

Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Strateji Arayışı: Devlet Merkezli Yaklaşımdan Toplum ve Paydaş Merkezli Stratejiye Yöneliş

In Search of a New Strategy in the Fight against Corruption:
From State Centric Approach to Society and Stakeholder
Centric Strategy

Ümit Berkman*

Özet: Yolsuzlukla mücadelede ağırlıklı olarak "devlet-baskın" bir yaklaşım ve uygulama esas olmuştur. Yolsuzluğun ve rüşvetin gerçekleştiği bürokrasi, aynı zamanda bu sorunla mücadele için görevlendirilmiştir. Bu yaklaşım ve uygulama yanlış olmamakla birlikte, yetersiz kalmıştır. Zira bürokrasi dışı toplumsal ve sivil aktörlerin, grupların ve kurumların (örneğin paydaşlar, sivil toplum kuruluşları) desteği ve katkısı gerçekleştirilememiştir. Yolsuzluğa karşı savaşımında bu desteği ve katkıyı sağlamak üzere yeni bir anlayış ve strateji geliştirilmeli, "kapalı devre"den çıkış için "toplum ve paydaş merkezli strateji"nin oluşturulması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, yolsuzlukla mücadelede stratejisi, toplum merkezli strateji, toplum merkezli strateji ve STK'lar.

Abstract: In the fight against corruption generally the "state-centric approach" has been dominant. The bureaucracy, where bureaucratic corruption and bribery take place, has been charged with anti-corruption programs. This approach by itself has been mostly inadequate since the support and contribution of non-bureaucratic social and civil actors, groups and organizations (such as stakeholders, non-governmental organizations) have not been realized. What is needed, is a new strategy which would aim and try to mobilize the contribution of social and civil stakeholders; in other words, the state-centric approach should be supported by "society-centric strategy".

Key Words: Corruption, anti-corruption strategy, society centric strategy, society centric strategy and NGOs.

* Dr., yönetim-organizasyon alanında profesördür. Çalışma alanları; İş etiği, Türk iş sistemi ve yönetici kültürü, kamu etiği, kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvettir.

İletişim: Bilkent Üniversitesi, İşletme Fakültesi Bilkent / Ankara.
Ş berkman@bilkent.edu.tr Ş (+90) 532 322 1915.

Giriş

Yolsuzluk maddesel kazanç için (örneğin rüşvet) ya da parasal olmayan bazı özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımı olarak tanımlanabilir (Berkman, 2009: 11).^{1/ 2}

Kamu işlemlerine ilişkin kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, bürokrasinin çeşitli kademelerine yetki devri ve takdir yetkisi tanımak kaçınılmazdır. Zaman zaman ekonomik değer içeren bu kararlar için, karar peşinde olanlar ile karar yetkisine sahip olanlar arasında yasal düzenlemelere ve etik kurallara aykırı bir “işbirliği” oluşabilmektedir. Diğer bir deyişle, bürokrasi ve kamu yönetimi süreci yolsuzluk potansiyeli ve fırsatı taşımaktadır. Nitekim, niteliği ve derecesi farklı olmakla birlikte, yolsuzluk her ülkede görülmektedir (Berkman, 2009: 38–39). Ayrıca belirtmek gerekir ki, küreselleşme ile yolsuzluk ve rüşvet çok daha belirgin bir uluslararası boyut kazanmıştır.³

Yolsuzluk potansiyelinin ya da ihtimalinin gerçekleşmesi bazı etmenlere bağlıdır. Bu etmenlere biraz ileride değinilecektir. Ancak, önce kısaca siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk ayırımı yapılmasında yarar vardır. Siyasal yolsuzlukta siyasal yöneticilerin (seçilmişlerin), yönetsel yolsuzlukta ise bürokraside çalışanların (atanmışların) “baş aktörler” olduğu söylenebilir.⁴ Bu yazıda, yönetsel yolsuzluk ile mücadele, yaklaşım ve strateji açısından incelenmeye çalışılacaktır.

Yolsuzluk Türleri ve İlgili Etmenler

Yönetsel ya da bürokraside yolsuzluk türleri aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir (Berkman, 2009: 25–33):

(1) *Maddesel Bedel İçerikli Yolsuzluk*: Rüşvet⁵, Haraç, Zimmet.

1 Bu kitabın ilk baskısının yapıldığı yıllarda (1983) yolsuzluk ve rüşvet konusu akademisyenlerin pek de yakın durmadığı bir araştırma konusu idi. Nitekim bu kitap, konuyu kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından ayrıntılı inceleyen ilk Türkçe kaynaktır.

