

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI

DOKTORA TEZİ

Sefa USTA

**Enstitü Anabilim Dalı
Enstitü Bilim Dalı**

**: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütü ŞEN

AĞUSTOS – 2013

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ





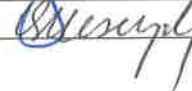
KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI

DOKTORA TEZİ

Sefa USTA

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

“Bu tez ²⁰⁰⁸.../.../2013 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / ~~Oyçokluğu~~ ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof.Dr. Bilal ERYILMAZ	Başarılı	
Prof.Dr. Musa EKEN	Başarılı	
Doç.Dr. Ramazan ŞENGÜL	Başarılı	
Yrd.Doç.Dr. Mustafa Lütfi ŞEN	Başarılı	
Yrd.Doç.Dr. Özer KÖSEÖĞLÜ	Başarılı	

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Sefa USTA

20.08.2013

ÖNSÖZ

Çıkar çatışması, yabancı literatürde uzun zamandır tartışılmasına rağmen, Türk kamu yönetimi literatüründe ihmal edilmiş bir konudur. Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar içerisinde çıkar çatışmaları önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde, etik temelli sağlam bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi gerektiği varsayımından hareketle hazırlanan çalışmayla, Türkiye’de hem kuramsal düzeyde akademik literatüre hem de uygulama düzeyinde kamu kurum ve kuruluşlarına katkıda bulunulacağı düşünülmektedir.

Öncelikle, bu konunun tespiti ve şekillendirilmesi noktasında beni yönlendiren, teze ilişkin planlama safhasında ve çalışmanın hazırlanmasında önemli katkılarda bulunan Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ hocama en içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Bu tezin hazırlanmasında kuşkusuz büyük pay sahibi olan ve ufuk açıcı yönlendirmeleri ile değerli görüş ve katkılarını benden esirgemeyen danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN’e teşekkürü bir borç bilirim. Bununla birlikte, tez jürisinde bulunan değerli hocalarım Prof. Dr. Musa EKEN, Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL ve Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU’na gösterdikleri ilgi için ayrı ayrı teşekkür ederim.

Tüm hayatım boyunca olduğu gibi, bu çalışmamda da benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen, sevgili anne ve babama şükranları sunarım. Son olarak, çalışmanın her aşamasında beni yalnız bırakmayan ve en sıkıntılı anlarımda bile sabırla beni çalışmaya teşvik eden eşime ve kendisini ihmal etmeme rağmen, güler yüzünü benden esirgemeyen oğluma ne kadar teşekkür etsem de azdır.

Sefa USTA

20.08.2013

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ.....	vi
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
ÖZET	x
SUMMARY	xi

GİRİŞ	1
-------------	---

BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASINA İLİŞKİN

KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	9
1.1. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması: Teorik ve Tarihsel Arka Plan.....	9
1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Çıkar Çatışması	9
1.1.2. Yeni Yönetim Anlayışı ve Çıkar Çatışması.....	15
1.2. Çıkar Çatışması: Kavramsal Çerçeve.....	17
1.2.1. Çıkar Kavramı.....	17
1.2.2. Çatışma Kavramı.....	19
1.2.3. Çıkar Çatışması Kavramı.....	21
1.2.4. Yolsuzluk ve Çıkar Çatışması İlişkisi	26
1.2.5. Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması İlişkisi	30
1.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yol Açan Faktörler.....	33
1.3.1. Yönetimsel Faktörler	33
1.3.1.1. Devletin Değişen Rolü ve Kamu-Özel Sektör Etkileşimi.....	34
1.3.1.2. Uygulanan Kariyer Sisteminin Niteliği: Sektörlerarası Personel Transferi	38
1.3.1.3. Kamu Görevlilerine Verilen Takdir Yetkisinin Kullanımından Kaynaklanan Sorunlar	43
1.3.1.4. Bürokratik Gizlilikten Kaynaklanan Sorunlar	46
1.3.1.5. Kamusal Denetim Mekanizmalarının Yetersizliği	48
1.3.2. Ekonomik Faktörler.....	50
1.3.3. Toplumsal ve Kültürel Faktörler	53
1.3.4. Bireysel (Kişisel) ve Ahlaki Faktörler.....	56
1.4. Çıkar Çatışmasına Yönelik Farklı Sınıflandırmalar.....	59

1.4.1. Maddi ve Maddi Olmayan Çıkar Çatışması	59
1.4.1.1. Maddi Çıkar Çatışması.....	60
1.4.1.2. Maddi Olmayan Çıkar Çatışması.....	61
1.4.2. Gerçek, Algılanan ve Potansiyel Çıkar Çatışması	62
1.4.2.1. Gerçek Çıkar Çatışması.....	62
1.4.2.2. Algılanan (Görünürde) Çıkar Çatışması	63
1.4.2.3. Potansiyel Çıkar Çatışması.....	64
1.5. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması Durumları	66
1.5.1. Görev ve Yetkilerin Çıkar Sağlamak Amacıyla Kullanılması.....	66
1.5.1.1. Kendine ve/veya Yakınlarına Kamusal Çıkar Sağlama	66
1.5.1.2. Kendine ve/veya Yakınlarına Özel Çıkar Sağlama	67
1.5.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir.....	70
1.5.3. Kamu Görevlilerinin Hediye Alması	72
1.5.4. Kamu Görevi Sonrası İstihdam.....	78
1.5.5. Kamu Görevlisinin İkinci İş Yapması.....	86
1.5.6. Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşlerde ve/veya Özel Menfaat İçin Kullanılması.....	88

BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI POLİTİKASI

VE YÖNETİMİ	91
2.1. Çıkar Çatışması Politikası: Kavramsal Çerçeve	91
2.2. Çıkar Çatışması Politikasına Yönelik Yaklaşımların Sınıflandırılması.....	95
2.2.1. İlke Temelli ve Kural Temelli Yaklaşım.....	95
2.2.1.1. İlke Temelli Çıkar Çatışması Politikası	95
2.2.1.2. Kural Temelli Çıkar Çatışması Politikası.....	96
2.2.2. Kısıtlayıcı, İhlmalı ve Yumuşak Yaklaşım	98
2.2.2.1. Kısıtlayıcı Yaklaşım.....	100
2.2.2.2. İhlmalı Yaklaşım	101
2.2.2.3. Yumuşak Yaklaşım.....	102
2.3. Çıkar Çatışması Politikasının Amaçları	104
2.3.1. Kamu Yönetimine Güvenin Tesis Edilmesi	105
2.3.2. Kamusal Dürüstlüğün Sağlanması	107
2.3.3. Demokratik Kamu Düzeninin Tesis Edilmesi	109

2.4. Çıkar Çatışması Politikasının Kapsamı.....	111
2.5. Çıkar Çatışması Politikasının Uygulanmasında Yararlanılacak Mekanizmalar	114
2.5.1. Kurumsal Düzenlemeler: Etik Kurul ve Komisyonları.....	114
2.5.2. Etik İlke ve Standartlar	120
2.5.3. Etik Yasaları.....	121
2.5.4. Etik Eğitimi.....	126
2.5.5. Kamu Yönetiminde Etik Kültürün Yerleştirilmesi	132
2.5.6. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilir ve Şeffaf Bir Yönetim Mekanizmasının Oluşturulması.....	137
2.5.7. Çıkar Beyanı ve Mal Bildiriminde Bulunulmasının Teşviki ve Denetimi ..	141
2.5.8. İhbarcılık Mekanizmasının Teşviki ve İhbarcılarının Korunması	147
2.5.9. Sivil Toplum Kuruluşları ve Kamuoyu Denetimi.....	155
2.6. Çıkar Çatışmasına Yönelik Yaptırım Mekanizmaları.....	160

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE ÇIKAR ÇATIŞMASINA YÖNELİK

DÜZENLEMELER VE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇIKAR

ÇATIŞMASINA İLİŞKİN ALGILARINI BELİRLEMELERE

YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI..... 164

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı Oluşturma Çabaları.....	164
3.2. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasını Önlemeye Yönelik Kurumsal Düzenlemeler.....	168
3.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu	169
3.2.1.1. Kurulun Örgütsel ve Mali Yapısı.....	169
3.2.1.2. Kurulun Faaliyet Alanları, Görev ve Yetkileri.....	170
3.2.1.3. Kurulun İnceleme, Soruşturma ve Yaptırım Süreci.....	172
3.2.1.4. Kurulun Etik Kültürün Gelişimi ve Etik Eğitimine Yönelik Faaliyetleri.....	181
3.2.2. Etik Komisyonları	185
3.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasını Önlemeye Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	186
3.3.1. Görev ve Yetkilerin Çıkar Sağlamak Amacıyla Kullanılması ile İlgili Düzenlemeler	188

3.3.1.1. Kendine ve/veya Yakınlarına Kamusal Çıkar Sağlama ile İlgili Düzenlemeler.....	188
3.3.1.2. Kendine ve/veya Yakınlarına Özel Çıkar Sağlama ile İlgili Düzenlemeler.....	189
3.3.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir ile İlgili Düzenlemeler.....	191
3.3.3. Hediye Alma ile İlgili Düzenlemeler	192
3.3.4. Kamu Görevi Sonrası İstihdama Yönelik Düzenlemeler	195
3.3.5. Kamu Görevlisinin İkincil İstihdamı ile İlgili Düzenlemeler.....	197
3.3.6. Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanılması ile İlgili Düzenlemeler	200
3.4. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yönelik Yaptırımlar.....	201
3.5. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışmasına İlişkin Algılarının Ölçülmesine Yönelik Bir Alan Araştırması.....	203
3.5.1. Araştırmanın Amacı	203
3.5.2. Araştırmanın Varsayımları	204
3.5.3. Araştırmanın Evren ve Örnekleme	205
3.5.4. Araştırmanın Kısıtlılıkları.....	207
3.5.5. Araştırmanın Yöntemi	208
3.5.6. Araştırmada Elde Edilen Bulgular ve Bulguların Değerlendirilmesi.....	211
3.5.6.1. Demografik Bulgular	211
3.5.6.2. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışması ve Çıkar Çatışması Türlerine Yönelik Algıları	214
3.5.6.3. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algıları	224
3.5.6.4. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışmasının Önlenmesine Yönelik Algıları	250
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	260
KAYNAKÇA.....	270
EKLER	295
ÖZGEÇMİŞ	297

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ASOSAI	: Asya Sayıştayları Birliği
BDDK	: Bankacılık Dzenleme ve Denetleme Kurumu
BM	: Birleşmiş Milletler
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
EPDK	: Enerji Piyasası Dzenleme Kurumu
KGEK	: Kamu Grevlileri Etik Kurulu
KİK	: Kamu İhale Kurumu
md.	: Madde
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Mvdrlvđv
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği vrgvtv
RTvK	: Radyo ve Televizyon vst Kurulu
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TAPDK	: Tvtvn ve Alkol Piyasası Dzenleme Kurumu
TBMM	: Tvrkiye BvyyvK Millet Meclisi
TCK	: Tvrk Ceza Kanunu
TEPAV	: Tvrkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Tvrkiye Ekonomik ve Sosyal Etvdler Vakfı
TOBB	: Tvrkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TvSİAD	: Tvrk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Çıkar Çatışması Politikasına Yönelik Yaklaşımlar.....	99
Tablo 2: Avustralya, İngiltere, ABD, Kanada ve Türkiye’de Etik Kurulların Karşılaştırılması	117
Tablo 3: AB’ye Üye Ülkelerde Etik Kurulları	119
Tablo 4: AB’ye Üye Ülkelerde ve Türkiye’de Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yönelik Düzenlemeler.....	125
Tablo 5: AB’ye Üye Ülkelerde Meslek Etiği Kapsamında Kamu Görevlilerine Yönelik Eğitim Programları.....	131
Tablo 6: AB’ye Üye Ülkelerde Finansal Çıkar Beyanı Konusunun Düzenlenmesi....	146
Tablo 7: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi-Türkiye.....	165
Tablo 8: KGEK’nun İşlem Yaptığı Dosya Sayısı (2006-2012)	174
Tablo 9: KGEK’na Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı (2005-2012) ...	176
Tablo 10: KGEK Kararlarının Sonuçlarına Göre Dağılımı (2005-2012)	177
Tablo 11: KGEK Etik İhlal Kararlarının Çıkar Çatışması Durumları Çerçevesinde Dağılımı (2008-2012).....	178
Tablo 12: Sakarya İl Merkezinde Anket Uygulanan Hizmet Alanlarında Çalışan Sayısı ve Uygulanan Anket Sayısı (2013)	207
Tablo 13: Pilot Test ve Uygulanan Anket Güvenilirlik İstatistik Ölçümü.....	210
Tablo 14: Çalışanların Hizmet Alanları ile Cinsiyet Dağılımlarının Karşılaştırması..	212
Tablo 15: Çalışanların Statülerine Göre Dağılımları	212
Tablo 16: Çalışanların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları.....	212
Tablo 17: Çalışanların Yaşa Göre Dağılımları	213
Tablo 18: Çalışanların Hizmet Sürelerine Göre Dağılımları.....	213
Tablo 19: Çıkar Çatışması ile Karşılaşılması Durumunda Gösterilen Tutum.....	215
Tablo 20: Gerçek Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar	216
Tablo 21: Gerçek Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Cinsiyete Göre Dağılımı	217
Tablo 22: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar	218
Tablo 23: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı	219
Tablo 24: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Yaşa Göre Dağılımı	219

Tablo 25: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Statüye Göre Dağılımı	220
Tablo 26: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algılar	220
Tablo 27: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algıların Yaşa Göre Dağılımı	221
Tablo 28: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algıların Hizmet Süresine Göre Dağılımı	221
Tablo 29: Maddi Olmayan Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar	222
Tablo 30: Maddi Olmayan Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı	223
Tablo 31: Kamu Görevi Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılmasına Yönelik Algılar ile Statü Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları	226
Tablo 32: Kamu Görevi Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılmasına Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması	226
Tablo 33: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları.....	228
Tablo 34: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması.....	229
Tablo 35: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Statü Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları	229
Tablo 36: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması	230
Tablo 37: Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir (Nüfuz Etkisi) Algısı ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması	233
Tablo 38: Hediye Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları	237
Tablo 39: Hediye Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması	237
Tablo 40: Hediye Almaya Yönelik Sınırlamalar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması	238
Tablo 41: İkinci İş Yapma Konusundaki Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları	244

Tablo 42: İkinci İş Yapma Konusundaki Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması	244
Tablo 43: Kamu Kaynaklarının Kamusal Amaçları Dışında Kullanılması ile Çalışma Süresi Değişkeninin Karşılaştırılması	247
Tablo 44: Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algılar	248
Tablo 45: Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algıların Cinsiyete Göre Dağılımı	250
Tablo 46: Etik Sözleşme Algısı ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması.....	252
Tablo 47: Etik Sözleşme Algısı ile Eğitim Değişkeninin Karşılaştırılması	253
Tablo 48: Personelin Geliriyle Bağdaşmayan Yaşantısının İzlenmesine Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması	255
Tablo 49: İhbarcılık Mekanizmasına Yönelik Algılar ile Hizmet Alan Değişkeninin Karşılaştırılması	256

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Çıkar Çatışması Kavramına Bakış.....	214
Şekil 2: Yakınlarına Çıkar Sağlama (Eğitim)	225
Şekil 3: Yakınlarına Çıkar Sağlama (Sağlık).....	225
Şekil 4: Kamu Faaliyetleri İçin Ücret Alınması.....	227
Şekil 5: Kurum Adına Yardım ve Bağış Alma	228
Şekil 6: Kamuya Ait Gizli Bilgilerin Kullanılması.....	231
Şekil 7: Görev ve Yetkilerin Kullanılarak Ticaret Yapılması	232
Şekil 8: Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir (Nüfuz Etkisi).....	232
Şekil 9: Teşekkür Amaçlı Verilen Hediyeler.....	234
Şekil 10: Öğretmenler Gününde Verilen Hediyeler	234
Şekil 11:Denetim Görevini Yerine Getiren Vergi Müfettişlerine Verilen Hediyeler ..	235
Şekil 12: Denetim Görevini Yerine Getiren Trafik Polislerine Verilen Hediyeler.....	235
Şekil 13: Bankaları Denetleyen Denetim Görevlilerine Verilen Hediyeler	236
Şekil 14: Kamu Görevi Sonrası İstihdam	239
Şekil 15: Özel Sektörden-Kamu Sektörüne Geçişler	239
Şekil 16: Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (Sağlık).....	240
Şekil 17: Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (Tapu).....	241
Şekil 18: Öğretmenlerin İkinci İş Yapması	241
Şekil 19: Aile Hekimlerinin İkinci İş Yapması.....	242
Şekil 20: Defterdarlıkta Çalışan Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması.....	242
Şekil 21: Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması.....	243
Şekil 22: Kamu Mal ve Kaynaklarının Kamusal Amaçlar Dışında Kullanılması	245
Şekil 23: Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanılması	246
Şekil 24: Kamuya Ait Araçların Özel İşler İçin Kullanılması.....	246
Şekil 25: Türkiye’de Çıkar Çatışmasına Yönelik Yasal ve Kurumsal Altyapı	251
Şekil 26: Kurumlardaki Etik Komisyonlarının İşlevselliği	251
Şekil 27: Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi	252
Şekil 28: Mal Bildiriminde Bulunma	254
Şekil 29: Personelin Geliriyle Bağdaşmayan Yaşantısının İzlenmesi.....	254
Şekil 30: Çıkar Çatışmasını Bildirmeyenlere Yönelik Yaptırım Uygulanması.....	257
Şekil 31: Etik Eğitimi	257
Şekil 32: Kamu Görevlilerinin Maaşlarının İyileştirilmesi	258

Tezin Başlığı: Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması	
Tezin Yazarı: Sefa USTA	Danışman: Yrd.Doç. Dr. M. Lütfi ŞEN
Kabul Tarihi: 20 Ağustos 2013	Sayfa Sayısı: xi(önkısım)+295(tez)+ 2(ek)
Anabilimdalı: Siy. Bil. ve Kamu Yönetimi	Bilimdalı: Siy. Bil. ve Kamu Yönetimi
<p>Çıkar çatışmalarından kaçınma ve çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik çabalar, etik yönetimin temel unsurlarından birisidir. Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması sorunlarını önleyebilmek ve çıkar çatışmasını yönetebilmek amacıyla, birçok ülkede çıkar çatışması politikaları uygulamaya konulmaktadır. İlke temelli ve kural temelli yaklaşımlar ekseninde hazırlanan çıkar çatışması politikalarında, önleyici ve cezalandırıcı araç ve mekanizmalardan yararlanılmaktadır.</p> <p>Türkiye’de doğrudan bir çıkar çatışması politikasının varlığından bahsedilmese de etik rejimin kural temelli şekillendirildiği söylenilebilir. 2003 sonrasında gerçekleştirilen reformlar çerçevesinde, etik yönetimin kurumsallaşması ve çıkar çatışmasının önlenmesi amacıyla yasal ve kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, Türkiye’de kural temelli çıkar çatışması ile birlikte ilke temelli çıkar çatışması politikasından da yararlanılmak istendiğinin bir göstergesidir. Türk kamu yönetimi sistemindeki bu değişimlerle birlikte, çıkar çatışması konusunun teorik boyutunun Türk kamu yönetimi literatüründe incelenmesi de önem kazanmıştır.</p> <p>Bu minvalden hareketle hazırlanan çalışmanın temel amacı, kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunun ele alınması, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik geliştirilen politikaların irdelenmesi ve alan araştırması ile kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarının belirlenmesidir. Çalışmanın teorik kısmının oluşturulmasında eleştirel literatür taraması yönteminden; alan araştırmasının gerçekleştirilmesinde ise anket yönteminden yararlanılmıştır.</p> <p>Bu amaç ve yöntem çerçevesinde hazırlanan çalışmada, çıkar çatışması ve çıkar çatışması politikasına yönelik kavramsal çerçeve farklı ülke uygulamaları dikkate alınarak irdelenmekte ve Türkiye’de çıkar çatışmasına ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarının belirlenmesi noktasında, Sakarya ili örneğinden hareketle gerçekleştirilen alan araştırması sonucunda elde edilen bulgu ve tespitlere çalışmada yer verilmektedir.</p> <p>Çalışma sonucunda elde edilen sonuç ve bulgular doğrultusunda, Türkiye’de çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin yeterli düzeyde olmadığı tespitinde bulunulmuştur. Diğer taraftan, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve davranışların belirlendiği “Etik Yönetmeliği”nin uygulamaya konulması ve “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun oluşturulması, çıkar çatışması politikası çerçevesinde önemli çabalar olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde, yasal düzenlemelerin tek başına çözüm olmadığı, etik ilke ve değerlerin hem kamu görevlileri hem de toplum tarafından da benimsenmesi ve içselleştirilmesi gerektiği; etik kültürün kurumsallaşması noktasında etik eğitimi ile birlikte etik liderliğin de önemli birer husus olduğu tespiti sebep-sonuç ilişkisi çerçevesinde ortaya konulmuştur.</p>	
Anahtar Kelimeler: Çıkar Çatışması, Çıkar Çatışması Politikası, Kamu Yönetimi, Yönetimsel Etik	

Title of the Thesis: Conflict of Interest in Public Administration	
Author: Sefa USTA	Supervisor: Assist. Prof.M. Lütfi ŞEN
Date: 20 August 2013	Nu.of pages: xi(pretext)+295(main body)+2(app)
Department: Pol. Sci. and Public Adm.	Subfield: Pol. Sci. and Public Adm.
<p>Efforts based on avoiding and preventing the conflict of interests, one of the elements basis of ethic management. In many countries, policies about the conflict of interests are being implemented so as to prevent and manage the problems stemming from conflicts of interests in public administration. In the conflict of interest policies prepared within the terms of principle and rule based approaches, preventive and punitive mediums and mechanisms are utilized.</p> <p>Although there is not a direct policy on conflict of interest in Turkey, it can be said that ethic regime is formed in a rule-based approach. Within the terms of reforms implemented in 2003, the institutionalization of ethic management and the implementation of legal and institutional regulations indicate the desire of utilizing the principle-based policy. With these changes in Turkish Public Administration system, the theoretical facet of the issue has increased in importance in Turkish Public Administration literature.</p> <p>The main objective of the study which has been prepared in this way is to discuss the conflict of interests in Public Administration, to explicate the conflict prevention policies and with the help of the field study to identify the perception of public officials about the conflict of interests. In the theoretical part of the study, the method of critical literature scanning; and in field study, the survey method have been utilized.</p> <p>With this objective and the method, the conflict of interest and the conceptual framework on conflict of interest policy are explicated by taking into account the applications in different countries, and the legal and institutional regulations on conflict of interest in Turkey are elaborated. Along with this, in order to identify the perceptions of public officials about the conflict of interests, the findings and judgements derived from the field study the case of Sakarya are featured in the study.</p> <p>As a result of the findings and judgements derived from the study, it is concluded that in Turkey the legal and institutional regulations on the conflict of interest are not sufficient. On the other hand, the implementation of “Ethic Regulation” in which the ethical principles and behaviours public officials must obey are set, and constitution of “Public Officials Ethics Board” are all considered as important efforts in conflict of interests policy. It is also concluded in a causal connection that in preventing the conflict of interest in Public Administration, legal regulations are not the solution all alone, the ethical principles and values should be adopted both by the public officials and the society and that the ethical leadership along with the ethics education is also a crucial point in institutionalizing the ethical culture.</p>	
Keywords: Conflict of Interest, Conflict of Interest Policy, Public Administration, Administrative Ethics	

GİRİŞ

Çalışmanın Konusu ve Amacı

Kamu yönetimi alanında son yıllarda meydana gelen değişimlerin etkisiyle geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde ilk olarak, kamu yönetiminde kaynak tasarrufuna gidilerek, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasına yönelik çabalar ortaya konulmuştur. Bu çabalar; tutumluluk, verimlilik ve etkinlik (economy, efficiency, effectiveness) çerçevesinde “3-E ilkesi” olarak kavramsallaştırılmıştır. 1990 sonrası dönemde kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, hesap verebilirlik ve hesap sorabilirlik, açıklık ve şeffaflık, performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerler ön plana çıkmaya/çıkartılmaya başla(n)mıştır.

Kamu yönetimi alanında özellikle açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramların daha çok tartışılır hale gelmesi, “etik” kavramının da ön plana çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temelinde yer alan ve üç sacayağı olarak ifade edilen etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine dördüncü bir ilke olarak “etik” yerleştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, kamu görevlilerinin bir davranışta bulunurken veya bir hizmeti yerine getirirken, yaptığı işlerde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun yanında, etik ilkesini de göz önünde bulundurmaları bir zorunluluk halini almıştır.

Kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk, etkinlik, hediye ve rüşvet almama, çıkar çatışmasından kaçınma gibi ilke ve değerler bütünü, “etik kamu yönetimi” ni oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde etik konusunun temelinde, çıkar çatışmasının önlenmesinin yattığı söylenilebilir.

Kamu görevlilerinin resmî görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde ortaya çıkan “çıkarcı çatışması (conflict of interest)”, bir kamu görevlisinin, göreviyle ilgili bir konuda, kamu çıkarı ile özel çıkarının çatışması durumu olarak açıklanabilir.

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların önemli bir kısmının, çıkar çatışması durumlarından kaynaklandığı iddia edilebilir. Bu nedenle Dünya’da, Avrupa’da ve ülkemizde etik düzenlemelerin içerisinde çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Son yıllarda, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Avrupa Konseyi, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından etik altyapının sağlanması çerçevesinde yoğun bir şekilde çalışmalar gerçekleştirilmekte ve birçok ülkede etik altyapının yerleşmesi için yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmektedir. Bu bağlamda, çok sayıda ülkede çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik siyasal, yönetsel ve hukuki olarak birçok politika uygulanmaya çalışılmaktadır.

Çıkar çatışmasına yönelik politikalarda “ilke temelli” ve “kural temelli” olmak üzere iki tür yaklaşımdan söz edilebilir. Dürüstlüğe dayalı etik yönetimin şekillendirdiği sistemlerde, ilke temelli çıkar çatışması politikası uygulanmaktadır. Uymaya dayalı etik yönetim ise, kural temelli çıkar çatışması politikası ile örtüşmektedir.

Etkili bir çıkar çatışması politikası için, sağlam bir etik altyapının tesis edilmesi gerekmektedir. Etik altyapının sağlanmasının temelinde de etik değerlerin benimsenmesi, etik ilke ve davranış kuralları ile etik yasaların hazırlanması önemli bir husus olarak değerlendirilebilir. Etik yönetim çerçevesinde uygulamaya konulan yasal ve kurumsal düzenlemelerin, bazı mekanizmalarla desteklenmezse, çıkar çatışmasının önlenmesi noktasında yetersiz kalacağı söylenilebilir.

Türkiye’de bazı yasal düzenlemelerde kamu görevlilerinin etik dışı davranışlar konusunda uymaları gereken kuralların ve uyulmadığında verilecek cezaların yer aldığı ve bu çerçevede kural temelli bir anlayışın esas alındığı söylenilebilir. Türk kamu yönetiminde, Anayasa, 657 Sayılı “Devlet Memurları Kanunu (DMK)”, 3628 Sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması Rüştet Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu”, 2531 Sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun” gibi yasal düzenlemeler, etik konusundaki yasal altyapının arka planını oluşturmaktadır. Diğer taraftan, ülkemizde 2003 sonrası dönemde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının önemine de vurgu yapılabilir. “Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu”, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu”, “Yerel Yönetimler Yasaları” ve son

olarak “Kamu Denetçiliği Kanunu” gibi düzenlemelerle, şeffaf, katılımcı, etkin ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının yerleştirilmeye çalışıldığı söylenilebilir.

Bu süreçte Türkiye’de etik altyapının sağlanması amacıyla, etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının tespiti ve önlenmesine yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesine ilişkin yoğun bir çaba olduğu muhakkaktır. Bu bağlamda, 2004 yılında kabul edilen 5176 Sayılı kanunla “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” kurulmuştur. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun hazırladığı, “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren, Yönetmelikle ortaya konulan etik davranış ilkeleri içerisinde “çıkar çatışması” na ilişkin düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır.

Sonuçta, kural temelli çıkar çatışması politikası, ilke temelli çıkar çatışması politikası ile desteklendiğinde kamu yönetiminde etik ilke ve davranışların benimsenerek, etik yönetimin kurumsallaşması ve yerleşik hale gelmesinin mümkün olacağı ifade edilebilir. Bu bağlamda, kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar içinde önemli bir yer tutan çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde kamu yönetiminde sağlam ve etkili bir etik yönetim anlayışının hayata geçirilmesi gerektiği düşüncesinden hareketle hazırlanan çalışmada, çıkar çatışması konusu irdelenmektedir. Bu temel ekseninde hazırlanan bu çalışmanın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir:

1. Kamu yönetiminde çıkar çatışması kavramının analizinin yapılarak, farklı çıkar çatışması biçimlerinin ve çıkar çatışmasının ortaya çıkmasına zemin hazırlayan faktörlerin irdelenmesi,
2. Çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik olarak, farklı çıkar çatışması politikaları ve yaklaşımlarından hareketle, çıkar çatışmasının yönetilmesi için gerekli olan araç ve mekanizmaların incelenip değerlendirilmesi,
3. Türkiye’de çıkar çatışması ve etik konusunda yasal mevzuat ve kurumsal yapılanma incelenerek, kural temelli veya ilke temelli çıkar çatışması politikası rejimlerinden hangisinin Türkiye’de hâkim olduğunun tespit edilmeye çalışılması,
4. İlke temelli veya kural temelli çıkar çatışması rejimlerinden hangisinin uygulanmasının Türkiye için yararlı olacağının tespitinin yapılması ve bu çerçevede kamu yönetiminde çıkar çatışması durumlarının önlenmesine yönelik ne tür

politikalar geliştirilmesi gerektiği ve hangi tür politikalar ve uygulamaların ne tür faydalar sağlayacağını belirlenmesi,

5. Türk kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda kamu görevlilerinin algılarını ölçerek, çalışmada hazırlanan teorik çerçevenin ampirik bir çalışmayla sınanması amaçlanmaktadır.

Bu temel amaçlar çerçevesinde hazırlanan çalışmanın sorunsalı, “Kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunun incelenip, Türkiye’de kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarının belirlenmesi”dir. Bu çalışmada sınanmaya çalışılan hipotez ise şu şekilde belirtilebilir:

Kamu görevlilerince sergilenen etik dışı davranışların temelinde, kamu görevlilerinin özel çıkarlarını kamu çıkarının önünde tutma doğrultusundaki yaklaşımları ve sergiledikleri bu tarz davranışların ileride karşılıklarına etik birer sorun olarak geleceği noktasındaki bilinçsizlikleri yatmaktadır.

Belirlenen bu temel hipotez doğrultusunda ve yukarıda belirtilen sorunsal ve amaçlar çerçevesinde hazırlanan çalışmada şu sorulara cevap aranmaktadır:

1. Kamu yönetiminde, etik dışı davranış biçimi olarak çıkar çatışması ne anlama gelmektedir, hangi etik dışı davranışlar, çıkar çatışması çerçevesinde değerlendirilebilir ve farklı çıkar çatışması biçimleri için nasıl bir sınıflandırmaya gidilmektedir?
2. Etik dışı sorunların temelinde çıkar çatışması nasıl bir rol oynamaktadır ve kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmasına zemin hazırlayan faktörler nelerdir?
3. Çıkar çatışmasının önlenmesi ve yönetilmesine yönelik ortaya konulan çıkar çatışması politikası ne içermelidir? Çıkar çatışması politikası ile hedeflenen amaçlar, beklentiler ve sonuçlar nelerdir?
4. Çıkar çatışmasını önlemeye yönelik hangi tür araç, mekanizma ve düzenlemelerden yararlanılabilir? Ortaya çıkan çıkar çatışması durumlarına yönelik yaptırım mekanizmaları nelerdir?
5. Türkiye’de çıkar çatışmasına yönelik nasıl bir yasal ve kurumsal yapılanma söz konusudur? Türkiye’de çıkar çatışması politikası, ne tür etik rejimler ve politikalar

çerçevesinde şekillenmiştir? Kamu Görevlileri Etik Kurulu çıkar çatışmasının önlenmesinde nasıl bir işlev ve faaliyet göstermektedir?

6. Türkiye’de, farklı kurumlarda ve farklı konumlarda görev yapan kamu görevlilerinin, çıkar çatışması durumlarına ve çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik algıları nasıldır?
7. Türk kamu yönetiminde çıkar çatışmasının ve etik dışı davranışların önlenmesine yönelik ne tür tedbirler alınmalı ve çıkar çatışmasını önlemeye yönelik hangi araç ve mekanizmalardan yararlanılmalıdır?

Belirlenen ve cevabı aranmaya çalışılan araştırma sorularından 1-2 arası sorular birinci bölümde; 3-4 arası sorular ikinci bölümde, 5-6 arası sorular üçüncü bölümde, 7. soru ise sonuç ve öneriler kısmında cevaplandırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın Önemi

Türk kamu yönetimi literatürü, hazırlanan tezler çerçevesinde incelendiğinde çıkar çatışmasına yönelik Öztürk (2010) tarafından hazırlanan Başbakanlık Uzmanlık Tezi bulunmaktadır. Yüksek Öğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nde yapılan tez taramasında Şimşek (2012) tarafından hazırlanan yüksek lisans tezi dışında, lisansüstü düzeyde “Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması” başlıklı ve bu konuyu doğrudan inceleyen başka bir tez bulunmamaktadır. Bunun dışında incelenen, kamu yönetiminde yolsuzluk, yozlaşma ve etik konusu ile ilgili tezlerden bazılarında ise çıkar çatışması kavramına kısa başlıklar halinde değinilmiştir. Bunun yanında, çıkar çatışması ile ilgili hazırlanan kitap, makale, bildiri ve raporlar çerçevesinde Türk kamu yönetimi literatürü incelendiğinde, Gençkaya (2009) tarafından hazırlanan *Çıkar Çatışması* isimli proje, Yüksel (2005a), tarafından hazırlanan *Devlette Etikten Etik Devlete* isimli raporda ve Yüksel (2010a) tarafından hazırlanan *Devlette Etik* adlı kitapta çıkar çatışması ile ilgili bir bölüm, Yüksel (2005b) tarafından, “Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu”nda sunulup, bildiri kitabında yayınlanan “Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması” adlı makale bu alanda çıkar çatışmasına yönelik hazırlanmış değerli ve yol gösterici çalışmalardır. Turgay Ergun tarafından çevirisi yapılarak Türk Kamu Yönetimi literatürüne kazandırılan Steinberg ve Austern (1995) tarafından hazırlanan *Hükümet Ahlak ve Yöneticiler* adlı çalışma, farklı çıkar çatışması durumları ile ilgili geniş örneklere yer verilen değerli bir eserdir.

Türkiye’de çıkar çatışması konusunun teorik olarak incelendiği, karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesinin yapıldığı ve uygulamaların gerçekleştirildiği çalışmalar sınırlı sayıdadır ve bu konuda sadece bir tez haricinde, doğrudan yüksek lisans ve doktora tezi bulunmamaktadır. Hazırlanan tezin, bu alanda meydana gelen boşluğun doldurulabilmesi adına bir katkı sağlayabilmesi yönünde bir çaba olarak değerlendirilebilmesi mümkündür. Bu çalışma, daha önce çıkar çatışması konusu ile ilgili hazırlanmış çalışmalardan farklı olarak, çıkar çatışması konusunun teorik boyutunu (çıkâr çatışmasının kavramsal çerçevesi, türleri, nedenleri, çıkar çatışması politikası ve yönetimi ile çıkar çatışmasını önlemeye yönelik araç ve mekanizmalar) geniş ölçüde yansıtmaya çalışmaktadır. Ayrıca çalışma, Türkiye’de çıkar çatışması ile ilgili yasal mevzuat ve kurumsal altyapıyı geniş bir biçimde incelemekte ve konunun tüm yönlerini değerlendirmeye çalışan bir alan araştırmasına yer vermektedir. Bu yönüyle çalışma, akademik literatüre katkıda bulunma iddiasını taşımaktadır.

Bu iddialar çerçevesinde hazırlanan çalışmanın önemini ortaya koyan temel argümanlar şu şekilde sıralanabilir; Kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunun ve çıkar çatışmasını önlemeye yönelik düzenleme, mekanizma ve araçların irdelenmesi, farklı ülkelerde çıkar çatışmasının yönetimi ve çıkar çatışması politikasına yönelik yaklaşımlar ve politikaların değerlendirilmesi, Türkiye açısından hangi çıkar çatışması politikasının uygulanmasının uygun olacağı, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik hangi düzenlemelerin ne ölçüde uygulanabileceğinin tespit edilebilmesi, buna yönelik olarak görüş ve önerilerde bulunulmasıdır.

Son olarak, kamu görevlilerinin çıkar çatışması konusuna yönelik bakış açılarının tespit edilmesi amacıyla kamu görevlilerinin çıkar çatışması ile ilgili algılarını belirleme noktasında, çıkar çatışması konusunu (nedenleri, sonuçları, güncel durum ve önlemeye yönelik araçları) geniş bir şekilde ele almak iddiası ile Sakarya il merkezli gerçekleştirilen alan araştırmasının, ileride Türkiye genelinde yapılacak diğer alan araştırmalarına ışık tutabilmesi çalışmanın hedef ve iddialarından birisidir.

Tüm bu yönleriyle çalışmanın, Türk kamu yönetimi literatürüne, ülkemizde bu konuda akademik alandaki tartışmalara ve uygulama düzeyinden kamu kurum ve kuruluşlarına bir katkı sağlayabilmesi adına önemli bir işlevi yerine getireceği düşünülmektedir.

Çalışmanın Yöntemi ve Planı

Çalışmada eleştirel literatür taraması yönteminden ve tanımlayıcı alan araştırması çerçevesinde anket yönteminden faydalanılmıştır. Eleştirel literatür taraması yöntemi kapsamında ikincil kaynaklar (konuyla ilgili daha önceden yazılmış, yerli ve yabancı kitap, makale ve bildirimler ile internette yayınlanan konuya ilişkin çeşitli kaynaklar) incelenmiştir. Çalışmada ayrıca, OECD, AB, BM gibi uluslararası kuruluşlar, TÜSİAD, TESEV, TEPA gibi ulusal sivil toplum kuruluşları ile farklı kurum ve kuruluşların hazırlamış olduğu araştırma raporları, Başbakanlık ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun faaliyet raporları ve AB ilerleme raporları gibi belgeler çalışmada kullanılmıştır. Özellikle çalışmanın üçüncü bölümünde, birincil kaynaklardan yararlanılarak, Türkiye'de çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal mevzuat ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünü oluşturan uygulamaya yönelik alan araştırması aşamasında ise birincil veri toplama yöntemlerinden olan “anket” yöntemine müracaat edilmiştir. Alan araştırmasının varsayımlarını test etmek amacıyla oluşturulan anket soruları, geniş bir akademik araştırma sonucunda hazırlanmıştır. İstatistiksel veri işleme ve analiz programı olan SPSS (versiyon 17.0) kullanılarak anket ayrıntılı olarak analiz edilmiş ve elde edilen bulgular ortaya konulmuştur.

Çalışmada kullanılan yöntemler çerçevesinde çalışmanın üç bölümden oluşmasının uygun olacağı değerlendirilmiştir. Bu bağlamda “*Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına İlişkin Kavramsal Çerçeve*” başlığını taşıyan çalışmanın ilk bölümünde, kamu yönetiminde çıkar çatışmasının önlenmesi hususunun, etik kamu yönetiminin sağlanmasının temel nüvesini oluşturduğu tezinden yola çıkarak, genel anlamda kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunun teorik arka planı genel hatlarıyla irdelenip, çıkar çatışması konusu ile ilgili kavramsal çerçeve çizilerek değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, çıkar çatışması kavramı, çıkar çatışması ve yolsuzluk arasındaki benzerlik ve farklılıklar, kamu yönetiminde etik ve çıkar çatışması arasındaki ilişki irdelenmiştir. Daha sonra, çıkar çatışmasına yol açan faktörler ele alınmış ve kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumları, kategorize edilerek sınıflandırılmış, değişik sınıflandırmalar ekseninde farklı çıkar çatışması türleri örneklerle desteklenerek

incelenmiştir. Bu bölümde son olarak, kamu görevlilerinin karşılaşılabilecekleri çıkar çatışması durumları, örnekler çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

“Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması Politikası ve Yönetimi” başlığını taşıyan çalışmanın *ikinci bölümünde* ise çıkar çatışması politikasına yönelik kavramsal bilgilere ve belli başlıklar altında farklı ülke incelemelerine yer verilmiştir. Bu çerçevede ilk olarak çağdaş ve etkili bir çıkar çatışması politikası oluşturulmasında gerekli olan ilkeler ve enstrümanlar genel hatlarıyla belirtilerek, çıkar çatışması politikasına yönelik kavramsal bilgiler ele alınmıştır. Daha sonra çıkar çatışması politikasına yönelik yaklaşımlar sınıflandırılarak irdelenmiş ve çıkar çatışması politikası ile hedeflenen sonuçlar ve bu politikaların kimleri kapsayacağı konusu tartışılmıştır. Ayrıca çıkar çatışmasını önlemeye yönelik politika üretilmesi aşamasında, yararlanılan araç ve mekanizmalar da değerlendirilmiştir. Bu bölümde son olarak, ortaya çıkan çıkar çatışması durumları karşısında uygulanan yaptırım mekanizmaları, farklı ülke örnekleri çerçevesinde ele alınmıştır.

“Türkiye’de Çıkar Çatışmasına Yönelik Düzenlemeler ve Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışmasına İlişkin Algularını Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması” başlıklı çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’de kamu yönetiminde etik altyapının sağlanması açısından ne tür girişimlerde bulunulduğu ve özellikle Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etik kamu yönetimini sağlamak ve çıkar çatışmasını önlemek noktasında nasıl bir rol oynadığı değerlendirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca, Türk kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemeye yönelik ne tür düzenlemelerin olduğunun tespit edilebilmesi amacıyla yasal mevzuat geniş bir şekilde irdelenmiştir. Bu bölümde son olarak, Sakarya ilinde görev yapan kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarının ölçülebilmesi amacıyla gerçekleştirilen alan araştırması sonucunda elde edilen veriler değerlendirilerek, anketin sonuçları yorumlanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın sonuç bölümünde de anket sonucunda elde edilen bilgiler ışığında, kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda genel değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bununla birlikte farklı çıkar çatışması rejimleri çerçevesinde kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemeye yönelik üretilen politikalar dikkate alınarak, Türkiye’de çıkar çatışmasının önlenmesi için hangi yasal düzenlemelerin ve ne tür çalışmaların yapılması gerektiği belirlenip, görüş ve önerilerde bulunulmaya çalışılmıştır.

BÖLÜM 1: KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASINA İLİŞKİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde kamu yönetiminde çıkar çatışması ile ilgili kavramsal çerçeve çizilebilmek amacıyla, çıkar çatışması kavramı, türleri, çıkar çatışmasına yol açan faktörler ve farklı çıkar çatışması durumları irdelenmektedir.

1.1. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması: Teorik ve Tarihsel Arka Plan

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının kamu görevlilerine ve kamu görevini yerine getirirken gösterecekleri davranışlarına yönelik bakış açısının incelenmesi, kamu yönetiminde çıkar çatışmasının kavramsal çerçevesinin çizilebilmesi açısından önemlidir.

1.1.1. Geleneksel Yönetim Anlayışı ve Çıkar Çatışması

Geleneksel (klasik) kamu yönetimi modelinin teorik temelleri; Frederick Taylor'un Bilimsel Yönetim Teorisi'ne¹, Max Weber'in Bürokrasi Teorisi'ne ve Woodrow Wilson'un siyaset ve yönetim ayrımına², dayanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 44). Klasik yönetim düşüncesinin temsilcilerinden biri de "Yönetim Süreci Yaklaşımı"nın öncüsü olan Henri Fayol'dur.

Geleneksel yönetim anlayışının çıkar çatışmasına ilişkin varsayımlarından ilki, *"kamusal çıkarların özel çıkarların üstünde tutulacağı"* öngörüsünde bulunmasıdır. Bu

¹ Taylor, Bilimsel Yönetim yaklaşımı ile zaman ve hareket etüdü, iş dizaynı ve standartlaşma, fonksiyonel formellik (ustabaşılık), işbölümü, uzmanlaşma gibi kavramları yönetim sürecine dâhil etmiştir (Taylor, 2005: 83). Taylorizmin temel hedefleri örgütsel verimliliğin artırılması ve yeni elde edilen bilimsel bilginin uygulanması sürecidir (Mouzelis, 2003: 97). Taylorizm'de insan bir makine gibi görülmektedir ve bireylerin duyguları, tutumları, ihtiyaçları, hedefleri göz önüne alınmamıştır. Çalışanı soyut bir birey olarak algılayan Taylor, problemlerin önemli değişkenlerini (doğal örgüt, çıkar çatışması gibi) göz ardı etmiştir (Mouzelis, 2003: 103-107).

² "İdarenin (Yönetimin) İncelenmesi" adlı eseri kaleme alarak yönetimi siyasetten ayrı bir alan olarak değerlendiren Wilson'a göre yönetim, siyasetin günlük telaş ve heyecanından uzak bir iş alanıdır (1961: 63-64). Wilson, yönetimi depolitize etmeyi amaçlayan bir model önermiş, politika ve yönetimin birbirinden kesin olarak ayrılması gerektiğini belirtmiştir. Wilson'a göre "Siyaset, büyük evrensel hususlara da devlet faaliyeti, idare ise devletin ferdi ve küçük işlerdeki faaliyetidir" ve bu doğrultuda "siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun bir alanıdır". Diğer bir ifadeyle, siyasetçilerin politika belirlemekten, bürokratların ise belirlenen bu politikaları uygulamaktan sorumlu olmaları gerektiğini vurgulamıştır (Demirci, 2007:205).

konuda ilk olarak, Fayol'un görüşleri ele alınabilir. Fayol, yönetimi bir süreç olarak ele almış ve bu süreci fonksiyonlara ayırarak incelemiştir. Yönetim fonksiyonunun işlevsel olabilmesi için birtakım prensiplere uyulması gerektiğini vurgulamıştır (Şengül, 2007:261). Bu çerçevede, yönetimin unsurları olarak; planlama, örgütlenme, kumanda, koordinasyon ve denetimi sıralayan Fayol yönetim ilkelerini on dört başlıkta ele almıştır. Bunlar; işbölümü, otorite, disiplin-gözetim, kumanda birliği, yürütme birliği, personel ücretleri, merkeziyet, hiyerarşi, düzen, hakkaniyet-eşitlik, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri, çalışanlar arasında birlik ve genel çıkarların özel çıkarlara tercih edilmesidir (2008: 24, 53-134).

İyi yönetimin ilkeleri arasında sayılan, “genel çıkarların özel çıkarlara tercih edilmesinin gerekliliği” ilkesi ile örgütün çıkarlarının, kişisel çıkarların önünde tutulması gerektiği belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle bir memurun, aile veya çevresinin çıkarının, örgütün (çalıştığı kurumun) çıkarına tercih edilmemesi gerektiği ifade edilmiştir. Fayol, bu ilkenin çok açık olduğunu ve herkes tarafından kabul edildiğini belirtmiş, ancak cahillik, hırs, tembellik, zayıflık, bencillik, atalet, karakter zaafı gibi ahlaki zayıflıkların ve insana özgü tüm ihtirasların, genel çıkarlar yerine özel çıkarların öncelenmesi eğilimini artırdığını belirtmiştir (Fayol, 2005: 31-32). Çıkarların birbirine uyumunun önemine vurgu yapan düşünür, bu ilkenin uygulanması için üstlerin örnek davranışlarda bulunması, adil ve açık olarak düzenlenmiş alanların olması ve çalışanlara yönelik iyi bir gözetim ve kontrol mekanizmasının oluşturulması gerektiğini belirtmiştir (Baransel, 1979:141). Fayol ifade ettiği bu ilke ile kamu çıkarının ve özel çıkarın birbiriyle çatıştığı durumlarda, kamunun çıkarına göre hareket edilmesinin önemine vurgu yapmak istediği söylenilebilir.

Geleneksel yönetim anlayışının çıkar çatışmasına ilişkin ikinci varsayımı ise, *kamu görevlilerine yönelik gayrişahsilik* ilkesinin varlığıdır. Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin teorik arka planını oluşturan düşünürlerden biri olan Weber bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir şekilde inceleyerek, “Weberyan bürokrasi” modelini oluşturmuştur. Weber'in ideal bürokrasi yaklaşımında, “ideal tip”, olanı değil olması gerekeni yansıtmaktadır (Fişek, 1975: 86). Diğer bir ifadeyle ideal tip, gerçek tipin üstün hali değil, yalnızca gerçekte tam örneği bulunmayan “saf” demektir. İdeal tip bürokrasi ise, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha

çok zihni bir tanımlama ve nitelikle birlikte, kavramsal bir kalıptır. Mevcut örgütler de bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratikdir (Eryılmaz, 2004: 44-45). İdeal tip bürokrasi, kişisel duygu, kanaat ve tercihlerden sıyrılmış bir yapı işlevi görmektedir. Bu bağlamda, bürokrasi içindeki tüm ilişkilerin kişisel olmayan nesnel kurallar tarafından düzenlenmiş olması anlatılmaktadır (Şaylan, 1986: 33-34; Ergun ve Polatoğlu, 1992: 62; Baransel, 1979:169-170).

Weber'e (2005: 40) göre meşru otoritenin üç türü vardır. Bunlar, geleneksel, karizmatik ve rasyonel (hukuki) otoritedir. Rasyonel (Yasal/Hukuki) Otorite; hukuk kuralları ve bu kuralların meşruluğu, yasalarca egemenlik konumuna getirilen kişilerin emir verme hakkının olduğu inancına dayalı otorite tipidir. Rasyonel otorite, keyfiliği, duygusallığı, olağanüstülüğü en az düzeye indiren egemenlik ve yönetim türü olarak da değerlendirilmektedir (Oktay, 1983: 34). Rasyonel otorite tipinin yönetsel aygıtına bürokrasi adı verilmekte ve bu otorite memurlar aracılığıyla yürütülmektedir. Bu bağlamda, "hukuki-rasyonel" bürokraside, bürokrat, "kamu çıkar"ını koruma ve vatandaşa hizmet etme yolunda devletin tarafsız ajanı haline getirilmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 243). Bürokratik yönetimlerde, yasa koyucu biçimsel kuralları belirlemiştir. Ancak yönetsel araçların bürokratlara ait olmadığı da bilinmektedir. Çünkü bürokratlar sadece üstlerinden aldıkları emirleri uygulamakla yükümlüdürler. Ayrıca, memurun konumu satılamaz ve şahsi işlerle bütünleştirilemez bir şekilde dizaynedilmiştir (Mouzelis, 2003: 19).

Weber'e göre (2005: 46), rasyonel-yasal otoritede, kurallara bağlanmış, resmi işlevlerin olduğu sürekli bir örgüt yapısı ve bu işlevlerin yerine getirileceği yetki alanının belirli olması gerekmektedir. Ayrıca, hiyerarşik düzen içinde davranışları düzenleyen teknik kurallar ve normların bulunması, bununla birlikte idari faaliyetlerin yazılı kurallarla yürütüldüğü ve kariyer sisteminin mevcut olduğu bir yapının kurulmuş olması önemli bir husustur. Bununla birlikte, çalışılan görev yerlerinin kimsenin malı olmaması durumu gayrişahsîlik ilkesinin bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Weber'e göre ideal bir memur, işleri, sevgi ve nefret gibi duygusallıktan uzak, bütünüyle gayrişahsî biçimsel kurallara göre yürütür. Memurların vatandaşlara karşı davranışı, kişisel düşüncelere değil, rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır. Eğer bir memur, arkadaşlarına ya da vatandaşlara karşı kuvvetli bir sevgi ya da nefret duygusu

içinde hareket ederse tarafsızlıktan ve eşitlikten uzaklaşır. Resmi işlerde olabildiğince kişisel düşünceleri bir tarafa bırakmak, tarafsızlık için olduğu kadar verimlilik bakımından da ön şart niteliğindedir. Gayrişahsîlik ilkesi memurların irrasyonel davranışlarına engel olmak ve işin gereklerine göre hareket etme amacına yöneliktir. Kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeler ne kadar ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşacaktır. Bürokrasinin bu özgül niteliği onun özel erdemi olarak kabul edilmektedir (Weber, 1998: 290-293, Eryılmaz, 2004: 46-47; Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 183). Bu çerçevede, bu ilke ile görevlerin ve bunların yerine getirilmesi için işgal edilen makamların hiç kimsenin şahsi mülkiyetiymiş gibi işleme tabi tutulamayacağı ve hiç kimsenin bir örgütteki görevini kişisel çıkar amacıyla kullanamayacağı vurgulanmaktadır (Parlak, 2011: 66).

Görüldüğü gibi, Weber'in görüşleriyle şekillenen anlayışa göre, bürokraside yetki ve görevler kişilerin malı değildir. Bir işte görevlendirilen kişi o işin ne sahibidir, ne de bulunduğu konumu veya işi varislerine devredebilir. Kamu görevlisi, görevi son bulduğunda görevini terk etmek zorundadır (Duverger, 2002: 187). Ayrıca, memurun çalıştığı işteki araçlar kendi mülkiyetinde değildir. Diğer bir ifadeyle bürokrasilerde memurlar çalıştıkları yazıhanelerin kullandıkları araç gereçlerin sahibi değildir ve onlar sadece kullanılması için kendilerine verilmiştir (Giddens, 2008:687). Diğer taraftan, resmi iş ve özel iş, örgütsel gelir ve kişisel gelir birbirlerinden kesin olarak ayrı tutulmuştur. Özel ve resmi mülk ayrımı ile kişilerin örgütü kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarının önüne geçilmesi beklenmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 61; Ergun, 2004: 40).

Geleneksel yönetim anlayışının çıkar çatışmasına yönelik üçüncü varsayımı ise, *kamusal hayat ve özel hayatın ayrımına* yapılan vurgulamadır. Memurun örgüt içindeki görevleriyle dışarıdaki yaşamı arasında bir ayrım vardır (Giddens, 2008:687). Çünkü vatandaşlarla ilişkilerde gayri şahsi davranan bürokratin özel yaşamı ile bürokratik yaşamı birbirinden farklıdır. Bireysel olarak kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını düşünmeyip, diğerkâm olarak kamu yararına halka hizmet sunacakları düşünülmüştür (Demirci, 2007: 206). Bu konuda Weber (2005: 46), kamu ve özel hayatın birbirinden ayrı tutulmasının gerekliliğini özellikle vurgulamıştır. Bürokrasi genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayıştırmıştır. Kamu fonları ve malzemeleri

ile resmi görevlinin özel mülkleri arasında hiçbir bağ bulunmamaktadır. İlke olarak, resmi makam evden, iş yazışmaları özel yazışmalardan; ticari öz varlık, özel servetten ayrılmıştır. Bu durum, başlangıcı Ortaçağlara kadar uzanan uzun bir gelişme sürecinin ürünüdür (Weber, 1998: 292).

Weber'e göre, bürokratik yapılanmalardan önceki dönemlerde kamu hizmetleri çok yaygın değildi; kamu görevlileri resmi işleri ikincil bir etkinlik olarak yerine getirmekteydi. Devletin görevlerinin artmasına ve bürokratik yapının şekillenmesine paralel olarak, resmi faaliyetler kamu görevlisinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirmiştir (1998: 292). Bu nedenle, kamu görevi dışında ikincil bir işte çalışmanın kişinin performansını olumsuz yönde etkileyeceği kanaati hakim düşünce haline gelmiştir. Bu cümleden hareketle, geleneksel yönetim anlayışının *kamu görevlilerinin resmi görevleri dışında ikincil bir iş yapmalarını onaylamaması*, çıkar çatışmasına yönelik dördüncü varsayım olarak kabul edilebilir.

Weberin bürokrasi modelinde yansız memur, rolünün gereklerine kendini kaptırdığı zaman kişisel değerlerinden sıyrılır. Kamu görevlileri açısından bireysel etik tercih kurallarına uymak (ahlaki davranış) veya onları ihlal etmekle (gayriahlâkî davranış) sınırlıdır. Buna göre, kurallara uyan ve amirlerine itaat eden bürokratlar ahlaklı, kurallara uymayanlar ise gayri ahlâkî davranmış olurlar (Demirci, 2007: 207-208).

Bu genel kabuller üzerinden değerlendirildiğinde, geleneksel yönetim anlayışında, seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin dürüstçe davranacakları ve kamu yararına göre hareket edecekleri varsayılmaktadır. Bu anlayışa göre, bürokratların kişisel çıkarını gözetenek davranışta bulunacağı düşünülmemekte veya göz ardı edilmektedir (Barry, 1989: 31; Al, 2007a: 113). Oysa insan doğası üzerine gözlemde bulunanlar, birey çıkarını herşeyin temelinde görmektedir. Hume'un (1997: 431, 449) ifadeleriyle insan doğası gereği bencildir. Bireylerin birincil amacı kendi çıkarıdır ve öncelikle bireysel çıkarını maksimize etmeye çalışmaktadır. İnsan doğası üzerine gözlem yapanlar, kişilerin öncelikle kendi çıkarlarını düşüneceklerini daha açık bir ifadeyle bireylerin kamu yararını veya çıkarını göz ardı ederek kendi çıkarını ön plana çıkarmaya çalışacaklarını söylemektedir.

Bürokratik davranışı yönlendiren belli başlı bazı değişkenlerin şu şekilde sıralanması mümkündür (Şaylan, 1986: 29-32):

- Bürokratlar da herkes gibi kişisel yararları yönünde güdülenmektedirler. Bundan dolayı da amaçlarını gerçekleştirebilmek için kendilerine göre en rasyonel saydıkları şekilde davranırlar.
- Bürokrasinin kültür ortamının, sosyal köken, eğitim gibi değişkenlere göre karmaşık bir değerler hiyerarşisine sahip olduğu görülmektedir. İktidar arzusu, gelir, prestij, güvenlik sağlama gibi kişisel veya kültürel çeşitli değerler bürokrat için gereğinde birbirleri ile çelişebilen amaçlar grubunu formüle etmektedir. Bu bağlamda bürokratin hem çevresel hem de kişisel bir güdülenmeye bağımlı durumda olduğu söylenilebilir.
- Weber'e göre bürokrasi içindeki ilişkiler gayri-şahsi normlara göre düzenlenmektedir. Burada bürokrat davranışını etkileyen bir çelişki bulunmaktadır. Gayrişahsî ilişki içinde beliren kişisel amaçlar bir yandan kişisel ilişkiler kurmada itici bir etken olmakta, diğer taraftan kişisel ilişki yağcılık, rüşvet, iltimas gibi sıfatlarla nitelendirilmektedir. Kişisel ilişki, gayri-şahsi ilişkiye ve yarışmaya karşıt olarak görülmektedir.
- Bürokratik örgüt, kişinin davranışlarını etkilemektedir. Devlet bürokrasisi kendine özgü kişisel çıkarları gerçekleştirmeye çalışır, hizmet fonksiyonu ile bu amaçlarını özdeşleştirmeye çaba gösterir. Hatta bürokrasinin özel yararlarının kamu yararımış gibi formüle edilmesi ihtimal dâhilindedir.

Bu sayılanlara ek olarak bürokratların nihai amaçlarının örgütün bütün amacına hizmet etmek olduğunu unutmak eğilimlerinin de bulunduğu ifade edilmektedir. Bürokratların hem kişisel hem de sorumlu olduğu birimin çıkarlarına yönelme eğilimi ortaya çıkınca, örgütün çıkarına yönelik amaç sekteye uğrayabilmektedir (Baransel, 1979: 176). Diğer bir ifadeyle, kamu çıkarı yerine kişisel çıkar (özel çıkar) ön plana çıkabilmektedir.

Bu bağlamda geliştirilen teoriler çerçevesinde ve rasyonel bürokrasi anlayışına göre, kamusal çıkarları özel çıkarların üzerinde tutan bürokratları her zaman ulvi varlıklar olarak gören yaklaşım, zaman geçtikçe eleştirilmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 244). Kamu görevlerini gayri şahsi ilişkilerden uzak, sadece kamu yararını düşünen kişiler olarak gören geleneksel yönetim anlayışı yerini yeni kamu yönetimi anlayışına terk etmiştir.

1.1.2. Yeni Yönetim Anlayışı ve Çıkar Çatışması

Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme biçimine karşı çıkılması; devletin faaliyet alanının daraltılması; kamuda özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanılması; kamu yönetiminin halka karşı sorumlu olması ve hesap verebilmesi gerektiğini savunan, yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel arka planını, yeni sağ düşüncesinin önemli düşünürlerinden Frederick Von Hayek, Milton Friedman, Robert Nozick ve kamu tercihi teorisyenlerinden William Niskanen, James Buchanan, David Mueller gibi düşünürler oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2012: 47-53).

Yeni yönetim anlayışı, kamu kesimine ve bürokrasiye karşı şüpheli yaklaşmakta ve olumsuz tavır göstermektedir. Bu anlayış yeni yönetim taraftarlarınca da vurgulanmaktadır. Osborne ve Gaebler (1993: 127) tarafından kaleme alınan "Hükümetin Yeniden İcadı (Keşfi)" adlı eserde, kamu görevlileri günlerini dergi ve gazete okuyarak, seyahat ve gezi planları yaparak, hisse senedi alım-satımı yaparak geçiren kişiler olarak ifade edilmiştir (Al, 2007b: 115).

Yeni yönetim anlayışının düşünsel arka planını oluşturan kamu tercihi teorisyenleri de, kamu görevlileri ile ilgili geleneksel paradigmayı değiştirmişlerdir. Kamu sektöründe karar alma mekanizmasının ekonomik analizinin yapıldığı; seçmenlerin, politikacıların, siyasal partilerin ve bürokratların davranışlarının ekonomik açıdan incelendiği teori, kamu görevlilerini kamu yararına göre hareket eden fedakârlar olarak değil, tam tersine kendi menfaatlerini ön planda tutan kişiler olarak görmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu kurumlarını temsil edenlerin ve özellikle bürokratların kişisel veya kurumsal çıkarlarını, kamu yararına yeğleyebilmelerinin imkân dâhilinde olduğu vurgulanmaktadır. Buchanan'ın da ifade ettiği gibi bireysel çıkarın olmadığı durumlarda, başka bir çıkarın olması mümkün değildir (Al, 2007a: 113-114; Al, 2007b: 115).

Kamu Tercihi Teorisi'nin öncülerinden biri olan Niskanen'e göre (1993: 218) memurların davranışları, piyasa sisteminin bireysel çıkar ilişkisine göre gerçekleşmektedir. Çünkü kamu yöneticilerinin, piyasa koşulları içinde bireysel çıkar tatmini ile güdülenmiş olarak karar verebilecekleri ve bu çerçevede söz doğabilecek fırsatlardan doğal olarak yararlanabilecekleri ifade edilmektedir (Özer, 2006: 12; Şaylan, 2000: 18).

Diğer taraftan, Kamu Tercih Teorisinin öngörüsüne göre, insanlar bürokratlarca motive edilme yerine kendi çıkarları ile motive edilmeyi tercih etmektedirler. Bu açıdan bakıldığında bürokrasilerin iyi çalışmadığı gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Çünkü kişiler, bireysel olarak bürokratik kurumda yalnız kendi çıkarlarını ve refahlarını artırmaya çalışmaktadırlar (Özer, 2006: 15). Ancak, kamu görevlilerinin kamu çıkarı yerine bireysel ekonomik çıkarlarını artırmaya çalışmalarının, kamu tercihi teorisyenlerinin “rasyonel insan” ve “fayda azamileştirme” hipotezleri çerçevesinde değerlendirilebilmesi mümkündür (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 244-245).

Bu konuda Buchanan ve Flowers (2001: 175) bürokratların bir fayda maksimizasyonu içinde hareket ettiklerini vurgulamaktadırlar. Karşı karşıya oldukları sınırlamalar dâhilinde kendileri için en iyi durumu koruyan bürokratlar kendilerine konulan sınırlar içinde, kamu harcamalarını genişletmeye çalışacaklardır. Tullock (2001: 52) da bu konuda, bürokratların çalışma devamlılığı, emeklilik hakkı gibi kişisel beklentilerini ve kendi özel çıkarlarını sağlama almak amacıyla yasama üzerinde etkili olmaya çalıştıklarını belirtmektedir. Her bir bürokrat değişik yönlerden kendi fayda fonksiyonunu maksimize etmeye çalışabilir. Büronun ödeneklerinin artırılması, kişisel patronaj ve statünün yükseltilmesi bunlardan birkaçı olarak sayılabilir.

Tüm bu düşüncülerin görüşlerinden hareketle, bürokratların büro içinde kamu yararı için, büro dışında ise kendi çıkarı için çalıştığı varsayımı kamu tercihi teorisyenlerince eleştirilmiş ve reddedilmiştir. Çünkü bireysel olarak bir kamu görevlisinin (bürokratın) bilgi sınırlılığı ve çıkar çatışmaları nedeniyle kamu yararına göre hareket etmesi her zaman mümkün ol(a)mamaktadır. Bürokratlar rasyonel davranış ilkelerine göre kendi faydalarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar (Demirci, 2007:212).

Sonuçta, kamu tercihi teorisyenlerine göre kamu kuruluşları, düşünüldüğü gibi sadece toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan birimler ya da örgütler olarak nitelendirilmemektedir. Bu kuruluşlar veya bu kuruluşlarda çalışanların kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışma ihtimalleri de bulunmaktadır (Al, 2007a: 114; Aksoy, 1995: 165). Bu açıdan bakıldığında, bireysel yararını kamu yararına tercih eden ya da önceleyen bireyin kendi çıkarına iş ve işlemlerde bulunmasının da imkân dâhilinde olduğu söylenilebilir.

1.2. Çıkar Çatışması: Kavramsal Çerçeve

Çıkar çatışmasında, birincil çıkar (kamu çıkarı) ve ikincil çıkar (özel çıkar) olmak üzere iki temel unsur bulunmaktadır (Lo and Field, 2009: 46-47). Çıkar çatışmasının ortaya çıkabilmesi için bu iki çıkarın birbiriyle çatışması gerekmektedir. Bu bağlamda, çıkar çatışmasının kavramsal analizinin yapılabilmesi için öncelikle çıkar, bireysel çıkar ve kamu çıkarı kavramlarının, daha sonra ise çatışma kavramının ele alınması gerekmektedir.

1.2.1. Çıkar Kavramı

Çıkar kavramı insanın irade ve eyleminin uygun bir yöne girmesini belirleyen nesnel toplumsal koşulların bir ürünü olarak ifade edilmektedir (Frolov 1997: 90; Seyyar, 2004: 483). Bir işten dolayı ya da dolaysız biçimde elde edilen fayda, menfaat veya yarar olarak tanımlanan çıkar kavramı, parayla ilgili olabileceği gibi, parasal olmayan bir biçimde de kullanılabilir (Seyidoğlu, 1999: 88). Gizlenerek gözetilen kazanç olarak da ifade edilen çıkar kavramı; kişisel çıkar, genel çıkar, kamusal çıkar gibi deyimlerle birlikte de kullanılmıştır (Hançerlioğlu, 2008: 49).

Bireysel/kişisel/özel çıkar (private interest) kavramı, kişinin kendi çıkarlarına düşkünlük göstermesi, bencillik ve egoizm; kişinin kendisinin, ailesinin ya da arkadaş gruplarının menfaatine göre hareket etmesi şekillerinde tanımlanmaktadır (Seyidoğlu, 1999: 88). Diğer taraftan, bireysel çıkar, bir kişinin çıkar elde etmesi (para, iş gibi) ya da ailesine arkadaşlarına çıkar sağlaması durumu olarak da vurgulanmaktadır (Martin ve Gabard, 2001:315).

“*Kamu çıkarı (yararı)*” kavramı ise, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin veya tümünün yararını kollamaya dönük temel ve genel hedef olarak tanımlanmaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 1998: 132-133). Kamu çıkarı yerine; kamu yararı, toplum yararı, ortak iyilik, kamu iyiliği, toplumun iyiliği, toplumsal refah, genel refah, genel yarar gibi kavramlar da kullanılmaktadır (Akıllıoğlu, 1991: 7).

Büyük Türkçe Sözlükte, devletin gereksinimlerine cevap veren ve bu ihtiyaçları karşılayan, devlete yarar sağlayan değerler bütünü (tdkterim.gov.tr/bts, 2013) olarak tanımlanan kamu yararı, her bir bireyin çıkarını koruyan politikalar ve kurumlar olarak

da ifade edilmektedir (Barry, 1989: 32). Daha geniş bir ifadeyle kamu yararı; bir bütün olarak, toplum çıkarlarına hizmet eden eylem ve girişimler ya da toplumun bölünmez nitelikteki kolektif çıkarlarıdır (Marshall, 1999: 380; Seyidoğlu, 1999: 310).

Klasik iktisatçılar da kişilerin özel çıkarlarını toplumun yararıyla özdeş tutmaktadır. Bununla birlikte kişinin çıkarı bazen toplumun ya da kamunun çıkarına ters düşebilir (Seyidoğlu, 1999: 311).

Bireylerin bireylere, toplulukların bireylere, toplulukların topluma yaptıkları zararın önlenmesi kamu yararı ile bağlantılıdır (L'Etang, 2002:182). Bu bağlamda, kamu yönetiminin kamu yararı için var olduğu söylenilebilir. Kamu yönetimi kamunun gereksinimlerini karşılamak için topluma ya da toplumu oluşturan bireylere hizmet götürmektedir. Bu hizmetleri götürürken bireyleri değil, bireylerin içinde bulunduğu toplumu dikkate alma zorunluluğu bulunmaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 1998: 133).

Kamu yararı, normatif kamu yönetimi etiğinin oluşumunda kamu görevlilerini esas yükümlülüklerine yönlendiren ahlaki bir pusula işlevi görmektedir. Her kamu politikası kararında kamu görevlilerinin şu soruyu kendilerine sormaları gerekmektedir: "Sınırlı özel çıkarlar adına mı, yoksa daha geniş paylaşılan çıkarlar adına mı hareket ediyorum?". Çünkü kamu yararı kavramı, kamu görevlilerinin temel yükümlülüğünün özel çıkarlara yönelik değil, kamunun çıkarlarına hizmet etmek olduğunu hatırlatmaktadır (Demirci, 2007: 214).

Yukarıda da ifade edildiği üzere, kamu yönetimi, kamu yararı için vardır ve o zaman kamu hizmeti yapan kamu görevlileri de kişisel çıkarları için değil, kamu yararı için çalışmak durumundadır (Gözübüyük, 2007: 10). Bu bağlamda, kamu kurumlarının eylem ve işlemlerinde kamu yararı anlayışının egemen olmasının gerekliliği vurgulanabilir (Eryılmaz, 2012: 19).

Diğer taraftan, kamu yönetimine kamu yararı için tanınmış yetkilerin kamu yararı ile bağdaşmayacak şekilde kullanılabilmesi de mümkündür (Gözübüyük, 2007: 10). Personelin kendi sosyal imkânlarını geliştirmek için yaptıkları harcamalar (araç, gereç, dinlenme tesisleri vb.), hizmet kayırmacılığı, adam kayırmacılığı ve rüşvet gibi yozlaşma olayları, kamu kaynaklarının, birey ya da grup çıkarlarına göre

kullanabildiğini gösteren örneklerdir. Çoğu zaman, kamu yararı, bu tür eğilimlerin gerçekleştirilmesinde arkasına saklanılan bir kavram haline gelebilmektedir (Eryılmaz, 2012: 19). Burada şu soru akla gelmektedir: “Kamu görevlileri, kamu yararını koruma perdesi altında aslında kendi bireysel veya sınıfsal/zümresel çıkarlarını da mı korumaktadır?” (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 244).

Kamu yönetiminin hukuk sınırları içinde kalması ve nesnelliğe önem vermesi, yetkinin kötüye kullanılmasının engellenebilmesi için önemli bir gerekliliktir (Gözübüyük, 2007: 10). Fakat kamu görevlileri ve kamu yöneticileri, moral değerler itibarıyla kamu yararına yönelik bir düşünce ve eylem içinde bulunmuyorlarsa, görev tanımlamalarının, yasal sınırlamaların ve idari denetimlerin yapacağı fazla bir şey bulunmamaktadır (Eryılmaz, 2012: 19).

Toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı, kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu oluşturmaktadır. Uygulamada ise kamu görevlilerinin her durumda bu temel ilkeye göre hareket etmedikleri ve zaman zaman kamu yararına aykırı olarak etik dışı davranışlarda buldukları (Usta, 2010: 162) gözlenmekte ve günümüzde bu tür davranışlar sık sık gündeme gelmektedir.

1.2.2. Çatışma Kavramı

Karşıtların itişmesi olarak tanımlanan “*çatışma*” kavramı (Hançerlioğlu, 2008: 43), “iki birey ya da iki toplum arasında anlaşmazlık, uyuşmazlık ve çekişme durumu” (Seyyar, 2003: 86); “bir seçeneği tercih etmede bireyin ya da bir grubun güçlülükle karşılaşması ve bunun sonucu olarak karar verme mekanizmalarında bozulma” olarak ifade edilmektedir (Seval, 2006: 246). Büyük Türkçe Sözlükte ise çatışma, “aynı anda ortaya çıkan birbirine karşıt ya da eşit derecede çekici dilek ve isteklerin bireyde yarattığı ruhsal durum” ve “birbirleriyle uyuşmayan dilek, istek ya da ereklerin yarışmasından ortaya çıkan üzücü ya da kıvanç vermekten uzak bilinç durumu” olarak tanımlanmaktadır (tdkterim.gov.tr/bts, 2013).

Anlaşmazlık, zıtlasma, uyumsuzluk ve birbirine ters düşme çatışmanın temel unsurları arasında sayılabilir. Bu unsurların var olduğu ortamlarda taraflar kendi çıkarlarını gerçekleştirmek ve görüşlerini uygulatmak için çaba içine girmektedir. Örgütlerde

çatışmalar farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Örgütlerde ortaya çıkan çatışmaların çeşitli yönlerden sınıflandırılması mümkündür (Şimşek, 2002: 287-294).

Örgütsel çatışmada ilk olarak fonksiyonel ve fonksiyonel olmayan çatışma ayrımına vurgu yapılabilir (Genç, 2004: 253-254; Koçel, 2007: 507). İkinci olarak, çatışmanın örgüt içindeki konumuna göre; dikey çatışma, yatay çatışma ve emir-komuta ile kurmay personel arasındaki çatışma olarak üçlü sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır (Ertürk, 2009: 222-223; Şimşek, 2002: 298-299; Akın, 2008: 215-216).

Çatışma, kişinin hem kendisi hem de iki veya daha fazla birey ve grup arasında farklı sebeplerle ortaya çıkan anlaşmazlık şeklinde tanımlanmaktadır. Rol alan taraflar açısından çatışma türleri; örgütlerarası, gruplararası, kişiler ve gruplararası, kişiler arası ve kişilerin kendi içindeki çatışmaları olarak beşli bir ayrıma gidilmiştir (Kılıç, 2007: 105; Koçel, 2007: 508-509; Şimşek, 2002: 294-298; Seyyar, 2007:186):

Bireysel açıdan aynı ya da karşıt olan iki durumdan birini seçmek durumunda kalan kişinin yaşadığı kararsızlık ve uyuşmazlık hali şeklinde ifade edilerek (Genç, 2004: 253) kişi içindeki çatışmaya vurgu yapılmaktadır. Kişisel (içsel) çatışma, bireyin karar alternatifleri arasında seçim yapamaması, karar vermekte güçlük çekmesi sonucu ortaya çıkmaktadır (Seval, 2006: 247).

Örgütlerdeki çatışma biçimleri ile ilgili bir diğer sınıflandırma, çatışmaların ortaya çıkış biçimi ile ilgili ayrımla gerçekleştirilmektedir. Çatışmaların ortaya çıkış şekli ile ilgili, açık çatışma, potansiyel çatışma, algılanan çatışma ve hissedilen çatışma şeklinde sınıflandırmaya gidilmektedir (Koçel, 2007: 507-508; Ertürk, 2009: 221-222; Özer, 2011: 101-103):

Çatışma sadece bireyin örgüt içindeki konumu ve durumu ilgili olmamaktadır. Bunun dışında, bireyin ve dâhil olduğu örgütün toplumsal düzeyde çatışması da söz konusu olabilmektedir. Buna yönelik olarak; örgütsel-toplumsal, şahsi-toplumsal ve şahsi-örgütsel şeklinde üçlü bir sınıflandırılma söz konusudur (Seyyar, 2003: 87; Şimşek, 2001):

- *Örgütsel-Toplumsal Düzeyde Yaşanan Çatışmalar*; Bir örgütte var olan normlar ve değerler, eğer genel olarak toplumda kabul görmüş değerlerle uyumuyorsa, çatışma meydana gelmektedir.

- *Şahsi (Kişisel) - Toplumsal Çatışmalar*; Toplumsal değerlerden farklı değerlere sahip olan insanlar, toplumun değer sistemine karşı geldiklerinde kendilerini etik anlamda çatışma içinde bulurlar. Toplumsal değerlerden farklı değerlere sahip kişiler, toplumun değerler sistemine karşı gelecek olursa, toplum dışına itilebilirler.
- *Şahsi (Kişisel) - Örgütsel Çatışmalar*; bireysel etik değerler ile örgüt içindeki diğer kişilerin etik değerleri arasında bir farklılık olduğunda çatışma ortaya çıkmaktadır. Kişi ve örgüt arasında, çıkar çatışmasının ortaya çıkmaması için, kişilerin özel çıkarları ile örgütün çıkarlarının birbirinden ayrılması gerekmektedir.

Kişide karşıt duyguların aynı anda ortaya çıkmasından kaynaklanan ruhsal gerginlik durumu olarak da tanımlanan çatışma; genellikle kişinin toplumla olan ilişkilerinde kapıldığı bir duygudur. Bunlar, kişinin toplumsal zorunlulukları, ahlak kuralları karşısında yaşadığı açmazlardır (Timuçin, 2004: 105). Çatışma kuramcılarını çıkarların, normlar ve değerler karşısındaki önemini vurgulamaktadır. Çıkar peşinde koşulmasının, toplumsal yaşamın olağan yönleri olarak farklı türlerde çatışmalar (anormal olaylar ya da birtakım aksaklıklar) doğurduğuna yönelik çıkarımda bulunmaktadır (Marshall, 1999: 111). Çıkarların normlar ve değerlerle çatışmasının, çıkar çatışması durumlarına yol açması mümkündür.

1.2.3. Çıkar Çatışması Kavramı

Literatürde, çıkar ilişkisi, çıkar çelişkisi, çıkar çakışması, çıkar uzlaşmazlığı, menfaat çatışması, menfaat çakışması gibi farklı şekillerde de ifade edilen çıkar çatışması; kişilerin bir işi yapması için sağlanmış yetkilerini bir başka amaç doğrultusunda kullanmaları durumunda ortaya çıkan, “çatışan çıkarları” ifade etmek için kullanılmaktadır (Titiz, 1992: 19; Kırca, 1994: 359).

Çıkar çatışması teknik olarak, resmi-mesleki görevden kaynaklanan birincil çıkarın, maddi kazanç sağlama gibi ikincil çıkar tarafından etkilenmesi durumu (Thompson, 1993: 573; Omobowale, vd. 2010: 1; Bernard ve Field, 2009: 46) olarak ifade edilmektedir. Daha geniş bir ifadeyle çıkar çatışması, “birincil menfaate (kamu menfaati) dair profesyonel muhakemenin var olduğu durumlar dizgesinin, finansal kazanç gibi ikincil bir menfaat tarafından haksız olarak etkilenme eğiliminde olması” (Yüksel, 2005b: 27) şeklinde tanımlanabilir.

Çıkar çatışması, birçok alan ve meslek grubunda karşılaşılan bir olgudur. Bu bağlamda, çıkar çatışması birçok bilim dalı tarafından incelemeye tabi tutulmaktadır. Hukuk (Luban, 2001: 23-48; Issacharoff, 2005: 189-201; Loewenstein, 2005: 202-205), medya ve sinema (Borcherding ve Filson, 2001: 249-278), gazetecilik ve basın (Borden ve Pritchard, 2001: 73-91) alanlarında çıkar çatışması kavramı kullanılmaktadır. Diğer taraftan, mühendislik (Luebke, 2001: 112-128), işletme ve şirket yönetimi (Tyler, 2005: 13-35; Carson, 2003: 6-12; Dawes, 2005: 36-40; Şimşek, 2001; Orts, 2001: 129-158), muhasebe (Brooks, 2001: 92-111; Moore, 2005: 70), finansal hizmetler (Boatright, 2001: 217-236), yatırım danışmanlığı (Usca, 2007: 89), antropoloji (Salmon, 2001: 195-216), psikoloji (Cohen, 2001: 159-181) çıkar çatışmasının incelendiği diğer alanlardır. Bu hizmet alanları ile birlikte, tıp (Kassirer, 2005: 133-141; Ubel, 2005: 142-151; Stark, 2005: 152-180; Kim, 2005: 181-188; Akan, 2009: 22-24), sağlık hizmetleri (Kipnis, 2001: 302-313; Kavuncubaşı, 2002:63), fizik tedavi uygulamaları (Martin ve Gabard, 2001: 314-334), tıbbi araştırmalar ve uygulamaları (Bernard ve Field, 2009: 97-188; Latham, 2001: 279-301) çıkar çatışmasının ele alındığı diğer bilim dallarıdır.

Tıpta çıkar çatışması, kişisel parasal ilişkiler ile birlikte mesleki ilerleme olanakları, kişisel gelişme şansı veya arkadaş ya da aile bireylerine yapılan destekler gibi ikincil çıkarların, hastanın sağlığı ve esenliği, bilimsel tutarlılık ve eğitim kalitesi gibi birincil çıkarları göz ardı etmesi durumunda söz konusu olmaktadır. Konuşma yapma ücretleri, firma araştırma fonları, sempozyum desteği, klinik çalışma sonuçlarından olumlu veya olumsuz yönde etkilenecek bir firmada hisse veya pay sahibi olmak gibi hususlar çıkar çatışmasına zemin hazırlayabilmektedir (Akan, 2009: 22).

Bununla birlikte, sağlık hizmetlerinde ve sağlık yönetiminde de çıkar çatışmasının ortaya çıkması mümkündür. *Sağlık kurumları yöneticisi veya çalışanları*, yetkisini ve sahip olduğu bilgileri doğrudan veya dolaylı bir şekilde, tanıdığı, yakını veya meslektaşının yarar/çıkar elde etmesi için kullandığında çıkar çatışması ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, yönetsel kararlarını etkileyebilecek herhangi bir hediye veya menfaati kabul ederse çıkar çatışması durumu söz konusu olacaktır (Kavuncubaşı, 2002: 63).

Kamu sektöründe olduğu kadar özel sektörde de çıkar çatışması durumları söz konusu olmaktadır. Şirketler ve firmalarda çıkar çatışması ortaya çıkabilir. Yöneticiler ve

şirketin hissedarları arasında bile çıkar çatışması doğabilmektedir (Wilbern, 2001:119). Özel şirketin yönetim kurulu üyesi, başkası için görevini kötüye kullanırsa, reklam işlerini kendisine bireysel çıkar sağlayan reklam şirketine verirse veya yakınlarını işe alması gibi durumlarda (Özerkmen, 2007: 16) çıkar çatışması ortaya çıkmaktadır. *İşletmelerde çıkar çatışması*, çalışanlar veya yöneticilerin kişisel çıkarlarının, çalıştığı örgütün (işletmenin) çıkarlarını etkilemesi durumlarında ortaya çıkmaktadır. Yöneticiler ve çalışanların rüşvet alıp vermesi, kişisel ödemeleri kabul etmesi, hediye alması çıkar çatışması durumlarıdır (Şimşek, 2001: 1). Asya Sayıştayları Birliği (ASOSAI) tarafından 2002 yılında hazırlanan rehberde çıkar çatışması, kişinin bir iş ilişkisinde gizli ekonomik ve kişisel menfaatinin bulunması, bu ilişkinin kişinin adına çalıştığı kurumu ya da şirketi olumsuz yönde etkilemesi durumu olarak tanımlanmıştır (Uzunöz, 2006: 13).

Finansal hizmetler çerçevesinde çıkar çatışması, finansal hizmet sunan kişinin birden fazla çikara sahip olduğu durumlarda piyasanın verimli çalışması ve yatırımcı menfaatleri için gerekli olan bilgilerin, yatırımcıların menfaatlerine göre değil kendi menfaatlerine uygun biçimde sunulması sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu tür durumlarda, bilginin suiistimal edilmesi söz konusu olmaktadır. Yatırımcıların bilgilendirilmesi aşamasında ise, yatırım danışmanlarının yatırımcıların hak ve yararları yerine, kendileri veya çalıştıkları kurumların menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri ve yatırımcıları bu amaç doğrultusunda bilgilendirmeleri sonucunda çıkar çatışması durumundan söz edilmesi mümkündür. Örneğin, danışmanlar tarafından yatırımcılara satın alınmasını tavsiye ettiği senetlerin, kendisinin ya da kurumunun portföyünde bulunan ve satılmak istenen senetler olması (Usca, 2007: 89-91) çıkar çatışması durumuna yol açmaktadır.

Farklı alanlardaki çıkar çatışması ile ilgili tanımlamalardan sonra konumuz itibariyle kamu yönetiminde ya da kamu hizmetlerinde çıkar çatışmasının, özel çıkarlarla kamu çıkarının çatışması sonucunda meydana geldiği söylenebilir. Diğer bir ifadeyle çıkar çatışması, kamu yararı karşısında özel çıkarların ön plana çıkarılması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde çıkar çatışması kavramı, özel çıkarların kamu görevinin ifası aşamasında ne derece etkili olduğu sorunsalını ele almak için kullanılmaktadır (Ombudsman, 2008: 13).

Kamu yönetiminde çıkar çatışması; bir kamu görevlisinin, kamu görevini yerine getirirken mesleki sorumlulukları ile kişisel çıkarlarının çakışması; kamu görevlisinin kişisel çıkarlarının, vereceği kararlarını etkilemesi durumu (www.wordnet-online.com, 2013); güven gerektiren resmi bir görevde çalışan kamu görevlisinin özel çıkar ile mesleki sorumluluğu arasında çatışma durumu (www.merriam-webster.com/dictionary, 2013) şeklinde tanımlanmaktadır.

Çıkar çatışması; bir kamu görevlisinin, göreviyle ilgili bir konuda, kamu çıkarı ile özel çıkarının çatışması durumu olarak da açıklanmaktadır (Guzzetan, 2008: 23; OECD, 2005a: 13). Diğer bir ifadeyle çıkar çatışması, bir kamu görevlisinin özel çıkarlarının, objektif ve tarafsız bir şekilde resmi kamu görevini yerine getirmesini etkileme riski oluşturması, etkilemesi veya etkiliyor gibi görünmesi durumu olarak da ifade edilmiştir (Reed, 2008: 8, Thompson, 1993: 573; Lo ve Field, 2009: 46).

Çıkar çatışmasından bahsedebilmek için, çıkar, ilişki-yakınlık (relationship) ve karar verme olmak üzere üç unsurun var olması gerekmektedir (Davis, 2001: 8). Bu üç önemli unsurdan yola çıkarak, kamu görevlisinin karar verme aşamasında, kamu çıkarı yerine bireysel çıkarına göre hareket etmesinin veya kendisine veya yakınına çıkar sağlamanın çıkar çatışması durumu doğuracağı söylenilebilir

Bir başka görüşe göre de çıkar çatışması, kamu görevlisinin vereceği ya da verme ihtimali olan kararlarda objektif olmasını engellemesi, kamu yararını göz ardı etmesi durumu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, çıkar çatışması durumunun ortaya çıkabilmesi için üç unsurun bulunması gerekmektedir (Mafunisa, 2003: 5-6):

- İlk olarak, çıkar çatışmasında özel mali veya ekonomik bir çıkar var olmalıdır.
- İkinci olarak, kamu yararı söz konusu olmalıdır.
- Son olarak, kamu yetki ve sorumluluklarıyla özel çıkarların çatışması gerekmektedir.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin "Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları" Tavsiye Kararı'na göre; kamu görevlilerinin resmî görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde çıkar çatışması ortaya çıkmaktadır. Buna göre, kamu görevlilerinin

şahsi çıkarları kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, arkadaşlarına ya da iş bağlantısı veya siyasi ilişkileri olduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati içermektedir (Tarhan vd, 2005: 249-254).

Yukarıdaki tanımlamalardan hareketle, kişisel çıkarlarla mesleki çıkarların çatışması durumu olarak da ifade edilen (Lynch ve Lindsell, 2010: 212) çıkar çatışmasının, sadece bireysel yönü bulunmamakta aynı zamanda kurumsal yönü de söz konusu olmaktadır. Bireysel çıkar çatışmasında, bir kamu görevlisinin özel çıkarları ile resmi sorumluluklarının çatışması söz konusu olmaktadır. Kurumsal çıkar çatışmasında ise, bir örgütün resmi görüşü veya resmi görevi ile örgütün özel çıkarının çatışması durumu da ortaya çıkabilmektedir (www.path.org, 2011). Kamu yönetiminde çıkar çatışması kavramının kullanımı yeni olmasına rağmen, tarihsel olarak bakıldığında devletlerin ortaya çıkmasından bu yana çıkar çatışması durumlarının sürekli yaşandığı söylenilebilir.

Modern öncesi toplumlarda olduğu gibi, modern toplumlarda da kamu yönetiminde (siyasi liderler ve kamu görevlileri açısından) çıkar çatışması var olmuştur. Modern toplumun yansıması olarak oluşturan modern devletlerde, kamu görevlilerinden bazılarının, makamlarını ve yetkilerini kullanarak kendi kişisel çıkarlarını sağlamaya çalıştıkları bilinen bir gerçektir. Bazı ülkelerde, kamu görevlilerinin kişisel çıkarları ve kullanmış oldukları yetkileri arasında kesin çizgiler çizilememiştir. Bu durum, kamu görevlilerinin yetkilerini kendi çıkarlarına yönelik kullanmalarına, yolsuz ve etik dışı davranışlara zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda, çıkar çatışmasının temelinde siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin yetkilerini ve makamlarını özel amaçları için kullanmalarının yatmakta olduğu söylenilebilir (Lankester, 2007:1).

Kamu yönetiminde çıkar çatışması kavramı ve çıkar çatışmasından kaçınma konusu dönemler itibariyle gelişim ve değişim göstermiştir. Bu bağlamda, çıkar çatışmasından kaçınılması ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesi noktasında üç aşamadan bahsedilmesi mümkündür (OECD, 2003: 63):

- İlk aşamada, kamu görevlisine ve yakın çevresine verilen kişisel hediyelerin onların kararını etkileyebilme potansiyeli dikkate alınarak söz konusu hediyelerin engellenme çabaları ve karar alma sürecinde kişisel önyargılardan kaçınılmasına yönelik düzenlemeler uygulanmaya başlanmıştır.

- Çıkar çatışmasına yönelik ikinci aşama, güçler (erkler) ayrılığı ilkesiyle birlikte, kamu görevlileri için sınırlamalar getirilmesiyle başlamıştır. Bu aşamada, kamu görevlilerinin ayrı bir iş yapmalarının engellenmesi hedeflenmiştir. Diğer taraftan, hukuk devleti ilkesi ile birlikte yasa, emir ve yönetmeliklerin uygulamaya konulması ile birlikte kamu görevlilerinin rolleri de tanımlanmıştır.
- Üçüncü aşamada ise kamu ve özel sektör etkileşimi (arayüzü) sonucu ortaya çıkan değişikliklerle, hem mal, hizmet, bilgi ve sermaye değişimleri hem de personel değişimlerinin de artması ile birlikte çıkar çatışması riskleri ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, çıkar çatışması konusu farklı bir şekil almaya başlamış ve çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik çabalar ortaya çıkmıştır.

Çıkar çatışmasının geçirdiği evreler incelendiğinde, farklı dönemlerde farklı çıkar çatışması durumları ile karşı karşıya kalındığının tespiti yapılabilir. Tarih boyunca olduğu gibi, günümüzde de tam olarak anlaşılmayan ve fark edilemeyen, çıkar çatışması kavramı zaman zaman bazı kavramlarla karıştırılmakta veya bazı kavramlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Çıkar çatışması özellikle yolsuzlukla karıştırılmakta, birçok yerde yolsuzlukla özdeş olarak kullanılmaktadır. Aşağıda da tartışılacağı gibi, çıkar çatışmasının yolsuzlukla kesiştiği noktalar söz konusu olsa da, çıkar çatışması yolsuzlukla eş anlamlı bir kavram değildir.

1.2.4. Yolsuzluk ve Çıkar Çatışması İlişkisi

Büyük Türkçe Sözlükte (tdkterim.gov.tr/bts, 2013), bir görevi veya yetkiyi kötüye kullanma olarak tanımlanan “*yolsuzluk*”; kamu görevinin kişisel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması veya yasadışı kullanımı (Berkman, 2009:1); “kamu gücüyle” sınırlı olmayan “herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” (Tarhan vd, 2005:5) şeklinde ifade edilmektedir.

Yolsuzluğun sınıflandırılmasında iki tür ayrıma gidilmektedir. İlk ayırım yönetsel ve siyasal yolsuzluk ayrımıdır. Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin siyasal yönetim sürecinde, çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması “*siyasal yolsuzluk*” olarak nitelendirilmektedir. Yönetsel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması “*yönetsel yolsuzluk*” olarak tanımlanmaktadır (Berkman, 2009: 22).

Yolsuzluk kavramı ile ilgili ikinci tür sınıflandırmada maddi kazanç eksenli yolsuzluk ve maddi kazanç içermeyen çıkar eksenli yolsuzluk olarak ikili bir ayrıma gidilmektedir. Kamu görev ve yetkilerinin maddi kazanç gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanılması, maddi bedel içerikli veya maddi kazanç eksenli yolsuzluk olarak nitelendirilmektedir. Buna göre, rüşvet, zimmet, irtikâp ve haraç karşılığında maddi bir bedel elde edilen yolsuzluk biçimleridir (Berkman, 2009: 11-12, 26). Maddi çıkar gözetilmekten çok, bazı bağılıklar ve yükümlülükler gerekçesi ile yapılan yolsuzluk ise “dayanışma içerikli yolsuzluk” olarak isimlendirilmektedir. Bu yolsuzluk biçimlerinde, kamu görevlisini etkilemek üzere, para, mal gibi ekonomik bir güç yerine, maddi olmayan bir güç; örneğin akrabalık, arkadaşlık, ideoloji, partizanlık gibi faktörler etkileme aracı olarak kullanılmaktadır. Maddi olmayan çıkar eksenli yolsuzluk temelde, kayırma ve iltimasa dayanmaktadır (Berkman, 2009: 32). Kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren görevlinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkması olarak ifade edilmektedir. Kayırmacılık, akraba kayırmacılığı (nepotizm), adam kayırmacılık (iltimas), eş-dost kayırmacılığı (kronizm), hizmet kayırmacılığı ve siyasi kayırmacılık gibi değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır (Yüksel, 2005a: 77-78; Tarhan vd, 2005: 13; Oktay, 1991: 144-146).

Yolsuzluk ve çıkar çatışması kavramları birbirleriyle ilişkili kavramlardır, fakat birbirinin yerine kullanılmaları uygun değildir. Çıkar çatışması sonrasında mutlaka yolsuzluk olmuştur denilemez. Bazen, yolsuzluğun olmadığı durumlarda (yerlerde) da çıkar çatışması ortaya çıkabilmektedir. Bunun tam tersi olarak yolsuzluğun olduğu durumlarda, çıkar çatışması olmayabilir. Örneğin, bir kamu görevlisi özel çıkarına göre hareket edebilir, fakat vereceği karar yasalara uygun olabilir. Bundan dolayı burada herhangi bir yolsuzluk durumundan bahsedilmeyebilir. Bir başka kamu görevlisinin vereceği karar sürecinde gösterdiği davranış herhangi bir çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmezken, sergilediği davranışın yolsuzluk olabilmesi mümkündür. Çoğu zaman, kamu görevlisinin özel çıkarına göre hareket etmesi onun performansını olumsuz yönde etkileyebilmekte ve bu durum sonucunda yolsuzluk ortaya çıkabilmektedir (OECD, 2005b:6).

Çıkar çatışmasının ortaya çıktığı durumlarda, yolsuzluk veya yozlaşma “ihtimal”inden söz edilmesi her zaman mümkün değildir (Şen, 2005: 362). “Örneğin uzun süre özel

sektördeki holdinglerde yönetim kurulu üyesi olarak çalışan bir kişinin, söz konusu holdinglerle kredi ilişkisi içinde olan bir devlet bankasının genel müdürü olarak atanması” çıkar çatışması durumunu doğurmaktadır. Görev sonrası istihdam olarak nitelendirilen bu durumda yolsuzluk yapılma ihtimalinin yüksek olduğu söylenilebilir fakat bu ihtimalin varlığı yolsuzluk yapılacağı veya yapıldığı anlamını taşımamaktadır (Şen, 1998a: 133).

