

KAMU YÖNETİMİ DENETÇİLERİNDE ETİK KÜLTÜRÜN GELİŞTİRİLMESİ

Özet: *Toplumların yönetim esaslarının yazısız kurallardan hareketle yazılı kurallara, buradan kanun devletine ve sonra da hukuk devletine evrilmesiyle, devlet gücünü kullananların vatandaşa ve vatandaşlar tarafından oluşturulan ekonomik ve sivil örgütlenmelere karşı tavrında olumlu değişimler meydana gelmiş olmakla birlikte, iyileşmeler oldukça, devletten beklentiler de artmaktadır. Diğer yandan, konulan müeyyidelere rağmen yolsuzlukların önlenemediği görülmekte ve kamu görevlilerinin takdir yetkilerini kullanma biçimleri ile davranış tarzları, idare edilenlerin beklentilerini karşılayacak nitelikte bulunmamaktadır. Bu konulardaki düzelmeler, yetki kullananların her yönleriyle “iyi insan” olmaları, başka bir deyişle etik davranış ilkelerini benimsemeleri ve devletin “etik devleti”ne dönüştürülmesi ile mümkün olabilecektir. Bu bağlamda, önemli yetkiler kullanmakta olan kamu yönetimi denetçilerinin de etik kültüre sahip olmaları gerekmektedir.*

Ancak denetçilerin etik ilkeleri bütünüyle benimsemelerinin, mevcut kurumsal kültürlerinden kaynaklanan, zihinsel engelleri bulunmaktadır. Bunlar; oluşturulmuş yüksek ego düzeyleri, kendilerini denetlenemez hissetmeleri, olumsuzluklara odaklanma eğilimleri, meslek şovenizmi, idari yapı üzerindeki vesayet anlayışları ve sınırlanmış ilgi ve ilişkileridir.

Kamu yönetimi denetçilerinde mesleki etik kültürün geliştirilebilmesi için; hizmet standartları ve mesleki etik kurallarının belirlenmesi, bunların eğitiminin yapılması ve kuralların kültür olarak yerleşmesini sağlayacak yapısal mekanizmanın oluşturulması zorunlu bulunmaktadır. Bu mekanizmanın oluşturulması için de; Kamu Denetçileri Koordinasyon Kurulu kurulması, denetçilerin açıktan atanma usulüne son verilerek, kurum içinden tedarik usulünün uygulanması, aynı kurumda çalışmakta olan merkez denetim elemanlarının “denetçi” unvanı ile birleştirilmesi, denetçilerin performans denetimlerinin yapılması, denetçiliğin dercelendirilmesi ve denetim birimlerinde etik komiteleri ile kalite kontrol sistemi oluşturulması gerekmektedir.

Bünyamin ÖZGÜR
Gümrük Başkontrolörü
Gümrük Müsteşarlığı



Anahtar Kelimeler: Etik, etik ilkeler, etik kültür, etik devleti, kamu yönetimi, denetim, denetçi etiği.

1. GİRİŞ

Son yıllarda dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel değişimin doğmasına yol açtığı yeni kamu hizmeti anlayışı ile bağlantılı olarak “yönetimde etik” kavramı gündeme gelmiş, Türkiye’de de kamu görevlilerinin uyacakları meslekî ve etik ilke ve kuralları belirlemek, bunların uygulanmasını gözetmek, kamu görevlilerinin görevlerini eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yapmalarını sağlamak ve etik kültürü ülkemizde benimsetmek ve yerleştirmek amacıyla, 08.06.2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 5176 sayılı Kanunla, Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur.

Kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden beklemeye hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından hazırlanan “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” de 13.04.2005 tarihli, 25785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu düzenlemelerle, kamu yönetiminde etik kuralların hâkim kılınması için en üst makamda olanlardan en alt düzeyde bulunanlara kadar bütün kamu çalışanlarının etik kuralları benimsemesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, kamu yönetimi sisteminde bulunan ve önemli yetkiler kullanmakta olan denetçilerde de etik kuralların hâkim olduğu meslek kültürünün geliştirilmesi büyük önem arz etmektedir.

Bugün ülkemizde denetçi, iç denetçi, kontrolör, müfettiş ve denetmen gibi çok değişik unvanlarda denetim elemanları bulunmakta olup, bu yazımızdaki “denetçi” kavramı, bunların tamamını kapsayan anlamda kullanılmaktadır.

2. ETİK KONUSUNA GENEL YAKLAŞIM

2.1. Etik Kavramı

Etik kavramı, Yunanca “karakter ve davranış” anlamına gelen “etos” sözcüğünden türetilmiş olup, felsefenin, ahlaki değerleri inceleyen dalıdır. Ahlak kavramının İngilizce karşılığı olan “morality” ise Latince “moralis” sözcüğünden türetilmiş olup, “görgü ve gelenek” anlamlarına gelmektedir. Ahlak, bireyin doğru ya da yanlış davranışlar arasında bir ayırım yapması ya da yapabilme becerisine sahip olması olarak da tanımlanmaktadır. Bu haliyle ahlaki davranış, bireyin, toplumun iyi ya da doğru saydığı kimi standartlara uygun davranması olarak değerlendirilmektedir. Ahlak, genellikle insanların kendisine göre yaşadıkları bir ilkeler topluluğu, bir kurallar toplamı anlamına da gelmektedir. Böylece, meslek ahlakı, siyasal ahlak ve evlilik ahlakı gibi değişik alanların ahlakından söz etmek mümkündür. Etik ise ahlaktan farklı olarak, bu tür davranışları felsefi olarak inceleyen ve açıklamaya ve son çözümlemede değerlendirmeye çalışan felsefi soruşturma alanıdır. Etik, insana ne yapması ya da ne yapmaması gerektiğini öneren bir dizi değerler bütünüdür. Bu değerleri ödevler, erdemler, ilkeler ve toplumun çıkarları olarak dört kümede incelemek mümkündür. Ödev, kişinin işgal ettiği rolden beklenen davranışlardır. Erdem, iyi bir insanı tanımlayan özelliklerin tümüdür. İlkeler, davranışları biçimlendiren temel doğrulardır. Toplumun çıkarı ise toplumun genelinin yararına olan her türlü eylemdir. Bir bütün olarak incelendiğinde bu değerler bütünü, etik davranışın çerçevesini belirlemektedir (Özdemir, 2008: 182). Böylece etik, insanlarla ilişkilerdeki yüz ifadesini ve ses tonunu dahi içine alan nezaket kurallarından, yasalara ve hukuk anlayışına uymayan yasaları değiştirme gayretine kadar, yazılı ve/veya yazısız, iyi ve doğrunun tüm gereklerini içine almakta ve insanın bunlara uygun hareketlerine de etik davranış denilmektedir. Aralarındaki kısmi farklılıklarına rağmen, Türkiye’deki genel eğilime uygun olarak, etik ve ahlak kavramları yazımızda eşanlamlı olarak kullanılacaktır.

2.2. Kamu Yönetiminde Etik Kültürü Geliştirme İhtiyacının Ortaya Çıkışı

Bir toplumun var olabilmesi ve varlığını devam ettirebilmesi için, bireylerinin benzer algılama ve anlayış ile ortak değerlere sahip olması sosyolojik bir zorun-

luluktur. Bunlarla oluşan kurallar bütünü, iki bireyin ilişkisinden başlamak üzere, aile, kabile, millet ve ilişkiler ağı içinde yaşayan çok daha geniş toplumlar ve hatta insanın hayvan ve bitki gibi tabiat unsurları ile ilişkilerini de kapsar. Bu toplumsal kurallar, aralarındaki geçişgenlikle birlikte, toplum düzeni bakımından atfedilen önem derecesine göre nezaket kuralları, gelenekler, ahlak kuralları ve töre olarak anılmıştır. Bu kuralların bazılarının toplumsal deneyimlerin birikimi sonucunda oluştuğu genel kabul görmekle birlikte, özellikle büyük oranda evrensel olup, toplumsal sistemlerin temeli niteliğinde olanların kaynağının ilahi mi yoksa beşeri mi olduğu konusunda farklı kabuller ve inançlar bulunmaktadır. Kaynağının ilahi veya beşeri olması bir yana, gerçek olan şu ki, genel kabul görmüş kuralların hâkim olmadığı toplumların huzur ve güvenlik içinde yaşaması mümkün değildir. Medeniyetler de ancak böyle ortamlarda oluşup, gelişebilmektedir. Öte yandan, toplumsal huzur açısından bakıldığında, önemli olan, bireylerin bu kuralların kaynağının ne olduğu konusundaki düşüncelerinden ziyade, insanların bunlara içten bir kabulle uymalarıdır.

Toplumun yönetim erkini elinde bulunduranlar, tarihi süreç içinde bu kurallardan toplumsal düzenin devamı bakımından önemli gördüklerini yazılı hale getirerek yasalastırmışlar, bunların herkes tarafından kabul edilmesini sağlamak amacıyla da aykırı davranışları suç sayarak, maddi-fiziki yaptırımlar belirleyip uygulamışlardır. Bazı suçlarla ilgili olarak, yasal yaptırımların yanısıra, sosyal yaptırımlar da olmaktadır. Ancak yazılı hale getirilmemiş kuralların yaptırımı sadece toplumsal niteliktedir. Bunlar ayıplamadan soyutlamaya kadar değişik ağırlıklarda olabilmektedir.

Dünyadaki yönetim biçimleri, yönetenlerle yönetilenlerin ve yönetimi etkileme imkânı olan güç odaklarının aralarında tarih boyunca süregelen mücadele ile demokratikleşme sürecine girmiştir. Bu mücadele, bir yönden çıkarların kendi aralarında ve diğer yönden de çıkarıcılarla ahlakçılar arasında olagelmıştır ve hâlâ devam etmektedir.