2 Yazında bazen “yozlaşma” sözcüğü de kullanılmakta ise de yozlaşma, kamu yönetiminin diğer olumsuz ya da patolojik özelliklerini de içeren daha geniş bir kavramdır (bkz. Örneğin Ergun, 1978; Çulpan, 1980). Öte yandan ülkemizdeki derinliği ve yaygınlığı nedeniyle “kayırma” ve “kayırmacı kültür”, yozlaşma olarak da nitelendirilebilir (bkz. Örneğin Aytaç, 2010).

3 Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Berkman, 2009: 183–207 ve Punch and et.al., 1993.

4 Ayrıntılı bir ayırım sunumu için bkz. Berkman, 2009: 21–25.

5 Rüşvetin değişik sınıflandırmaları yapılmıştır; örneğin “çabuklaştırıcı rüşvet” ve “çarpıtıcı işlem içeren rüşvet”; örneğin “mikro rüşvet” (küçük çaplı rüşvet), makro rüşvet (büyük çaplı rüşvet) ve uluslararası rüşvet için bkz. Berkman, 2009: 184.

(2) *Dayanışma İçerikli Yolsuzluk*:⁶ Yakınları kayırma-kollama (nepotizm ve kronizm), sözügeçer kişileri kayırma (favoritizm), siyasal temelli kayırma (partisanship).

Bu yolsuzluk türlerinin gerçekleşme ihtimali ise bazı etmenlere bağlıdır. Diğer bir deyişle bu faktörler, yolsuzluk olasılığını arttırmakta ya da azaltmaktadır.

Bu etmenler;

- Kişiye ilişkin (örneğin kişinin Etik DNA'sı)
- Verilecek karara ilişkin (örneğin riski yüksek karar)
- Örgüte ilişkin (örneğin örgütün işlevinin niteliği, örgütün kültürü) ve
- Çevreye ilişkin (örneğin bürokrasi dışı sivil denetim mekanizmalarının varlığı ve etkinliği toplumsal kültürün niteliği) etmenler olarak sınıflandırılabilir.⁷

Bu yazıda çevreye ilişkin etmenler ve özellikle bürokrasi dışı denetim yapı ve süreçleri (örneğin sivil toplum kuruluşları, paydaşlar) yolsuzlukla mücadele bağlamında ele alınacaktır.

Yolsuzlukla Mücadelede Geleneksel ya da Devlet Merkezli Yaklaşımın Egemenliği

Yakın zamanlara kadar pek çok ülkede yolsuzlukla mücadelede ağırlıklı olarak “devlet-baskın” bir yaklaşım ve uygulama esas olmuştur. Yolsuzluğun, rüşvetin ve kayırmanın gerçekleştiği bürokrasi, aynı zamanda bunlarla mücadele etmek için görevlendirilmiştir (Berkman, 1979; Heper ve Berkman 2002).

Bu yaklaşım ve uygulama yanlış olmamakla birlikte yetersiz kalmıştır. Zira bürokrasi-dışı toplumsal aktörler ve kurumlar (örneğin paydaşlar, STK'lar) pasif kalmış, devrede olmamış, bunların katkısı ve desteği istenilmemiş ya da aranmamıştır. Diğer bir deyişle “kapalı devre” yönelimi egemen olmuştur.

Bu yaklaşım ve uygulamanın başatlığını anlamak için kamu yönetiminin tarihsel gelişimine kısa da olsa bakmak gerekmektedir.⁸ Bu tarihsel gelişim aşağıda özet başlıklar halinde sunulmaktadır.

6 Bu konuda yakın tarihli bir Türkçe kaynak için bkz. Erdem, 2010 ve Aytaç, 2010. Ayrıca bkz. Aktan 2001: 57-58.

7 Bu etmenlerin ayrıntılı bir incelemesi için bkz. Berkman, 2009: 41-67.

8 Bekleneceği gibi kamu yönetiminin tarihsel gelişimi ülkeden ülkeye bazı farklılıklar göstermiş olup, bürokrasileri türdeş değildir. Diğer yandan genel olarak önemli benzerlikler de taşımaktadır.

Kamu Yönetimi (KY), modern devlet anlayışı ile ilintili olup 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı olgusudur.

