



Yolsuzlukla Mücadele

TBMM Raporu "Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri"

BİR OLGU OLARAK YOLSUZLUK:
NEDENLER, ETKİLER VE
ÇÖZÜM ÖNERİLERİ*

Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Bu kitap, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 07.01.2003 tarihli 18 inci Birleşiminde 755 no'lu kararıyla Anayasanın 98 inci ve İçtüzüğü'nün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu**'nun 19.06.2003 tarihli Raporunun I. Kısmı ve Raporun yazımından sonraki gelişmelerin yer aldığı "Güncelleme" bölümünden oluşmaktadır.

Rapordaki Karikatürler, Devlet Denetim Elemanları Derneği'nce Düzenlenen Karikatür Yarışmasında Derece ve Mansiyon Alan Karikatürleri İçeren "*Çizgilerle Rüşvet Yolsuzluk ve Suistimal*" İsimli Kitaptan Alınmıştır. (Denetde Yayınları, Ankara, Aralık 1987) Karikatürlerin sahipleri Musa Kayra, M.Serhan Gazioğlu, Mustafa Yıldız, Ahmet Önel, Serdar Yılğören, Endercan Erbaş, Cumhur Gazioğlu, Enver Malkoç, Abdulkadir Uslu'dur.

ISBN 9944-927-17-1

Aralık 2006 2. Basım

TEPAV, TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Yerleşkesi

Söğütözü Cad. No:43 Söğütözü/ANKARA

Telefon 0312 292 55 00

www.tepav.org.tr

tepav@tepav.org.tr

Matsa Basımevi

0312 395 20 54

Ankara

Sunum

TEPAV yolsuzlukla m¼cadele konusundaki çalışmalarını EPRI Yönetişim Etütleri Programı altında sürdürmektedir.

Çalışmaların amacı tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de uzun yıllardır kamu yönetimi ve ekonomik sistem üzerinde ağır bir yük oluşturan, toplumun her kesimini sosyal ve ekonomik olarak olumsuz yönde etkileyen ve kamu yönetimi disiplininin geleneksel temalarından birini oluşturan “yolsuzluk” konusuna ve politika tartışmalarına, gerek kurumsal gerekse de siyasal sorumluluk mekanizmaları açısından bilgi ve platform sağlamaktır. TEPAV bu çerçevede yolsuzlukla mücadelenin farklı boyutlarını inceleyen toplantılar, araştırmalarla birlikte konuyla ilgili karar alıcılar, uygulayıcılar ve araştırmacılara yararlı olacağı düşün¼len alışmaları “Yolsuzlukla Mücadele Kitapları” serisi altında yayınlamaktadır.

Bu kitap, **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu’nun** 19.06.2003 tarihli Raporunun I. Kısmı ve Raporun yazımından sonraki gelişmelerin yer aldığı “Güncelleme” bölümünden oluşmaktadır.

Güven Sak
Direktör
Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

BİR OLGU OLARAK YOLSUZLUK:

NEDENLER, ETKİLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ*

RAPORUN YAZIMINDA GÖREV ALAN UZMANLAR

R. Bülent TARHAN

Başbakanlık Başmüfettişi

Yrd. Doç. Dr. Ömer Faruk GENÇKAYA

Bilkent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Öğretim Üyesi

Ergin ERGÜL

Hâkim, Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve

Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı

Kemal ÖZSEMERÇİ

Sayıştay Başdenetçisi

Hakan ÖZBARAN

Sayıştay Denetçisi

* Bu kitap, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun 07.01.2003 tarihli 18 inci Birleşiminde 755 no'lu kararıyla Anayasanın 98 inci ve İçtüzüğü'nün 104 ve 105 inci maddeleri uyarınca kurulan **Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun (10/9) 19.06.2003 tarihli Raporunun I. Kısmı** ve Raporun yazımından sonraki gelişmelerin yer aldığı “Güncelleme” bölümünden oluşmaktadır. Komisyon raporunun tüm kısımlarına ve diğer ilgili belgelere aşağıdaki adresten erişebilirsiniz:

http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm

İÇİNDEKİLER

BİR OLGU OLARAK YOLSUZLUK: NEDENLER, ETKİLER ve ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

GİRİŞ	19
BİRİNCİ BÖLÜM	
GENEL ANLAMDA YOLSUZLUK VE YOLSUZLUK TÜRLERİ	23
1.1 YOLSUZLUK TANIMI VE TEMEL UNSURLARI	23
1.1.1 Yolsuzluğun Tanımı	23
1.1.2 Yolsuzluğun Temel Unsurları	24
1.1.2.1 Yetki Unsuru	24
1.1.2.2 Yetki Veren Kurallar	25
1.1.2.3 Kuralların Kişi veya Gruplar Tarafından İhlal Edilmesi	25
1.1.2.4 Çıkar Unsuru	25
1.2 YOLSUZLUK TÜRLERİ	25
1.2.1. Doğrudan Cezai Yaptırıma Bağlanan Yolsuzluk Türleri	27
1.2.1.1 Rüşvet	27
1.2.1.2 Zimmet	28
1.2.1.3 İrtikap	28
1.2.1.4 Kara Paranın Aklanması	28
1.2.1.5 Dolandırıcılık	28
1.2.1.6 Emniyeti Suistimal	29
1.2.1.7 İçerden Öğrenenlerin Ticareti (INSIDER TRADING)	29
1.2.2. Dolaylı Olarak Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Türleri	29
1.2.2.1 Rant Kollama	29
1.2.2.2 Lobicilik	30
1.2.2.3 Oy Ticareti	30
1.2.2.4 Kayırmacılık	30
1.2.2.5 Diğer	31
İKİNCİ BÖLÜM	
YOLSUZLUĞUN TARİHÇESİ	33
2.1 YOLSUZLUĞUN DÜNYA TARİHİ	33
2.2. TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN TARİHİ	34
2.2.1. Osmanlı Devletinin Günümüze Olan Etkisi	34
2.2.2. Cumhuriyet Dönemi	38

2.2.2.1 Genel Olarak	38
2.2.2.2 Yolsuzlukla Mücadelede TBMM Denetim Yolları: Araştırma ve Soruşturma Komisyonları, 1923–2002	42
2.2.2.3 Yüce Divana Sevk Edilen Bakanlar	45
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ETKİLERİ	49
3.1. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ	50
3.1.1. Yönetmel Nedenler	50
3.1.1.1 Bürokratik Nedenler	50
3.1.1.2 İdari Usulün Eksikliği	52
3.1.1.3 Kamusal İstihdam Sorunları	53
3.1.1.4 Saydamlıkla İlgili Sorunlar	54
3.1.1.5 Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği	55
3.1.1.6 Kamusal Denetimin Yetersizliği	57
3.1.1.7 Adli Sistemden Kaynaklanan Nedenler	60
3.1.1.7.1 Adli Sistem ve İşleyişinden Kaynaklanan Sorunlar	60
3.1.1.7.1.1 Genel Olarak	61
3.1.1.7.1.2 Hukuk Devleti Anlayışının Tam Olarak Gerçekleştirilememesinden Kaynaklanan Sorunlar	61
3.1.1.7.1.3 Mevzuat ve Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar	61
3.1.1.7.1.3.1 Cezaların Yetersizliği ve İnfaz Sistemi	61
3.1.1.7.1.3.2 Hazırlık Soruşturması	61
3.1.1.7.1.3.3 Duruşma Hazırlığı ve Duruşma	62
3.1.1.7.1.3.4 Gereksiz Yere Bilirkişiyeye Gidilmesi	62
3.1.1.7.1.3.5 Memurların Yargılanması	62
3.1.1.7.1.4. Fiziki Nedenler ve Kadro Sorunları	62
3.1.1.7.1.4.1 Hâkim ve Savcı Sayısının Yetersizliği	62
3.1.1.7.1.4.2 Mahkemelerin ve Yargıtayın İş Yüğü	63
3.1.1.7.1.4.3 Yardımcı Personelin Yetersizliği	63
3.1.1.7.1.4.4 Kolluk Bakımından	63
3.1.1.7.1.4.5 Adliye Binalarının ve Yargıda Kullanılan Araçların Yetersizliği ...	64
3.1.2. Ekonomik Nedenler	64
3.1.2.1 Enflasyon Artışı	64
3.1.2.2 Devletin Ekonomideki Ağırlığı	64
3.1.2.3 Kayıt dışı Ekonomi	68

3.1.2.4 Gelir Dağılımındaki Adaletsizlik	69
3.1.2.5 Medya-Ticaret İlişkisi	69
3.1.2.6 Siyasetin Finansmanı	70
3.1.3. Sosyal Nedenler	71
3.1.3.1 Eğitimin Yetersizliği	71
3.1.3.2 Yurttaşlık Bilincinin Yerleşmemiş Olması	71
3.1.3.3 Sivil Toplum Örgütlenmesinin Yetersizliği	71
3.1.3.4 Olumsuz Toplumsal Algılamalar	72
3.2 YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ	72
3.2.1. Kamu Yönetiminin Bozulması	73
3.2.2. Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi	73
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI PERSPEKTİF	75
4.1. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER VE BELGELER	76
4.1.1. Uluslararası Sözleşmeler	76
4.1.1.1 Yolsuzluğa Karşı Amerikan Ülkeleri Sözleşmesi / Amerikan Devletleri Örgütü	76
4.1.1.2 Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi / İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı – OECD / (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)..	76
4.1.1.3. Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi / Avrupa Konseyi - (Civil Law Convention On Corruption / Council Of Europe)	76
4.1.1.4. Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi / Avrupa Konseyi – (Criminal Law Convention On Corruption / Council Of Europe)	76
4.1.1.5. Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi / Birleşmiş Milletler	77
4.1.1.6. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (Taslak) / Birleşmiş Milletler – (United Nations Convention Against Corruption (Draft) / United Nations)	77
4.1.2. Uluslararası Diğer Belgeler	77
4.1.2.1. Yolsuzlukla Mücadelede Rehber İlkeler / Avrupa Konseyi – (Guiding Principles For Fight Against Corruption / Council Of Europe)	77
4.1.2.2- Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke / Avrupa Birliği – (Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in the Candidate Countries / European Union)	78
4.1.2.3. Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları / Avrupa Konseyi – (Codes of Conduct for Public Officials / Council of Europe)	78
4.1.2.4. Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzlukla Mücadele İçin Ortak Kurallar / Avrupa Konseyi – (Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns / Council of Europe)	78

4.1.2.5. Avrupa’da Yolsuzlukla Mücadele Kararı / Avrupa Parlamentosu - (Resolution on Combating Corruption in Europe / European Parliament)	78
4.1.2.6. Yolsuzluğa Karşı Eylem Ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları / Birleşmiş Milletler - (Action Against Corruption: International Code of Conduct for Officials / United Nations)	78
4.1.2.7. Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede Birleşmiş Milletler Deklarasyonu / Birleşmiş Milletler (Declaration Action Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions /United Nations).....	78
4.1.2.8. Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi / Birleşmiş Milletler – (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power/ United Nations)	79
4.1.2.9. Yolsuzluğa Karşı Global Program: Eylem Planı / Birleşmiş Milletler – (Global Programme Against Corruption: An Outline for Action / United Nations)	79
4.1.2.10. “Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel” Başlıklı Bildiri / Dünya Bankası – (Corruption: A Major Barrier to Sound and Equitable Development / The World Bank)	79
4.1.2.11. Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu / 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı – (Lima Declaration Against Corruption / 8 th International Anti-Corruption Conference)	79
4.1.2.12. Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Durban Kararları / 9. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı – (Durban Declaration Against Corruption / 9 th International Anti-Corruption Conference)	80
4.1.2.13. Yolsuzlukla Mücadele ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Tesis Etmeye İlişkin Rehber İlkeler / Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu - (Guiding Principles for Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials / Fighting Corruption Global Forum)	80
4.1.2.14. Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarına Tavsiyeler - Montevideo Deklarasyonu / Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı – (Recommendations to SAIs for Fighting Against Fraud and Corruption / International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI)	80
4.1.2.15. Arusha Deklarasyonu / Gümrük Kapılarında Dürüstlük İle İlgili İşbirliği Konseyi – (Arusha Declaration / Customs Co-operation Council Concerning Integrity in Customs)	81
4.1.2.16. İyi Yönetim İçin Davranış Kuralları / Avrupa Ombudsman Enstitüsü – (Code of Good Administrative Behaviour / European Ombudsman)	81
4.1.2.17. Şantaj ve Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Davranış Kuralları / Uluslararası Ticaret Odası – (Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery / International Chamber of Commerce)	81
4.1.2.18. Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Mesleki Ahlak Kuralları / Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı – (Code of Ethics for Auditors in the Public Sector / International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI)	81
4.1.2.19. Yolsuzlukla İlgili Tavsiyeler / Uluslararası Hakimler Birliği Merkez Konseyi (Recommendations on Corruption / The Central Council of the International Association of Judges - IAJ)	81

4.1.2.20. Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü / Imf - Uluslararası Para Fonu – (Code of Good Practices on Fiscal Transparency / International Monetary Fund)	81
4.1.2.21. Parlamentoların Ve Yüksek Denetim Kurumlarının Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolleriyle İlgili Tavsiye Kararı / Parlamentolararası Birlik (Recommendation on the Role of Parliament and Supreme Audit Institutions in Combating Corruption / Inter- Parliamentary Union)	82
4.1.2.22. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Devlet İhalelerine İlişkin Bağlayıcı Olmayan İlkeler	82
4.1.2.23. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Agit)'ın Çeşitli Belge ve Kararları	82
4.1.2.24. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Medyanın Bağımsızlığı ve Yolsuzluklarla Mücadele Konusunda Taskent Deklarasyonu) ..	82
4.2. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE YÖNELİK ULUSLARARASI ÖRGÜTLER	82
4.2.1. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office – Olaf)	82
4.2.2. Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu (Group Of States Against Corruption – Greco)	84
4.2.3. Malî Eylem Görev Grubu - (Financial Action Task Force – Fatf)	84
4.2.4. Birleşmiş Milletler Uluslararası Suç Önleme Merkezi – (United Nations Centre For International Crime Prevention – Cıcp)	86
4.2.5. Uluslararası Saydamlık Örgütü – (Transparency International)	86
4.3. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE YÖNELİK ÜLKE ÖRNEKLERİ	88
4.3.1. Hong Kong	88
4.3.2. Danimarka	89
4.3.3. Fransa	90
4.3.4. Almanya	91
BEŞİNCİ BÖLÜM	
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE ALANINDA TÜRKİYE DENEYİMİ	93
5.1. ULUSAL MEVZUAT	93
5.1.1. Türk Ceza Kanunu	94
5.1.2. Muhbir İkramiyesine Dair Hükümler	94
5.1.3. Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun	94
5.1.4. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu	95
5.1.5. Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	95
5.2. EYLEM PLANLARI	95
5.2.1. Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı	95
5.2.2. Türkiye Cumhuriyeti 58 nci Hükümet Acil Eylem Planı	97

5.3. YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONUSUNDA TBMM'YE SUNULMUŞ KANUN TASARI VE TEKLİFLERİ, 1923–2003	99
5.4. ULUSLARARASI TAAHHÜTLERİMİZ	104
5.5. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ÇALIŞMALARI	104
5.5.1. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği	104
5.5.2. Devlet Denetim Elemanları Derneği (Denetde)	104
5.5.3. Türkiye Etik Değerler Merkezi (Tedmer)	105
5.5.4. Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (Vavek)	105
5.5.5. Diğer Kuruluşlar	105
5.6. ULUSLARARASI KURULUŞLAR NEZDİNDEKİ ÇALIŞMALARIMIZ	106
5.7. TÜRKİYE'DE YAPILAN YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA İLGİLİ ALGILAMA ARAŞTIRMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	107
5.7.1. Rüşvet: Nedenler, Nedenler Arası İlişkiler, Nedenlerin Ağırlıkları ve Mücadele Yolları Araştırması	107
5.7.2. İstanbul Barosu Çevresi Adli Yargıda Yolsuzluk Araştırması	109
5.7.3. İş Çevresi ve İşletme Performansı Araştırması	111
5.7.4. Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler – Tesev	113
5.7.5. Kamu Reformu Araştırması	117
5.7.6. Araştırma Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi	120
5.8. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER	121
ALTINCI BÖLÜM	
YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNLEMLERİ VE YÖNTEMLERİ	125
6.1. YOLSUZLUĞU OLUŞTURAN KOŞULLARIN ORTADAN KALDIRILMASI	125
6.1.1. Hukukun Üstünlüğü ve Hukuka Bağlılık Anlayışının Yerleştirilmesi	125
6.1.2. Yolsuzluk Riski İçeren Alanlara İlişkin İdari ve Yasal Düzenlemelerin Gözden Geçirilmesi	126
6.1.3. Kamu Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması	126
6.1.4. Hesap Verme Sorumluluğunun Yerleştirilmesi	128
6.1.5. Yurttaşın Devlete Olan Güveninin Artırılması	129
6.1.6. İnsan Odaklı Mücadele Yöntemleri	130
6.1.7. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması	130
6.1.8. Kamu Görevlileri İçin Mesleki Etik Kuralları Belirlenmesi	130
6.1.9- Sivil Toplum Örgütlerinin Etkinliğinin Artırılması	131
6.2- YOLSUZLUKLARIN ORTAYA ÇIKARILMASI	132

6.2.1- Yolsuzlukla Mücadele İçin Etkin Kurumsal Yapıların Oluşturulması	132
6.2.2- Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması	133
6.2.3- Vatandaşların Yolsuzluklara Karşı Duyarlılığının Artırılması	135
6.3 SUÇLULARIN CEZALANDIRILMASI ZARARLARIN TAZMİNİ	137
6.3.1. Suçluların Cezalandırılması, Zararların Tazmini ve Suç Gelirlerinin Müsaderesine İlişkin Önlemler	137
6.3.1.1. Adalet Hizmetlerinde Etkinlik ve Çabukluğun Gerçekleştirilmesi	137
6.3.1.2. Yolsuzlukla Mücadele ve Kara Para Aklamaya Karşı Suç Politikası Oluşturulması	137
6.3.1.2.1. Kara Para Aklama Suçunun Kapsamının Genişletilmesi	137
6.3.1.2.2. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun (Masak) Yeniden Yapılandırılması	138
6.3.1.3. Adli Makamların Uzmanlaştırılması	140
6.3.1.4. Suç Gelirlerinin Zapt ve Müsaderesi	141
6.3.1.5. İlgili Mevzuatta Yapılması Gereken Düzenlemeler	142
6.3.1.5.1. Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Hakkında 4422 Sayılı Kanun	142
6.3.1.5.2. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında 4483 Sayılı Kanun'un Yürürlükten Kaldırılması	142
6.3.1.5.3. Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanun	142
6.3.1.5.4. Bankalar Kanunu'nda Yapılması Gereken Değişiklikler Kanunu	143
6.3.1.5.5. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele İkramiye İtasına Dair Kanun	144
6.3.1.5.6. 1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtinasına dair kanun.....	144

YEDİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER	147
7.1. SONUÇ	147
7.2. ÖNERİLER	150
7.2.1.YASAMA	150
7.2.1.1. Anayasanın “yasama dokunulmazlığı” başlıklı 83 üncü maddesi'nin sınırlandırılmasına dair	150
7.2.1.2. Başbakan ve bakanların cezai sorumluluğu'nun yargı süreçleri sonunda belirlenmesine dair.	150
7.2.1.3. Geçici alt komisyonlar oluşturma yetkisi verilmesine dair	150
7.2.1.4. Ombudsman Kurumunun Türkiye'de de kurulması için öncelikle gerekli Anayasa değişiklikleri yapılmasına dair	151
7.2.1.5. Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda ve diğer kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmasına dair	151
7.2.1.6. Anayasanın 129 ncü maddesinin son fıkrasının yürürlükten kaldırılmasına dair	151
7.2.1.7. Kanun tasarısı ve tekliflerinin öncelikle görüşülmesine dair	151

7.2.1.8. Uluslararası sözleşmelerin, meclisin takdirine sunulmasına dair	151
7.2.1.9. Yasaların toplumsal, siyasal ve ekonomik etkisinin belirtilmesine dair	151
7.2.1.10. “Ticari sır” kavramının kaldırılmasına dair	151
7.2.1.11. Seçim harcamalarının Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun’da yapılmasına dair	151
7.2.1.12. Siyasi Partiler Kanunu’nda düzenlenmeye dair	151
7.2.1.13. Anayasa Değişikliğine dair	152
7.2.2. YÜRÜTME	152
7.2.2.1. Bakanlar Kurulu tasarısı halinde yeniden gündeme getirilmesine dair	152
7.2.2.2. Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapılmasına dair Kanun taslağı ile Kamu Denetimi Temel Kanunu taslağının Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmesine dair	152
7.2.2.3. Yolsuzlukla Mücadele Kanunu tasarısı hazırlanmasına dair	152
7.2.2.4. “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu”nda “ yolsuzluk eylemleri ” başlığı altında yer verilmesine dair	152
7.2.2.5. Kanun taslaklarının Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmesine dair	152
7.2.2.6. Kanun taslaklarının Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmesine dair.....	153
7.2.2.7. Kamu kuruluşlarından üyelerin katılımıyla oluşturulacak bir komisyon kurulmasına dair	153
7.2.2.8. Yasa tasarıları hazırlanmasının hükümetin öncelikleri arasına alınmasına dair	153
7.2.2.9. Üyelik işlemlerine ilişkin hazırlıkların Bakanlar Kurulu gündemine alınmasına dair	153
7.2.2.10. Atölye çalışmaları düzenlenmesine dair	153
7.2.2.11. E-devlet olanaklarından yararlanılmasına öncelik verilmesine dair	153
7.2.2.12. Yeni kanun hazırlanması ve eskilerin günün koşullarına uygun olarak gözden geçirilmesine dair	154
7.2.2.13. Gümrük Müsteşarlığı tarafından yapılacak eylem planına dair	155
7.2.2.14. Yolsuzlukla Mücadele için yönerge çıkarılmasına dair	155
7.2.2.15. Çalışmaların hızlandırılmasına dair	155
7.2.2.16. Genel mevzuat formlarının saydamlığa katkısına dair	155
7.2.2.17. Takdir yetkisinin sınırlandırılmasına dair	155
7.2.2.18. İnceleme ve araştırma kuruluşlarının tetkik olanaklarının belirlenmesine dair	156
7.2.2.19. Kara paranın aklanmasının önlenmesine dair	156
7.2.2.20. Banka müfettişlerinin görevlerini sağlıklı bir biçimde yapabilmelerine dair	156
7.2.2.21. Ombudsmanların kurulmasına dair	156
7.2.2.22. Yolsuzlukların önlenmesi için çözüme kavuşturulması gereken temel sorunlara dair	156
7.2.2.23. İhalelerin izlenmesine dair	157
7.2.2.24. İhale süreci başlatma yöntemine dair	157
7.2.2.25. Proje grupları kurulmasına dair	157
7.2.2.26. İlkelerle yaptırımların belirlenmesine dair	157
7.2.2.27. vakıf faaliyetlerine dair	157
7.2.2.28. Ticari ve mesleki etik değerlere dair	157
7.2.2.29. Medya ticaret ilişkilerine dair	157
7.2.2.30. Yasa taslağı hazırlanmasına dair	157

7.2.2.31. Ekonomik süreçlerde serbestleştirmeye dair	158
7.2.2.32. Orta öğretime dair	158
7.2.2.33. Polis Akademilerinin müfredatına dair	158
7.2.2.34. Yolsuzluklara karşı duyarlılığın artırılmasına dair	158
7.2.2.35. Memur ve diğer kamu görevlilerinin yolsuzlukla mücadele konusunda hizmet içi eğitimlerine dair	158
7.2.3. YARGI	158
7.2.3.1. “Hukuk devleti”ve “hukukun üstünlüğü”nün yerleştirilmesine dair	158
7.2.3.2. Adalet hizmetlerinde etkinlik ve çabukluğun gerçekleştirilmesine dair	158
7.2.3.3. Adli kolluk kurulmasına dair	158
7.2.3.4. Yargıçların ve savcılarının eğitimine dair	158
7.2.3.5. Savcılık ve mahkemeler oluşturulmasına dair	158
7.2.3.6. Yargının yolsuzluklarla mücadelesine etkinlik ve ivme kazandıracak aşağıdaki yasal	158
7.2.3.7. Yargıtay’ın örgütlü suçlara bakmasına dair	158
SEKİZİNCİ BÖLÜM	
GÜNCELLEME	161
YARARLANILAN VE ATIFTA BULUNULAN KAYNAKLAR	163

KOMİSYON ÜYELERİ

Başkan

Azmi Ateş, AK Parti İstanbul Milletvekili

Başkanvekili

Hamza Albayrak, AK Parti Amasya Milletvekili

Katip

Fahrettin Poyraz, AK Parti Bilecik Milletvekili

Sözcü

Nimet Çubukçu, AK Parti İstanbul Milletvekili

Üyeler

Ali Küçükaydın, AK Parti Adana Milletvekili

Yüksel Çorbacıoğlu, CHP Artvin Milletvekili

Atilla Koç, AK Parti Aydın Milletvekili

Ahmet Güryüz Ketenci, CHP İstanbul Milletvekili

Halide İncekara, AK Parti İstanbul Milletvekili

Kemal Kılıçdaroğlu, CHP İstanbul Milletvekili

Fazıl Karaman, AK Parti İzmir Milletvekili

Mahmut Yıldız, CHP Şanlıurfa Milletvekili

GİRİŞ

Kalkınma, büyüme ve refahın tüm toplum katmanlarına adil bir biçimde dağıtılması birçok ülkenin temel sorunları arasında yer almaktadır. Bazı ülkeler doğal kaynaklar yönünden zengin olmalarına karşılık yeterli büyüme sağlayamamaktadır ve kişi başına gelirleri son derece düşüktür. Öte yandan, kalkınmanın insani boyutunda yeterli düzeyde eğitilmiş insan gücü bulunan bazı ülkelerde de ekonomik istikrarsızlık gözlenmektedir.

“*Temel çevresel, toplumsal ve ekonomik hizmetlerin, bu hizmetlerin dayandığı ekolojik ve toplumsal sistemlerin varlığını tehdit etmeksizin herkese sunulduğu*” sürdürülebilir kalkınma tanımı dikkate alındığında;¹ evrensel kriterler olarak düşünülen kişi başına gelirin yükseltilmesi, daha uzun yaşam beklentisi veya bebek ölüm oranının azaltılması ülkeden ülkeye değişmektedir.

Ülkelerin tarihsel ve kültürel değerleriyle yukarıda sayılan evrensel kriterler arasındaki açık farklılıklar dünyanın her yerinde mevcuttur. Bununla birlikte, değişik ülkelerdeki farklı uygulamaları açıklayan ve evrensel bir niteliğe sahip temel bir insani unsur bulunmaktadır: *kişisel çıkar*.² Bu çıkar tanımı kişinin kendi ailesi ya da arkadaş gruplarının refah ve saadetini de içerebilir. Düşünürlerin “hırs” ve “tamah,” ekonomistlerin ise, “yararın en çoklaştırılması” biçiminde tanımladıkları kişisel çıkar üretim sürecinde denetlenememesi, yaygın yolsuzluğun ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

Kişisel çıkar, iyi yönetildiği takdirde üretici etkinliklere yönlendirilerek, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayabilir. Kötü yönetilen kişisel çıkar ise, toplumsal refah konusunda yıkıcı bir etki yaparak kaynakların israf edilmesine yol açar. İnsanların kaynakları hem üretim hem de kişisel yarar sağlamak amacıyla kullanmaları durumunda ekonomik etkinliğin olumlu yararları bölünerek ekonomik anlamda “rant arama” olarak tanımlanan süreç başlar.

Globalleşme eğilimiyle dünya ekonomisinin bütünleşmesinin etkileri ülkeleri ekonomik yaşamın liberalleştirilmesine yönlendirmektedir. Bu sürecin önemli bir tamamlayıcısı olan ilke ekonomi yönetimlerinin saydam ve hesap verebilir bir biçimde yeniden yapılandırılmasıdır.

Sovyetler Birliği’nin dağılması ve Soğuk Savaş döneminin sona ermesiyle birlikte, uluslararası para hareketlerinin dayandığı ilkeler değişmiştir.³ Önceki dönemde iyi yönetim ilkelerine uymayan siyasi rejimlerin iş başında olduğu, genellikle, iki taraflı anlaşmalara dayanan yatırım ortamında kredi verenler neredeyse koşulsuz yatırım yaptıkları ülkelerin siyasi düzenlerini olumlu anlamda değiştirmek niyetinde de olmamışlardır. Günümüzde, yüksek rekabet ortamında yatırımların beklenen geri dönüşümleri sağlaması önem kazanmıştır. İstikrarlı makro-ekonomik politikalar, sağlıklı düzenleyici yapılar, daha saydam ve hesap verebilen kamu kurumları ve mülkiyet ve yatırımcı haklarının korunması “doğrudan yabancı sermaye yatırımları” ve “uluslararası mali piyasalara” anlamlı düzeyde ulaşmak için temel ön koşullar haline gelmiştir.

Merkezi ve planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçen ülkelerde düzenleyici mekanizmaların bulunmayışı “rant arama,” “yolsuzluk” ve “büyük çaplı soygunlar”a neden olmaktadır. Bunların yanı sıra, düzenli, açık, adil ve rekabetçi seçimlerle iş başına gelen yöneticilerin bulunduğu demokratik ülkelerde etkin bir sivil toplumun geliştirilmesi, hükümetin hesap vermesi ve yönetimin olabildiğince saydamlığa sahip olması önem kazanmaktadır.

¹ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, *Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu TEMA III*, İstanbul: IULA-EMME, 2002, s. 11-2.

² Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government, Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, s. 2.

³ Vito Tanzi, “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” George T. Abed ve Sanjeev Gupta, derl., *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002, s. 2-4.

Yolsuzluk ve “iyi yönetim” konularının giderek önem kazanmasının başka nedenleri de bulunmaktadır. Her şeyden önce, ticari ve düzenleyici örgütler yanında uluslararası mali kurumlar da saydam siyasa oluşturulması ve uygulanması konularında uluslararası standartlar geliştirmektedirler. Bu bağlamda, başta Uluslararası Para Fonu (IMF) olmak üzere, Dünya Bankası ve Uluslararası İskan Bankası gibi kuruluşlar mali ve bankacılık alanlarında standartlar ve ilkeler oluşturmaktadırlar..

Hükümet dışı örgütler (NGO) ve medya dahil öteki sivil toplum örgütleri de daha saydam ve hesap verebilen ekonomi yönetimlerinin oluşturulması konularına ilgi göstermektedirler. Gelişen teknoloji ve Internet aracılığıyla, hükümetlerin ekonomik başarıları yanında başarısızlıkları da hızlı bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulabilmektedir. Bu tür haberler arasında yolsuzluk ve görevi suistimal olaylarının yaygınlığı, global kamuoyunun iyi yönetime ilgisini artırmıştır. Hükümet dışı örgütler, kendi hükümetlerinin daha etkin ve verimli çalışması için izleme görevi yapmak yanında, Uluslararası Saydamlık örgütü gibi kuruluşlar yolsuzlukla doğrudan mücadele etmektedirler. Ayrıca, ülkelerin saydamlık, hesap verme ve iyi yönetim göstergeleri itibarıyla siyasi ve ekonomik risk değerlendirmesi yapan örgütler de bulunmaktadır.

Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar ve ulus üstü siyasi yapılar yolsuzlukla mücadele konusunda sözleşme ve ilkeler geliştirerek yolsuzluk konusunda uluslararası kamuoyu yaratılması, yolsuzluğun azaltılması ve iyi yönetimin yaygınlaştırılmasına çalışmaktadırlar.

Türkiye’de yapılan saha araştırmaların sonuçlarına göre, yolsuzluğun toplumsal, siyasi ve ekonomik yapılar üzerindeki olumsuz etkileri artmaktadır. Son yıllarda yaşanan kronik ekonomik krizlerin temel nedenleri arasında kamu yönetimindeki yolsuzluk olgularının etkisi yadsınamaz. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan erken genel seçim sonuçları, vatandaşların siyasi reform ve yolsuzlukla mücadelede etkin mücadele isteminin bir yansıması olarak ta yorumlanmaktadır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün yayınladığı 2002 yolsuzluk algılaması endeksinde Türkiye 102 ülke arasında 64 üncü sırada yer almaktadır. Başta TESEV, TÜSİAD ve TOBB olmak üzere hükümet dışı birçok kuruluş (siyasal partiler ve diğer sivil toplum kuruluşları) tarafından yapılan saha çalışmaları yolsuzluğun yaygınlığını kanıtlamaktadır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da belirtildiği gibi kamu yönetiminde insan kaynaklarını, idari ilke ve işleyişi kapsayan bütünleştirilmiş, köktenci ve sürekli bir reform gereklidir. Bu çerçevede, kamu yönetiminde görevlerin dağıtımı, örgütsel yapılar, personel sistemi, kaynaklar ve bunların kullanımı ile kamu ile ilişkiler sistemindeki eksiklikleri giderecek çalışmalar, 12 Ocak 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararında 57’nci Hükümetin öncelikleri arasında ilan edilmiştir.

Çeşitli kamu kuruluşlarından temsilcilerin katılımıyla oluşturulan “Kamu Yönetiminde Saydamlığın Artırılması ve İyi Yönetiminin Güçlendirilmesi” Yürütme Komitesi, bu konuda bir Eylem Planı hazırlamıştır. Eylem Planı kamu yönetiminde etkililik ve verimlilik yoksunluğu yanında, saydamlığın bulunmayışını yolsuzluğun başlıca nedenleri olarak benimsemiştir. Eylem Planı, yolsuzluğun azaltılmasıyla ilgili olarak risk azaltıcı, disiplin artırıcı, denetim sağlayan, bürokrasiyi azaltan ve güven artırıcı stratejik hedefler belirlemiştir. Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere bir dizi işleyimsel amaç da belirlenmiştir.

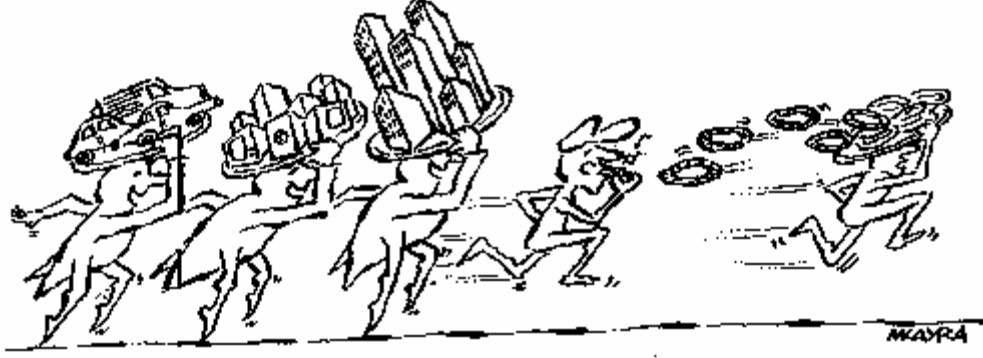
Ocak 2003’te 58’nci Hükümetin ilan ettiği Eylem Planı’nda da yolsuzlukla ilgili bir bölüm yer almıştır. Öncelikler arasında, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla İlgili Ceza ve Medeni Kanun Sözleşmesi’nin onaylanması, ceza kanunundaki yolsuzlukla ilgili yaptırımların artırılması, siyasi partilerin finansmanında saydamlığın güçlendirilmesi, “sır” kavramıyla ilgili hükümleri gözden geçirilerek bilgiye ulaşmanın güçlendirilmesi ile Hükümet, kamu yönetimi ve sivil toplum arasındaki diyalogun artırılması sayılmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nde oluşturulan bir çalışma grubu teknik işbirliği konusunda öncelikli üç alan belirlemiştir: *Kamu hizmetlerine ilişkin hükümlerin açıklık, katılım ve kalite ilkelerine göre geliştirilmesi ve yolsuzlukla mücadelede uzman birimlerin güçlendirilmesi ve bunun sürekli eğitimle desteklenmesi ve kamu bilincinin güçlendirilmesi.*

Nisan 2003'te kurulan 59 uncu Cumhuriyet Hükümeti de, programında yolsuzlukla mücadeleye özel bir önem ve değer verdiği gibi, uygulamalarıyla 57 nci ve 58 inci hükümetler döneminde hazırlanan eylem planlarının takipçisi olacağını göstermiştir.

Bu bağlamda; Türkiye'de yolsuzlukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi ve yaşama geçirilmesi için bir çok ön koşulun var olduğunu söylemek olanaklıdır. Son yıllarda, konuyla ilgili olarak beliren kararlı siyasi irade ve liderlik yanında, gerek yasal düzenlemeler gerekse, yolsuzluğun önlenmesi konusunda kamu yönetimince geliştirilen program ve kuruluşlar önem taşımaktadır. Bu konudaki kararlılığın ve etkinliğin sürdürülmesinde kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve sivil toplumun sürece etkin bir biçimde katılımı da dikkat çekicidir. Ayrıca, özellikle kamu yönetiminde öngörülen reform girişimlerinin de sürece olumlu katkıda bulunacağı açıktır.

Bununla birlikte, 2002 Eylem Planı'nda öngörülen eşgüdüm ve yürütme mekanizmalarının yaşama geçirilememesi alınacak önlemleri geciktirmiştir. Konunun kapsamı ve boyutları düşünüldüğünde, alınacak önlem ve girişilecek eylemlerin eşgüdümünün büyük önem taşıdığı görülecektir. Türkiye'deki mevzuat ve örgüt hiyerarşisi böyle bir yapılanmayı daha da gerekli kılmaktadır.

Yolsuzlukla Mücadele konusunda 57 nci Hükümetin Eylem Planı ile 58 nci Hükümetin Acil Eylem Planının birlikte değerlendirilerek; kamu yönetiminde *saydamlığın güçlendirilmesi, iyi yönetişimin sağlanması ve yolsuzlukla mücadele edilmesi* için, Eylem Planı'nda öngörülen ve öteki yolsuzlukla mücadele önlemlerinin yürütülmesi, eşgüdüm sağlanması ve sonuçların izlenmesi için gerekli mekanizmaların güçlendirilmesi temel amaç olmalıdır. İkinci olarak, kamu yönetiminde yolsuzluk ve devlet kaynaklarının yağmalanmasını önleyici kapasitelerin artırılması ve yolsuzluk riskinin azaltılmasına çalışılmalıdır. Denetim olanaklarının güçlendirilmesi ve kalitesinin artırılması yanında, ceza hukuku sistemimizin soruşturma ve kovuşturma kapasitelerinin Avrupa Birliği ve uluslararası standartlara kavuşturulması öncelik taşınmalıdır. Örgün yanında yaygın eğitim olanaklarını da kullanarak kamuoyunun bilinçlendirilmesi sürecin devamlılığı ve etkililiğinde en hassas araçlar arasındadır. Son olarak, sivil toplum örgütlerinin ve temsilcileri aracılığıyla iş dünyasının yolsuzlukla mücadele sürecine etkin katılımı ile bu kuruluşların izleme ve etkileme kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olunmalıdır.



BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL ANLAMDA YOLSUZLUK VE YOLSUZLUK TÜRLERİ

1.1 YOLSUZLUK TANIMI VE TEMEL UNSURLARI

1.1.1 YOLSUZLUĞUN TANIMI

Yolsuzluğun çok çeşitli bilimsel tanımları yapılmıştır. Yaygın bir tanıma göre, yolsuzluk “kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır.”⁴ Daha kapsamlı yolsuzluk tanımı ise “kamu gücüyle” sınırlı olmayan “herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” içerir.⁵ Kaynakların kullanılmasında tekelci yetkiye sahip olan, görevleriyle ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin bu süreçte kendi çıkarlarını gözetmeleri yolsuzluğa neden olmaktadır. Böylece, yolsuzluğu aşağıdaki formülle açıklayabiliriz:⁶

YOLSUZLUK = TEKELCİ YAPILAR + TEK BAŞINA KARAR ALMA YETKİSİ + HESAP VERMEME

⁴ Dünya Bankası, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ ve Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı, www.usaid.gov/democracy/anticorruption/index.html

⁵ Uluslararası Saydamlık Örgütü, “Background Information to the Corruption Perceptions Index,” www.transparency.org.de/documents/cpi/2000/qanda.html

⁶ Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.

Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü'nün (UNICRI) bir raporuna göre yolsuzluk; *"kamu ve özel kuruluşların karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma"* olarak ifade edilmektedir.

Dünya Bankası tarafından kullanılan en yaygın ve basit yolsuzluk tanımına göre, yolsuzluk *"kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır."* Bu tanımla esas olarak yolsuzluğun özel sektör faaliyetlerinde görülmediği söylenemez. İhale ve işe alma süreçleri başta olmak üzere yolsuzluk özel sektörde de gözlemlenen bir olgudur.

Yolsuzluk olgusunun çok karmaşık unsurlar, süreçler ve ilişkiler içermesi nedeniyle tanımlanmasında da önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle; uluslararası belgelerin bir çoğunda yolsuzluk kavramını tanımlamak yerine, türlerinin ve biçimlerinin belirtilmesiyle yetinilmiştir.

Yolsuzluk tanımı, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden sadece 4 Ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2 nci maddesinde yer almaktadır.

Anılan sözleşmenin amacı açısından yolsuzluk; *"...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi"* anlamına gelmektedir.

Yolsuzluk her ne kadar kamu sektörü ile özdeşleşen bir olgu olsa da yolsuzluğun özel sektör faaliyetlerinde görülmediği söylenemez. İhale ve işe alma süreçleri başta olmak üzere yolsuzluk özel sektörde de gözlemlenen bir olgudur.

Yolsuzluğun tanımı konusunda geline en son aşama, özel sektörü de kapsayacak şekilde şöyle ifade edilmektedir; *"Emanet edilmiş yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı"*.

Nitekim; Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) Viyana'da yürütülmekte olan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin Mart 2003 tarihindeki 5'inci dönem görüşmeleri sırasında yayımlandığı bir bildiriyle, özel sektördeki yolsuzluk olgusuna dikkat çekmiş ve özel sektörde yolsuzluk olgusunun kabul edilmesi gereğine dair aşağıdaki gerekçeleri belirtmiştir:

- a-) Bir çok ülkede özel sektör, kamu sektöründen daha büyüktür,
- b-) Özelleştirme, kaynak yaratma gibi nedenlerle iki sektör arasında ilişkiler mevcuttur,
- c-) Özel sektördeki yolsuzluğu hoş görmek kamuya olan güveni sarsmaktadır,
- d-) OECD nezdinde ve bir çok ülkede özel sektöre karşı da harekete geçme ihtiyacı görülmektedir.

Yolsuzluğun tanımlarını çoğaltmak mümkündür. Hangi biçimde tanımlanırsa tanımlansın yolsuzluk, bir olumsuzluğu ve ahlaki zafiyeti ifade etmekte; genel anlamda toplumsal yozlaşmaya ve bozulmaya işaret etmekte ve kamu sektörü, özel sektör, sivil-asker bürokrasi, siyaset ve medya yani her alanda görülebilmektedir.

1.1.2 YOLSUZLUĞUN TEMEL UNSURLARI

Bir yolsuzluk eylemi ya da ilişkisinde dört esas unsur bulunmaktadır: *Ortak yetkiyle donatılmış kişi ya da kişiler, kişi ya da grubun karar alma gücünü veya ortak yetkilerini düzenleyen mevcut kurallar, kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve kuralların ihlal edilmesi sonucunda kişi ya da gruba çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesi.*⁷

1.1.2.1. YETKİ UNSURU

Yolsuzluk olgusu -zimmet suçu gibi bazı türleri istisna olmak üzere- karşılıklı ilişkiyi içerdiğinden çok taraflıdır. Taraflardan birisi *"yetkili"*dir. Demokratik sistemlerde ortak yetkiyle donatılmış kamu görevlileri dışında, ortak karar alma ve ortak eylem sürecine dahil olan dernekler, şirketler ve öteki

⁷ Mark E. Warren, "Corrupting Democracy," Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos-1 Eylül 2002, s. 11-12.

kuruluşlar da bu kapsamda sayılır. Bir başka deyişle, "yetki" kavramı kamu ve özel sektör ayırımı yapmaksızın kişi veya kişilerin ortak yetki kullanma veya ortak karar alma gücü olarak ifade edilir.

1.1.2.2. YETKİ VEREN KURALLAR

Özellikle siyasi yolsuzluklar incelendiğinde, "kamusal sorunların ne olup olmadığı kadar bu sorunların nasıl çözümlenmesi gerektiğini" düzenleyen kuralların önemli olduğu görülmektedir. Demokrasinin en temel kuralı ortak karar ve eylemlerden etkilenenlerin bu süreçlere katılmasıdır. Bireylere kendilerini etkileyecek kamusal konuları etkilemede eşit olanak tanıyan bu süreç toplumsal yazılı (yasalar ve diğer düzenlemeler) ve sözlü (örf ve adet) çeşitli kurallarla düzenlenmektedir. Bireysel hakları düzenleyen kurallar yanında ortak amaç ve hedeflerden kaynaklanan asli kurallar da bulunmaktadır. Kurallar ne kadar özgül ve daha az tartışmalı olursa yolsuzluğa yol açan görevlerle ilgili uyulması gereken koşulları belirlemek daha kolay olmaktadır.

1.1.2.3. KURALLARIN KİŞİ VEYA GRUPLAR TARAFINDAN İHLAL EDİLMESİ

Bir görevlinin kendisine verilen yetkiyi "yazılı" kurallara aykırı olarak kullanması veya yasaları ihlal etmesi unsuru, en geniş anlamda, kamusal (ortak) yararın ihlali şeklinde anlaşılmaktadır. Karar ve eylemlerden etkilenenlerin bu kararların alınması ve işlemin yapılmasına dahil edilmesi kuralının ihlali yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır.

Bu nedenle, "demokraside meydana gelen yolsuzluğun aslında bir demokrasi yolsuzluğu olduğu ve bunun diğer siyasal sistemlerde olanaksız olduğu" iddia edilmektedir.⁸ Ortak yaşam ve amaçları oluşturan ahlaki değerlerin bireysel tamah ve hırs nedeniyle kirlenmesi şeklinde ortaya çıkan yolsuzluğun demokrasiye verdiği zarar sadece tamah ve hırs değil, bunların ortak karar alma sürecine meşruiyet verecek kişi veya kurumların dışlamasından da kaynaklanmaktadır.

Demokratik siyasal sistemlerde yolsuzluğa yol açan kararlar halk tarafından kabul görmeyeceğinden kamuoyundan gizli tutulur. Bir başka deyişle, yolsuzluk, açıkça bir *riyakarlık* eylemidir. Bazı koşullarda yolsuzluğun gizlilik unsuru gözardı edilebilmektedir. Özellikle, yolsuzluğun toplum geneline yayıldığı ve yolsuzluklara karışanların arkalarında güçlü destekçilerinin bulunduğu durumlarda gizliliğe ihtiyaç duyulmayabilir.⁹

1.1.2.4. ÇIKAR UNSURU

Yolsuzluk kavramı demokratik kuralların kötü bir biçimde uygulanması yanında kendilerini yetkili kılan kurumsal ve toplumsal düzenlemelere karşı başkalarının aleyhine kendilerine çıkar sağlayanlara yöneltilen bir suçlamadır.

Yolsuzluğun oluşması için en az iki ya da daha fazla kişinin çıkarının bulunması gerekir. Bu çıkar, yolsuzluk olaylarında maddi bir nitelik (*rüşvet* veya *zimet*) taşıyabileceği gibi, bazı durumlarda, kayırmacılık (*nepotizm*, *kronizm* veya *patronaj*) gibi doğrudan ekonomik bir anlamı bulunmayan ilişkiler şeklinde karşımıza çıkabilmektedir. Her iki koşulda da yetkili kişi ya da kişiler, yetkilerini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullanmaktadır.

Aynı şekilde; ekonomik ve siyasal nüfuzun kullanılması da bir etkileme aracıdır. Siyasi ya da ekonomik güce sahip kişiler bu güçlerini kullanarak yetkili kişiden ayrıcalıklı bir işlem yapılmasını isteyebilirler. Bu durumda kişi, ileride kendisi için kullanabileceği bir çıkar olanağına sahip olmaktadır.

1.2 YOLSUZLUK TÜRLERİ

Yolsuzluk olgusunun sınıflandırılmasına ilişkin bir görüşe göre, yolsuzluk *karşılık* esasına, taraflar arasındaki menfaat transferine ve dolayısıyla bir trampa ilişkisine dayanır. Bu nedenle de ancak yetkiyi kullanan ve bu yetki kullanımından yararlanan ve/veya yararlananlar varsa yolsuzluktan söz edilebilir. Bu görüş; doğal olarak kendi mantığına uygun biçimde sadece rüşveti yolsuzluk olarak benimsemektedir.

⁸ Donatella della Porta ve Alberto Vanucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York: Walter de Gruyter, 1999.

⁹ Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, Ekim 2002, s. 17.

Ancak, ağırlıklı görüşe göre, zimmet, irtikap, görevi kötüye kullanma, nüfuz suistimali kayırmacılık gibi fiiller de yolsuzluk türleri arasındadır. Ancak bunlardan bir kısmı ceza yasalarında veya ceza hükmü içeren özel yasalarda yaptırıma bağlanan eylemler olarak sayılırken, bir kısmı da herhangi bir suç tanımı içinde yer almamaktadır.

Bu durumda, yolsuzluk türlerini veya eylemlerini iki ana başlık altında incelemek mümkündür.

a-) Doğrudan Ceza Yaptırımına Bağlanmış Yolsuzluk Eylemleri ve

b-) Dolayısıyla Ceza Yaptırımına Bağlanan veya Suç Sayılmayan Yolsuzluk Eylemleri.

Komisyonumuz, bu sınıflandırmayla uygulamadaki ve teorideki genel sınıflandırmaların tamamen dışına çıktığının farkındadır.

Gerçekten de mevcut araştırmalardaki sınıflandırma, genellikle; “Siyasal, yönetsel” veya “Siyasal, yönetsel ekonomik”; yada “maddi çıkar içerikli, maddi çıkara dayanmayan” ayırımlarına dayanmaktadır. Ancak; çoğu kez siyasal, yönetsel ve ekonomik eylemler iç içe geçebilmekte; eylemin hangi tür sınıflamanın kapsamı içine alınmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Örneğin; patronaj ve lobicilik siyasal sınıflandırma içerisinde yer bulabildiği gibi, sonuçta yönetsel kararlarla oluştuğu veya yönetsel kararların zafiyete uğratılması sonucunu doğurduğu için yönetsel sınıflandırma içinde sayılabilmektedir.

Aynı şekilde “kayırmacılık” genellikle “maddi çıkara dayanmayan” tasnifi içinde yer almakla birlikte; kayırmacılık sonucunda hak etmediği mevkiye getirilen bir kamu görevlisinin getirildiği makamın maddi olanaklarından yararlanacağı kuşkusuzdur.

Yolsuzluk türlerinin net bir şekilde ayrıma tabi tutulamaması sorunu uluslararası belgelerdeki yolsuzluk sınıflandırmalarında da kendini göstermektedir.

Amerika Devletler Örgütünün (Organization of American States, OAS), 29 Mart 1996 tarihli Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin “Yolsuzluk Eylemleri” başlıklı 6 ncı maddesine göre bir sınıflandırma yapılmıştır:

a-) Kamu görevi ifa eden bir kişi yada bir kamu görevlisinden, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kamu görevini ifa etmesi için veya bu görevini yerine getirmekten imtina etmesi için para ile ifade edilen bir değer ya da hediye, armağan, vaat v.b. gibi kendisi, başka birisi veya bir kurum için sair menfaatlerin talep edilmesi veya kabul edilmesi;

b-) Kamu görevi ifa eden bir kişi yada bir kamu görevlisine, doğrudan ya da dolaylı yollardan, kamu görevini ifa etmesi veya bu görevini yetine getirmekten imtina etmesi için para ile ifade edilen bir değer ya da hediye, armağan, vaat v.b. gibi kendisi, başka birisi veya bir kurum namına sair menfaatlerin önerilmesi veya verilmesi,

c-) Kendisi adına ya da üçüncü taraflar adına yasadışı menfaatler elde etmek amacıyla kamu görevi ifa eden bir kişi ya da kamu görevlisi tarafından kamu görevinin ifa edilmesi ya da kamu görevini ifa etmekten imtina edilmesi;

d-) Bu madde de atıfta bulunulan eylemlerden herhangi birisinden dolayı ortaya çıkan malların hile ile ele geçirilmesi;

e-) Bu madde de belirtilen eylemlerin herhangi birinin tertip edilmesine, işbirliği içinde yapılmasına veya gerçekleştirilmesine katılma ya da bu olaylarda yardımcı, işbirlikçi, kışkırtıcı, lider veya yardımcı olarak yer almak.