Temelde yolsuzluktan farklı bir husus olan çıkar çatışmasında, görevin tarafsız ve objektif bir şekilde yerine getirilmesini etkileme “ihtimal”i bulunmaktadır. Aynı zamanda çıkar çatışması durumu, görevi etkilemese bile, dışarıdan bakanlar tarafından görevi etkiliyormuş gibi algılanabilmektedir (Şen ve Usta, 2010: 529).

Bu bağlamda, kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının yolsuzluktan daha kapsamlı bir kavram olarak değerlendirilebilmesi mümkündür. Birçok ülkede görevi suiistimal suçu etik kodlarda düzenlenmiş ve çok fazla ciddiye alınan bir çıkar çatışması halidir. Hatta görevi suiistimal suçu uluslararası alanda ağır etik dışı faaliyetlerden biri olarak kabul edilmektedir. Kamu görevlisinin ticaret ile uğraşmak yoluyla ikincil iş yapması en bariz çıkar çatışması durumudur. Bu etik dışı faaliyetin, eninde sonunda kişisel çıkarların kamusal çıkarların önüne geçmesine ve kamusal zarar pahasına kişilerin çıkar sağlamalarına yol açma ihtimali bulunmaktadır (Yüksel, 2010a: 402).

Bununla birlikte, hem maddi kazanç içeren yolsuzluk durumlarının hem de maddi olmayan çıkar eksenli yolsuzluk durumları, bazı çıkar çatışması durumlarıyla karıştırılmaktadır. Rüşvet, zimmet, kayırmacılık gibi kavramlar, farklı çıkar çatışması durumları ile benzeşmekte ve birbirleriyle karıştırılmaktadır. Çıkar çatışmasının, bazı çıkar çatışması biçimleri ile benzer yönleri bulunurken, aralarında büyük oranda farklılıklar bulunmaktadır.

Bu konuda çıkar çatışması biçimlerinden hediye ile rüşvet birbiriyle çok karıştırılmakta ve buna yönelik tartışmalar ortaya çıkmaktadır. Rüşvet, “bir kamu görevlisinin görevini, gerçek veya tüzel bir kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması veya bu kişinin eylemlerini görmezlikten gelmesi için kendisine verilen, para hediye veya sağlanan olanaklar” şeklinde tanımlanmaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 1998: 214). Rüşvette para, mal, hediye gibi maddi değerler doğrudan verildiği gibi dolaylı yollarla da kamu

görevlisine çıkar sağlanabilir. Kamu görevlisinin kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması, tahvil ve hisse senetleri verilmesi, ücretsiz yaşam sigortası, tatil ve eğlence sağlanması gibi dolaylı yöntemler ile de rüşvet ödenebilmektedir (Berkman, 2009: 27). Yasalar tarafından hem alanın hem de verenin topluca işledikleri bir suç olarak tanımlanan (Oktay, 1991:147) rüşvet, genel olarak kamu görevlisini yasa dışı ve ahlaka aykırı bir şekilde davranmaya sevk eden bir olgudur. Bununla birlikte “kamu görevlileri, kesin bir şekilde “rüşvet” olarak nitelendirilemeyen, ancak davranış, karar ve seçimlerini etkileme “ihtimal”i bulanan çıkar çatışmalarıyla da karşı karşıya kalabilmektedir. Bu çıkar çatışması durumlarından biri de “hediye alma”dır (Şen, 2005: 361). Hediye gerçek bir çıkar çatışma durumuna yol açarken, potansiyel bir çıkar çatışması durumunu da beraberinde getirebilmektedir.

Maddi kazanç eksenli yolsuzluk biçimlerinden bir diğeri olan zimmet ile çıkar çatışması durumlarından biri olarak kabul edilen kamu kaynaklarının özel işler için kullanımı karıştırılmaktadır. Zimmet, memur veya diğerk kamu görevlilerinin para ve mal niteliği taşıyan kamusal kaynakları yasalara aykırı şekilde kendisi ya da üçüncü kişiler için harcaması, kullanması ya da mülk edinmesi olarak açıklanmaktadır. (Berkman, 2009: 31, Tarhan vd, 2005: 10). Kamu kaynaklarının özel işler için kullanımında, kamu mal ve kaynaklarının mülk edinilmemesi, sadece kişisel işler için kullanılması söz konusu iken zimmet suçunda, kamu görevlileri tarafından kamusal kaynakların yasalara aykırı şekilde kendisi veya yakınları için kullanılması veya mülkiyete geçirilmesi durumu ortaya çıkmaktadır.

Maddi çıkar içeren yolsuzluk biçimlerinden bir diğeri olan irtikâp ile çıkar çatışması durumlarından “kamu görev ve yetkilerinin menfaat sağlama amacıyla kullanılması” ve “nüfuz etkisi” karıştırılabilmektedir. Büyük Türkçe Sözlükte (tdkterim.gov.tr/bts, 2013) kelime anlamı olarak kötü iş yapma, kötülük yapma ve yiyicilik olarak tanımlanan irtikâpta rüşvettten farklı olarak ikna veya manevi cebir yoluyla bedel ödemeye zorlanmaktadır (Tarhan vd., 2005: 10). İrtikâp suçunun oluşabilmesi için, kamu görevlisinin kendisine veya başkasına yarar sağlaması amacıyla kişiyi zorlaması gerekmektedir. Kamu görevlisinin nüfuzunu kötüye kullanarak, kendisine veya başkasına çıkar sağlaması şeklinde ifade edilen irtikâpta zorlama söz konusu iken, nüfuz kullanma veya bulunduğu konum ve yetkilerini kendisinin veya yakınlarının menfaati

için kullanma durumlarında zorlama ve cebire dayanmadan sözlü taleplerde bulunulduğu ifade edilebilir.

Bu bağlamda, çıkar çatışmasının yolsuzluktan ayrı bir kavram olduğu ifade edilebilir. Bu minval üzerinden ele alındığında, yolsuzluk olarak düzenlenmeyen birçok alanın ve sorunun çıkar çatışması çerçevesinde değerlendirilmesi mümkündür.

Diğer taraftan, çıkar çatışması durumları, kasten yapılan davranış bozuklukları ile de ilintilenebilir. Diğer bir ifadeyle yolsuzluğa yönelik davranışlar çıkar çatışmasına yol açabilir ve yozlaşmaya dönük davranışlar, etik dışı davranışlar olarak da ifade edilebilir. Karar verme sürecindeki çarpıkların isteyerek olduğu kadar, istem dışı biçimde gerçekleşebileceği de vurgulanmaktadır (Banaji, Bazerman ve Chugh, 2003: 7).

Yolsuzluk ve çıkar çatışması arasındaki bir diğer ilişki çıkar çatışmasıyla mücadelenin, yolsuzlukla mücadeleyle birlikte yürütülebilmesi hususudur. Hukuk dışı uygulamalarla mücadele, etik kodların hazırlanması, çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler ve etik dışı durumlarla karşı karşıya kalındığında çekilme veya bu tür durumlardan kaçınma hususlarının yasal olarak düzenlenmesi, yolsuzluğun önlenmesinde önemli araçlar olarak değerlendirilebilir (OECD, 2005b: 9). Bu bağlamda hem çıkar çatışması, hem de yolsuzlukla baş edilebilmesinde temel unsur, kamu yönetiminde etik altyapının sağlanmasına yönelik çabaların artırılmasıdır.

1.2.5. Kamu Yönetiminde Etik ve Çıkar Çatışması İlişkisi

Weberyen bürokrasi modelinin uygulama biçiminde, bazı kamu görevlilerinin bireysel çıkar elde etmek amacıyla kamu çıkarlarını yok saydıkları dikkati çekmektedir. Bu bağlamda, Weber'in vurguladığı gerek gayrişahsîlik ve tarafsızlık ilkeleri, gerekse yasal düzenlemeler kamu görevlilerinin kamu yararına uygun davranması noktasında yetersiz kalmaktadır. Kamuda çalışanların bir kısmı kendi çıkarları peşinde koşarken, bunlardan etkilenen diğer kamu çalışanları kendilerini kamu hizmetine tam olarak verememektedir. Bu durum, kamuda verimsizlik, hantallık ve etkinsizliğe yol açmaktadır. Bu noktada yönetsel etiğin önemi ortaya çıkmaktadır (Şen, 1998a: 96).

Etik, insanın dünyadaki varoluş amacına odaklanarak, insan doğası için iyi olanla kötü olanın neler olduğunu belirginleştiren, insanın gerek kişisel gerekse toplumsal yaşamda karşılaştığı sorunları ele alıp, çözüm önerileri getiren eleştirel bir sorgulama biçimidir

(Güçlü vd., 2003:501). Etik ahlaki davranışla bir olarak görülmemelidir. Çünkü etik bir bilimdir, ahlak ve ahlaki davranış ise bir doktrindir. Etik kavramı normatif anlamda; neyin yapılması gerektiğini, hangi davranışın iyi olduğunu belirler ve bu bağlamda iyi, kötü, faydalı gibi olguları inceler (Rosenthal ve Yudin, 1997: 145).

Yunanca ethos'tan gelen ahlak (morality) ise, adet, gelenek-görenek anlamına gelmektedir. Toplumsal yaşamın olanaklı, uyumlu, olumlu olabilmesi için toplum üyelerinden beklenen davranış biçimleriyle ilgili kurallar (Şenel, 1993: 258) şeklinde tanımlanan ahlak, genel olarak toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu bir sistem bütünü olarak ifade edilmektedir (Aktan, 1994: 5).

Ahlak (morality) kavramı, etimolojik köken itibariyle etikten farklıdır. Etik, karakterin eğitilmesi ve uygulamada karar verebilmeye karşılık gelirken, ahlak daha genel olarak bir toplumun doğru veya adaletli olarak kabul ettiği uygulamalar anlamına gelmektedir. İnsan ilişkilerinde iyi veya kötü, doğru veya yanlış olarak isimlendirilen değer yargılarını inceleyen (Yüksel, 2010b: 27-28) etik; teorik ve uygulamalı etik olarak da ikiye ayrılmaktadır (Cevizci, 2005: 646). Uygulamalı etik, teorilerin belirli (spesifik) tartışmalı meselelere uygulanmasıdır. Uygulamalı etiğin farklı uzmanlıklardaki etik sorunları inceleyen, “iş etiği, tıbbi etik, mühendislik etiği, yargı etiği ve yönetim etiği gibi” bazı alt dalları (disiplinleri) mevcuttur. Bu alt uzmanlıklar, etik kurallar içerisinde ortaya çıkan yaygın meseleleri karakterize etmekte ve bunların kamuya olan sorumluluklarını tanımlamaktadır (tr.wikipedia.org, 2011). Bu çerçevede değerlendirildiğinde, yönetsel etiğin de uygulamalı etik içerisinde ele alınmasının uygun olduğu söylenilebilir.

Kurumlarda, kamu görevlileri tarafından ahlaki davranış ilkelerine uyulması konusunu içeren (Thomson, 2001: 79) yönetsel etik kavramı, “hükümetin idari alanında, doğru davranışlara ulaşmak için gerekli olan ilke ve standartları” ifade etmek için kullanılmaktadır (Şen,1998a: 82). Diğer taraftan, Thompson (1985: 555) örgütlerdeki bireylerin ahlaki hükümler vereceklerini ve ahlaki hükümlerin nesnesi olacaklarını varsayarak yönetsel etik kavramını “örgütlerdeki memurların faaliyetlerinin yürütülmesi noktasında ahlaki ilkelere uyulması” şeklinde tanımlamaktadır.

Bu bağlamda, kamu görevlilerinin karar alırken ve hizmetleri yürütürken uymaları gereken tarafsızlık, dürüstlük, liyakat, nesnellik, saydamlık, hesap verebilirlik, adalet, eşitlik, kamu yararını gözetme, profesyonellik, tutumluluk ve etkinlik, hediye ve rüşvet almama gibi ilke ve değerler bütününe bir araya gelmesiyle, kamu yönetiminde etik konusunun çerçevesinin çizilebileceği söylenilebilir. Bu doğrultuda etik yönetim, bu ilke ve değerleri benimseyen, karar ve işlemlerinde bunları uygulayan yönetim olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2008: 7).

Kamu yönetiminde etik konusu ile ilgili olarak, kamu sektörü etiğini ve değerlerini anlatmak için kamu hizmeti ethosu kavramı da kullanılmaktadır. Kamu hizmeti ethosu; “dürüstlük, tarafsızlık, kendi çıkarını düşünmeme, devlete sadakat, kamuya hizmet, demokratik sorumluluk, hesap verme sorumluluğu”ndan oluşmaktadır. Bireysel çıkarları bir yana bırakarak diğerkâm olma ve kamu yararı için çalışma kamu hizmeti ethosunun bir unsurudur (Demirci, 2007: 208-209). Kamu hizmetinde etik olarak da isimlendirilen, kamu hizmetine dayalı “etik yönetim”, “kamu görevlilerinin kamunun işini yaparken tarafsız, nesnel ve dürüst davranmaları ve devlet makamını kişisel, maddi veya siyasi kazanç için kullanmaktan sakınmaları” olarak (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232) da ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminde etiğe dayalı bir yönetim modelinin oluşturulması için yönetsel etik yaklaşımının hayata geçirilmesi gerekmektedir. Kamu görevlilerinin ve yöneticilerin karşı karşıya kaldıkları çıkar çatışmaları, etik ikilemler ve bunların çözümünde yardımcı olacak ilke ve standartların oluşturulması, yönetsel etiğin ilgilendiği konular içerisinde (Şen, 1998a: 82).

Kişisel çıkarı peşinde koşanların açık bir şekilde kamu yararına aykırı davranışta bulunmaları ile ortaya çıkan, çıkar çatışması durumları, etik sorunlar içinde tartışılmaktadır (Willbern, 2001: 118-119). Etik ihlallerin en önemli boyutunu çıkar çatışması durumları oluşturmaktadır.

Dışarıdan gelen hediyeler, çalışanlar arasında hediyeleşme, finansal çıkarların çatışması, görev dışı istihdam, eski kamu görevlilerine yönelik kısıtlamalar, görevin kötüye kullanımı, görev suiistimali ve ikincil istihdam gibi konular etik yönetimin kapsamı içinde değerlendirilmektedir (Roberts, 2001: 373-374).

Çıkar çatışmasının önlenmesinde etik altyapının oluşturulması ve etik yönetimin kurumsallaşması gerekmektedir. Etik yönetimin tam olarak uygulanabilmesi için etik yasalarının oluşturulmasının ve etik kurulların kurulmasının büyük önem arz etmektedir (Şen, 1998a: 130). Etik yasalar ile etik yönetimin çerçevesinin çizilebilmesi mümkündür. Çıkar çatışmalarının önlenmesi ve kamuya olan güvenin korunması, tarafsızlığın ve objektifliğin sağlanması (Roberts, 2001: 373-374) etik yasaların şekillendirdiği etik yönetimin temel amaçları arasında sayılabilir.

Diğer taraftan, etik yasası çerçevesinde, kamu görevlilerinin davranışlarını düzenleyecek kuralların kapsadığı alanlar şu şekilde ifade edilebilir: Çıkar çatışmaları (conflicts of interest), hediye kabulü, seyahatler, kamu dışında çalışma (ikinci iş), işten ayrılma sonrası çalışmayla ilgili sınırlamalar, kayırmacılık, toplantılara katılma ücretleri ve büronun (ofisin, dairenin) uygunsuz bir biçimde kullanılmasıdır. Etik yasalarındaki davranış kuralları ile ilgili düzenlemeler, daha çok çıkar çatışmalarını kapsadığı için, etik yasasının gerçekleşmesi muhtemel her türlü çıkar çatışmasını ayrıntılı olarak düzenlemesi önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır (Şen, 1998a: 133).

Bu bağlamda, kamu yönetiminde etik konusunun temelinde çıkar çatışmasının önlenmesinin yattığı söylenilebilir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminde çıkar çatışmasının önlenmesi, etik kamu yönetiminin sağlanması için çok büyük önem arz etmektedir. Kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulamaması, çıkar çatışmalarına zemin hazırlamaktadır. Bununla birlikte çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmasına neden olan birçok etken bulunmaktadır.

1.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yol Açan Faktörler

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yol açan birçok faktör bulunmaktadır. Söz konusu faktörlerin; yönetsel, ekonomik, toplumsal ve kültürel, bireysel ve ahlaki faktörler olmak üzere dört başlık altında ele alınması mümkündür.

1.3.1. Yönetsel Faktörler

Kamu sektörü ve özel sektör arasında karşılıklı etkileşim süreci ve bu süreçte bilgi, sermaye, mal ve hizmet değişimi ile birlikte personel değişimin olması çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirmektedir. Diğer taraftan kamu görevlilerinin kendilerine bırakılan takdir yetkisini kendi menfaatleri doğrultusunda kullanması, etkili

denetim mekanizmalarının olmaması, kamu yönetiminin katı bürokratik yapısından kaynaklı olarak yönetimde gizlilik geleneğinin kırılmaması ve yönetsel şeffaflık mekanizmasının tam olarak hayata geçirilememesi gibi yönetsel faktörlerin çıkar çatışması durumlarına zemin hazırladığı söylenilebilir.

1.3.1.1. Devletin Değişen Rolü ve Kamu-Özel Sektör Etkileşimi

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve beraberinde getirdiği kamu yönetimi reformlarıyla, önceden var olan kamu ve özel sektör arasındaki temaslar daha da artmış ve kamu-özel sektör birbirine yaklaşmıştır. Son yıllarda kamuda özel sektör yönetim ve teknikleri uygulanmaya (Hood, 1991: 4-5) ve kamu yönetiminde bazı işler hizmet alım yöntemi ile özel sektöre yaptırılmaya başlanmıştır. Değişen yönetim anlayışı ile birlikte artık kamu yönetiminin hizmet sunan konumdan çıkarak, bir işi yaptırır konuma doğru geçiş yaptığı söylenilebilir. Bazı işler, sözleşme (kontrat) yöntemi kullanılarak doğrudan devlet tarafından değil, özel sektör kuruluşlarına yaptırılmaktadır (TÜSİAD, 2003: 34).

Özel sektörün etkinlik alanının artması ile birlikte kamu hizmetlerinde kullanılmaya başlanan kontrat yöntemi ile hizmette verimliliğin artırılması hedeflenmektedir. Kontratlar, entelektüel birikim isteyen karmaşık işler için uygulanmamakta, daha çok kol gücünü gerektiren, rutin işlerde (temizlik, yemek, servis) kullanılmaktadır. Kontrat yöntemi ile kamu mal ve hizmetlerinin daha ucuza mal edilmesi, kaliteli hizmet sunumunun sağlanması, özel sektörün teşvik edilmesi, yönetimin vaktini daha önemli hizmetlere ayırması ve uzmanlaşmanın sağlanması hedeflenmektedir (Kutlu, 2003: 79-85). Kamu yönetiminde uygulanan özel sektör yönetim tekniklerinden bir diğeri de dış kaynak kullanımıdır (outsourcing). Kamu kurum ve kuruluşlarının temel işlevlerini kendisi yerine getirirken, yardımcı hizmetlere yönelik işleri ise bu işte uzman kişilere devretmesi, dış kaynak kullanımı olarak ifade edilmektedir. Bu konuda bir başka uygulama özel sektörden hizmet alımı gerçekleştirilmesidir. Kontrat yönteminde olduğu gibi hem dış kaynak kullanımı hem de hizmet alım yöntemlerinde amaç kamu hizmetlerinde verimliliği esas kılarak, kamunun asli işlevini yerine getirmesidir.

Kamu ve özel sektör etkileşimi (arayüzü) sonucu ortaya çıkan hızlı değişikliklerle birlikte farklı çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmaya başladığı söylenilebilir. Kamu sektörü ve özel sektör arasındaki personel değişimi, geleneksel kamu hizmetlerinin özel sektöre aktarılması, dış kaynak kullanımı (outsourcing) yoluyla özel

sektörden hizmet alınması gibi hususlar bu değişimi hızlandırmıştır. Değişimle birlikte, finansal yatırımlar yeniden şekillenmeye ve iş görme biçimleri çeşitlenmeye başlamıştır. Kamu görevlilerinin maddi ve diğer özel çıkarlarını ilgilendiren yeni konular, çıkar çatışması ihtimallerinin (alanlarının) ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (OECD, 2003: 63). Dış kaynak kullanımından yararlanıldığı bu dönemlerde hassas bir konu olan çıkar çatışması gündeme gelmeye başlamıştır (OECD, 2010: 17).

Özel sektör ve kamu sektörü etkileşimi beraberinde bazı endişeleri ve tartışmaları ortaya çıkarmıştır. Bu konu ile ilgili en önemli endişe konusu özel sektörden işe alınmaların artmasıyla bu kişilerin kamunun mu yoksa özel sektörün mü değer ve normlarına göre davranması gerektiğinin çok açık olmamasıdır (TÜSİAD, 2003: 34). Özel sektörden hizmet alım yöntemi ve dış kaynak kullanımı yöntemiyle, kamu kurumlarında taşeron şirket elemanları görev yapmaktadır. Kamu kurumlarında görev yapan şirket çalışanlarının, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve davranışlara uyma zorunluluğun bulunup bulunmadığı tartışmaya açık bir konudur. Özel bir firmanın elamanı da olsa sonuçta kamu hizmetini yerine getirdiği göz önüne alındığında, kamu hizmetlerinde geçerli olan etik ilke ve kodlara aykırı davranışları gerektiği söylenilebilir.

Bununla birlikte, özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanlardan kamu kuruluşları elini çekerek, özelleştirme yoluyla buralar özel sektör kuruluşlarına devredilmeye başlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 27). Kamu kurumları tarafından tekel olarak ve genellikle maliyetinin altında fiyatlandırılarak yürütülen işlevlerin özel sektöre aktarılması süreci olarak ifade edilen (Eryılmaz, 2007: 150) özelleştirme uygulamalarının arka planında, özellikle serbest piyasa ekonomisinin öne çıkması ve girişim özgürlüğüne vurgu yapılması ve bununla birlikte minimal ve sınırlı devlet anlayışının ortaya çıkması yatmaktadır (Bozlağan, 2003: 290). Kamu kesiminin asli işlevine dönmesinin yolunu açıp, kamunun ekonomi içindeki varlığını sınırlandırmak, çalışanların ve geniş halk kesimlerinin pay sahibi olmalarını sağlayıp sermayenin tabana yayılmasına imkân tanımak, demokrasiyi geliştirip güçlendirmek, verimliliği artırmak, kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını azaltmak, gelir dağılımını iyileştirmek, serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel girişimciliğin gelişmesini teşvik etmek gibi sosyal, siyasal ve ekonomik işlevleri olan (Kutlu, 2004: 181; Bozlağan, 2003: 279-282)

özelleştirme yaklaşımının kamu yönetimine etkisinin üç noktada toplanabilmesi mümkündür (Kutlu, 2006: 213):

- Hukuki altyapı eksikliğinin ortaya çıkarılması ve bunu önlemeye yönelik çalışmalarda bulunulması (Anayasalardaki devletçiliğe yönelik hükümlerin yumuşatılması, devlet tekelini sağlayıcı ve özel sektörü kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılması gibi)
- Kamu kurumlarının yapı ve işlevlerinin sorgulanmaya başlanması. Birçok kamu kurumu, kendi konumunu gözden geçirme, amaç ve hedeflerini yeniden tanımlama çabası içine girmiştir. Bazı kamu kurumları da özelleştirmeyi kendilerine bir tehdit olarak algılayıp, kendi varlıklarının gerekliliğini (zorunluluğunu) göstermeye çalışmışlardır.
- Kamu kurumları çağdaş yönetim tekniklerini benimseme çabası içine girmişler ve bunun sonucu olarak bir misyon ve vizyon belirlemeyi kendilerine ilke edinmişlerdir. Çoğu kamu kurumunda çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmaya başlaması bu dönemin ürünleridir.

Kamu yönetimi reformları içerisinde önemli ayaklardan birisini oluşturan, özelleştirme uygulamalarına geçişin en önemli nedeni devletin küçültülmesi düşüncesidir (Kutlu, 2004:174). Devlette yaşanan küçülme ve özelleştirme nedeniyle kamu görevlilerinin işten ayrılmak zorunda kalmaları ve sonrasında özel sektörde iş imkânı bulmaları noktasında sorun alanları da bulunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, bazı ülkelerde özelleştirme ve kamu sektöründe küçülme nedeniyle çalışanlar işten çıkarılmaktadır. Çalışanların kamu sektöründen ayrıldıktan sonra potansiyel çıkar çatışması doğuracağı varsayılarak çalışacakları işler üzerinde konu ve zaman kriterleri belirtilerek bazı kısıtlamalara gidilmektedir (TÜSİAD, 2003: 28, 34). Görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar, küçülme ve özelleştirme dönemlerinde hassas bir konu haline gelmektedir (OECD, 2010: 17). Küçülme ve özelleştirme sürecinde çalışanların işten çıkarılmaları sonucunda, çıkar çatışmasının doğabileceği işlerde çalıştırılmaması tartışılan bir konudur. İşten ayrılmanın gönüllü mü yoksa zorunlu mu olduğu konusu da bu çerçevede tartışılmaktadır. Kamu çalışanlarının hem işten çıkarılıp hem de gelecekteki işleriyle ilgili kısıtlamalar getirilmesinin doğruluğu ve hakkaniyeti ile ilgili endişeler

sürmektedir (TÜSİAD, 2003: 28, 34). Bu bağlamda görev sonrası istihdam konusunda bu önemli hususlar dikkate alınarak, kısıtlamalara gidilmesi gerektiği söylenilebilir.

Özelleştirme ve kamu hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla görülmesi gibi uygulamalarla birlikte devletin rolü değişmeye başlamıştır. Devletin ekonomik hayattaki rolü dönüşerek, yapı ve işlevleri değişime uğramaktadır. Mal ve hizmet üreten devlet anlayışı yerini, müteşebbislere üretim imkânları sağlayan, firmaların içinde bulunduğu rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışına bırakmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 26). Devletin düzenleyici ve denetleyici rolü, bağımsız idari otoriteler olarak da adlandırılan “Düzenleyici ve Denetleyici Kurullar” aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Genellikle merkezi idare içinde ayrı bir konumda bulunan ve devlet adına idari işlem ve eylemleri yürüten düzenleyici ve denetleyici kurullar (Tan, 1998: 289) yönetim ve yönetilenler arasındaki uyumsuzlukların giderilmesinde, serbest piyasa ekonomisinin ve mali piyasanın düzenlenmesinde, bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında faaliyet göstermektedirler (Akıncı, 1999: 143-153). Mal ve hizmet üreten devletten, düzenleyici ve denetleyici devlete doğru geçişle birlikte kamunun düzenleyici rolü artmıştır.

Devletin tekelinde olan düzenleyici işlevler, sadece kamu bürokrasileri tarafından yerine getirilmektedir. Merkezi yönetim, taşra teşkilatı ve yerel yönetimler gibi kamu kuruluşları aracılığıyla yürütülen düzenleyici işlevler içerisinde, sürücü ehliyeti, vasıta, bina ve işyeri ruhsatı vermek gibi işlemler bulunmaktadır. Bunların dışında, trafik, işyeri, vergi veya gümrük denetimleri de ilgili kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir (Berkman, 2009: 48). Devletin düzenleyici işlevi ile birlikte, özel sektör ve devlet arasındaki ilişkiler ve bu süreçte bürokratik işlemler artmaya başlamıştır.

Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı yolsuzluklara ve çıkar çatışması durumlarına zemin hazırlamaktadır. Kamunun verdiği hizmetlerin karmaşık yapıda olması ve yerine getirilecek hizmetlerin uzun süre alması, bürokraside aracılardan oluşmasına yol açmaktadır (Tarhan vd., 2005: 57). Kişiler veya kuruluşlar, ekonomik faaliyetlerinin çeşitli aşamalarında, -işe başlayabilmek için ruhsat alınması, belli denetimlerden geçilmesi vb.- bürokratik işlemlere tabi olmaktadır. Burada şu sorun ortaya çıkmaktadır. Memurun bir aylık maaşını bir günde harcayabilecek müteahhitle, maaşı düşük olan kamu görevlisi karşı karşıya geldiğinde, karar verme aşamasındaki

kamu görevlisinin dürüst olması noktasında zaafa uğrayabileceği göz ardı edilmektedir (Berkman, 2009: 99, 105). Devletin düzenleyici işlevi ile birlikte, izin, ruhsat gibi işlemlerin bürokratik sebepler nedeniyle uzun sürdüğü gerekçesiyle özel sektör kuruluşları ve temsilcileri, kamu görevlilerine hediye vb. çıkar sağlayarak veya aracılar kullanarak işlerini halletme yoluna gitmeleri çıkar çatışması durumlarını da beraberinde ortaya çıkarmıştır.

Çıkar çatışmasına yönelik yeni konulardan bir diğeri de sektörler arası personel değişiminin ortaya çıkardığı sorun alanlarıdır. Kamu sektörü ve özel sektör arasında son yıllarda meydana gelen etkileşim bazı soruları da beraberinde getirmektedir. Etkileşim sonucunda kamu yöneticilerine de özel sektördeki mevkidaşlarına sağlanan serbestlik tanınmalı mıdır? Kamuda yadırganan bir davranış özel sektörde girişimcilik olarak değerlendirilebilir mi? Hediye vermek ve misafirleri ağırlamak konusunda kamu da belli kısıtlamalar söz konusu iken özel sektörde bu durum normal çalışma düzeninin bir parçası olarak değerlendirilmektedir (TÜSİAD, 2003: 34). Tüm bu sorular değerlendirildiğinde, yukarıda da ifade edildiği gibi, özel sektör çalışanlarının kamu yönetiminde etik ilke ve kurallara göre hareket etmesinin gerekliliğinin altı çizilebilir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerinden, yönetsel davranışla ilgili standartlara duyarlı olmaları toplum tarafından beklenmektedir. Kamu yönetiminde görev yapan çalışanlar ve üst düzey kamu görevlilerinden beklenen davranış normları, özel sektörde çalışanlardan beklenenden çok daha yüksektir. Bu yüzden, kamu görevlilerinin yalnızca gerçek yolsuzluklardan değil, yolsuzluk şüphelerinden de kendilerini korumaları önemli bir gerekliliktir (Şen, 1998a: 101). Çıkar çatışması perspektifinden değerlendirildiğinde, özel kesimden kamuya personel geçişleri de etik açıdan bir başka tartışmalı konudur.

1.3.1.2. Uygulanan Kariyer Sisteminin Niteliği: Sektörlerarası Personel Transferi

Kamu personel rejiminde açık kariyer sistemini benimsemiş ülkelerde özel sektörden-kamu sektörüne personel hareketliliğine imkân tanınmaktadır (Şen, 1998a: 135). Personelin bir işten başka bir işe atanması ve geçirilmesi olarak tanımlanan “personel hareketliliği” (Can ve Kavuncubaşı, 2005: 136), kurum içinde olabileceği gibi kurumlar arası şeklinde de gerçekleştirilebilmektedir. Kurumlar arası veya kesimler arası personel hareketlilikleri incelendiğinde kamu ve özel sektör arasında geçişin daha kolay ve daha sık yapılabildiği açık personel sistemleri dikkati çekmektedir. Genel olarak dünyadaki

personel sistemleri; açık personel sistemi³ ve kapalı personel sistemi⁴ olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Statü ve kariyer gibi belli başlı iki unsuru olan kapalı sistemde, özel kesimde bulunmayan bir süreklilik ve güvence söz konusu olmakta (Tortop vd., 2006:173-174), özel sektör ve kamu sektörü arasında personel hareketliliği kolay gerçekleşmemekte, sektörler arası geçişlerde yasal düzenlemeler ve kısıtlamalar söz konusu olmaktadır.

Kişiyeye yönelmiş kariyer sisteminin uygulandığı kapalı sistemlerde, kamu görevlisi genç yaşta işe girerek, diğer mesai arkadaşları ile birlikte yükselmektedir. Rütbe sistemi olarak da adlandırılabilen bu sistemde, rütbe sınıflandırmasına gidilerek, görev ve sorumluluklar yerine, bu görev ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel nitelikler öncelikli olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2012: 324). Bu şekilde kamuda çalışanlar ve iş arkadaşları arasında dayanışmacılık gelişmekte, eski mesai arkadaşları kamu görevinden ayrılan veya emekli olan meslektaşlarına yönelik ayrıcalıklı muamelede bulunabilmektedir. Çıkar çatışması hallerinden birisi olan eski kamu görevlileriyle ilişkiler hususu burada devreye girmektedir. Eski kamu görevlilerine yönelik daha önceki çalıştığı kurumda öncelikli ve ayrıcalıklı işlemlerde bulunulması, çıkar çatışması durumunu doğurmaktadır.

Diğer taraftan, kapalı sistemin uygulandığı personel rejimlerinde, kurum içi ilişkilerin sıkı olması, görevlilerin yakın dost olmaları, aralarında akraba ilişkileri olması, ideolojik yakınlaşmalar gibi sebeplerle resmi ilişkiler etkilenebilmektedir. Kamu görevinin yerine getirilmesinde uyulması gereken ikincil ilişkiler yerini zaman zaman birincil ilişkilere bırakmaktadır. Bu bağlamda, görevini ihmal eden, kendi veya

3 Açık sistemin genel özelliklerinden ilki; tüm eğitim kademelerinde (ilk-orta-yüksek öğrenim) çeşitli uzmanlıklara (iyi ekonomist, iyi yönetici gibi) göre eğitimin söz konusu olmasıdır. İkinci olarak, sistemin iyi işlemesi için büyük kuruluşları kapsayan özel kesimin bulunması ve kamu ve özel sektör kesimleri arasında geçişin olabilmesi gerekmektedir. Son olarak, çalışanlar dinamizm ve hayal gücü olan, aktif ve tüm yaşamını aynı meslek içinde geçirmek zorunda kalmayan kişiler olarak öngörülmektedir. Açık sistemin, daha çok önemli yönetsel işgücü olanaklarının ve endüstriyel gelişmenin yeterli olduğu ülkelerde iyi sonuçlar verebileceği söylenilebilir. Özellikleri göze alındığında, ABD, açık sistemin en iyi uygulandığı ülkedir (Tortop vd., 2006:172-173).

4 Kapalı sistem, kariyer sistemi olarak da değerlendirilebilir. Kişinin tüm çalışma hayatı kamu görevinde geçer (Örnek, 1998: 182). Kapalı sistemin özelliklerinin ilki, memurların özel kuralları bulunan statü rejimine tabi oldukları, memuriyete girişte kariyer sistemin söz konusu olması sebebiyle memurun tüm - memurluk yaşamı boyunca ve emekli oluncaya kadar süren bir mesleğe girmiş olduğudur. İkinci olarak özel sektörde olmayan süreklilik ve güvencenin var olmasıdır (Tortop vd., 2006:173-174).

çevresine çıkar sağlayan kamu görevlileri, yakın ilişki sebebiyle görmezden gelinmekte, şikâyet edilmemektedir. Bu da “ekmeğiyle oynayan ben olmayayım” düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Şen, 1998b: 74). “Kol kırılır yen içinde kalır” düşüncesiyle, kurumun itibarının zedeleneceğini düşünen çalışanlar tarafından, etik dışı davranışlara göz yumulmaktadır. İhbarcılık mekanizmasının işlemediği kurumlarda çıkar çatışması durumlarının önlenmesi çok mümkün olmamaktadır.

Basit ve yumuşak bir sistem olan açık sistemde ise, gerekli genişleme, büyüme ve daralmalara kolayca uyum sağlanabilmektedir. Bu sistemde, çalışanlar kamu kesiminden özel kesime, özel kesimden kamu kesimine daha rahat geçebilmektedir (Tortop vd., 2006:172). Açık sistemlerde, çalışanlar özel kesim ile kamu kesiminin çeşitli dalları arasında görev değişikliğinde bulunabilirler. Bu sistemde, özel kesimde çalışanlarla kamuda çalışanlar arasında aynı çalışma hukuku uygulanabilir. Bu sistem kârlı ve esnektir, ihtiyaç duyulmayan elemanlar işte tutulmaz. Sahip olunan uzmanlık faaliyeti özel kesimde olduğu gibi kamu yönetiminde de yürütülür. Bu şekilde idare ve özel mesleki faaliyetler arasında karşılıklı bir etkileşim ve karşılıklı gidişler-gelişler söz konusu olmaktadır (Örnek, 1998: 181).

Özel sektörle kamu sektörü arasındaki personel kaymaları ya da geçişleri ile bir kimsenin meslek hayatında bir sektörden diğerine geçmesi kastedilmektedir. Açık personel sisteminin işlediği bazı ülkelerde kamu görevlilerinin sadece birkaç yıl devlet içinde kalması ve daha sonra özel sektöre dönmesi oldukça yaygın bir durumdur. ABD gibi açık sistemi benimsemiş ülkelerde, kamu hizmetleriyle diğer meslek faaliyetleri arasında geçiş için esneklik daha çoktur. Özel sektörün üst yöneticileri, devlet idaresinin üst makamlarında birkaç yıl görev yaptıktan sonra tekrar eski görevlerinin başına dönmektedirler. Bu esneklik durumunun devletin faydasına (yararına) olduğu vurgulanmaktadır (Clark, 2001: 58).

Kamu kesiminde kilit mevkilerde bulunarak, önemli kişilerle temas olanağı bulmaları, kamu görevlilerinin özel kesime geçmelerinde etkili bir faktör olarak görülmektedir. Diğer taraftan, kamu görevinin gereği, özel kesim kuruluşları ile yakın iş ilişkisi olan kamu çalışanları bilgi, tecrübe, yöneticilik ve yetenekleri gibi nedenlerle özel sektörden iş teklifi almaktadırlar. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin özel kesime geçişinde daha önce özel sektöre geçmiş meslektaş ve arkadaşlarının teşvik ve aracılıkta

bulunmalarının da etkili olduğu söylenilmektedir (Canman, 1975: 39, 97, 107). Kamu görevlilerinin bu yeteneklerinin dışında makam ve mevkileri de geçişlerde göz önünde bulundurulmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, kamu kesiminde görev yapan nitelikli kamu görevlilerinin ve üst düzey yöneticilerin kamu sektöründe elde ettikleri statü ve çevreleri, özel sektöre transfer olmaları için önemli bir neden olarak değerlendirilmektedir. Özel sektör kuruluşlarının, devletle iş ilişkilerinde, kamu yöneticilerinin konumlarından yararlanmayı düşündükleri de söylenilebilir.

Özellikle gelişmiş ülkelerde görülen kamu-özel sektör arasındaki personel değişimi, son yıllarda birçok ülkede yaşanmaya başlanmış ve hızlanmıştır (Yüksel, 2005a: 110). Yeni kamu yönetiminin etkileriyle birlikte, birçok ülkede, kamu ve özel sektör arasında orta ve üst düzey pozisyonlar arasında geçişe yönelik teşviklerin artmasıyla, sektörler arası geçiş hareketliliği hız kazanmıştır. OECD raporuna göre, İngiltere’de özel veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda üst düzey pozisyonlarda göreve başlayan çalışanların yaklaşık % 75’inin, 4-5 yıl çalıştıktan sonra kamu hizmetlerine ve kamu kurumlarına geçiş yaptıkları belirtilmiştir. Bununla birlikte, bilgi ve deneyim kazanarak, beceri ve yeterliliklerini geliştirmeleri için kamu görevlilerinin özel sektörde çalışmalarının desteklendiği yönünde tespitlerde bulunulmuştur. Örneğin Fransa’da özel sektörde deneyim elde eden kamu görevlilerinin sisteme dâhil edilmesine yönelik vatandaşların desteği olduğu yapılan anketlerle ortaya konulmuştur. Kariyer temelli kapalı personel sistemlerinin uygulandığı, Belçika, Fransa, İrlanda ve Kore gibi ülkelerde üst düzey pozisyonlar özel sektörde görev yapmış çalışanlara açılmıştır (OECD, 2010: 16).

Kamu sektörü ve özel sektör arasındaki bu geçiş devletin faydasına olmakla birlikte, yozlaşma ve yolsuzluk ihtimalini de bünyesinde barındırmaktadır (Clark, 2001: 58). Bu bağlamda, sektörlerarası personel transferinin muhtemel çıkar çatışması vakalarını ortaya çıkardığı ve çıkarmaya devam ettiği söylenilebilir (Yüksel, 2005a: 110).

Diğer taraftan, kamu görevlilerinin kamu sektöründen ayrıldıktan sonra, özel sektörde çalışmaya başlamaları da, çıkar çatışmasına yönelik sorunlara gebe dir. Kamu görevinden ayrılan çalışanlar, görev sonrası özel sektör kuruluşlarında istihdam edilmeye başladığında, beraberinde de sorunlar ortaya çıkacaktır. Bir kamu görevlisi, devletteki görevinden ayrıldıktan sonra, eski kamu görevlileri ile ilişkilere girerek, onlardan ayrıcalıklı (öncelikli) davranışta (muamelede) bulunulmasını talep etmesi bir

çıkar çatışması durumudur. Bununla birlikte, eski kurumunda elde ettiği gizli bilgileri kullanarak kendisine veya çevresine haksız kazanç sağlaması da (OECD, 2010: 16-17, 35-37) “revolving door” diye tanımlanan “döner kapı” kavramının çıkar çatışması ile son bulan halidir. Kamu ve özel sektör arasındaki etkileşim ve işbirliği, potansiyel çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirmektedir.

Kamu görevlilerinin ekonomik çıkarları doğrultusunda, özel ve kâr amacı gütmeyen sektörlerin yanında ve sivil toplum kuruluşlarına üye olarak katılmaları söz konusu olabilmektedir. Bu alanda, ortaya çıkabilecek muhtemel çıkar çatışması konuları tartışılmakta ve buna yönelik olarak çıkar çatışmalarıyla yeni standartlar ortaya konulmaya çalışılmaktadır (OECD, 2003: 63; OECD, 2010: 37).

Kamu sektöründe elde edilen bilgilerin, iş ararken veya özel sektörde çalışırken kullanılabilmesi düşüncesinden hareketle, bazı ülkelerde ortaya çıkabilecek potansiyel sorunların önüne geçebilmek için kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra çalışabilecekleri işlerle ilgili bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Kamu görevlilerinin, buldukları görevin niteliğine göre, belli bir süre, eski çalıştıkları kurumlarıyla iş ilişkisine girmeleri kısıtlanmaktadır (TÜSİAD, 2003: 34). Kamu görevlilerinin, buldukları görevin niteliğine göre, belli bir süre (1-2 yıl gibi) eski kurumuyla iş ilişkisi içerisine girmemeleri gerekmektedir. Bu duruma “soğutma dönemi” de denilmektedir. Kamu görevlilerine getirilen bu sınırlamaların, iş bulma imkânlarını ortadan kaldıracak kadar da ileriye gitmemesi gerekmektedir (Şen, 1998a: 135). Diğer bir ifadeyle, kamu görevinden ayrılanlara yönelik kısıtlamalar, çıkar çatışmalarını önleme amacı taşırken, esnekliğe de imkân tanınması ve bunlar arasında bir orta yolun bulunması gerekmektedir (Clark, 2001: 57).

Kamu görevi sonrası istihdama yönelik ortaya çıkması muhtemel sorun alanlarının çözümü için çıkar çatışması yasalarının uygulamaya konularak, görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalara gidilmesi önemli bir gerekliliktir. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde, kamu görevi sonrası kısıtlamaların olası potansiyel çıkar çatışması durumlarını önlemeye yönelik önemli bir mekanizma olarak değerlendirilmesi mümkündür.

1.3.1.3.Kamu Görevlilerine Verilen Takdir Yetkisinin Kullanımından Kaynaklanan Sorunlar

Kamu görevlisinin kullandığı iki tür yetkiden bahsedilebilir. Bunlardan ilki bağlı yetki (tekel yetki) diğeri ise takdir yetkisidir. Belirli durumlarda belli kararlar kanun tarafından belirlenmişse, bu yetki bağlı yetkidir. Kamu görevlisi, bağlı yetki olduğu durumlarda alınabilecek muhtemel kararlar arasında seçme imkânına sahip değildir ve kamu görevlisinin yapacağı tek şey kanun tarafından öngörülen kararı almaktır. Diğer taraftan, takdir yetkisi ile kamu görevlisine, özünde en az iki karar veya davranış arasında seçim yapma hakkı verilmektedir. Takdir yetkisi, kamu görevlisinin, belli bir konuda karar alıp almama veya birden fazla karar arasından seçim yapma imkânına sahip olması şeklinde tanımlanabilir (Gözler, 2008: 140-141). Takdir yetkisi, hukuk kuralları içerisinde hareket serbestiyetinin olması olarak da ifade edilmektedir (Özay, 1996: 158, 358).

Yöneticilere takdir yetkisi tanınmadan bürokrasinin etkili çalışamayacağı söylenilmektedir. Bununla beraber bürokratlara sağlanan, takdir yetkisinin yasal temele dayandırılması önemli bir gerekliliktir (Öztürk, 2003: 132). Yönetimde yetki devri⁵ ve takdir yetkisinin kullanımının artırılması, kamu hizmetlerinde etkinlik açısından olumlu sonuçlar vermiştir. Ayrıca, kamu kurumlarının kendi ihtiyaçlarına yönelik uygulamaları belirleme ve yönetsel hesap verebilirliği hayat geçirme ve kaynakları daha iyi kullanıp, sonuçlara odaklanmalarına yardımcı olmuştur. Ancak esnek bir yönetim modelinin uygulanması bazı endişeleri de beraberinde getirmiştir. Özellikle takdir yetkisinin kullanımı noktasında kamu görevlileri bunu kendi çıkarlarına yönelik kullanabilirler endişesi hâkimdir (TÜSİAD, 2003: 28, 31).

Kamu yöneticilerinin yerine getirdiği hizmetler çoğunlukla, alternatif olmayan tekel nitelikteki hizmetlerdir ve bu tür hizmetlerin yerine getirilmesinde kamu yöneticileri tekel yetkiye sahiptirler. Diğer taraftan, yasalar kamu yöneticilerine, çeşitli durumlarla ilgili olarak belirli bir takdir yetkisi kullanma imkânı da sağlamaktadır. Etik sorunlar, çoğu kez bu yetkinin kullanımında ortaya çıkmaktadır. Kimi kamu görevlileri takdir yetkisini dar yorumlayarak kullanırken, kimisi de farklı bir amaca (maddi çıkar,

⁵ Yetki devri, yasal düzenlemelerin açıkça öngördüğü veya yasaklamadığı konularda bir görev yerine ait yetkinin, başka bir görev yerine aktarılması olarak tanımlanabilir (Özay, 1996: 158, 358).

kayırmacılık vb.) yönelik olarak kullanabilir. Kamu yöneticilerinin takdir yetkilerinin belirlenmesinde sorumluluk önemli bir faktördür. Burada yöneticinin sorumluluğunu etkileyen ya da belirleyen temel faktör, liyakat ile birlikte etik ilkelere uygun davranılmasıdır (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 36).

Kamu yönetiminde takdir yetkisinin keyfi kullanımı, kamu yöneticilerinin yasal düzenlemeleri, göz ardı etmelerine yol açmaktadır (Tarhan, vd., 2005: 57). Bununla birlikte, ayrıntılı kurallar ile girdiler ve usuller üzerindeki denetimin azalması; yenilikçi bir yaklaşımın yanında, daha fazla hareket özgürlüğü, daha az denetim ve düzensiz davranış için uygun bir ortam da hazırlamıştır (TÜSİAD, 2003: 31). Bu durumun hukuka uygun olmayan davranışları beraberinde getirme riski de mevcuttur.

Takdir yetkisinin hukuka aykırılığından bahsedilebilmek için, açık hata olması ya da kişisel amaç güdülmesi gerekmektedir. Yönetimin ekonomik alanlarda esnek ya da belirsiz yetkiler kullanması, bu işlemler üzerindeki yargı denetimini güçleştirmektedir (Akıllıoğlu, 1991: 14).

Takdir yetkisiyle yönetime karar alma ve uygulama serbestliği tanınmaktadır. Takdir yetkisi keyfilik anlamına gelmediğinden, yönetimin takdir yetkisini yasal sınırlar içerisinde ve kamu yararı doğrultusunda kullanması önemli bir gerekliliktir. Takdir yetkisinin keyfi ve isabetsiz kullanılması, kötü yönetimin ortaya çıkmasına da sebep olabilmektedir. Bunun önüne geçilebilmesi için yönetime tanınan takdir yetkisinin kullanılması konusunda, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 1980 tarihli bir tavsiye kararı⁶ (Şengül, 2005: 130-131) dikkati çekmektedir. Komite tarafından ortaya konan karara göre "takdir yetkisi", alınacak karar konusunda idareye belli ölçülerde serbestlik tanıyan, yasal olarak kabul edilebilir kararlar arasından uygun gördüğünü seçme imkânı veren yetki olarak tanımlanmıştır (Karahanoğulları, 1996:326). Tavsiye kararında, takdir yetkisinin kullanımında idari otorite tamamen serbest bırakılmayıp bazı ilkeler belirlenmiştir. Belirlenen bu ilkelerle yönetime yasayla bırakılan takdir yetkisinin aşırı ve keyfi bir biçimde kullanılmasını engellenmesi amaçlanmaktadır (Şengül, 2005: 131-132; Karahanoğulları, 1996: 327-328):

⁶ Avrupa Konseyi'nin "İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R (80) 2 Sayılı Tavsiye Kararı", Bakanlar Komitesince 11 Mart 1980 tarihinde kabul edilmiştir (Karahanoğulları, 1996: 326).

Takdir yetkisinin kullanımının öngörülen amaçlarla sınırlandırılmasıyla birlikte kötü yönetim olgusu olan “keyfiliğin” önlenmesi hedeflenmiştir. Objektif, yansız ve eşitlik prensiplerine uygun şekilde hareket edilerek ve olayın özelliklerine göre ilgili unsurlar dikkate alınarak takdir yetkisi kullanılmalıdır. Takdir yetkisi kullanan yönetimin rasyonel ve adaletli bir şekilde hareket etmesi beklenmektedir. Yönetimin takdir yetkisini kullanırken, ilgili mevzuata uygun şekilde hareket etmesi, yetkinin keyfi kullanımının önüne geçerek, bireylerin haksızlığa uğramalarına yardımcı olacaktır. Kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlar arasında ayrımcılık yapılarak, takdir yetkisinin kötüye kullanılması mümkündür (Şengül, 2005: 132). Takdir yetkisinin olumsuz yönde kullanılmasının bir başka boyutu ise kamu görevlisinin karar alırken takdir yetkisine sığınarak kendine veya yakın çevresine menfaat sağlaması şeklinde ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, çıkar çatışması hallerinden görev ve yetkilerin menfaat amacıyla kullanılması ve kamu görevinin suiistimali durumlarına zemin hazırlamaktadır. Ayrıca, kamu görevlilerinin kamu kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak menfaat sağlamaları ve savurganlık göstermeleri, kamu yararının göz ardı edilmesi ve bireysel çıkarın öncelenmesi çerçevesinde değerlendirilebilir. Bu bağlamda, takdir yetkisinin keyfi ve olumsuz kullanımının, etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına yol açma ihtimalinin olduğu söylenilebilir.

Bununla birlikte, takdir yetkisinin kullanılması sürecinde ikilem söz konusu olmaktadır. Ayrıntılı kurallar, kırtasiyeciliğe, işlerin gecikmesine ve kamu görevlilerinin sorumluluk almaktan kaçmalarına sebep olurken, kamu görevlilerine yönelik geniş takdir yetkisi tanınması da keyfi (Şen, 1998a: 97) ve etik dışı davranışlar ile birlikte çıkar çatışması durumlarına da yol açabilmektedir.

Kamu çalışanlarının, takdir yetkisini kullanmalarında kamu gücünün keyfi kullanımına engelleyen araçların en önemlilerinden birisi etik denetimin sağlanması ve etik yönetimin uygulamaya konulmasıdır (TÜSİAD, 2003: 21). Kamu yönetiminde etik yönetim anlayışının yerleşmesi, kamu görevlilerinin kendilerine verilen takdir yetkilerini çıkar için kullanmalarının önlenmesi için etkili bir mekanizma olarak değerlendirilebilir.

1.3.1.4. Bürokratik Gizlilikten Kaynaklanan Sorunlar

Yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması “gizlilik” olarak ifade edilmektedir (Eken, 2005a: 6). Bir örgüt veya kurum, kendi çalışanlarına karşı olduğu kadar dış çevredeki kişi ve kuruluşlara karşı da gizli tavırlar takınabilir ve gizlilik politikaları uygulayabilir (Karaman ve Atak, 1996: 111). Marx’a göre bürokrasi sadece dışa kapalı değil, kendi çalışanlarına da kapalıdır. Bürokratik yapının içinde herkes birbirine resmi davranmakta, hatta gizli bilgileri diğer çalışanlardan saklamaktadırlar (Mouzelis, 2003: 12).

Weber ise bürokrasinin bu durumunu, resmi sır kavramıyla nitelendirmiş ve bürokrasiyi gizlilikle ilgili özgün bir buluş olarak ifade etmiştir (Weber, 1998: 316). Resmi sır kavramı hala zaman zaman bürokrasi tarafından fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaktadır. Bürokratik yönetimin, sürekli gizli oturumlar yönetimi olma eğiliminin olması da bu durumun bir sonucu olarak değerlendirilebilir (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 184).

Bürokraside, resmi sır, gizlilik, devlet sırrı gibi kavramların ardına gizlenerek kamu kurum ve kuruluşları her şeyi kapalı kapılar ardında yapmaya çalışmaktadır (Eken ve Kalabalık, 2004: 2). Bu süreçte bürokratik faaliyetlerin çoğu, halk kontrolünün dışında tutulmakta gerçekten gizlilik gerektirmeyen konularda resmi gizlilik etiketi kullanılmaktadır (Mouzelis, 2003: 23). Bunun sebebi olarak bürokratlar, kendilerinin halka göre daha çok eğitim gördüğünü ve bu konularda kendilerinin uzman olduklarını ifade ederek durumu meşrulaştırmaya çalışmaktadırlar. Bürokratlar ayrıca, kendi bildiklerinin halkın bilmesine gerek olmayan şeyler olduğunu ifade ederek, kendilerinin halkın adına en iyi ve en doğru kararı vereceklerini iddia etmektedirler (Eken ve Kalabalık, 2004: 2). Gizliliğe duyulan bu eğilim, Marx’ın vurguladığı gibi dışarıdan gelecek eleştirilere karşı öz savunma olarak görülebilir. Ayrıca gizlilikle, tüm resmi makam sahiplerinin güç konumlarını sürdürme ve genişletmeye eğilimi içinde oldukları da anlaşılabilir (Mouzelis, 2003: 23). Bürokrasi, rakiplerine karşı iktidarlarını güçlendirmek için gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanmaktadır. Bu bağlamda, bürokratların kendilerini, halkın ve siyasetçilerin eleştirilerinden korumaya çalıştıkları söylenilebilir (Eryılmaz, 1993: 89).

Bürokrasinin işleriyle ilgili olarak sık sık başvurduğu yöntemlerden biri olan gizliliğin kökenleri, kapalı bir biçimde görüşme yapılan kabile hayatındaki meclislere dayanmaktadır. Daha sonraki dönemlerde, yönetim işlerinin yönetilenlerden çok yöneticileri ilgilendirdiği düşüncesi hâkim olmaya başlamıştır. Bunun doğrultusunda yönetme fonksiyonunun memurların işi olduğu inancına varılmış ve bu yönetim hayatında kurumsallaşmıştır (Eken, 1994: 26).

Kamu yönetiminde gizlilik unsurunun kurumsallaşmasında, toplumda eşitliği ve kamu yararını en üst düzeyde sağlama, idari etkinlik ve devlet güvenliği gibi sebepler de yatmaktadır (Eken, 2005a: 7). Yönetim sistemlerinin hem idari, hem de siyasi boyutlarına da zaman zaman gizlilik egemen olabilmıştır (Eken, 2005b: 114).

Gizlilik ilkesi, katılımı engellediği için toplumun dışarıda tutulmasına neden olmaktadır. Bu da bürokrasinin bir başka sorunu olan kapalılık sorununu gündeme getirmektedir (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 119). Kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan gelen etkilere karşılık vermemesi ya da eylem ve işlemlerin dışarıya yansıtılmaması ile alınmış olan kararların dışarıya aktarılmaması durumu, “kapalılık” olarak isimlendirilmektedir (Eken, 2005a: 6). Dışa kapalılık yönetimin hizmet verdiği insanlara karşı duyarsız kalması olarak da nitelendirilmektedir (Karaman ve Atak, 1996: 111).

Bu durumların yanı sıra kamu yönetiminde gizliliğin birçok sebebi vardır. Bunlardan biri kamu yararını sağlama düşüncesidir. Yönetimin kendini toplumun dışında tutması, dışa kapalı ve gizlilik içinde hareket etmesi de kamu yararı kavramının arkasına sığınarak gerçekleştirilen eylemlerdendir. Dış etkilere karşı kapalı olan kamu yönetimi, genel kamu yararını en üst düzeyde sağlayacağını düşünmektedir. Çünkü kamu yararının yönetimin inisiyatifinde olması, gizlilik uygulamalarına meşruiyet kazandırma çabalarına gerekçe olmaktadır (Eken, 2005a: 11).

Gizliliğin sebeplerinden birisi de bürokratik yönetim geleneğidir. Bürokratik yönetim, bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden saklamak amacıyla “gizli oturumlar yönetimi olma” eğilimini göstermektedir (Weber, 1998: 315). Bürokrasi toplumun yararına ve çıkarına olan eylem, işlem ve kararları belirleme yetkisini kendinde görmekle birlikte, yapılan faaliyetlerin de anlamını değerlendirebilecek kapasitesinin toplum katında yetersiz olduğunu düşünmektedir. Toplumun anlamakta zorlanacağı bilgileri beyan

etmeyerek, vatandaşların kafasını karıştırmamak için gizlilik yaklaşımını benimseyen bürokrasi, sadece toplumdaki itaat ve sadakat beklemektedir (Eken, 2005a: 13).

Kamu yönetiminde gizlilik ve kapalılığın önemli sebeplerinden birisi de kötü yönetim uygulamalarının saklanması düşüncesidir. Kötü yönetim; yönetimde keyfi tavırların, yanlış tutumların, hizmet üretiminde ve sunulmasında vatandaşların taleplerini önemsememenin, eylem ve işlemlerde gereksiz gecikmenin, hizmetlerde yetersizlik, verimsizlik, düzensizlik ve gizliliğin egemen olduğu bir yönetim biçimi olarak ortaya çıkmaktadır (Eken, 1998: 129). Yöneticiler ve kamu görevlilerinin kötü yönetim uygulamalarını gizlemelerinin sebebi, bozuklukların herkes tarafından bilinmesi durumunda itibar ve imaj zedelenmesi olacağı düşüncesidir (Eken ve Kalabalık, 2004:3). Devlete olan güvenin sarsılmaması düşüncesiyle kötü yönetim uygulamaları gizlenmektedir (Karaman ve Atak, 1996: 112). Kamu yöneticileri bir şeyi gizliyorlarsa halka ya da siyasal otoriteye doğruluğunu anlatamayacağı bir faaliyet içinde oldukları düşüncesi ortaya çıkmaktadır (Eken ve Kalabalık, 2004:3). Ayrıca, yönetimde gizliliğin, kötü yönetimin kurumsallaşmasında da etkili olduğu söylenebilir (Eken, 1998: 136).

Bürokrasinin, merkeziyetçi ve statükocu yapısı katı bürokratik kuralları beraberinde getirdiği gibi kamu yönetiminde gizlilik ilkesinin egemen olmasına da yol açmakta, yolsuzlukların (Tarhan, vd., 2005: 56-57) ve çıkar çatışması durumlarının gizli kalmasına sebep olmaktadır

Diğer taraftan, birçok ülkenin kamu personel rejiminin gizlilikten kaynaklanan, koruyucu doğası, birtakım küçük yolsuzlukların, kural dışı eylemlerin ve etik dışı davranışların cezasız kalmasına, ihmal edilmesine neden olabilmekte bu da yozlaşmayı ve büyük yolsuzlukları beslemektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 31). Bu bağlamda kamu yönetiminde etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının altında yatan sebeplerden birisinin bürokratik gizlilik olduğu söylenebilir.

1.3.1.5. Kamusal Denetim Mekanizmalarının Yetersizliği

Hesap verebilirlik, iç denetim, kamuoyu denetimi gibi kamusal denetim mekanizmalarının işlememesi, yetersiz kalması veya işlevsel olmamaları çıkar çatışması durumlarının engellenmesinin önündeki önemli eksikliklerdir.

Çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmasında etkili olan unsurlardan ilki, kamu kurumlarına yönelik hesap verebilirlik denetiminin bulunması, kamu yönetiminde hesap verebilirliğin kurumsallaşmasıdır. Hesap verebilirlik; bir görevi üstlenen veya harcamayı yapan herhangi bir kimsenin ilgili belge ve bilgilerin gerekli birimlere ulaştırması (Karakaş, 2005: 292); kendilerine yetki verilen veya kaynak tahsis edilen kişilerin, bu yetki ve kaynakları ne şekilde kullandıklarını gösterme veya belgeleme sorumluluğu (Kesim, 2005: 270) olarak ifade edilebilir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin içeriden veya dışarıdan bir üst otoriteye karşı fonksiyonlarının yerine getirilmesindeki performanslarına ilişkin gerekli bilgi ve belgeleri açıklama ve gerekçeleri sağlama ödevi (Biricikoğlu, 2011: 11) şeklinde tanımlanabilir.

Kamuda hesap verebilirlik düzeyinin düşük olmasının, yolsuzluğa neden olduğu (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 20) kadar etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına da yol açtığı söylenilebilir. Kamuda hesap verebilirliğin kurumsallaşmadığı ülkelerde kamu görevlileri sadece üstlerine ve siyasilere karşı hesap vermektedir. Bu durum kamu çalışanlarının, vatandaşa tepeden bakmalarının ve hor görmelerinin yolunu açmaktadır. Kamu görevlilerinin vatandaşa kötü davranması, vatandaşın kendini güvensiz hissetmesi sonucunu doğurmakta, ciddiye alınmak ve adam yerine konulmak için, ya hediye almakta veya araya birilerini sokarak işlerini görme yoluna gitmektedir.

Kamusal denetim mekanizmalarından bir diğeri olan, kurum içi denetim, kuruluşun faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek amacıyla, ilgili kamu kurum ve kuruluşunun bünyesinde oluşturulan bağımsız birimler yoluyla gerçekleştirilen denetimdir (Tarhan, vd., 2005: 63). İç denetim bağımsız iç denetçiler yoluyla uygulanmaktadır. İç kontrol mekanizmalarının yetersiz olması, kurumlarda etik dışı davranışların (Uzunöz, 2006: 12) ve çıkar çatışması durumların önlenmesinin önündeki bir başka engeldir.

Yolsuzlukların ve çıkar çatışması durumlarının tespit edilmesinde ve temiz bir toplum oluşturulmasında kamuoyu denetiminin de önemli rolü bulunmaktadır. Kamuoyu denetiminde basın yayın kuruluşları ve medyaya önemli görevler düşmektedir (Tarhan vd. 2005: 75). Gazete editörleri ve yazarlarının, kamuoyunu yolsuzluklara ve çıkar çatışması durumlarına karşı uyarma ve bu tür etik dışı davranışların önlenmesi için fikir

üretip, halkı bilgilendirme işlevi görmeleri mümkündür (Özerkmen, 2007: 32). Fakat bazı ülkelerde büyük medya kuruluşları, sektörün asgari sermaye gereksiniminin büyük olması sebebiyle, pazar şartlarının baskısı altında birleşmişlerdir. Bu durum, zaman zaman hedef haline gelmemek açısından kamuda yaşanan etik dışı faaliyetlerin basına yansıtılmamasına yol açmakta, vatandaşların bu olaylardan haberdar edilmemesine ve olayların örtbas edilmesine sebep olmaktadır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 24-25). Basın ve yayın kuruluşlarının sahipleri, aynı zamanda bankacılık, enerji, inşaat gibi devletle ilgili önemli alanlarda faaliyet gösteren holdingleri de yönetmektedir. Diğer taraftan, genellikle ticaret ve sanayi ile uğraşan medya sahiplerinin, siyasetçi veya bürokratlarla yolları kesişmektedir. Medya patronları ile özellikle üst düzey kamu görevlileri arasında menfaat ilişkisi doğmaktadır. Bu yönüyle gerçek ve inandırıcı haberler vermeleri noktasında özgür hareket etme riskleri doğmaktadır (Tarhan, vd. 2005: 75-76). Tüm bu hususlar göz önüne alındığında, kamuda yaşanan çıkar çatışması durumlarının, kamuoyuna duyurulması açısından medyanın beklenen etkiyi gösteremediği söylenilebilir. Kamuoyu denetiminde sivil toplum kuruluşlarına da önemli işler düşmektedir. Bir ülkede, sivil toplum örgütlenmesinin yeterince işlevsel olmaması bununla birlikte vatandaşlık ve hak arama bilincinin yerleşmemiş olması çıkar çatışmasının ortaya konulmasında bir başka engel olarak görülmektedir

Diğer kamusal denetim mekanizmalarının varlığının, potansiyel çıkar çatışmalarının önlenmesinde veya çıkar çatışması ihtimallerinin önüne geçilmesinde etkili olacağı yadsınamaz bir gerçektir. Kamusal denetim araçları vasıtasıyla çıkar çatışması durumlarına karşı hem yasal hem de toplumsal yaptırımların ortaya konulması mümkündür. Diğer taraftan, kamu yönetiminde çıkar çatışmasına sadece yönetsel faktörlerin yol açmadığı, bunun yanında ekonomik faktörlerinde etkili olduğu söylenilebilir.

1.3.2. Ekonomik Faktörler

Kamu görevlilerinin, ekonomik durumlarının kötü olması, çalışanların yetersiz maaşları ve bunların sonucunda ikinci iş yapma zorunlulukları, kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizlikler de çıkar çatışmasına yol açan ekonomik faktörlerdir.

Devletin kamu sektöründeki görelî ağırlığının yolsuzluklara (Tarhan vd, 2005: 73) ve çıkar çatışması durumlarına zemin hazırladığı söylenilebilir. Ülke kaynaklarını yönetme ve dağıtma gücünü devletin elinde tuttuğu ülkelerde, işlerini en çabuk ve en düşük maliyetle bitirmek isteyen yerli ve yabancı yatırımcılar ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın ilişki içine girmektedir. Bununla birlikte, inşaat izinlerinin, imar müdürlükleri, belediye imar ve fen işleri gibi kuruluşlara ait olması nedeniyle, kamu görevlileri ve müteahhitler arasında çıkar ilişkileri doğmaktadır (Korkmaz vd. 2001: 72-73). Kamu görevlilerinin iş ilişkisi içinde olduğu kişilerden hediye alması, görev ve yetkilerini kullanarak çıkar ilişkisi olduğu kişilere menfaat sağlaması gibi çıkar çatışması durumları ortaya çıkabilmektedir.

Çıkar çatışması durumlarına yol açan ekonomik faktörlerden bir diğeri olarak, kamu görevlilerinin ücretlerinin düşüklüğü gösterilmektedir. Düşük ücretler, kamuda düşük becerili kamu görevlilerinin istihdam edilmesine de sebep olmaktadır (Tarhan, vd., 2005: 59). Kamudaki ücret seviyesinin bir ailenin geçinebileceği seviyenin altında olması kamu görevlilerini farklı yollara yöneltebilmektedir (Bayar, 2010: 111). Bir ülkede, çalışanlar hak ettiklerinden az maaş aldıklarını düşündüklerinde, kendilerini güvende hissetmediklerinde çalışmalarında çok fazla bir çaba göstermeyebilirler. Bunun yanında, kaynakları kısıtlı olduğunda kolay yoldan köşeyi dönme ve usul kurallarına uymama gibi durumlar söz konusu olabilmektedir (TÜSİAD, 2003: 27). Bu yönüyle, kamu görevlilerinin ücretlerinin düşük olması, ikinci işte çalışma, hediye alma gibi farklı çıkar çatışması durumlarına zemin hazırlamaktadır.

Kamu görevlilerinin maaşlarının düşük olmasının yanında, çalışanların performanslarına ve mesleki bilgilerine dayalı bir ücret ödüllendirme sisteminin olmamasının da etik dışı davranışlara yol açtığı ifade edilmektedir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007: 22-23). Diğer taraftan, kamu görevlilerinin maaşlarının yetersizliği ile birlikte ülkede enflasyon artışı da söz konusu olduğunda geçim sıkıntıları daha da artmaktadır. Bireylerin satın alma gücünün düşmesinin en önemli nedeni yüksek enflasyondur. Satın alma gücü düşen kamu görevlisinin başka yollara başvurma ihtimali doğmaktadır (Tarhan, vd., 2005: 70).

Kamu sektöründe çalışanların, ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizlikler çıkar çatışmasına yol açan bir diğeri unsurdur. Aynı veya benzer nitelikteki, görevlerde çalışan

kamu görevlilerinin ücretleri arasında önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu durum daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluğa ve huzursuzluklar da kamu hizmetlerinin niteliğinin düşmesine yol açmaktadır. Kendini ikinci planda kalmış olarak gören kamu görevlileri, meşru olmayan yollardan hakkını arama eğilimi gösterebilmektedir (Tarhan vd., 2005: 59). Bir ülkede gelir dağılımında adaletsizlik yaşanması, en düşük ve en yüksek gelir düzeyleri arasında çok büyük uçurumların olması, gelir seviyesi düşük kişileri yolsuz ve etik dışı davranışlara yönlendirebilmektedir. Kamu görevlilerini etik dışı davranışlara yönlendiren bir başka sebep ise iyi imkânlar içinde lüks bir hayat yaşama arzusudur (Şen, 1998b: 72). Kamu kesiminde statüsü yüksek ama düşük maaşlı pozisyonlarda görev yapan çalışanların, hayat standartlarını korumak için hediye gibi çıkar çatışması durumlarını ek gelir kaynağı olarak algılamalarına sebep olmaktadır (Korkmaz vd., 2001: 75).

Diğer bir husus da kamuda görev yapan üst düzey görevlilerin ücret yetersizliği sebebiyle, farklı kurum ve kuruluşlara transfer olmalarıdır/olmak istemeleridir. Özellikle yetenekli uzman kamu görevlileri için kamu görevinde ücretler özel sektöre göre daha düşüktür (Clark, 2001: 58). Kamu kesiminden özel kesime geçiş nedenlerinin başında ücretlerin yetersiz oluşu gösterilmektedir. Devletin kamu görevlilerine sağladığı olanakların, özel kesimin gerisinde kalmış olması ve kamu bürokrasisinin prestiji, gelir durumu ve hizmet koşulları üzerinde olumsuz etki yaptığı iddia edilmektedir (Canman, 1975: 7, 50). Özel-kamu sektörü arasındaki maaş farkı, kamu-özel sektör arasında personel transferine zemin hazırlamaktadır. Kamu sektöründen özel sektöre geçiş yapan personelin eski çalıştığı kurumun lehine veya aleyhine görev alması ihtimal dâhilindedir. Bu şekilde görev sonrası istihdamdan kaynaklı çıkar çatışması durumları ortaya çıkabilmektedir.

Özellikle üst düzey yöneticiler için, özel sektördeki ücretlerin yüksek olması, özel sektöre geçişleri daha cazip kılan bir başka etkidir. Yetenekli ve deneyimli uzman kişilerin özel sektöre geçmesiyle kamu hizmetleri daha az deneyimli kişilerle yürütülmektedir (Clark, 2001: 58). Diğer bir ifadeyle, kamuda görev yapan uzman kişilerin özel sektöre transferi, nitelikli insan gücü kaybına yol açmaktadır (Canman, 1975: 57). Daha az deneyimli ve yetersiz kişiler ile yönetilen kamu yönetiminde görev yapan kamu görevlilerinin çıkar çatışmasında bulunmasının ihtimal dâhilinde

değerlendirilmesi mümkündür. Burada vurgulanması gereken bir diğer husus, kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının temelinde ekonomik faktörlerle birlikte, toplumsal ve kültürel faktörlerin de etkili olduğudur.

1.3.3. Toplumsal ve Kültürel Faktörler

Geleneksel yapıların güçlü olması sebebiyle aile, eş dost, akraba kayırmacılığının devam etmesi, hediyeleşmenin doğal karşılanması, gerekli olan şikâyet ve ihbarcılık mekanizmasının gelişmemesi ve yanlış algılanması gibi nedenler, çıkar çatışmasının ortaya çıkmasında etkili olan toplumsal ve kültürel faktörlerdir.

Geleneklerin ve kültürlerin birikimi olarak, “bal tutan parmağını yalar”, “gemisini yürüten kaptan”, “parayı veren düdüğü çalar”, “su akarken testi doldurmalı”, “pınarın başında olup içmemek olmaz”, “benden sonra tufan”, “devletin malı deniz yemeyen domuz” ve “iş bileceksin, işe gitmeyeceksin” gibi deyimlerle yolsuzlukların ve çıkar çatışması durumlarının ayıplanmak yerine teşvik edildiği (Özerkmen, 2007: 26) veya toplum tarafından bu şekilde algılandığı görülmektedir. Bunların dışında, “doğru söyleyeni dokuz köyden kovarlar”, “gözlerimi kaparım, işimi yaparım”, “bana dokunmayan yılan bin yıl yaşasın” ve “kol kırılır yen içinde kalır” gibi sözlerle çıkar çatışmasının önlenmesinde etkili olan ihbarcılık, kötü bir davranış olarak algılanmaktadır. Toplum içinde konuşulan ve dillendirilen bu sözlerin, vatandaşların zihinsel arka planına yerleşmiş olması, toplumun ahlaki değerleri kaybetmesinin yolunu açmaktadır.

Bir ülkede yaşayan insanların değer yargılarının kaybolması, iyi-kötü, helâl-haram gibi kavramların önemini kaybetmesi, toplumsal anlamda ahlak dışı davranışları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, ahlaki değerlerin önemini kaybetmesi, etik dışı davranışlara karşı tepkinin de ortadan kalkmasına zemin hazırlamaktadır. Bu durumun, toplum tarafından etik dışı davranışlara karşı sosyal baskı oluşmasını da engellediği söylenilebilir (Şen, 1998b: 72-73). Toplum tarafından tepki görmeyen etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının vicdanen rahatsızlık duymayan, değer yargılarını kaybetmiş kamu görevlileri tarafından kolayca gerçekleştirilmesi ihtimal dâhilindedir.

Bununla birlikte, toplumda olması gereken kültürel yapı ile olan sosyal yapı arasındaki fark büyüdükçe, diğer bir ifadeyle ideal ve gerçek arasındaki fark arttıkça toplumda

sapma davranışların artacağı da söylenilmektedir (Korkmaz vd, 2001: 40). Toplumda artan sapma davranışların yansması olarak kamu yönetimi sisteminde çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkacağı ifade edilebilir.

Diğer taraftan, geleneksel değerlere sahip toplumlarda, yakınları açısından memur bir kamu görevlisi değil, bir akraba olarak algılanmaktadır. Memur da karşısındakini hizmet alan bir vatandaş olarak değil, yakını olarak görmektedir. Bu tür durumlarda, bireylerin oynadığı roller arasında kesin bir ayırım yapılamamakta, kamu görevlisi, toplumsal çevrenin yaptırım gücü karşısında yakınlarının veya çevresinin beklediği ilgi, yardım, kolaylık ve ayrıcalığı gösterme noktasında kendisini zorunlu hissetmektedir (Berkman, 2009: 32).

Toplumun yapısı ve kültürel farklılıkları açısından bir ülkede, kayırmacılık ve liyakat ilkesinin bir ihlali olarak görülen bir davranış başka bir toplumda memketlisine yardım olarak algılanmaktadır (TÜSİAD, 2003: 21). Örneğin, devlet ve kamu hizmeti olgularının tam olarak yerleşemediği bazı Afrika ülkelerinde, kamu görevlilerinin kendi kabilelerinden olan kişilere ayrıcalık tanınması normlara ters düşmemekte, hatta erdem olarak sayılmaktadır. Bu tür bir davranışta bulunan kamu görevlisi, saygınlık kazanarak çevresi tarafından takdir toplamaktadır. Afrika toplumlarında olduğu gibi Asya toplumlarında da, yakınları kayırma bir kusur veya eleştirilecek davranış olarak değil bir erdem olarak algılanmaktadır. Bu tür gelişmemiş toplumlarda, yakınlarına yardım etmeyen kamu görevlisinin toplum tarafından dışlanması bile söz konusu olabilmektedir. Gana'da yapılan bir araştırmaya göre, kamu görevlilerinin yakınlarına yardım etmemesi durumunda akrabaları tarafından bencillikle, düşüncesizlikle, nankörlükle suçlanacakları tespitinde bulunulmuştur (Berkman, 2009: 33, 81-82)

Yakınları kayırma, hediye alma, eş-dostuna farklı muamelede bulunma gibi, bürokratik norm düzenine uymayan davranışlar daha çok az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yaşanmaktadır. Bu ülkelerde, vatandaşlar bürokrasinin herhangi bir kademesinde görev yapan yakınlarını kamu görevlisi olarak görmek yerine, ondan kendilerine ayrıcalıklı davranmasını beklemektedir (Şen, 1998b: 73). Kamu görevlisi de resmi görevi ile özel hayatını birbirine karıştırırsa, yakınlarına çıkar sağlarsa çıkar çatışması durumu kendiliğinden doğmuş olacaktır. Kamu çıkarı ile özel çıkarının

birbiriyle çatıştığı durumda, kamu çalışanı özel çıkarını bir kenara koyup kamu görevlisi olduğunu düşünerek hareket etmelidir.

Kamu yönetiminde, vatandaş ile kamu görevlisi arasında ikincil ilişkiler yerine birincil ilişkilerin hâkim olması, kamusal işlerde kamu görevlisinin tarafsızlık ve eşitlik ilkesine uygun hareket etmesi için önemli bir gerekliliktir. Geleneksel değerlerden kaynaklı olarak, genellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde kamu görevlisinin aile, arkadaşları veya hemşerilerine yardım etmesi beklenmektedir. Bu durum kamu görevlilerini baskı altında bırakmakta, ilişkilerin doğası gereği, hediyeleşme, kayırma (Özerkmen, 2007: 24-25) gibi çıkar çatışması durumlarına yol açmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde, çevresine, ayrıcalıklı davranan ve onların çıkarına göre hareket eden kamu görevlisinin, bu davranışı yanlış ve etik dışı görülmemekte, tam tersine beklenen ilgi ve yardım gösterilmezce, bu kişiler vefasızlıkla ve ihanetle suçlanmaktadır. Toplum tarafından bu şekilde algılanan durum, resmi dairede işi olan bir kişinin mutlaka bir tanıdık bulması gerektiği anlayışını da beraberinde getirmektedir. Böyle toplumlarda, kamu kesiminde işinin yapılmasını isteyenler, kamu görevine girmek isteyenler mutlaka yakın bir bürokrat ve siyasetçiyi aracı olarak kullanma gereksinimi hissetmektedirler (Şen, 1998b: 72-73). Burada çıkar çatışması türleri içinde incelenecek olan nüfuz etkisi durumu ortaya çıkmaktadır.

Geleneksel bağlılıklar ve yükümlülükler sebebiyle, kamu kesimi dışında iş olanaklarının sınırlı olduğu az gelişmiş ülkelerde, önemli konumlarda görev yapan yöneticilerden yakınlarını işe yerleştirilmesi beklenmektedir (Berkman, 2009: 85). Benzeri durumların sadece az gelişmiş ülkelerde değil, gelişmekte olan ülkelerde de var olduğu söylenilebilir.

Diğer taraftan, yolsuzluk üzerine yapılan çalışmalarda, geleneksellik değeri daha fazla olan kamu görevlilerinin yolsuzluğa daha hoşgörülü baktığını ve geleneksel bağları daha zayıf olanların yolsuzluğa daha fazla karşı olduğu vurgulanmaktadır (Bayar, 2010: 113). Benzer şekilde geleneksel değerler çıkar çatışması durumlarına da yol açabilmektedir. Geleneksel toplum yapısına sahip toplumlarda, kamu görevinden yakınlarına menfaat sağlanması, kayırmacılık, hediye alma gibi hususlar daha fazla vuku bulmaktadır.

Diğer bir ifadeyle hediye vermek ve bunu kabul etmek geleneksel kültürün bir ögesi olarak kabul edilmekte, bu durum başka sorunları da beraberinde getirmektedir (TÜSİAD, 2003: 21). Kamu görevlisinden hediye ve bahşış için herhangi bir talep gelmemesine karşın, sırf yakın ilişki kurabilmek adına böyle bir yola başvurulması sonrasında etik dışı davranışların önü açılmaktadır. Toplum tarafından, kamu görevlilerine hediye ve bahşış vermek geliştirmekte olan ülkelerde hâlâ çok yadırganmamaktadır (Şen, 1998b: 74). Görevlilere hediye veya bahşış vermenin kültürel öğelere ters düşmediği toplumlarda, yasal ve bürokratik kurullarla bunların yasaklanması veya kısıtlanması çok fazla etkili olmayabilmektedir (Berkman, 2009: 62). Çıkar çatışması durumları içinde ayrıca değerlendirilecek hediye alma konusu, kamu görevlilerini etik dışı davranışlara yönelten en önemli etkenlerden biri olarak değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, sosyo-ekonomik durumu görelî olarak düşük olan vatandaşlar, bürokrasiyi karmaşık ve güçlü bir nesne olarak, kamu görevlilerini de kamu hizmetkârından çok bir efendi gibi görmektedir. Kamu hizmetinden yararlanmak, bir vatandaşlık hakkından ziyade bir lütuf şeklinde değerlendirilmektedir (Berkman, 2009: 93). Bu durum vatandaşlar tarafından bu şekilde algılanırken, kamu görevlileri de yaptıkları kamu hizmetini bir lütuf olarak yansıtmaktadırlar. Görevi gereği yapması gereken bir işi yerine getirdiğinde vatandaşlar tarafından teşekkür babında hediye veya bahşış verilmesi yaygınlaşmakta, toplum tarafından kamu görevlilerine hediye verilmesi gelenek haline gelmektedir.

Toplumsal ve kültürel faktörlerin yanında, bireysel ve ahlaki faktörlerden kaynaklı olarak da çıkar çatışmaları ortaya çıkmakta veya ortaya çıkan çıkar çatışmaları engellenememektedir

1.3.4. Bireysel (Kişisel) ve Ahlaki Faktörler

Çıkar çatışmasının arka planında yer alan sebeplerden birisi de bireyin kendisinden kaynaklanan sorunlardır. Bu bağlamda, kendi kişisel çıkarı için kamu yararını göz ardı eden kişiler çıkar çatışmasına sebep olabilmektedirler.

Çoğu zaman kamu gücünü ve yetkisini kullanan kimse etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına hırsı ya da açgözlülüğü yüzünden karışmaktadır. Kişinin daha

fazla saygı ve kabul görmeyi hak ettiğini düşünmesinin yanı sıra bu doğrultuda kendini ispatlamak amacıyla etik dışı davranışlara yönelmesi mümkündür. Diğer taraftan, insanların kafasını karıştırarak ya da onları şaşırtarak yaptıkları yolsuzluk ya da sahteciliğin ortaya çıkarılmayacak kadar kurnazca olduğuna inanan ve bazı insanlara göre daha üstün olduklarını düşünen kişiler de etik dışı davranışlara meyledebilmektedirler (Uzunöz, 2006: 12).

Hem yolsuzlukların hem de çıkar çatışması durumlarının temelinde kişisel çıkar elde etme durumu yatmaktadır. “Biz” anlayışının yerine, “ben ve sen” anlayışının egemen olduğu toplumlarda, bir taraf “ben anlayışı” içinde hareket ederek kendi çıkarını düşünmekte ve diğer taraf ise “sen anlayışı” içerisinde başka çaremiz yok, işler böyle yürüyor düşüncesiyle çaresizlik duygusuyla hareket etmektedir. Bu şekilde bir davranış tarzının, hediye alma (Kula, 2007: 47-51), kamu görevinden menfaat sağlama gibi çıkar çatışması durumlarının da yolunu açtığı söylenilebilir.

İnsanların etik dışı davranışlara yönlenmesinde etkili olan, kişisel faktörlerden birisi de benliğiyle alakalı durumudur. Freud’a göre, insanın benliği onun hayvani istekleri ile toplumdaki gelen yasaklar arasında, bir denge kurmaktadır. Toplumu temsil eden, sosyal şuur üst-ben (süper ego), insan benliğini sürekli kendi istekleri yerine toplumun yasaklarına göre davranmaya; alt-ben ise, hep maddi çıkar ve zevkleri doğrudan tatmin etmeye zorlar (Güngör, 1995: 66). Süper ego eksikliği ile başkalarının haklarını hiçe sayan, her türlü zorbalık, yolsuzluk ve ahlaksızlığı mubah gören vicdan yoksunu bir kişilik profili ortaya çıkmakta olduğunu söyleyerek (Göka, 2007: 35) yolsuzlukların ve çıkar çatışması durumlarının süper ego eksikliğine bağlayanlar da bulunmaktadır.

Bunların yanında, ahlaki değerler sisteminde yaşanan zayıflamanın da çıkar çatışmasına yol açacağı söylenilebilir. Ahlakın, egoist ahlak ve diğerkâm ahlak olarak iki boyutu bulunmaktadır. Kişilerde egoist ahlak anlayışının var olması, kendisinin ve çevresinin çıkarlarını hesaba katan benlik merkezli bir yaklaşıma yol açmaktadır. Kamu görevlilerinde, diğerkâm ahlakın zayıflaması ve egoist ahlakın ön plana çıkması yolsuzluk (Korkmaz vd., 2001: 43) ve çıkar çatışması durumlarına zemin hazırlamaktadır.

Diğer taraftan, yönetsel etikle kişisel etiğin uyuşmadığı hallerde de çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkması mümkündür.

“Kişisel etik ile yönetsel etik bazı durumlarda birbiriyle çelişmektedir. Kişisel etik değerler açısından yanlış olarak kabul edilen bazı davranışlar, yönetsel etikte ihmal edilmekte, kişisel etikte övülmeye değer bazı davranışlar ise (örneğin arkadaşına yardım etmek, onun için fedakârlıkta bulunmak) yönetsel etiğin ilkelerini ihlal etmektedir. Yönetsel etiğin problemlerinden olan görev sonrası istihdam sınırlamaları ve çıkar çatışmaları, özel hayatta aynı biçimde ve derecede önemli olmayabilmektedir” (Şen, 1998a: 100).

Kişisel ahlak veya kişisel etik ile toplum üyelerinden beklenen iyi davranış kalıpları ve toplum içerisinde uyulması gereken kurallar anlatılmak istenmektedir (Aktan, 1994: 6). Kişisel etiğin temelinde vicdan unsuru yatmaktadır. Vicdan, kişisel niyetleri gerçekleştirmek için girişilen eylemlerde, doğru ve yanlış ayırıp, doğru kararlar verebilmesine yardım eden, bireyin içinden gelen ses olarak tanımlanmaktadır. Bununla birlikte, kişisel vicdanın, bireyin nasıl davranması gerektiğine ilişkin karar vermesine yardım eden üst düzey standartlar geliştirmeyi sağlayacağı da söylenilebilir (Pehlivan, 1998: 33). Vicdan, bir kurallar sistemidir. Bu sistem insanın kendi davranışları ve başkalarının davranışları hakkında doğru veya yanlış şeklinde yargıda bulunulmasına yardımcı olur. İç kontrol mekanizması olarak işlev gören vicdan, kişiyi hem ahlaki davranışlarında tutarsızlıklardan kurtarır hem de dışarıdan bir kontrol olmadan ahlaki davranmasını sağlama işlevi görür. Etik bir davranış karşısında vicdan devreye girmektedir. Vicdanın kişiyi kötü davranışlardan (Güngör, 1995: 57-59, 65) ve etik dışı davranışlardan alıkoyma işlevi görebilmesi de mümkündür.

Vicdanlı insan, kendi içinde kendi davranışlarını kontrol eden bir mekanizma kurmuştur. Bu mekanizmanın dışlılarından biriside doğruluk veya dürüstlüktür. Ahlaki prensiplerden kaçmamak olarak ifade edilen, doğruluk ve dürüstlük, ahlaklı olmanın bir sonucu olarak kazanılan şahsiyet vasfıdır (Güngör, 1995: 68). Doğruluk, tüm yaşamın ve eylemlerin gerçekler üzerine kurulması şeklinde tanımlanırken, dürüstlük ise doğruluğu da içinde barındıran daha kapsamlı bir kavramdır. Ahlaki bir ilke olan dürüstlük aynı zamanda etik davranış ilkesidir. Etik davranış, başkaları ile ilişkilerde dürüst olmayı gerektirmektedir. Kamu görevlilerinin ve kamu yöneticilerinin dürüstlükten ödün vermesinin, etik kuralların ihlal edilmesine (Pehlivan, 1998: 59-60) yol açacağı söylenilebilir. Etik davranış ilkelerinden birisi olan dürüstlük ögesinin kamu görevlileri tarafından benimsenmediği ve kamu hizmetlerinde uygulanmadığı zamanlarda çıkar çatışması durumlarının vuku bulması ihtimal dâhilindedir.

Diğer yandan, etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde, kul hakkı anlayışının, bireylerin vicdanlarında etkin hale gelmesi de önemli bir husustur (Kula, 2007: 47). Kamu görevlisi, kul hakkı bilincinde hareket ederek, görev ve yetkilerini kötüye veya menfaat sağlama amacına göre kullanmadan işi dürüst bir şekilde yapmalıdır (El-Attas: 1988: 134'den aktaran Kula, 2007: 56). Hz. Ömer'in devlet işlerini bitirdikten sonra özel işleri için devlete ait mumu söndürerek kendi mumunu yakması kul hakkı anlayışına verilen önemle açıklanabilir (Kula, 2007: 57). Bununla birlikte, Hz. Ömer'in bu davranışı kamu mal ve kaynaklarının özel işler için kullanılmaması gerektiğinin uygulamalı bir göstergesidir. Kamu mal ve kaynaklarının özel işler için kullanılmasının, bir çıkar çatışması durumu olarak kabul edildiği düşünüldüğünde, bu olayın çarpıcı bir örnek olduğu söylenilebilir.

Çıkar çatışması durumlarının arka planında yatan yönetsel, ekonomik, toplumsal ve kültürel, ahlaki ve bireysel faktörlerin irdelenmesinden sonra, kamu yönetiminde ortaya çıkan, çıkar çatışması biçimlerinin (türlerinin) farklı yönlerden nasıl sınıflandırılabilirliği sorusunun cevabı önem kazanmaktadır. Kamuda yaşanan çıkar çatışması durumları farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir.

1.4. Çıkar Çatışmasına Yönelik Farklı Sınıflandırmalar

Maddi ya da maddi olmayan ikincil çıkarların, kişinin birincil çıkarlarını etkilemesi durumu olarak tanımlanan çıkar çatışması hem bireylerle, hem de tüm kurumlarla ilgili olabilmektedir. Çıkar çatışmasının hem maddi hem de maddi olmayan türleri mevcuttur (Omobowale vd, 2010: 1). Bu bağlamda, çıkar çatışmasında temelde iki tür ayırmadan bahsedilebilir. Bunlardan ilki; maddi ve maddi olmayan çıkar çatışması ayrımı, ikincisi ise; gerçek, algılanan ve potansiyel çıkar çatışması ayrımıdır.

1.4.1. Maddi ve Maddi Olmayan Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması kavramı ilk olarak, mali ya da ekonomik bir menfaat (fayda) içerip içermediğine bağlı olarak bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bu doğrultuda, çıkar çatışması maddi ve maddi olmayan çıkar çatışması şeklinde sınıflandırılabilir (ICAC, 2004: 2).

1.4.1.1. Maddi Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması politikası genellikle, ekonomik gelir (maddi çıkar) ve ekonomik ilişkilere odaklanmaktadır. Finansal çıkarlar diğer çıkarlardan daha etkili ve daha açıktır. Karar verme süreci aşamasında, ikincil çıkarların sakıncaları bulunmaktadır. Küçük değerde olan hediyeler bile verilecek kararı etkileyebilmektedir. Maddi çıkarlar kişinin uygun olmayan kararlar vermesine yol açabilir (Bernard ve Field, 2009: 47, 69).

Çıkar çatışmasında kişisel çıkarlarla mesleki çıkarların çatışması durumu söz konusu olmakta ve buna yönelik olarak düzenlemeler maddi çıkar çatışmalarına odaklanmaktadır (Lynch ve Lindsell, 2010: 212-213). Maddi çıkar çatışması, mali (ekonomik) menfaat veya maddi meselelere yönelik bir durumu kapsamaktadır (Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15). Bu durum, kamu görevlisinin, bulunduğu konumdan hareketle, mali yönden bir kazanç elde etmesi şeklinde de gerçekleşebilir (ICAC, 2004: 2).

Maddi çıkar çatışmasında; ekonomik nitelikte, maddesel değeri olan bir şeyle kamu görevlisinin kararı etkilenmek istenmekte ve kamu görevlisi elde ettiği maddi çıkar karşısında çıkarı sağlayanın isteği doğrultusunda işlem yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle kamu görevlisi yetkisini kişisel çıkarı için kullanmaktadır (Berkman, 2009: 19). Maddi çıkar çatışması; mal-mülk sahibi olma, borçlarını ödeme, seyahat ve konaklama kazanabilme gibi sebeplerden dolayı ortaya çıkmaktadır (ICAC, 2004: 2).

Kamu görevlilerine belirli imtiyazlar sağlanması, piyasa fiyatının altında satın alma ve kiralama yapılması, hediye verilmesi, ulaşım ve konaklama masraflarının karşılanması ve benzeri maddi menfaatler, bu çıkar çatışması biçimine örnek olarak gösterilebilecek durumlardır (Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15).

Öte yandan, maddi çıkar çatışmasında doğrudan mali bir kazanç elde etme durumu söz konusu olmayabilir. Kamu görevlisi bulunduğu statüde kalırsa ya da bulunduğu konumdan daha iyi pozisyona yükselirse, ailenin bir üyesi, yakın bir arkadaş veya akrabalarından herhangi birisi için de maddi çıkar sağlayabilir (ICAC, 2004: 2). Bu şekilde, kamu görevlisi doğrudan kendisine maddi çıkar sağlamak yerine, yakın çevresinin ve akrabalarının maddi çıkar elde etmelerine yardımcı olabilir.

Örneğin, üst düzey bir kamu görevlisi, ileri teknolojilere devlet desteği verilmesi noktasında karar verme mekanizmasında görev yapmaktadır. Kamu görevlisinin eşinin yazılım şirketi de söz konusu devlet desteğinden yararlanmaktadır. Karşı karşıya kalınan bu durum tipik bir maddi çıkar çatışması durumu örneğidir (Stark, 2001: 335).

Bir denetim elemanına denetlemek üzere gittiği özel bir hastane tarafından ücretsiz check-up teklif edilmektedir. Denetleyici konumda olan kamu görevlisinin bu teklifi kabul etmesi, maddi bir çıkar çatışmasına yol açmaktadır (Şen, 2012: 45). Benzer şekilde denetim elemanına, öğlen yemeği, maç bileti, konaklama ücreti vb. teklif edilmesi durumunda da maddi bir çıkar çatışması ortaya çıkmaktadır.

1.4.1.2. Maddi Olmayan Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması kavramının, sadece finansal menfaatlerle değil, finansal olmayan menfaatlerle de ilişkisi bulunmaktadır. Finansal olmayan menfaatleri görmezlikten gelmek, karar verme sürecinde istenmeyen çarpıtmalara neden olabilir (Yüksel, 2005a: 110). Daha öncede ifade edildiği gibi, çıkar çatışması, birincil çıkarın (kamu çıkarının), ikincil çıkar tarafından etkilenmesi durumu olarak tanımlanmaktadır. İkincil çıkar olarak nitelendirilen özel çıkarlar sadece maddi kazanç değil aynı zamanda, kişisel başarı, mesleki ilerleme, tanınma arzusu gibi maddi olmayan çıkarları da içermektedir (Bernard ve Field, 2009: 46-47, 68).

Maddi olmayan çıkar çatışması, şahsi veya ailevi ilişkilerden veya sportif, sosyal ve kültürel faaliyetlere katılımdan kaynaklanabilmektedir (ICAC, 2004: 2). Bu çıkar çatışması biçiminde, aile, akrabalık, arkadaşlık ve komşuluk gibi maddesel olmayan etkileme araçları kullanılabilir. Kamu görevlileri, böyle durumlarda maddi çıkardan çok geleneksel bağlılıkları ve yükümlülükleri nedeniyle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bazı kişilere ayrıcalık sağlamakta (Berkman, 2009: 19) ve öncelikli muamelede bulunabilmektedir.

Kamu görevlileri sivil toplum kuruluşlarına üye olduğu durumlarda da çıkar çatışmasıyla karşılaşabilirler (Yüksel, 2005a: 110). Üye olduğu örgütlenmenin bir mensubunun ayrıcalıklı işlem talebinde bulunması durumunda, kamu çıkarıyla kamu görevlisinin bireysel çıkarı karşı karşıya kalabilmektedir.