- *Dönem*: 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı
- *Dönüşüm*: Sanayi toplumuna geçiş
- *Ekonomik yapı/boyut*: Tarım toplumundan, özel sektör öncülüğünde seri üretimli sanayi ekonomisine geçiş
- *Toplumsal yapı/boyut*: Toprağa bağlı köylüden, kentli işçi sınıfına, küçük esnaftan girişimci sınıfa geçiş
- *Siyasal yapı/boyut*: Monarşiden meclisli, seçime dayalı bir devlet sistemine geçiş (temsilci olarak siyasetçi ve tebaa yerine vatandaş kavramının çıkışı)
- *İdari yapı/boyut (bürokrasi)*: Monarşiye hizmet eden ve ona sadık olan görevliden, kamuya hizmet eden (yani modern devletin görevlisi olan) görevliye geçiş (kamu yararı kavramının etkinleşmesi)

Devlet, toplum ve özel sektör arasındaki yukarıdaki bağlamda oluşan ilişkiler, aşağıdaki KY temel ilkelerini ve standartlarını şekillendirmiştir: *Kamu yararı, etkinlik, verimlilik, ussallık, profesyonellik, liyakat*.

KY'nin gelişimi sürecinde, bürokrasi önemli işlevler üstlenmiş ve ayrıca kamu yönetiminin tüm sorunlarının, yolsuzluk dâhil, azaltılmasında ya da giderilmesinde temel aktör ya da kurum olarak görülmüş ve görevlendirilmiştir. Nitekim, yakın zamana kadar, pek çok ülkede, yolsuzluk ve rüşvet ile mücadelede devlet merkezli yaklaşım ve strateji benimsenmiş ve bu süreçte sorunların odağı olan bürokrasi aynı zamanda mücadelenin öncüsü ve yürütücüsü olmuştur.

Daha önce de belirtildiği gibi, bu yaklaşım ve uygulama yanlış olmamakla birlikte yetersiz kalmıştır. Bu stratejide genellikle aşağıda özetlenen bazı önlemlere başvurulmuştur:⁹

- Yasal yaptırımların ağırlaştırılması
- Yolsuzlukla Mücadele Örgütü kurulması
- Bürokrasideki işlemlerin azaltılması, basitleştirilmesi ve süreçlerin hızlandırılması
- Kamu görevlilerinin mali durumlarına ilişkin düzenlemelerin yapılması

9 Ayrıntılı bir sunum için bkz. Aktan, 2001; Hasanoğlu ve Aliyev, 2007; Berkman, 2009: 146-170.

Türkiye'deki yolsuzlukla mücadele girişimlerinde de bu yaklaşım egemen olmuştur. Son dönemlerden bir örnek vermek gerekirse, *Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK)* ile ilgili yasa Mayıs 2004'de çıkmış ve *Kurul* Ağustos 2004'de atanmıştır.

Etik konusunda çalışmalar, araştırmalar yapmak ve kamu görevlilerine etik konusunda eğitim vermek gibi görevleri bulunan *Kurul*'u oluşturan üyelerin biri hariç tümü “devlet”ten gelmektedir.¹⁰ STK'lardan, paydaşlardan “temsilci” bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle, “sistem içine kapanıktır”.¹¹ “Devlet en iyisini, doğrusunu bilir.” inancı hâkimdir. Bu eğilim devletin iş dünyası ile ilişkilerinde de görülmektedir. İş dünyasına ve iş adamlarına güven zayıftır; “devletin görünür elinin” olması zorunlu sayılmaktadır.¹²

Diğer bir örnek de Resmi Gazete'de yayınlanan ve 2010–2014 yıllarında uygulanacak “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi”nin öngördüğü tedbirlerin niteliğindedir. “Önemeye Yönelik Tedbirler” ve “Yaptırımların Uygulanması ve Toplumsal Bilincin Artırılmasına Yönelik Tedbirler” başlıkları altında öngörülen tedbirler hayli bilinen önlemleri içermekte olup strateji de “klasik” “devlet merkezli”dir. Denetim birimlerinin kapasitelerinin güçlendirilmesi, birimler arası etkin işbirliği sağlanması, MEB ders müfredatlarında dürüstlük konusunun işlenmesi, medyanın rolünün etkinleşmesi gibi önlemler, ancak kısmen yararlı fakat temelde yetersizdir. Ombudsman kurulmasına ilişkin çalışmalar yapılması, ihbarcılarının korunmasına ilişkin düzenlemeler yapılması önerileri ise bir ölçüde daha farklı görünmekle birlikte, devlet merkezli yaklaşım kapsamındadır.

Özetle, ülkemizde yakın zamanlara kadar devlet kurumunun başatlığı ve de sivil örgütlenmenin cılızlığı ve güçsüzlüğü nedeniyle “devlet egemen yapılanma” esas olmuş, kişiler, gruplar, sivil kuruluşlar, iş dünyası ve hatta ticaret ve meslek odaları özerklikten uzak olmuş, devlete ve bürokrasiye bağımlı kalmışlardır.