Avrupa Konseyinin Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin 27.01.1999 tarihli “Ceza Hukuku Sözleşmesi,” aktif ve pasif rüşveti, kara para aklama suçunu, nüfuz ticaretini ve “yanlış veya eksik bilgiye dayalı bir fatura yada herhangi bir muhasebe belgesini düzenlemek yada kullanmak”, “yasalara aykırı bir biçimde herhangi bir ödeme kaydının yapılmaması” şeklindeki muhasebe fiillerini, yolsuzluk olarak kabul etmektedir.

15 Kasım 2000 tarihli “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”nin 8 nci maddesinde, yolsuzluklar aşağıdaki gibi sayılmaktadır:

1-Her taraf Devlet, kasten işlenmesi halinde aşağıdaki eylemlerin suç haline getirilmesi için yasal ve diğer gerekli önlemleri alacaktır.

(a) Bir kamu görevlisine resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi veya üçüncü bir kişi veya lehine, haksız bir menfaatin doğrudan veya dolaylı olarak vaadedilmesi, teklif edilmesi yada verilmesi;

(b) Bir kamu görevlisinin resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi veya üçüncü bir kişi veya taraf lehine, haksız bir menfaati doğrudan veya dolaylı olarak talep etmesi veya kabulü;

2-Her taraf Devlet, bu maddenin 1. fıkrasında sözedilen eylemlerin, yabancı kamu görevlileri veya uluslararası memurların katılımıyla gerçekleşmesi halinde, bunların suç haline getirilmesi için gerekli yasal ve diğer önlemleri almayı değerlendirecektir. Aynı şekilde, her Taraf Devlet yolsuzluğun diğer biçimlerini de suç haleni getirmeyi değerlendirecektir.

3-Her Taraf Devlet bu maddeye göre ihdas edilen bir suça iştirak eylemini de suç haline getirmek için gerekli olabilecek benzer önlemleri alacaktır.

4-Bu maddenin 1. fıkrasının ve bu sözleşmenin 9. maddesinin uygulanması bakımından, "Kamu görevlisi", kamu görevi yapan veya iç hukukta tanımlandığı şekilde kamuya yönelik bir hizmet gören ve bu hizmeti veren kişinin bulunduğu Taraf Devletin ceza yasasına göre de hizmeti bu şekilde uygulayan kişi anlamına gelir.



1.2.1. DOĞRUDAN CEZAİ YAPTIRIMA BAĞLANAN YOLSUZLUK TÜRLERİ¹⁰

1.2.1.1. RÜŞVET

En genel anlamıyla rüşvet; "yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat edilerek yada sağlanarak bir işin yaptırılması" şeklinde tanımlanabilir.¹¹

Türk Hukuk Lügatında ise; rüşvet: "...Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icabetmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin emesi, yahut para, mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir" .

Rüşvet suçu, Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) üçüncü faslında yer alan, 211 ve 219 ncu maddeler arasında düzenlenmiştir. Buna göre, rüşvet,

Ceza Kanununun tatbikinde memur sayılanların, kanunen veya nizamem yapmaya veya yapmamaya mecbur oldukları şeyi yapmak veya yapmamak için aldıkları veya başkalarına aldındıkları para, hediye ve her ne nam altında olursa olsun sağladıkları diğer menfaatler ile bu maksatla alıp sattıkları veya ihale eyledikleri taşınır ve taşınmaz malların gerçek değeri ile verilip alınan bedel arasındaki fahiş fark"tır.

¹⁰ Bu bölümde kısaca belirtilen suçların dışında kalanlara, raporun "Türkiye Deneyimi" başlıklı bölümünün "Türk Mevzuatı" alt başlıklı bölümünde değinilmiştir.

¹¹ Ahmet Mumcu, *Osmanlı Devletinde Rüşvet, Özellikle Adli Rüşvet*, Ankara: AÜHF yayını, 1969, s. 1.

1.2.1.2. ZİMMET

Tek taraflı olma özelliği nedeniyle diğer yolsuzluk türlerinden ayrılan zimmet kavramı, “memurun ya da özel yasalarına göre memur sayılan kamu görevlilerinin görevleri gereği zilyetlik alanlarına tevdi edilen kamusal kaynakları yasalara aykırı şekilde kendisi ya da üçüncü kişiler için harcaması, kullanması ya da mülk edinmesidir.” Özel sektörde ya da görevli olmayan memurlar yönünden karşılığı ise, “*hizmet sebebiyle emniyeti suiistimal*”dır.

Tek yönlü olması nedeniyle, zimmetin, yolsuzluk suçu sayılmamasına ilişkin bir görüş de bulunmaktadır. Ancak özellikle ülkemizde yaşanan grup şirketlerine ve paravan şirketlere yüksek hacimli (*montanlı*) krediler verilerek ya da “back to back” (hortumlama) kredilerle özel bankaların içinin boşaltılması suretiyle oluşan, Cumhuriyet tarihimizin en büyük yolsuzluk olayı, “*zimmet*” ve “*hizmet sebebiyle emniyeti suiistimal*” suçlarının da yolsuzluk sayılması gereğini bir kez daha ortaya koymuştur.

TCK’nun 202 nci maddesine göre;

Görevi sebebiyle kendisine tevdi olunan veya muhafaza, denetim veya sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer malları zimmetine geçiren memura altı yıldan oniki yıla kadar ağır hapis ve meydana gelen zararın bir misli kadar ağır para cezası verilir.

1.2.1.3. İRTİKAP

Bilimsel çalışmalarda, “haraç” veya “aktif yiyicilik” ya da “aktif rüşvet” olarak nitelendirilen “irtikap”ın rüşvetten farkı; bu süreçte, hizmet alan tarafın, ikna ya da manevi cebir yöntemleriyle memura bir bedel ödemeye zorlanmasıdır. Ancak çoğu kez, rüşvet ile irtikap arasındaki ayırım kolay yapılamamaktadır. TCK’nun 209 uncu maddesinde düzenlenmiştir.

1.2.1.4. KARA PARANIN AKLANMASI

Yasadışı yollardan elde edilen gelire kara para denildiği gibi bu gelirin normal ve temiz bir kazanç gibi yasal ekonomiye sokulması da, kara para aklama olarak ifade edilmektedir.

Hukukumuzda, kara paranın aklanması 13.11.1996 tarih ve 4208 sayılı kanunla suç olarak kabul edilmiş ve böylece mevzuatımıza “kara para” deyimini de girmiştir. Yasanın çıkartılma amacı, birinci maddesinde ifade edildiği şekilde, “kara para aklanmasının önlenmesi konusunda uygulanacak esasları belirlemektir.”

4208 Sayılı Kanunun 2 nci maddesinin (a) fıkrası hükmüne göre; aşağıda yer alan kanunlarda suç sayılan fiillerin işlenmesi suretiyle elde edilen para ve sair menfaatler *karapara* kabul edilmiştir:

- a-) 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun,
- b-) 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Hakkındaki Kanun,
- c-) 2238 Sayılı Organ ve Doku Alınması, Saklanması ve Nakli Hakkındaki Kanun,
- d-) 2863 Sayılı Kültür ve Tâbiat Varlıklarının Korunması Hakkındaki Kanun,
- e-) 213 Sayılı Vergi Usul Kanununun 359/b maddesindeki fiiller,
- f-) TCK’nun 125 ila 173 üncü maddeleri arasında yer alan “Devletin Şahsiyetine Karşı İşlenen Cürümler” ve
- g-) TCK’nın bazı maddelerinde yer alan suçlar.

Bu maddeler de konu edilen fiiller ise, adam kaçırma, şantaj, silah kaçakçılığı, kalpazanlık, sahte para ve resmi bilet ticareti, resmi mühür, damga ve evraklarda sahtekarlık, uyuşturucu madde ticareti, fuhşa aracılık, yağma, yol kesme, adam kaldırma, ağır dolandırıcılık ve hileli iflas ve 2 Ocak 2003 tarih ve 4782 sayılı kanun ile eklenen rüşvet ve uluslararası ticarî işlemlerde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesidir.

1.2.1.5. DOLANDIRICILIK

Günümüzde, özellikle ticaret ve sanayiinin gelişmiş olduğu toplumlarda oldukça sık rastlanan “dolandırıcılık” suçu ekonomik değerlere karşı işlenen bir suçtur.

TCK'nun 503 üncü maddesinde, "Bir kişiyi kandırabilecek nitelikte hile ve desiseler yaparak hataya düşürüp onun veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız menfaat sağlayan kişinin işlemin olduğu bir suç" olarak, tanımlanmaktadır.

1.2.1.6. EMNİYETİ SUİSTİMAL

Emniyeti suiistimal ya da güveni kötüye kullanma, herhangi bir kimsenin başkasına ait olup belli bir surette kullanılmak üzere teslim alınan şeyden kendisi ya da başkası hesabına faydalanılmasıdır.

TCK'nun 508 inci maddesinde, " Her kim başkasına ait olupta iade veya muayyen bir suretle istimal etmek üzere kendisine tevdi veya her ne namla olursa olsun teslim olunan bir şeyi kendisinin veya başkasının menfaatine olarak satar veya rehner veya sarf ve istihlak eder yahut ketim ve inkar eyler veyahut tahvil ve tağyir ederse (.....) cezalandırılır" hükmü mevcuttur.

Aynı Kanunun 510'uncu maddesine göre, "Geçen iki maddede (TCK Madde 508 ve 509) yazılı cürümler meslek ve sanat veya ticaret veya hizmet sebebiyle veya emanetçi sıfatıyla veyahut idare etmek için kendisine tevdi olunan veya teminat olarak teslim edilen şeyler üzerinde yapılırsa (...)" ifadesi bulunmaktadır.

Bu suç, uygulamada en çok hizmet sebebiyle işlenildiğinden, 510 uncu madde "hizmet sebebiyle emniyeti suiistimal suçu" olarak da, tanımlanmaktadır.

1.2.1.7. İÇERDEN ÖĞRENENLERİN TİCARETİ (INSIDER TRADING)

2499 sayılı Kanunun 47 nci maddesinin A/1 bendine göre, sermaye piyasası araçlarının değerini etkileyebilecek, henüz kamuya açıklanmamış bilgileri kendisine veya üçüncü kişilere menfaat sağlamak amacıyla kullanarak sermaye piyasasında işlem yapanlar arasındaki fırsat eşitliğini bozacak şekilde mameleki yarar sağlamak veya bir zararı bertaraf etmek, *içerden öğrenenlerin ticareti* olarak tanımlanmaktadır.

1.2.2. DOLAYLI OLARAK CEZA YAPTIRIMINA BAĞLANAN VEYA SUÇ SAYILMAYAN YOLSUZLUK TÜRLERİ¹²

Bu bölümde, TCK'nda veya ceza hükmü içeren diğer kanunlarda suç olarak tanımlanmayan, ancak unsurlarının mevcudiyeti halinde görevi ihmal ya da görevi suiistimal suçlarının kapsamında düşünülebilecek yolsuzluk eylemleri açıklanmaktadır.

1.2.2.1. RANT KOLLAMA

Rant kollama, "çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlerdir."

Suni rant bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır. Rant kollama kavramı da; suni rantın, baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Rant kollamanın bazı türleri ise şunlardır:

a-) Monopol kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.

b-) Tarife kollama: Çıkar ve baskı gruplarının yurtiçi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.

c-) Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

d-) Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların artırılması girişimleridir.

¹² Coşkun Can Aktan, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, İstanbul: Afa Yayıncılık A.Ş., 1992.

e-) Teşvik kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

f-) Sosyal yardım kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (ör. işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb..) elde etme faaliyetleridir.

1.2.2.2. LOBİCİLİK

Lobicilik, çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Bu tür faaliyetlerle, kamu sektöründe en uygun kararın alınması engellenmektedir.

Lobicilik faaliyetleri; seçimler aşamasında bir siyasal partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimlerden sonra milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek, parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama, biçimlerinde ortaya çıkabilmektedir.

1.2.2.3. OY TİCARETİ

Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yozlaşma türüdür. Yasama faaliyetlerini yürüten parlamentoda, siyasal kararların alınmasında, siyasi partilerin, menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sundukları kanun tasarı ve tekliflerini karşılıklı olarak desteklemelerine “oy ticareti” denir. Bu durum karşılıklı oy alışverişi anlamına gelmektedir.

Oy ticaretinin, bazı durumlarda parlamentonun karar alma sürecini hızlandırdığı iddia edilmektedir. Ancak çoğu durumda oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Uygulamada, siyasal partilerin, genellikle, “ortak çıkarları” doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emekliliğinin kolaylaştırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay anlaştıkları görülmektedir.

1.2.2.4. KAYIRMACILIK

Kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren görevlinin, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçe’de kullanılan “iltimas” kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan “torpil” kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir. Kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır:

a-) Akraba kayırmacılığı (*nepotizm*)

Beceri, yetenek, başarı ve eğitim düzeyi vb. unsurlar dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir kimsenin bir devlet görevinde istihdam edilmesi atanması ya da terfien yükseltilmesidir.

Akraba kayırmacılığı, geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir.

Bazı yazarlar nepotizm olgusunda kamu görevlisinin bir çıkarı olmadığını ileri sürmekle birlikte, bazı yazarlar da tam tersini düşünmektedirler. Bunun sonucunda kamu görevlisinin “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal kazanç elde ettiği; ayrıca hak etmeden bulunduğu statünün maddi olanaklarından yararlanması nedeniyle maddi çıkar elde ettiği kuşkusuzdur.

b-) Eş-dost kayırmacılığı (*kronizm*)

Kamu görevlilerinin işe alınmasında liyakat (yeterlik) ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkileri esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır.

Nepotizmde kayırılan kişi akraba, kronizmde ise eş-dost olmaktadır. Günümüzde Türkiye’de yaygın olarak görülen “*Hemşehri kayırmacılığı*” da kronizmin özel bir türü olarak değerlendirilebilir.

c-) Siyasal kayırmacılık (*partizanlık/patronaj*)

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamaları olarak tanımlanmaktadır.

Partizanlık, merkezi kuruluşların yanında, özellikle, mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Siyasal kayırmacılığa birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yaygın olarak rastlanmaktadır.

Siyasal kayırmacılığın bir başka biçimi de, üst düzey bürokratların siyasi iktidarların değişmesiyle birlikte, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak, görevden alınmalarıdır ki literatürde bu duruma “patronaj” adı verilmektedir.

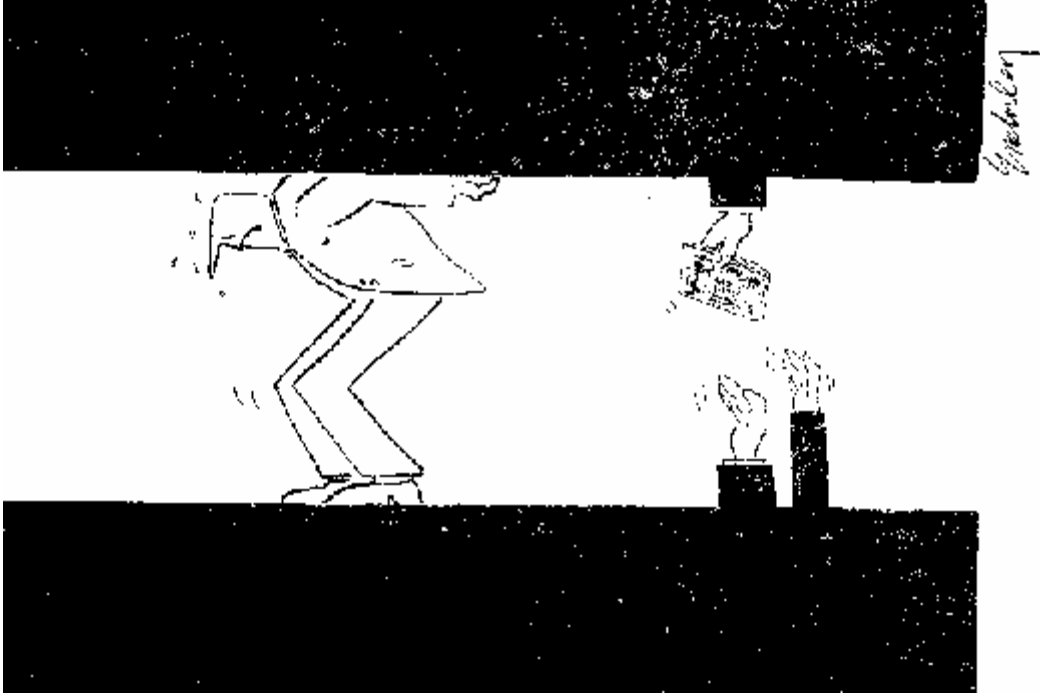
d-) Hizmet kayırmacılığı

Siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır.

Bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine götürülmektedir.

1.2.2.5. DİĞER

Yukarıda belirtilen hususlar dışında; *kurumsal bilginin kötüye kullanılması, anayasa ihlalleri, politik faaliyetlerde harcanan paranın kaynağının gizli tutulması, mal beyanında bulunmama veya eksik mal beyanı verme, hediye alma, hukuka aykırı dinlemeler (wiretapping) politik bilgi sızdırma (political espionage)* özellikle yerel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli hizmet birimlerinde yaygın olarak görülen *aşırı partizanlık (zealotry)*, siyasal kayırmacılığın bir türü olan *gönül yapma (suvasyon)* gibi eylemler de çeşitli araştırmalar ve çalışmalarda yolsuzluk türleri arasında sayılmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN TARİHÇESİ

Yolsuzluğun tarihi, neredeyse devletlerin tarihi kadar eskidir. Tarihin her döneminde ve dünyanın her yerinde yolsuzluklarla karşılaşılmıştır. Bu nedenle; rapordaki "tarih" başlığı, yolsuzlukların tarihini yazmak iddiasına değil; sadece dünyadaki ve Osmanlı ve Cumhuriyet tarihimizdeki bazı kilometre taşlarını anımsatmak ihtiyacına vurgu yapmaktadır.

2.1 YOLSUZLUĞUN DÜNYA TARİHİ

Sümerolog Veysel Donbaz'ın çözdüğü İstanbul Arkeoloji Müzesinde bulunan M.Ö. 4000 yıllarına ait bir Sümer tableti, rüşvetin ilk belgesi niteliğindedir:

"*Sümer Okul Günleri*" adını taşıyan bu tablette okulunda başarısız bir öğrenciden bahsediliyor. Bu öğrencinin ailesi de çocuklarının derslerinde başarılı olmasını istiyorlar. Bu amaçla öğretmeni evlerine davet ediyorlar öğretmeni yedirip içiriyor, hatta türlü hediyeler de veriyorlar. Bütün gecenin bu şekilde geçtiği yazılı tablette. Sonra ne mi oluyor? Sorusunun cevabı tabletin devamında veriliyor ve başarısız öğrenci birden sınıfın en başarılı öğrencisi oluveriyor. Sınıfın şefi yani başkanı yapıyor.

2300 yıl önce Brahman Başbakanının yolsuzluğun 40 yolunu saydığı; eski Çin'de ise, rüşveti önlemek üzere memurlara maaşlarına ek olarak "*yang-lien*" adıyla bir ek ödemede bulunduğu bilinmektedir.

İki bin yıl önce Hint Kralı Kathilya bu konuyu ele alan "*Arthashtra*" adlı bir kitap yazmıştır.

İlk çağın önemli hukuk eserlerinden olan Hamurabi Kanunlarında ise, rüşvetle ilgili bir konuda hüküm veren yargıcın, sonradan bu hükmü değiştirmesi halinde görevinden alınacağı, bir daha kesinlikle yargıçlık yapamayacağı ve davaya konu olan miktarın on iki katı tutarında tazminat ödeyeceği hükmü yer almıştır.

Eski Yunan'da para ve mal düşkünlüğü bir hayli yaygındı. Yoksul insana kötü gözle bakılırdı. Memurlar arasında rüşvet olayının artması sonucunda, ünlü Yunanlı Hatip ve devlet adamı Demostenes (İ.Ö.

384-322) kendini rüşvetle mücadeleye adanmış, ancak kendisi de rüşvet almak suçundan mahkum olmuştur.¹³

Platon, “Devlet memurları hiçbir hediye almadan hizmet etmelidirler. Buna uymayanlar yargı kararlarıyla cezalandırıldığında cenaze merasimi yapılmadan gömülmelidirler” derken, herhalde, yolsuzluğun, dünyada bu günkü boyutlara ulaşabileceğini tahmin etmemiştir.

Dante, yedi yüz yıl önce, rüşvetçileri cehennemın en derinine koyarak, ortaçağda yolsuz davranışlara duyulan nefreti yansıtmıştır. Shakespeare, bazı oyunlarında yolsuzluğa yer vermiştir.

19 uncu yüzyılın sonlarında yolsuzlukla mücadelede hakim olan görüş, yolsuzluğun nedenini partizan müdahalelerde, görmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde Devlet Başkanı J. Garfield’in politik destekten yoksun işsiz birisi tarafından öldürülmesi üzerine, sistem sorgulanır ve Devlet Personel Birimini oluşturan ve patronajı azaltan *Pendleton Kanunu* (1883) çıkartılmıştır. Böylece, “ganimet” sisteminden “liyakat ve kariyer” sistemine geçilmiştir.

Daha sonra “İlerlemeci Yöntemi” savunular devreye girmişlerdir. Devletin etkinliği ve demokratik sorumluluk için, kamu yönetimi sisteminin parti politikasından bağımsız olması gerektiği belirtilir ve moral değerlerin (dürüstlüğü) önemi vurgulanmıştır. Kuralların standartlaştırılmasını sağlamak üzere merkezileştirme önerilmiştir. Örgütsel etkinliğin ve rasyonelliğin sağlanması önem kazanmıştır.

Son olarak, ortaya çıkan ve hala hakim olan ve geniş görüş açısı olarak adlandırılabilir Panoptik yöntem ise, Jeremy Bentham’ın 19 ncü yüzyılda hapishanelerin görünmeyen bir gardiyan tarafından gözetlenebilmesi için önerdiği *Panopticon* isimli gözetim düzeninden esinlenerek geliştirilmiştir. İletişim ve bilişim teknolojilerini de kullanan bu yöntem bütünsel bir anlayışı ifade etmektedir. 1970’lerdeki skandalların yeni mali unsurlar içermesi ve bunu soruşturacak savcılarının ve denetçilerin yeni güç ve kaynaklara sahip olmaları ihtiyacı üzerine geliştirilmiştir. Yolsuzluk tanımı genişletilir; yolsuzluğun her zaman için beklenir olması esası getirilmiştir. Örgütsel stratejilerin yetersizliği; araştırma, gözetim ve denetime dayanan cezai yaptırımların kesin olarak uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu görüşle birlikte, yeni örgütler, birimler oluşturulmuş; eski birimler personel ve teknoloji açısından yenilenmiş ve dış kontrol tekniklerinin ileri uzantıları kullanılmaya başlanmıştır.

Özellikle, 1990’lardan sonra bütün dünyada yolsuzluklarla mücadeleye özel bir önem verilmesi bir tespiti doğrulamaktadır: **Uygarlık ilerledikçe kan suçları azalmakta; hile suçları artmaktadır.**

2.2. TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN TARİHİ

2.2.1. OSMANLI DEVLETİNİN GÜNÜMÜZE OLAN ETKİSİ

Türkiye Cumhuriyetinin temellerini oluşturan Osmanlı Devletinin zengin kültürel ve toplumsal dokusunun Cumhuriyet döneminde de etkilerini sürdürdüğü, Türkiye Cumhuriyeti Devletinin güçlü bir devlet olmasında Osmanlıdan devralınan tarihsel ve kültürel zenginliğin yadsınamaz ağırlıkta bir payı olduğu kuşkusuzdur. Ancak tarihsel süreç nesnel bir bakış açısıyla değerlendirilirse, toplumların geleceğe yönelik vizyon yaratma imkanları olur.

Osmanlı Devletinden devraldığımız mirasın övünç ve onur duyacağımız yanları çok fazladır. Ama kabul etmek gerekir ki; tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğunun çöküşünü hazırlayan önemli nedenler arasında “rüşvet”in de bulunduğunu yazmaktadır. Tanzimatın ilanından sonra padişah ve yüksek rütbeli memurlar başta olmak üzere, devleti idare edenlerin rüşvet almamak üzere Kuran’a el bastığını bilinmektedir.

Osmanlı’da rüşvet özellikle memur atamalarında son derece yaygın olduğu gözlenmektedir.

16 ncı yüzyıla kadar, Osmanlı devletinde güçlü bir otoritenin kurulduğu, devletin güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olduğu söylenebilir.

¹³ Günay Kanmaz, “Rüşvet ve Yolsuzluklar ve Bunlarla Mücadele Yolları”, *Uzman-Der Dergisi*, 2 (8), 1999, s. 15.

Merkez otoritesinin gücü ve ülkedeki denetimi 1600'lü yıllara kadar hemen her alanda kendini belli etmektedir. Devletin, çağın koşulları içinde çok gelişmiş bir bütçe düzeni vardır. Mali konularda en küçük bir aksaklık bile hoşgörüyü karşılanmamaktadır.¹⁴

Daha sonraki dönemlerde ise, tarih kitaplarında Osmanlı Devletine rüşveti ilk bulaştırmanın Şemsi Paşa olduğu belirtilmektedir:

Tarihçi Peçevi'nin bir başka tarihçi olan Ali'den aktararak yazdığına göre, III. Murad'ın vezirlerinden Şemsi Paşa ataları Kızıl Ahmetli ailesinin öcünü almak için bir bahane bulup, padişaha 40.000 altın rüşvet almayı kabul ettirmiştir. Böylece rüşvet hastalığını devletin en yüksek katına da bulaştırdığını tarihçi Ali'ye bizzat kendisi anlatmıştır.

Aynı Şemsi Paşa bu olaydan sonra da padişaha verilen dilekçeleri yüklü rüşvetler karşılığında almaya ve aldığı rüşvetlerin bir bölümünü de padişaha vermeye, böylece bir komisyoncu gibi çalışmaya başlamıştır.¹⁵

16 ncı yüzyıldan sonra, Osmanlı Devleti'nde idari sistem ile birlikte mali sistem de çözülmeye başlamış; devlet, yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş, yolsuzluk ve rüşvet için uygun bir ortam oluşmuştur.

Bu gelişmeyi destekleyen ve güçlendiren başka bir etken 16.yüzyıl sonlarına doğru İmparatorluğun içine düştüğü mali ve parasal sıkıntı sonucu dar gelirli kamu yöneticilerinin giderek artan geçim sıkıntısı içine düşmeleri ve bunun sonucu olarak dürüstlük ve saygınlıkları üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkmasıdır.

Böylece, genel olarak sistemin yozlaşması ve parasal sıkıntıların da kamu yöneticileri üzerinde daha çok baskılar getirmesi sonucu Türk kamu yönetimi-halk ilişkilerinde rüşvet büyük boyutlara varan bir yaygınlık kazanmış ve zaman içinde gelenekselleşmiştir.¹⁶

16 ncı yüzyıla ilişkin olarak, Defterdar Sarı Mehmet Paşanın gözlemleri de, bu dönemde yolsuzlukların çok görülmeye başlandığı yönündedir. Bu dönemde yolsuzluğun boyutları genişlemiştir:

Osmanlı düzenindeki bu bozulmalar devlet yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle toprak edinme imkanının genişlemesi, iltizam usulünün yaygınlaşması ve yeni iş alanlarının açılması memurların ilgisini karlı uğraşlara çekmiştir. Nüfuzlarından yararlanan memurlar, kolaylıkla toprak edinmekte, sürülerle koyun beslemekte, kaçakçılık yapmaktadırlar.¹⁷

Osmanlı toprak düzeni 16 ncı yüzyılın ortalarından başlayarak, derebeyler ve mültezimler elinde çökmeye başlamıştır. Köylü halk, çoğu zaman mal, ırz ve can güvenliğinden mahrum kalmıştır. Halk, eşkiyanın yanında, devlet adına ya da devlet desteği ile karşısına çıkanlardan kaçmak zorunda kalmıştır.

Yine bu dönemde yazılan birçok eserde, kendileri de genelde birer yönetici olan yazarlar, rüşvetin olumsuz yanlarını belirtmekte ve önlenmesi için çareler önermektedirler.

Bu eserlerden en önemlileri olarak, Lütü Paşa'nın 16 ncı yüzyılda yazdığı *Asafname'si*, Koçi Bey'in 17 nci yüzyılda yazdığı kendi adıyla anılan *Risalesi*,¹⁷ nci yüzyılın fikir adamlarından Hazerfan Hüseyin Efendi'nin *Talhis al-Bayan fi Kavanin-i Al-i Osman* adlı eseri ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1703 yılında Üçüncü Ahmet'e sunduğu *Nasa-ih ul-Vuzara va al-Umara* adlı eserleri sayılabilir.

Padişahların da rüşvet ve yolsuzlukları önlemek için çeşitli çarelere başvurdıkları bilinmektedir.

Orhan Bey ve II.Murad sabahları saray kapısı önünde yüksek bir yere çıkarak halkın dertlerini şahsen duymak isterlerdi. Divan-ı Hümayun'un ilk görevi şikayet dinlemektir. Hükümdarlar Fatih Sultan Mehmed'den itibaren Divan'da hazır bulunmak geleneğini de kaldırdıktan sonra "Adalet Köşkü" denilen ve Divana açılan bir penceresi olan yerden özellikle davaları dinlemişlerdir. IV.Mehmet bu amaçla Edirne Sarayında değişiklikler yaptırmıştır. Osmanlı hükümdarlarına bu geleneğin Anadolu Selçuklularından geçtiği bilinmektedir. Padişahlar fırsat buldukça tebdil gezerlerdi. Casus tuttukları ve bunların yolsuzlukları hakkında ilginç şifreli raporlar sundukları bilinmektedir. Padişah veya vezir-i

¹⁴ İsmail Cem, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İstanbul: Cem Yayınevi, 1989, s. 99.

¹⁵ Mumcu, *agk.*, s. 87.

¹⁶ Yavuz Bayar, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet," *Amme İdaresi Dergisi*, 12 (3), 1979, s. 48.

¹⁷ Cem, *agk.*, s. 218.

azam reayanın şikayetleri üzerine gerekirse müfettiş yollar; ya da inanılır ve güvenilir bir mahalli memuru teftişle görevlendirirdi. Bütün bu şikayetlerin ve teftişlerin sonucunda düzeltilmesi gerekli bir aksaklık görülürse, bunlar çıkartılan adaletnamelerde belirtilir ve reayanın hakkının korunması, rüşvet ve benzeri yolsuzlukların yasaklandığı, aksine hareket eden yöneticilerin şiddetle cezalandırılacağı bildirilirdi.¹⁸

Kadı ve naipleri rüşvet almaktan alıkoyabilecek bir önlem ise, temyiz olanağının bulunmamasıdır. Divan-ı Hümayun, kadıların verdiği kesin hükümleri son merci olarak görüşür ve gerekirse bozabilirdi. Böylece, en küçük bir naibin bile verdiği kararların veziri azam başkanlığındaki bir kurulda görüşülebilmesi, hatta bazen bizzat sultan tarafından bile duruma el konulması halk için büyük bir güvence niteliğindeydi.

Tanzimat döneminde, ilk defa değişik toplumsal gruplar tarafından otoritenin paylaşımı gündeme gelmiş; dolayısıyla kamu yönetimi üzerinde de toplumsal grupların etkileme çabaları ortaya çıkmıştır.

İkinci Mahmut döneminde, köklü reformlar gerçekleştirilmeye, özellikle de, o devir Avrupa'sını model alan modern bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Örneğin, ehliyetsiz kişilerin memur olmasını önlemek için sıkı sınav usulleri uygulanmıştır

Rüşvete karşı alınan en önemli önlem kamu görevlilerinin, görevlerine ilişkin suçların cezalandırılması için bir ceza kanunnamesinin yürürlüğe konmasıdır. İkinci Mahmut kanunnamede, özellikle, rüşvet suçunun cezalandırılmasını emretmişti. Kanunda, en küçük rütbeli memurdan, en yüksek rütbeli memura kadar, herhangi bir memurun rüşvet aldığı tespit edildiği takdirde, cezalandırılacağı belirtilmektedir.

Rüşveti önlemeye ilişkin daha ciddi önlemler, 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı'nda yer almıştır. Tanzimat Fermanı ile rüşveti önlemeye ilişkin etkili tedbirler de öngörülmüş, Ferman yayımlandıktan bir yıl sonra, 1840 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunnamesinin beşinci faslında rüşvet suçu geniş şekilde düzenlenmiştir.

1849 yılında ise, bütün memurlara, rüşvet almayacaklarına ilişkin yemin etme usulü getirilmiş; 1855 yılında yürürlüğe giren nizamname ile rüşvet sayılacak ve sayılmayacak hediyeler tespit edilmiştir.

1858 yılında ise, Fransız Ceza Kanunundan yararlanılarak yeni bir Ceza Kanunu yapılmış; bu Kanun'da da rüşvet ile ilgili hükümler -Nizamnamenin rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeler ile ilgili hükümleri de dahil olmak üzere- yer almıştır.

Tanzimat Döneminde alınan önlemler ile ilk zamanlar başarılı sonuçlar elde edilmeye başlandığı söylenebilir. Bu dönemde, rüşvetle savaşmak için iyi niyetle alınan ve dönemin dürüst ve değerli devlet adamlarınca yürütülen tedbirlerin uygulanması, daha sonra yine gevşemiş ve Osmanlı Devleti yıkılana değin rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlığı azalmamıştır.

¹⁸ *agk.*, s. 261-262.

OSMANLI ARŞİVİNDEN SEÇMELER

1	Tarih: 1220 (Hicrî)	Dosya No:120	Gömlek No:4864	Fon Kodu: HAT
	İstanbul'a zahire almağa gönderileceklerin rüşvet verüp fıkara eza etmelerinin ve peşin para verilmedikçe mahsul almalarının meni'ne dair ellerinden sened alındığı hakkında.			
2	Tarih: 1207 (Hicrî)	Dosya No:255	Gömlek No:14520	Fon Kodu: HAT
	Benim vezirim, Ocaklı'dan rüşvet alan Yeniçeri ağasını azl ve nefyeyledim. Yeni Ağaya tenbihatı hâvi Ferman yazasın. Kethüda nasb olunan İbrahim Efendi'ye hakkâniyet üzere hizmet edüp rüşvet almamasını tekid eylesin! Kış geliyor, Hotin Kalesi elyevm Nemçelü'de, teslim etmeyince müsâleha sahih olmaz Reis Efendi nizâm versin. Elçi'yi ilzam eylesin. Çıkan Yeniçeri ağasının Ali Fevzi namındaki hazinedarın diyar-ı âhare nefyedesin.			
3	Tarih: 1206 (Hicrî)	Dosya No:193	Gömlek No:9441	Fon Kodu: HAT
	Vüzera tayinlerinde Sadrazam tarafından usulsüzlük ve padişahın tepkisini çeken yanlışlıkların yapıldığı, vüzeradan mansıb için rüşvet alınmaması istendiği buna riayet edilmediği tekaüde ayrılacakların uygun seçilmediği vb. hususlarda kaymakam paşaya hitab.			
4	Tarih: 1204 (Hicrî)	Dosya No:273	Gömlek No:16086	Fon Kodu: HAT
	Rikab Kethüdalığı'na tayin olunan Çelebi Efendi'nin Edirne'den hareketine ve Ordu Kethüdalığı'ndan kendi arzusuyla istifa etmesi Sadrazamı müteesir ve tevcihden memnun olduğuna ve yeni Peksimetcibaşı'ya atfolunan bin altın rüşvet sözü eskisine söylenmiş yalnız bir sözden ibaret olduğuna dair.			
5	Tarih: 20/R /1276 (Hicrî)	Dosya No:111	Gömlek No:66	Fon Kodu: A.}MKT.MVL.
	Manatoğlu Yongeki'ye rüşvet vermesinden, Gelibolulu Yorgaki'ye ise rüşvet almasından dolayı hapis sürgün ve aldığı rüşvetin iki mislinin istirdadı cezası verildiği.			
6	Tarih: 16/S /1276 (Hicrî)	Dosya No:110	Gömlek No:10	Fon Kodu: A.}MKT.MVL.
	Hassa Ordusu Piyade İkinci Redif Alayı Birinci Taburu mensubatından beş neferden rüşvet alarak zamanından önce hizmet tezkeresi veren Başçavuş Canib ile İbrahim Kavas ve neferat-ı merkumenin sorgulanıp cezalandırılmaları.			
7	Tarih: 02/Ca/1274 (Hicrî)	Dosya No:302	Gömlek No:22	Fon Kodu: A.}MKT.UM..
	Âşâr ve ondalık rüsumu tahsilinde yolsuzluk yapan Belgradcık Müdürü Yusuf Efendi ile mültezimler hakkında gerekli kanuni işlerin yapılması.			
8	Tarih: 25/Ş /1272 (Hicrî)	Dosya No:92	Gömlek No:47	Fon Kodu: A.}MKT.DV..
	Tüccar Lasbak Kasar'ın zahiresini İskenderiye'den taşıırken yolsuzluk yaptığı iddia edilen kaptan hakkında tahkikat ile gereğinin icrası.			
9	Tarih: 23/B /1272 (Hicrî)	Dosya No:180	Gömlek No:43	Fon Kodu: A.}MKT.NZD.
	Yolsuzluktan dolayı Kırkkilise mülkî idari ve mali yöneticilerinin azlı ve yerlerine yenilerinin tayini.			
10	Tarih: 25/C /1272 (Hicrî)	Dosya No:226	Gömlek No:98	Fon Kodu: A.}MKT.UM..
	Ekseri büyük valilerin akrabalarını yanında istihdam etmekte oldukları ve bunların devlet işlerine karışmalarının bir takım yolsuzluklara neden olduğundan bunun men'ine dair olan irade-i seniyyeyi aldığı; kendisinin bu konuya gereken titizliği gösterdiği ifadesini havi Yemen valisi'nin yazısı.			
11	Tarih: 22/Z /1270 (Hicrî)	Dosya No:164	Gömlek No:28	Fon Kodu: A.}MKT.UM..
	Âşâr tahsilatında yolsuzluk yapıldığı iddiasının tahkik edilerek men olunması.			
12	Tarih: 08/Ş /1268 (Hicrî)	Dosya No:38	Gömlek No:15	Fon Kodu: A.}AMD.
	Askeri havalelerin tahsili sırasında yolsuzluk yapan Arabistan Ordusu süvari mülazimi Hasan Ağa'nın cezalandırıldığı.			

2.2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

2.2.2.1. GENEL OLARAK

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, yöneticilere yakınlık ya da akrabalık gibi konumlarına bakılmaksızın yolsuzluğa bulaşmış kimseler hakkında hesap sorulması sağlanmıştır. Tek partili siyasal hayatın hakim olduğu 1923-1946 döneminde, devletin en üst yöneticilerinden bir bakan Yüce Divana sevk edilmiş ve Havuz-Yavuz davası adıyla anılan bu olay, sanıklarının mahkûmiyeti ve siyasal yaşamlarının bitmesi ile sonuçlanmıştır.¹⁹

1946'da çok partili demokrasiye geçilmesinden sonra da, yolsuzluk söylentileri eksik olmamıştır. Dönemin Gümrük ve Tekel Bakanı Suat Hayri ÜRGÜPLÜ'nün beraat ettiği ve bakanlığın bir çok memurunun adının karıştığı bir yolsuzluk davasından çok az kişi mahkûmiyet almıştır. Bununla birlikte, olaya adı karışanların çoğunun siyasi geleceği bu gelişmelerden olumsuz etkilenmiştir.

1950'lerden sonra kamu yönetimi, bürokrasi ve iktidardaki parti arasında bir mücadele alanına dönüşmüştür. Tek parti döneminin yarattığı bürokrasi karşıtı tepkiler nedeniyle bu dönemde izlenen kamu yönetimi politikası, devlet erkinde bürokrasinin gücünün zayıflaması ve yeni ekonomik girişimler gibi siyasal iktidarlar tarafından kolayca denetlenebilecek alternatif bürokratik yapıların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

1950'lerde yaygınlık kazanan populist politikalar 1960 sonrası dönemde de etkisini sürdürmüştür. 1960'ların ikinci yarısından itibaren ve özellikle 1970'lerde ivme kazanan bürokrasinin "siyasallaşması" sürecinde, "siyasal kayırmacılık" ve "nepotizm" yaygınlaşmıştır. Bu dönemde, Türk siyasal hayatında onlarca yıldır etkin olan siyasal iktidarlardan güç alan ve aile ve akraba ilişkisine dayanan, "*hayali ihracat*" ve "*mobilya yolsuzlukları*" başta olmak üzere, yeni yolsuzluk türleri Türkiye'nin gündemini sarsmıştır. Bu konularda, TBMM'ye pek çok soruşturma önergesi verilmiş; ancak bu önergelerden yüce divana kadar uzananı olmamıştır.

"Tüm bu gelişmeler bir yandan bürokrasiye egemen olan ahlaki değerlerin aşınmasına yol açarken diğer yandan da toplumsal değerlerin geleneksel öğelerinin kamu bürokrasisine girmesi için kapıların açılması" sonucunu doğurmuştur.

12 Eylül 1980 askeri darbesiyle birlikte geçmiş dönemdeki bazı siyasilerin hakkında yolsuzluk soruşturmaları açılmış ve 13 Nisan 1982 tarihinde Sosyal Güvenlik Bakanı Hilmi İşgüzar, 16 Mart 1982 tarihinde de Gümrük ve Tekel Bakanı Tuncay Mataracı görevini kötüye kullanmak suçlarından Yüce Divan'da mahkum olmuşlardır. 1980 öncesindeki önemli yolsuzluk olaylarından biri de "*Lockheed Skandalı*" olup, tüm dünyada çok sayıda tutuklama ve mahkumiyetlere neden olan bu olay, Türkiye'de aydınlatılamamıştır.

12 Eylül 1980'den sonra, yeterli kurumsal mekanizmalar ve bürokratik değerlerin bulunmadığı bir ortamda uygulanmaya çalışılan "liberalleşme" politikaları, yönetimin yasalar ve kurallar dışında ve denetimden uzak bir şekilde işlemesine yol açmıştır. Para piyasalarının hegemonyasındaki bu dönemde, Türkiye'nin makro ekonomik performansında kötüleşme eğilimleri görülürken, gelir dağılımı bozulmuş, siyaset kredi kaybederek toplumdan soyutlanmıştır.²⁰

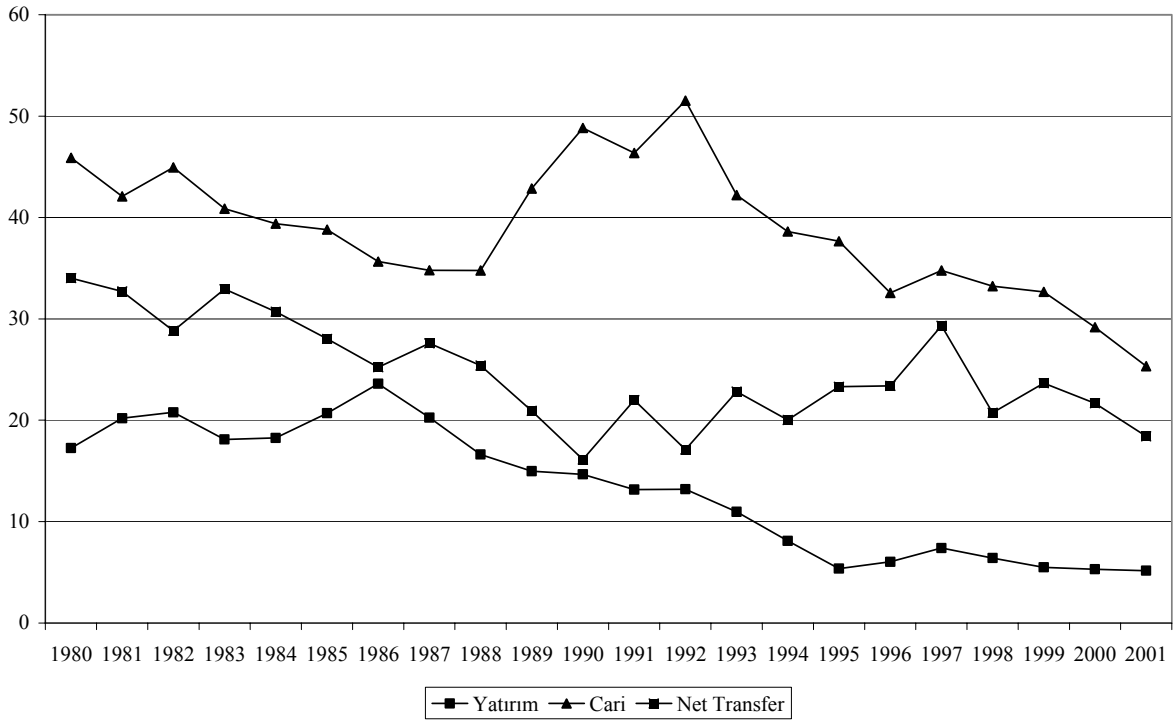
Hazine Müsteşarlığı verilerine göre, ekonomide liberalizasyon politikalarının uygulandığı 1980 sonrasında başlıca harcama kalemlerinin konsolide bütçe içindeki yüzde olarak payları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.²¹ Özellikle, 1990-1997 döneminde faiz dışı transfer harcamaları büyük bir artış kaydetmiştir. Bununla birlikte, son bir kaç yıldır transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı azalma eğilimi göstermektedir. Öte yandan, kamu cari harcamaları Uluslararası Para Fonu programları ve bütçe öncelikleri nedeniyle kısıtlanırken; kamu yatırımları da düşük bir seviyede izlemektedir.

¹⁹ Kemal Zeki Gençosman, *Yakın Tarihimizde Yolsuzluk ve Rüşvet Olayları*, İstanbul: ŞDL yayınları, 1976.

²⁰ Erinç Yeldan, "The Impact of Financial Liberalization and the Rise of Financial Rents on Income Inequality, The Case of Turkey," Working papers No. 206, The United Nations University, Kasım 2000.

²¹ <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-4B.xls>

KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ, 1980-2001



1980'lerden bu yana ortaya çıkan başlıca yolsuzluk olayları arasında, Devlet Bakanı İsmail Özdağlar'ın adının karıştığı rüşvet yolsuzluğu, F-16 savaş uçağı alımıyla ilgili rüşvet olayı, İstanbul Bankası yolsuzluğu, Jaguar Olayı, Karayolları Yolsuzluğu, İSKİ yolsuzluğu, İLKSAN yolsuzluğu, TÜRKBANK yolsuzluğu, Hayali İhracat yolsuzlukları sayılabilir.

Öte yandan, dışa açık ekonomik yapılanma ve dönüşüm sürecinde izlenen teşvik, kredi ve fon politikaları devlet harcamalarının denetlenememesi sonucunda yolsuzluklara yardımcı olmuştur. “Devlet Hazinesi’nden çeşitli çıkar gruplarına gittikçe artan miktarlarda fon aktarılması” şeklinde tanımlanan *transfer ekonomisi* günümüzde bir çok demokratik ülkede olduğu gibi Türkiye’nin de iç ve dış borç sarmalına girmesine neden olmuştur.²²

Hazine’nin iç ve dış borç yükü, yatırım ve cari harcamalara ayrılan bütçe olanaklarını azaltmakta, gelir dağılımını daha da bozmaktadır. Böylece, devlet borçlarının artışı, tıpkı enflasyon gibi yolsuzluklar için uygun koşulları yaratmaktadır.

²² Vural Savaş, *Anayasal İktisat*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1989. Ayrıca bakınız, Vural Savaş, “Türkiye Cumhuriyeti’nin Ekonomik Gelişimi (1923-1989), *Maliye Yazıları*, Temmuz-Ağustos 1989.

Harcama Kalemlerinin Konsolide Bütçe Giderlerine Oranı, 1975-1999

YILLAR	Toplam Cari	Personel	Diğer Cari	Yatırım	Toplam Transfer	Faiz Ödemeleri
1975	51,7	38,0	13,7	19,8	28,5	3,0
1976	47,0	37,0	10,0	22,1	30,9	2,5
1977	44,2	34,8	9,4	22,9	33,0	2,3
1978	45,4	35,3	10,2	20,4	34,2	2,2
1979	44,1	35,7	8,4	16,4	39,5	3,0
1980	45,9	31,7	14,2	17,2	36,9	2,9
1981	42,1	26,2	15,8	20,2	37,7	5,0
1982	45,0	27,6	17,4	20,8	34,2	5,5
1983	40,9	25,7	15,2	18,1	41,0	8,1
1984	39,4	23,7	15,7	18,3	42,4	11,6
1985	39,4	24,0	15,4	19,4	41,2	12,7
1986	37,4	22,5	14,8	19,9	42,7	16,3
1987	38,2	26,1	12,1	15,6	46,2	17,8
1988	37,5	26,1	11,4	12,9	49,6	23,7
1989	46,8	36,1	10,7	10,2	43,0	21,7
1990	52,8	42,5	10,3	10,1	37,1	20,8
1991	50,5	42,0	8,5	9,0	40,5	18,5
1992	56,1	47,1	9,1	8,6	35,3	18,2
1993	45,6	38,4	7,3	7,5	46,8	24,0
1994	41,1	32,9	8,2	5,6	53,3	33,2
1995	37,7	29,4	8,3	5,4	57,0	33,7
1996	32,6	24,7	7,8	6,0	61,4	38,0
1997	34,8	26,1	8,8	7,3	57,9	31,8
1998	33,4	25,1	8,3	5,7	60,8	39,1
1999	32,7	24,9	7,8	5,0	62,2	37,8
2000	-	-	-	-	-	52,3
Kaynak : T.C. Sayıştay Başkanlığı, <i>2000 Yılı Mali Raporu</i>, Ankara, Ekim 2000. Tablo 30, s. 162. Açıklamalar : 1982 yılı 10 aylık verileri içermektedir. 2000 yılı Temmuz ayı verileridir.						

Daha sonra iktidara gelen hükümetler döneminde, iç güvenlik ve terörün öncelikli gündem maddesini oluşturması, yolsuzluğun boyutlarını daha da artırmıştır. Bürokratik yapıdaki kuralızsızlık ve denetim boşluğu, güvenlik alanında Özel Operasyon Timleri ve devlet içinde bazı yasa dışı örgütlerin kurulmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda bürokrat-siyasetçi-mafya üçgeninden oluşan Susurluk Skandalı ortaya çıkmıştır.²³

Mevcut müesseselerin geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye, lidere atfedilmesi ve tüm devlet idaresinin bir tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesi” şeklinde tanımlanan iktidarın kişiselleşmesi eğilimleri de 1980 sonrasında politik yozlaşmanın yaygınlaşmasına neden olmuştur.²⁴

²³ TBMM Susurluk Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, 27.5.1997 Tarihli 98 inci Birleşim Tutanağına ekli.

²⁴ Aktan, *agk.*, 1992, s. 112-3.

