

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE İTALYA'DAN DERS ALINABİLİR Mİ?

Namık Kemal ÖZTÜRK*

Özet: Siyasette görülen bozulma ve yolsuzluk olaylarındaki artış, halkın siyasetten uzaklaşmasına ve siyaseti olumsuz algılamasına yol açmaktadır. Devletin temel görevi halka demokratik bir yapı içinde hizmet sunmasıdır. Oysa yaygınlaşan yolsuzluklar, devletin hizmet sunma kapasitesini önemli oranda etkilemektedir. Kamu hizmetlerinin halka ulaştırılmasında son derece önemli görevi olan kamu bürokrasisi de bu bozulmalardan nasibini almış durumdadır. Halkın devlete olan güvenini yeniden kurabilmek için kamu yönetimi örgütlerinin üzerine önemli görevler düşmektedir. Bunların başında yolsuzluklarla mücadele gelir. Bunun için liyakat ilkesini esas almış ve kayırmacılıktan uzak rasyonel bir kamu yönetimi önem arz eder. Böyle bir yönetimin sadece yasal düzenlemelerle yetinmemesi ve etik ilkelerle de donatılması gerekir. Bunun yanında bağımsız basın organlarının da bu olayların üzerine sürekli gitmesi ve araştırmacı basının teşvik edilmesi gerekir. Ancak böyle bir yönetim yolsuzluklarla mücadelede etkili olabilir. Çünkü yolsuzlukla mücadele sürekli yapılması gereken bir olgudur. Bu bakımdan demokratik formların yanında etkin işleyen bir kamu yönetimi örgütü ile adil bir yargı düzeni oluşturmak yolsuzluk ve bozulmalarla sürekli mücadele için gereklidir.

Anahtar kelimeler: Yolsuzluk, kamu yönetiminde etik, siyasal istikrar, yargı bağımsızlığı, denetim, demokratik kontrol, bağımsız medya.

GİRİŞ

Bu çalışmada genel olarak siyasal sistemden kaynaklanan sorunlardan hareketle kamu yönetiminde yolsuzluk ve bozulmanın nasıl önlenebileceği üzerinde durulacaktır. Bu doğrultuda hükümet istikrarsızlıkları ve bundan etkilenen zayıf idari ve siyasi denetim ve yargı bağımsızlığı gibi sorunlara değinilerek genel bir çerçeve oluşturulacaktır. Bu çerçeve içinde yolsuzluklarla mücadelede önem arz eden etik ve etkinlik gibi konularda neler yapılabileceği üzerinde durulacaktır. Rüşvet ve yolsuzluk ile mücadelede ilk akla gelen ülke İtalya'dır. Bu nedenle İtalya ile Türkiye'nin benzer noktalarına değinmek ülkemizdeki durumu daha iyi kavramamıza yardımcı olacaktır.

Yolsuzluk kamu yönetiminin önemli güncel sorunlarından biridir. Bunun nedenlerinden biri demokratik kontrolün giderek işlevsiz kalması olduğu söyle-

* Doç. Dr., Muğla Üniversitesi, İİBF Öğretim Üyesi.

nebilir. Çünkü sadece seçimlerle siyasi iktidarı denetleme artık eskisi gibi anlamlı değildir. Çünkü iktidara yeni gelen parti/ler eskilerinden çok farklı hareket etmemektedir. Küreselleşmeden kaynaklanan diğer sorunlarla birlikte demokratik sorunlar az gelişmiş ülkeleri olumsuz yönde etkilemektedir. Siyasal hesap vermenin gittikçe zayıflaması yolsuzlukları engelleyen politik ve kültürel mekanizmaların marjinalleşmesine neden olmaktadır.(Şaylan, 2000: 19). Yönetimsel bozulmalar elbette yeni değildir ve sadece ülkemize özgü de değildir. Örneğin İtalya'daki yaygın bozulma ve Temiz Eller soruşturmaları hükümetin ve hükümetle ilişkili özel sektörün kendine çeki düzen vermesine neden olmuştur. Ancak ekonomik performanstaki kapsamlı iyileşmelere rağmen bu bozulmaların kombinasyonu İtalya'yı "paternalist demokrasi" nitelemelerinden kurtaramamış ve etkisiz, adil olmayan bir yönetimsel yapı ile birlikte siyasal meşruluk sorunlarını da gündeme getirmiştir (Colazingari, Ackerman,1999: 447).

SİYASAL İSTİKRARSIZLIK VE EKONOMİ

Siyasal istikrar bir ülkedeki yönetimin düzenli işlemesi bakımından son derece gereklidir. Çünkü her hükümet değişiminde bürokratlar da değişmekte ve bürokrasinin sürekliliği zedelenmektedir. Devletin temel politikasını tespit ve yürütmekle görevli idarenin sık sık değişmesi nitelikli personel istihdamını zorlaştırmakta ve yeni gelenlerin işleri öğrenmeleri zaman ve performans kaybına neden olmaktadır. Bu ise yolsuzluklarla mücadeleyi önemli oranda sekteye uğratar ve bozulmaların yaygınlaşmasına katkı sağlar.