Durumu biraz da abartarak şu yorumu yapmak olasıdır: çok açık seçik yolsuzluk, rüşvet ve kayırma olayları dışında, idarenin/ilgili kuruluşun sorunu genelde “kendi içinde” (kapalı devre) halletmeye yönelmesi (örneğin kuruluşun itibarını korumak gibi bir saikle); yargının genelde memurdan yana bir

10 11 üyeden oluşan *Kurul*'un, devlet dışı görünmekle birlikte tek bir üyesi de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlardan seçiliyordu. KGEK'nun diğer kısıtlarının bir değerlendirmesi için bkz. Arap ve Yılmaz, 2005; Yüksel, 2005.

11 Ayrıntılı bilgi için bkz. Berkman, 2007: 50–59.

12 Son dönemlerde ise bu itimatsızlık eğilimi azalmıştır. Gelişmeler için bkz. Berkman ve Özen, 2008.

eğilim içinde olması (yakın bir örnek KGEK'nun bazı uygulamalarının iptal edilmesi) ve hayli uzun süren yargı sürecinin “caydırıcılık” ögesinin etkisizleşmesine katkıda bulunması; yürütme ve yasamanın gerekli olan irade ve takipçiliği sürdürememesi önemli makro engeller olagelmıştır. Kaba bir deyişle, devletin yanına sivil bir şeyler eklemek gerekmektedir.

Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Yaklaşım ve Stratejiye Yöneliş

Günümüzdeki toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemlere bakılırsa, özellikle 1980'lerden sonra, küreselleşme sürecinde devlet, toplum ve özel sektör arasında yeni ilişkiler, dengeler ve roller söz konusu olmuştur.¹³ Bu gelişim aşağıdaki başlıklar altında özet olarak sunulmaktadır (Berkman, 2008):

- *Dönem:* 20. yüzyıl sonu 21. yüzyıl başı
- *Dönüşüm:* Sanayi ötesi bilgi, iletişim ve hizmet toplumuna ve uluslar arası/küresel ilişkilerin yaygınlaştığı sisteme geçiş
- *Ekonomik yapı/boyut:* Bilgi, iletişim ve hizmet ağırlıklı profesyonellerin ve nitelikli işgörenlerin talepte olduğu, küreselleşmeye önemli ölçüde entegre olmuş, serbest piyasa kurallarının önemli ölçüde işletildiği bir modele geçiş/yöneliş.
- *Siyasal yapı/boyut:* Sürekli katılıma dayalı, insan hakları odaklı liberal demokrasiye yönelik bir modele geçiş.
- *Toplumsal yapı/boyut:* Hizmet sektöründe çok çeşitli profesyonel işgörenlerin olduğu, birey haklarının ön plana çıktığı, sivil toplum kuruluşları da dâhil çok aktörlü örgütlenmelerin ve etkinliklerin yaygınlaştığı bir modele geçiş.
- *İdari yapı/boyut (yeni bürokrasi):* Üretmekten çok düzenleyici ve denetleyici olmak, bizzat yürütmekten çok yetkilendirici olmak, kuralcılıktan çok misyon bağlamında sonuçlara odaklanmak, elitlikten çok katılım süreçlerini açmak ve ilgili tarafları dikkate almak üzerine dayalı bir modele geçiş/yöneliş.

Kısaca, KY için yeni işlevler, yöntemler ve sorumluluklar söz konusudur. Ayrıca çeşitli uluslararası kuruluşlar, BM, AB ve OECD gibi resmi niteliği olanlar ile, *Uluslararası Saydamlık Örgütü*, *Green Peace* gibi sivil kuruluşlar bu “yeni sistemin” öncülüğünü ve savunuculuğunu üstlenmişlerdir (Berkman, 2009: 183–205; Akçay, 2004).

13 Türkiye bağlamında bkz. Berkman ve Özen, 2008; Al, 2005.

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

- Misyon-Vizyon
- Stratejik yönetim
- Toplam kalite yönetimi
- e-devlet
- Proje yönetimi
- Değişim yönetimi
- Bilgi ve teknoloji yönetimi
- İnovasyon
- Yaşam kalitesi
- En iyi uygulamaların adaptasyonu

Tüm bu gelişmeler bağlamında *KY İlkeleri ve Standartları* listesine ve söylemlerine (etkinlik, verimlilik, ussallık, profesyonellik, liyakat ve kamu yararı) ilaveten aşağıdakiler eklenmiştir. Artık devlet ve toplum arasında yeni bir dengeye dayalı bir “paradigma” söz konusudur (Hood, 1991; Pollitt, 1993; Kickert, 1995).¹⁴ Örneğin vatandaş “müşteri” ya da “hissedar” olarak nitelendirilmekte ve bu bağlamda “hesap sorabilmesi” öngörülmektedir.¹⁵ *Yönetişim, paydaşlar (ilgili taraflar), duyarlılık, saydamlık, hesap verebilirlik, dış denetim, kalite, insan hakları, eşitlik ve ayırım yapmama, vatandaşa güven ve saygı, vatandaş memnuniyeti, kişisel bütünlük, etiklik, çıkar çatışmasından kaçınmak.*