CUMHURİYET ARŞİVİNDEN SEÇMELER

	Tarih: 13/9/1925	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 51..0.0.0	Yer No: 2.6..5.
1	Bazı müftü ve müsevvidlerin fetva karşılığında para ve eşya aldıkları işitildiğinden, tesbit edildiği takdirde bu gibilere kanuni muamele yapılacağı.				
	Tarih: 21/10/1949	Sayı:	Dosya: 11019	Fon Kodu: 30..10.0.0	Yer No: 129.929..19.
2	Radyo ses ve saz sanatkar ve stajyerlerinin imtihanlarını yapan jüri heyetine kanuna aykırı para ödemekle suçlanan Suphi Ziya Özbekkan ve Şefik Parkan'ın suçsuz görülmesi nedeniyle soruşturmalarının iptali.				
	Tarih: 16/6/1927	Sayı:	Dosya: 6017	Fon Kodu: 30..10.0.0	Yer No: 58.390..19.
3	Askeri fabrikalar inşaat ihalelerinin kendi firmasına verilmesi için Avusturyalı Mühendis Alfred'in teklif ettiği komisyonun kabul edilmemesi ve kendisine yapılacak muamele için ilgililere emir verilmesi.				
	Tarih: 18/12/1929	Sayı: 8686	Dosya:	Fon Kodu: 30..18.1.2	Yer No: 7.62..10.
4	Askerlere ait irtikap ve rüşvet hakkında kanun teklifi.				
	Tarih: 27/11/1929	Sayı: 8653	Dosya:	Fon Kodu: 30..18.1.2	Yer No: 6.60..17.
5	İrtikap ve rüşvet hakkında Kanun Layihası.				
	Tarih: 12/5/1928	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 272..0.0.12	Yer No: 59.159..5.
6	Giresun'da mülteci olmadıkları halde mülteci muamelesi gördükleri iddiasında bulunan yangınzede Tahsin ve sekiz arkadaşları hakkındaki muamele ile şikayet sebeplerinin araştırılması.				
	Tarih: 1/5/1928	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 272..0.0.12	Yer No: 59.159..1.
7	Yozgat'ın Salmanlı nahiyesinin Midiliçoğlu (Aydingün) köyünde arazi dağıtımı esnasında yapılan yolsuzlukların araştırılması.				
	Tarih: 18/8/1924	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 272..0.0.11	Yer No: 19.91..18.
8	Denizli'deki iskanda yapılan yolsuzluk ve buraya gelen muhacirlere ait listenin takdimi.				
	Tarih: 20/4/1920	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 272..0.0.10	Yer No: 2.11..9.
9	Keşap'ta Rum emval-i metrukesine ait fındık mahsulü bedellerine el koyan ikinci Kolordu emrinde emekli Binbaşı Şerif Efendi hakkındaki işlemlerin tamamlanması.				
	Tarih: 15/4/1920	Sayı:	Dosya:	Fon Kodu: 272..0.0.10	Yer No: 2.11..6.
10	Samsun'da Rum Emval-i Metruke Komisyonu'na ait parayı zimmetine geçiren Ziraat Bankası eski Muhasibi Fehmi Efendi'nin bulunarak, tahkikatın ikmali.				
	Tarih: 22/8/1926	Sayı:	Dosya: 2823	Fon Kodu: 30..10.0.0	Yer No: 31.172..23.
11	Samsun-Sivas demiryolu hattındaki yolsuzlukların yerinde tetkik edilmesine dair.				
	Tarih: 6/3/1924	Sayı:	Dosya: 2816	Fon Kodu: 30..10.0.0	Yer No: 31.172..16.
12	Yolsuzluk yaptıklarından dolayı Mülga Harbiye Nezareti Müsteşarı İsmail Hakkı ile Erkan-ı Harbiye Kaymakamlığından emekli Sabih Bey hakkındaki soruşturmaya dair.				
	Tarih: 6/10/1923	Sayı:	Dosya: 2813	Fon Kodu: 30..10.0.0	Yer No: 31.172..13.
13	İstanbul Rusumat İdaresi'ndeki yolsuzlukla ilgili, İstanbul Şark-ı Karib Antreposu Müdürü Fehtar'ın Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaîyye Vekili Doktor Rızanur'a yazdığı mektup.				

2.2.2.2. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE TBMM DENETİM YOLLARI: ARAŞTIRMA VE SORUŞTURMA KOMİSYONLARI, 1923-2002

TBMM Türk toplumunda en az güven duyulan kurumlar arasında bulunmakla birlikte,²⁵ sorunların çözümünde katkısı beklenen veya katkısı gerçekleşen kurumlar arasında ilk sırada yer almaktadır.²⁶

Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimleri sonucunda yasama yetkisinin çeşitli usullerle yürütme tarafından kullanıldığı günümüz demokratik siyasal sistemlerinde yasama meclislerinin denetim işlevi büyük önem kazanmıştır. Parlamenter bir sistemde yürütmenin denetlenmesi çok önemlidir.²⁷ Özellikle iki seçim arasındaki dönemde iktidarı kötüye kullanabilecek hükümetlerin denetlenmesi yaşamsal öneme sahiptir.

Cumhuriyet döneminde Yasama meclisinin denetim yolları olarak soru, gensoru ve meclis soruşturması ilk defa 1924 Anayasası'yla (Madde 22, 50, 61-67) hukuk sistemimize girmiştir. 1961 Anayasası TBMM'nin denetim yollarının sayısını artırmıştır Genel görüşme ve meclis araştırması Millet Meclisi ve Senato tarafından kullanılabilir denetim yetkileri arasında sayılmıştır (Madde 88).

TBMM, 1982 Anayasası'nın 7'nci maddesi uyarınca "yasama", yine Anayasa'nın 87'nci maddesinde tanımlanan görev ve yetkileri arasında sayılan "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek" ve yine Anayasa'nın 98, 99 ve 100'üncü maddelerinde sayılan ve tanımlanan bilgi edinme ve denetim yollarıyla "denetim" yetkisini kullanmaktadır.

Anayasa'nın 98'inci maddesi denetim yollarını genel olarak saymaktadır. Buna göre,

Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla denetleme yetkisini kullanır.

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.

Sonuçları itibarıyla en etkili denetim yollarından olan "*meclis soruşturması*" 100'üncü maddede düzenlenmiştir:

Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile, soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclise sunar. Soruşturmanın bu süreçte bitirilememesi halinde, komisyona iki aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Bu süre içinde raporun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına teslimi zorunludur.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde görüşülür ve gerek görüldüğü takdirde ilgilinin Yüce Divana sevkine karar verilir. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır.

Meclisteki siyasi parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.

²⁵ Yılmaz Esmer, *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler*, İstanbul: TESEV, 1999, s. 42, Tablo 3.5.

²⁶ Konrad Adenauer Vakfı, *Türk Gençliği 98 Suskun Kitle Büyüteç Altında*, Ankara: Mat Foto Ofset, ty, s. 88-91, Tablo 124-127.

²⁷ Ergun Özbudun, *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara: AÜHF Yayınları, 1962.

Hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülmesiyle sonuçlanabilen “gensoru” ise Anayasa’nın 99. maddesinde tanımlanmıştır:

Gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir.

Gensoru önergesi, verilişinden sonraki üç gün içinde bastırılarak üyelere dağıtılır; dağıtılmasından itibaren on gün içinde gündeme alınıp alınmayacağı görüşülür. Bu görüşmede, ancak önerge sahiplerinden biri, siyasi parti grupları adına birer milletvekili, Bakanlar Kurulu adına Başbakan veya bir bakan konuşabilir.

Gündeme alma kararıyla birlikte, gensorunun görüşülme günü de belli edilir; ancak, gensorunun görüşülmesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten başlayarak iki gün geçmedikçe yapılamaz ve yedi günden sonraya bırakılamaz.

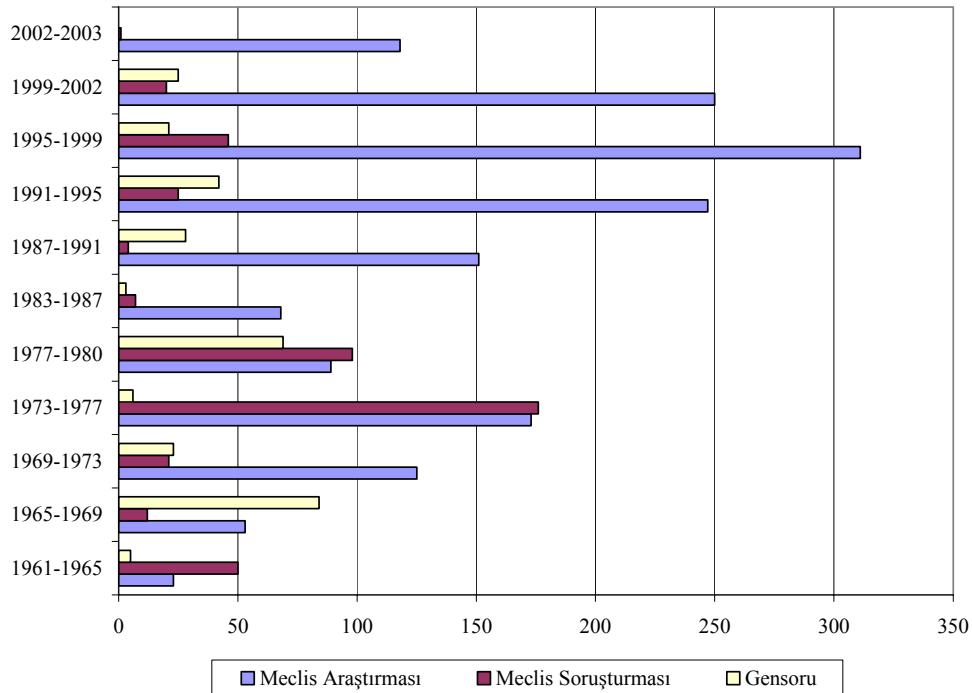
Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır.

Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır.

Meclis çalışmalarının dengeli olarak yürütülmesi amacına ve yukardaki ilkelere uygun olmak kaydıyla gensoru ile ilgili diğer hususlar İçtüzükte belirlenir.

Tek parti ve Demokrat Parti döneminde TBMM’nin denetim yolları etkili bir şekilde kullanılmamıştır. Bu dönemlerde yolsuzluk kapsamında değerlendirecek bazı soru önergelerinin verildiği görülmektedir. Tek parti döneminin son yıllarında “*Seçimlere karıştırılan fesat ve yolsuzluklar hakkında*” sunulan önerge üzerine dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya’nın güvenoyu alması yanında, “*Şeker fiyatlarına yapılan zam dolayısıyla Başbakan hakkında gensoru açılması*” gibi önergeler de gündeme gelmiştir. Demokrat Parti’nin TBMM’de büyük bir çoğunluğa sahip olduğu 1950-1960 arasında, muhalefetin denetim işlevini yerine getiremediği açıktır. Bununla birlikte, bu dönem, muhalefet milletvekilleri aleyhine açılan “Tahkikat Komisyonları”yla önem kazanmıştır.

TBMM'YE GELEN MECLİS ARAŞTIRMASI, MECLİS SORUŞTURMASI
VE GENSORU ÖNERGELERİ, 1961-2003



1961 Anayasası döneminden bu yana, muhalefet partilerinin TBMM'nin denetim yollarını aşırı bir biçimde kullandıkları iddia edilmektedir. Bununla birlikte, aşağıdaki tablodan da görüleceği gibi, özellikle meclis araştırma önergelerinin büyük bir bölümü TBMM genel kurulunca reddedilmiştir. Önergeler arasında yolsuzluk, kayırma ve rüşvet iddiaları da bulunmaktadır.

Eldeki verilere göre, birçok hükümetin hesap vermekten kaçındığı gerçeğine karşın, Anavatan Partisi'nin büyük bir meclis çoğunluğuna sahip olduğu 1983-1991 ve Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti'nin (1993'ten sonra Cumhuriyet Halk Partisi) koalisyon hükümeti döneminde (1991-1995) meclis araştırma önergeleri büyük oranda kabul edilerek sonuçlandırılmıştır.

TBMM İçtüzüğü'nün 105'inci maddesinin son fıkrasına göre “Devlet sırları ile ticari sırlar Meclis araştırmasının kapsamının dışında kalır.” Bu hüküm meclis araştırma komisyonunun çalışmalarını sınırlamaktadır. 1961-2002 yılları arasında yer alan on dönemde TBMM'ye sunulan meclis araştırma önergeleri ve bunlardan kabul edilip komisyon kurulanların sayısı şöyledir:

Meclis Araştırması Komisyonu Önergeleri	DÖNEMLER									
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
	1961 1965	19651 969	19691 973	19731 977	1977 1980	19831 987	19871 991	1991 1995	1995 1999	1999 2002
Gelen	23	53	125	173	89	68	151	247	313	294
Kabul edilip komisyon kurulanlar ve raporu görüşülenler	2	4	-	2	4	-	9	52	63	26
Reddedilen	4	14	6	7	9	61	84	15	6	11
Genel Görüşmeye çevrilen	-	-	2	-	1	-	-	2	-	1
Yazılı soruya çevrilen	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Geri alınan	2	3	1	6	8	-	-	2	-	-
İade edilen	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
İşlemden kaldırılan	-	1	-	-	-	-	8	-	3	5
Hükümsüz kalan	15	31	114	158	67	7	50	176	250	244
Toplam	23	53	125	173	89	68	151	247	313	294

Onyedinci Dönemde (1983-1987) verilen ve büyük bir bölümü rüşvet, nüfuz kullanma, haksız kazanç ve menfaat sağlama konularında verilen 68 Meclis Araştırması önergesinin 61'i reddedilmiş, yedisi hükümsüz kalmıştır.

Onsekizinci Dönemde kurulan “Horzum Olayı”(10/56) ve “25 Mart 1984 tarihinden bugüne kadar Belediyelerde ve İl Genel Meclislerinde yapıldığı iddia edilen kanunsuz uygulamaların tespiti” (10/72)) konulu komisyonlar çalışmalarına başlamış, ancak raporlarını TBMM'ne sunamadan dönem sona ermiştir.

On dokuzuncu Dönemde (1991-1995) konuyla ilgili olarak kurulan Meclis Araştırma komisyonları şunlardır: “Gümrük ve T.M.O. Depolarındaki Yolsuzluklar” (10/4), “Hayali İhracat” (10/5, 8), “STAR-1” (10/11), “Faili Meçhul Cinayetler” (10/90), “İSKİ ve İstanbul Belediyelerindeki Yolsuzluklar” (“0/123, 132), “Siyasi Partilerin ve Genel Başkanları İle yakınlarının Mal Varlıkları” (10/198) ve “Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndaki Yolsuzluklar” (10/212).

Yirminci Dönemde kurulan 29 Meclis Araştırması Komisyonu'ndan yolsuzluklarla ilgili olanlar şunlardır: “Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü'ndeki usulsüzlük ve yolsuzluk iddialarını araştırarak gereken tedbirleri belirlemek amacıyla” (10/6), “Refah Partisi'nin Süleyman Mercüme ile bağlantılarının ve maddi ilişkilerinin araştırılarak iddia edilen hukuk dışı mali kaynaklarının tespiti amacıyla” (10/63), “Yurt dışında açılan temsilcilikler ve buralarda görevlendirilen personel ile çeşitli nedenlerle yurt dışına gönderilen kamu görevlilerinin nicelik, nitelik ve mali yüklerinin bütün yönleriyle araştırılarak alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla” (10/90), “Yasadışı Örgütlerin Devletle olan bağlantıları ile Susurluk'ta meydana gelen kaza olayının ve arkasındaki ilişkilerin aydınlığa kavuşturulması amacıyla” (10/89, 110, 124, 125 ve 126), “Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü yolsuzluk ve usulsüzlük nedeniyle 1993-1994 yıllarında meydana gelen kurum zararının tespit edilmesi amacıyla” (10/160), “Polis tarafından dinlenen telefonlar hakkındaki iddiaları araştırmak amacıyla” (10/108), “Özelleştirme uygulamalarıyla ilgili usulsüzlük ve yolsuzluk iddialarını araştırarak alınması gereken tedbirleri tespit etmek amacıyla” (10/19, 29, 40, 88, 98, 127, 150 ve 166), “Bazı gazete kuruluşlarının amaçları dışında fon kaynaklı kredi kullandıkları iddialarını araştırmak amacıyla” (10/22), “TBMM Genel Kurul Salonu ihalesindeki yolsuzluk iddiaları” (10/230, 231, 232 ve 233) ve “İç ve dış borçlar ile alınan kredilerin nerelerde kullanıldığının tespiti amacıyla (10/25 ve 57).

Yirmibirinci dönemde (1999-2002) ise, “YÖK, İstanbul Üniversitesi Rektörü ve Üniversite giriş sınavları ile ilgili olarak ileri sürülen yolsuzluk ve usulsüzlük iddialarının araştırılarak üniversitelerde yaşanan sorunlara çözüm bulunabilmesi için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla” (10/14, 126, 132, 133 ve 139) Meclis Araştırması komisyonları kurulmuştur. Aynı dönemde, “(Basın) Medyanın sorunlarının araştırılarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi amacıyla” (10/18, 23, 79, 212, 244 ve 257) bir komisyon kurulmuş, ancak çalışmalarını tamamlayamamıştır.

3 Kasım 2002 erken genel seçimiyle oluşan Yirmiikinci Dönem TBMM'ye gelen toplam 118 adet Meclis araştırması önergesi verilmiş bunlardan üçü kabul edilerek Meclis Araştırması komisyonları kurulmuştur. Bu komisyonlar şunlardır: “İzmit Büyükşehir Belediyesi İzmit Kentsel ve Endüstriyel Atık Su Projesi İle İlgili İddiaların Araştırılması Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu,”(10/4) “Yasama Dokunulmazlığı Konusunda Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” (10/70) ve “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” (10/9).

Meclis soruşturma ve gensoru önergeleri ise, gerek çoğunluk hükümetleri gerekse koalisyon dönemlerinde büyük çoğunlukla reddedilmiştir. Bir başka deyişle, meclis soruşturması yolu, parlamento çoğunluğuna sahip siyasi iktidar izin vermedikçe, etkili bir denetim yolu olarak kullanılamamış, ya da siyasi pazarlık ve manevralara konu olmuştur.

2.2.2.3.YÜCE DİVANA SEVK EDİLEN BAKANLAR

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Yüce Divana 12 bakan sevk edilmiştir.

Yüce Divan'a (Divanı Ali) ilk sevk kararı 26 Ocak 1928 tarihinde alınmış ve Meclis, Cebelibereket (Osmaniye) Milletvekili ve Bahriye Eski Bakanı İhsan (Eryavuz) ile Ertuğrul (Bilecik) Milletvekili Dr. Fikret'i (Onuralp), Yavuz Zırlı'nın onarımında yolsuzluk yapıldığı iddiasıyla Divanı Ali'ye sevk etmiştir. Sonuçta, İhsan Eryavuz 2 yıl ağır hapis, Fikret Onuralp ise 4 ay hapis cezasına çarptırılmıştır.

Yüce Divan'a son olarak, 20 Ocak 1993 tarihinde, ANAP Hükümetlerinde Bayındırlık Bakanlığı'nda bulunmuş olan Safa Giray ve Cengiz Altınkaya sevk edilmiştir. Otoyol ihalelerinde yolsuzluk iddiasıyla yargılanan Giray ve Altınkaya, 12 Nisan 1995 tarihinde Yüce Divanda aklanmışlardır.

YÜCE DİVANA SEVKEDİLEN CUMHURİYET HÜKÜMETLERİ BAKANLARI

BAHRİYE ESKİ BAKANI İHSAN BEY (ERYAVUZ): (1928)

Cebelibereket (Osmaniye) Milletvekili ve Bahriye eski Bakanı İhsan Bey (Eryavuz) hakkında, Yavuz Zırhlısı'nın onarımında yolsuzluk yaptığı iddiasıyla, Başbakan İsmet İnönü'nün Malatya Milletvekili sıfatıyla 18 Aralık 1927'de verdiği önerge doğrultusunda, 24 Aralık 1927 tarihinde Meclis Soruşturma Komisyonu kuruldu. "Yavuz-Havuz Olayı" olarak bilinen bu olay nedeniyle Bahriye eski Bakanı İhsan Bey, 26 Ocak 1928'de dokunulmazlığı kaldırılarak Divanı Ali'ye (Yüce Divan) sevk edildi. Ertuğrul (Bilecik) Milletvekili Dr. Fikret (Onuralp) de aynı olay nedeniyle Divanı Ali'ye gönderildi. Divanı Ali'deki ilk duruşma 5 Şubat 1928 tarihinde yapıldı. Divanı Ali, 16 Nisan 1928'de davayı sonuçlandırdı ve Bahriye eski Bakanı İhsan Bey'i (Eryavuz) "görevi kötüye kullanmak ve rüşvet alma girişiminden" 2 yıl ağır hapis ve 2 yıl memuriyetten men cezasına, Dr. Fikret'i (Onuralp) "dolandırıcılıktan" 4 ay hapis ve 100 lira ağır para cezasına çarptırdı. Bu karar, Yüce Divanın Cumhuriyet Döneminde verdiği ilk mahkûmiyet kararı oldu.

TİCARET ESKİ BAKANI ALİ CENANİ: (1928)

Gaziantep Milletvekili ve Ticaret eski Bakanı Ali Cenani hakkında, un ve zahire fiyatlarının yükselmesini önlemek için Ticaret Bakanlığı emrine verilen 500 bin liranın harcanmasında usulsüzlük yapıldığı gerekçesiyle 10 Mart 1928'de Soruşturma Komisyonu oluşturuldu. Ali Cenani, 14 Nisan 1928'de dokunulmazlığı kaldırılarak Yüce Divana sevk edildi. Yüce Divan, Ali Cenani'ye 14 Mayıs 1928 tarihinde 1 ay hapis ve 170 bin lirayı tazmin etme cezası verdi.

BAHRİYE ESKİ BAKANI MAHMUT MUHTAR PAŞA (KATIRCIOĞLU): (1929)

Bahriye eski Nazırı Mahmut Muhtar (Paşa) Katırcıoğlu, Anadolu Demiryolu Kumpanyası ile ilgili olarak İngiltere'de Times Iron Works fabrikalarına 20 bin İngiliz lirasını kefaletsiz ödeyerek "hazineyi zarara uğratmak" suçlamasıyla 30 Mayıs 1929'da Yüce Divana sevk edildi. Katırcıoğlu'nun yargılanması 3 Kasım 1929 tarihinde sona erdi. Yüce Divan, şirkete ödenen 22 bin Türk altınının yüzde 5 iskonto edilmek suretiyle Mahmut Muhtar Paşa'dan tahsiline karar verdi.

GÜMRÜK TEKEL ESKİ BAKANI SUAD HAYRİ ÜRGÜPLÜ: (1947)

Kayseri Milletvekili ve 2. Saraçoğlu Hükümeti'nde Gümrük ve Tekel Bakanlığı yapan Suad Hayri Ürgüplü, bakanlığı döneminde kibrit üretimi ve kereste alımında yolsuzluk yaptığı iddiasıyla 15 Kasım 1946'da, kendi isteği üzerine Yüce Divana sevk edildi. 10 Kasım 1947'de TBMM Kararı ile oluşturulan Yüce Divan, Ürgüplü ve o dönemde yöneticilik yapan 23 kişiyi 1 Mart 1948'de yargılamaya başladı. Yüce Divan, 5 Ekim 1948'de Ürgüplü ve diğer sanıklar hakkında beraat kararı verdi.

TİCARET ESKİ BAKANI MEHMET BAYDUR: (1964)

Eski Ticaret Bakanı Mehmet Baydur, Yüce Divana 7 Şubat 1964 tarihinde sevk edildi ve beraatine karar verildi.

SOSYAL GÜVENLİK ESKİ BAKANI HİLMİ İŞGÜZAR (1981)

Sosyal Güvenlik eski Bakanı Hilmi İşgüzar; bakanlığı döneminde ""kayıрма, yolsuzluk, nüfuz ticareti, vazifeyi suiistimal ve menfaat temini suretiyle Bağ-Kur ve SSK'yı zarara uğrattığı" iddialarıyla Milli Güvenlik Konseyi (MGK) tarafından 2 Şubat 1981 tarihinde Yüce Divana sevk edildi. İşgüzar ve 15 arkadaşının 26 Mart 1981 tarihinde başlayan yargılanmaları 12 Nisan 1982'de sonuçlandı. İşgüzar, 9 yıl 8 ay ağır hapis ve 5 milyon 251 bin lira para cezasına çarptırıldı. Sayıları yargılama aşamasında 18'e yükselen diğer sanıklara da 3 ay ile 4 yıl arasında değişen hapis cezaları verildi. (Yüce Divan; Esas Sayı 1981/1, Karar Sayısı 1982/2, Karar Tarihi 12.4.1982)

GÜMRÜK VE TEKEL ESKİ BAKANI TUNCAY MATARACI: (1981)

Gümrük ve Tekel eski Bakanı Tuncay Mataracı; bakanlığı döneminde "rüşvet almak" iddiasıyla Milli Güvenlik Kurulu (MGK) tarafından 23 Nisan 1981 tarihinde Yüce Divana sevk edildi. Mataracı ve 21 arkadaşının yargılanmalarına 15 Haziran 1981'de başlandı. Yargılananlar arasında, bayındırlık eski bakanı Şerafettin Elçi ile "yeraltı dünyasının babalarından olduğu" bildirilen Abuzer Uğurlu da yer aldı. Yargılama, 16 Mart 1982'de sonuçlandı ve Mataracı 36 yıl ağır hapis ve 787 milyon 386 lira para cezasına çarptırıldı. Davada, Şerafettin Elçi beraat etti, diğer sanıklara 10 ay ile 6 yıl arasında değişen hapis cezaları ile çeşitli miktarda para cezaları verildi. (Esas Sayısı 1981/2, Karar Sayısı 1982/1)

BAYINDIRLIK ESKİ BAKANI ŞERAFETTİN ELÇİ: (1982)

Bayındırlık Eski Bakanı Şerafettin Elçi; Milli Güvenlik Kurulu (MGK) tarafından "rüşvet almak" ve "görevini kötüye kullanmak" iddialarıyla 17 Mart 1982 tarihinde Yüce Divana sevk edildi. Elçi ve 7 arkadaşının yargılanmalarına 26 Mayıs 1982'de başlandı. Karar 12 Nisan 1983'te açıklandı ve Elçi, rüşvet suçlamasından beraat ederken, görevini kötüye kullanmaktan 2 yıl 4 ay hapis cezasına çarptırıldı. Diğer 7 sanıktan 4'ü 3 yıla kadar hapis cezası aldı, 3 sanık beraat etti.

BAYINDIRLIK ESKİ BAKANI SELAHATTİN KILIÇ: (1982)

Bayındırlık eski Bakanı Selahattin Kılıç, "görevini kötüye kullanmak" iddiasıyla Milli Güvenlik Kurulu (MGK) tarafından 17 Mart 1982 tarihinde Yüce Divana sevk edildi. Kılıç ile beraber 10 kişinin yargılandığı dava, 2 Haziran 1982'de başladı, 9 Mart 1983'te sona erdi. Kılıç ve 6 arkadaşı beraat etti. 3 sanık 8 ay ile 1 yıl arasında değişen hapis cezalarına çarptırıldı.

DEVLET ESKİ BAKANI İSMAİL ÖZDAĞLAR: (1985)

Devlet eski Bakanı İsmail Özdağlar, "rüşvet almak" ve "görevini kötüye kullanmak" iddiasıyla 15 Mayıs 1985 tarihinde Yüce Divana sevk edildi. 1 Temmuz 1985'te başlayan yargılama, 14 Şubat 1986'da sona erdi. Davada, dönemin Başbakanı Turgut Özal da tanık olarak dinlendi. Tanık ifadeleri ve dava kanıtlarını "rüşvet" suçlaması için yeterli görmeyen Yüce Divan, Özdağlar'ı "görevini kötüye kullanmak"tan 2 yıl hapis ve 30 bin lira ağır para cezasına çarptırdı.

BAYINDIRLIK ESKİ BAKANLARI SAFA GİRAY VE CENGİZ ALTINKAYA: (1993)

Bayındırlık eski bakanları Safa Giray ile Cengiz Altinkaya, Otoyol ihaleleri sözleşmelerinde fiyat farkı ödenmeyeceğine ilişkin hüküm bulunmasına karşın, fiyat farkı ödedikleri iddiasıyla 20 Ocak 1993 tarihinde Yüce Divana sevk edildiler. Bu davaya 14 Eylül 1993 tarihinde Danıştay'ın kararı üzerine Karayolları eski Genel Müdürü Atalay Coşkunoglu da dahil edildi. Yüce Divandaki yargılama 13 Nisan 1995'de sonuçlandı; Giray, Altinkaya ve Coşkunoglu suçsuz bulundu.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

Hiçbir sorunun kendisini meydana getiren nedenler ortadan kaldırılmadıkça çözülemeyeceği açıktır. Nedenleri yok etmeye dayalı olmayan her çözüm hamlesi, beraberinde, yeni bir takım problemlerin üremesine ve sonu olmayan yeni çözüm önerilerine yol açar.

“Sorun kimyası” olarak adlandırılan oldukça yeni bir sorun çözme yaklaşımı, madde kimyasında olduğu gibi, sorunların hangi elementlerden meydana geldiğine, aralarında ne tür yeni bileşkeler oluşturduğuna ve bir sorunun bileşik mi yoksa temel element mi olduğuna nasıl karar verilebileceğine ilişkin konular üzerinde çalışır. Bu yaklaşıma göre nedenler, geriye doğru gidilerek süzgeçten geçirildikçe ana soruna ulaşılabilir.

Gerçekte yolsuzluk “sorunu” ile ilgili en yalın tespit M.S. 1020-1086 yılları arasında yaşamış olan Çin’li reformist Wang An Shih tarafından formüle edilmiştir. Wang An Shih’e göre yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur:²⁸

a-) Kötü kanun

b-) Kötü insan

Kötü kanun; yönetim ve yasama içerikli tüm işlem, eylem ve düzenlemeleri ifade ederken, kötü insan ise, her türlü sosyolojik, ekonomik, siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır.

Ancak unutulmamalıdır ki, kötü kanunları yapan ve bu kanunları uygulayan da insandır. Bu sebeple, zaman zaman, yolsuzluğun kaynağını tespit etmek güçleşmekte ve bu güçlüğün bir sonucu olarak da, uygulamada, nedenleri birbirinden ayırmak bizi yapay sonuçlara götürmektedir.

²⁸ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan002665.pdf>

3.1. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Yolsuzluk olgusunun ekonomik büyüme, yatırımlar, hukuk devleti, siyasi hesap verme, siyasi kurumlar ve demokratik yönetim gibi kurum ve süreçler için taşıdığı önem ve bunlarla yakın ilişkisi yadsınamaz.

Bununla birlikte, yukarıda verdiğimiz “yolsuzluk” tanımı ve temel unsurlar dikkate alındığında; yönetsel, yapısal ve izlenen siyasa (politika) temelli üç açıklama şekli bulunmaktadır. **Yönetsel yaklaşım** kamu sektöründe, ücretler, tazminat sistemi, atama, yolsuzlula mücadele düzenlemeleri ve uygulama mekanizmaları dahil olmak üzere, örgütlenme ve yönetim tarzının yolsuzluğa neden olduğunu iddia etmektedir. **Yapısal yaklaşım**, ekonomik, coğrafi, kültürel, sosyolojik ve/veya siyasi-kurumsal unsurların siyasal yolsuzluğu teşvik ettiği ya da önlediğini ileri sürmektedir. **Siyasa yaklaşımı** ise, hükümetin çeşitli konularda politika oluşturmak için tercih ettiği modellerin kamu görevlilerinin davranışlarını biçimlendirmede oynadığı role dikkati çekmektedir. Her ne kadar bazı kaynaklarda Türkiye’de yolsuzluğun nedenleri “Yolsuzluğun siyasal, toplumsal ve ekonomik alt yapısı”, “Yolsuzluğun tarihsel, sosyo-ekonomik, siyasal nedenleri”, ya da “Yolsuzluğa yol açan faktörler” gibi başlıklar altında incelenmiş olsa da, bu çalışma da yolsuzluğun nedenleri üç temel ayrıma tabi tutulmuştur.

Aşağıda, önce, Türkiye’de yolsuzluğun **yönetsel nedenleri** üzerinde durulmuş ve yönetsel nedenler; *bürokratik nedenler, idari usulün eksikliği, kamusal istihdam sorunları, yetersiz saydamlık hesap verme mekanizmalarının eksikliği, kamusal denetimin sorunları ve adli sistemden kaynaklanan sorunlar* çerçevesinde incelenmiştir.

Ekonomik nedenler, *devletin ekonomideki ağırlığı, kayıt dışı ekonomi, gelir farklılıkları ve medya-ticaret ilişkisi* alt başlıklarından oluşmaktadır.

Sosyal nedenler arasında, *geleneksel yapıların güçlü olması, eğitim sisteminin yetersizliği, vatandaşlık ve hak arama bilincinin yerleşmemiş olması, sivil toplum örgütlenmesinin yetersizliği, olumsuz toplumsal algılamalar* konuları irdelenmiştir.

Daha sonra, yolsuzluk olgusunun neden olduğu önemli etkileri açıklanmaktadır.

3.1.1. YÖNETSEL NEDENLER

Kamu yönetiminde yolsuzluk, örgütsel, düzenleyici kural ve işlemler ve bireysel nedenlerden kaynaklanmaktadır.

3.1.1.1. BÜROKRATİK NEDENLER

Bürokrasi, sanayileşmiş ülkelerde, siyasi partilerin veya siyasi iktidarların değil, devlet yapısının bir örgütüdür. Bürokratlar, siyasilerin verdiği kararları uygulayan ve teknik yönü ağır basan bir kesimi temsil eder. Bu konumu nedeniyle bürokrasi, gelişmiş ülkelerde, siyasi yozlaşma, adam kayırma, rant kollama ve rüşvetin önünde bir engel oluşturmaktadır. Ülkemizde ise, bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiş ve siyasetin bürokrasi üzerindeki etkisi yadsınamaz bir hal almıştır.

Bürokrasimizin merkeziyetçi ve statükocu yapısı, devleti vatandaş karşısında korumakta ve yerinden yönetim, yetki devri ve sivilleşme kavramlarına imkan tanımamaktadır. Üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk vermemesi katı bürokratik kuralları da beraberinde getirmektedir. Merkezi yönetimin yerel birimlere kaynak ve yetki aktarmada gösterdiği cimri tutum, merkezi yönetime bağımlılığı artırmaktadır. Bu bağımlılık, siyasilerin ve merkezi yönetimdeki üst düzey görevlilerin taleplerinin, verimlilik, tutumluluk ve etkinlik gibi değerlerle karşılaştırılmadan yerine getirilmesi sonucunu doğurabilmektedir.

Siyasilerin bürokratik yapı üzerindeki etkisi nedeniyle, iktidara gelen her siyasi parti, büyük çaplı değişiklikler yapmakta ve bu nedenle, ülkemiz bürokrasisi liyakat sistemi üzerine oturtulamamaktadır. Siyasal iktidarların kendi politika programlarını uygulayabilmeleri için, bazı bürokratik kadrolara “uyumlu” çalışabilecekleri kişileri getirmeleri bir dereceye kadar kabul edilebilir görülse de, bunun bir ölçüsü olmalıdır. Siyasi liderlerin ve parti mensuplarının bürokratik kadroları “ganimet” biçiminde dağıtmaları, bürokratlar açısından da siyasi parti çıkarlarını ön plana çıkarmaktadır. Devlet imkanlarının

parti çıkarlarına yönelik olarak kullanılması yaygın bir gerçek halini almakta ve kurumsallaşamayan bürokrasi, “hizmet” kavramını ağırlıklı olarak “siyasal yandaşlık” kavramıyla birlikte algılamaktadır.

Kuşkusuz, bu algılamada, Osmanlı’dan miras alınan güçlü bürokratik devlet geleneğinin de büyük payı vardır. Vatandaş ön plana çıkarmak yerine, devleti vatandaşa karşı koruma anlayışına göre inşa edilen ve Osmanlı’dan Cumhuriyete geçen bu yapıda bürokrasi ve devlet, iktidardaki siyasi partidir ve herkes ona hizmetle yükümlüdür. Sonuç olarak, bürokratik devletten demokratik devlete geçilememiştir.

Yasal zeminde “liyakat” ve “kariyer” ilkeleri üzerine kurulan bürokrasimizde, özellikle, son 20 yılda yükselmenin en kolay yolu, siyasi partilerle veya kişilerle iyi ilişkilerden geçmektedir. Bunun bilincine varan kamu görevlileri de, çabuk yükselme tutkuları sebebiyle, fiilen ya da fikren partililiğe bulaşmakta ve yolsuz faaliyetlere karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine ve dışlanmalarına da sebep olmaktadır.

Ülkemiz bürokrasisinin en önemli özelliklerinden birisi, **siyasal ve toplumsal alanda önemli yetkilere sahip olmasıdır**. Siyasi kayırmacılık, hemşehrilik ve eş dost ilişkileriyle belirli görevlere gelen bazı bürokratlar, daha üst düzeydeki bürokratlar ve siyasiler tarafından korunmakta ve kollanmaktadır. Bu durumda, daha fazla yetki kullanan bürokrat, kamu hizmetinin asli unsurlarından olan “herkese eşit muamele” ilkesini çiğnemekte ve kamu hizmetlerinden yararlanılmasında veya kamu erkiyle ilişkilerde, vatandaşlar arasında zaten mevcut olan eşitsizliği daha da körüklemektedir. Bürokratların bu gelişmeleri kendi güçlerinin bir göstergesi olarak algılamaları, durumu daha da vahimleştirmektedir.

Kamu görevlisine geniş bir irade serbestisi sağlayan takdir yetkisi, kamu yararına uygun olarak kullanılmalıdır. Takdir yetkisinin keyfi ya da geniş çaplı kullanımı, demokratik sınırlarla birlikte, yolsuzlukları artıran itici bir güç haline dönüşür. Bir yönüyle, “bürokratik aşırılık” olarak da değerlendirilebilecek olan takdir yetkisinin keyfi kullanımı, kamu yöneticilerinin yasal düzenlemeleri gözardı etmelerine ve kendi egemenliklerini kabul ettirme çalışmalarına yol açmaktadır.

Türkiye’de, kamu hizmetlerinden faydalanmanın karmaşık bir yapıya sahip olması, bürokratik işlemlerin fazlalığı ve devletle vatandaş arasındaki ilişkilere hakim olan güvensizlik, takdir yetkisinin keyfi olarak kullanımına sebebiyet vermekte ve bürokratları hizmet vermek yerine *lütuf* dağıtır hale getirmektedir. *Eşit* olmayanlar arasındaki ilişki, her türlü yasa dışı faaliyetlere zemin hazırlamaktadır. Ülkemizde, bürokratik takdir yetkisinin son derece geniş olarak kullanıldığı ihale, gümrük, dış ticaret ve yatırım teşvik alanlarında, yolsuzluğun bu kadar yaygın olması tesadüf değildir.

Bürokratik gizlilik, ülkemizde rüşvetin ve yolsuzlukların yapılaşmasında etkili olmaktadır. Ulusal güvenlikle ilgili konular dışındaki gizlilik, kamu yönetimimizi saydamlık ve hesap verme sorumluluğu prensiplerinden uzaklaştırmakta ve sorumsuz kamu görevlilerinin olduğu bir ortam yaratmaktadır. En basit istatistiki bilgilerin dahi saklandığı bir bürokratik yapı yolsuzlukların gizli kalmasına imkan vermekte ve vatandaşları da bürokrasi karşısında savunmasız ve çaresiz bırakmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının hakim olduğu ülkemizde, **bürokrasinin kalitesi** de yolsuzlukların ortaya çıkmasında önemli bir unsurdur. Merkeziyetçi ve vesayetçi yapıdaki yönetim alışkanlığı; bürokrasi ve kırtasiyeciliği, vatandaşlara hizmet sunulmasında ilgisizliği ve kayıtsızlığı, işgücü veriminin düşüklüğünü ve savurganlığı da beraberinde getirmektedir. Bürokrasimizde planlama alışkanlığının zayıf olması, kamu görevlilerinin motivasyonundaki eksiklikler, iyi örnekleri teşvik ve ödüllendirme uygulamalarının yetersizliği ciddi sorunlar olarak görülmektedir.

Kamu çalışanlarının kurumlarıyla bütünleşememeleri, işlerini sevmemeleri ve yaptıkları işten haz almamaları yolsuzlukla yakından ilgilidir. İş memnuniyetsizliği, kaliteli hizmet üretmek yerine, yolsuz faaliyetlerle tatmin olma olasılığını artırmakta; duyulan memnuniyetsizlik, yolsuzluğun kendilerine getireceği maddi refah ile ikame etmelerini gündeme getirmektedir.

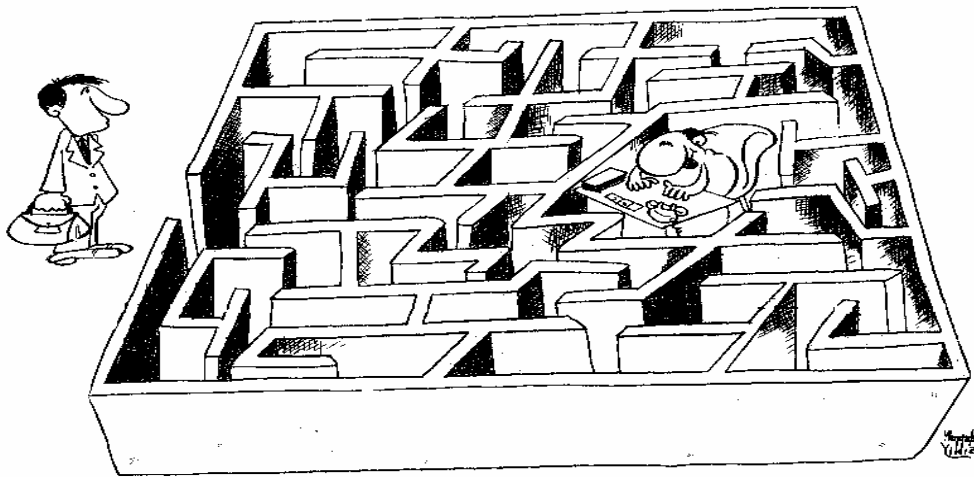
Bürokratik işlemlerdeki kuralların çokluğu ve karmaşıklığı, yolsuzluğa açık davetiye çıkarmaktadır. Kamunun verdiği hizmetlerin bir çoğunun karmaşık bir yapıya sahip olması ve yerine getirilmesi gereken işlemlerin hem zor hem de uzun süreler almaktadır. Bu durum, bürokraside aracılardan oluşmasına

yol açmakta, vatandaşlar kamu kuruluşlarında işlerini daha süratli gördürebilmek amacıyla, resmi komisyoncular yanında gayri resmi araçlar bulmak zorunda kalmaktadırlar. Bazı kamu kurumlarında, herhangi bir orta ölçekli yatırım için yüzlerce bürokratik işlemin takip edilmesi gerekliliği ve bürokratik işlemlere ait karmaşık ve anlaşılması güç işlemler, vatandaşlarla olan ilişkilerinde, kamu görevlilerine kolaylıklar sağlayabilmektedir.

3.1.1.2. İDARİ USULÜN EKSİKLİĞİ

Kamu hizmetine ilişkin işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallarla düzenlenmesi gerekir. Bir başka deyişle, idarenin çalışma usullerinin belirli normlara bağlanması gereklidir. Çalışma usulü ile kastedilen, kişileri etkileyen idari işlemlerin üretilmesi sürecinde idarenin ilgililerle işbirliği yapması, onlarla iletişime geçmesi ve yapılan ve yapılacak olan işlemler konusunda onlara bilgi aktarmasına ilişkin usullerdir. Ülkemizde, söz konusu usuller tek bir yasada toplanmamış, bu konudaki kurallar değişik yasal düzenlemelerle veya Danıştay kararlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu dağınıklık, idareye çalışma usullerini belirleme konusunda geniş olanaklar tanımakta; özellikle, kurala bağlanmamış, takdir yetkisine dayalı işlemler, çoğu kez, totaliter devletlerin uygulaması olan “*takdiri tasarruf*”a dönüşmektedir.

Max Weber tarafından “*bürokrasinin özgül buluşu*” olarak nitelenen “resmi sır” kavramı veya başka bir ifadeyle *gizlilik*, yurttaşlarla idare arasındaki iletişimi ve bilgi paylaşımını engelleyen en önemli etkenlerden biridir.²⁹ Bu olgu, idarenin karar üretme sürecini bir içsel sorun olarak görmesine ve bu süreci kapalı kapılar ardında yürütme alışkanlığını sürdürmesine neden olmaktadır. Böylece idare, ilgilileri hakları konusunda bilgilendirmeye, onları düzenleyici işlemler, yönetsel işlemler veya edimleri, yükümlülükleri, başvuru süreçleri konusunda aydınlatmaya gerek duymamaktadır. İdarenin bu tutumu, çoğu kez, idari usulde tutarsızlıklara neden olmakta, yurttaşların ve toplumun çıkarlarına ilişkin sorunların seri ve adil bir çözüme kavuşturulmasını engellemektedir. Bu durum, kamu görevlilerinin bilgi yetersizliği ve yetki çatışmaları veya tekrarlarıyla da birleşince idari mekanizmanın karmaşıklığı, kaos boyutlarına ulaşmaktadır. Kuşkusuz, bu durum, işlerin uzamasına, aynı soruna çelişkili çözümler üretilmekte veya ilgili hakkını kaybedebilmektedir. Bütün bunlar, çoğu kez, yurttaşın sabrını tüketmekte, iş sahipleri *vazgeçmek* veya *işini yasal olmayan yollardan yaptırmak* seçenekleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Çoğunlukla, ikinci seçenek tercih edilmekte, böylece ya politik etkilere ya da rüşvete başvurulmaktadır. Dolayısıyla, idari usul noksanlığı, rüşvet fiilinin oluşumu için son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır.



²⁹ Max Weber, *Essays in Sociology*, H.H. Gert ve C. Wright Mills (çevirenler ve derleyenler), New York: Oxford University Press, 1946, s. 233-4..

3.1.1.3. KAMUSAL İSTİHDAM SORUNLARI

Kamu çalışanlarının seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamusal istihdamda rasyoneliğin ve verimliliğin sağlanamaması, **kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe** yol açmaktadır. Ülkemizde siyasiler tarafında işsizlikle mücadele etmenin başlıca aracı olarak kullanılan kamu kadrolarının şişirilmesi, bir nevi işsizlik sigortası gibi düşünülmektedir. Kamu görevlilerinin mutlak sayılarının değil, üretilen kamu hizmetlerine oranla nisbi bir kalabalık anlamında kullandığımız aşırı istihdam, verimli çalışanla çalışmayan kamu görevlileri arasındaki ayrımların ve performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konmasını engellemekte ve kamusal istihdamın dağılımında nitelik ve nicelik bakımından denge sağlanamadığı için *hantal devlet* görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının şiddetle personele ihtiyacı varken, bazılarında ise *hayalet-bankamatik* çalışanların sayısı gittikçe artma eğilimi göstermektedir.

Devlet İstatistik Enstitüsü “2002 Yılı II nci Dönem Hane Halkı İşgücü Anketi” sonuçlarına göre, kamu kesiminde istihdam edildiği tahmin edilen 3 milyon 127 bin kişi bulunmaktadır. Bir önceki yıl verileriyle karşılaştırıldığında, yüzde 5,4'lük artış gösteren bu tahmine göre, toplam istihdam içerisinde kamu sektörünün payı yüzde 14'ten 15'e yükselmiştir.³⁰

Aşırı istihdamın bir sonucu olarak analiz edilebilecek olan **kamu sektöründeki ücretlerin azlığı olgusu**, yolsuzlukları itici bir diğer unsur şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Düşük ücretler, kaçınılmaz olarak, düşük becerili kamu görevlilerinin istihdam edilmesini de yaratmaktadır. Son 20 yılda giderek yoksullaşan ve milli gelirden aldığı pay yarı yarıya düşen kamu çalışanları, ya ikinci bir işte çalışmakta ya da kamu erkini kullanırken vatandaşlardan hakları olmayan menfaatleri temin yoluna gitmektedirler. Daha da önemlisi, ücret artışlarının belirli düzeyde bir geçim imkanını sağlayamaması, kamu çalışanlarında, yolsuzluk yapmaya geçerli bir sebep ve hak olarak algılanmaktadır.

Bir diğer önemli konu, **kamu sektöründe çalışanların ücretlerindeki dengesizlikler ve adaletsizliklerdir**. Aynı ya da benzer nitelikteki görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri arasındaki birkaç kata kadar çıkabilen farklılıklar, daha az ücretle çalışan görevlilerde huzursuzluk yaratmakta ve bu huzursuzluk kamu hizmetlerinin niteliğine yansımaktadır. Mutsuz ve kendini ikinci planda kalmış hisseden kamu görevlisi, hakkını, meşru olmayan yollardan arama eğilimi gösterebilmektedir.

Sadece kamu çalışanlarının eğitim düzeylerine dayalı bir ücret sistemi, beklentileri karşılayamamaktadır. Eğitim seviyesi dışında, çalışanların performanslarına ve mesleki bilgilerine dayalı bir ücret ve ödüllendirme sisteminin bulunmayışı, yasal beklentileri anlamsız kılmakta ve yasadışı girişimlere zemin hazırlamaktadır.

İstihdama yönelik bir başka sorun ise, **kamuda görev yapan üst düzey yöneticilerin çok sık değiştirilmesidir**. Öyle ki, her siyasi iktidar ve hatta aynı iktidarın Bakanlar Kurulu'ndaki değişiklikler de, başta en yüksek kamu görevlileri sayılan müsteşarlar ve genel müdürler olmak üzere, tüm üst düzey yöneticilerde bir tedirginlik yaratmakta ve bu kişilerin görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yapmaları imkansız hale gelmektedir.

Sözleşmeli personel uygulamasıyla, yaygın olan kimi kurumlara, aşırı siyasal görüşlü yandaşlar yerleştirilmekte ve bunun sonucunda, kamu kurumlarında baskı yapma ve zor kullanma olayları görülmektedir. Kamu sektöründe emeklilik yaşı ve hizmet süreleri sık sık değiştirilmektedir. Tayinlerin belirli kıstaslara göre yapılması gerekirken, bu konuyla ilgili hukuki düzenlemelere aykırı işlemlerin ortaya çıkması da, kamu görevlilerini dış baskılara açık hale getirmektedir. Tüm bu baskılar, bazen gizli kalması gereken bilgilerin yandaşlara sızdırılması, bazen belgelerde tahrifat yapılması ve bazen de doğrudan maddi ya da manevi menfaat sağlanması olarak karşımıza çıkmaktadır.

³⁰ <http://www.die.gov.tr-ENGLISH/SONIST/ISGUCU/090802ie.htm>

Saydamlık politikayı temizleyecek ilaçlardan birisidir. Hiç bir şey saydamlık kadar politikadaki kötü uygulamaları kontrol edemez. Evinin çevresindeki duvarın etrafına bir delik açmaya çalışan bir İrlandalı'ya ne yaptığı sorulduğunda İrlandalı şöyle cevap vermiş. "Evin bodrum katındaki karanlığın dışarı çıkması için uğraşıyorum."

Galiba, bizim şimdi yapmamız gereken de budur.

Woodrow Wilson

3.1.1.4. SAYDAMLIKLA İLGİLİ SORUNLAR

*Saydamlık kavramı çok çeşitli biçimlerde tanımlanabilmektedir.*³¹ Bir yaklaşıma göre, saydamlığın üç ana koşulu bulunmaktadır: konuyla ilgili yasaların, düzenlemelerin ve diğer politika belgelerinin kamuya açıklanması, ilgili taraflara yasalar ve düzenlemeler ve bunlara ilişkin değişikliklerin duyurulması ve son olarak, yasa ve düzenlemelerin yeknesak, tarafsız ve akılcı bir şekilde kullanılması.³²

Saydamlık, devletin hesap verme sorumluluğunu sağlayan en önemli mekanizmalardan biridir. Saydam bir sistem, yönetenlerin kamunun kaynaklarını nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullandığı konusunda gerekli bilgileri vatandaşlara sunar. Aynı zamanda, yönetenlerin, elindeki yetkileri kamu yararına ters ve kendi çıkarlarına gözetken bir şekilde kullanmamasına yardımcı olur. Saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artırır.

Ülkemizde kamu yönetiminin "bilgi sunma görevi" ile yönetilen kitlelerin "bilgi edinme özgürlüğü" açık bir biçimde düzenlenmediğinden, kamusal işlemlerde, işleyişte, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda saydamlık eksik kalmakta ve vatandaşlara yeteri kadar bilgi aktarılamamaktadır. Öyle ki bakanlıkların bile birbirlerinden bilgi sakladıkları karar alma süreçleri ortaya çıkmaktadır. Güvenilir, anlaşılabilir ve kullanılabilir bilgi paylaşımının olmayışı, kamu makamlarının verdikleri geniş kitleleri ilgilendiren kararların gerekçelerinin yeteri kadar açıklanmaması ve bu kararlara yönelik işlemler için saydam ve açık kuralların belirlenmemiş olması, yolsuzluklara açık bir davetiye teşkil edebilmekte ve menfaate yönelik istismarların ortaya çıkması kaçınılmaz olabilmektedir. IMF ile yapılan son Stand-by anlaşmasında idari ve mali saydamlığın sağlanacağına dair taahhüt de, Türkiye'de yeteri düzeyde bir saydamlığın olmadığının göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Kamusal faaliyetlerde yüksek oranda bir gizliliği temsil eden geleneksel yapı, vatandaşların siyasi süreçlerde yer almalarını engellemekte ve kamu yönetiminde yer alan görevliler, yetkilerini artırmak amacıyla, bilgi saklamaktadırlar.

Vatandaşların yönetimle ilgili şikayet ve başvurularını dinleyebilecek ve sistemli bir şekilde çözüme kavuşturabilecek bir kurum ya da birimin bulunmaması da saydamlık mekanizmalarının eksik parçalarından birisidir. Böyle bir mekanizmanın bulunmayışı vatandaşların kamu yönetimine ulaşabilme haklarını engellemekte ve aynı zamanda yargısal sistemin yükünü de artırmaktadır. Bu durum karşısında vatandaşlar, sorunlarını çözüme kavuşturmak amacıyla yasadışı yollara başvurmaktadırlar.