Bu süreçte, devlet-vatandaş ilişkisinde “insan” önemli hale gelmeye başlamış, zamanla “insan hakları ve özgürlükleri” kavramları gündeme gelmiş, bu bağlamda kamu yönetiminin (devletin) “vatandaşlara hizmet örgütü” olduğu anlayışı gelişmiştir. İnsan onurunu

gözetilen anlayışların yaygınlaşması ve yaşam kalitesi ile vatandaş mutluluğunun tesisi için disiplin sağlayıcı kanun devletinin yeterli olmadığı görülmesi, adalet sağlayıcı ve huzur verici hukuk devletini oluşturma idealini ortaya çıkarmıştır.

Diğer yandan, bu süreçte, kamu yönetimi ile özel sektör arasındaki ilişkiler de değişim göstermiş, özel sektörü sınırlayıcı ve engelleyici devlet anlayışından, kamunun genel çıkarlarını da gözeterek özel sektöre yol açıcı ve onu destekleyici devlet anlayışına doğru kayma oluşmuştur.

Anlaşılabileceği üzere, toplumların yönetim esaslarının yazısız kurallardan hareketle yazılı kurallara, buradan kanun devletine ve sonra da hukuk devletine evrilmesiyle devlet gücünü kullananların vatandaşa ve vatandaşlar tarafından oluşturulan ekonomik ve sivil örgütlenmelere karşı tavrında olumlu değişimler meydana gelmiştir. Bu iyileşmeler oldukça, devletten beklentiler de değişmektedir. Bugün gelinen noktada; kamu çalışanlarının mevzuata uyma zorunlulukları bulunmasının, uymayanlara müeyyideler getirilmesinin ve hatta hukuk devleti anlayışını yaygınlaştırma gayretlerinin dahi arzu edilen devleti oluşturmadığı; kamu ve özel sektörde yolsuzlukların önlenemediği, kamu görevlilerinin takdir yetkilerini kullanma biçimleri ile yönetilenlere davranış tarzlarının, idare edilenlerin beklentilerini karşılayacak nitelikte olmadığı görülmektedir. Kamu yönetiminin her seviyesinde bulunan çalışanların dürüst ve adaletli olmalarının yanında, mevzuata mantıksız bağlılıkları ve katı uygulamaları değil, kuralların amacına uygun olarak “sağduyu” ile uygulamaları beklenmekte ve muhataplarına “insanca” davranmaları istenmektedir. Bu da, yetki kullananların her yönleriyle “iyi (erdemli) insan” olmaları ile mümkün olabilecektir. Böyle bir yönetim, herkesin ortak çıkarlarına, huzur ve mutluluğunun oluşmasına hizmet edecek ve arzulanın hayatın gerçekleşmesine yardımcı olacaktır.

Bir kamu çalışanının iyi insan olması, kanunlara bağlı, üstlerine sadık ve itaatkâr olmasının ötesinde bir kavramdır. İyi insanın nasıl olması gerektiği ve nasıl oluşturulabileceği sorusu, insanlık tarihi boyunca düşünürlerin gündemde olmuş ve dinler de esasen iyi insan oluşturmaya çalışmıştır.

Nezaket kuralları, gelenekler, ahlak kuralları, töre



ve yasalar olarak sınıflandırılmakta olan toplumsal kurallar, genel olarak bunların konulması ve korunmasında etkin olanların “iyi” ve/veya “doğru” olarak kabul ettikleri anlayışların ürünüdür. Bunlar güçlülerin kuralları gibi görünse de çoğunluğun doğrularına aykırı ise uzun süre uygulanamazlar.

İyi ve doğru görecelidir, zamana ve mekâna göre değişkenlikleri vardır. Buna rağmen insanlığın temel ilkeler bazında genel ve ortak anlayışı da bulunmaktadır. Adalet, doğruluk, dürüstlük, sevgi, saygı, alçakgönüllülük, çalışkanlık, üretkenlik, cesaret, sabır, ölçülülük, bağlılık, şefkat, merhamet gibi ilkelere uygun davranışlar, dünya toplumlarının hemen hemen hepsinde hâkim kültürlerin insanlarda bulunmasını arzu ettiği niteliklerdir. Bunlar insanlığın evrensel ve temel ilkeleridir, her zaman geçerlidirler, değişmezler ama onlara yüklediğimiz anlamlar ile onları kavrayışımız ve uygulama biçimimiz değişir. Bunlara uyulması, insanların ve toplumların mutluluğunu, gelişmesini ve refahını sağlar. İyi insanlar, başka insanlardan önce ilkelere sadıktırlar. Bu ilkeler insanlığın ortak paydasıdır ve herkesin ruhunun derinliğinde vardır. Öyle ki, bu ilkelere uymayanlar bile onları savunurlar veya kendilerini savunur görünmek zorunda hissederler. Öte yandan, insanlar ilkelere uymama potansiyelini de taşırlar, ilkelere bağlılıkları ile hayatlarına uygulamaları genellikle bütüncül değildir ve durumsallıklar gösterir. Buna rağmen, ilkelilerin zıttını ifade eden kavramlar olumsuz anlamlar taşır ve haksızlık, yalan, nefret, zulüm, tembellik, korku, ihanet, saygısızlık vb, toplumlarca olumlanmayan ve istenilmeyen davranışlardır. (Covey, 2003: 28-31)

İnsanların “özdeki iyilikleri”, evrensel insanlık ilkelerine bağlılıklarının, “iyi insan olarak algılanmaları” ise bu ilkelerin içinde yaşadıkları toplumun canlı kültüründeki anlaşılma ve hayata uygulanma biçimleri ile uyumlu olmalarının ve görünmelerinin bir sonucudur. Böylece iyilik, bir yönüyle evrensel, diğer yönüyle de yereldir.

İnsanların ve çalışanların iyiliği, kültürlerce her zaman olumlanan ve istenilen bir husus olmasına rağmen, kamu yönetiminde topluma hâkim olma ve onu disipline etme, özel sektörde de azami kar sağlama odaklı anlayışların egemen olması hallerinde yönetimler, toplumun iyi insan idealinin “işlerine gelmeyen” yönlerini kurumsal amaçları açısından “zararlı” -en

azından yararsız- görmüş, toplumsal ideallere uygun davranışları “fazla iyi” bulmuştur. Fazla iyi olanların, “iyiliklerinden zarar gelmeyecek” yerlerde istihdam edilmesi tercih edilmiş, mesela veznedarların ve bekçilerin “emin ve dürüst” olmalarına gayret edilmiş, ancak “kıvrak, üstlerine sadık ve onların talepleri ile her zaman uyumlu” olanlar ise üst görevlere getirilebilirlerden sayılmıştır. Hala da gerek kamuda, gerekse özel sektörde yönetici atanmasında etkin olanların çoğunun ve birçok yöneticinin yaklaşımı bu yöndedir. Bu yaklaşımın egemen olduğu kurumlar kazanıyor gibi görünürken, uzun dönemde toplum ve dolayısıyla da kurumlar kaybetmektedirler.

Başka bir deyişle, toplumda ve özellikle de yönetimde bulunanlarda iyiliğin (erdem) hâkim olmaması, bir müddet sonra herkesin zararına neticeler doğurmaktadır. Yönetimlerdeki yozlaşmaların ve yolsuzlukların, bunlardan fayda sağlıyor gibi görünen güç sahiplerinin dahi zararlarına ve rahatsızlıklarına sebep olması, insanlığın başlangıcından beri “ahlakçı damar” tarafından savunulagelen ve zaman zaman da yönetimlerde etkili olan insanlık ilkelerine ilgiyi zorunlu kılmıştır. Herkesin kazanmasının; ancak tüm insanların ve özellikle de yönetim gücünü kullananların, kanuni gerekliliklerin yanısıra, insanlığın diğer ilkelere de uygun davranışları ile mümkün olabileceği; kuralları belirleyiciler tarafından da kabullenilmeye başlanmıştır.

Bunların neticesinde kamu yönetimleri, bireylerin iyi davranmasının temeli olan ve yazılı olmayan toplumsal kuralları da yazılı hale dönüştürerek, nezaket kurallarından hukuk kurallarına kadar, tamamını çalışanlarının zihnine ve kalbine yerleştirmek için sistemler oluşturma ve bireyleri inşa edecek yeni bir kültür oluşturma çabasına girmiştir. Böylece, bir bakıma, toplum sağduyusunun iyi insan anlayışı ile yönetimin tercih edilen çalışan kavramının ortak zeminde buluşması süreci başlamıştır.

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, ifşa-atçı koruma, etik kurullar, etik eğitim, ombudsman, etiquity, etik görevliler, etik-zeka ve dış denetim olguları önem kazanmıştır. (Berkman, 2010: 6)

Etik davranış, mevzuat kurallarına uymayı da kapsamakla birlikte, hukuk anlayışına uygun olmayan mevzuat hükümlerini “inisiyatifleri ölçüsünde” hukuki uygulamaları sağlayacak biçimde yorumlamayı ve bu hükümleri hukuka uygun hale dönüştürmek için mücadeleye etmeyi de gerektirir. Etik anlayış, savunucularına bu sorumluluğu da yüklemektedir. Bu nedenle, günümüzün “**hukuk devleti**” idealinin yerini, zamanla “**etik devleti**” (veya etik devlet) ideali alacaktır.