İstikrar açısından ülkemizdeki durumun pek parlak olduğu söylenemez. 1980 askeri müdahalesine kadar tam 44 hükümet kurulmuştur (Sencer, 1992: 218). 1946 yılına kadar kurulan hükümetler bir tek parti hükümeti niteliğindedir. 1946'dan itibaren çok partili bir siyasi hayata geçilmiş ancak bu da siyasal istikrarı getirmemiş ve 1960'lı yıllardan itibaren koalisyon hükümetleri görülmeye başlanmıştır. İki bin yılına kadar 57 hükümet görev yaptığına göre ortalama görev süresi bir buçuk yıldan azdır. Dolayısıyla hükümet istikrarı anlamında siyasal istikrarın olduğunu söylemek oldukça zordur. Darbeler ve ara dönemleri çıkardığımızda bu süre daha da kısalmaktadır.

1990'ların başlarından itibaren İtalyan ekonomisi ve paralelinde İtalyan devleti modern bir yapı içinde birbirine benzemeye başladılar. Büyük firmalar kendilerini güvende hissediyorlardı çünkü devletle aralarında imtiyazlı ilişkiler vardı. Aynı durum siyasi partiler için de geçerlidir. Birinci Cumhuriyet olarak adlandırılan 1948'den 1994 yılına kadar demokratik bir yapı vardır ama siyasal istikrar yoktur. Çünkü 50 yıllık bir süre içinde İtalya'da 54 farklı hükümet görev yapmıştır. Bu dönemde Hıristiyan Demokrat Parti hükümet koalisyonu kurabilecek büyüklükte tek partidir. Partinin kendini güvende hissetmesi nede-

niyle seçmenlere karşı hesap verme gibi bir endişeyi fazla taşımamış ve sürekli koalisyonlar kurarak ülkeyi yönetmiştir. İtalya'nın devlet korumalı endüstrisi ve siyasal sistemdeki ideolojik kutuplaşma ve bölünmesi iktidardaki partinin yerini korumasına ve seçmenlere karşı duyarsız davranmalarına neden olmuştur (Colazingari, Ackerman: 460).

Paternalist bir devlet, ekonomiye yoğun müdahale edebilir ama onu yönetebilecek kapasitesi yoktur. Oysa demokratik bir devlet sadece kalkınma sürecini yönlendirmelidir (Önis, 1991: 109-126). Bu açıdan İtalyan devleti ikili bir görev üstlenmiş gibidir. Bir yandan ekonomiyi belli bir seviyede götürürken diğer yandan firmalara, bölgelere ve bireylere gelir dağılımı bakımından çıkarlar da sağlamıştır. Kamu işletmeleri devlet faaliyetlerinin önemli bir kısmını oluşturur. Durum Japonya ve Fransa da daha farklıdır ve siyasi etkilerden uzaktır. Buralarda kamu sektörünün gelişmesi için kapsamlı endüstriyel planlar yapılmaz. Oysa İtalyan KİT'leri bürokratik özerklikten yoksundur ve finans bakımından merkezi hükümete bağlıdır (Prodi, DiGiovanni,1990: 31-51).

Siyasal yapının parçalanmışlığı ve bir partinin iktidara tek başına gelememesi nedeniyle sistemin işleyişi görüşme ve uzlaşmalara dayanmak zorunda kalmıştır. Büyük firmalar da bu ortamdan yararlanmışlar ve güçlerini bu alanlara yönlendirmişlerdir. Böylece bozulma firmaların da yardımıyla kendi kendini besleyen bir sektör konumuna geldi. Bu ilişkinin bir sonucu olarak büyük firmalar verimlilik ve üretimle çok fazla ilgilenmemişler, zamanlarının çoğunu politik bağlantılar kurmakla geçirmişlerdir. Siyasetçi ve bürokratlara maddi destek sağlayarak kendi çıkarları için kullanmanın yollarını aramışlardır (Colazingari, Ackerman: 449).

Bozulma ve rüşvetin ekonomik sonuçları önemsiz olarak değerlendirilse bile, bu bozulmalar siyasal meşruluğu temelden sarsmaktadır. Bozulma demokratik politikayı olumsuz etkilemekte vatandaşların hükümetten şüphe duymalarına neden olmaktadır. Gerçi bu şüphe uzun bir dönemden beri bir çok ülkede oldukça yaygın olarak görülmektedir. Basının olayların üstüne gitmesi, ifade özgürlüğü gibi demokratik formlarla yolsuzlukların önlenmesi oldukça zordur. Bunun için öncelikle kamu yönetiminde reforma gidilmeli, politik kayırmacılık önlenmeli, liyakat bürokrasisi kurulmalı, denetim sistemi yeniden ele alınmalıdır.

Yine yakın siyasi tarihten kaynaklanan, devlet ve özel sektör ilişkileri de Türkiye'de farklı boyutlarda ortaya çıkmıştır. Siyasetin finansmanı için gereken maddi destek özel sektör tarafından siyasalere hiç esirgenmeden sağlanmış, onlar da iktidara geldiklerinde çevrelerindeki destekçilerini ihya etmişlerdir. Devletin ekonomideki ağırlığının aşırı düzeyde olması nedeniyle kamu kaynaklarının kredi, destek, yardım, sübvansiyon vb. adlarla özel sektöre ve özel-

likle siyasilere yakın olan gruplara yönelik kullandırılması ile sonuçlanmış ve yoğun bir gizli/açık yağmalama süreci günümüze kadar gelmiştir.