Bazı yasaların kapsam ve içerikleri, toplumsal ve ekonomik yaşam üzerinde orta ve uzun vadedeki etkileri vatandaşlar tarafından yeterince bilinmemektedir. Yaşamsal öneme sahip yasaların kamuoyundan kaçırılırcasına çıkarılması demokrasinin özüne ve saydamlık ilkesine ters düşmektedir. Zira ekonomik ve sosyal gerçeklerin vatandaşlara açıklanması saydamlık için *olmazsa olmaz* koşuldur.

³¹ OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Public Sector Transparency and International Investment Policy, 11 Nisan 2003.

³² World Trade Organization, Transparency, WT/WGTI/W/109, 2002.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan görevlilerin 3628 Sayılı Kanuna göre verdikleri mal bildirimlerinin talep edildiğinde yasama araştırma komisyonlarına ve müfettişlere dahi verilmesine ilişkin ciddi engellemeler söz konusudur. Bu durum, yasa dışı zenginleşmelerin gizlenmesine yardımcı olmaktadır.

Ülkemizde denetim raporlarının ve denetim sonuçlarının gizliliği ve paylaşım eksikliği de ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. Denetim sonuçlarına ilişkin faaliyet raporlarının hazırlanmaması veya hazırlananların da, saydamlığın bir gereği olarak, etkin mekanizmalarla kamuoyuna sunulmaması yolsuzlukların ortaya çıkmasında ve bunlarla mücadele aşamasında önemli sorunlar yaratabilmektedir.

Kamu yönetimimizde saydamlığın henüz istenilen düzeyde gerçekleşmemesindeki nedenlerden birisi de, vatandaşların, sivil toplum örgütlerinin ve hatta medyanın kamu hizmetlerinin planlanması, yerine getirilmesi ve değerlendirilmesi faaliyetlerine yeterli ilgiyi ve önemi göstermemesi ve “her şey hakkında asgari düzeyde bilgi sahibi olmayı” talep etmemesidir.

Kamu görevlilerine yönelik etik standartların bulunmaması ve tam anlamıyla bağımsız bir yazılı ve görsel basının eksikliği de saydamlığın sağlanmasında önemli engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hesap verme yükümlülüğü, (...) yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim[in] özüdür. Hesap verme bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. (...) Etkin demokrasi etkin hesap verme süreci gerektirir. (...) Saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme süreci demokrasinin temellerini oluşturur ve demokrasi [ancak] iyi bilgilendirilmiş bir toplumla sürdürülebilir.

Kenneth M. Dye, Kanada Sayıştay Eski Başkanı

3.1.1.5. HESAP VERME MEKANİZMALARININ EKSİKLİĞİ

Hesap verme sorumluluğu, en basit ifadeyle, kamu yönetiminde her makamın, tasarruflarından dolayı başta idare, yasama ve yargı makamlarına açıklamada bulunmakla ve bu tasarrufları gerekçelendirmekle yükümlü olması, hiçbir makamın inceleme ve denetiminden muaf tutulmaması anlamına gelmektedir. Hukukun üstünlüğü açıklık, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere ne ölçüde uyulduğu ancak hesap verme sorumluluğu aracılığıyla saptanabilmektedir.³³

Hesap verme sorumluluğu ile hedeflenen sonuçları gerçekleştirmek için mümkün olan her şeyin zamanında yapılıp yapılmadığı ve geçmiş deneyimler ışığında nelerin iyi gittiğinin nelerin gitmediğinin öğrenilip öğrenilmediği sorgulanır.

Hesap verme sorumluluğunun üç ana boyutu bulunmaktadır.

a-) Siyasal Hesap Verme Sorumluluğu, yürütmenin (Bakanlar Kurulunun ve tek tek bakanların) Parlamenteoya karşı olan hesap verme sorumluluğu;

b-) Yönetmel Hesap verme Sorumluluğu, bürokrasinin (kamu yöneticilerinin) bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı olan sorumluluğu ve

c-) Vatandaşa Yönelik Hesap verme Sorumluluğu, hem seçilmişlerin oluşturduğu parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı olan sorumluluğu.

³³ TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD yayınları, 2002.

Diğer yandan, *etkin bir hesap verme sorumluluğunun da* beş temel prensibi bulunmaktadır.³⁴

- a-) Ölçülebilir hedefler belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti
- b-) Hedeflerin gerçekleştirilmesi için nelere ihtiyaç duyulduğunun planlanması
- c-) İşin yapılması ve gelişmenin izlenmesi
- d-) Sonuçların raporlanması,

Sonuçların bir değerlendirmeye tabi tutulması ve geri bildirim sağlanması.

Yukarıda ifade edilen prensiplerin her biri ne kadar uygun şekilde yerine getirilirse, uygulamada da hesap verme sorumluluğunun etkinliği, o denli yüksek olur.

Hesap verme sorumluluğu, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğu, nelerin yapılmakta olduğu ve nelerin yapılmasının planlandığı konularında açıklamalar yapılması ve gerekçeler sunulması, sorumluluğu devredenlere sorumlulukların öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğini değerlendirme imkanı vermektedir.

Ülkemizde hesap verme sorumluluğu mekanizmaları yeteri kadar açık ve kesin bir biçimde tanımlanmadığından, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu etkin olamamaktadır. Türkiye’de, kamu sektörünün, hem kendi içinde hem de yasama, yürütme ve yargı işlevleri arasında açık ve anlaşılır biçimde tanımlanmış görev ve sorumluluk dağılımı bulunmamaktadır.³⁵

Beklenen ve hedeflenen sonuçlar açıkça ifade edilmediğinden, kamuoyunda uygulanan politikalar hakkında net bir anlayış söz konusu olamamaktadır. Böyle bir anlayışın eksikliği, ortaya çıkan sonuçların beklentileri karşılayıp karşılamadığını belirleyememekte ve vatandaşların, hükümetin ya da kamu kurumlarının başarılı olup olmadığını tespit etmeleri imkansız hale gelmektedir.

Bakanlıkların, TBMM’ye altı aylık ya da yıllık olağan faaliyet raporları sunmalarına dair bir düzenleme bulunmadığı gibi, bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların da kendi faaliyetleriyle ilgili olarak bağlı ve ya ilgili oldukları bakanlıklara raporlama yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bu durum, siyasi kişiler olan Bakanların ve üst düzey kamu yöneticilerinin performanslarının tam anlamıyla ölçülememesi sonucunu doğurmaktadır.

Ülkemizde ulaşılabilecek sonuçları, atılacak adımları, bu adımların hangi kurumlar ve yöneticiler tarafından atılacağı, tahmini maliyetleri ve performansa yönelik hedefleri belirtecek stratejik planlar hazırlanmamaktadır. Kalkınma planlarının, bu hedefleri karşıladığı iddia edebilirse de, kalkınma planının farklı bir amaca hizmet ettiği ve başarılı bir biçimde hayata geçirilemediği de bilinen bir gerçektir.

Çok az sayıda olsa da iyi niyetli ve özverili kamu yöneticilerinin hazırladığı planlara uygun davranılmamakta; bu planlar, etkin vasıtalarla kamuoyuna sunulmamakta ve yürütme erki seçmenlerine karşı sorumlu olmakla birlikte bunu yerine getirmemektedir.

Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en açık şekilde, *raporlama* olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilir ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir.

Kamu kurumlarında, kurum içi hesap verme sorumluluğu önlemleri yeterince uygulanmamaktadır. Devlet gelirlerinden yapılan harcamalar ve icra programlarının sonuçları hakkında vatandaşlara hesap verilmemektedir. Anayasa gereği 5 yılda bir yapılması gereken, ancak uygulamada 4 yılda bir gerçekleştirilen genel seçimler esnasındaki kampanyalarda, siyasi parti, siyasi lider ve milletvekillerinin geçmiş performanslarının değerlendirilmesi yetersiz bir uygulamadır.

³⁴ Sacit YÖRÜKER, “Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme”, 2.Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Sunum Metni, Ankara, 2-3 Nisan 2003.

³⁵ Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, *Etkin Devle Kuramsal Bir Tasarı ve Politika Önerileri*, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

Kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ilişkin standartları belirleme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Görevlere, karar alma süreçlerine, performansa ve bilgilendirmeye yönelik referans noktaları tespit edilemediğinden, bunların kamuoyuna sunulmasıyla ilgili bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu konularda, kıstasların bulunmaması ve kıstaslarla ilgili karşılaştırmaların yapılamaması sonucunda, kamu kurumlarının, sundukları hizmetlerde, önceden tespit edilen standartlara uygun davranacağı şeklinde bir taahhütleri bulunmamaktadır. Bu tip standartların belirlenmemesi ve bu konular hakkında kamuoyunun bilgisinin bulunmaması, hesap verme sorumluluğu mekanizmalarını eksik bırakmaktadır.

Hükümet ile bağlı kamu kurumlarının yöneticileri arasında “performans sözleşmeleri” yapılmadığından, yöneticiler, vatandaşların memnuniyeti ve menfaati yerine siyasilerin memnuniyetine önem vermekte ve başarısız olsa dahi onların desteğini arkasında hissetmektedir.

Parlamentonun, bütçe aracılığıyla yürütmeye tahsis ettiği kamu fonlarının harcamasına yönelik denetimlerin gerçekleştirilmesi önemli bir görevdir. Bu görev, modern kamu yönetimi anlayışında, parlamento adına yüksek denetim kurumlarınca yerine getirilen bağımsız ve tarafsız denetimler ile bu denetim bulgularının görüşüldüğü parlamento komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ülkemizde, hükümetin ve kamu kuruluşlarının çalışmalarını denetlemekle yetkili kurum ve birimler, etkin ve verimli düzeyde çalışmamakta ve üzerlerine düşen raporlama işlevlerini yerine getirememektedirler. TBMM'de siyasi parti temsilcilerinin ve konuyla ilgili uzmanların oluşturduğu açıklama var. Denetim raporlarını görüşebilecek, özel bir komisyon (örneğin, Anglo-Sakson modelindeki “Kamu Hesapları Komisyonu”) bulunmamaktadır. Denetimin etkin ve çağdaş bir yapıda yerine getirilmemesi ve TBMM'de özel bir komisyonun bulunmaması, *iyi yönetişimi* ve *hesap verme* sorumluluğunu önemli desteklerinden yoksun bırakmaktadır.

3.1.1.6. KAMUSAL DENETİMİN YETERSİZLİĞİ

Çağdaş kamu yönetimi anlayışında denetim şu şekilde tanımlanmaktadır:

Denetim; ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları, önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine, verimlilik, tutumluluk ve etkinliğin iyileştirilmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistemli, planlı ve programlı bir süreçtir.³⁶

Yukarıda belirtilen tanımdan hareketle denetimin; sistemli, planlı, programlı, hedefli ve sürekli bir faaliyet olduğu söylenebilir. Bu faaliyetin, uzmanlık becerilerine sahip kişi, birim, kurul, kuruluş ve kurumlarca yerine getirilmesi ise işin doğası gereğidir.

Dünyada denetim, teorisi ve pratiğiyle ayrı bir disiplin olarak kabul edilmekte ve ayrı bir mesleki faaliyet olarak değerlendirilmektedir. Denetim görevi, meslek kuruluşlarının kabul ettiği denetim standartları ve etik kurallar çerçevesinde yürütülmektedir.

Modern anlamda denetim, riskli ve önemli alanları dikkate alarak stratejik önceliklere göre yürütülen ve yıllık programlara bağlanan sürekli ve sistemli faaliyet olarak algılanmaktadır.

Denetim çeşitli açılardan sınıflandırılmaktadır. Denetleyenin konumu açısından **iç denetim**, kuruluşla yönelik bir hizmet olarak, o kuruluşun faaliyetlerini incelemek ve değerlendirmek amacıyla kuruluşun bünyesinde oluşturulan bağımsız bir değerlendirme işlevidir. **Dış denetim**, ilgili kurum veya kuruluşun işlevsel ve örgütsel hiyerarşisi ile ilgisi bulunmayan ve onun dışında kalan kişi veya kurumlarca yapılan faaliyettir. **Yüksek denetim** ise, parlamento adına yürütülen, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının parlamentoya ulaştırılmasında tümüyle bağımsız olan bir denetim biçimi olarak tanımlanmaktadır.³⁷

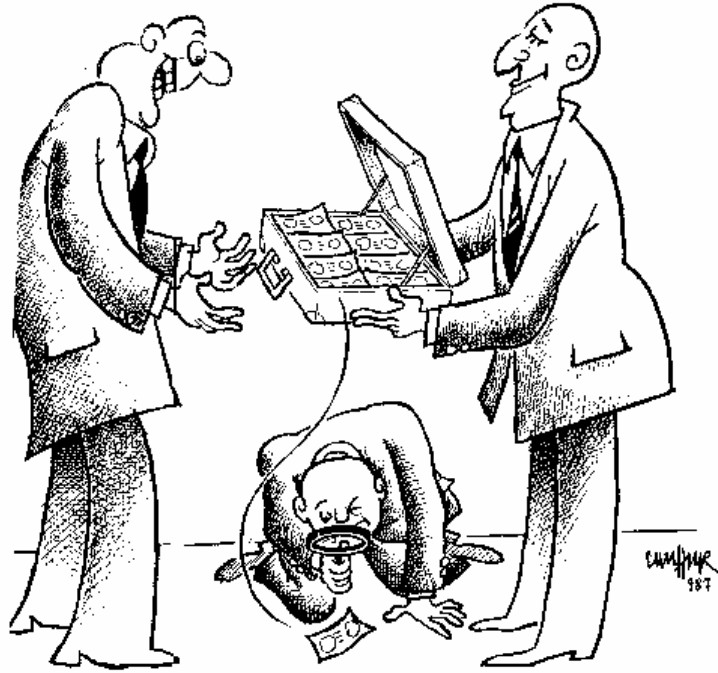
³⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, *8.Beşyıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2002.

³⁷ DPT, *agk.*, s. 5.

Denetim amacı ve konusu açısından, **düzenlilik denetimi** (mali denetim ve uygunluk denetimi), denetime tabi kuruluşların muhasebe kayıtlarının ve mali tablolarının incelenmesi ve hesaplarının doğruluğu hakkında kanaat elde edilmesi ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun incelenmesidir. **Performans denetimi** ise, yönetimin bütün kademelerinin programlanmaları, uygulanmaları ve izlenmeleri aşamasındaki tutumluluk, verimlilik ve etkinlik açısından denetlenmesidir.

Günümüzde, denetim işlevinin yolsuzlukları önleme konusundaki rolü yeniden tartışılmaktadır. Her ne kadar yolsuzlukların ortaya çıkarılması, genelde, denetim görevi içinde değerlendirilmese de; sağlıklı mali yapının sürdürülmesinde ve saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesindeki olumlu katkıları nedeniyle, denetimin, yolsuzlukları engelleyici rolü üzerinde durulmaktadır.

Bugünkü Türk denetim sisteminin temelleri, Osmanlı İmparatorluğu döneminde atılmış ve bu temel üzerinde gelişerek bugüne gelmiştir. Kamu yönetimimizdeki denetimin, genelde, yetersiz ve etkisiz olduğu; bunun da yolsuz faaliyetlerin yapılmasında rol oynadığı yaygın bir kanıdır.



Kamu Mali Yönetim Sistemimizin ve yasal çerçevenin yetersizliği ve eksikliği denetimin etkinleştirilmesinin önündeki engellerden biridir. Bütçenin parçalanmış yapısı ve kamusal işlemlerin dar bir bölümünü kapsamaması, bütçe üzerindeki mali kontrolü zaafa uğratmaktadır. Bütçenin değerlendirmeye elverişli olmayışı, mali yönetimin önemli bir unsuru olan saydamlık yapısının dağınıklığı ve borç yönetiminin genel kabul görmüş standartlara uygun bir biçimde yürütülmesindeki sorunlar kamu mali sistemimizin yapısal sorunlarıdır.

Çağdaş kamu mali yönetiminin önemle üzerinde durduğu mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu (mali ve performans hesap verme sorumluluğu) ve performans yönetimi gibi temel ilke ve anlayışların eksikliği de ciddi problemlerdir.

Ülkemizde uygulanan denetim, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Kamu görevlileri, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman "lafzî" olarak yorumlamakta; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların talepleri gibi unsurları ihmal etmek ya da ikinci plana itmek durumunda kalmaktadır. Bu durum, bürokratik yapımız vatandaş odaklı değil, idareyi vatandaşa karşı koruma anlayışına göre düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır.

Denetim birimlerinin ve mensuplarının bağımsızlığının yerli yerine oturmamış olması, denetimden istenilen sonuçların alınmamasının önemli nedenlerindendir. Bağımsızlık kavramı, belki de, denetimin en can alıcı yönüdür. Ülkemizde, uluslararası denetim standartlarında belirtilen bağımsızlık ilkesine gereği gibi uyulmamakta, bazı istisnalar dışında denetimin planlanmasından yürütülmesi aşamalarına kadar, adına denetim yapılan makamlardan talimat alınmaktadır. Zaman zaman denetimden kaçınmaya, denetim bulgularını, sonuçlarını örtbas etmeye veya değiştirmeye zorlanma, yeterli düzeyde bağımsızlığın bulunmayışının en tipik göstergesidir.

Ayrıca, denetimin bağımsızlığına yönelik bir başka sorun da *bağımsızlık* ilkesinin yanlış anlaşılmasıdır. Bu ilkenin yanlış anlaşılması nedeniyle denetim birimleri ve mensupları adeta yalnız bırakılmakta ve kendi hallerine terk edilmektedir. Bu durum, *denetim yönetiminin* ve denetim hizmetlerinde verimlilik, tutumluluk ve etkinlik ilkelerinin gelişmemesi sonucunu doğurmaktadır.³⁸

Denetimsiz alanların ve faaliyetlerin bulunması bir başka sorun oluşturmaktadır. Gerek yasal düzenlemelerle, gerekse uygulamada, denetim yapılmayan alanlar ve faaliyetler bulunmaktadır. Büyük miktarda kamu kaynaklarının farklı birimler (vakıflar, dernekler, şirketler) eliyle kullanılması mali disiplini bozmakta ve "denetimden kaçışı" simgelemektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının taşradaki birimleri nispeten düzenli sayılabilecek bir şekilde denetlenirken, kararların alındığı ve uygulamaların yönlendirildiği merkez birimler etkin bir biçimde denetlenmemektedir.

Denetim birimleri bulunmayan, ya da bu birimlerin yeterli ve yetkin sayıda personelden oluşmadığı kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kurumlarda denetim ya hiç yapılamamakta, ya da etkin olmaktan uzaktır.

Mükerrer denetim faaliyetleri sonucunda denetim hizmetlerine yönelik kısıtlı imkanlar verimli kullanılamamaktadır. Kamu kurumları bünyesinde yer alan birden fazla denetim birimi veya farklı denetim birimlerinin aynı kamu kurumunu denetlemesi, kamu yönetimimizin ve özünde denetim yapımızın karmaşıklığının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir.

Denetim birimlerinin arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliği, ortak denetim yaklaşımının ve anlayışının oluşturulmasını engellemekte ve denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin bütüncül bir biçimde izlenmesini imkansız hale getirmektedir. İyi niyetli, ancak içe dönük çabalar ve arayışlar uluslararası standartlar düzeyinde bir denetimin ortaya çıkmasının önüne set çekmektedir.

Ülkemizde denetim mesleğinin yeterince gelişmemiş olduğu bir gerçektir. Denetim alanında gerekli çağdaş standartların oluşturulmaması, yeterli eğitim, yayın ve örgütsel yapı desteğinin olmayışı, denetim mensuplarının çok değişiklik unvanlar altında görev yapmaları ve mesleki dayanışma yerine rekabeti tercih etmeleri, denetim mesleğinin ve meslek bilincinin gelişmemesinin nedenleri arasında sayılmaktadır.³⁹

Çağdaş denetim uygulamalarının yeterince yaşama geçirilememiş olması, denetim sistemimizin önemli eksikliklerindendir. Türkiye'de denetim ağırlıklı olarak uygunluk denetimine yöneliktir. Mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç denetim mekanizmalarının kontrolü ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları gerektiği şekilde



³⁸ Saygılıoğlu ve Arı, *agk*.

³⁹ H.Ömer KÖSE, *Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay Yayınları, 2000, s. 223.

yerine getirilememektedir. Bu tip uygulamaların eksikliği ve denetim birimlerinin, kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmesine katkı sağlayacak şekilde bir yapılandırılması söz konusu olmadığından denetim etkisiz kalmaktadır.

Yönetimin hedeflerini gerçekleştirmede ihtiyaç duyduğu bilgi ve güvenceleri sağlayan yönetim araçlarını ifade eden **iç kontrol eksikliği ve iç kontrol-denetim ilişkisinin makul bir zemine oturtulmamış olması**, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından birisi olan iç denetimin etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir.⁴⁰ Çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yetersizliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.⁴¹

İç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğu için, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta ve çıktılarına ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Kamu yönetiminin dikkati denetim üzerine odaklandığı için, iç kontrol işlevi arka planda kalmakta ve önemli bir yönetsel faaliyet eksik kalmaktadır.

Kuşkusuz, **çağdaş anlamda denetim metod ve tekniklerinin oluşturulmaması** da önemli bir eksikliktir. Denetim sistemimizde bazı örnekler dışında çağdaş denetime yönelik kapsamlı el kitapları ve rehberler bulunmamaktadır. Uluslararası standartlara uygun olmayan ve genel kabul görmüş ilkelerin yer almadığı rehberlerle yapılan denetimler sonucunda, uygulamaya yön verebilecek ve beklentileri karşılayabilecek kaliteli ürünler üretilmesi mümkün olamamaktadır.

Denetim mensuplarının hizmet içi eğitimlerine gereken önemin verilmemesi, işlerin sistemli ve programlı bir eğitim yerine "usta-çırak" ilişkisi içinde yürütülmesini, giderek karmaşıklaşan ve hızla değişen bir ortamda faaliyet gösteren denetim mensuplarının mesleki yeterliliklerinin eksik kalması sonucunu doğurabilmektedir.⁴² Bu handikap başarılı ve amacına ulaşan denetimlerin yapılmasını da engellemektedir.

Ülkemizde, **denetim faaliyetleri yürütülürken bilişim teknolojisi imkanları gerektiği gibi kullanılmamaktadır**. Pek çok kamu kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojisi imkanlarıyla yürütülen işlemlerinin incelenmesiyle görevli olan denetim mensupları, göreceli olarak, bu imkanları daha az kullanmaktadırlar. Zaman tasarrufu sağlayarak denetim işlevini hızlandıran ve daha açık ve doyurucu bilgiye erişim imkanı veren bilişim teknolojilerinden yararlanma, denetim mensupları açısından son derece önemlidir.

Denetim faaliyetlerinin ve raporlarının kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmaması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu açısından büyük bir eksikliktir. Denetimde yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını, bu hedeflere ulaşmanın toplam maliyetini, erişilemeyen hedefler varsa bunların nedenlerini açık bir biçimde gösteren raporlar hazırlanmamakta, hazırlananlar da kamuoyuyla paylaşılmamaktadır. Bürokratik işleyiş içinde kalan ve kamuoyunca değerlendirilemeyen raporların, denetime ve genelde kamu yönetimine katkısı bulunmamaktadır.

3.1.1.7. ADLİ SİSTEMDEN KAYNAKLANAN NEDENLER

Adli sistemin yapısı, bu yapıya egemen olan anlayış ile işleyiş tarzı yanında, adli yargıdaki kadro sorunları ve iş yükü sistemin işleyişini aksatmakta ve yolsuzluğa uygun koşullar yaratmaktadır.

3.1.1.7.1. ADLİ SİSTEM VE İŞLEYİŞİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR

Ülkemizde yargının sağlıklı çalışmadığı bilinen bir olgudur. Yargıya duyulan güvensizlik de kamuoyu araştırmalarıyla zaman zaman gündeme getirilmektedir. Yargının tıkanıp, insanların ihtilaflarına çözüm olamadığı ve yolsuzlukla mücadelede yetersiz kaldığı, mahkemelerde biriken dava dosyalarının içinden çıkılmaz bir hal aldığı herkes tarafından bilinmektedir.

⁴⁰ YÖRÜKER, *agk*.

⁴¹ DPT, *agk*.

⁴² DPT, *agk*.

3.1.1.7.1.1. GENEL OLARAK

Adalet sistemi ve işleyişinden kaynaklanan sorunları, genel olarak “adalet” ve “hukuk devleti” ilkesi temelinde ele almak daha uygundur. Gerçekten de son yıllarda “yargıya” olan inanç sarsıldığı gibi, ortaya çıkan bir takım olaylar “adalet” duygusunu rencide eden boyutlara ulaşarak, Türkiye’nin bir “hukuk devleti” olup olmadığının sorgulanmasına yol açmaktadır. Özellikle son yıllarda adaletteki gecikmeler bir tıkanma noktasına varmıştır. Bu durum, o kadar ciddi boyutlardadır ki, “çek-senet mafyası”, “ihale mafyası” ve “mafya infazları” örneklerinde tanık olunduğu gibi, adeta yargı dışındaki güçler vasıtasıyla insanların kendi adalet anlayışlarını bizzat gerçekleştirme yollarına başvurmaları yaygın hale gelmiştir.

3.1.1.7.1.2. HUKUK DEVLETİ ANLAYIŞININ TAM OLARAK GERÇEKLEŞTİRİLEMEMESİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR

Anayasanın “Cumhuriyetin nitelikleri” başlıklı 2’nci maddesi “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir” şeklinde, hukuk devleti ilkesini Cumhuriyetin temel nitelikleri arasında saymıştır.

Hukuk devleti, temel hakların güvenceye bağlanması, kanunların Anayasa’ya uygunluğu, kanunların genel olması ve yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması demektir. Bu tanımdan hukuk devletinin, kişilere insan haklarının gerçekleştirilmesi ve adaletin korunması hususunda hukuk güvenliğini sağlayan devlet olduğu sonucuna varılmaktadır. Gerçekten de insanların devlete güvenerek, kişiliklerini korkusuzca geliştirebilmeleri, ancak bir hukuk devleti içerisinde mümkün olur.

Ancak, Anayasada belirtilen “hukuk devleti” ilkesine rağmen hukuk devletine olan inancın sarsılması, yargının ve Türkiye’nin en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Kişilere göre farklı hukuk uygulaması olabileceği anlayışını gösteren bazı örnekler, insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesinin uygulanmasını gerçekleştirmek sadece yargının görevi değildir. Devletin diğer tüm kurum ve kuruluşları da işlem ve kararlarında bu ilkeye uyarak hukuka uygun işlemler tesis etmekle yükümlüdürler. Ne yazık ki bazen bu kurumlar, anılan ilkeyi gözardı ederek kararlar ve işlemler oluşturabilmekte, yanlışların ilgililer tarafından yargıda düzeltilirileceğini düşünmektedirler. Bu da hukuk devleti ilkesinin işlerliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

3.1.1.7.1.3. MEVZUAT VE UYGULAMADAN KAYNAKLANAN SORUNLAR

3.1.1.7.1.3.1. CEZALARIN YETERSİZLİĞİ VE İNFAZ SİSTEMİ

Kamuoyunu meşgul eden çok büyük ölçekli ve geniş kapsamlı yolsuzluk olaylarında, bir çok klasik suç tipinin (örneğin emniyeti suiistimal ve nitelikli dolandırıcılık) yaptırımının işlenen fiillere ve yol açtığı zararlara oranla yetersiz ve etkisiz kaldığı, diğer bir anlatımla etkili ve caydırıcı nitelik taşımadığı ortaya çıkmıştır. Genellikle kamu görevlilerinin yolsuzluk olarak değerlendirilen eylemleri hakkında daha ağır müeyyideye bağlanan suçlardan yapılan soruşturmalar sonucu açılan davaların, yargılama sırasında bazı suç unsurlarının oluşmaması sebebiyle görevi kötüye kullanma suçuna dönüştüğüne şahit olunmaktadır. Bu suç tipinin kanunda düzenlenen müeyyidesi, kamuya verilen zararlar karşısında yetersiz kalmaktadır. Yolsuzluk fiillerine sıklıkla uygulanan emniyeti suiistimal, hileli iflas ve nitelikli dolandırıcılık gibi fiillerin zamanaşımı süreleri de uygulamada yetersiz kalmakta, kamuoyunu uzun süre meşgul eden anılan fiillere ilişkin davaların zamanaşımı nedeniyle ortadan kaldırma kararıyla sonuçlanması toplum vicdanında derin yaralara yolaçmaktadır.

İnfaz sistemi ve suçtan zarar gören mağdurun haklarının ihmal, kamu vicdanını rahatsız etmektedir. Özellikle, çağdaş düşüncelerle kabul edilmiş “erteleme” ve “şartla salıverme” gibi kurumların, mevcut diğer bir takım hükümler dikkate alınmadan adeta her olayda otomatik olarak uygulanması buna örnek olarak gösterilebilir. Gerçekten de, gerek erteleme (TCK m. 93), gerekse şartla salıverilme (İn. K. m.19/son) şahsi hakların tazmini şartına bağlanarak uygulanabilecekken, bu hükümler uygulamada dikkate alınmamaktadır.

3.1.1.7.1.3.2. HAZIRLIK SORUŞTURMASI

Hazırlık soruşturmasını kanunen yürütmekle görevli makam savcılık olmasına rağmen, savcılar özellikle iş yoğunluğunun çok olduğu büyük merkezlerde delillerin toplanmasını adli konularda uzmanlığı olmayan kolluk güçlerine havale etmekte ve genellikle bu birimlerden gelen fezlekeye göre, -hazırlık so-

ruşturmasını yeterli kanıtlar elde edilmeden- sonuçlandırmaktadırlar. Bunun sonucu olarak da, tüm deliller toplanmadan kamu davasının açılması nedeniyle, mahkemeler hazırlık soruşturmasında yapılması gereken delil toplama işini yapmak zorunda kalmakta, yargılamalar uzamaktadır. İstatistikler Ülkemizde açılan davaların yüzde 48.5'nun mahkumiyetle sonuçlandığını ortaya koymaktadır. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'muzun alındığı ve ülkemiz gibi kamu davasının açılmasında mecburilik sistemini benimseyen Almanya'da ise, bu oran yüzde 82'dir. Bu karşılaştırma, davaların yeterince hazırlanmadan açıldığını göstermesi açısından dikkat çekicidir.

3.1.1.7.1.3.3. DURUŞMA HAZIRLIĞI VE DURUŞMA

Duruşma hazırlığı, sadece duruşma gününün belirlenip, tarafların davet edildiği bir safha almıştır. Oysa, bu evre duruşmayı bir kaç oturumda bitirmeyi sağlamak üzere tasarlanmıştır. Esas olan, delillerin tamamen toplanmasını müteakip geçilen duruşma döneminde, artık duruşmanın çok önemli haller dışında talik edilmeksizin bitirilmesidir. Aslında Kanunumuz, kural olarak bu sistemi benimsemiş, zaruret olmadıkça duruşmalara sekiz günden fazla ara verilemeyeceğini düzenlemiştir(CMUK m. 219 vd), bununla birlikte uygulamada, istisna, yani duruşmaya sekiz günden fazla ara verme kural haline gelmiştir.

3.1.1.7.1.3.4. GEREKSİZ YERE BİLİRKİŞİYE GİDİLMESİ

Davaların uzamasının bir diğer önemli nedeni ise, gereksiz yere bilirkişiye gidilmesidir. CMUK madde 66/1'deki "*Hakimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile çözümlenmesi mümkün konularda bilirkişi dinlenemez*" şeklindeki açık düzenlemeye rağmen, hukuki konularda, bilirkişiye gidilmektedir. Bunun nedeni, ya kararın manevi sorumluluğundan kurtulmak veya bilirkişiyi bu sorumluluğa ortak kılmak yada adeta kararı bilirkişiye hazırlatmaktır.

Teknik bilgiyi gerektiren konularda ise bilirkişiye başvurmak zorunludur. Ancak, mevzuatımızda bilirkişilik müessesesini disipline eden yeterli düzenlemeler bulunmamaktadır. Bunun verdiği rahatlık ve boşlukla bilirkişiler bazen gerçek adalete ulaştıracak mütalaa ve görüşlerden saparak çeşitli sebeplerle taraflı kanaat belirtebilmekte, bu raporlar karara esas alındığında ise tarafları ve toplum vicdanını tatmin etmeyen sonuçlar ortaya çıkabilmektedir.

3.1.1.7.1.3.5. MEMURLARIN YARGILANMASI

T.C. Anayasası'nın 129/son maddesinde "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır" denilmektedir. Memurların görev suçları ile ilgili tahkik sisteminin getirilmesi ve bu konuda 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümleri gereğince hazırlık soruşturmasının memurun bağlı olduğu idare kurullarınca yürütülmesi, haklı olarak eleştirilmekteydi. Bunun yerine çıkarılan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun", Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Ancak bu yasa; önceki yasadaki idare kurulları yerine, belirli mercileri izin verme hususunda yetkili kılmak suretiyle, eskisinden daha kötü bir sistem oluşturmuştur. Bu konuda, 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu" Madde 17'de sayılan suçlar bakımından savcılarının doğrudan doğruya soruşturma yapacaklarının düzenlenmesi yerinde olmuştur.

3.1.1.7.1.4. FİZİKİ NEDENLER VE KADRO SORUNLARI

Adaletin gecikmesinin en önemli nedenleri arasında personel sayısının azlığı, yetersiz adliye binaları ve araç-gereç yönünden yetersizlik gösterilebilir.

3.1.1.7.1.4.1. HAKİM VE SAVCI SAYISININ YETERSİZLİĞİ

Davaların uzamasının başında hakim ve savcı sayısının azlığı gelmektedir. Bugün, Türkiye'de yaklaşık 9000 hakim-savcı bulunmaktayken, Almanya'da birleşmeden evvel 25.000 hakim-savcı görev yapmaktaydı.

Kötü kanunların bile iyi uygulayıcılar sayesinde adil çözümler getirebileceği gerçeği karşısında her konuda olduğu gibi, yargının sorunlarının başında da insan unsuru gelmektedir. Bu özellikle iyi hukukçu yetiştirilmesiyle yakından ilgilidir. Bugün ülkemizde, hukuk fakültesi sayısı 28'e ulaşmıştır. Ancak Hu-

kuk Fakültesi sayısındaki aşırı artış, rekabet nedeniyle hukuk eğitiminin kalitesinde olumlu etki yapmaktan uzaktır.

Hukuk Fakültelerinde derslerin genellikle, öğretim elemanının tek yanlı anlatımına dayalı olarak yürütülmesi, öğrenciyi pasif bir konuma itmektedir. Bu da, öğrenciyi kitap ve notların ezberlemesine yöneltmektedir. Aslında çağdaş bir hukuk eğitiminin amacı, okuyan, araştıran, düşünen, tartışan, güçlü muhakeme yeteneğine sahip, kendine güvenen ve hukukun üstünlüğüne inanan hukukçular yetiştirmek olmalıdır.

Adaletin gereği gibi yürütülmesi açısından hakim ve savcılarının sayısının artırılması yanında, söz konusu kişilerin niteliği de çok önem taşımaktadır. Bu bakımdan mesleğe alınacak kişilerin seçiminde, niteliğe çok önem verilmeli ve aynı özen staj süresinde de gösterilmelidir. Adaletin teslim edileceği bu kişiler, staj sırasında ve meslek içinde bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi için yurt içinde ve yurt dışında mesleki olarak eğitilmelidir.

3.1.1.7.1.4.2. MAHKEMELERİN VE YARGITAYIN İŞ YÜKÜ

Yeni kurulan ilçelerde genç yargıç ve savcılar işsizlikten yakınırken, metropollerde yargıç ve savcılar aşırı iş yükü altında ezilmektedir.

Bir mahkeme yılda ortalama 1000-1200 dava ile uğraşmaktadır. Bunun sonucu olarak, mahkemelerin günde ortalama 40 dava için duruşma yapmaları gerekmektedir. Bu kadar ağır bir iş yükü altında kalan hakimlerden çabuk ve adil kararlara varmalarını beklemek güçtür. **1999 yılında yapılan bir saptamaya göre yerel idari mahkemelerde bekleyen dava sayısı 29376 olup davaları ortalama görülme süresi 167 gündür.**⁴³ Bu yoğunluğun bir sebebi personel azlığı olmakla birlikte, diğer sebeplerinden birisi de, çağımızın gelişen gereklerine göre bazı önemsiz suç tiplerinin mahkemelerin görevlerinden çıkarılmasının göz ardı edilmesidir.

Mahkemelerin kuruluşunun; dava sayısı ve coğrafi durum esas alınarak belirlenmesi gerekirken, bunun mülki sisteme (il, ilçe) koşut bulunması mevcut kadroların dahi verimli ve etkin kullanılmasını engellemektedir.

Yüksek mahkemeler alt mahkemelerin karar ve hükümlerinin son inceleme mercii olarak içtihat mahkemesi işlevini, aşırı iş yükü nedeniyle yerine getirememektedir. Bu iş yükü, çok basit davaların bile temyiz mahkemesine gelmesi, hakimlerin terfi sistemi gibi nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu iş yükünün yanında, Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek mahkemelerin kendi iç düzenlerinde yapılagelen seçimler de mevcut işlerin zamanında yerine getirilmesini engellemektedir.

3.1.1.7.1.4.3. YARDIMCI PERSONELİN YETERSİZLİĞİ

Yardımcı personelin yetersizliği denilince bunu nicelik ve nitelik bakımından ele almak gerekir. Bu personelin sayısal olarak yetersiz olduğu şüpheden uzaktır.

Adalet hizmetlerinin gereği gibi yürütülebilmesi için, başta hakim-savcı olmak üzere, diğer Adliye personeli ve kolluk sayısının yeterli olması gerekmektedir. İşte söz konusu personelin yetersizliği, adaletin gecikmesini sonuçlayan önemli nedenlerin başında gelmektedir.

Adliyenin her kademesinde görev yapan yardımcı personelin nitelik yönünden yetersiz olduğu bir gerçektir. Bu personelin çoğu lise veya orta okul mezunu, temel hukuk bilgisinden yoksun kişiler olup, zamanla mesleki tecrübeyi kazanmaktadırlar. Ancak, bu durum çoğu kez işlerin uzamasına neden olmaktadır.

Bu nedenle, yardımcı personelin mutlaka Adalet Yüksek Okulu, hatta üniversite mezunları arasından seçilmesine özen gösterilmelidir.

3.1.1.7.1.4.4. KOLLUK BAKIMINDAN

Kolluğun ve özellikle polisin nitelikli olmasının hazırlık soruşturmasının iyi bir şekilde yürütülebilmesi bakımından gerekliliği ortadadır. Bu nedenle, kolluk soruşturmasını yürüten polislerin ceza ve ceza muhakemesi hukuku bilgisine sahip, insan haklarına saygılı kişiler arasından seçilmesine özen gösterilmelidir.

⁴³ OECD, 2003, s. 29.

Adli kolluğun kurulmaması hazırlık soruşturmasının sağlıklı ve hızlı yürütülebilmesi açısından önemli sıkıntılar yaratmaktadır.

3.1.1.7.1.4. 5. ADLİYE BİNALARININ VE YARGIDA KULLANILAN ARAÇLARIN YETERSİZLİĞİ

Adliye hizmetlerinin yerine getirildiği yerler, fiziki olarak ihtiyacı karşılayamamaktadırlar. Adliye binalarının çoğu çağın koşullarına uygun olmayan eski yapılar olup, hizmete cevap verememektedirler. Bu husus, Adaletle olan güvenin sarsılmasının önemli etkenlerinden biridir.

Adalet hizmetlerinin hızlı ve kaliteli bir hale getirilmesinde, bu hizmetlerin modernize edilmesinin, elektronik araçlardan yararlanılmasının önemi büyüktür.

3.1.2. EKONOMİK NEDENLER

Gelişmekte olan ülkelerde, devlet, ekonomik ve toplumsal birçok işlevi yürütmektedir. Ancak kaynakların kıtlığı ve artan beklentiler nedeni ile bu tür hizmetlerin sunumu, hizmetlere olan talebi genellikle karşılayamamaktadır. Bu koşullarda, kamu hizmetlerinin dağılımında yolsuzluk için önemli fırsatlar doğmaktadır.

Kaynak ve döviz kıtlığı, ödemeler dengesi, enflasyon, işsizlik, yatırım, dışalım ve dışsatım ilişkili sorunlar az gelişmiş ülkelerin çeşitli biçim ve derecelerde ekonomik düzenlemelerde bulunmalarına yol açmaktadır. Bu bağlamda, devletin, dolayısıyla bürokrasinin ekonomik alanda “düzenleyici” ve “denetleyici” işlevleri yaygın ve kapsamlıdır. Bunlar arasında, işe başlayabilmek için ruhsat almak, gümrük bağı-şıklığı ya da indirimi, hammadde ve ucuz döviz tahsisi, vergi indirimi ve fiyat denetimi gibi işlemler sayılabilir.

Sonuç olarak, bürokrasinin gerçekleştirmek durumunda olduğu bu hizmetlerde büyük miktarlara varmayan rüşvet ve kayırma biçiminde yolsuzluk, bürokrasinin ekonomik denetim, düzenleme ve ihale işlevlerinde ise orta ve üst düzeylerde ve daha büyük miktarlarda yolsuzluk görülür.

3.1.2.1. ENFLASYON ARTIŞI

Yolsuzluğa yol açan ekonomik nedenler arasında belki de açıklamaya hiç ihtiyaç göstermeyen ve birinci sırada sayılması gereken neden, enflasyondur. Çünkü uygarlığın ve teknolojinin gelişmesiyle ihtiyaçlar artmakta; ancak yüksek enflasyonun satın alma gücünü düşürmesi nedeniyle yasal olmayan yöntemlere başvurulması olasılığı ve oranı da yükselmektedir.

Bilimsel çalışmaların bulgularına göre, enflasyon oranındaki değişimle yolsuzluk arasında anlamlı ve olumlu bir ilişki bulunmaktadır.⁴⁴ Bir başka deyişle, fiyat artışlarındaki önemli değişim yolsuzluğu artıran bir etkiye sahiptir. Bu bağlamda yolsuzluğun döngüsel bir süreç olduğu söylenebilir. Ekonomik büyüme ve yatırımlar üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olan yolsuzluk, dolaylı bir biçimde enflasyon maliyetini artırır. Yapılan hesaplamalara göre ortalama enflasyondan her bir birimlik sapma yıllık büyüme oranında 1/3, yatırımlarda ise yüzde 1’lik azalmaya yol açmaktadır.⁴⁵

3.1.2.2- DEVLETİN EKONOMİDEKİ AĞIRLIĞI

Neoliberal yaklaşıma göre devletin ekonomiye ve sivil topluma daha az müdahale etmesi yolsuzluğu azaltacaktır.⁴⁶ Devletin geniş karar alma yetkisinin bulunduğu alanlarda, yolsuzluğun ortaya çıktığı bilinmektedir. Dolayısıyla, diğer koşulların eşit olduğu durumlarda, piyasa ekonomisine dayalı sistemlerin serbest piyasanın kapsamını artırarak ve rekabeti güçlendirerek siyasal yolsuzluğa olan talebi azaltacağı ifade edilmektedir.

⁴⁴ Miguel Braun ve Rafael di Tella, “Inflation and Corruption,” yayınlanmamış tebliğ, Harvard Üniversitesi, 2001.

⁴⁵ *agk.* S. 5.

⁴⁶ “Washington oydaşmasında” ifade edildiği şekliyle, neoliberalizm, serbest ticaret ve yatırım politikaları, geleneksel mali ve para politikaları, piyasa dostu düzenleyici politikalar ve küçük bir kamu sektörünü içermektedir. John Williamson, *What Washington Means by Policy Reform* (Siyasa Reformuna Göre Washington’un Anlamı,” John Williamson, derl., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

Her şeyden önce, uluslararası piyasa işlemlerindeki engeller yolsuz davranışlar için maddi ve bürokratik özendiriciler yaratır. Piyasa seviyesinin üzerindeki fiyatlar, iş adamlarının var olan kanunlara göre muafiyet veya özel muamele karşılığında rüşvet vermelerine neden olmaktadır. Yabancı yatırımlar konusundaki sınırlamalar da, olası yatırımcılar ve bunların yurt içi ortaklarının yasa dışı muafiyet elde etmek amacıyla aynı yola başvurmalarıyla sonuçlanmaktadır. İşlemlerin ve kuralların karışıklığı kararları uygulamak üzere delege edilen bürokratik kadronun şişkinleşmesine yol açmaktadır. Karmaşık kurallar, özel işlem talebi ve bürokrasinin yapısı yolsuzluğu teşvik etmektedir.

Açık ekonomiler, dışa dönük bir iş dünyasının gelişmesine neden olurken, kapalı ekonomiler içe dönük, verimsiz, devletle yakın ilişki içinde ve korumacı politikaların sağladığı rantlara dayalı bir özel sektörü güçlendirir. Dışa dönük ticaret ve yatırım eğilimi, sadece iş verimliliği için batı dünyasında geliştirilen iş ve politika dünyasıyla ilgili uygulamaları benimsemek zorundadır. İçe dönük özel sektör ise, devletle omuz omuza, dışardan gelen tehditlere karşı mücadele ederler. Bu yaklaşım, yurt içi yolsuzlukla mücadelede gerekli siyasal ortamın gelişmesini engeller. Diğer koşullar eşit olduğunda, yolsuzluğa bulaşmış hükümetler yabancı sermayeyi çekebilmek için öncelikle *kendi evlerini temizlemek* zorundadırlar. Yabancı sermaye, saydam bürokrasi ve hukuk devleti ilkelerinin uygulanmasını isteyerek, hükümetlerin yolsuzlukla mücadele etmesi için açık ekonomi konusunda disiplin altına alınmasını şart koşmaktadır. Bu nedenle, hükümet işlemlerinin açıklık ilkesine daha fazla uyularak yapılmasının, yolsuzluğun azaltılması konusunda daha fazla disiplin getireceği ileri sürülmektedir.

Neoliberal yaklaşım, devletin düzenleyici yetkisinin yeniden dağıtım gibi amaçlardan çok, etkili ve verimli piyasaların geliştirilmesine yönelmesini vurgulamaktadır. Daha az sayıda ve *piyasa dostu* düzenlemelerin, siyasal yolsuzluğu azaltacağı iddia edilmektedir. Buna karşılık, yolsuzluğun, kişisel çıkarıya yönelik bir eylem olarak, doğrudan piyasa ilişkilerinden kaynaklandığı vurgulanmaktadır.

Son olarak, geniş ve yaygın kamu sektörünün yolsuzluğu davet ettiği belirtilmektedir. Bir başka deyişle küçülen kamu sektörü *temiz devletin* gelişmesine yol açar. Piyasa mekanizmalarının yetersiz ya da hiç bulunmadığı yerlerde; mal, hizmet ve emek fiyatlarının, tanım gereği, “siyasal” nitelikte olması, bu kararlardan olumsuz etkilenenlerin, yolsuzluktan söz etmelerine neden olmaktadır.

Kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılmasının olumsuz etkileri bulunduğu da belirtilmektedir. Kamu hizmetlerindeki kısıntı, bu sektörün kapasitesinde olumsuz gelişmelere neden olmaktadır. Bu durumdan, en fazla çalışanlar zarar görmektedir. Ayrıca, “belirsizlik” ve “düşük moral” yaygınlaşmaktadır. Küçülen devletin yolsuzlukla mücadeledeki düzenleyici rolü azalacaktır. Tayland bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır. Devletin güçsüzleştirildiği özel aktörlerin devlet-toplum ilişkilerini belirlediği ortamlardaki dengesizlik yolsuzluğu artırabilir.

Uluslararası karşılaştırmalı çalışmaların sonuçlarına göre, düşük yolsuzluk oranıyla bütünleşen “iyi yönetim,” yukarıda özetlenen ilk iki neoliberal varsayımla (serbest ticaret, yatırım ve düzenleyici politikalar) olumlu bir ilişki gösterirken, devlet sektörünün büyüklüğüyle arasında herhangi bir nedensel ilişki bulunmamıştır.⁴⁷ Kamu sektörünün büyüklüğü, yolsuzluk konusunda birincil değil ikincil nitelikte olup, birincil nedenlerden dolayı, yolsuzluğun artmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, büyük devletlerin daha az yolsuzluğa buluştiklarını söylemek olanaklıdır. Çünkü, yolsuzluğun azlığı zaman içinde büyüme ve zenginliğe yol açmaktadır. Bu durum, istihdam, gelir dağılımı ve insan kaynakları konusunda olumlu gelişmeleri berbaberinde getirmektedir.

Ülkemizdeki kamu sektöründe potansiyel yolsuzluk alanları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

a-) Müteahhitlere büyük kazançlar sağlayacak büyük çaplı devlet ihaleleri,

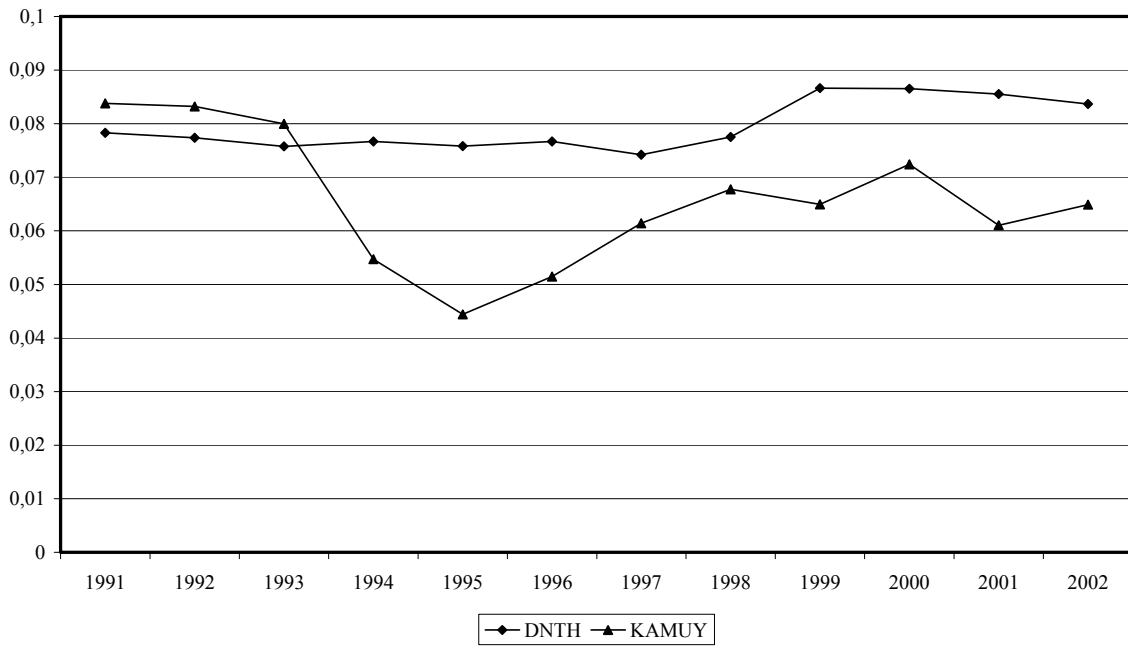
b-) Elektrik, akaryakıt ve gaz gibi bazı endüstri kollarında fiyatların ve kar oranlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve sonuçta bu iş kollarına hakim kimselerin, kar oranlarını ve fiyatları yüksek tutabilmek için yolsuzluğa başvurma,

⁴⁷ John Gerring ve Strom C. Thacker, “Do Liberal Policies Deter Political Corruption?” Yayınlanmamış makale, Stanford Üniversitesi, Şubat 2003.

- c-) Bazı hammaddelerin tahsisinde hükümetin söz sahibi olması,
- d-) Büyük miktarda vergi alınması ve sonuçta rüşvet karşılığı takdir edilecek vergi miktarının küçük tutulmasını sağlama girişimleri ve
- e-) Hükümetin çeşitli alanlarda sağlamış olduğu kredi ve teşviklerden yararlanma imkanı elde etme girişimleri.

Devletin ekonomideki büyüklüğü çeşitli göstergelerle ölçülebilmektedir. Devletin nihai tüketim ve kamunun yatırım harcamalarının Gayri Safi Yurt İçi Hasıladaki payları incelendiğinde, özellikle yatırım harcamalarının dalgalı bir seyir izlediği, devlet harcamalarının ise seviyesini koruduğu görülmektedir.