Sürecin başarısı, yönetim gücünü ve bu gücü etkileme imkânını elinde bulunduranların, iyiliği, yani etik ilkelere uymayı, sadece yönetilenlerden beklemeyip, kendi uygulamalarında da tercih etmelerine bağlıdır. Bu durum tüm kamu teşkilatlarının çalışanlarınca her zaman sıkı biçimde takip edilmektedir. Atamaya yetkili olanların etik ilkelere uymalarının en önemli göstergelerinden biri, kamu yönetiminde takdire dayalı olarak yapılan yönetici vb atamalarda liyakat ilkesinin gözetilmesidir. Bu atamalarda, görevin gerektirdiği nitelikleri üst seviyede taşımayan yakınların, hemşerilerin, siyasi taraftarların veya buna benzer bazı alt sosyal grup mensuplarının tercih edilmesinin, çalışanlar üzerinde çok olumsuz etkileri olmaktadır. Bu tepkiler kamu yönetimindeki otoriter anlayış ortamında açıkça ifade edilemeseler de çalışanların etik ilkelere uyma eğilimlerini önemli ölçüde azaltır.

Devletin varlık sebebi, vatandaşlarının güvenlik, huzur ve mutluluğunu sağlamaktır. Yönetim ve denetim tarzlarının, mal, hizmet ve bunlara bağlı olarak da mutluluk üretimini arttırabilmesinin sınırları vardır. Otoriter yöntem, alt düzeyde üretim kapasitesine sahip olmakla birlikte, bir sosyal yapının başıboşluktan ve kargaşadan düzenli yapıya geçirilmesi aşamasında kısa bir süre için faydalı, hatta zorunlu olabilmektedir. Ancak, gerek düzenin oluşturulması sürecinde, gerekse otoritenin hakim olmasından sonra, çalışanlara liderlik yapılarak onların niteliklerinin ve sorumluluk duygularının geliştirilmesi ve buna paralel olarak yetkilerinin ve inisiyatif alanlarının arttırılması yoluyla teşkilatların geliştirilmesi gerekir. Bunlar yapılmayıp otoriter yöntem devam ettirildiği takdirde, üretim ancak alt düzeyde ve kalitesiz olarak devam edebilir. Bu da huzursuz teşkilatlar ve mutsuz vatandaşlar oluşturur. Gelişmenin sağlanabilmesi için, yetki sahiplerinin etik ilkelere bağlı, demokratik liderliğe dayanan dönüştürücü anlayışları ve buna uygun uygulamaları ile güvenilir bir model olmaları lazımdır. Herhangi

bir teşkilatta, otoriter yönetim ve denetim anlayışları etik ilkelere bağlı liderliğe dönüştürülmedikçe, yönetilenlerin ve denetlenenlerin kapasitelerini ve zekâlarını kullanmaya gayret ettikleri bir yapının ve kültürün oluşması ve buna bağlı olarak da kalitenin ve mutluluğun üretilmesi mümkün olamaz.

2.3. Kamu Görevlilerinde Görülen Etik Dışı Davranışlar

Kamu yönetiminde en sık karşılaşılan etik dışı davranışlar arasında haksız mal edinme, irtikap, ihtilas, zimmete para geçirme, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma, görevin gerektirdiklerini yapmaktan kaçınma, yetkiyi kötüye kullanma, gücün istismar edilmesi (korkutmak ve işkence yapmak), kayırmacılık ve ayrımcılık yapmak, ihmal, yaranma (dalkavukluk), hakaret, kötü alışkanlıklar, dedikodu ve araçlar yoluyla iş yürütme gibi eylem ve uygulamalar bulunmaktadır. Ancak, kamu yönetiminde etik dışı davranışlardan bahsedildiğinde pek çok insanın aklına “yolsuzluk” ve yolsuzluğun yaygın bir türü olan “rüşvet” gelmektedir. (Özdemir, 2008: 187)

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin konumlarından kaynaklanan kamusal yetkilerini kişisel çıkarları ya da özel amaçları için yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanmalarınıdır. Yolsuzluk bu bakımdan, maddesel (bedel içerikli) yolsuzluk ve dayanışma içerikli yolsuzluk olmak üzere iki bölüme ayrılabilir. Bedel içerikli yolsuzluk, rüşvet ve zimmet gibi maddi kazanç sağlama ile ilgili suçları kapsar. Dayanışma içerikli yolsuzluk ise yakınları ve hemşerileri kayırma (nepotizm), sözü geçer kişileri kayırma ve siyasi temelli kayırma olarak sınıflandırılabilir. (Berkman, 2010: 2)

2.4. Davranış Tarzlarına Göre Kamu Görevlilerinin Sınıflandırılması

Toplumda olduğu gibi, kamu görevlileri içinde de etik kurallara uygunluk bakımından farklı davranışlar her zaman olmuştur. Seçilmiş, atanmış veya kariyerden gelen kamu görevlilerini, etik/ahlaki açıdan üç uygulama kalıbı içinde toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi, ahlaka uygun olmayan davranışlarda bulunan “çıkarıcı-yoldan çıkarıcı”; ikincisi, temsil ettiği değerlere karşı yansız ya da göreliliği esas alan uygulamalarda bulunan “görevci” ve üçüncüsü de temsil ettiği ahlaki temel alan, kamu yararı ve kamu çıkarını



gözetilen davranışlarda bulunan “ahlakçı/etikçi” kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin bu üç farklı davranış tarzları aşağıda açıklanmıştır. (Şen, 2010: 22, 23)

2.4.1. Yoldan Çıkarıcı (Çıkarıcı-Ahlaksız) Kamu Görevlileri

Ahlaki yok sayan yoldan çıkarıcı görevliler, ahlaki ya da manevi içerikten yoksun davranışlarda bulunmaktadır. Bu kişiler ilkesizdir; fırsatlar ve yeterli özendirici koşullar oluştuğunda, kişisel kazanç için her türlü durumu değerlendirirler. Yoldan çıkarıcı görevliler şunları yapar:

- Ahlak dışı ya da yasadışı uygulamalarda bulunur, başkalarını da kendi davranışlarına dâhil eder, yalan söyleyerek olanları gizler.
- Elindeki belge ve bilgileri kendi çıkarları için kullanır, bilgiyi diğer görevlilerden ve halktan gizler.
- Başkalarının ahlaki zayıflığından ve yanlışlarından yararlanır, onları kullanır; böylece kendi parasal ya da başka tür kazançlarını artırır.
- Ahlaklı davranış içinde bulunanlara ya da ahlak dışı veya yasa dışı olayları ortaya çıkaranlara (ihbarcılara) düşmanca tavır alır, onları dışlamaya ve yıldırmaya çalışır.
- Yasaya karşı hileli uygulamalara girişerek yanlışlık ve haksızlıkları maskeler ya da sırf iktidar uğruna güç kullanır.
- Kişisel kazancını ya da gücünü arttırmakta bir araç olarak devlet yönetimindeki konumunu ve görevlerini kullanır.
- Toplumsal sorunlara, -bu sorunlar savurganlık, verimsizlik, adaletsizlik yaratsa bile- kendi kişisel yararı açısından bakar.
- Kamusal gereksinimleri önemsemez.
- Kamu görevlilerinin yasa dışı ve ahlak dışı uygulamaları hakkında bilgi sahibi olmadığını söyler ya da bunları gülererek karşılar.
- Sistemi en üst düzeyde kişisel, ailesel ya da iş ortağının çıkarları açısından düzenlemekte hiçbir sakınca görmez.

- Yargısal kararlar, anayasal haklar, hukuk anlayışı, insan hakları ve değerleri konusunda demagoji yapar veya önemsemez.
- Sorumluluktan kaçmak ve işlemin amacını engellemek suretiyle prosedürler üzerinde yoğunlaşır.
- Krizleri önleme, onlarla mücadele etme ve ortaya çıkmadan önleme gibi hususlara ilgisizdir.

2.4.2. Değer Yargısı Olmayan ya da Göreliliği Temel Alan (Görevci) Kamu Çalışanları

Bu gruba giren kamu görevlileri, örgüt kültüründeki olumlu ya da olumsuz değişimlere uyum sağlamak için, itaatkâr anlayışla görev yapar ya da davranış değişikliği gösterir. Bu anlayışa sahip görevliler, yanlış bir şey yapıldığını açıkça görse ve ahlaki bakımdan uygun olmayan bu olaydan kişisel olarak rahatsızlık duysa da amirlerini izler, otoriteye karşı koymaz ve emirlerle uyar. Halk arasında yaygın kullanılan tabirle, “gözlerini kapar, vazifesini yapar”. Ahlaki bakımdan çifte standart uygulanmasını hoş görür. Söz konusu kamu görevlileri şu tutum ve davranışları sergiler:

- Hiçbir yasa dışı ya da ahlak dışı eyleme girmez, başkalarını da bunlara katmaz, ama gerekli olduğu zamanda da bu eylemleri gerekli mercilere ihbar etmez, açığa çıkmasını sağlamaz.
- Bilgiyi aktarma konusunda, içinde bulunduğu koşullara göre farklı yaklaşımlar gösterir; istenen bilginin en azını verir ve örgütü kötü gösterecek bilgileri gizler.
- Hemen hemen hiç riski olmayan büyük bir kazanç olasılığı bulunmadıkça, kişisel olarak ya da başkalarıyla birlikte hiçbir haksız eylemde bulunmaz.
- Tam olarak bekleneni yapar, bunun dışına fazla çıkmaz ve “hiçbir sorun istemiyorum” tutumuyla hareket ederek sorun çıkarmaz.
- Öncelikle kendisinin ya da örgütünün varlığı ve devamlılığıyla ilgilenir, iş arkadaşlarının ahlaksal sorunlarıyla karşılaştığında riski olmayan bir tutum takınır.
- Hizmetlerden yararlanan bireylerden ya da hizmetlerin niteliğinden ya da etkinliğinden çok, kuralları esas alır.