Zaten yetersiz olan ülke kaynaklarının batmakta olan özel sektöre tahsis edilmesi verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemiş, bunun sonucunda devlet sürekli dışardan borç alarak neredeyse memur maaşlarını bile aldığı borçla öder hale gelmiştir. Ayrıca verginin yaygınlaştırılmaması, yoğun vergi kaçakları, rüşvetin her alana yaygınlaşması, etiksel bozulma gibi olumsuz yönetsel hastalıkları gündeme getirmiştir. Kötü yönetimin bütün unsurlarını, Türk kamu yönetiminde görmek mümkündür. Yetersiz hizmet ve verimsizlik, sorumluluktan kaçma ve keyfilik, yönetimde yozlaşma, aşırı merkezîyetçilik, gizlilik ve dışa kapalılık, bozuk halkla ilişkiler gibi bütün unsurları açıkça görebilmek mümkündür (Eken, 1998: 127-139).

Demokratik formlar bozulmalarla mücadele edebilmek için yeterli değildir. Kaldı ki ülkemizde demokratik formlar da yeterli değildir. Yolsuzluk ve bozulmalar sadece siyasetçilere veya bürokratlara bırakılmayacak kadar önemli bir konudur. Toplumsal duyarlılık, vatandaş sorumluluğu ve iyi bir kamu yönetimi sistemi ile bozulmalara karşı sürekli mücadele edilmelidir.

Batan veya zor durumda olan firmaların devletleştirilmesi ve bu firmaların yeniden işler hale getirilmesi için ödenen kaynaklar vergilerden finanse edilmektedir. Zayıf firmaların yüksek fiyatlardan kamulaştırılması ya da tersine değerli firmaların özel kişilere ucuz fiyatlardan satılması önemli maliyetleri gündeme getirmektedir. Rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olduğu durumlarda kamudan özele yapılan bu türden transferlerin anlamı kaynakların zenginlere ve bürokratlara aktarılmasıdır. Bu olay aynı zamanda önemli bir sorun olan verimsizliği de gündeme getirmektedir. Çünkü rekabet şartları bozulmakta ve firmalar geleceklerini siyasilerden elde edecekleri bu türden çıkarlara bağlamaktadırlar.

Eski Sovyet bloğundaki ülkeler yakın dönemlere kadar ekonomik etkinlikten çok siyasi kontrol ile ilgilenmişlerdir. Günümüzde ise özelleştirme merkezden kontrolün bir aleti olarak görülmektedir. Dolayısıyla sorun, desantralizasyonun sadece devlet seviyesinde bürokratik yönetimin yeniden onaylanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü bürokratlar iş ve statülerini kaybetmek istememektedirler. Kendilerini korumak için özelleştirmeyi engelleyici taktikleri kullanmayı tercih ederler. Global bir akım olarak desantralize planlama ve özelleştirme günümüzde oldukça yaygın olarak kabul görmektedir. Bu nedenle en önemli problem, özelleştirmenin debürokratizasyona yol açıp açmadığıdır. Günümüzdeki gelişmelere bakıldığında özelleştirmelerde bürokratların oldukça önemli görevler üstlendiği görülmektedir. Ancak bütünüyle özelleştirme yapılması mümkün olamayacağına göre bürokratların etkinliklerinin süreceği rahatlıkla

söylenbilir. Ne özelleştirme ne de bütünüyle kamu sektörü her derde deva olarak görülmemelidir.

Özel firmaların devletle ilişkileri yeniden gözden geçirilmelidir. Aynı durum siyasi partilere devlet yardımı yapılması konusu için de geçerlidir. Etkin olmayan bir siyasal muhalefet varsa hükümetin ve bürokrasinin denetimi de güçleşecektir. Parti disiplininin güçlü olduğu koalisyon hükümetlerinde bu konularda çok fazla problem yaşanmaz. Ancak parlamentoda oylamaların gizli yapıldığı durumlarda parti disiplini sağlamak oldukça zorlaşır. Bu nedenle oylamaların açık olması özellikle koalisyonların sağlığı bakımından önem taşır.

BOZULMAYA KARŞI ZAYIF SİYASİ VE İDARİ KONTROL

Bürokrasinin kontrol dışına çıktığı iddiaları çok nadir olmasına rağmen, hemen herkes onun kontrol ve sorumluluğunun kurulması gerektiği konusunda fikir birliğine sahiptir. Bunun için bir çok ülke genel müfettişler, her bir kurum için ayrı etik kurulları ve bütün bürokrasiyi ilgilendiren etik kodlar belirleyerek bürokrasinin denetimi konusunda önemli çalışmalar yapmışlardır. Bunların tümünün işleyip işlemediği sorulabilir. Sırayla cevap verecek olursak: Genel Müfettiş sistemi bir takım muhtemel bozulmalara karşı etkili bir denetim sağlamaktadır (Light, 1993: 137-157). Etik kodları ise, edebi bir ifadeyle “her şeyden az ama hiçbir şeyden çok şey ifade ederler”. Etik kurulları ise kamu kurumlarındaki muhtemel etik dışı davranışların önlenmesinde etkili olmaktadır.