DEVLETİN NİHAİ TÜKETİM HARCAMALARI (DNTH) İLE KAMU YATIRIM HARCAMALARININ GAYRİ SAFİ YURTİÇİ HASILADAKİ PAYLARI, 1991-2002
(1987 Sabit Fiyatlarıyla, DİE)



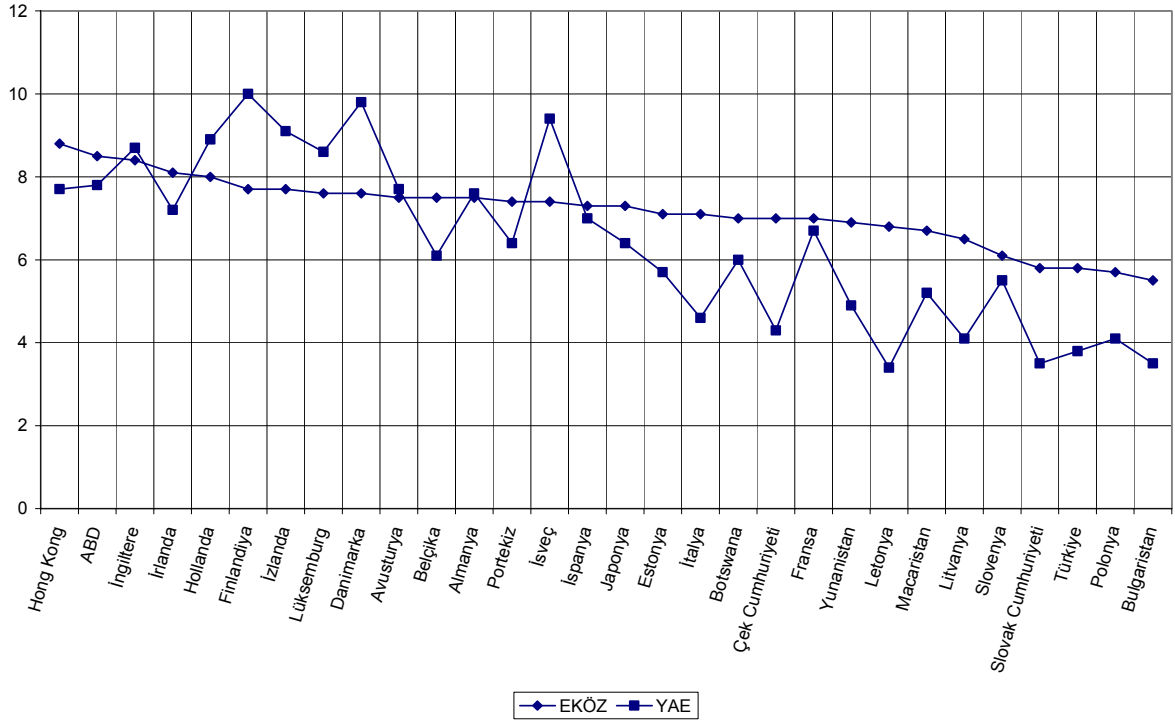
Tüm özelleştirme çalışmalarına karşın, devletin ekonomideki ağırlığı hala devam etmektedir. Bu durumun daha vahim olan yanı ise, yüksek devlet harcamalarının yarısından fazlasının, üretim ya da yatırıma değil de, faiz ödemelerinde kullanılıyor olmasıdır.

Fraser Institute adlı kuruluşun ilk kez 1996 yılında “Dünyada Ekonomik Özgürlükler” (Economic Freedom of the World) başlığını taşıyan bir araştırmanın sonuçlarını yayınlamıştır. Bu araştırma sonuçlarına göre, dünyada devlet müdahalesinin en az, dolayısıyla da ekonomik özgürlüklerin en geniş olduğu ülkeler sırasıyla Hong Kong, ABD ve İngiltere’dir.

Demokrasi ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi göstermek üzere yukarıda adı geçen Enstitü’nün ekonomik özgürlükler endeksi (EKÖZ, 2000) ile Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün yolsuzluk algılama endeksinde (YAE, 2000) oluşan aşağıdaki Tablo’dan da görüleceği gibi, ekonomik özgürlükler ile yolsuzluk algılaması arasında olumlu bir ilişki bulunmaktadır.⁴⁸ Ekonomik özgürlüklerin yaygın olduğu ülkelerde yolsuzluk azalmaktadır. Yolsuzluk algılamasının yüksek olduğu ülkelerde ise ekonomik özgürlükler alanında sınırlılıklar bulunmaktadır.

⁴⁸ Fraser Institute, www.freetheworld.com ve Transparency International, www.transparency.org

EKONOMİK ÖZGÜRLÜKLER VE YOLSUZLUK İLİŞKİSİ, 2000



Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2002 yılı "*Uluslararası Yolsuzluk Endeksi*" sıralamasında, en az yolsuzlukların olduğu ülkeler sırasıyla Finlandiya, Danimarka, Yeni Zelanda, İzlanda, Singapur, İsveç, Kanada, Lüksemburg, Hollanda, İngiltere, Avustralya, Norveç, İsviçre, Hong Kong ve A.B.D.'dir. Türkiye, Tayland'la birlikte 64 üncü sırada yer almıştır.

Bu araştırma sonuçlarına göre, dünyada yolsuzlukların en az olduğu 20 ülkenin 18'inde serbest piyasa ekonomisinin ileri düzeyde uygulandığı görülmektedir. Yolsuzlukların en yaygın olduğu 15 ülke, devletin ekonomideki ağırlığının görece olarak yüksek olduğu ülkelerdir. Türkiye ekonomik özgürlükler açısından 103 ülke arasında 70 inci sırada bulunmaktadır. Bu nedenle, devletin kamu sektöründeki görece ağırlığının yolsuzluklara zemin hazırladığını söylemek olanaklıdır.

Denetim konusunda karşılaşılan sorunlar nedeniyle, savunma harcamalarının önemli yolsuzluk alanlarından birini oluşturduğu iddia edilmektedir. Uluslararası karşılaştırmalı çalışmaların bulgularına göre, GSMH ve toplam bütçe içindeki payı yüksek askeri harcamaların, yolsuzlukla olumlu ilişki içerisinde bulunduğu iddia edilmektedir.⁴⁹

1981-2000 yılları arasında Türkiye'nin savunma harcamalarının GSMH içindeki payı ortalama olarak yüzde 3 ila 4,5 arasında değişmektedir. Aynı dönemde, savunma harcamalarının Genel Bütçe içindeki payı ortalama olarak yüzde 9 ila 19 arasında değişmektedir. Bununla birlikte, son yıllarda genel eğilim azalma yönündedir. Ödenekler, personel, cari ve modernizasyon giderleri arasında 1/3 oranında paylaşılmaktadır.

1994 verilerine göre, NATO ülkeleri arasında kişi başına savunma harcamaları incelendiğinde, ABD 828 Dolar ile başı çekerken, NATO ortalaması 253 Dolar seviyesinde bulunmaktadır. Bu karşılaştırmada, Türkiye'nin fert başına 65 Dolar savunma harcamaları yaptığı ve en düşük seviyede bulunduğu görülmektedir. Ancak, ABD Türkiye'den 13 kat fazla savunma harcaması yaparken, NATO ortalaması Türki-

⁴⁹ Sanjeev Gupta, Luiz de Mello ve Raju Sharan, "Corruption and Military Spending," *European Journal of Political Economy*, 17, 2001, s. 749-77.

ye'nin 4 katıdır. Savunma harcamalarının GSYİH'ya oranı bakımından, NATO ülkeleri arasında Yunanistan yüzde 5,55 ile başı çekerken, ABD yüzde 4,34 ile ikinci sırada, Türkiye ise yüzde 4,08 ile üçüncü sırada yer almaktadır.

3.1.2.3. KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomi, genel olarak, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan her türlü ekonomik işlem olarak tanımlanmaktadır. Kayıtdışı ekonominin kapsamı içine hem yasalarla yasaklanmış ekonomik faaliyetler, hem de yasalarla yasaklanmadığı halde bilinçli olarak kayıtlara geçirilmeyen, belgelendirilmeyen ekonomik faaliyetler girmektedir.

Kamuoyunda kayıt dışı ekonomi ile kara paranın aynı anlama geldiği düşünülmekte ise de kara para, kayıt dışı ekonominin bir bölümünü oluşturur ve sorunun incelenmesi ve önlenmesi sürecinde kayıt dışı ekonomi aşuç farklı alanda ortaya çıkabilir:

- a-) Dolaylı olarak da olsa toplumsal hayata zarar veren her türlü faaliyetten elde edilen kazançlar,
- b-) Suç sayılan hareketler sonucu elde edilen kazançlar ve
- c-) Ekonomik hayatı düzenleyen kural ve usuller ihlal edilerek elde edilen kazançlar.

Belirli faaliyetler, hem ekonomik alanda üretken, hem de tamamen yasal olduğu halde çeşitli nedenlerle kamu otoritelerinden saklanmaktadır. Buradaki amaç; gelir, katma değer ve diğer vergilerden, sosyal güvenlik katkılarını ödemekten, kanunla belirlenmiş yasal düzenlemelerden (asgari ücret, güvenlik standartları vb.) kaçınma şeklinde özetlenebilir.

Ülkemizde vergisel açıdan kayıtdışı ekonomik faaliyetler, vergi dairesinde mükellefiyet kaydı bulunmayanlar yada vergi mükellefiyet kaydı bulunduğu halde, gerçekleştirdikleri işlemleri gerçek vekille kayıtlara yansıtmayanlar tarafından yürütülmektedir.

Esnafın vergi dairesine kayıt yaptırmadan marangozluk, terzilik vb. işler yapması, tüccarın fatura düzenlemeden mal satması, tüketicinin alışverişte belge almaması, sanayicinin ürettiği ürünleri belgesiz satması, işverenin daha yüksek ücret alan işçisinin ücretini asgari ücret olarak Sosyal Sigortalar Kurumu'na bildirmesi, doktorun hastadan aldığı ücret karşılığında belge vermemesi vb. işlemler kayıtdışı ekonomiyi oluşturmaktadır.

Kayıtdışı ekonominin en önemli unsuru, konusu suç olan ve yasalarla cezalandırılan faaliyetlerdir. Bu faaliyetler sonucu oluşan ekonomik değerler, gelirin kaynaklık ettiği faaliyetin yasadışı olması nedeniyle, suç ekonomisi olarak adlandırılmaktadır. Kayıtdışı ekonominin diğer alanlarında, *gelir*, yasalara aykırı olarak kayıt dışına çıkarılmakta iken, suç ekonomisinde *ekonomik faaliyet* yasalara aykırı olarak gerçekleşmektedir.

Suç ekonomisinin önlenmesinde, yasa dışı ekonomik faaliyetlerin, kamu görevlileri ile olası bağının saptanması özel bir önem arz etmektedir.

Kayıt dışı ekonominin önemli bir bölümünü, kara para oluşturmaktadır. Hukuk sistemimizde suç ekonomisini oluşturan faaliyetlerin bir kısmı, kara paraya kaynaklık etmektedir.

Kayıtdışı ekonominin varlığı üç alanda olumsuzluklara neden olmaktadır. Bunlar *vergi*, *istihdam* ve *yasadışı faaliyetlerdir*.

Bu çerçevede, yasalarla yasaklanmamış faaliyetlerden bilinçli olarak kayıtdışı kalan işlemler ve bu işlemler dolayısıyla ortaya çıkan vergi kayıp ve kaçığı ekonomimizi, olumsuz yönde etkilemektedir. Türkiye'de kayıtdışı ekonominin, dolayısıyla vergi kayıp ve kaçaklarının giderek büyük boyutlara ulaştığı görülmektedir.

Sonuç olarak, kayıtdışı ekonomi ile mücadelede iki temel amaç ortaya çıkmaktadır: **Birincisi**, *devletin ekonomik faaliyetlerini kayıt ve beyan altına alarak, yasaların öngördüğü konularda vergi toplaması*, **ikincisi** ise, *suç kaynaklı ekonomik faaliyetlerle ilgili gerekli önlemleri almasıdır*.

Kayıt dışı ekonomi, büyük miktarda paralara hükmetmesi ile birlikte, devlet erkine de yavaş yavaş sızmaya başlamış, bürokrasiyi de bir takım menfaatler karşılığında yanına çekmeyi başarmıştır. Bu du-

rum, kayıtdışı ekonomi ile mücadeleyi iyice zorlaştırmaktadır. Diğer yandan, kayıtdışı ekonomi gün geçtikçe daha evrensel bir boyut kazanmakta, ülke sınırlarını aşmaktadır.

3.1.2.4. GELİR DAĞILIMINDAKİ ADALETSİZLİK

Gelir dağılımı, bir ekonomide belli bir dönemde yaratılan gelirin, toplumsal gruplar ve üretim unsurları arasında bölüşülmesini ifade etmektedir.

Kişisel gelir dağılımına ilişkin araştırmalar ülkemizde gelir dağılımının ne kadar dengesiz olduğunu ortaya koymaktadır. Bu konuda en kapsamlı çalışmalardan biri Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından 1987 ve 1994 yılında yapılmıştır. Bu çalışmaların bulguları aşağıdaki Tabloda sunulmaktadır.

Gelir Grupları	Milli Gelirden Alınan Pay	
	DİE, 1987	DİE, 1994
En yoksul yüzde 20	5,23	4,86
İkinci yüzde 20	9,61	8,62
Üçüncü yüzde 20	14,07	12,60
Dördüncü yüzde 20	21,16	19,02
En zengin yüzde 20	49,93	54,88

Yukarıdaki Tablo'ya göre, halkımızın en yoksul yüzde 20 si milli gelirin yüzde 4,86 sına sahip olurken, en zengin yüzde 20'si milli gelirin yüzde 54,88 ine sahip olmaktadır. 1987 yılı sonuçları ile kıyasla ma yapıldığında ise, gelir dağılımı dengesizliğinin daha da arttığı görülmektedir.

Sektörel açıdan gelir dağılımı istatistiklerine bakıldığında da yüksek oranda dengesiz bir dağılım görülmektedir. 1994 yılında yapılan hane halkı gelir dağılımı anketi sonuçlarına göre; istihdamın yaklaşık yüzde 50 sini oluşturan tarım sektörünün faktör gelirlerinden aldığı pay yüzde 25 civarındadır. Sanayi sektörünün toplam istihdam içindeki oranı yüzde 19,6 iken, faktör gelirlerinden aldığı pay yüzde 25,4 dür. Toplam istihdam içindeki oranı yüzde 33 olan hizmet sektörü ise, unsur gelirlerinden yüzde 51,3 pay almaktadır.

Diğer yandan, yolsuzluklara neden olabilecek asıl çarpıklık, yönetsel nedenler bölümünde bahsedildiği üzere, kamu hizmetinde çalışanların elde ettikleri maaş ve ücretlerin dengesiz olmasıdır. Memur ve işçilerin maaş ve ücretlerinin belirlenmesinde herhangi bir kıstas kullanılmamaktadır. Hükümeti ya da parlamentoyu etkileyebilen meslek grupları daha fazla ücret alırken, sesini duyuramayan gruplar, daha az maaşa razı olmak zorunda kalmaktadırlar. Bununla birlikte, sadece işçilerin yararlandığı toplu iş sözleşme uygulaması sayesinde, işçi ücretleri, genelde, memur maaşlarına göre yüksektir.

3.1.2.5. MEDYA-TİCARET İLİŞKİSİ

Yazılı ve görsel basın ve yayın kuruluşları, özellikle örgütlü yolsuzluk suçlarının ortaya çıkartılmasında ve önlenmesinde önemli görevler üstlenmektedirler. Özgür, tarafsız ve olaylara nesnel açıdan bakan bir basın yolsuzlukların saptanmasında ve temiz bir toplum yaratılmasında önde gelen araçlardandır. Ancak basının bu görevini etkili ve sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesinin temel koşulu, basın ve yayın kuruluşlarının ahlak ilkelerine uygun “haber verme” dışında bir faaliyetlerinin olmaması ve başka ticari faaliyetleri yürüten yapılanmalarla organik bir bağının bulunmamasıdır. Özellikle, bankacılık, enerji, inşaat gibi devletle doğrudan ya da dolayısıyla ilgili alanlarda faaliyet gösteren holdingler bünyesindeki basın ve yayın kuruluşlarının konuyla ilgili haberlerinin inandırıcılık yönünden tartışmaya açılması doğal karşılanmalıdır. Öte yandan, bu konumdaki basın ve yayın kuruluşları tarafından, kamuoyunun kasıtlı olarak yönlendirilmesi gibi ciddi bir risk de söz konusudur.

Bu yalın gerçeklere karşın ülkemizdeki durum tam tersidir. Medya sahipleri genelde ticaretle uğraşmaktadır. Devletin ekonomideki ağırlığı nedeniyle de, ticaretle uğraşanların yolu siyasetçi ve bürokrat ile çok sık kesişmektedir. Bu aşamada, ticaretle uğraşan medya patronu ile basının desteğine ihtiyaç duyanlar, arasında bir menfaat ilişkisi doğmaktadır. Son yıllarda, zenginleşebilmek için medya sahibi olmak önemli bir koşul haline gelmiştir.

Çoğu zaman medya “*basın ahlak ilkeleri*”ne bağlı kalmadan hareket etmektedir. Bazen dedikodulara dayalı, doğru bilgi dayanmadan yazılar yazılmakta, haberler yapılmaktadır. Bu şekilde, ilkesiz medya karşısında, bir bürokrat veya siyasetçi, herhangi bir medya grubunun haksız taleplerine, kendisi aleyhine açılacak kampanyaları düşünerek, olumsuz cevap vermeye zorlanmaktadır. Bu durum, hem demokratik işleyişi tehlikeye sokmakta, hem de medyanın kontrol edilemez bir güç haline gelmesine yol açmaktadır.

Batı ülkelerinin bir çoğunda aynı kişinin hem televizyon kanalı hem de gazete sahibi olması dahi yasaklanmıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkındaki 13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Kanun’un amir hükmüne karşın, Türkiye’de ticaret ve medyayı kontrol etmektedir. Türkiye’de, ulusal düzeyde yayın yapan TV kanalı sahiplerinin bir çoğunun aynı zamanda gazete ve dergilerinin bulunması bir yana, kamunun çıkarlarıyla yakından ilgili bankacılık, enerji gibi alanlarda şirketleri bulunmaktadır. Medyada kartelleşme eğilimleri görülmektedir. Medya kartellerinin, ortak menfaatleri için hareket etmeleri durumunda, ortaya karşı konulamaz bir güç çıkmaktadır.

3.1.2.6. SİYASETİN FİNANSMANI

Siyasi partiler demokrasinin sınır sistemi olarak kabul edilmektedir. Rekabetçi bir siyasal parti sisteminin oluşmasında ve varlığını sürdürmesinde pek çok unsur etkilidir, ancak özellikle para asli bir nitelik taşır. Profesyonelleşen parti örgütleri ve çeşitlenen kampanya teknikleri, siyasi partilerin paraya olan gereksinimlerini artırmıştır. Seçim dönemleri kadar iki seçim dönemi arasındaki dönem de siyasetin finansmanı açısından önem kazanmıştır. Bu bağlamda, ilk kaynağı bilinmeden her türlü metaya çevrilebilen para, sonunda siyasi iktidarı ele geçirmeye yarayan bir araç haline dönüşebilmektedir.

Birçok demokratik ülkede siyasete yasa dışı para girişi 1970’li yıllardan başlayarak yaygınlaşmıştır.⁵⁰ Siyasetin finansmanı konusunda en kapsamlı yasal düzenlemelere sahip Amerika Birleşik Devletleri’nde 1996 Başkanlık seçimlerinde 260 milyon dolarlık yasa dışı paranın kullanıldığı belirlenmiştir.

Zorunlu günlük harcamalarını üyelik aidatı ve bağışlar gibi düzenli gelir kaynaklarından sağlayamayan siyasi partilerin rant kollayan yasa dışı para kaynaklarının etkisine girebilecekleri açıktır. İhale, kredi ve teşvik karşılığında siyasi partilere “komisyon” ya da “zorunlu bağış” şeklindeki para akışı evrensel bir olgudur.

Anayasa Mahkemesi’nce yapılan siyasi partilerin kesin hesaplarının denetim sonuçlarına göre, bir partimizin 1998 yılı hesaplarında bir partinin eski genel başkanının bedelsiz olarak bir şirketin uçağından yararlandığı tesbit edilmiştir.⁵¹ Türkiye’de, partilerin ve adayların yasaya aykırı olarak bedelsiz mal ve hizmet kullanmaları yaygındır. Bu durum, kayırma ve benzeri yolsuzluk ilişkilerine yol açmaktadır.

Öte yandan, son yıllarda özellikle büyük kentlerde belediye başkan adaylarından bazılarının partilerin ülke çapındaki kampanya harcamalarından daha fazla bütçe ilan ettikleri de bilinmektedir.

Anayasa’nın 69 uncu maddesinin son fıkrasının zorunlu hükmüne rağmen, bugüne kadar “partilerin ve adayların seçim harcamalarını denetlemeye” yönelik düzenleme yapılmamıştır. Siyasetin finansmanında en büyük kaçak alanı **seçim harcamaları** oluşturmaktadır. 1999 erken genel seçim döneminde siyasal partilerin sadece yazılı basındaki kampanya giderlerinin 13 trilyon lira olduğu dikkate alınır, diğer harcamalarının boyutlarını tasavvur etmek zor olmayacaktır.

Siyasal partileri yasa dışı “denetimsiz” (kara) paranın etkisinden kurtarmak için getirilen Hazine yardımı etkisiz kalmakta, siyaset-ticaret-mafya ilişkileri devlet mekanizmasında yolsuzlukların yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

⁵⁰ Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması,” *Siyasi Partilerde Reform*, İstanbul: TESEV, 2000, s. 127-39 ve 153-7.

⁵¹ Ömer Faruk Gençkaya, *Devletleşen Partiler, Türkiye’de Siyasi Partilerin Başlıca Gelir Kaynakları, 1983-1998*, Ankara: ANSAV yayınları, 2002, s. 46.

3.1.3. SOSYAL NEDENLER

3.1.3.1.- EĞİTİMİN YETERSİZLİĞİ

Kamuoyuna göre, Türkiye’de yolsuzluklarla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem –birbirlerine eşit ağırlıklarda- “*yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi*” ile “*halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılması*”dır.⁵²

Oysa, çocuklarımıza, gençlerimize ve giderek bütün topluma yolsuz davranışlara katılmanın yaratacağı toplumsal ve ekonomik çöküntüleri ve yolsuzlukla mücadelenin önemini anlatması gereken örgün ve yaygın eğitim araç ve mekanizmaları son derece yetersizdir. Bunun yanı sıra, ezbere dayalı örgün eğitim sistemimizin bizatihi kendisi, yolsuzluğu doğuran en ağırlıklı nedenler arasındadır. Nitekim, Beyaz Nokta Vakfı’nın saptamalarına göre “ezberci eğitim sistemi”, rüşveti doğuran nedenler sıralamasında yüzde 10’la ikinci sıradadır. Çünkü ezbere dayalı eğitim sistemi, insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, ‘köşe dönmece’ yöntemlerden medet ummaktadırlar.

Sistematiik sorunun dışında, mevcut eğitim sistemimizin müfredat programları içinde yolsuzlukla mücadelenin yer almaması da önemli bir eksikliktir.

3.1.3.2. YURTTAŞLIK BİLİNCİNİN YERLEŞMEMİŞ OLMASI

“Kamu yararı” kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinciyle doldurulmasına bağlıdır.

Halk kamu hizmetinden yararlanmayı “lütuf” değil, bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir.

Yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimi ve bürokratin yurttaşla “tepeden bakan” anlayışı bilgi eksikliği de eklenince yolsuzluk ve rüşvet olasılığını artırmaktadır.

Bu çerçevede, (...) “demokrasi kültürü” de yeterince gelişmemiş, “demokrasi,” “kamu yararının sağlanmasının aracı” değil, adeta “bireysel yağmacılığın aracı” olarak algılanmaya başlamıştır.

Böylece, "tarih ve tabiat varlıkları" gibi "kamu mülkiyetinde" bulunan yerlerin yağmalanarak, özel mülkiyete geçirilmesi sırasında, kimse kendi yararını da kapsayan kamu yararının yanını tutmamaktadır.

Kentin en işlek yerine, yoğunluğu müthiş arttıran ve trafik dahil tüm yaşam etkinliklerini felç eden bir gökdelen dikilmesinde, kimse, "toplum yararı"nı düşünmemektedir.

Yeşil alanların yağmalanmasında, kimse, kendisi de dahil, kent halkının gereksinmesinin savunuculuğunu yüklenmemektedir.

Sonuç olarak sürekli yağmalanan ve bir süre sonra yaşanmaz hale gelen, içinde yağmacıların da yaşaması olanaksızlaşan kentler üretmekteyiz.

Aynı biçimde "vergi mükellefi" ve "vatandaşlık" bilicimiz gelişmediği için, bizim vergilerimizden gelen fonların, ya da bizim mevduatımızdan kaynaklanan paraların ötekine berikine, kişisel çıkar uğruna kredi ya da teşvik olarak verilmesinin peşinde koşmamaktayız.⁵³

3.1.3.3. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLENMESİNİN YETERSİZLİĞİ

Sivil toplum kuruluşları, demokratik, toplumsal yapının kılcal damarlarıdır. Kılcal damarlar, nasıl ki, oksijen ve besin yüklü kanın doğrudan doğruya vücut dokularına gitmesini sağlarsa, sağlıklı ve güçlü toplumsal dokuların oluşması için de sendika, oda, vakıf, dernek gibi sivil toplum örgütleri o denli gerekli ve önemlidir. İsveç’in örnek gösterilen demokratik yapısında 8 milyon nüfusuna karşılık 32 milyona ulaşan sivil toplum kuruluşları üye sayısının büyük payı vardır. Demokrasinin en fazla geliştiği ülkelerde yolsuzluğun da en alt düzeylerde olduğu unutulmamalıdır. İsveç’in demokrasi karnesi gibi, yolsuzlukla mücadele karnesi de pekiyidir. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün “Yolsuzluk Algılama Anketleri”nde İsveç, en az kirlenen ülkeler sıralamasında sürekli en üst sıralardadır.

⁵² TÜSIAD, *agk.*, 2002.

⁵³ Emre Kongar, Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri, Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu İstanbul www.kongar.org

Öte yandan; en yalın deyimle “torpil” olarak adlandırılan ve evrensel terminolojiye göre yolsuzluk olduğu konusunda kuşku duyulmayan kayırmacılığın, demokratik gelişkinlik düzeyi aşağıda olan toplumlarda sıkça görülmesi de, doğrudan örgütlenme bilinciyle ilişkilidir. Çünkü, birlikte hareket bilincinin yeterince gelişmediği toplumlarda, doğal olarak bireycilik gelişir. Bireysel mücadele ise, genellikle “*adamını bulma*” yöntemine dayanır.

Nasıl ki, bir yaprak, ağacın sessiz onayı olmadan sararmazsa, bireyler de toplumun sessiz onayı olmadan suç işleyemezler.

3.1.3.4. OLUMSUZ TOPLUMSAL ALGILAMALAR

Bazı kavram ve erdemlerin toplum tarafından olumsuz algılanması da yolsuzluğun görece nedenleri arasındadır.

Örneğin, **dürüstlüğün** bir erdem olduğu hususunda kuşku yoktur. Ancak, özellikle yolsuzlukla mücadelede kamu görevlilerinin sadece ‘dürüstlük’ özelliğine odaklanmış; uzmanlığı, birikimi ve liyakati ihmal eden bir yaklaşım, sonuçta kötü yönetimi getirir ki; yolsuzlukların yeşermesi, filizlenmesi için en uygun ortam kötü yönetimdir.

İhbar kavramının, *gammazlık* ve *ispiyonculuk* biçiminde algılanması da yolsuzlukların ortaya çıkartılmasındaki engellerden biridir. Halbuki, gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan yurttaşlık bilincinin bir türevidir, hatta yurttaşlık ödevi olarak görülmektedir. Yayınlanan bir çalışmada, “Çin’de yaygın eğitim ve yaymaca sonucunda kamu görevlilerinin yolsuzluk yapanları duraksamaksızın ihbar etmelerinin, bu ülkede yolsuzluğu en alt düzeye indirdiği” vurgulanmıştır.⁵⁴

Kuşkusuz ‘*ihbar*’ın bu şekildeki toplumsal algılanması yanında sonuç alınamayacağına ya da ihbarda bulunanın suçlanacağına dair yaygın kanı da bir başka önemli etkidir. TÜSİAD tarafından yaptırılan ve aşağıda (Bölüm 5.7.5.) özetlenen araştırmaya, kendilerinden rüşvet talep edildiğinde her koşulda bunu ihbar edeceklerini söyleyenlerin oranı ancak beşte üçtür. Kendilerine yönelik rüşvet talebini ihbar etmeyeceklerini söyleyenlerin yarısından çoğu “ihbar etseler de sonuç çıkmayacağını, üstelik kendilerinin işlerini yaptıramadıklarıyla kalacaklarını” düşünmektedir. Deneklerin yaklaşık dörtte biri ise, ihbar etmeleri halinde “başlarına daha büyük iş açılacağı”nı düşünmektedirler.

Bu bulgular, Türkiye’de devletin rüşvetle mücadelede yurttaşların aktif desteğinden yararlanması olanağının verili koşullarda bir hayli sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.⁵⁵ Bu tür algılamaların gelişmesinde kamu bürokrasisinin yapılanması ve yanlış uygulamaları da katkıda bulunmaktadır.

‘**Fırsatlardan yararlanma**’ toplumsal algılamamızda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara ulaşmıştır. Bu algılamayı atasözü kültürümüz de desteklemektedir: “*Bal tutan parmağını yalar*” gibi. 1991 yılında yapılan bir kamuoyu araştırmasında “***Su akarken küpünü doldur***” sözü doğru mu, değil mi?” sorusuna deneklerin yüzde 62 si “*doğru*” yanıtını veriyor; “köşeyi dönme” deyişimi de deneklerin yüzde 74 ü tarafından iyi bir yaşam için olumlu bir kabul olarak algılanmaktadır.

Yine aynı araştırmanın bulgularına göre, “Hayattaki ilk amacınız nedir?” sorusuna 100 kişiden 51’i “ekonomik şartlarını daha iyi hale getirmek” yanıtını vermektedir. Araştırmada yanıt verenlerin yüzde 27 si de “bir an önce zengin olmak” istediğini belirtiyor. Bir başka deyişle, 100 kişiden 78’nin öncelikleri arasında; araştırma, öğrenme, bilgi toplumu olma yerine, *köşe dönmek ama bir an önce dönmek* bulunmaktadır.

3.2. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Yolsuzluğun çok çeşitli olumsuz sonuçları bulunmaktadır. Her şeyden önce, piyasalar rekabetçi niteliğini, siyasi liderler de otoritelerini kaybederler. Yolsuzlukta gizlilik esas olduğundan, medyayı kontrol eden yolsuzluğa bulaşmış gruplar, kamuoyunun “doğru” bilgilendirilmesini engelleyerek, açık ve demokratik toplumu zedelerler. Hukuk devletine güven azalırken, yasaların uygulanması güçleşir.

⁵⁴ W. F. Wertheim “Sociological Aspects of Corruption” Arnold J. Heidenheimer, derleyen, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1970.

⁵⁵ TÜSİAD, *agk.*, 2002.

Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde, ulusal, toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişim yavaşlar. Bu koşullarda, yatırımlar için gerekli yabancı sermaye bulunamaz, başlayan projeler tamamlanamaz, üretim kapasitesi düşer, idari verimlilik azalır ve siyasi düzen meşruiyeti kriziyle karşılaşır.⁵⁶

3.2.1. KAMU YÖNETİMİNİN BOZULMASI

Yönetilenlerin her bakımdan güvenliği açısından, "*hukuk devleti*" olmak yani kamu yöneticilerinin bütün işlemlerinde hukuka bağlı kalmaları çok önemlidir.

Yolsuzluk öncelikle yasalara aykırı bir eylemdir. Bu durumda devletin ve yönetimin yasallığı ortadan kalkmakta ve saygınlığı zedelenmektedir. Yasaların etkisini yitirdiği toplumlarda düzenin sağlanması mümkün olmayacaktır.

Yolsuzluklar ile kamusal strateji ve politikalar ile kamu hizmetleri özel amaçlar için saptırılmaktadır. Bu sapmalar; kamu yararı, eşitlik, adalet gibi kavramları zedelemektedir. Bunun sonucu vatandaşların düzene ve yönetime güven duymamalarıdır.

Yönetim sisteminde yolsuzluk çok yaygın bir hal aldığına, kamu yönetimi işlevlerini verimli olarak yerine getirememektedir. Bürokrasimiz kalkınmanın etkili bir aracı olması gerekirken, kalkınmayı engeller bir konuma gelmiştir. Bürokrasinin etkisizliği ve verimsizliği çalışanların motivasyonlarını azaltırken, birçoğu özel sektörde çalışma eğilimine girmişlerdir.

Kamu yönetiminin işlerliği açısından daha da kötüsü, çok yaygın yolsuzluk olgusu içinde bulunan, ancak bu olumsuzluğa karşı çıkan kamu yöneticileri de zamanla yolsuzluk sürecine katılmaktadırlar.

Sonuç olarak, kamu yönetimimiz yolsuzluk olgusunun kısır döngüsüne girmiş olup, verimli ve etkili çalışmasını yitirmiştir.

3.2.2. EKONOMİK KALKINMAYI ENGELLEMESİ

Merkezi Berlin’de bulunan Uluslararası Saydamlık Örgütü her yıl yolsuzluk algılama endeksleri (corruption perception index) düzenlemekte ve ülkelere 0’la (en kirli) 10 (en temiz) arasında değişen puanlar vermektedir.

Uluslararası Para Fonu tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre; bir ülkenin 0 ila 10 arasındaki ‘yolsuzluk algılama’ endeksindeki bir puanlık (olumsuz artış), kişi başına GSMH’da yüzde 0,3 ila 1,8, yatırımların GSMH’ye oranında yüzde 1 ila 2,8 ve yoksulların gelirinde yüzde 2 ila 10 arasında düşüşe neden olmaktadır.

*Yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık artış; kamu eğitim harcamalarının GSMH’ya oranında yüzde 0,7 ila 0, kamu sağlık harcamalarının GSMH’ya oranında yüzde 0,6 ila 1,7 arasında azalmaya, bebek ölüm oranlarında ise binde 1,1 ila 2,7 arasında artışa yol açmaktadır.*⁵⁷

2002 yılı verilerine göre, GSMH 273 katrilyon 463 trilyon 167 milyar 796 milyon Türk lirasıdır.⁵⁸ Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi, 7 katrilyon 460 trilyon 90 milyar 91 milyon, Sağlık Bakanlığı bütçesi ise, 2 katrilyon 345 trilyon 447 milyar 697 milyon liradır.

Buna göre, (1) puanlık kaybın (0,9 ve 1,7 rakamları dikkate alındığında) Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine olumsuz etkisi, 76 trilyon 584 milyar 561 milyon, Sağlık Bakanlığı bütçesine etkisi ise, 42 trilyon 887 milyar 818 milyon liradır. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün 2002 yılı Ülkeler Yolsuzluk Algılama Endeksine göre, Finlandiya 102 ülke arasında 9,7 puanla birinci, Botswana 6,4 puanla 24 üncü, Türkiye ise 3,2 puanla Tayland’la birlikte 64 ncü sırada yer almaktadır.

Türkiye’nin bu ülkelerle karşılaştırılması yapıldığında, şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Ülkemiz; Finlandiya düzeyinde olsaydı, 497,7 trilyon tutarında daha fazla eğitim harcaması ve 278,7 trilyon tutarında da daha fazla hastane ve sağlık harcaması yapabilecekti. Botswana düzeyinde olsaydı; bu rakamlar eğitim harcamaları için 245 trilyon ve sağlık harcamaları için 137,2 trilyon lira ödenek ayrılılabilecekti.

⁵⁶ Klitgaard, *agk*.

⁵⁷ Faruk Bal, “OECD Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı Yıllık Toplantısı Konuşma Metni,” 26.03.2002, İstanbul.

⁵⁸ <http://www.tcmb.gov.tr>

1999 yılında yaşanan Marmara depremi nedeniyle tüm dünyadan ve Türkiye’den toplanan “hibe” niteliğindeki yardımların toplamının -üstelik faizleriyle- birlikte 160 trilyon olduğu düşünülürse, bu rakamların önemi daha iyi anlaşılacaktır.

Dolayısıyla, Devletin elinde bulunan ekonomik kaynakların, kamu yararı yerine, yolsuzluklar sonucunda elde edilen bireysel çıkarlar için kullanılmış olmasının, sadece eğitim ve sağlık harcamaları yönünden dahi ne vahim sonuçlara yol açtığı, yukarıdaki değerlendirmelerden bütün açıklığıyla görülmektedir.

Yolsuzlukların işlevsel olarak ekonomik kalkınmaya ve büyümeye olumlu etkileri olabileceğine ilişkin ilk teorik tartışmalara karşı savunulan görüşlerde son yıllarda bir artış göze çarpmaktadır. Özellikle özel ve kamu yatırımlarına etkileri vasıtasıyla ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilediği ampirik olarak doğrulanmaktadır. Yolsuzluklar, bir yandan kamu yatırımlarını arttırarak, yapısını bozarak ve yine kamu yatırımlarının verimliliğini azaltarak; diğer yandan da özel yatırımları kısarak ekonomiyi olumsuz etkiler. Aynı zamanda bir vergi gibi çalışarak yabancı yatırımcıların da kaçmasına neden olabilir.⁵⁹

Bir başka yaklaşıma göre; yolsuzluklar nedeniyle, kamu yönetiminin para ile alınan mal ve hizmetleri, vatandaş açısından daha pahalı bir hale gelmiştir. Vatandaşın, devletten beklediği hizmetlerin karşılığı olarak ödediği vergiler anlamını yitirmekte, vatandaşlar kamu hizmetleri için ikinci bir vergi gibi *rüşvet* ödemek zorunda kalmakta veya ihale yolsuzluklarında rüşvetin tutarı ya ihale bedeline eklenmekte ya da ihaleye konu olan malın niteliği düşürülmektedir.

Komisyon olarak rüşvet ödemesinde bulunan girişimciler açısından ödenen rüşvetin ciddi bir sorun olduğu söylenemez. Çünkü çoğunlukla bu maliyetin karşılanması oldukça kolaydır. İlk olarak, eğer kamu ihalesinin kazanılacağı, rüşvetçi yetkililerce garanti edilmiş ise girişimciler rüşvet maliyetini ihale bedeline dahil edebilmektedirler. İkinci olarak, başlangıçtaki ihale bedeli düşük olsa bile projenin ilerleyen safhalarında, etkili görevlilerin de desteğiyle, sözü edilen bedelin, projedeki değişiklikler mazeret gösterilerek arttırılması yoluna gidilebilir. Üçüncü olarak, ihaleyi alan girişimciler, ödedikleri rüşvetleri karşılayabilmek amacıyla, projeye ilişkin harcamaları bir o kadar azaltabilirler. Doğal olarak, bu maliyet azalması işin ve kullanılan malzemelerin kalitesinden fedakarlık yapılarak gerçekleştirilir. Dördüncü olarak, eğer sözleşme, maliyet artı belirli bir kar oranı şeklinde yapılmış ise, girişimci, bu kez de aşırı fiyatlama yolu ile rüşvet maliyetini karşılayabilir.

Ancak rüşvet alan ve yolsuzluklara bulaşmış politikacı veya bürokratların desteği ile işleyebilecek bu alternatiflerin tamamında, vergi ödeyenler ya daha maliyetli veya gereğinden fazla büyük ve karmaşık ya da düşük kaliteli ve bakım ve onarım maliyetleri hayli yüksek yatırım projeleri ile karşılaşmaktadırlar. Nitekim özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu sektörü yatırım projeleri macerası/deneyimi, tamamlanmasının hemen ardından çukurlarla dolan yollar, sürekli olarak devre dışı kalan enerji santralleri ve çalışmayan altyapı projelerine ilişkin hikayelerle doludur.⁶⁰

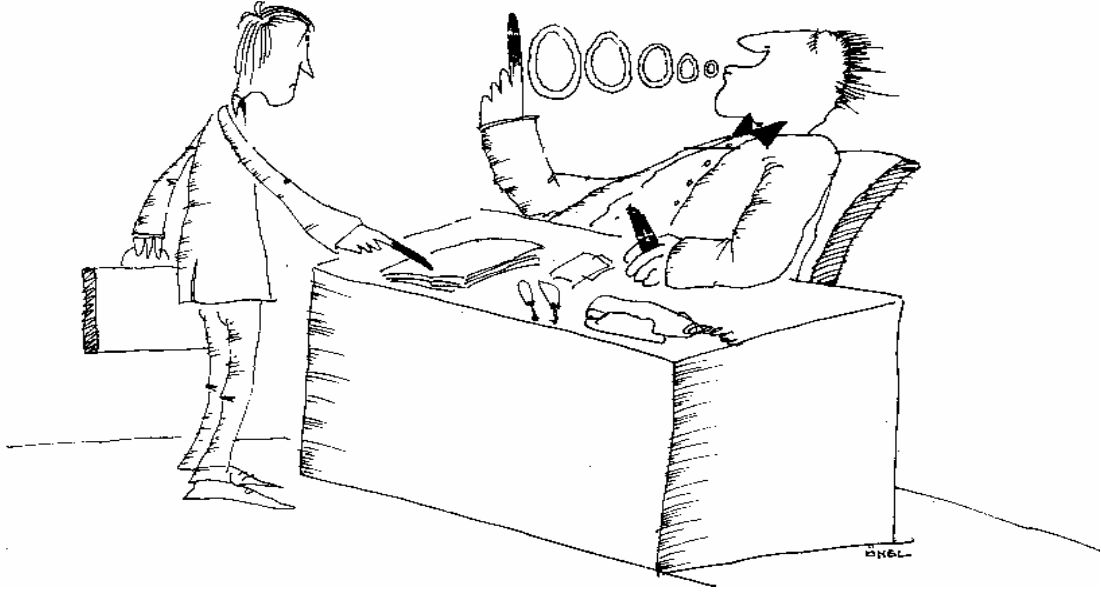
Yolsuzluğun kamu yatırımlarının sayıca artmasına, fakat verimliliklerin düşmesine neden olduğu görüşü hakimdir. Çünkü siyasetçiler ve bürokratlar kamu yatırımlarını kolayca yönlendirebilmekte, kimi zaman kendi seçim çevrelerine veya hemşehrilerine menfaat sağlamaktadırlar. Böylece, ihtiyaç olmayan yerlere çok büyük kamu yatırımlarının yapıldığı ve çoğunun ya atıl kaldığı ya da zaman içinde ödenek yetersizliği nedeniyle bitirilemediği bilinmektedir. Devlet Planlama Teşkilatı 2000 yılı programındaki verilerine göre, ülkemizde 1984 yılı öncesinde başlamış ve halen bitirilememiş proje sayısı 273, 1984 ve öncesi ile 1999 yılları arasında devam eden proje sayısı ise 5458’dir. **Projelerin ortalama tamamlanma süreleri ise 9,3 yıldır.** Bu kadar uzun süren yatırımların sonuçları şunlardır: *Mali bilginin kaybolması, sorumlu kişilerin tespiti zorlaşması ve yatırımın yolsuzluğa açık hale gelmesi.*

Sonuç olarak, yolsuzluğun artması, ekonomik büyümeyi, vergi sistemindeki adaleti, sosyal harcamaların düzey ve etkisini ve insan kaynaklarının etkili kullanılmasını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, yolsuzluklar, mülkiyet yapısını bozmakta ve eğitim hakkından eşit yararlanmayı engellemektedir. Böylece, yolsuzluk gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu arttırmaktadır.⁶¹

⁵⁹ Muhsin Kar, ve Asım Balcı, “Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma,” *Türk İdare Dergisi*, 423, 1999, s. 152.

⁶⁰ Yüksel Karaca, "Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?" *Maliye Dergisi*, 133, 2000, s. 96.

⁶¹ Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi, Rosa Alonso-Terme, “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty,” *IMF Working Paper*, WP/98/76, 1998.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI PERSPEKTİF

Günümüz toplumlarında sosyal, ekonomik, politik ve teknik alanlarda meydana gelen değişim ve gelişmeler ulusal ve uluslararası yapılardaki yolsuzluklar üzerinde daha önce görülmemiş bir etki yaratmaktadır. Bu durum, bir çok devletin yolsuzlukların önlenmesi amacıyla ulusal hukuk düzenlemelerinde değişiklikler ve yenilikler yapmalarına neden olmuştur. Bu çabaların bir uzantısı olarak, çeşitli uluslararası kuruluşlar da çok ciddi çalışmalar başlatmışlar ve yolsuzlukla mücadeleyle yönelik sözleşmeler, bildirimler ve strateji planları oluşturmuşlardır.

Yolsuzluk sorununun ortaya tanımlanmasında, çözüme yönelik stratejilerin saptanmasında ve eylem planlarının uygulanmasında uluslararası kuruluşların katkılarının ve sınırlı da olsa değişik ülke örneklerinin anlatılmaya çalışıldığı bu bölümde; öncelikle, yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilen sözleşmeler ve diğer belgeler yanında, özel olarak yolsuzlukla ve sahtecilikle mücadele eden uluslararası örgütlerle ilgili bilgiler verilmiştir.

Son bölümde ise, bazı ülkelerin yolsuzlukla mücadele deneyimleri ana hatları ile anlatılmıştır. Bu ülkelerin seçiminde üç ayrı ölçüt kullanılmıştır. İlk olarak, ciddi ve sistematik anlamda yolsuzluk sorunuyla karşı karşıya bulunmayan, vatandaşlarının yolsuzluğu birinci sorun olarak görmediği gelişmiş ülkeler (Danimarka, Almanya, Fransa) ile bulunduğu bölgedeki diğer ülkeler karşılaştırıldığında, yolsuzluğun görece az olduğu Botswana ele alınmıştır. İkinci olarak, son yirmi yılda ciddi yolsuzluk olaylarıyla karşılaşmış ve ulusal mevzuatlarını AB normlarına uyumlaştırmakla yükümlü ülkeler (Slovakya, Çek Cumhuriyeti) incelenmiştir. Son olarak, yolsuzluğun 1960'larda bir yaşam biçimi haline geldiği Hong Kong ile yaygın yolsuzluğa karşı mücadele eden az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler (Tanzanya, Uganda) anlatılmıştır. (Danimarka, Almanya, Fransa ve Hong Kong örneklerine rapor metninde, diğerlerine“ekler” bölümünde yer verilmiştir.

4.1. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER VE BELGELER⁶²

4.1.1. ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

4.1.1.1. YOLSUZLUĞA KARŞI AMERİKAN ÜLKELERİ SÖZLEŞMESİ / AMERİKAN DEVLETLERİ ÖRGÜTÜ– (The Inter-American Convention Against Corruption- IACAC / The Organization of American States)

Yakın dönemde, yolsuzluğa karşı ilk bağlayıcı anlaşma, “Yolsuzluğa Karşı Amerikan Ülkeleri Sözleşmesi”dir. Amerika kıtasında bulunan 22 Amerikan Devletleri Örgütü (OAS) üyesi ülke ile ABD, bu sözleşmeyi 29 Mart 1996’da imzalamışlardır.

4.1.1.2. ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE YABANCI KAMU GÖREVLİLERİNE VERİLEN RÜŞVETİN ÖNLENMESİ SÖZLEŞMESİ / İKTİSADİ İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI –OECD / (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)

“Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi” 29 OECD üyesi devlet ile teşkilat üyesi olmayan Brezilya, Arjantin, Şili, Slovakya ve Bulgaristan tarafından 21 Kasım 1997’de imzalanmış ve 15 Şubat 1999’da yürürlüğe girmiştir.

Sözleşmenin OECD tarafından imzalanmış olmasının önemi, teşkilata üye olan devletlerin uluslararası ticarete hem ihracat hem de ithalat alanında en yüksek paya sahip olmaları ve çok uluslu şirketlerin büyük çoğunluğunun bu devletlerin tabiiyetinde olmalarıdır.

Bu Sözleşme, adından da anlaşılabilceği üzere, sadece yabancı devlet görevlilerine rüşvet vermeyi önleme ve cezalandırma amacıyla imzalanmıştır. İmzalayan devletler arasında bu konuda ortak hukuksal yardım zorunludur.

Türkiye, sözleşmeyi 1 Şubat 2003 tarihinde onaylamış ve sözleşme 6 Şubat 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir .

4.1.1.3. YOLSUZLUĞA KARŞI ÖZEL HUKUK SÖZLEŞMESİ / AVRUPA KONSEYİ - (Civil Law Convention on Corruption / Council of Europe)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 9 Kasım 1999’da kabul edilen “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi” medeni hukuk ve yolsuzlukla ilgili ilk ve tek uluslararası belgedir.

Sözleşmeyle birlikte, yolsuzluktan zarar görenlerin zararlarının tazmini, kamu görevlilerince gerçekleştirilen yolsuzluklarda devletin sorumluluğu, yolsuzlukları yetkili kişi ya da makamlara aktaran görevlilerin korunması, hesapların ve denetimlerin doğru ve dürüst olması, delillerin toplanması için etkin işlemlerin yürürlüğe konulması ve uluslararası işbirliği konuları hüküm altına alınmıştır.

Türkiye Sözleşmeyi 27 Eylül 2001’de Strazburg’da imzalamış ve 17 Nisan 2003 tarih ve 4852 sayılı Kanunla onaylamıştır.

4.1.1.4. YOLSUZLUĞA KARŞI CEZA HUKUKU SÖZLEŞMESİ / AVRUPA KONSEYİ – (Criminal Law Convention on Corruption / Council of Europe)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak 1999’da onaylanan “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” nin temel amacı, belirli yolsuzluk suçları için ortak standartlar geliştirmektir.

Sözleşmeye taraf olan devletler, kamusal yaşamda, kamu yönetiminde ve özel sektörde yolsuzluğu engellemek amacıyla, ulusal düzeyde bir dizi yasal önlemleri almayı kabul etmişlerdir.

Rüşvet suçunun detaylı olarak yer aldığı 42 maddelik Sözleşmede, nüfuz ticareti, yolsuzluk suçlarından elde edilen gelirlerin aklanması ve muhasebe ile ilgili suçlar hakkında da hükümler bulunmaktadır. Sözleşmede, ayrıcalık, yolsuzluğa karışanlara verilecek cezalar, kurumlar arası işbirliği, tanıkların korunması, delillerin toplanması, suçluların iadesi ve merkezi otoritelerin sorumlulukları konuları da düzenlenmiştir. Sözleşme hükümlerine uygun davranıp davranmadıklarını izleme görevi de “Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu – (GRECO)” na verilmiştir.

Türkiye Sözleşmeyi 27 Eylül 2001 tarihinde imzalamış, ancak henüz onaylamamıştır.

⁶² Uluslararası sözleşmeler ve diğer uluslararası belgelerin tam metinlerine “ekler” bölümünde yer verilmiştir.

4.1.1.5. SINIRAŞAN ÖRGÜTLÜ SUÇLARA KARŞI BİRLEŞMİŞ MİLLETLER SÖZLEŞMESİ / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER – (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime / United Nations)

15 Kasım 2000’de İtalya’nın Palermo kentinde imzalanan “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi,” BM’nin konuyla ilgili ilk yasal belgesidir. Sözleşmenin amacı, sınıraşan örgütlü suçların önlenmesi ve daha etkili bir şekilde mücadele edilmesi için işbirliğini geliştirmektir.

Sözleşmede yolsuzluğun tanımı yapılmış, taraf devletlerin dürüstlüğü hakim kılmak ve kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemek ve cezalandırmak için yasal ve idari tedbirleri alması gerektiği, suçluların iadesi, karşılıklı adli ve idari yardım, ortak soruşturmaların nasıl yapılacağı, özel soruşturma yöntemlerinin neler olduğu; tanıkların korunması, mağdurlara yardım ve koruma sağlanması, örgütlü suçların mahiyetine ilişkin bilgilerin toplanması, değişimi ve analizi, eğitim ve teknik yardım konularında düzenlemeler yapılmıştır.

Sözleşme 30 Ocak 2003 tarih ve 4800 sayılı Kanunla onaylanarak iç hukukumuzun bir parçası haline getirilmiştir.

4.1.1.6. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER YOLSUZLUKLA MÜCADELE SÖZLEŞMESİ (TASLAK) / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER – (United Nations Convention Against Corruption (Draft) / United Nations)

Türkiye tarafından da imzalanan Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) 8 nci maddesi ile “yolsuzluk “ sınır aşan bir suç olarak kabul edilmiştir.