- Olumsuzlukları gizleyerek “sadakat” gösterisinde bulunur.
- İşi, “emekliliğine dek zamanını verdiği şey” olarak görür.
- Anayasal haklara ve insan haklarına karşı ilgisiz davranır.
- Amaç ve içerik ile ilgili konulardan daha çok, yapı ve süreçle ilgili konulara daha fazla dikkat sarf eder.

2.4.3. Değerleri Temel Alan (Ahlakçı/Etikçi) Kamu Görevlileri

Ahlakçı kamu görevlisinin odağında ilkeler vardır. Adalet, doğruluk, dürüstlük, sevgi, saygı, alçakgönüllülük, çalışkanlık, üretkenlik, cesaret, sabır, ölçülülük, bağlılık, şefkat, merhamet gibi ilkeleri; tümünü birden gözeterek, birinin diğerini etkisizleştirmesine meydan vermeden, dengeli olarak hayata geçirir. Ahlaklı yönetim uygulamalarının altında, temel ilkeler bulunduğu ve “başkalarının sana yapmasını istemediğin şeyleri sen de başkalarına yapma” özdeyişine inanır. Değerleri temel alan bir yönetimin özünde bulunan bir amaç olarak, kamu yararını gözetir. Bu anlayışa sahip kamu görevlileri şöyle tutum ve davranışlarda bulunur:

- İşini olanakların elverdiğince en iyi biçimde yapmaya çalışır, başkalarını da böyle yapmaya yönelir ve yeterliği temel alan bir yükselme sistemini ve anlayışını destekler.
- İşlerini iyi yapanları savunur, ihbarcıları destekler ve korur.
- Başkalarını ahlak ve yasa dışı uygulamalara sevk etmez ya da sokmaz, başkalarının ahlak ve yasa dışı eylemlerine göz yummaz ya da böyle bir davranışı hoş görmez.
- Açık ve dürüst iletişimi sürdürür, bilgiyi yalnız yasal ya da ahlaksal gereklilikler olduğunda gizler.
- Üstlerine ve kişilere değil, ilkelere sadıktır.
- Ahlak dışı ya da yasadışı bir şeyi yapması istendiği zaman üstlerine hayır demeyi bilir.

- İşlerin yürütülmesinde bir rol modeli olarak hizmet görür; halkın hizmet gereklerine duyarlılıkla yanıt verir ve tepkide bulunur.
- Denetimindeki insan, para ve malzeme kaynaklarını, toplumun gereksinimlerini en iyi karşılayacak biçimde kullanır.
- Hukuka, yasalara, anayasal haklara ve insan haklarına uygun bir şekilde davranır.
- Halkın yararına hizmette bulunur ve amaç, hizmet ve ihtiyaçlar üzerine yoğunlaşır.
- Krizleri önleme ve onlarla mücadele etme konusunda kapasitesini geliştirmeye çalışır.

3. KAMU YÖNETİMİ DENETÇİLERİNİN ETİK İLKELERİNE DAİR DÜZENLEMELER

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkeleri “görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygın ve güvenilir olma, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı, savurganlıktan kaçınma, yetkilerini aşarak bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyanda bulunmama, bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, eski kamu görevlileriyle ilişkiler, mal bildiriminde bulunma” olarak belirlenmiş ve bunların ne anlama geldiği açıklanmıştır. Denetçiler de, birer kamu görevlisi olarak, bu ilkelere uymakla yükümlü bulunmaktadır.

Bu Yönetmelikten ayrı olarak, Başbakanlıkça “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik” 14.09.2010 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur. Bu Yönetmeliğin amacı, 25.05.2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan denetim görevlilerinin uyacakları meslekî etik



"Denetim birimlerinde bugüne kadar oluşmuş bulunan kurumsal kültür, kamu yönetiminde yakın zamanlara kadar hâkim olan 'buyurgan ve otoriter devlet" anlayışının tabii bir uzantısıdır ve otokratiktir. Bu kültür, kamuoyunda da kendisinden korkulan çağrışımlı 'müfettiş' kavramıyla simgeleşmiştir. Denetim elemanlarının çağrıştırdığı imaj, Orhan Kemal'in Müfettişler Müfettişi adlı eserinde çok güzel betimlediği 'havalı, sert, itiraz edilemez' ve tabir caizse "burnundan kıl aldırmayan', tavır ve davranışları ile vatandaşlara 'mühim bir devlet büyüğü' olduğuna karar verdiren ve bu haliyle kendisine 'Türkiye umum müfettişler başmüfettişiymiş' dediren bir kişiliktir"

davranış ilkelerini belirlemektir. Yönetmelikte geçen "denetim görevlisi" kavramı, "denetim birimlerinde başkan ve başkan yardımcısı kadrolarında bulunanlar da dâhil olmak üzere denetim, teftiş, soruşturma, kontrol, ön inceleme, inceleme ve araştırma görevini yapmak üzere değişik ad ve unvanlar altında istihdam edilen veya görevlendirilenleri" kapsamaktadır.

Bu Yönetmelikle, denetim görevlilerine ilişkin etik davranış ilkeleri,

- Tarafsızlık ve nesnellik
- Eşitlik
- Dürüstlük
- Gizlilik
- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Yetkinlik ve meslekî özen
- Nezaket ve saygı

Olarak belirlenmiş ve her ilkenin ne anlama geldiği ve nasıl uygulanacağı maddeler halinde açıklanmıştır.

Ayrıca, denetim birimlerinde uyulması gereken etik kurallar konusunda iki kuruma ait düzenleme bulunmaktadır. Bunlar, "Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları" ve "Maliye Teftiş Kurulu Etik İlkeler ve Temel Mesleki Nitelik Standartları"dır.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunca belirlenmiş olan Kamu İç Denetçileri Meslek Ahlak Kuralları; iç denetim mesleği ve uygulamasıyla ilgili "İlkeler" ile iç denetçilerden beklenen davranış tarzını tanımlayan "Davranış Kuralları"ndan meydana gelmektedir. Bu düzenlemede, iç denetçilerin uymaları gereken ilkeler "dürüstlük, tarafsızlık, nesnellik, bağımsızlık, gizlilik ve yetkinlik (ehil olma)" olarak belirlenmiş ve Davranış Kuralları bölümünde de bu ilkelerin davranışlara nasıl yansımaları gerektiği açıklanmıştır. Ayrıca, uygulama ve yürütme ile çıkar çatışmasına dair açıklamalar yapılmıştır.

Maliye Teftiş Kurulu Etik İlkeler ve Temel Mesleki Nitelik Standartları ise başlıkları itibarıyla şöyledir.

- Adil olma ve hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılık
- Doğruluk, dürüstlük
 - Çıkar çatışmasından kaçınma
 - Kamusal bilgilerin doğru kullanımı
 - Mesleki konumun doğru kullanımı
 - Kamu kaynağının doğru kullanımı
- Zihnî özgürlük
 - Bağımsızlık
 - Tarafsızlık
 - Nesnellik
 - Önyargısızlık
- Mesleki yetkinlik ve mesleki gelişime önem verme

"Milletimizin ve Devletimizin ihtiyacı; odasına korkmadan girilebilen, çekinmeden konuşulabilen, problemler rahatlıkla anlatılabilen, danışılabilen, çözümler konusunda yardımcı istenilebilen, suçlu olduğunu düşündüğü kişilerin de hukuku olduğunu ve onlara cezayı yetkililerin vereceğinin bilinciyle, soruşturmalar esnasında onlara da insanca davranan ve önünde içten gelen gerçek bir saygıyla ceket iliklenen, kısaca etik ilkeleri içine sindirmiş ve mesleklerini icra tarzları ilkelerle örgülenmiş denetim elemanlarıdır"

- Kurul dışı çalışma ilkeleri
- Sosyal ilişkiler
 - Eski meslektaşlarla ilişkiler
 - Nezaket ve saygı

4. DENETÇİLERDE ETİK KÜLTÜRÜN GELİŞTİRİLMESİ

4.1. Kamu Yönetimi Deneticisinin İşlevi

Yönetim insanlara yetki vermekle yürütülür. Bir kişinin doğrudan yönetemeyeceği kadar büyüyen organizasyonlarda, işlerin yürütülebilmesi için yetki aktarımı gerekir. Bu aktarım, en üsttekinin bir altından itibaren işlerin en üst amir adına, onun yerine yürütülmesi içindir. Bu durum, farklı tarzlarda da olsa, işlerin aynı amaç için yapılmasını gerektirir.

Yöneticiler, işlerin yürüyüşünü evrak akışı sırasında bizzat denetlerler. Ancak bu, tüm yöneticilerin her şeye hâkim olduğu anlamına gelmez. Müdür düzeyinde bu hâkimiyet mümkündür ve olmalıdır. Ancak daha üst yöneticiler yürütülen tüm işlemleri görmezler. İşte bu aşamada üst yönetici adına yetkilendirilmiş olan deneticilerin görevlendirilmesi zarureti doğar ve böylece yönetimin bir yan işlevi olarak, idari faaliyeti olmayan ve sadece denetim için yetkilendirilmiş görevliler ortaya çıkar. Başka bir deyişle, denetim,

aslında yönetimin bir işlevidir ve teşkilatta işlerin gereken şekilde iyi yapıp yapılmadığının incelenmesi ve tespit edilmesidir. Bu tespitle birlikte, aksaklıkların ne olduğu ve iyi yapılabilmesi için ne gibi tedbirler alınması gerektiğinin belirlenmesi ve bu konuda öneriler getirilmesi de denetim faaliyetinin tabii uzantısıdır. Kamu yönetimi denetçileri, kurum içi faaliyetlerin ve/veya kurum dışında özel sektörün denetimini yapar; bazıları denetim alanlarındaki mevzuata aykırı işlemlerin soruşturmasını da yürütürler.