İtalya’da bozulmalara karşı doğrudan idari denetim ve siyasi denetim zayıftır. Şubat 1992-94 arasında 4.800 kişi rüşvetten hapse atılmıştır. Bunların 930’u kamu ya da özel sektörde yönetici konumundadır. Yolsuzluklardan en çok etkilenen sektörler reklam, basın/yayın, sigorta, maden suyu, telekomünikasyon ve ofis donanımı olarak belirtilebilir. Diğer skandallar ise yine hükümetin üst düzey görevlilerinin katıldığı, yeni ilaçların onaylanması konusunda yaşanmıştır. İnşaat endüstrisinde hapse atılan 2000 kişiden 400’ü işletme yöneticisidir (The Economist, 1994). Rüşvet ve yolsuzluk yapılan sektörler içinde en organize olanı inşaat-yapı sözleşmelerinde görülmektedir. Buna göre sözleşme değerinin yaklaşık % 10’u rüşvet olarak ödenmektedir (Colazingari, Ackerman: 460).

Hükümet istikrarsızlıkları nedeniyle İtalya’da yürütme diğer ülkelere göre daha zayıftır. Değişik çıkar gruplarıyla girilen ittifaklar hükümetin yürütülmesinde zorluklar yaşanmasına neden olmaktadır. Bu arada yasama organı da rüşvet ve yolsuzluklardan payını almıştır. Bozulmaya bulaşmış milletvekilleri vardır ve bunları kontrol altında tutmak gerçekten de bürokratlardan daha zordur. Hele oylamalar gizli yapılıyorsa parti disiplini de bir işi yaramayacaktır.

Türkiye'nin en önemli sorunlarından biri yeterince teftiş elemanı istihdam etmemesinden kaynaklanır. Birçok alanda lüzumundan fazla eleman vardır, ama asıl olması gereken yerlerde nedense yeterli eleman yoktur. Bu bakımdan özellikle Maliye Bakanlığı'nın kadrolarının yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Aynı nüfusa sahip diğer ülkelerde özellikle vergi denetimi yapan birimlerde çalışan personelin sayısı ülkemizden kat kat fazladır. Hayali ihracat ve vergi kaçaklarının had safhaya ulaştığı bir dönemde hâlâ daha ellerindeki kadroların boş tutulması açıkçası anlaşılması zor bir durumdur.

HAKİM VE SAVCILARIN ROLÜ

İtalyan savcı ve hakimlerinin bağımsızlığı onların bozulmalar karşısında sürekli mücadele edebilmelerinde en önemli etkidir. Savcı ve hakimlerin kariyerde ilerlemeleri, eğitimleri, işe alınmaları ve maaşları kendi kurullarınca olur ve bireysel bakımdan yargıçlar birbirinden bağımsız hareket edebilirler. Bu bağımsızlık İtalyan yasal kültürünün temel bir özelliği değildir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren gündeme gelmiştir.

Bu türden yasal soruşturma ve araştırmalarda en önemli nokta, incelemelerin siyasilerden emir ve talimat almadan savcılarca yapılabilmesidir. Bu konuda İtalya'da herhangi bir sorun yaşanmamaktadır. Aksine İtalyan hakim ve savcılarının fazla bağımsız ve sorumsuz oldukları yolunda endişeler vardır. Ancak mevcut bağımsız yargı sistemi, yolsuzluk ve bozulmalarla mücadele konusunda yeterli de değildir. Savcılar sadece ele geçirdikleri bir belge veya takip ettikleri bir olaydan diğerine geçebilmektedirler. Bu bakımdan yargı organının bozulmalardan mutlaka uzak tutulması gereklidir. Ayrıca parlamento üyelerinin yasa dokunulmazlıklarının kaldırılması yargıyı önemli oranda rahatlatacaktır.

Devlet mülkiyetinin yoğun olmaya devam etmesi, patronajın da devam edeceği anlamına gelir. Ancak kamulaştırmaların her zaman politikacılar için avantaj sağladığı da söylenemez. Birçok Latin Amerika ülkesinde rüşvet ve yolsuzluklar siyasi ve ekonomik hayatta aracılık fonksiyonu görmektedir. Buralarda özelleştirme kamu firmalarının zengin yerli yatırımcıya transferi anlamına gelir (Demirgüç-Kunt, Levine, 1994). Bu ülkelerde reform yapmak oldukça zordur. Çünkü politik ve ekonomik sistem birbiriyle bağlantılı birkaç ailenin elindedir. Oysa gerek İtalya gerekse Türkiye'de devlet piyasada geniş bir paya sahip olsa da yolsuzluklarla mücadele popüler bir konudur.

Latin Amerika ülkelerinin bir çoğunda da demokrasi yoktur. Yolsuzluklarla sürekli mücadele edebilmenin önemli şartlarından biri de demokratik bir yapılanmanın varlığıdır. Örneğin İtalya II. Dünya Savaşından sonra demokrasiye kavuşmuştur. Ancak sürekli koalisyonlarla yönetildiği için yürütme hiçbir zaman gerçek anlamda güçlü olmamıştır. Yürütmenin güçlü olmaması ve sürekli koalisyonlarla yönetilmesi yolsuzluk ve bozulmalar için iyi bir ortam sağlamış-

tır. Ancak özellikle Temiz Eller operasyonu, yargıçların olaya yaklaşımları, siyasilere dokunulmazlıklarının kaldırılması, basın özgür olması gibi unsurlar İtalya'nın bozulmalara karşı başarı kazanmasında etkili olmuştur. Aynı unsurların önemi Türkiye bakımından da tartışılabilir.