Emekli hastane müdürünün, randevu almak yerine hastane müdüründen öncelikli muayene talebinde bulunması; veznede görev yapan bir kamu görevlisinin komşusunun faturasını öncelikli olarak tahsil etmesi; İl Sağlık Müdürünün pratisyen hekim olan yeğenini, tıpta uzmanlık sınavına rahat bir şekilde hazırlanabilmesi için hasta yoğunluğunun az olduğu bir sağlık ocağına görevlendirmesi; emekli okul müdürünün, torununu istediği okula kaydettirmesi; tapu müdürünün emekli olduktan sonra eski çalıştığı kuruma gelerek, sıra beklemeden işlemini yaptırması gibi durumlar maddi olmayan çıkar çatışmasına verilebilecek örneklerdir.

1.4.2. Gerçek, Algılanan ve Potansiyel Çıkar Çatışması

Çıkar çatışmasına yönelik ikinci tip sınıflandırmada gerçek (fiili) çıkar çatışması, algılanan (görünürde) çıkar çatışması ve potansiyel çıkar çatışması şeklinde üçlü bir ayrıma gidilmektedir (OECD, 2005a: 7).

1.4.2.1. Gerçek Çıkar Çatışması

Çıkar çatışması kavramı ile gerçek çıkar çatışması aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu çıkar çatışması ile şu anki mevcut durum veya geçmişte yaşanan bir çıkar çatışması durumu ifade edilmektedir (OECD, 2003: 24; OECD, 2005a: 97). Gerçek çıkar çatışması (actual/real conflict of interest), kamu görevlilerinin özel çıkarlarının, mevcut görev, yetki ve sorumlulukları ile doğrudan çatışması durumunda ortaya çıkmaktadır⁷. Daha açık bir ifadeyle kamu çıkarı ile özel çıkar arasında doğrudan bir çatışma söz konusu olmaktadır (Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15). Gerçek çıkar çatışması durumları, yolsuzluğa ve yozlaşmaya yol açabilmektedir (ICAC, 2004: 2).

Gerçek çıkar çatışmasında, kamu görevlisinin özel çıkarı, görevini ve performansını doğrudan etkilemektedir. Özel çıkara örnek olarak, kamu görevlisinin aile ve akrabalık bağları, dini inanç, mesleki, ideolojik ve siyasi yakınlık, kişisel varlıklar, yatırımlar ve borçlar, kayda değer miktarda ailevi iş ilişkileri, bir finansal çıkar elde etme veya büyük bir zarardan kaçınma vb. verilebilir (OECD, 2005a: 23).

⁷Gerçek bir çıkar çatışmasının belirlenebilmesinde OECD tarafından geliştirilen testin uygulanması mümkündür (OECD, 2005a: 23).

Bir kamu kurumunda ihale komisyonunda yer alan bir kamu görevlisinin o kurumun ihalelerine katılan bir şirketin hisse senetlerine sahip olması (OECD, 2003: 57); bir kamu kurumunda görev yapan avukatın istifa veya emeklilik gibi bir nedenle görevden ayrıldıktan sonra, görev yaptığı kuruma karşı dava alması; öğretim elemanı alımı için oluşturulmuş komisyonda görev yapan bir kamu görevlisinin, birinci derece akrabalarından birinin de başvurduğu toplantıda komisyon üyesi olarak görev alması gerçek çıkar çatışmasına ilişkin örneklerdir.

1.4.2.2. Algılanan (Görünürde) Çıkar Çatışması

Kamu görevinin tarafsız ve objektif bir şekilde yerine getirilmesini etkileme “ihtimal”i bulunan çıkar çatışmasının, görevi etkilemese bile, dışarıdan bakanlar tarafından görevi etkiliyormuş gibi algılanabilmesi mümkündür (Şen ve Usta, 2010: 527-528). Dışarıdan bakanlar tarafından, kamu görevlilerinin özel çıkarlarının, kamusal görevlerini olumsuz yönde ve kamu çıkarına aykırı bir şekilde etkiliyormuş gibi görünmesi algılanan/görünürde çıkar çatışması (apparent conflict of interest) olarak tanımlanmaktadır (ICAC, 2004: 2, Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15). Diğer bir ifadeyle, bir kamu görevlisi, görevini yerine getirirken kişisel çıkarlarının etkisinde kalacağı bir konumda görünüyor veya algılanıyorsa, algılanan çıkar çatışmasından bahsedilebilir (Gençkaya, 2009: 306).

Bu çıkar çatışması biçiminde, gerçekte bir çıkar çatışması olmasa da, kamu görevlisinin özel çıkarlarının, görevini ve performansını etkileyebilecek bir durum gibi görünmesi veya algılanması söz konusu olmaktadır (OECD, 2003: 24; OECD, 2005a: 97). Bu yönüyle değerlendirildiğinde, algılanan çıkar çatışması, hem kamu görevlisine hem de çalıştığı kuruma karşı gerçek çıkar çatışması kadar ciddi anlamda zarar verebilir. Bu yüzden, algılanan çıkar çatışmasına, gerçek çıkar çatışması gözüyle bakılmalıdır. Kamu görevlisinin karşı karşıya kaldığı durumun gerçek bir çıkar çatışması olup olmadığı tespit edilene ve şüphe ortadan kalkana kadar, algılanan çıkar çatışması, gerçek çıkar çatışmasıymış gibi kabul edilmelidir (OECD, 2005a: 25).

Algılanan çıkar çatışmasında, bir kamu görevlisinin özel çıkarları görevini veya performansını etkiliyormuş gibi algılanabilmekte fakat gerçekte böyle durumun olup olmadığı kesin olarak bilinmemektedir (OECD, 2003: 57). Bu yüzden, algılanan çıkar

çatışması durumu için daha fazla araştırmaya ihtiyaç bulunmaktadır⁸. Bu araştırma ile kamu görevlisinin kişisel çıkarları ile pozisyon ve yetkileri incelenmeli, buna göre yargılamada bulunulup hüküm verilmelidir. Araştırmadan sonra, kamu görevlisinin yasal sınırlar içinde kalarak yolsuzluk yapmış veya etik dışı davranışta bulunmuş olduğu ortaya çıkabilir. Kamu görevlisinin resmi görev alanı ve kişisel çıkarları netleştiği zaman, çıkar çatışmasının olup olmadığı ortaya çıkarılabilir. Bu bağlamda, kamu görevlisi görünürde çıkar çatışması durumu ile itham edilmiş olsa da, araştırma sonucunda gerçek bir çıkar çatışması durumunun olmadığı sonucuna varılabilmesi de mümkündür (OECD, 2005a: 25).

Bir üniversitede görev yapan Akademisyen A'nın kardeşi B, abisinin görev yaptığı bölüme Araştırma Görevliliği başvurusunda bulunmuş, akademisyen A'nın görev almadığı sınav komisyonunca yapılan yazılı sınav ve mülakat sonucunda başarılı olarak göreve atanmıştır. Bu olayda sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda akademisyen A görev almadığı için gerçek çıkar çatışması bulunmamaktadır. Fakat olaya dışarıdan bakanlar, her ne kadar sınav süreçlerinde görev almasa da, akademisyen A'nın komisyon üyelerini etkilemiş olabileceklerini düşünecekler, dolayısıyla kayırmacılık algısı oluşabilecektir. Bu nedenle söz konusu olayda algılanan/görünürde çıkar çatışması bulunmaktadır.

1.4.2.3. Potansiyel Çıkar Çatışması

Bir kamu görevlisi, görevini yerine getirirken ileride özel çıkarlarının etkisinde kalacağı bir konumda ise, potansiyel bir çıkar çatışmasından bahsedilebilir (Gençkaya, 2009: 306). Bu bağlamda, potansiyel çıkar çatışmasının (potential conflict of interest), kamu görevlilerinin özel çıkarlarının gelecekte sahip olacakları kamu görevleriyle (yetkileriyle) çatışması ihtimalinden kaynaklandığı söylenilebilir (OECD; 2005a: 97; OECD, 2003: 24; Demmke, Henökl ve Moilanen, 2007: 15). “Zaman ayarlı bomba” olarak nitelendirilen (Davis, 2001: 15) bu çıkar çatışması türü, kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldığı birçok durumu kapsamaktadır (Demmke vd., 2007: 30):

- Hediye veya diğer menfaatleri kabul etme,

⁸Algılanan (görünüşte) çıkar çatışmasının belirlenebilmesinde OECD (2005a: 25) tarafından hazırlanan testin uygulanması mümkündür.

- Resmi görevi dışında ikincil bir işte çalışmadan kaynaklanan durumlar,
- Akrabalık veya yakınlık (mesleki, toplumsal, etnik, aile, dini gruplar, ev arkadaşlığı gibi) ilişkilerinden kaynaklanan durumlar,
- Önemli ve gizli bilgilere sahip olma,
- Yabancı ülkelerde görev alma ve ülkeyi temsil etme,
- Yakın arkadaş ve akrabalara gizli bilgilerin verilmesi,
- Sivil toplum kuruluşları ve şirketlere üyelik ve/veya bu kuruluşlarda danışman olarak görev yapma,
- Diğer mesleki faaliyetler,
- Görev sonrası istihdam,
- Kamu görevlisinin bulunduğu makam ve yetkileri karşılığında ücret alması veya maddi bir menfaat elde etmesi,
- Konuşma ve konferansa katılımlarda ücretsiz tatil ve yemek masraflarının karşılanması.

Potansiyel çıkar çatışmasında, kamu görevlisinin özel çıkarları ile resmi görevleri arasında hâlihazırda bir bağlantı söz konusu olmayabilir. Fakat kamu görevlisinin özel çıkarlarının, ileride resmi görevini/performansını değiştirecek şekilde etkileme ihtimali söz konusu olduğunda bir çıkar çatışması durumu ortaya çıkacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken husus, potansiyel çıkar çatışması durumlarının algılanan ve gerçek çıkar çatışması durumlarından farklı olduğu ve bunları ayırırken çok dikkatli davranılması gerektiğidir⁹.

Bir velinin çocuğunun sınıf öğretmenine dizüstü bilgisayar hediye etmesi; aynı kamu kurumunda görev yapan kamu görevlisi eşlerden birinin yönetim, diğerinin denetim biriminde görev yapması; özel bir ilaç şirketinde üst düzey yönetici olarak görev yapan bir kişinin, sektörü düzenleyen bir üst kurula yönetici olarak atanması; Belediye Fen

⁹Potansiyel bir çıkar çatışmasının belirlenebilmesinde OECD tarafından hazırlanan testin uygulanabilmesi mümkündür (OECD, 2005a: 25).

İşleri Müdürünün emekli olduktan sonra bir şirket kurarak eski kurumundan ihale alması vb. durumlar potansiyel çıkar çatışmasına örnek olarak verilebilir.

Potansiyel çıkar çatışması durumlarında, kamu görevlisinin vereceği kararların, ileride muhtemel olarak etkilenme ihtimali söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik düzenlemelerde en önemli yeri potansiyel çıkar çatışmalarının belirlenmesi oluşturmaktadır.

1.5. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması Durumları

Çıkar çatışması ile ilgili literatürde çok sayıda çıkar çatışması durumundan söz edilmektedir (Stark, 2000: 41-114; Şen, 1998a: 133, Ombudsman, 2008: 36-55; Stark, 2008: 138-149; Yüksel, 2005a: 113-125, Yüksel, 2005b: 28-32, Gençkaya, 2009: 6-8, Mafunisa, 2003:7-11). Bu çalışmada çıkar çatışması durumları “görev ve yetkilerin çıkar sağlamak amacıyla kullanılması”, “kamu görevlisi üzerinde haksız tesir”, “kamu görevlilerinin hediye alması”, “kamu görevi sonrası istihdam”, “kamu görevlisinin ikinci iş yapması” ve “kamu mal ve kaynaklarının özel işlerde ve/veya özel menfaat için kullanılması” çerçevesinde ele alınmıştır.

1.5.1. Görev ve Yetkilerin Çıkar Sağlamak Amacıyla Kullanılması

Kamu görevlisinin, görev ve yetkilerini çıkar sağlama amacıyla kullanması ile ilgili olarak literatürde farklı tanımlama ve sınıflandırmalar bulunmaktadır. Bu çalışmada sağlanan çıkarın niteliği (kamusal ve özel çıkar olması) göz önüne alınarak bir sınıflandırmaya gidilmiştir.

1.5.1.1. Kendine ve/veya Yakınlarına Kamusal Çıkar Sağlama

Kendine ve / veya yakınlarına kamusal çıkar sağlama kapsamında değerlendirilen ilk durum “kendi yararına işlem” (self-dealing) olarak ifade edilmektedir. Kendi yararına işlem (self-dealing) olayında, bir kamu görevlisinin resmi görevi sırasında bir veya birden daha fazla kendi çıkarına göre işlemde bulunması söz konusu olmaktadır (Stark, 2000: 36-41, 51). Çıkarların kişisel olması ve kamu görevlisinin resmi görevi dışındaki özel malvarlığını ilgilendirmesi gerekmektedir (Yüksel, 2005a: 115).

Kendi yararına işlemde, kamu görevlisi görev ve yetkilerini kendisinin veya ailesinin (Stark, 2008: 142), akrabalarının ve arkadaşlarının çıkarına kullanmaktadır. Bu çıkar

maddi bir çıkar olabileceği gibi, kamu görevlisinin bulunduğu konumu (pozisyonu) kullanarak çevresine iltimasta bulunması, diğer bir ifadeyle “kayırmacılık” biçiminde de olabilir. Bu bağlamda, bu çıkar çatışması türü, nepotizm ya da kayırmacılıkla benzeşmektedir. Kamu görevlisi ailesinden ya da yakın çevresinden kişilerin işe alınmasında etkili olabilir ya da ihalelerde yakın çevresine imtiyaz sağlayarak, haksız yere ihaleleri kazanmaları için müdahalede bulunabilir (Mafunisa, 2003:7-8).

Belediye İmar Müdürünün yapılan imar düzenlemesinde yeğenin arsasının değerinin artmasını sağlaması; üst yöneticinin kurumun yemek ihalesini kayırbiraderinin şirketine vermesi; belediye başkanının akrabasını işe alması vb. kendi yararına işlem kapsamında değerlendirilebilir.

Kendi yararına işlem sorununun önüne geçilebilmesi için belli düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Bu düzenlemelerinin birçoğu sadece kamu görevlilerinin kendi çıkarlarını etkilemelerini yasaklamakla kalmamakta, kendi çıkarlarını etkileyecek pozisyonlarda bulunmalarını dahi yasaklamaktadır. Kendi yararına işlemle ilgili yasal düzenlemelerin temel unsuru kişisel faaliyetlerden ziyade resmi faaliyetleri kısıtlamasıdır (Yüksel, 2005b: 28).

Öte yandan kendine ve/veya yakınlarına çıkar sağlama kapsamında değerlendirilen bir başka husus ise “kamu görevinin suiistimal edilmesi” (abuse of office) dir (Stark, 2000: 60). Bu durumda kamu görevlisi kendisine ve yakınlarına bir kamusal çıkar aktarmamakta, üçüncü kişilere aktardığı kamusal çıkar için doğrudan bir ücret almak yerine, sahibi olduğu ya da ortağı olduğu özel şirket aracılığı ile verdiği danışmanlık hizmetinin karşılığını almaktadır. Bu konudaki en yaygın örnek dönemin Amerikan Hava Kuvvetleri Sekreteri Talbott’un kendi danışmanlık şirketi vasıtasıyla başka şirketlerin hava kuvvetlerinden ihale almasını sağlamasıdır (Yüksel, 2005b: 94-95). Bir çıkar çatışması durumu olarak kabul edilen görev suiistimali, açık bir güven ihlaline sebep olmaktadır (OECD, 2005a: 8, 14). Kamu görevlisinin görevini suiistimal ederek çıkar sağlaması, kamu yönetimine olan güveni zedelemektedir.

1.5.1.2. Kendine ve/veya Yakınlarına Özel Çıkar Sağlama

Özel çıkar sağlamanın da bazı türleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “kamu görevi sırasında elde edilen kazanımların kullanılarak özel çıkar sağlanması”dır. Burada kamu

görevlisi, görev yaptığı sırada kazandığı bilgi, deneyim, tecrübe, prestij gibi olanakları ve bulunduğu konumu kullanarak özel çıkar elde etmektedir (Stark, 2000: 39, 74). Başka bir ifade ile kamu görevlisi, görevi dolayısıyla elde ettiği yetenekleri ve kazanılmış makamsal önemini kullanarak bunu kişisel hesabına aktarmaktadır (Yüksel, 2005b: 97).

Bir üst düzey bürokratin unvanını kullanılarak başka bir kamu kurumundaki hizmetlerden öncelikli yararlanması; tapu müdürünün işlemini öncelikli olarak yaptığı için tanıştığı bir doktora hasta olan teyzesini göndermesi; bir öğretmenin beyaz eşya satan bir veliden indirimli buzdolabı alması; bir devlet hastanesinde görevli kadın doğum uzmanı doktorun doğum yaptırdığı hastalarını özel bir hastanede görevli çocuk hastalıkları uzmanı eşine yönlendirmesi (Şen, 2012: 57) bu çıkar çatışması türüne örnek olarak verilebilir.

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlamanın ikinci türü “görev, unvan ve yetki kullanarak ticaret yapma”dır. Denetim görevi yapan bir kamu görevlisinin, kendi yazdığı açıklamalı mevzuat kitabını satın almaları için kamu kurumlarına göndermesi; bir üniversite öğretim üyesinin kendi kitabını satın alacak öğrencilere yüksek not verme vaadinde bulunması; belediye fen işleri müdürünün yol yapım işini üstlenen şirketi, malzemeleri bir akrabasından alması için yönlendirmesi (Şen, 2012: 59-60) kamu görevlisinin görev, unvan ve yetkisini kullanarak ticaret yapmasına birer örnektir.

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlamanın üçüncü türü “kamu görevlisinin yaptığı iş için ücret alması”dır. Kamu görevlisinin, resmi hizmetini yerine getirdikten sonra, hizmet verdiği kişilerden kendi adına ücret alması çıkar çatışması durumunu da beraberinde getirmektedir (Stark, 2008: 145; Stark, 2000: 68).

Bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında, hizmeti alan kişilerden harç vb. isimler altında resmi bir ücret talep edilebilmektedir. Burada sözü edilen ücret kurum adına tahsil edilmekte, makbuz karşılığında vezneye ya da bankaya yatırılmaktadır. Oysa sözü edilen çıkar çatışması durumunda, kamu görevlisi ücretsiz ya da belli bir resmi ücret karşılığında verilen bir hizmet için kendisi adına ayrıca bir ücret talep etmekte ya da hizmetten yararlanan kişinin teklif ettiği ücreti (ayni ya da nakdi olabilir) almaktadır.

Kamu hizmetinden ücret alınması, zaman zaman rüşvet olarak algılanabilmektedir. (Yüksel, 2005b: 30-31). Ancak kamu görevlisinin verdiği hizmet karşılığında aldığı ücreti rüşvet olarak nitelendirmek mümkün değildir. Bu çıkar çatışması türünde kamu görevlisi, kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında haksız bir işlemde bulunmamaktadır. Başka bir ifade ile yapması gereken bir işi yapmama ya da yapmaması gereken bir işe yapma karşılığında menfaat elde etmemektedir. Tam tersine yasalara uygun olarak verdiği hizmet karşılığında iş sahibinden aynı veya nakdi bir bedel talep etmekte veya iş sahibinin kendi rızası ile verdiği aynı ve nakdi çıkarı kabul etmektedir. Verdiği hizmet karşılığında kamu görevlisine iş sahipleri tarafından verilen aynı veya nakdi çıkarlar, hediye ve bahşiş olarak adlandırılmaktadır.

Görevi gereği köye aşı yapmaya gelen veterinerin köylüden belirlenen yasal tarifenin üzerinde ücret alması; arazi ölçümüne giden teknisyenin iş sahibinden para alması; bir din görevlisinin, sala verme, cenaze yıkama, defin işlemleri, mevlit okuma, hatim indirme gibi hizmetler sonrasında vatandaşın para vermesi bu çıkar çatışması kapsamında değerlendirilebilir.

Kamu görevlisinin verdiği hizmet karşılığında ücret almasına gerek yoktur; vermiş olduğu hizmetin karşılığını zaten maaş olarak devletten almaktadır. Ancak maaşların yetersiz olması, bu tür davranışlara zemin hazırlamaktadır.

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlamanın dördüncü türü, “kamuya ait gizli bilgilerin çıkar elde etmek için açıklanması ve kullanılması”dır. Bir kamu görevlisi gizli bilgilere, potansiyel menfaat kaynağı olarak bakabilir. Diğer yandan, kamu görevlilerinin gizli bilgiler karşılığında menfaat talebinde bulunmaları ile örtülü bir manipülasyon gerçekleştirme ihtimalleri de söz konusu olmaktadır (Mafunisa, 2003: 7; Kolthoff, 2009: 198-199). Gizli bilginin kullanılması ile kamu görevlilerinin resmi görevlerinin sağladığı imkânlar ile elde ettikleri gizli bilgileri başkalarına açıklamaları veya kişisel menfaatleri için kullanmaları ifade edilmektedir. Bunun özgül bir örneği olan “içeriden bilgi sağlama” ise, kamuya açık olmayan bilginin kamu görevlisinin menfaati için kullanılması ya da kullanılmaya çalışılmasıdır (Gençkaya, 2009: 7).

Görev ve yetkilerin kullanılarak, gizli bilgilerin dışarıdan kişilere verilmesiyle, kamu görevlisi çevresine bir çıkar sağlamış olmaktadır. Bununla ilgili olarak, Amerika’da yaşanmış bir olay örnek gösterilebilir: “Bir köprü yapılacağı ve köprünün nereye

yapılacağı ile ilgili gizli bilgiler üçüncü bir şahsa verilmiştir. O kişi köprü'nün geçeceği alandan toprak satın alarak rant elde etmiştir” (Steinberg, 1996: 42). Belediye İmar Müdürü'nün, yapılacak imar değişikliği ile daha önce konut alanı olarak belirlenen bir bölgenin ticaret alanına dönüştürüleceğini müteahhit arkadaşına bildirmesi de bu duruma bir örnektir (Şen, 2012: 61).

Kamu görevlilerinin bireysel çıkarları ya da yakınlarının çıkarları için resmi görevindeyken elde ettiği gizli bilgileri kullanmaması, kullanmasına da izin vermemesi, birçok ülkenin mevzuatında, gizli bilgilerin kullanılmaması adı altında düzenlenmiştir (Mafunisa, 2003:7).

Kendine ve/veya yakınlarına çıkar sağlamanın bir başka türü, “kamu görevlisinin üyesi olduğu ya da hizmet ve imkânlarından yararlandığı kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım ve bağış alması”dır. Böyle bir durumda, kamu görevlisi görevini ya da bulunduğu konumu kullanarak, hizmet alan vatandaşlardan yardım ve bağış talebinde bulunmakta, bağışta bulunmaması durumunda işlerinin aksayacağını düşünen vatandaşlar, çoğu zaman istemeyerek de olsa yardım ve bağış yapmak durumunda kalmaktadırlar. Genel Müdürün, kurumdaki ihale alan firmanın sahibine, paranın bir kısmını şehrin spor kulübüne bağışlaması durumunda, hak edişlerin hemen ödeneceğini söylemesi (Şen, 2012: 60); trafik tescil işlemleri sırasında polislin “Polisi Güçlendirme Vakfı”na bağış yapılmasını istemesi; okul kaydı esnasında velilerden “Okul Aile Birliği”ne bağışta bulunulmasının istenmesi bu duruma örnek olarak verilebilir.

1.5.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir

Bu çıkar çatışması durumunda, resmi görevi dışında hareket eden fakat kişisel çıkar elde etmek isteyen kamu görevlisi, çıkarla özel bir bağlantısı olmayan fakat bu çıkarı kendi resmi rolünü kullanarak etkileme olanağı olan başka bir kamu çalışanına haksız ve kanunsuz şekilde tesir etmeye çalışmaktadır (Yüksel, 2005b: 29). Diğer bir ifadeyle kamu görevlisi üzerinde haksız tesir; bir kamu görevlisi üzerinde, onun özgür iradesini etkileyecek nitelikte haksız ve kanunsuz tesir altına alma eyleminde bulunulması ve bu durumun kamu görevlileri tarafından karşılıklı etkileşim sonucu gerçekleştirilmesidir (Yüksel, 2010a: 116). Kamu görevlisi üzerinde haksız tesir, “nüfuz ticareti”, “nüfuz etkisi” veya “yasadışı nüfuz kullanma” olarak da kavramlaştırılabilmektedir.

Nüfuz etkisi, birey veya kurumlardan menfaat talebinde bulunma veya icra yetkisi olan bir kamu görevlisinin davranışlarını etkileme durumudur. Tesirde bulunan görevli, yürütme ya da yasama organlarından birinin üyesi veya yönetici pozisyonunda olabilmekte, bununla birlikte tesir edilen görevli ise, genellikle icrai faaliyet görevi yürüten bir kamu görevlisi olmaktadır (Stark, 2000: 45; Yüksel, 2005b: 29).

Üst düzey yöneticilerin, kendisine bağlı alt çalışanlara yönelik etkide bulunması nüfuz etkisi kapsamında değerlendirilmektedir (Stark, 2000: 45).

Açık yasal düzenlemelere rağmen üst yöneticiler, astlarından sözlü talimat, emir veya rica biçiminde yasal ve etik olmayan taleplerde bulunabilmektedir. Söz konusu talepleri yerine getirmeme durumunda, kurum içinde yaptırımlarla (tayin, terfi edememe, olumsuz sicil verme, dışlanma vb.) karşılaşabileceğini düşünen kamu görevlisi, çoğu zaman emri yerine getirmekte, delil ve şahit olmadığı için, sorumluluk emri-ricayı yerine getiren görevlinin üzerine kalmaktadır (Şen, 2012: 68-69).

Nüfuz sahibi kişilerin, kamu görevlileri üzerindeki informel etkileri, kamu görevlilerinin bürokratik sorumluluğunu zedeleyebilmektedir (Öztürk, 2003: 95-96). Nüfuz etkisi altında kalan kamu görevlileri, ya haksız etkide bulunan üst yöneticinin veya siyasetçinin olası olumsuz yaptırımlarından korkarak ya da ileride kendisinin ve/veya yakınlarının işleri için haksız etkide bulunanlardan yardım isteyebileceklerini düşünerek (Berkman, 2009: 33-34) hareket edebilmektedir.

Diğer taraftan, siyasetçilerin, özellikle de milletvekillerinin bürokratlar üzerinde önemli bir etkisi olduğu da bilinen bir gerçektir. Bürokratlarla milletvekilleri arasındaki ilişkiler, milletvekilinin iktidar veya muhalefet kanadından oluşuna göre değişiklik gösterebilmektedir. Bürokratlar iktidar partisine veya partilerine mensup milletvekillerinin taleplerini yerine getirdikleri kadar, muhalif tarafın bir gün iktidara gelebileceğini düşünerek onların da taleplerini karşılamaya gayret etmektedirler. Burada karşılıklı bir çıkar ilişki söz konusu olmaktadır. Milletvekilleri nüfuzlarını kullanarak, bürokrata işini yaptırırken benzer şekilde bürokratin da daha iyi bir kuruma ya da konuma geçişi noktasında siyasetçilere işi düşmektedir (Bener, 1998:218).

Bir müsteşarın, makam aracı ile havaalanına giderken uçağı kaçırma endişesi ile makam şoförüne “gaza bas, gerekirse kırmızı ışıktaki geç” talimatı vermesi; yapılacak olan büyük bir satın alma ihalesi öncesinde, kurumun üst yöneticisinin, ihale şartnamesini

hazırlayacak olan müdürü makamına çağırarak, şartnameyi belli bir firmanın ihaleyi kazanacağı şekilde hazırlamasını istemesi (Şen, 2012: 69); bir bakan veya milletvekilinin, bir kamu görevlisini arayıp, ruhsat alacak yakınına kolaylık sağlanmasını istemesi; üst düzey bir kamu yöneticisinin veya üniversite yöneticisinin öğretim üyesini arayıp, bir öğrencinin dersten geçirilmesi için ricada bulunması bu çıkar çatışması kapsamında değerlendirilebilecek örneklerdir.

1.5.3. Kamu Görevlilerinin Hediye Alması

Kamusal karar alma süreçlerinde kişisel önyargıdan kaçınmak, yüzyıllar öncesine kadar geriye götürülebilecek ve uzun zamandır var olabilen önemli bir husustur. Kamu görevlilerine kişisel hediyeler verilmesi ile onun yönetsel ve yargısal süreçlerde vereceği kararlarda uygun olmayan şekilde etkilenebileceği ve tarafsız karar vermesinin önüne geçeceği düşünülmektedir (OECD, 2003: 63).

Bir kamu görevlisinin resmi görevi nedeniyle ilişkide bulunduğu kişilerden ekonomik bir değer kendi şahsına verilmesini talep etmesi ya da kanunen yetkili olmadıkça bu tür değerleri kabul etmesi, hediye alma kapsamında değerlendirilmektedir (Gençkaya, 2009: 7). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelikte¹⁰ (md.15) “kamu görevlilerinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan veya olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat” hediye kapsamında değerlendirilmiştir.

Kamu görevlilerine verilen hediyelerin değerine, veriliş amacına ve veriliş şekline göre dörde ayrılması mümkündür (Ombudsman, 2008: 45-47):

- *Değeri yüksek kişisel hediyeler*; bunlar açıkça kamu görevlisini etkileme amaçlı sunulmaktadır. Kamu görevlilerine teklif edilen, pahalı ve abartılı hediyeler, potansiyel rüşvet olarak nitelenmektedir.
- *Simgesel hediyeler*; Promosyon ürünleri, kalemler, şirketlerin logo ve markalarını taşıyan aksesuarlar vb. bu tür hediyeler doğrudan kişiye verilmiş hediyeler değildir, bu yüzden kişisel hediye anlamına gelmemektedir.

¹⁰“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, çalışmanın bundan sonraki kısmında “Etik Yönetmeliği” olarak kullanılacaktır.

- *Törens l (seremonik hediyeler)*, başka bir kurumu ziyarette verilen hediyelerdir, bunlar da kişisel hediyelerden ziyade bir kurum hediyesi olarak kabul edilebilir. Yurtdışı ziyaretlerinde verilen hediyelerde bu kapsamda değerlendirilebilir. Bu hediyeler, kişisel olarak kabul edilmemeli ve alındıktan sonra kamu kurumunun adına kayda geerilmelidir.
- *Takdir/Teşekkür Hediyeleri*; Resmi görevinin bir parçası olarak katıldığı toplantılarda bireye sunulan şilt gibi teşekkür hediyeleri, genellikle kişisel çıkarı etkileme girişiminden ziyade bir nezaket icabı verilmektedir.

Genellikle hediye kamu görevlisinin bir isteği ve talebi olmaksızın verilmektedir. Kamu görevlilerine verilen hediyelerin, hediye verenin niyeti açısından ikiye ayrılması mümkündür (Şen, 2005: 363):

- İlkinde, hediye verenin herhangi bir menfaat beklentisi bulunmamaktadır. Bu tür hediyeler daha çok sembolik nitelik taşımaktadır. Öğretmenler Günü’nde öğretmene verilen bir iek, kalem veya yılbaşında verilen ajanda, takvim gibi hediyeler birinci tür hediye kapsamına girmektedir. Bununla birlikte, eşi doğum yapan bir kişinin sağlık çalışanlarına tatlı getirmesi; aracı alıman bir kişinin aracını bulan polislere bir yemek ısmarlaması, iyi niyetle verilen hediyeler içinde değerlendirilebilir.
- Hediyeinin ikinci türünde ise, hediyeiyi veren kişi kendisine sunulan hizmetin hızlandırılması yönünde bir beklenti içine girmekte veya bu kişi menfaat elde etmeyi amaçlamaktadır. Bu durumda hediyeiyi veren kişi kamu görevlisine önceden meşruiyet kazandırılmış çıkar sağlama yoluna giderek, kendisine ayrıcalıklı ve öncelikli işlemede bulunulmasını beklemektedir.

Satın alım iskontoları, tiyatro biletleri, tatil turları, araç tahsis edilmesi, pahalı bir yemek, farklı eğlence türleri ikinci tür hediye kapsamı içinde değerlendirilebilir. Eğlence, konaklama, ziyafet gibi hediye ve çıkarları kabul etmek, kamu görevlilerinin tarafsızlığını etkileyebilir (Mafunisa, 2003: 10). “Tuttuğu takımın kombine ma biletlerini hediye etmek, konferans verdirmek, gerçek fiyatının çok altında gayrimenkul satmak” menfaat elde etme amacıyla kamu görevlilerine verilen diğer hediyelerdir (Şen, 2005: 363). Genellikle, bu tür hediyelerin verilmesi sonucunda özel kayırma talep edilmekte ve kamu görevlisine belli bir çıkar sağlanması hedeflenmektedir. Bu durum

sonucunda, hediye veren kişiye doğru kamu görevlilerinde genellikle olumlu bir eğilim oluşmaktadır (Mafunisa, 2003: 10).

Bu yönüyle düşünüldüğünde, kamu görevlisine verilen hediyeler, ürün indirimleri ve bunlara yönelik verilen vaatler, kamu ve özel çıkarın çatışmasına yol açabilmektedir (Kolthoff, 2009: 198). Kamu görevlilerine verilen hediyelerin, etik ikilemlere yol açtığı ve alınan bu hediyelerin potansiyel çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getireceği söylenilmektedir. Aşağıdaki senaryolarda, potansiyel çıkar çatışması durumlarından hediye alma konusundaki örneklere yer verilmiştir (Şen, 2005: 361-362):

Bir kamu kurumunda ihale komisyonu başkanı olarak görev yapan Bay A, yıllık kırtasiye alımı ile ilgili ihalede son kararı verecek kişidir. Her bakımdan şartları aynı olan ve aynı teklifi veren üç firma arasından seçim yapacaktır. Ancak firmalardan birisinin sahibi, daha önce Bay A'yı ailesi ile birlikte sahip olduğu tatil köyünde bir hafta sonu ağırlamıştır. Bay A, diğer iki firmanın sahibini ise tanımamaktadır. Bu durumda Bay A nasıl davranacaktır?

Bir kasabada sağlık ocağında tabip olarak çalışan Bayan E, gelen hastaların getirdikleri meyve, sebze ve yiyecekleri hediye olarak kabul etmektedir. Bir kasa şeftali getiren bir hasta, muayene olduktan sonra Bayan E'den, sağlık güvencesi bulunmayan fakir bir komşusunun sürekli olarak kullandığı ilacı kendi reçetesine eklemesi ricasında bulunur. Bayan E nasıl davranacaktır?

Bay S, lise müdürü olarak görev yapmaktadır. Okulun bulunduğu ilçenin ileri gelenlerinden Bay M, müdürün kullanması için bir dizüstü bilgisayar bağışlamıştır. Müdür bilgisayarı okulun demirbaşına kaydettirmiş ve kullanmaya başlamıştır. İlerleyen günlerde Bay M, okulda okuyan yeğeninin başarısız olduğu dersler için müdürden yardım istemiştir. Bay S nasıl davranacaktır?

Belediye başkanı Bay T'ye çelik mutfak gereçleri üreten fabrikanın açılışında 96 parça çatal-kaşık-bıçak takımı hediye edilmiştir. Daha sonra belediye görevlilerinin yaptığı denetimlerde, söz konusu fabrikanın arıtma tesisinin bulunmadığı ve çevreyi kirlettiği tespit edilerek ceza tutanağı düzenlenmiştir. Fabrikanın sahibi Bay T'yi arayarak yardımcı olmasını istemektedir. Bay T nasıl davranacaktır?

Bir kamu kurumunda görev yapan satın alma memuruna, tedarikçi bir firma tarafından, bir otelde iki haftalık ücretsiz tatil teklif edildiğinde, ilgili kamu görevlisi o teklifi kabul ederse tarafsızlığı tehlikeye girecektir (ICAC, 1997: 97). Bu durum, potansiyel çıkar çatışması biçimleri ile ilgili bir başka örnektir.

Örneklerde de görüldüğü gibi, hediye alma ve menfaat elde etme konusu potansiyel çıkar çatışmalarını bünyesinde barındırmaktadır (Ombudsman, 2008: 45). Alınan hediye o an için bir çıkar çatışması durumu doğurmasa da, hediyeyi veren kişi kamu görevlisinden etik dışı bir talepte bulunursa, bu kamu görevlisi nasıl davranacaktır. Bazı kamu görevlileri, o an için çıkar ilişkisi bulunmayan kişilerden hediye alınması konusunda esnek davranmakta, bu tür hediyeleri etik dışı algılamamaktadır. Diğer taraftan, hediyein boyutuna ve değerine göre yorumda bulunarak karar verme aşamasında bu hediyelerden etkilenmeyeceklerini düşünmektedirler.

Vatandaşlar tarafından kamu görevlilerine yemek ısmarlanabilmekte, maç, eğlence ve konser biletleri bedava verilebilmekte, seyahat veya tatil giderleri karşılanabilmektedir. Hediyeyi alan görevli genellikle, ben bir yemeğe, bilete veya tatile satın alınacak kişi değilim (Steinberg ve Austern, 1996: 39), bunlar beni etkilemez sözleriyle kendisini savunmaktadır. Bu gerekçelerle de olsa, kamu görevlisinin alacağı bu hediyelerin bir çıkar çatışması durumu doğurma riski bulunmaktadır.

Yönetici pozisyonunda görev alan ve karar alma sürecinde etkin rol oynayan üst düzey kamu görevlileri ile denetim görevini yürüten kamu görevlilerine daha fazla hediye verilmektedir. Çeşitli ülkelerde diplomatlık ve Türkiye’de farklı kamu kurumlarında üst düzey görevlerde bulunmuş, emekli bir bürokratın hem ülkemizde hem yabancı ülkelerdeki anılarını anlattığı kitabında bu durum doğrulanmaktadır. Bankaların, bazı büyük sanayi şirketlerinin, petrol şirketlerinin, ilişki içinde oldukları kamu kurumlarında görevli bürokratlara, yılbaşı ve diğer özel günlerde bazı armağanlar gönderdikleri belirtilmiştir. Ayrıca, hazinede çalışanlara, hangi bölüme bakıyorlarsa, o bölümle ilgili kuruluşlardan armağanlar gönderildiği, banka ve sigorta işlemlerini denetleyen denetim görevlilerine daha çok armağan gönderildiği de vurgulanmıştır (Bener, 1998: 176). Bu tür hediyelerin alınmasının, ileride ortaya çıkabilecek çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getireceği vurgulanabilir.

Kamu görevlisi, “hediye alma karşılığında hediye verene çıkar sağlama konusunda bir taahhütte bulunmasa bile hediyeyi alan kamu görevlisinin hediyeyi veren tarafa bir çıkar sağlama “ihtimal”i söz konusu” olmaktadır (Şen, 2005: 364). Potansiyel çıkar çatışmalarına zemin hazırlayan hediye toplumsal ve kültürel faktörlerden de kaynaklı olarak yaygınlaşmaktadır.

Kültürel faktörlerden kaynaklı olarak, vatandaşlar tarafından geleneksel bir değer olarak kamu görevlilerine hediye verilmesi yaygın bir davranış haline gelmektedir. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin bir talebi olmadan, kişiler tarafından kamu çalışanları ile yakın ilişki kurabilmek amacıyla hediye verme yoluna gidilmektedir (Şen, 1998b: 74). Kamu görevlilerine yönelik hediye veya bahşiş vermek, geleneksel değerlere ve kültürel öğelere aykırılık oluşturmadığı toplumlarda, yasalarla veya idari düzenlemelerle hediyein yasaklanması veya sınırlandırılması (Berkman, 2009: 62) bu çıkar çatışması durumunu beklenen ölçüde engelleyemeyeceği söylenilebilir.

Diğer taraftan, kamu hizmetinden yararlanan vatandaşların, kamu hizmetini sağlayan kamu görevlilerine karşı kendilerini borçlu hissetmeleri, kamu görevlisinin tutum ve davranışlarından kaynaklanmaktadır. Kamu görevlisinin, görevi gereği yapması gereken bir işi vatandaşa karşı bir lütuf olarak sunması, vatandaşta da buna yönelik bir algı oluşturmaktadır (Berkman, 2009: 93) ve yapılan işin karşılığında hediye verme bir gelenek haline dönüşmektedir. Hastasını muayene eden bir doktora köyden gelen vatandaşın kendi bahçesinde yetiştirdiği ürünlerden getirmesi, bir kamu kurumunda işi uzayan vatandaş tarafından çalışanlara öğle yemeği ikram edilmesi, eşi doğum yapan vatandaşın hastane çalışanlarına hediye götürmesi alışkanlık haline gelmeye başlamaktadır. Kamu hizmeti sonrasında, hediye vermemenin ayıp ve hatta yanlış bir davranış olduğu zihinlerde kalıplaşmaktadır.

Bununla birlikte, kamu görevlilerinin hediye almalarını dini unsurlara bağlayanlar da bulunmaktadır. Bu konuda, hediyeleşmenin sünnet olduğu ve hatta verilen hediyein alınmamasının dine hakaret olacağını söyleyenler bile bulunmaktadır. Yalnız burada İslam dinine göre, hediyein karşılıklı alınıp verilmesinin sünnet olduğu ayrıntısı kaçırılmaktadır. Kamu görevlilerine tek taraflı verilen hediyelerin her ne kadar iyi niyetle olsa da, ileride bir çıkar aracı olarak kullanılma ihtimali bulunmaktadır. Burada vurgulanması gereken asıl unsur, kamu görevlisi o makamı veya görevi işgal etmese de bu hediyein verilip verilmeyeceği sorusudur. Kamu görevlisine verilen hediye makama mı yoksa kişiye mi verilmektedir? bunun sorgulanması gerekmektedir.

İslam tarihinde de bu konu ile ilgili önemli bir hadis rivayet edilmektedir. Bir gün, Hz. Peygamber (SAV), İbn-i Utbiyye denilen bir kimseyi zekât toplamak için görevlendirmiştir. Bu kişi zekât mallarını tahsil edip getirmiştir. Hz. Peygambere, bu

sizin zekât malınızdır. Bu da bana hediye verilmiştir, diye kendine bir pay ayırmıştır. Bunun karşısında Hz. Muhammed (SAV), bu kimse memur olmayıp, ailesinin yanında evde otursaydı, kendisine bu hediye verilir miydi diye sormuştur (Zeynü'd-din Ahmed, 1984: 35-36)

Emevi halifelerinden Ömer İbn-i Aziz döneminde geçen bir olay İbn-i Müslim tarafından şu şekilde rivayet edilmiştir. Ömer İbn-i Abdülaziz bir gün gezmeye çıkmıştır. Yolda bir ruhban evinin önünde çocuklar ellerinde elma tabaklarıyla kendisini karşılamıştır. Kendisine verilen elmayı alıp koklamış ve geri tabağa koymuştur. Bunun üzerine yanındakiler kendisine, “hediyedir ve bunda senin için bir hak vardır” diye söylenmiştir. O ise “böyle bir hakkın bana lüzumu yoktur diye cevap vermiştir. Yanındakiler, “Resullullah, Ebu Bekir, Ömer hediye kabul etmezler mi diye sormuşlar, Ömer İbni Abdülaziz; “Hediye onlar için hediye idi. Fakat onlardan sonra memurlar için hediye bir rüşvettir” diye cevap vermiştir (Zeynü'd-din Ahmed, 1984: 35-36). Bu yaşanmış hadiseler, kamu görevlilerinin hediye almasının ne kadar hassas bir konu olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir.

Kendisine hediye ve diğer menfaatler teklif edilen kamu görevlileri, ikilemle karşı karşıya kalmaktadır. Bu ikilemlerden kurtulabilmek için kendisine şu soruları sormalıdır (Ombudsman, 2008: 48):

- Bu hediye verenlerin gerçek niyeti nedir, bu hediye arkasında çıkar sağlamak mı vardır?
- Bana verilen bu hediyeler, vereceğim kararı etkiler mi?
- Hediye verilmesi, kararımı etkilemeyecektir fakat dışarıdan bakanlar tarafından etkilenmiş gibi algılanır mıyım/gözükür müyüm?
- Bu çok değerli bir hediye, kabul etmeli miyim? Üst yöneticime haber vermeli miyim?
- Bir vatandaş eşim için değerli bir hediye teklif etti, teklif edilen hediye görev ve sorumluluklarımı etkiler mi?

Teklif edilen hediye büyük ya da küçük olması veya maddi değerinin bulunup bulunmamasından ziyade, kamu görevlisini etkileme düzeyine göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Maddi değeri büyük olan bir hediye etkilenmeyen kamu görevlileri

olduğu gibi, değeri düşük bir hediyeden etkilenebilecek kamu görevlileri bulunmaktadır (Şen, 2012: 67).

Potansiyel çıkar çatışmalarının kamu sektörünün yetki alanı içerisinde ortaya çıktığı dikkate alındığında, hem kamu görevlileri hem de yöneticiler hediye alma konusunda ihtiyatlı davranmalıdır (Ombudsman, 2008: 45). Kamu görevlisi hediye kabul ederken, “Kamu görevlisi olmasaydım ya da işgal ettiğim makam ve mevkide bulunmasaydım, bu hediyeye yine de bana verilecek miydi?” sorusunu kendisine mutlaka sormalıdır. Yanıt evet ise hediyeyi almakta etik açıdan bir sakınca yoktur, tereddütler varsa veya yanıt hayır ise hediye kesinlikle reddedilmelidir (Şen, 2005: 367-368).

Birçok ülkede, kamu kurum ve kuruluşlarıyla iş yapan kişilerden hediye kabulü kısıtlanmış veya tamamen yasaklanmıştır. Bu kısıtlamalarla, hediye kabul eden kamu görevlisinin muhtemel etik dışı faaliyetlere veya çıkar çatışması durumlarına karışması engellenmek istenmektedir (Yüksel, 2005: 111). ABD’de federal yasalar ile hediye almada bazı kısıtlamalar getirilmektedir (Clark, 2001: 50). Bu ülkede, kamu görevlileri hediye alma konusunda kısıtlamalara tabidir ve kurallara uymak zorundadır. Kamu görevlilerinin, gerçekleştirdikleri resmi işlemler için kendilerine yönelik verilen hediyeleri almaları yasaklanmıştır. Diğer taraftan, çalışanların resmi görevlerini etkileyen ve çıkar amaçlı verilen hediyeleri, diğer bir ifadeyle potansiyel çıkar çatışması doğurabilecek hediyeleri almaları yasaklanmıştır (Roberts, 2001: 374). Hediye ile ilgili düzenlemeler en alt düzeyden en üst düzeye kadar tüm kamu görevlilerini kapsamaktadır (Clark, 2001: 50).

Bir kamu görevlisinin vereceği kararda etkilenebilmesi ve kendi kararını verebilmesi (OECD, 2003: 63) adına, hediye almaya yönelik kısıtlamaların yanı sıra, kamu görevlileri tarafından hediye alınmasına yönelik ilkesel duruş gösterilmesi de önemli bir husustur. Diğer taraftan, potansiyel bir çıkar çatışması durumu olan, kamu görevlilerinin hediye almasına yönelik kısıtlamaların daha da genişletilerek, aile üyelerini de kapsam içine almasının önemli bir gereklilik olduğu söylenilebilir.

1.5.4. Kamu Görevi Sonrası İstihdam

Kamu görevlilerinin, kamu görevinden ayrıldıktan sonra özel sektörde görev almaları durumu, görev sonrası istihdam kapsamında değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, bir

kamu görevlisinin kamu sektöründen istifa, emeklilik vb. bir nedenle ayrılarak özel sektörde çalışmaya başlaması, potansiyel bir çıkar çatışması durumunu beraberinde getirmektedir. Görev sonrası istihdam sorunu olan bu durum literatürde döner kapı (revolving door) olarak da ifade edilmektedir (Yüksel, 2005a: 110).

Çıkar çatışması biçimlerinden birisi olarak değerlendirilen görev sonrası istihdam sorunu, özel çıkar için daha önceki kamu görevinin kullanımını içermektedir. Görev sonrası istihdam terimi, hem seçilmiş hem de atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır (OECD, 2007: 7). Görev sonrası istihdam, sonraki iş veya gelecekteki iş olarak tanımlanmaktadır. Kamu görevlilerinin, kurumlarından ayrılmadan önce, kamu görevindeyken edindikleri bilgi ve belgeler, görünürde veya gerçekte çıkar çatışmasına sebep olabilmektedir (Mafunisa, 2003: 9). Kamu görevlilerinin, görev sırasında elde ettiği bilgileri kamudan ayrıldıktan sonra kendisi veya başkasının yararına kullanabilme ihtimalleri bulunmakta veya dışarıdan bakanlar tarafından bu şekilde algılanabilmektedir (OECD, 2007: 5). Bu yönüyle görev sonrası istihdam sorunu, gerçek bir çıkar çatışmasını veya algılanan bir çıkar çatışmasını içerebilir. Her iki durumda da hem yönetim hem kamuoyu olumsuz yönde etkilenecektir (Steinberg ve Austern, 1996: 49).

Kamu görevlileri, kamu sektöründen ayrılmadan önce elde ettiği bilgi ve deneyimleri, özel şirkete veya holdinge geçtiğinde kendi çıkarına yönelik kullanabilmektedir. Kamu görevlilerinin olası emeklilik veya istifa durumlarında ekonomik çıkarlarını artıracak potansiyel fırsatlar bulunmaktadır. Çünkü kamu görevlisi iken elde edilen gizli bilgiler veya kamu kurumunda elde edilen deneyimler, kendi menfaatlerine veya muhtemel işverenlerinin (patronlarının) menfaatine kullanılabilir (Mafunisa, 2003: 9-10). Kamu görevlileri, kamu hizmetinde buldukları sırada, statü itibarıyla bazı unvanlar elde etmekte ve görevleriyle ilgili önemli bir takım bilgiler edinmektedir. Belli bir süre kamu kesiminde görev yapan kişiler, özel sektöre geçtiklerinde, kamu hizmetindeyken edindikleri unvan ve bilgileri kamunun aleyhine kullanabilmektedir (Şen, 1998a: 135).

Sektörler arası personel hareketlerinden kaynaklı ortaya çıkan “döner kapı” (Zahra ve Kuzma, 2011: 576), farklı biçimlerde veya farklı alanlarda ortaya çıkabilmektedir. Özel sektörden kamu sektörüne; kamu sektöründen-özel sektöre geçiş durumlarında çıkar çatışmasıyla karşı karşıya kalınabilmektedir (Kolb, 2008: 1831).

Özel sektörde görev yapmış üst düzey yöneticilerin devlet kurumlarına geçmesi de, potansiyel çıkar çatışmasını beraberinde getirmektedir. Örneğin, bir madencilik şirketinde önemli kariyer sahibi üst düzey bir yöneticinin, kamuda maden sektörünü düzenleyici bir kurumda önemli pozisyonda görev alması potansiyel bir çıkar çatışması durumuna yol açabilir (Kolb, 2008: 1831). Savunma Bakanlığı satın alma düzenlemelerinde kilit bir konumda görev yapan bir kamu yöneticisinin, kamudaki görevinden ayrılarak özel bir şirketin başına geçmesi ve şirketi adına bakanlık yetkileri ile görüşmesi görev sonrası istihdam (döner kapı) olarak nitelendirilebilecek gerçek bir çıkar çatışması örneğidir (Steinberg ve Austern, 1996: 53).

Üst düzey bir kamu görevlisinin özel sektörde bir bankanın genel müdürü olarak göreve başladığında, kamudaki nüfuzunu kullanarak eskiden çalıştığı kuruma çıkar sağlayabilmesi imkân dâhilindedir. Benzer şekilde, özel sektörden kamu sektörüne geçişlerde potansiyel çıkar çatışması alanlarının ortaya çıkması ihtimal dâhilindedir. Uzun süre özel sektördeki bir holdingde yönetim kurulu üyesi olarak çalışan bir kişinin, söz konusu holdingle kredi ilişkisi içinde olan bir devlet bankasının genel müdürü olarak atanması durumunda da bir çıkar çatışması doğmaktadır. Özel sektör yöneticilerinin kamu da üst düzey yöneticiliklerde görevlendirilmesinin, daha önce görev yapmış olduğu şirkete karşı tutumunu olumlu ya da olumsuz etkilemesi imkânı bulunmaktadır. Örneğin daha önce görev yaptığı şirketin açıklarını bilen denetim elemanları, kamuya geçtiklerinde bu bilgilerini kullanarak kendi çıkarına göre hareket etme ihtimalleri de söz konusu olmaktadır.

Bir kamu kurumunda ihale komisyonu başkanı olarak görev yapan bir kamu görevlisi bilgisayar alımını kapsayan ihalede son kararı verecek kişidir. İlgili kamu görevlisi, her bakımdan şartları aynı olan ve aynı teklifi veren üç firma arasından seçim yapacaktır. Ancak firmalardan birisi, daha önce özel sektörde iken çalıştığı firmadır ve diğer iki firmanın sahibini ise tanımamaktadır. Eğer komisyon başkanı bu ihale sürecinden çekilmezse bir çıkar çatışması durumu doğacaktır (Şen, 1998a: 104).

Tapu Dairesinde görev yapan bir memurun emekli olduktan sonra görev yaptığı şehirde emlakçılık yapması; Belediye İmar Müdürünün emekli olduktan sonra belediye sınırları içinde müteahhitlik yapması; emekli olan bir polis memurunun iş takipçiliği yapması; hâkim olarak görev yapan bir kişinin emekli olduktan sonra görev yaptığı bölgede avukatlık yapması, bu çıkar çatışmasına verilebilecek diğer örneklerdir.

Çıkar çatışması ile ilgili yeni bir alan olan görev sonrası istihdam konusu ile kamu görevlisinin görevinden ayrıldıktan sonra önceki görevinden dolayı uygun olmayan bir menfaat sağlayacak yönde hareket edemeyeceği ifade edilmek istenmektedir. Bu konu, özellikle düzenleyici işlemler yapan kamu görevlilerinin “ele geçirilmesi” sorunudur. Kernaghan ve Langford “kamu görevlilerinin kamu ve özel sektörde istihdamları ile gizli bilgilerin kötü amaçlarla kullanılmasının önlenmesi ve kamu görevlilerinin dürüstlüğü ile ilgili kamusal güveni korumak arasındaki uygun dengenin nasıl sağlanacağı” konusuna dikkat çekmektedir (Gençkaya, 2009: 9).

Kamu yönetiminde çıkar çatışması biçimi olan görev sonrası istihdam konusuyla ilgili sorun alanlarının var olduğu bir gerçektir. Görev sonrası istihdam (döner kapı) durumlarına yönelik ve toplumun endişeleri artmaktadır. Bu endişeler aşağıdaki şekilde sıralanabilir (OECD, 2007: 7):

- Birçok ülkede, görev sonrası istihdamın, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumları ile karşı karşıya kalmalarına yol açacağına yönelik endişeler bulunmaktadır.
- Görev sonrası istihdamın yol açacağı çıkar çatışması ve sonucunda oluşacak suçların, kamu yönetimine olan güveni zayıflatacağına yönelik endişeler mevcuttur.
- Bu konudaki üçüncü endişe, kamu reformlarıyla birlikte özel sektör-kamu sektörü-STK etkileşiminin artması, bu etkileşimle birlikte kamu görevlilerinin hem özel sektör ve hem de kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla yakın ilişkilere girmeleridir. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, kamu-özel ortaklıklarının artması, özelleştirme düzenlemeleri, kontrat ve sözleşme yöntemleri ile birlikte görev sonrası istihdamdan kaynaklı sorunlar artmaya başlamıştır.
- Bazı ülkelerde küçülme nedeniyle, kamu kuruluşlarında personel kısıtlamasına gidilmekte, bu durum görevden ayrılan kamu görevlilerinin özel sektörde istihdam edilmesine yol açmaktadır. Bazı ülkelerde ise, devlet destekli değişim programının bir parçası olarak, çalışanlar kamu ve özel sektör arasında geçiş yapmaktadır. Diğer taraftan, kamuda iş güvencesinin olması ve kariyer imkânı gibi sebeplerle özel sektörden kamu sektörüne de geçişler gerçekleşebilmektedir. Bu tür geçişlerle birlikte, potansiyel çıkar çatışmalarının beraber ortaya çıkacağına yönelik kaygılar mevcuttur.

Kamu-özel sektör arası geçişler ile ortaya çıkabilecek çıkar çatışması sorun alanlarının giderilmesi için görev sonrası istihdama yönelik düzenlemeler hayata geçirilmektedir. Görev sonrası istihdama (döner kapı) yönelik yasal düzenlemeler, kamu görevlisine kamu görevinden ayrıldıktan sonra getirilen iş kısıtlamalarını konu almaktadır. Görev sonrası istihdama (döner kapı) yönelik düzenlemeler ile potansiyel çıkar çatışmalarının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Cain, Gash ve Oleszek, 2008: 111-112).

Ayrıca bu düzenlemelerle, eski kamu görevlisinin kamu görevini ifa ederken kişisel olarak ve ağırlıklı ilişkide bulunduğu belirli kuruluşlarda ve konularda çalışmasını da engellemektedir. Burada, kamu görevlisinin kamu görevi dolayısıyla elde ettiği bilgileri ve yetenekleri kullanarak, yeni işinde bundan çıkar elde etmesi yasaklanmaktadır. Bu durumda, kamu görevlisinin kamu görevi sonrası çıkar sağlamaya çalıştığı alanda kamunun çıkarının devam edip etmemesine bakılmamaktadır (Yüksel, 2005a: 123-124).

Görev sonrası istihdama yönelik yasal düzenlemelerde uyulması gereken ilkeler fonksiyonel olarak dört grupta incelenebilir (OECD, 2010: 35-37).

- Kamuda görev yaptığı sırada ortaya çıkan çıkar çatışmalarından kaçınılması,
- Kamu görevinden ayrıldıktan sonra ortaya çıkabilecek çıkar çatışması durumlarının önlenmesi,
- Eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve öncelikli muameleden sakınılması,
- Kamu görevinden ayrılan çalışanların, kar amacı gütmeyen kuruluşlarda ve özel sektör kuruluşlarında istihdam edilmeye başladığında görev sonrası istihdama yönelik ortaya çıkacak problemlerden kaçınılmasıdır.

Görev sonrası istihdama yönelik yasal düzenlemelerle tedbir amaçlı kısıtlamalar uygulamaya konulmaktadır. Bu kısıtlamalarla, görev sonrası istihdama yönelik ortaya çıkma ihtimali olan çıkar çatışmalarının yönetilmesi ve buna yönelik düzenlemelerin getirilmesi amaçlanmaktadır. Görev sonrası istihdama yönelik düzenlemelerde göz önünde bulundurulması ve uyulması gereken ilkeler OECD (2010: 35-38) raporunda şu şekilde sıralanmıştır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kamu görevlisi, ileride potansiyel olarak çalışabileceği özel ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlardaki işverenlere öncelikli ve ayrıcalıklı muamelede bulunmamalıdır.

- Kamu görevlisi, kendisine yönelecek çıkar çatışması doğurabilecek teklifleri ve talepleri ilgililere açıklamalı ve gerekli makamlara bildirmelidir.
- Kamu görevlisi, özel sektör veya STK'lardan kendisine yönelik gelecek iş teklifleri ve görüşmelerini ilgililere bildirmeli ve açıklamalıdır.
- Özel veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda göreve başlamaya karar veren kamu görevlileri, gelecekteki işverenleri ile aralarında çıkar çatışması doğurabilecek ilişkilerden geri durmalı ve kamu görevinin sorumluluklarını bilerek hareket etmelidir.
- Kamu görevlisi, kamu sektöründen ayrılmadan önce, çıkar çatışması doğabilecek kişilerle ilişkilerini belirterek gerekli önlemleri almalıdır.
- Kamu görevlisi, kamu sektöründen ayrıldıktan sonra, gizli ve diğer kurum içi bilgileri kullanmamalıdır.
- Kamu görevlisine yönelik, kamu sektöründen ayrıldıktan sonra, eski iş arkadaşları ve astları ile görüşmelerine yönelik süre ve konular belirlenerek kısıtlamalara gidilmelidir. Bu tür durumlar için soğutma dönemi belirlenmelidir.
- Görev sonrası istihdam ile oluşabilecek çıkar çatışması durumlarını önlemek ve yönetebilmek için kamu yetkilileri ve yöneticileri, konu, zaman sınırı ve bekleme süresinin belirlenmesi gibi uygun önlemleri almalıdır.
- Kamu görevlisi, kamu görevinden ayrılmadan önce önemli bir sorumluluğa sahip olarak, devam eden tartışmalı bir işlemi yürütüyor ise iki sektör arası geçiş yasaklanmalıdır.
- Eski kamu görevlilerine yönelik özel erişim isteyen bilgiler verilerek ayrıcalıklı muamelede bulunulmamalıdır.
- Özel şirketle veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda görev yapan, eski kamu görevlilerine yönelik sınırlandırmalar belirlenerek, yasa veya yönetmelikle bunlar düzenlenmelidir.

Bu ilkeler çerçevesinde oluşturulacak düzenlemelerin, görevden ayrılan kamu görevlilerinin karşı karşıya kalacakları potansiyel çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde etkili olacağı söylenilebilir.

Kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar üç temel gerekçeye dayanmaktadır (Yüksel, 2010a: 100):

- Öncelikle, kamu görevlisinin gelecekteki işvereni için kamu makamını suiistimal ederek bir çıkar sağlama ihtimalinin her zaman mevcut olması,
- İkinci olarak, kamu görevlisi özel sektördeki işverenini kamu karşısında temsil ederken, daha önceden iş arkadaşı olan kamu görevlileri tarafından kayırılabilceği düşüncesinin var olması,
- Son olarak ise, kamu görevlisinin geçme ihtimali olan özel sektördeki işverenine yakınlaşabileceğine yönelik kaygıların bulunmasıdır.

Kamu görevi sonrası istihdama yönelik olarak, birçok ülkede kısıtlamalara gidilmekte ve buna yönelik yasal düzenlemeler uygulamaya konulmaktadır (Şen, 2012: 54). Neredeyse bütün gelişmiş demokratik ülkelerde kamu görevi sonrası istihdam kısıtlamaları bulunmakta ve bu kısıtlamalar ülkelerin mevzuatlarında yer almaktadır (Yüksel, 2005b: 32).

Görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamaların önemli bir yer tuttuğu ABD’de, bu kısıtlamalarla, potansiyel çıkar çatışmalarının önlenmesi amaçlanmaktadır (Cain, Gash ve Oleszek, 2008: 111-112). Görev sonrası kısıtlamalar ceza kanununda iki yıl olarak belirtilmekte, federal hükümet, yasama ve yürütme organının üyeleri gibi bazı görevliler için 1 yıl ile sınırlandırılmaktadır (Clark, 2001: 57). Ayrıca kamu görevlilerinin kamu görevinden ayrıldıktan sonra bir yıl içerisinde eski iş arkadaşlarına “tesir etmek kastıyla” çalıştıkları kamu dairesinde temsilde bulunmaları yasaklanmıştır. Bu kısıtlamanın temel amacı; kamu görevlisinin şimdiki özel işverenin bu tesir sonucunda menfaat elde edip etmemesine bakılmadan, çıkar olsun olmasın tesir etme girişiminin baştan önlenmesidir (Yüksel, 2005: 32).

Clinton döneminde bazı üst düzey yürütme organının temsilcilerine ek kısıtlamalar getirilmiştir. Bazı üst düzey idarecilerin kurumdan ayrıldıktan sonra eski çalıştığı kuruma karşı 1 yıllığına lobi faaliyetinde bulunamayacakları hususu düzenlenmiştir. Daha küçük bir grup olan “çok üst düzey yöneticilerin” hem eski kurumlarına karşı hem de yürütme organının üst düzey yöneticilerine karşı lobi faaliyetinde bulunmaları yasaklanmıştır. Buna ek olarak Clinton döneminde, önemli sayılacak yeni kısıtlamalara gidilmiştir. Siyasiler tarafından atanan üst düzey görevliler için, eski görev yaptıkları kuruma karşı 5 yıl lobi faaliyetinde bulunma yasağı getirilmiş ve taraf olduğu yabancı şirketlerle lobi faaliyetinde bulunmaları ömür boyu yasaklanmıştır. Ayrıca ticari

müzakerelere katılan yasama ve yürütme organının eski çalışanlarının -yardım ve tavsiye konuları hariç- ticari konularda görev almaları 1 yıl süreyle yasaklanmıştır (Clark, 2001: 57-58).

Türkiye’de ise bu durum 1981 yılında çıkarılan 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir. Görev sonrası istihdama yönelik üç yıllık kısıtlama süresi bulunmaktadır. Bu çıkar çatışması halinin kamu görevlisinin önceki çalıştığı kamu kurumuna karşı işlenmesi şartı getirilmiştir. Bu şartın söz konusu hükmün uygulama alanını kısıtladığı söylenilebilir. Uluslararası uygulamalarda bu alan daha geniş tutulmaktadır (Yüksel, 2005: 32).

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler içerisinde en önemli yeri, kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar oluşturmaktadır. Bununla birlikte, çıkar çatışması durumları içerisinde, görev sonrası istihdam, düzenlenmesi en zor alanlardan birisidir.

Zorlukların büyük bir bölümü eski kamu görevlilerine yönelik düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Çünkü resmi görevlerinden ayrılan kamu görevlilerinin, hükümetin koyduğu belli sınırlamalara uyma zorunlulukları bulunmaktadır (Mafunisa, 2003: 9-10). Kamu görevi sonrası istihdama yönelik düzenlemeler, genellikle eski kamu görevlilerinin davranışları üzerinde odaklanmaktadır. Kamu görevlisi, kamu kurumundan ayrıldıktan sonra, bir firmada çalışmaya başlarsa ve eski çalıştığı kurumla iş ilişkisine girerse çıkar çatışması durumu ortaya çıkmaktadır (OECD, 2007: 5). Bu yönüyle düşünüldüğünde eski kamu görevlileriyle ilişkilerin de, görev sonrası istihdam konusu içinde değerlendirilebilmesi mümkündür.

Kamu görevlileri, eski çalıştıkları kuruma işleri düştüğünde ayrıcalıklı ve öncelikli muamelede bulunulmasını beklemektedir. “Görevdeki kamu görevlileri de “vefa” gereği görevden ayrılan kamu görevlilerine ayrıcalık tanıyabilmektedir”. Eşitlik ve adalet ilkelerinin göz ardı edilmesine sebep olan bu husus, hizmetten yararlanan sade vatandaşların mağdur olmalarına yol açmaktadır (Şen, 2012: 53). Emekli bir öğretmenin torununu nüfusa kayıtlı olduğu yerin sınırları dışında bir okula kaydettirmek için önceden tanıdığı okul müdürüne gidip torunun kaydını bu okula yaptırması için talepte bulunması; emekli tapu müdürünün, tapu işlemi için önceden görev yaptığı daireye

gelip, sıra numarası almak yerine, ayrıcalıklı olarak sıra beklemeden işlem yaptırması bu çıkar çatışması durumuna gösterilecek örneklerdir.

Görev sonrası istihdam konusunda ki düzenlemelerde, eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve öncelikli muameleden kaçınılması gerektiği bir ilke olarak benimsenmiştir (OECD, 2010: 35). Kanada'da, bakanlar ve kamu görevlilerinin, eski kamu görevlerine, eski konumlarından dolayı avantaj sağlamayacaklarını garanti etmekle sorumlu oldukları yasal mevzuatta düzenlenmiştir (Mafunisa, 2003: 9-10). Türkiye'de de eski kamu görevlilerine yönelik ayrıcalıklı ve imtiyazlı muamelede bulunulamayacağı Etik yönetmeliğinde vurgulanmıştır.

1.5.5. Kamu Görevlisinin İkinci İş Yapması

Bir kamu görevlisinin resmi görevi dışında istihdam edilmesi veya ikincil istihdamı, kamu görevlisinin özel bir işle iştigal etmesi, özel bir iş talep etmesi, bu amaçla görüşme yapması, bunu kabul etmesi veya özel bir menfaat karşılığında görev ifa etmesi, özel bir işletme yönetmesi gibi hususları kapsamaktadır. Kamu görevlisinin görev dışı istihdamının, hizmet ya da işin resmi görevi ile çatışmaya girmesine veya görevin uygun bir biçimde yerine getirilmesine zarar verilmesini ortaya çıkarma potansiyeli bulunmaktadır (Gençkaya, 2009: 9).

Kamu görevlilerinin ikinci iş yapmaları ya da görev dışı istihdam, bir kamu görevlisinin mesai saatleri dışında ek gelir elde edebilmek için, başka bir iş yapması durumu olarak değerlendirilmektedir. Bu durum, tam zamanlı olabileceği gibi, genellikle yarı zamanlı çalışma şeklinde görülmektedir. İkinci bir işte çalışma; danışmanlık yapılmasından pazarlama işiyle ilgilenilmesine kadar geniş bir yelpazede değerlendirilmektedir (Mafunisa, 2003: 8-9).

Bazı kamu çalışanlarının kendi resmi işleri dışında gelir elde edebilmek için, taksicilik, bir aile şirketi çalıştırmak gibi faaliyetlerle meşgul olmaları (Clark, 2001: 54); bir kamu kurumunun muhasebe biriminde çalışan kamu görevlisinin, mesai saatleri dışında özel bir şirketin defterlerini tutması (Şen, 2012: 54); bir sağlık memurunun hastane dışında pansuman veya sünnet yaparak gelir elde etmesi; bir devlet memurunun mesai saatleri dışında pazarcılık yapması gibi durumlar bu çıkar çatışması türüne örnek olarak gösterilebilir. Bununla birlikte, devlete bağlı bir okulda görev yapan bir öğretmenin aynı

zamanda bir dershanede öğretmenlik yapması veya özel ders vermesi; bir aile hekiminin veya diş hekiminin mesai saatleri dışında özel bir sağlık kuruluşunda veya bir muayenehanede ücret karşılığında hastalarına bakması da ikinci iş kapsamında değerlendirilmektedir.

Literatürde “moonlighting” olarak ifade edilen, kamu görevlilerinin resmi görevleri dışında ikincil bir işte çalışmaları veya faaliyette bulunmaları çıkar çatışması durumu doğurmaktadır (Kolthoff, 2009: 198-199). Bununla ilgili şu çarpıcı örneğe dikkat çekilebilir (Gençkaya, 2009: 8; OECD, 2003: 82):

İki polis memuru ikinci bir iş olarak bir gece kulübünde koruma görevlisi olarak çalışmaktadır. Gece kulübünün bulunduğu mahalle sakinleri kulübün gürültüsünden ve sarhoşların hareketlerinden dolayı, ilgililer hakkında polise birkaç kez şikâyette bulunmalarına karşın bu konuda hiçbir önlem alınmamıştır. Söz konusu polis memurlarının kulüp ile ilgili herhangi bir soruşturma yapılmaması yönünde nüfuzlarını kullanmaları durumunda polis memurlarının tarafsızlığı riske girmektedir.

Genellikle bir kamu görevlisinin devletin farklı kurumlarında birden fazla görev almasının çıkar çatışması doğurma riskini taşıdığı da ifade edilmektedir (OECD, 2003: 6). Bununla birlikte, kamu görevlilerinin ikincil görevde çalışmaları veya istihdam edilmeleri, çıkar çatışması durumlarına yol açabilme ihtimalini bünyesinde barındırmaktadır (Mafunisa, 2003: 8-9). Kamu görevlilerinin, resmi görevlerinin dışındaki ikinci bir işte çalışması, performanslarının ve sadakatlerinin bölünmesi açısından sakınca teşkil ederek, çıkar çatışması durumlarının doğmasına yol açmaktadır (Şen, 2012: 55).

Kamu görevlilerinin, profesyonel olarak kamu hizmetini yerine getirebilmelerinde, ikincil işte çalışmaları konusunda kısıtlamalar getirilmesi önemli bir husustur (OECD, 2003: 63). Bazı özel durumlarda ek iş yapılmasıyla ilgili kesin kısıtlamalara gidilmesi gerekmektedir. Kamu görevlisinin, yaptığı ek iş veya faaliyetin, resmi olarak çalıştığı kurumla doğrudan rekabet halinde olması, ek iş yapmasının çalışanın iş performansını etkilemesi, kamu mal ve kaynaklarının özel iş için kullanılması, resmi görevinde elde ettiği gizli bilgileri kullanması, kısıtlamanın temelinde yatan sebeplerden birkaçıdır. Kamu görevlisinin, konumu ve statüsünü, özel içinden gelen talepler için kullanması ve yapmış olduğu işin diğer kamu görevlileri tarafından bilinmesi de kısıtlamanın diğer sebepleri arasında gösterilebilir (Mafunisa, 2003: 8-9). Kamu görevlilerinin gelir getirici

işte çalışması veya ikincil istihdamına yönelik bazı ülkelerde yasaklamalar ve kısıtlamalar söz konusudur ve Türkiye’de de Devlet Memurları Kanunu’nda buna yönelik düzenlemeler bulunmaktadır.

1.5.6. Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşlerde ve/veya Özel Menfaat İçin Kullanılması

Kamu mallarının özel amaçlar için kullanılması farklı biçimlerde ortaya çıkabilmektedir. Bunlar nispeten kalem-kâğıt vb. küçük şeyleri eve götürmek gibi küçük ihlallerden ibaret olabilirken, kamusal amaçlar dışında kamu ofislerinin kullanılması ve özel işler için devlete ait bilgisayarı kullanmak gibi nispeten daha büyük ihlaller de bu çıkar çatışması türüne örnek olarak gösterilebilir (Mafunisa, 2003: 7-8). Daha ciddi suçlamalarda kamu taşıtlarının, uçaklarının, bilgisayarlarının vb. özel amaçlarla kullanılması bu kapsam içine girmektedir (Gençkaya, 2009: 7).

Kamu görevlileri tarafından, kurum bilgisayarı aracılığıyla program geliştirerek bu programların piyasaya sürülerek satışının yapılması mümkündür. Burada hem kamu kaynaklarının kullanımına hem de ikinci iş yasağına yönelik ihlaller söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte, kurum demirbaşına kayıtlı dizüstü bilgisayarların kamu görevlisi tarafından kurum dışında kullanılması; bir kamu görevlisinin kurumun fotokopi makinesinden veya yazıcısından kişisel işleri için çıktı alması; bir polis memurunun işe giderken çocuğunu da ekip otosuna alıp okula, bir kamu yöneticisinin kurumuna giderken eşini alışveriş merkezine veya kuaföre bırakması etik ilkelere aykırı davranış olarak kabul edilmektedir. Kamu araçlarının kamusal amaçlar dışında özel işler için kullanılmaması gerekliliği göz önünde tutulduğunda bu tür davranışların bir çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Kamu mal kaynaklarının özel işler için ve/veya özel menfaat elde etme amacıyla kullanılması çıkar çatışması durumunu doğurabilmektedir. Kamu mal ve kaynaklarının özel çıkar için kullanımı ve öncelik tanınması, kamu kurumlarının veya kamu yönetiminin tamamının itibarını zedeleyebilir ve güven aşınmasına sebep olabilir. Bununla birlikte, bazı hususların da ortaya çıkmasına yol açabilir (Ombudsman, 2008: 52):

- Kamu mal ve kaynakları kullanılamaz hale gelebilir.
- Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanırken, resmi görevini ihmal edebilir veya bu durum görevini engelleyebilir.
- Kamu görevlisinin verimliliğini ve performansını etkileyebilir.

Bir kamu kurumunda görev yapan bilgisayar programcısı kamu görevlisinin gece nöbetlerinde, bir program geliştirerek yıldız falına bakması; belediyeye ait araç ve gereçlerin, hafta sonları ve tatillerde kamu görevlileri tarafından ek para kazanmak için kullanılması; devlete ait, kırtasiye malzemelerinin kamu görevlisinin eşinin emlakçılık bürosunda kullanılması (Steinberg ve Austern, 1996: 43, 53, 154); bir kamu görevlisinin, özel kargosunu kurumun anlaşmalı olduğu kargo şirketiyle kamu kurum ve ya kuruluşun adına göndermesi ve ücretin de kurum tarafından ödenmesi kamu kaynakların kamusal amaçlar dışında özel işler için kullanımı konusunda verilebilecek örneklerdir.

Bir kamu kurumunda görev yapan, üst düzey bir görevlinin kurum aracılığıyla evini taşıması, kamu bina ve taşıtlarının, kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanılması kapsamında değerlendirilebilir (Şen, 2012: 71). Bir kamu yöneticisinin özel işleri için bir şehirden başka bir şehre gidiş-dönüş yolculuğunda devlete ait araç ve şoförden yararlanması; bir belediyede kepçe operatörü olarak görev yapan kamu görevlisinin, hafta sonu veya mesai saatleri dışında belediyeye ait araçları, kendi bahçe ve inşaat işleri için kullanması bu kapsam içinde ele alınabilir.

Türkiye’de kamu bina ve araçlarının kamusal amaçlar dışında kullanılması yaygın bir davranıştır. Tatil dönemlerinde, bazı okul bahçelerinin otopark veya go-kart pisti olarak kullanılması, okul spor salonlarının düğün ve cemiyetler için kiraya verilmesi, kamuya ait bina ve bahçelerinin ücret karşılığında vatandaşların kullanımına açılması, kamu yararı ilkesi ile açıklanabilir mi? ve verilen hizmetler kamusal amaçlar çerçevesinde değerlendirilebilir mi? gibi soruları ön plana çıkarmaktadır.

Burada uyulması gereken husus, kamu görevlilerinin resmi görevleri ile ilgili olmayan işlerde kamu mallarını kullanmamaları ve yetkili olmayan kişilerce kullanılmasına izin vermemeleridir (Mafunisa, 2003: 7-8). Kernaghan ve Langford kamu mallarının özel menfaat için kullanılmaması gerektiğini ifade ederek, bu konudaki en uygun idari

özümün bu tür kullanımların yasaklanması olduğunu belirtmişlerdir (Gençkaya, 2009:7).

Kamu yönetiminde yaşanan bu çıkar çatışması durumlarının önlenmesi için çıkar çatışmasının iyi yönetilmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Çıkar çatışması politikasının uygulamaya konulması ile farklı mekanizmalar aracılığıyla, çıkar çatışması durumlarının yönetilebilmesi ve ortaya çıkması muhtemel çıkar çatışmalarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

BÖLÜM 2: KAMU YÖNETİMİNDE ÇIKAR ÇATIŞMASI POLİTİKASI VE YÖNETİMİ

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların arasında en yaygın olanlarından birisi olarak kabul edilen çıkar çatışması, kamu hizmetlerinin işleyişine, kamu kurum ve kuruluşlarının başarısını olumsuz yönde etkileyerek zarar verdiği söylenilebilir. Kamu yönetiminde etik ilke ve standartlara uyumsuzluk göstergelerinden birisi kamu hizmetlerinde yaşanan çıkar çatışması durumlarıdır (Calabro ve Torchia, 2011: 448). Çıkar çatışması durumları, etik dışı davranışlara ve yolsuzluğa zemin hazırlarken, kamu kurum ve kuruluşlarına olan güveni de tahrip etmekte ve azaltmaktadır. Kamu yönetimine güven düzeyinin artırılmasında, kamu da yaşanan etik dışı davranışların ve çıkar çatışmalarının engellenmesi büyük önem arz etmektedir. Çıkar çatışmasının yönetilmesi noktasında, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik politika geliştirmenin önemi ortaya çıkmaktadır.

2.1. Çıkar Çatışması Politikası: Kavramsal Çerçeve

İngilizcede siyasetle ilgili, “policy” ve “politics” olmak üzere iki kavram kullanılmaktadır. Policy (siyasa-politika), bir kimsenin, grubun veya hükümetin belli bir konudaki anlayışı, metodu veya icraatı şeklinde tanımlanırken; kendi siyasası diğer bir ifadeyle kendi hedefleri ve çıkarları bulunan, kişi, grup veya kurumların mücadele alanlarının bütünü ise politics (siyaset) olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2012: 85).

Alınacak kararlara rehberlik etmek ve rasyonel sonuçlara ulaşmak için gerekli olan bir ilke veya kurallar bütünü olarak ifade edilen politika (siyasa), Türk Dil Kurumu'nun İktisat Terimleri Sözlüğü'nde, belirlenen amaç veya hedeflere ulaşmaya yönelik karar ve eylemler bütünü olarak tanımlanmaktadır (tdkterim.gov.tr, 2003). Politika sözcüğü tek başına kullanıldığında, siyaset anlamına gelebileceğinden, politika sözcüğünün önüne kamu sözcüğü getirilerek kullanılmasının anlam kargaşasını önleyeceği düşünülmektedir (Çevik, 2010: 96). Kamu politikası ile toplumsal sorunları tanımlayıp, bunlara yönelik üretilen çözümler belirlenmektedir.

Kamu politikası kavramı ile ilgili farklı tanımlamalara gidilmiştir. Dye (2011:1),“kamu politikasını, hükümetlerin kamuyu ilgilendiren herhangi bir konuda ne yapıp ne yapmamasına yönelik tercihi” olarak tanımlamıştır. Kamu politikası, bir faaliyet

alanında herhangi bir sorunla ilgili olarak bir aktörün veya aktörler topluluğunun (grubunun) sergilemiş olduğu davranışlar (Anderson, 2011: 7) veya bu faaliyet alanında istikrarlı ve bilinçli faaliyet içinde bulunarak, sorunun çözümünde irade beyanında bulunulması (Smith ve Larimer, 2009: 3) şeklinde de ifade edilmektedir.

Bir devletin veya hükümetin planladığı ve uyguladığı her türlü faaliyet kamu politikası alanına girmektedir. Eğitim, sağlık, çevre, kültür, turizm, sanayi, konut, imar, ekonomi gibi birçok alanda kamu politikası üretilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 23-24). Etik dışı davranışların, yolsuzlukların önlenmesi ve çıkar çatışması durumlarının engellenmesi noktasında da hükümetlerin politika üretebilmeleri mümkündür. Bu çerçevede, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik olarak faaliyete geçirilen çıkar çatışması politikası, kamu politikası uygulama alanlarından birisi olarak kabul edilebilir. Çıkar çatışması politikası, çıkar çatışması durumlarının önüne geçebilmek ve ortaya çıkan çıkar çatışması sorunlarını çözümleyebilmek amacıyla devlet tarafından ortaya konulan yasal ve kurumsal önlemlerin bütünü şeklinde tanımlanabilir.

Çıkar çatışması politikası hem özel hem de kamu sektöründe uygulanmaktadır. Kamu sektörü bağlamında incelendiği zaman çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler, yaptırımlar ve uygulamalar çıkar çatışması politikası çerçevesinde değerlendirilebilir. Etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesi noktasında da çıkar çatışması politikası büyük önem arz etmektedir.

OECD'ye göre, çıkar çatışması durumlarını düzenleyen bir kamu politikasını kabul etmek, kamu yönetiminin siyasal, yönetsel ve hukuki çerçevesinin en önemli öğelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Oluşturulacak çıkar çatışması politikası, kamuda ortaya çıkabilecek her türlü durumu düzenleme amacından ziyade, sürekli değişen bir toplumsal ortamda uygulanabilecek genel bir politika amacını taşımalıdır (Yüksel, 2010a: 103). Bu bağlamda, çıkar çatışması politikası çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemelerle amaçlanan temel hususların aşağıdaki şekilde sıralanabilmesi mümkündür (Gençkaya, 2009: 310; Reed, 2008: 10):

- Çıkar çatışması durumlarının belirlenerek, uygulanabilir bir şekilde önlem alınması,
- Çıkar çatışmasının ortaya çıktığı alanları ve durumları belirleyerek, çıkar çatışmasını önlemeye yönelik kuralların belirlenmesi,

- Kamu görevlilerine rehberlik ederek, çıkar çatışması durumlarına karşı kendilerini daha kolay korumalarına yardımcı olunması.

Çıkar çatışması politikasının uygulanmasında dikkat edilmesi gereken bazı ölçütler bulunmaktadır. Çıkar çatışması politikasının verimli ve etkili olarak uygulanabilmesi için; ölçülülük, şeffaflık, hesap verebilirlik ve tarafsızlık ilkelerine/kriterlerine riayet edilmesi gerekmektedir (Bernard ve Field, 2009: 57).

Kamu yönetiminde çıkar çatışması politikası oluşturulması sürecinde dikkate alınması gereken hususlar şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2005c: 6; OECD, 2004: 7-8):

- Çıkar çatışması durumlarını belirleyerek, bununla ilgili tanımlamalarda bulunulması,
- Çıkar çatışması durumlarının çözümlenmesine ve yönetilmesine yönelik prosedürlerin (usuller) belirlenmesi,
- Çıkar çatışması politikasında, lidere düşen sorumluluğun öneminin ortaya konulması,
- Kurum çalışanları ile farkındalık, öngörü ve tedbir eksenli ortak bir işbirliğinin önünün açılması ve desteklenmesi,
- Çıkar çatışması politikalarının güçlü ve iradeli bir şekilde uygulamaya konulması ve icra edilmesi,
- Kamu kurumları ile ilişki içinde olan, işletmeler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarla ortaklık oluşturulması ve işbirliği içinde hareket edilmesi.

Tecrübeler ışığında çıkar çatışması politikasının değerlendirilmesi ve geliştirilmesi çağdaş bir çıkar çatışması politikası için önemli bir gerekliliktir. Çağdaş bir çıkar çatışması politikası, etik altyapının oluşturulmasını öngörerek, bunun uygulanabilirliğini sağlamalı ve kontrol etmelidir. Kamu görevlilerinin kişisel haklarıyla, toplumsal menfaatlerinin dengelenmesi önemli bir husustur. Bu çerçevede etkili bir çıkar çatışması politikasının bünyesinde barındırması gereken özellikler şu şekilde sıralanabilir (Yüksel, 2010a: 102; Yüksel, 2005b: 33-34):

- Kamu kurum ve kuruluşları için dürüstlük ve güvenilirliğin tanımları yapılarak, bunların önemi vurgulanmalıdır.
- Çıkar çatışmaları tanımlanarak, ortaya çıkması muhtemel çıkar çatışması durumları belirlenmelidir.
- Çıkar çatışması durumları başarılı bir şekilde yönetilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personelin çıkar çatışmaları konusundaki farkındalıkları sağlanmalı ve/veya artırılmalıdır.
- Çıkar çatışması durumlarına yönelik yasaklama ve kısıtlamalara gidilmelidir.
- Mal bildiri ve finansal çıkar beyanına yönelik düzenlemeler getirilmelidir.
- Çıkar çatışmaları sebebiyle, ortaya çıkan etik ihlallerine yönelik yaptırımlar sağlanmalıdır.

Çıkar çatışmasından kaçınmak ve çıkar çatışmasının önlenmesi amacıyla oluşturulacak çıkar çatışması politikası önemli alanları kapsamaktadır. Politikaların uygulamaya geçirilmesinde kullanılacak enstrümanlar veya araçlar ise şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2005a: 9-10) :

- Kişisel ve aile mal varlıklarının beyanı,
- Özel şirketlere ortaklığa yönelik kişisel ve aile ile ilgili sınırlamalar,
- Gelir ve mal varlıkların kamuoyuna açıklanması,
- Hediye ve diğer menfaat biçimlerine yönelik kontrol ve kısıtlamalar,
- Kamu görevlileri tarafından alınan hediyelerin bildirilmesi ve kayıt altına alınması,
- İkincil işe yönelik kısıtlamalar,
- Kamu görevlisinin resmi görevi dışında, özel kuruluşlarda ve sivil toplum kuruluşlarında (STK) faaliyette bulunmalarına yönelik yasaklama ve sınırlandırmalar,
- Görev sonrası istihdama yönelik kontrol ve kısıtlamalar,

- Kamu görevlilerinin kendilerini veya yakınlarını ilgilendiren komisyon toplantılarına katılmalarının engellenmesi,
- Karar alma pozisyonlarında görev yapan kamu görevlilerinin kendisi/yakınları ile ilgili bir konu olduğunda görevden çekilmeleri veya görevi reddetmeleri,
- Karar verme/alma pozisyonunda görev yapan kamu görevlilerinin, özel çıkarlarını bildirmelerinin sağlanması,
- Kamu görevlilerinin, kurumla ilgili gizli bilgilere ulaşımının kontrol edilmesi ve buna yönelik güvenliğin sağlanması.

Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde, çıkar çatışması politikası çerçevesinde yararlanılacak araç ve mekanizmalarla, çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmadan engellenmesinin amaçlandığı söylenilebilir. Çıkar çatışmasının yönetilmesi amacıyla oluşturulan çıkar çatışması politikaları, ülkelerin siyasal ve yönetsel yapıları ile personel rejimlerine göre farklılık gösterebilmektedir. Aşağıda çıkar çatışması politikalarına yönelik geliştirilen farklı yaklaşımlar ele alınacaktır.

2.2. Çıkar Çatışması Politikasına Yönelik Yaklaşımların Sınıflandırılması

Çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilirken başvurulacak iki ayrı yaklaşım modeli bulunmaktadır. Bunlardan ilki, ilke ve kural temelli çıkar çatışması yaklaşımı ayrımıdır. Çıkar çatışmasına yönelik yaklaşım modellerinde ikinci kategorizasyonunda ise, kısıtlayıcı (katı), ılımlı ve yumuşak yaklaşım modelleri ayrımı yapılmaktadır.

2.2.1. İlke Temelli ve Kural Temelli Yaklaşım

Çıkar çatışması politikalarının uygulamaya konulmasında iki tür yaklaşımdan yola çıkılarak ayrıma gidilmesi mümkündür. Bunlardan ilki, ilke temelli çıkar çatışması politikası, diğeri ise kural temelli çıkar çatışması politikasıdır (OECD, 2003: 53; Yüksel, 2010a: 104).

2.2.1.1. İlke Temelli Çıkar Çatışması Politikası

“İlke Temelli Çıkar Çatışması Politikası”, kamu görevlisinin dürüstlüğüne yönelik güven esasına dayalı oluşturulmaktadır. Çıkar çatışması durumları ve buna ilişkin olarak

uygulamaya konulması düşünölen yaptırımlara yönelik uzun listeler halinde düzenlemelere yer verilmemektedir. Kamu görevlisinin neyi yapması veya yapmaması gerektiğinden çok, neyi neden yapıp-yapmaması gerektiğini bilmesi (Yüksel, 2010a: 104) konusuna önem verilmektedir. Betimleyici (tanımlayıcı) yaklaşım olarak da isimlendirilebilen ilke temelli yaklaşımda, çıkar çatışması genel kavramlarla tanımlanmaktadır. Örneklendirilmiş genel durumların, genel ilkelerle birlikte ele alınışı, kamu görevlileri için çıkar çatışmasının ortaya çıktığı durumların önüne geçilmesi ve çıkar çatışması durumlarından kaçınılması için kılavuz olmaktadır. Bu yaklaşımda, kamu görevlilerinin hangi rollerinin belirlendiğine dair genel ilkeler ve kurallar asli rol oynamaktadır. Spesifik olarak oluşturulacak kuralların tamamlayıcı bir işlevinin olduğu da söylenilebilir (OECD, 2003: 53).

İlke temelli çıkar çatışması politikasının, dürüstlüğe dayalı etik rejimlerde uygulanması daha kolay olmaktadır. Kamu görevlisinin dürüstlüğüne güvenin esas alındığı, dürüstlüğe dayalı etik rejimlerde mevzuata yönelik düzenlemeler yerine yönlendirici mekanizmalar ön plana çıkmaktadır. Bu tür rejimlerde, uyulması gereken etik ilkeler belirlenerek bu etik ilkeler rehberliğinde, kamu çalışanlarının görevlerini yerine getirmelerine yönelik beklenti söz konusu olmaktadır (Yüksel, 2005a: 268). Dürüstlüğe dayalı etik rejimlerde; etik ihlallere yönelik olarak yaptırımlar yerine, etik değerlere yapılan vurgu ön plana çıkmaktadır. OECD tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada, Yeni Zelanda dürüstlüğe dayalı yaklaşıma en yakın ülke olarak belirtilmektedir. Bununla birlikte, Hollanda, Avustralya, Norveç, Finlandiya ve İngiltere’de ise dürüstlüğe dayalı etik yönetime doğru yönelim olduğunun altı çizilmektedir. Bu ülkelerde, kurallardan çok sonuçlara odaklanılırken; ayrıntılı kurallardan ziyade amaca yönelik düzenlemelere yer verilmiştir (TÜSİAD, 2003: 90-93).

2.2.1.2. Kural Temelli Çıkar Çatışması Politikası

Kural temelli çıkar çatışması politikasında ise, muhtemel çıkar çatışması durumlarına yönelik olarak ayrıntılı düzenlemelere gidilmektedir. Çıkar çatışması düzenlemeleri, kamu görevlilerinin karşılaşacakları çıkar çatışması durumlarına yönelik “yap” ve “yapma” şeklinde liste biçimindedir. Her farklı çıkar çatışması durumu için yasaklar belirlenmekte ve belirlenen yasakların ihlalleri halinde uygulanacak yaptırımlar öngörülmektedir (Yüksel, 2010a: 104). Buyurgan yaklaşım olarak da tanımlanabilecek,

kural temelli yaklaşım, resmi görevlerle ve kamu çıkarıyla uyumsuz olan durumların tanımlanması çerçevesinde temellendirilmekte ve oluşturulmaktadır. Kural temelli yaklaşım, genel yasal düzenlemelerde, kamu görevlilerinin uymalarına yönelik olarak uygulanabilir ve zorlayıcı standartlarla donatılmış ve ortaya konulmuştur. Fakat yine de bu standartlar nihai olarak temel kamu hizmetleri ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Bundan dolayı, bu prensipler ilham verici amaçların gerçekleştirilmesinde kullanılabilir (OECD, 2003: 53).

Kural temelli çıkar çatışması politikası, kurallara uymaya dayalı etik rejimler ile doğrudan bağlantılıdır. Kamu yönetiminde ortaya çıkması muhtemel etik dışı durumları ayrıntılı bir şekilde tanımlayıp, bunlara yönelik yaptırımlar öngörerek katı yasal düzenlemelerle etik ihlallerin engellenmesinin amaçlandığı, kural temelli etik rejimlerde (Yüksel, 2005a: 268) disiplin ön planda tutulmakta ve kurallara uymayanlara yönelik cezai yaptırımlar söz konusu olmaktadır (TÜSİAD, 2003: 93).

Söz konusu etik rejimlerde, kamu görevlilerinin neyi nasıl yapmaları gerektiğini belirleyen idari usullere ve ayrıntılı kurallara yer verilmekte, uyulması gereken etik davranış ve standartlar belirlenmektedir. Davranış kuralları olumsuz olana odaklanmakta ve kamu çalışanlarının neyi yapmamaları ve ne tür davranışlardan kaçınmaları gerektiği belirtilmektedir. Etik dışı davranışların önüne geçilmesinde ve etik ihlallere yönelik cezai müeyyidelerin uygulanmasında kesin vurgular öne çıkarılmaktadır. Hataların tanımlanabilmesi için kurallara ihtiyaç duyulduğu göz önüne alındığında, kurallarla yönetme eğiliminin güçlendiği ifade edilmektedir. ABD, Meksika ve Portekiz’de etik sistemleri kurallara dayalı bir şekilde tesis edilmiştir (TÜSİAD, 2003: 90-93).

ABD’de kurallara dayalı çok karmaşık ve kapsamlı bir sistem bulunmaktadır (TÜSİAD, 2003: 90). ABD’de çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler, kural temelli sistemin üzerinde inşa edilmiştir ve çıkar çatışması ile karşı karşıya kalan kamu görevlilerine yönelik cezai müeyyideler ve yaptırımlar sıkı bir şekilde uygulanmaktadır. ABD’de kural temelli çıkar çatışması politikası işlemekle birlikte, ilke temelli çıkar çatışmasına yönelik olarak, eğitim, öğretim ve danışma programlarına yönelim de söz konusu olmaktadır (Yüksel, 2005b: 35).

Sonuçta ideal bir çıkar çatışması politikasının, ayrıntılı düzenlemeler ve yaptırımlar öngören kural temelli yaklaşımla, teşvik edici ve eğitici mekanizmalar içeren ilke temelli yaklaşımın birleşmesinden oluşması önemli bir gerekliliktir (Yüksel, 2010a: 104).

2.2.2. Kısıtlayıcı, İlimli ve Yumuşak Yaklaşım

Dünya’da farklı ülkelerde farklı çıkar çatışması politikaları uygulanmaktadır. Çıkar çatışması rejimleri ve modellerinin ortaya konulmasında, çıkar çatışması alanındaki düzenlemeler ve politikalar önemli rol oynamaktadır. Çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler ve etik sistemleri değerlendirildiğinde mevcut tüm farklılıklar ve karmaşıklıklara rağmen, ortak çıkar çatışması modelleri belirlenebilir ve ülkelerdeki uygulamalardan yola çıkarak, çıkar çatışması yaklaşımları kategorize edilebilir (Demmke vd., 2007: 132).