4.2. Denetçilerin Mevcut Kültür Yapısı ve Değişim İhtiyacı

Ülkemizde denetçilerin dürüstlük bakımından genellikle olumlu imajları vardır. Zaman zaman, iktidar karşıtlarını sıkıştırmak, zora sokmak ve tasfiye etmek için kullanıldıklarına dair söylemler dile getirilse de, bunun yaygın bir inanç olmadığı görülmekte ve toplumda saygın bir meslek olarak kabul edilmektedirler. Birçok kurumda denetim elemanlarının kariyer nitelikli olan mesleklerine özel sınavlarla ve haklarında ön araştırma da yapılarak alınması, girişlerini müteakip de geleneksel katı meslek disipliniyle yetiştirilmeleri, içlerinde yolsuzluğa bulaşanların, kamunun diğer alanlarına göre daha az olmasını sağlamaktadır. Ancak bu durum etik problemlerin de az olduğu anlamına gelmemektedir. Buradaki etik problemler, daha ziyade mesleği icra tarzı ile idari yapı ve denetlenenlerle ilişkiler alanında yoğunlaşmaktadır.

Denetim birimlerinde bugüne kadar oluşmuş bulunan kurumsal kültür, kamu yönetiminde yakın zamanlara kadar hâkim olan "buyurgan ve otoriter devlet" anlayışının tabii bir uzantısıdır ve otokratiktir. Bu kültür, kamuoyunda da kendisinden korkulan çağrışımlı "müfettiş" kavramıyla simgeleşmiştir. Denetim elemanlarının çağrıştırdığı imaj, Orhan Kemal'in Müfettişler Müfettişi adlı eserinde çok güzel betimlediği "havalı, sert, itiraz edilemez" ve tabir caizse "burnundan kıl aldırmayan", tavır ve davranışları ile vatandaşlara "mühim bir devlet büyüğü" olduğuna karar verdikten ve bu haliyle kendisine "Türkiye umum müfettişler başmüfettişiymiş" dedikten bir kişiliktir. Bu imaj yakın zamana kadar hem denetleyenler, hem de denetlenenlerce neredeyse genel bir kabul görmüştür. Teftişine gidilen idarede müdürün çay ikramının reddedildiğine, bir müfettişin, taşradaki müdürün yolsuzluğunu yakaladığında "Bunu yaparken hadi



"Ülkemizde 1970'lerden beri çok değişimler oldu ve şükür ki artık müfettişler 'Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcileri' değiller"

Allah'tan korkmadın da, peki müfettişten de mi korkmadın?" dediğine, müdürün odasına kapısı tekmeyle açılarak girildiğine, mesleğe yeni girmiş olanlara "bir memurun nasıl fırçalanacağını" uygulamalı olarak gösterildiğine, ifadesi alınacak kişinin boş duran koltuğa değil de odanın ortasına konulan bir sandalyeye oturtulduğuna, ifadesinin alınması saatlerce süren kişinin sonunda bayıldığına dair hikâyeler anlatılır.

Mesleğe 1976 yılında başlamış olan bir Başmüfettiş tarafından samimiyetle kaleme alınmış olan aşağıdaki satırlar; denetleyen ve denetlenenlerin meslek hakkındaki algısını, denetlenenlerin davranışlarını ve bunların müfettişte uyandırdığı duyguları çok güzel anlatması bakımından dikkate değerdir.

"...Her şeyden önce müfettişlik mesleği çok mu çok havalı bir meslek idi. Müfettişler genellikle ciddi bir yüz ifadesine sahip olurlar; göğüsleri dışarıda, karnırları içeride olacak şekilde dikkat çekici bir eda ile yürürlerdi. ...Müfettişler kâğıt üzerinde Bakan'a bağlı gözükseler de, aslında yeryüzünde bağlı oldukları bir makam yoktu. Olsa olsa kendileri Tanrının yeryüzündeki temsilcileri olabilirdi. Gerçekten de, ...yetkileri nedeniyle müfettişleri, Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcileri olarak kabul etmemek için hiçbir neden yoktu... Müfettişler idarecilerle görüşmelerini genellikle randevusuz ve ansızın yapar, bu esnada odaya girerken, sekreterin 'içerde feşmekan bey var efendim' şeklindeki yalvarmalarına aldırmaz etmeden, hızlı bir şekilde odaya girerlerdi. Buna karşılık, herhangi bir kimse görüşmek üzere Müfettişe gittiğinde, müfettişin odasına girmeden önce en az üç kere ceketinin düğmelerinin ilikli olup olmadığını kontrol ederdi." (Tüyen, 2007: 160, 162) "... duvara adeta sırtlarını sürterek, tamamen saygı edasını kuşanmış vaziyette elleri ceketlerinin düğmelerinde, odasına gireceği müfettişin kapısını tıkladı cesaretini toplamaya çalışan çok kimse bugün gibi gözlerimin önünden gitmez. Hey gidi günler hey." (Tüyen, 2009: 31)

Bu satırları okuyunca, müfettişle görüşmek zorunda

olan insanların o anlara ait duyguları ile müfettişler hakkındaki düşüncelerini merak etmemek elde değildir. Acaba o insanlar "saygı edasını kuşanmış vaziyette" iken, hangi duygular geçiyordu içlerinden ve acaba tüm bu saygılı görünüşleri, gerçekten hissettikleri bir saygının mı ifadesi idi?

Ülkemizde 1970'lerden beri çok değişimler oldu ve şükür ki artık müfettişler "Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcileri" değiller. Türkiye'deki birçok şey gibi kamu yönetimi ve denetim elemanlığı da değişiyor ve değişmek zorundadır. Ama bu değişim henüz çok yetersizdir. Şimdilik değişen; müfettişin odasına girecek olanın, ceketinin düğmelerinin ilikli olup olmadığını en az üç kere değil de, "en az iki kere" kontrol etmesi ve koridordan geçerken sırtını duvara "sürtmeden" yürümesidir. Kamu yönetimimizde etik ilkeleri yeteri kadar önemsemeyen otoriter yönetim ve otokratik denetim anlayışının, etik ilkelere ve demokratik liderliğe dayanan dönüştürücü anlayışa evrilmesi sağlanmadıkça; kalite üretilmesinin temeli olan, yönetilenlerin ve denetlenenlerin kapasitelerini ve zekâlarını kullanmaya yöneldikleri bir yapının ve kültürün oluşması mümkün olmayacaktır.

Denetim elemanlarının böyle davranmalarının sebebi, bu kişilerin "kötü" insanlar olmaları değildir. Büyük çoğunluğu ülkesi, milleti ve kurumu için iyi şeyler yapmayı samimiyetle isterler. Fakat kuruma girdiklerinde "içine doğdukları" gelenekselleşmiş kültürün kısa zamanda yerleştirdiği zihinsel yapı ve grupsal önyargılar; onların düşüncelerini, "bu 'iyi'nin ancak kendi güçlerini ve grup çıkarlarını da koruyan yeniliklerle oluşturulması gerektiği" şeklindeki kalıpla sınırladığından, davranış tarzlarının nelere yol açtığını ve kurumsal sorunların gerçek sebeplerini göremezler, görmezden gelirler ve meselelere kazan-kazan zihniyetiyle çözüm üretemezler. Bu tutum, çoğu ego merkezli olan insanoğlunun genel ve olağan yaklaşım tarzı olup, aşılabilmesi özel çaba gerektirir. Bu çaba ise, mevcut ve baskın kültür ortamında zor olduğundan az seçilen yoldur. Çünkü grupsal kalıplardan kurtulabilen, farklı düşünen ve davranan meslek mensupları, diğer mensuplarca kınanır, hatta suçlanabilirler. Bu durum da sosyal baskı oluşturur ve farklı davranmayı büyük oranda engeller.

Milletimizin ve Devletimizin ihtiyacı; odasına korkmadan girilebilen, çekinmeden konuşulabilen, prob-

lemler rahatlıkla anlatılabilen, danışılabilen, çözümler konusunda yardımı istenilebilen, suçlu olduğunu düşündüğü kişilerin de hukuku olduğunu ve onlara cezayı yetkililerin vereceğinin bilinciyle, soruşturmalar esnasında onlara da insanca davranan ve önünde içten gelen gerçek bir saygıyla ceket iliklenen, kısaca etik ilkeleri içine sindirmiş ve mesleklerini icra tarzları ilkelerle örgülenmiş denetim elemanlarıdır. Özel sınavlar ve araştırmalarla seçilen, yüksek zihinsel kapasiteye sahip olan ve iyi mevzuat öğretilen denetim elemanları; en az mevzuat bilgileri kadar insan duygularını ve ruhunu da bilmeli, mesleklerinin icrasını egolarının ilkel yanının tatmin aracı olmaktan kurtararak, denetledikleri insanlara bilgece rehberlik edebilecek birikime ulaşmalı; etkinliklerinin, yarattıkları korku seviyesi ile değil, çalışanların en kaliteli hizmeti üretmeye yönelmelerine yaptıkları katkıları ile ölçülebileceğinin bilincine varmalıdırlar. (Özgür, 2010: 13)

4.3. Denetçilerde Etik Kültürün Geliştirilmesinin Önündeki Zihinsel Engeller

Denetçilerin mesleğe seçilme ve yetiştirilme usulleri ve kısmen idari yapının dışında ve bağımsız çalışmaları sebebiyle, yolsuzlukla mücadelenin serdengeçtileri olarak görülebilirler. Bu yönleri sebebiyle, etik davranışlarının daha da geliştirilmesi ve denetim birimlerinde etik kültürün hâkim kılınması, idari yapıya göre daha kolay olabilir. Ancak, mevcut denetçi kültüründen kaynaklanan birtakım zorluklar ve engeller de bulunmaktadır.