YASAMANIN BAĞIMSIZLIĞI

Aktif bir yasama organı yürütmede meydana gelen bozulmaları kontrol edebilir. Ancak parlamentodaki partilerin rüşvet ve yolsuzluklar konusunda oldukça duyarlı olmaları gerekir. Son zamanlara kadar İtalya'da etkin bir parlamento muhalefetine olmaması sistemin bozukluğunu sürekli hale getirmiştir. Yasa dışı kaynak aktarmalarının yoğun olarak ortaya çıktığı 1970'li yıllarda, bunun siyaset üzerindeki etkisi fazla olmadı. Lockheed skandalında 3 milyar liralık, İtalyan memurlara sözleşme imzalanması için verildi ancak sadece devlet başkanının istifasından başka sistemli bir değişiklik gündeme gelmedi (Smith, 1994). Sadece eski savunma bakanı Mario Tanas hapse atıldı. Ancak bu elbette ki Temiz Eller'e kadar gelen sürecin başlangıç kıvılcımı olarak da değerlendirilebilir.

Yasama organının otoritesinin az olması onun gözetim ve denetim gücünü azaltır. Bu durum özellikle başkanlık rejimleriyle yönetilen Latin Amerika ülkeleri için geçerlidir. Siyasal sistem şayet bozulmayla iç içe girmişse siyasal çözümler muhtemelen çok etkili olmayacaktır. Bozulmayla sürekli mücadele etmek gerekir. Bunun için bağımsız soruşturma ve yargı sistemi oluşturulmalıdır. Latin Amerika ülkelerinde yolsuzluklar konusunda Başkan yargıya sevk eden ilk ülke Brezilyadır. Başkan Collor de Mello, 1991 yılında impeachment yoluyla suçlanmıştır. Ancak senatonun engellemeleriyle bir sonuca varılamamıştır. Oysa İtalya'da savcılar bozulma olaylarının üstüne gidip tahkikat yapabilmektedirler.

ÖZEL SEKTÖR DENETİMİ

Özel sektörün en önemli denetimi kamu oyu ve onun oluşmasında etkisi büyük olan bağımsız medyadır. Medyanın sadece kamu yönetimindeki yöneticileri eleştirmesi anlamlı değildir. Bozulma özel sektör yöneticilerinden de kaynaklanmaktadır. Devletle iç içe girmiş, verimliliği göz ardı eden özel sektörün de kendine çeki düzen vermesi gerekir. Bu açıdan değerlendirildiğinde Temiz Eller soruşturmalarında İtalyan medyası son derece önemli görevler üstlenmiştir.

Modern toplumlarda kâr yönelimli medya, politikayı kuşatmakta ve maddileştirmekte büyük rol oynamaktadır. Adayları eşya gibi satmakta, halk ile politikacıların arasına girmekte, apolitik sorunlar üzerinde aşırı durarak insanları depolitize etmektedir. Medyanın halk ile politikacının arasına giren bu rolünün yerine, halk ile politikacının yüz yüze gelmeleri sağlanmalı, önemli konularda

doğrudan tartışma imkanı verilmeli ve politikacılar doğrudan halk tarafından eleştirilebilmelidir.

Bozulmalarla mücadelede en etkin yol kamu yönetimini iyileştirmekten hatta reforme etmekten geçer. Kamu görevlilerinin iş güvenliğinin olduğu İtalya'da sistem, zayıf ve etkinsiz bir işleyişe sahiptir. Demokrasiler kontrolün olmadığı rejimler değildir. Aksine herkesin kendi alanını koruduğu ve başkalarının müdahale etmelerine izin verilmeyen sistemlerdir. Sınırları aşanları kontrol etme görevi elbette ki kamu yönetiminin görevidir. Yolsuzluklarla sürekli mücadele etmek için kamu yönetiminde reforma gitmek kaçınılmazdır. Yolsuzluk ve kayırmalar en çok ihale ve sözleşmelerde ortaya çıkmaktadır. İhalelerin herkese açık, şaibeden uzak, kayırmaların olmayacağı bir yapıya kavuşturulması gerekir. Bu açıdan araştırmacı basının üzerine çok önemli görevler düşmektedir.

İtalyan deneyimi şunu açıkça göstermiştir ki kamu yönetiminde kapsamlı bir reform yapılmadan sadece yargı organından bozulmalarla mücadele etmesini beklemek fazla iyimserliktir. Türkiye'de kamu yönetimi aşırı yayılmış merkezi bir yapıya sahiptir. Bu aşırı yayılma hem hizmet kapasitesini olumsuz yönde etkilemekte hem de maliyetleri olumsuz yönde etkilemektedir. Oysa Türkiye ekonomisi bu kadar büyük bir bürokrasiyi kaldıracak güçte değildir. Yasaların işlevsiz olanları ayıklanmalı, yargı sistemi hızlandırılmalı hatta bütün yargılama ve mahkumiyet sistemi yeniden elden geçirilmelidir.