Tablo 1: Çıkar Çatışması Politikasına Yönelik Yaklaşımlar

Politika Unsurları	İçerik, Sınırlamalar ve Gereklilikler		
	Katı Yaklaşım	İlimli Yaklaşım	Yumuşak Yaklaşım
Kurallar, standartlar ve genel etik ilkeler	<ul style="list-style-type: none">Tüm kurumlar için geçerli olan yüksek derecede düzenlemelere yönelik, genel ve spesifik kurallar ve standartların varlığıÇok sayıda yasaklamalar ve kısıtlamaların mevcut olması	<ul style="list-style-type: none">Belli özel kurumlar için bazı spesifik kurallar benimsenmesiFarklı çıkar çatışması durumlarına yönelik yasaklar ve sınırlamalar gibi çok sayıda düzenlemenin olması	<ul style="list-style-type: none">Bazı özel kurumlar için bazı spesifik kurallarOrtalama sayıda kısıtlama ve yasaklamalar
Mal bildirim ve mali çıkarların beyanı	<ul style="list-style-type: none">Mal bildirim zorunluZorunlu ve mecburi raporlamaYıllık rapor zorunluZorunlu güncelleme	<ul style="list-style-type: none">Mal bildirim zorunluZorunlu ve mecburi raporlamaYıllık rapor zorunluZorunlu güncellemeSerbest meslek icra eden kişiler ile maaş-zam durumu gibi hususlar hariç, ayrıntılı olarak kamuoyunu aydınlatma yükümlülüğüEşin işinin ve mal varlığının bildirimKamuoyu denetimi gibi dış denetim mekanizmaları tarafından izlenmeMal bildirimine yönelik mevzuatta yaptırımların bulunmasına karşın, uygulamanın tam olarak yapılmaması	<ul style="list-style-type: none">Bazı mal ve gelirlerin bildirim ve beyanının olmasıİsteğe bağlı ve gizli raporlamaYıllık rapor isteğe bağlıİsteğe bağlı güncellemeEşin işi ile ilgili faaliyetlerin iç ve dış kontrol mekanizmalarına bildirimine gerekli olmayışı veya sınırlı bir şekilde olmasıBazı istisnai durumlar için kamuoyunu aydınlatmaİç ve dış denetim mekanizmaları tarafından kayıtların gözlenmemesiMal bildirimine yönelik mevzuatta yaptırımların bulunmasına karşın, uygulanmaması
Etik Kurulu (Komitesi)	<ul style="list-style-type: none">Gelir kaynaklarının teminatlı ve garantili olmasıDanışma ve tavsiye görevinin olmasıEğitim görevinin olmasıKurumun özerk araştırma ve soruşturma hakkının olmasıKurumun izleme ve yaptırım gücünün varlığıKurumun bağımsız olarak oluşturulması	<ul style="list-style-type: none">Çoğunlukla kurum içi yapılanmaSınırlı gelir kaynağı veya gelir kaynağının olmamasıÇoğunlukla danışma rolüKendiliğinden soruşturma/araştırma hakkının olmamasıKurumun izleme ve yaptırım gücü yokKurum içi veya dışından atanmış/seçilmiş uzmanlardan oluşması	<ul style="list-style-type: none">Kurul yokEğer kurul oluşturulmuşsa, kurul içinde kendi kendine düzenleme söz konusu
Kamu görevi sonrası istihdama yönelik kural ve düzenlemeler	<ul style="list-style-type: none">Görevinden ayrıldıktan sonra eski görevi ile ilgili faaliyette bulunma yasağıSoğutma dönemi ve zaman yasağının düzenlenmesi	<ul style="list-style-type: none">Yeni bir pozisyonda göreve başlandığında, bildirimde bulunulmasına yönelik bir kural yokSoğutma dönemi ve zaman yasağı yok	<ul style="list-style-type: none">Kural ve düzenleme yok
Mesleki faaliyetlere yönelik düzenlemeler	<ul style="list-style-type: none">Ek işler (faaliyetler) üzerinde genel kısıtlamalar mevcut olması (Milletvekilleri hariç).	<ul style="list-style-type: none">Bazı istisnalar hariç, yasa koyucuların ek bir işte çalışmasına izin verilmektedir.	<ul style="list-style-type: none">İstisnai durumlar hariç, milletvekillerinin ek bir işte çalışmaları kabul ediliyor.

Kaynak: (Demmke vd., 2007: 132-135).

Çıkar çatışması politikasına ilişkin olarak; kısıtlayıcı yaklaşım, ılımlı yaklaşım ve yumuşak yaklaşım olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya gidilebilir. Çıkar çatışması politikasına yönelik yaklaşımlar; düzenleme, yükümlülük ve uygulama mekanizmaları çerçevesinde (Gençkaya, 2009: 309) değerlendirmeye tabi tutularak, bu yaklaşımların temel unsurları yukarıdaki tabloda belirtilmiştir.

2.2.2.1. Kısıtlayıcı Yaklaşım

Çıkar çatışmasına yönelik modellerden ilki sınırlandırıcı/kısıtlayıcı sistemdir. Katı (strict) yaklaşım olarak da adlandırılan bu sistemde, çıkar çatışması politikasını kimin düzenleyeceği belirlenmiştir. Bununla birlikte, çıkar çatışması durumlarını önlemek amaçlı yasaklama ve sınırlandırmalara çok fazla yer verilerek, politika oluşturma sürecinde bağımsız denetim ve izleme mekanizmalarının önemli bir unsur olarak kabul edilmiştir (Demmke vd., 2007: 132).

“Kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı yaklaşımın” uygulandığı ülkelerde, çıkar çatışmasına yönelik oluşturulan politika tüm kamu kurumlarını kapsamaktadır. Bunun yanında, bazı kurumlar içinse özel düzenlemelere gidilebilmektedir. Bu yaklaşımı benimseyen ülkelerde, çıkar çatışmasına yönelik kurumsal düzenlemenin önemli aktörü olan etik kurulları bağımsız ve özerk bir yapılanma şeklinde oluşturulmaktadır (Demmke vd., 2007: 132). Tablo 1’deki bilgiler dikkate alındığında, bu yaklaşımı benimseyen ülkelerde etik kurulların izleme ve yaptırım işlevi bulunduğu, ayrıca bu kurulların danışma ve tavsiye görevi ile birlikte etik eğitimin uygulamaya konulmasında önemli roller üstlendikleri söylenilebilir.

Kamu görevlilerinin finansal çıkarlarının beyanının ve mal bildiriminin zorunlu olması ve buna yönelik katı düzenlemelerin varlığı bu yaklaşımın karakteristik özelliklerinden birisidir. Mal ve çıkar beyanına yönelik raporlamanın mecburi olması, ayrıntılı bir şekilde istenmesi ve yıllık olarak yenilenip güncellenmenin zorunlu olması, kamu görevlilerinin, geliriyle bağdaşmayan yaşantısının ve etik dışı davranışların kontrol edilmek istendiğinin bir göstergesidir.

Bu yaklaşım modelinin uygulandığı ülkelerdeki, çıkar çatışması politikasının başka unsurları da bulunmaktadır. Tüm kurumlar için geçerli genel kurallar ve etik standartlarla birlikte ve bazı kurumlar için belirlenmiş spesifik kural ve standartlar da

bulunmaktadır. Bununla birlikte, kamu görevi sonrası istihdama yönelik zaman ve konu sınırlandırılması da söz konusu olmaktadır. Kamu görevlilerine, görevinden ayrıldıktan sonra eski görevi ile ilgili faaliyette bulunma yasağı getirilerek belli bir süreliğine soğutma dönemi belirlenmiştir. Ayrıca, kamu görevlilerinin (milletvekilleri hariç) ikinci iş yapmalarına yönelik genel kısıtlamaya gidilmektedir.

Kısıtlayıcı çıkar çatışması modelinin uygulandığı ülkeler içinde en önemli örnek ABD'dir. ABD'de yoğun düzenlemelerin ve çok sayıda kısıtlama ve sınırlamaların olduğu, kısıtlayıcı bir etik sistemi mevcuttur. Bu ülkede görev sonrası çok sıkı kısıtlamalar bulunmakta, mal bildirim ve beyanına yönelik kamuoyunu aydınlatma ön plana çıkmaktadır. Buna bağlı olarak güçlü ve bağımsız etik kurulları ve komisyonları bulunmaktadır. Bu yönüyle ABD modeli, katı çıkar çatışmasının uygulandığı bir model olarak nitelendirilmektedir (Demmke vd., 2007: 132).

2.2.2.2. İlmli Yaklaşım

Çıkar çatışması politikasına yönelik ikinci model; ılımlı (moderate) yaklaşımdır. Bu sistemde de, çıkar çatışması politikasını kimin düzenleyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, farklı çıkar çatışması durumlarına yönelik çok sayıda sınırlama ve yasaklama bulunmakla beraber bazı kurumlar için spesifik kurallar benimsenerek uygulamaya konulmaktadır. Bu yaklaşımda, kısıtlayıcı yaklaşım modeline göre daha az denetim mekanizmalarından yararlanıldığı söylenilebilir (Demmke vd., 2007: 132).

Tablo 1'den de anlaşılacağı üzere, bu yaklaşımı benimsemiş ülkelerde oluşturulmuş etik kurullarının kendilerine ait gelir kaynağı bulunmamakta veya sınırlı bir gelir kaynağına sahip olmaktadır. Kurumda, kurum içinden veya dışından atanmış/seçilmiş uzmanlar görev yapmaktadır. Bu kurulların, re'sen soruşturma/araştırma hakkı olmadığı gibi, izleme ve yaptırım gücü de bulunmamakta, daha çok danışma işlevini yerine getirmektedir.

Diğer taraftan, kamu görevlilerinin ve eşlerinin mal bildiriminde bulunmaları, mal bildirim ve çıkar beyanına yönelik raporlamanın mecburi olması ve yıllık olarak yenilenip güncellenmenin zorunlu olması bu yaklaşımın özelliklerinden birisidir. Kamu görevlilerinin maaş artışı gibi durumlar hariç, hem kendilerinin hem de eşinin mal varlığındaki artışları bildirmeleri zorunludur. Ayrıca, çalışanların kamuoyunu

aydınlatma yükümlülükleri bulunmakta, bu şekilde kamuoyu denetimi sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yaklaşıma dayalı olarak oluşturulan çıkar çatışması politikalarının uygulandığı ülkelerde, mal bildirimine yönelik mevzuatta geniş düzenlemeler ve yaptırımlar bulunmasına karşın, uygulamada zorluklar yaşandığı ifade edilebilir.

Bu yaklaşımı benimseyen ülkelerde, kamu görevi sonrası istihdama yönelik zaman kısıtlamaları söz konusu değildir. Kamu görevlisinin, yeni bir göreve başladığında bu durumu bildirme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ayrıca görev sonrası istihdama yönelik, konu/zaman sınırlaması ve soğutma dönemi belirlenmemiştir. Kamu görevlilerinin ikincil istihdamı konusunda ise esnek bir tutum sergilenerek, bazı istisnai durumlar hariç, yasa koyucuların ek bir işte çalışmasına izin verilmektedir.

İlımlı yaklaşımın uygulandığı ülkelerde, hem ilke temelli hem de kural temelli çıkar çatışması politikalarının karakteristik özelliklerinin uygulandığı söylenilebilir. Kısıtlayıcı yaklaşımın özelliklerini bünyesinde barındıran ılımlı yaklaşımın bazı hususlarda esnekliğe vurgu yaparak yumuşak yaklaşımın unsurlarını da kullandığı söylenebilir.

2.2.2.3. Yumuşak Yaklaşım

Çıkar çatışması politikasına yönelik son model yumuşak (soft) yaklaşım modelidir. Bu model genel anlamda diğer yaklaşımlardan daha farklıdır ve daha esnektir. Bu yaklaşımın temelinde isteğe bağlı olma durumu söz konusu olmaktadır (Demmke vd., 2007: 132).

Tablo 1'deki bilgiler göz önünde bulundurulduğunda, yumuşak çıkar çatışması politikası, diğer çıkar çatışması modellerinden daha esnek özellikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu yaklaşımda, çıkar çatışmasına yönelik oluşturulan politikalarda, bazı kurumlar için özel kurallar belirlenmiştir. Diğer yaklaşım modellerine nispeten, çıkar çatışması durumlarına karşı daha az sayıda kısıtlamalar getirilmiştir.

Diğer yaklaşım modellerinin aksine, bu yaklaşım modelinin şekillendirdiği çıkar çatışması politikasının kurumsal yönü olarak etik kurullarına çok fazla yer verilmemektedir. Eğer kurul oluşturulmuşsa, kurulun kendi içinde düzenlenmesine imkân tanınmaktadır.

Ayrıca, kamu görevlilerinin ve eşlerinin bazı mal ve gelirlerini bildirmelerinin gerekliliği; mal bildirimi ve çıkar beyanına yönelik raporlamanın ve yıllık olarak yenilenip güncellenmenin isteğe bağlı olması ve gizli tutulması; mal bildirimine yönelik daha esnek düzenlemelere gidildiğinin bir göstergesidir. Mal bildirimi ile ilgili yasal düzenlemelerle yaptırımlar belirlenmesine rağmen, uygulamada zorluklar yaşanmaktadır.

Kamu görevlilerinin eşiyle ilgili faaliyetleri iç ve dış kontrol mekanizmalarına bildirme zorunluluklarının (sınırlı durumlar hariç) olmaması; çalışanların kamuoyunu bilgilendirme yükümlülüklerinin bulunmaması; iç ve dış denetim mekanizmalarının esnek olması bu yaklaşımın diğer özellikleridir. Diğer taraftan, bu yaklaşım benimseyen ülkelerde, kamu görevi sonrası istihdama yönelik hiçbir kural ve düzenleme bulunmamakta, bazı istisnai durumlar hariç, milletvekillerinin ek bir işte çalışmalarına imkân tanınmaktadır.

İsveç modeli yumuşak çıkar çatışması sistemine örnek olarak gösterilebilir. İsveç'te, daha düşük düzeyde ve yoğunlukta sınırlama, yasaklama ve düzenlemeler mevcuttur. İsteğe bağlı şeffaflık politikası hüküm sürerken, dışa dönük (external) etik kurulları bulunmaktadır (Demmke vd., 2007: 132).

Yumuşak çıkar çatışması modelinin uygulandığı İsveç gibi ülkeler ile katı ve kısıtlayıcı bir çıkar çatışması modelinin oluşturulduğu ABD gibi ülkeler dışında, bazı ülkelerde de ılımlı çıkar çatışması modelinin uygulandığı söylenilebilir. Türkiye gibi ülkelerde ise, tüm bu yaklaşım modellerinin belli başlı özelliklerinin bir arada olduğu “karma” bir modelin var olduğu da söylenilebilir. Türkiye’de ikincil istihdama ve kamu görevi sonrası istihdama yönelik sınırlandırmalar ve kısıtlamalar bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin ve ailelerinin mal bildiriminde bulunmalarına yönelik yasal mevzuat ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Etik Kurulun doğrudan bir yaptırım gücü olmasa da, re’sen ve şikâyet üzerine soruşturma başlatma yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanında daha çok danışma işlevini yerine getirmektedir. Bu hususlar değerlendirildiğinde, Türkiye’de kısıtlayıcı ve belli durumlarda da ılımlı çıkar çatışması politikasının uygulandığı söylenilebilir. Diğer taraftan, Türkiye’de çıkar çatışmasına yönelik spesifik bir düzenlemenin var olmaması yumuşak yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilirken, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve davranışların

genel olarak ılımlı çıkar çatışması politikasının varlığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Çıkar çatışması politikasına yönelik farklı yaklaşımlar ve modellerin incelenmesinden sonra, kamu yönetiminde çıkar çatışması politikasının uygulanmasıyla hedeflenen amaçların irdelenmesi, çalışmanın bütünselliği için önemlidir.

2.3. Çıkar Çatışması Politikasının Amaçları

Kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemeye yönelik uygulamaya konulan politikalar ile amaçlanan bazı önemli hususlar söz konusu olmaktadır. Çıkar çatışması politikası çerçevesinde uygulamaya konulan, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik düzenlemelerle hedeflenen beklentiler ve temel amaçlar şu şekilde sıralanabilir (Gençkaya, 2009: 310; Demmke, vd., 2007: 32):

- Devlete olan kamusal güveni yeniden tesis etmek,
- Kamu görevlilerinin çoğunun yüksek düzeyde dürüstlük sağladığını göstermek,
- Resmi faaliyetleri kamusal denetime tabi tutarak, çıkar çatışmasının ortaya çıkmasını engellemek,
- Mali durumlarını kamusal denetime açma konusunda cesur olmayan kişilerin kamu hizmetine girmesinin önüne geçmek,
- Görevleri dışındaki mali menfaatleri de dikkate alınarak, kamu görevlilerinin performanslarının vatandaşlar tarafından değerlendirilmesini sağlamak.

Çıkar çatışmasının düzenlenmesine yönelik geliştirilen politikaların temel amacı etik dışı davranış biçimi olan çıkar çatışmaları ile birlikte vatandaşın devlete karşı kaybettiği güven duygusunun yeniden kazandırılmasıdır. Bu politikalar ile amaçlanan bir diğer husus da demokratik kamu düzeninin sağlanması ve bütünsel bir biçimde kamusal dürüstlüğün güçlendirilmesidir.

Çıkar çatışması politikasının amaçlarını daha ayrıntılı olarak “kamu yönetimine güvenin tesis edilmesi”, “kamusal dürüstlüğün sağlanması”, “demokratik kamu düzeninin tesis edilmesi” başlıkları altında incelemek mümkündür.

2.3.1. Kamu Yönetimine Güvenin Tesis Edilmesi

Negatif beklentilerin sebep olduğu ruh hali şeklinde tanımlanabilen “güvensizlik” kavramı, karşı tarafın yeterliliğinden ve niyetinden emin olmama ve karşı tarafa yönelik olumsuz duygu ve algılamaları ifade etmek için kullanılmaktadır (Erdem, 2003: 153, 161). Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar, vatandaşların kamu görevlilerine, kamu yönetimine ve nihai olarak devlete olan güvenlerinin zedelenmesine ve güvensiz bir ortamın oluşmasına yol açmaktadır. Kamu yönetiminde yozlaşmanın ve yolsuzlukların ortaya çıkması ve yayılması, kamu görevlilerinin kamu hizmetini bir emanet olarak görmek yerine, kendilerinin çıkarlarına yönelik kullanmaları ve bunun sonucunda da etik dışı davranışların kamu yönetiminin bütününe yayılması gibi hususlar, kamu yönetimine olan güvenin zedelenmesine ve kamu yönetimine karşı güven kaybına sebep olmaktadır.

Vatandaşlar devlete olan güvenlerini yitirirlerse, kamu yönetimi hizmetlerinden tatmin olmama ve devlete karşı yabancılaşma gibi durumların da ortaya çıkması mümkündür (Erdem ve Özen, 2003: 58). Vatandaşların kamu görevlilerine, kamu yönetimine ve devlete güven duymamasının pek çok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birisi de çıkar çatışması durumlarıdır. Çıkar çatışması durumları; kamu yönetimine güvenin (Lynch ve Lindsell, 2010: 212) ve kamu görevlilerinin saygınlığının azalmasına sebep olmaktadır (Davis, 2001: 11-12). Örneğin, görevinden ayrılan kamu görevlisinin bir şirket kurarak eski çalıştığı kurumla iş ilişkisi içine girmesi, potansiyel çıkar çatışmalarına zemin hazırlamakta, bu durum da kamu yönetimine olan güveni tahrip etmektedir (Şen, 1998a: 135).

Kamu yönetimine güven, vatandaşların hükümete ve onun bürokratik kanadı olan kamu görevlilerine ve kamu yönetimi sistemine olumlu yaklaşım göstermeleri durumudur (Kutlu ve Usta, 2005: 202). Kamu yönetimine güvenin tesis edilebilmesi için, kamu yönetiminde etik değerlerin benimsenerek, kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlara uygun davranmaları sağlanarak, etiğe dayalı bir yönetim yapısının oluşturulması önemli bir gerekliliktir.

Etik ilke ve standartlar, iyi davranışta bulunma ve kötü davranışlardan kaçınma konusunda, kamu görevlilerine rehberlik ederler. Devlete olan güveni artırır ve kamu örgütlerindeki yönetsel davranış standartlarını yüceltirler. Değerlerin çatıştığı

durumlarda karar vericilere yol gösterirler. Etik ilke ve standartlar, halkla kamu yönetimi arasındaki kamusal güvene dayalı özel ilişkiyi sağlamada yol gösterici olurlar. Demokrasinin değerlerini yüceltmeye ve yönetime olan kamu güveninin düzeyinin yükseltilmesine yardım ederler (Şen, 1998a: 121). Kamu yönetimine karşı güvenin tesis edilmesinde etik ilke ve standartların yanında etik kodların oluşturulmasının da, önemli bir işlev göreceği ifade edilmektedir (Plant, 2001: 309; Zimmerman, 2001: 222).

Kamu yönetimine güvenin artırılmasında, etik altyapının sağlanması ile birlikte çıkar çatışmasına yönelik politika oluşturulmasının etkili bir unsur olduğu söylenilebilir. Etik altyapının sağlanması için etkili yasal ve kurumsal düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır (Roberts ve Doss, 1992: 268). Çıkar çatışmasının önlenmesi amacıyla oluşturulacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren, çıkar çatışması politikaları, yolsuzluğa karşı mücadele politikalarından daha geniş bir çerçevede değerlendirilebilir. Yapısal bir çerçeve oluşturarak uygulamaya geçirilen çıkar çatışması politikalarının amaçlarından birisi belki de en önemlisi güven inşa etmektir (OECD, 2005b: 9; OECD, 2007: 7).

Çıkar çatışması politikası çerçevesinde, potansiyel çıkar çatışması durumlarının belirlenip bunlara yönelik önlem alınması, çıkar çatışması durumlarının hem vatandaşlar hem de kamu görevlileri tarafından yetkili makamlara bildirmesine yönelik düzenlemelere gidilmesi önemli bir gerekliliktir. İhbarcılık, halkın yönetime karşı duyduğu güvenin artması noktasında etkili rol mekanizma olarak işlev görecektir (OECD, 2001: 150-152; Şen, 1998a: 139).

Kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları ve çıkarlarını beyan etmeleri yönetimde şeffaflığı sağlarken, vatandaşların kamu yönetimine güven duymasına da yardımcı olmaktadır (Yüksel, 2010a: 121).

Diğer taraftan, çıkar çatışması politikası çerçevesinde uygulamaya geçirilen, etik kurul ve komisyonların hem çıkar çatışmasının önüne geçilmesinde, hem de kamu yönetimine karşı kaybolan güvenin yeniden tesis edilmesinde önemli işlev görmeleri mümkündür. Oluşturulan bu kurumsal yapılar tarafından hazırlanan raporlar ve oluşturulan bilgi bankaları etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının kamuoyuna duyurulması için etkili araçlar olarak kullanılabilirler.

Çıkar çatışmasına yönelik oluşturulan kurumsal ve yasal düzenlemelerle birlikte, kamu hizmetinin sunulmasında kamu yararına hareket edilerek, tarafsız ve objektif şekilde kararlar alınması kamu yönetimine güvenin sağlanmasında etkili bir unsur olarak değerlendirilebilir (OECD, 2003: 63).

Çıkar çatışmasının düzenlenmesine yönelik geliştirilen politikaların temel amacı etik dışı davranış biçimi olan çıkar çatışmaları ile vatandaşın devlete karşı kaybedeceği güven duygusunun yeniden kazandırılmasıdır. Bu politikalar ile amaçlanan bir diğer husus da bir bütün halinde kamusal dürüstlüğün oluşturulması ve güçlendirilmesidir.

2.3.2. Kamusal Dürüstlüğün Sağlanması

Kamu görevlilerin temel etik değer ve ilkelere uyması, kamu kurum ve kuruluşlarında bütünsel manada dürüstlüğün hayata geçirilmesi, kamusal dürüstlük kavramını açıklamak için kullanılmaktadır. Kamu yönetiminin bütününde uygulamaya konulan kamusal dürüstlük, çıkar çatışması politikalarıyla hedeflenen amaçlardan birisidir.

“Integrity” kavramının, ahlaki değerleri kapsayan davranış kurallarının tümüne karşı sağlam bir şekilde sıkı sıkıya bağlılık olarak tanımlanması mümkündür (OECD, 2000: 2). Bütünlük kavramının dürüstlük, güvenilirlik, onur, liderlik gibi temel değerlerin hepsini kapsadığı savından hareketle, güvenilirlik ve dürüstlükten geniş bir kavram olarak Yüksel (2010: 42) integrity kavramı yerine bütünlük kavramını kullanmaktadır. OECD'nin (2000: 2) “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries” adlı çalışmasının Türkçe çevirisi olan “Devlet ve Birey Arasında Güven İlişkisi” adlı çalışmada integrity kavramının Türkçesi olarak “dürüstlük” kullanılmıştır. Büyük Türkçe sözlük (tdkterim.gov.tr, 2013) de dürüstlük; doğruluk, iyi niyet, hüsnü-niyet, karşılıklı doğru anlaşılma ve objektiflik olarak değerlendirilmiştir. Bu çalışmada da integrity kavramı, dürüstlük olarak kullanılmaktadır.

Bireysel veya kurumsal davranışın kaliteli vasıflarını tanımlamak için kullanılan dürüstlük; değerler, normlar ve kurullarla uyum içinde olursa bir anlam kazanmaktadır. Dürüstlük, erdemle ilgili değerlerin tümünü kapsamaktadır. Kamusal çıkarı göz ardı ederek, kendi çıkarı uğruna kamu makamını suiistimal eden bir kamu görevlisi, dürüstlük ilkesine karşı hareket etmiş olmaktadır (Yüksel, 2010a: 41-42). Dürüstlük, ideallerle resmi davranış arasında güçlü bağlar oluşturmaya yönelik bir kavramdır

(OECD, 2000: 2). Çıkar çatışması durumlarının kamusal dürüstlüğü olumsuz yönde etkilediği söylenilebilir (Davis, 2001: 11-12). Kamu yönetiminde dürüstlük bir bütün olarak sağlanırsa, kamusal dürüstlük de tesis edilmiş olacaktır.

Kamusal dürüstlük kavramı aşağıda belirtilen özellik veya unsurları bünyesinde barındırmaktadır. Bu hususlar bir bütün halinde değerlendirildiğinde, kamu yönetiminde dürüstlükten bahsedilmesi mümkündür (OECD, 2000: 2):

- Kamu görevlilerinin davranışları, çalıştıkları kurumun amaçlarına uygun olmalıdır.
- Günlük kamu hizmeti çalışmaları güvenilir olmalıdır.
- Vatandaşlara, hukukilik ve adalet temelinde tarafsız muamele gösterilmelidir.
- Kamu kaynakları etkili, etkin ve doğru bir şekilde kullanılmalıdır.
- Karar verme usulleri, kamuoyu açısından şeffaf olmalıdır. Diğer bir ifadeyle, karar verme süreci herkese açık olmalıdır.
- Vatandaşlar karar verme sürecinde denetim işlevi görebilmeli ve yanlışlar varsa düzeltilmesini sağlayacak önlemler alınmalıdır.

Yukarıdaki özelliklerden yola çıkarak, kamu yararı, güvenilirlik, tarafsızlık, etkinlik, etkililik, şeffaflık, katılım gibi kavramlar dürüstlük kavramının bütünü oluşturmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, etik dışı davranışların önüne geçilmesinde ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde etkili bir çıkar çatışması politikasına ihtiyaç bulunmaktadır. Kamusal dürüstlük kavramının bütünü oluştururken unsurlar/ilkeler çıkar çatışmasının önlenmesi için gerekli olan sağlam bir etik yönetim anlayışını temellendiren ilkelerle birebir örtüşmektedir. Bu bağlamda, bütüncül bir şekilde tüm kamu görevlilerini ve toplumun tümünü kapsayan, kamusal dürüstlüğü sağlanması, çıkar çatışması politikalarının nihai amaç ve hedeflerinden birisi olarak değerlendirilebilir.

Çıkar çatışması politikası oluşturma sürecinde, kamu hizmetinde temel değerlerin benimsenmesi önemli bir husustur. Temel etik değerlerden birisi olarak kabul edilen dürüstlük, evrenselleşerek etik ilke haline gelmiştir (Yüksel, 2007: 585). Dürüstlük ilkesi kamu kurum ve kuruluşları ve kamu görevlileri tarafından benimsenirse ve etik

kodlar aracılığıyla desteklenirse kamu yönetiminde bir bütün halinde bu ilke egemen olacak ve kamu görevlilerinin dürüstlüğü sağlanmış olacaktır (Zimmerman, 2001: 222). Kamu görevlilerinin kişisel dürüstlüğünü sağlayarak oluşturulan etik kodlarla (Bowman, 2001: 342) birlikte çıkar çatışması yasaları da kamu görevlilerinin kamusal faaliyetlerden özel çıkar elde etmelerinin önlenmesi ve kamusal dürüstlüğün teşvik edilmesi amacıyla oluşturulmaktadır (Zimmerman, 2001: 221).

Çıkar çatışması politikası oluşturulması sürecinde, mal bildiriminde bulunma ve finansal çıkar beyanı; kamu görevliliğinde dürüstlüğü güvence altına almada etkili bir araç işlevi görmektedir (Steinberg ve Austern, 1996: 122).

Kamu yönetiminin genelinde dürüstlüğün sağlanmasına yönelik tedbirlerin alınması, kamu yönetiminde dürüstlüğün oluşturulması ve alınacak önlemlerin koordineli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması (OECD, 2001: 150-152) noktasında etik kurullara önemli görevler düşmektedir. Kamu görevlilerin uyması gereken etik ilke ve standartların oluşturulmasında, etik kültürün ve etik eğitiminin kamu yönetiminde yerleştirilmesinde etik kurullar önemli bir rol üstlenmektedir.

Kamu görevlilerine yönelik hazırlanan etik eğitimleri ile kamu görevlilerinin dürüstlük ve erdem gibi özelliklerin geliştirilmesinin hedeflendiği söylenilebilir (Şen, 1998a: 175). Etik kurullar ile birlikte kamu kurumlarının bünyesinde oluşturulacak etik komisyonları da kamu görevlilerine yönelik etik eğitimi hazırlayarak, dürüstlük, güven gibi etik değerler konusundaki farkındalıkların sağlanması noktasında etkili rol oynayabilirler.

Kamu yönetiminde bir bütün halinde dürüstlük mekanizmasının işlerlik kazandırılmasının yanında, demokratik bir kamu düzeninin oluşturulması, çıkar çatışması politikalarının bir diğer temel amacıdır.

2.3.3. Demokratik Kamu Düzeninin Tesis Edilmesi

Demokratik yönetim, kişisel dürüstlüğe ve halkla kamu görevlileri arasındaki güvene dayalı olarak gelişmektedir (Şen, 1998a: 101). Demokratik bir yönetim anlayışının var olduğu ülkelerde, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etik gibi unsurların benimsenmesi ve uygulanması önemli bir gerekliliktir. Bu bağlamda etkin bir çıkar çatışması politikasının temel aracı olan, etik yönetim anlayışının benimsenmesi ve

kurumsallaşması, demokratik bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesi için de gerekli olan temel araçlardan birisidir.

Kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken etik muhakemelerde bulunmalarının gerekliliği, demokratik teorinin amaçlarıyla örtüşmektedir. Kişisel bağımsızlığın korunması, demokratik siyasal düzenin temel amaçlarından birisidir. Vatandaşlar tarafından etik muhakemenin yapılması, hem tarihsel olarak hem de pratikte bu bağımsızlığın en önemli ifadelerinden ve tezahürlerinden biri olarak görülmektedir (Yüksel, 2005a: 214). Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralların bütünü yönetim etiğini veya kamu hizmeti etiğini tanımlamak için kullanılmaktadır.

Kamu hizmeti etiği, “bürokratik” ve “demokratik” olmak üzere iki farklı etik kurallar bütünüyle çevrelenmiştir. Bürokratik etik; etkinlik, etkililik ve uzmanlık gibi değerlerle ilişkililik; demokratik etik kavramının kapsamına yurttaşlık, kamu yararı, sosyal adalet, güven, duyarlılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi değerler girmektedir. Kamu hizmeti etiği, hem teknik-bürokratik değerleri, hem de ahlaki-siyasal değerleri içermektedir. Aslında, tüm bu değerler, kamu görevlileri için geliştirilen davranış kurallarının temel unsurlarını yansıtmaktadır (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 232).

Etik yönetim anlayışının temel unsurları olan şeffaflık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının amaçlarından birisi de kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların göz ardı edilmeyip, bildirimini yapılarak etik sorunlarının çözümlenmesinin sağlanmasıdır.

Bu bağlamda çıkar çatışması politikası araçlarından birisi olan etik dışı faaliyetlerin gizli kalmayıp, açıklanması demokrasinin gelişimi için faydalıdır. İhbar etme ve diğer beyan uygulamaları, kamu yönetiminde görevi kötüye kullanma durumlarının ortaya çıkarılmasında önemli bir araç olarak işlev görürken, kamusal hedeflerin aleyhinde olan etik dışı ve kanunsuz faaliyetlerinin de ortadan kaldırılmasında yardımcı olur. Zamanla, etik faaliyetler, diğerlerinin haklarını korur ve mal ile hizmetlerin olması gereken yerlere gitmelerini sağlar (Yüksel, 2005a: 214).

Bu bağlamda, etik dışı davranışların göz ardı edilmeyip, yaptırımlarda bulunulması, etik ilke ve değerlerin kamuoyu tarafından bilinmesi, demokratik bir toplum için ve demokratik bir kamu düzeni için gerekli unsurlardır. Kamu yönetiminde şeffaflık ve

etik birbirini tamamlayan kavramlardır. Etik bir kamu yönetimi anlayışı için, şeffaf bir yönetim anlayışına ihtiyaç bulunmaktadır.

Şeffaf bir yönetim anlayışının ortaya konulması ile birlikte, etkili bir çıkar çatışması politikasının uygulanabilmesi için gerekli olan bir diğer önemli mekanizma, kamu yönetiminde etik anlayışının yerleştirilmesidir. Etik yönetim, demokrasiyi suiistimalden korur ve bunun ötesinde bilgiye ulaşımı sağlayarak, demokrasinin güçlenmesini sağlar. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yaptığı araştırmalarda, yüksek puan alarak üst sıralarda yer alan ülkelerin aynı zamanda demokratikleşme düzeyi en fazla olan ülkeler olması bu iddiayı güçlendiren bir örnektir (Yüksel, 2010a: 192-193).

Çıkar çatışması politikaları ile kamusal dürüstlüğün oluşturulması, demokrasinin korunması ve teşvik edilmesi de hedeflenmektedir. Diğer bir ifadeyle etkin ve çağdaş bir çıkar çatışması politikası, kamu sektöründe bütünlük ve dürüstlüğün uygulamaya konulmasında, demokratik bir kamu düzeninin hayata geçirilmesinde önemli bir mekanizma olarak değerlendirilebilir (OECD, 2005b: 6). Çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerle birlikte kamu görevlilerine yönelik etik eğitiminin yönetimde demokrasinin sağlanması noktasında etkili olabileceği söylenilebilir.

Şeffaflık, hesap verebilirlik, demokrasi gibi temel değerler, kamu yönetiminde uyulması gereken etik ilke ve değerler haline gelmiştir. Değerler ve ilkeler eksenli hazırlanan etik eğitimleri ile kamu görevlilerinin demokratik bilinç düzeylerinin artırılması amaçlanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 358-359).

Demokratik bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesi, kamu yönetimine güvenin sağlanması ve kamusal dürüstlüğün (bütünlük) sağlanması gibi önemli işlevleri yerine getiren çıkar çatışması politikaları kapsamında incelenmesi gereken bir diğer husus çıkar çatışması politikası çerçevesinde gerçekleştirilecek düzenlemelerin kimleri kapsayacağıdır.

2.4. Çıkar Çatışması Politikasının Kapsamı

Kamu yönetiminde çıkar çatışması politikasının kapsamına kamu görevlileri girmektedir. Hukuki statüleri, durumları birbirinden farklı olsa da, kamu kesiminde çalışan bütün görevliler geniş anlamda kamu görevlisidirler (Akgüner, 1992: 17). Hukuk devletinde yaşayan toplumlarda genel olarak bütün toplum bireylerine yüklenen

bazı görevler, kamu erki kullanılmak suretiyle, belli görevliler aracılığıyla yürütülür. Toplumdaki bütün bireyler adına yürütülen bu görevler, birer kamu görevidir; bu görevleri ifa eden kişiler de kamu görevlileridir. Kamu görevlisinin bu göreve seçimle veya tayin yoluyla getirilebilmesi mümkün olmakta, devamlı veya geçici olarak bu görevi yürütebilmektedir (Özgenç ve Şahin, 2002).

Kamu görevlileri, klasik olarak seçilmişler ve atanmışlar olarak iki tür sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bu sınıflamanın içerisine, seçilmiş görevlilerle (örneğin belediye başkanı, belediye ve il genel meclisi üyeleri vb.), atama yoluyla işbaşına gelen kamu görevlileri (hâkim, savcı, öğretim üyeleri, vali, kaymakam, öğretmen, vergi memuru, imam vb.) girmektedir. Atanmış memurların da kendi içerisinde iki gruba ayrılması mümkündür. Üst düzey kamu görevleri ya da siyasal makamlar olarak adlandırılan kadrolara siyasal iktidarlar tarafından atanan, kamu görevlileri ilk grubu oluştururken, bunların dışında kalan ve ilerlemeleri kıdem sistemine bağlı olan kariyer memurları ikinci grup içinde değerlendirilmektedir (Şen, 1998a: 168).

Seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri arasındaki farklılıklar şu şekilde sıralanabilir (Reed, 2008: 10; Gençkaya, 2009: 310):

- Seçilmiş kamu görevlileri, geçici, profesyonel olmayan ve yarı zamanlı olarak görev yaparlarken, atanmış kamu görevlileri, sürekli, profesyonel ve tam zamanlı olarak görevlerini icra etmektedir.
- Seçilmiş kamu görevlileri, seçimler aracılığıyla doğrudan halka ve yasama meclisine karşı hesap verirken, atanmış kamu görevlileri çalıştıkları kuruma karşı sorumludurlar ve kurumun belirlediği kurallar çerçevesinde hesap vermektedirler.
- Seçilmiş kamu görevlileri, görevleri gereği, geniş yelpazede birçok farklı görüşmelerde ve karar alma süreçlerinde rol oynayabilmektedir. Atanmış kamu görevlileri ise sadece makamları ile ilgili görüşmelere katılabilmektedir.

Seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin, kariyer yollarının farklı olması, çeşitli grupların bu kamu görevlileri üzerindeki baskıların ayrı olması gibi nedenlerle bu kamu görevlilerini etik dışı davranışlara yönlendiren sebepler farklı olmaktadır (Steinberg ve Austern, 1996: 84). Etkin ve çağdaş bir çıkar çatışması politikasının, devamlı ve geçici

statüde görev yapan hem atanmış hem de seçilmiş tüm kamu görevlilerini kapsamı daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

Diğer bir ifadeyle, gerçekleştirilen düzenlemeler, seçilmiş ve atanmış bakanlar kurulu üyeleri dâhil olmak üzere yürütme erkindeki tüm kamu görevlilerini kapsamalıdır. Çıkar çatışmasına yönelik düzenlemelerde atanmış ve seçilmiş kamu görevlilerine yönelik bazı farklılıkların göz önünde tutulması uygun olacaktır. Seçilmiş kamu görevlileri için-geçici süre ile görev yaptıkları ve görev alanları daha geniş olduğundan-, atanmış diğer bir ifadeyle profesyonel kamu görevlilerine göre daha az sıkı yasal düzenlemeler ve sınırlamalar getirilebilmesi mümkündür. Yönetmelik karar alma süreçlerine müdahil olmalarının ve kendi çıkarına göre hareket etmelerinin önlenmesi için seçilmiş kamu görevlilerinin, kamu görevi dışında başka işlerde çalışmasına yönelik kısıtlamalara gidilmesi mümkündür (Reed, 2008: 10-11). Örneğin Türkiye’de belediye meclis üyeleri aynı zamanda avukat, eczacı, müteahhit, mimar vb. görevlerini de yürütmektedir. Bu kişiler karar alırken, kendi iş çevrelerinden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenebilmektedir. Seçilmiş kamu görevlilerine yönelik çıkar çatışması düzenlemelerinde bu hususların göz önünde bulundurulması hareket edilmesi daha uygun olacaktır.

Çıkar çatışması durumlarına yönelik geliştirilen politikalar birçok ülkede genel olarak tüm kamu görevlilerini kapsarken, bazen spesifik (özel) olarak belli gruplar için de düzenlemeler gerçekleştirilebilmektedir. Bazı ülkelerde, tüm kamu görevlilerinin uymaları gereken genel standartların yanı sıra bazı gruplar ve hassas alanlarda çalışanlar için ayrıca düzenlemelere gidilmektedir. Yargı mensupları, denetim elemanları, üst düzey bürokratlar, vergi ve gümrük idaresi gibi yüksek oranda çıkar çatışması riski olan alanlarda görev yapanlar için ek ilkeler belirlenmiştir (OECD, 2001: 147; Yüksel, 2010a: 105).

Çıkar çatışmasının kapsayacağı alanın tespit edilmesinden sonra bir diğer önemli konu da çıkar çatışmasının önlenmesinde kullanılacak araç ve mekanizmaların neler olabileceğinin belirlenmesidir.

2.5. Çıkar Çatışması Politikasının Uygulanmasında Yararlanılacak Mekanizmalar

Çıkar çatışmasının tanımlanması bir sorun değildir. Asıl önemli olan husus; çıkar çatışmasının tespit edilmesi, önlenmesi ve durdurulmasıdır (Patterson, 2003: 71). Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önüne geçilebilmesinde en önemli mekanizmalardan birisi, özel çıkar ile kamu çıkarı arasında çatışma olan tüm alanlarda, kamu görevlilerinin davranış kurallarına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesidir (Yüksel, 2010a: 103). Bununla birlikte, kamu görevlilerine yönelik etik eğitimi, kamu yönetiminde etik kültürün yerleştirilmesi çabaları çıkar çatışmasını önlemede etkili olabilecek diğer araçlardır. Bunların yanında, hesap verebilir ve şeffaf bir yönetim anlayışını hayata geçirilmesi, kamusal çıkarların beyanı ve ihbarcılık mekanizmasının teşvik edilerek uygulamaya konulması, dış denetim mekanizmaları olarak sivil toplum kuruluşları ve kamuoyu denetimi ile çıkar çatışması durumlarının başlamadan önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

Birçok ülkede çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler genel anlamda etik düzenlemelerin içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda çıkar çatışması politikası genel anlamda etik politikası ile birlikte değerlendirilmektedir. Çıkar çatışmasını önlemeye yönelik mekanizmalarla etik yönetimin tesis edilmesinin amaçlandığı söylenilebilir. Bu bağlamda, çalışmanın bu kısmında etik altyapıyı sağlamaya yönelik olarak uygulamaya konulan yasal ve kurumsal düzenlemeler, çıkar çatışması perspektifinden değerlendirmeye tabi tutulmaktadır.

2.5.1. Kurumsal Düzenlemeler: Etik Kurul ve Komisyonları

Kamu yönetiminde etik altyapının sağlanması için gerekli olan ilke ve standartları belirleyecek ve bu ilke ve standartların uygulanmasını sağlayacak ulusal düzeyde görev yapacak etik kurullara ihtiyaç bulunmaktadır. Etik kurullarının, muhtemel etik ikilemler konusunda kamu görevlilerini yönlendirerek, onlara rehberlik etme ve etik yasalarının hazırlanmasında öncü rol oynama işlevleri bulunmaktadır (Şen, 1998a: 143). Ayrıca, bağımsız etik kurulları oluşturarak ortaya çıkabilecek çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesi de mümkün olabilir.

Çıkar çatışması durumlarının sadece tanımlanarak yasal düzenlemelere gidilmesi yetmemekte, farklı veya az bilinen çıkar çatışması durumları ile mücadele edebilmek

için etik kurullarının oluşturulması da gerekmektedir. Etik kurullarının, kamu kurumlarına görüş, öneri ve tavsiyede bulunma işlevleri ile birlikte etik dışı davranışlara yönelik inceleme/araştırma yürütme görevleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda, etik kurulları aracılığıyla aşağıdaki işlevler yerine getirilebilir (Zimmerman, 2001: 224)

- Etik dışı davranışlar ve çıkar çatışmaları ile ilgili, bilinmeyen alanlar konusunda fikir beyan etme,
- Kamu görevlilerinin uygun olmayan -etik dışı- davranışlarını raporlama/bildirme,
- Etik dışı davranışlara yönelik soruşturma gerçekleştirme.

Kamu kurumlarının muhtemel kuraldışı ve etik dışı davranışların önlenmesinde etkili olan bu kurullar aracılığıyla gerçekleştirilen kontrollerin, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını önlemeye yardımcı olacağı da söylenilmektedir (Öztürk, 2003: 133). Etik kurullarının, resmi makamlara ve yasama organına etik kodlarla ilgili önerilerde bulunarak ek bir hizmet gerçekleştirilebilmesi de mümkündür (Zimmerman, 2001:224).

Bununla birlikte, oluşturulacak etik kurullarının etkinliğinin sağlanabilmesi için, siyasi etkilerden bağımsız olarak görev yapabilecek bir yapı olarak kurulması ve bu kurullarda siyasi etkilere açık kişilerin görev almasına yönelik kısıtlamalar getirilmesinin önemli bir gereklilik olduğu söylenilebilir. Kurul üyelerinin sorumlulukları ve görevleri, açık bir şekilde beyan edilmeli ve kamuoyuna duyurulmalıdır. Bu kurulların etkili bir şekilde faaliyet gösterebilmeleri için ihtiyaca göre personel istihdam edilmeli ve gerekli mali imkânlar da sağlanmalıdır. Diğer taraftan, bu kurulların, etik ilke ve standartları ihlal ettiği belirlenen görevlilere cezai müeyyideler uygulayabilmesi, soruşturmalarla ilgili belge ve bilgileri isteyebilmesi için düzenleme getirilmelidir (Şen, 1998a: 143). Buradan hareketle kurumun hem mali hem de idari anlamda özerkliğinin olması ve vermiş olduğu kararların kamuoyuna duyurulması yoluyla kamuoyu denetiminin sağlanması, kurumun bağımsızlığı için önemli diğer hususlardır.

Etik yönetim sağlanması ve çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesi amacıyla oluşturulmuş olan etik kurulları bazı ülke örnekleri üzerinden incelenmektedir. İncelenecek ülkelerden ilki ABD'dir. ABD'de 1978 yılında çıkarılan Federal Hükümet Etik Yasası (The Federal Ethics in Government Act) ile Devlet Etiği Ofisi (Office of Government Ethics)" kurulmuştur (Zimmerman, 2001: 224). Bu ofis, merkezi bir

kuruluş olarak görev yapmakta, eyaletlerde ise etik kurulları faaliyet göstermektedir. Söz konusu kurum, etik standartlarla ilgili yönetmeliklerin hazırlanmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Bunun dışında, bu kurum vasıtasıyla çıkar çatışmalarını önlemeyi içeren politikalar geliştirilmekte ve kamu görevlilerinin mal varlıklarına yönelik beyanları izlenmektedir. Bununla birlikte, kurul tarafından kamu görevlilerinin karşılaşılabilecekleri muhtemel etik ikilemlerin çözümüne yardımcı olmak üzere, eğitim materyalleri hazırlanarak dağıtımı yapılmaktadır (Şen, 1998a: 143-144).

Avustralya’da ise 1988 yılında kabul edilen Yolsuzluğu Önleme Komisyonu Kanunu (Independent Commission Against Corruption Act) ile Yolsuzluğu Önleme Komisyonu (Independent Commission Against Corruption) oluşturulmuştur. Kurul tarafından hazırlanan spesifik bazı raporlarda (Practical Guide to Corruption Prevention ve Identifying and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector vb.) ve yıllık faaliyet raporlarında çıkar çatışması konusuna önemli yer ayrılmaktadır. Kurul hem yolsuzlukla mücadele etmekte hem de etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına yönelik soruşturma ve araştırma yürütmektedir. Kurul, yolsuzluk ve çıkar çatışması durumlarına yönelik yaptırım işlevini de yerine getirmektedir (<http://www.icac.nsw.gov.au/>, 2013).

Kanada’da da benzeri işlev ve faaliyetleri yerine getiren Etik Danışmanlığı Ofisi (The Office of Ethics Counsellor) 1994 yılında kurulmuştur. Kurul, kamu görevlilerinin karşılaşacakları çıkar çatışmalarını önlemek, karşılaştıkları etik ikilemleri çözmek için tavsiyelerde bulunmakta ve etik ilke ve davranışların benimsetilmesine yönelik eğitim faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte, ofisin etik ilke ve kodların ihlaline yönelik şikâyetleri inceleme yetkisi de bulunmaktadır (OECD, 2003: 76).

İngiltere’de ise kamuda etik yönetimin sağlanması ve etik ilke ve standartların belirlenmesi amacıyla, 1994 yılında “Kamusal Yaşam Standartları Komitesi (Committee on Standards in Public Life)” adı altında bir kurum oluşturulmuştur (Sampford ve Preston, 2003: 165-166). Bağımsız bir kamu kuruluşu olarak faaliyet gösteren komite, kamu yönetiminin bütününde etik standartlar çerçevesinde hükümete tavsiyelerde bulunmaktadır. Komite ayrıca, kamu kurumlarının faaliyetlerini izleme ve rapor verme işlevlerini de yerine getirmektedir (<http://www.public-standards.gov.uk>, 2013).

Türkiye’de ise 2004 yılında, “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla “Kamu Görevlileri Etik Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul tarafından çıkar çatışması durumlarını da kapsayan etik ihlal kararları verilmekte, ilke kararları ve etik eğitimler aracılığıyla çıkar çatışması durumları konusunda bilgilendirme faaliyetinde de bulunmaktadır.

Bu beş ülke ilgili bilgileri bir bütün halinde incelemek için oluşturulan Tablo 2’de, ABD, İngiltere, Avustralya, Kanada ve Türkiye’de faaliyet gösteren etik kurulları ile ilgili bilgilere yer verilmiştir.

Tablo 2: Avustralya, İngiltere, ABD, Kanada ve Türkiye’de Etik Kurulların Karşılaştırılması

	Tavsiye İşlevi	Yaptırım İşlevi	Re’sen Araştırma Soruşturma İşlevi	Bütçesi/Gelir Kaynakları
Avustralya (ICAC)	Var	Var	Var	Var
İngiltere	Var	Yok	Yok	Yok
Amerika (Federal)	Var	Yok	Yok	Var
Kanada (Federal)	Var	Var	Var	Var
Türkiye	Var	Yok	Var	Yok

Kaynak: Demmke, vd., 2007: 87’den ve KGEK, 2012: 8’den derlenerek oluşturulmuştur.

Etik kurullarının en önemli işlevi tavsiye niteliğinde görüş belirtmesidir. Tablo 2’de görüleceği üzere belirtilen ülkelerin tümünde etik kurulları, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ve kamu görevlilerine yönelik tavsiye işlevini yerine getirmektedir. Tavsiye işlevini yerine getiren bu kurullar aracılığıyla, çıkar çatışması durumları ve etik dışı davranışlar ile ilgili bilgilendirme faaliyetinde bulunmaktadır.

Etik kurullarının tavsiye işlevi ile birlikte yaptırım gücünün de olması etik yönetim için önemli bir gerekliliktir. Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarına yönelik cezai müeyyidelerin uygulanması için, etik kurulların yasal olarak yaptırım hakkı bulunmalıdır. İncelenen ülkeler içinde, Avustralya, Kanada hariç diğer ülkelerde faaliyet gösteren Etik Kurullarının yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Etik kurulları başvuru ve şikâyet yoluyla etik dışı davranışları inceleyebildiği gibi, kendiliğinden harekete geçerek de, ilgili kamu görevlileri hakkında inceleme ve soruşturma yürütebilmektedir. Türkiye, Avustralya ve Kanada’da faaliyet gösteren etik

kurullarına re'sen inceleme ve soruşturma yetkisi verilmiştir. Burada üzerinde durulması gereken bir diğer önemli husus, İngiltere ve Türkiye hariç diğer ülkelerdeki kurulların kendilerine ait bütçeleri ve gelir kaynaklarının bulunmasıdır. Türkiye'de, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermekte ve kendine özgü bütçesi bulunmamaktadır.

Tablo 3'de ise Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde farklı alanlarda görev yapan etik kurulları ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Söz konusu ülkelerde Hükümet, Parlamento, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay ve Merkez Bankası bünyelerinde etik komiteleri kurulmuştur. Bu beş kurumun tamamında etik komitesinin var olduğu, hiçbir AB ülkesi bulunmamaktadır. Çoğu ülkede, etik komiteleri, parlamento içinde tesis edilmiştir. Bazı AB üyesi ülkelerde resmi etik komiteleri bulunmamaktadır. Etik komitelerin yetkileri bazı durumlarda kanunla düzenlenmiştir. Letonya'da yargısal disiplin komiteleri kanuna ve yönetmeliğe dayandırılarak oluşturulmuştur (Demmke, vd., 2007: 90-91). Slovenya'da Anayasa Mahkemesi hariç hiçbir kurumda etik komitesi bulunmamaktadır. Fakat bu ülkede, Yolsuzluğun Önlenmesi Kanunu'na göre Yolsuzluğu Önlenmesi Komisyonu oluşturulmuştur; bu komisyonun kapsamına Parlamento ve Hükümet girmektedir.

Tablo 3: AB'ye Üye Ülkelerde Etik Kurulları

	Hükümet/Kamu Yönetimi	Parlamento	Anayasa Mahkemesi/ Yargıtay	Sayıştay (Denetçi Mahkeme)	Merkez Bankası
Almanya	0	0	1	0	1
Avusturya	1	1	0	0	0
Belçika	0	0	0	0	0
Bulgaristan	0	-	0	0	0
Çek Cumhuriyeti	-	-	0	1	-
Danimarka	0	1	0	0	0
Estonya	1	0	1	0	0
Finlandiya	0	0	0	-	-
Fransa	0	0	0	1	0
Hollanda	0	0	0	0	0
İngiltere	1	1	-	-	-
İrlanda	1	1	0	-	1
İspanya	1	1	0	0	0
İsveç	0	0	-	0	0
İtalya	0	0	-	-	1
Kıbrıs	0	1	-	-	0
Letonya	0	1	1	1	1
Litvanya	0	1	0	0	0
Lüksemburg	0	-	0	0	-
Macaristan	0	1	0	0	1
Malta	-	-	-	-	-
Polonya	0	1	1	0	0
Portekiz	0	1	0	0	0
Romanya	0	1	0	-	0
Slovakya	-	-	-	-	-
Slovenya	0	0	1	0	0
Yunanistan	-	-	1	0	-
Toplam	5	12	6	3	5

0: Yok 1: Var - : Bilinmiyor

Kaynak: Demmke, vd., 2007: 91'den derlenerek oluşturulmuştur.

Ulusal etik kurulları ile birlikte kamu kurumlarında etik komisyonlarının oluşturulması, etik dışı davranışların önlenmesi için önemli bir diğer araç olarak değerlendirilebilir. Kamu kurumlarında oluşturulacak etik komisyonları aracılığı ile etik ilke ve standartların spesifik olarak belli kurumların hizmet alanlarına yönelik belirlenmesi mümkün olacaktır. Kurumlar bünyesinde oluşturulacak olan etik komisyonlarının bazı işlev ve yetkileri yerine getirmesi mümkündür. Kuruma özgü etik problemlere ilişkin etik ilke ve standartları tespit ederek, ortaya çıkması muhtemel etik ikilemlerin çözümünde yol gösterici işlevi gören etik komisyonları aracılığıyla, -bilgi edinmek isteyen kurum personeli için- danışma ve tavsiye işlevi de yerine getirebilir. Bununla

birlikte, kurum içindeki etik ihlallerin ve çıkar çatışması durumlarının bu komisyonlara bildirilmesi mümkündür (Şen, 1998a: 143). Etik komisyonları aracılığıyla, hem çıkar çatışmaları hem de yönetimde etik konularında kamu görevlilerinin bilgi düzeylerinin ve farkındalıklarının artırılması amacıyla seminer çalışmaları ve diğer eğitim faaliyetleri yürütülebilir.

Türkiye’de de Etik Yönetmeliği ile kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek” (md.29) üzere etik komisyonları oluşturulmuştur. Bu komisyonlar aracılığıyla kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarının ve çıkar çatışması durumlarının azaltılması amaçlanmaktadır.

2.5.2. Etik İlke ve Standartlar

Genelde etik bir kamu yönetimi tesis edilmesinin, özelde ise çıkar çatışması politikasının en önemli araçlarından birisi, yukarıda sözü edilen etik kurulları veya komisyonları tarafından belirlenen etik ilke ve standartlar (code of ethics) dır. Kamu görevlilerinin uyması gereken davranış kuralları olarak kabul edilen etik ilke ve standartların içinde, çıkar çatışmasına yönelik düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır (Whitton, 2009: 238; Zimmerman, 2001: 222). Çıkar çatışmasını önlemek ve onunla mücadele edebilmek için, etik davranış ilkelerinin, çıkar çatışmasını kapsayacak şekilde oluşturulması önemli bir gerekliliktir (Seguiti, 2009: 178).

Etik ilke ve standartlar içerisinde çıkar çatışması durumları belirtilmekte, kamu görevlilerinin söz konusu çıkar çatışmaları ile karşı karşıya kaldıklarında nasıl hareket edecekleri ortaya konulmakta ve çıkar çatışması durumunda uygulanacak yaptırımlara yer verilmektedir.

Etik kodlar aracılığıyla, hediye ve menfaat kabul etme, kamu mal ve kaynaklarının özel işler için kullanımı, resmi görevde elde edilen bilgilerin özel çıkar için kullanımı, görev sonrası ve görev dışı istihdam, kendisine veya yakınlarına özel çıkar sağlama (Zimmerman, 2001:223; Yüksel, 2010a: 71) konularında yasaklama ve kısıtlamalara gidilmektedir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin benimsenmesi ve bu ekseninde etik standartların, etik kodların uygulamaya konulması ve etik yasaların hayata geçirilmesi, etik yönetimin tesisinin temel unsurlarıdır. Bunun dışında etik yasalarla uyumlu bir şekilde çıkar çatışması politikası çerçevesinde, çıkar çatışmasını önlemeye yönelik etik standartların ve yasal düzenlemelerin oluşturulmasının önemli bir gereklilik olduğu vurgulanabilir.

Kamu yönetiminde etik ilke ve standartlar, etik kodlar ve etik yasaları aracılığıyla çıkar çatışması konusunun düzenlenmesi mümkündür (Zimmerman, 2001:221). Bu bağlamda çıkar çatışmasına yönelik düzenlemelere, etik yasalarda yer verilmesi önemli bir husustur.

2.5.3. Etik Yasaları

Etik ilke ve standartların, etkili olabilmesi için yasal düzenleme (yasa veya yönetmelik haline) getirilmesi gerekmektedir. Etik yasalarının (ethics legislation), “kamusal çıkarların korunmasında çaba sarf etmek isteyenlere rehberlik ederken, kişisel çıkarların peşinde koşanları belirleme ve yakalamada yardımcı olma” işlevini de yerine getirebileceği söylenilebilir. Etik yasalarının nasıl hazırlanacağı ve kapsamının ne olacağı konusunda iki farklı yaklaşım bulunmaktadır (Şen, 1998a: 130):

- Etik yasasının, spesifik cezalarla birlikte yasaklamaları içerecek bir biçimde hazırlanmasının uygun olacağını belirten ilk yaklaşımda; davranış standartları, yasa tarafından belirlenmekte ve yasa tüm kamu görevlilerini kapsamına almaktadır.
- Etik yasasının, açıklama esasına göre düzenlenmesinin uygun olacağını vurgulandığı ikinci yaklaşım ise; temel olarak, kamu görevlilerinin kendi kendilerine dürüst davranacaklarına dair beyanda bulunmaları esasına dayanmaktadır. Kamu görevlilerinin yaptıkları bu beyanların, kamuoyu ve medya tarafından dikkatle takip edileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte, oluşturulacak etik yasasında mal beyanında bulunma, hediye kabulü ve kayırmacılık gibi konularla ilgili ilkeler belirlenmekte, kamu görevlilerinin bu ilkelere uygun davranışlarda bulunmaları beklenmektedir.

Birinci yaklaşım, kurallara dayanan etik rejim ve kural temelli çıkar çatışması politikası kapsamında ele alınabilirken, ikinci yaklaşım ise dürüstlüğe dayalı etik rejim ve ilke temelli çıkar çatışması politikaları çerçevesinde değerlendirilebilir niteliktedir.

Etik yasalarının hazırlanmasında üzerinde durulması gereken bir diğer husus, yasanın kimin tarafından hazırlanacağıdır. Parlamento tarafından kabul edilecek yasanın hazırlanması sırasında, kamu görevlilerinin, bağımsız uzmanların, üniversite öğretim üyelerinin veya vatandaşların görev alması (Şen, 1998a: 131), katılımcılık açısından önem taşımaktadır. Kendilerinin hazırladıkları bir yasanın, kamu görevlileri tarafından daha kabul edilebilir olduğu da bir gerçektir. Bununla birlikte, etik yasası çalışanlardan oluşan bir kurul tarafından yazılacaksa, bu kurulda yönetimin farklı birimlerinden ve düzeylerinden kişilerin bulunmasının gerekliliğinin altı çizilebilir (Steinberg ve Austern, 1996: 134-135).

Çıkar çatışması politikası çerçevesinde hazırlanacak etik yasalarında; hem gerçek çıkar çatışmaları ve hem de potansiyel çıkar çatışması durumları belirtilmelidir. Kamu görevlileri için hazırlanacak bir etik yasasında, asgari belli hususlar düzenlenmelidir. Etik yasasında çıkar çatışması ile ilgili bulunması gereken konular şu şekilde sıralanabilir (Steinberg ve Austern, 1996: 135; Şen, 1998a: 132-134):

- Yasanın kimlere uygulanacağı (tam zamanlı – yarı zamanlı çalışanlar, danışmanlar, seçilmiş – atanmış kamu görevlileri gibi),
- Çıkar çatışması durumları (hediye kabulü, seyahatler, kamu dışında çalışma (ikinci iş), kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalara, kayırmacılık, toplantılara katılma ücretleri ve ofisin uygunsuz bir biçimde kullanılması gibi),
- Mal beyanında bulunma ile ilgili düzenlemeler,
- Etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ihbar edilmesi gerektiği,
- İhbarcılarının korunması
- Çıkar çatışmasına yönelik yaptırımlar ve ceza vermeye yetkili makamlar,

Çıkar çatışması konusu birçok ülkede temel yasal düzenlemelerde, ikincil düzenlemelerde (tüzük, yönetmelik, yönerge vb.), etik kodlarda ve yasal olmayan diğer

belgelerde (toplu sözleşme, kılavuz ilkeler ve tavsiyeler vb.) kendisine yer bulmuştur (OECD, 2003: 45-48; Yüksel, 2010a: 105-106; Sherman, 1998: 24; Bernier, 2002: 116):

- *Çek Cumhuriyeti*: Kamu Görevlileri Etik Kodu (Code of Ethics for Public Servants),
- *İtalya*: Kamu Çalışanları için Etik Davranış Kuralları (Code of Conduct for Government Employees),
- *Polonya*: Kamu Hizmetleri Kanunu (Civil Service Act)
- *Avusturya*: Kamu Hizmeti Kanunu (Civil Service Code) ve Ceza Kanunu (Criminal Code)
- *İzlanda*: Devlet Memurları Kanunu (Government Employees Act) ve Kamu Yönetimi Kanunu (Public Administration Act),
- *Yunanistan*: Kamu Çalışanları Yasası (Code of Civil Servants),
- *Avustralya*: Kamu Yönetimi Etiği Yasası (Public Sector Ethics Act),
- *Almanya*: Federal İdarede Yolsuzluğun Önlenmesi Hakkında Yönerge (Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration),
- *Japonya*: Ulusal Personel Kurumuna Yönelik Kurallar (Rules of the National Personnel Authority),
- *Kanada*: Çıkar Çatışması ve Kamu Görevlilerine Yönelik Görev Sonrası İstihdam Kodları (Conflict of Interest and Post-Employment Code of Public Office Holders),
- *İrlanda*: Kabine El Kitabı (Cabinet Handbook),
- *İngiltere*: Kamu Hizmeti Yasası (The Civil Service Management Code).
- *ABD*: Rüşvet ve Çıkar Çatışması Yasası (Bribery, Graft, and Conflicts of Interest), Devlet Memurları ve Çalışanları İçin Etik Davranış İlkeleri (Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees) ve Kamu Görevlileri İçin Etik Davranış Standartları (Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch).

Yukarıda da görüleceği üzere ABD’de çıkar çatışmasına yönelik ilkeler ve kurallar, hem kanunla, hem de etik kodlarla düzenlenmiştir (Yüksel, 2010a: 105-106). ABD’de çıkar çatışmasına yönelik düzenlemelerle, kamu görevlilerinin ve çalışanlarının en yüksek etik standartlara uygun hareket etmeleri amaçlanmıştır. Bununla birlikte, çıkar çatışması yasaları, kamu görevlilerinin kamusal faaliyetlerden haksız menfaat elde etmelerini önlemek ve bir bütün halinde kamusal dürüstlüğün teşvik edilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Çıkar çatışmasına yönelik yasal düzenlemelerle, kamu görevlilerinin kendi özel çıkarları için özel bilgileri kullanmaları, tedarikçilerden komisyon ve hediye kabul etmeleri yasaklanarak, kamu görevlileri çıkar çatışması doğma ihtimali olan durumlardan uzak tutulmak istenmektedir (Zimmerman, 2001: 221).

Tablo 4’de, Avrupa Birliği’ne üye ülkelerde ve Türkiye’de kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda hangi alanlarda düzenlemelerin bulunduğu dair bilgilere yer verilmiştir. İncelenen ülkelerin büyük bir kısmında yasalarda veya etik kodlarda finansal çıkar beyanına yönelik düzenlemelerin yer aldığı dikkati çekmektedir. Danimarka, İrlanda, İspanya ve İsveç’te finansal çıkar beyanının hem yasa ve hem de etik davranış kodlarında düzenlendiği görülmektedir.

Bununla birlikte, mal beyanı ve çıkarların kayıt altına alınması konusu ele alındığında, birçok ülkede bu hususun sadece yasa ile düzenlendiği dikkati çekmektedir. Fransa, Hollanda, İtalya ve Almanya’da bu konuda yasa ve etik kodlarda bir düzenleme gerçekleştirilmediği tespiti göze çarpmaktadır.

Çıkar çatışmasının önlenmesi bakımından, kamu görevlileri sadece kendileri ile ilgili olan çıkarları değil aynı zamanda eşlerinin faaliyet ve çıkarlarını bildirmekle de yükümlüdürler. Bu bağlamda, eş faaliyet ve çıkarlarına yönelik düzenlemelerin, incelenen ülkelerin büyük bir kısmında yasalarda veya etik kodlarla uygulamaya konulmuştur. İrlanda ve İspanya’da bu husus hem yasa ve hem de etik davranış kodlarında düzenlenmiştir.

Tablo 4: AB'ye Üye Ülkelerde ve Türkiye'de Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yönelik Düzenlemeler

	Finansal Çıkar ve Mal Varlıklarının İlanı	Mal Beyanı/Çıkarların Kayıt Altına Alınması	Hediye Kabulü ve Sınırlamalar	Görev Sonrası İstihdama Yönelik Kısıtlamalar	Tarafsızlık ve çıkar çatışmasına yönelik genel kurallar	Meslek (görev) gizliliği	Kamu Görev ve Faaliyetlerinin Uyuşmazlığa Yönelik Kısıtlamalar	Eş Faaliyet ve Çıkarlarının Düzenlenmesi
Almanya	0	0	3	0	0	1	1	0
Avusturya	1	1	1	0	1	1	1	0
Belçika	1	1	0	3	3	1	1	0
Bulgaristan	1	1	3	1	3	1	3	1
Çek Cumhuriyeti	-	-	-	-	-	-	-	-
Danimarka	3	1	1	0	1	1	3	2
Estonya	1	1	1	0	1	1	1	0
Finlandiya	1	-	3	0	3	1	1	2
Fransa	2	0	0	0	1	1	1	0
Hollanda	2	0	0	0	2	1	2	0
İngiltere	2	1	2	2	2	2	2	2
İrlanda	3	1	3	2	2	2	2	3
İspanya	3	1	3	3	3	3	3	3
İsveç	3	1	3	0	1	1	1	2
İtalya	1	0	-	1	1	-	1	1
Kıbrıs	1	1	1	1	2	1	0	2
Letonya	1	1	1	1	1	1	1	1
Litvanya	1	1	1	1	1	1	1	1
Lüksemburg	-	-	0	-	-	-	-	-
Macaristan	1	1	2	0	1	1	1	0
Malta	-	-	-	-	-	-	-	-
Polonya	1	1	1	1	1	1	1	1
Portekiz	1	1	-	1	1	1	1	1
Romanya	1	1	-	-	1	1	1	1
Slovakya	-	-	-	-	-	-	-	-
Slovenya	1	1	1	0	2	3	1	1
Yunanistan	-	-	-	-	-	-	-	-
Türkiye	0	3	3	3	2	3	0	1

-: Bilinmiyor/uygulanmıyor

0: Düzenlenmemiş

1: Yasa ile düzenlenmiş

2: Etik davranış kodlarında düzenlenmiş

3: Hem yasa ile hem de etik davranış kodlarında düzenlenmiş

Kaynak: Demmke vd., 2007: 150-155'den derlenerek oluşturulmuştur.

Çıkar çatışması durumlarını önlemede etkili olabilecek bir başka konu ise, hediye kabulü ve buna yönelik sınırlamalardır. İncelenen ülkelerin 16'sında kamu görevlilerine yönelik verilecek hediyelere yönelik kısıtlamalara yasal düzenlemelerde yer verilmiştir.

Almaya, Bulgaristan, Finlandiya, İrlanda, İspanya ve İsveç'te hediye sınırlaması konusu hem yasa da, hem de etik kodlarda düzenlenmiştir.

Çıkar çatışmasının önüne geçilmesinde etkili olacak bir başka konusu ise, tarafsızlık ve çıkar çatışmasına yönelik genel ilkelerin varlığıdır. AB'ye üye ülkelerin 21'inde bu husus yasa veya etik kodlarla düzenlenmiştir. Finlandiya ve İspanya'da bu konu hem yasa ile hem de etik kodlarda kendine yer bulmuştur.

Kamu görevlilerinin mesleki gizliliklerine ilişkin düzenlemeler ile kamu görev ve faaliyetlerinin uyuşmazlığına yönelik kısıtlamalar da söz konusudur. Mesleki gizlilik konusu 21 ülkenin; görev ve faaliyetlerinin uyuşmazlığı konusu ise 17 ülkenin yasa veya etik kodlarında düzenlenmiştir.

AB üyesi ülkeler içerisinde, Bulgaristan, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Polonya ve Portekiz'de yasa ile İngiltere ve İrlanda'da etik kodlarla; Belçika ve İspanya'da hem yasa hem de etik kodlarda görev sonrası istihdam konusu düzenlenmiştir. Bu ülkeler dışında, 9 ülkede görev sonrası istihdamla ilişkin sınırlandırmalara yönelik düzenlemelere yer verilmemiştir.

Türkiye'de ise çıkar çatışmasına yönelik olarak, hediye kabulü ve sınırlandırılması, görev sonrası istihdamla yönelik kısıtlamalar, mesleki gizlilik, mal beyanı ve çıkarların kayıt altına alınması konuları hem yasa hem de yönetmelikle düzenlenmiştir. Eş faaliyet ve çıkarları konusu yasa ile tarafsızlık ve çıkar çatışmasına yönelik genel ilkeler ise yönetmelikle belirlenmiştir. Kamu görevlilerinin mal bildirimini verme zorunlulukları yasal düzenlemelerde kendisine yer bulurken, çıkar beyanı hususu yasa veya etik kodlarla düzenlenmemiştir.

Çıkar çatışması politikasının oluşturulmasında, yararlanılacak bir diğer mekanizma kamu yönetiminde etik eğitiminin sağlanmasıdır. Çıkar çatışması durumlarının önüne geçilebilmesi için etik konusunu odak noktasına alan eğitim anlayışının önemine vurgu yapılması gerekmektedir.

2.5.4. Etik Eğitimi

Etik eğitimi, çıkar çatışması politikasının tamamlayıcı ve etkili bir unsurudur (Seguiti, 2009: 178). Çıkar çatışması politikası kapsamında hazırlanan etik ilke ve standartlar ile

etik değerlerin kamu görevlilerince kabul edilip benimsenmesi etik eğitimleri yoluyla sağlanabilmektedir. Diğer bir anlatımla, etik dışı davranışların ve çıkar atışması durumlarının engellenmesi amacıyla ortaya konulan düzenlemeler hakkında kamu görevlilerinin bilgi sahibi olabilmeleri için etik eğitimine önem verilmesi gerekmektedir.

Çoğu kamu görevlisi, çıkar çatışmasına yönelik yasal mevzuat konusunda genel hatlarıyla bilgi sahibidir; ancak söz konusu yasaların nasıl yorumlanacağı, karşılaşılan çıkar atışması durumlarında nasıl davranılacağı, hangi davranışların mesleğine uygun olduğu, hangilerinin olmadığı gibi konularda tam olarak bilgi sahibi değildir. Bu kamu görevlilerinin, çıkar atışması durumları ile karşı karşıya kaldığında özel çıkarlarını tercih etmeleri, yani etik dışı davranmaları imkân dâhilindedir.

Kamu görevlilerinin çıkar atışması durumlarına aykırı davranışlarının iyi düzenlenmiş eğitim programları aracılığıyla azaltılması mümkündür. Etik eğitimi ile farkındalık oluşturarak kişilerin ahlak çerçevesinde kendi kendilerine yargılama yapabilecek duruma gelebilmeleri amaçlanmalıdır. “Gözlerimi kaparım ödevimi yaparım” mantığından sıyrılıp, “gözlerimi aarım ödevimi (görevimi) yaparım” ilkesine göre hareket edilmesi noktasında etik eğitimi önemli bir yer tutmaktadır (Pehlivan, 1998: 157). Etik eğitimleri ile hedeflenen amaçlar genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Yoder ve Denhardt, 2001: 66):

- Etik konular ve etik problemlere dikkat çekilmesi veya farkındalığın kazandırılması,
- Kamu hizmetlerinde etik yönetimin teşvik edilmesi,
- Etik karar verme konusunda analitik düşünce becerilerinin kazandırılması,
- Kamu yönetiminde etik standartlar konusunda geniş çerçevede bilgi verilmesi,
- Etik yönetimin sağlanması noktasında rol model olarak etik liderliğin sağlanması,
- ıkar atışması konusunda kamu görevlilerinin haberdar olmalarının sağlanması.

Etik eğitimi aracılığıyla, kamu görevlilerinin, karşılaştıkları etik ikilemlerden ve etik sorunlardan haberdar olmaları ve bilgi sahibi olmaları sağlanabilir (Alada, 1994: 41-42). Bununla birlikte, karşılaşabilecekleri çıkar atışması durumları ile ilgili kamu

görevlilerinde farkındalık oluşturarak, bu tür durumlarla karşılaşılınca nasıl davranılması gerektiği konusunda bilgi aktarımında bulunulabilir.

Özellikle göreve yeni başlayan kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumlarından etkilenmemeleri için gerçekleştirilecek etik eğitimi şu hususlar kapsamında ele alınmalıdır (Steinberg ve Austern, 1996: 157, 162-163):

- Yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kurallar ve yöntemler ile bunlara uyulmadığında verilecek cezaların bildirilmesi,
- Kamu görevlilerinin karşılaştıkları veya karşılaşıacakları etik ikilemlerin belirtilmesi,
- Çıkar çatışmaları, kurum dışında çalışma, görev sonrası istihdam, hediye ve kayırmalar ile potansiyel çıkar çatışmaları hakkında bilgilendirmede bulunarak, bunlar karşısında çalışanların nasıl davranmaları gerektiğinin belirlenmesi.

Çıkar çatışması politikası çerçevesinde, kamu görevlilerine, göreve başlarken verilen etik eğitimi yeterli değildir; hizmet içi eğitim planlarında etik eğitimine “sürekli” olarak yer verilmelidir.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus, etik eğitiminin kimleri kapsayacağı ve farklı kamu görevlilerine yönelik etik eğitiminin gerekli olup olmadığıdır. Kamu görevlilerinin seçilmiş, atanmış ya da kariyer memuru olması, karşı karşıya kalacakları etik ikilemleri ve çıkar çatışmalarını farklılaştırmaktadır. Çünkü bu üç grup kamu görevlisini etik dışı davranışlara yönlendiren durumlar arasında farklılıklar bulunmaktadır (Şen, 1998a: 177). Bu nedenle düzenlenecek eğitimlerin içeriği, katılanların niteliğine göre belirlenmelidir.

Farklı sınıflardaki kamu görevlileri için verilecek eğitim, görev yaptıkları ve yetki sahibi oldukları alanlardaki özel riskler göz önüne alınarak belirlenmeli ve bunlara yönelik nasıl çözümler üretilebileceği konusuna ağırlık verilmelidir (Steinberg ve Austern, 1996: 158-159). Bu bağlamda, kamu görevlileri seçilmiş veya atanmış olmaları ya da kariyer kadrolarında görev yapma durumlarına göre sınıflandırılmalı ve hazırlanacak eğitim programları, bu sınıfların özellikleri dikkate alınarak uygulamaya konulmalıdır

Eğitimlerde, kamu kurumlarındaki mevcut işleyiş ve uygulamalar değeriendirilebilir, örnek olaylar ve senaryolar kullanılabilir, eğitimin düzenlendiği kuruma özgü spesifik etik sorunlar tartışılabilir, interaktif öğrenme tekniklerinden yararlanılabilir (Bernier, 2002: 119) ve eğitime katılanların karşılaştıkları çıkar çatışmaları analiz edilebilir.

Kamu yönetiminde, her düzeyde görülen etik sorunlarla birlikte, eğitimin düzenlendiği kuruma özgü spesifik etik sorunlara da yer verilmesi uygun olacaktır (Şen, 1998a: 176). Bu bağlamda, etik eğitimi programlarında kullanılmak üzere çıkar çatışması ve etik konusunda sorular ve örnek senaryolar hazırlanması da mümkündür. Örneğin, sizinle iş ilişkisi içinde olan birisi size tatil teklif etse kabul eder misiniz? Denetlediğiniz bir kurumun yöneticisi sizin toplantı ve ulaşım giderlerinizi karşılamak istiyor, ne yaparsınız? Resmi görev dışında, başka bir görev yapabilecek bir belge sahibisiniz, bu durum çıkar çatışması olarak değeriendirilebilir mi? Bu örneklerin çoğaltılması mümkündür. Eğitim programı düzenlenen kuruma özel örnekler sağlayarak, kamu görevlilerinin bu tür durumlar karşısındaki tutumları ölçülmeye çalışılır (Steinberg ve Austern, 1996: 160).

Hem görev başlangıcında, hem de görev süresince gerçekleştirilecek etik eğitimlerinde değışik araçlardan yararlanılması mümkündür. Kamu görevlilerine yönelik gerçekleştirilen etik eğitimlerinde, etik davranış standartlarını açıklayan broşürler verilmesi, etik eğitimlerinde veya gözden geçirme toplantılarında etikle ilgili yasal düzenlemelerin ilgililerle paylaşılması gerekli hususlardır (Steinberg ve Austern, 1996: 162). Kamu görevlileri tarafından etik ilke ve standartların tanınması ve duyurulması için, toplantı, tartışma, panel, forum, yazılı ve sözlü yayın ve uygulamalardan yararlanılabilir. Etik ilke ve standartların benimsenmesinde kullanılan bu araçlar etik eğitimi ile ilişkili uygulamalardır (Alada, 1994: 58).

Etik eğitimlerinin sonucunda bir değeriendirme yapılması da önemli bir husustur. Verilen eğitimlerin çıkar çatışmalarını önlemede ne derece etkili olduğu mutlaka araştırılmalı, eğitimin etkili olmadığı hususlar yeni eğitimlerin konusu yapılmalıdır.

Etik eğitimleri ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Örneğin ABD'de Devlet Etiği Ofisi (Office of Government Ethics), etik dışı davranışların ve karşılaşılan çıkar çatışması durumlarının önlenmesi noktasında etkin olarak işlev görmektedir. Ofis, çıkar çatışmasıyla ilgili kamu görevlilerinin bilgilendirilmesinde görsel ve basılı

materyallerden yararlanmaktadır. Çalışanlara ve yöneticilere çıkar çatışması yasaları ve yönetmeliklerine yönelik bilgilendirme ve gözden geçirme eğitimleri vermektedir (Steinberg ve Austern, 1996: 157). ABD’de etik eğitim programlarıyla, ülkedeki her federal kurum çalışanının, çıkar çatışmaları ile ilgili kanunlar ve davranış standartları konusunda bilinçlendirilmesi hedeflenmektedir (OECD; 1996: 54).

Birçok gelişmiş ülkede çıkar çatışması durumlarını önlemeye yönelik olarak etik eğitim programları gerçekleştirilmektedir. Tablo 5’de AB üyesi ülkelerde meslek etiği kapsamında kurumlarda verilen eğitimler belirtilmiştir. 8 ülkede Sayıştay (Denetçi Mahkeme) yönetici ve üyeleri için, meslek etiği kapsamında eğitim programları düzenlenmektedir. Bununla birlikte, hükümet üyeleri için 6 ülkede; parlamento üyeleri ve Yüksek Mahkeme yargıçları için 4 ülkede ve merkez bankası yöneticileri için 3 ülkede etik eğitimi verildiği görülmektedir. Diğer ülkelerde üst düzey bürokrat ve siyasetçilere yönelik etik eğitimi olmamasının eksiklik olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Türkiye’de de benzeri uygulamalar, ulusal düzeyde Kamu Görevlileri Etik Kurulu aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, çok fazla sayıda kamu görevlisine ve özellikle üst düzey kamu görevlilerine yönelik etik eğitimi faaliyetinde bulunmaktadır. Bununla birlikte, kamu kurumlarında kurulmuş olan etik komisyonları vasıtasıyla kamu görevlilerinin etik konusunda farkındalıklarının artırılması amacıyla etik eğitimleri de düzenlenmektedir (www.etik.gov.tr, 2012).

Tablo 5: AB'ye Üye Ülkelerde Meslek Etiği Kapsamında Kamu Görevlilerine Yönelik Eğitim Programları

	Hükümet Üyeleri	Parlamento Üyeleri	Anayasa Mahkemesi/ Yargıtay Üyeleri	Sayıştay (Denetçi Mahkeme) Üyeleri	Merkez Bankası Yöneticileri/Üyeleri
Almanya	0	0	-	1	0
Avusturya	0	0	0	0	0
Belçika	0	0	0	0	0
Bulgaristan	0	-	0	1	0
Çek Cumhuriyeti	-	-	0	0	-
Danimarka	0	0	0	0	0
Estonya	0	0	0	0	0
Finlandiya	1	0	0	-	-
Fransa	0	0	0	1	0
Hollanda	0	0	0	0	1
İngiltere	1	0	-	-	-
İrlanda	0	1	0	-	0
İspanya	1	0	1	0	0
İsveç	1	0	-	1	0
İtalya	0	0	-	-	0
Kıbrıs	0	0	-	-	0
Letonya	1	1	1	1	1
Litvanya	1	1	0	0	0
Lüksemburg	-	-	1	-	-
Macaristan	0	0	1	1	-
Malta	-	-	-	-	-
Polonya	0	1	0	1	1
Portekiz	0	0	0	1	0
Romanya	0	0	0	-	0
Slovakya	-	-	-	-	-
Slovenya	0	0	0	0	0
Yunanistan	-	-	0	0	-
Toplam	6	4	4	8	3

0: Yok 1: Var -: Bilinmiyor

Kaynak: Demmke vd., 2007: 150-155'den derlenerek oluşturulmuştur.

Burada önemli olan hususlardan biriside çıkar çatışması politikası eksenli gerçekleştirilen etik eğitiminin etkililiği sorunudur (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 235). Etik kültürün ve etik bilincin yerleşmediği toplumlarda, kamu görevlilerine yönelik uygulanan etik eğitimleri beklenen etkiyi gösteremeyebilir.

2.5.5. Kamu Yönetiminde Etik Kültürün Yerleştirilmesi

Etik davranış, dürüstlük, erdem, adalet, eşitlik gibi kavramlarla karakterize edilebilir. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlardan kaçınmaları ve etik davranışlara yönelmeleri kamu yönetiminde etik kültürünün yerleşmesi için önemli bir husustur.

Kültür ve etik, ahlaksal davranış ile ilişkili kavramlardır. Davranışın kabul edilebilir standartlarının, toplumsal yükümlülüklerinin ve ödevlerinin yansıtılmasında kültür önemli bir rol oynar. Bununla birlikte, etik davranış, yaşanılan dönem ve yerle de yakından ilgilidir. Bir kişi etik karar verirken, belli bir durumun veya bir dizi benzer durumların sınırları içinde de hareket edebilir. Ne yapılacak ve nasıl davranılacağı konusundaki karar, büyük ölçüde ne öğrenildiğine ve deneyimlere bağlıdır (Steinberg ve Austern, 1996: 141). Etik davranışların sağlanması için etik kültürün hayata geçirilmesi önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplum içinde, mevcut olan her türlü bilgi ve davranış biçimlerini kapsamına alan maddi ve manevi bir bütün (Turhan, 1997: 22) olarak ifade edilen kültür, teknik ideolojik, sanatsal ve ilmi bilgilerin birikimidir (Küçükömer, 2004: 146). Daha geniş bir ifade ile kültür, toplumun bir üyesi olarak, insanın elde ettiği bilgi, inanç, sanat, moral, hukuk ve diğer yetenekleri kapsayan karmaşık idealleştirilmiş kurallar bütünü olarak tanımlanabilmektedir (Fitcher, 2001: 132-133). Sosyal bilimciler tarafından “insan toplumunun sembolik ve öğrenilmiş yönlerini” anlatan bir kavram olarak tanımlanan kültür bir toplum içerisinde yaşayan insanlarca oluşturulur (Marshall, 1999: 442; Güvenç, 2005: 102).

Bu bağlamda toplumsal kültür, toplumda temel olarak semboller aracılığıyla kazanılan ve aktarılan duygu ve düşünce bütününe kapsamakta ve geleneksel düşünceleri ve bunlara ilişkin değerleri içermektedir (Özen, 1996: 15). Bir toplumun yaşayış ve düşünme biçimi olan kültürün, yönetime ilişkin yönü, idari kültür ya da yönetsel kültür olarak ifade edilmektedir. Yönetsel kültür, “bireylerin ve toplumların yönetimle ilgili nesnelere (devlet, bürokrasi, kamu kurumları, memur, yönetsel düzenlemeler vb.) ilişkin inanç, yargı, tutum, değerlendirme ve eğilimlerinden oluşmaktadır. Bir toplumun sorunlarının çözümünde kamu kurumlarına ve buralarda görev yapan kamu görevlileri ve yöneticilerine karşı güven dereceleri, eşitlik anlayışları yönetsel kültür içinde

değerlendirilebilir (Eryılmaz, 2012: 56). Kamu görevlilerinin etik dışı davranışlar gösterip göstermedikleri, karar alırken eşitlik, tarafsızlık, adalet gibi etik ilkelere uyup uymadıkları gibi konular da yönetsel kültürün içindedir. Burada üzerinde durulması gereken konu, kamu görevlileri tarafından etik değerlerin benimsenerek ve kurum içinde etik kültürün yerleşip yerleşmediğidir. Etik yönetim anlayışı ile şekillenen kurumlarda etik kültür daha kolay benimsenebilecektir.

Güçlü ve ilkeli liderlik, saygınlık ve uzak görüşlülük, etiğe dayalı bir örgütsel ve yönetsel kültür için gerekli olan unsurlardır (Steinberg ve Austern, 1996: 142). Bu bağlamda, etiğe dayalı kurum kültürü, beraberinde etik kültürü de getirecektir. Etiğin yer almadığı, örgütsel kültürlerde ve yasal düzenlemelerde, kişisel dürüstlük ve erdemlilik gibi öğelerden bahsedilmesi zordur. Etiğe dayalı yönetsel ve kurumsal kültür, evrensel değerlerden vazgeçmemelidir. Etik kültür, evrensel değerler olan ahlâk, etik ve erdem gibi kavramlarla iç içe olmalıdır. Etik insan davranışlarıyla, erdemlilik ise etik davranışın altında yatan ilkelerle ilişkilendirilmektedir. Etiğe dayanan yönetsel kültür, kamu hizmetinde uyulması gereken doğruluk, dürüstlük, saygı, kamu yararını gözetme gibi etik değerleri yansıtmalı ve kapsamına almalıdır (Steinberg ve Austern, 1996: 144, 156).

Etik kültürün önemli unsurlarından birisi de vicdan konusudur. Etik kültür, “vicdanımızın sesini dinlediğimiz ve bizim güdülerimizi ve davranışımızı etkilediği ölçüde, ahlâki açıdan doğru ve yanlış arasında seçim yapmamızı sağlar”. Vicdanınız kılavuzunuz olsun sözünün ilke olarak benimsenmesi etik kültürün oluşması için gerekli bir unsurdur. Geleneksel dürüstlük, doğruluk ve namusluluk etik kültür kapsamında değerlendirilebilir (Steinberg ve Austern, 1996: 144-145).

Etiğe dayalı kurumsal kültürün paydaşlarından en önemlileri kamu görevlileridir. Kamu görevlilerinin yaptıkları iş ve görev alanlarına yönelik genel ve özel amaç taşıyan konularda bilgilendirilmeleri ve yönlendirilmeleri, çalışanlar tarafından etik kültürün benimsenmesini kolaylaştıracaktır. Etik kültürün bir diğer paydaşı ise tepe yöneticilerdir. Yöneticiler ve çalışanlar arasında aktif bir etkileşim kamu görevlilerinin etik davranmalarını sağlamada önemli bir husustur. Seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri halk nezdinde saygı duyulacak ve onur duyulacak kariyere sahip olmak isterler. Kamuda seçilerek ya da atanarak bir görev sahibi olmak, etik davranış

standartlarının yüksek derecede benimsendiğinin göstergesi olarak kabul edilir (Steinberg ve Austern, 1996: 148, 153-154). Çıkar çatışması politikası kapsamında, kamuda etik kültürün güçlenmesi için kamu görevlilerinin ve idarecilerinin etik değerlerin bilincinde olmaları, etik ilke ve davranış standartlarını benimsemeleri ve bunlara uygun hareket etmelerinin gerekliliğinin önemi ortaya çıkarmaktadır.

Etiğe dayalı kurum kültürünün, belli aralıklarla kamu hizmetinden yararlanan vatandaşlara tanıtılması ve onlarla paylaşılması, önemli bir husustur. Hizmet alan konumundaki kişilerin, bir kurum hakkında olumlu veya olumsuz algı beslemeleri, örgüte karşı davranışlarını da şekillendirmektedir. Örneğin, “tapu dairesini yozlaşmış bir kurum olarak algılayan bir vatandaş, bu kuruma işi düştüğünde, işlerinin hızlanması için hediye vermesi gerektiği kanaatine varacak ve görevli memur istemese de” hediye veya bahşiş verme girişiminde bulunacaktır. Vatandaşlar, tarafından örgüt kültürü olumlu olarak algılanan kurumlarda (Şen, 1998a: 147-148) ise hediye verme, öncelikli ve ayrıcalıklı muamele talep etme gibi çıkar çatışması durumlarına yönelinmeyeceği söylenilebilir.

Bu bağlamda, erdemli uygulamaların dönemsel olarak açıklandığı bir kültür, hem eylemi hem de görüntüyü, o yetki alanının ahlakına uygun düşen önleyici ve koruyucu davranışları güçlendirecek biçimde bir araya getirme işlevini görebilir. Etiğe dayalı kurumsal kültür, gözlemlenebilen uygulamalar üzerine inşa edilmelidir. Kamu görevlilerin söylemleri ve etik dışı davranışları hakkında kamunun inceleme yapmasının engellenmemesi gerekir (Steinberg ve Austern, 1996: 148). Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminde gizlilik perdesi kaldırılarak, şeffaflık uygulamalarına gidilmesi ile çıkar çatışması durumlarının önlenmesi hedeflenmektedir.

Etiğe dayalı yönetsel ve kurumsal kültürün bir diğer bileşeni, toplumsal amaçlar ile toplumsal sorumlukların her zaman için kişisel çıkarlardan daha üstün tutulması gerektiğine olan inancın kamu görevlileri tarafından benimsenmesidir (Steinberg ve Austern, 1996: 156). Etiğe dayalı yönetim kültürünün egemen olduğu toplumdaki kamu görevlileri, görevleri sırasında karar alırken, kamu yararı ilkesine göre hareket etmeyi, kişisel çıkarına yönelik davranışlardan sakınmayı kendisine ilke edinmektedirler.

Diğer taraftan, kamu yönetiminde etik kültürün geliştirilmesini bir sistem sorunu çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Etik sorunların, ortaya çıktıkları zamanki anlayış ve yöntemlerle çözülmesi mümkün değildir. Sorunların çözümünde yeni anlayış ve yöntemlerden, reformlardan ve reformların sürekliliğinden yararlanılmalıdır (Eryılmaz, 2008: 12). Etiğe dayalı yönetim anlayışının kurumsallaşması ve etik kültürün, toplumun tümü tarafından benimsenmesi, etik alanında gerçekleştirilen reformların bir ayağını oluşturmaktadır.

Kamu görevlilerinin karar alma sürecinde kişisel çıkarları ile kamusal çıkarların çatışmasından kaynaklanan çıkar çatışması durumlarının önlenmesine yönelik politikaların genel amacı, etiğe dayalı bir yönetim oluşturmaktır. Etiğe dayalı/saygılı bir kurum kültürü çıkar çatışması politikasının uygulamaya konulmasında önemli bir araçtır.

Etiğe dayalı kurum kültürünün oluşmasında, çıkar çatışmasından kaçınmayı da içeren, etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi önemli bir gerekliliktir. Etiğe dayalı bir kurum kültüründen söz edilebilmesi için gerekli olan ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 37):

- Kurumdaki kararların etik ilkelere uygun olarak alınması,
- Kurumsal sorumluluk ve dürüstlük içinde hizmetlerin yürütülmesi,
- Halkın güvenini kazanmış etik uygulamaların mevcut olması.

Toplum/birey ve devlet ilişkileri, belirli bir etik temele dayalı olarak karşılıklı güven esasına göre inşa edilmesi gereken ilişkilerdir. Günümüzde, toplumdan devlete/kurumlara doğru yönelen güçlü bir meşruiyet unsuru olarak etik kavramından bahsedilebilmektedir. Bu çerçevede etik, toplumun devlet yönetiminde görmeyi arzu ettiği iyi, güzel, doğru karar ve eylemler (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 37) olarak tanımlanabilir.

Türkiye’de de etik kültürün yerleşmesi amacıyla “hazırlanan etik yönetmeliğiyle, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na önemli misyonlar yüklenmiştir. Bu bağlamda, ulusal düzeyde Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile birlikte, kamu kurumları bünyesinde faaliyet gösteren etik komisyonları etik kültürün geliştirilmesi noktasında önemli görevler

üstlenmektedir. 2011 yılında “*Etik Kültürün Geliştirilmesinde Kamu-Özel Sektör-Sivil Toplum İşbirliği*” adı altında geliştirilen proje bu çabalardan biridir (www.etik.gov.tr, 2012).

Etik kültürünün yerleştirilmesinde, kamu yöneticilerinin etik ilke ve değerleri benimseyerek, diğer kamu görevlilerine öncü olması, çıkar çatışması politikasının etkinliği için önemli bir husustur.

Etik yöneticiler veya liderler, yönlendirici rolleriyle etik altyapının denetim işlevini tamamlama rolü görürler. Kamu yöneticilerinin, rol model olarak etik standartların nasıl karşılanacağına belirlenmesi noktasında proaktif yaklaşım sergileyerek ve kamu görevlilerinin karşılaştıkları sorunların etik boyutlarını kurumlarda yaşanan gerçek olaylarla ilişkilendirerek, pratik bir düzeye taşımada etkili olmaları mümkündür. Bununla birlikte, kamu yöneticileri yasal düzenlemelerde yer almayan, yönetmelik ya da kurallarının kapsamayacağı etik ikilemlerin ve çıkar çatışması durumlarının çözümünde yardımcı olma işlevi de üstlenebilir (TÜSİAD, 2003: 54-55). Bu bağlamda, çıkar çatışması durumlarının önlenmesi amacıyla oluşturulan etkili bir çıkar çatışması politikası için etik liderlik büyük bir önem arz etmektedir.