Esasen dışarıdan yaptırım zorlamaları ile değil, içsel bir tutum olması gereken etik davranışların kurum kültürlerine hâkim kılınması çabalarında da bu engellerin izleri hissedilmektedir. Bu bağlamda, Maliye Teftiş Kurulu Etik İlkeler ve Temel Mesleki Nitelik Standartlarında “zihni özgürlük” kapsamında sayılmış olan “bağımsızlık” ilkesinin açıklamasında bulunan “*Maliye Müfettişlerinin Bakana bağlı olarak görev yapmaları bağımsızlıklarının teminatlarından biridir. Ayrıca Maliye Müfettişlerinin atanma ve görevden alınmalarının üçlü kararnameyle yapılması da bağımsızlıklarını kuvvetlendiren unsurlardandır.*” ifadesi çok dikkat çekicidir. Bu ifadeden anlaşıldığına göre, bakana bağlı olmayan ve atanma ile görevden alınmaları üçlü kararnameyle yapılmamakta olan kamudaki diğer denetçilerin, bir etik gereklilik olan bağımsızlıklarını korumaları pek mümkün olamayacaktır.

Gelenekselleşmiş düşünce tarzlarının ve zihinsel kalıpların değişimi çok zordur. İnsanlar, mantıksal olarak uygun buldukları birçok konuda, “duygularının tepkileri” ile karşılaşır ve içsel çelişkiler yaşarlar. Bu nedenlerle, gerekli olduğu kabul edilenlerin içselleştirilmesi ve uyum süreci, duruma göre kısa veya uzun bir zaman alabilir. Denetçilerin zihinsel engellerinin, etik kültürün bütün unsurlarıyla benimsenmesinde ciddi dirençler oluşturacağı öngörülebilir.

Kamu kurumları, güçlerini hissettirmek ve mevcut alışkanlıklarını değiştirmemek için büyük bir savaşım verirler. Ancak değişim ve gelişimi de reddetmezler, ama bunu yapabilecek bilgi ve beceri ile donatılmadıkları için bu gücü kendilerinde bulamazlar. Değişim ve gelişimin ihmal edilmemesi gerektiğinin farkında olsalar da, içlerine sindiremedikleri için değişime direnç gösterirler (Peker ve Aytürk, 2000: 14). Birçoğu mevcut halde kendilerini güçlü ve hâkim hissetmenin verdiği tatmin duygusunu bırakmak istememe gibi insani sebeplerle, otoriter yaklaşımların yol açtığı verimsizliği görmezden gelir, değişim için gayret göstermez ve hatta değişimin Devleti zayıflatacağını öne sürerler. Bu durum onların kötü niyetli insanlar olmalarından kaynaklanmaz. Geleneksel yönetici ve deneticilerle görüştüğümüzde, en otoriter olanı dahi size amacının “yolsuzlukları engellemek ve kaliteli hizmet üretimi olduğunu” söyleyecektir. Bazıları, işlerini samimiyetle ve neredeyse bir ibadet aşkıyla yaparlar. Birçoğu değişimi bir yönleriyle gerçekten istese de, kendilerine ve astlarının niteliklerine olan güvensizlikleri ile otoriteyi ve kontrolü kaybetme korkuları, astlarını yetkilendirerek katılımcı-demokratik yönetimi ve rehber deneticiliği uygulamalarına engel teşkil eder.

Kamu yönetimi denetçilerinde etik kültürün geliştirilmesinin önündeki başlıca zihinsel engeller şunlardır:

1. Oluşturulmuş yüksek ego düzeyleri: Denetçiliğe girişten itibaren başlayan “yoğurma” süreci, yenileri bir yandan ezerek biçimlendirirken, diğer yandan da “biz her şeyin en iyisini biliriz; bizim en kötümüz, idarenin en iyisinden de iyidir” bilincini yerleştirmekte; kendisinin her konuda “en iyi, en güçlü” olduğu yolundaki inanç, tevazuyu ortadan kaldırmakta ve bu inanç her alanda doğru olamayacağından, bazen anlamsız inatlara ve gereksiz güç gösterilerine yol açmaktadır. Bu durum, öğrenilmiş olan “doğrularını”



"Mesleki etik ilkelerinin temel işlevleri üç başlık altında toplanabilir:

- Yetersiz ve ilkesiz üyeleri ayırmak,
- Meslek içi rekabeti düzenlemek,
- Hizmet ideallerini korumak"

sorgulamayı ve yeni nitelikler kazanmayı engelleyen en önemli unsurdur.

2. Kendilerini denetlenemez hissetmeleri: "Denetleyen zaten güvenilen insandır ve onların denetlenmemeleri gerekir" düşüncesi, denetçilerin çoğunda mevcuttur. Denetçilerin görevlerini bağımsız olarak icra etmeleri ve kararlarını hiçbir etki altında kalmadan objektif olarak vermeleri mesleğin gereği olmakla birlikte bunun, işlerini tamamıyla kendi ölçülerine göre yapacakları anlamına gelemeyeceği de açıktır. Denetçilerin de işlerini yürütme tarzları ve verimlilikleri gibi yönlerden uygun mekanizmalar oluşturularak denetlenmeleri lazımdır.

3. Olumsuzluklara odaklanma eğilimi: Denetçilerin birçoğu, işlere ve insanlara olumsuz yanlarını ve hatalarını bulma amacıyla bakmayı mesleğin gereği olarak görürler. Bu durum meslek hayatları kadar, aile ve çevre ilişkilerini ve dünyaya yaklaşımlarını da etkiler.

4. Sınırlanmış ilgiler ve ilişkiler: Denetçilerin birçoğunun, biraz da mesleğin gereği gibi öğretildiğinden, sosyal ilişkileri ve ilgi alanları kısıtlıdır. Yetiştirilme aşamasında yoğun olan mevzuat ilgisi de çoğunda zaman içinde azalır. Denetçilerin büyük kısmı, bir bakıma dar bir fanusta yaşarlar.

5. Meslek şovenizmi: Birçok denetim biriminde, mesleki dayanışmayı, meslek (unvan) şovenizmine dönüştürme eğilimleri ve "bizim en kötümüz başkasının en iyisinden de iyidir ve başkalarına karşı her durumda sahip çıkılıp desteklenmelidir" anlayışı görülmektedir. Özellikle mesleğe açıktan (ilk defa memuriyete atanma suretiyle) eleman alma usulü benimsenmiş olan denetim birimlerinde bu eğilim daha fazladır. Bu kişiler, kendilerini teşkilatın bir parçası olarak değil, ayrı ve onun varoluş amaçlarından bağımsız, denetimini yaptıkları idari yapıyı bir rakip ve bir yolsuzluk örgütü gibi görmekte; diğer yandan da neredeyse, teşkilatın

onların denetlemeleri için var olduğu zihniyetine kapılmaktadırlar. Bu anlayış, denetçiliğin işlevi ile çelişmekte ve "milletin devlet için var olduğu" inancı ile paralellik arz etmektedir. Bu durum ise, devletin ve kurumların varlık gerekçesi ve hedefleriyle, denetim birimlerinin kültürleşmiş örtük anlayışları ve hedefleri arasında uyumsuzluk doğurmaktadır. Hâlbuki verimli ve etkin bir kamu yönetimi için ulusal, kurumsal, birimsel ve bireysel hizmet anlayışları arasında uyumluluk bulunması bir zorunluluktur.

6. İdari yapı üzerindeki vesayet anlayışları: Birçok kamu kurumunda belirli meslek gruplarından oluşan "oligarşik bürokrasi" hâkimdir. Bazı kurumlarda da bu oligarşik bürokrasiyi, merkez ve taşranın önemli yönetim makamlarının çoğunda bulunan denetim elemanları oluşturmaktadır. Bu durum, idari yapının genel nitelik seviyesi karşısında bir zorunluluk gibi görülmekte ve gösterilmektedir. Bu izah tarzı ilk bakışta doğru gibi görünse de; idaredeki nitelik seviyesi düşüklüğünün çok eski yıllardan beri süregeldiğinin, bu süreçte etkili yönetim makamlarının denetçiler tarafından elde tutulduğunun ve söz konusu seviye düşüklüğündeki sürekliliğin, uygulanan yönetim politikalarının sonuçlarından biri olduğunun gözden kaçırılmaması gerekir. Üst yönetimin denetim elemanlarının hâkimiyetinde bulunmasının, idari yapı için nitelikli eleman temininin zor olduğu çok eski yıllarda geçici bir süre faydalı olduğu kabul edilebilir. Ancak bu hâkimiyet, söz konusu zorluğun yıllar önce aşılmasından beri, Teşkilatların verimli hizmet üretiminin önünde bir engel haline dönüşmüştür.

Bu engeller aslında iç içedir ve hangisinin hangisini doğurduğu da tartışılabilir. Ancak, gerçek olan şu ki denetçilerinde etik kültürün geliştirilebilmesi için öncelikle bu engeller üzerine gidilerek, bunları ortadan kaldıracak sistemler uygulanmalıdır.