Yönetimde yapılacak reform öncelikle rekabetçi bir ekonomiyi hedeflemelidir. Rekabetin olması rant ekonomisini ortadan kaldıracak, üretkenliği artıracak ve firmaların devlet tarafından kayırılmasının önüne geçecektir. Korumacı yasal düzenlemelerden yararlanamayan firmalar yasa dışı alanlara yönelmektedirler. Temiz Eller soruşturması, İtalya'da politik yapıyı silkeledi ama İtalyan iş dünyasının yapısı üzerinde fazla etkili olmadı (Colazingari, Ackerman: 469). Ne devlet monopolü ne de özel sektör monopolü rekabet olmadığı için verimli olurlar; bunun için mutlaka her türden monopol önlenmelidir. Devlet yardımları da bu açıdan ele alınmalı ve standartlar getirilerek kayırmacılıklar önlenmelidir.

ETİK İLKELERİN UYGULANMASI

Yönetimsel bozulmanın yaygınlaşması ve bir türlü önüne geçilememesi, bunun sadece yasalarla önlenmesinin mümkün olmadığını göstermiştir. Yasal düzenlemelerin dışında bozulmalarla mücadele edilecek yeni yöntemlerin de devreye sokulması gerekir. Bunların başında etiğin yeniden ele alınması ve yaygın bir şekilde uygulamaya konulması gelir.

Kamu yönetiminde yönetsel etik bir alt disiplin olarak ABD'de ortaya çıkmıştır. Bu ülkede yönetsel etik (administrative ethics) adı altında yapılan çalış-

malar kamu yönetiminin denetim ve iyileştirilmesine önemli katkılar sağlamıştır (Şen, 1998: 106).

Kaliteli ve verimli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için ilgili kamu kurumlarının ve yerel yönetimlerin etik yönetiminin temel ilkelerini hayata geçirmeleri önem arz eder. Kamu hizmetlerinde etik yönetiminin başarılı olabilmesi için temel prensipler şöyle belirtilebilir:

Kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve anlaşılır olmalıdır: Kamu görevlileri yaptıkları işlerde ve uygulamalarda davranışlarının sınırlarını belirleyen temel prensipleri, bilmeleri gerekir. Etik ilkelerin açık, iyi tanımlanmış nitelikte olması kamu hizmeti için iyi bir kılavuz fonksiyonu görür. Örneğin işlerin nasıl yapılacağına ilişkin kuralların açık olması gerek hükümetin gerekse bürokrasinin bu kuralları ortaklaşa paylaşmalarına ve halka bu doğrultuda hizmet sunmalarına yardım eder.

Etik ilkeler, yapılacak işlerde saptanan standartlar olarak, kabul edilebilir davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadırlar (Öztürk, 1998: 111). Standartlar ve kodlar kabul edilebilir davranışları sistematik tanımlama gayretleri olarak da ifade edilebilir. Daha geniş bir ifadeyle belirtmek gerekirse, etik ilkeler kamu yararının gerçekleştirilmesinde oldukça önemlidirler. Bunlar, hükümete halkın güvenini sağlayacak, bu konudaki şüpheleri giderecek ve hükümetin yasallığını gerçekleştirecektir. Etik kodları yöneticilere iyi işleri yapmak ve kötü işlerden sakınma bakımından yol göstericidirler. Bu nedenle gerek yöneticiler, gerekse kamu görevlileri bu etik kodlara uygun davranış modelleri geliştirmelidirler.

Etik kurallar yasal düzenlemelerle uyum içinde olmalıdır: Yasal kurallar ve mevzuat her bir kamu görevlisinin yaptığı işte uyması gereken minimum zorunlulukları belirlerler. Hukuk ve kanunlar kamu hizmetlerinin asli özelliklerini düzenlerler ve bu yönleriyle kamu görevlileri için yol göstericidirler. Kurallar aynı zamanda devlet yönetiminin araştırma, soruşturma, disiplin ve işleyişinin de temel çatısını oluştururlar. Bu nedenle etik ilkelerin bu kurallarla uyum içinde onların uygulanmasını güçlendirecek ve hukuk dışına çıkmalara karşı koyacak şekilde düzenlenmesi önem arz eder.

Kamu yönetimi etiği güçlü yönetsel yasa geleneklerine ve hukuk düzenine dayanır. Hukuk düzeni ise anayasayı temel alır. Bu bakımdan kamu yönetimi hukuk düzeni ve anayasanın gereklerine itaat etmelidir.

Kamu görevlileri için etik kılavuz kullanılmalıdır: Profesyonel sosyalizasyon, kamu görevlilerinin karşılaştıkları güncel sorunlarda etik ilkelerini uygulayabilmeleri için gerekli nitelik ve kanaatlere ulaşmalarına yardımcı olur. Eğitim de bu konuda son derece önemlidir. Eğitim ile kamu görevlileri bilinçlenecek ve etik analiz ve ahlaki sonuçlar hakkında nitelikleri artacaktır. Bu açıdan etiğin

tarafsızca öğretilmesi kamu görevlilerinin karşılaştıkları etik gerilim ve problemlerin çözümünde daha istekli ve duyarlı davranmalarına neden olacaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, kamu görevlilerine yönelik etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmalarının kurulması ile onların işlerinde temel etik prensipleri uygulamaları mümkün olabilecektir.