Çıkar çatışmasının çözümüne yönelik politikaların uygulanmasında, kamu yöneticileri ve liderler oldukça kritik bir rol üstlenmektedir. Liderler ve kamu yöneticileri, etik değerlere bağlılık ve çıkar çatışması politikasına uyum konusunda davranışlarıyla kamu çalışanlarına örnek oluşturmalıdır. Etik liderliğin önemli olduğu çıkar çatışması politikalarının uygulanmasında üç temel unsur göz önünde bulundurulmalıdır (Yüksel, 2010a: 107-108):

- Kamu çalışanlarının çıkar çatışması politikası hakkında bilgilendirilmesi,
- Çıkar çatışması konusunda şüphe duyulduğunda, danışma ve tavsiyelerden yararlanılması,
- Çıkar çatışması politikasına yönelik uygunluğun sağlanması ve uygulanmasının denetlenmesi.

Kamu yönetiminde etik kültürün benimsenmesiyle birlikte, etik altyapının bir ayağı tamamlanmış olacaktır. Etiğe dayalı yönetim kültürü ile birlikte hesap verebilir ve şeffaf

bir yönetimin tam olarak işleminin sağlanması, etik yönetim anlayışının kurumsallaşması için gerekli olan bir başka mekanizmadır.

2.5.6. Kamu Yönetiminde Hesap Verebilir ve Şeffaf Bir Yönetim Mekanizmasının Oluşturulması

Kamu yönetiminde hesap verme mekanizmasının tam olarak işlememesi, çıkar çatışmasının da içinde bulunduğu etik dışı davranışlara zemin hazırlamaktadır. Bu bağlamda etik ilkeler içerisinde sayılan yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun bulunması, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasından kaçınmaları birbiriyle ilişkili ilkelerdir. Hesap vermeden kaçınan kamu görevlilerinin, çıkar çatışması ile karşı karşıya kaldıklarında nasıl bir tavır takınacakları bir soru işareti olarak karşımızda durmaktadır. Hesap verebilir kamu yönetimi oluşturmak, çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmadan önlenmesi için önemli bir mekanizmadır.

“Hesap verebilirlik” farklı ülkelerde ve dillerde farklı şekillerde kullanılmaktadır. Bazı ülkelerde, hesap verebilirlik kavramı sadece muhasebe sistemi veya raporlama yükümlüğü gibi hususlarla sınırlıdır. Bazı ülkelerde ise, hesap verebilirlik kavramı devlet güçlerinin ve kamu gücünü elinde bulunduranların kendi eylemleri ve faaliyetlerinden dolayı sorumlu olmalarını kapsayarak, daha geniş bir çerçevede değerlendirilmektedir (OECD, 2005d: 2).

Verilmiş olan sorumlulukların ve yerine getirilmesi gereken hizmetlerin durumu ile ilgili açıklama yapma yükümlülüğü (Ateş, 2008: 193) olarak tanımlanan hesap verebilirlik, yetki ve otoriteye sahip olanların kendilerinden beklenildiği şekilde davranıp davranmadıklarını ortaya koyan mekanizmayı ifade etmek için kullanılmaktadır (Balcı, 2003: 269).

Bir kimsenin yaptıklarından dolayı başka bir otoriteye açıklamada bulunması (Mulgan, 2000: 555; Bovens, 2007: 5) şeklinde ifade edilen hesap verebilirlik kavramı, “dışsallık, karşılıklı sosyal etkileşim ve otoritelerin haklarının kabulü” gibi üç temel unsuru bünyesinde barındırmaktadır (Mulgan, 2000: 555). Kendi kendini rapor etme ve öz bilinçlilik hali olarak da ifade edilebilecek olan hesap verebilirlik kavramının özellikleri şu şekilde açıklanabilir (Sobacı, 2009: 40; Weisband ve Ebrahim, 2007:4):

- Hesap verebilirlik dışsal bir kavramdır. Yürütölen faaliyetin gerekçesi, kişinin veya kurumun dışında bulunan bir aktöre bildirilmektedir.
- Hesap verebilirlik, hesap soran ve hesap veren olarak iki ayrı aktörün karşılıklı sosyal etkileşimi hususunu içermektedir.
- Hesap verebilirlikte, otorite tarafından cevap isteme ve yaptırım uygulama gibi yetkilerin kabul edilmesi söz konusu olmaktadır.

Hesap verebilir bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesi, çıkar çatışması politikası eksenli oluşturulan etik kamu yönetimi sisteminin uygulamaya konulmasında önemli bir gereklilik veya araç olarak değerlendirilebilir. Kamu kaynaklarının israf edilmesinin ve kişisel çıkar için kullanılmasının önüne geçmek noktasında, hesap verebilir bir yönetim anlayışı önemli bir rol oynar. Diğer taraftan kamu görevinden kaynaklanan görev suiistimalleri de çıkar çatışması durumlarından birisidir. Kamu görevlilerinin kullanmış oldukları yetkileri, kendisine veya yakın çevresinin çıkarına olacak şekilde kullanmalarının önüne geçmek ve görev suiistimaline fırsat vermemek için kamu görevlilerinin hesap vermesi sağlanmalıdır.

Geleneksel yönetim anlayışında, kamu yönetimi sadece siyasetçilere karşı sorumlu iken (Hughes, 2003: 243-244), yeni yönetim anlayışı ile birlikte kamu görevlilerinin vatandaşlara karşı da hesap vermek zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Kamu görevlilerinin artık sadece siyasilere karşı değil, aynı zamanda halka da hesap vermek zorunda olmaları (Kesim, 2005: 270), hesap verebilirliğin kurumsallaşması açısından büyük önem arz etmektedir. Demokratik bir yönetim sisteminin gereği olarak kabul edilen kamu yönetiminde hesap verebilirlik, bazı önemli işlevleri de yerine getirmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 30; Aktan, Ağcakaya ve Dileyici, 2006: 170):

- Kamu kurumlarında kaynak kullanımının doğru öğrenilmesinin desteklenmesi,
- Kamusal kaynakların kamusal niteliklere ve kanunlara uygun biçimde kullanımının teminat altına alınması,
- Kamusal yetkilerin doğru kullanımının sağlanmasının önünü açarak, kamu görevinden kaynaklanan suiistimallerin önüne geçilmesi,

- Kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluk ve etik dışı davranışlar gibi olumsuzlukların giderilmesine yardımcı olarak, kamu yönetimine güvenin sağlanması.

Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması halleri de etik dışı davranışlar içinde değerlendirilmektedir. Dolayısıyla etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkarılmasında, kamu görevlilerinin hesap vermeleri önemli bir husustur. Kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken, hesap verebilirlik ilkesini de göz önünde tutmaları gerekmektedir.

Burada “etik hesap verebilirlik” kavramı devreye girmektedir. Günümüzde kamu yöneticilerinin alacağı kararlar ve yerine getireceği faaliyetler için taşıyacağı sorumluluğun; sadece hukuki, mali, siyasi, idari boyutu değil, aynı zamanda etik boyutu da bulunmaktadır. Bürokrasinin gelişmesi ve kamu yöneticilerinin takdir yetkisinin genişlemesi sonucunda, profesyonel açıdan dürüstlüğü sağlamak ve kamu gücünü kullananların davranışlarına etik ilke ve standartlar getirmekle özdeşleştirilebilecek hesap verebilirlik, etik hesap verebilirlik olarak isimlendirilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 27).

Etik bir kamu yönetiminin hayata geçirilmesinde önemli ilkelerden biri olan hesap verebilirlik, “şeffaflık” kavramı ile yakın ilişkilidir. Bu iki kavram arasındaki ilişki birbirini tamamlar niteliktedir. Yönetimde şeffaflık için etkili ve iyi işleyen hesap verme sisteminin, hesap verebilirlik için de aktif şeffaflık politikaların uygulanması gerekmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 24).

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ifşa edilmesinde, bu tür davranışların ortaya çıkmadan önlenmesinde uygulamaya konulması gereken mekanizmalardan birisi de kamu yönetiminde şeffaflık uygulamalarının hayata geçirilmesidir. Şeffaf bir yönetim anlayışına sahip kamu kurumlarında çalışan kamu görevlilerinin, etik davranış standartları çerçevesinde hareket etmelerinin ve karar alma sürecinde çıkar çatışması durumlarından kaçınmalarının mümkün olacağı söylenilebilir.

Şeffaflık, Türk Dil Sözlüğünde (tdkterim.gov.tr, 2003) “açıklık”; açık olma durumu, aleniyet ve gerçeği olduğu gibi yansıtma olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetiminde şeffaflık, “yönetimde açıklık”, “yönetimde saydamlık”, “günüşiğında yönetim” ve “yönetimde demokrasi” gibi farklı isimlerle adlandırılmakta ve bu terimlerin bir

karşılığı olarak kullanılmaktadır (Eken, 2005a: 22). Şeffaflık, vatandaşların kendilerini etkileyen kararlara dair bilgilere ulaşabilme hakkına sahip olmasını da kapsamaktadır (Sobacı, 2009: 42). Bu bağlamda şeffaflık, yönetim işlev ve faaliyetlerinden her isteyen haberdar olması hususu çerçevesinde değerlendirilebilir. Şeffaflık bu yönüyle, yönetimde açıklık veya açık yönetimi ifade eder.

Açık yönetim kavramı da şeffaflık ile ilişkili bir kavramdır. Açık yönetim, şeffaflık, hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların erişebilirliğini ve yönetimin yeni ihtiyaç ve fikirlere karşı cevap verebilir olmasını da kapsamaya adını önemlidir (OECD, 2005d: 1-2). Yönetimsel karar alma sürecinde, açıklık ilkesi uyarınca isteyen vatandaşların katılma hakkının sağlanması, bilgi ve belgelere ulaşma imkânının verilmesi ve bunları sağlamaya yönelik kapsayıcı yasal bir düzenlenmenin olması durumu da şeffaf bir yönetim anlayışı kapsamında değerlendirilen unsurlardır (Özay, 1996: 4-6).

Kamu yönetiminde şeffaflık ilkesinin egemen olmadığı toplumlarda devletlerde yozlaşma ve yolsuzluklar sık görülen durumlardır (Şengül, 2008: 25-32). Gizlilik geleneğine sahip ülkelerde, yönetimde şeffaflık göz ardı edilmekte, kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ve yolsuz durumlar açıkça ortaya konulmamakta veya göz önüne alınmamaktadır. Bu bağlamda yönetimde şeffaflık olgusunun yerleşmesinin, etik olmayan davranışların engellenmesi ve etik yönetimin kurumsallaşmasında başat aktör olarak rol alacağı söylenilebilir.

Eskiden bürokratik sır olarak gizlenen gerçekler artık kamuoyu ve medya tarafından bilinmektedir. Bir başka ifade ile kamu görevlileri sanal bir akvaryumda çalışmaktadırlar (TÜSİAD, 2003: 35). Kamuoyunun resmi bilgilere erişmesi, devlet işleyişinin şeffaflaşması ile kamu görevlileri üzerindeki doğrudan denetim de artmış olmaktadır. Şeffaf bir yönetim anlayışının uygulamaya konulması çıkar çatışması politikasının temel unsurlarından birisidir.

Yolsuzluğun azaltılmasında, devlete karşı kaybolmuş olan güvenin yeniden tesis edilmesinde önemli bir araç olarak değerlendirilen (Sobacı, 2009: 43) şeffaf yönetim anlayışının hayata geçirilmesi, kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının tespit edilmesinde ve önlenmesinde önemli bir işlevi yerine getireceği iddia edilebilir.

Karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış hukuk dışı davranışların açığa çıkartılmasını öngören ve bunları gerçekleştirmeye yönelik çalışma ortamının oluşturulmasını ifade etmek için de şeffaflık kavramından yararlanılabilir (Eken, 2005a: 23). Artık genel kanaat şudur ki şeffaflık sadece hukuk dışı davranışların değil, aynı zamanda etik dışı davranışların da ortaya konulmasını sağlamak noktasında önemli bir araç olarak görülmektedir.

Etkili bir çıkar çatışması politikası, demokratik sisteme ve açık toplum ile açık yönetim anlayışının hayata geçirilmesinde yardımcı olma işlevini görmektedir (OECD, 2005b: 9). Bu bağlamda, şeffaf bir yönetim anlayışı, çıkar çatışması politikasının şekillenmesi için önemli bir araç olarak kullanılabilir.

Kamu görevlilerinin kişisel çıkarları ile yerine getirdikleri kamu görevinin gerekleri arasındaki çıkar uyumsuzluklarının önlenmesinde şeffaflık önem arz etmektedir. Demokratik rejimlerde kamu görevlilerinin gelirleri ve malvarlıkları açık olmalıdır (Kırca, 1994:298). Çıkar çatışmasının önlenmesinde şeffaflık büyük önem taşımaktadır. Kamu yönetiminde şeffaflık uygulamalarından birisi de kamu görevlilerinin çıkar beyanında ve mal bildiriminde bulunmalarının sağlanmasıdır.

2.5.7. Çıkar Beyanı ve Mal Bildiriminde Bulunulmasının Teşviki ve Denetimi

Çıkar çatışması politikaları, etik dışı davranışların, araştırılması ve tespit edilmesinin bir aracı olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu politikaların (gelir-kazanç beyanı ve aile varlıklarının beyanı), yolsuz ve etik dışı uygulamaların tespit edilmesi noktasında büyük oranda yardımcı olmaları mümkündür (OECD, 2005b: 9). Bu bağlamda, mal ve çıkar beyanında bulunmak çıkar çatışmasının önlenmesi için önemli bir husustur (Lynch ve Lindsell, 2010: 212-213).

Mal (servet) bildiriminde bulunma, kamu görevliliğinde dürüstlüğü güvence altına almada etkili bir araçtır. Kamu görevlilerine yönelik mal bildirimi kapsamında belirtilmesi veya değerlendirilmesi gereken önemli hususlar şu şekilde sıralanabilir (Steinberg ve Austern, 1996: 122):

- Kamu görevlisinin bütün gelirlerinin kaynağının bildirilmesinin istenmesi,

- Kamu görevlisinin herhangi bir biçimde çıkarı olduğu iş, ortaklık ya da firmaların isimleri,
- Kamu görevlisinin eşinin veya bakmakla yükümlü olduğu çocuklarının her türlü gelir kaynağı,
- Kamu görevlisinin hizmet ettiği takvim yılı içinde almış olduğu her türlü hediyeler,
- Kamu görevlisinin, eş ve çocuklarının almış olduğu hediyeler,
- Kamu görevlisinin doğrudan ya da dolaylı çıkarı bulunduğu gayrimenkuller,
- Açık çek ya da kredi kartı hesapları dışında, borçlu olduğu kurumlar ve kişilerin kimlikleri,
- Görevlinin belirli bir miktar mevduatının bulunduğu mali kurumların isimleri belirtilmelidir.

Kişisel gelir ve mal varlıklarının bildirilmesi çıkar çatışmasının önlenmesi için önemli bir gerekliliktir (Seguiti, 2009: 178). Kamu görevlilerin çıkar beyanlarını verirken, gayrimenkuller, gelirler, diğer varlıklar, hediyeler, sponsorlu seyahat ve konaklamalar ile borç ve yükümlülükleri bildirmeleri önemli bir husustur (OECD, 2003:104). Kamu görevlilerinin mal ve çıkar beyanlarında bulunmalarında dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde sıralanabilir (Steinberg ve Austern, 1996: 122-123):

- İlk olarak, kamu görevlilerinin mal bildirim formları, kamu görevlisinin servetini açıklamaktan alıkoymamalıdır. Bununla birlikte, dikkatsiz olanlar için bir tuzak olarak da düzenlenmemelidir,
- Mal bildirimleri formlarının gizliliği esas olmalıdır. Ancak kamu görevlisi aleyhine etik dışı davranıştan dolayı dava açılırsa açıklanması uygun olacaktır,
- Hangi kamu görevlilerinin servet bildiriminde bulunması gerektiğinin tanımlanması gerekmektedir. Seçimle gelmiş kamu görevlileri ve atanmış kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları kontrol edilmelidir.

Kamu görevlilerinin mal beyanlarını dolduracakları ilgili form ve prosedürlerin basit ve anlaşılır bir dille yazılıp düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer taraftan, mal beyanının

verilen bildirim formunun gizli tutulması veya açıklanması konusunun tartışmalı bir husus olduğu belirtilebilir. Mal bildiriminin açıklanmasının, kamuoyu denetimi açısından daha etkili denetime faydalı olabileceği hususu dikkate alındığında, bildirim açık hale getirilmesinin önemli yararlar içereceği de ifade edilebilir (Şen, 1998a: 137).

Kamu görevlilerinin mal beyanında bulunmaları ve çıkarlarını beyan etmeleri, kamu yönetiminde şeffaflığı artırmaya yönelik çabalar çerçevesinde değerlendirilebilir. Bununla birlikte kamu görevlisinin karşılaştığı ve karşılaşma ihtimali olan çıkar çatışması durumlarından kaçınmak için kişisel çıkarlarını beyan etmesi önemli bir husustur. Çıkarların beyan edilmesi, potansiyel çıkar çatışmalarının görünür kılınmasının önemli bir yoludur. Kamu görevlilerinin mal ve çıkar beyanında bulunma zorunluluklarının olması çıkar çatışmaları için caydırıcı bir mekanizma olarak işlev görebilir (TÜSİAD, 2003: 82).

Kişisel çıkarlarla ilgili bilginin beyan edilmesi, karar alma sürecini saydam hale getirirken, vatandaşların kamu yönetimine güven duymasına da yardımcı olur. Kişisel çıkara yönelik beyan mekanizmalarında işlemsel beyan, müracaatçı beyanı ve senelik beyan olmak üzere üçlü bir sınıflandırmaya gidilmesi mümkündür (Yüksel, 2010a: 121-123):

- *İşlemsel Beyan*: Bu beyan türü, bir çıkar çatışması ortaya çıktığı zaman kesin olarak yapılması gereken saptayıcı bir beyandır. Bu beyanla, çıkar çatışmasına giren kamu görevlisinin adı ve çıkar çatışması potansiyelinin türü bildirilir. Bununla birlikte, etik davranış kurallarını ihlal edecek bir durum ortaya çıktığında, bu durumla ilgili karar alma, faaliyette bulunma ya da oy kullanmadan men edilme anlamına gelen işlemin, kamu görevlisince reddi mümkündür. Bununla, kamu görevlisinin dürüst ve etik ilkelere bağlı bir biçimde görevini sürdürdüğünün belirtilmesi de amaçlanmaktadır.
- *Müracaatçı Beyanı*: Bir kamu ihalesinde teklif sahibi olan veya kamudan izin ya da lisans talep eden bir özel kişi ya da özel sektör kuruluşunca gerçekleştirilmektedir. Teklif sahibi veya müracaatçı ihalede ya da başvuruda kendisinden kişisel çıkarı olan herhangi bir kamu görevlisi varsa bu kişinin ismini beyan etmelidir. Menfaat, kamu görevlisinin aile üyelerinin menfaatini de kapsamaktadır. Bu beyan türü, kamu

görevlisinin öncelikli yükümlülüğü olan işlemsel beyan üzerinde de bir kontrol işlevi görecektir.

- *Senelik Beyan:* Bu beyan türünde, üst düzey kamu görevlilerinin, senede bir kere malvarlıkları ve yükümlülükleri hakkında temel bilgileri listeleyip dosyalamaları öngörülmektedir. Bu temel bilgiler, kamu görevlilerinin ve ailesinin sahip oldukları gayrimenkulün yeri, değeri, özel sektördeki işverenlerinin isimleri veya varsa sahip oldukları işletmeler hakkında olabilir.

Kamuyu, diğer kamu görevlilerini, kamuyla iş yapan özel kişi ve kuruluşları ve medyayı çıkar çatışması durumları konusunda bilgilendirip, çıkar çatışmasının denetlenmesini sağlamak, işlem beyanının temel amacıdır. Müracaatçı beyanın amaçlarından birisi, beyanla birlikte etkilenen kamu görevlisi, diğer kamu görevlileri, diğer ihale teklifçileri veya müracaatçılar, medya ve toplumun tamamının muhtemel çıkar çatışması durumundan haberdar edilmesinin sağlanmasıdır. Senelik beyanın ise dört temel amacı bulunmaktadır (Yüksel, 2010a: 121-123).

- Kamu görevlilerinin ilgisini en azından yılda bir kere potansiyel çıkar çatışmalarının nerede olduğuna dair yönlendirerek, etik kodlara odaklanılmasını sağlaması,
- Senelik beyanın, medyanın ve kamuyla iş yapan firmaların dikkatlerini kamu görevlilerinin kişisel çıkarlarına yönelmelerine yardımcı olma işlevi görmesi,
- Senelik beyan ile işlemsel beyan üzerinde kontrol gerçekleştirebilme imkânının ortaya çıkması,
- Potansiyel çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmasının engellenmesi.

Birçok demokratik ülke, kamu yönetiminde kişisel çıkarların beyanını zorunlu hale getirmiştir. Bazı ülkeler, finansal beyan zorunluluğunu bütün kamu görevlileri için getirirken, bazı ülkeler sadece üst düzey kamu görevlilerini yükümlü kılmakta, bazıları ise hassas alanlarda çalışan kamu görevlilerine beyan yükümlülüğü getirmektedir. Bazı ülkelerde (Avustralya, Yunanistan, Meksika, Polonya, Türkiye gibi), finansal beyan, bütün kamu görevlileri için genel bir yükümlülük olarak düzenlenmiştir. Bazı ülkelerde ise, bütün kamu görevlilerini kapsayan beyan koşulu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, çoğu gelişmiş ülkede tüm kamu görevlilerine potansiyel çıkar çatışmalarını

beyan etme sorumluluğu yüklenmiştir. Almanya’da, kamu görevlilerinin finansal malvarlıkları ve yükümlükleri hakkında bilgilerini beyan etme konusunda genel bir sorumlulukları bulunmazken, potansiyel çıkar çatışması durumlarını bildirmek ise önemli bir yükümlülük olarak düzenlenmiştir. Bu ülkede, etik davranış kodlarında belirtilen istisnalar dışında ve belli bir meblağ üzerindeki tüm hediyelerin beyanı gereklidir (Yüksel, 2005a:145; Yüksel, 2010a: 121).

Kamu görevlilerinin finansal çıkarlarını beyan etmeleri, karar alma sürecinde çıkar çatışması durumu yaşamamaları ve etik ihlalinde bulunmamaları için önemli bir gerekliliktir. *Tablo 6’da* AB üyesi ülkelerde finansal çıkar beyanının hangi kurumlar için düzenlendiği ve hangi kamu görevlilerine çıkar beyanında bulunma zorunluluğu getirildiği belirtilmiştir. Tablodaki bilgiler göz önüne alındığında, Letonya, Litvanya, Macaristan ve Polonya’da finansal çıkar beyanı tüm kurumları kapsamaktadır. Bu ülkelerde, Hükümet, Parlamento, Anayasa Mahkemesi, Sayıştay ve Merkez Bankası çalışanları için çıkar beyanı zorunluluğu getirilmiştir. 17 ülkede hükümet üyeleri için 18 ülkede de parlamento üyeleri için finansal çıkar beyanı konusu düzenlenmiştir. Bununla birlikte, Almanya, Fransa, Hollanda ve İtalya gibi ülkelerde hükümet üyelerine yönelik finansal çıkar beyanı konusunun düzenlenmediği dikkati çekmektedir.

Tablo 6: AB'ye Üye Ülkelerde Finansal Çıkar Beyanı Konusunun Düzenlenmesi

	Hükümet	Parlamento	Anayasa Mahkemesi	Sayıştay (Denetçi Mahkeme)	Merkez Bankası
Almanya	0	1	0	0	0
Avusturya	1	0	0	1	0
Belçika	1	1	0	1	0
Bulgaristan	1	-	0	1	1
Çek Cumhuriyeti	-	-	0	0	-
Danimarka	1	1	0	0	0
Estonya	1	1	1	1	0
Finlandiya	-	1	1	-	-
Fransa	0	1	0	0	1
Hollanda	0	1	1	0	0
İngiltere	1	1	-	-	-
İrlanda	1	1	0	-	1
İspanya	1	1	0	0	1
İsveç	1	1	-	1	0
İtalya	0	0	-	-	0
Kıbrıs	1	1	-	-	0
Letonya	1	1	1	1	1
Litvanya	1	1	1	1	1
Lüksemburg	-	-	0	0	-
Macaristan	1	1	1	1	1
Malta	-	-	-	-	-
Polonya	1	1	1	1	1
Portekiz	1	1	0	1	1
Romanya	1	0	1	-	1
Slovakya	-	-	-	-	-
Slovenya	1	1	1	0	0
Yunanistan	-	-	1	0	-
Toplam	17/27	18/27	10/27	10/27	10/27

Değerler: **0:** Hayır **1:** Evet **-:** Bilinmiyor/Uygulanması Mümkün Değil

Kaynak: Demmke, vd., 2007: 80'den derlenerek oluşturulmuştur.

OECD ülkelerinin birçoğunda da, kamusal görevlerle şahsi çıkarlar arasındaki çatışma ihtimalini en aza indirmek için kişisel mal varlıklarının beyanı şart koşulmaktadır. OECD ülkelerin yaklaşık yarısı dışarıda çalışılan işlerin ve hediyelerin beyanını zorunlu kılan düzenlemeler getirmiştir. Kamu görevlisinin bulunduğu pozisyon yükseldikçe şeffaflık beklenti düzeyi artmaktadır. Genellikle seçilmiş görevliler ve üst düzey kamu görevlilerinin beyanda bulunması önemli bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Yalnızca birkaç ülkede bu uygulama kamu görevlilerinin tümüne yöneliktir. Vergi ve gümrük daireleri gibi bazı hassas sektörlerde de daha kapsamlı beyanların verilmesi gerekmektedir. Çıkar beyanının ön plana alındığı çıkar çatışması politikasının temel amacı, çıkar çatışması durumlarını önlemek ve yönlendirme sağlamaktır (OECD, 2000: 11-12).

OECD ülkelerinin bazılarında, kamu görevlilerin beyanları, yasadışı yollarla edinilen servetlerin ortaya çıkarılmasına yardımcı olma işlevinin yanında, gerçekleştirilen soruşturmalarda disiplin işlemlerine yönelik olarak kullanılmaktadır. OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında, kamu hizmetine girişte ve daha sonraki yıllarda yıllık olarak beyanda bulunmak gerekmektedir. Çoğu vakada bilgiler yalnızca resmi olarak kullanıma yönelik olup, gizli tutulmaktadır. Ancak bazı ülkeler kamuoyunun bilgileri inceleyebilmesi için daha geniş bir erişime olanak sağlamaktadır (OECD, 2000: 12). Bu bağlamda, mal bildiriminde bulunulmasının ve çıkar beyanının şeffaflık ilkesinin bir uygulama aracı olduğuna yönelik değerlendirmede bulunulabilir. Kamu görevlilerinin çıkarlarını beyan etmeleri ve mal bildiriminde bulunmaları, çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmadan engellenebilmeleri adına önemli bir husustur. Kamu yönetiminde çıkar çatışması politikası oluşturulurken yararlanılacak bir diğer önemli mekanizma da etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ihbar edilmesinin sağlanması ile ihbar eden kamu görevlilerinin korunmalarını içermektedir.

2.5.8. İhbarcılık Mekanizmasının Teşviki ve İhbarcılarının Korunması

Kamu yönetiminde etkili bir çıkar çatışması politikasının oluşturulmasında yararlanılan mekanizmalardan birisi de ihbarcılıktır. İhbarcılık mekanizmasının uygulamaya konulması ve teşvik edilmesi ile ortaya çıkma ihtimali olan çıkar çatışması durumlarının önlenmesi amaçlanmaktadır.

Bir kurumdaki yönetici veya çalışanların bazı yanlış uygulamalarını açıklama eylemi olarak ifade edilen (Şen, 1998a: 120) ihbarcılık (whistle-blowing), daha geniş bir ifadeyle; bir kurumda çalışan veya o kurumdan ayrılmış olan eski çalışanlardan birisinin, kurum içinde gerçekleştiği halde fark edilmeyen veya görmezden gelinen kuraldışı davranış ve uygulamaları, kurum içindeki veya dışındaki yetkililere iletmesi durumudur (Nayır, 2012: 28). İhbar sadece kural dışı davranışların değil, etik dışı davranışların da bildirilmesi şeklinde gerçekleşebilir.

Kişinin, yetkisini kurumsal gücünü rüşvet almak, teklif etmek veya vermek için, akrabalarını veya tanıdıklarını kayırmak için kullanması, kurum çalışanın kişisel çıkarı ile kamu çıkarının çatışması sonucu ortaya çıkabilecek yolsuz ve etik dışı davranışlar, ihbara konu olabilecek durumlardan bazılarıdır (Nayır, 2012:249). Bunların dışında, çıkar çatışması durumları; kamu mal ve kaynaklarının özel çıkar için

kullanılması, kamu görevlilerinin hediye alması, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılması, kamu görevinden ücret ve bahşış alınması, görev suiistimali gibi durumlar ihbara konu olabilecek diğer konulardır.

Kamu mal ve kaynaklarını özel çıkarlar için kullanan kamu görevlilerinin, ihbarcılar olmadan tespit edilmesi ve bunların kontrol edilmesinin zor bir husus (Zimmerman, 2001: 234) olduğu söylenilmektedir. İhbarcılık mekanizmasının veya ihbarcılık sisteminin iyi işlemesi çıkar çatışmasının önlenmesi için bir zorunluluktur (Seguiti, 2009: 178). Bununla birlikte, kamu hizmetinde etik standartların yükseltilebilmesi için, kurum içinde yaşanan etik dışı davranışları bildirecek ihbarcılara (muhabirlere) ihtiyaç vardır ve bu yönüyle ihbarcılık özendirilmeli ve teşvik edilmelidir (Zimmerman, 2001: 234)

Kamu görevlilerinin, etik dışı davranış gösteren öteki kamu görevlilerini ihbar etmeleri muhabirlik olarak tanımlanmaktadır (Steinberg ve Austern, 1995: 125). Bu bağlamda, kurumda ortaya konulan kural dışı veya etik dışı uygulama ve davranışları açıklayan veya haber veren kişi genellikle muhabir veya ihbarcı (whistle-blower) olarak adlandırılmaktadır (Şen, 1998a: 138). Muhabir ayrıca, kötü yönetim, görev ve yetkilerin suiistimali, kaynakların boşa harcanması, kuralların ihlali gibi durumları açığa çıkaran kişidir (Truelson, 2001: 408).

İhbarda bulunan kişiler bazıları tarafından idealist kişiler, bireyler veya kahramanlar olarak nitelendirilirken, bazılarına göre köstebek, ispiyoncu, kurumlarına ihanet eden çıkarıcılar olarak isimlendirilmekte ve yadırganabilmektedir (Nayır, 2012: 29). İhbarcılık kavramının gammazlık ve ispiyonculuk olarak algılanması, çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkarılması önündeki en büyük engeldir (Tarhan, vd. 2005: 78).

Kamuda etik dışı davranışlarda bulunarak, çıkar çatışması durumlarına yol açan, kendisinin veya çevresinin menfaatine hareket eden kamu görevlileri, Steinberg ve Austern (1996: 79-81) tarafından “ahlaka boş veren yoldan çıkarıcı” olarak isimlendirilirken, kurumunda yaşanan etik dışı davranışları görmezden gelen, ilgili makamlara bildirmeyen/ihbar etmeyen kamu görevlileri ise değer yargısı olmayan veya göreliliği temel alan görevci olarak nitelendirilmektedir. Görevci olarak nitelendirilen kişiler, bir şeyin doğru olmadığı açık olsa bile otoriteye karşı çıkmayarak ve etik ihlalinden kişisel rahatsızlık duysa da bunu görmemezlikten gelerek, gözlerimi kaparım

işlerimi yaparım mantığında hareket etmektedir. Bu kişilerin, kendileri etik dışı davranışta bulunmaz veya eyleme dâhil olmazken, kuruma bağlılık göstergesi olarak gerekli olduğu zamanlarda gammazlık (ispiyonculuk) etmezler. Bunun dışında başkalarını etik dışı uygulamalara sevk etmediği gibi bu tür eylemlere göz yummayan, ihbarcılığı koruyan ve destekleyen kamu görevlileri ise “değerleri temel alan ahlakçı” olarak isimlendirilmektedir.

Özellikle kaynak ve para israfı, yasadışı uygulamalar, gücün kötüye kullanımı, görev suiistimali gibi konularda açıklamada bulunulması şeklinde ortaya çıkan ihbarcılık, halkın yönetime karşı duyduğu güvenin artmasını sağlama noktasında önemli bir mekanizma olarak görülmektedir. Bir kimsenin, “aynı kurumda çalıştığı ve yakın ilişki içinde olduğu mesai arkadaşının ya da kendisiyle ilgili kararlar verme durumunda olan amirinin etik dışı bir eylemini gördüğünde, bu durumu ilgililere bildirme noktasında karar vermesi” çok zor bir durumdur (Şen, 1998a: 139-140). Çoğu kurumda, ekmeğiyle oynayan ben olmayayım mantığından hareketle etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması durumları görmezden gelinmektedir.

Tüm bu olumsuz söylemlere rağmen kamu yönetiminde ihbara sebep olan konuların artmakta olduğu söylenilebilir. Bu bağlamda ihbar davranışlarının artmasına zemin hazırlayan birçok faktörden bahsedilmesi mümkündür. Bu faktörler şu şekilde sıralanabilir (Nayır, 2012: 39-40):

- Kurumdaki yöneticilerin, etik dışı davranışlara gösterecekleri tepki ve bu davranışları düzeltme yönündeki eğilimleri ihbar kararlarına etki etmektedir,
- Kişiler, düzelme umudu gördükleri takdirde ihbar davranışında bulunmaktadır,
- İhbarcılar, kendilerine yansıtacak herhangi bir olumsuzlukla karşılaşmayacaklarına dair güven duydukları zaman ihbarda bulunurlar,
- Kurumların ve yöneticilerin çalışanlarına cesaret vermeleri, etik dışı davranışların ortaya çıkmasında etkili olmaktadır.
- Kurumda çalışan ve kurumsal bağlılığı yüksek olan kişiler ihbar davranışı gösterirler,

- Yolsuzluk, suiistimal ve etik dışı davranışların yol açacağı zarar büyükse, kişi ihbar kararını daha kolay vermektedir.

Kamu görevlileri artık sadece kendi davranışlarıyla ilgili hesap vermemekte; başkalarının ihlallerini de bildirme yükümlülüğüyle karşı karşıya kalmaktadır. Hükümetlerin etik dışı davranışların açıklanması için pratik bir sistem oluşturarak ihbar yöntemlerini devreye sokmaları, yetki paylaşımı ve kamuda hesap verebilirlikle ilgili kararlılıklarını göstermektedir (TÜSİAD, 2003: 32). Hesap verebilirlik mekanizmalarının vazgeçilmez unsurları olan ihbarcılar, kamuda etik dışı davranışların ve faaliyetlerin, görev suiistimallerinin, kaynak savurganlıklarının ortaya çıkarılmasında, bu tür davranışların önlenmesinde, kişisel çıkarlar hesabına yazılacak oldukça yüksek miktarlardaki servetleri tekrar devlet hazinesine döndürülmesinde önemli işlevler görmektedirler. 1986-1994 arası dönemde ABD’de ihbarcılık sayesinde 1,8 milyar doların Amerikan hazinesine geri dönmesi bu konuda anlamlı bir örnektir (Yüksel, 2010a: 126).

Gelişmiş ülkelerde, ihbar ve şikâyet mekanizmaları vatandaşlık bilincinin bir gereği olarak düşünülmektedir (Tarhan, vd. 2005: 78). OECD ülkelerinin büyük bir çoğunluğunun kamu görevlilerini ihlalleri bildirmekle yükümlü kıldığı veya buna yönelik kolaylaştırıcı önlemler aldığı birçok çalışmada ortaya konulmuştur. İhbarcılığa yönelik düzenlemelerin yer aldığı OECD ülkelerinin çoğunda, izlenecek kural ve yöntemlerin ülkelerin yasal mevzuatlarında tanımlama yoluna gidilirken, bazı ülkelerde ise ihbarcılık konusu kuruluşların iç örgütlenme kurallarına bırakılmıştır. Bununla birlikte, sadece yöneticilere değil aynı zamanda denetim kurumlarına da bireysel vakaları inceleme ve yardımcı olma görevleri yüklenmiştir (Yüksel, 2005a: 149).

Bu bağlamda, denetim görevi üstlenen kurumlar, kamu görevlilerine ihbar konusunda yardım sağlama ve bireysel vakaları araştırma görevini yürütmektedir. Örneğin, “Avustralya’da ihbar edenler daire bazında yapılan etik dışı faaliyet beyanlarından tatmin olmadıkları zaman ‘Kamu Hizmeti Komiseri’nden konuyu araştırmasını isteyebilmekte, kamu hizmeti komiserinin de el kitapçıklarıyla ve internet üzerinden ihbar usullerini kamu görevlilerine bildirme yükümlülüğü” bulunmaktadır. Günümüzde birçok demokratik ülkede, kamu görevlileri yolsuzluk olayları ya da etik dışı faaliyetleri gördükleri veya haberdar oldukları durumlarda, ihbar etmekle yükümlü tutulmaktadır

(Yüksel, 2010a: 123-125). Kamu yönetiminde ihbar davranışının teşvik edilmesi etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesi için gerekli olan önemli mekanizmalardan birisidir. Bununla birlikte, ihbarcılarının korunmasının da ihbarcılığın artmasını sağlayacak önemli bir unsur olduğunun altı çizilmesi gerekmektedir.

Etik dışı bir davranış ve yolsuz bir durum görüldüğünde, “kol kırılır yen içinde kalır” düşüncesinden hareketle bu durumun kendi içinde saklanması gerektiği söylemi halen bazı kurumlarda devam etmektedir. Bunun sonucunda ihbarda bulunan kişilere kuşkuyla yaklaşılmakta ve hatta bu kişiler kurum içinde dışlanmaktadır (Nayır, 2012: 41-42). Kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluklar ve etik dışı davranışların bildirilmesi sonrasında ihbar eden kişilerin çeşitli sıkıntılarla karşı karşıya kaldıkları bazı çalışmalarda vurgulanmaktadır.

İhbarcılarının, gammazlık ve ispiyonculukla etiketlenmesi, insanları ihbar davranışında isteksizliğe itmektir. Aynı zamanda hem yöneticiler hem de çalışanlar, kendilerine karşı açılacak idari soruşturmalardan korktukları için ihbarcılıkta bulunmaktan çekinmekte ve isteksiz davranmaktadırlar. Muhbir olarak adlandırılan kişiler, zaman zaman yeniden atanma veya daha düşük görevlere getirilme, terfi edilmeme, rütbe indirimi ve hatta görevden atılma gibi durumlarla karşılaşmaktadır (Zimmerman, 2001: 234). Bu hususlar, çalışanların ihbar davranışında bulunmalarının önünde engel teşkil etmektedir.

İhbarda bulunan kişilerin işyerinde dışlandıkları, hakaretlere uğradıkları, tehdit aldıkları, bunların sonucunda işten ayrılmayı düşündükleri ve hatta bazılarının işlerini kaybettikleri gibi sonuçlar ortaya konulmuştur. Bunların dışında, olaya şahit diğer çalışanların ihbar konusunda cesaretlerin kırılması için ihbarın örtbas edilmesi de ihbarı yapan kişinin itibarını kaybettirmektedir. Bu tür durumlar, bireyler açısından ihbarın olumsuz sonuçlarıdır. İhbar sadece bireyler için değil, kurumlar içinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. İhbarda bulunan bireyler, bir anlamda kurumdaki otorite boşluğuna işaret etmekte ve bunun sonucunda kurumun itibar kaybetmekte ve kurum içinde azalmış güven ortamından kaynaklı olarak kurum daha çok zarar görmektedir (Nayır, 2012: 42-44). Ancak bu tür durumlar kurumun itibarına zarar verse de, ihbar sonrasında ihbar edilen kişi ve davranış iyice araştırılıp, böyle bir durum varsa bu kişiye yönelik yaptırımda bulunulması sonucunda kurum içindeki çürük yumurtaların dışlanacağı ve

etik dışı davranışlar ile çıkar çatışması durumlarının önüne geçilebileceği söylenilebilir. Çıkar çatışması durumlarında bulunanlara yönelik yaptırımlar, diğer çalışanların böyle bir davranışta bulunmamları konusunda caydırıcı bir işlev de görebilir.

İhbar edenlerin kamu yönetiminde hesap verebilirliğin ve etik yönetimin sağlanması konusunda önemli aktörler olması, bu kişilerin etik dışı faaliyetleri ihbar etmeleri yönünde kendilerini rahat ve güvende hissetmeleri için koruma mekanizmalarının uygulamaya geçirilmesini gerekli kılmıştır (Yüksel, 2005a: 149). Kamuda yaşanan kötü ve haksız uygulamaları, duyuran veya bildiren kişi olarak tanımlanan ihbarcıların korunması önemli bir husustur (Morgan, 2001:167).

İhbarcıların (muhabirlerin) korunmasının, ihbarcılığın etkili olabilmesi için en etkili hatta tek etkili yol olduğu söylenilebilir. İhbarcıların, işlemde bulunduğu zaman (ıslık çalındığında) gizli tutularak korunması önemli bir husustur. Kamu görevlileri, misillemeden korundukları ve korunacaklarına inandıkları zaman ihbar davranışları artacaktır. Bir kamu kurumunun çalışanları, öteki görevlilerce gerçekleştirilen etik dışı eylemlerden çoğu kez haberdar olan tek kaynaktır. Etik dışı eylemleri gözlemleme ve öğrenme konumunda bulunan bu kişilerin ihbarcı statülerinin gizlilik niteliğinin korunması önemli bir gerekliliktir. Çoğu durumlarda bu gizlilik ancak yasayla sağlanabilmektedir (Steinberg ve Austern, 1996: 126). İhbarcıların gizli tutulmalarının dışında, ihbarcılık mekanizmasının etkili olabilmesi ve ihbarcıların korunabilmesi için başka önlemler alınması da gerekmektedir. Bu önlemler şu şekilde sıralanabilir (Şen, 1998a: 140-141):

- İhbarcıların haklarını yasal güvence altına almak ve korunmaları ile ilgili ayrıntılı bir şekilde yasal düzenleme gerçekleştirmek, bu kişileri korumanın en etkin yollarından birisidir. Ancak pek çok durumda, ihbarcıların yasal olarak korunması mümkün olmayabilmektedir. Çünkü ihbarcının bilinmesi ve isminin açığa çıkması, onu hedef durumuna getirmektedir.
- Kamu yönetiminde etik yönetim anlayışın tesisinde en önemli unsurlardan birisi olan, etik ilke ve standartların, ihbarcıları özendirecek maddeleri de kapsayacak biçimde şekillendirilmesi önemli bir husustur. Bu durum, hem ihbar etme konusunda tereddüde düşen kimseleri cesaretlendirici bir işlev görecektir, hem de onların davranışını meşru kılarak tepkilerinin azalmasına yardımcı olacaktır.

- İhbarcılarının, kamu görevlilerinin üye olduğu sendikalar dernekler ve meslek birlikleri tarafından da korunmaları da mümkündür. Özellikle, ihbarda bulunanların görevine son verildiği durumlarda, söz konusu örgütlerin bunu önlemede bir baskı unsuru oluşturabilecekleri de söylenilebilir.

İhlallerin bildirilebileceği ve rehberlik sağlayacak bir kuruluşun varlığı, ihbarcılık mekanizmasının etkili olabilmesinde gerekli olan bir başka unsurdur. Bu şekilde, ihbarda bulunanlara daha fazla koruma sağlanmasının önü açılırken, kamu görevlilerinin bir ihlalden şüphelendiklerinde bunu bildirmelerinin kolaylaştırılması mümkün olacaktır (TÜSİAD, 2003: 81). Bu konuda, her kamu kurumunda ihbar değerlendirme birimleri kurulabilir. Kurumlardaki etik komisyonları ve ulusal manada işlev gören Etik Kurullarına bu ihlaller bildirilebilir.

İhbarcılarının korunması noktasında en çok kullanılan yöntem, yasal korumanın sağlanması ve ihbar eden kişinin adının gizli tutularak açıklanmamasıdır. Çoğu durumda, ihbar eden kişiye karşı bir faaliyette bulunan kişiye yönelik ceza uygulanmaktadır. “Örneğin, Avustralya’da ihbar eden kişiye karşı ayrımcılık yapılması, onu kurban yerine koyma, suçlama gibi faaliyetlere de yasaklama getirilmiştir”. İhbarda bulunan kişinin koruma altına alınması için kanunun işletilmesi gerekmektedir. Almanya’da kamu görevlilerinin ömür boyu memuriyet güvencelerinin olmasının, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetleri ihbar eden kişilere yönelik genel bir koruma sağladığı söylenilebilir (Yüksel, 2010a: 126). Çıkar çatışması durumlarının ve etik dışı faaliyetlerin ve davranışların ihlal bildirimlerinin hem kurumsal düzeyde, hem de ulusal düzeyde yapılabileceği kurulların oluşturulması da mümkündür.

ABD’de, “İhbar Edenleri Koruma Kanunu”na istinaden oluşturulan “Özel Danışman Ofisi”ne (The Office of Special Counsel-OSC) önemli yetkiler verilmiştir. Ofis, ihbarda bulunan kamu görevlilerine yönelik karşı saldırı ve haksız uygulamalar hakkındaki şikâyetleri dinleyerek, şikâyetleri araştırma işlevini yerine getirmektedir. Bununla birlikte ihbarcıları korumak adına, kurulun dava açabilme ve yasal yönden çözüm girişiminde bulunma hakkı da bulunmaktadır. ABD’deki bu sisteminin bir benzeri de İngiltere’de kurulmuş ve işletilmektedir (Yüksel, 2005a: 149-150). İhbarcılarının korunmasına yönelik mekanizmaların geliştirilmesi önemli bir gereklilik olmakla birlikte, ihbarcılarının özendirilmesi de etik dışı davranışların ihbar edilmelerini artıracaktır.

İhbar sonrasına yönelik bu tür davranışlar noktasında düzeltici önlemler alınmasının yanında, ihbarda bulunan kişinin ödüllendirilmesi de önemli bir husus olarak vurgulanabilir (Nayır 2012: 44). İhbarın ve ihbarcılığın teşvik edilebilmesi için, ihbarcıları koruyan yasalar çıkarılarak, ihbarcılar özendirilmektedir. Fakat bu tür özendirmelerin, ihbarda bulunanların rutin biçimde görevden alınmalarını önlemede tek başına yeterli olmadığı hususu da göz önünde bulundurulmalıdır (Steinberg ve Austern, 1996: 125).

Bunun dışında ihbar yapılabilmesi için, acil bir ihbar telefon hattının kurulması da ihbarcılığın artması için önemli bir araç olarak değerlendirilebilir. Oluşturulacak ihbar hattı, muhbir olmaya isteklilerin sayısının artmasını sağlarken, kamu kurumlarında yaşanan savurganlık, görevin kötüye kullanılması (Steinberg ve Austern, 1996: 127) gibi etik dışı davranışların ve diğer çıkar çatışması durumlarının önlenmesi için etkili bir mekanizma olarak da işlev görebilecektir.

Etik dışı uygulamaların bildirilmesi amacıyla oluşturulan, telefon hattının dışında, bir başka yöntem ise mektup, faks, e-mail vb. yollarla ihbarda bulunulma yöntemidir. Bunun için bir merkez kurularak, gelen her ihbarın doğruluk derecesinin araştırılması ve titizlikle incelenmesi önemli bir gerekliliktir. Gelen ihbarları, isimsiz ve önemsiz olarak nitelendirip üzerine gitmemek, ihbar girişimin etkisiz kalmasına yol açacaktır. İhbarların bazılarının gerçek dışı olma ihtimalini de göz önüne alarak, bazı kriterler belirleyerek ihbarın gerçekten haklı ve doğru olduğunun tespit edilmesi mümkün olacaktır. Bu konuda ilk kriter yapılan ihbarın etik bir amaç doğrultusunda yapılmasıdır. İhbar davranışı gösterilmeden önce üst yöneticilere durumu bildirmek gibi kurum içinde yöntemlere başvurulmuş olması önemli bir gerekliliktir. İhbarın kanıtlara dayanması; doğrudan kimseyi hedef alma amacıyla yapılmamış olması da dikkat edilmesi gereken önemli hususlardır (Şen, 1998a: 142)

Çoğu gelişmiş ülkede, vatandaşların etik dışı faaliyetleri ihbar usulleri benzerlik göstermektedir. Yardım masasına bildirim, ihbarla ilgili telefon hatları, web sayfası ve mail yoluyla ihbar kullanılan şikâyet yöntemlerinden bazılarıdır. Örneğin, A.B.D. Ticaret Bakanlığı internet sitesinde bir rüşvet hattı kurulmuştur. Ayrıca Avustralya'da da ihbar edenler için özel bir web sitesi oluşturulmuş ve faaliyet göstermektedir (Yüksel, 2005a: 149).

Sonuçta, kamu yönetiminde etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkarılması ve ifşa edilmesinde hükümetler tarafından pratik bir sistem olarak ihbar usullerinin devreye sokulması, hem şeffaflık hem de hesap verebilirlik açısından büyük önem taşımaktadır (TÜSİAD, 2003: 32). Diğer taraftan ihbarcılarının korunmasına yönelik bir düzenleme getirilmesi, etik dışı davranışların (Şen, 1998a: 140) ve çıkar çatışması durumlarının önüne geçilebilmesinde büyük bir rol oynayacaktır. Etkili bir ihbar mekanizmasının oluşturulmasıyla çıkar çatışması durumlarının başlamadan önlenmesi sağlanabilir ve ihbarcılık etik dışı davranışlarda bulunanlara yönelik caydırıcı bir etki gösterebilir. Kamu yönetiminde etkili bir çıkar çatışması politikası oluşturulmasında sivil toplum kuruluşlarına da önemli görevler düşmektedir. Sivil toplum kuruluşları öncülüğünde gerçekleştirilen kamuoyu denetimi aracılığıyla kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması durumlarına yönelik kamuoyu baskısının oluşması da sağlanabilir.

2.5.9. Sivil Toplum Kuruluşları ve Kamuoyu Denetimi

Kamu politikası oluşum sürecinde, hükümet veya bilinen aktörlerin dışında, farklı aktörlerde etkili ve etkin rol oynamaktadır. Medya, sivil toplum kuruluşları, sendikalar, seçilmiş temsilciler, yerel yöneticiler, vatandaşlar ve bürokratlar kamu politikası oluşum sürecinde zaman zaman etkili olabilmektedir (Anderson, 2011: 7; Cochran, 2012: 6). Kamusal bir sorun olan etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının engellenmesi ve kamu görevlilerinin bu tür durumlardan kaçınmalarının sağlanması için hazırlanan çıkar çatışması politikasının oluşum sürecinde de merkezi hükümetin dışında diğer aktörlere de önemli roller düşmektedir. Katılımcı yönetim anlayışı ve katılımcı demokrasi anlayışının hayata geçirilmesinde önemli rol üstlenen sivil toplum kuruluşlarının çıkar çatışması politikası oluşum sürecinin şekillenmesinde de etkin rol alabileceği söylenilebilir.

Çağdaş bir çıkar çatışmasının oluşturulmasında, sivil toplumun desteği de önemli bir husustur. Uygulamaya konulacak, çıkar çatışması politikasında, vatandaşların nesne konumundan çıkarılıp, obje konumuna getirilmesinde sivil topluma ve sivil toplum kuruluşlarına önemli roller düşmektedir.

Gönüllü, kendi kendini oluşturan, kendi desteklerine sahip, devletten özerk, özel alan ile devlet arasında aracı niteliğinde örgütlü toplumsal bir yapılanma (Sarıbay, 2000: 58)

olarak ifade edilen “sivil toplum” alanında sivil toplum kuruluşları faaliyet göstermektedir (Doğan, 2002: 240). Bu bağlamda, sivil toplum kuruluşları; belli amaçları gerçekleştirmek amacıyla bir araya gelen ve gönüllülük esasıyla hareket eden, belirli konularda kamuoyunu aydınlatmak veya yönlendirmek amacıyla çalışan organizasyon ya da kuruluşlar olarak ifade edilebilir. Bu kuruluşlar, hükümet dışı kuruluşlar, gönüllü kuruluşlar, üçüncü sektör kuruluşları gibi farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Toplum içerisinde yönetimin bir parçası olmayan, sivil toplum alanında faaliyet gösteren örgütlenmeler (sendikalar, dernekler, vakıflar, meslek odaları, birlikler, kooperatifler vb.) sivil toplum kuruluşlarını oluşturmaktadır (Arslan, 2001: 118, 120; Gönel, 1998: 1).

Devletle, toplum arasında tampon işlevi gören sivil toplum kuruluşları, bireylerin ya da grupların siyasal ve yönetsel sisteme dâhil olmalarını sağlamada aracı kurum olarak rol oynarlar. Bu kuruluşlar aracılığıyla, vatandaşlar tarafından gelen talepler politize edilir ve ilgili kurumlara ulaştırılır ve bu kurumlarda çözüm yolları aranır (Yıldız, 2004: 87). Sivil toplum kuruluşlarının, etik dışı davranışların ve çıkar çatışmasının sona erdirilmesi noktasında oluşturulabilecek politikalarda da etkin rol oynamaları mümkündür.

Sivil toplum kuruluşları, devletin yasama ve yürütme alanına yönelik etkide bulunarak, vatandaşların veya üyelerinin talep ve beklentilerini karşılama için faaliyet gösterebilirler. Sivil toplum kuruluşlarının, istenilen bir kanunun geçirilmesi, istenmeyen bir kanunun iptal edilmesi amacıyla yasama sürecinde etkili olmaları da mümkündür (Yücekök, 1998: 11). Bu çerçevede kamu yönetiminde etik ve şeffaflık gibi değerler çerçevesinde çalışan sivil toplum kuruluşları veya vatandaşların bu konudaki taleplerini ileten diğer sivil toplum kuruluşları kamu yönetiminde çıkar çatışmasının önlenmesi ve etik konusundaki yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesinde etkili olabilirler.

Siyasal ve yönetsel alana etkide bulunarak politika oluşturma sürecinde etkili olan sivil toplum kuruluşları, aynı zamanda kamuoyunu etkileyerek, devlet ile vatandaş arasında köprü vazifesi de görürler.

Sivil toplum kuruluşları, kamuda yaşanan etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması durumları gibi konulara dikkat çekmek için gerekli uzmanlık ve bilgi alınmasını sağlama işlevini de yürütmektedir. Bu kuruluşlar, kamu görevlilerinin davranışlarını

izleyerek, etik dışı faaliyetleri belirler ve çözüm için önerilerinde bulunurlar. Hükümetin kamuoyunda beliren endişelere cevap vermemesi durumunda, sivil toplum kuruluşları vatandaşların menfaatlerini korumak için örgütlenir. Ayrıca, kamu yönetiminde etik konusunda kamusal bilinç düzeyini artırmak amacıyla, bu kuruluşlar çeşitli rapor ve projelerle etkili bir etik sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunurlar (Yüksel, 2005b: 187).

Sivil toplum kuruluşlarının, etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde aktif rol almaları da mümkündür. Sivil toplum kuruluşlarının, kamu yönetiminde etik dışı faaliyetler ve çıkar çatışması durumlarını önlenmesi amacıyla yerine getireceği işlevler şu şekilde sıralanabilir (Yüksel, 2005a: 187-188):

- Kamu ve özel sektördeki etik dışı faaliyetlere ve çıkar çatışması durumlarına toplumun dikkatinin çekilmesinin sağlanması,
- Hükümet yetkilileri ile iletişime geçerek, kamu yönetiminde daha fazla şeffaflık sağlanması yönünde görüş beyan edilmesi,
- Hem vatandaşların hem de sivil toplum kuruluşlarının bilgi edinme hakkından yararlanabilmesi noktasında üzerine düşen vazifeleri yerine getirmesi,
- Etik ihlallerin ve çıkar çatışması durumlarının takipçisi olarak, bunların örtbas edilmesinin engellenmesi,
- Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı faaliyetler, yolsuzluklar ve çıkar çatışması durumlarının üzerine eğililmesi,
- Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış kuralları, yasalar ve diğer uluslararası anlaşmaların uygulanmasının denetlenmesi,
- Kamu yönetiminde etikle ilgili rapor ve yayınlar hazırlayarak seminer ve konferanslar düzenleyerek kamu yönetiminde etik konusunda halkın ve üyelerin bilinçlendirilmesi ve farkındalıklarının sağlanması,
- Kamu yönetiminde ve toplumda etik kültürün yerleşmesi amacıyla, medyayla işbirliği içinde hareket ederek, çıkar çatışması durumlarının ve etik dışı davranışların önüne geçilmesi mümkündür.

Hükümet tarafından uygulamaya konulan politikaların, sivil toplum kuruluşları tarafından savunulması, bu politikaların vatandaşlar tarafından daha çabuk benimsenmesinde yardımcı olacaktır. Bunun tersi olarak, vatandaşlar tarafından benimsenmeyen olumsuz politikaların, sivil toplum kuruluşlarının tepkisi ve muhalefeti doğrultusunda kaldırılması mümkündür (Arslan, 2001: 127). Bu bağlamda, çıkar çatışmasının ve etik dışı davranışların önlenmesine yönelik hazırlanacak politikalarda sivil toplum kuruluşlarının hem görüşünün, hem de desteğinin alınmasının, etkili ve faydalı bir uygulama olacağı söylenilebilir.

Çıkar çatışmasına yönelik etkin bir politika hazırlama sürecinde, ulusal sivil toplum kuruluşları ile birlikte, uluslararası arenada rol oynayan uluslararası sivil toplum kuruluşlarının (NGO) önemli rol oynamaları da mümkündür. Özellikle uluslararası ve ulusal platformda kamuda etik ve yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren birçok sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Uluslararası platformda, kamuda etik ve yolsuzlukla mücadele konusunda, doğrudan faaliyet gösteren ve ülkelere bu alanda uzman destek sağlayan kuruluşların başında Uluslararası Saydamlık Örgütü gelmektedir (Yüksel, 2005b: 188). Bu kuruluş, her yıl uluslararası alanda araştırmalar gerçekleştirerek kamuoyu ile paylaşmakta ve bu çerçevede kamuoyu denetiminin sağlanması adına önemli bir işlevi yerine getirmektedir.

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere sivil toplum kuruluşları, kamuoyu oluşturarak vatandaşların taleplerinin dikkate alınmasında, kamuoyunu sürekli aktif tutarak belli konularda uyararak, süreç ve gidişat hakkında bilgilendirme görevini yerine getirirler. Bu kuruluşlar, kamuoyunu aydınlatma işlevini, broşür dergi, kitap, medya ve diğer kitle iletişim araçları vasıtasıyla sürekli olarak icra ederler (Arslan, 2001: 126; Yücekök, 1998: 11; Yıldırım, 2004: 84-85).

Bu faaliyetlerinin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının önemli işlevlerinden birisi de, toplum nezdinde bir kamuoyu oluşturarak, kamu yönetiminde yaşanan yolsuz durumlardan vatandaşların haberdar edilmesini sağlamaktır. Diğer bir ifadeyle, sivil toplum kuruluşları kamuoyu yoklamaları yoluyla, kamu yönetiminde görülen etik dışı uygulamalar ve çıkar çatışmaları konularında toplumun farkındalıklarının artırılmasına yönelik önemli işlevleri yerine getirebilmektedir. Bu cümleden hareketle çıkar çatışması

durumlarının azaltılmasında veya önlenmesinde caydırıcı bir yaptırım işlevi gören kamuoyu denetiminin önemi ortaya çıkmaktadır.

Belli bir zamanda, belli tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna veya gruplarına hâkim olan kanaat “kamuoyu” olarak ifade edilmektedir. Kamuoyunu etkilemek ve belli bir kamuoyu oluşturmak isteyenler de çeşitli yollara başvururlar. Kamuoyu oluşturmada; yüz yüze, kulaktan kulağa, kişisel etkileşim yoluyla, yazılı, sözlü ve görüntülü kitle iletişim araçlarından (özellikle basının rolü) yararlanılmaktadır. Kişilik yapısı ve sosyal çevre (aile, okul, iş ve meslek grupları gibi) ve kanaat önderlerinin rolü, kamuoyunun oluşmasında ve kişisel kanaatlerin şekillenmesinde rol oynayan etkenlerdir (Kapani, 1981:269; Kışlalı, 1993: 172; Kapani, 2006:161-164). Kitle iletişim araçları, medya ve diğer kamuoyu oluşturma araçları ile kamu yönetimi üzerinde denetimin gerçekleştirilmesi de mümkündür.

Kamuoyu denetimi, idarenin faaliyetlerinin vatandaşlar tarafından izlenerek, haksız eylem ve işlemlere tepki gösterilmesi şeklinde ifade edilebilir. Kamuoyu denetiminde, bireyler tek tek veya toplu olarak tepkilerini ortaya koyarak, idarenin yanlış buldukları eylem ve işleminin geri alınmasını, sonuçların tazminini, eylem ve işlemin kendi istekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini isteyebilirler veya bunun için kamu makamlarını uyarma, kınama, protesto, aydınlatma, etkileme gibi yöntemleri kullanılabirler. Kamuoyu denetiminde bireysel hareketlerden ziyade, sivil toplum kuruluşlarının ve geniş kitlelerin etkisinin çok daha etkili olduğu bilinmektedir (Avşar, 2012: 46). Kamuoyu denetimi ile farklı kontrol mekanizmalarıyla, hem idarenin bozuk yönleri ve kötü uygulamaları (Gournay, 1971) hem de kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarının engellenmesi amaçlanır.

Çıkar çatışmasının önleminde aktif rol oynaması gereken mekanizmalardan birisi sivil toplum kuruluşları, diğeri de bağımsız medyadır. Hem sivil toplum kuruluşlarına hem de medyaya, kamu görevlilerinin yetkiyi kötüye kullanmaları (Lankester, 2007: 3), kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması durumlarının ifşa edilmesinde ve kamuoyuna duyurulmasında önemli roller düşmektedir.

Etikle ilgili en önemli yaptırımlardan birisi de kınama, ayıplamadır. Özellikle medyada etik dışı davranışlara yer verilerek, kamuoyu bilinçlendirilmekte ve halkın kamu yönetimi ve kamu görevlileri hakkında bilgi sahibi olmaları sağlanmaktadır. Etik

hassasiyeti yüksek olan kamuoyu, kamu görevlilerinin etik davranmasında ve etik yönetim anlayışının şekillenmesinde etkili olabilir. Bu bağlamda, etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkarılmasında kamuoyu denetiminin önemi de ön plana çıkmaktadır. Kamuoyunun şekillenmesinde etkili olan faktörler göz önüne alındığında, kamuoyu baskısının ya da kamuoyu denetiminin etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesi noktasında oynayacağı rolün önemi yadsınamaz bir gerçektir.

Çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde gerekli olan mekanizmalarla birlikte, ortaya çıkan çıkar çatışmalarına yönelik yaptırımlar ve cezai müeyyidelerin çıkar çatışması politikasının bir unsuru olarak değerlendirilmesi mümkündür.

2.6. Çıkar Çatışmasına Yönelik Yaptırım Mekanizmaları

Çıkar çatışması yoluyla maddi veya maddi olmayan bir menfaat elde eden kamu görevlilerinin cezalandırılması, işlenen suçun derecesine göre kamu görevinden men cezası da dâhil olmak üzere cezalar verilebilmesi mümkündür (Yüksel, 2010a: 104). Çıkar çatışmasıyla ilgili düzenlemelerin uygulandığı ihlallerin sonuçları iki ayrı kategoride değerlendirilebilir (OECD, 2003: 75; Yüksel, 2005b: 36):

- **Kişisel sonuçlar;** Disiplin cezaları ve kovuşturmalar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Bu cezalar ile ciddi bir yaptırım mekanizması gerçekleştirilebilmektedir.
- **Yönetimsel sonuçlar;** Etkilenen kararların ve etik dışı faaliyetler sonucu oluşturulan sözleşmelerin sonuçlarının düzeltilmesi amacıyla verilen tavsiyelerden kararların iptaline kadar geniş alanı kapsamaktadır.

OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda disiplin cezaları ve ceza kovuşturmaları, karar ve sözleşmelerin iptali, yaygın olarak görülen çıkar çatışması durumlarına yönelik yaptırım mekanizmalarıdır. Çıkar çatışması durumlarına yönelik birçok ülkede işletilen yaptırım mekanizmaları aynı olmasa da, uygulanan idari ve disiplin cezaları gibi yaptırımlar, alınacak tedbirler ve çözümler benzerlik göstermektedir. Avusturya, Fransa, İrlanda, İtalya, Kore ve Slovakya gibi ülkelerde, çıkar çatışmasını ifşa etmeme genellikle ciddi bir etik ihlali olarak kabul edilmekte ve bu tür ihlallere yönelik disiplin cezaları düzenlenmektedir (OECD, 2003: 75-76).

Macaristan'da, mal bildiriminde bulunmayan, zamanında açıklamayan ve gerçek dışı beyanda bulunan kamu görevlilerine yönelik ağır yaptırımlar bulunmaktadır. Kamu Hizmeti Kanunu'nda 2001 yılında yapılan değişikliklerle böyle bir durumla karşılaşılması durumunda kamu hizmeti görevinin yasa ile kendiliğinden iptal edileceği düzenlenmiştir. Portekiz'de ise üst düzey kamu görevlilerinin uygunsuz beyanlarda bulunmaları, görevlerini kaybetmelerine yol açabilmektedir (OECD, 2003: 76).

Bununla birlikte, Portekiz'de kamu görevlilerinin çıkar çatışması ile karşılaşmaları ve etik ihlalinde bulduklarında ağır yaptırımlarda bulunmaktadır. Kişisel sonuçlara yönelik yaptırımlar kamu görevlilerine göre farklılık göstermektedir (OECD, 2003: 76):

- Siyasiler, üst düzey kamu görevlileri ve danışmanların yetki ve görevlerine son verilmesi,
- Bakan danışmanlarının aldıkları ücretleri iade etmeleri ve görevlerinin hemen durdurulması,
- Üst düzey kamu görevlileri ve siyasetçilerin, görevlerinin üç yıllığına askıya alınması
- İdari personelin (yöneticilerin) görevlerine son verilmesi,
- Memur ve sözleşmeli personele yönelik para cezaları, görevlerinin askıya alınması veya durdurulması.

Benzeri şekilde, Kanada'da kamu görevlilerinin çıkar çatışmasında kalmaları durumunda kamu görevlilerine yönelik federal düzeyde kişisel sonuçlara yönelik yaptırımlar bulunmaktadır. Etik Danışma Dairesi, etik kodları belirleyerek etik ihlallere yönelik bilgi alma ve tavsiyelerde bulunma işlevi görmektedir. Bununla birlikte, etik ihlaller Ceza Kanunu'na göre soruşturmaya tabi tutulmakta ve cezai kovuşturmaya yol açılabilmektedir. Aynı zamanda, Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kanunu ve çıkar çatışmasına yönelik yasal düzenlemelerde kamu görevlilerine yönelik işten çıkarmaya kadar giden disiplin cezaları öngörülmüştür. Bununla birlikte Ceza Kanununa istinaden cezai kovuşturma yapılabilmektedir (OECD, 2003: 76).

İhlalin ciddiyetine göre farklı disiplin yaptırımları da görülebilmektedir. Çıkar çatışmasına karşı yaptırımlar ülkeden ülkeye önemli değişiklik gösterse de, çıkar

çatışması düzenlemelerinin ihlali durumunda öngörülen disiplin cezaları genel olarak şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2003: 77; Yüksel, 2005b: 36):

- Uyarı ve ihtar,
- Kınama cezası
- Maaş kesintisi,
- Para Cezaları
- Görev değişikliği
- Kariyer erteleme
- Görev devri (transferi)
- Görevden uzaklaştırma (İşten çıkarma)

Bu disiplin cezalarının dışında, kamu görevlilerinin görev yerlerinin değiştirilmesi, kademe ilerlemesinin durdurulması, göreve son verme (ihraç) gibi durumlarda söz konusu olmaktadır. Bazı ülkelerde çıkar çatışması bir suç olarak kabul edilirken, bazı ülkelerde de çıkar çatışması ihlalleri ile ilgili yasa ve yönetmeliklerde çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Cezalandırma bu politika araçlarından birisi olarak görülmektedir (OECD, 2005b: 9).

Fransa'da çıkar çatışması durumlarına yönelik önlemler ve yaptırımlar uygulanmakta ve kamu hizmetinde disiplin cezaları farklı biçimlerde kullanılabilir. Bu disiplin cezaları şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2003: 77):

- Uyarı,
- Rütbe indirimi,
- Terfilerin durdurulması,
- En fazla 15 güne kadar geçici olarak görevden uzaklaştırma
- Görev değişikliği
- 3 aydan 2 yıla kadar görevden uzaklaştırma

- Görevden uzaklaştırma (işten çıkarma)

ıkar atışması durumlarının baştan engellenmesinde yukarıda da belirtildiği gibi farklı mekanizmalardan yararlanılması mümkündür. Bununla birlikte, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarına yönelik yaptırım mekanizmalarının olması, caydırıcılık açısından önemli bir husus olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda, etkin bir çıkar atışması politikası, çıkar atışması durumlarının ortaya çıkmadan önlenmesinin yanında, ortaya çıkan bu durumlara yönelik cezai yaptırımları da kapsamasının gerekli olduğu da bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE ÇIKAR ÇATIŞMASINA YÖNELİK DÜZENLEMELER VE KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇIKAR ÇATIŞMASINA İLİŞKİN ALGILARINI BELİRLEMeye YÖNELİK ALAN ARAŞTIRMASI

Bu bölümün ilk kısmında Türk kamu yönetiminde etik yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik olarak gerçekleştirilen ve var olan yasal ve kurumsal düzenlemeler irdelenmektedir. Bölümün ikinci kısmı ise, farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarının tespit edilmesi amacıyla Sakarya il merkezli olarak yapılan alan araştırması sonucunda elde edilen bilgiler çerçevesinde şekillenmiştir.

3.1. Türk Kamu Yönetiminde Etik Altyapı Oluşturma Çabaları

Türkiye’de 1980 sonrası dönemde kamu kurum ve kuruluşlarında, hem siyasal hem de yönetsel alanda yolsuzluklar ve etik dışı davranışlar ön plana çıkmaya başlamıştır. 1990’ların sonu ve 2000’li yılların başında yaşanan ekonomik krizlerle birlikte kamuda yaşanan yolsuzluklar ve yolsuzluk iddiaları kamu yönetimine olan güveni azaltmıştır. 1990’ların sonu ve 2000’li yılların başında gerçekleştirilen alan araştırmaları da bu iddiayı doğrular niteliktedir (Ateş, 2004: 366-372).

1995 yılından itibaren yolsuzluk algılama indeksi yayınlayan Uluslararası Şeffaflık Örgütü her yıl içlerinde Türkiye’nin dâhil olduğu birçok ülkede kamu sektöründe yolsuzluk araştırması gerçekleştirerek elde ettiği verileri kamuoyuyla paylaşmaktadır. Tablo 7’deki veriler incelendiğinde, 1990’lı yılların sonu ve 2000’li yılların başında Türkiye’nin yolsuzluk algılama indeksi verilerine göre düşük puan alarak, gelişmiş ülkelere nazaran geri sıralarda kaldığı görülmektedir. 1997’de 3,2 puanla 52 ülke içinde 38., 1999’da 3,6 puanla 99 ülke içinde 54., 2002 yılında 3,2 puanla 102 ülke içinde 64., 2003 yılında 3,1 puanla ve 2004 yılında ise 3,2 puanla 77. sırada kaldığı dikkati çekmektedir.

Tablo 7: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi-Türkiye

	Puan	Sıralama	İncelenen Ülke Sayısı
1995	4,1	29	41
1996	3,54	33	54
1997	3,21	38	52
1998	3,4	54	85
1999	3,6	54	99
2000	3,8	50	90
2001	3,6	54	91
2002	3,2	64	102
2003	3,1	77	133
2004	3,2	77	145
2005	3,5	65	158
2006	3,8	60	163
2007	4,1	64	179
2008	4,6	58	180
2009	4,4	61	180
2010	4,4	56	178
2011	4,2	61	182
2012	4,9	54	176

Kaynak: “Transparency International, Corruption Perceptions Index 1995-2012”, <http://www.transparency.org/research/cpi/> (Erişim Tarihi, 29.05.2013).

2005 ve sonrası dönemde yolsuzluk algılama indeksi sıralamasında Türkiye'nin, puanını artırarak, istikrarlı bir şekilde üst sıralara yükseldiği Tablo 7'de net bir şekilde gözükmektedir. Türkiye, 2005'de 3,5 puan alarak 158 ülke içinde 65., 2007'de 4,1 puanla 179 ülke içinde 64. ve 2010'da 4,4 puanla 178 ülke içinde 56. sırada yer almıştır. 176 ülke içerisinde, 9,0 puan alan Danimarka'nın ilk sırada yer aldığı 2012 yılında ise, Türkiye 4,9 puan alarak 54. sırada kendine yer bulmuştur. Bu yılda, Slovakya, Romanya, İtalya, Bulgaristan, Yunanistan gibi AB ülkeleri düşük puan alarak Türkiye'den daha aşağı sıralarda yer almışlardır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yapmış olduğu, yolsuzluk algılaması verileri dikkate alındığında, 1990'ların sonu ve 2000'li yılların başında Türkiye'de etik değerlerin ve prensiplerin eksikliği dikkati çekmeye başlamıştır. Etik bilincinin yerleşmediği toplumlarda güven ortamının olmaması, kaynakların verimli kullanılamaması, gelir dağılımının bozulması ve buna bağlı olarak yeterli sayıda alanda gelişme sağlanamaması nedeniyle ekonomik performans ile birlikte ülke performansının da düştüğü bilinmektedir. Bu bağlamda ortaya çıkan sorunları gidermek amacıyla (Yüksel, 2005b: 188) kamuda etik yönetimin tesisi için, hem yasal hem de kurumsal düzenlemelere acil ihtiyaç olduğu ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, 1999 ve sonrası

dönemde Türkiye hakkında hazırlanan AB İlerleme Raporları incelendiğinde, bu raporlarda da yolsuzlukların arttığına yönelik tespitler görülmektedir.

1999 ilerleme raporunda “yolsuzluğun önlenmesine yönelik yeni bir mevzuatın çıkarılmadığı” ifade edilirken (AB, 1999: 10), 2000 yılı ilerleme raporunda, yolsuzluk konusunun gündemin üst sıralarını oluşturduğu, iki parti başkanına yönelik yolsuzluk iddiaları hakkında meclis soruşturmaları yapıldığı tespitinde bulunulmuştur. Yolsuzluğun yaygın olmaya devam ettiği ve ciddi bir kaygı konusu olmayı sürdürdüğünün altı çizilmiştir (AB, 2000: 11).

2001 ilerleme raporu incelendiğinde, özellikle enerji, bayındırlık hizmetleri, toplu konut ve bankacılık sektörlerinde bir dizi üst düzey yolsuzluk soruşturmaları başlatıldığı belirtilmiştir. Ayrıca, Dünya Bankası tarafından yayınlanan raporda, Türkiye’de bürokrasideki yolsuzluk eylemlerinin, doğrudan yabancı yatırımlar açısından önemli bir engel teşkil ettiği konusunda tespitler olduğunun altı çizilmiştir (AB, 2001: 18) . 2002 yılı AB ilerleme raporunda da, hem yapılan araştırmaların hem de resmi istatistikî bilgilerin yolsuzluğun Türkiye’de önemli bir sorun olmaya devam ettiğini gösterdiğine yönelik vurgu yapılmıştır (AB, 2002: 15-16):

.....Resmi veriler, kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları ile ilgili dava sayısında (Türk Ceza Kanunu md. 209) devamlı bir artış olduğunu göstermektedir. Son rakamlara göre, 190 dava açılmış ve bir önceki yıldan kalan 161 dava sonuçlandırılmıştır. Sanıklardan 84’ü hapis cezasına mahkûm edilirken, 43’ü beraat etmiştir; 1 dava da düşmüştür. Rüşvet suçundan 2000 yılında 855 dava açılmıştır (bir önceki yıla göre önemli bir artış). 615 dava karara bağlanmıştır. 313 dava, hapis cezası dâhil olmak üzere mahkûmiyetle, 249 dava beraatla sonuçlanmıştır. 8 dava da düşmüştür. Resmi kaynaklara göre, Gümrük Muhafaza Kontrolörleri tarafından 32 soruşturma yapılmıştır.

Bununla birlikte, 2002’de dönemin hükümeti tarafından, Kamuda Saydamlığın Artırılması ve Etkin Yönetim konusunda bir Eylem Planı kabul edilmiştir. Planda, “kamu görevlileri ve yöneticilerine yönelik etik davranış kuralları yasasının çıkarılması, denetim sisteminin güçlendirilmesi gibi bir dizi tedbirin öngörüldüğü” ilerleme raporunda vurgulanmıştır. Ayrıca, kamu görevlilerinin mal beyannamelerinin kamuya açık olmasını sağlamak üzere, zorunlu mal bildirimini ile ilgili mevzuatın (Mal Bildirimi, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu) değiştirilmesinin planlandığının altı çizilmiştir (AB, 2002: 15-16).

Tüm bu bilgiler göz önüne alındığında, yolsuzlukların önlenmesi ve Türk kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulmasına yönelik girişimlerde bulunulmasının önemli bir gereklilik olduğuna yönelik genel bir kanaat oluşmuştur. Bu bağlamda, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin de etkisiyle 2003 sonrası dönemde kamu yönetiminde etik altyapının sağlanması noktasında önemli adımlar atılmaya başlanmıştır.

Avrupa Birliği'nin etkisinin dışında Türkiye'de etik altyapının tesisinde, Türkiye'nin de taraf olup imzaladığı, uluslararası mevzuata yönelik düzenlemelerin önemli etkisinin olduğu söylenilebilir. Bu bağlamda, Türkiye'de yolsuzluğun önlenmesi ve etik yönetimin sağlanması amacıyla, uluslararası mevzuata yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir (Yüksel, 2005c: 349):

- 2000 yılında, “OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi” imzalanmış ve 4518 sayılı Kanunla onaylanmıştır.
- 2001 yılında, içeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” kabul edilmiştir.
- 2003'de “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi” imzalanmış ve 4852 sayılı Kanunla onaylanmıştır.
- 2003'de “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” imzalanmıştır.
- 2004'de “Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi” imzalanmış ve 5065 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

Hem Avrupa Birliği süreci, hem iç dinamikler, hem de uluslararası mevzuattan kaynaklı olarak, etik yönetimin sağlanmasına yönelik 2003 sonrası dönemde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Kamuda yeniden yapılanma çalışmalarının hedefleri içerisinde etik yönetimin kurumsallaşması önemli bir yer tutmuştur. Bu çerçevede, 2004 yılında “5216 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve bu kanuna yönelik olarak 2005 yılında “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır. Bu düzenlemeler, 2004 ve 2005 yılı AB ilerleme raporlarında kayda değer gelişmeler olarak değerlendirilmiştir.

Kamu yönetiminde etik altyapının sağlanmasına yönelik girişimlerden önce, doğrudan kamu yönetiminde etik konusunda olmasa da, kamu görevlilerine yönelik düzenlemeler bulunmaktaydı. 1982 Anayasasında, 10. Maddede, kamu görevlilerinin tarafsızlığı, adil seçimi ve ayrımcılık yapılmaması gibi hususlar belirtilmiş, görevlilerinin görev ve sorumlulukları (md.129) ve kanunsuz emir (md.137) konuları düzenlenmiştir. Türkiye’de etik altyapının sağlanmasına yönelik ulusal mevzuata yönelik diğer düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir:

- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun,
- 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,
- Türk Ceza Kanunu¹¹
- 1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun,

Ulusal mevzuattaki bu düzenlemelerin yanında, Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların, kuruluş kanunları ile Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunlarının ilgili maddelerinde kamu görevlilerinin uyması gereken kurallar (etik ve çıkar çatışması çerçevesinde) yönelik maddeler yer almaktadır.

Tüm bu yasal düzenlemelerle, hesap verebilirlik, bilgi edinme ve bilgi sağlama, şeffaflık ve katılımcılık gibi etik ilkelerin kamu yönetiminde uygulamaya konulmasının hedeflendiği söylenilebilir ve bu düzenlemeler kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulması noktasında önemli girişimler olarak değerlendirilebilir.

3.2. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasını Önlemeye Yönelik Kurumsal Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve davranışların belirlenmesi ve etik ilke ve davranışlara aykırı hareket edenlere yönelik yaptırımda bulunulması işlevlerini yerine getiren Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik yönetimin kurumsallaşması ve çıkar

¹¹ 1926 yılında çıkarılan Türk Ceza Kanunu, 2005 yılında kabul edilen 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

çatışmasının önlenmesi noktasında Türkiye’de en önemli kurumsal mekanizmadır. Bunun dışında kamu kurumları bünyesinde etik komisyonları da faaliyet göstermektedir.

3.2.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Günümüzde Batılı ülkelerin çeşitli kurumlarında geliştirilen Anglo-Sakson kökenli etik ilke ve kurullar oluşturma girişimleri Türkiye’ye de yansımıştır. Etik değerlere önem veren yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının bir halkası olarak (Arap ve Yılmaz, 2006:1) etik yönetimin sağlanması amacıyla yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Etik altyapının sağlanması ve çıkar çatışmasının önlenmesi çerçevesinde “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”; kamu yönetiminde etik ilke ve değerlerin yerleştirilebilmesi amacıyla 25 Mayıs 2004’de kabul edilen ve 8 Haziran 2004 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kurulmuştur.

3.2.1.1. Kurulun Örgütsel ve Mali Yapısı

Biri kurul başkanı olmak üzere kurul üyelerinin tamamı, Bakanlar Kurulu tarafından seçilmekte ve atanmaktadır. 4 yıllığına seçilen kurul üyelerinin tekrar seçilebilmeleri mümkündür.

Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemeyeceği kanunla düzenlenmiştir (md.3). Kurul üyelerinin, görev süreleri dolmadan görevden alınamamaları, üyelerin özerkliği açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır. Diğer taraftan, kurul üyelerinin, Bakanlar Kurulu tarafından atanması ve görev süreleri sonunda yeniden seçilebilmeleri, kurulun özerkliğini zedeleyen bir husus olarak iddia edilmektedir. Kurul üyelerinin Bakanlar Kurulu yerine, meclis tarafından seçilmesinin daha uygun olacağı ifade edilmektedir (Arap ve Yılmaz, 2006:9).

Farklı alanlarda ve hizmetlerde görev yapmış kişilerin kurula atanmasının önemli bir husus olduğu söylenilebilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında, daha önceden görev yapmış, üst düzey bürokrat, bakan, belediye başkanı, meslek kuruluşlarının yöneticileri ve üniversitelerde idari görevlerde bulunmuş öğretim üyelerinden kurul teşkil

edilmektedir. Farklı kurumlardaki uygulamalara ve deneyimlere sahip olan kurul üyelerinin, kurul adına farklı bakış açıları getirebilmeleri önemli bir husustur.

Kurul'un sekretarya hizmetleri, 5176 sayılı Kanun uyarınca Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. 2012 yılı faaliyet raporu verilerine göre, Kurul'da Başkan ve kurul üyeleri hariç 21 personel görev yapmaktadır (KGEK, 2012: 8).

Başbakanlığa bağlı bir kurum olarak faaliyetlerini sürdüren Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kendine ait bütçesi yoktur. Ancak 5176 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde Kurul'un ihtiyaçları için Başbakanlık bütçesine gerekli ödeneğin konulacağı hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü bütçesinde Kurul ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla harcama kalemleri açılmıştır.

2006 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun insan kaynakları alanındaki yetersizlikleri ve mali kaynak eksikliği nedeniyle istenilen etkinlikte çalışmadığına yönelik tespitte bulunulmuştur. Kurulun, etik ilkelere aykırı davranışları izlemesi ve şikâyetlerin araştırılmasına yönelik görevlerini ifa edebilmesi için güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (AB, 2006: 58). 2007 İlerleme Raporunda benzer ifadeler kullanılarak, kurulun özerk bir yapıya kavuşmasının önemine vurgu yapılmıştır (AB, 2007: 60).

Bu bağlamda, kurulun Başbakanlığa bağlı olması, hem mali hem de idari yönden özerk olmaması kurulun işlevselliği önünde bir engel olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, kurulun sadece yaptırım işlevi olmadığı aynı zamanda kamuda etik kültürün yerleşmesi, etik yönetimin sağlanması için gösterdiği çaba dikkate alındığında, kamuda etik ilke ve davranışların benimsenmesi noktasında önemli bir mekanizma işlevi göreceği söylenilebilir.

3.2.1.2. Kurulun Faaliyet Alanları, Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler hakkında, 5176 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilerek, bu kuruluşlar kurulun inceleme kapsamı dışında tutulmuştur. Kanun bu kurumlar ve görevliler dışındaki bütün kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan personeli kapsamaktadır (md.1).

2007 yılı AB ilerleme raporunda 5176 sayılı Kanunun, milletvekilleri, akademisyenler, ordu ve yargıyı kapsamamasına yönelik eleştirel yaklaşım ve kapsamın genişletilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemesi bir eksiklik¹² olarak görülmüş (AB, 2007: 60) ve bu eksiklik 2009, 2010, 2011 ve 2012 ilerleme raporlarında tekrarlanmıştır. Milletvekillerine yönelik ayrı bir düzenlemenin tasarımı halinde olduğu göz önüne alındığında, yargı, askeriye ve üniversite mensuplarının Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun denetimi kapsamına dâhil edilmesinin önemli bir gereklilik olduğunun altı çizilebilir.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kurulmuş olan Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun görev ve yetkileri genel olarak şu şekilde sıralanabilir (www.etik.gov.tr, 2012):

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken davranış ilkelerini, hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak.

Hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme yetkisine sahip olan kurul, gerek gördüğü zamanlarda mal bildirimlerini inceleyebilmektedir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşların (bankalar ve özel finans kurumları dâhil) kurul tarafından talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde kurula vermekle yükümlü (Yüksel, 2005b: 351-352) oldukları 3628 sayılı Kanunla (md.3) düzenlenmiştir.

¹²Milletvekilleri ile akademisyenler, ordu ve yargı mensupları gibi diğer kamu görevlisi gruplarına ilişkin etik ilkeler veya etik davranış kodlarının bulunmaması hususuna yönelik eleştiriler hem 2007 hem de 2008 AB ilerleme raporlarında da vurgulanmıştır (AB, 2007: 60).

3.2.1.3. Kurulun İnceleme, Soruşturma ve Yaptırım Süreci

Kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında kurula başvurulabilmektedir¹³. Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilmektedir¹⁴.

Etik yönetmeliğinde belirtildiği üzere, Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi ile inceleme başlatılacağı gibi kurul tarafından re'sen inceleme yetkisinin kullanılabilmesi de mümkündür (md.36). Bu bağlamda, kurul, sadece şikâyet üzerine değil kendiliğinden harekete geçerek, ilgili kamu görevlisi hakkında inceleme ve soruşturma başlatabilme yetkisine sahiptir.

Kurulun, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildireceği¹⁵ kanunla düzenlenmiştir. Kurul, inceleme sonucunda etik ilke ve davranışlara aykırı davranan, çıkar çatışması durumlarına sebebiyet veren kamu görevlileri ile ilgili sonucu kurumuna iletmektedir. Diğer taraftan, kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde ise yargı kararının kurul tarafından yerine getirileceği ve Resmî Gazete'de yayımlatılacağı yönetmelikte belirtilmiştir (md.39).

¹³ Diğer kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalarına ilişkin yapılan başvuruların, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarınca değerlendirilmesi mümkündür.

¹⁴ Kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvuruların değerlendirmeye alınmayacağı kanunla düzenlenmiştir. Diğer taraftan, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamayacağı ve inceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işleminin durdurulacağı ilgili kanunda belirtilmiştir (md.4)

¹⁵Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmaların, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmeyeceği 5176 sayılı kanunla düzenlenmiştir (md.6).

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir. Bu kararlar kamuoyuna duyurulmaz. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilir (md.39)

Kurulun vermiş olduğu ihlal kararlarının Resmi Gazetede yayınlanması ve kamuoyuna duyurulmasına yönelik yetkisi 4 Şubat 2010 tarihinde, Anayasa Mahkemesinin Anayasa'ya aykırılık gerekçesiyle oy birliği ile aldığı karar¹⁶ ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararın gerekçesi incelendiğinde, Anayasa'nın 38. maddesinin dördüncü fıkrasında "Suçluluğu hükmen sabit oluncaya kadar, kimse suçlu sayılamaz" denilerek masumiyet karinesi kabul edildiğine vurgu yapıldığı dikkati çekmektedir. Ayrıca, idari yargı denetimine açık olan bu eylemlerin yargısal kesinlik kazanmadan Resmi Gazete ile kamuoyuna duyurulmasının, ilgilinin herkese teşhiri anlamına geldiği ve insan onuru ile kişinin maddi ve manevi varlığının önemli ölçüde zedelenmesine yol açacağıın altı çizilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla Kurul'un etik dışı davranışların tespiti ile ilgili vermiş olduğu kararların kamuya paylaşılmasının engellendiği söylenilebilir. Etik dışı davranışların kamu görevlileri arasında bilinmesini ve kamuda etik kültürün yerleştirilmesini amaçlayan böyle bir uygulamanın iptalinin bir anlamda Kurul'un verdiği kararları gizli bir hale getireceği de ifade edilmektedir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesinin aldığı iptal kararının sakıncalarını giderebilmek ve kamu görevlilerine rehberlik etmek amacıyla (Sayer, Barutçu ve Altun, 2003) 11 Şubat 2011 tarihinde Kurul'un resmi internet sayfasında etik ihlal kararlarının yayınlanmasına yönelik ilke kararı alınmıştır.

Etik ihlal kararlarının web sayfasında yayınlanmasına yönelik ilke kararı bir yıl uygulanabilmiş, etik ihlali verilen bir kamu görevlisi tarafından söz konusu Kurul kararı hakkında yürütmenin durdurulması ve iptal talebiyle dava açılmıştır. 15 Mart 2012 tarihinde, söz konusu dava sonuçlanana kadar kurul kararlarının, kurulun resmi internet sitesinde yayımlanmasına yönelik yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir (Sayer, Barutçu ve Altun, 2003). Alınan bu kararlar ile kamuda etkili bir etik denetimin

¹⁶ Anayasa Mahkemesi tarafından 2010/33 karar sayısı ile 4.2.2010 tarihinde alınan karar, 27585 sayılı Resmi Gazete'de 18.05.2010 tarihinde yayınlanmıştır. Kararın tama metni için Bkz. http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/karar.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2846&content=etik%20kurul

engellendiği yönünde çıkarımda bulunulabilir. Bu bağlamda, Etik Kurulu'nun özellikle kamuoyu denetimine yönelik yaptırım mekanizması işlevinin zaafa uğradığı, diğer bir ifadeyle yaptırım işlevinin zayıflatıldığı altı çizilmesi gereken önemli bir husustur.

Diğer taraftan, 5176 sayılı Kanun ile Yönetmelik kapsamında bulunan, fakat kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda kurumlardaki disiplin kurullarına başvuru yapılabilmesi de mümkündür. Yetkili disiplin kurulları tarafından etik ilkelere aykırı davranışlar, yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde değerlendirilip, karar verilmektedir (md.38).

Bu kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamuoyuna duyurulmaz (md.38).

Hakkında inceleme başlatılan kamu görevlileri ile ilgili, yetkili disiplin kurulları karar vermektedir. Etik Kurulu'nda olduğu gibi, bu kurullarda alınan kararların açıklanması ve kamuoyuna duyurulması yasaklanmıştır. Hem disiplin kurullarınca alınan kararların hem de Etik Kurulu tarafından alınan kararların kamuoyuna duyurulmaması, özellikle Etik Kurul'unun önemli işlevlerinden birisi olan kamuoyu denetimi sağlama işlevinin zayıflatıldığı anlamına gelmektedir.

Kurulun inceleme ve araştırma süreci ile ilgili bilgiler verildikten sonra, yıllara göre kurul tarafından inceleme başlatılan dosya sayısı, kurula yapılan başvuru sayısı, kurul kararlarının sonuçlarının aşağıdaki tablolarda tartışılması, konunun bütünlüğü açısından önemli görülmüştür. Kurulun inceleme yaptığı dosya sayısı ile ilgili bilgiler Tablo 8'de belirtilmiştir.

Tablo 8: KGEK'nun İşlem Yaptığı Dosya Sayısı (2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Şikâyet veya ihbar sonrası işleme konulan dosya sayısı	47	64	117	174	347	305	247
Re'sen işlem başlatılan dosya sayısı	-	-	-	9	11	-	-
Toplam	47	64	117	183	358	305	247

Kaynak: Başbakanlık, 2008: 39; KGEK, 2009: 26; KGEK, 2010: 9; KGEK, 2011: 14; KGEK, 2012: 14.

Tablo 8’de görüleceği üzere, 2006 yılında 47, 2007’de 64 ve 2008’de 117 dosya işleme alınmıştır. 2009¹⁷ yılı içerisinde 9’u re’sen ele alınan dosyalarla birlikte Kurulda toplam 183 adet dosya işlem görmüştür. 2010¹⁸ yılı içerisinde, 2009 yılından intikal eden 47 adet dosya ile birlikte toplam 358 adet dosya işlem görmüştür. Bu dosyalardan 11 tanesi re’sen inceleme kapsamındadır. 2011 yılı içerisinde Kurul’a 305 adet başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 260 adedi sonuçlandırılmış, 45 adet başvuru ise 2012 yılına devretmiştir. 2012 yılı içerisinde Kurul’a 247 adet başvuru yapılmıştır. Bu başvurulardan 216 adedi sonuçlandırılmış, 31 adet başvuru ise 2013 yılına devretmiştir.

2006’dan itibaren 2010 yılına kadar geçen sürede, kurula yapılan başvuru sayısında bir artış gözlenmektedir. Kurulun tanınırlığının arttığına yönelik iyi yönde bir gelişme olarak değerlendirilebilecek bu husus, 2010 yılında Anayasa Mahkemesi’nin kurul kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanmasına yönelik iptal kararına kadar devam etmiştir. Bu yıldan sonra, 2011 ve 2012 yıllarında kurula yapılan başvuru sayısında azalma gerçekleşmiştir. Kurula yapılan başvuru sayısının azalmasında Anayasa Mahkemesi iptal kararının etkili olduğu söylenilebilir.

Kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davranışları sebebiyle kurula başvuru yapılmaktadır. Kurula, yapılan başvuruların konularına göre dağılımları Tablo 9’da incelenmiştir.

¹⁷ 2009 yılı içerisinde Kurula e-posta ile 402 adet başvuru yapılmış, gelen bu başvuruların 68 tanesi için dosya açılmış, kalan 334 başvuru ise başvuruya ilişkin kanuni koşulları taşımadıklarından işleme alınmamış ve başvuru sahiplerine bilgi verilmiştir. Elektronik posta ile yapılan başvuruların haricinde; 9 tanesi re’sen olmak üzere 115 adet dosya işleme alınmıştır (KGEK, 2009: 26)

¹⁸ 2010 yılı içerisinde incelenen 358 adet dosyanın 319 tanesi karara bağlanmış olup 39 adet dosya 2011 yılına bırakılmıştır. İşlem gören dosyalara ilişkin olarak Kurul’da toplam 117 adet karar verilmiştir (KGEK, 2010:9).

Tablo 9: KGEK'na Yapılan Başvuruların Konularına Göre Dağılımı (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Genel Etik Davranış İlkelerine Aykırılık İddiaları	10	8	4	55	81	101	32	33	324
Yolsuzluk / Usulsüzlük İddiaları	17	12	4	22	39	86	30	20	230
Çıkar Çatışması İddiaları	-	-	-	-	-	18	26	32	76
Psikolojik Yıldıma (Mobbing) İddiaları	-	-	-	-	-	11	39	39	89
Görevi İhmal / Görevi Kötüye Kullanma İddiaları	17	9	4	12	36	71	21	41	211
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	3	2	2	-	3	17	25	12	64
Kayırmacılık / Ayrımcılık İddiaları	7	2	3	5	6	31	45	51	150
Kamu Malları ve Kaynaklarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları	6	2	20	6	5	10	16	9	74
Personel İşlemleriyle İlgili Olanlar	6	2	12	12	4	-	-	-	36
Eşitlik ve Tarafsızlığa Aykırı Uygulamalar	4	5	8	3	7	-	-	-	27
İntihal	4	-	1	-	2	-	-	-	7
Diğer İddialar	4	5	6	2	-	13	71	10	111
Toplam	78	47	64	117	183	358	305	247	1399

Kaynak: 2005 yılı verileri Sayer, Barutçu ve Altun, 2013'den; 2006-2008 verileri Başbakanlık Faaliyet Raporu, 2008: 39'dan; 2009-2012 verileri KGEK, 2009: 27; KGEK, 2010: 10; KGEK, 2011: 15 ve KGEK, 2012: 15'den derlenerek oluşturulmuştur.