BM Genel Kurulu, bu yaklaşımdan hareketle, 4 Aralık 2000 tarih ve 55/61 sayılı kararıyla yolsuzlukla mücadele alanında sınır aşan örgütlü suçlarla mücadele sözleşmesinden bağımsız bir uluslararası aracın oluşturulması önerisinde bulunmuş ve bunun için Viyana’da bir *ad hoc* (özel amaçlı) komitenin oluşturularak görüşmelere başlanmasını tavsiye etmiştir.

Hükümetler arası uzmanlar tarafından BM Genel Kurulunun 55/61 sayılı tavsiye kararına uygun olarak, 30 Temmuz – 3 Ağustos 2001 tarihleri arasında Viyana’da yapılan toplantı sonucunda, yolsuzlukla mücadele amacıyla bir sözleşme taslağı hazırlanması önerisinde bulunulmuştur. Bu öneri, BM Genel Kurulunun 31 Ocak 2002 tarihli 55/260 sayılı kararıyla kabul edilmiştir.

Öneri, *ad hoc* komitenin bir sözleşme tasarısı hazırlamasını içermektedir. Tasarı kapsamında; tanım- lar, yolsuzluk suçları, egemenliklerin korunması, yolsuzlukla mücadele araçları, önlemler, yaptırımlar, usulle ilgili işlemler, tüzel kişilerin sorumluluğu, tarafların ve mağdurların korunması, uluslararası işbirliğini geliştirme ve güçlendirme, yolsuzluk eylemlerinden kaynaklanan haksız kazançların transferi, iadesi, aklanması ile mücadele, teşvik, iş birliği, bilgilerinin toplanması, değişimi, gözetleme ve denetle- me uygulamaları için gerekli mekanizmaların oluşturulması gibi alt başlıkların bulunmasını içermektedir.

Aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 9 ülke, sözleşme taslağı sunmuş ve BM’ye üye ülkelerin çok büyük bir bölümünün delegasyonları ile Dünya Bankası, Avrupa Birliği Komisyonu ve Transparency International (Uluslararası Saydamlık Örgütü) gibi kuruluşların katılımıyla Mart 2002 tarihinde, Viyana’da *ad hoc* komite çalışmalarına başlanmıştır.

Altıncı ve son oturum 21 Temmuz – 8 Ağustos 2003 tarihleri arasında yapılacak ve 85 maddeden oluşan tasarının tüm maddeleri üzerindeki üçüncü ve nihai okumaların yapılması suretiyle müzakereler tamam- lanacaktır.

Aralık 2003 tarihinde Meksika’da yapılacak imza konferansı ile ilgili çalışmalar da sürdürülmektedir.

4.1.2. ULUSLARARASI DİĞER BELGELER

4.1.2.1. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE REHBER İLKELER / AVRUPA KONSEYİ – (Guiding Principles for Fight Against Corruption / Council of Europe)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 6 Kasım 1997 tarihinde kabul edilen belge, üye dev- letlerin hükümetleri tarafından, yolsuzlukla mücadele konusunda kendi ulusal mevzuatlarında uymaları gereken 20 temel ilkeyi belirlemektedir.

Yolsuzlukla mücadelede, uluslararası bilimsel çalışmalarda genel kabul gören yasal düzenlemeler,

kamusal bilinç, etik davranışları teşvik etme, denetimin etkinleştirilmesi, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, konuyla ilgili araştırmaların desteklenmesi amaçlayan bu belge, üye devletlere, bahsedilen ilkeleri uygulamaya davet ederken, Konsey bünyesinde faaliyet gösteren “Çok – Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu”na da uluslararası hukuki araçların hazırlanması ve bu araçların etkin bir şekilde izlenebilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulması yönergesini vermektedir.

4.1.2.2- ADAY ÜLKELERDE YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN GÜÇLENDİRİLMESİNE İLİŞKİN ON İLKE / AVRUPA BİRLİĞİ – (Ten Principles for Improving the Fight Against Corruption in the Candidate Countries / European Union)

Avrupa Birliği’nin aday ülkelerde yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi için kabul ettiği ilkeler, öncelikle AB mevzuatına tam uyumu ve temel uluslararası belgelere taraf olmayı içermektedir.

Yolsuzlukla mücadele yasalarının, saydam yolsuzlukla mücadele birimlerince uygulanması, uygun soruşturma tekniklerinin geliştirilmesi, rehber ilkeler oluşturulması, medya ve eğitim yoluyla kamunun yolsuzluk konusundaki bilincinin artırılması ve kamu yönetiminde dürüstlük, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın denetim ve izleme standartları yoluyla güçlendirilmesi ifade edilmiştir.

Ayrıca, siyasi parti finansmanı ve siyasi partilerin dış mali kontrolüne ilişkin saydam kuralların getirilmesi ve dürüst şirketlere ilişkin beyaz listelerin yayımlanması gibi yollarla özel sektörün yolsuzlukla ilgili faaliyetlerden kaçınmasının sağlanması da ilkeler arasında yer almaktadır.

4.1.2.3. KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN DAVRANIŞ KURALLARI / AVRUPA KONSEYİ – (Codes of Conduct for Public Officials / Council of Europe)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 11 Mayıs 2000’de kabul edilen tavsiye belgesi 28 maddeden oluşmaktadır. Belgenin amacı, kamu görevlilerinin davranış ve dürüstlükleri konusundaki standartları tespit etmek, bu standartları hayata geçirmeleri sırasında kendilerine yardım etmek ve kamu görevlilerinden beklediği davranışlar karşısında halkı bilgilendirmektir.

4.1.2.4. SİYASİ PARTİLERİN VE SEÇİM KAMPANYALARININ FİNANSMANINDA YOLSUZLUKLA MÜCADELE İÇİN ORTAK KURALLAR / AVRUPA KONSEYİ – (Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns / Council of Europe)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 8 Nisan 2003’te kabul edilen 16 maddelik belge, önemli konulardan biri olan siyasi partilere yardım ve seçimlerin finansmanında yolsuzluğun önlenmesi amacıyla üye devletlere tavsiyelerde bulunmaktadır.

4.1.2.5. AVRUPA’DA YOLSUZLUKLA MÜCADELE KARARI / AVRUPA PARLAMENTOSU - (Resolution on Combating Corruption in Europe / European Parliament)

Yolsuzlukla mücadelenin hem ulusal hem de uluslararası açıdan tüm üye ülkeleri ilgilendirdiğine, bu konuda üye ülkeler arasında yapılan anlaşmaların yetersiz olduğuna ve özellikle organize suçlarla birlikte gerçekleştiğinde yolsuzluğun, demokratik sistemin işleyişine yönelik tehdit ihtiva ettiğini ve bu tehdidin de anayasal devletin dürüstlüğüne olan kamusal güveni tahrip ettiğine vurgu yapan Karar, 15 Aralık 1995’te imzalanmıştır.

4.1.2.6. YOLSUZLUĞA KARŞI EYLEM VE KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN ULUSLARARASI DAVRANIŞ KURALLARI / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER - (Action Against Corruption: International Code of Conduct for Officials / United Nations)

12 Aralık 1996 tarihinde kabul edilen kurallar, yolsuzlukla mücadelede yapılması gerekenleri kısaca özetledikten sonra, bu mücadelede başarılı olabilmek için kamu görevlilerinin davranış kurallarını belirlemektedir.

4.1.2.7. ULUSLARARASI TİCARİ İLİŞKİLERDE RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER DEKLARASYONU / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (Declaration Action Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions / United Nations)

16 Aralık 1996’da kabul edilen Deklarasyon, son dönemde uluslararası alanda yolsuzlukla mücadele amacıyla imzalanan belgelerin ve sözleşmelerin önemine işaret etmekte ve uluslararası ticari ilişkilerde yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla kanuni düzenlemeler yapmanın zorunluluğuna dikkat çekmektedir.

Bankacılıkla ilgili gizlilik hükümlerinin, uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluğa imkan vermesini engellemek, bu konuya ilişkin yaptırımlar düzenlemek ve uygulamak, üye ülkeler arasında en üst düzeyde işbirliği gerçekleştirmek Deklarasyonun önemli hükümlerindendir.

4.1.2.8. SUÇTAN VE YETKİ İSTİSMARINDAN MAĞDUR OLANLARA ADALET SAĞLANMASINA DAİR TEMEL PRENSİPLER BİLDİRİSİ / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER – (Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power/ United Nations)

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 29 Kasım 1985’teki 96 ncı toplantısında kabul edilen bildiri, suçtan ve yetki istismarından mağdur olanların korunmalarını, adil muamele görmelerini ve zararlarının tazmin edilmesini amaçlamakta ve bu konuda Devletlere sorumluluklar yüklemektedir.

4.1.2.9. YOLSUZLUĞA KARŞI GLOBAL PROGRAM: EYLEM PLANI / BİRLEŞMİŞ MİLLETLER – (Global Programme Against Corruption: An Outline for Action / United Nations)

“Yolsuzluğa Karşı Global Program” Roma’da bulunan BM Bölgelerarası Suç ve Ceza Araştırma Enstitüsü ile BM Uyuşturucu ve Suç Birimi Uluslararası Suç Önleme Merkezi tarafından Şubat 1999’da geliştirilmiş bir programdır.

“Yolsuzluğa Karşı Global Program” Nijerya, Macaristan, Romanya, Güney Afrika Cumhuriyeti, Uganda ve Kolombiya’da pilot proje olarak uygulanmaktadır.

4.1.2.10. “YOLSUZLUK: İSTİKRARLI VE ADİL KALKINMAYA BİR ENGEL” BAŞLIKLİ BİLDİRİ / DÜNYA BANKASI – (Corruption: A Major Barrier to Sound and Equitable Development / The World Bank)

7 Ekim 1996 tarihli bildiri yolsuzlukla mücadelede bir dizi reformların hayata geçirilmesini düzenlemektedir. Söz konusu reformlar, iktisat politikası reformu (iktisadi reform, vergi reformu, düzenleyici reformlar, özelleştirme, sektörel politikalar) ve kurumsal reform (kamu mali yönetim reformu, kamu hizmetleri reformu, kamu alımları) başlıkları altında toplanmıştır.

Bildiride, ayrıca, Bankanın yeni kuralları ve koordinasyon konusunda da hükümler yer almaktadır.

4.1.2.11. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE İLİŞKİN LİMA DEKLARASYONU / 8. ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONFERANSI – (Lima Declaration Against Corruption / 8 th International Anti-Corruption Conference)

Peru’nun Lima kentinde düzenlenen, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından düzenlenen ve 93 ülkeden resmi ve sivil çeşitli kuruluşların iştirak ettiği 8’inci Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansında kabul edilen, 11 Eylül 1997 tarihli “Lima Deklarasyonu”, yolsuzlukların;

- Toplumda ahlak sistemini yozlaştırdığını,
- Fakir ve muhtaç grupların ekonomik ve sosyal haklarını ihlal ettiğini,
- Demokrasiyi temelinden sarstığını,
- Uygar toplumun temeli olan hukukun üstünlüğü ilkesini alt üst ettiğini ve
- Kalkınmayı geciktirdiğini,

ifade etmektedir.

Yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu ve hiç bitmeyen bir faaliyet olduğunu belirten Deklarasyon, ulusal düzeydeki eylemler kadar uluslararası eylemlerin de hayati olduğunu söylemektedir. Ülkelerde yolsuzlukla mücadelenin sadece kamunun görevi olmadığına, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının da en üst düzeyde katkıda bulunmasına vurgu yapmaktadır.

Ayrıca Deklarasyon ülkelerin yılda bir defa “rüşvete hayır” ya da “yolsuzlukla mücadele” günü kabul etmelerini, BM’nin de uluslararası bir eylem günü saptayarak bu tür faaliyetlere destek vermesini talep etmektedir.

4.1.2.12. YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE İLİŞKİN DURBAN KARARLARI /
9. ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONFERANSI – (Durban Declaration
Against Corruption / 9 th International Anti-Corruption Conference)

Ekim 1999’da Güney Afrika’nın Durban kentinde düzenlenen Konferansta, 134 ülkenin hükümet, iş alevi, sivil toplum örgütleri ve çeşitli uluslararası örgütlerden katılımlarla 1997 tarihli Lima Deklarasyonundan bu tarihe kadarki gelişmeler değerlendirilmiş ve yolsuzlukla mücadelenin genel hatları şu şekilde tespit edilmiştir:

- Yolsuzluğa karşı herkesle birlikte çalışmak,
- Yolsuzluğu önleyici ve ortaya çıkarıcı iyi uygulamaların etkin örneklerini geliştirmek, tanımlamak ve duyurmak,
- Ulusal ve uluslararası düzeyde işbirliği yoluna gitmek ve karşılıklı adli yardım anlaşmalarını güçlendirmek,
- Başta kamu alımları olmak üzere bütün alanlarda saydamlığı artırmak,
- Sivil toplumda, özel sektörde ve kamu sektöründe ahlaki standartların yükseltilmesi için çalışmak,
- Demokrasi uygulamalarında (özellikle seçimlerde), paranın yozlaştırıcı etkisini ortadan kaldıracak yaratıcı yöntemler geliştirmek ve desteklemek,
- Yolsuzluk olaylarını bildiren sorumlu vatandaşları güvence altına almak için kurumları, kanunları ve uygulamaları desteklemek,
- Yolsuzlukla mücadele eden, tüm kurum ve kuruluşların yeterli kaynaklarla desteklenmesini sağlamak ve bunların bağımsızlıklarını teminat altına almak,
- Daha fazla hesap verme sorumluluğunu gerektiren yaklaşımları desteklemek ve
- Yolsuzluğun doğasını ve uzantılarını analiz edebilecek ve belirli reformların etkinliğini ölçebilecek metotları geliştirmek.

4.1.2.13. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ADALET VE GÜVENLİK GÖREVLİLERİ
ARASINDA DÜRÜSTLÜĞÜ TESİS ETMEYE İLİŞKİN REHBER İLKELER / YOLSUZLUKLA
MÜCADELE GLOBAL FORUMU - (Guiding Principles for Fighting Corruption and
Safeguarding Integrity Among Justice and Security Officials / Fighting Corruption Global Forum)

Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu, ABD eski Başkan Yardımcısı Al Gore’un girişimi ve çeşitli devlet temsilcilerinin katılımı ile 1999 yılında gerçekleşmiştir.

Adalet ve güvenlik görevlileri arasında söz konusu olan yolsuzluğa özgül bir çözüm önermeyen, daha çok, yolsuzluk ile mücadelede potansiyel olarak etkin olabilecek bir liste ortaya koyan “Rehber İlkeler”in amacı, kamu kesimindeki (özellikle adalet ve güvenlik görevlileri) yolsuzluk ile yasal olmayan, dürüstlüğü sığmayan ve gayri ahlaki nitelikteki davranışları engelleyerek, tespit ederek, kanuni takibe uğratarak ve cezalandırarak halkın kamu kesimindeki görevlilerin dürüstlüğüne olan inancını artırmaktır. Ayrıca, söz konusu ilkelerin devletlerin kendi siyasi, hukuki, ekonomik ve kültürel durumlarına uygun bir şekilde yürürlüğe konulacağı belirtilmiştir.

4.1.2.14. SAHTECİLİK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YÜKSEK DENETİM
KURUMLARINA TAVSİYELER -MONTEVIDEO DEKLARASYONU / ULUSLARARASI
YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI – (Recommendations to SAIs for Fighting
Against Fraud and Corruption / International Organization of Supreme Audit Institutions -
INTOSAI)

INTOSAI tarafından Uruguay’ın Montevideo kentinde Kasım 1998 tarihinde yapılan 16 ncı Kongre’nin ana temalarından birisi de “Sahteciliğin ve Yolsuzluğun Önlenmesinde ve Ortaya Çıkarılmasında Yüksek Denetim Kurumlarının (Sayıştay’ların) Rolü” olmuştur. Bu toplantının sonucunda

kaleme alınan “Montevideo Deklarasyonu,” yolsuzlukların önlenmesi ve ortaya çıkarılmasında Yüksek Denetim Kurumlarına tavsiyelerde bulunmaktadır.

4.1.2.15. ARUSHA DEKLARASYONU / GÜMRÜK KAPILARINDA DÜRÜSTLÜK İLE İLGİLİ İŞBİRLİĞİ KONSEYİ – (Arusha Declaration / Customs Co-operation Council Concerning Integrity in Customs)

Gümrüklerin bir ekonominin etkili şekilde yönetilmesinde temel bir araç olduğunu, kaçakçılıkla mücadelede ve meşru ticaret faaliyetlerinin artırılmasında hayati bir rol oynadığını ve tüm hükümetlerin öncelikli görevinin, gümrüklerin yolsuzluğa bulaşmamalarını sağlamak olduğunu belirten “Arusha Deklarasyonu,” 7 Temmuz 1993’te imzalanmıştır.

4.1.2.16. İYİ YÖNETİM İÇİN DAVRANIŞ KURALLARI / AVRUPA OMBUDSMAN ENSTİTÜSÜ – (Code of Good Administrative Behaviour / European Ombudsman)

Maastricht Anlaşması gereği Eylül 1995’te kurulan “Avrupa Ombudsman Enstitüsü” nün hazırladığı “İyi Yönetim İçin Davranış Kuralları,” Avrupa Parlamentosu tarafından 6 Eylül 2001’de kabul edilmiştir. Avrupa Birliği’nin kurum ve kuruluşlarının ve bu kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin, halkla olan ilişkilerinde, bu kurallarda yazılı olan prensiplere uygun davranacakları birinci maddede hüküm altına alınmıştır.

4.1.2.17. ŞANTAJ VE RÜŞVETLE MÜCADELEYE İLİŞKİN DAVRANIŞ KURALLARI / ULUSLARARASI TİCARET ODASI – (Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery / International Chamber of Commerce)

1996 yılında kabul edilen Kurallar, doğrudan doğruya yasal bir etkiye sahip olmamakla birlikte, başarılı ticari uygulamalar oluşturabilecek genel bir yapıya sahiptir. Bu kurallara göre, en büyük öncelik, politikacılar ile üst düzeydeki bürokratları kapsayan büyük ölçekli şantaj ve rüşvetin sona erdirilmesine verilmelidir. Bunlar sona erdirildiğinde, yönetenlerin daha ehemmiyetsiz olan yolsuzluk olaylarının temizlenmesi için güçlü adımlar atması muhtemeldir.

Ayrıca, yolsuzluklarla mücadelede iş dünyasına da büyük görevler ve sorumluluklar düştüğü özellikle vurgulanarak, şirketlerin, açık politikalar, standartlar ve eğitim programları oluşturmaları gerekliliği üzerinde durulmuştur.

4.1.2.18. KAMU KESİMİNDEKİ DENETÇİLER İÇİN MESLEKİ AHLAK KURALLARI / ULUSLARARASI YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI – (Code of Ethics for Auditors in the Public Sector / International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI)

Kasım 1998’de Montevideo’da yapılan 44 üncü INTOSAI Yönetim Kurulu toplantısında onaylanan “Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Mesleki Ahlak Kuralları,” denetçilerin günlük çalışmalarını yönlendirmek amacına yönelik değerleri ve prensipleri içeren kapsamlı bir bildiridir.

4.1.2.19. YOLSUZLUKLA İLGİLİ TAVSİYELER / ULUSLARARASI HAKİMLER BİRLİĞİ MERKEZ KONSEYİ – (Recommendations on Corruption / The Central Council of the International Association of Judges - IAJ)

Konsej, 27 Eylül 2001’de Madrid’de düzenlenen 44 üncü yıllık toplantısında, yolsuzlukla mücadeleyle ilgili tüm kanunların etkin bir şekilde uygulanmasını, adli personelin yüksek ahlaki ve mesleki standartlarla donatılmasını ve sürekli olarak eğitimini ve hakimlerin yeterli ekonomik imkanlarla donatılmasını tavsiye etmektedir.

4.1.2.20. MALİ SAYDAMLIK İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ / IMF - ULUSLARARASI PARA FONU – (Code of Good Practices on Fiscal Transparency / International Monetary Fund)

Doğrudan yolsuzlukla mücadeleyi hedeflemeyen, ancak getirdiği prensiplerle buna destek olan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” 1994 yılında kabul edilmiştir.

Tüzük, mali işlemlere ilişkin rollerin ve sorumlulukların belirgin olması, bilginin kamuya açık olması ve denetimin ve istatistiki verilerin bağımsız olması başlıkları altında düzenlenmiştir.

4.1.2.21. PARLAMENTOLARIN VE YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLLERİYLE İLGİLİ TAVSİYE KARARI / PARLAMENTOLARARASI BİRLİK – (Recommendation on the Role of Parliament and Supreme Audit Institutions in Combating Corruption / Inter-Parliamentary Union)

1889 yılında kurulan ve 145 üyesi bulunan Parlamentolararası Birlik, 28 Mayıs 2001’de Hollanda’nın Lahey kentinde düzenlenen toplantıda yolsuzlukla mücadele amacıyla, parlamentolara ve Yüksek Denetim Kurumlarına (Sayıştaylara) düşen rollerle ilgili bir tavsiye kararı yayımlamıştır.

Parlamentoların, yolsuzlukla mücadele amacıyla gerekli mevzuatı kabul etmeleri ve uluslararası işbirliği gerekliliği vurgulanan kararda ayrıca, parlamenterlerin topluma örnek olmak için kendilerine yönelik dürüstlük kurallarını benimsemeleri ve yolsuzlukla mücadelenin en önemli aktörlerinden birisi olabilecek olan Yüksek Denetim Kurumlarına da gerekli maddi ve hukuki desteğin verilmesi üzerinde durulmaktadır.

4.1.2.22. ASYA-PASİFİK EKONOMİK İŞBİRLİĞİ DEVLET İHALELERİNE İLİŞKİN BAĞLAYICI OLMAYAN İLKELER

Kamu alımları ile ilgili olarak Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia-Pacific economic Cooperation – APEC)’in kolektif eylem planı çerçevesinde kamu alımları konusunda bağlayıcı olmayan bir dizi ilke, gönüllülük esasına dayanarak üyeler tarafından benimsenmesi için geliştirilmeye başlanmıştır. Bu çalışmanın ilk aşamasını, Kamu Alımları Uzmanlar Grubu (Government Procurement Experts Group- GPEG)’in saptadığı saydamlık ilkeleri oluşturmaktadır.

5 Mart 1999 tarihli belge; *saydamlığın unsurlarını, saydamlığı sağlayacak düzenleyici ve yönetsel işlemlerden oluşan mevzuat çevresini, kamu alımları için uygun ortam koşullarını, bilgi ietişimini, teklif, ihale, sözleşme ölçüt, ilke ve süreçlerini, ihale süreçleri üzerindeki performans denetimini, açık ve etkili rekabet koşullarını, uygun ihale yöntemlerinin seçimini, hediye ve menfaat temini yasaklarını, ihale kayıtlarının tutulma esaslarını, hesap verme sorumluluğunu* ve buna ilişkin mekanizmalar ile bir dizi ayrıntıyı içermektedir.

4.1.2.23. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI (AGİT)’İN ÇEŞİTLİ BELGE VE KARARLARI

Raporumuza ekli metinde 1995 Ottawa, 1997 Varşova, 1998 Kopenhag, 1998 St. Petersburg, 2000 Bükreş AGİT-PA nihai belgeleri; 1998 Oslo Bakanlar Konseyi deklarasyonu, 1999 İstanbul Zirve Deklarasyonu, 1999 Avrupa Güvenlik Şartı ve Helsinki Nihai Senedinin kabulünün 25 inci yıldönümü kararı içeriğindeki yolsuzlukla mücadeleye ilişkin hükümler yer almaktadır.

4.1.2.24. AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI (Medyanın Bağımsızlığı ve Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Taskent Deklarasyonu)

26 ve 27 Eylül 2002 tarihinde Taskent, Özbekistan’da yapılan dördüncü Merkezi Asya Medya Konferansında kabul edilen yolsuzluğa ilişkin medyanın görev ve yükümlülükleri düzenlenmektedir.

4.2. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE YÖNELİK ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

4.2.1. AVRUPA SAHTECİLİKLE MÜCADELE OFİSİ (European Anti-Fraud Office – OLAF)

Avrupa Komisyonunun 28 Nisan 1999 tarihli kararıyla (1999/352/EC, ECSC) resmen kurulmuş olan Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), Avrupa Birliğinin yürütme erki olan Avrupa Komisyonu içinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmakta olup, Avrupa Birliği’nin teftiş kurulu niteliğindedir. OLAF, 1988 yılında benzer amaçla kurulan “Avrupa Komisyonu İçindeki Sahteciliği Önleme Koordinasyon Görev Gücü- (UCLAF)’ın Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, genişletilmiş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapı kazandırılmış şeklidir.

OLAF’ın başlıca amacı ve görevleri, sahteciliğe karşı Birlik çıkarlarını korumak amacıyla üye devletlerin yetkili birimleri ile yakın ve düzenli işbirliği sağlamak, Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını

etkileyen her türlü sahtecilik ve illegal faaliyetlerle mücadele metotlarını oluşturmak ve geliştirmek; anlaşma ile kurulan Birlik içindeki her türlü kurum ve kuruluşlarda inceleme ve soruşturma yapmaktır.

OLAF, Avrupa Komisyonu içinde Genel Müdürlük olarak faaliyet göstermekle birlikte, denetim görevini etkin bir şekilde yapabilmesi için bağımsız yapısına özel önem atfedilmiş ve bağımsızlık amacıyla gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.

OLAF Genel Müdürü, Komisyon tarafından denetim komitesinin tavsiyesi ve Avrupa Parlamentosu ve Konseyine danışılarak 5 yıl için seçilmektedir. Bir defaya mahsus olmak üzere yeniden seçilme imkanı vardır. Soruşturma işlevinin bağımsızlığını sağlamak amacıyla kanun koyucu Genel Müdüre hiçbir hükümet veya kurumdan emir almama veya böyle bir emri aramama zorunluluğu getirmiştir. Genel Müdür Komisyon tarafından bağımsızlığını tehlikeye düşürebilecek bir karar alındığına kanaat getirirse bunu Avrupa Mahkemesine götürme hakkına sahiptir.

OLAF temelde iki türlü soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Birincisi, OLAF'ın Birliğin bünyesinde yer alan her türlü kurum ve kuruluşta yaptığı dahili soruşturmalardır ve yapılan işlem ve eylemlerin Birlik Antlaşmasına ve diğer Birlik mevzuatına uygunluk yönünden denetlenmesini içerir. İkincisi, Birlik mevzuatının sahtecilikle mücadele konusunda Komisyona verdiği yetkilerin AB üyesi ülkelerde, işbirliği anlaşmaları ile verilen yetkilerin diğer ülkelerde kullanıldığı harici soruşturmalardır. Bu yetkiler, Birliğin ekonomik çıkarlarına zarar veren her türlü faaliyet ve sektörü kapsamaktadır.

OLAF tarafından yapılan soruşturmalarda, müfettişler; Birlik kurumlarındaki her türlü bilgiye bildirimde bulunmaksızın girmeye, bunların birer örneğini almaya ve yok edilme tehlikeleri varsa el koymaya, Birlik kurumlarında çalışan görevlilerden sözlü bilgi istemeye yetkilidir. Soruşturma ile ilgili tespit edilen kişiler için kurumlarına bilgi verilir.

Harici soruşturma, Genel Müdür tarafından resen veya ilgili devletin talebiyle, dahili soruşturma ise Genel Müdür tarafından resen veya ilgili kurumun talebi üzerine açılır.

OLAF görevlilerinin görevlerini yapmaları için yazılı onay gerekmekte olup, soruşturma konusu da yazılı onayda gösterilir. Üye devletlerin ve kurumların görevlilere her türlü yardımı yapmaları yasal bir zorunluluktur.

Kurumlar soruşturma sonunda tespit edilen yasadışı işlemler konusunda derhal bilgilendirilirler. Soruşturma sonucunda rapor düzenlenir. Raporda onay, olayın ayrıntıları, varsa mali kayıp, soruşturma sonucundaki tespitler ve alınması gereken önlemler konusunda tavsiyeler yer alır.

Düzenlenen raporlar ilgili ülke yasal ve idari mevzuatındaki makul delilleri ortaya koymalıdır. Bu raporlar ilgili ülkenin soruşturma birimlerince düzenlenen raporlarla aynı değerdedir ve aynı değerlendirme usullerine tabidir. Harici soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlar ve buna ilişkin faydalı belgeler ilgili ülke resmi makamlarına gönderilir. Dahili soruşturmalar sonucu düzenlenen raporlar ise ilgili kurumlara gönderilir. Kurumlar rapora ilişkin gerekli yasal önlemleri almak ve süresi içinde OLAF'ı bilgilendirmek zorundadırlar.

OLAF'ın soruşturma işlevini gerektiği gibi yerine getirip getirmediğini düzenli olarak denetlemek amacıyla 5 kişiden oluşan bir denetim komitesi kurulmuştur. Komite üyeleri, Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonunun ortak kararıyla üç yıl için atanırlar ve ikinci kez seçilmeleri mümkündür. Komite bağımsız olarak çalışır ve hiçbir kurum ve kuruluşan emir almaz. Kendi içinden bir başkan seçer ve yılda en az on kez toplanır. OLAF Genel Müdürü çalışmalar hakkında komiteyi sürekli bilgilendirmek, dokuz ayı aşan soruşturmaların uzama nedenini ve planlanan bitirilme sürelerini bildirmek zorundadır.

OLAF Genel Müdürü, Ofis tarafından yapılan soruşturmalar sonucu elde edilen bilgi ve belgeler konusunda Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonuna, gizlilik hususuna riayet ederek, bilgi vermekle yükümlüdür.

OLAF'ta yaklaşık 300 personel görev yapmaktadır. Bunların yarıya yakını soruşturma yetkisine sahip müfettişlerdir. OLAF'ın esas işlevi, Soruşturma ve Operasyonlar Yürütme Kurulu altında oluşturulan üç müdürlük tarafından yerine getirilmektedir. Soruşturmaları fiili olarak yürüten birim Soruşturmalar ve Operasyonlar Müdürlüğüdür. Diğer iki Müdürlük, istihbarat ve politika üretme ve yasal ilişkilerle görevlidir.

Yeni bir kurum olması nedeniyle OLAF, bir yandan mevzuat çerçevesinde görevlerini yerine getirmeye çalışırken diğer yandan da kendi yasal mevzuatını, soruşturma yöntemlerini ve geleneklerini oluşturmaya ve etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. OLAF'ın yapmış olduğu soruşturmalar sonucunda bir önceki Komisyon üyelerinin istifa etmek zorunda kalmaları OLAF'ın Birlik kurumları üzerinde ne derecede etkin olduğunu açıkça gözler önüne sermektedir.

4.2.2. YOLSUZLUĞA KARŞI AVRUPA DEVLETLER GRUBU (Group of States Against Corruption – GRECO)

Avrupa Konseyi bünyesinde Mart 1998'de kurulan “Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletleri Grubu - GRECO” yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler oluşturan esnek ve etkin bir mekanizmadır. GRECO'ya üye olabilmek için değerlendirilme sürecine tümüyle dahil olmayı kabul etmek gerekmektedir. Zira GRECO'nun etkin işleyen bir takip mekanizması bulunmaktadır.

GRECO'nun amacı üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO gerekli yasal, kurumsal ve pratik reformların uygulanması ve oluşturulması sürecinde katkıda bulunmaktadır.

Öncelikle ülkeleri incelemeye tabi tutan GRECO, bu incelemenin sonunda çeşitli tavsiyelerin yer aldığı bir “Değerlendirme Raporu” hazırlayarak ülkelerden bu tavsiyeleri yerine getirmelerini talep eder. Bu rapordan itibaren 12-18 aylık bir dönem sonunda da ikinci bir inceleme yapar ve bu incelemenin sonucunda hazırladığı “Uygulama Raporu” ile tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiğini belirler. Her iki rapor da kamuoyuna sunulur.

Şu ana kadar dört belge kabul edilmiştir:

- a-) Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (ETS no: 173) 27 Ocak 1999'da imzaya açılmıştır.
- b-) Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (ETS no: 174) 9 Eylül 1999'da kabul edilmiştir.
- c-) Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları (R 2000-10) 11 Mayıs 2000'de kabul edilmiştir.
- d-) Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzlukla Mücadele İçin Ortak Kurallar (Rec 2003-4) 8 Nisan 2003'te kabul edilmiştir.

Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine üye olamayan fakat bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunanlar GRECO'ya katılabilirler. GRECO'ya tam üyelik için aranan tek koşul GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar olmadan katılmaktır. GRECO'ya üyelik ve GRECO çalışmaları 4-6 Ekim 1999'daki birinci toplantıda kabul edilen çalışma kuralları içerisinde belirtilmiştir.

GRECO üyelerinin GRECO'nun düzenli toplantılarına katılan ve oy hakkıyla yetkilendirilmiş daimi temsilcileri bulunmaktadır. Diğer Avrupa Konseyi birimleri GRECO toplantılarına oy hakkı olmaksızın temsilci atayabilirler. Başkanını, başkan yardımcısını ve büro üyelerini GRECO kendisi seçer. Ayrıca GRECO farklı çalışma grupları oluşturmayla karar verebilir.

Temmuz 2003 itibarıyla GRECO'nun 36 üyesi bulunmaktadır. Bunlar; Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İsviçre kurucu üyeler olmak üzere İngiltere, Danimarka, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Makedonya, Arnavutluk, İsveç, Sırbistan, Portekiz, Polonya, Norveç, Hollanda, Moldavya, Malta, Letonya, Macaristan, Gürcistan, Çek Cumhuriyeti ve ABD' dir.

4.2.3. MALÎ EYLEM GÖREV GRUBU - (Financial Action Task Force – FATF)

Kara para aklama ile mücadelede gereken tedbirlerin alınması amacıyla, 1989'da Paris'teki G-7 zirvesinde kurulan Mali Eylem Görev Grubu (FATF)'na, 29 ülke ve iki bölgesel örgüt (Avrupa Komisyonu ve Körfez İşbirliği Konseyi) üyedir. Sekreteryaya hizmetleri Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından yerine getirilmektedir.

Başta finans sektörü olmak üzere, kanun düzenleyici ve uygulayıcı kesimden katılan uzmanların oluşturduğu FATF, kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin yasal ve düzenleyici reformları etkileyebilecek siyasi iradeye yardımcı olmak amacıyla dizayn edilmiş bir politika üretim merkezi

görevini yürütmektedir. FATF'ın temel misyonu tüm ülkelerde gerekli tedbirlerin var olmasını sağlayarak kara para aklanmasının etkin olarak engellenmesine ve tespit edilmesine yardımcı olmaktadır.

Faaliyetlerini bağımsız bir *ad hoc* grup olarak sürdürmekte olan FATF, çalışmalarını Maliye Bakanlarına, diğer ilgili Bakanlara ve üye ülke otoritelerine rapor etmekte ve ayrıca raporlarını OECD Bakanlar Konseyi G-7 zirvelerine sunmaktadır.

FATF bünyesinde oluşturulan çalışma grupları düzenli olarak yaptıkları toplantılarda, amaçlarına ulaşmak gayesiyle yeni tavsiye kararları (geçmiş dönemde alınan 40 tavsiye kararına ek olarak) alınmasına gerek olup olmadığı hususunda çalışmalar yapmaktadır. Ayrıca, üye ülkelerde tavsiye kararlarının uygulanmasını, kendi içinden seçtiği ülke temsilcilerinden oluşan denetçilere mahallinde tetkik ettirmekte ve bunlar tarafından hazırlanan değerlendirme raporlarını tüm üye Devletlerin temsilcilerinin katıldıkları genel kurul toplantısında sunmakta ve bu raporlar diğer Devletlerin temsilcilerine açık olarak değerlendirilmekte ve onaylanmaktadır.

FATF, daha önce gerek ulusal ve gerekse uluslararası girişimlerle ülkelere taahhüt edilmiş olan kara paranın aklanmasında banka ve malî kurumların kullanılmasının önlenmesine ilişkin çalışmaların yapılmasını ve bu konudaki işbirliği sonuçlarının değerlendirilmesini, gerektiği takdirde kara paranın karşısında malî sistemin korunmasını ve bunun için yasal ve düzenleyici sistemlerin kabulü ile ülkeler arasında çok taraflı hukukî yardımların sağlanmasını amaçlamaktadır.

1990 şubat ayında FATF'ın "hareket adımları" olarak nitelendirilebilecek olan ilk raporu 40 öneri ile birlikte açıklanmıştır. Öneriler;

- a-) Paranın aklanmasını önlemede ulusal hukuk sisteminin geliştirilmesi,
- b-) Malî sistemin rolünün güçlendirilmesi ve
- c-) Uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesi

ana başlıkları altında toplanmıştır. Başka bir deyişle, kara paranın aklanmasının önlenmesi için ceza hukuku ve uluslararası işbirliği alanlarında 40 önemli husus tavsiye edilmiştir. 1996 yılında, kazanılan deneyim ışığında, revize edilen tavsiyeler bu tarihten itibaren kara paranın aklanmasıyla mücadele eden mevzuatların uluslararası referansı olarak kabul edilmektedir.

FATF tarafından getirilen önerilerin genel çerçevesi şöyle özetlenebilir;

- Her ülkenin, daha fazla gecikmeden, Viyana Sözleşmesini tümüyle uygulama yolunda harekete geçmesi ve bunun için gerekli yasal düzenlemeleri yapması,
- Bankaların veya malî kuruluşların gizlilik yasalarının, kara para aklanmasının önlenmesi amacıyla getirilen önerilerin uygulanmasını kısıtlamayacak ölçüde dikkate alınması ve
- Etkin bir para aklanmasını önleme programı, para aklanmasının soruşturulması, yasal takibatı ve ortadan kaldırılması hususlarında mümkün olduğunca çok yönlü işbirliğinin yapılması ve karşılıklı hukukî desteğin verilmesi.

FATF, diğer uluslararası girişimlerden farklı olarak kara paranın aklanmasının önlenmesi konusundaki çalışmalarını gittikçe genişleyen - daha çok ülkeyi kapsamına alan - bir coğrafi alanda sürdürmektedir. Nitekim, FATF'a üye olmayan ülkelerle de işbirliği yapılarak, bu ülkelerin FATF'ın önerilerini uygulamaları amaçlanmaktadır. Üye ülkeler, kara paranın aklanmasını önlemeye yönelik 40 tavsiyeyi uygulayıp uygulamadıkları yönünden FATF tarafından incelemeye alınmakta ve inceleme sonucunda, ülkelerin kara paranın aklanmasını önlemeye yönelik tutumları hakkında raporlar hazırlanmaktadır.

Ayrıca FATF'ın öncülüğünde, bölgesel düzeyde aynı tip örgütler oluşturulmuştur ve bu örgütler FATF'la işbirliği halinde kara para aklamaya karşı etkili bir mücadele vermektedirler. Bu örgütler Karayipler Mali Eylem Görev Grubu, Kara Para Aklama Asya- Pasifik Grubu, Afrika Kara Para Aklamaya Mücadele Grubu ve Güney Amerika Mali Eylem Grubudur.

Temmuz 2003 tarihi itibarıyla ABD, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Güney Afrika, Hollanda, Hong-Kong (Çin), İngiltere, İrlanda, İsveç,

İspanya, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Portekiz, Singapur, Türkiye, Yeni Zelanda ve Yunanistan FATF üyesi ülkelerdir.

4.2.4. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ULUSLARARASI SUÇ ÖNLEME MERKEZİ – (United Nations Centre for International Crime Prevention – CICIP)

Uluslararası Suç Önleme Merkezi (CICIP), 1997 yılında kurulan “Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Birimi” bünyesinde faaliyet gösteren ve suça ilişkin kanunların ve adalet sisteminin yenilenmesi ve suçların önlenmesinden sorumlu birimdir. Merkez özellikle sınıraşan organize suçlarla mücadele, yolsuzluk ve yasadışı insan ticareti konularına eğilmektedir.

Yaklaşık 25 profesyonel personelle çalışan CICIP, daha çok bölgesel ve uluslararası kuruluşlar ağıyla işbirliği yapmaktadır. Yasaların işlerliğinin artırılması, adalet sisteminin güçlendirilmesi ve uygulanabilirliğinin artırılması ve sınıraşan organize suçların artan tehlikesi ile savaşılmaması konularında üye devletlerle birlikte çalışmaktadır. Ayrıca Merkez, yargı bağımsızlığı, suç mağdurlarının korunması, hapis cezalarına alternatif yaklaşımlar, mahkumların tedavileri, emniyet güçlerinin kullanımı, çok yönlü yasal danışmanlık konularında genel kabul görmüş ilkeleri tanımlamakta ve geliştirmektedir.

Teknik işbirliği alternatifleri, özellikle, gelişmekte olan ve geçiş sürecindeki ülkeler üzerinde yoğunlaşan CICIP, “Birleşmiş Milletler Bölgelerarası Suç ve Adalet Sistemi Araştırma Enstitüsü” ile işbirliği içersinde Şubat 1999’da “Yolsuzlukla Mücadele Global Programı” nı başlatmıştır. Program ülkelere yönelik yolsuzlukla mücadele rehberleri ve araçları geliştirmekte ve aynı zamanda destek sağlamaktadır. CICIP’nin yeni ortaya çıkan suç çeşitleri konusunda da özgün çalışmaları devam etmektedir.

CICIP’nin yolsuzlukla mücadele alanındaki en önemli etkinliği, Birleşmiş Milletlere üye ülkelerin hemen hemen tamamının ve uluslararası kuruluşların katılımıyla sürdürülen Viyana’daki BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi *ad hoc* komite toplantılarıdır.

4.2.5. ULUSLARARASI SAYDAMLIK ÖRGÜTÜ – (Transparency International)

1993 yılında kurulan Uluslararası Saydamlık Örgütü yolsuzlukla mücadele eden tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. Örgüt, global anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir.

Merkezi Almanya’nın Berlin şehrinde olan örgütün, doksana yakın ülkede ulusal bazda teşkilatı bulunmaktadır.

Örgüt, uluslararası alanda, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik reformlar hazırlayan, çok yönlü sözleşmelerin hazırlanmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının uygulamalarını izleyen bir örgüttür.

Örgüt, bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren “Ulusal Saydamlık Örgütleri” de hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılması amacıyla temel kamu ve özel sektör kuruluşlarını izler ve gerekli değişiklikleri önerir.

Yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir yol olduğunu kabul eden örgüt, bireysel olaylar yerine yolsuzlukla ilgili uzun-dönemli kazançlara yönelik çalışmalar yapar. Bu çalışmalar, şu başlıklar altında özetlenebilir:

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası çerçevenin çizilmesi ve “Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları” nın düzenlenmesinde aktif olarak yer alınması,
- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla “Ulusal Güvenilirlik Sistemleri” oluşturulması,
- Her yıl “Yolsuzluk Algılama Endeksi” ve “Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi” yayımlanması,
- Dünyadaki yolsuzluklar ve mücadelelerle ilgili bölgesel bazda “Global Yolsuzluk Raporları” üretilmesi,
- 2000 yılından itibaren “Uluslararası Saydamlık Dürüstlük Ödülü” verilmesi ve

- 6000’den fazla kaynağın yer aldığı “Yolsuzlukla İlgili Onlayn Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System CORIS) veri tabanı oluşturulması.

Örgütün yolsuzlukla mücadelede özellikle önem verdiği “Ulusal Güvenilirlik Modeli”, tüm dünyada genel kabul görmüş ve bu modelin anlatıldığı “Kaynak Kitap 2000 (TI Source Book 2000)” yirmiye yakın dile tercüme edilmiştir.

Temel hedefi yolsuzluğu “yüksek riskli” ve “düşük getirili” bir girişim haline getirmek olan ve cezalandırmaktansa engellemeyi öngören bu Model, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığı sağlayarak kurumları güçlendirir ve reformları somut hale getirir.



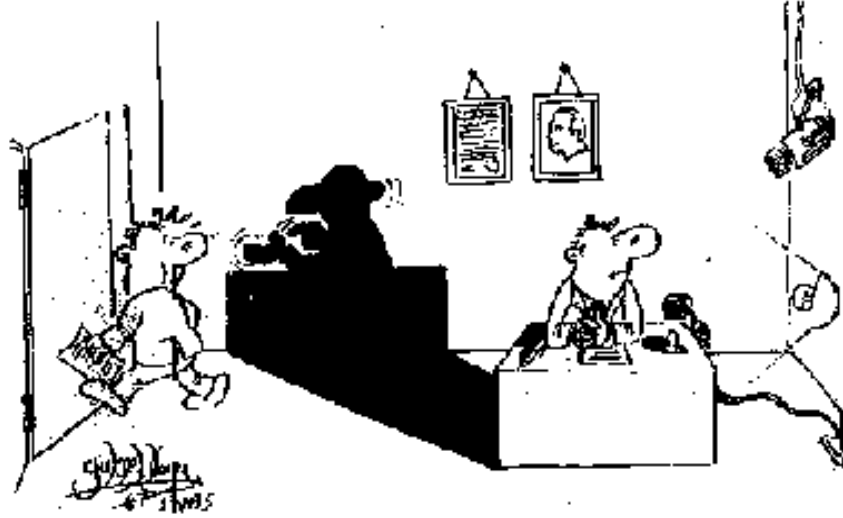
UGS’yi yukarıdaki gibi bir tapınak konseptinde anlatırsak; her biri tek başına bir unsur olan “**sütunlar**” tapınağın çatısını ayakta tutmaktadır. Çatının üzerinde bulunan “**toplar**” *yaşam kalitesini, hukukun üstünlüğünü ve sürdürülebilir gelişmeyi* temsil etmektedir. Tapınağın kendisi “**kamusal bilinç**” ve “**toplumsal değerler**” temelleri üzerine inşa edilmiştir. Eğer bu temeller güçlüyse üzerlerinde duran “sütunlar” a ilave kuvvet verirler. Öte yandan, kamuoyu duyarsız ya da toplumsal değerler tahrip olmuşsa temeller zayıf olur ve” sütunlar” boş ve etkisiz kalır.

“Sütunlar” birbirlerinden bağımsızdır ve farklı güçlerde olabilirler. Eğer “sütunlar” dan birisi zayıflarsa diğerlerine daha fazla yük biner. Eğer birden fazla “sütün” zayıflarsa, eninde sonunda, geride kalanların taşıdığı ağır yük çatıyı meyillendirir ve “yaşam kalitesi”, “hukukun üstünlüğü” ve “sürdürülebilir gelişme” topları yuvarlanıp düşer. Tüm bu görkemli yapı çöker ve sistemde kaos ortaya çıkar.

Ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de bir toplumdaki en genel geçer “güvenilirlik sütunları” yukarıdaki şekilde belirtilmiştir. Bu “sütunlar” ın her birinin yolsuzlukla mücadelede ayrı önemi bulunmaktadır. Ayrıca yüksek düzeyde kamusal bilinç ve toplumsal değerlerle desteklenmeyen “sütunlar” ın yapabilecekleri çok fazla bir şey yoktur.

“**Ulusal Güvenilirlik Sistemi**” oluşturmaının en iyi mekanizmalarından birisi “*Ulusal Güvenilirlik Atölye Çalışmaları*” dır. Atölye çalışmaları, konunun öznesinde bulunan her kesimin (sütunların) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, nedenlerini ve etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir “Eylem Planı” hazırlanmasıdır. Bu eylem planında her “sütün” un sorumlulukları belirlenir ve 12-18 aylık bir süre içerisinde reformlar uygulamaya konulur.

Bu yaklaşımın temelleri sanıldığı gibi kapitalist batı ülkelerinde ya da ekonomik destek sağlayan uluslararası kuruluşlarda değil Uganda, Tanzanya gibi az gelişmiş ülkelerde formüle edilmiştir.



4.3. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE YÖNELİK ÜLKE ÖRNEKLERİ

4.3.1. HONG KONG

1960'lı yılların sonlarında ve 1970'lerin başlarında Hong Kong'ta yolsuzluk problemi salgın bir hastalık haline gelmiştir. Hastanelerde tedavi gören hastaların bir battaniye ya da bir bardak su için görevlilere “çay parası” ödemeleri, ehliyet alabilmek için sınav komisyonundakilere “ücret” verilmesi, Sağlık müfettişlerine rüşvet ödenmesi durumunda hijyenik olmayan koşulların görülmemesi olağan olaylar haline gelmiştir.

Hong Kong Polis teşkilatındaki yoğun skandallar, düşük maaşlı emniyet görevlilerinin arasında “mülti-milyoner polisler”in ortaya çıkması ve şikayetler üzerine Hong Kong Başsavcısı, Şubat 1974'te, hazırladığı bir dizi kanun ile birlikte yolsuzlukları soruşturacak güçlü bir kurum kurulmasını önerdi. Başsavcının önerileri üç kanunda hayat bulmuştur:

- Rüşveti Önleme Kanunu
- Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC) Kanunu
- Yolsuzluk ve Yasadışı Suçlar Kanunu

Polis Teşkilatındaki şebekenin dağıtılması birinci öncelikli konu olmuştur. Üç yıl içinde, ikisi çok üst düzey olmak üzere 321 emniyet görevlisi emekliliğini istedi veya istifa etti. Eski Hong Kong polis teşkilatı müdürü Peter Godber emekliliğini yaşadığı İngiltere'den çok büyük uğraşlar sonucunda ülkeye getirildi ve kimse inanmadığı halde 4 yıl hapis cezasına çarptırıldı. Bu durum, ICAC'ın halk nezdindeki güvenilirliğini inanılmaz ölçüde artırmıştır.

Yolsuzluklarla mücadele ederken, ICAC Başkanı'nın çok defalar işittiği üç cümle bulunmaktadır:

- Ya otobüse bin (*şirkete katıl, payını al*)
- Ya yanında koş (*şirkete katılmayabilirsin ancak karışma*)
- Ancak önünde durma (*gördüklerini ve duyduklarını rapor etme: yoksa otobüs çarpar, yaralanma veya ölüm olabilir*)

Polis teşkilatıyla ilgili şikayetler yüzde 45'ten yüzde 14'e düşerken ICAC'a yapılan isimli şikayetler de yüzde 35'ten yüzde 70'e çıkmıştır. İşadamları, ICAC'a duydukları güven sayesinde karşı karşıya kaldıkları yolsuzlukları ihbar etmede daha istekli hale gelmişlerdir.

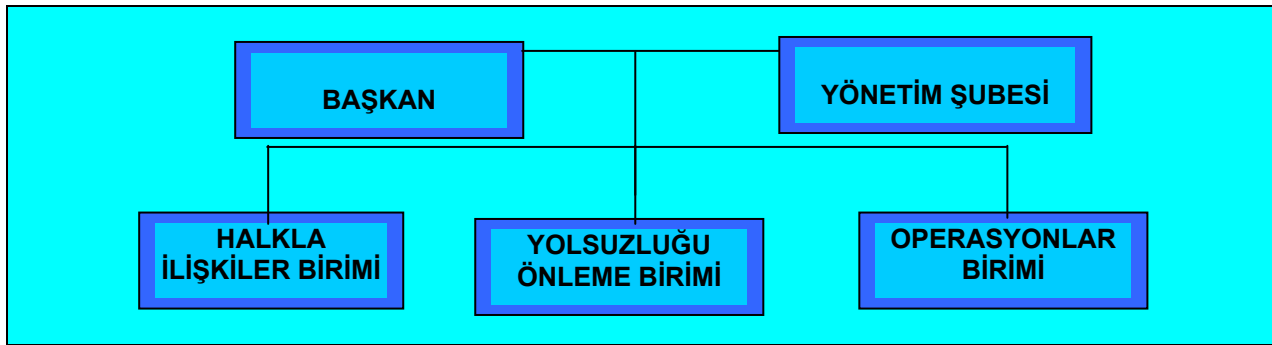
1995'te altı büyük ticaret odası ve ICAC bir araya gelerek, etik uygulamaları ve ticari yönetişimi teşvik etmek amacıyla, “Hong Kong Etik Geliştirme Merkezi”nin kurulmasına destek vermişlerdir. Bugün, Hong Kong'ta özel sektördeki yolsuzluk olaylarının yüzde 10'u üst düzey şirket yöneticileri tarafından raporlanmaktadır.

Sonuçta, FBI veri istihdam tekniklerini kullanan, dürüst yöneticiler atayan ve kararlı bir mücadele örneği gösteren HongKong polis teşkilatı, Asya ülkeleri arasında en etkin ve en az yolsuzlukla çalışan ve en yüksek maaşlardan birini alan polis teşkilatı olarak bilinmektedir.