Kamu görevlilerinin kendilerine karşı yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmeleri gerekir: Kamu görevlileri kendilerine karşı yöneltilmiş hareketlere karşı hak ve sorumluluklarını bilmelerinin, onların iş ve verimlilikleri üzerinde önemli etkisi vardır. Bu nedenle formal yetki hiyerarşisi içinde kamu görevlilerinin uymak durumunda olduğu açık prosedürler önem taşır. Bunun ötesinde kamu görevlileri kendilerine karşı yapılan hukuk dışı müdahalelere karşı nasıl korunacaklarını veya hangi kural ve prosedürlerden yararlanacaklarını bilmeleri gerekir.

Etik konusundaki politik yorumlar kamu görevlilerini etik bakımından teşvik edici olmalıdır: Siyasal yöneticiler kamu hizmetlerinin yüksek standartlarda yerine getirilmesinden dolayı halka karşı sorumludurlar. Bu bakımdan özellikle siyasal amaçlarını yerine getirmek için hukuk ve etik dışı yorumlara gitmekten özenle kaçınmaları gerekir. Çünkü onların hukuk ve etik dışı hareketleri bürokrasi ve halk üzerinde olumsuz etki yaratacaktır. Böyle bir durumla karşılaşmamak için siyasetçilerin yasama organı yoluyla yasal-kurumsal düzenlemelere gitmeleri ve olumsuz uygulamalara karşı önlem almaları gerekir.

Karar alımı süreci açık olmalı ve halk bilgilendirilmelidir: Halk, kamu kurumlarına devrettiği siyasi gücü ve kaynakları onların nasıl kullandığını bilme hakkına sahiptir. Halkın kamu kurumlarını kontrol etmesi, şeffaflığı ve demokratik süreci kolaylaştıracak, halkın karar alımına katılmasına ve haber almasına katkı sağlayacaktır. Açıklık aynı zamanda bağımsız medyanın vatandaş lehine işlemesine de imkan verecektir.

Kamu ve özel sektör arasındaki ilişki açık olmalıdır: Açık ve kesin kurallar etik standartları belirleyerek kamu görevlilerinin özel sektörle olan ilişkilerinde yol gösterici olurlar. Çünkü her iki kesimin de etik ilkeleri birbirinden farklıdır. Bu bakımdan aralarında anlaşmazlıkların çıkması gayet doğaldır. Ancak, gerek etik eğitiminin verilmesi gerekse özel sektördeki davranış kalıplarının kamu yöneticilerine anlatılması bu tür gerilimleri gittikçe azaltacaktır. Kamu ve özel sektör ilişkilerinin gittikçe artması her iki kesimin birbirini anlamalarını gerektirir. Bu anlayış ise karşılıklı birbirlerinin çalışma ilkelerine saygı duymaları ile gerçekleşir.

Yöneticiler etik işlemleri geliştirmeli ve bu konuda örnek olmalıdırlar: Bir organizasyon içinde yüksek hizmet standardı etik davranışı uyuracak koşulların gerçekleşmesine katkı sağlar. Örneğin uygun çalışma ortamı, etkin bir perfor-

mans değerlendirme sistemi gibi koşulların sağlanması kamu görevlilerinin günlük kamu hizmetlerine ve etik standartlarına doğrudan etkili olmaktadır. Bu açıdan yöneticilerin rolleri inkar edilemez. Özellikle sosyal bakımdan rol model işlevi görmeleri onların etik ilkelere uyumlu davranmalarını kaçınılmaz kılmaktadır. Siyasetçilerle olan ilişkileri, bürokratlarla olan ilişkileri ve daha genel olarak halkla olan ilişkileri ve tutarlı liderlikleri onların etik şartlar altında model olarak algılanmalarına neden olur.

Yönetimin politikaları, prosedürleri ve uygulamaları, etik davranışı iletmemelidir: Yönetimin politika ve pratikleri bir organizasyonun etik standartlara yaklaşımını ortaya koymalıdır. Hükümet için sadece kanun temelli bürokratik bir yapının kurulması yeterli değildir. Örneğin şikayet sistemi tek başına kamu görevlilerinin hata yapmaktan sakınmasına neden olabilir. Ancak bu onların verimli çalışmaları üzerinde olumlu etki yapmayabilir. Bu nedenle hükümet politikası sadece kamu görevlilerinin hareketlerinde minimum standartları belirlemekle yetinmemeli aynı zamanda onların esin kaynağı olabilecek kamu hizmeti değerlerini bir set halinde açıkça ortaya koymalıdır.

Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik, davranışı iletmemelidir: Kamu hizmetinde çalışma koşulları örneğin kariyer geliştirme, personel gelişimi, yeterli ücret ve insan kaynakları yönetimi etiksel davranışa yol açan bir ortam yaratmalıdır. Temel prensiplerin kullanılması (liyakat ilkesi) eleman alınırken bu ilkenin göz önünde bulundurulması ve terfilerin bu doğrultuda yapılması kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin gerçekleşmesine neden olacaktır.

Kamu hizmetlerine uygun bir sorumluluk mekanizması kurulmalıdır: Kamu görevlileri yaptıkları işlerden hem üstlerine karşı hem de halka karşı sorumludurlar. Bu nedenle sorumluluğun kurallar ve etik prensiplere uygun amaçların gerçekleşmesine odaklanması gerekir. Bu odaklanma sadece bir kamu kurumunda değil bütün devlet sektöründe olmalıdır. Sorumluluğu gerçekleştirecek mekanizmalar yeterli kontrolü sağlamalı ama uygun esnek yönetime de imkan tanımalıdır.