Kamu yönetimi ve bürokrasi artık devleti gözetmek kadar paydaşları da gözetmek ve işlemleri hakkında bilgi ve hesap vererek saydam olmak durumundadır. Bu bağlamda yolsuzlukla mücadelede devlet merkezli yaklaşıma ek olarak, devlet ve bürokrasi dışı sivil ve gönüllü kuruluşlar ve paydaşlar gibi toplumsal aktörlerin ve kurumların devreye sokulması ve katkıları

14 Bu yeni *Kamu Yönetimi* anlayışına ve paradigmaya yönelik hayli eleştiri de yapılmıştır. Örneğin Rhodes (1996) bu gelişmeleri “yönetimsiz yönetim” olarak nitelendirmiştir. Bu noktada ayrıca küreselleşme ve yolsuzluk ilişkisi hakkında kısa bir yorum yapmakta fayda görülmektedir. Nasıl ki bürokrasi evrensel olarak yolsuzluk ve rüşvet için bir potansiyel taşıyorsa, küreselleşme de yolsuzluk ve rüşvet için potansiyel oluşturmıştır. Ancak nasıl bürokrasiyi ortadan kaldırmak düşüncesi gerçekçi değil ise küresel bağlamı da yok saymak gerçekçi değildir. Küreselleşme olmasa da “yerel/ulusal yolsuzluk”, olabilecektir-olmaktadır (Berkman, 2009: 205–206).

15 Türkiye’de akademik çevreler dışında bu terminoloji yaygın olarak ilk defa “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”te kullanılmıştır (Resmî Gazete, 2005). Ayrıca bkz. Gökçe ve Turan, 2008; Ömürgönülşen, 2004.

nın alınması gündemdedir. Diğer bir deyişle, yolsuzlukla mücadelede farklı bir strateji geliştirilmeli ve azami ölçüde toplumu ve paydaşları (ilgili tarafları) etkili kılacak yeni katılım mekanizmaları ve süreçleri oluşturulmalıdır. Örneğin bir kamu kuruluşunun hizmetlerinin değerlendirilmesi teftiş kurulları, üst teftiş kurulları gibi geleneksel denetim organları yerine bir sivil toplum kuruluşu (STK) ile birlikte yapılabilir; hatta bazı durumlarda tamamı bu STK'ya bırakılabilir. Nitekim, örneğin bazı şirketler çevre sorunlarına ilişkin aldıkları tedbirleri ve bunların uygulanma biçimi ve dereceleri ile ilgili denetim ve değerlendirmeleri artık sadece kendileri değil, ama bu konularda etkili ve saygın olan gönüllü sivil kuruluşlar ve vakıflar vasıtasıyla yapmaktadır. Bu kuruluşların denetim ve değerlendirme raporları da İnternet'ten duyurulmaktadır. Bu kuruluşlara ABD'den bazı örnekler şunlardır: *Sierra Club*, *Environmental Defense Fund* (Mc Donald's ile birlikte çalışarak katı atık azaltma programını oluşturdu), *National Wild Life Federation*, *Environmental Research Foundation*.

Benzer bir durum, örneğin bazı üniversitelerin programlarının değerlendirmelerini tecrübeli, tanınmış ve saygın kuruluşlardan istemeleridir. Örneğin İşletme alanında "Association to Advance Collegiate Schools of Business / AACSB"; mühendislik alanında "Accreditation Board for Engineering and Technology / ABET." Diğer bir deyişle, bir hizmet sunan kurumun kendi kendini değerlendirmesi yerine, dış bir kuruluş tarafından ya da örneğin kullanıcılar tarafından değerlendirilmesi daha sağlıklı görünmektedir.

Biraz daha farklı bir uygulama olmakla birlikte, üniversitede öğrencilerin derslerinin öğretim elemanlarını değerlendirmelerini bu bağlamda, yani kullanıcı değerlendirmesi olarak değerlendirmek mümkündür. Bu uygulama ülkemizde de gittikçe artan sayıda üniversite tarafından yapılmaktadır.

Yolsuzlukla Mücadelede Türkiye Bağlamında Yeni Yaklaşım ve Stratejiye Yöneliş

Sonuç olarak, denetim ve değerlendirmenin daha saydam, daha duyarlı olabilmesi ve de hesap verebilirliğin daha üst seviyeye çıkabilmesi bakımından yukarıda özetlenen yaklaşıma ve stratejiye yönelinmesinde büyük yarar vardır. Zaten, yolsuzluğun açığa çıkma olasılığını arttırmak en etkili mücadele önlemi olacaktır.