Tablo 9 incelendiğinde, 2010 yılından önceki başvurular içerisinde çıkar çatışması iddialarının bulunmadığı gözükmektedir. 2010 yılında 18, 2011 yılında 26 ve 2012 yılında 32 başvuru çıkar çatışması iddiasıyla gerçekleştirilmiştir. Başvuruların, 2011'de % 9'unu, 2012'de ise % 13'ünü çıkar çatışması iddiaları oluşturmaktadır. Bununla beraber, kamu mal ve kaynaklarının özel işler için kullanımı ve görevi kötüye kullanma iddiaları da dâhil edilirse bu oranlar, 2011'de % 21'e ve 2012'de ise % 34'e yükselmektedir. Bu bağlamda, kurula yapılan başvurular içerisinde çıkar çatışması iddialarının önemli bir yer tuttuğu söylenilebilir.

Tablo 10: KGEK Kararlarının Sonuçlarına Göre Dağılımı (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Etik İhlal Kararı Verilenler	-	-	-	1	6	30	9	10	56
Etik İhlalin Olmadığına Karar Verilenler	1	4	6	5	18	42	35	17	128
Yargıya İntikal Etmesi Nedeniyle İncelemesi Durdurulanlar	13	11	8	4	15	11	21	14	101
Usulden Ret Edilenler	31	20	18	36	7	16	220	185	
Diğer	18	9	15	14	14	18	-	-	
Toplam	63	44	47	60	53	117	264	211	

Kaynak: 2005-2008 yılı verileri Sayer, Barutçu ve Altun, 2013'den; 2009-2012 yılı verileri KGEK, 2009: 28-29; KGEK, 2010: 11; KGEK, 2011: 16 ve KGEK, 2012: 16'den derlenerek tablo oluşturulmuştur.

Tablo 10'daki veriler dikkate alındığında, 2008'de 1, 2009'da 6 etik ihlal kararı alan, kurul 2010 yılında, kendisine yapılan başvurular yahut re'sen ele alınan dosyalar çerçevesinde 30 adet etik ihlal kararı vermiş; ancak bunlardan yalnızca bir tanesi Resmi Gazete'de yayınlanmıştır¹⁹. Kurulun etik ihlalin tespitine ilişkin aldığı 29 kararda, ağırlıklı olarak Yönetmeliğin ilgili maddelerinde düzenlenen, başta “dürüstlük ve tarafsızlık” ilkesi olmak üzere sırasıyla “saygınlık ve güven”, “savurganlıktan kaçınma”, “hizmet standartlarına uyma”, “amaç ve misyona bağlılık”, “çıkar çatışmasından kaçınma” ve “yöneticilerin hesap verme sorumluluğu” ilkelerinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır (KGEK, 2010: 11). 2011'de 9 ve 2012'de 10 kamu görevlisi hakkında etik ilke ve davranışlara aykırı davranış gerekçesiyle etik ihlal kararı verilmiştir.

Etik ihlal kararları dikkate alındığında, çıkar çatışmasından kaçınma, hediye alma ve menfaat sağlama, kamu kaynaklarını kullanarak hediye verme, kamu kaynaklarının özel işler için kullanımı yasaklarına uyulmadığı ve etik ilke davranışlara aykırı eylemde bulunduğu göze çarpmaktadır.

2008 yılında 1, 2009'da 6 ve 2010 yılında 1 olmak üzere kurul tarafından 8 etik ihlal kararı resmi gazetede yayınlanmıştır. Resmi gazetede yayınlanan kararların yedisi çıkar çatışmasından kaçınma, hediye alma ve menfaat sağlama, kamu malları ve

¹⁹ 4 Şubat 2010 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararla, etik ihlalin tespitine ilişkin kararların Resmi Gazete'de yayınlanmasını öngören hüküm (5176 s. Kanun m. 5/3) iptal edilmiştir. Bu karardan sonra da Kurul tarafında etik ihlal kararları vermiş ve fakat bu kararlar, Anayasa Mahkemesi kararı gereğince Resmi Gazete'de yayınlanmamıştır (KGEK, 2010: 11).

kaynaklarının kullanımı ilkelerinin ihlaline ilişkindir. 2011 yılında kurulun aldığı ilke kararı çerçevesinde 9 ihlal kararı kurulun web sayfasında yayınlanmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurul tarafından etik davranış ilkelerine aykırı davranıldığı gerekçesiyle (bir kamu görevlisi hakkında birden fazla etik davranış ilkelerine aykırı davranış gerekçesiyle ihlal kararı verilmiştir) 56 kamu görevlisi hakkında toplamda 160 adet etik ihlal kararı verilmiştir. Etik ihlal kararları içinde sırasıyla dürüstlük ve tarafsızlık (36 adet), saygınlık güven (35 adet), savurganlıktan kaçınma (19 adet), kamu mal ve kaynaklarının kullanımı (16 adet), yöneticilerin hesap verme sorumluluğu (13 adet), hizmet standartlarına uyma (9 adet) ve çıkar çatışmasından kaçınma (8 adet) en fazla yer tutan etik davranış ilkeleridir (Sayer, Barutçu ve Altun, 2013).

Kurul tarafından verilen etik ihlal kararları çıkar çatışması çerçevesinde değerlendirildiğinde, toplamda 32 adet ihlal kararı verildiği belirtilmiştir.

Tablo 11: KGEK Etik İhlal Kararlarının Çıkar Çatışması Durumları Çerçevesinde Dağılımı (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	Toplam
Çıkar Çatışmasından Kaçınma	1	1	5	-	1	8
Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı	-	3	-	-	1	4
Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşler ve Özel Menfaat İçin Kullanımı	-	2	8	3	2	15
Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlama Amacıyla Kullanılmaması	-	-	3	-	1	4
Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler	-	-	-	1	-	1
Toplam	1	6	16	4	5	32

Kaynak: Sayer, Barutçu ve Altun (2013)'den derlenerek tablo oluşturulmuştur.

Çıkar çatışması halleri içinde, kamu mal ve kaynaklarının kullanımı ve çıkar çatışmasından kaçınma en fazla ihlal edilen ilkeler olarak sıralanmaktadır. Kurul ihlal kararları içerisinde, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, görev ve yetkilerin menfaat sağlama amacıyla kullanılmaması ve eski kamu görevlileriyle ilişkiler ihlal edilen diğer etik ilke davranışlarıdır. Bu bağlamda, etik ihlal kararları içerisinde çıkar çatışması durumlarının önemli bir yer tuttuğu ve bu bağlamda, yayınlanan etik ihlal kararlarının temelinde çıkar çatışması durumlarının yattığı söylenilebilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından kural temelli çıkar çatışması politikasının bir uzantısı olarak ilke ve ihlal kararları alınmaktadır. Kurul aracılığıyla etik ilke ve davranışlara yönelik ihlal kararları alınarak çıkar çatışması durumlarının tespiti ve bu tür işlemlerde bulunanlara yönelik yaptırıma yönelik girişimlerde bulunulmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin etik kurallara uymadıkları konusunda seçilmiş bir belediye başkanını ve kamuya ait şirket yöneticilerini de kapsayan 2008’de 1 ve 2009 yılında 6 etik ihlal kararı almıştır. Bu husus, 2009 yılı AB İlerleme Raporu’nda vurgulanmıştır (AB, 2009: 13).

Resmi Gazetede yayınlanan kararlar çıkar çatışması çerçevesinde incelendiğinde, çıkar çatışmasından kaçınma, hediye ve menfaat sağlama yasağına uyulmaması ile kamu mal ve kaynaklarının kullanımına yönelik etik ihlaller göze çarpmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ilk etik ihlal kararını 2008 yılında vermiştir. Kurula, 2 Ekim 2008 tarihinde, dönemin Adana Büyükşehir Belediye Başkanı hakkında, “Uygulama İmar Planında değişiklik yapılarak, arsa sahibine haksız kazanç sağlandığı, bu durumun etik kurallara aykırı olduğu iddiaları ile e-posta yolu ile başvuruda bulunulmuştur. Kurul tarafından yapılan inceleme sonrasında, 26 Aralık 2008’de “çıkarc çatışmasından kaçınma ve dürüstlük” ilkesine aykırı davranıldığı gerekçesiyle, etik ihlal kararı verilmiştir. Karar 27 Ocak 2009’da Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kurul tarafından çıkar çatışması eksenli başka etik ihlal kararları da alınmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na, TEKEL Sigara Pazarlama ve Dağıtım AŞ’nin yöneticilerinin katıldığı ve ilgili yöneticilerin toplantı ve konaklama masraflarının, Kaan Sanayi Ürünleri Dağıtım ve Ticaret Limited Şirketi tarafından ödendiği, görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlarca karşılanan ücretsiz konaklamanın hediye alma yasağı kapsamında etik davranış ilkelerine aykırılık teşkil ettiği iddiasıyla 6 Kasım 2008 tarihinde başvuruda bulunulmuştur. Kurulun yaptığı inceleme ve araştırma sonrasında, “hediye ve menfaat sağlama yasağına” uyulmadığı gerekçesiyle 23 Ocak 2009’da etik ihlal kararı verilmiş ve karar 7 Mart 2009’da Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu kaynaklarının kullanılarak, hediye verilmesi de çıkar çatışması çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu konuda, dönemin Serinhisar Belediye Başkanı’nın düğün, sünnet vb törenlerde, altın hediye ettiğini ve hediyelerin parasını belediye bütçesinden karşıladığı gerekçesiyle 15 Mayıs 2008’de kurula şikâyette bulunulmuştur. Yapılan inceleme sonrasında ve araştırma sonrasında, 11 Haziran 2009 tarihinde hediye ve menfaat sağlama yasağı ve kamu mal ve kaynaklarının kullanımı ilkelerine uyulmadığı

iddiasıyla etik ihlal kararı verilmiş ve bu karar 26 Haziran 2009'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kamu mal ve kaynaklarının kullanımından kaynaklı, etik ihlal iddiası Kurul'un gündemine girmiştir. Enerji Bakanlığına bağlı dönemin Petrol İşleri Genel Müdürü'nün 2007 yılı Haziran ayında hafta içinde "beş temizlik işçisini devletin arabasıyla dört gün süreyle mesai saatleri içinde, evine temizliğe gönderdiğini, söz konusu işçilerin mesai saatleri içinde dairede bulunmamaları nedeniyle dört günlük ücretlerinin kesilerek mağdur edildiklerini, bu durumdan dairede çalışan diğer personelin de haberinin olduğu" iddiasına yönelik kurul tarafından inceleme başlatılmıştır. İnceleme sonrasında kamu mal ve kaynaklarının kullanımı ve saygınlık ve güven ilkelerine aykırı hareket edildiği gerekçesiyle 6 Mayıs 2009'da etik ihlal kararı verilmiş ve karar 16 Haziran 2009'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2009 yılında Sivaslı ilçesi Kaymakamlığından Erzurum İli Oltu İlçesi Kaymakamlığına atanan dönemin Sivaslı kaymakamının, ilçeden ayrılışı münasebetiyle onuruna verilen veda yemeğinde kamu görevlisinin güven ve itibarını sarsacak ve yöneticilik görevi ile bağdaşmayacak hal ve hareketlerde bulunduğu iddiaları üzerine Kurul tarafından re'sen inceleme başlatılmıştır. İnceleme sonrasında "hediye alma ve menfaat sağlama yasağı", "yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ve saygınlık ve güven" ilkelerine aykırı hareket edildiği gerekçesiyle 5 Kasım 2009'da etik ihlal kararı verilmiş ve bu karar 18 Aralık 2009'da Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yukarıda verilen örnek etik ihlal kararları ile çıkar çatışması durumlarını önlemeye yönelik yaptırım işlevi sağlandığı söylenilebilir. Diğer taraftan, kurul tarafından sadece ihlal kararları alınmamakta, aynı zamanda ilke kararları alınarak ve kurumların görüş istemlerine cevap verilerek çıkar çatışması durumlarının yaşanmadan önlenmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda, Kurul tarafından, 2009 yılında 24 Kasım Öğretmenler günü ile ilgili ilke kararı alınmıştır (KGEK, 2009: 32):

.....24 Kasım Öğretmenler Günü dolayısıyla özellikle ilköğretim kurumlarında öğretmenlere yönelik olarak bazı hediye uygulamalarının (altın ve benzeri), bu günün anlamını olumsuz yönde etkilediği, öğretmenlik mesleğinin itibarını zedelediği, öğrencilerde etik değerler konusunda şüpheler uyandırdığı, öğrenci-aile ve öğrenci-okul ilişkilerinde etik açıdan olumsuzluklar meydana getirdiği düşünülmektedir. Başta 24

Kasım Öğretmenler Günü olmak üzere, diğer gün ve haftalarda, günün anlamıyla uyumlu ve maddi değeri olmayan sembolik (çiçek ve benzeri) nitelikteki hediyeler dışındaki hediyelerin alınmaması konusunda “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” in 15. maddesine göre başta mülki yöneticiler olmak üzere Öğretmenler Kurulu ile her kademedeki yönetici ve personelin gerekli dikkati göstermesi kararlaştırılmıştır.

Alınan etik ilke kararı ile çıkar çatışması durumlarından birisi olan hediye alma konusuna dikkat çekilerek, kamu görevlilerine verilen hediyelerin etik açıdan sorun teşkil ettiği belirtilmiştir. Çıkar çatışması potansiyeli taşıyan, kamu görevlilerin hediye almaları hususunda çalışanlarla birlikte yöneticilere de önemli roller düştüğü vurgulanmıştır.

Kurul tarafından alınan ihlal ve ilke kararları dışında, bazı kurumların istişari görüş taleplerine cevaplar da verilmektedir. 2009 yılında, Tokat İl Özel İdaresi ve Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü’nün görüş talepleri değerlendirilmiş ve istişari nitelikte yanıt verilmiştir (KGEK, 2009: 32).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu sadece etik ihlal ve etik ilke kararları vererek kural temelli çıkar çatışması politikasına yönelik faaliyetlerde bulunmamaktadır. Aynı zamanda, ilke temelli çıkar çatışması politikasının uygulamaya konulmasında öncü rolü oynamaktadır.

3.2.1.4. Kurulun Etik Kültürün Gelişimi ve Etik Eğitime Yönelik Faaliyetleri

Kurul aracılığıyla etik eğitimleri verilerek ve etik kültürün geliştirilmesi amacıyla projeler yürütülerek, ilke temelli çıkar çatışması politikasına yönelik olarak işlev ve faaliyetler yürütülmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından, kamuda etik kültürün yerleşmesi için önemli proje girişimlerinde bulunmaktadır. Bu bağlamda, ilk olarak “Yolsuzluğun Önlenmesi için Etik Projesi” 2007 yılında başlatılmış ve 2009 yılında tamamlanmıştır. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından hazırlanmış ve AB Mali İşbirliği 2006 yılı programlaması içerisinde uygun bulunan, bu projenin, genel hedefi, etik davranış kurallarının uygulanması ve yaygınlaştırılması, yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin geliştirilmesi yoluyla, Avrupa ve diğer uluslararası standartlara uygun olarak Türkiye’de yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunmak

olduğu belirtilmiştir. Bu projede şu uygulamalarda bulunulmuştur (KGEK, 2009: 33-38):

- Kamu görevlileri için mesleki etik kurallarının uygulanmasını desteklemek adına eğitim programı uygulanarak, 110 eğitimciye etik eğitimci eğitimi verilmiştir.
- 81 ilin valileri, vali yardımcıları, etik komisyonu üyeleri kamu görevlileri için etik kurallarının uygulanması ile ilgili eğitime tabi tutulmuş ve toplamda 406 katılımcıyla 10 bölgede etik liderlik seminerleri düzenlenmiştir.
- Etikten sorumlu merkezi kurum ve kuruluş görevlileri (etik komisyonu üyeleri ve üst düzey idareciler) kamu görevlileri için etik kuralların uygulanması ile ilgili eğitime tabi tutulmuşlardır. Bu çerçevede, toplamda 278 katılımcı ile üst düzey görevliler için 4, etik komisyonu başkanları ve üyeleri için 6 adet eğitim faaliyeti gerçekleştirilmiştir.
- Yolsuzluğun önlenmesi ve etik ile ilgili araştırma yapılması için çalıştay düzenlenmiştir. “Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması, Kamu İhaleleri ve Etik, Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları, Kolluk Hizmetleri ve Etik, Sağlık Hizmetleri ve Etik, Tapu Hizmetleri ve Etik, Kayıtdışı Ekonomi, Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları ve Etik, Gümrük Hizmetleri ve Etik, Etik, Kültür ve Toplum” başlıklı 10 araştırma çalışması gerçekleştirilmiştir. Çalışmaların, bulgu ve sonuçlarını tartışmak amacıyla iki seminer düzenlenmiş ve bu çalışmalar yayımlanmıştır.
- Türkiye’de etik kuralları ve diğer yolsuzlukla mücadeleye yönelik önlemlerin etkinliği değerlendirilmiş ve ileriye dönük yolsuzluğu önleme tavsiyeleri alınmıştır. Bu çerçevede, “Sistem Çalışmaları Raporu” ve “Yolsuzluk Raporu” şeklinde iki rapor tamamlanmıştır.

Diğer taraftan, kamu kurumları bünyesinde kurulu bulunan Etik Komisyonlarının daha etkin hale getirilerek kurumlarında karşılaştıkları etik problemleri çözmelerinde ve kurumlarında etik kültürü yaygınlaştırmada ihtiyaç duydukları hususların analizini yapmak amacıyla “Etik Komisyonları için İhtiyaç Analizi Projesi” gerçekleştirilmiştir. Etik komisyonların ihtiyaçlarını belirleyerek karşılaştıkları veya karşılaşmaları olası

bürokratik, yasal veya kültürel engellerin aşılmasına yardımcı olmak hedefiyle yürütülen proje 2011 yılında tamamlanmıştır. Proje kapsamında yürütülen literatür taraması ile nitel analizler (mülakatlar, odak grup çalışmaları ve çalıştay tartışmaları) ve nicel analizler (anketler) den yararlanılarak Türkiye’de etik komisyonlara yönelik sonuç ve bulgular tespit edilmiştir. Etik komisyonlarının gerek mevzuattan kaynaklanan ve gerekse yapısal ve işleyişsel sorunlar sebebiyle bu görevlerini gerektiği gibi yerine getiremedikleri ve komisyonların konum ve yapılarının 5176 sayılı Kanun ve 2005 tarihli Yönetmelikte yapılacak değişikliklerle yeniden ele alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır (KGEK, 2011: 29-3; Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011: 151).

Tamamlanan bu iki proje haricinde, “Türkiye’de Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi Projesi” halen yürütülmektedir. 2009 yılında tamamlanan, “Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi”nin uygulama sürecindeki kazanımlarını sürdürülebilir kılmak ve Etik Komisyonlarının kurumlarında gerçekleştirecekleri faaliyetleri desteklemek amacıyla hazırlanan ve yine Avrupa Konseyi ile birlikte yürütülecek olan “Kamuda Etik Kültürün Geliştirilmesi Projesi”, 2009 yılında AB Katılım Öncesi Mali Yardım (IPA) programlanmasında kabul edilmiştir. Proje ile Avrupa Birliği ve diğer uluslararası standartlar ile uyumlu bir şekilde Türkiye’de yolsuzluğun önlenmesine katkıda bulunulması hedeflenmektedir. Kamu sektöründe etik ilkelerin etkin bir şekilde uygulanması ile yaygınlaşmasını sağlamak ve etik komisyonlarının kendi kurumlarında etik kültürü geliştirilmelerine destek olmak, proje faaliyetleri ile hedeflenmektedir (www.etik.gov.tr, 2013).

Bu projelerin dışında, “Etik Kültürün Yerleşmesi İçin Kamu, Özel Sektör ve Sivil Toplum İşbirliği Projesi”nin ise hazırlık süreci devam etmektedir. 2011 yılında AB Komisyonu tarafından kabul edilen proje ile etik dışı uygulamaların azaltılması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve demokratik toplum düzeninin geliştirilmesine katkı sağlayacak; etik sorunlarda çözümün tarafı olma potansiyeli taşıyan tüm paydaşların sürece dâhil edilmesi hedeflenmiştir. Proje çerçevesinde, projenin paydaşları kamu sendikaları, meslek kuruluşları ve ilgili sivil toplum kuruluşları ile çalışma toplantıları, konferans ve seminerler düzenlenmektedir (www.etik.gov.tr, 2013).

Kamuda etik kültürün yerleştirilmesi amacıyla gerçekleştirilen bu projelerle, kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması durumları ile ilgili çalışmalar gerçekleştirilerek, toplumun bilgilendirilmesi sağlanmaktadır. Diğer taraftan, hem özel sektör kuruluşları hem de sivil toplum kuruluşları ile işbirliğine gidilerek çıkar çatışması politikası çerçevesinde kamu kurumları ve toplum tarafından etik kültürün benimsenmesi amacıyla çaba gösterilmektedir.

Etik kültürün yerleştirilmesi için gösterilen çabalarla birlikte, kurul tarafından etik eğitimine yönelik önemli faaliyetler gerçekleştirilmektedir. Eğitim programları aracılığıyla kamuda etik ilke ve standartların yerleştirilmesi, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumları konusundaki farkındalıklarının artırılarak, etik bilinç düzeylerinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Bu çerçevede Kurul tarafından etik liderlik programları düzenlenerek, kurumlara eğitim dokümanlarının sağlanmasına yönelik etkinlikler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, kamu kurum ve kuruluşları tarafından düzenlenecek hizmet içi ve diğer eğitim programlarında görev almak üzere; etik eğiticileri yetiştirilmiştir. Bu bağlamda 2008-2009 arasında dört grup halinde 110 etik eğiticisine eğitim sağlanmıştır. 2009 yılı içinde, farklı kamu kurumlarında 36 etik eğitimi verilmiştir (KGEK, 2009: 11-18).

2010 yılı içerisinde etik eğiticisi yetiştirmeye yönelik program çerçevesinde, 66 kurum ve kuruluşta gerçekleştirilen etik eğitimlerinde toplam 8464 kamu görevlisine eğitim verilmiştir (KGEK, 2010: 12). 2011 yılında 56 kamu kurum ve kuruluşunda etik semineri düzenlenmiştir. Bakanlıklarda, bağlı ve ilgili kuruluşlar, valilikler, belediyeler başta olmak üzere kamu kurumlarında 5944 personele etik eğitimi verilmiştir. Kurumların talepleri üzerine 67 personel, Kurul'un eğiticileri tarafından verilen Etik Eğitici Eğitimi programından faydalandırılarak, eğitim vermek üzere Etik Eğiticisi Sertifikası sağlanmıştır. Bununla birlikte, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Marmara Belediyeler Birliği arasında 28 Nisan 2011 tarihinde "Belediyelerde Etik Yönetim" konulu eğitim protokolü imzalanmıştır. Kurul ve Belediyeler Birliği arasında imzalanan protokol çevresinde, İstanbul, Sakarya, Bursa, Kocaeli, Balıkesir ve Tekirdağ illerinde toplam 340 belediye personeline etik eğitimi verilmiştir (KGEK, 2011: 20-22). 2012 yılında ise toplam 49 kamu kurum ve kuruluşunda 4259 personele etik semineri verilmiştir (KGEK, 2012: 18).

Kurul tarafından sağlanan etik eğitimleri ve projeler çerçevesinde, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve davranışlar ekseninde çalışmalar yürütülmektedir. Bu bağlamda, kamuda etik kültürün yerleştirilmesi ve kamu görevlilerin etik bilinç düzeylerinin artırılması amaçlanmaktadır. Etik ilke ve davranışlar içinde çıkar çatışmasında kaçınmanın önemli bir yer tuttuğu düşünüldüğünde, projeler ve eğitimler aracılığıyla doğrudan veya dolaylı olarak çıkar çatışması konusuna yönelik çalışmaların gerçekleştirildiği söylenilebilir.

3.2.2. Etik Komisyonları

Etik Yönetmeliğinde (md.29), kurum ve kuruluşlarda, üst yönetici tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulacağı düzenlenmiştir. Kurumlarda oluşturulan etik komisyonların amaçları şu şekilde belirtilmiştir.

- Etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek,
- Personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak,
- Kurumdaki etik uygulamaları değerlendirmek

Bu yönetmelik çerçevesinde, kamu kurumları bünyesinde etik komisyonları oluşturulmuştur. Hem merkezi hem de taşradaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik komisyonları örgütlenmiştir. Kurumlardaki etik komisyonları, Kamu Görevlileri Etik Kurulu (KGEK) ile işbirliği içinde çalışarak, kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarının ve çıkar çatışması durumlarının azaltılması ile birlikte etik farkındalıklarının artırılmasını amaçlamaktadır.

Kurumlardaki etik komisyonları, etik konusunda bilincin yükseltilmesi, kurum çalışanlarına etik eğitimleri aracılığıyla etik eğitimi sağlanması hedeflerine yönelik hareket etmektedir. Bununla birlikte, etik komisyonları aracılığıyla, etik ilke ve standartların geliştirilmesi hedeflenmektedir (www.etik.gov.tr, 2013).

2011 yılında tamamlanan Etik Komisyonları İhtiyaç Analizi Projesi kapsamında, etik komisyonları ile ilgili Türkiye genelinde bir araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırma sonucunda etik komisyonları aracılığıyla etik eğitimi verilerek etik farkındalıkların sağlanması noktasında işlev sağlamada önemli bir fonksiyon icra edeceğine yönelik

kuvvetli bir inanç olduğu vurgulanırken, kurula verilen görev ve yetkilerin yetersiz olduğuna yönelik yaygın bir görüşün bulunduğu ifade edilmiştir (Ömürgönülşen ve Alemdar, 2011:151).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kurumlardaki etik komisyonları etik altyapının sağlanmasına yönelik kurumsal mekanizmalardır. Kamu yönetiminde çıkar çatışmasının yönetilmesinde hem KGEK'na hem de etik komisyonlarına önemli işler düşmektedir. Çıkar çatışmasının önlenmesinin hedeflendiği çıkar çatışması politikasında, yasal düzenlemeler de önemli bir yer tutmaktadır.

3.3. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasını Önlemeye Yönelik Yasal Düzenlemeler

Türk kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yönelik yasal mevzuat çerçevesinde ilk olarak çıkar çatışması kavramının betimlendiği (Gençkaya, 2009: 332) ve çıkar çatışmasından kaçınma konusuna yer verildiği düzenlemeler taranmıştır.

Bu bağlamda, “Etik Yönetmeliğinde”, çıkar çatışması şu şekilde tanımlanmıştır:

Çıkar çatışması; “kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükten ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükler ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halidir” (md.13).

Diğer taraftan yönetmelikte, kamu görevlilerinin, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahip oldukları belirtilerek, çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranacakları vurgulanmıştır. Ayrıca, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atacakları, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirecekleri ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutmaları gerektiğine dair ifadelere yer verilmiştir (md.13).

Çıkar çatışmasından kaçınma konusu bu yönetmeliğin dışında 2010 yılında yayınlanan, “Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelikte”de düzenlenmiştir. Denetim görevlilerinin, “denetim faaliyetleri ile ilgili olarak görevini tarafsız ve nesnel bir şekilde yürütmesini engelleyecek, potansiyel veya gerçek çıkar çatışması durumunu derhal kurum veya kuruluşuna bildirmek” yükümlülükleri bulunmaktadır. Ayrıca, böyle bir durumla karşılaştıklarında görevden

çekilme talebini ilgili makama iletmek zorundadırlar. Bu hususların dışında, denetim görevlilerinin çıkar çatışması durumları ile karşılaşmalarını önlemek amacıyla, denetim faaliyetlerine yönelik kısıtlamalara da gidilmiştir (md.8):

- Görevleri sırasında ve görevleri ile ilişkili olarak kendi ve yakınlarının çıkarlarının söz konusu olabileceği her türlü durumdan kaçınır; bunlarla ilgili olarak denetim faaliyetlerine ve alınacak kararlara katılamaz, görüş bildiremez.
- Son iki yıl içinde görev yaptıkları kurum, kuruluş ve bunların iştiraklerine yönelik denetim faaliyetlerine katılamaz.
- Denetim faaliyetini yürütürken, yetki ve nüfuzunu kullanarak hizmetin gerekli kıldığı koşullar dışında, kurumlardan ek hizmet veya imkân talep etmez; kamu mal ve hizmetleri ile insan kaynaklarını hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramaz.
- Görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamaz.

2011 yılında yayınlanan, “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar” adlı yönetmelikte de, potansiyel ve gerçek çıkar çatışmasından kaçınma konusu düzenlenmiştir. Çıkar çatışması durumu ile karşılaşan veya fark eden görevlilerinin durumu Başkanlığa bildirme zorunluluğu bulunduğu belirtilerek, Sayıştay denetçilerine yönelik daha ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir. Çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkmadan önlenmesi amacıyla denetim faaliyetlerine yönelik sınırlandırmalar getirilerek, 2010 yılında çıkarılan yönetmelikten farklı olarak Sayıştay denetçilerinin uyması gereken kurallar şu şekilde belirtilmiştir (md.9):

- Son üç yıl içinde görev yaptıkları kurum, kuruluş ve bunların iştiraklerine yönelik inceleme, denetim ve raporlama işlerine katılmaz.
- Kendisine ve yakınlarına çıkar ve imtiyaz sağlamak amacıyla görev, unvan ve nüfuzunu kullanarak kamu görevlileri ve ilgili kişilere mevzuat dışında işlem yaptırmaz veya onları bu yolda işlem yapmaya zorlamaz.
- Bağımsızlıklarını ve dürüstlüklerini tehlikeye sokabilecek veya zedelemiş gibi algılanabilecek herhangi bir hediye veya ödülü reddeder ve muhtemel bir çıkar çatışmasını önler; tarafsızlığını, performansını, görevini yapmasını veya görüşünü etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan hiçbir hediyeyi kabul etmez.

- Görevleriyle ilgili olarak, gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları ve diğer kişiler için doğrudan ya da aracı eliyle herhangi bir hediye almaz ve menfaat sağlamaz.

Çıkar çatışması ile karşılaşma riski taşıyan meslekler içerisinde, ilk başta denetçiler gelmektedir. Denetim görevini yürüten kamu görevlilerinin hem gerçek hem de potansiyel çıkar çatışmaları ile karşılaşmaları imkân dâhilindedir. Bu yüzden denetim görevlilerine yönelik ayrıca bir düzenleme yapılarak, görevleri sırasında uyması gereken kurallar belirlenerek, görev sırasında ve görev sonrasında kısıtlamalara gidilmesinin çıkar çatışması politikası çerçevesinde isabetli bir uygulama olduğu söylenilebilir.

Çıkar çatışması ve çıkar çatışmasından kaçınma hususlarından sonra, “birinci bölümde incelenen çıkar çatışması durumları” ile ilgili yasal düzenlemeler çalışmanın bundan sonraki kısmında irdelenmektedir.

3.3.1. Görev ve Yetkilerin Çıkar Sağlamak Amacıyla Kullanılması ile İlgili Düzenlemeler

Çalışmada daha öncede ifade edildiği gibi, kamu görevlilerinin, görev ve yetkilerini çıkar sağlama amacıyla kullanması çıkar çatışmasını ortaya çıkarmaktadır. Görev ve yetkilerin menfaat elde etme amacıyla kullanılmasına yönelik olarak, ikili bir ayrıma gidilmektedir. Bunlardan ilki kendine ve/veya yakınlarına kamusal çıkar sağlamadır.

3.3.1.1. Kendine ve/veya Yakınlarına Kamusal Çıkar Sağlama ile İlgili Düzenlemeler

Etik Yönetmeliğinde “kamu görevlilerinin; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamayacakları” hususu düzenlenmiştir (md.14). Kendi yararına işlem konusunu da kapsayan, bu madde ile kamu görevinden kamusal çıkar sağlanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda “il genel meclisi başkanı ve üyeleri” ve “il encümen başkan ve üyeleri” münhasıran kendileriyle veya ikinci derece dâhil kan, kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamazlar” (md.19 ve md.27) şeklinde düzenlemeye gidilerek, kamu görevlilerinin, görev ve yetkilerini çıkar sağlama amacıyla kullanmalarının engellenmesi amaçlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da, "Belediye başkanı ve meclis üyelerinin" ve "belediye encümenlerinin", münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü meclis toplantılarına katılamayacakları" (md.27 ve md.36) ifade edilerek, başkan, meclis üyeleri ve belediye encümenin görüşmelere katılamayacağı durumlar düzenlenmiştir.

4734 Sayılı Kamu İhaleleri Kanunu'nda "Kurul üyeleri, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılamazlar (md.54) şeklinde düzenlemeye gidilerek, Kamu İhale Kurumu üyelerine yönelik kısıtlamalara gidilmiştir.

Aynı kısıtlamalar, RTÜK üyeleri içinde getirilmiştir. Üst Kurul üyelerinin, kendileri veya üçüncü dereceye kadar (üçüncü derece dâhil) kan ve kayın hısımlarıyla ilgili konularda müzakere ve oylamaya katılamayacakları 6112 sayılı "Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun" un 38. maddesi'nde düzenlenmiştir.

3.3.1.2. Kendine ve/veya Yakınlarına Özel Çıkar Sağlama ile İlgili Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin, görev ve yetkilerini, kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlamak amacıyla kullanması kapsamında değerlendirilen "kamuya ait gizli bilgilerin çıkar elde etmek için açıklanması ve kullanılması" hususu ilk olarak DMK' da düzenlenmiştir.

Kanun'da devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış olsalar bile, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamalarının yasak olduğu vurgulanmıştır (md.31). Gizli bilgilerin açıklanmasının yasak olduğuna dair düzenlemeler, Etik Yönetmeliğinde de kendine yer bulmuştur (md. 14).

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar, görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

"Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelikte" (md.7) ve "Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin

Usul ve Esaslar Yönetmeliğinde” (md.14) de denetim görevlilerinin mesleki bilgilerinin gizliliği vurgulanarak, mesleki bilgilerin menfaat elde etme amacıyla kullanılmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Denetim görevlilerinin, denetim faaliyetlerinin yürüttükleri sırada ve raporlama aşamasında, denetledikleri konu ve kurumla ilgili gizliliğe uygun hareket etmeleri ve kanaatlerini yetkili makamlar dışında kimseye açıklamamaları gerekmektedir. Her iki yönetmeliğin ilgili maddelerinde, denetim görevlilerinin; görevleri nedeniyle öğrendikleri sırlar ile ilgililere ve üçüncü kişilere ilişkin gizli kalması gereken bilgilerin, kanunların öngördüğü durumlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye veremeyeceği ve açıklanamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca, denetim faaliyetleri sırasında edinilen, herkese açık olmayan bilgilerin kendilerinin veya başkalarının yararına ve üçüncü kişilerin zararına kullanılmayacağı belirtilmiştir.

Sermaye Piyasası Kanunu’nu (md.121), Bankacılık Kanunu (md.86), Rekabetin Korunması Hakkında Kanun (md.25), Kamu İhaleleri Kanunu (md. 54), Elektrik Piyasası Kanunu (md.6) ve Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun (md.38)’da sırasıyla, SPK, BDDK, Rekabet Kurumu, KİK, EPDK ve RTÜK başkan, üye ve personelin görev sırasında elde ettikleri gizli bilgileri menfaat sağlama amacıyla kullanmalarının önüne geçmek amacıyla bazı kısıtlamalara gidilmiştir:

“Kurul Başkan ve üyeleri ile kurul diğer personeli, kuruldaki görevleri sebebiyle öğrendikleri gizlilik taşıyan bilgileri ve ticari sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile kanunen yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayacakları, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanamayacakları” hususu düzenlenerek gizli bilgilerin menfaat amacıyla kullanılması yasaklanmıştır. Bu yükümlülük görevden ayrıldıktan sonra devam etmektedir.

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama kapsamında değerlendirilen “görev, unvan ve yetki kullanarak ticaret yapma” konusu ise ilk olarak, Etik Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir:

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramazlar (md.14.);

Diğer taraftan Etik Yönetmeliğine paralel olarak bu konuda “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği”nde (md.12) Sayıştay

denetçilerine yönelik kısıtlamaya gidilmiştir. Sayıştay denetçilerinin, “görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kurum ve kuruluşlardan seminer, konferans ve benzeri gelir getirici her hangi bir istekte bulunmayacağı” hususuna vurgu yapılmıştır.

Kendine ve/veya yakınlarına çıkar sağlamanın bir başka türü, “kamu görevlisinin üyesi olduğu ya da hizmet ve imkânlarından yararlandığı kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım ve bağış alması”dır. Bu konu, Etik Yönetmeliği’nde, “kamu görevlilerinin, herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamaz (md.14)” şeklinde düzenlenmiştir.

Etik Yönetmeliğine istinaden çıkarılan “Sayıştay Denetçilerinin Mesleki Etik Kurallarına İlişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliğinde”(md.12) benzer ifadeler kullanılarak, bu hususta, Sayıştay denetçilerine yönelik yasaklamaya gidilmiştir. Tüm bu düzenlemelerle, kamu görevlilerinin, görev ve yetkilerini özel çıkar için kullanmalarının önüne geçilmesi hedeflenmiştir.

3.3.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir ile İlgili Düzenlemeler

Kamu görevlisi üzerinde haksız tesir veya yasadışı nüfuz kullanımı çıkar çatışması durumlarından birisidir. Bu husus mevzuatta kanunsuz emir konusu içinde değerlendirilmiştir.

Kanunsuz emir konusu 1982 Anayasasının 137. Maddesinde düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmeyeceği ve bu aykırılığı o emri verene bildireceği anayasal güvence altına alınmıştır. Anayasanın ilgili maddesinde ayrıca şu ifadelere yer verilmiştir:

Üstün emrinde ısrar etmesi ve bu emrini yazı ile yenilemesi durumunda, emrin yerine getirileceği; bu halde, emri yerine getirenin sorumlu olmayacağı ifade edilerek, konusu suç teşkil eden emrin ise hiçbir şekilde yerine getirilmeyeceği; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamayacağı belirtilmiştir. Askerî hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen durumlar bu konuda istisna tutulmuştur (md. 137).

Kamu görevlileri üzerinde haksız tesirin/nüfuz etkisinin kaldırılmasına yönelik, DMK' da benzeri kısıtlamalar söz konusudur. Kanunda, amirin, maiyetinde olan memurlara kanunlara aykırı emir veremeyeceği düzenlenmiştir (md.10-11).

Türkiye'de açık anayasal (md.137) ve yasal düzenlemelere (DMK md. 10 ve md. 11) rağmen astlar, üst yöneticilerinden gelen sözlü talimat, emir veya rica biçiminde yasal ve etik olmayan taleplerle karşı karşıya kalabilmektedir. Söz konusu talepleri yerine getirmeme durumunda, kamu görevlilerine yönelik olarak kurum içinde yaptırımlar - görevden azlettirme, tayin ve terfiinin durdurulması dışlanma gibi- olabileceği düşünülmektedir. Bu yüzden, kamu görevlisi, çoğunlukla kendisine verilen emri yerine getirmekte fakat ortada delil ve şahit olmadığı için, sorumluluk emri/ricayı yerine getiren kamu görevlisinin üzerine kalmaktadır (Şen, 2009: 66-67). Tüm bu yasal düzenlemelerle getirilen kısıtlama ve yasaklamalar ile kamu görevlisi üzerinde uygulanan haksız tesirin ve nüfuz etkisinin engellenmesi amaçlanmaktadır.

3.3.3. Hediye Alma ile İlgili Düzenlemeler

Kamu görevlilerine verilen hediyelerin, görevlinin tarafsızlığını etkilemesi, dışarıdan bakanlar tarafından etkiliyormuş gibi algılanması ve etkileme ihtimalinin var olması; hediye alma konusunun gerçek, algılanan ve potansiyel çıkar çatışması çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Çıkar çatışması durumları içinde önemli bir yer tutan hediye alma konusu, mevzuatta geniş bir şekilde düzenlenmiştir.

Hem yasa hem de yönetmelikle, kamu görevlilerinin, görevleri esnasında veya görevleri dışında, görevlerinden dolayı herhangi bir şekilde kişisel menfaat sağlamaları ve hediye kabul etmeleri açık bir şekilde yasaklanmıştır.

DMK' da, kamu görevlilerinin doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri yasaklanarak, hediye alma yasağının kapsamını belirleme görevi de Kamu Görevlileri Etik Kuruluna verilmiştir (md.29). Ayrıca, "devlet memurunun, denetimi altında bulunan, kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun bir menfaat sağlamanın yasak olduğu" (md.30) vurgulanmıştır.

DMK ile yalnızca kamu görevlilerinin hediye almaları yasaklanmamış, “amirin maiyetindeki memurlardan hususi bir menfaat temin edecek bir talepte bulunamayacağı, hediyesini kabul edemeyeceği ve borç alamayacağı” belirtilerek, aynı zamanda amir ile memurlar arasındaki hediye ve borç ilişkilerine yönelik bir düzenlemeye gidilmiştir.

Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, Etik Yönetmeliğinde de düzenlenmiştir (md.15). Yönetmelikte hediye kapsamı içine, kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat dâhil edilmiştir. Bu bağlamda, kamu görevlilerinin hediye almamasının, kamu görevlisine hediye verilmemesinin ve görev sebebiyle çıkar sağlanmamasının temel ilke olduğunun altı çizilmiştir.

Kamu görevlilerinin, “yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamayacakları ve menfaat sağlayamayacakları” yönetmelikte düzenlenen bir diğer husustur (md.15). Yönetmeliğin 15. maddesinde 3628 sayılı Kanunun 3. maddesine atıf yapılarak uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyeler yasak kapsamı dışında tutulmuştur.

3628 sayılı Kanuna göre, “yabancı devlet, milletlerarası kuruluş ya da Türk uyuğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluş tarafından verilen ve alındığı tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşmayan hediyeler alınabilir”. Bunun üzerindeki hediye ve hibe niteliğindeki eşyaların alındıkları tarihten itibaren bir ay içinde kuruma teslim zorunluluğu bulunmaktadır.

Kanuna göre limitin altındaki hediyelere bildirilme zorunluluğu getirilmemiştir. Etik Yönetmeliğinde ise, kanunda belirtilen limitin altındaki hediyelerin de beyan edilmesi gerektiği hususu düzenlenmiştir (md.15). Yönetmelikle getirilen bu düzenleme ile “Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun, nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelere sıcak bakmayarak (Şen, 2005: 365) bu hediyelerin de kayıt altına alınması gerektiğini vurgulamak istediği söylenilebilir.

Yönetmelikte ayrıca, kamu görevlileri tarafından alınabilecek ve alınması yasak olan hediyeler belirtilmiştir. Alınabilecek hediyeler şu şekilde sıralanmıştır (md.15):

- Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,
- Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd vb.,
- Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,
- Herkesine açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,
- Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,
- Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Yönetmelikte, alınabilecek hediyeler bu şekilde sıralanırken, alınması yasak olan hediyeler şu şekilde belirtilmiştir (md.15):

- Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,
- Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,
- Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler,
- Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Yönetmelikle getirilen bu düzenlemelerle, kamu görevlilerin iş ve çıkar ilişkisi içinde olduğu kişi ve kurumlardan verilen hediyeleri kesinlikle alması yasaklanmıştır. Bununla birlikte, yönetmeliğe ek olarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesinde kamu görevlilerinin “görevleriyle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan” görevlerini yerine getirmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Diğer taraftan hediye alma; yasa, yönetmelik gibi temel düzenlemelerle birlikte Etik Kurul tarafından çıkarılan genelgelerle de yasaklanmıştır. Etik Kurulu tarafından hediye alma konusunda alınan ilke kararı 2007 yılında genelge haline getirilmiştir. Genelgede,

yasal mevzuattaki kamu görevlilerinin doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri veya almaları, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmelerinin yasaklandığı belirtilmiştir. Yasal mevzuattaki bu yasaklamalara rağmen kamu görevlilerine bazı özel kişi ve firmalar ile denetimi altında bulunan kuruluşlarca özellikle yılbaşı, bayram ve diğer özel günler bahane edilerek çeşitli hediyeler verildiği vurgulanmıştır. 2011 yılında hediye alma konusunda bir genelge çıkarılarak, benzeri ifadelere yer verilmiştir (www.etik.gov.tr, 2013):

Kamu görevlilerine verilen veya kamu görevlilerince alınan bu tür hediyeler, kamuoyu nezdinde etik tartışmalara yol açmakta, kamuda yozlaşmaya, kamu görevlilerinin eleştirilmesine, yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına, kamu yönetimi ve yöneticilerine duyulan itibar ve güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

Bu çerçevede, kamu görevlilerinin hediye ile ilgili bu kurallara titizlikle uyması, özel şahıs veya şirketlerce çeşitli vesilelerle sunulan bu hediyeleri iade etmeleri ve bu hususta yöneticiler tarafından personele gereken uyarıların yapılması önem taşımaktadır. Ayrıca, hediye alınması halinde ilgililer hakkında, etik açıdan (genel müdür ve üstü düzeydeki kamu görevlileri için Kurulumuzca - diğer görevliler için yetkili disiplin kurullarınca) 5176 sayılı Kanun ve mezkûr Yönetmelik gereğince gereken incelemenin yapılması öngörülmektedir.

Tüm bu yasal düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, ister iyi niyetli olsun ister çıkar amaçlı olsun kamu görevlilerine verilen hediyelerin patlamaya hazır saatli bir bomba (Davis, 2001: 15) hüviyeti taşıdığı, diğer bir ifadeyle kamu görevlilerini yoldan çıkarma potansiyeli olan “bubi tuzakları” gibi işlev görebilecekleri (Şen, 2012: 61-65) düşüncesinden hareketle, hediye konusunda dikkat edilmesi gerektiği ifade edilebilir.

3.3.4. Kamu Görevi Sonrası İstihdama Yönelik Düzenlemeler

Kamu görevi sonrası istihdam konusu, etik açıdan sorunları da bünyesinde barındırmakta ve çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmektedir. Türkiye’de kamu görevi sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar, ilk olarak 1981 yılında çıkarılan 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”la düzenlenmiştir (md.2).

Görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılan kamu görevlileri, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve

faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamaz, taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemeyeceği, Etik Yönetmeliğinde de düzenlenmiştir (md. 21).

Bu düzenlemelerle birlikte, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda (md.20) ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda (md.20), başkan ve meclis üyelerine yönelik olarak, görev sonrası istihdam konusunda kısıtlamaya gidilmiştir.

5302 sayılı kanunda, "İl genel meclisi üyelerinin, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyeceği, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacağı vurgulanmıştır.

5393 sayılı kanunda ise, belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyelerinin ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremeyecekleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapamayacakları ifade edilmiştir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında da görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar bulunmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), başkan ve üyeleri için bu konuda kısıtlamaya gidilmiştir:

6362 Sermaye Piyasası Kanunu'nun 121. Maddesinde, SPK Başkan ve üyelerinin, görevden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde yatırım kuruluşlarında görev alamayacakları ve buna uymayanlara 2531 sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun" 4. maddesinde belirtilen cezalar verileceği vurgulanmıştır. Kısıtlamalar sadece başkan ve üyelerle sınırlı tutulmamış, kurul meslek personelinin de görevden ayrıldıktan sonra, son iki yılda incelemiş veya denetlemiş

oldukları halka açık ortaklıklarda ve sermaye piyasası kurumlarında iki yıl boyunca görev alamayacakları kanunla düzenlenmiştir.

5411 Sayılı Bankacılık Kanununun 86. maddesinde, BDDK Başkan ve üyelerinin, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde Kurumun denetlemekle ve düzenlemekle görevli olduğu sektör ve alandaki özel kuruluşlarda görev alamayacakları belirtilmiştir. Bu fıkra hükmüne uymayanlara 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunun 4. maddesinde belirtilen cezaların verileceği kanunla düzenlenmiştir.

Kamu görevi sonrası istihdam konusunda, Danıştay'ın mütalaa kararları da bulunmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesi 1983 yılında, SSK'dan ayrılan avukatların üç yıl süre ile bu kuruma karşı dava alamayacakları hakkında alınan kararı mütalaa etmiş ve avukatlık hizmetini kuruma karşı alınan bir görev olarak kabul ederek, SSK'dan ayrılan avukatların 2531 sayılı Yasa uyarınca üç yıl süreyle bu kuruma karşı dava alamayacaklarını belirtmiştir.

Görev sonrası istihdam konusu ile bağlantılı olarak, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden öncelikli ve ayrıcalıklı yararlanması da çıkar çatışması durumu olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda, mevzuat incelendiğinde, Etik Yönetmeliği dikkati çekmektedir. Eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırılmaması ve onlara imtiyazlı muamelede bulunulmaması” (md.21) gerektiği hususu yönetmelikle düzenlenerek, eski kamu görevlilerine öncelik ve ayrıcalık sağlanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

3.3.5. Kamu Görevlisinin İkincil İstihdamı ile İlgili Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin, resmi görevleri dışında ikinci bir işte çalışmaları, ticari ve kazanç getirici faaliyette bulunmaları çıkar çatışması durumları içinde değerlendirilmektedir. Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de kamu görevlilerinin ikincil görev almaları ve gelir getirici faaliyette bulunmalarına yönelik kısıtlamalar ve yasaklamalar söz konusudur.

Memurun normal olarak sadece bir kadro işgal edebilmesi mümkündür. Memurun Kanunu’nda da asaleten iki memuriyetin bir kimse üzerinde birleşmeyeceği esası düzenlenmişti. Buna rağmen uygulamada “ek görev” devamlı bir duruma getirilmiş,

hatta bazı kuruluşlarda bir memur için iki kadro kullanma normal sayılmıştır. Bu duruma son vermek için Devlet Memurları Kanunu, kural olarak memurlara ikinci bir görev verilmesini yasaklamıştır (Gözbüyük ve Tan, 2010: 993).

Yürüttükleri hizmetten dolayı bazı davranışlarda bulunma ve bazı işler yapmada memurların uyması gereken bazı kurallar mevcuttur. Kamu görevlilerinin ikinci görev yasağı bu düzenlemelerden birisidir. DMK'nın 87. ve 88. Maddelerinde kamu görevlilerinin başka görev almalarının yasak olduğuna yönelik düzenlemeler söz konusudur. Bir memurun, sadece bir kadroda görev alabileceği/bir kadroyu işgal edebileceği ve kendi memuriyeti dışında ikincil bir memuriyete atanamayacağı kanunda düzenlenmiştir (Gözler, 2011: 651). Kanuna göre, bazı kamu görevlileri çok sınırlı bir biçimde de olsa, yasalarda öngörüldüğü ölçüde ikinci bir görev üstlenebilmektedirler (Gözbüyük ve Tan, 2010: 993).

Kamu görevlilerinin resmi görevlerinin dışında başka bir işte görev yapmalarına yönelik kısıtlamaların bir diğer boyutu, kamu görevlilerinin ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmalarının yasaklanmasına yönelik düzenlemelerin varlığıdır. Bu konuda Türkiye'deki mevzuat incelendiğinde karşılaşılan ilk yasal düzenleme 657 sayılı Devlet Memurları Kanunudur. Kanunla, devlet memurlarına, ticaret ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunma yasağı getirilmiştir (md.28):

Memurlar Türk Ticaret Kanununa göre (Tacir) veya (Esnaf) sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar. (Görevli oldukları kurumların iştiraklerinde kurumlarını temsilen alacakları görevler hariç). Memurlar, meslekî faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir işyerinde veya vakıf üniversitelerinde çalışamaz.

Memurların üyesi oldukları yapı, kalkınma ve tüketim kooperatifleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve kanunla kurulmuş yardım sandıklarının yönetim, denetim ve disiplin kurulları üyelikleri görevleri, özel kanunlarda belirtilen görevler ile kurumundan izin alınmak kaydıyla yapılan insanî ve sosyal amaçlı gönüllü çalışmalar bu yasaklamanın dışındadır.

Türkiye’de bu yasal düzenlemelerin dışında, düzenleyici ve denetleyici kurumların kuruluş kanunlarında da ikincil istihdama yönelik kısıtlamalar bulunmaktadır. Rekabet Kurumu, Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Kamu İhale Kurumu (KİK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), başkan ve üyelerine yönelik görev dışı istihdam/ikinci iş konusunda sınırlamalar getirilmiştir.

Rekabet Kurumu başkan ve üyelerinin, özel bir kanuna dayanmadıkça resmî veya özel hiçbir görev alamayacağı, ticaretle uğraşamayacağı, ortaklıklarda pay sahibi olamayacağı, 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanunun 25. Maddesinde düzenlenmiştir. Benzeri kısıtlamalar, 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun’un 38. Maddesinde RTÜK üyeleri içinde getirilmiştir:

Üst Kurul üyeleri ile üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve yayın hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, yayın hizmetleri alanında Üst Kurulun görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir taahhüt işine giremez, medya hizmet sağlayıcı kuruluşlarda veya bu kuruluşların doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar.

Üst kurul üyeleri, aslî görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı eser hazırlama, ders ve konferans verme, jüri ve komisyon üyeliği yapma hariç, resmî veya özel nitelikte hiçbir görev alamaz, özel veya kamu medya hizmet sağlayıcılarının görev ve yetki alanına giren konularda doğrudan veya dolaylı olarak taraf olamaz ve bu konularda hiçbir maddî menfaat sağlayamaz ve siyasî partiye üye olamazlar. Faaliyet alanı sosyal yardım ve eğitimle ilgili olan dernekler ve vakıflarda yürütülen görevler ve kooperatif ortaklıkları bu hükmün dışındadır.

4734 Sayılı Kamu İhaleleri Kanunu (md.54), 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu (md.121) ve 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu (md.86)’nda, KİK, SPK ve BDDK başkan ve üyeleri için aynı ifadeler kullanılarak, kısıtlamaya gidilmiştir:

Kurul başkan ve üyeleri asli görevlerini aksatmamak kaydıyla telif ücreti karşılığı bilimsel amaçlı yayın yapabilir, ücret karşılığı ders verebilir, bunun dışında özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz; dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamazlar. Ayrıca, kurulun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu ortaklıklarda ve kuruluşlarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar.

İkincil istihdam konusunda 4628 Sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 6. maddesinde EPDK üyeleri içinde kısıtlamalar söz konusudur:

EPDK üyeleri üyelikleri süresince özel bir kanuna dayanmadıkça kamu ya da özel kuruluşlarda hiç bir görev alamazlar. Kurul üyeleri, üyeliklerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süre ile elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren özel hukuk hükümlerine tâbi tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamaz.

Kurul üyelerinin eşleri ve birinci dereceye kadar kan hısımları, elektrik ve doğal gaz ile petrol ve LPG piyasalarında faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları dışındaki tüzel kişiliklerde ya da bunların iştiraklerinde Kurul üyelerinin atanmasından sonra ve üyelik süresi boyunca görev alamaz ya da bu tür işlere ortak olamazlar ve bu tüzel kişilerden ya da iştiraklerden gelir sağlayacak ya da sağlayabilecek doğrudan ya da dolaylı ilişkiye giremez ve elektrik enerjisi ticareti ve doğal gaz ticareti ile petrol ve LPG ticareti ile uğraşamaz.

Kamu görevlilerinin ikinci bir işte çalışmalarının potansiyel çıkar çatışması durumlarına yol açabileceği düşünülerek, ikincil istihdama yönelik kısıtlamalara gidilerek, kamu görevlilerinin asıl işlerinde gösterecekleri performansın düşmesinin engellenmesi ve kamu görevine sadakatin bölünmesinin veya azalmasının önüne geçilmesinin amaçlandığı söylenilebilir.

3.3.6. Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanılması ile İlgili Düzenlemeler

Kamu görevlilerinin kamu mal ve kaynaklarını kişisel işler için kullanması konusu, çıkar çatışması durumları içinde değerlendirilmektedir. Bu konudaki yasal mevzuat incelendiğinde karşımıza ilk olarak Devlet Memurları Kanunu çıkmaktadır. “Devlet memurları görevleri ile ilgili resmi belge, araç ve gereçleri, yetki verilen mahaller dışına çıkaramazlar, hususi işlerinde kullanamazlar (md.16)” ifadesiyle kamu mal ve kaynaklarının, özel işler için kullanılması kanunla yasaklanmıştır.

Etik Yönetmeliğinin 16. maddesinde ise, kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak, “kamu görevlilerinin, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamayacakları ve

kullandıramayacakları” ifade edilmiştir. Yönetmeliğe ek olarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesinde de bu husus aynen vurgulanmıştır.

Bu tür düzenlemelerle, kamu mal ve kaynaklarının, kamusal amaçlar dışında özel işler için kullanılmasının ve araç olarak kullanılan mal ve kaynaklardan menfaat elde edilmesi engellenmek istenmiştir.

3.4. Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışmasına Yönelik Yaptırımlar

Kamu yönetiminde çıkar çatışması durumlarına yönelik olarak, farklı yasal düzenlemelerde yaptırım mekanizmaları belirtilmiştir. Kamu görevi sonrası istihdam, kamu kaynaklarının özel işler için kullanımı, gelir getirici ikinci işte çalışma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanımı, gizli bilgilerin kullanımı gibi çıkar çatışması durumlarına yönelik yasal düzenlemelerde cezai yaptırımlar belirtilmiştir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu şikâyet üzerine veya re’sen başlattığı araştırma ve inceleme sonrasında, kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemi olduğunu tespit ettiğinde, hem alınan kararı hem de inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildireceği²⁰ kanunla düzenlenmiştir (md.6). Kurul, inceleme sonucunda etik ilke ve davranışlara aykırı davranan, çıkar çatışması durumlarına sebebiyet veren kamu görevlileri ile ilgili sonucu kurumuna iletmektedir. Bu yönüyle düşünüldüğünde, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etik dışı davranışlara yönelik aldığı etik ihlal kararlarının “kınama” şeklinde bir yaptırım olduğu söylenilebilir.

Görev Sonrası İstihdam: Görevinden ayrılan kamu görevlilerine yönelik kısıtlamalar 2531 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Kanuna aykırı harekette bulunanlar için altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verileceği belirtilmiştir (md.4).

Kamu Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanımı: Kamu görevlileri tarafından, devlete ait resmi araç, gereç ve benzeri eşyayı özel işlerinde kullanma”ya *kınama cezası* ve “özel menfaat sağlamak için kullanma”ya ise *aylıktan kesme cezasının* verileceği DMK’ da

²⁰Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmeyeceği 5176 sayılı kanunla düzenlenmiştir (md.6).

belirtilmiştir (md.125). Burada amaçlanan, kamu kaynaklarını özel işler için kullanmanın önüne geçilebilmesidir.

İkinci İş Yasağı: Ticaret yapan veya devlet memurlarına yasaklanan diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunan kamu görevlilerine yönelik kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verileceği DMK’ da belirtilmiştir (md.125). Diğer taraftan, kamu görevlisi, “yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak, bir başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır (md.259)” hükmü 5237 sayılı Ceza Kanunu’nda belirtilmiştir.

Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılması: DMK’nın 125. Maddesinde, “görevi ile ilgili olarak her ne şekilde olursa olsun çıkar sağlayan” kamu görevlilerine kademe ilerlemesinin durdurulması cezasının verileceği belirtilmiştir.

Gizli Bilgilerin Açıklanması: Yetkili olmadığı halde basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kurumlarına bilgi veya demeç veren kamu görevlilerine *kınama cezası*, açıklanması yasaklanan bilgileri açıklayan kamu görevlilerine *kademe ilerlemesinin durdurulması cezası* ve yetki almadan gizli bilgileri açıklayan kamu görevlilerine ise devlet memurluğunda çıkarma cezası verileceği DMK’ da düzenlenmiştir (md.125). 5237 sayılı Ceza Kanunu’nda, “görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verileceği” hususu düzenlenmiştir. Kamu görevlisinin sadece görev sırasında değil aynı zamanda görevlerinden ayrıldıktan sonra da bu tür bir eylemde bulunmaları karşılığında aynı cezanın verileceği belirtilmiştir (md.258).

Etik dışı davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına yönelik cezai müeyyideler ve farklı yaptırım mekanizmaları öngörülmüştür. Çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler ele alındıktan sonra, çıkar çatışmasına ve önlenmesine yönelik kamu görevlilerinin algılarının ölçüldüğü, Sakarya merkezli yapılan araştırmada elde edilen bulgu ve sonuçlara çalışmanın bundan sonraki kısmında yer verilmekte ve değerlendirilmektedir.

3.5. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışmasına İlişkin Algılarının Ölçülmesine Yönelik Bir Alan Araştırması

Bu kısımda Sakarya il merkezinde görev yapan kamu görevlilerinin çıkar çatışması konusundaki algılarını belirlemeye yönelik alan araştırmasının (anket); amacı, yöntemi, evren ve örnekleme, kısıtları ve varsayımları ile araştırma sonucunda elde edilen bulgu-sonuçlar ve bu konudaki değerlendirilmeler ele alınmaktadır.

3.5.1. Araştırmanın Amacı

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışlar içerisinde çıkar çatışması durumları önemli bir yer tutmaktadır. Bu bağlamda, kamu yönetiminde etik anlayışın yerleştirilmesinde, çıkar çatışmasını önlemeye yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler büyük önem arz etmektedir. Kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarının ve çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde, Türkiye’de kamu yönetiminde özellikle 2003 sonrası dönemde etik altyapının hayata geçirilmesine yönelik çabalar dikkati çekmektedir. Bu konuda dikkati çeken temel düzenleme, Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulması ve kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilkelerin yönetmelikle belirlenmesidir.

Etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının kamu görevlileri tarafından nasıl algılandığının ve çıkar çatışmasının çözümlenmesinde hangi araçların devreye konulmasının belirlenmesi noktasında, kamu görevlilerinin görüşleri de büyük önem taşımaktadır. Buradan yola çıkarak çalışmada, etik yönetimin en önemli paydaşlarından birisi olan kamu görevlilerinin çıkar çatışması konusundaki algılarının belirlenmesi amacıyla bir alan araştırması gerçekleştirilmiştir.

Sakarya il merkezinde gerçekleştirilen alan araştırmasının temel amacı, farklı hizmet alanlarında ve farklı kurumlarda görev yapan kamu görevlilerinin, kamu yönetiminde çıkar çatışması konusuna yönelik algılarını belirlemektir. Bu genel çerçevede, gerçekleştirilecek çalışmanın alt amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması biçimlerine (maddi-maddi olmayan; algılanan, potansiyel ve gerçek) yönelik kamu görevlilerinin algılarının belirlenmesi,

- Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarına yönelik kamu görevlilerinin algılarının ölçülmesi,
- Kamu görevlilerinin herhangi bir çıkar çatışması durumuyla karşı karşıya kaldıklarında nasıl davranacaklarının tespit edilmesi,
- Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde etkili olan faktörlere yönelik kamu görevlilerinin algılarının ortaya konulması.
- Çıkar çatışmasına yönelik farklı hizmet alanlarında (kurumlarda) görev yapan kamu görevlileri arasındaki algı farklılıklarının tespit edilmesi,
- Çıkar çatışmasına yönelik çalışanlar (yönetici, memur ve sözleşmeli) arasındaki algı farklılıkların belirlenmesi,
- Çıkar çatışmasına yönelik demografik özelliklere göre kamu çalışanlarının algı farklılıkların ortaya konulması.

3.5.2. Araştırmanın Varsayımları

Kamu görevlilerinin çıkar çatışması konusundaki algılarının ölçülmeye çalışıldığı araştırma sekiz ana varsayım etrafında şekillendirilmiştir. Araştırma için tespit edilmiş olan varsayımlar şu şekilde sıralanabilir.

1. Kamu görevlilerinin, gerçek, potansiyel ve algılanan çıkar çatışmaları konusunda bilgi düzeyleri/farkındalıkları yetersizdir.
2. Kamu görevlilerinin, maddi olmayan çıkar çatışması biçimlerine yönelik etik algı düzeyleri maddi çıkar çatışması türlerine göre daha düşüktür.
3. Kamu görevlilerinin, gelir getirici ikinci işte çalışma ve eski kamu görevlileriyle ilişkiler gibi çıkar çatışması durumlarına yönelik etik algı düzeyleri düşüktür.
4. Kamu görevlilerine göre, maddi değeri küçük ve teşekkür amaçlı verilen hediyeler etik açıdan bir sorun oluşturmamaktadır.
5. Yöneticilerin çıkar çatışması durumlarına yönelik farkındalıkları ve etik algı düzeyleri diğer çalışanlara göre daha yüksektir.

6. Kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda, farklı kurumlarda görev yapan kamu görevlileri arasında algılama düzeyinde farklılıklar vardır.
7. Türkiye’de çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik yasal mevzuat ve kurumsal düzenlemeler yeterli düzeyde değildir.
8. Türkiye’de çıkar çatışmasını önlemede en etkili araç kamu yönetiminde etik eğitiminin sağlanmasıdır.

3.5.3. Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Araştırmanın ana kütesini (evren), Sakarya il merkezinde, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun denetimine tabi olan kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlileri oluşturmaktadır.

Ankete katılacak kişilerin seçiminde ilk olarak, “kotalı örneklem” den yararlanarak, Sakarya il merkezinde anket yapılacak hizmet alanları ve kurumlar gruplandırılmış, bu kurumlarda kimlere hangi sayıda anket yapılacağı belirlenmiş, sonra herbir grupta önceden belirlenmiş sayıya ulaşmak amacıyla anketler ilgili kurumlarda basit tesadüfî örneklem yönteminden yararlanarak uygulanmıştır.

Evrenin belli olduğu durumlarda kullanılabilen bir formül (“ $n = N \cdot t^2 \cdot p \cdot q / d^2 \cdot (N-1) + t^2 \cdot p \cdot q$ ”) aracılığıyla örneklem büyüklüğü saptanmıştır (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2011: 86-89). Örneklem büyüklüğünü belirlerken Altunışık vd, (2004: 125) tarafından hazırlanmış örnek büyüklükleri tablosu ve internet ortamındaki istatistik programları (www.surveysystem.com, 2013) dikkate alınmış ve % 5 hata payı ve % 99 güvenilirliğe göre en az 650 kişiye anket uygulanması gerektiği hem formülle hem de istatistik program aracılığıyla belirlenmiştir.

Devlet Personel Başkanlığı verilerine göre (DPB, 2013, www.dpb.gov.tr) 2013 yılı itibariyle, Sakarya il genelinde çalışan 27582 kamu görevlisi araştırmanın evrenini/ana kütesini oluşturmaktadır. Zaman ve maliyet unsurları göz önüne alınarak, ana kütenin tamamına anket uygulanmasının, zorluğu dikkate alınarak, Sakarya il merkezinde anket uygulanacak kurumlarda görev yapan personel sayısının, % 5’i örneklem olarak belirlenmiştir. Bu şekilde, araştırmanın örnek büyüklüğü 660 olarak tespit edilmiştir.

Araştırmada anket uygulaması gerçekleştirilen kurumların seçiminde, daha önceki yapılmış çalışmalar göz önünde bulundurulmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de kamu

yönetiminde/yerel yönetimlerde yolsuzluk ve yolsuzluk algılamasının incelendiği; Adaman ve Çarkoğlu, (2000); Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, (2001); TÜSİAD, 2002; Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, (2003); Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, (2005); Altuğ, (2009); Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, (2009) tarafından hazırlanan araştırma/raporlar irdelenmiştir. Söz konusu araştırmalarda, rüşvet/hediye alma, kayırmacılık, meslek mensuplarının (kamu görevlilerinin) dürüstlüğü gibi konular dikkate alınarak, öne çıkan hizmet alanları ve kurumlar aşağıda belirtilmiştir:

- Devlet hastaneleri, tapu daireleri, ilk-ortaöğretim kurumları, maliye/vergi daireleri, belediyeler, mahkemeler, trafik/trafik dışı polisler, gümrük.

Yukarıdaki çalışmalardan çıkan sonuçlar göz önüne alınarak, Sakarya il merkezinde, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun denetimi kapsamına giren hizmet alanları ve kurumlar belirlenmiş ve anketin Tablo 12'de belirtilen hizmet alanları ve kurumlarda uygulanmasına karar verilmiştir.

Tablo 12: Sakarya İl Merkezinde Anket Uygulanan Hizmet Alanlarında Çalışan Sayısı ve Uygulanan Anket Sayısı (2013)

Hizmet Alanları	Çalışan Sayısı	Toplam Çalışan Sayısına Oranı (%)	Örneklem Sayısı	Toplam Örneklem Sayısına Oranı (%)
Din Hizmetleri -Sakarya İl Müftülüğü -Serdivan İlçe Müftülüğü -Adapazarı İlçe Müftülüğü -Erenler İlçe Müftülüğü	780	5,95	40	6,01
Eğitim -Serdivan, Adapazarı ve Erenler İlçe Milli Eğitimi Müdürlüklerine bağlı İlkokul, Ortaokul ve Liseler	4780	36,46	240	36,84
Emniyet -Sakarya İl Emniyet Müdürlüğü	1600	12,13	80	12,03
Sağlık - Yenikent Devlet Hastanesi - Eğitim Araştırma Hastanesi - Kadın Doğum ve Çocuk Hastanesi	3050	23,37	155	23,31
Belediyeler -Sakarya B.Ş Belediyesi -Adapazarı Belediyesi -Serdivan Belediyesi -Erenler Belediyesi	1965	14,95	100	15,03
Tapu/Kadastro -Sakarya Kadastro İl Müdürlüğü -Adapazarı İlçe Tapu Müdürlüğü -Serdivan İlçe Tapu Müdürlüğü -Erenler İlçe Tapu Müdürlüğü	179	1,44	10	1,50
Vergi/Defterdarlık -Sakarya Gelir İdaresi Başkanlığı -Sakarya Defterdarlık İl Müdürlüğü	685	5,22	35	5,26
Toplam	13.109	100,0	660	100,0

Anketler, Ocak-Mart 2013 tarihleri arasında yukarıda belirtilen kurumlarda görev yapan kamu görevlileri arasından “basit tesadüfî örnekleme” yöntemiyle seçilen kişilere uygulanmıştır.

3.5.4. Araştırmanın Kısıtlılıkları

Araştırmanın amaç ve kapsamında da belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarını ölçmeye yönelik gerçekleştirilen alan araştırmasının ilk sınırlılığı, Sakarya il merkezinde kamu kurumlarında görev yapan kamu görevlilerine

uygulanmasıdır. Bu bağlamda araştırma, kullanılan örneklem ile sınırlıdır. Bu nedenle elde edilen sonuçları ülke bütününe genellemek amaçlanmamaktadır.

Araştırmanın bir diğer sınırlılığı, araştırmada deneklerin cevaplarının samimi ve doğru olduğu varsayımdır. Son olarak araştırma belli bir zaman diliminde yapıldığından (Ocak-Mart 2013) ve zamanla algıların değişebileceği düşünüldüğünden, araştırma yapıldığı zamanla sınırlıdır.

3.5.5. Araştırmanın Yöntemi

Çıkar çatışmasının tanımlanmaya ve hakkında ayrıntılı betimlemelere ihtiyaç gösteren bir kavram olması, Türk kamu yönetim literatüründe bu konuda, geniş kapsamlı bir çalışma ve alan araştırması yapılmamış olması, araştırmanın gerçekleştirilmesinin sebebidir.

Araştırmada sırasıyla, çalışmanın tasarlanması, veri toplanması, verilerin analiz edilmesi ve verilerin yorumlanması aşamaları gerçekleştirilmiştir (Neuman, 2006: 23). Bu bağlamda, araştırmada veri toplamak amacıyla nicel veri toplama yöntemlerinden “anket yöntemi” kullanılmıştır.

Çıkar çatışması ile ilgili yazılmış yerli ve yabancı kaynaklar incelenerek ve Etik Yönetmeliğinde belirlenen etik ilkeler esas alınarak oluşturulan anket formu araştırmacı tarafından geliştirilmiştir.

Anket formunda, deneklere öncelikle araştırma hakkında; ardından, anket formunun yapısı ve doldurulması sırasında dikkat edilmesi gerekenler ile ilgili bilgiler verilmiştir. Bu kapsamda, anketin giriş kısmına; çalışmanın içeriği, bilimsel faydası ve elde edilen bilgilerin gizliliğine dair kısa bir açıklama yapılmıştır. Metnin altında çalışmayı yapan kişinin isim ve iletişim bilgilerine yer verilmiştir. Ankette, araştırmanın amaç ve yöntemi göz önüne alınarak kapalı uçlu sorular hazırlanmıştır. Anket soruları oluşturulurken, kolay anlaşılabilir ve doğrudan kişiye yönelik sorular yerine gayrişahsî sorulara yer verilmiştir.

Hazırlanan anket formu üç bölümden ve toplam 44 sorudan oluşmaktadır. Birinci bölümde deneklerin, demografik ve mesleki özelliklerinin ortaya konulması amacıyla (cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, çalışma süreleri ve statülerini belirlemeye yönelik) 5 soru

bulunmaktadır. Demografik sorularda aralıklı türden ölçeklerden yararlanılmıştır. Anketin ikinci bölümünde ise ankete katılan deneklerin farklı çıkar çatışması biçimlerine (maddi-maddi olmayan çıkar çatışması; gerçek, potansiyel ve algılanan çıkar çatışması) yönelik algılarını ölçmek amacıyla oluşturulmuş 4 senaryoya, çıkar çatışması, ihbarcılık ve hediye alma ile ilgili algılarını ölçmek amacıyla oluşturulmuş çoktan seçmeli 3 soruya yer verilmiştir. Anketin üçüncü bölümünde ise, kamu görevlilerinin farklı çıkar çatışması durumlarına ve çıkar çatışmasını önlemeye yönelik mekanizmalara ilişkin algılarının ölçülmesi amacıyla 32 önerme (ifade) bulunmaktadır. Önermeler, çalışmanın teorik kısmının bütünlüğü göz önüne alınarak hazırlanmıştır.

Önermelerin yer aldığı son kısımda sıralamalı türden “5’li Likert” tipi ölçeğin (Neuman, 2006: 32) kullanıldığı çalışmada, deneklerin önermeleri, “hiç katılmıyorum, katılmıyorum, kararsızım, katılıyorum, kesinlikle katılıyorum” şeklinde cevaplamaları sağlanmış, puanlama olumsuzdan-olumluya doğru, 1’den 5’e kadar sıralanmıştır.

Araştırmanın varsayımlarına uygun olarak belirlenen önerme ve sorular çerçevesinde geliştirilen anket örneği, tez danışmanı ve konunun uzmanları tarafından incelenmiştir. Gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra anketin anlaşılabilirlik düzeyinin ve gerçekleştirilmek istenen analizlere uygunluğun tespit edilebilmesi amacıyla ön pilot uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Bu bağlamda, Sakarya Üniversitesi’nde (İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi ve İşletme Fakültesi personeli) görev yapan idari personel arasından seçilen 30 kişilik ve Sakarya Valilik Kampüsü’nde (Nüfus İdaresi ve Valilik personeli) görev yapan 20 kişilik bir gruba (toplamda 50 kişilik bir gruba) pilot uygulama gerçekleştirilmiştir. Ön uygulama sonuçlarına göre içerik ve şekil şartları açısından gerekli görülen düzeltmelerin yapılmasının ardından, -önerme sayısı 35’den 32’e indirilerek ve toplam soru sayısı 47’den 44’e düşürülerek- anket formuna son hali verilmiştir.

Ankete son hali verildikten sonra, anketin geçerliliği ve güvenilirliğini tekrar test etmek amacıyla, anketin uygulanacağı Sakarya il merkezinde Eğitim, Sağlık, Din Hizmetleri, Belediyeler, Tapu-Kadastro, Vergi-Maliye hizmetlerini yerine getiren kurumlarda görev yapan kamu görevlileri arasından seçilen 125 kişilik bir gruba anket tekrar

uygulanmıştır. Uygulama sonucunda SPSS 17.0 programında Cronbach's Alpha²¹ güvenilirlik testi ile anketin geçerliliği ve güvenilirliği analiz edilmiştir. Anketin ölçeğinin oldukça güvenilir olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 13: Pilot Test ve Uygulanan Anket Güvenilirlik İstatistik Ölçümü

	Cronbach's Alpha (α)	Önerme Sayısı
Pilot Test	0,889	32
Uygulanan Anket	0,839	32

Hem pilot uygulama hem de güvenilirlik/geçerlilik denemelerinden sonra anketin belirlenen kurumlarda uygulanmasına karar verilmiştir. Örneklem olarak belirlenen kurumlardaki kamu görevlilerine uygulanmak üzere 675 adet anket formu çoğaltılarak dağıtılmıştır. Bazı kamu görevlilerinin ankete katılmaktan kaçınması sonucunda 665 anket geriye dönmüştür. Geri dönen anket formlarının incelenmesi sonucunda boş veya verilen cevapların tutarsız olduğu 5 anket iptal edilmiş ve sonuçta 660 anket formu değerlendirmeye alınmıştır²².

Araştırmada elde edilen verilerin analizinde, sosyal bilimler alanında da yaygın olarak kullanılan istatistiksel analiz paket programı (Altunışık vd., 2004: 264) olan SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) sürüm 17.0'dan yararlanılmıştır. Anket sonucunda bu program aracılığıyla veriler analiz edilerek değerlendirilmiştir.

Hem demografik bilgilerin hem de ankete katılanların algılarını ölçmeye yönelik senaryo içeren soruların analizinde “frekans analizi” ve “betimleyici (descriptive) analiz” yöntemlerinden yararlanılmıştır. Daha sonra, frekans, yüzde ve ortalama

²¹Alan araştırmasında kullanılacak olan ve kullanılan ölçeğin güvenilirliğinin test edilmesinde genellikle Cronbach's Alfa testinden yararlanılmaktadır. Ölçek güvenilirlik katsayısının bulunabileceği aralıklar ve buna bağlı olarak da ölçeğin güvenilirlik durumu ölçümünde aşağıdaki değerler kullanılmaktadır (Özdamar, 1999: 520-522):

- 0,00 $\leq \alpha < 0,40$ ölçek güvenilir değildir,
- 0,40 $\leq \alpha < 0,60$ ölçek düşük güvenilirliktedir,
- 0,60 $\leq \alpha < 0,80$ ölçek oldukça güveniliridir,
- 0,80 $\leq \alpha < 1,00$ ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir

²²Uygulanan anket sonucunda SPSS 17.0 programında, “Cronbach's Alpha” güvenilirlik testi aracılığı ile anket güvenilirliği test edilmiştir. Tablo 18'de görüleceği üzere, test sonucunda geçerlilik alfa oranı 0.839 olarak bulunmuştur. Bu durum, anket ölçeğinin yüksek derecede güvenilir bir ölçek olduğu sonucunu göstermektedir.

sonuçları, tablolar haline getirilerek yorumlanmıştır. Bununla birlikte, bağımsız değişkenler (yaş, cinsiyet, eğitim durumu, çalışma süresi, statü ve hizmet alanları) arasındaki farklılıkların tespitini yapabilmek amacıyla karşılaştırmalı analiz yöntemlerinden yararlanılmıştır.

Bu bağlamda ilk olarak, farklılıkların belirlenmesinde, iki farklı değişkenin karşılaştırılması için ve değişkenlerin bağımsızlığını ölçmek için kullanılan (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2011:300; Nakip, 2004: 210-211) parametrik olmayan testlerden ki-kare yönteminden faydalanılmıştır. Çalışmada parametrik olmayan testlerin yanında, parametrik testlerden de yararlanılmıştır. Yararlanılan parametrik analiz yöntemlerinden ilki, birbirinden bağımsız değişkenler arasında karşılaştırma yapmak amacıyla kullanılan “Bağımsız Gruplararası t Testi” (Independent Samples t Test)’dir (Altunışık vd., 2004: 294-297). Çalışmada ayrıca, tek değişkenli bir varyans analiz yöntemi olan (Baş, 2005:144) parametrik “Tek Yönlü Anova” (One Way Anova) testinden de faydalanılmıştır. Tek Yönlü Anova testi ile, gruplar arası farkın olup olmadığı belirlenmektedir, eğer gruplar arasında fark varsa, aralarındaki farkın hangi gruplar arasında olduğunu belirleyebilmek için (Altunışık vd., 2004: 302-303) Anova testi içerisinde “Post Hoc” testlerinde birisi olan, “Scheffe” testi kullanılmıştır. Toplanan veriler yukarıda belirtilen yöntem ve test tekniklerinden yararlanılarak analiz edilmiş ve analiz sonucunda elde edilen veriler değerlendirilmiştir.

3.5.6. Araştırmada Elde Edilen Bulgular ve Bulguların Değerlendirilmesi

Kamu görevlilerinin algılarının ölçüldüğü alan araştırmasının sonuçlarının ele alındığı çalışmanın bu kısmı, alan araştırmasına katılan deneklerin demografik özellikleri, çıkar çatışması ve çıkar çatışmasının önlenmesi konusundaki ifade ve önermelerin sonuçlarından oluşmaktadır. Bu kısımda öncelikle, deneklerin cinsiyet, yaş, eğitim, çalışma süreleri, statüleri, hizmet alanları ilgili genel bilgilere yer verilerek; ardından, çıkar çatışması, biçimleri, durumları ve çıkar çatışmasının önlenmesi noktasında elde edilen bulgular değerlendirilerek analiz edilmekte ve yorumlanmaktadır.

3.5.6.1. Demografik Bulgular

Ankete katılanların demografik (yaş, cinsiyet, eğitim durumu, çalışma süresi, statü) özelliklerine ait bilgiler aşağıdaki tablolarda verilmiştir.

Tablo 14: Çalışanların Hizmet Alanları ile Cinsiyet Dağılımlarının Karşılaştırması

Hizmet Alanları	Erkek		Kadın		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eğitim	120	50,0	120	50,0	240	100,0
Sağlık	69	44,5	86	55,5	155	100,0
Emniyet	72	90,0	8	10,0	80	100,0
Din Hizmetleri	24	60,0	16	40,0	40	100,0
Tapu-Kadastro	7	70,0	3	30,0	10	100,0
Maliye-Vergi	17	48,6	18	51,4	35	100,0
Belediye	62	62,0	38	38,0	100	100,0
Toplam	371	56,2	289	43,8	660	100,0

Ankete katılan kamu görevlilerinin (çalışan ve yönetici) yüzde 36,4'ü eğitim, % 23,5'i sağlık, % 12,1'i emniyet, % 6,1'i din hizmetleri, % 1,5'u tapu/kadastro, % 5,3'ü maliye/vergi ve % 15,2'si ise belediye hizmet alanlarında görev yapmaktadır.

Ankete katılan kamu görevlileri cinsiyetleri bakımından karşılaştırıldığında, katılımcıların % 56,2'sinin erkek, % 43,8'inin ise kadınlardan oluştuğu sonucu ortaya çıkmıştır.

Tablo 15: Çalışanların Statülerine Göre Dağılımları

	Yönetici	Memur	Sözleşmeli Personel	Toplam
Sayı	103	496	61	660
%	15,6	75,2	9,2	100,0

Ankete katılan kamu görevlilerinin statüleri incelendiğinde; katılımcıların % 15,6'sı yönetici, % 75,2'si memur ve % 9,2'si sözleşmeli personel statüsünde görev yaptığı sonucu elde edilmiştir. Yöneticilerin % 79,6'sı erkek ve % 20,4'ü ise kadın çalışanlardan oluşmaktadır. Memurların % 52,6'sını erkek ve % 47,4'ü kadın, sözleşmeli personelin ise % 54,1'ini kadın ve % 45,9'u erkek çalışanlar oluşturmaktadır.

Tablo 16: Çalışanların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları

	Lise	Önlisans	Lisans	Lisansüstü	Toplam
Sayı	53	173	355	79	660
%	8,0	26,2	53,8	12,0	100,0

Ankete katılan kamu görevlileri eğitim durumları bakımından karşılaştırıldığında, katılımcıların yüzde % 8'i lise, % 26,2'si önlisans, % 53,8'si lisans ve % 12'si lisansüstü eğitimi mezunu olduğu sonucu ortaya konulmuştur. Ankete katılanların statüleri incelendiğinde, yöneticilerin % 67'si lisans, % 19,24'ü lisansüstü mezunu iken bu oran memurlarda % 53,2 ve % 9,2'ye, sözleşmeli personelde ise % 36,1 ve % 18'e düşmektedir.

Tablo 17: Çalışanların Yaşa Göre Dağılımları

	18-35	36-50	51 ve Üzeri	Toplam
Sayı	315	273	72	660
%	47,7	41,4	10,9	100,0

Ankete katılan kamu görevlilerinin yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 47,7'si 18-35 ve % 41,4'ü 36-50 yaş aralığında olduğu ortaya çıkmıştır. 51 yaş ve üzeri çalışanların oranı ise % 10,9'dur. Katılımcıların statüleri incelendiğinde, yöneticilerin yaklaşık % 87'si 36 yaş üzerindeki tecrübeli personelden, sözleşmeli personelin % 83,6'sı 18-35 yaş arası genç çalışanlardan oluşmaktadır. Memurların % 50,4'ü 18-35, % 40,7'si ise 36-50 yaş aralığındadır.

Tablo 18: Çalışanların Hizmet Sürelerine Göre Dağılımları

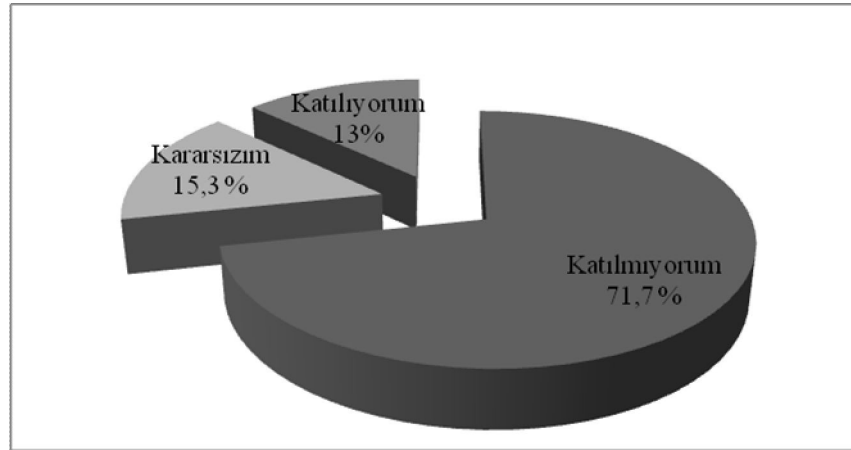
	1-5 Yıl	6-20 Yıl	21 Yıl ve Üzeri	Toplam
Sayı	172	347	141	660
%	26,1	52,6	21,4	100,0

Ankete katılan kamu görevlilerinin hizmet süreleri incelendiğinde, katılımcıların % 26,1'i 1-5 yıl arası; % 52,6'sı 6-20 yıl arası ve % 21,4'ü 21 yıl ve üzeri çalışanlardan oluşmaktadır. Yöneticilerin yaklaşık % 49,5'u 21 yıl üzerinde çalışan personelden oluşurken, bu oran memurlarda % 18,1'e düşmektedir. Memurların % 55,6'sı ve yöneticilerin % 45,6'sı 6-20 yıl arası hizmette bulunmuşlardır. Sözleşmeli personel içerisinde 1-5 yıl arası görev yapanların oranı % 60,7'dir. Bu bağlamda, yöneticilerin büyük çoğunluğu kıdem süresi bakımından tecrübeli personelden oluşurken, genç çalışanlardan oluşan sözleşmeli personelin ise yöneticilere ve memurlara göre daha az tecrübeli kişilerden meydana geldiği söylenilebilir.

3.5.6.2. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışması ve Çıkar Çatışması Türlerine Yönelik Algıları

Daha önce de ifade edildiği üzere, kamu görevlilerinin özel çıkarı ile kamu çıkarı çatıştığında özel çıkarını tercih etmesi durumunda çıkar çatışması durumları ortaya çıkmaktadır. Bu kısımda, çıkar çatışması ve çıkar çatışması biçimlerine yönelik çalışanların verdikleri yanıtlar analiz edilerek tablolar haline getirilmekte ve karşılaştırmalı bir şekilde değerlendirilmektedir.

Ankette, katılımcılara ilk olarak, “Kamu görevlileri özel çıkarla kamu çıkarı çatıştığında, özel çıkarlarını tercih edebilir” ifadesi verilerek, kamu çalışanlarının çıkar çatışması kavramı ile ilgili genel algıları ölçülmek istenmiştir.



Şekil 1: Çıkar Çatışması Kavramına Bakış

Ankete katılanların % 71,7'si kamu çıkarı ile özel çıkarların çatışması durumunda, kamu görevlisinin özel çıkarını tercih edebilir ifadesine katılmadığını belirtmiştir. Katılanların % 15,3'ü kararsız olduğunu ve % 13'ü ise böyle bir durumda özel çıkarların tercih edilebileceğini ifade etmişlerdir. Kararsızlar da dâhil edilirse, katılımcıların küçümsenmeyecek bir oranının (yaklaşık % 28'inin) çıkar çatışmasına yönelik hassasiyet düzeylerinin veya bilinç düzeylerinin düşük olduğu söylenilebilir.

Kamu yönetiminde çıkar çatışması konusunda bir diğer önemli husus, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumu ile karşı karşıya kaldığında nasıl bir davranış gösterdiğinin veya göstermesi gerektiğinin incelenmesidir. Bu bağlamda, katılımcıların çıkar çatışması durumu ile karşılaştıklarında nasıl davranacakları konusundaki algıları

ölçülmek istenmiştir. Katılımcılara, “çıkar çatışması ile karşılaşırsanız nasıl davranırsınız?” sorusu yöneltmiştir.

Tablo 19: Çıkar Çatışması ile Karşılaşılması Durumunda Gösterilen Tutum

	Sayı	%
Nasıl hareket etmem gerektiği konusunda tecrübeli bir mesai arkadaşşıma danışırım.	133	20,2
Nasıl hareket edeceğime kendim karar veririm.	250	37,9
Durumu üst yöneticilerime bildiririm	100	15,2
Kurum Etik Komisyonuna danışır, tavsiyeleri doğrultusunda hareket ederim	177	26,8
Toplam	660	100

Tablo 19’da görüleceği üzere, ankete katılanların % 37,9’u bir çıkar çatışması ile karşılaştığında nasıl hareket edeceğine kendisinin karar vereceğini, % 26,8’i Kurum Etik Komisyonuna danışır, tavsiyeleri doğrultusunda hareket edeceğini ifade etmiştir. Bu tür durumlarda, tecrübeli bir mesai arkadaşşıma danışarak karar vereceğini söyleyenlerin oranı % 20,2; durumu üst yöneticilere bildiririm diyenlerin oranı ise % 15,2’dir. Ankete katılanların yarısından fazlası (% 58), çıkar çatışması durumuyla karşılaştığında ya kendi karar vereceğini ya da deneyimli bir arkadaşın tavsiyesi doğrultusunda hareket edeceğini belirtmiştir. Bireysel veya bilinçsiz karar vermenin çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirmesi ihtimal dâhilindedir.

Hâlbuki bu tür durumların üst yöneticilere veya kurum etik komisyonuna bildirilmesi çıkar çatışmasından kaçınma için önemli bir gerekliliktir. Bu husus, Etik Yönetmeliğinde de vurgulanmıştır (md.12):

Kamu görevlileri etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

Yönetmelikle getirilen bu düzenleme ile kamu görevlilerine, kurumda gördüğü çıkar çatışması durumlarına yönelik ihbar davranışında bulunma yükümlülüğü getirilmiştir. Kurumda görülen etik dışı davranışların ihbar edilmesi ile birlikte, kamu görevlisinin bir yakınının katılacağı işe alım veya ihale komisyonuna katılmaması, ihale komisyonunda görev yapan bir kamu görevlisinin kendisi veya ailesi ile ilgili çıkar

beyanında bulunması gibi hususlarda da yönetici veya etik komisyonun bilgilendirilmesi, çıkar çatışmasının ortaya çıkmadan önlenmesinde yardımcı olacaktır.

Çıkar çatışması durumuyla karşılaşıldığında nasıl davranılacağı ve çıkar çatışmasından kaçınma konularına yönelik algıların belirlenmesi çerçevesinde, kamu görevlileri arasında hizmet alanı, cinsiyet, eğitim, yaş, statü, çalışma sürelerine göre karşılaştırmalar yapılmış, gruplar arasında algılama düzeyinde anlamlı bir fark bulunmamıştır.

Diğer taraftan, ankete katılanlara maddi ve maddi olmayan çıkar çatışması, gerçek, algılanan ve potansiyel çıkar çatışmaları ile ilgili dört ayrı senaryo verilmiş, bu senaryolarla karşı karşıya kalan bir kamu görevlisinin nasıl davranması gerektiğini, alternatifler arasından seçmeleri istenmiştir. Bu senaryolarla, katılımcıların çıkar çatışması biçimlerine yönelik algılarının ölçülmesi amaçlanmıştır.

3.5.6.2.1. Gerçek Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

Gerçek çıkar çatışması içeren senaryo şöyledir:

Bir kamu kurumunda ihale komisyonunda görev yapan bir kamu görevlisi, çocukluk arkadaşının sahibi olduğu firmanın ihaleye gireceğini öğrenmiştir. Bu durumda nasıl davranmalıdır?

Tablo 20: Gerçek Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

	Sayı	%
Komisyon üyesi olarak kalıp, arkadaşının firmasına ihalenin verilmesi için görüş bildirmelidir.	8	1,2
Komisyon üyesi olarak kalıp, objektif davranmalıdır.	475	72,0
Durumu üstlerine bildirip, komisyon toplantısına katılmamalıdır.	177	26,8
Toplam	660	100

Tablo 20’de görüleceği üzere bu senaryoda ankete katılanların % 72’si “komisyon üyesi olarak kalıp, objektif davranmalıdır”, %26’8’i “durumu üstlerine bildirip, komisyon toplantısına katılmamalıdır” ve % 1,2’si ise “komisyon üyesi olarak kalıp, arkadaşının firmasına ihalenin verilmesi için görüş bildirmelidir” seçeneğini tercih etmişlerdir.

Ankete katılan kamu görevlilerinin neredeyse dörtte üçlük bir kısmı, objektif olmak kaydıyla yakınının veya arkadaşlarını ilgilendiren konulardaki toplantılara katılmada etik açıdan sakınca görmemektedirler. Bu örnekten hareketle, kamu görevlilerinin gerçek çıkar çatışması konusundaki farkındalıklarının düşük olduğu sonucu çıkarılabilir.

Gerçek çıkar çatışmasına yönelik senaryoya verilen cevaplarla, cinsiyet değişkeni arasında anlamlı bir fark olduğu, yapılan Bağımsız T Testi ve Ki-kare testi ile ortaya konulmuştur. Bu bağlamda, alan araştırmasına katılan kadın ve erkekler arasında gerçek çıkar çatışmasına yönelik algı düzeyinde bir fark oluştuğu söylenilebilir.

Tablo 21: Gerçek Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Cinsiyete Göre Dağılımı

Cinsiyet	Komisyon üyesi olarak kalıp, arkadaşının firmasına ihalenin verilmesi için görüş bildirmelidir.		Komisyon üyesi olarak kalıp, objektif davranmalıdır.		Durumu üstlerine bildirip, komisyon toplantısına katılmamalıdır.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Erkek	5	1,3	248	66,8	118	31,8	371	100,0
Kadın	3	1,0	227	78,5	59	20,4	289	100,0
Toplam	8	1,2	445	72,0	177	26,8	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,004 T Testi p Değeri: 0,002								

Katılımcıların cinsiyetleri düzeyinde gerçekleştirilen karşılaştırmada görüleceği üzere, ankete katılan kadınların % 20,4'ü “durumu üstlerine bildirip, komisyon toplantısına katılmamalıdır” cevabını verirken, erkeklerde bu oran % 31,8'e yükselmektedir. Erkeklerin, % 66,8'i “komisyon üyesi olarak kalıp, objektif davranmalıdır” şikkını işaretlerken kadınlarda bu oran % 78,5'e yükselmektedir. Tablo 21'deki veriler dikkate alındığında, kadınların erkeklere göre gerçek çıkar çatışması konusunda etik algılarının daha düşük olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

3.5.6.2.2. Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

Algılanan/Görünürde çıkar çatışması içeren senaryo şöyledir:

Bir kamu kurumunun üst yöneticisinin kardeşi olan Ahmet Bey, KPSS'de başarı olmuş, abisinin kurumunun yazılı sınavını kazanmış, mülakata çağırılmış ve mülakatta da başarılı olarak atanmıştır. Sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almamıştır. Ahmet Bey'in atanmasında etik açıdan bir sakınca var mıdır?

Tablo 22: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

	Sayı	%
Ahmet Bey, yazılı ve sözlü sınavda başarılı olduğu ve sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almadığı için sakınca yoktur.	488	73,9
Sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici görev almasa da, üst yöneticinin komisyon üyelerini etkileme ihtimali olduğu ya da dışarıdan olayı değerlendirenlerde kayırmacılık algısı oluşabileceği için, Ahmet Bey'in o kurumda işe başvurması doğru değildir.	172	26,1
Toplam	660	100

Tablo 22’de görüleceği üzere, bu senaryoda ankete katılanların % 73,9’u, Ahmet Bey, yazılı ve sözlü sınavda başarılı olduğu ve sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almadığı için sakınca olmadığını düşünmektedir. % 26,1’i ise sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici görev almasa da, üst yöneticinin komisyon üyelerini etkileme ihtimali olduğu ya da dışarıdan olayı değerlendirenlerde kayırmacılık algısı oluşabileceği için, Ahmet Beyin o kurumda işe başvurmasının doğru bir davranış olmadığını ifade etmişlerdir. Bu örnekte belirtilen olayda gerçekte bir çıkar çatışması durumu söz konusu değildir. Fakat dışarıdan bakanlar tarafından bu hususun, bir çıkar çatışması durumu olarak algılanabilmesi ihtimal dâhilindedir. Sonuçlar değerlendirildiğinde, ankete katılanların yaklaşık dörtte üçü, burada bir çıkar çatışması durumu algılamamaktadır. Bu durumda, katılımcıların bir çıkar çatışması biçimi olan algılanan/görünürde çıkar çatışması durumu hakkında bilgi sahibi olmadıkları söylenilebilir.