ICAC'ın bu kadar başarılı olmasının altında yatan nedenleri, sekiz başlık altında toplayabiliriz:

- a-) Bağımsızlık (örneğin, soruşturmalara kimsenin müdahale edememesi, ayrı bütçesinin bulunması),
- b-) Yeterli kaynak ve profesyonel personel (2001 bütçesi 100 milyon ABD Doları, GSMH'nın yüzde 5'i, 1300 çalışan, hepsi sözleşmeli),
- c-) Güçlü yasal mücadele (örneğin, soruşturmalarda yüksek yetki,gizli kanıtlara dahi el koyabilme, telefon dinleyebilme),
- d-) Üç yönlü yaklaşım (halkla ilişkiler birimi+operasyonlar birimi+yolsuzluğu önleme birimi)
- e-) Güçlü bir politik taahhüt ve hesap verme sorumluluğu,
- f-) Güçler ayrılığı (soruşturmaları ayrı birim gözden geçirmeyi ayrı birimin yapması)
- g-) Güçlü kamuoyu desteği ve
- h-) Güçlü halkla ilişkiler (TV dizileri, seminerler, reklamlar, posterler, internet, yüzyüze iletişim).

ÖRGÜT YAPISI



Operasyonlar Birimi: Özel sektör de dahil yolsuzluk suçlarına ilişkin iddiaları toplar, değerlendirir ve soruşturur. Kurum bütçesinin yaklaşık yüzde 75'ini kullanır.

Halkla İlişkiler Birimi: Televizyon programları, televizyon dizileri, reklamlar, afişler yoluyla halkı yolsuzluk konusunda eğitir ve toplumsal destek sağlar. Bütçenin yaklaşık %18'ini kullanır.

Yolsuzluğu Önleme Birimi: Yolsuzluğun nedenlerini araştırır, iş dünyasına seminerler düzenleyerek bilinç düzeyini artırır, yolsuzluk ihtimallerini azaltmak için kamu kurumlarıyla irtibat halindedir. Kurum bütçesinin yaklaşık yüzde 7'si bu birime tahsis edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen üç birim dışında bu birimleri destekleyen üç tane de Danışmanlık Komitesi mevcuttur:

- Yolsuzluğun Önlenmesi Danışmanlık Komitesi
- Halkla İlişkiler Danışmanlık Komitesi ve
- Operasyonları Gözden Geçirme Danışmanlık Komitesi

Bu komitelerin ana görevi, ICAC'ın faaliyetlerini gözden geçirmektir. Üyelerinin büyük çoğunluğu halktan seçilir. En önemli Danışmanlık Komitesi, "Operasyonları Gözden Geçirme Komitesi"dir. Yılda en az sekiz defa toplanarak, son yıl içinde yazılan soruşturma raporlarını inceler ve kanaatini belirtir. Yasa gereği, bu Komitenin raporu olmadan hiçbir dosya sonuçlanamaz.

4.3.2. DANİMARKA

Danimarka'da 2000 – 2002 yılları arasında, resmi istatistiklere göre, 16 adet yolsuzluk vakası meydana gelmiştir. Bu yolsuzluk olaylarından sadece bir tanesi önemli nitelikteydi ve olaya karışan şahıslar, başka ülke vatandaşı olduklarından dolayı kovuşturma için ülkelerine gönderilmişlerdir. Bu nedenle, yetkililer, yolsuzluğu önemli bir sorun olarak görmemektedirler.

Danimarka OECD'nin rüşvetle ilgili sözleşmesini 5 Eylül 2000'de, Avrupa Konseyi'nin Ceza Hukuku Sözleşmesini de 2 Ağustos 2000 tarihinde kabul etmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olarak da bu konuyla ilgili diğer tüm uluslararası belgeleri onaylamıştır.

Danimarka'da yolsuzlukla ilgili kurumların başında, Polis teşkilatı gelmektedir. Adalet Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren teşkilatın sekiz alt birimi bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığıyla ilişkili diğer bir birim de Kamu Savcılık Kurumu'dur. Kurum, savcılarının yaptıkları işlerin gözetiminden de sorumludur. 1973 yılında Kurum bünyesinde "Önemli Ekonomik Suçlarla İlgili Kamu Savcılığı Ofisi" kurulmuştur. Bu Ofis, sahtecilik, yolsuzluk, zimmet, emniyeti suiistimal, vergi suçları, şantaj, tefecilik ve içerden bilgi sızdırma konularıyla ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Ofiste, 25 savcı, 50'ye yakın polis müfettişi görev yapmaktadır.

Danimarka'da, tüm suçlar yerel mahkemeler sisteminde yargılanmaktadır. Yolsuzluk suçlarıyla ilgili davaların görüldüğü ayrı mahkemeler bulunmamaktadır.

Parlamento ve kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında kendisine yer verilen Ombudsman, Parlamento tarafından seçilir. Parlamento'ya yıllık raporlar sunar, ancak işlevlerini yerine getirirken parlamentodan bağımsızdır. Yarısı avukatlardan oluşan 60 personeli bulunmaktadır. Ombudsman, yargı dışındaki tüm kamu kurumlarına yönelik şikayetlerle ilgilenir. Şikayetlerin iletilmesinde, herhangi bir koşul bulunmamaktadır, ancak isimsiz şikayetler işleme konulmamaktadır. Kamu görevlileri, Ombudsman'ın talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle mükelleftirler. 1999 yılında 3423 şikayetin 900'ü araştırılmaya değer bulunmuş ve 118 tanesinde vatandaşların şikayeti haklı görülmüştür. İlginçtir ki, 1970'lerden beri Ombudsman'a yolsuzlukla ilgili hiç şikayet gelmemiştir.

Denetim görevi, Sayıştay ve "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi" tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın 260 personeli bulunmaktadır ve 620'ye yakın kamu kuruluşu ve kamu şirketini denetlemektedir. Sayıştay'ın tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı bulunmaktadır.

1849 yılında Anayasa hükmüyle kurulan "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi," son halini 1976 yılında almıştır. Altı parlamento üyesinden oluşan Komite, Sayıştay raporlarını baz alarak, merkezi hükümetin hesaplarının doğruluğunu ve işlemlerin bütçeye uygunluğunu gözden geçirir. Komite, Sayıştay raporlarına kendi görüşlerini de ilave ederek Parlamento'ya ve Bakanlıklara sunar. Bakanlar, 4 ay içerisinde raporda belirtilen hususlara cevap verirler. "Bakanların Sorumluluğu Kanunu"na göre, kamu fonlarının yasadışı kullanımı söz konusu olduğunda Bakanlar cezai kovuşturmayaya uğrayabilirler. Ayrıca, denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dokümanlar kamuoyunun bilgisine açıktır.

Danimarka'nın göreceli olarak küçük bir ülke olması, ortak paylaşılan kuralların ve değerlerin bir devlet politikası gereği saydamlıkla bütünleşmesi ve yüksek demokrasi kültürü, yolsuzluğa engel olan bir mekanizma yaratmaktadır. Hem merkezi ve hem de yerel düzeyde "muhtemel" yolsuzluğa karşı yasal sistem son derece etkin ve herkesin anlayabileceği kadar sadedir. Herhangi bir resmi yolsuzlukla mücadele politikası veya programı olmayan, yolsuzluğun soruşturulmasını "klasik kurumlar" olarak adlandırabileceğimiz polis teşkilatı ve savcılık müesseselerine bırakan Danimarka'da, yolsuzluğun bir problem olmadığı, sadece resmi görevliler tarafından değil tüm vatandaşlarca da kabul edilmektedir.

4.3.3. FRANSA

Fransa'da yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980'li yıllarda yolsuzlukla ilgili çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli sorunlardan beslenmiştir. Bu politikaların ilk sonucu, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını sağlamayı amaçlayan 29 Ocak 1993 tarih ve 93-123 sayılı Kanunda yansımıştır. Bununla birlikte, Fransa'nın 1980'li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi sadece ceza hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmamıştır. Yolsuzlukla mücadele alanındaki resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele mekanizmalarının başlıcaları aşağıda sıralanmıştır:

- Ulusal (Bakanlıkların Teftiş Kurulları) ve yerel düzeylerde (Valilik çevresinde il birimleri) idari denetimler

- Kamu gelirleri konusunda mali mahkemelerin (Sayıştay ve Bölgesel Sayıştay Daireleri) denetimleri
- Hesap uzmanlarının işletmeler bünyesindeki denetimleri
- Siyasi partilerin seçim kampanyalarının hukuka uygunluğunu izlemekle görevli “*Seçim Kampanyası Hesapları Komisyonu*”, bazı seçilmişlerin mal beyanlarını kaydetmekle görevli “*Siyasi Hayatın Mali Saydamlığı Komisyonu*” ve devlet memurlarının özel sektöre geçişleri hakkında görüş vermekle görevli “*Deontoloji Komisyonu*” gibi kamusal hayatta saydamlık ve hukuka uygunluğu garanti etmeyi amaçlayan spesifik kurumların kurulması
- Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda (Ticaret, İş, Seçim) çeşitli yolsuzluk biçimlerini cezalandıran ve bazen tüzel kişilerin sorumluluğunu öngören karmaşık ve ayrıntılı bir mevzuat
- İdarenin haberdar olduğu suçları Ceza Usul Kanununun 40’ıncı maddesi uyarınca, savcılıklara ihbar mecburiyeti
- Asliye Mahkemelerinin ekonomik ve mali dairelerinde çok disiplinli metotlar uygulayan uzman adli makamlar
- Biri Bakanlıklar arası üç uzman birimin varlığı; “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi, Kamu İhaleleri ve Kamu Hizmetlerinin Devri Sözleşmeleri Hakkında Araştırma Birimi ve Mali Suçlarla Mücadele Kurulu (TRACFIN)”

Fransa’ya özgü bir kuruluş olun “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Birimi,” 1993 yılında Pierre Bérégovay’ın Başbakanlığı sırasında ve kamuoyunu uzun süre meşgul eden, yolsuzluk olaylarının, özellikle Urba davasının ardından oluşturulmuştur. Birim, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup üç temel misyona sahiptir. Bunlar, ilk olarak mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikinci olarak, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş vermek; üçüncü olarak da, rüşvet olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmektir.

Birime bir dosya ulaştığında, değerlendirme yapılır ve ciddi yolsuzluk şüphesi görülürse, dosya ivedi olarak Savcılığa iletilir. İhbarların doğrudan savcılık ya da polise yapılması da mümkün olmakla birlikte, kişiler isimleri ifşa olmadığından ve dosya daha ciddiyetle ele alındığından bu birime başvurmayı tercih etmektedirler. Birimin ağırlıklı rolü, araştırmalara yardımcı olmaktır. Birim, mekanizmaları tanınması sayesinde soruşturmacılara nerede ve neyi araştırmaları gerektiği hakkında bilgi verebilmektedir. Ayrıca, görevlilerin duyarlı hale getirilmesi için staj programları düzenlemekte ve iç kontrol sistemleri gerçekleştirme konusunda, talepte bulunan kamu kuruluşlarına yardımcı olmaktadır. Soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bakanlıklar arası oluşu ve diğer ilgili idarelerle bağlantıları, dosyaları değerlendirmesine ve işleri ilerletmesine imkan sağlamaktadır.

4.3.4. ALMANYA

1990’lı yılların başından itibaren yolsuzluğa ve yolsuzlukla mücadeleye karşı Almanya’da gittikçe artan bir ilgi ve bilinçlenme söz konusudur. Son dönemde, yolsuzlukla mücadele amacıyla bir dizi yasal, kurumsal ve yönetsel önlemler alınmıştır. 1997 yılında kabul edilen “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu” ve “Kamu Hizmetleri Kanununda Değişiklikler Yapan Kanun” ve 1998 tarihli “Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri” bunlardan bazılarıdır. Ayrıca, OECD’nin rüşvetle ilgili sözleşmesi de Eylül 1998’de imzalanmıştır.

17 Haziran 1998’de kabul edilen “Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri,” yolsuzlukla mücadele ederken, kurumların göz önünde bulundurmaları gereken 17 ilkeyi belirtmektedir. İlkeler, hem klasik (örneğin, riskli alanların belirlenmesi, karar alma sürecinde saydamlık, yolsuzluk olaylarında nasıl davranılacağına ilişkin kurallar, yolsuzluktan şüphe edildiği durumlarda kurumların en üst yetkilisinin savcılık müessesesine bilgi vermesi) ve hem de orijinal (örneğin, daha önce yolsuzluk olaylarına karışmış olan kişilerle irtibata geçme, yolsuzluk eğitiminin etkinliğinin ölçülmesi) öneriler getirmektedir.

Almanya’da, yolsuzluk olaylarının en çok görüldüğü sektörler inşaat ve sağlık sektörleridir. Bununla birlikte zaman zaman politik alanda, özellikle de partilerin finansmanı ile ilgili, ciddi sorunlar ortaya

çıkılmaktadır. 1994 yılında mahkemelere intikal eden yolsuzluk dosyalarının sayısı 258 iken bu rakam 1999'da 1034'e yükselmiştir. Bazı yetkililer, bu artışı, "son yıllarda yolsuzluğa karşı hassasiyetin artması ve uygun tedbirlerin alınması ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının sayısını da artırmaktadır" görüşüyle açıklamaktadır.

1951 yılında bugünkü halini alan Federal Polis Teşkilatına, yolsuzlukla mücadelede önemli sorumluluklar verilmiştir. Polis Teşkilatı bünyesinde analitik ve stratejik çalışmalar yapan ayrı bir yolsuzlukla mücadele birimi mevcuttur.

Yolsuzlukla mücadelede, savcılar da önemli rol oynamaktadır. Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışan savcılar, soruşturma faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Savcılar, yolsuzluk vakalarıyla ilgili ilk bilgileri Polis Teşkilatı'ndan alırlar. Yolsuzluk alanında çalışan savcılar, ekonomi ve muhasebe konularında eğitime tabi tutulurlar.

1960'ların başında, Savunma Bakanlığı bünyesinde, Bakanlıkla ilgili yolsuzluk olaylarını soruşturmak amacıyla ayrı bir birim kurulmuştur. Onbeş müfettişi bulunan birimin temel görevlerinden birisi de, Silahlı Kuvvetler personelinin karıştığı yolsuzluk olaylarında, Kamu Savcılık Kurumu'na özel dokümanları ve değerlendirmeleri ulaştırarak destek olmaktır. Tüm askeri personel, yolsuzlukla ilgili kuşkularını bu birime bildirmekle yükümlüdür. 1999 yılında birim 100'e yakın soruşturma yapmıştır ve bunların 40'ı yolsuzlukla ilgidir.

Almanya'da medya ve hükümet dışı örgütler, yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynamaktadırlar. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün merkezi Berlin şehrinde yer almaktadır. Örgüt, özellikle konuyla ilgili gelişmelerde ve düzenlemelerde aktif katkılar sağlamakta ve aynı zamanda baskı unsuru oluşturmaktadır.

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE BAZI ÜLKE YASALARI

- **ABD**, "Bilgi Serbestisi Kanunu", 1966 ; "Gün Işığında Yönetim Kanunu", 1976
- **Arjantin**, "Yolsuzlukla Mücadele Ofisi Kanunu", 1999 ; "Ombudsman Kanunu", 1993
- **Avustralya**, "Bilgi Serbestisi Kanunu", 1982 ; "İhbar Edenleri Koruma Kanunu", 1992
- **Bulgaristan**, "Sayıştay Kanunu", 2001
- **Filipinler**, "Ombudsman Kanunu", 1989
- **Güney Afrika**, "Üst Düzey Yöneticiler Etik Kanunu", 1998
- **Hırvatistan**, "Yolsuzluk ve Organize Suçları Önleme Ofisi Kanunu", 2001
- **İngiltere**, "Parlamento Üyelerine Yönelik Davranış Kuralları", 1996 ; "Kamu Görevlilerine Yönelik Uluslararası Davranış Kuralları", 1996
- **İrlanda**, "Bilgiye Erişim Kanunu", 1997; "Kamu Kurumları Etik Kanunu", 1995
- **İsrail**, "İç Denetim Kanunu", 1992
- **Jamaika**, "Bilgiye Erişim Kanunu", 2002
- **Kanada**, "Bilgiye Erişim Kanunu", 1982 ; (Ontario Eyaleti) "Milletvekilleri Dürüstlük Kanunu", 1994
- **Kenya**, "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu", 1993
- **Litvanya**, "Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu Kanunu", 2001
- **Makedonya**, "Yolsuzlukları Önleme Kanunu", 2002; "Mali Polis Kanunu", 2002; "Ombudsman Kanunu", 1997
- **Malezya**, "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu", 1997
- **Malta**, "Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonu Kanunu", 1988 ; "Parlamento Üyelerine Yönelik Ahlaki Kurallar", 1995
- **Nijerya**, " Bakanlara ve Merkezi Hükümetteki Özel Statülü Danışmanlara Yönelik Davranış Kuralları", 1999
- **Norveç**, "Bilgi Serbestisi Kanunu", 1970; "Kamu Görevlileri Kanunu", 1983; "Ombudsman Kanunu", 1962
- **Singapur**, "Yolsuzluğu Önleme Kanunu", 1960
- **Slovenya**, "Yolsuzlukları Önleme Ofisi Kanunu", 2001
- **Trinidad ve Tobago**, "Kamuda Dürüstlük Kanunu", 1987
- **Yeni Zelanda**, "Mali Sorumluluk Kanunu", 1994
- **Yunanistan**, "Ombudsman Kanunu", 1997
- **Zambiya**, "Parlamentarlere ve Bakanlara Yönelik Davranış Kuralları Kanunu", 1994
- **Zimbabve**, "Bilgiye Erişim ve Kişisel Gizliliklerin Korunması Kanunu", 2002

BEŞİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE ALANINDA TÜRKİYE DENEYİMİ

5.1. ULUSAL MEVZUAT

Yürürlükteki yasalarımızın bir kısmında doğrudan veya dolaylı olarak “yolsuzluk” kapsamında sayılan suçlara ilişkin hükümler ve yaptırımlar bulunmakla birlikte, “yolsuzluk” tanımının yapılmamış olması, ulusal mevzuatımız açısından en önemli eksiklik olarak değerlendirilebilir.

Buna bağlı olarak, yolsuzluk suçlarının tanımlanması ve sınıflandırmasının yapılması da öncelikli bir gereksinimdir.

Mevzuatımızda, doğrudan veya dolaylı olarak yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin hükümler içeren yasalar, aşağıda sıralanmıştır:

765 sayılı Türk Ceza Kanunu, 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması Rüştet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,” 1156 sayılı “Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun,” 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun,” 3069 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun,” 237 sayılı “Taşıt Kanunu,” 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun,” 3071 sayılı “Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun,” 4208 sayılı “Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine, 2313 sayılı “Uyuşturucu Maddelerinin Murakabesi Hakkında Kanunda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,” 4422 sayılı “Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu,” 2499 sayılı “Sermaye Piyasası Kanunu,” 1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunu,” 4734 sayılı “Kamu İhale Kanunu,” 4735 sayılı “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu,” 1918 sayılı “Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun,” 4389 sayılı “Bankalar Kanunu” ve 213 sayılı “Vergi Usul Kanunu.”

Bunlardan başlıcaları aşağıda kısaca açıklanmıştır.

5.1.1. TÜRK CEZA KANUNU

Bu raporda konu edilen yolsuzluklardan, cezai sorumluluğu gerektirenlerin büyük bir çoğunluğu, Türk Ceza Kanununun üçüncü bölümündeki “Devlet İdaresine Karşı İşlenen Cürümler” ve aynı Kanunun altıncı bölümündeki “Ammenin İtimadına Karşı İşlenen Cürümler” başlıkları altında düzenlenen suçları ilgilendirmektedir.

Kamu idaresine karşı işlenen ve kamu hizmetlerini bozucu nitelikte olan suçlar TCK’nda; zimmet (madde 202-208), irtikâp (madde 211-227), rüşvet (madde 211-227), memuriyet nüfuzunu kötüye kullanma (madde 228-240), din hizmetlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları (madde 241-242), memurlar tarafından fertlere karşı kötü muamele (madde 243-251), hükümet, memuriyet unvan ve şerefine gasbı (madde 252-253), Hükümete karşı şiddet veya mukavemet (madde 254-265), resmi sıfatı olanlara karşı cürümler (madde 266-273), mühür sökme ve hükümetin-muhafazasındaki eşyayı çalma (madde 274-277), nüfuz ticareti (madde 278), başlıkları altında sayılmıştır.

Kamu itimadına karşı cürümler, geniş anlamda sahtecilik suçlarıdır. Bunlar arasında; paralarda, kıymetli kağıtlarda veya damgalarda sahtecilik (madde 316-338), evrakta sahtecilik (madde 339-349), hüviyet cüzdanı, pasaport, ruhsatname ve beyannamelerde sahtecilik (madde 350-357), ticarete sanayie ve ihaleye fesat karıştırmak (madde 358-368) bu konuda tanımlanan suçların başlıcalarıdır.

Adli istatistiklere göre, *zimmet, görevi ihmal, görevi suiistimal ve evrakta sahtekarlık* suçları, daha yaygın olarak işlenen suç türleridir. Ancak kamu oyundaki yaygın kanı, rüşvetin daha ağırlıklı olduğu yönündedir. Yapılan kamuoyu araştırmaları da bu konuyu doğruladığına göre, rüşvetin ortaya çıkartılmasına ilişkin önlemler üzerinde yoğunlaşma gereğini ortaya çıkarmaktadır.

5.1.2. MUHBİR İKRAMİYESİNE DAİR HÜKÜMLER

25 Haziran 1927 tarihli ve 1156 sayılı “Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını ihbar Edenlere İkramiye itasına Dair Kanun”un 1 inci maddesinde, usulüne uygun tahakkuk ettirilerek ödenen veya tediye emrine bağlanarak, ödenmesi gereken hale gelen bir masrafın kanunen istirdadı veya verilmemesi gerektiğini ihbar edenlere, ihbarlarının doğru çıkması halinde istirdat veya tevkif olunacak meblağın yüzde yirmisine kadar miktarın ikramiye olarak verilmesi öngörülmüştür.

Diğer taraftan, 1615 sayılı Gümrük Kanunu’nun 161 nci maddesinde, gümrük işlemlerinde muayene ve tahlilden önce cezayı gerektiren durumun meydana çıkarılmasına hizmet eden muhbirler ile cezayı gerektiren durumu muayene, tahlil, denetleme veya inceleme ile meydana çıkaranlara ilgililerden tahsil edilen cezalardan pay verileceği belirtilmiştir.

“Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun”un 60 ncı maddesi uyarınca, kaçağı haber verenler ile tutanlara, söz konusu mal değerinin yüzde ellisi yarı yarıya ödenmektedir.

Yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında başvurulabilecek en önemli araçlardan biri olan muhbir ikramiyesine ilişkin olarak mevzuatımızda yer alan hükümler, yukarıda sayılanlardan oluşmaktadır. Bunlardan son ikisi halen uygulanmakta; ilgili mevzuatı yürürlükte olduğu halde, yasalara aykırı tahakkuk ve tediyeyle ilişkin ikramiye ödenmesine ise, uygulamada rastlanmamaktadır.

5.1.3. KAMU GÖREVİNDEN AYRILANLARIN YAPAMAYACAKLARI İŞLER HAKKINDA KANUN

2 Ekim 1981 tarih ve 2531 sayılı “Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun” gereğince; genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde, 12 mart 1964 gün ve 468 sayılı Kanun kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte Hazinece veya yukarıda daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapanların, her ne sebeple olursa olsun görevden ayrıldıktan sonra üç yıl süre ile, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde bulundukları daire, idare kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş almaları, taahhüde girmeleri, komisyonculuk ve temsilcilik yapmaları yasaklanmıştır.

5.1.4. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KANUNU

Bu Kanun, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele amacıyla, mal bildiriminde bulunmasına ilişkin usul ve esaslar ile buna ilişkin suçlara ve bazı suçlara dair soruşturma ve uygulama usulünü düzenlemektedir.

Kanun, toplumumuzda, özellikle son dönemde artış gösteren yolsuzluk olgusuna karşı bir tepki olarak yasalaşmıştır. Bu nedenle, geniş kesimlere mal bildirimini verme ve mal edinmelerinin kanuna ve genel ahlaka uygunluğunu ispat yükümlülüğü getirmiştir. Bunun yanı sıra, daha önce yürürlükte olan 1609 sayılı “Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun” yürürlükten kaldırılarak, bu kanun kapsamındaki suçların takip usulleri de 3628 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.

5.1.5. ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE YABANCI KAMU GÖREVLİLERİNE RÜŞVET VERİLMESİNİN ÖNLENMESİ İÇİN BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN

Türkiye’nin 1 Şubat 2003 tarihinde onayladığı Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine dair OECD sözleşmesine uyum sağlanması için iç mevzuatımızda değişiklik yapılması ihtiyacı doğmuş ve anılan sözleşmenin onaylanmasından önce 2.1.2003 gün ve 4782 sayılı Kanunla Türk Ceza Kanununun 4, 211 ve 220 nci maddeleri ile Devlet İhale Kanunu ve 4208 sayılı Kanunda gerekli değişiklikler yapılmıştır.

1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “bu Kanunun” ibaresinden sonra gelmek üzere “211 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile 213,” ibaresi eklenmiş ve ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Bunlar hakkında yabancı bir ülkede daha önce hüküm verilmiş olsa bile, Adalet Bakanının talebi üzerine Türkiye’de yeniden yargılama yapılır. Ancak, fiil yabancı paraların taklidine veya 211 inci maddenin üçüncü fıkrası ile 213 üncü maddenin uygulanmasına ilişkin olduğu takdirde yabancı ülkede daha önce hüküm verilmiş ise Türkiye’de kovuşturma yapılmaz.

Türk Ceza Kanununun 211 inci maddesine aşağıdaki fıkra üçüncü fıkra olarak eklenmiştir:

Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adli bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak birinci fıkranın öngördüğü menfaatlerin teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

Türk Ceza Kanunu’nun mülga 220 nci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Bu Fasılda yer alan rüşvet verme suçları, tüzel kişilerin yetkili temsilcileri tarafından işlendiğinde, bunlar cezalandırılmakla beraber tüzel kişi hakkında da suçla elde edilen menfaatin iki katından üç katına kadar ağır para cezasına hükmolunur.

8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 85 inci maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının Üçüncü Babının Üçüncü Faslında yer alan rüşvet verme suçu ile 339, 340 ve 342 nci maddelerine göre, bu Kanun kapsamındaki suçlar nedeniyle haklarında tekerrür hükümleri uygulananlar, mesleklerini icradan men olunurlar ve herhangi bir ad altında müteahhitlik yapamazlar.

5.2. EYLEM PLANLARI

5.2.1. TÜRKİYE’DE SAYDAMLIĞIN ARTIRILMASI VE KAMUDA ETKİN YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ EYLEM PLANI

Yolsuzlukla mücadelenin ve etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla, 12. 02. 2001 ve 16. 05. 2001 tarihli Başbakanlık Makamı Onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı

temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma Grubu oluşturulmuştur.

Etkin yönetimin ve yolsuzlukla mücadelenin geliştirilmesi projesinde, bilimsel araçlardan yararlanılması amaç edinilmiş, bu nedenle, ilk olarak bir sivil toplum kuruluşu olan TESEV'in Kasım 2000'de yaptırdığı hane halkı anketi sonuçlarından yararlanılmıştır.

Etkin yönetimin sağlanması ve yolsuzlukla mücadele çalışmasında muhtemel yolsuzluk alanlarının belirlenmesi ve diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanmayı amaçlayan 09. 07. 2001 tarih ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda etkin yönetim ve yolsuzlukla mücadele bağlamında önerileri alınmaya çalışılmıştır. Bu Genelge çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirilmiş ve stratejinin oluşturulmasında kamu kurumlarının yönetici ve teknik düzeydeki personelin soruna nasıl baktıkları dikkate alınmıştır.

Ayrıca, 12-13.07.2001 tarihleri arasında, Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışmada, Dünya Bankası'nın uluslararası deneyimiyle birlikte konuyla ilgili kuruluşlardan yaklaşık 30 kişinin (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından yararlanılmıştır.

Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu olarak hem Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Stratejisi'ni oluşturmak, hem de bu sürece aktif katılımlarını sağlamak amacıyla meslek odaları temsilcileri, basın-yayın kuruluşları temsilcileri, sivil toplum örgütleri, KOBİ yetkilileri, öğretim üyeleri ve kamu yöneticileri ile çeşitli toplantılar yapılmış ve konuya ilişkin görüşleri alınmıştır. Bunun dışında bazı meslek odalarının (TOBB, ATO, ASO vd.) sivil toplum kuruluşlarının gönderdiği raporlar ve diğer çalışmalar, stratejinin oluşturulmasında büyük katkı sağlamıştır.

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenmiş ve konferanstan elde edilen sonuçlardan da yararlanılmıştır.

Bakanlar Kurulunun 12.1.2002 tarih ve 2002/3 sayılı prensip kararı ile yolsuzlukla mücadeleye ilişkin esaslı unsurları da kapsayan toplam 22 maddelik bir eylem planının uygulanmaya konulması kabul edilmiştir.

Hazırlanan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı"nın temel amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin etkin yönetim bağlamında aşağıya indirilmesi ve böylece Türkiye'de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüzyüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin, imar işlemleri, yatırım teşvikleri ve şirket tescilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması,
- Haklı bir talebin karşılanması için, aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle kaldırılması,
- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için, caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması,
- Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi,
- Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırım ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması. Yatırımcı sermaye önündeki engel-

lerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum suretiyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması ve

- Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

5.2.2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ 58 NCİ HÜKÜMET ACİL EYLEM PLANI

58 nci Hükümetin Başbakanı Sayın Abdullah Gül'ün ifadesi ile, *Acil Eylem Planı*; "...siyaset, bürokrasi ve ilgili kesimlerce takip edilecek kilometre taşlarının belirlendiği bir yol haritasıdır. AEP'nin gerçekleştirilebilir bir metin olmasına dikkat edilmiş, uygulamalar takvime bağlanmış ve sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir. AEP özünü ve ruhunu kaybetmeden uygulama sürecinde ortaya çıkan ihtiyaçlara göre güncellenebilecek dinamik bir metindir."

Eylem Planının 5 inci maddesinin I/d bendi "Yolsuzlukla Mücadele"ye ayrılmış ve aşağıda belirtilen taahhütlerde bulunulmuştur:

- a-) Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk sözleşmesi onaylanacaktır.
- b-) Yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezalar caydırıcı hale getirilecektir.
- c-) Görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanlar genişletilecek ve etkin bir şekilde uygulanacaktır.
- d-) Siyasetin finansmanı saydam hale getirilecektir.
- e-) Mevzuatımızdaki sır kavramı yeniden belirlenecektir.
- f-) Yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı-medya-sivil toplum diyalogu geliştirilecektir.
- g-) Kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetler yer alacaktır.

YOLSUZLUKLA MÜCADELE (58 inci Hükümet Acil Eylem Planından alınmıştır)						
KY R-39	Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi onaylanacak	Dışişleri Bakanlığı				3 ay
KY R-40	Yolsuzluk ve usulsuzluk konusunda cezalar caydırıcı hale getirilecek	Adalet Bakanlığı		TCK ve diğer ceza mevzuatında değişiklik	Yolsuzluk ve usulsüzlük yapanlara verilecek cezalar caydırıcı niteliğe kavuşturulacaktır.	3-6 ay
KY R-41	Görevden ayrıldıktan sonra yapamayacak işlerle ilgili alanlar genişletilecek ve etkin bir şekilde uygulanacak	Adalet Bakanlığı		Kanun değişikliği	Yolsuzlukların ve toplumun kirlenmesinde katkısı olan kamu gücünün görevden ayrıldıktan sonra da kullanımının önüne geçilmesi için bu uygulama şeffaf hale getirilecek ve etkin uygulanması sağlanacaktır.	6-12 ay
KY R-42	Siyasetin finansmanı şeffaf hale getirilecek	Adalet Bakanlığı	Siyasi Partiler	Siyasi Partiler Kanununda değişiklik	Siyasi partilerin de görüşleri alınarak, geniş bir mutabakat içerisinde siyasi partilerin finansman kaynakları ve limitleri açık bir şekilde belirlenecek, bunlara uymayanlar için müeyyideler ağırlaştırılacaktır.	6-12 ay
KY R-43	Mevzuatımızdaki “sır” kavramı yeniden belirlenecek	Adalet Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı	Mevzuat değişikliği	Mevzuatımızda farklı kanunlarda geçen ticari sır, bankacılık sırrı, askeri sır, mahremiyet, gizli, gizlilik gibi kavramların kurum bazında yeniden tanımlanmasına imkan veren ve -ulusal güvenlik hariç- gizliliği teşvik eden tüm unsurları inceleyecek uzmanlık raporu doğrultusunda mevzuat değişikliği yapılacaktır.	6-12 ay
KY R-44	Yolsuzluk konusunda hükümet - kamu yönetimi - yargı - medya - sivil toplum diyalogu geliştirilecek	Başbakan	- Kamu Kuruluşları - Medya - Sivil Top. Örgütleri	- Toplantılar - Raporlar - Kampanya	Yolsuzlukla mücadelenin siyaset ile toplum işbirliğini gerektirdiği düşüncesinden hareketle, toplum genelinde yolsuzluğa karşı bir mücadele başlatma çabası içinde ilgili tüm taraflarla işbirliği yapılacaktır.	Sürekli
KY R-45	Kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetler yer alacak	Başbakanlık	Tüm kamu kurum ve kuruluşları	Kanun değişikliği	Meclise sunulan kanun tasarı ve tekliflerinin gerekçelerinde, kanunun sağlayacağı fayda ve getireceği maliyetleri dikkate alınarak düzenleme yapılacaktır. Bu çerçevede, genel gerekçeler kanunlarla birlikte Resmi Gazetede yayınlanacaktır.	Sürekli

5.3. YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONUSUNDA TBMM'YE SUNULMUŞ KANUN TASARI VE TEKLİFLERİ, 1923-2003

Yukarıda, 5.1. bölümünde özetlenen Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele konusundaki ulusal mevzuatımız dışında, TBMM'ye sunulan, ancak kanunlaşma olanağı bulunmayan veya bu rapor yazıldığı tarihte komisyonlarda görüşülmekte olan kanun tasarı ve teklifleri, aşağıdaki tabloda sunulmuştur.

Tablodan da görüleceği gibi, Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından itibaren, gerek hükümetler gerekse milletvekilleri yolsuzlukla ve yolsuzlukla ilgili alanların kanun gücüyle tanımlanması ve önlenmesi yanında, bu konuda kamu kaynaklarının ve kişilerin korunmasıyla ilgili çok sayıda öneriyi TBMM gündemine getirmişlerdir.

Bu öneriler arasında kamu görevlilerinin mal beyanı, memurların yargılanması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele ve siyasi ahlak komisyonu kurulması dışında konuyla ilgili bir çok uluslararası sözleşmenin onaylanması da yer almaktadır.

Dönem	Tasarı/Teklif Sahibi	Tasarı/Teklif Konusu
4	Tasarı	Memurlar hakkında yapılacak tahkikat usulleri
7	Fuat Umay	İhtikar veya devlet malı çaldığı sabit olan suçlulara sarı nüfus cüzdanı verilmesi hakkında
8	Tasarı	Memurların görevleriyle ilgili suçlardan dolayı kovuşturma ve yargılanmaları hakkında
8	Fuat Hulusi Demirelli	Altıncı dereceye kadar olan memurların yargılanacakları vazifeli mahkemenin Adalet Bakanlığı'nca tayinine dair
9	Tasarı	Memurların suçlarından dolayı haklarında yapılacak soruşturma ve kovuşturmaya dair
9	A. Boyacıgiller	Memurların suçlarından dolayı haklarında yapılacak soruşturma ve kovuşturmaya dair
MBK	Tasarı	Bazı görevlilerin siyasetle uğraşmalarının menine dair
10	Tasarı	Memurların suçlarından dolayı haklarında yapılacak tahkikat ve takibata dair
14	Tasarı	Devlet Memurlarının mal bildirimini hakkında
14	Hayrettin Uysal	Devlet memurlarının disiplin cezalarının affına dair
15	Mustafa Tıgla	Emeksiz kazancın kökünü kazıma kanunu teklifi
15	H.Uysal ve M. Ergül	Parlamento Üyeliğiyle bağdaşmayan işler hakkında
15	Talat Oğuz	Sivil veya asker Devlet görevlerinden ayrılanların evvelce çalıştıkları dairelerle ilgili alım-satımlarda komisyonculuk ve aracılık yapmamaları hakkında
16	Azimet Köylüoğlu	Emeksiz kazancın kökünü kazıma kanunu teklifi
16	Azimet Köylüoğlu	Sivil veya asker Devlet görevlerinden ayrılanların evvelce çalıştıkları dairelerle ilgili alım-satımlarda komisyonculuk ve aracılık yapmamaları hakkında
16	Azimet Köylüoğlu	Parlamento Üyeliğiyle bağdaşmayan işler hakkında

16	Hayrettin Uysal	Parlamento Üyeliğiyle bağdaşmayan işler hakkında
16	M. Güngör Erdinç	Devlet ve kamu iktisadi teşebbüslerinde lüks ve israfla mücadele kanunu teklifi
17	Gürol Sökmenoğlu	Görevli olarak yurt dışına giden devlet adamları ile kamu görevlilerinin kendilerine verilen hediyeleri Hazine'ye teslim etmeleri hakkında
17	M. Turhan Bayazıt	Belediye başkanları ile hükümette bulunan siyasi partilerin yetkililerinin mal bildiriminde bulunmaları hakkında
18	Mustafa Kul	Haklarında 6 ayı aşkın hapis cezası verilerek devlet memurluğundan çıkarılanların cezaları paraya çevrilenlerin görevlerine iadelerine ilişkin
18	Mahmut Alınak	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
18	M. Topaç ve M. Güler	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
18	Tevfik Ertüzün	Menkul Kıymetler Borsalarında içerden öğrenenlerin ticaretiyle haksız kazanç temininin önlenmesi hakkında
18	Ahmet Ersin	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
18	Güneş Müftüoğlu	Bakanlar Kurulu üyelerinin mal beyanında bulunmalarına ve üyeliğin düşmesine dair
19	Tasarı	Memurların ve diğer kamu görevlilerinin bazı suçlarının kovuşturulması usulü hakkında
19	Tasarı	Uyuşturucu ve Psikotrop maddelerin kaçakçılığı ile kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin
19	Güneş Müftüoğlu	Memurlar ile diğer kamu görevlilerinin bazı disiplin cezalarının affı hakkındaki 3249 sayılı kanuna bir ek madde eklenmesi hakkında
19	Halil Çulhaoğlu	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
19	Avni Akyol	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicilleri hakkında
19	Güneş Müftüoğlu	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
19	Mahmut Alınak	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
19	Hasan Dikici	Memurlar ile diğer kamu görevlilerinin disiplin cezalarının affı hakkındaki kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin
19	Hasan Dikici	Memurlar ile diğer kamu görevlilerinin bazı disiplin cezalarının affı hakkındaki 3817 sayılı kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin
19	Lütfü Doğan	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicilleri hakkında
19	Süleyman Ayhan	Suç İşleyen Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerinin Memurin Muhakematı Kanunu kapsamında çıkarılması hakkında
19	Azimet Köylüoğlu	Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
19	Ahmet Dökülmez	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
19	A. Güven Gürkan	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında

19	Ali Dinçer	Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kurulu kurulması hakkında
19	Ali Dinçer	Ahlaklı siyaset ilkeleri, kamu yönetiminde rüşvetin, yolsuzlukların önüne geçilmesi ve mal bildirimi verilmesi hakkında
19	Ali Dinçer	TBMM Ahlaklı siyaset ve dürüst kamu yönetimi izleme komisyonu kurulması hakkında
20	Tasarı	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
20	Tasarı	Memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması hakkında
20	Tasarı	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Tasarı	Patent Haklarının Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
20	Tasarı	Endüstriyel Tasarımların Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
20	Tasarı	Markaların Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
20	Tasarı	Patent Haklarının Korunması Hakkındaki 551 Sayılı KHK’de değişiklik yapılması Hakkında KHK
20	Ercan Karakaş	Memurların yargılama usulü hakkında
20	Avni Akyol	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	M. Emin Adınbaş	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Mehmet Gözlükaya	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	A. Kemal Başaran	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Metin Öney	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
20	Rıfat Serdaroğlu	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
20	Algan Hacaloğlu	TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler hakkında kanunda değişiklik yapılmasına ilişkin
20	Mustafa Kalemli ve Bülent Akarcalı	Siyasi Ahlak Komisyonu kanununa ilişkin
20	Avni Kaboğlu	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Mahmut Yılbaş	Kamu Yönetiminde Ahlak Davranışları Kanunu
20	A. Mesut Yılmaz ve Bülent Ecevit	T.C. Anayasası’nın 100 üncü maddesinin değiştirilmesine dair
20	Tevfik Diker	Devlet İhale Kanunu’nun değiştirilmesine dair
20	Hasan Dikici	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Seyfi Oktay	Adliye Mahkemelerinin kuruluşu ve görevleri hakkında

20	Lütfü Esengün	5953 sayılı Basın Mesleğinde Çalışanlarla Çalıştıranlar Arasındaki Münasebetlerin Tanzimi Hakkındaki Kanuna Ynei bir ek madde eklenmesi hakkında
20	Ertuğrul Yalçınbayır	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Olumsuz Sicillerinin Affı hakkında
20	Hikmet Çetin	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Teklifi
20	Mahmut Yılbaş	Devlet İhale Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair
20	Mahmut Yılbaş	Milletvekili ve Mahalli İdareler Seçimlerine Katılacak Partiler ve Adayların Seçim Kampanyalarında Yapacakları Harcamalara İlişkin Genel Kuralları Düzenleyen yasa teklifi
21	Tasarı	3628 sayılı Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
21	Tasarı	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilmesine dair
21	Tasarı	Devlet İhale Kanununda değişiklik yapılmasına dair
21	Tasarı	Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun değiştirilmesine dair
21	Tasarı	Kamu Denetçiliği Kurumu
21	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi
21	Tasarı	T.C. Hükümeti ile Avrupa Birliği Komisyonu Arasında Merkezi Finans ve İhale Biriminin Kurulması ile Ulusal Fonun Kurulmasına İlişkinMutakabat Zabıtlarının Onaylanmasına İlişkin
21	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolün Onaylanması
21	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolün Onaylanması
21	Tasarı	Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin ve Suç ve Cezaları Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine dair
21	Tasarı	Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu
21	Ahmet İyimaya	Seçim Harcamalarının Şeffaflığının Sağlanması Amacıyla 26.4.1961 Tarih, 298 Sayılı Kanuna Bazı Hükümlerin Eklenmesine İlişkin
21	Bülent Akarcalı	Siyasi Ahlak Komisyonu Kanunu
21	Mustafa Kamalak	1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'a ek yapılmasına ilişkin
21	Ali Arabacı	TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin
21	Aydın A. Ayaydın	Devlet Yardımlarının İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun teklifi
21	Nevfel Şahin	Kamu İhale Kanunu Teklifi
21	Bülent Akarcalı	Siyasi Koruma ve Ahlak Komisyonu Kanunu Teklifi
21	Ertuğrul	Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması

	Yalçınbayır	Hakkında
21	Emrehan Halıcı	TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanunun ile Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
21	Halis Uluç Gürkan	TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanunun ile Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
21	Ertugrul Yalçınbayır	Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması hakkında
21	Ahmet İyimaya	İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı Kanun Teklifi
22	Tasarı	Bilgi Edinme Hakkı
22	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair
22	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokolün Onaylanması
22	Tasarı	Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolün Onaylanması
22	Tasarı	Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair
22	Tasarı	Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair
22	Tasarı	1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun Bir Maddesinin değiştirilmesine Hakkında 10.1.1991 Tarih ve 3695 Sayılı Kanun ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi
22	Tasarı	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi
22	Tasarı	Hukuki veya Ticari Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması hakkınd sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair
22	Tasarı	Türk Ceza Kanunu
22	Tasarı	İcra ve İflas Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair
22	Tasarı	Elektronik İmza Kanunu
22	Algan Hacaloğlu	TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanunun ile Mal bildiriminde bulunulması, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele kanununda değişiklik yapılması ve TBMM Etik Komisyonu Kurulmasına ilişkin
22	Mehmet K. Ağar	İdari Usul ve Bilgi Edinme Hakkı
22	Mehmet K. Ağar	Seçim Harcamalarının Şeffaflığının Sağlanması Amacıyla 26.4.1961 Tarih, 298 Sayılı Kanuna Bazı Hükümlerin Eklenmesine İlişkin
22	Hacı Biner	Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında

5.4. ULUSLARARASI TAAHHÜTLERİMİZ

Ülkemiz, “1988 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”ni 22 Kasım 1995 tarihinde –32 inci maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarına çekince koyarak TBMM’de 4136 sayılı yasa ile onaylamıştır.

Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi, 27 Eylül 2001’de Strasburg’da imzalanmış, 17 Nisan 2003 tarihinde 4852 sayılı Kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanmıştır.

“Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi” aynı tarihte imzalanmış; henüz onaylanmamıştır.

OECD’nin, “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”i 1 Şubat 2003 tarihinde onaylanarak, 6 Şubat 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

“Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi,” 15 Kasım 2000 tarihinde Palermo’da imzalanmış; 30.1.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

“Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi” 27 Eylül 2001’de imzalanmış, henüz onaylanmamıştır.

5.5. SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ÇALIŞMALARI

Ülkemizde, yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının sayısı az olmakla birlikte, gerek bu kuruluşların, gerekse diğer toplumsal örgütlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki toplumsal duyarlılık yaratma çabaları, özellikle, son yıllarda artmaktadır. Aşağıda bu kuruluşlar ve faaliyetleri hakkında kısa bilgiler verilmektedir

5.5.1. TOPLUMSAL SAYDAMLIK HAREKETİ DERNEĞİ

Yolsuzlukla mücadele alanında birinci derece önemli kuruluş, merkezi Berlin’de bulunan ve yetmiten fazla ülkede faaliyet gösteren Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün Türkiye temsilciliği konumunda olan Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)’dir.

TSHD, 29 Mayıs 1996 tarihinde kurulmuştur. Dernek tüzüğüne göre derneğin amacı:

Toplumsal saydam bir yaşama kavuşturulması için, öncelikle merkezi ve mahalli her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek, siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an yurttaşlarca izlenip değerlendirilmesi ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamaktır.

Dernek, Avrupa Komisyonu Mali İşbirliği Programı çerçevesinde 21 somut öneriden oluşan “**Saydamlık 21**” isimli bir proje sunmuştur. Proje, “somut çıktılar, saydamlığı artırarak ve toplumda güvenilirliği güçlendirerek Türkiye’de yolsuzlukları azaltacaktır. Her faaliyet, toplumsal bilincin artırılması, siyasi kararlığın yükseltilmesi ve yolsuzlukla mücadelede kilit sektörlerin yükümlülüğünü arttırma, ilgili hukuksal çerçevenin, düzenlemelerin ve uygulama işlemlerinin geliştirilmesi ve belirli bakanlıklarda ve pilot belediyelerde yolsuzlukla mücadele çalışmalarının başlatılması ve başarımı amacıyla planlanmıştır.”

5.5.2. DEVLET DENETİM ELEMANLARI DERNEĞİ (DENETDE)

Türkiye’deki kamu denetim birimlerinde görevli her dereceden denetçi, uzman, müfettiş, kontrolör, murakıp ve bunların yardımcıları ile denetim birimi başkanlarının ve sayılan görevlerde bulunmuş kişilerin üye olabilecekleri Devlet Denetim Elemanları Derneği, kamusal alanda örgütlenen derneklerin en büyüklerinden biridir.

Denetim olgusunun, doğrudan yolsuzlukla mücadele gibi bir misyonu bulunmamakla birlikte, çağdaş bir denetim sisteminin saydamlığın artırılmasında ve yolsuzluğa uygun alanların en aza indirilmesinde önemli işlevleri yerine getirdiği çok sayıdaki uluslararası metinde de dile getirilmektedir.

DENETDE de bu bilinçten hareketle, yolsuzlukla mücadele alanında da çalışmalarda bulunmaktadır.

DENETDE'nin 28.08.2001 tarihli raporu; “İlkeler ve Sistem,” “Durum Tespiti ve Teftiş” ve “Çözüm Yolları” alt başlıkları altındaki görüşleri ve 16 adet çözüm önerisini içermektedir.

5.5.3. TÜRKİYE ETİK DEĞERLER MERKEZİ (TEDMER)

Türkiye'de faaliyet gösteren önemli ve saygın kuruluşların yöneticileri ve sahipleri, yıllarca Türk iş dünyasında önemli projeler yürütmüş, ekonominin büyümesi için mal ve hizmet üretimine katkı sağlamış, katma değer yaratmış ve Türkiye'nin büyümesine, kalkınmasına, refah düzeyinin yükselmesine doğrudan ve dolaylı katkı sağlamıştır. Bu gelişmeler yaşanırken, iş dünyasında birçok sorunlarla karşılaşmıştır. Bu durum, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde daha özel ve önemli sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, haksız rekabet, kayıtdışı ekonomi, kalite ve etik unsurlarının gözden kaçırılması Bu noktadan hareketle, bir araya gelme ihtiyacı duyan birçok şirket, kurum, dernek, oda, vakıf ve tüzel kişiler yoğun bir bilgi paylaşımı içerisinde girerek, düzenledikleri çalışma grupları, toplantılar ve arama konferansı sonrasında özellikle etik alanında bir sivil toplum kuruluşuna ihtiyaç olduğunu tespit etmişlerdir. Bu ihtiyaca cevap verebilmek için Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı'nın (TEDMER) kurulmasına karar vermişlerdir. 25 Aralık 2001 tarihinde Türkiye Etik Değerler Merkezi Vakfı (TEDMER) kurulmuş ve 3 Mart 2002 tarihinde de Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

5.5.4. VATANDAŞIN VERGİSİNİ KORUMA DERNEĞİ (VAVEK)

1997'de Ankara'da kurulan Dernek, vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılması, kamu harcamalarının “yerindelik” ve “gereklilik” ilkelerine göre yapılıp yapılmadığının sorgulanması, kamu harcamalarında saydamlığın sağlanması, yolsuzluklarla mücadele alanında sağlıklı bir toplumsal bilinci oluşturulmasını amaçlamaktadır.

Bu amaçlara ulaşmak için, düzenlediği çok sayıdaki etkinlikler dışında, “Türkiye’de ve Dünyada Yolsuzlukla Mücadele” başlıklı bir yayını da bulunmaktadır. Dernek, yolsuzlukla mücadele için hazırladığı kapsamlı bir raporu komisyonumuza da sunmuştur. Vergi ve kamu harcama sisteminin sorgulanması, “Kamu Harcama Reformu” ve “Gelir İdaresinin Yeniden Yapılanması” başlıklı kitaplar derneğin diğer yayınları arasındadır.

5.5.5. DİĞER KURULUŞLAR

Amaçları doğrudan yolsuzlukla mücadele olmamakla birlikte, özellikle son yıllarda yaptıkları araştırma ve yayınlarla yolsuzluk konusunda toplumsal bilinç ve duyarlılığın artmasına katkıda bulunan sivil toplum kuruluşları şunlardır:

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) yolsuzluğa karşı çalışmalarda hükümet dışı etkin kuruluşlardan biridir. Kasım 2000'de yaptırdığı "*Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*" başlıklı araştırma, Dünya Bankasının ve çeşitli uluslararası kuruluşların da ilgisini çekmiş; 57 inci Hükümet döneminde hazırlanan eylem planının oluşturulmasında önemli ölçüde yararlanılmıştır.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)'ın Sosyal Araştırmalar Merkezine (SAM) yaptırdığı Aralık 2002 tarihli "Kamu Reformu Araştırması" başlıklı çalışmanın "yolsuzluk Algılaması" başlıklı IV. Bölümü; yolsuzluğun tanımı, yolsuzluk eğiliminin yaygınlığı, siyasal kayırmacılığa ilişkin algılama, rüşvetin uygunluğu, rüşvet talebini ihbar etme eğilimi ve yolsuzlukla mücadele gibi alt başlıklar altında kapsamlı bir veri, bulgu ve öneriler demeti sunmaktadır.

Beyaz Nokta Vakfı, diğer toplumsal sorunlarla ilgili çalışma ve yayınları yanında, “Rüşvetin Sebepleri, Bu Sebepler Arasındaki İlişkiler ve Bunların Ağırlığı ile Mücadele Yolları” adlı raporu hazırlamıştır.

TOBB, İTO, ATO, İSO, Yolsuzlukla Mücadele Derneği gibi sivil toplum örgütleri ile işçi ve işveren konfederasyonları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve barolar da çeşitli faaliyetlerle yolsuzlukla mücadele alanında ciddi katkılarda bulunmaktadır.

5.6. ULUSLARARASI KURULUŞLAR NEZDİNDEKİ ÇALIŞMALARIMIZ

Karapara aklama ile mücadelede gereken tedbirlerin alınması amacıyla 1989'da Paris'teki G-7 zirvesinde kurulan Mali Eylem Grubu'na (Financial Action Task Force:FATF) üye 31 ülke ve iki bölgesel örgüt arasında Türkiye de bulunmaktadır.