KY ve yolsuzluk özelinde ve Türkiye bağlamında somutlaştırmak gerekirse, ülkemizdeki bazı sivil ve gönüllü kuruluşların devreye sokulması ve çok

daha etkili katkılarının sağlanması düşünülmelidir. Bu kuruluşlara bazı örnekler şunlardır :^{16/17}

- Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
- Beyaz Nokta Gelişim Vakfı
- Yolsuzlukla Mücadele Derneği
- Toplumsal Etik Derneği
- Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği
- İGİAD (İktisadi Girişim ve İş Ahlakı Derneği)
- TEDMER (Türkiye Etik Değerler Merkezi)
- TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği)
- MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği)
- TÜGİAD (Türkiye Genç İşadamları Derneği)
- TESEV (Türkiye Sosyal Etüdler ve Ekonomik Araştırmalar Vakfı)
- TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı)
- KAL-DER (Türkiye Kalite Derneği)
- PERYÖN (Türkiye Personel Yönetimi Derneği)

Ayrıca, sivil yaşamda temayüz etmiş kişilerden de yararlanmak için bu yeni uygulamaya dâhil edilmeleri sağlanmalıdır.

Konunun özellikle idare hukuku açısından ne tür düzenlemeler gerektirebileceği hususuna bu yazıda değinilmeyecektir. Ancak, bu düzenlemelerin yapılmasının teknik olarak mümkün olacağı söylenebilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun Avrupa Birliği ile birlikte yürüttüğü Yolsuzlukla Mücadele Projesi kapsamında yaptırılan araştırmalar ilginç bir örnektir. Bu dış araştırmalar güvenlik ve trafik hizmetleri, tapu işlemleri ile gümrük hizmetleri¹⁸ gibi potansiyel alanları ve yönetimleri ele almış, anket ve mülakat yöntemleri kullanmış, sorunları vurgulamış ve önerilerde bulunmuştur. Bu çalışmalar ile az önce sözü edilen STK'ların yolsuzluk ve etik konularındaki çalışmalarını yeni bir yaklaşımın önemli ilk adımları olarak nitelemek mümkündür.

16 Bu kuruluşların yolsuzluk ve etik konularındaki bazı çalışmalarının özet sunumu için bkz. Berkman ve Arslan, 2009.

17 İki hususu belirtmek gerekir: (i) bu listeye eklenebilecek başka kuruluşlar da olabilir. (ii) listedeki sıralama bir önem sıralaması değildir.

18 Gümrüklerde yolsuzluk sorununa ilişkin yakın tarihli diğer bir çalışma için bkz. Akçay, 2009.

Bürokrasinin, bürokrasi dışı denetimlere ve özellikle sivil kuruluşların devrede olmasına sıcak bakmayacağını tahmin etmek zor değildir. Bu bakımdan etkin bir siyasal liderlik ve irade zorunludur; ikna edici, bürokrasiyi dışlamayan ve ısrarlı bir liderlik. Ayrıca konuya ilişkin sağlıklı bir yasal düzenleme yapılması bu liderlik işlevleri arasındadır.¹⁹

Bu siyasal liderlik, hükûmetin konuya azami ağırlığı vermesi ve özeni göstermesi ile başlamalı, en azından bir bakanın bu konu ile yetkilendirilmesi ve etkin bir takım oluşturması ile uygulamaya geçilmesini içermelidir. Zaman zaman gelişmeleri özetleyen açıklamalar ile medyanın ve toplumun desteğinin kazanılmasına çalışılmalıdır. Bu yeni stratejide bürokrasinin devre dışı bırakılmasının söz konusu olmadığı, ama öte yandan da toplumdaki sivil kurum ve kuruluşların işbirliği ve katkılarının devrede olmasının öngörüldüğü ve gerekliliği vurgulanmalıdır.

Türkiye'nin taraf olduğu yolsuzluk, rüşvet ve etikle ilgili uluslararası anlaşma ve kararları (TÜSİAD, 2005: 19–20, 77–78), yukarıdaki stratejinin yasal çerçevesinin oluşturulması için hareket noktası olabilir.

Devlet merkezli yaklaşımdan, toplum ve paydaş merkezli yaklaşıma ve stratejiye yönelişte kuşkusuz sorunlar ve sıkıntılar söz konusudur. Bürokrasinin muhtemel direnci ve de bazı STK'ların bu konudaki olası eksiklikleri, önyargıları, tecrübesizlikleri ilk elde akla gelenlerdir. Devlet merkezli düşünme alışkanlığı, kamu otoritesine saygı, belirsizlikten kaçınma, uyumlu olma gibi genel kültürel özellikler engel oluşturabilir. Ayrıca işbirliği için hangi STK'ların seçileceği ya da değerlendirmenin hangi kriterlere göre yapılacağı gibi soruların yanıtları basit değildir, kapsamlı bir hazırlık gerektirir.