Algılanan/görünürde çıkar çatışmasına yönelik senaryoya verilen cevaplarla, hem hizmet alanına, hem yaşa hem de statüye göre alt değişkenler arasında anlamlı bir fark olduğu, yapılan Ki-kare testi ile ortaya konulmuştur.

Tablo 23: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı

Hizmet Alanları	Ahmet Bey, yazılı ve sözlü sınavda başarılı olduğu ve sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almadığı için sakınca yoktur.		Sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici görev almasa da, üst yöneticinin komisyon üyelerini etkileme ihtimali olduğu ya da dışarıdan olayı değerlendirenlerde kayırmacılık algısı oluşabileceği için, Ahmet Beyin o kurumda işe başvurması doğru değildir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eğitim	185	77,1	55	22,9	240	100,0
Sağlık	111	71,6	44	28,4	155	100,0
Emniyet	61	76,3	19	23,8	80	100,0
Din Hizmetleri	35	87,5	5	12,5	40	100,0
Tapu-Kadastro	10	100	0	0,0	10	100,0
Maliye-Vergi	28	80,0	7	20,0	35	100,0
Belediye	58	58,0	42	42,0	100	100,0
Toplam	488	73,9	172	26,1	660	100,0

Pearson Ki-Kare Değeri: 0,01

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında, bu senaryo üzerinden algılanan/görünürde çıkar çatışması durumuna yönelik algı düzeylerinde dikkate değer bir farklılık gözükmemektedir. Tablo 23’de görüleceği üzere, ankete katılan tapu kadastro çalışanların tamamı, din hizmetleri alanında çalışanların % 87,5’i, maliye/vergi çalışanlarının % 80’i bu tür atamada bir sakınca görmemektedir. Diğer taraftan, belediye çalışanlarının ise % 58’i atamada bir sorun görmezken, % 42’si etik açıdan sorunlu bir atama olduğunu düşünmektedirler. Diğer hizmet alanlarında faaliyet gösteren kurumlarda çalışanlar genel ortalamaya yakın cevaplar vermişlerdir.

Tablo 24: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Yaşa Göre Dağılımı

Yaş	Atanmasında sakınca yoktur.		O kurumda işe başvurması doğru değildir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
18-35	258	81,9	57	18,1	315	100,0
36-50	175	64,1	98	35,9	273	100,0
51 ve üzeri	55	76,4	17	23,6	72	100,0
Toplam	488	73,9	172	26,1	660	100,0

Pearson Ki-Kare Değeri: 0,00

Katılımcıların yaş aralıkları dikkate alındığında, 36-50 yaş grubu çalışanlarının algılanan çıkar çatışması hakkında bilgi ve farkındalıklarının 18-35 yaş grubuna ve 51 ve üzeri yaş grubuna göre daha yüksek olduğu sonucu Tablo 24’de görülmektedir.

Tablo 25: Algılanan/Görünürde Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Statüye Göre Dağılımı

Yaş	Atanmasında sakınca yoktur.		O kurumda işe başvurması doğru değildir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yönetici	63	61,2	40	38,8	103	100,0
Memur	383	77,2	113	22,8	496	100,0
Sözleşmeli Personel	42	68,9	19	31,1	61	100,0
Toplam	488	73,9	172	26,1	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,002						

Katılımcıların statüleri karşılaştırıldığında da, yöneticilerin hissedilen/algılanan çıkar çatışması konusunda çalışanlara (memur ve sözleşmeli personel) göre daha hassas davrandıkları ve bu çıkar çatışması hakkında daha fazla bilgi sahibi oldukları söylenilebilir (Tablo 25).

3.5.6.2.3. Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

Potansiyel ve maddi çıkar çatışması içeren senaryo şöyledir:

Bir kamu kurumu hizmet binası inşaatı için ihale düzenleyecektir. İhale komisyonu üyelerinden birisi, ihaleye girme ihtimali olan bir inşaat şirketinden ev almak istemektedir. Firma sahibi, komisyon üyesinin beğendiği evi, piyasa fiyatının yarısına satmayı önermektedir. Bu durumda kamu görevlisi nasıl davranmalıdır?

Tablo 26: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algılar

	Sayı	%
O anda şirketle kurum arasında çıkar/iş ilişkisi olmadığından teklifi kabul etmelidir.	35	5,3
Teklifi kabul etmeli, şirket ihale sürecine katılırsa tarafsız davranmalıdır.	106	16,1
İleride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden, teklifi ret etmelidir.	519	78,6
Toplam	660	100

Tablo 26’da görüleceği üzere, bu senaryoda ankete katılanların % 78,6’sı, “ileride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden, teklifi ret etmelidir”, % 16,1’i “teklifi kabul etmeli ve şirket ihale sürecine katılırsa tarafsız davranmalıdır”, % 5,3’ü ise “o anda şirketle kurum arasında çıkar/iş ilişkisi olmadığından teklifi kabul etmelidir” şıklarını işaretlemiştir. Buradan çıkarılacak sonuç, kamu görevlilerinin maddi çıkar çatışması durumlarına ve ileride potansiyel çıkar çatışması doğuracak hususlara yönelik etik algı düzeylerinin yüksek olduğudur.

Potansiyel ve maddi çıkar çatışmasına yönelik senaryoya verilen cevaplar dikkate alındığında, hem yaşa, hem de çalışma süresine göre alt değişkenler arasında anlamlı bir fark olduğu, yapılan Ki-kare testi ile ortaya konulmuştur.

Tablo 27: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algıların Yaşa Göre Dağılımı

Yaş	O anda şirketle kurum arasında çıkar/iş ilişkisi olmadığından teklifi kabul etmelidir.		Teklifi kabul etmeli, şirket ihale sürecine katılırsa tarafsız davranmalıdır.		İleride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden, teklifi ret etmelidir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
18-35	18	5,7	66	21,0	231	73,3	315	100,0
36-50	14	5,1	36	13,2	223	81,7	273	100,0
51 ve üzeri	3	4,2	4	5,6	65	90,3	72	100,0
Toplam	35	5,3	106	16,1	519	78,6	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,007								

Katılımcıların yaş aralıkları baz alınarak gerçekleştirilen karşılaştırmada görüleceği üzere, teklifi reddetmeli diyenlerin oranı, 18-35 yaş aralığında % 73,3 iken; 36-50 yaş aralığında % 81,7'e; 51 yıl ve üzeri yaş aralığında ise % 90,3'e çıkmaktadır (Tablo 27). Kamu görevlilerinin yaş düzeyleri arttıkça, potansiyel ve maddi çıkar çatışmalarına yönelik etik algı düzeyleri yükselmektedir.

Tablo 28: Potansiyel ve Maddi Çıkar Çatışmalarına Yönelik Algıların Hizmet Süresine Göre Dağılımı

Çalışma Süresi	O anda şirketle kurum arasında çıkar/iş ilişkisi olmadığından teklifi kabul etmelidir.		Teklifi kabul etmeli, şirket ihale sürecine katılırsa tarafsız davranmalıdır.		İleride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden, teklifi ret etmelidir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1-5 Yıl	11	6,4	42	24,4	119	69,2	172	100,0
6-20 Yıl	19	5,5	47	13,5	281	81,0	347	100,0
21 yıl ve üzeri	5	3,5	17	12,1	119	84,4	141	100,0
Toplam	35	5,3	106	16,1	519	78,6	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,006								

Katılımcıların hizmet süreleri dikkate alınarak gerçekleştirilen karşılaştırmada, 1-5 yıl arası çalışanların % 69,2'si, 6-20 yıl arası çalışanların % 81'i ve 21 yıl ve üzeri çalışanların ise % 84,4'ü "ileride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden teklifin reddedilmesi" gerektiğini belirttikleri görülmektedir (Tablo 28). Hizmet süreleri arttıkça etik algılama ve etik hassasiyetin daha da yükseldiği söylenilebilir.

3.5.6.2.4. Maddi Olmayan Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

Maddi olmayan çıkar çatışması içeren senaryo şöyledir:

Hemşerisi, kamu görevlisine, sıra bekleyenlerin önüne geçerek işini yaptırmak için talepte bulunmaktadır. Kamu görevlisi nasıl hareket etmelidir?

Tablo 29: Maddi Olmayan Çıkar Çatışmasına Yönelik Algılar

	Sayı	%
Komşusunun hatırını kıramayacağı için işini öncelikli olarak yapmalıdır.	36	5,5
Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek sıraya girmesi için ikna etmeye çalışmalıdır.	223	33,8
Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek talebi nazikçe reddetmelidir.	401	60,8
Toplam	660	100

Tablo 29’da görüleceği üzere, bu senaryoda ankete katılanların % 60’8’i “sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek talebi nazikçe reddetmelidir.”, % 33’8’i “sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek sıraya girmesi için ikna etmeye çalışmalıdır” ve % 5,5’i ise “Komşusunun hatırını kıramayacağı için işini öncelikli olarak yapmalıdır” seçeneğini işaretlemişlerdir. Bu senaryo üzerinden hareketle, maddi olmayan çıkar çatışması içeren bu konuda katılımcıların hassas davrandıkları ifade edilebilir. Çalışmanın ileriki sayfalarında görüleceği üzere, katılımcılara maddi olmayan çıkar çatışması ile ilgili, eski kamu görevlileriyle ilişkiler ekseninde sorular sorulmuş, katılımcılar bu soruda gösterdikleri hassasiyeti o sorularda göstermemişlerdir. Eski, kamu görevlileriyle ilişkilerle ilgili ifadelerde daha esnek cevaplar vermişlerdir. Bu yüzden kamu görevlilerinin maddi olmayan çıkar çatışması durumlarında hassas davrandıkları yargısına kesin olarak ulaşılması mümkün değildir.

Maddi olmayan çıkar çatışmasına yönelik senaryoya verilen cevaplar dikkate alındığında, hizmet alanına göre alt değişkenler arasında anlamlı bir fark olduğu, yapılan Ki-kare testi ile ortaya konulmuştur:

Tablo 30: Maddi Olmayan Çıkar Çatışmasına Yönelik Algıların Hizmet Alanlarına Göre Dağılımı

Hizmet Alanları	Komşusunun hatırını kıramayacağı için işini öncelikli olarak yapmalıdır.		Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek sıraya girmesi için ikna etmeye çalışmalıdır.		Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek talebi nazikçe reddetmelidir.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eğitim	9	3,8	85	35,4	146	60,8	240	100,0
Sağlık	15	9,7	60	38,7	80	51,6	155	100,0
Emniyet	3	3,8	26	32,5	51	63,8	80	100,0
Din Hizmetleri	1	2,5	13	32,5	26	65,0	40	100,0
Tapu-Kadastro	1	10,0	6	60,0	3	30,0	10	100,0
Maliye-Vergi	2	5,7	13	37,1	20	57,1	35	100,0
Belediye	5	5,0	20	20,0	75	75,0	100	100,0
Toplam	36	5,5	223	33,8	401	60,8	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,018								

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında, maddi olmayan çıkar çatışması durumuna yönelik algı düzeylerinde dikkate değer bir farklılık gözükmemektedir. Tablo 30’da görüleceği üzere, ankete katılan belediye çalışanlarının % 75’i, din hizmetleri alanında çalışanların % 65’i, emniyet çalışanlarının % 63,8’i maddi olmayan çıkar çatışması durumunun reddedilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Diğer taraftan, tapu/kadastro çalışanlarının ise % 30’u reddedilmesi, % 67’si ise ikna edilmesi gerektiğini belirterek maddi olmayan çıkar çatışması durumuna yönelik daha esnek bir tutum göstermişlerdir. Diğer hizmet alanlarında faaliyet gösteren kurumlarda çalışanlar genel ortalamaya yakın cevaplar vermişlerdir.

Sonuçta, her dört senaryoda da çıkar çatışmasından kaçınma adına son seçeneklerin tercih edilmesi gerekmektedir. Ancak gerçek çıkar çatışması içeren senaryoda, katılımcıların % 73,2’si; algılanan/görünürde çıkar çatışması içeren senaryoda % 73,9’u; potansiyel ve maddi çıkar çatışması içeren senaryoda % 21,4’ü ve maddi olmayan çıkar çatışması içeren senaryoda ise % 39,3’ü diğer seçenekleri tercih etmişlerdir. Bu sonuçlara göre, kamu görevlilerinin potansiyel ve maddi çıkar çatışması durumlarına yönelik etik algıları yüksek seviyede iken; gerçek ve algılanan çıkar çatışması durumlarındaki etik algılarının düşük seviyede olduğu söylenilebilir.

3.5.6.3. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algıları

Bu kısımda kamu görevlilerinin farklı çıkar çatışması durumlarındaki algıları değerlendirilmiştir. Kamu görevlilerine çıkar çatışması durumları ile ilgili farklı önermelere katılma düzeyleri sorulmuştur. Her bir ifade ile ilgili “1=hiç katılmıyorum”, “2=katılmıyorum”, “3=kararsızım”, “4=katılıyorum” ve “5=kesinlikle katılıyorum” biçiminde derecelendirme yapılmıştır²³.

3.5.6.3.1. Görev ve Yetkilerin Kendine ve/veya Yakınlarına Özel Çıkar Sağlamak Amacıyla Kullanılması

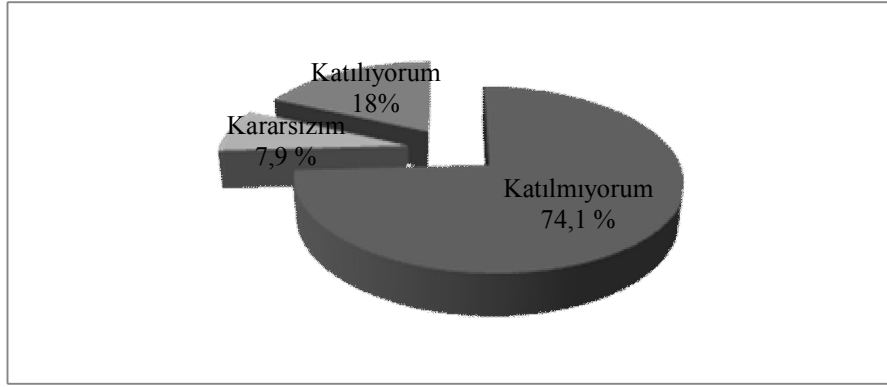
Çalışmanın birinci bölümünde de vurgulandığı üzere görev ve yetkilerin, kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusu kapsamına; “kamu görevi sırasında elde edilen kazanımların kullanılması”, “görev unvan ve yetkilerin kullanılarak ticaret yapılması”, “kamu faaliyetleri için ücret alınması”, “kamuya ait gizli bilgilerin kullanılması” ve “kamu görevlilerinin üyesi olduğu kurum, vakıf, dernek ve spor kulübüne yardım/bağış alması” durumları girmektedir.

3.5.6.3.1.1. Kamu Görevi Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılması

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusunda, kamu görevi sırasında elde edilen kazanımların kullanılmasına yönelik olarak alguların ölçülmesi amacıyla, katılımcılara iki önerme sunulmuştur.

Katılımcılara ilk olarak, “Bir öğretmen, sınıfındaki öğrencilerini, eşinin ortağı olduğu dershaneye yönlendirebilir”, ifadesi verilmiştir.

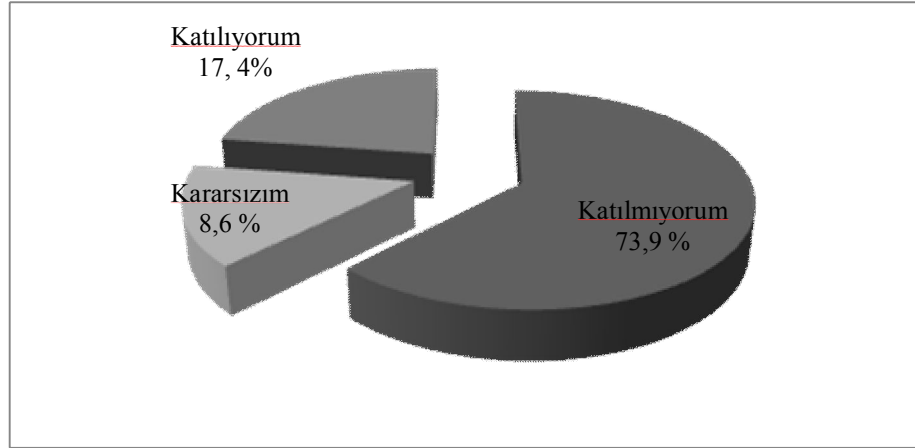
²³ Ankette elde edilen veriler frekans dağılımları açısından değerlendirilirken, hiç katılmıyorum ve katılmıyorum tek bir başlık altında, kesinlikle katılıyorum ve katılıyorum tek bir başlık altında değerlendirilmiştir. Böylece, katılmıyorum, kararsızım ve katılıyorum şeklinde üçlü derecelendirme yapılmıştır.



Şekil 2: Yakınlarına Çıkar Sağlama (Eğitim)

Bu önermeye 489 kişi (% 74,1) katılmadığını, 52 kişi (% 7,9) kararsız kaldığını ve 119 kişi (% 18) ise katıldığını belirtmiştir.

Katılımcılara ikinci olarak, “Bir devlet hastanesinde kadın doğum uzmanı olarak çalışan doktor, doğum yaptırdığı hastalarını özel bir hastanede çocuk doktoru olarak çalışan eşine yönlendirebilir.”, ifadesi verilmiştir.



Şekil 3: Yakınlarına Çıkar Sağlama (Sağlık)

Bu önermeye ise, 488 kişi (% 73,9) katılmadığını, 57 kişi (% 8,6) kararsız kaldığını ve 115 kişi (% 17,4) ise katıldığını belirtmiştir.

Yukarıdaki veriler dikkate alındığında, çalışanların her iki önermeye de büyük oranda katılmadıkları dikkati çekmektedir. Kendisine veya yakın çevresine çıkar sağlamak kapsamında değerlendirilen bu çıkar çatışması durumuna yönelik katılımcıların etik algı düzeylerinin yüksek olduğu ve bu konuda hassas davrandıkları söylenebilir.

Tablo 31: Kamu Görevi Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılmasına Yönelik Algılar ile Statü Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları

Önerme 2	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	17,767	2	8,884	6,701	0,001
Grup İçi	871,045	657	1,326		
Toplam	888,812	659			
Anlam Farklılığı					
Post Hoc Scheffe Testi	Yönetici	0,673			
	Sözleşmeli Personel	0,480			

Her iki önerme baz alınarak, katılımcıların bu çıkar çatışması durumuna yönelik algıları ile statü değişkeni arasında da anlamlı bir farklılaşma bulunduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Grupların algı düzeyleri arasında farklılığın hangi yönde ve hangi gruplar arasında olduğunu belirlemek için Scheffe testi uygulanmış ve gruplar birbirleriyle karşılaştırılmıştır. Bu testin sonucunda, yöneticiler ve sözleşmeli personel arasında anlamlı derecede farklılık olduğu bulunmuştur (Tablo 31).

Tablo 32: Kamu Görevi Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılmasına Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması

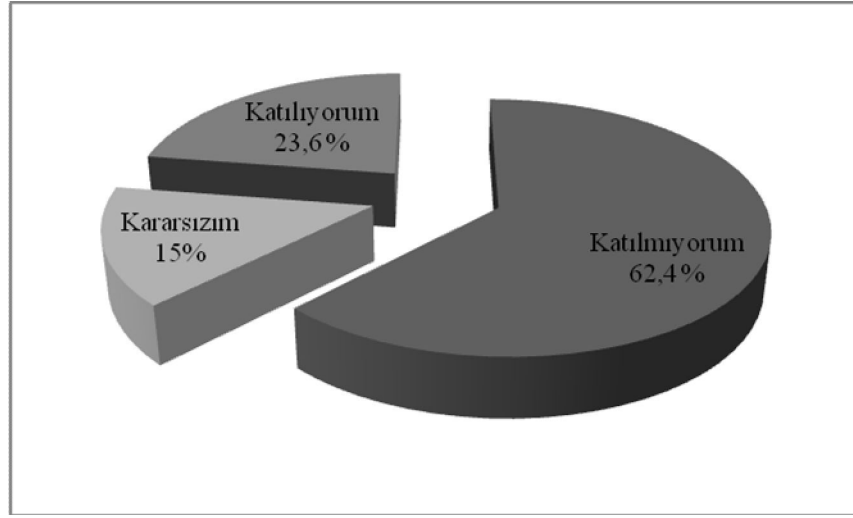
	ÖNERME-1			ÖNERME-2		
	Sayı	Ortalama	Standart Sapma	Sayı	Ortalama	Standart Sapma
Yönetici	103	1,81	1,076	103	1,83	1,197
Memur	496	2,04	1,149	496	2,03	1,138
Sözleşmeli Personel	61	2,57	1,190	61	2,51	1,178
Toplam	660	2,05	1,155	660	2,04	1,161

Tablo 32’de görüleceği üzere, yöneticilerin hem sözleşmeli personele hem de memurlara göre, bu çıkar çatışmasına yönelik etik algıları daha yüksektir. Görev sırasında elde edilen kazanımların menfaat elde etme amacıyla kullanılması konusunda yöneticilerin diğer çalışanlara yönelik farkındalığının yüksek olduğu yönünde bir çıkarımda bulunulabilir. Bununla birlikte, sözleşmeli personelin hem memurlara hem de yöneticilere oranla bu çıkar çatışması durumuna yönelik etik açıdan daha az sakınca gördükleri anlaşılmaktadır.

3.5.6.3.1.2. Kamusal Faaliyetler İçin Ücret Alınması

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusunda ikinci olarak, kamusal faaliyetler için ücret alınmasına yönelik olarak algılarının ölçülmesi amacıyla, katılımcılara “Kamu görevlisi olan imam, sala verme, cenaze yıkama, defin işlemleri,

mevlit okuma, hatim indirme vb. sonrasında vatandaşın teklif ettiği ücreti kabul edebilir” şeklinde bir önerme verilmiştir.



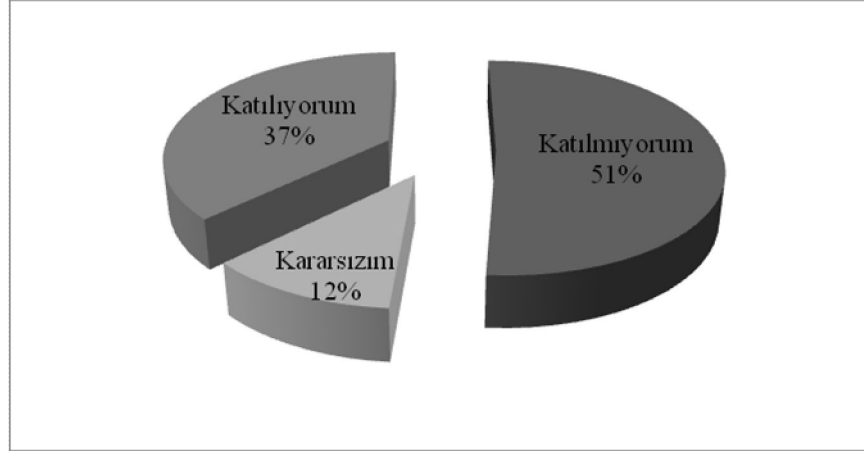
Şekil 4: Kamu Faaliyetleri İçin Ücret Alınması

Şekil 4’de görüleceği ankete katılanlar, bu önermeye düşük düzeyde katılmaktadırlar. Ankete katılanların, % 62,4’ü (412) bu önermeye katılmazken, % 15’i kararsız olduğunu, % 23,6’sı ise katıldığını belirtmiştir. Bu bağlamda katılımcıların, kamu faaliyetleri için ücret alınması, konusundaki etik algılarının yüksek olduğu söylenilebilir.

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlilerinin, kamu faaliyetleri için ücret alınmasına yönelik algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık gözükmemektedir. Din hizmetleri alanında çalışan kamu görevlilerinin % 37,5’i kendileri ile ilgili bu önermeye katılmaktadır. % 5’i kararsız olduğunu % 57,5’i ise katılmadığını belirtmiştir. Dini hizmetlerde çalışan meslek mensuplarının, bu önermeye diğer meslek çalışanlarına göre daha fazla katılmaları, dikkat çekilmesi gereken önemli bir husustur.

3.5.6.3.1.3. Kurum, Vakıf, Dernek ve Spor Kulüplerine Yardım/Bağış Alınması

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusunda üçüncü olarak, kamu görevlisinin üyesi olduğu, kurum, vakıf, dernek ve spor kulüplerine yardım/bağış alması konusundaki algıların ölçülebilmesi amacıyla, katılımcılara “Okullarda, öğrencilerden temizlik, yakıt ya da kırtasiye gideri adı altında para talep edilebilir” şeklinde bir ifade verilmiştir.



Şekil 5: Kurum Adına Yardım ve Bağış Alma

Şekil 5’de görüleceği üzere ankete katılanlar, bu önermeye orta düzeyde katılmaktadır. Çalışanların yaklaşık yarısı bu ifadeye katılmadığını belirtirken, kararsızlar da dâhil edilirse, diğer yarısı bu konuda daha esnek tutum göstermişlerdir. Bu bağlamda, katılımcıların kurumların adına bağış alma konusundaki etik algılarının orta düzeyde olduğu söylenilebilir.

Tablo 33: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları

	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	333,109	6	55,518	36,67 4	0,000
Grup İçi	988,544	653	1,514		
Toplam	1321,653	659			
		Anlam Farklılığı			
Post Hoc Scheffe Testi	Eğitim	1,888			
	Tapu Kadastro	0,397			

Çalışanların, kurum adına bağış alma konusuna yönelik algıları ile hizmet alanı değişkeni arasında da anlamlı bir farklılaşma bulunmaktadır. Grupların algı düzeyleri arasında farklılığın hangi yönde ve hangi gruplar arasında olduğunu belirlemek için Scheffe testi uygulanmış ve gruplar birbirleriyle karşılaştırılmıştır. Bu testin sonucunda, eğitim çalışanları ile tapu/kadastro personeli arasında anlamlı derecede farklılık olduğu tespit edilmiştir (Tablo 33).

Tablo 34: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması

	Sayı	Ortalama	Standart Sapma
Eğitim	240	3,59	1,241
Sağlık	155	2,10	1,268
Emniyet	80	2,25	1,307
Din Hizmetleri	40	2,50	1,240
Tapu-Kadastro	10	1,70	0,823
Maliye-Vergi	35	2,09	1,011
Belediye	100	2,01	1,176
Toplam	660	2,66	1,416

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında, kurum adına bağış alma konusuna yönelik algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık gözükmemektedir. Tablo 34'den anlaşılacağı üzere, bu konudaki önermeye yüksek düzey katılma gösteren eğitim çalışanlarının, diğer meslek gruplarına (tapu kadastro çalışanları düşük düzeyde, diğer çalışanlar ise orta düzeyde katılmaktadırlar) göre bu konuyu etik sorun içeren bir durum olarak görmedikleri sonucu çıkarılabilir. Eğitim hizmetleri alanında çalışan kamu görevlilerinin % 70'i, kendileri ile ilgili bu önermeye katılmaktadır. Eğitim meslek mensuplarının, bu önermeye diğer meslek çalışanlarına göre daha fazla katılmaları, etik açıdan dikkat çekilmesi gereken önemli bir husustur.

Tablo 35: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Statü Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları

	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	26,827	2	13,413	6,806	0,001
Grup İçi	1294,826	657	1,971		
Toplam	1321,653	659			
			Anlam Farklılığı		
Post Hoc Scheffe Testi	Yönetici		0,734		
	Sözleşmeli Personel		- 0,685		

Çalışanların, kurum adına bağış alma konusuna bakışı ile statü değişkeni arasında da anlamlı bir farklılaşma bulunduğu ortaya konulmuştur. Grupların algı düzeyleri arasında farklılığın hangi yönde ve hangi gruplar arasında olduğunu belirlemek için Scheffe testi uygulanmış ve gruplar birbirleriyle karşılaştırılmıştır. Bu testin sonucunda, yöneticiler ve sözleşmeli personel arasında anlamlı derecede farklılığın söz konusu olduğu tespit edilmiştir (Tablo 35).

Tablo 36: Kurum Adına Bağış Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması

	Önerme-1		
	Sayı	Ortalama	Standart Sapma
Yönetici	103	2,77	1,483
Memur	496	2,72	1,407
Sözleşmeli Personel	61	2,03	1,224
Toplam	660	2,66	1,416

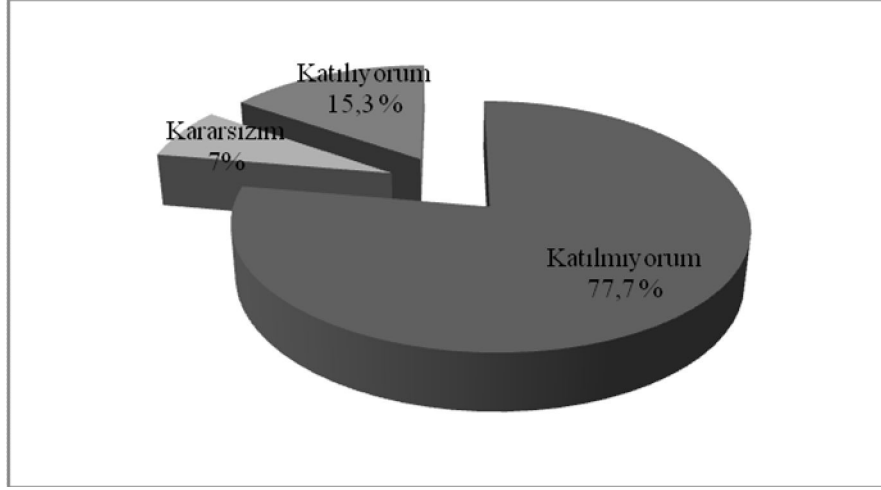
Tablo 36’da görüleceği üzere, yöneticilerin diğer çalışanlara göre kurum adına bağış alma konusuna yönelik etik algıları daha düşüktür. Bu çıkar çatışması durumuna, sözleşmeli personelin özellikle yöneticilere karşın daha duyarlı olduğu söylenilebilir.

Kamu görevlilerinin kurum adına bağış ve yardım almaları da çıkar çatışması durumlarına zemin hazırlayabilmektedir. Özellikle devlete bağlı resmi okullarda çeşitli giderlerin karşılanması için yardım ve bağış alınmaktadır. Okul adına toplanan bağış paralarının resmi olmadığı ve nereye harcanacağını denetlenmesinin güçlüğü göz önüne alındığında, bu hususun etik açıdan bir sorun oluşturacağı düşünülmektedir. Ayrıca, okullara yüksek düzeyde bağış yapan bir velinin o okulda öğrenim gören çocuğu için farklı taleplerde bulunma ve okul yönetimi ve öğretmenler tarafından çocuğa yönelik verilecek kararlarda objektif olunmama ihtimali söz konusudur.

Diğer taraftan okullarda temizlik ve yakıt giderlerini karşılamak amaçlı alınan ücretler bir sorun teşkil etmektedir. Bu durum, temizlik ve yakıt giderlerini ödeyebilen ve ödeyemeyen çocuklara yönelik ayrıma sebep olmakta ve bu tür bağışlar çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirme riski taşımaktadır. Eğitimin ücretsiz olmasından yola çıkarak, çeşitli giderler için para toplanmasının yanlış olduğu bir gerçektir. Bununla birlikte, bu kurumların temizlik giderlerinin devlet tarafından karşılanmaması ve okullarda temizlik işlerini yapacak asli kamu görevlilerinin bulunmaması sebebiyle ihtiyaçlar yerel imkânlar devreye sokularak karşılanmaktadır. Okul yöneticileri de böyle bir durumdan rahatsız olmalarına rağmen ellerinde başka bir imkân olmaması sebebiyle bu yola başvurduklarını söylemektedir. Burada ikileme karşışılan yöneticilerin etik davranış ilkelerine göre hareket etmelerinin gerekliliğine vurgu yapılmakla birlikte, sorunun etik boyutunun dışında mali boyutunun göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Okulların bağış ve yardımlar olmadan eğitim öğretim faaliyetlerine devam edebilmesi için Milli Eğitim Müdürlüklerinden çeşitli giderler için verilen ödeneklerin artırılması önemli bir husustur.

3.5.6.3.1.4. Kamuya Ait Gizli Bilgilerin Kullanılması

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusunda dördüncü olarak, kamuya ait gizli bilgilerin kullanılması konusundaki algıların ölçülebilmesi amacıyla, katılımcılara “Belediye imar müdürü, yapılacak imar değişikliği ile ilgili bilgileri müteahhit olan arkadaşına verebilir”, şeklinde bir önerme verilmiştir.

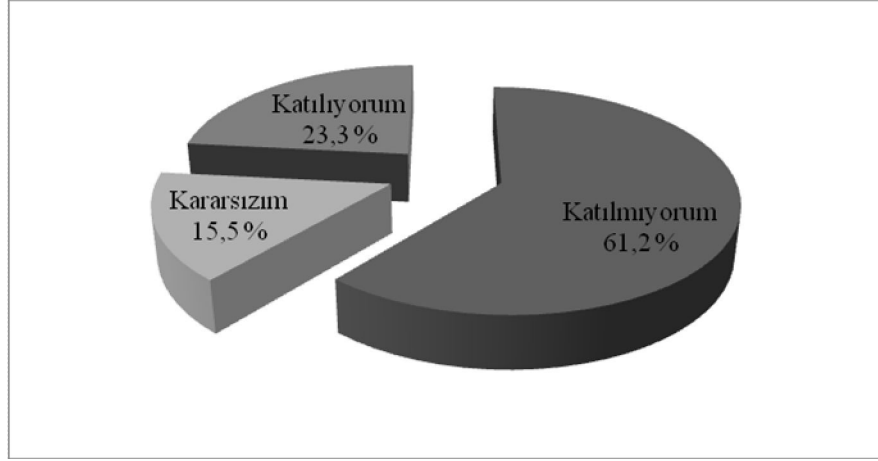


Şekil 6: Kamuya Ait Gizli Bilgilerin Kullanılması

Şekil 6’da görüleceği üzere ankete katılanlar bu önermeye düşük düzeyde katılmaktadır. Çalışanların, 513’ü (% 77,7) bu önermeye katılmadığını, 46’sı (% 7) kararsız kaldığını, 101’i (% 15,3) ise katıldığını belirtmiştir. Bu bağlamda, çalışanların kamuya ait gizli bilgilerin kullanılması konusundaki etik algılarının yüksek düzeyde olduğu söylenilebilir.

3.5.6.3.1.5. Görev ve Yetkilerin Kullanılarak Ticaret Yapılması

Kendine ve/veya yakınlarına özel çıkar sağlama konusunda son olarak, görev ve yetkilerin kullanılarak ticaret yapılması konusundaki algıların ölçülmesi amacıyla, katılımcılara “Denetim görevi yapan bir kamu görevlisi, yazmış olduğu mevzuat kitabını satın almaları için kamu kurumlarına gönderebilir” şeklinde bir ifade verilmiştir.

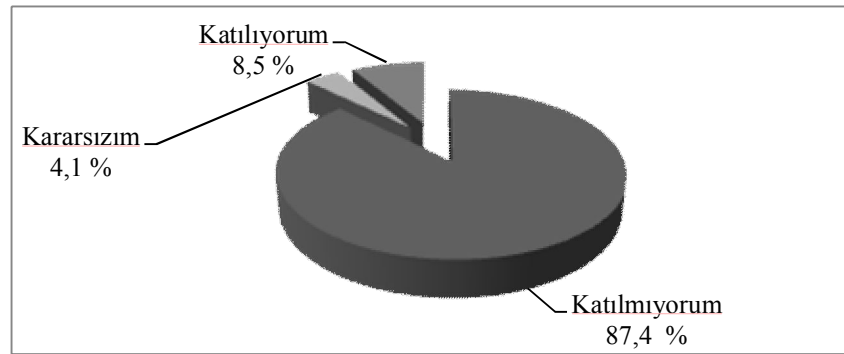


Şekil 7: Görev ve Yetkilerin Kullanılarak Ticaret Yapılması

Şekil 7’de görüleceği üzere ankete katılanlar bu önermeye düşük düzeyde katılmaktadır. Bu önermeye, çalışanların % 61,2’si katılmadığını, % 15,5’i kararsız olduğunu, % 23,3’ü ise katıldığını belirtmiştir. Bu bağlamda, görev ve yetkilerin kullanılarak ticaret yapılması konusunda, çalışanların etik algılarının yüksek olduğu söylenilebilir.

3.5.6.3.2. Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir (Nüfuz Etkisi)

“Üst düzey yönetici veya siyasilerin (milletvekili, parti il başkanı vb.), etik ilkelere uygun olmayan sözlü talep ve ricaları yerine getirilebilir.” şeklinde bir ifade verilerek, ankete katılanların yasadışı nüfuz kullanma veya nüfuz etkisi ile ilgili algıları ölçülmeye çalışılmıştır.



Şekil 8: Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir (Nüfuz Etkisi)

Şekilde de görüleceği üzere, kendilerine verilen önermede katılımcıların büyük bir çoğunluğu (% 87,4), katılmıyorum şikkını işaretlemiştir. Bu önermeye katılanların oranı

sadece % 8,5'dir. Bu bağlamda, katılımcıların nüfuz etkisi konusunda etik algılarının oldukça yüksek olduğu söylenilebilir.

Tablo 37: Kamu Görevlisi Üzerinde Haksız Tesir (Nüfuz Etkisi) Algısı ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması

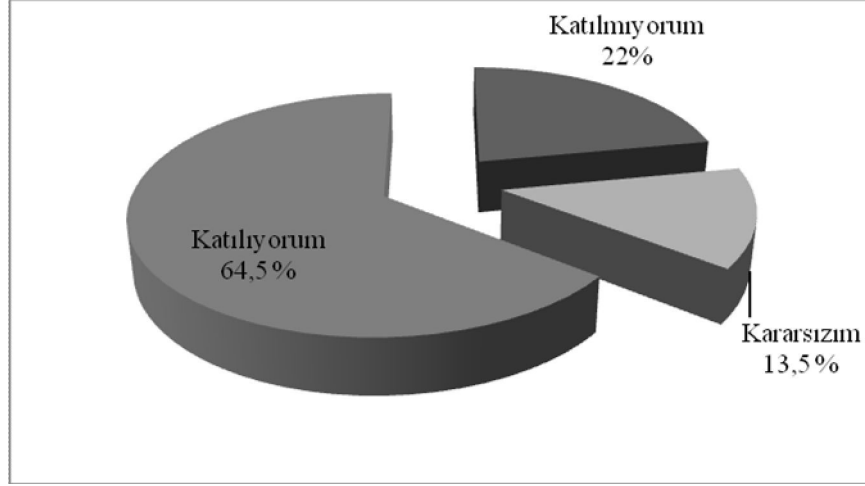
	Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eğitim	219	91,3	4	1,7	17	7,1	240	100,0
Sağlık	127	81,9	11	7,1	17	11,0	155	100,0
Emniyet	75	93,8	2	2,5	3	3,8	80	100,0
Din Hizmetleri	36	90,0	0	0,0	4	10,0	40	100,0
Tapu-Kadastro	9	90,0	0	0,0	1	10,0	10	100,0
Maliye-Vergi	31	88,6	0	0,0	4	11,4	35	100,0
Belediye	80	80,0	10	10,0	10	10,0	100	100,0
Toplam	577	87,4	27	4,1	56	8,5	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,011								

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında, nüfuz etkisine yönelik algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık gözükmemektedir. Gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ki-kare testi ile de doğrulanmaktadır. Tablo 37'den anlaşılacağı üzere kamu görevlileri üzerinde haksız tesir konusunda emniyet, tapu/kadastro ve eğitim çalışanları en duyarlı; sağlık ve belediye çalışanları ise diğer çalışanlara göre daha az duyarlı gruplardır. Diğer hizmet alanlarında görev yapan çalışanların verdiği cevaplar ortalamaya yakındır.

Çıkar çatışması halleri içerisinde sayılan nüfuz etkisi konusunda katılımcıların büyük bir oranda ortak görüş belirttikleri, katılımcıların bu çıkar çatışması durumuna yönelik etik algı düzeylerinin yüksek olduğu söylenilebilir.

3.5.6.3.3. Kamu Görevlilerinin Hediye Alması

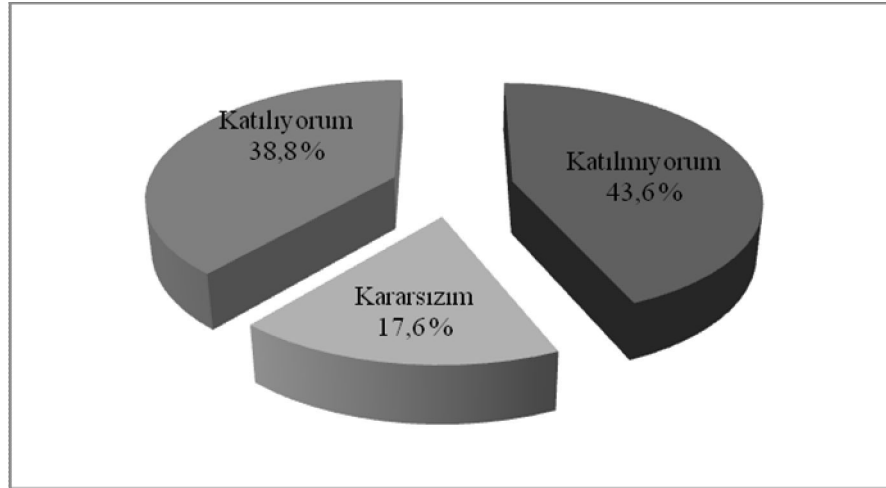
Ankete katılanlara beş önerme verilerek, hediye alma konusundaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcılara ilk olarak, "Hemşire, iyileşerek hastaneden taburcu olan bir vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek amacıyla verdiği bir kutu çikolatayı alabilir", ifadesi verilmiştir.



Şekil 9: Teşekkür Amaçlı Verilen Hediyeler

Ankete katılanların, % 64,5'i teşekkür amaçlı hediyelerin alınmasında bir sakınca görmemektedir. Bu tür hediyelerin alınmasına karşı olanların oranı % 22, bu konuda kararsız kalanların oranı ise % 13,5'dir.

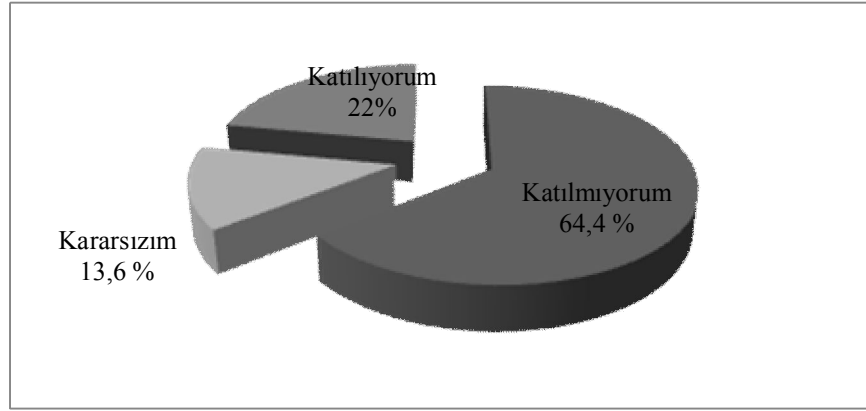
Katılımcılara ikinci olarak, “Öğretmen, velilerin getirdiği gömlek, kravat, giysi, takı, parfüm vb. hediyeleri alabilir”, ifadesi verilmiştir.



Şekil 10: Öğretmenler Gününde Verilen Hediyeler

Ankete katılanların, % 38,8'i öğretmenler gününde verilen hediyelerin alınabileceği yönünde görüş belirtirken, alınmamasını düşünenlerin oranı % 43,6, bu konuda kararsız olanların oranı ise % 17,6'dır. Öğretmenler gününde verilen hediyelerin alınıp, alınmaması konusunda katılımcılar ikiye bölünmüşlerdir.

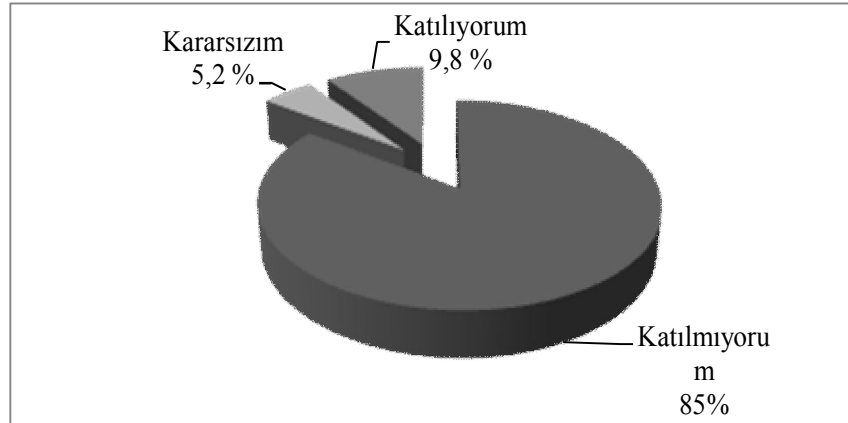
Katılımcılara üçüncü olarak, “Vergi Müfettişi, denetlemek üzere gittiği işyeri sahibinin öğle yemeği teklifini kabul edebilir”, ifadesi verilmiştir.



Şekil 11:Denetim Görevini Yerine Getiren Vergi Müfettişlerine Verilen Hediyeler

Çalışanların, % 64,4’ü bu önermeye katılmadığını, % 13,6’sı kararsız kaldığını ve % 22’si bu önermeye katıldığını ifade etmiştir.

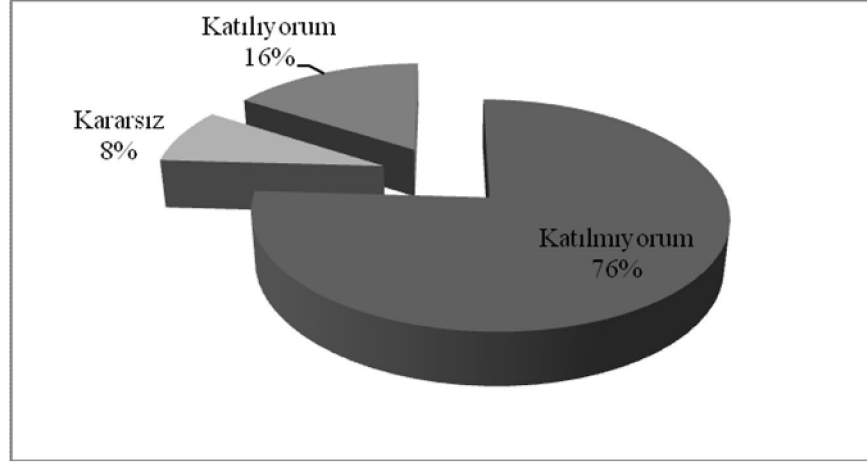
Katılımcılara dördüncü olarak, “Şehirlerarası karayolu üzerinde denetim yapan Trafik Polisleri, öğle yemeğini yakında bulunan bir dinlenme tesisinin restoranında ücret ödmeden yiyebilir”, ifadesi verilmiştir.



Şekil 12: Denetim Görevini Yerine Getiren Trafik Polislerine Verilen Hediyeler

Çalışanların büyük bir kısmı (% 85) bu önermeye katılmadığını ifade etmiştir. Bu önermeye katılanların oranı % 9,8 iken bu konuda kararsız kalanların oranı ise % 5,2’dir.

Katılımcılara beşinci olarak, “Kamu bankalarını denetleyen bir denetim elemanı, denetlediği bankaların birinden, piyasa koşullarından daha avantajlı kredi alabilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 13: Bankaları Denetleyen Denetim Görevlilerine Verilen Hediyeler

Çalışanların % 76'sı bu önermeye katılmadığını ifade etmiştir. Bu önermeye katılanların oranı % 16, kararsız olduklarını belirtenlerin oranı ise % 8'dir.

Yukarıdaki şekillerde görüleceği üzere çalışanlar, beş önermeye farklı düzeyde katılım göstermişlerdir. Katılımcılar, yapılan hizmet sonrası teşekkür çerçevesinde verilen hediyelerle ilgili ilk önermeye yüksek düzeyde; öğretmenlere özel günlerde verilen hediyelerle ilgili ikinci önermeye orta düzeyde katılmaktadır.

Diğer taraftan, katılımcıların denetim görevini yerine getiren ve doğrudan iş ilişkisinin olduğu kişilerden alınan hediyelerle ilgili üçüncü, dördüncü ve beşinci önermelere düşük düzeyde katıldıkları söylenilebilir. Buradan çıkarılacak sonuç, katılımcıların kamu görevlilerinin vereceği kararı doğrudan etkileyen hediyeler ile doğrudan çıkar için verilmeyen hediyeler arasında ayırım yapmış olmalarıdır. Katılımcıların, çıkar amacı güdülmeden verilen hediyelere nispeten, karar verici ve teftiş edici konumundaki kamu görevlilerine verilen hediyeler konusunda etik algı düzeyleri yüksek olduğu tespitinde bulunulabilir.

Tablo 38: Hediye Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları

Önerme-1		Kareler Toplamı	Df	Kareler Ortalaması	F	P
	Gruplar Arası	67,338	6	11,223	9,771	0,000
	Grup İçi	750,024	653	1,149		
	Toplam	817,362	659			
Önerme-2		Kareler Toplamı	Df	Kareler Ortalaması	F	P
	Gruplar Arası	41,180	6	6,863	4,681	0,000
	Grup İçi	957,383	653	1,466		
	Toplam	998,562	659			

Çalışanların, hediye alma konusuna yönelik algıları ile hizmet alanı arasında anlamlı ilişki olup olmadığını ortaya koymak üzere yapılan “tek yönlü Anova” testi sonuçlarına göre Önerme-1 ve Önerme-2 dikkate alındığında, teşekkür amaçlı verilen hediyeler ve öğretmenler gününde verilen hediyeler ile hizmet alanı değişkeni arasında da anlamlı bir farklılaşma bulunduğu söylenilebilir (Tablo 38).

Tablo 39: Hediye Alma Konusuna Yönelik Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması

	ÖNERME-1			ÖNERME-2		
	Sayı	Ortalama	Standart Sapma	Sayı	Ortalama	Standart Sapma
Eğitim	240	3,75	0,999	240	2,96	1,188
Sağlık	155	3,06	1,223	155	2,75	1,301
Emniyet	80	2,98	1,180	80	2,26	1,230
Din Hizmetleri	40	3,58	0,931	40	3,08	1,207
Tapu-Kadastro	10	4,00	0,816	10	2,20	1,229
Maliye-Vergi	35	3,46	1,010	35	2,49	1,095
Belediye	100	3,44	0,988	100	2,93	1,139
Toplam	660	3,43	1,114	660	2,79	1,231

Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında, hediye alma konusuna yönelik algı düzeylerinde anlamlı bir farklılık gözükmemektedir. Tablo 39’den anlaşılacağı üzere, birinci önermeye emniyet ve sağlık çalışanları orta düzeyde katılırken, diğer meslek çalışanları yüksek düzeyde katılmışlardır. İkinci önermeye ise, emniyet ve tapu/kadastro çalışanları düşük düzeyde katılırken, diğer çalışanlar orta düzeyde katılmaktadırlar. Bu bağlamda, emniyet ve tapu/kadastro çalışanlarının, hediye alma konusunda diğer meslek çalışanlarına göre etik algılarının daha yüksek olduğu söylenilebilir. Sağlık hizmetleri çalışanları kendileri ile ilgili ilk önermeye, % 50,3 oranında; eğitim hizmetleri alanında çalışanlar ise kendileri ile ilgili ikinci önermeye % 42,1 oranında katılım göstermişlerdir.

Katılımcıların hediye alma ile algılarının ölçülmesinden sonra, hediye alma ile ilgili bir limit konulup, konulmamasına yönelik görüşlerinin ölçülmesi amacıyla “Kamu görevlilerinin vatandaşlardan hediye almaları (tatlı, çikolata, eşya, giysi, takı, yemek ikramı vb.) ile ilgili bir limit belirlenecek olsa, sizce bu limit ne kadar olmalıdır?” şeklinde bir soru sorulmuştur. Hediye almaya yönelik sınırlamalar ile alan değişkeni arasındaki Bağımsız Ki-kare Testi sonuçları aşağıda verilmiştir.

Tablo 40: Hediye Almaya Yönelik Sınırlamalar ile Hizmeti Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması

	20 TL		50 TL		100 TL		250 TL		1000 TL		Diğer		Hediye yasaklanmalı		Toplam	
	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%	S	%
Eğitim	42	17,5	36	15,0	17	7,1	9	3,8	4	1,7	9	3,8	123	51,3	240	100,0
Sağlık	14	9,0	23	14,8	2	1,3	3	1,9	0	0,0	7	4,5	106	68,4	155	100,0
Emniyet	7	8,8	2	2,5	0	0,0	4	5,0	1	1,3	0	0,0	66	82,5	80	100,0
Din Hizmeti	4	10,0	3	7,5	1	2,5	1	2,5	0	0,0	1	2,5	30	75,0	40	100,0
Tapu-Kadastro	0	0,0	0	0,0	1	10,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9	90,0	10	100,0
Maliye-Vergi	5	14,3	3	8,6	0	0,0	0	0,0	1	2,9	0	0,0	26	74,3	35	100,0
Belediye	9	9,0	8	8,0	4	4,0	3	3,0	2	2,0	1	1,0	73	73,0	100	100,0
Toplam	81	12,3	75	11,4	25	3,8	20	3,0	8	1,2	18	2,7	433	65,6	660	100,0

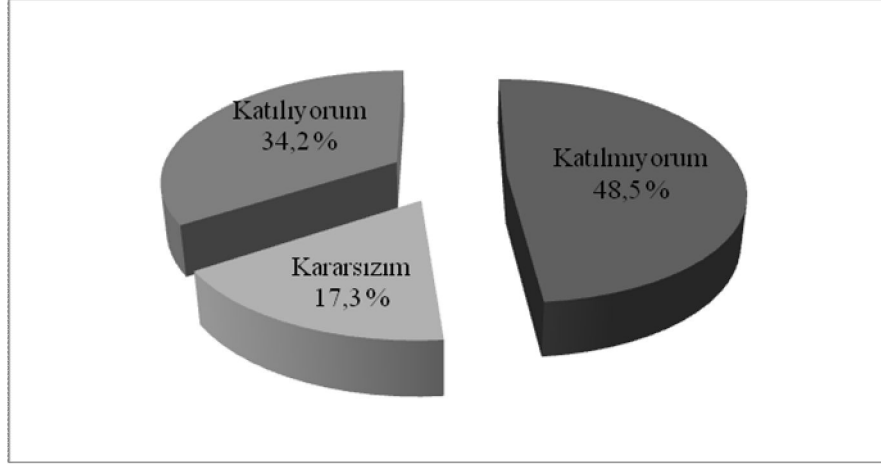
Pearson Ki-kare Testi Değeri: 0,001

Katılımcıların, yaklaşık % 65’i hediye tamamen yasaklanmalı derken, bir limit konulmalı diyenlerin oranı yaklaşık % 35’dir. Farklı hizmet alanlarında görev yapan kamu görevlileri arasında hediye almanın sınırlandırılmasına yönelik algı düzeylerinde dikkate değer farklılıklar gözükmemektedir. Yapılan ki-kare testi bunu doğrulamaktadır (Tablo 40). Ankete katılan eğitim çalışanlarının % 51,3’ü hediye tamamen yasaklanması gerektiği yönünde görüş belirtirken, bir limit konulsun diyenlerin oranı % 48,7’dir. Sağlık çalışanlarının % 65,4’ü; belediye çalışanlarının % 73’ü; maliye/vergi çalışanlarının % 74’ü; din hizmetlerinden çalışanların % 75’i hediye tamamen yasaklanması yönünde görüş belirtmişlerdir. Bu konuda, emniyet ve tapu/kadastro çalışanlarının, hediye yasaklanması noktasında sırasıyla % 82,5 ve % 90 oranında görüş belirterek, diğer kurumlarda görev yapan çalışanlara oranla etik açıdan daha duyarlı davranış gösterdikleri söylenilebilir.

3.5.6.3.4. Görev Sonrası İstihdam (Döner Kapı)

Kamu ve özel sektör arasında personel değişiminin artışının etik kaygıları beraberinde getirdiği söylenilebilir. Katılımcılara iki önerme verilerek, Kamu Görevi Sonrası İstihdam (Döner Kapı), konusundaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır.

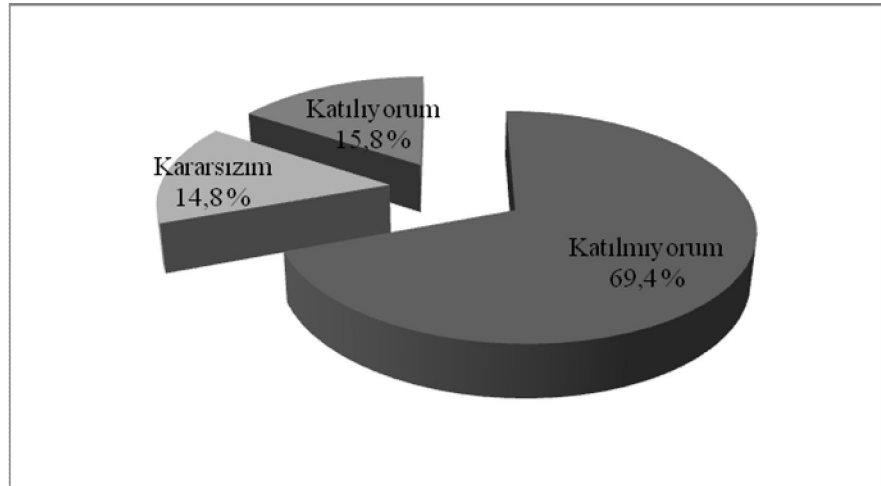
Katılımcılara ilk olarak, “Belediye Fen İşleri Müdürü, emekli olduktan hemen sonra bir şirket kurarak ya da mevcut bir şirkette çalışmaya başlayarak eski kurumundan ihale alabilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 14: Kamu Görevi Sonrası İstihdam

Ankete katılanların % 48,5'i kamu görevi sonrası istihdam konusu ile ilgili bu ifadeye katılmazken, bunun bir sorun oluşturmayacağını düşünenlerin oranı % 34,2, bu konuda kararsız kalanları oranı ise % 17,3'tür.

Katılımcılara ikinci olarak, “Bir holdingin yönetim kurulu üyesi, holdingle kredi ilişkisi olan kamu bankasının genel müdürlüğüne atanabilir” ifadesi verilmiştir.

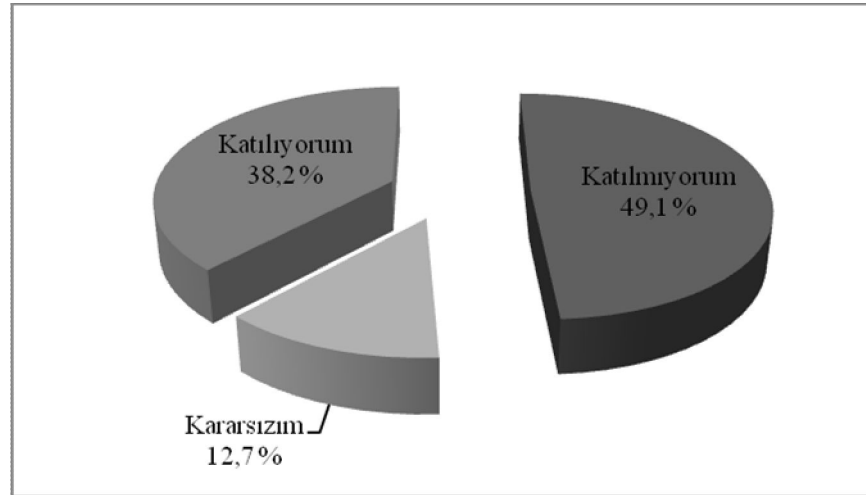


Şekil 15: Özel Sektörden-Kamu Sektörüne Geçişler

Özel sektörden kamuya geçişlerle ilgili bu ifadeye, katılımcıların % 69,4'ü katılmazken, bunun bir sorun oluşturmayacağını düşünenlerin oranı % 15,8; bu konuda kararsız kalanları oranı ise % 14,8'dir.

Her iki durumda da etik sorunların ortaya çıkma ihtimali bulunmasına rağmen, çalışanlar, her iki önermeye farklı düzeyde katılım göstermişlerdir. Katılımcılar, kamudan özel sektöre geçiş konusundaki ifadeye orta düzeyde katılım gösterirken, özel sektörden kamuya geçiş konusundaki ifadeye katılmama yönünde bir tavır gösterdikleri söylenilebilir.

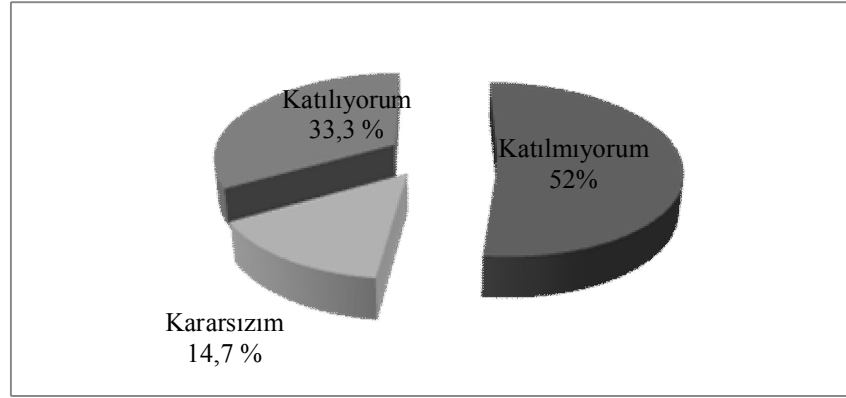
Görev sonrası istihdam konusu ile bağlantılı olarak değerlendirilen eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusunda, katılımcılara iki önerme verilerek bu konudaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcılara ilk olarak, “Emekli hastane müdürü, çalıştığı hastanede sıra numarası almadan muayene olabilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 16: Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (Sağlık)

Ankete katılanların % 49,1 eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusundaki, bu ifadeye katılmazken, bunun bir sorun oluşturmayacağını düşünenlerin oranı % 38,2, bu konuda kararsız olduklarını belirtenlerin oranı ise % 12,7'dir.

Katılımcılara ikinci olarak, “Tapu Memuru, yıllarca amirliğini yapan ve iş takibi için daireye gelen emekli tapu müdürünün işini öncelikli olarak görebilir” ifadesi verilmiştir.



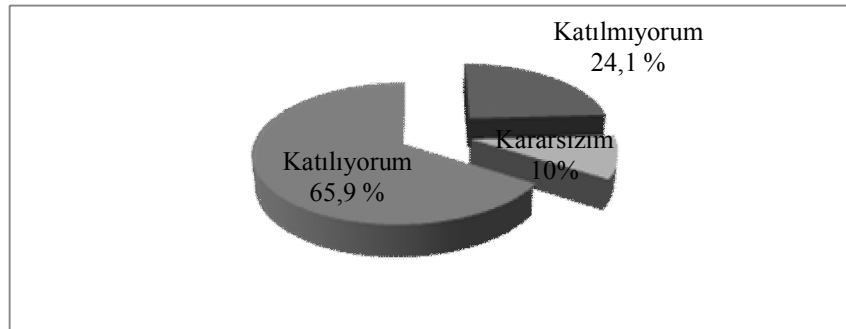
Şekil 17: Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler (Tapu)

Eski kamu görevlileriyle ilişkiler konusundaki ikinci önermeye, çalışanların % 52'si katılmazken, % 33,3'ü katıldığını belirtmiştir, kararsız kalanların oranı ise % 14,7'dir.

Eski kamu görevlilerinin, görevlerinden ayrıldıktan sonra, eski çalıştıkları kurumda kamu hizmetlerinden öncelikli ve ayrıcalıklı yararlanmaları etik açıdan bir sorun teşkil etmektedir. Her iki önermeye de çalışanların yaklaşık yarısının katılmadıklarını belirtmeleri, katılımcıların bu konudaki etik algı düzeylerinin düşük olduğunun göstergesidir. Eski kamu görevlileriyle ilişkiler maddi bir çıkar içermediğinden, katılımcıların maddi olmayan çıkar çatışmasına yönelik esnek tutum gösterdikleri ifade edilebilir.

3.5.6.3.5. Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması

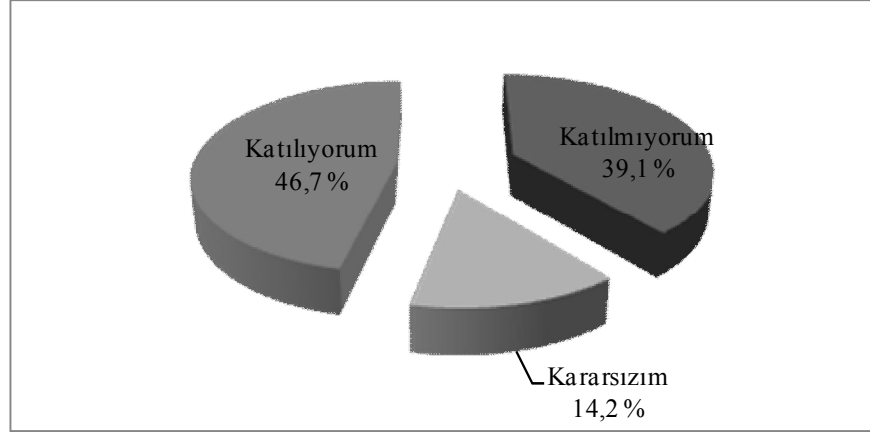
Anket katılanlara, dört önerme verilerek, kamu görevlilerinin ikinci işte çalışmaları hakkındaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcılara ilk olarak, “Bir öğretmen, dersine girmediği öğrencilere, okul dışında ücret karşılığında özel ders verebilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 18: Öğretmenlerin İkinci İş Yapması

Öğretmenlerin gelir getirici ek iş yapmaları ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 65,9'dur. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 24,1; kararsız kalanların oranı ise % 10'dur.

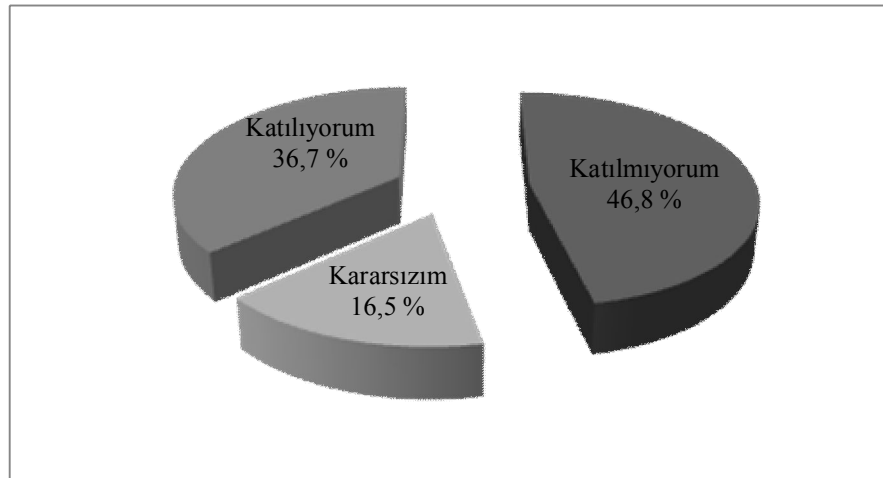
Katılımcılara ikinci olarak, "Aile Hekimi, mesai saatleri dışında özel bir poliklinikte çalışabilir" ifadesi verilmiştir.



Şekil 19: Aile Hekimlerinin İkinci İş Yapması

Aile hekimlerinin ikinci işte çalışmaları ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 46,7'dir. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 39,1; kararsız kalanların oranı ise % 14,2'dir.

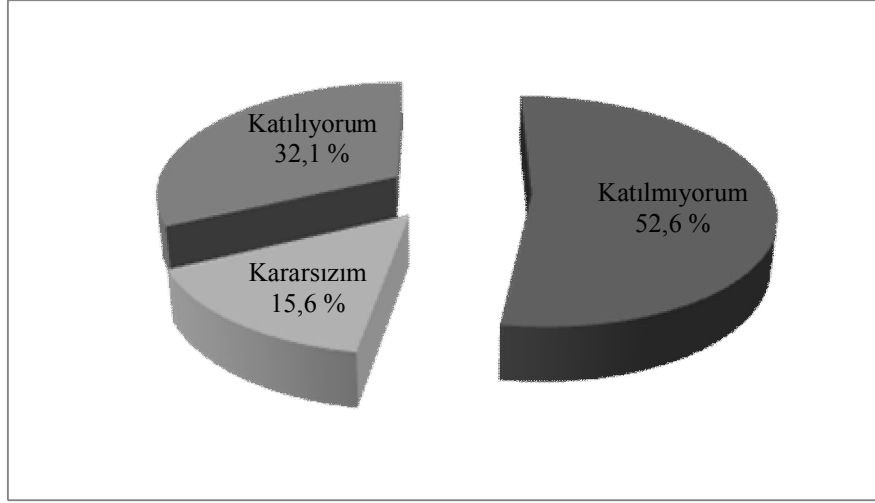
Katılımcılara üçüncü olarak, "Defterdarlıkta çalışan bir kamu görevlisi, mesai saatleri dışında bir şirketin defterlerini tutabilir" ifadesi verilmiştir.



Şekil 20: Defterdarlıkta Çalışan Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması

Defterdarlıkta çalışan kamu görevlilerinin gelir getirici ek iş yapmaları ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 36,7'dir. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 46,8; kararsız kalanların oranı ise % 16,5'dir.

Katılımcılara dördüncü olarak, "Bir kamu görevlisi, Devlet Memurları Kanunu'nda yasaklanan, ticari ve kazanç getirici bir işte çalışabilmelidir" ifadesi verilmiştir.



Şekil 21: Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması

Kamu görevlilerinin ticari ve gelir getirici bir işte çalışabilmeleri ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 32,1'dir. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 52,6, kararsız kalanların oranı ise % 15,3'dür.

Ankete katılan çalışanlar, bir kamu görevlisinin ikinci işte çalışabilmesi konusunda orta düzeyde bir katılım göstermişlerdir. Kamu görevlilerinin ikinci işte çalışabilmeleri konusunda esnek davranan meslek grupları sırasıyla; eğitim, maliye, belediye, sağlık, din hizmetleri, emniyet ve tapu kadastro çalışanlarıdır. Tapu/kadastro çalışanlarının, % 80'i ikinci işte çalışma konusunda olumsuz görüş belirtirken, bu oran eğitim hizmetleri alanında çalışanlarda % 42,9'a kadar gerilemektedir.

Yukarıdaki şekillerde de görüleceği üzere çalışanlar, her dört önermeye farklı düzeyde katılım göstermişlerdir. Aile hekiminin ve defterdarlık personelinin ikinci işte çalışabilmesine yönelik orta düzeyde katılım gösteren katılımcıların, öğretmenlerin ikinci iş yapması konusunda daha esnek bir tavır göstererek yüksek düzeyde katılım gösterdikleri yönünde tespitte bulunulabilir.

Tablo 41: İkinci İş Yapma Konusundaki Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeni Arasındaki Anova Testi Sonuçları

Önerme-1	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	62,538	6	10,423	11,765	0,000
Grup İçi	845,862	653	1,295		
Toplam	1035,248	659			
Önerme-2	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	76,077	6	12,679	8,520	0,000
Grup İçi	971,818	653	1,488		
Toplam	1047,895	659			
Önerme-3	Kareler Toplamı	df	Kareler Ortalaması	F	P
Gruplar Arası	100,995	6	16,832	8,046	0,000
Grup İçi	934,254	653	1,431		
Toplam	1035,248	659			

Kamu görevlilerinin ikinci işte çalışması konusundaki algılar ile hizmet alanı değişkeni arasında anlamlı bir farklılaşma bulunduğu yönünde çıkarımda bulunulabilir (Tablo 41).

Tablo 42: İkinci İş Yapma Konusundaki Algılar ile Hizmet Alanı Değişkeninin Karşılaştırılması

	ÖNERME-1			ÖNERME-2			ÖNERME-3		
	Sayı	Ort.	Standart Sapma	Sayı	Ort.	Standart Sapma	Sayı	Ort.	Standart Sapma
Eğitim	240	3,75	0,986	240	3,36	1,163	240	3,23	1,148
Sağlık	155	3,03	1,296	155	2,72	1,267	155	2,51	1,224
Emniyet	80	3,05	1,368	80	2,60	1,308	80	2,45	1,321
Din Hizmetleri	40	3,38	1,030	40	2,68	1,207	40	2,78	1,209
Tapu-Kadastro	10	3,10	1,101	10	2,00	1,054	10	2,10	0,994
Maliye-Vergi	35	3,31	0,993	35	3,20	1,052	35	2,00	1,138
Belediye	100	3,47	1,105	100	2,77	1,278	100	2,53	1,193
Toplam	660	3,40	1,174	660	2,96	1,261	660	2,75	1,253

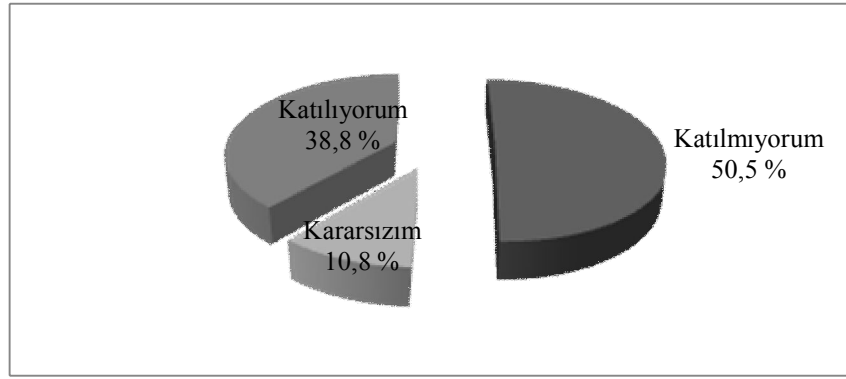
Tablo 42'den anlaşılacağı üzere, çalışanlar, üç önermeye farklı düzeyde katılım göstermişlerdir. Birinci önermeye eğitim ve emniyet çalışanları yüksek düzeyde katılırken, diğer meslek çalışanları orta düzeyde katılmışlardır. İkinci önermeye ise, tapu/kadastro çalışanları düşük düzeyde katılırken, diğer çalışanlar orta düzeyde katılmışlardır. Üçüncü önermeye, eğitim ve din hizmetleri çalışanları orta düzeyde katılırken, diğer çalışanlar düşük düzeyde katılım göstermişlerdir. Bu bağlamda, tapu/kadastro çalışanlarının, ikinci işte çalışma konusunda, diğer meslek çalışanlarına göre etik algılarının daha yüksek olduğu söylenilebilir. Eğitim hizmeti çalışanlarının %

80,4'ü kendileri ile ilgili ilk önermeye; sağlık hizmeti çalışanlarının % 34,8'i kendileri ile ilgili ikinci önermeye katıldıklarını belirtmişlerdir.

Tablo 42 değerlendirildiğinde, özellikle eğitim hizmetlerinde çalışanların ikinci işte çalışmaya daha esnek yaklaştıkları veya bunun çıkar çatışmasına yol açacağına yönelik kaygılarının diğer meslek çalışanlarına göre düşük olduğu söylenilebilir. Hâlbuki kamu görevlilerini ikinci işte çalışmaları çıkar çatışması doğurma riskini bünyesinde taşımakta, bununla birlikte, mevzuattan kaynaklanan kısıtlamalar da bulunmaktadır. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde, çıkar çatışması düzenlemelerinde ikinci işte çalışma konusuna yönelik mutlaka sınırlandırma ve yasaklamaların olması gerektiği söylenilebilir.

3.5.6.3.6. Kamu Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanımı

Ankete katılanlara üç önerme verilerek, kamu kaynaklarının özel işler için kullanımı hakkındaki algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Katılımcılara ilk olarak, “Belediye Başkanı, kamu kaynağını kullanarak hazırlattığı afişlerle, vatandaşın kandilini tebrik edebilir” ifadesi verilmiştir.

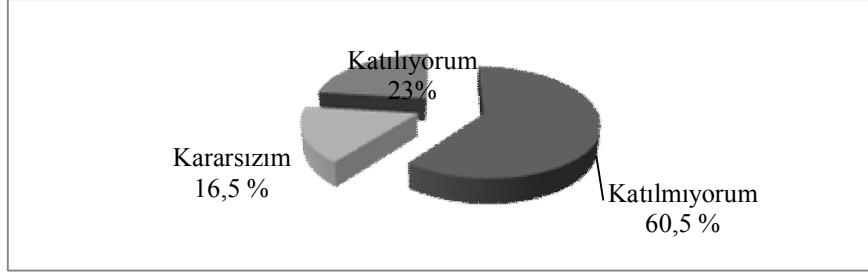


Şekil 22: Kamu Mal ve Kaynaklarının Kamusal Amaçlar Dışında Kullanılması

Kamu kaynaklarının kamusal amaçlar dışında kullanılması ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 38,8'dir. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 50,5; kararsız kalanların oranı ise % 10,8'dir. Yerel yöneticilerin yaptıkları hizmetleri billboardlar aracılığıyla halka duyurmaları yaygın olarak görülen bir uygulamadır ve bu durum toplum tarafından eleştirilmektedir. Bu tür uygulamaların, kamu kurumlarının faaliyetlerinin halka duyurulması amaçlı yapıldığı ve halkla ilişkiler faaliyeti olarak değerlendirilmesi gerektiği yönünde savunmada bulunmaktadır. Hâlbuki kamu

kaynaklarının, kamusal amaçlar dışında harcanması etik ilke ve davranışlara aykırılık teşkil etmektedir.

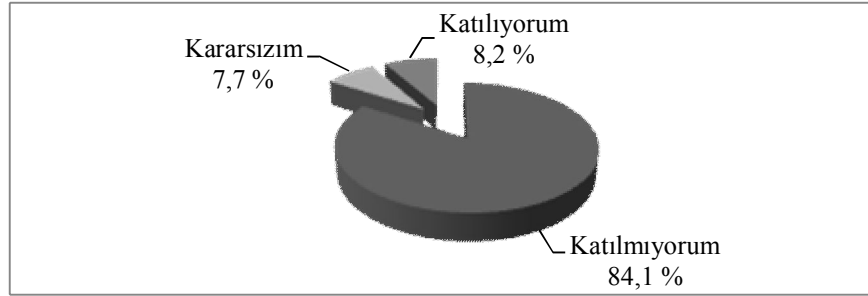
Katılımcılara ikinci olarak, “Polis, kendi çocuğunun dönem ödevini karakolun bilgisayarında hazırlayıp yazıcıdan çıktı alabilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 23: Kamu Mal ve Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanılması

Kamu kaynaklarının özel işler için kullanılmasıyla ilgili bu önermeye katılanların oranı % 23'dür. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 60,5; kararsız kalanların oranı ise % 16,5'dir.

Katılımcılara üçüncü olarak, “İlçe dışında lisansüstü eğitim yapan Kaymakam, derslere makam aracıyla gidebilir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 24: Kamuya Ait Araçların Özel İşler İçin Kullanılması

Kamuya ait araçların, özel işler için kullanılması ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 8,2'dir. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 84,1; kararsız kalanların oranı ise % 7,7'dir.

Yukarıdaki grafiklerde de görüleceği üzere, çalışanlar, her üç önermeye farklı düzeyde katılım göstermişlerdir. Ankete katılan çalışanlar, kaymakamın makam aracını özel işleri için kullanması konusuna tamamen karşı çıkarken, polisin yazıcıdan çocuğunun

ödevini çıkarmasına daha hoşgörülü yaklaşmışlardır. Belediye başkanının kamu kaynaklarını kullanarak, vatandaşın kandilini tebrik etmesi hususunda orta düzeyde katılım göstermişlerdir. Frekans dağılımları dikkate alınarak, farklı meslek grupları incelendiğinde yukarıdaki önermelerden ilkinde, din hizmetleri alanında çalışanlar % 47,5 ile en yüksek katılımı gösterirken, tapu/kadastro çalışanları % 20 ile en düşük katılımı göstermiştir. Din hizmetleri çalışanlarının yaklaşık yarısının birinci önermeye katılma yönünde görüş belirtmeleri dikkati çeken bir husustur. İkinci önermeye ise eğitim çalışanları % 30,4 ile en yüksek; din hizmetleri çalışanları % 7,5 ile en düşük katılım gösteren meslek gruplarıdır. Son önermede farklı meslek grupları hemfikir olmuşlardır. Katılımcıların yaklaşık % 85'i katılmama yönünde görüş belirterek, bu konuda etik davranış sergilemişlerdir.

Kamu kaynaklarının kamusal amaçları dışında kullanılması ile çalışma süresi alt değişkenleri arasında da anlamlı bir fark olduğu, yapılan Ki-kare testi ile doğrulanmıştır.

Tablo 43: Kamu Kaynaklarının Kamusal Amaçları Dışında Kullanılması ile Çalışma Süresi Değişkeninin Karşılaştırılması

	Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1-5 Yıl	58	33,7	24	14,0	90	52,3	172	100,0
6-20 Yıl	187	53,9	37	10,7	123	35,4	347	100,0
21 Yıl ve Üzeri	88	62,4	10	7,1	43	30,5	141	100,0
Toplam	333	50,5	71	10,8	256	38,8	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri: 0,000								

Tablo 43’de görüleceği üzere, 21 yıl ve üzeri çalışanlar, belediye başkanının kamu kaynaklarını kullanarak afiş bastırması olayına, diğer çalışanlara göre daha yüksek düzeyde karşı çıkmaktadır. 21 yıl ve üzeri çalışan personelin, % 62,4’ü, 6-20 yıl arası çalışan personelin % 53,4’ü ve 1-5 yıl arası çalışanların ise % 33,7’si bu önermeye karşı çıkmaktadır. Bu bağlamda, kıdemli/tecrübeli çalışanların, işe yeni başlamış çalışanlara göre etik algılarının daha yüksek olduğu bu önermeden çıkarılabilecek bir sonuçtur. Kamu kaynaklarının kullanımında katılımcıların etik algılarının çok yüksek olduğu söylenilemez. Sıklıkla rastlanılan ve eleştirilen bir husus olan “yöneticilerin kamu kaynaklarını kullanarak afiş yoluyla hemşerilere yönelik tebrik ve kutlama mesajları iletmeleri” konusuna yönelik etik algının beklenenden düşük olduğu yönünde tespit

bulunulabilir. Kamu kaynaklarının kamusal amaçlar dışında harcanmasının, etik ilke ve davranışlara aykırılık teşkil ettiği söylenilebilir.

Ankete katılan kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumlarına yönelik algıları bir bütün halinde Tablo 44’de gösterilmiştir.

Tablo 44: Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algılar

	Önermeler	Ort.
Kamu Görevlilerinin İkinci İş Yapması	1- Bir öğretmen, dersine girmedığı öğrencilere, okul dışında ücret karşılığında özel ders verebilir.	3,40
	2- Aile Hekimi, mesai saatleri dışında özel bir poliklinikte çalışabilir.	2,96
	3- Defterdarlıkta çalışan bir kamu görevlisi, mesai saatleri dışında bir şirketin defterlerini tutabilir.	2,75
	4-Bir kamu görevlisi, Devlet Memurları Kanunu’nda yasaklanan, ticari ve kazanç getirici bir işte çalışabilmelidir.	2,63
Hediye Alma	1-Hemşire, iyileşerek hastaneden taburcu olan bir vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek amacıyla verdiği bir kutu çikolatayı alabilir.	3,43
	2-Öğretmen, velilerin getirdiği gömlek, kravat, giysi, takı, parfüm vb. hediyeleri alabilir.	2,79
	3-Vergi Müfettişi, denetlemek üzere gittiği işyeri sahibinin öğle yemeği teklifini kabul edebilir.	2,27
	4-Şehirlerarası karayolu üzerinde denetim yapan Trafik Polisleri, öğle yemeğini yakında bulunan bir dinlenme tesisinin restoranında ücret ödmeden yiyebilir.	1,76
	5- Kamu bankalarını denetleyen bir denetim elemanı, denetlediği bankaların birinden, piyasa koşullarından daha avantajlı kredi alabilir.	2,02
Eski Kamu Görevlileriyle İlişkiler	1-Emekli hastane müdürü, çalıştığı hastanede sıra numarası almadan muayene olabilir.	2,73
	2-Tapu Memuru, yıllarca amirliğini yapan ve iş takibi için daireye gelen emekli tapu müdürünün işini öncelikli olarak görebilir.	2,61
Görev Sonrası İstihdam	1-Belediye Fen İşleri Müdürü, emekli olduktan hemen sonra bir şirket kurarak ya da mevcut bir şirkette çalışmaya başlayarak eski kurumundan ihale alabilir.	2,68
	2-Bir holdingin yönetim kurulu üyesi, holdingle kredi ilişkisi olan kamu bankasının genel müdürlüğüne atanabilir.	2,10
Kamu Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanımı	1-Belediye Başkanı, kamu kaynağını kullanarak hazırlattığı afişlerle, vatandaşın kandilini tebrik edebilir.	2,67
	2-Polis, kendi çocuğunun dönem ödevini karakolun bilgisayarında hazırlayıp yazıcıdan çıktı alabilir.	2,42
	3-İlçe dışında lisansüstü eğitim yapan Kaymakam, derslere makam aracılığıyla gidebilir.	1,75
Kurum adına başış alma	Okullarda, öğrencilerden temizlik, yakıt ya da kırtasiye gideri adı altında para talep edilebilir.	2,66
Görev ve Yetkilerin Kullanılarak Ticaret Yapılması	Denetim görevi yapan bir kamu görevlisi, yazmış olduğu mevzuat kitabını satın almaları için kamu kurumlarına gönderebilir.	2,35
Kamuya Ait Gizli Bilgilerin Kullanılması	Belediye imar müdürü, yapılacak imar değişikliği ile ilgili bilgileri müteahhit olan arkadaşına verebilir.	1,93
Kamu Faaliyetleri İçin Ücret Alınması	Kamu görevlisi olan imam, sala verme, cenaze yıkama, defin işlemleri, mevlit okuma, hatim indirme vb. sonrasında vatandaşın teklif ettiği ücreti kabul edebilir.	2,31
Görev Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılması	1-Bir öğretmen, sınıfındaki öğrencilerini, eşinin ortağı olduğu dershaneye yönlendirebilir.	2,05
	2-Bir devlet hastanesinde kadın doğum uzmanı olarak çalışan doktor, doğum yaptırdığı hastalarını özel bir hastanede çocuk doktoru olarak çalışan eşine yönlendirebilir.	2,04
Nüfuz Etkisi	Üst düzey yönetici veya siyasilere (milletvekili, parti il başkanı vb.), etik ilkelere uygun olmayan sözlü talep ve ricaları yerine getirilebilir.	1,60

Derece: 1= Hiç Katılmıyorum, 5= Kesinlikle katılıyorum

Tablo 44’de görüleceği üzere, ikinci işte çalışma katılımcıların en esnek davrandıkları çıkar çatışması durumudur. Kamu görevlilerinin ikinci iş yapmasının etik açıdan çok fazla sorun oluşturmadığı düşünülmektedir. Ankete katılanlar için diğer çıkar çatışması durumlarına göre etik açıdan daha az sakıncalı görülen bir başka konu eski kamu görevlileriyle ilişkilerdir. Maddi çıkar içermeyen bu durumun etik açıdan sorunlu olduğuna yönelik çalışanlarda yaygın olmasa da kanaat bulunmaktadır.

Kamu görevlileri hediye alınması konusunda, ikiye ayrılmışlardır. Ankete katılanlar arasında, kamu hizmeti sonrasında verilen teşekkür babındaki hediyelerin alınabileceği yönünde yaygın kanaat söz konusu iken, kamu görevi sırasında verilen hediyein alınmasının sakıncalı olduğu düşünülmektedir

Katılımcıların, kamudan özel sektöre geçiş konusunda hoşgörülü yaklaşırken özel sektörden kamuya geçişte daha katı bir tutum göstermiş olmaları ve bu durumu onaylamamaları, görev sonrası istihdam konusunda da ikili bir ayrıma gidildiğinin göstergesidir. Bununla birlikte, katılımcıların kamu kaynaklarının özel işler için kullanımı, kurum adına bağış alma durumlarına yönelik etik algıları orta düzeydedir.

Görev ve yetkilerin kullanılarak ticaret yapılması, kamuya ait gizli bilgilerin kullanılması, kamu faaliyetleri için ücret alınması, görev sırasında elde edilen kazanımların kullanılması ve nüfuz etkisi durumlarına karşı çalışanların etik algı düzeyleri diğer çıkar çatışması durumlarına göre yüksek düzeydedir. Kayırmacılık içeren bu tür davranışlara olumsuz gözle bakıldığı ve bu çıkar çatışması biçimlerinin katılımcılar tarafından büyük oranda onaylanmadığı söylenilebilir.

Diğer taraftan, “Bağımsız t Testi” kullanılarak, çıkar çatışması durumları ve cinsiyet karşılaştırması gerçekleştirilmiştir. Test sonucunda bazı çıkar çatışması durumları için, kadın ve erkeklerin algı düzeyleri arasında anlamlı düzeyde farklılıklar tespit edilmiştir. İki grup arasında anlamlı farklılıkların olduğu önermeler Tablo 45’de belirtilmiştir (Tablo 44’de farklı çıkar çatışması durumları ile ilgili bir veya birden fazla önermeye yer verilmiştir). Bağımsız t Testi uygulanırken, Tablo 44’de belirtilen önermeler kullanılmıştır.

Tablo 45: Çıkar Çatışması Durumlarına Yönelik Algıların Cinsiyete Göre Dağılımı

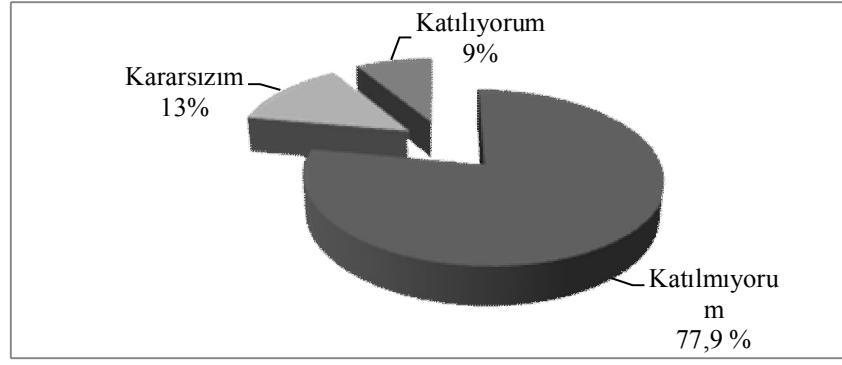
	Cinsiyet	Sayı	Ortalama	t	p
Eski Kamu Görevlileri İlişkiler (Ö2)	Erkek	371	2,49	-2728	0,007
	Kadın	289	2,76		
Görev Sırasında Elde Edilen Kazanımların Kullanılması (Ö1)	Erkek	371	1,92	-3184	0,002
	Kadın	289	2,21		
Kamuya Ait Gizli Bilgilerin Kullanılması	Erkek	371	1,79	-3667	0,000
	Kadın	289	2,21		
Görev Sonrası İstihdam (Ö2)	Erkek	371	1,98	-1972	0,002
	Kadın	289	2,25		
Kamusal Faaliyetler İçin Ücret Alınması	Erkek	371	2,44	3259	0,001
	Kadın	289	2,13		
Kamu Kaynaklarının Özel İşler İçin Kullanımı (Ö1)	Erkek	371	2,57	-2333	0,020
	Kadın	289	2,81		
Hediye Alma (Ö2)	Erkek	371	2,71	-2,044	0,041
	Kadın	289	2,90		

Derece: 1= Hiç Katılmıyorum, 5= Kesinlikle katılıyorum

Tablo 45’de belirtilen t değeri farkın yönünü göstermektedir. 0’nın altındaki t değerleri kadın katılımcıların, katılma düzeylerinin yüksek olduğunu, 0’nın üstündeki t değerleri ise erkek katılımcıların, katılma düzeylerinin yüksek olduğunu işaret etmektedir. Bu bağlamda, kamusal faaliyetler için ücret alınması önermesine kadınlar, erkeklere oranla daha düşük düzeyde katılarak, olumsuz yönde görüş belirtmişlerdir. Diğer önermelerin tümüne kadınlar, erkeklere oranla daha yüksek düzeyde katılarak esnek tavır göstermişlerdir. Bu durum, çıkar çatışması durumları hakkında kadın katılımcıların etik algılarının ve farkındalıklarının erkeklere oranla daha düşük düzeyde olduğunu göstermektedir.

3.5.6.4. Kamu Görevlilerinin Çıkar Çatışmasının Önlenmesine Yönelik Algıları

Türk kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler hakkında, ankete katılanların görüşlerini tespit edebilmek amacıyla, “Ülkemizde çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik yasal ve idari düzenlemeler yeterli düzeydedir” ifadesi verilmiştir.

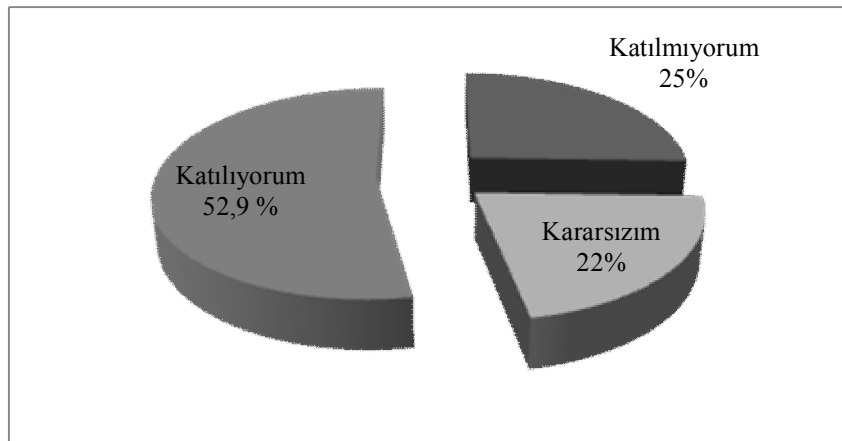


Şekil 25: Türkiye’de Çıkar Çatışmasına Yönelik Yasal ve Kurumsal Altyapı

Şekil 26’da görüleceği üzere katılımcıların % 77,9’u Türkiye’de çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin yetersiz olduğunu düşünmektedir. Türk kamu yönetiminde çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler hakkında, ankete katılanların görüşleri bu şekildedir. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, çıkar çatışmasının önlenmesinde etkili olabilecek araç ve mekanizmalara yönelik, katılımcıların algı düzeyleri ölçülmeye çalışılmaktadır.

3.5.6.4.1. Etik Komisyonları

Kurumlardaki etik komisyonlarının işlevselliğine yönelik algıların ölçülebilmesi amacıyla katılımcılara “Kurumlardaki etik komisyonları, kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıkları çıkar çatışmalarının çözümünde etkin değildir” şeklinde bir önerme verilmiştir.

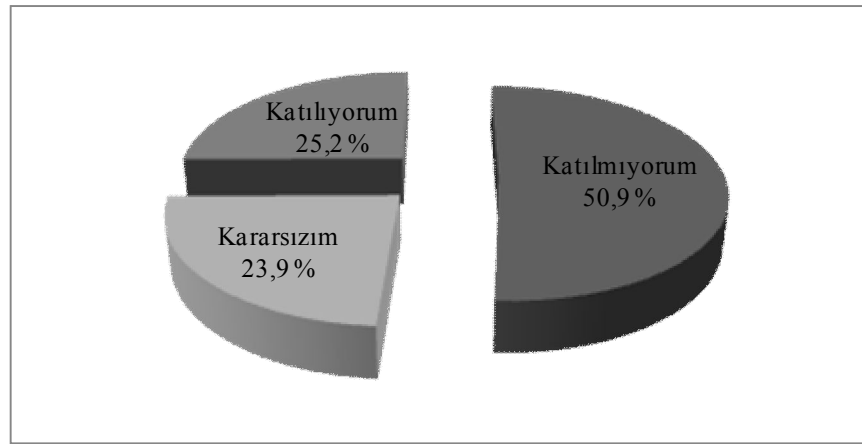


Şekil 26: Kurumlardaki Etik Komisyonlarının İşlevselliği

Ankete katılanların, % 52,9'u kurumlardaki etik komisyonların, çıkar çatışması durumlarının çözümünde etkisiz olduğunu düşünürken, % 21,7'si bu konuda kararsız kalmış, % 25,5 ise etik komisyonlarının işlevsel olduğuna yönelik görüş belirtmiştir.