4.4 Denetçilerde Etik Kültürün Geliştirilmesi İçin Yapılması Gerekenler

Deneticiler, diğer kamu görevlileri gibi, işlevleri sebebiyle yetkilendirilirler ve böylece bir güç sahibi olurlar. Meselenin esası, bu gücün nasıl kullanıldığı ve kullanma ilkelerinin ne olduğudur. Kişinin bilgi ve becerileri ile bireysel ve kurumsal gücünü hangi amaçlar için ve nasıl kullanacağını, insanın temel niteliği olan karakter özellikleri ve değerler sistemi belirler.

İyi bir denetçide mevzuat bilgisi, iyi iletişim ve çalışkanlıktan ayrı olarak, iyi karakter ve bunun göstergesi olan etik davranışların da bulunması gerekir. Diğer bir deyişle, denetim elemanlarında, işlerini layığıyla yapabilmeleri için çok iyi mevzuat bilgisi yanında belirli davranış niteliklerinin de bulunması beklenir. Denetçilerden beklenen davranışların oluşturulabilmesi için bir meslek etiği ve bu etiğe dayalı kurum kültürü oluşturulması zorunluluğu bulunmaktadır.

Meslek etiği; bir meslek grubunun, mesleğe ilişkin olarak oluşturup koruduğu, meslek üyelerini belirli şekilde davranmaya zorlayan, kişisel eğilimlerini sınırlandıran, yetersiz ve ilkesiz üyeleri meslekten dışlayan, meslek içi rekabeti düzenleyen ve hizmet ideallerini korumayı amaçlayan mesleki ilkeler bütünlüğüdür. Genel anlamdaki etik yaklaşımlarının, meslek alanlarında somutlaşan biçimlerine de, meslek etiği denilebilmektedir.

Mesleki etik ilkelerinin temel işlevleri üç başlık altında toplanabilir:

- Yetersiz ve ilkesiz üyeleri ayırmak,
- Meslek içi rekabeti düzenlemek,
- Hizmet ideallerini korumak.

Görüleceği üzere meslek etik ilkelerinin işlevleriyle, çalışanların kalitesine göre başarılı çalışanlar ile başarısız çalışanları ayırmak ve sunulan ürünün kalitesini yükseltmek amaçlanmaktadır. (Koçberber, 2008: 70) Denetçi etiğinin geliştirilebilmesi, denetim birimlerinde oluşturulacak kültürün, belirtilen meslek etiği işlevlerini etkinleştirilmesiyle mümkün olabilecektir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle, denetçileri de kapsayan etik ilkelerin belirlenmiş olması ve bunlara dair eğitimler verilmesi, önemli adımlar olmakla birlikte, meslek etiğinin zihinlere ve gönüllere yerleştirilmesi için yeterli değildir.

Denetimde etik ve demokratik anlayışa geçilebilmesi için gereken, öncelikle kendine güven ve cesaretle, denetim paradigmasının sorgulanması ve otoriter-otokratik tarzın nelere yol açtığına açık yüreklilikle görülüp kabullenilebilmesidir. Geleneksel otoriter kültür ve yönetim yapısı içinde yetişmiş ve egosunu

aşamamış olan birçok kişiden bu güven ve cesareti beklememiz aşırı iyimserlik olur. Bu durum, kamu yönetimimizde bir kısır döngü oluşturmaktadır. Demokratik yönlü etik değişim, toplumun devlet algısı ve buna bağlı olarak taleplerindeki gelişime paralel olarak kamu yönetiminde de yavaş yavaş ve sancılı biçimde gerçekleşmektedir. Ancak, sisteme hâkim olan yönetim ve denetim anlayışı ile güç dengeleri nedeniyle bu değişim uzun zaman alacak ve ne yazık ki bu süreçte toplum kalitesiz hizmete mahkûm olmaya devam edecektir. (Özgür, 2010: 13, 14)

Denetçilerde etik kültürün geliştirilmesi ve hâkim kılınması için yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir.

1. Mesleki etik davranış ilkeleri eğitimi yapılması:

Etik kavramı, bu kavramın kişisel, toplumsal, kurumsal ve kamusal hayattaki önemi ile, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ve Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelikle belirlenmiş olan ilke ve kurallar, yapılacak sistematik toplantılarda denetçilere anlatılmalı, bunların uygulamaya nasıl geçirileceği ile davranışlarda nasıl somutlaşacağına örnek olaylarla tartışılması sağlanmalıdır.

2. Etik ilke ve kuralların uygulanmasını ve bir kültür olarak yerleşmesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması:

Etik kültürün oluşması için kuralların belirlenmesi ve eğitim zorunlu olmakla birlikte, kesinlikle yeterli değildir. Kuralların hayata geçirilmesini, benimsenmesini ve bir kültüre dönüşebilmesini sağlamak üzere, kaldıraç etkisi yaratacak nitelikteki düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu düzenlemeler yapılmadan, sadece etik eğitimleri ile arzu edilen neticeye ulaşılmaya çalışılması, arabanın motorunu çalıştırmayıp, sürekli arkasından iterek hedefe varmaya çalışmak gibidir.

Bu mekanizmanın kurulması, aşağıdakilerin yapılmasıyla mümkün olabilir.

a. Kamu Yönetimi Denetçileri Koordinasyon Kurulu kurulması: Mevcut durumda kamu yönetimi içinde faaliyet göstermekte olan bütün denetim birimlerinin çalışmalarını koordine etmek, tâbi olacakları standart mevzuatı belirlemek ve bunların uygulanmasını denetlemek üzere bir koordinasyon kurulu oluşturul-



"Etik kültürün oluşması için kuralların belirlenmesi ve eğitimi zorunlu olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir. Etik ilkelerin benimsenmesini, hayata geçirilmesini ve bir kültüre dönüşmesini sağlamak üzere kaldırıcı etkisi yaratacak nitelikte düzenlemelere ihtiyaç vardır"

ması gerekli bulunmaktadır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu ve bu alanda oluşturulmuş bulunan mevzuat iyi bir örnektir. Bu Kurulun yapısının yeniden düzenlenmesi, görev ve yetki alanının tüm denetçileri kapsayacak biçimde genişletilmesiyle ihtiyacın giderilmesi mümkün olabilir.

b. Denetçilerin, açıktan atanma usulüne son verilerek, kurum içinden tedarik usulünün uygulanması: Denetçi yardımcılığına atanacakların, teşkilatta belirli hizmeti ve performans notu bulunan merkez ve taşradaki kariyer uzmanlar ile müdür ve daha üst görevlerdeki içinden sınavla seçilmesi uygundur. Denetim elemanlarının idare dışından temin edilmesi, idari yapı için nitelikli eleman temininin zor olduğu yıllarda faydalı olmuştur. Ancak bu zorluğun bulunmadığı günümüz şartlarında bu sisteme geçilmesi her yönden faydalı olacaktır.

c. Aynı kurumda çalışmakta olan merkez denetim elemanlarının "denetçi" unvanı ile birleştirilmesi: Mevcut durumda, müfettiş ve kontrolör unvanlarının idare nezdinde otokratik imajları vardır ve denetim birimlerinde hâkim kurumsal kültürler de bu yöndedir. Denetimin özlenen yapıya kavuşabilmesi için, sözkonusu imajın ve kültürün değiştirilmesi şarttır. Ancak, Müfettiş ve Kontrolör unvanları korunarak, denetim elemanlarının meslek algıları ile mesleği icra tarzlarının değiştirilmesi de, idarede çalışanların denetim elemanları hakkındaki imajlarının dönüştürülmesi de mümkün değildir. Unvanının, idari yapıda tarihi tecrübelerin yerleştiği ürkütücü ve korkutucu imajının gücünden yararlanmayı sürdürmek isteyen bir unvan sahibinin, görevini yaparken etik davranışlar sergilemesi beklenemez. Bu dönüşüm sürecinin başlatılabilmesi için, öncelikle kamudaki müfettiş ve kontrolör gibi korkutma ile bütünleşmiş unvanlar kaldırılmalı

ve özlenen etik yaklaşıma uygun imaj doğuracak yeni bir unvan belirlenmelidir. Tabii bu kişilerin ilk yaklaşımda unvanlarına sahip çıkması ve değiştirilmesine karşı durması anlaşılabilir insanî bir tavidir. Ancak, mevcuda sıkı sıkı sarılmakla veya sarılanları haklı görmekle dönüşüm gerçekleştirilemez. Hatırlanmalıdır ki, unvanlar insanların "kendisi" değildir. Unvanlar insanlara sadece görev, yetki ve sorumluluklar verir; kişiliğine değer katmaz. Denetim elemanları, Milletimizin, Devletimizin ve kurumlarımızın, mesleklerinde ihtiyaç duyduğu dönüşümün gerektirdiği, özlük haklarında azalmaya ve hizmet alanında daralmaya sebep olmayan, denetim işlevini daha etkin ve faydalı hale getirecek olan yeni bir unvanı rahatlıkla kabul edebilmelidirler. Tarih boyunca nice unvanlar gelmiş ve geçmiştir. Hayatın gereklerine ve şartlarına göre değişimi-gelişimi içinden üretemeyen kişiler ve kurumlar, bir süre sonra değişime zorlanır; ancak değişip gelişebilenler işlevselliğini sürdürür ve yaşar. İhtiyaçları görmezden gelerek unvanlarını ve iş anlayışlarını kutsallarıymış gibi korumaya çalışanlar ise gelişemez, işlevselliklerini sürdüremez ve yok olurlar.