Ele alınması gereken konulara ve sorunlara ilişkin bazı örnekler aşağıda sunulmaktadır.

- Konunun ve işbirliğinin yasal çerçevesinin düzenlenmesi
- Siyasal ve bürokratik *liderlik* üstlenilmesi ve bilgili, tecrübeli ve profesyonel bir ekip oluşturulması (siyasal ve yönetsel alt yapının oluşturulması)
- Yolsuzluk ve rüşvet sorununun denetlenmesi ve değerlendirilmesinde göz önüne alınacak *kriterlerin* saptanması (örneğin etik kurullarının varlığı ve çalışmaları, ihbarlara yapılan işlemler, paydaşlar ile ilişkiler, kurumun kendisini açığa çıkardığı yolsuzluklar vb.)

19 Türk Kamu Yönetiminde yolsuzluk, rüşvet ve etik ile ilgili mevzuat ve bazı düzenlemeler için bkz. TÜSİAD, 2005; 19–20, 77–88.

- İşbirliği yapılacak sivil örgütlerin seçiminde gözetilecek kriterlerin saptanması (örneğin STK'nın kıdemi, tecrübesi, kadrosu, çalışmaları, saygınlığı vb.)
- İşbirliği esaslarının, yapı ve süreçlerinin belirlenmesi (sistemin oluşturulması) (örneğin STK ekibinin nitelikleri, çalışma süresi, ilgili kamu kuruluşundan temsilci konusu, STK'nın bilgi ve belge talebinin karşılanması konusu vb.)
- Denetim ve değerlendirme önerilerinin nasıl bir işlem göreceğinin belirlenmesi (uygulama sürecinin oluşturulması ve izlenmesi) (örneğin raporun nerede ve nasıl yayınlanacağı, önerilerin hangi makam tarafından uygulanmaya konulacağı vb.)

Ancak, belki de en sağlıklı adım, uygulamanın tüm kamu yönetiminde değil, ama belirlenecek bazı kamu kuruluşlarında önce pilot bir çalışma biçiminde yürütülmesidir. Bu aşamada kritik olan pilot uygulamadan özellikle işbirliğinin niteliği ve sorunlarına ilişkin gerekli derslerin çıkarılması ama öte yandan bu yeni stratejinin artık esas olduğunun vurgulanmasıdır. Söyleylem tutarlılığının çok kritik bir strateji unsuru olduğu unutulmamalıdır.

Öte yandan, gerek ulusal gerek uluslararası alandaki gelişmeler kamu ve sivil işbirliği için her zamankinden daha müsait bir ortam yaratmıştır.

Ayrıca yakın zamanlara kadar, örneğin üniversite öğrencilerinin dersleri ve ilgili öğretim elemanlarını değerlendirmeleri, araç trafik muayenelerinin yeni bir düzenleme ile özel işletmelerce yapılmasının sağlanması, AB'nin ilgili organlarına yolsuzluğun önlenmesine ilişkin önlemler ve alınan sonuçlar hakkında bilgi ve rapor verilmesi, özelleştirme ihalelerinin bazılarının televizyondan naklen yapılması, artan bir şekilde vatandaşların kamusal bazı işlemleri elektronik ortamda yapabilmeleri çoğu kişi için pek de öngörülür uygulamalar değildi. Sivil toplum kuruluşlarının, vakıfların ve diğer paydaşların yolsuzluk ve rüşvet stratejisinde rol alması da kısa bir süre sonra yadırganmayacaktır.

Bu gelişmeler, yolsuzluk ve rüşvet ile mücadelede devletin rolü ve etkinliği kadar, toplumdaki çeşitli sektör, kurum ve kuruluşların da işbirliği ve katkılarının gözetilmesini kolaylaştırmaktadır. Gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ülkelerden ya da geçiş dönemindeki toplumlardan, daha başarılı mücadele sergilemesinin nedenlerinden biri de bu "destekleyici" ve "gözetimci" (watchdog) sivil kuruluşların yaygınlığı ve kamu yönetiminin saydamlığında etkili olmalarıdır.²⁰

20 "Saydamlık" (şeffaflık) önemli bir faktör olup, "saydamlık eksikliği endeksi" (opacity index) ciddi bir yolsuzluk göster-

Yolsuzluğa karşı mücadelenin saydamlık temelinde sistemli, sürekli ve çok boyutlu olması için *kamu ve sivil kurumların işbirliğini* öngören yaklaşım ve stratejilere ilişkin kavramsal ve kuramsal çalışmalar artmalı ve özellikle uygulama yöntemleri ve modelleri geliştirmeye yönelik araştırmalar yapılmalıdır. Bu makalede, ilk konuya ilişkin katkıda bulunulmaya çalışılmış, makalenin “söylem” boyutu ağırlıklı olmuştur. “Eylem” boyutu ise daha ayrıntılı incelenmeye muhtaç olup, akademisyenlerin (bu yazar dâhil) ve uygulamacıların katkılarını beklemektedir.