Prosedür ve işlemler bozulmalarla mücadele etmelidirler: Rüşvet, yolsuzluk, bozulma gibi olumsuz yönetsel sorunlara yönelik soruşturma ve denetim mekanizmaları etik bir alt yapının zorunlu unsurunu oluşturur. Güvenilir izleme, raporlama ve soruşturma yöntemleri kamu hizmeti kurallarının esasını oluşturur. Bundan dolayı yönetsel önlemler veya disiplinler uygulamalar, kötü yönetim ve işleyişin cesaretini kırmak bakımından etkindir. Bu tür mekanizmalar, ihtiyaç duyuldukça yöneticiler tarafından kullanılmalıdır.

SONUÇ

Aslına bakılacak olursa Türkiye’de demokratik yapılanmanın tarihsel temellerinin olduğunu söyleyebilmek oldukça zor. Siyasi tarihimize bakınca en dikkati çeken nokta, her on yılda bir yapılan askeri darbelerdir. Gerçekçi bir demokrasinin oluşmamasında bu faktörlerin rolünü görmezlikten gelmemek gerekir. Demokrasinin tam olarak algılanmaması demokratik bir kültürün yaratılmasını da engellemekte, insanlar herhangi bir sorunun çözümünde demokrasiyi rahatlıkla dışlayabilmektedirler. Ancak, İtalya vakası demokrasi ve serbest piyasanın değişmez bir şekilde bozulmalara karşı tek başına yeterli olmadığını da göstermiştir.

Etikten yoksun bir kamu yönetimi düşünülemez. Ayrım yapılmaksızın bütün kamu görevlilerine etik eğitimi verilmelidir. Gerek teleolojik etik gerekse doğası gereği kamu yönetimine daha yakın olan deontolojik etik ilkeler konusunda kamu görevlilerine eğitimin verilmeli ve bu konuda bilinçlenmeleri sağlanmalıdır. Çünkü dürüstlüğün, adaletin ve tarafsızlığın olmadığı veya fazlaca dikkate alınmadığı bir yönetimde bozulmalarla mücadele etmek mümkün değildir. Kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve denetimin sadece ceza vermek anlamına gelmediği iyice anlaşılmalıdır. Ayrıca denetimin alanı da genişletilmeli, sadece gelir ve giderlerle sınırlı tutulmamalıdır. Hizmet kalitesinden tutun da personel alımına kadar her alanda denetim yapılmalı ve sonuçları etkin bir şekilde izlenmelidir.

Hükümet faaliyetlerinin özelleştirilmesi trendi, rasyonel olarak değerlendirilmelidir. Gerek piyasa gerekse bürokrasi, bazı şeyleri iyi bazılarını da kötü yapabilir. Bu konuda evrensel bir çözüm yoktur. Bilinçsizce özel sektöre işleri havale etmek, veya körü körüne işleri özel sektöre devretmek hükümet kapasitesini boşuna israf etmek anlamına gelir ve çoğunlukla yaygın bir bozulmaya neden olur (Perry, Wise, 1990: 369).

Sadece bürokratik kurumlar üzerinde durarak siyasal sorunların ve bozulmanın çözülebileceğini ummak son derece yanıltıcıdır. Çünkü halkın şikayetlerinden büyük bir çoğunluğu bürokrasinin davranışından değil siyasetçilerin davranışlarından kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin sorumluluğundaki aşınma ve siyasal bozulma bir yönetim sorunu olduğunun açık bir göstergesidir. Bu bakımdan kamu yönetimi çalışmalarında siyasal kurumların faaliyetleri de göz önünde bulundurulmalıdır.

KAYNAKÇA

- Bayramođlu, A. (1993), *Yerel Yönetim ve Ahlak*, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME ortak yayını, İstanbul.
- Colazingari, S., Ackerman, S.R. (1999), "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons From Italy for Latin America", *Political Science Quarterly*, Vol. 113, Number: 3.
- Demirgüç-Kunt, A., Levine, A. (1994) *The Financial System and Public Enterprise Reform: Concept and Cases*, Policy Research Working Paper, no:1319, The World Bank, Washington, D.C. July.
- Eken, M. (1998), "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", *Türk İdare Dergisi*, yıl: 70, sayı: 419.
- Light, P.C., (1993), "Federal Ethics Controls: The Role of Inspectors General", Ed. H. George Frederickson, *Ethics and Public Administration*, M. E. Sharpe.
- Önis, Z. (1991), "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, October 24.
- Öztürk, N.K. (1998), "Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 419.
- Perry, J.L., Wise, L.R.(1990), "The Motivation Bases of Public Service", *Public Administration Review*, Vol. 50.
- Prodi, R., DiGiovanni, D. (1990), "Forty-Five Years of Industrial Policy in Italy: Protagonists, Objectives and Instrument", in Mario Baldassarri, Ed. *Industrial Policy in Italy, 1945-90*, MacMillan Press, London.
- Sencer, M. (1992), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Smith, R.M. (1975), "Exxon's Italian Payments Tied to Specific Benefits", *New York Times*.
- Şaylan, G. (2000), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, 33/2 Haziran 2000.
- Şen, M.L. (1998), *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- The Economist*, 2 July 1994.