d. Denetçilerin performans denetimlerinin yapılması: Denetleyenlerin de denetlenerek, buradan elde edilen bilgilerin, çalışmalarının ve davranışlarının beklenen biçime dönüştürülmesi amacıyla kullanılması gerekir. Bu değerlendirmenin yürürlükte bulunması raporları ile yapılması sağlıklı değildir. Bunun için, denetim birimlerinin kendi iç yapılarında uygulayacakları performans ölçümü yanında, birimin verimliliğini kurum dışından denetleme sistemi de oluşturulmalıdır. Oluşturulacak performans değerlendirme sistemi bütüncül olmalı, performans kriterleri, denetçilerden beklenen yetkinlik seviyelerinin ölçülmesini sağlayacak biçimde belirlenmelidir. Bunlar, "denetçi faaliyetleri yetkinlikleri" ve "temel nitelik (karakteretik davranış) yetkinlikleri" olmak üzere iki ana gruba ayrılmalıdır. Değerlendirme sonucunda denetçiye "Performans Karnesi" verilmeli, belirli aralıklarla yapılacak değerlendirmelerdeki notların seyri izlenmeli ve denetçiler eksik oldukları yönlerde eğitilmelidir.

e. Denetçiliğin derecelendirilmesi: Denetçiler için, 3 veya 4 derece oluşturulmalı, bir denetim biriminde bulunanlar, performans ve niteliklerindeki değişimlere göre üst veya alt dereceye atanmalı, bu durum maaşlarını da etkilemelidir. Bu sistemle, mevcut durumda denetim elemanlarının çoğunda yeterli sına-

"Yönetimin bir işlevi olan denetim, işlerin gereken şekilde iyi yapılıp yapılmadığının incelenmesi, tespit edilmesi ve iyileştirmeler için öneriler getirilmesi olduğundan, iyi bir kamu yönetimi için denetçilerin de etik ilkelere uygun davranmaları zorunlu bulunmaktadır"

vının verilmesinden itibaren başlayan kendini yetiştirme çabasındaki azalma ve mevzuat dışındaki konularla pek ilgilenmeme eğilimi büyük oranda ortadan kaldırılarak, şimdikinden çok daha dinamik, olgun ve faydalı bir meslek grubunun oluşturulması sağlanmış olacaktır.

f. Denetim birimlerinde etik komiteleri oluşturulması: Denetim birimlerinin, icrai işleri yürütmekte olan idari yapının dışında olmaları sebebiyle, denetçilerin kendi içlerindeki otokontrol sisteminin ayrıca geliştirilmesi zorunludur. Bu kontrol mekanizmasının bir unsuru olarak; denetçilerde meslek etiğinin geliştirilmesi amacıyla çalışmalar yapmak ve belirli bir süre görev yapmak üzere, birimdeki denetçilerin sayısına göre 3 veya 5 kişiden oluşan ve denetçilerin gizli oyları ile seçilen etik komite kurulması yerinde olacaktır.

g. Denetim birimlerinde kalite kontrol sistemi oluşturulması: Denetçilerin çalışmalarının ve yazdıkları raporların hizmet standartlarına ve etik ilkelere uygunluğuna katkıda bulunmak amacıyla kalite kontrol mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir.

5. SONUÇ

Toplumların yönetim esaslarının yazısız kurallardan başlayarak yazılı kurallara, kanun devletine ve hukuk devletine evrilmesiyle, devlet gücünü kullananların vatandaşa ve vatandaşlar tarafından oluşturulan ekonomik ve sivil örgütlenmelere karşı tavrında olumlu değişimler meydana gelmiştir. Bu iyileşmeler oldukça, devletten beklentiler de değişmektedir. Bugün gelinen noktada; kamu çalışanlarının mevzuata uyma zorunlulukları bulunmasının, uymayanlara müeyyideler getirilmesinin ve hatta hukuk devleti anlayışını yaygınlaştırma gayretlerinin dahi arzu edilen devleti oluşturamadığı; kamu ve özel sektörde yolsuzlukların

önlenemediği, kamu görevlilerinin takdir yetkilerini kullanma biçimleri ile yönetilenlere davranış tarzlarının, idare edilenlerin beklentilerini karşılayacak nitelikte olmadığı görülmektedir. Kamu yönetiminin her seviyesinde bulunan çalışanların dürüst ve adaletli olmalarının yanında, mevzuata mantıksız bağlılıkları ve katı uygulamaları değil, kuralların amacına uygun olarak "sağduyu" ile uygulamaları beklenmekte ve muhataplarına "insanca" davranması istenmektedir. Bu da, yetki kullananların her yönleriyle "iyi insan" olmaları ile mümkün olabilecektir.

Bu gelişmeler, insanlarla ilişkilerdeki yüz ifadesini ve ses tonunu dahi içine alan nezaket kurallarından hukuk kurallarına kadar, yazılı ve/veya yazısız, iyi ve doğrunun tüm gereklerini içine almakta olan etik kavramını gündeme getirmiş ve kamu görevlilerinin etik ilkelere uygun davranması önem kazanmıştır.

Bunların neticesinde kamu yönetimleri, etik kuralları yazılı hale dönüştürerek, tamamını çalışanlarının zihnine ve kalbine yerleştirmek için sistemler oluşturma ve bireyleri inşa edecek yeni bir kültür oluşturma çabasına girmiştir. Böylece, bir bakıma, toplum sağduyusunun iyi insan anlayışı ile yönetimin tercih edilen çalışan kavramının ortak zeminde buluşması süreci başlamıştır. Zamanla, "hukuk devleti" idealinin yerini de "etik devleti" (veya etik devlet) ideali alacaktır.

Yönetimin bir işlevi olan denetim, işlerin gereken şekilde iyi yapılıp yapılmadığının incelenmesi, tespit edilmesi ve iyileştirmeler için öneriler getirilmesi olduğundan, iyi bir kamu yönetimi için denetçilerin de etik ilkelere uygun davranmaları zorunlu bulunmaktadır. Deneticiler, diğer kamu görevlileri gibi, işlevleri sebebiyle yetkilendirilmekte ve böylece bir güç sahibi olmaktadır. Meselenin esası, bu gücün nasıl kullanıldığı ve kullanma ilkelerinin ne olduğudur. Kişinin bilgi ve becerileri ile bireysel ve kurumsal gücünü hangi amaçlar için ve nasıl kullanacağını, insanın temel niteliği olan karakter özellikleri ve değerler sistemi belirler. İyi bir denetçide mevzuat bilgisi, iyi iletişim ve çalışkanlıktan ayrı olarak, iyi karakter ve bunun göstergesi olan etik davranışların da bulunması gerekir. Ancak denetçilerde etik meslek kültürünün yerleşmesinin önünde zihinsel engeller bulunmaktadır ve bunlar, etik kültürün bütün unsurlarıyla benimsenmesinde ciddi dirençler oluşturacaktır.



Etik kültürün oluşması için kuralların belirlenmesi ve eğitimi zorunlu olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir. Etik ilkelerin benimsenmesini, hayata geçirilmesini ve bir kültüre dönüşmesini sağlamak üzere kaldıraç etkisi yaratacak nitelikte düzenlemelere ihtiyaç vardır. Bu düzenlemeler yapılmadan, sadece etik eğitimleri ile arzu edilen neticeye ulaşılmaya çalışılması, arabanın motorunu çalıştırmayıp, sürekli arkasından iterek hedefe varmaya çalışmak gibi olacağından, etik kültürü oluşturacak mekanizmaların kurulması zorunluluk arz etmektedir.

KAYNAKLAR

1. Başbakanlığın 2004/27 sayılı Genelgesi (01.12.2004 tarihli, 25657 sayılı R.G.)
2. Bünyamin ÖZGÜR, Gümrük Teşkilatının Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması, Gümrük Dünyası Dergisi, Sayı 64, 2010/1
3. Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik
4. İç Denetim Koordinasyon Kurulu web sitesi, www.idkk.gov.tr (Erişim: 20.7.2010)
5. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5176 Kanun
7. Maliye Teftiş Kurulu web sitesi, www.mtk.gov.tr (Erişim: 20.7.2010)
8. Murat ÖZDEMİR, Kamu Yönetiminde Etik, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 7, 2008, s. 179-195, <http://iibf.karaelmas.edu.tr/sbd/makaleler/1303-9245/200804007177193.pdf> (Erişim: 8.7.2010)
9. Mustafa Lütfi ŞEN, Kamu Yönetiminde Etiğin Önemi, www.kamu.sakarya.edu.tr/.../kamu%20personelyonetimi/etik.doc (Erişim: 8.7.2010)
10. Ömer PEKER ve Nihat AYTÜRK, Etkili Yönetim Becerileri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000
11. Seyit KOÇBERBER, Dünyada ve Türkiye’de Denetim Etiği, Sayıştay Dergisi, Sayı: 68, Ocak-Mart 2008
12. Stephen R. Covey, Etkili İnsanların 7 Alışkanlığı, Varlık Yayınları, Sayı: 706, 21. Basım, Aralık 2003
13. Ümit Berkman, Değişen Etik Anlayışı ve Yolsuzlukla Mücadele, <http://www.tarim.gov.tr/EtikKomisyonu,EtikKomisyonu.html> (Erişim: 8.7.2010)
14. Zeki TÜYEN, Çeşitlemeler, Nostaljik Takılmalar, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 61, Ekim-Aralık 2007
15. Zeki TÜYEN, Çinili Rıhtım Han Kat: 1 Ya Da Gümrük Teftiş Kurulu, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 68, Temmuz-Eylül 2009