Kaynakça

- Akçay, S. (2004). Yolsuzlukla mücadele: Dünya Bankası'nın rolü. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(3), 111-120.
- Akçay, S. (2009). Gümrüklerde yolsuzluk: Dışsal nedenleri, sonuçları ve önlemleri. *İş Ahlakı Dergisi*, 2(4), 7-20.
- Aktan, C. C. (eds.). (2001). *Yolsuzlukla mücadele stratejileri*. Ankara: Hak-İş.
- Al, H. (2005). Türk kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele: Geleneksel bürokratik yapı ve yeni etik değerler. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 239-249) Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- Arap, İ. ve L. Yılmaz (2005), Yeni kavramlarla yeni yönetim modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 251-267) Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- Aytaç, Ö. (2010). Bürokratik kayırmacılık: Enformel bağlayıcılıkların yönetim ilişkilerine etkisi. R. Erdem (Ed.), *Yönetim ve örgüt açısından kayırmacılık* içinde (s. 85-109). İstanbul: Beta.
- Berkman, A. Ü. (1979). Administrative reforms in Pakistan and Turkey: A comparative analysis. *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 2(4), 8-17.
- Berkman, Ü. (2007). Ethics board: Panacea or Fashion – The Turkish case. *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 30(4), 50-59.
- Berkman, A. Ü. (2008, Ocak). *Değişen etik anlayışı ve yolsuzlukla mücadele*. Avrupa Birliği ve T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun düzenlediği Etik Liderlik Semineri'ne sunulan bildiri, Ankara.
- Berkman, A. Ü. (2009). *Gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde yolsuzluk ve rüşvet*. Ankara: TODAİE.
- Berkman, A. Ü. ve Arslan, M. (2009). *Dünyada ve Türkiye'de iş etiği ve etik yönetimi*. İstanbul: TÜSİAD.
- Berkman, A. Ü. ve Özen, S. (2007). Turkish business system and management culture: State dependency and paternalism in transition. In E. Davel, J. P. Dupius ve F. Chanlots (Eds.), *Culture and management in the contemporary world*. Laval University, CD-ROM.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 31-45.
- Erdem, R. (Ed.). (2010). *Yönetim ve örgüt açısından kayırmacılık*. İstanbul: Beta Yayınları.

gesi olarak kullanılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapı özelliklerinin yolsuzluk ve rüşvet için daha uygun bir zemin oluşturduğuna ilişkin bir değerlendirme için bkz. (Berkman, 2009: 69-120).

- Ergun, T. (1978). Yönetimde yozlaşma olgusu üzerine, *Amme İdaresi Dergisi*, 11(1), 24–30.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu yönetiminin dönüşümü ve dönüşümün temel unsurları. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(5).
- Hasanoğlu, M. ve Aliyev, Z. (2007). *Yönetimde yolsuzlukla mücadele stratejileri*. Ankara: Nobel.
- Heper, M., & Berkman, A.Ü. (2002). Political dynamics and administrative reform in Turkey. In A. Farazmand (Eds.), *Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 151–162). Praeger.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Kickert, J. M. (1995), *Public management and administrative reform in Western Europe*. London: Routledge.
- Ömürganülşen, U. (2004). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği. M. Acar ve H. Özgüç (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde (s. 3–43). Ankara: Nobel.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: Cults or Cultural change in the 1990s*. Oxford: Basil Blackwell.
- Punch, M. E., Kolthoff, K., V. Vander and B. Van Vliet (Eds). (1993). *Coping with corruption in a borderless world*. Deventer: Kluwer.
- Rhodes, R.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652–657.
- Resmî Gazete. (2005). 13.04.2005 tarih ve 25785 sayı, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”.
- TÜSİAD. (2005). *Devlette etikten etik devlete: Kamu yönetiminde etik*. (Cilt II) İstanbul, Yazar.
- Yüksel, C. (2005). Kamu yönetiminde etik ve çıkar çatışması. *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 27–41) Sakarya: Sakarya Üniversitesi.