3.5.6.4.2. Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi

Kurumlardaki etik sözleşmelerin işlevselliğine yönelik algıların ölçülebilmesi amacıyla katılımcılara “Kamu görevlilerine imzalatılan etik sözleşmesi, kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlara uygun davranmasını sağlamada etkili bir araçtır” şeklinde bir önerme verilmiştir.



Şekil 27: Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi

Ankete katılanların, % 50,9'u kamu görevlilerinin imzaladıkları etik sözleşmeyi etik davranış için etkili bir araç olarak görmezken, % 23,9'u kararsız kalmış; % 25,2 ise etik sözleşmesinin etik ilke ve davranışların yerleşmesi için etkili olduğu yönünde görüş belirtmiştir. Etik sözleşme algısı ile statü alt değişkenleri arasında anlamlı bir fark olduğu, yapılan ki-kare testi ile doğrulanmıştır.

Tablo 46: Etik Sözleşme Algısı ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması

	Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yönetici	68	66,0	18	17,5	17	16,5	103	100,0
Memur	240	48,4	125	25,2	131	26,4	496	100,0
Sözleşmeli Personel	28	45,9	15	24,6	18	29,5	61	100,0
Toplam	336	50,9	158	24,6	166	25,2	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri:0,021								

Tablo 46’da görüleceği üzere, yöneticiler diğer çalışanlara göre etik sözleşmesinin işlevselliğini yetersiz görmektedir. Yöneticilerin, % 66’sı etik sözleşmesinin etik ilke ve davranışların sağlanmasında etkili bir araç olmadığını düşünürken, bu oran memurlarda % 48,4’e, sözleşmeli personelde ise % 45,9’a düşmektedir. Yöneticilerin, etik sözleşmesinin caydırıcılığı konusunda çalışanlara göre katılmama yönünde görüş belirttikleri söylenilebilir.

Etik sözleşme algısı ile eğitim alt değişkenleri arasında da anlamlı bir fark olduğu, yapılan ki-kare testi ile doğrulanmıştır.

Tablo 47: Etik Sözleşme Algısı ile Eğitim Değişkeninin Karşılaştırılması

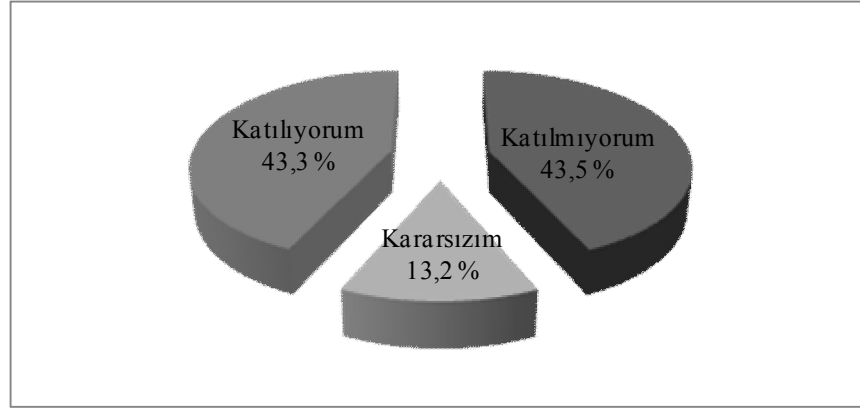
	Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Lise	19	35,8	16	30,2	18	34,0	53	100,0
Önlisans	81	46,8	40	23,1	52	30,1	173	100,0
Lisans	185	52,1	87	24,5	83	23,4	355	100,0
Lisansüstü	51	64,6	15	19,0	13	16,5	79	100,0
Toplam	336	50,9	158	23,9	166	25,2	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri:0,032								

Tablo 47’de görüleceği üzere, ankete katılanların eğitim seviyesi yükseldikçe, bu önermeye katılma oranları düşmektedir. Lisansüstü mezunu çalışanların, % 64,6’sı etik sözleşmesinin etik ilke ve davranışların sağlanmasında etkili bir araç olmadığını düşünürken, bu oran lisans mezunlarında % 52,1’e, önlisans mezunlarında % 46,8’e ve lise mezunlarında % 35,8’e düşmektedir. Eğitim seviyesi yükseldikçe etik sözleşmenin işlevselliğine olan inanç düşmektedir.

Bu bağlamda, etik sözleşmenin kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önlenmesi noktasında etkili olamadığı yönünde katılımcılarda bir kanaat oluştuğu söylenilebilir. Bu kanaatin özellikle, yöneticilerde yaygın bir hal alması dikkat çekilmesi gereken bir husustur.

3.5.6.4.3. Mal Bildirimi ve Çıkar Beyanı

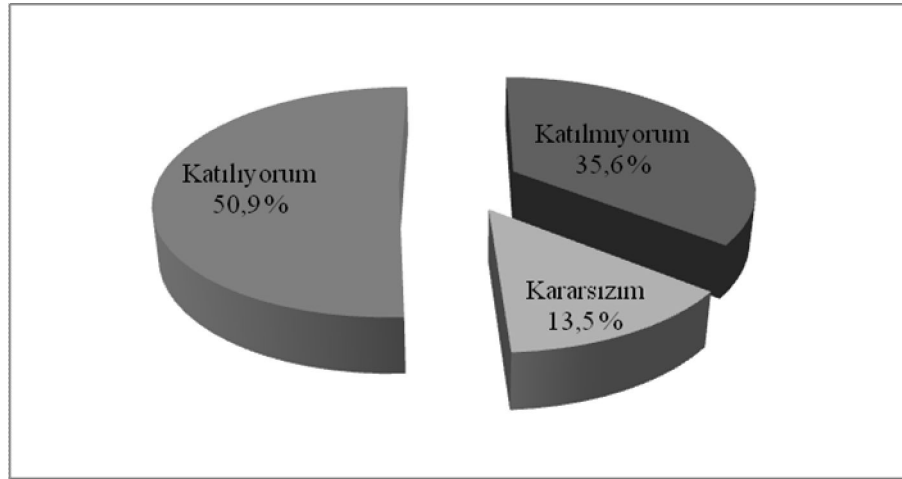
Kamu görevlilerinin mal bildirim ve çıkar beyanı ile ilgili algıların ölçülebilmesi amacıyla iki önerme verilmiştir. Katılımcılara ilk olarak, “Kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunması, haksız mal edinmeyi önlemektedir” ifadesi verilmiştir.



Şekil 28: Mal Bildiriminde Bulunma

Kamu görevlileri bu konuda ikiye ayrılmışlardır. Katılımcıların, % 43,3'ü mal bildiriminde bulunulmasının, haksız mal edinmeyi önleyeceğini düşünürken, bu önermeye katılmayanların oranı % 43,5'dir. Bu konuda kararsız olduğunu belirtenlerin oranı ise % 13,2'dir.

Katılımcılara ikinci olarak, “Kurum yöneticileri, personelinin geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemelidir” önermesi verilmiştir.



Şekil 29: Personelin Geliriyle Bağdaşmayan Yaşantısının İzlenmesi

Kamu görevlisinin geliriyle bağdaşmayan yaşantısının izlenmesi ile ilgili bu önermeye katılanların oranı % 50,9'dur. Bu konuda katılmama yönünde görüş belirtenlerin oranı % 35,6, kararsız kalanların oranı ise % 13,5'dir.

Personelin geliriyle bağdaşmayan yaşantısının izlenmesine yönelik algılar ile statü alt değişkenleri arasında anlamlı bir fark olup olmadığı, yapılan ki-kare testi ile test edilmiştir.

Tablo 48: Personelin Geliriyle Bağdaşmayan Yaşantısının İzlenmesine Yönelik Algılar ile Statü Değişkeninin Karşılaştırılması

	Katılmıyorum		Kararsızım		Katılıyorum		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Yönetici	33	32,0	8	7,8	62	60,2	103	100,0
Memur	178	35,9	67	13,5	251	50,6	496	100,0
Sözleşmeli Personel	24	39,3	14	23,0	23	37,7	61	100,0
Toplam	235	35,6	89	13,5	336	50,9	660	100,0
Pearson Ki-Kare Değeri:0,026								

Personelin geliriyle bağdaşmayan yaşantısının yönetici tarafından izlenmesi konusunda, yönetici ve çalışanlar arasında anlamlı bir farklılık gözükmemektedir. Yöneticilerin, % 60,2'si geliriyle bağdaşmayan yaşantısının yönetici tarafından izlenmesinin, etik dışı davranışların önüne geçilmesinde etkili bir mekanizma olduğunu düşünürken, bu oran memurlarda % 50,6'a, sözleşmeli personelde % 37,7'e düşmektedir (Tablo 48).

Tüm bu bilgiler dikkate alındığında, sadece mal bildiriminde bulunmanın haksız mal edinmeyi önlemek için yeterli olmadığı, aynı zamanda yöneticiler tarafından da bunun izlenmesi ve denetlenmesi gerektiği yönünde bir çıkarımda bulunulabilir.

3.5.6.4.4. İhbarcılık Mekanizması

Katılımcıların ihbarcılık mekanizmasına yönelik algılarını ölçmek amacıyla "Görev yaptığınız kurumda, bir arkadaşınızın iş sahibinden hediye aldığını görürseniz, nasıl davranırsınız?" şeklinde bir soru sorulmuştur. İhbarcılık mekanizmasına yönelik algılar ile hizmet alanı arasındaki Ki-kare testi sonuçları Tablo 49'da verilmiştir.

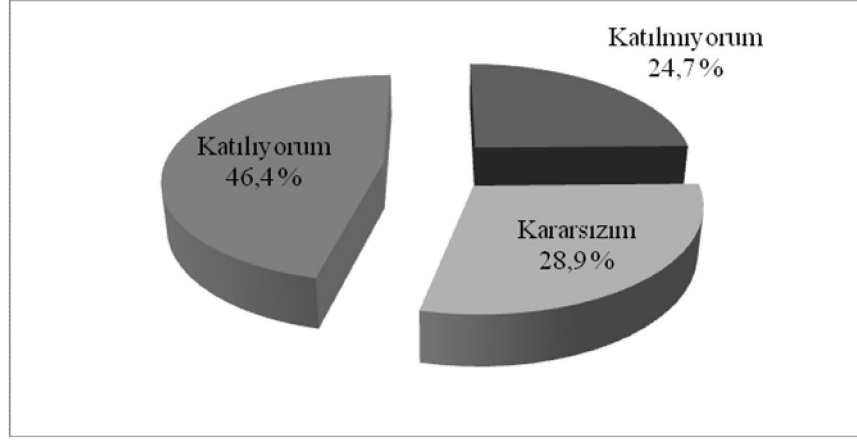
Tablo 49: İhbarcılık Mekanizmasına Yönelik Algılar ile Hizmet Alan Değişkeninin Karşılaştırılması

	İhbarcılık (muhabirlik) kötü bir davranıştır ve bu yüzden sessiz kalırım.		Beni ilgilendirmez görmezden gelirim		İhbarcıları koruyan bir mekanizma olmadığı için, başıma bir şey gelir endişesiyle sessiz kalırım		Arkadaşımı kibarca uyarırım		İlgili yerlere bildiririm.		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Eğitim	13	5,4	68	28,3	19	7,9	113	47,1	27	11,3	240	100,0
Sağlık	9	5,8	28	18,1	12	7,7	86	55,5	20	12,9	155	100,0
Emniyet	1	1,3	5	6,3	9	11,3	46	57,5	19	23,8	80	100,0
Din Hizmetleri	1	2,5	2	5,0	4	10,0	27	67,5	6	15,0	40	100,0
Tapu-Kadastro	0	0,0	1	10,0	1	10,0	7	70,0	1	10,0	10	100,0
Maliye-Vergi	1	2,9	3	8,6	2	5,7	22	62,9	7	20,0	35	100,0
Belediye	3	3,0	18	18,0	9	9,0	57	57,0	13	13,0	100	100,0
Toplam	28	4,2	125	18,9	56	8,5	358	54,2	93	14,1	660	100,0

Pearson Ki-kare Testi Değeri: 0,006

Katılımcıların % 14,1'i böyle bir durum ile karşılaştığında ilgili yerlere bildireceğini; % 54,2'si ise arkadaşını kibarca uyaracağını belirtmiştir. İhbarcıları koruyan bir mekanizma olmadığı için sessiz kalırım diyenlerin oranı % 8,5; görmezlikten gelirim diyenlerin oranı % 18,9; ihbarcılığı kötü bir davranış olarak algıladıkları için sessiz kalırım diyenlerin oranı ise % 4,2'dir. Burada vurgulanması gereken husus; katılımcıların yaklaşık üçte birinin böyle bir olay karşısında sessiz kalacağını veya görmezden geleceğini söylemesidir. Ankete katılanların yarısından fazlasının arkadaşımı kibarca uyarırım şikkını işaretlemesi dikkati çeken bir husustur. Etik bir davranış göstergesi olarak, ilgili yerlere bildiririm diyenlerin oranının çok düşük düzeyde kalması, ihbarcılığın kamu kurumlarında benimsenilmediğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Emniyet çalışanlarının % 23,8'i; maliye/vergi çalışanların % 20'si çıkar çatışması durumunu ilgili yerlere bildireceğini belirtirken bu oran sağlık çalışanlarında % 12,9'a; eğitim çalışanlarında ise % 11,3'e düşmektedir (Tablo 49).

Bununla birlikte, ankete katılanların, çıkar çatışması ile karşılaşılınca, yetkili makamlara bildirme konusundaki algıların ölçülebilmesi amacıyla, "Çıkar çatışması ile karşılaştığı halde, bunu yetkili makamlara bildirmeyenlere cezai yaptırım uygulanmalıdır" şeklinde bir başka önerme verilmiştir.

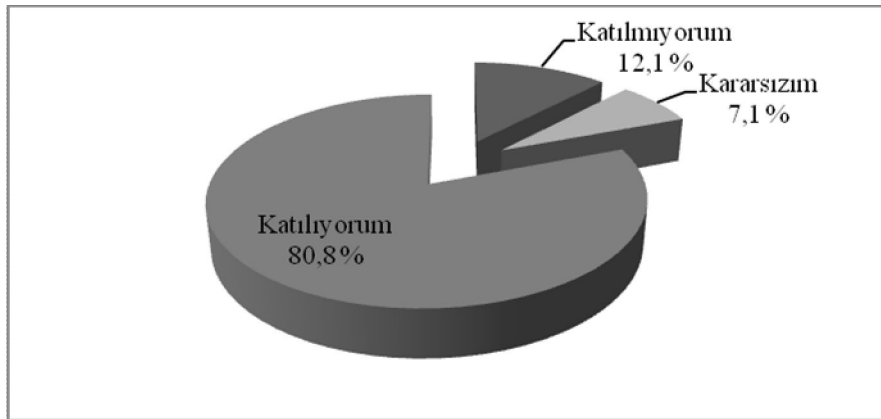


Şekil 30: Çıkar Çatışmasını Bildirmeyenlere Yönelik Yaptırım Uygulanması

Katılımcıların % 46,4'ü çıkar çatışması durumuyla karşılaşılması halinde, bunun yetkili makamlara bildirilmesi ve bildirmeyenlere ise cezai yaptırım uygulanması gerektiğini belirtirken; % 24,7'si bu önermeye katılmadığını belirtmiş, % 28,9'u ise bu konuda kararsız kalmıştır.

3.5.6.4.5. Kamu Görevlilerine Yönelik Etik Eğitimi

Çıkar çatışmasının önlenmesinde, kamu görevlilerine yönelik etik eğitimi verilmesinin önemi konusunda, ankete katılanların algılarının ölçülebilmesi amacıyla “Kamu görevlilerine, karşılaşılabilecekleri çıkar çatışması durumlarında nasıl davranmaları gerektiğine yönelik örnek olaylar da içeren etik eğitimi verilmelidir”, şeklinde bir önerme verilmiştir.



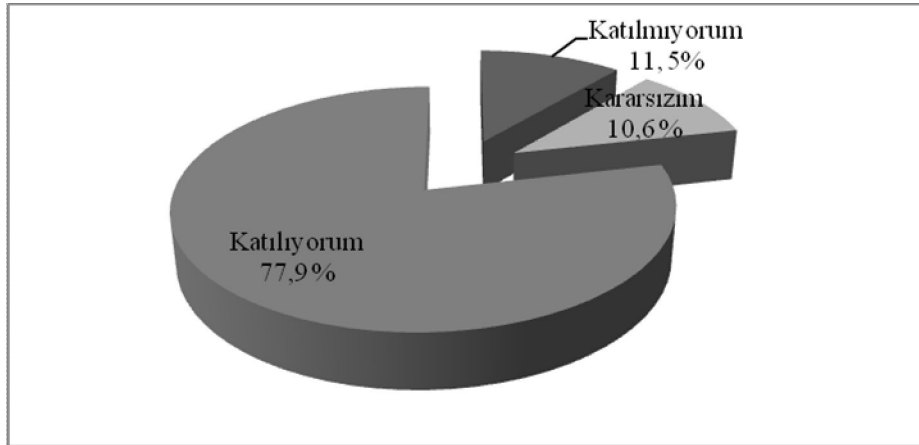
Şekil 31: Etik Eğitimi

Katılımcılar bu önermeye yüksek düzeyde katılmışlardır; % 80,8'i etik eğitimi verilmesinin, çıkar çatışmasının önlenmesi için gerekli olduğu konusuna katılırken, % 12,1 bu hususta olumsuz görüş belirtmiş, % 7,1'i ise bu konuda kararsız kalmıştır.

Bu bağlamda, çıkar çatışmalarının eğitim eksikliğinden kaynaklandığı ve etik eğitiminin bu konuda yararlı mekanizma olacağına yönelik yaygın bir kanaat bulunduğu ifade edilebilir.

3.5.6.4.6. Kamu Görevlilerine Yönelik Maaş İyileştirilmesi

Çıkar çatışması durumlarının yaşanmadan önüne geçilebilmesinde, kamu görevlilerinin maaşlarının iyileştirilmesinin etkisine yönelik katılımcıların algılarının ölçülebilmesi amacıyla “çıkar çatışmalarının önlenmesinde, maaşların iyileştirilmesi etkili olabilir”, şeklinde bir önerme verilmiştir.



Şekil 32: Kamu Görevlilerinin Maaşlarının İyileştirilmesi

Katılımcılar bu önermeye de yüksek düzeyde katılmışlardır. Çalışanların % 77,9'u maaşların iyileştirilmesinin, çıkar çatışmasının önlenmesi için gerekli olduğunu düşünürken, % 11,5'i bu hususa katılmadığını belirtmiş, % 10,6'sı ise bu konuda kararsız kalmıştır.

Ankete katılanların verdikleri cevaplar dikkate alındığında, maaşların iyileştirilerek kamuda çalışanların yaşam standartlarının yükseltilmesinin, çıkar çatışmalarının ortaya çıkmaması için önleyici bir faktör olduğuna yönelik kamu görevlilerinin yaygın bir görüşü olduğu vurgulanabilir.

Kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yönelik algılarını ölçmek amacıyla gerçekleştirilen araştırma sonrasında, çıkar çatışması türleri/durumları ve çıkar çatışmasını önlemeye yönelik araçlar konusunda, katılımcıların algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen veriler ışığında, bulgu ve tespitler ile birlikte kamu yönetiminde çıkar çatışmasını önlemeye yönelik ne tür tedbirlerin alınabileceğine yönelik önerilere, “sonuç ve öneriler” başlıklı çalışmanın son kısmında yer verilmektedir

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların ve uygulamaların birçoğunun arka planında çıkar çatışması olgusunun yattığı düşüncesinden hareketle, çıkar çatışmalarından kaçınma ve çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik çabaların, etik yönetimin temelini oluşturduğu söylenilebilir. Kamu yönetiminde yaşanan etik dışı davranışların içerisinde, çıkar çatışması durumlarının geniş bir yer tutması, çıkar çatışmasının önlenmesine yönelik politika geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda çıkar çatışması sorunlarını önleyebilmek ve çıkar çatışmasını yönetebilmek amacıyla devlet tarafından ortaya konulan yasal ve kurumsal düzenlemelerin tamamı, çıkar çatışması politikası kapsamında değerlendirilmektedir.

Çıkar çatışması politikası ile çıkar çatışması durumlarının tespiti yapılarak, bunları önlemek için girişimlerde bulunulması, çıkar çatışması durumlarının ortaya çıkma ihtimalleri göz önünde bulundurularak buna yönelik kuralların belirlenmesi, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumlarında nasıl davranmaları gerektiği konusunda onlara rehberlik edilmesi hedeflenmektedir. Bu hedefler doğrultusunda hazırlanacak çıkar çatışması politikalarının temel amacı, çıkar çatışmaları ve etik dışı davranışlar sebebiyle devlete karşı azalan güvenin yeniden tesisin sağlanmasına yardımcı olunmasıdır. Bununla birlikte, bu politikalar aracılığıyla, demokratik bir kamu düzeni oluşturularak, bütüncül bir şekilde kamusal dürüstlüğün uygulamaya konulması ve güçlendirilmesi de amaçlanmaktadır.

Uygulamaya konulması hedeflenen çıkar çatışması politikasında birçok araç ve mekanizmalardan yararlanılması mümkündür. Çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesi, kamuda yaşanan çıkar çatışmasını önlemeye yönelik en önemli araçtır. Bununla birlikte, kamu kurumlarında etik eğitiminin sağlanması ve hem kurumsal hem de toplumsal düzeyde etik kültürün benimsenmesi de çıkar çatışması politikası oluşturulması sürecinde yararlanılabilecek diğer önemli mekanizmalardır. Mal bildirimi ve çıkar beyanına yönelik düzenlemelerin ortaya konularak, bunlara yönelik kontrollerin sağlanması ve etkili bir ihbarcılık mekanizması oluşturularak, ihbarcılarının korunmasına yönelik düzenlemeler getirilmesi, etkin bir çıkar çatışması politikasının diğer temel araçlardır. Hesap verebilir ve şeffaf yönetim anlayışı hayata geçirilerek, demokrasinin vazgeçilmez öğeleri olan sivil toplum

kuruluşlarının politika yapım sürecine dâhil edilmesi ve hem sivil toplum hem de basın yayım aracılığıyla kamuoyu denetiminin uygulamaya konulması, çıkar çatışmasının önlenmesinde etkili olabilecek diğer mekanizmalardır.

Çıkar çatışması politikası oluşturulmasında ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, ilke temelli ve kural temelli yaklaşımdan yararlanılmaktadır. İlke temelli çıkar çatışması politikası daha çok dürüstlük temelli etik rejimlerin hüküm sürdüğü ülkelerde uygulamaya konulurken; kural temelli çıkar çatışması politikası ise uymaya dayalı etik sistemlerin var olduğu ülkelerde uygulanmaktadır.

Çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler incelendiğinde, Türkiye’de doğrudan çıkar çatışmasına yönelik geniş kapsamlı düzenlemelerin varlığından bahsedilmese de, çıkar çatışması durumlarına, hem Anayasa’da hem de yasal mevzuatta yer verildiği dikkati çekmektedir. Kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarından kaçınmaları için gerekli olan yasaklama ve kısıtlamalar, çıkar çatışması durumları ortaya çıktığında kamu görevlilerine verilecek cezalar, hem yasa ve yönetmeliklerle hem de etik kodlarla düzenlenmiştir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, Türkiye’de kural temelli bir çıkar çatışması politikasının varlığından bahsedilmesi mümkündür. Bu yönüyle, kamu görevlilerinin uyması gereken davranışlar ve sakınması gereken hususların belirlenmiş olması, Türkiye’de uymaya dayalı etik yönetim sisteminin var olduğunun bir göstergesidir.

Ayrıca kural temelli çıkar çatışmasının bir uzantısı olarak, çıkar çatışmasını önlemeye yönelik kurumsal düzenlemelerin varlığından da bahsedilebilir. Kurumsal düzenlemeler içerisinde, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve kurumlar bünyesinde oluşturulmuş etik komisyonları önemli bir yer tutmaktadır. “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”; kamu yönetiminde etik dışı davranışlar ile birlikte çıkar çatışması durumlarının da önlenmesine yönelik olarak ihlal ve ilke kararları alarak önemli bir işlev yürütmektedir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kamu yönetiminde etik altyapının oluşturulmasında; etik eğitimin sağlanması ve etik kültürün yerleştirilmesi amacıyla, önemli girişimlerde bulunduğu söylenilebilir. Kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde oluşturulmuş etik komisyonları; kurumlardaki etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının azaltılması ve çalışanların etik farkındalıklarının artırılması amacıyla oluşturulmuştur. Etik komisyonları aracılığıyla, kamu görevlilerine yönelik etik eğitimleri hazırlanarak,

etik bilincin artırılması ve kurumlardaki etik ilke ve standartların yükseltilmesi hedeflenmektedir. Bu kadar önemli işlevleri yerine getiren Etik Kurul ve etik komisyonlarının faaliyet ve uygulamaları, Türkiye’de kural temelli çıkar çatışması politikası ile birlikte ilke temelli bir çıkar çatışması politikasından yararlanılmak istendiğinin açık bir göstergesidir.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında, çıkar çatışmasına yönelik yasal ve kurumsal düzenlemelerin incelenmesi ve kamu görevlilerine yönelik alan araştırmasında elde edilen bulgu ve tespitler ışığında, Türkiye’de çıkar çatışması politikası çerçevesinde “*kural temelli çıkar çatışması politikası*” ve “*ilke temelli çıkar çatışması politikası*” ekseninde uygulamaya konulması gereken çözüm önerileri şeklinde iki başlık altında ele alınarak vurgulanmaktadır.

Birçok ülkede, çıkar çatışmasını önlemeye yönelik çıkar çatışması yasaları mevcuttur, bazı ülkelerde de etik yasalar içerisinde çıkar çatışması konusuna geniş bir şekilde yer verilmektedir. Yasal mevzuat incelendiğinde, Türkiye’de çıkar çatışmasını düzenlemeye yönelik doğrudan geniş kapsamlı bir yasal düzenlemenin olmaması bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda, *kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde getirilecek ilk öneri, kapsayıcı bir çıkar çatışması yasasının hazırlanması gerektiğidir.* Kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde hazırlanacak çıkar çatışması yasasında, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilkeler belirtilmelidir. Yasa kapsamında, görev sonrası istihdama yönelik düzenlemelere gidilerek, kamu görevinden elde edilen bilgilerin, görevden ayrıldıktan sonra menfaat amacıyla kullanılmasının önüne geçilmesi sağlanabilir. Ayrıca çıkar çatışması yasası, “hediye ve menfaat sağlama, gelir getirici ikinci işte çalışma, kamuya ait gizli bilgileri açıklayarak menfaat elde etme, görev ve yetkilerin menfaat elde etme amacıyla kullanılması, kamu kaynaklarının özel işler için kullanılması gibi” çıkar çatışması durumlarını da kapsamalıdır. Yasa ile maddi ve maddi olmayan, potansiyel/gerçek ve algılanan çıkar çatışması durumlarına yönelik kısıtlama ve yasaklamalar getirilmelidir.

Türkiye’de çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik yasal ve idari düzenlemelerin yeterli düzeyde olmadığı alan araştırması sonucunda elde edilen tespitlerden birisidir. Türkiye’de farklı yasal düzenlemelerde çıkar çatışması durumlarına yönelik hususlara yer verilmiştir. *Kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde getirilecek ikinci*

öneri, çıkar çatışması ile ilgili, yasal mevzuatın kontrol edilerek yeniden düzenlenmesidir.

2531 sayılı “Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun”, kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacakları işleri çok genel hatlarıyla özetlemektedir. Çıkar çatışması içinde önemli bir yer tutan görev sonrası istihdam konusu, bazı gelişmiş ülkelerde “Görev Sonrası İstihdam Kanunu” çerçevesinde geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Bu bağlamda, 2531 sayılı kanun, “Kamu Görevi Sonrası İstihdam Kanunu” adı altında yeniden düzenlenerek, görev sonrası istihdama yönelik kısıtlamalar ve görev sonrası uyulması gereken kurallar geniş bir şekilde ele alınmalıdır.

Bununla birlikte, 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunma, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”, yeniden gözden geçirilerek, hediye alma konusuna yönelik kısıtlama ve yasaklamalar, Kamu Görevlileri Etik Yönetmeliği de dikkate alınarak ayrıntılı bir şekilde düzenlenmelidir. Hediye alma, görev ve yetkilerden menfaat elde edilmesi gibi çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde, mal bildirimi ile birlikte, kamu görevlilerinin çıkar beyanında bulunmaları da önemli bir gerekliliktir. Bu çerçevede, 3628 sayılı kanun ve “Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik” yeniden ele alınarak, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmasına yönelik maddeler, çıkar beyanını da kapsayacak şekilde yeniden ele alınmalıdır. Kamu çalışanlarının mal bildiriminde bulunmaları, haksız mal edinmenin ve sebepsiz zenginleşmenin önüne geçilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Gelişmiş birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de karar alma pozisyonunda görev yapan ve denetim görevini yürüten kamu çalışanlarına, çıkar beyanında bulunma zorunluluğu getirilmelidir. Çıkar beyanı sadece kamu görevlileri ile sınırlı kalmamalı, eş ve çocukların mal varlıkları ve çıkar çatışması ihtimali doğuracak hususları da kapsamalıdır. Kamu görevlilerinin, eş ve çocuklarına verilen belli bir limit üzerindeki hediyelerin de kayıt altına alınması, çıkar çatışması durumları ile karşılaşıldığı zamanlarda beyan zorunluluğu getirilmesi, kamu çalışanlarının ve yöneticilerinin etik değerler yönünde hareket etmelerinde önemli birer adım olacaktır.

“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, kamu görevlilerinin uyması gereken etik ilke ve davranışları geniş bir

şekilde ele almaktadır. Ele alınan bu ilkelerden birisi de çıkar çatışmasından kaçınmadır. Çıkar çatışması ve çıkar çatışması durumlarının ayrı bir başlık altında incelenmemesi bir eksiklik olarak değerlendirilebilir. Bu yüzden, çıkar çatışmasının ayrı bir başlık altında incelenerek; çıkar çatışması durumlarının belirtilmesi, potansiyel ve gerçek çıkar çatışması durumlarının ayrıntılı bir şekilde ele alınması amacıyla yönetmeliğin yeniden düzenlenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir. Bunun yanında, tek bir yönetmeliğin tüm hizmet alanlarını kapsamasının ve tüm kurumlara yönelik düzenleme yapılmasının zorlukları da dikkate alınmalıdır. Etik Yönetmelik’le birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında, çalışan tüm personelin uyması gereken “hizmet şartları”nın belirlenerek, kuruma özgü sorunların önüne geçilmesi de mümkündür.

Diğer taraftan, çıkar çatışması durumlarına yönelik cezai müeyyideler yetersizdir. Çıkar çatışmasına yönelik yaptırım mekanizmalarının işleyişi sağlanarak, cezaların caydırıcı hale getirilmesi, *kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde getirilecek bir diğer öneridir*. Bu bağlamda, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından alınan etik ihlal kararların bağlayıcılığı sağlanmalıdır. Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda disiplin cezaları içerisinde çıkar çatışmaları durumlarına yönelik suçlar da sayılarak düzenlenmelidir. 5237 sayılı Ceza Kanunu’na, çıkar çatışması durumlarını yönelik verilecek cezalar eklenmelidir.

“Kamu Görevlileri Etik Sözleşme”si, tüm kamu görevlileri tarafından imzalanmakta, fakat uymayanlara yönelik bir yaptırım bulunmamaktadır. Devlet Memurları Kanunu’nda düzenlemeye gidilerek, devlet memurlarının görev ve sorumluluklarına “Etik Sözleşmeye Uyulması” maddesi eklenmelidir. Ayrıca, disiplin suçları içerisinde, etik sözleşmeye aykırı davranışlar da eklenerek, etik dışı davranışlara yönelik disiplin cezası öngörülmalıdır.

Kural temelli çıkar çatışması politikası kapsamında yararlanılacak, bir diğer önleyici unsur ihbarcılık mekanizmasının güçlendirilmesidir. Birçok gelişmiş ülkede, kamu yönetiminde etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde, ihbarcılık müessesinin önemli bir rol oynadığı görülmektedir. İhbarcılığın teşvik edilmesinde, ihbarcılarının korunması önemli bir husustur. Buna yönelik Devlet Memurları Kanunu’nda var olan düzenleme geniş bir şekilde yeniden ele alınmalıdır. Ayrıca, ihbarcılarını koruyan bir yasa çıkarılarak, etik dışı davranışlar ve çıkar çatışması

durumlarının önüne geçilmesi mümkündür. Bazı ülkelerde, etik dışı davranışları ihbar edenler korunmakta ve hatta ödüllendirilmektedir. Bu bağlamda, ihbarcılığın teşvik edilebilmesi için, ihbar edenlere yönelik ödül sistemi oluşturulması iyi bir uygulama olacaktır. Diğer taraftan, kurumunda gördüğü çıkar çatışması durumlarını ilgili makamlara iletmeyen kamu görevlileri de sorumlu tutularak, bildirimde bulunmayan kamu görevlilerine yönelik yaptırımda bulunulması, ihbar mekanizmasının işlevselliği açısından atılacak bir diğer önemli adımdır.

Kurul tarafından alınan olan ihlal kararlarının Resmi Gazete’de yayınlanması hususunun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi; “alınan ilke kararı ile kurulun web sayfasında ihlal kararlarının yayınlanması”na yönelik yürütmenin durdurulmasına yönelik karar verilmesi, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etkinlik ve işlevselliğini azaltmıştır. Diğer taraftan, kurulun inceleme ve denetim kapsamı içinde, askeriye, yargı ve üniversitelerin olmaması önemli bir eksikliklerdir.

Çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun etkili bir mekanizma olarak işlev görebilmesi için, kurulun *güçlendirilmesi ve işlevselliğinin artırılmasının gerekliliği, kural temelli çıkar çatışması politikası kapsamında getirilecek bir diğer öneridir*. Bu bağlamda, 5176 sayılı Kanun’da düzenlemeye gidilmelidir. Kanunla, kurulun inceleme ve denetleme kapsamı genişletilerek, kapsam dışında tutulan, yargı, askeriye ve üniversiteler kurulun inceleme kapsamına alınmalıdır. Gelişmiş birçok ülkede olduğu gibi, kurul bağımsız/özerk bir yapıya kavuşturularak, kendine ait bütçesi olmalıdır. Kurulun görev ve yetkileri artırılarak, çıkar çatışması durumlarının önlenmesinde etkin bir konuma getirilmelidir. Bu çerçevede, kurul tarafından alınan etik ihlal kararlarının yeniden, resmi kanallar vasıtasıyla ilgililere ve kamuoyuna duyurulması sağlanmalı, bu şekilde yaptırım gücü artırılmalıdır. Kurulun danışma ve tavsiye işlevi genişletilerek, çıkar çatışması durumları için kurul tarafından alınan ilke kararları sayıca artırılmalıdır. *Kurul içerisinde, çıkar çatışması durumlarını incelemek/araştırmak için ayrı bir birim oluşturularak*, kurulun önleyici ve cezalandırıcı çıkar çatışması politikasının bir aracı olarak kullanılması da mümkündür.

Kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde alınacak tedbirlerden bir diğeri, “etik komisyonlar”ın güçlendirilmesidir. Mevzuat gereğince, kamu kurumlarında

oluşturulmuş olan etik komisyonlarının işlevselliği ve etkinliği artırılmalıdır. Bu çerçevede, ilk etapta etik komisyonlarının çıkar çatışması durumlarını da kapsayan etik ihlallere yönelik, inceleme ve araştırma yetkisini kullanmaları sağlanarak; Kurul'un denetimi kapsamına girmeyen kamu görevlilerine yönelik kurum içinde yaptırım mekanizmaları devreye sokulmalıdır. Kamu görevlilerinin, bir çıkar çatışması durumu ile karşılaştıklarında öncelikli olarak etik komisyonlara danışmaları sağlanarak, komisyonların tavsiye işlevi görmesi de sağlanmalıdır.

Buraya kadar belirtilen çözüm önerileri, kural temelli çıkar çatışması politikası çerçevesinde uygulanması gereken hususlardır. Kamu yönetiminde etik konusunda kural temelli yaklaşım ile birlikte ilke temelli yaklaşımın da hayata geçirilmesi büyük önem taşımaktadır. Kurallara dayalı oluşturulan çıkar çatışması politikasının uygulamaya konulabilmesi ve etkili olabilmesi için, hem toplum tarafından hem de kamu görevlileri tarafından etik ilke ve değerlerin içselleştirilmesi büyük önem arz etmektedir. Toplum tarafından, dürüstlük, doğruluk, adalet, hakkaniyet, erdem gibi etik değerlerin benimsenmesi ve toplumsal yaşamda uygulamaya konulması, ilke temelli çıkar çatışması politikasının zeminini oluşturacaktır. Bu bağlamda, ilke temelli çıkar çatışması politikası benimsenerek, çıkar çatışmalarının baştan önlenmesi mümkün olacaktır. *“İlke temelli çıkar çatışması politikası” çerçevesinde uygulamaya konulması gereken çözüm önerileri şu şekilde sıralanabilir.*

İlke temelli çıkar çatışması politikası kapsamında getirilecek ilk öneri, etik ilke ve davranışların kabul edildiği kamu kurumlarında etik kültürün benimsenmesidir. Kamu kurumlarında etik kültürün oluşturulmasında, yöneticilere büyük işler düşmektedir. Yöneticilerin etik kültürü benimsedikleri kurumlarda, çalışanların etik dışı davranması zordur. Yöneticiler aynı zamanda lider kişilerdir. Etik liderliğin, çalışılan kurumda etik ilke ve değerlerin benimsenmesinde önemli katkısı olacağı muhakkaktır. Etik ilke ve değerlerin benimsenmesinde, ulusal alanda etik kurullarına ve kurumlar bazında etik komisyonlarına önemli işler düşmektedir. Bunun için, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve etik komisyonlarının, etik kültürün kurumsallaşması noktasında katkılarının artırılması için desteklenmesi gerekmektedir.

Ayrıca, kamu kurumları ile birlikte, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları, etik kültürün yerleştirilmesinde birlikte hareket ederek, faaliyet yürütmeli, ortak bir

platform oluşturulmasında da, Kamu Görevlileri Etik Kurulu öncülük etmelidir. Kurum tarafından benimsenen etik kültür tek başına yeterli değildir. Toplumun ve vatandaşların da etik konusunda bilinç ve bilgi düzeylerinin artması, yürütülen kamu hizmetinin emanet olduğunun bilinmesi, kamu görevlisinin sunduğu hizmetin bir lütuf değil, kamu görevinin bir gereği olduğunun öğrenilmesi, toplumsal anlamda etik kültürün benimsenmesi için önemli gerekliliklerdir.

Vicdanı kılavuz alarak hareket etmeyen kamu görevlisinin çıkar çatışmasından kaçınması pek mümkün görünmemektedir. Kişisel vicdan ile alakalı olarak kul hakkı bilincinin zayıflaması, çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirmektedir. Kamu çalışanlarının etik ilke ve değerlere uymasında, vicdan unsuru önemli rol oynamaktadır. Diğer taraftan, toplumsal anlamda değer yargılarının yitirilmesinin de, etik olmayan davranışlara ve çıkar çatışması durumlarına zemin hazırladığı söylenilebilir. Toplumsal duyarsızlığın, kamu kurumlarına da sirayet etmesi ile birlikte, değer yargılarını öteleyen kamu görevlileri tarafından etik dışı davranışlar sergilenerek, çıkar çatışması durumları ortaya çıkmaktadır. Bu tür etik dışı davranışlara karşı toplumun duyarsız kalmasının bir sonraki aşaması çıkar çatışması durumlarına yönelik yadırgamama ve hatta kabullenmeye doğru bir tavır gösterilmesidir. Bununla birlikte, ahlaki değer sisteminde çöküşün yaşanması, etik davranış ilkeleri içerisinde sayılan dürüstlüğün zedelenmesine yol açmakta, bu durum kamu hizmetlerinde dürüstlük ilkesinin arka plana itilmesine sebep olarak, çıkar çatışması durumlarını da beraberinde getirmektedir.

Bu bağlamda, etik ilke ve değerlerin hem kamu görevlileri hem de toplum tarafından kabul edilmesinin önemi ön plana çıkmaktadır. *Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilke ve değerlerin, hem çalışanlar hem de yöneticiler tarafından benimsenmesi ilke temelli çıkar çatışması politikasında başat rol oynamaktadır.* Etik ilke ve değerlerin içselleştirilmesi, kamu görevlilerinin karar verirken bu ilkelere göre hareket etmesi, çıkar çatışması durumlarının başlamadan engellenmesi için önemli bir gerekliliktir.

Etik ilke ve değerlerin toplum tarafından benimsenmesinde sivil toplum kuruluşlarına büyük işler düşmektedir. Vatandaşların etik konusunda bilinçlenmesinde yaptıkları yayınlar ve düzenledikleri etkinlikler vasıtasıyla sivil toplum kuruluşlarının toplumsal etik eğitimi sağlamaları mümkündür. Bunun yanında, STK'lar aracılığıyla kamu yönetiminde etik konusunda alan araştırmaları gerçekleştirilerek, halkın algıları

ölçülebilmektedir. Ayrıca, bürokrasinin işleyişindeki eksik yönlerin tespit edilmesinde, vatandaşların taleplerinin ilgililere aktarılmasında aracı rolü üstlenen bu kuruluşlar, kamu kurumlarındaki etik dışı davranışların ve çıkar çatışması durumlarının çözümlenmesinde etkin bir araç işlevi görebilirler.

Diğer taraftan, *ortaya çıkan çıkar çatışması durumlarının ifşa edilmesi ve kamuoyuna duyurulması sivil toplum kuruluşları ve basın yayın organları aracılığıyla mümkündür. Bu çerçevede, hem STK'lar hem de medya aracılığıyla kamuoyu denetimi sağlanabilir.* Kamuoyu tarafından sürekli izlendiği ve denetlendiğini hisseden kamu görevlisinin, toplum tarafından dışlanmamak ve ayıplanmamak adına işlerini dürüst bir şekilde yürütmesi sağlanabilir.

Burada, zikredilmesi gereken bir diğer mekanizma da üniversitelerdir. Üniversiteler sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde hareket ederek, hem vatandaşın bilinçlenmesinde hem de etik araştırmaların gerçekleştirilmesinde öncü rol oynayabilir. Üniversiteler aynı zamanda etik eğitiminin verilebileceği kurumlardır. Geleceğin, kamu görevlilerinin yetiştiği kurumlarda verilecek etik eğitiminin, buralardan mezun olup kamu sektöründe görev yapacak kişilerin karar vermelerinde etik değerlere bağlı hareket etmesi için yardımcı olabilir. Üniversitelerde verilecek etik eğitimi, ileride özel sektörde çalışacak veya yönetici olarak görev yapacak kişilerin karar verme aşamalarında etik algılarının ön plana çıkmasında da yarar sağlayabilir. Diğer taraftan etik eğitimi üniversitede değil, ilk olarak ailede başlar ve ilkokulda devam eder. İlk ve orta öğretim kurumlarında hem değerler eğitimi hem de etik eğitiminin verilmesi, gençlerin etik bilincine sahip bireyler olarak yetişmesine yardımcı olacaktır.

İlke temelli çıkar çatışması politikasının en önemli mekanizmalarından birisinin de etik eğitimi olduğu bir gerçekliktir. Çıkar çatışmasının önlenmesinde önemli bir araç olan, etik eğitimi uygulamaları, Türkiye'de Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve etik komisyonları aracılığıyla yerine getirilmektedir. Gerçekleştirilen alan araştırmasında elde edilen bulgular da göz önüne alındığında, kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumları ile ilgili etik algı düzeylerinin düşük olduğu tespit edilmiştir. Şöyle ki; kamu görevlilerinin, gerçek, potansiyel ve algılanan çıkar çatışmaları konusunda bilgi düzeyleri/farkındalıklarının yetersiz olduğu; kamu görevlilerinin, maddi olmayan çıkar çatışması biçimlerine yönelik etik algı düzeylerinin düşük olduğu; kamu görevlilerinin,

gelir getirici ikinci işte çalışma ve eski kamu görevlileriyle ilişkiler gibi çıkar çatışması durumlarına yönelik etik algı düzeylerinin düşük olduğu; kamu görevlilerine göre, maddi değeri küçük ve teşekkür amaçlı verilen hediyelerin etik açıdan bir sorun teşkil etmeyeceği gibi sonuçların ortaya konulması ile araştırma öncesinde belirlenen hipotezler de doğrulanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde, kamu görevlilerine yönelik etik eğitimi verilmesinin önemli unsur olarak görüldüğü araştırma sonucunda elde edilen bir diğer tespittir. Bu bağlamda, etik eğitimi aracılığıyla, çıkar çatışması konusunda kamu görevlileri bilinçlendirilebilir. Kamu görevlilerine yönelik etik eğitiminde örnek olay veya senaryolar üzerinden hareket edilerek, eğitime katılanların çıkar çatışması durumları ve diğer etik dışı davranışlar konusunda farkındalıkları sağlanabilir. Etkileşimci eğitim anlayışının bir yansıması olarak, çıkar çatışması durumlarını içeren sorular ve senaryolar verilerek eğitime katılanların görüşleri ve bu tür durumlar karşısındaki tavırlarının öğrenilmesi mümkündür. Bu ekseninde hazırlanacak ve uygulanacak etik eğitimi, farklı çıkar çatışması durumları konusunda çalışanların bilgi edinmelerine yardımcı olurken, aynı zamanda bu tür durumlarla karşılaştıklarında nasıl davranacakları konusunda rehberlik yapılması açısından uygun bir araç işlevi görecektir. Kamu görevlilerinin çıkar çatışması durumlarıyla karşılaştıklarında, etik ilke ve davranışları göz önüne alarak hareket etmeleri ve verecekleri kararlarda etik ilkeleri dikkate almalarında, etik eğitiminin önemli bir unsur olduğu söylenilebilir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde yaşanan çıkar çatışması durumlarının önüne geçilmesinde, önleyici ve cezalandırıcı politikaların birlikte uygulanması gerekmektedir. Kural temelli çıkar çatışması politikası, ilke temelli çıkar çatışması politikası ile desteklendiğinde başarılı olacaktır. Bu bağlamda, etik değerlerin benimsendiği, etik ilke ve standartların yerleştiği ve etik kültürün olduğu kamu kurum ve kuruluşlarında çıkar çatışması durumlarına daha az rastlanacağı öngörülebilir bir sonuç olarak çalışmada ortaya konulmuştur.

KAYNAKÇA

- “Conflict of Interest”, http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest, (Erişim Tarihi: 04.01.2013).
- “Conflict of Interest”, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/conflict%20of%20interest>, (Erişim Tarihi: 04.01.2013).
- “Conflict of Interest”, http://www.wordnet-online.com/conflict_of_interest.shtml, (Erişim Tarihi: 04.01.2013).
- “PATH’s Guiding Principles for Managing Conflict of Interest”, http://www.path.org/files/ER_gp_conflict.pdf. (Erişim Tarihi: 03.10.2011)
- “Sample Size Calculator”, <http://www.surveysystem.com/sscalc.htm>, (Erişim Tarihi: 06.03.2013).
- “Self Dealing” <http://en.wikipedia.org/wiki/Self-dealing>, (Erişim Tarihi: 29.02.2012)
- ADAMAN, Fikret ve Çarkoğlu, Ali (2000), **Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan (2001), **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan (2003), **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan (2005), **Toplumun Kamu Yönetimine, Kamu Hizmetlerine ve Reforma Bakışı**, TESEV Yayınları, İstanbul.
- ADAMAN, Fikret, Çarkoğlu, Ali ve Şenatalar, Burhan (2009), **Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk**, TEPAV Yayınları, Ankara.

- AKAN, Hamdi (2009), “Çıkar İlişkisi ve Çıkar Çatışması”, **İyi Klinik Uygulamalar (İKU) Dergisi**, S:23, ss.21-25.
- AKGÜNER, Tayfun (1992), **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınları, İstanbul.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1991), “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:24, S:2, ss.3-15.
- AKIN, Mahmut (2008), “Örgütlerde Çatışma”, Ed. Mahmut Özdevecioğlu ve Himmet Karadal, **Örgütsel Davranışta Seçme Konular**, İlke Yayınevi, Ankara.
- AKINCI, Müslüm (1999), **Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman**, Beta Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.
- AKSOY, Şinasi (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri Kitabı**, C:2
- AKTAN, Coşkun Can (1994), **Temiz Toplum ve Temiz Siyaset**, T Yayınları, İzmir.
- AKTAN, Coşkun Can, Serpil Ağcakaya ve Dilek Dileyici (2006) “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, Ed. Aktan, Coşkun Can, Dileyici, Dilek ve Vural, İstiklal Y., **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- AL, Hamza (2007a) **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Bilimadamı Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- AL, Hamza (2007b), “Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri”, **Bilgi Dergisi**, S:1, No: 14, ss.109-130.
- ALADA, Adalet Bayramğlu (1994), **Yerel Yönetim ve Ahlak**, Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi El Kitapları Dizisi, IULA-EMME Yayınları, İstanbul.
- ALKAN, Türker (1993), **Siyasal Ahlak ve Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- ALTUĞ, Figen (2009), **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar-İstanbul Araştırması**, İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, (İSSMMO), İstanbul.

- ALTUNIŞIK, Remzi, Coşkun Recai, Bayraktaroğlu Serkan ve Yıldırım, Engin (2004), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- ANDERSON, James E. (2011), **Public Policy Making-An Introduction**, International Edition, 7th Edition, Wadsworth, Cengage Learning, USA.
- ARSLAN, Osman (2001), **Kuramsal ve Tarihsel Aşamalarıyla Sivil Toplum ve Türkiye Gerçeği**, Bayrak Yayınları, Birinci Baskı, İstanbul.
- ATEŞ, Hamza (2008), “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesap verebilirlik”, **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar**, Ed. Parlak, Bekir, Turhan Kitabeci, Ankara, s.181-223.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (1999), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2000), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin Komisyon 2000 Düzenli Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2001), Avrupa Toplulukları Komisyonu-Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2002), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, DPT, Ankara,
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2003), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, DPT, Ankara.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2004), Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni, DPT, Ankara.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2005), Avrupa Komisyonu-Türkiye 2005 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2006), Avrupa Komisyonu-Türkiye 2006 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2007), Avrupa Komisyonu-Türkiye 2007 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2008), Avrupa Komisyonu-Türkiye 2008 İlerleme Raporu.

- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2009), Avrupa Toplulukları Komisyonu Çalışma Belgesi-
Türkiye 2009 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2010), Avrupa Toplulukları Komisyonu Çalışma Dokümanı-
Türkiye 2010 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2011), Avrupa Toplulukları Komisyonu Çalışma Dokümanı-
Türkiye 2011 İlerleme Raporu.
- AVRUPA BİRLİĞİ (AB) (2012), Avrupa Toplulukları Komisyonu Çalışma Dokümanı-
Türkiye 2012 İlerleme Raporu.
- AVŞAR, B. Zakir (2012), **Ombudsman İyi Yönetilen Türkiye İçin Kamu Hakemi**,
Hayat Yayınları, İstanbul.
- BALCI, Asım (2003). “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Ed. Balcı,
Asım, Nohutçu, Ahmet, Öztürk, Namık Kemal ve Coşkun, Bayram (Ed.), **Kamu
Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BANAJI, Mahzarin R. Max H. Bazerman ve Dolly Chugh (2003), “How {Un} ethical
Are You?”, **Harvard Business Review**, December, ss.3-10.
- BARANSEL, Atilla (1979), **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi- 1. Cilt Klasik ve
Neo-Klasik Yönetim ve Örgütleri**, İstanbul Üniversitesi-İşletme Fakültesi
Yayınları, 2. Baskı, İstanbul
- BARRY, Norman (1989), **Yeni Sağ**, Çev., Cevdet Akyan, Tisamat, Ankara.
- BAŞ, Türker (2005), **Anket, Nasıl Hazırlanır, Uygulanır, Değerlendirilir?**, Seçkin
Yayınevi, Ankara.
- BAYAR, Güzin (2010), “Türkiye’de Yolsuzluk-Ekonometrik Bir İnceleme”, **Erciyes
Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S: 28, ss.105-131.
- BENER, Erhan (1998), **Bürokratlar**, Kültür Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- BERKMAN, Ümit (2009), **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde
Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayınları, Ankara.

- BERNARD, Lo ve Field, Marilyn J. (2009), **Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice**, National Academies Press, Washington, DC, USA.
- BİRİCİKOĞLU, Hale (2011), “Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik (Marmara Bölgesi Örneği)” Yayınlanmış Doktora Tezi, **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Sakarya.
- BİRİCİKOĞLU, Hale ve Serdar Gülenler (2008), “5393 Sayılı Belediye Kanunu ve Değişen Hesap Verebilirlik” **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- BOATRİGHT, John R. (2001), “Financial Services”, Ed. Davis, Michael. **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.217-236.
- BORCHERDING, Thomas E. ve Filson, Darren (2001), “Conflict of Interest in the Hollywood Film Endustry: Coming to America-Tales from the Casting Couch, Gross and Net in a Risky Business”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.249-278.
- BORDEN, Sandra L. ve Pritchard Michael S. (2001), “Conflict of Interest in Journalism”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.73-91.
- BOVENS, Mark (2007), “New Forms of Accountability and EU-Governance”, **Comparative European Politics**, Vol: 5, Palgrave Macmillan, ss. 104-120.
- BOWMAN, James S. (2001), “From Codes of Conduct to Codes of Ethics”, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA, ss.335-353
- BOZKURT, Ömer, Sezen, Seriy ve Ergun, Turgay (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Birinci Basım, Ankara.

- BOZLAĞAN, Recep (2003), “Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim ve Özelleştirme Yaklaşımı”, Ed. Acar, Muhittin ve Özgür, Hüseyin, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- BROOKS, Leonard J. (2001), “Conflict of Interest in the Accounting Profession”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.92-111.
- BUCHANAN, James (1991), “Kamu Tercih Teorisi”, Ed. Eker, Aytaç ve Aktan, Coşkun Can, **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, Akliselim Ofset Tesisleri, İzmir.
- BÜYÜK TÜRKÇE SÖZLÜK (2013), “Çatışma”, **Eğitim Terimleri Sözlüğü**, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, (Erişim Tarihi: 04.01.2013).
- CAIN, Bruce E., Gash Alisson L. ve Oleszek Mark J. (2008), “Conflict of Interest Legislation in the United States: Origins, Evolution and Inter-Branch Differences”, Ed., Trost, Christine ve Alison L. Gash, **Conflict of Interest and Public Life-Cross-National Perspectives**, Cambridge University Press, Newyork.
- CALABRO, Andrea ve Torchia, Mariateresa (2011), “Conflicts of Interest and Governance Mechanisms in Italian Local Public Utilities”, **International Journal of Public Administration**, No: 34, ss. 447–460.
- CAN, Halil ve Kavuncubaşı, Şahin (2005), **Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- CANMAN, Doğan (1975), **Türkiye’de Kesimlerarası İnsangücü Hareketliliği-SBF Mezunları Üzerinde Bir Araştırma**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CARSON, John W. (2003), “Conflicts of Interest In Self-Regulation: Can Demutualized Exchanges Successfully Manage Them?”, **Worldbank Policy Research Working Paper-3183**.
- CEVİZCİ, Ahmet (2005), **Paradigma Felsefe Sözlüğü**, Paradigma Yayıncılık, İstanbul.

- CLARK, Kathleen (2001) “Regulating The Conflict of Interest of Government Officials”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.49-60.
- COCHRAN, Clarke E., Mayer, Lawrance C., Carr, T.R., Cayer, N. Joseph, McKenzie, Mark J. ve Peck, Laura, R. (2012), **American Public Policy An Introduction**, 10th Edition, Wadsworth, Cengage Learning, USA.
- COHEN, Elliot D. (2001), “Cunselors Who Teach and Teachers Who Counsel: Some Conflicts of Interes in Psychological and Philosophical Counselling”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.159-181.
- COŞKUN, Bayram ve Asunakutlu, Tuncer (2001), “Max Weber ve Bürokrasi Teorisi”, **Türk İdare Dergisi**, Y:73, S:432, ss.171-189.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2010), **Kamu Yönetimi-Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin ve Süleyman Demirci (2012), **Kamu Politikası**, Seçkin Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- DAVIS, Michael (2001), “Introduction”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.3-22.
- DAWES, Robyn (2005), “Commentary: On Tyler’s “Managing Conflict of Interest within Organization”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 36-40
- DEMİRCİ, Mustafa (2007), “Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri”, Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 200-220.

- DEMMKE, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker ve A. Salminen (2007), **Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union**, European Institute of Public Administration.
- DEMMKE, Christoph, Thomas Henökl ve Timo Moilanen (2007), “What Do We Know About Conflict of Interests?”, **EGPA Conference**, September, Madrid.
- DİNÇER, Ömer ve Yılmaz, Cevdet (2003), **Değişimin Yönetimi ve Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I**, Ankara.
- DOĞAN, İlyas (2002), **Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde Sivil Toplum**, Alfa Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.
- DPB (2013), “İller İtibariyle Kamu Personelinin Yıllara Göre Dağılımı http://www.dpb.gov.tr/istatistik_internet/2013_mart/tablo6_iltablo.pdf”, (Erişim Tarihi: 06.03.2013).
- DPB (2013), “Memur Kadrolarının Hizmet Sınıfları İtibariyle Dağılımı”, http://www.dpb.gov.tr/istatistik_internet/2013_mart/tablo3_sinif.pdf, (Erişim Tarihi: 06.03.2013).
- DUVERGER, Maurice (2002), **Siyaset Sosyolojisi**, 6. Baskı, Varlık Yayınları, İstanbul.
- DYE, Thomas R. (2011), **Understanding Public Policy**, 13th Edition, Pearson Education.
- EKEN, Musa (1994), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı” **Amme İdaresi Dergisi**, C:27, S:2, ss.25-54
- EKEN, Musa (1998), “Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu”, **Türk İdare Dergisi**, Y:70, S:419, ss.128-139.
- EKEN, Musa (2005a), **Yönetimde Şeffaflık Teori ve Uygulama**, Sakarya Kitabevi, 1. Baskı, Sakarya.
- EKEN, Musa (2005b), “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:38, S:1, ss.113-130.

- EKEN, Musa ve Halil Kalabalık (2004), "Bilgi Edinme Hakkı", **Salı Konuşmaları 2003–2004 Yılı Sunumları**, Sakarya.
- EKEN, Musa ve Tuzcuoğlu, Ferruh (2005), "Kötü Yönetimi Tedavi Etmek", **2.Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- ERDEM, Ferda (2003), "Örgütsel Yaşamda Güven", Erdem, Ferda (Ed.), **Sosyal Bilimlerde Güven**, Vadi Yayınları, Ankara.
- ERDEM, Ferda ve Özen, Janset (2003), "Niklas Luhmann'ın Tanıdıklık Emin Olma ve Güven Ayrımı", Ed. Erdem, Ferda, **Sosyal Bilimlerde Güven**, Vadi Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Turgay (2004), **Kamu Yönetimi-Kuram Siyasa Uygulama**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERGUN, Turgay ve Polatoğlu, Aykut (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, 4. Baskı, Ankara.
- ERTÜRK, Mümin (2009), **İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yayınevi, 4. Baskı, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (1993) "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler" **Amme İdaresi Dergisi**, C: 26, S: 4, ss.81-106.
- ERYILMAZ, Bilal (2004), **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınevi, 2. Basım, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2007), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2008), "Etik Kültürü Geliştirmek", **Türk İdare Dergisi**, S:459, ss.1-12.
- ERYILMAZ, Bilal (2012), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal ve Hale Biricikoğlu (2011), "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik", **İş Ahlakı Dergisi**, C:4, S:7, ss.19-45.

- FAYOL, Henri (2008), **Genel ve Endüstriyel Yönetim**, Çev. Asım, Çalıkoğlu, M., Sadeleştiren, Akın, Bahadır, Adres Yayınları, 2. Baskı, Ankara.
- FITCHER, Joseph (2001), **Sosyoloji**, Çev. Çelebi, Nilgün, Atilla Kitabevi, Ankara.
- FİŞEK, Kurthan (1975), **Yönetim**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.
- FROLOV, İvan (1997), **Felsefe Sözlüğü**, Çev. Çalışlar, Aziz, Cem Yayınevi, İstanbul
- GENÇ, Nurullah (2004), **Yönetim ve Organizasyon**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (2009), “Çıkar Çatışması”, **Kamu Etiği Akademik Araştırmaları**, Cilt:1, Fersa Ofset Baskı, Ekim, Ankara.
- GİDDENS, Anthony (2008), **Sosyoloji**, Çev. Özel, Hüseyin vd., 1. Baskı, Kırmızı Yayınları, İstanbul.
- GOURNAY, Bernard (1971), **Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi**, Çev. Kuntbay, İhsan, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÖKA, Erol (2007), “Evrensel ve Sosyolojik Bir Olgu Olarak Yolsuzluk”, Der. Dağlı, Fahrettin, **Bir Sosyal Olgu Olarak Yolsuzluk**, Kutup Yıldızı Yayınları, Ankara.
- GÖNEL, Aydın ve Acılar Hasan (1998), **Önde Gelen STK’lar**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul.
- GÖZLER, Kemal (2008), **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2011), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref (2007), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 25. Bası, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Tan, Turgut (1998), **İdare Hukuku**, C:1, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜÇLÜ, Abdulkaki, Uzun, Erkan, Uzun, Serkan ve Yolsel, Hüsrev (2003), **Felsefe Sözlüğü**, Bilim Sanat Yayınları, Ankara.
- GÜNGÖR, Erol (1995), **Ahlak Psikolojisi ve Sosyal Ahlak**, Ötüken Neşriyat Yayıncılık, İstanbul.

- GÜVEN, Sami (2006), **Toplumbiliminde Araştırma Yöntemleri**, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- GÜVENÇ, Bozkurt (2005), **İnsan ve Kültür**, 11. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan (2008), **Felsefe Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, 16. Basım, İstanbul.
- HASANOĞLU, Murteza ve Aliyev, Ziya (2007), **Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- HUGHES, Owen E. (2003), **Public Management and Administration: An Introduction**, Third Edition, Palgrave Macmillan, New York.
- HUME, David (1997), **İnsan Doğası Üzerine Bir İnceleme**, Çev. Yardımlı, Aziz, İdea Yayınevi, İstanbul.
- ICAC (1997), “Practical Guide to Corruption Prevention”, **Independent Commission Against Corruption**, www.icac.nsw.gov.au/.../1350-practical-guide-to-corruption-prevention, (Erişim Tarihi: 04.05.2013).
- ICAC (2004), “Identifying Conflict of Interest in the Public Sector”, **Independent Commission Against Corruption**, <http://www.icac.nsw.gov.au/.../2400-identifying-conflicts-of-interest-in-the-public-sector>, (Erişim Tarihi: 04.04.2010).
- ISSACHAROFF, Samuel (2005), “Legal Responses to Conflicts of Interest”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 189-201.
- KALABALIK, Halil (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku-Teori-Uygulama**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- KAPANİ, Münici (1981), **Kamu Hürriyetleri**, Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Yayınları, Altıncı Baskı, Ankara.
- KAPANİ, Münici (2006), **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Onsekizinci Basım, Ankara.

- KARAHANOĞULLARI, Onur (1996), “İdari Takdir Yetkisinin Kullanılmasına İlişkin R(80) 2 Sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı”, **Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:45, S: 1-4, ss.323-341.
- KARAKAŞ, Mehmet (2005), “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu ve Saydamlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:10, S:2 ss.291-305.
- KARAMAN, Zerrin Toprak ve Atak, Şermin (1996), “Kamu Yönetiminde Gizlilik Faktörünün Çevre Korumacı Politikalara Etkisi”, **Türk İdare Dergisi**, S:412, Y:68, 111-129.
- KASSIRER, Jerome P. (2005), “Physicians “Financial Ties with the Pharmaceutical Industry: A Critical Element of a Formidable Marketing Network”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 133-141.
- KAVUNCUBAŞI, Şahin (2002), “Sağlık Kurumları İşletmeciliği”, Ed. Nuray Özkesici, **Sağlık Kurumları Yönetimi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- KESİM, Erdoğan, (2005), “Bir Etik Davranış İlkesi Olarak Hesap Verebilirlik (Hesap Verme Sorumluluğu)”, **II. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, Adapazarı, ss.269-281.
- KGEK (2009), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu-2009
- KGEK (2010), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu-2010
- KGEK (2011), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu-2011
- KGEK (2012), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Faaliyet Raporu-2012
- KILIÇ, Mustafa (2007), “Örgütsel Çatışma ve Yönetimi”, Ed. Salih Güney, **Yönetim Organizasyon**, Nobel Yayınevi, 2. Baskı, Ankara.
- KIM, Scott Y.H. (2005), “Commentary: Financial Conflicts of Interest and the Identity of Academic Medicine”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein,

- George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 181-188.
- KIPNIS, Kenneth (2001), “Ethical Conflict of Correctional Health Services”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.302-313.
- KIRCA, A. Coşkun (1994), **Devlette Yozlaşmayı Yenmek-Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme-1**, Milliyet Yayınları, İstanbul.
- KIŞLALI, Ahmet Taner (1993), **Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- KOÇEL, Tamer (2007), **İşletme Yöneticiliği**, Arıkan Yayınevi, 11. Bası, İstanbul.
- KOLB, Robert W (Edt.). (2008), **Encyclopedia of Business Ethics and Society**, Sage Publications, USA.
- KOLTHOFF, Emile, Raymond W. Cox III, ve Terrance Johnson (2009), “Measuring Integrity: A Dutch-American Comparative Project”, Ed. Cox, Raymond W., **Ethics and Integrity in Public Administration : Concepts and Cases**, M.E.Sharpe, USA, ss.197-211.
- KORKMAZ, Esfender, Erkal Mustafa, Minibaş, Türkel, Baloğlu, Burhan, Yılmaz, Binhan, Elif ve Çak, Murat (2001), **Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- KULA, Naci (2007), “Yolsuzlukla Mücadelede “Kul Hakkı Anlayışının Anlam ve Önemi”, Der. Dağlı, Fahrettin, **Bir Sosyal Olgu Olarak Yolsuzluk**, Kutup Yıldızı Yayınları, Ankara.
- KURTULUŞ, Kemal (2010), **Araştırma Yöntemleri**, Türkmen Kitabevi, İstanbul.

- KUTLU, Önder (2003), “Yerel Yönetimlerde Kontrat (Contracting-Out) Yönteminin Kullanımı”, Ed. Çukurçayır, M. Akif ve Tekel, Ayşe, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Çizgi Kitabevi, Konya, ss.79-120.
- KUTLU, Önder (2004), **Gelişmiş Ülkeler ve Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- KUTLU, Önder (2006), **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- KUTLU, Önder ve Usta, Sefa (2005), “AB Yolundaki Türkiye’de Sivil Toplum Kuruluşlarının Devlete Güven Tesisindeki Rolü”, **II. Ulusal Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi Bildiriler Kitabı**, Çanakkale.
- KÜÇÜKÖMER, İdris (2004), **Sivil Toplum Yazıları**, Bağlam Yayıncılık, 1. Basım, İstanbul.
- L’ETANG, Jacquie (2002), “Kurumsal Sorumluluk ve Halka İlişkiler Etiği”, Çev. Emre, Ayşe Elif, **Halkla İlişkilerde Eleştirel Yaklaşımlar**, Der. L’Etang, Jacquie ve Pieczka, Magda, Vadi Yayınları, 1. Basım, Ankara.
- LATHAM, Stephen R. (2001), “Conflict of Interest in Medical Practice”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated Cary, NC, USA, ss. 279-301.
- LOEWENSTEIN, George (2005), “Commentary: Conflicts of Interest Begin Where Principal-Agent Problems End”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 202-205.
- LUBAN, David (2001), “Law’s Blindfold”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.23-48.
- LUEBKE, Neil R. (2001), “Conflict of Interest in Engineering”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.112-128.

- LYNCH John ve Lindsell, Christopher J. (2010), “Key Personnel and ‘Long Distance’ Settings: Determining Who Must Report Financial Conflict of Interest”, **Accountability in Research**, No: 17, ss. 211–222.
- MAFUNİSA, M.J. (2003), “Conflict of Interest: Ethiccal Dilemma in Politics and Administration”, **South African Journal of Labour Relations**, Winter, ss.4-22.
- MARSHALL, Gordon (1999), **Sosyoloji Sözlüğü**, Çev. Kömürcü, Derya ve Akınhay, Osman, Bilim Sanat Yayınları, 1. Basım, İstanbul.
- MARTIN, Mike W. ve Gabard Donald L. (2001), “Conflict of Interest and Physical Therapy”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.314-334.
- MOORE, Don A. (2005), “Commentary: Conflict of Interest in Accounting”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss.70-73.
- MORGAN, Douglas F. (2001), “The Public Interest”, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA, ss.151-178.
- MOUZELİS, N. P. (2003), **Örgüt ve Bürokrasi**, Çev. Akın, H. Bahadır, Çizgi Kitabevi, Konya.
- MULGAN, Richard (2000), “Accountability: An Ever-expanding Concept?”, **Public Administration Review**, Vol: 78 No: 3, ss. 555–573.
- NAKİP, Mahir (2004), **Pazarlama Araştırmalarına Giriş-SPSS Destekli**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- NAYIR, Dilek Zamantılı (2012), **Kurumsal Etik ve Whistleblowing**, Pozitif Yayınları, İstanbul.
- NEUMAN, W. Lawrence (2006), **Toplumsal Araştırma Yöntemleri, Nitel ve Nicel Yaklaşımlar-I**, Çev. Sedef Özge, Yayın Odası Yayıncılık, Ankara.
- OECD (2000), “Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries-Devlet Birey Arasındaki Güven İlişkisi-OECD Ülkelerinde Alınan Etik Altyapı

Önlemleri”, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/420006ve5.pdf>,
(Erişim Tarihi: 10.12.2012).

OECD (2001), “Kamoyu Güvenin Tesisi: OECD Ülkelerinde Alınan Etik Önlemler (Ethics Measures)”, Çev. Umut Evin Özdemir, **Maliye Dergisi**, S:138, ss.146-153.

OECD (2003), **Managing Conflict of Interest in the Public Sector-OECD Guidelines and Country Experiences**, OECD Publications, Paris-France.

OECD (2004) “Managing Conflict of Interest In The Public Service-Bakround Document-Rio de Janerio, Brazil”, <http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/31571370.pdf>, (Erişim Tarihi: 04.04.2011)

OECD (2005a), **Managing Conflict of Interest in the Public Sector-A Toolkit**, OECD Publications, Paris-France.

OECD (2005b), “Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review”, **Sigma Papers**, No. 36, OECD Publishing.

OECD (2005c), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in teh Public Service”, **Policy Brief**, September, ss.1-8.

OECD (2005d), “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, **Policy Brief**, April, ss.1-8.

OECD (2005e), “Public Sector Modernisation: Open Government”, **Policy Brief**, February, ss.1-8.

OECD (2007), **Public Integrity and Public Employment: Issues, Remedies and Benchmarks**, Public Governance and Territorial Development Directorate Public Governance Committee, Paris.

OECD (2010), **Post Public Employment: Good Practices For Preventing Conflict of Interest**, OECD Publishing.

OKTAY, Cemil (1983), **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, İstanbul.

- OKTAY, Cemil (1991), **Hum Zamirinin Serencamı**, Bağlam Yayınları, İstanbul.
- OMBUDSMAN (2008), **Conflict of Interest in Public Sector**, Victorian Government Printer, March, P.P. No:82.
- OMOBOWALE, Emmanuel B, Michael Kuziw, Melinda Treurnicht Naylor, Abdallah S. Daar ve Peter A Singer (2010), “Addressing Conflicts of Interest in Public Private Partnerships”, **BMC International Health and Human Rights**,10:19, <http://www.biomedcentral.com/1472-698X/10/19>, (Erişim Tarihi: 03.10.2011)
- ORTS, Eric W. (2001), “Conflict of Interest on Corporate Boards”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.129-158.
- OSBORNE, David ve Gaebler, Ted (1993), **Reinventing Government**, Plume Publishing, NewYork.
- ÖKTEM, M. Kemal ve Uğur Ömürgönülşen (2005), “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- ÖMÜRĞÖNÜLŞEN, Uğur ve Alemdar Serhan (2011), **Kamu Etik Komisyonlarının İhtiyaç Değerlendirmesine İlişkin Teknik Yardım-Nihai Rapor**, Ankara.
- ÖMÜRĞÖNÜLŞEN, Uğur ve M. Kemal Öktem (2004), “Bürokratik Davranışı Anlama ve Açıklama Yolundaki Çelişkiler: Bürokrat Efendi mi? Hizmetkâr mı?” **II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- ÖRNEK, Acar (1998), **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han (1996), **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınevi, İstanbul.
- ÖZDAMAR, Kazım (1999), **Paket Programlar ile İstatistiksel Veri Analizi**, Kaan Kitabevi, Eskişehir.
- ÖZEN, Şükrü (1996), **Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, 1. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara.

- ÖZER, M. Akif (2006), “Kamu Yönetiminde Kimlik Bunalımı Üzerine Değerlendirmeler”, **Sayıştay Dergisi**, S:61, ss.3-22.
- ÖZER, M. Akif (2011), **21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler**, 2. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- ÖZERKMEN, Necmettin (2007), “Psikolojik Boyutu İle Yolsuzluk”, Der. Dağlı, Fahrettin, **Bir Sosyal Olgu Olarak Yolsuzluk**, Kutup Yıldızı Yayınları, Ankara.
- ÖZGENÇ, İzzet ve Şahin, Cumhur (2002), “Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Haziran-Aralık, Cilt 6, Sayı 1-2.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2003), **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- ÖZTÜRK, Özlem (2010), “Kamu Yönetimi Etiğinde Çıkar Çatışmasından Kaçınma ve Türkiye Uygulaması”, **Başbakanlık Uzmanlık Tezi**, Ankara.
- PARLAK, Bekir (2011), **Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri**, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- PATTERSON Marie Noëlle Ferrieux (2003), “Conflict of Interest—Vanuatu’s Experience”, **Controlling Corruption in Asia and the Pacific**.
- PEHLİVAN, İnyet (1998), **Yönetmel, Mesleki ve Örgütsel Etik**, Pegem Yayınları, Ankara.
- PLANT, Jeremy F. (2001), “Codes of Ethics”, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA, ss.309-334.
- REED, Quentin (2008), **Sitting on the Fence: Conflicts of Interest How to Regulate Them**, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway.
- ROBERTS, Robert (2001), “Federal Ethics Management and Public Trust”, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA, ss.367.385.

- ROBERTS, Robert N. ve Marion T. Doss, Jr. (1992), "Public Service and Private Hospitality: A Case Study in Federal Conflict of-Interest Reform", **Public Administration Review**, May/June Vol: 52, No: 3, ss.260-270.
- ROSENTHAL, M. ve P. Yudin (1997), **Felsefe Sözlüğü**, Çev. Çalışlar, Aziz, Sosyal Yayınlar, İstanbul.
- SALMON, Merrilee (2001), "Conflict of Interest in Anthropology", Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**. Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA, ss.195-216.
- SAMPFORD Charles ve Preston Noel (2003), **Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics**, The Federation Press/Routledge, Australia-UK.
- SARIBAY, Ali Yaşar (2000), **Kamusal Alan, Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- SAYER, Ahmet, Barutçu, Abdulkadir ve Altun, Murat (2013), "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kararları Çerçevesinde Kamuda Karşılaşılan Etik Dışı Uygulamalar, 27-28 Mart 2013 II. Kamu Etiği Kongresinde Sunulmuş ve Yayınlanmamış Bildiri, TODAİE, Ankara.
- SEGUİTİ, Maria Laura (2009), "Global Versus Local Perspectives of Anticorruption Reforms in Italy", Ed. Cox, Raymond W., **Ethics and Integrity in Public Administration : Concepts and Cases**, M.E.Sharpe, USA, ss.155-181.
- SEVAL, Halil (2006), "Çatışmanın Etkileri ve Yönetimi", **Kırgızistan Manas Üniversitesi-Sosyal Bilimler Dergisi**, S:15, ss.245-254.
- SEYİDOĞLU, Halil (1999), **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, 2. Baskı, İstanbul.
- SEYYAR, Ali (2003), **Ahlak Terimleri Ansiklopedik Sözlük**, Beta Yayınevi, İstanbul.

- SEYYAR, Ali (2004), **Davranış Bilimleri Terimleri Ansiklopedik Sözlük**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- SEYYAR, Ali (2007), **İnsan ve Toplum Bilimleri Terimler Ansiklopedik Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Değişim Yayınları, Sakarya.
- SHERMAN, Tom (1998), “Public Sector Ethics: Prospects and Challenges”, Ed. Sampford, Charles ve Preston Noel, **Public Sector Ethics-Finding and Implementing Values**, The Federation Press, Routledge, ss.13-25.
- SMITH, Kevin B. ve Larimer, Christopher (2009), **The Public Policy Theory Primer**, Westview Press, Newyork, USA.
- SOBACI, M. Zahit (2009), **İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- STARK Andrew (2000), **Conflict of Interest In American Public Life**, Harward University Press, USA.
- STARK Andrew (2001), “Comparing Conflict of Interest Across The Professions”, Ed. Davis, Michael, **Conflict of Interest in the Professions**, Oxford University Press, Incorporated, Cary, NC, USA: ss.335-352.
- STARK, Andrew (2005), “Why Are (Some) Conflicts of Interest in Medicine So Uniquely Vexing”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 152-180.
- STARK, Andrew (2008), “Conflict of Interest in Canada”, Ed. Trost, Christine ve Alison L. Gash, **Conflict of Interest and Public Life-Cross-National Perspectives**, Cambridge University Press, Newyork.
- STEINBERG, Sheldon S. ve Austern, David T. (1995), **Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler**, Çev. Ergun, Turgay, TODAİE, Ankara.
- ŞAYLAN, Gencay (1986), **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V-Yayımları, Ankara.

- ŞAYLAN, Gencay (2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33/2: ss.1-21.
- ŞEN, M. Lütfi (1998a), “Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İzmir.
- ŞEN, M. Lütfi (1998b), “Yönetimde Yozlaşma”, Ed. Dursun, Davut ve Al, Hamza, **Türkiye’de Yönetim Geleneği**, İlke Yayıncılık, İstanbul.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2005), “Kamu Görevlilerini Yoldan Çıkaran Bubi Tuzakları: Hediye ve Kişisel Kullanım Amacıyla Yapılan Bağışlar”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.
- ŞEN, Mustafa Lütfi (2012), **Kamu Görevlileri Etik Rehberi**, Torna Tasarım, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Basım, Kasım, Ankara.
- ŞEN, Mustafa Lütfi ve Usta, Sefa (2010), “Okul Yöneticilerinin Çıkar Çatışmasına Yönelik Tutumları”, **V. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Konya.
- ŞENEL, Alaaddin (1993), “Siyasal Ahlak: Kapsamı-Açmazları-Tipolojisi”, Ed. Alkan, Türker, **Siyasal Ahlak ve Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık**, Bilgi Yayınevi, Ankara, ss.257-308.
- ŞENGÜL, Ramazan (2005), “Ombudsman Kurumu Kötü Yönetime Çare Olabilir mi?”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya, ss. 127-141.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007), “Henri Fayol’un Yönetim Düşüncesi Üzerine Notlar”, **Celal Bayar Üniversitesi, İİBF-Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, C:14, S:2, ss.257-273.
- ŞENGÜL, Ramazan (2008), **Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim**, 1. Basım, Nobel Yayınevi, Ankara.
- ŞİMŞEK, Birgül (2001), “İşletmelerde Çıkar Çatışmasından Kaynaklanan Etik Sorunlar”, **İşGüç-Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, Cilt:3,

Sayı:1, <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=98&cilt=3&sayi=1&yil=2001>
(Erişim Tarihi: 12.04.2013).

ŞİMŞEK, Şerif (2002), **Yönetim ve Organizasyon**, 7. Baskı, Günay Ofset Yayınları, Konya.

ŞİMŞEK, Ümit (2012), “Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması ve Önleme Yolları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya.

TARHAN R. Bülent, Gençkaya, Ömer Faruk, Ergül, Ergin, Özsemerci, Kemal ve Özbaran, Hakan (2005), **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TEPAV, Ankara.

TAYLOR, Frederick (2005), **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Çev. Akın, H.Bahadır, Adres Yayınları, Ankara.

TC BAŞBAKANLIK (2008), Başbakanlık 2008 Yılı Faaliyet Raporu.

THOMPSON, Dennis F. (1985), “The Possibility of Administrative Ethics”, **Public Administration Review**, Vol: 45, No: 5, September-October, ss. 555-561.

THOMPSON, Dennis F. (1993), “Understanding Financial Conflict of Interest”, **New England Journal of Medicine**, Vol:329, No: 8, August 19, ss. 573-576.

THOMPSON, Dennis F. (2001), “The Possibility of Administrative Ethics”, Ed. Bruce Willa, **Classics of Administrative Ethics**, Westview Press, USA, ss. 79-92.

TİMUÇİN, Afşar (2004), **Felsefe Sözlüğü**, Bulut Yayınları, 5. Baskı, İstanbul.

TİTİZ, Tınaz (1992), **Alternatif Siyaset Anlayışı**, Verso Yayıncılık, Ankara.

TORTOP, Nuri, Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, M. Akif (2006), **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayınevi, Ankara.

TRUELSON, Judith A. (2001), Whistleblower Protection and the Judiciary, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA, ss.407-428.

- TURHAN, Mümtaz (1997), **Kültür Değişmeleri: Sosyal Psikoloji Bakımından Bir Tetkik**, 3. Basım, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları, No. 16, İstanbul.
- TÜSİAD (2002), **Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- TÜSİAD (2003), **Kamu Hizmetinde Etik: Güncel Konular ve Uygulama**, TÜSİAD Yayınları, Yayın No: TÜSİAD-T/2003-9-363.
- TYLER, Tom R. (2005), “Managing Conflicts of Interest within Organizations: Does Activating Social Values Change the Impact of Self-Interest on Behavior?”, Ed. Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 13-35.
- UBEL, Peter A. (2005), “Commentary: How Did We Get into this Mess”, Moore Don A., Cain Daylian M., Loewenstein, George ve Bazerman, Ed. Max H., **Conflict of Interest-Challenges and Solutions in Business, Law, Medicine and Public Policy**, Cambridge University Press, Newyork, USA, ss. 142-151.
- USCA, Enver (2007), “Yatırım Danışmanlığı ve Çıkar Çatışması”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- USTA, Aydın (2010), “Kamu Görevlisinin Etik Amaç ve Ahlaki Yükümlülüğüne Yönelik Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 468, Eylül, ss.159-181.
- UZUNÖZ, İbrahim (2006), ASOSAI Yolsuzluk ve Sahtecilikle Mücadele Rehberi, **Sayıştay Dergisi**, S:60, ss.3-34.
- WEBER, Max (1998), **Sosyoloji Yazıları**, Çev. Parla, Taha, İletişim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- WEBER, Max (2005), **Bürokrasi ve Otorite**, Çev. Akın, H.Bahadır, Adres Yayınları, Ankara.
- WEISBAND, Edward ve EBRAHİM, Alnoor (2007), “Introduction: Forging Global Accountabilities”, Ed. Ebrahim, Alnoor ve Weisband, Edward, **Global**

Accountabilities-Participation, Pluralism and Public Ethics, Cambridge University Press, Newyork, USA.

WHITTON, Howard (2009), “Developing the ‘Ethical Competence’ of Public Officials: A Capacity-Building Approach”, Ed. Cox, Raymond W., **Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases**, M.E.Sharpe, USA, ss. 236-256.

WILBERN, York (2001), “Types and Levels of Public Morality” Edt. Bruce Willa, **Classics of Administrative Ethics**, Westview Press, USA, ss.115-127.

WILSON, Woodrow (1961) “İdarenin İncelenmesi”, Çev. Abadan, Nermin, **Woodrow Wilson Seçme Yazılar**, Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları-Siyasi İlimler Serisi:1, Yenilik Basımevi, İstanbul.

YAZICIOĞLU, Yahşi ve Erdoğan Samiye (2011), **SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri**, Detay Yayıncılık, Ankara.

YILDIRIM, İbrahim (2004), **Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim**, Seçkin Yayımevi, Birinci Baskı, Ankara.

YILDIZ, Özkan (2004), “Sivil Toplum, Demokrasi ve Çoğulculuk”, **Sivil Toplum Dergisi**, Y:2, S:5, ss.85-92.

YODER Dlane E. ve Kathryn G. Denhardt (2001), “Ethics Education in Public Administration ve Affairs”, Ed. Cooper, Terry L., **Handbook of Administrative Ethics**, 2nd Edition, Marcel Dekker Inc, USA.

YÜCEKÖK, Ahmet (1998), “Türk Hukukunda Tüzel Kişilik”, Der. Yücekök, Ahmet, Turan, İlter ve Alkan, Mehmet Ö., **Tanzimattan Günümüze İstanbul’da STK’lar**, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul.

YÜKSEL, Cüneyt (2005a), **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde Etik Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, Cilt:1, TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

YÜKSEL, Cüneyt (2005b), “Kamu Hizmetinde Etik ve Çıkar Çatışması”, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya.

- YÜKSEL, Cüneyt (2005c), ‘‘Türk Kamu Yönetiminde Etik Mevzuatı Değerlendirmesi ve Çözüm Önerileri’’, **2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, ss.347-360.
- YÜKSEL, Cüneyt (2007), ‘‘Kamu Yönetiminde Etik Davranış Kuralları’’, Ed. Eryılmaz, Bilal, Eken, Musa, Şen ve Mustafa Lütfi **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayınevi, Ankara.
- YÜKSEL, Cüneyt (2010a), **Devlette Etik**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- YÜKSEL, Cüneyt (2010b), **Siyasette Etik**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- ZEYNÜ’D-DİN AHMED, B. Ahmed B. Abdi’l- Latifi’z- Zebidi (1984), **Sahih-i Buhari Muhtasarı Tecrid-i Sarih Tercümesi ve Şerhi**, Çev. Miras, Kamil (Şerh Eden), Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları-Sayı:123-5, Ankara.
- ZIMMERMAN, Joseph F. (2001), ‘‘Ethis in Public Service’’, Ed. Bruce Willa, **Classics of Administrative Ethics**, Westview Press, USA, ss. 220-237.

EKLER

EK 1: KAMU GÖREVLİLERİNİN ÇIKAR ÇATIŞMASINA İLİŞKİN ALGILARINI BELİRLEMeye YÖNELİK ANKET FORMU

Bu anket çalışması, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yürütülen kamu yönetiminde çıkar çatışması (conflict of interest) konusunda hazırlanan doktora tezinin uygulama kısmına yöneliktir. Anketten elde edilen veriler, bilimsel araştırma dışında hiçbir amaçla kullanılmayacaktır. Ankete katılanlardan kimlikleri ile ilgili herhangi bir bilgi istenmemektedir. Soruları samimi ve içtenlikle cevapladığınız ve katıldığınız için teşekkür ederim.

Arş. Gör. Sefa USTA – Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

1. Cinsiyetiniz? () Erkek () Kadın
2. Eğitim durumunuz? () Lise () Ön lisans () Lisans () Lisansüstü
3. Yaşınız? () 18 – 35 () 36 – 50 () 51 ve üzeri
4. Statünüz? () Yönetici () Memur () Sözleşmeli Personel
5. Kaç yıldır kamu görevinde çalışıyorsunuz? () 1 – 5 yıl () 6 – 20 yıl () 21 yıl üzeri

Senaryolar

1. Bir kamu kurumunda ihale komisyonunda görev yapan bir kamu görevlisi, çocukluk arkadaşının sahibi olduğu firmanın ihaleye gireceğini öğrenmiştir. Bu durumda nasıl davranmalıdır?
- () Komisyon üyesi olarak kalıp, arkadaşının firmasına ihalenin verilmesi için görüş bildirmelidir.
- () Komisyon üyesi olarak kalıp, objektif davranmalıdır.
- () Durumu üstlerine bildirip, komisyon toplantısına katılmamalıdır.
2. Hemşerisi, kamu görevlisine, sıra bekleyenlerin önüne geçerek işini yaptırmak için talepte bulunmaktadır. Kamu görevlisi nasıl hareket etmelidir?
- () Hatırını kıramayacağı için hemşerisinin işini öncelikli olarak yapmalıdır.
- () Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek sıraya girmesi için ikna etmeye çalışmalıdır.
- () Sırada bekleyenlere haksızlık olacağını söyleyerek talebi nazikçe reddetmelidir.
3. Bir kamu kurumunun üst yöneticisinin kardeşi olan Ahmet Bey, KPSS'de başarılı olmuş, abisinin kurumunun yazılı sınavını kazanmış, mülakata çağırılmış ve mülakatta da başarılı olarak atanmıştır. Sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almamıştır. Ahmet Bey'in atanmasında etik açıdan bir sakınca var mıdır?
- () Ahmet Bey, yazılı ve sözlü sınavda başarılı olduğu ve sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici olan abisi görev almadığı için sakınca yoktur.
- () Sınav süreçlerinde ve mülakat komisyonunda üst yönetici görev almasa da, üst yöneticinin komisyon üyelerini etkileme ihtimali olduğu ya da dışardan olayı değerlendirenlerde kayırmacılık algısı oluşabileceği için, Ahmet Bey'in o kurumda işe başvurması doğru değildir.
4. Bir kamu kurumu hizmet binası inşaatı için ihale düzenleyecektir. İhale komisyonu üyelerinden birisi, ihaleye girme ihtimali olan bir inşaat şirketine ev almak istemektedir. Firma sahibi, komisyon üyesinin beğendiği evi, piyasa fiyatının yarısına satmayı önermektedir. Bu durumda kamu görevlisi nasıl davranmalıdır?
- () O anda şirketle kurum arasında çıkar/iş ilişkisi olmadığından teklifi kabul etmelidir.
- () Teklifi kabul etmeli, şirket ihale sürecine katılırsa tarafsız davranmalıdır.
- () İleride kararını etkileme ihtimali olabileceğinden, teklifi ret etmelidir.
5. Görev yaptığınız kurumda, bir arkadaşınızın iş sahibinden hediye aldığını görürseniz, nasıl davranırsınız?
- () İhbarcılık (muhabirlik) kötü bir davranıştır ve bu yüzden sessiz kalırım.
- () Beni ilgilendirmez diyerek görmezden gelirim.
- () İhbarcılığı koruyan bir mekanizma olmadığı için, başıma bir şey gelir endişesiyle sessiz kalırım.
- () Arkadaşımı kibarca uyarırım.
- () İlgili yerlere bildiririm.
6. Kamu görevlilerinin vatandaşlardan hediye almaları (tatlı, çikolata, eşya, giysi, takı, yemek ikramı vb.) ile ilgili bir limit belirlenecek olsa, sizce bu limit ne kadar olmalıdır?
- () 20 TL () 50 TL () 100 TL () 250 TL () 1.000 TL () Diğer: TL
- () Hediye tamamen yasaklanmalıdır.
7. Çıkar çatışmasıyla karşılaştığınızda nasıl davranırsınız?
- () Nasıl hareket etmem gerektiği konusunda tecrübeli bir mesai arkadaşıma danışırım.
- () Nasıl hareket edeceğime kendim karar veririm.
- () Durumu üst yöneticilere bildiririm.
- () Kurum Etik Komisyonuna danışır, tavsiyeleri doğrultusunda hareket ederim.

	Aşağıdaki ifadelere katılma düzeyinizi belirten sütuna (X) işareti koyunuz.	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
1.	Üst düzey yönetici veya siyasilere (milletvekili, parti il başkanı vb.), etik ilkelere uygun olmayan sözlü talep ve ricaları yerine getirilebilir.					
2.	Tapu Memuru, yıllarca amirliğini yapan ve iş takibi için daireye gelen emekli tapu müdürünün işini öncelikli olarak görebilir.					
3.	Bir devlet hastanesinde kadın doğum uzmanı olarak çalışan doktor, doğum yaptırdığı hastalarını özel bir hastanede çocuk doktoru olarak çalışan eşine yönlendirebilir.					
4.	Bir öğretmen, sınıfındaki öğrencilerini, eşinin ortağı olduğu dershaneye yönlendirebilir.					
5.	Kamu bankalarını denetleyen bir denetim elemanı, denetlediği bankaların birinden, piyasa koşullarından daha avantajlı kredi alabilir.					
6.	Bir holdingin yönetim kurulu üyesi, holdingle kredi ilişkisi olan kamu bankasının genel müdürlüğüne atanabilir.					
7.	Emekli hastane müdürü, çalıştığı hastanede sıra numarası almadan muayene olabilir.					
8.	Denetim görevi yapan bir kamu görevlisi, yazmış olduğu mevzuat kitabını satın almaları için kamu kurumlarına gönderebilir.					
9.	Belediye imar müdürü, yapılacak imar değişikliği ile ilgili bilgileri müteahhit olan arkadaşına verebilir.					
10.	Kamu görevlisi olan imam, sala verme, cenaze yıkama, defin işlemleri, mevlit okuma, hatim indirme vb. sonrasında vatandaşın teklif ettiği ücreti kabul edebilir.					
11.	Okullarda, öğrencilerden temizlik, yakıt ya da kırtasiye gideri adı altında para talep edilebilir.					
12.	Hemşire, iyileşerek hastaneden taburcu olan bir vatandaşın, memnuniyetini ifade etmek amacıyla verdiği bir kutu çikolatayı alabilir.					
13.	Belediye Başkanı, kamu kaynağını kullanarak hazırlattığı afişlerle, vatandaşın kandilini tebrik edebilir.					
14.	Öğretmen, velilerin getirdiği gömlek, kravat, giysi, takı, parfüm vb. hediyeleri alabilir.					
15.	Vergi Müfettişi, denetlemek üzere gittiği işyeri sahibinin öğle yemeği teklifini kabul edebilir.					
16.	Belediye Fen İşleri Müdürü, emekli olduktan hemen sonra bir şirket kurarak ya da mevcut bir şirkette çalışmaya başlayarak eski kurumundan ihale alabilir.					
17.	Şehirlerarası karayolu üzerinde denetim yapan Trafik Polisleri, öğle yemeğini yakında bulunan bir dinlenme tesisinin restoranında ücret ödmeden yiyebilir.					
18.	Bir kamu görevlisi, Devlet Memurları Kanunu'nda yasaklanan, ticari ve kazanç getirici bir işte çalışabilmelidir.					
19.	Defterdarlıkta çalışan bir kamu görevlisi, mesai saatleri dışında bir şirketin defterlerini tutabilir.					
20.	Aile Hekimi, mesai saatleri dışında özel bir poliklinikte çalışabilir.					
21.	Bir öğretmen, dersine girmediği öğrencilere, okul dışında ücret karşılığında özel ders verebilir.					
22.	Polis, kendi çocuğunun dönem ödevini karakolun bilgisayarında hazırlayıp yazıcıdan çıktı alabilir.					
23.	İlçe dışında lisansüstü eğitim yapan Kaymakam, derslere makam aracılığıyla gidebilir.					
24.	Ülkemizde çıkar çatışmalarının önlenmesine yönelik yasal ve idari düzenlemeler yeterli düzeydedir.					
25.	Kurumlardaki etik komisyonları, kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıkları çıkar çatışmalarının çözümünde etkin değildir.					
26.	Çıkar çatışması ile karşılaştığı halde, bunu yetkili makamlara bildirmeyenlere cezai yaptırım uygulanmalıdır.					
27.	Kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunması, haksız mal edinmeyi önlemektedir.					
28.	Kurum yöneticileri, personelinin geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemelidir.					
29.	Kamu görevlilerine imzalatılan etik sözleşmesi, kamu görevlilerinin etik ilke ve standartlara uygun davranmasını sağlamada etkili bir araçtır.					
30.	Kamu görevlileri, kamu çıkarı ile özel çıkarları çatıştığında, özel çıkarlarını tercih edebilir.					
31.	Çıkar çatışmalarının önlenmesinde, maaşların iyileştirilmesi etkili olabilir.					
32.	Kamu görevlilerine, karşılaşılabilecekleri çıkar çatışması durumlarında nasıl davranmaları gerektiğine yönelik örnek olaylar da içeren etik eğitimi verilmelidir.					

ÖZGEÇMİŞ

Sefa USTA, 1981 yılında Konya'nın Beyşehir ilçesinde doğdu. 2003 yılında İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde lisans, 2006 yılında Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans öğrenimini tamamladı. 2007 yılında Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora öğrenimine başladı. Selçuk Üniversitesi, Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümünde 2005 yılında Araştırma Görevlisi olarak başladığı görevine, 2007 yılında 2547 sayılı kanunun 35. Maddesine istinaden doktora eğitimi yapmak amacıyla görevlendirildiği Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde devam etmektedir.