Türkiye, FATF'ın (*Financial Action Task Force*) 40 tavsiyesini ve son olarak yayımlanan 8 tavsiyesini kara para aklamayla mücadelenin Anayasası kabul etmektedir. Bunun bilinciyle Eylül 1991'de FATF'a üye olmuştur.

4208 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca çıkarılan yönetmelik ve direktifler ile Avrupa Birliğinin 91/308 EEC sayılı, 10 Haziran 1991 tarihli direktifindeki düzenlemeler ve kara para aklanması yöntemlerine ilişkin tanımlar büyük ölçüde örtüşmektedir.

Fransa Milli Meclisinin öncülüğünde Avrupa Birliği ve AB'ye aday ülkeler parlamenterlerinin katılımıyla 7-8 Şubat 2002 tarihinde Paris'te "Karaparanın Aklanması" konulu bir konferans düzenlenmiştir. Konferansa AB üyesi 15 ülke ile 13 aday ülkeden parlamenterlerin yanı sıra TBMM'yi temsilen İstanbul Milletvekili Ahmet TAN katılmıştır.

Konferansın amacı, karapara ile mücadelede katılımcı ülkelerin belirli alanlarda mevzuatlarını güçlendirme yönünde bir çalışma taahhüdü altına girecekleri konuları belirleyecek bir ortak bir metnin kabulünü sağlamaktır. Toplantı sonucunda "Paris deklarasyonu" olarak adlandırılan açıklama metni kabul edilmiştir. Konferans sonunda aşağıdaki üç temel konu üzerinde fikir birliğine varılmıştır:

- a-) Karapara aklamaya karşı daha sert tedbirler alınması,
- b-) Para hareketlerinde daha saydam ölçüler ve asgari saydamlık değerlerinin benimsenmesi ve
- c-) İşbirliği yapmayan ülkelere karşı acil ve sert yaptırımlara başvurulması.

Toplantıda özellikle, terörizm ve örgütlü suçların finansmanında kullanılan karaparanın, sınır ötesi bir etkiye sahip olduğu ve karapara aklanmasıyla mücadele ederken devletlerin global ve koordineli bir eylemde bulunmaları zorunluluğunun altı çizilmiş; bu anlamda, hukuksal adil ve idari işbirliğinin geliştirilmesi ve devletlerin karapara konusundaki iç hukukunun uyumlaştırılması konusunda ulusal parlamentoların gereken katkıyı yapmaları gerektiği belirtilmiştir.

Ayrıca, yayınlanan Deklarasyonda, ceza yaptırımlarının uyumlaştırılması konusunda; "Avrupa Tutuklama Müzekkeresi"nin hızla uygulamaya geçirilmesi çağrısında bulunulmuştur.

28-31 Mayıs 2001 tarihinde Hollanda'nın Lahey kentinde 142 ülkenin bazı bakanları, parlamenterleri ve üst düzey devlet ve özel sektör görevlileri ile sivil toplum örgütleri ve bölgesel ve uluslararası kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilen "Yolsuzlukla Mücadele ve Dürüstlüğün korunması II.Küresel Forumu"na Türkiye Adalet Bakanı Sayın Hikmet Sami TÜRK başkanlığındaki bir heyetle katılmıştır.

28-31 Mayıs 2003 tarihleri arasında Seul'de düzenlenen "3 üncü Global Forumu" da ülkemiz Adalet Bakanı Sayın Cemil Çiçek başkanlığındaki bir heyetle iştirak etmiştir.

İlki, 24-26 Şubat 1999 tarihleri arasında Washington'da yapılan söz konusu forumlarda; yolsuzlukla mücadele, saydamlık, hesap verebilirlik, iyi yönetim ve dürüstlük gibi ortak hedeflerin en iyi şekilde nasıl gerçekleştirileceği irdelenmektedir.

Ülkemiz, Avrupa Konseyinin 15-17 Kasım 2000 tarihlerinde düzenlediği "Yolsuzluğa Karşı Mücadelede Uzman Servisler" 5 nci konferansı ile OECD'nin 26-28 Mart 2002 tarihleri arasında düzenlediği "Geçiş Ülkelerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı" konulu yıllık toplantıya ev sahipliği yapmıştır.

Türkiye tarafından da imzalanan "Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Palermo Konvansiyonu"nda, yolsuzluğun, sınırışan bir suç olarak kabul edilmesi üzerine, BM Genel Kurulu'nun 4.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı kararı çerçevesinde, Viyana'da "yolsuzluğa karşı mücadele sözleşmesi" taslağı oluşturulması

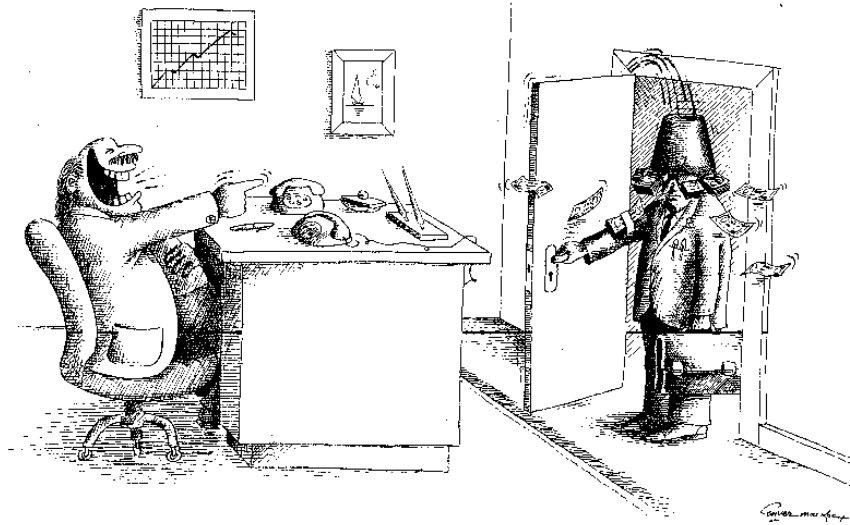
çalışmalarına başlanmıştır. Türkiye BM'ye taslak sunan 9 ülkeden biri olmasının yanı sıra, müzakereler sırasında en aktif ülkeler arasındadır.

Türkiye'nin bu güne kadar verdiği önerilerden “kamu görevlilerinden ayrılan üst düzey yöneticiler ile kritik görevlerde bulunanların, görevleriyle doğrudan ilgili alanlarda özel sektörde bir süre çalışmamaları, ihalelere ilişkin süreçlerde kamu görevlilerinin takdir yetkisinin en aza indirilmesi ve objektif ölçütlerin dikkate alınması,, kamu kuruluşlarında iç mali kontrol ve denetim mekanizmalarının kurulması” şeklindeki öneriler kabul edilerek tasarıya dahil edilmiştir.

“Kamuda denetimin meslek olarak kabul edilmesi ve kamu denetim standartlarını üretecek kurumsal bir yapının oluşturulması” önerisi ile Mısır, Azerbaycan, Hindistan, Birleşik Arap Emirlikleri (B.A.E.), İran, Pakistan, Tayland, Uganda, Nijerya, Ukrayna ve Suriye'nin yazılı metinle destekledikleri ve özellikle banka ve finansal kuruluşların sahipleri ile yöneticilerinin, bankanın para ve diğer varlıklarını kendilerinin ve yakınlarının çıkarlarına kullanmaları halinde bunun yolsuzluk sayılmasına dair “özel sektörde zimmet”in *suç sayılması* önerisi, 21 Temmuz-8 Ağustos 2003 tarihleri arasında yapılacak son oturumlarda tartışma gündemine alınacaktır.

Ayrıca, OECD ve GRECO gibi uluslararası kuruluş ve oluşumlarla Türkiye arasındaki ilişkiler de – bazılarının ev sahipliği yapmak dahil- sürdürülmektedir.

Ancak; yolsuzluklarla mücadele alanında BM'e üye bütün devletlere açık “Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Grubu”nun (ICAC) kurulmasının düşünüldüğü bir çağda, halen, GRECO'ya (Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu) üye olunmaması, komisyonumuzca bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.



5.7. TÜRKİYE'DE YAPILAN YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA İLGİLİ ALGILAMA ARAŞTIRMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde son yıllarda bilimsel kıstaslara göre yapılmış yolsuzluk ve yolsuzlukla ilgili önde gelen saha çalışmalarının sonuçları irdelenerek, Türk kamuoyunun yolsuzluk nedenleri, türleri ve çözüm önerileriyle ilgili algılama ve beklentileri tasvir edilmeye çalışılmaktadır.

5.7.1. RÜŞVET: NEDENLER, NEDENLER ARASI İLİŞKİLER, NEDENLERİN AĞIRLIKLARI VE MÜCADELE YOLLARI ARAŞTIRMASI ⁶³

Bu çalışmada, “bir yetkinin, ona sahip olana bir çıkar sağlayacak biçimde kullanımı” olarak tanımlanan rüşvet olgusunun, çok çeşitli ve birbirleriyle etkileşim içerisinde bulunan nedenlerden ortaya çıkabileceği vurgulanmaktadır.

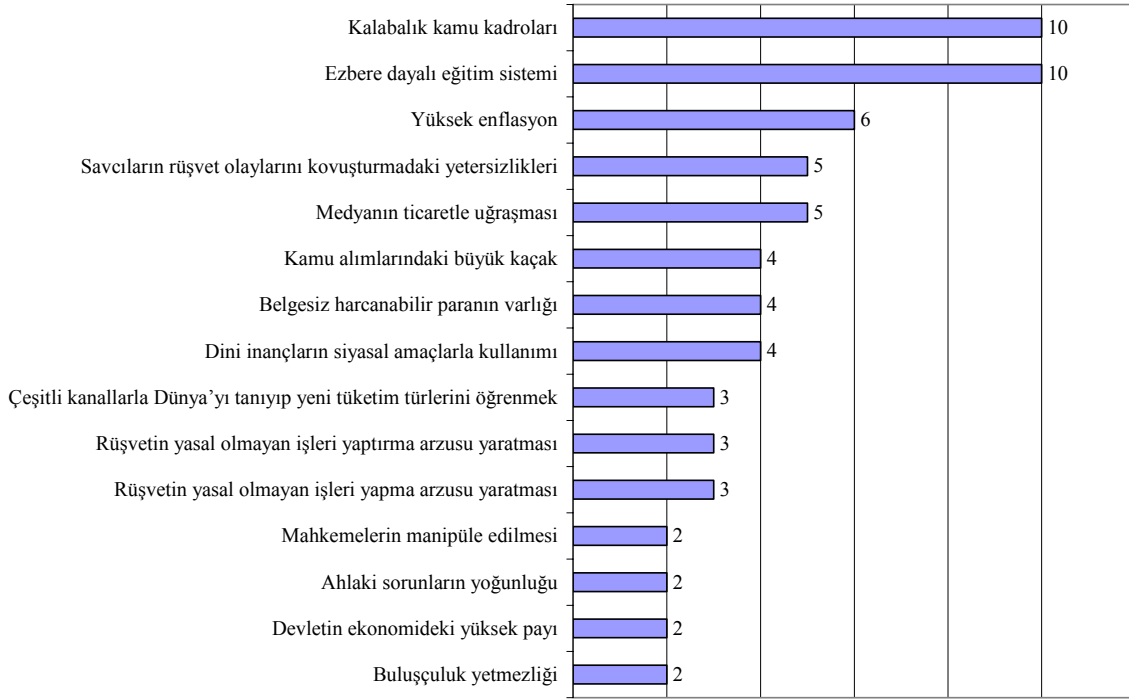
⁶³ Beyaz Nokta Vakfı, “RÜŞVET” Nedenler, Nedenler Arası İlişkiler, Nedenlerin Ağırlıkları ve Mücadele Yolları, Bölüm I- Nedenler, İlişkiler ve Ağırlıkları, Ankara: Beyaz Nokta Vakfı, 1995.

Rüşveti oluşturan unsurlar, sürekli birleşme ve ayrışmalar yoluyla yeni sorun bileşkeleri yaratmaktadırlar. Süreçte yer alan sorun unsurlar “kaynak sorunlar,” bu unsurların birleşip ayrışmalarıyla oluşan sorunlar da “görünen sorunlar” şeklinde tanımlanmıştır. Örneğin, kamu açıkları aslında bir hayalet (*phantom*) sorundur. Bu süreçte, kamu açıklarına yol açan Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) ve bunların “iş yaratma” amacıyla kullanılması, “iş yaratma” yöntemlerinin yeterince bilinmeyişi, bürokrat ve politikacıların dünyayı yeterince izlemeyişleri de birer görünen sorundur. Tüm bunların altında yer alan insan dokumuzun yetersizliği ve siyaset anlayışımızın yozluğu yolsuzluğa yol açan asıl “kaynak sorun”dur.

Yukarıda sayılan nedenler arası ilişkiler *Çapraz Etkileşim Analizi* yöntemiyle bulunmuştur. Rüşvete yol açan nedenlerin bir çoğunun doğrudan ölçülendirilmesi güç olduğundan (örneğin, kamu alımları yoluyla doğan rüşvet miktarını doğrudan ölçümlendirebilecek bir bilgi bulunmamaktadır), bu yöntemle, rüşvete yol açan neden yerine onunla ilişkisi bilinen bir başka değişken kullanılarak, bir nedendeki birim değişikliğin diğerinde yarattığı değişimler ölçülmüştür.

Yapılan çözümlemede yolsuzluğun nedenleri ve etkileri aşağıdaki gibi bulunmuştur:

YOLSUZLUK NEDENLERİNİN ETKİSİ



Rüşvet olgusu üzerinde en etkin olan iki unsur “kalabalık kamu kadroları” ve “ezbere dayalı eğitim sistemi” şeklinde ifade edilmiştir. Bunlardan birincisi düşük nitelikte yetersiz hizmet ve düşük ücret aracılığıyla rüşvet olgusunu beslerken; eğitim sisteminin niteliği de üretimsizliği besleyen ana kaynak olarak görünmektedir.

Yukarıdaki şekilde, “devletin ekonomideki yüksek payı,” “belgesiz harcanabilir paranın mevcut oluşu” ve “medyanın ticaretle uğraşması”nın rüşvet sürecini öteki nedenlerden bağımsız bir şekilde etkilediği görülmektedir.

Öte yandan, “Savcıların rüşvet olaylarını kovuşturmadaki yetersizlikleri”yle başlayıp adalet sisteminde zincirleme olarak devam eden rüşvete yol açan süreçler biraz daha karmaşık bir etkileşimler ağı oluşturmaktadır. Yargıda oluşan rüşvet sürecinde, adalet sistemindeki bozukluk dışında, “iş yaratma,” “düşük memur ücreti” ve “beceri düzeyi düşük memur istihdamı” gibi kamu yönetiminin temel sorunlarıyla “rüşvetin hayatı kolaylaştıracağı” yolundaki genel kanı da etkili olmaktadır.

“Ezbere dayalı eğitim sistemi”yla başlayıp bir başka zincirleme rüşvet sürecinde “yüksek enflasyon,” “dini inançların siyasal amaçlarla kullanımı,” “tüketime özenme” yanında “iş yaratma” sorunları da etkili olmaktadır.

Bu süreçte etkili olan “Dünya’ya açılmak ve bu yolla tüketimini, dolayısıyla refahını artırmak” kavramı ise “tüketimi karşılayacak üretkenlikte olmama” nedeniyle yıkıcı etkide bulunmaktadır.

Son olarak, “rüşvetin, yasal olmayan işleri yapma ve yaptırma arzusu yaratması” sorunun varlığını sürdürmesi kadar çözümünde de en önemli bir unsur olarak görülmektedir. Öyle ki, “herhangi bir nedenle rüşvet olgusunda sağlanabilecek bir azalma, bu iki nedende aynı anda bir azalmaya yol açacak, bu ise rüşvet olgusunda yeni bir azalmaya yol açacaktır.”

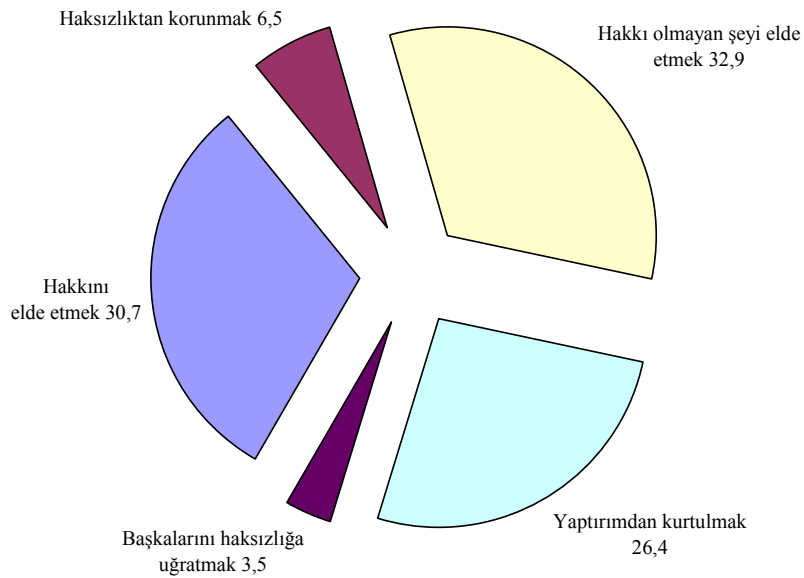
5.7.2. İSTANBUL BAROSU ÇEVRESİ ADLİ YARGIDA YOLSUZLUK ARAŞTIRMASI⁶⁴

İstanbul Barosuna kayıtlı avukatlar arasından “eşit aralıklı örneklem” yöntemiyle seçilen 1676 denek belirlenmiş, bunlardan 666’sının yanıtladığı soru kitapçığı sonuçlarına göre, adli yargıda “yolsuzluk” olgusunun varlığı ile neden ve sonuçları araştırılmıştır. Deneklerin yüzde 94,7’si adli yargıda yolsuzluk olduğu ve yüzde 58,9’u da yolsuzluğun adli yargının temel sorunlarından birisi olduğunu ifade etmiştir. Bununla birlikte, adli yargıdaki yolsuzluk olaylarının yeterince ortaya çıkmadığını düşünen deneklerin oranı yüzde 96,1’dir. Verilen yanıtlara göre, adli yargıda yasaya aykırı veya uygun olan hemen hemen her iş için rüşvet verilmektedir.

Adli yargıda en yaygın olarak görülen yolsuzluk türleri, sırasıyla, “rüşvet” (yüzde 56,4), “kayıрма” (yüzde 37,9), “irtikap” (yüzde 5,4) ve “zimmet” (yüzde 0,3)’ aşağıdaki gibi sıralanmıştır.⁶⁵

Adli yargıda rüşvet, hem hak edilen konularda, hem de yasalara aykırı olarak menfaat sağlamak isteyenlerce verilmektedir.⁶⁶

ADLİ YARGIDA RÜŞVETİN AMACI (%)



⁶⁴ Hayrettin Ökçesiz, *İstanbul Barosu Çevresi Adli Yargıda Yolsuzluk Araştırması*, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Ekol Kitaplığı, 2001.

⁶⁵ *agk.*, Tablo 33.

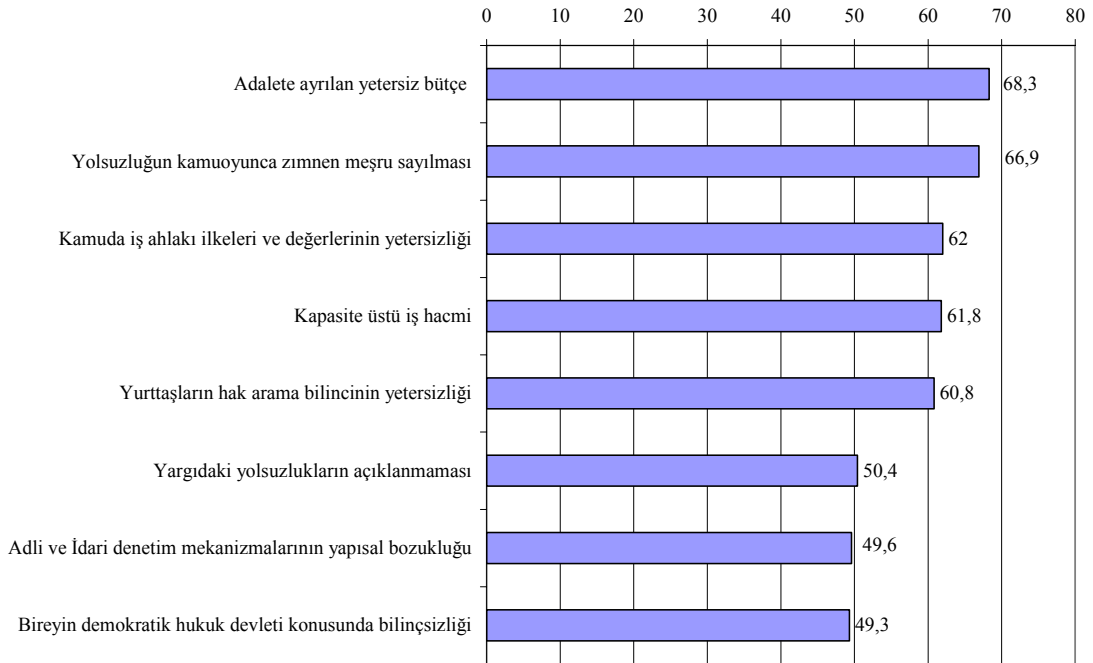
⁶⁶ *agk.*, Tablo 13.

Araştırmaya katılan deneklerin yarıya yakın bir bölümü (yüzde 40,1), yargılama aşamasında tarafların hepsinin bir şekilde yolsuzluğa alet olduklarını düşünmektedirler. Yargıda işi olanlar (davacı ya da davalı), yolsuzluğa neden olmada birinci sırada yer almaktadırlar. Bu sıralamada, avukatlar ile yargıç ve savcılar daha sonra gelmektedirler. Bununla birlikte, avukatların yargıda meydana gelen yolsuzluk olaylarında “aracı” olarak büyük etkiye sahip oldukları düşünülmektedir.⁶⁷

Adli yargıda yolsuzluk, başta karakollar olmak üzere (yüzde 37,2), “icra daireleri” (yüzde 31,1), “bilirkişiler” (yüzde 7,7) ve diğer birimlerde de görülmektedir (yüzde 21,2).

Deneklerin verdiği yanıtlara göre, ceza ve hukuk mahkemelerinde birbirine yaklaşık düzeyde yolsuzluk görülmektedir (yüzde 67,2).⁶⁸ Ceza yargılama birimleri arasında en fazla savcılıklarda (yüzde 22,2) ve ağır ceza mahkemelerinde (yüzde 13,9) yolsuzluk görüldüğü belirtilmiştir.⁶⁹ Hukuk mahkemeleri arasında Asliye Ticaret (yüzde 21,5) ve İcra tetkik mercii (yüzde 9,5) yolsuzlukların yoğun olarak meydana geldiği birimlerdir. Temyiz mahkemesi olarak görev yapan Yargıtay’daki yolsuzluk ilişkilerine en fazla Kalemler (yüzde 35,6), Tetkik hakimleri (yüzde 30,6) ve Daire üyelerinin (yüzde 21,6) karıştığı ifade edilmiştir.

ADLİ YARGIDA BAŞLICA YOLSUZLUK NEDENLERİ



Yukarıdaki Şekil’den de görüleceği gibi, deneklerin yüzde 60’ından fazlası sırasıyla “Adalete ayrılan (*maaşlar, altyapı, reorganizasyon, modernizasyon* vb.) bütçe payının sürekli düşük ve yetersiz bir düzeyde kalması,” “Yolsuzluğun kamuoyunca zımnen meşru sayıldığı yolunda bir kanaatin bulunması,” “Devlet memurluğunun iş ahlakı ilkeleri ve değerleri hakkında yeterli bilinç düzeyine ulaşamaması,” “İş hacminin kapasitenin üstünde olması” ve “Yurttaşların hak arama bilincinin yetersizliğini” başlıca yolsuzluk nedenleri olarak görmektedirler.⁷⁰

Ayrıca, “adli yargının siyasi ve idari kurumlarca yeterince desteklenmemesi” (yüzde 39,4), “Memurin Muhamekatı Kanunu” (yüzde 37,5), “rüşvetin yargıda gelenek olması” (yüzde 37,1), “yargı görevlilerinin şiddete karşı korunamaması” (yüzde 35,2) ve “yargıdaki atamalarda torpilin yaygınlığı” (yüzde 33) gibi nedenler de ifade edilmiştir.

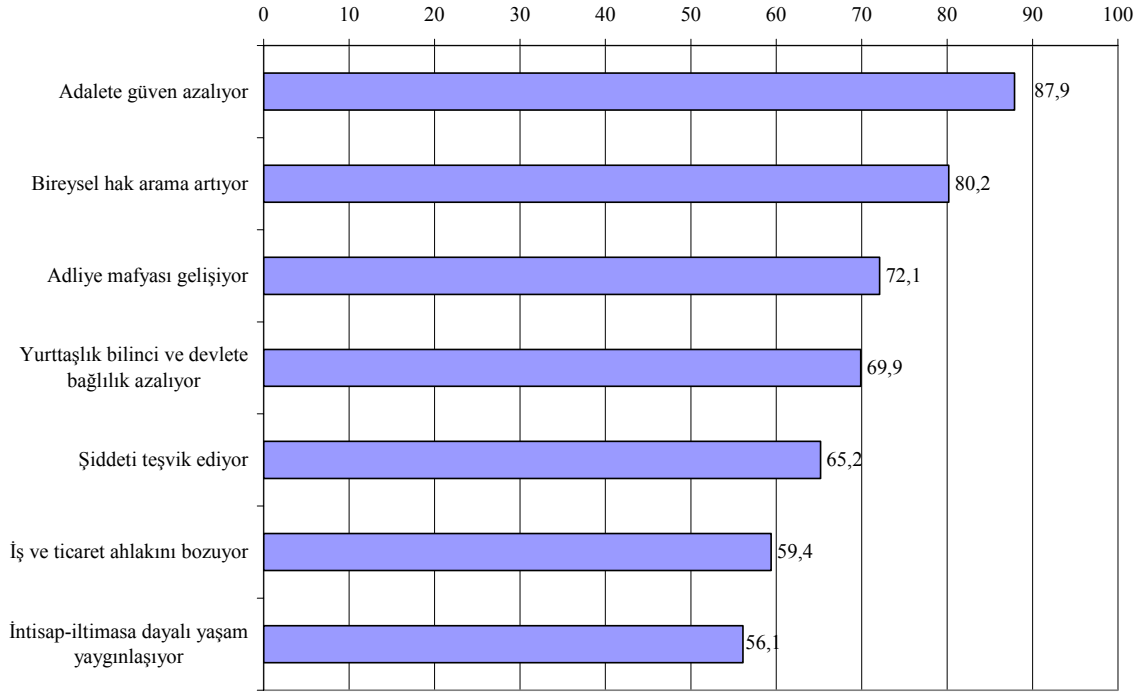
⁶⁷ agk., Tablo 62.

⁶⁸ agk., Tablo 26.

⁶⁹ agk., Tablo 27.

⁷⁰ agk., Tablo 78-80.

ADLİ YARGIDAKİ YOLSUZLUĞUN BAŞLICA SONUÇLARI



Adli yargıdaki yolsuzluk kurumlara güveni azaltmakta, bireysel ve kurlsız davranışları artırmakta ve mafya devlet yapılanmasına yol açmaktadır.⁷¹ Kısaca, adliyedeki yolsuzluğun kurumsal sonuçları dışında ve belki de daha önemlisi bir çok toplumsal sonucu bulunduğu ve tüm sistemi dinamitlediği düşünülmektedir. Öte yandan, adli yargıdaki yolsuzluğun olumlu sonuçları da bulunduğu iddia edilmiştir.⁷² Örneğin, yolsuzluk aracılığıyla mevcut hukuk düzeninin toplumsal gerçekliğe uyumunun sağlandığı (yüzde 18.3) ve adliye sürecine hız kazandırdığı (yüzde 22.5) belirtilmiştir.

5.7.3. İŞ ÇEVRESİ VE İŞLETME PERFORMANSI ARAŞTIRMASI⁷³

Dünya Bankası ve Avrupa İskan ve Kalkınma Bankası tarafından ortaklaşa olarak 1999'da 26 ülkede dört binden fazla şirketi kapsayan bu saha çalışmasında, "yönetişimin kalitesi" ve "şirket-devlet" ilişkileri incelenmiştir. Bu çalışma kapsamında, Türkiye'de yerleşik 150 şirketle görüşme yapılmıştır.

Araştırma bulgularına göre, kamu görevlilerine lisans ve gümrük işlemlerinin kolaylaştırılması, ihalelerin kazanılması veya bazı kamu hizmetlerinden yararlanma karşılığında "rüşvet" verildiği ifade edilmiştir.

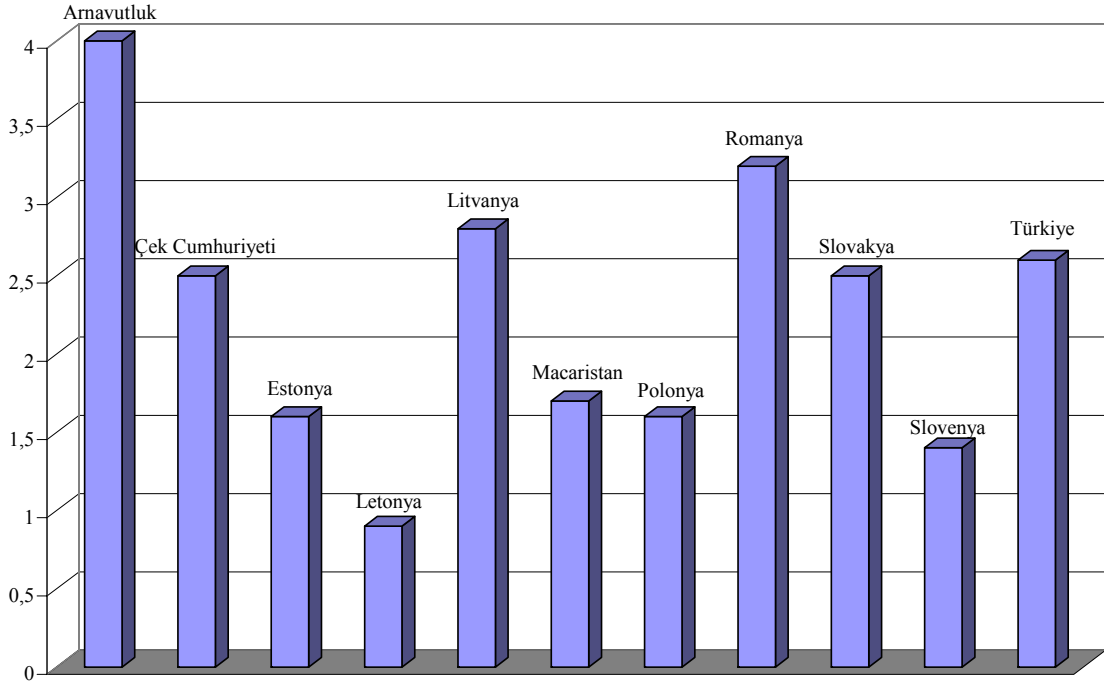
Türkiye'de şirketlerin yıllık gelirlerinin yaklaşık yüzde 2,5'undan fazlası rüşvet olarak verilmektedir.

⁷¹ agk., Tablo 83.

⁷² agk., Tablo 84.

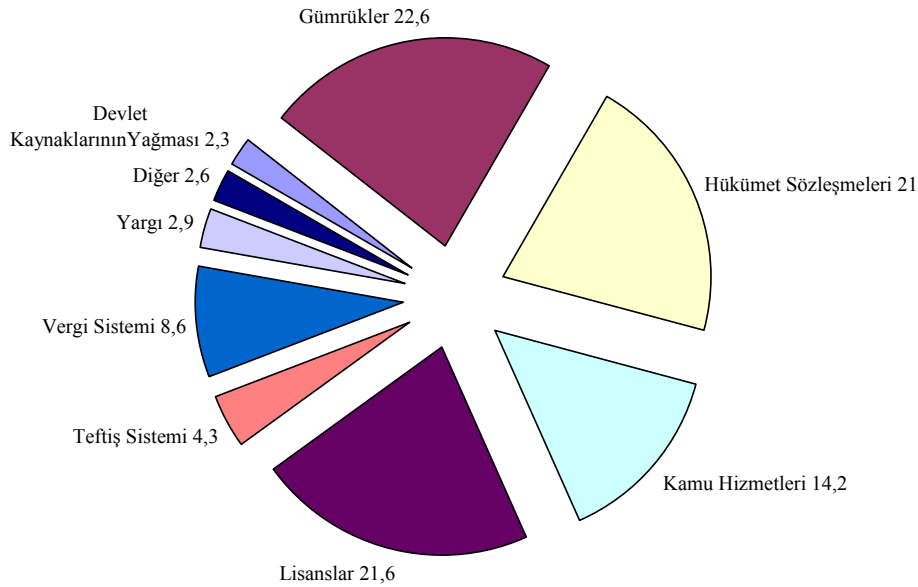
⁷³ Dünya Bankası ve Avrupa İskan ve Kalkınma Bankası, *The 1999 Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS)*, 2001.

ŞİRKETLERİN YILLIK GELİRLERİNİN YÜZDESİ OLARAK RÜŞVET MİKTARI



Türkiye’de rüşvet gümrük (yüzde 22,6) başta olmak üzere, sırasıyla lisans işlemleri (yüzde 21,6), kamu sözleşmeleri (yüzde 21) ve çeşitli kamu hizmetlerinin sağlanması (yüzde 14,2) alanlarında verilmektedir.

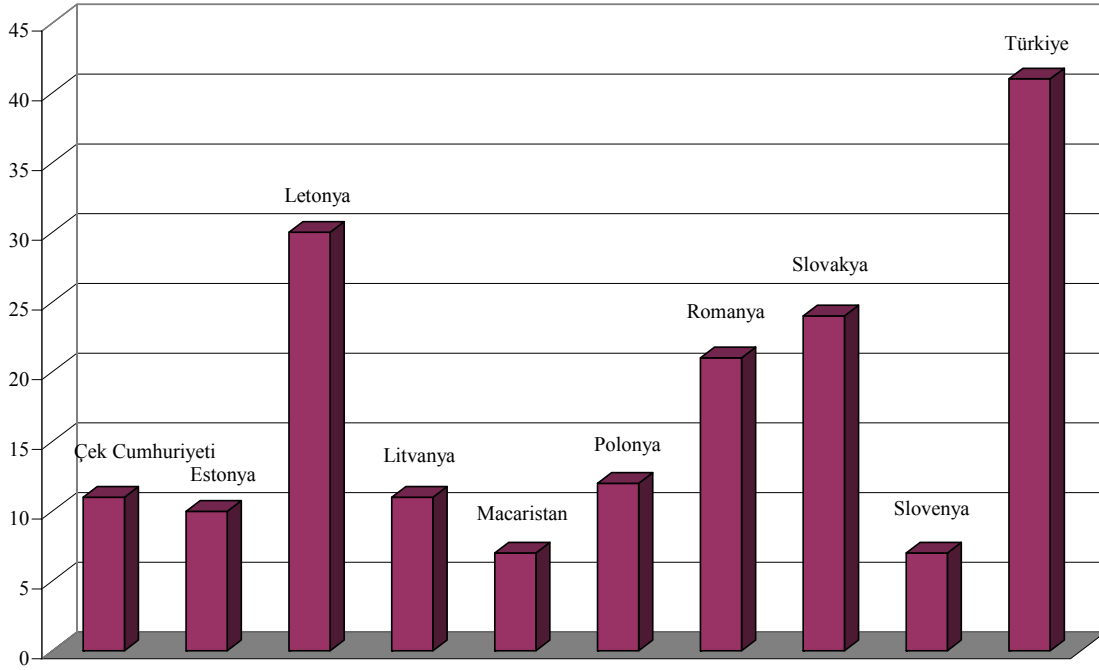
TÜRKİYE'DE RÜŞVETİN SEKTÖREL DAĞILIMI (%)



Şirketlerin yasa, siyasa ve düzenleyici işlemlerin hazırlanma, yapılma ve uygulanmasında kamu görevlilerine menfaat sağlayarak yasadışı ve saydam olmayan yöntemler kullanmaktadırlar. **Bu yöntemlerin başlıcaları, yasama meclisinde oy satın alınması, kanun hükmünde kararnamelerin çıkartılması, mahkeme kararlarının satın alınması ve siyasetin yasadışı finansmanıdır.**

Devlet mekanizmasının ganimetçi bir yaklaşımla yağmalanması öteki ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’de büyük boyutlara ulaşmaktadır.

DEVLET YAĞMASI ENDEKSİ



Saha çalışmasına katılan Türk şirketlerinin yüzde 40'ına yakın bir bölümü devlet ihalelerinde “komisyon” ödediklerini belirtmişlerdir. Komisyon miktarı, genellikle, kontrat bedelinin yüzde 5 ila 10'u arasında değişmektedir.⁷⁴ Üst düzey yöneticilerin zamanlarının neredeyse 1/5'i kamu görevlileriyle çeşitli konuların görüşülmesine harcanmaktadır. Bu oran, özellikle orta ve küçük ölçekli şirketlerde 1/3'e yükselmektedir. Sonuç olarak, zaman kaybı, üretimde düşüş ve diğer kayıplar gündeme gelmektedir. Buna karşılık, şirketlerin büyük bir bölümü daha fazla vergi vererek yolsuzluğun azaltılmasını istemektedirler.

Bu çalışmanın sonuçlarına göre; öncelikle devlet yağmasının yaygınlığı ve orta ve küçük ölçekli şirketlerin ağır bir yük ile karşılaştıkları iddia edilmektedir. Devlet kaynaklarının yağmalanması rekabetçi olmayan engeller yaratmakta, şirketler yüksek maliyet öderken, çok az bir kesim kazanç sağlamakta ve hükümetin (devletin) kredibilitesi azalmaktadır.

5.7.4. HANEHALKI GÖZÜNDEN TÜRKİYE'DE YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ÖNLENMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER – TESEV⁷⁵

Bu çalışmada, “siyasal iktidarın ve/veya kamu görevlilerinin erklerini görev tanımları dışında (kişisel ya da kendilerini bağlı hissettikleri gruplara çıkar sağlamak amacıyla) kullanmaları” olarak tanımlanan yolsuzluk sorunu hanehalkı gözü ile irdelenmiştir.

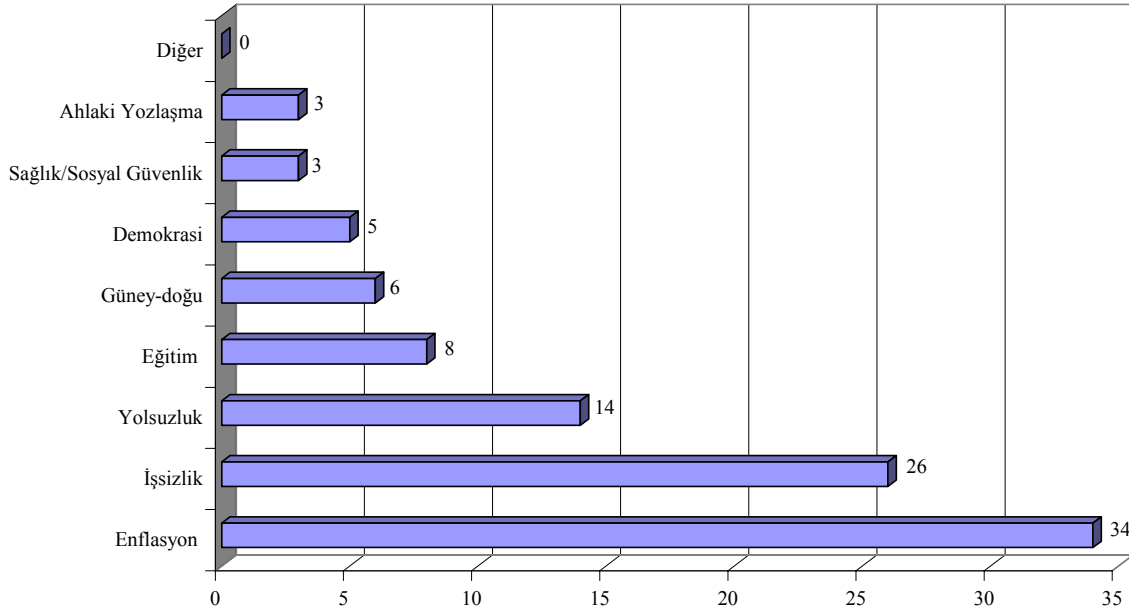
Türkiye'de 17 ilin kentsel yerleşim birimlerinde belediye sınırları içerisinde yaşayan 18 yaş ve üzeri nüfusu temsil eden toplam 3021 kişiyle Ekim-Kasım 2000 tarihlerinde yapılan yüz-yüze görüşmeler yoluyla, yurttaşların yolsuzlukla ilgili algı ve tutumları ile doğrudan ilişki ve deneyimlerinin sorgulanması ve yolsuzlukla mücadelede nasıl bir yol izlenmesi gerektiği konusunda hanehalkı gözünden reform önerilerinin araştırılması amaçlanmıştır.

⁷⁴ Geeta Batra, Daniel Kaufmann ve Andrew H. W. Stone, *Investment Climate Around the World, Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Washington, D.C.: The World Bank, 2003, s. 137.

⁷⁵ Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, *Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV, 2001.

Çalışma sonuçlarına göre, “rüşvet ve yolsuzluk” sorunu Türkiye’nin öncelikle çözmesi gereken sorunlar arasında yüzde 14’lük bir pay ile üçüncü sırada yer almaktadır. Çok nedenli ve çok sonuçlu yolsuzluk ve rüşvet olgularının bir başka önemli boyutu olan genel anlamda “ahlaki yozlaşma” seçeneğini de dahil edersek, bu oran yüzde 17’ye ulaşmaktadır.⁷⁶

Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu (%)



Araştırma sonuçlarına göre, yolsuzluklarla birlikte yolsuzlukla mücadelenin de arttığı yolundaki görüş yaygındır. Bu sonuç, yolsuzlukla mücadelede alınacak önlemlerin hayata geçirilmesi konusunda toplumun yeterli desteğinin sağlanacağını göstermektedir.⁷⁷

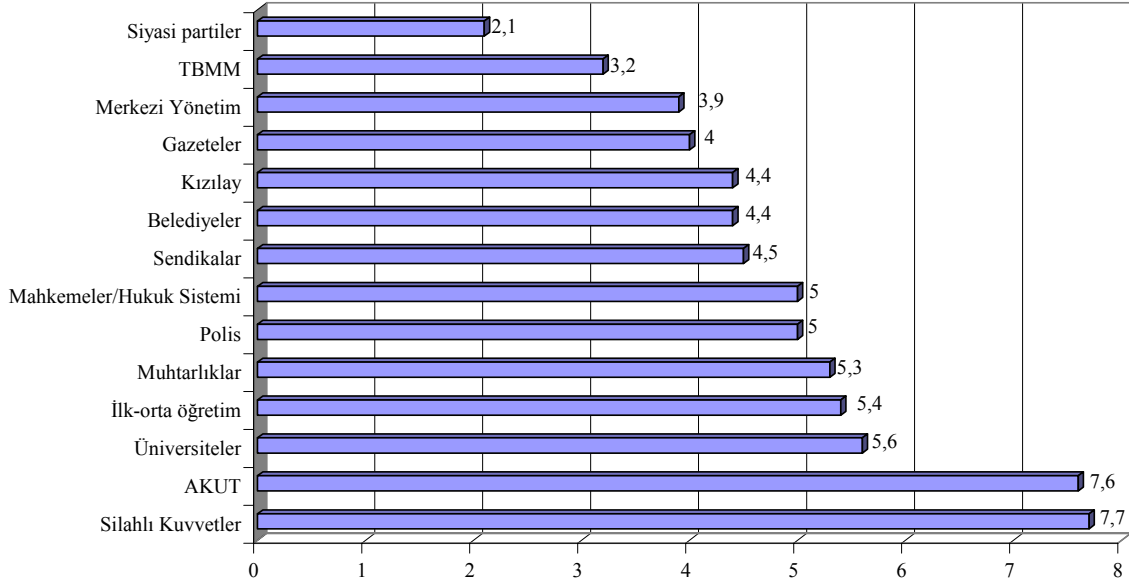
Bu çalışmada, çeşitli kurumlara duyulan güven ile rüşvet ve yolsuzluk algılaması arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmıştır. Kurumlara duyulan güven kavramının nasıl tanımlandığı kadar kurumlara duyulan güvenin bu kurumlarla olan geçmiş deneyimlerden etkilendiği de açıktır. Çalışma sonuçlarına göre,⁷⁸ Türk Silahlı Kuvvetleri ile gönüllü bir toplum kuruluşu olarak 1999 Marmara Depremi’nde kamuoyunda önemli etki bırakan AKUT en fazla güven duyulan kurum ve kuruluşların başında gelmektedir. Daha sonra üniversiteler, ilk-orta öğretim kurumları ve muhtarlıklar gelmektedir. Tüm polis örgütü ve mahkemeler/hukuk sistemini izleyen kurumların hepsi (sendikalar, belediyeler, Kızılay, gazeteler, merkezi yönetim, TBMM ve siyasi partiler) güven sıralamasında daha az güvenilen kurumlar olarak ifade edilmiştir.

⁷⁶ agk., Şekil 3.

⁷⁷ agk., Şekil 16.

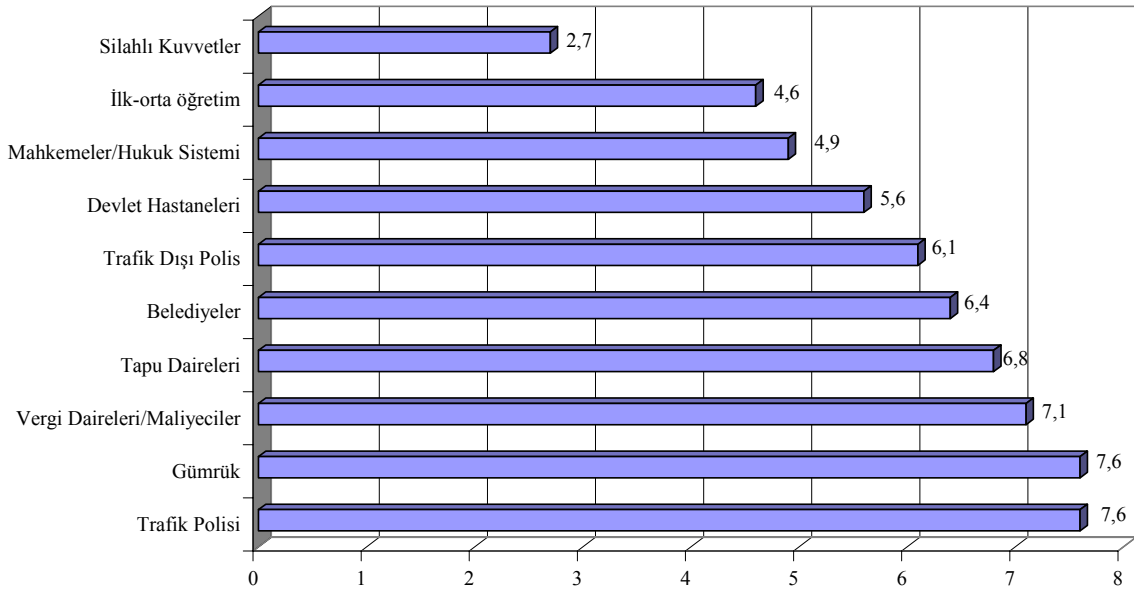
⁷⁸ agk., Şekil 4a.

Türkiye'de Kurumlara Güven



Çalışma sonuçlarına göre, trafik polisi ve gümrük örgütünde yolsuzluğun yaygınlık düzeyinin en yüksek olarak algılandığı anlaşılmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığı hakkındaki izlenimlerin ortalama puanı bu iki kurumda 7,6'dır. Bunları küçük bir farkla vergi daireleri/maliyeciler ve tapu daireleri izlemektedir. Trafik polisi ile trafik dışı polise ait puanlar arasında belirgin bir fark dikkati çekmektedir. Aşağıdaki şekilde, hiçbir kurumun puanının 2,7'nin altında olmayışı da dikkat çekicidir. Bu durum, toplumun kurumlara güveninin zayıflığını bir kez daha ortaya koymaktadır.⁷⁹

Kurumlarda Rüşvet ve Yolsuzluğun Yaygınlığı



⁷⁹ agk., Şekil 10a.

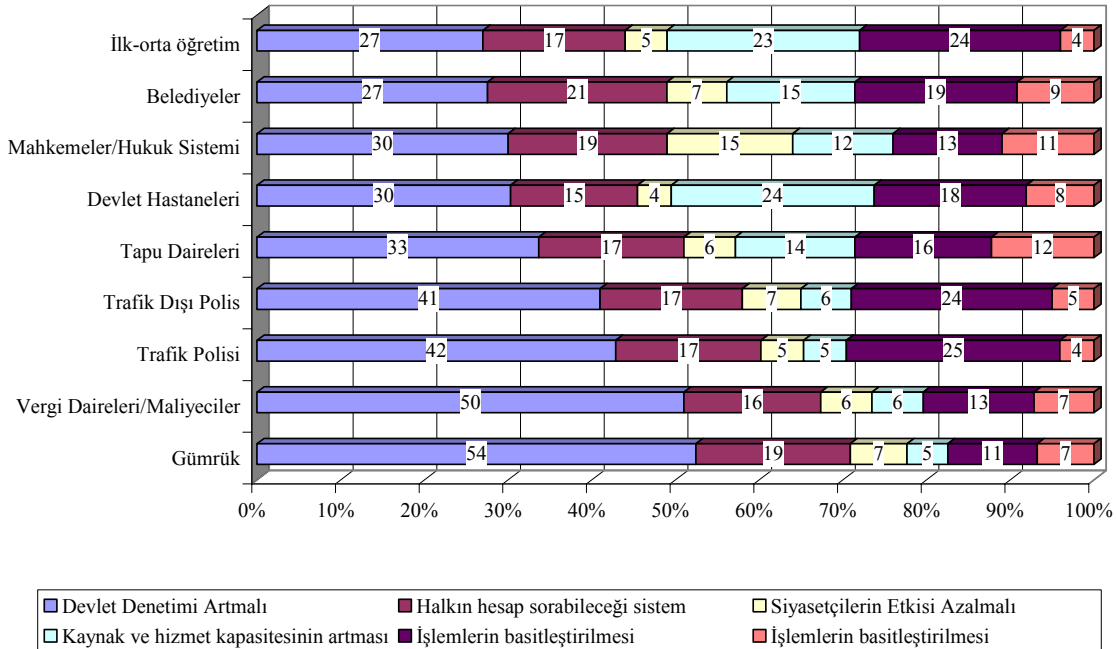
Hizmetlerinden memnuniyet duyulmayan ve kendilerine az güven duyulan kurumlardaki yolsuzluk algılaması daha yüksektir.⁸⁰

Belediyeler ve kamu sektöründe, yolsuzluk ve rüşvetin oluşmasında ve bunlarla mücadele edilmesinde en önemli unsurlardan birini oluşturan personel alımında kayırmacılık ve torpil yerine, tarafsız bir şekilde davranıldığını savunanlar yerel yönetimlerde yüzde 11, devlet sektöründe yüzde 14 gibi oldukça düşük oranlardadır. İşe alımlarda tarafsız davranıldığını, bilgi ve deneyime bakıldığını düşünenlerin oranı özel sektörde bile ancak yüzde 42’yi bulmaktadır. İş başvurularının belediyelerde ve devlet sektöründe torpil ve kayırmaya dayalı bir biçimde değerlendirildiğini düşünenler, deneklerin 3/4 gibi yüksek bir oranını oluşturmaktadır. **Böylece, liyakat yerine kayırma ve torpilin esas alındığı kamu yönetimi personel istihdamında, daha başlangıçta, hukuka, yasalara ve kurallara aykırılık özendirilmekte ve sistemin bir parçası haline getirilmektedir.**

Medyanın özellikle yolsuzlukla mücadelede önemli bir rol oynadığı bilinmektedir. Bununla birlikte, **deneklerin hemen hemen üçte ikisi “medya kuruluşlarının sahiplerinin medya dışı işlerle uğraşmalarının, yolsuzlukları kamuoyunun dikkatine sunması beklenen medyanın görevini hakkıyla yapmasına engel teşkil edeceğini düşünmektedir.”**⁸¹

Aşağıdaki şekilden de görüleceği gibi, yolsuzlukla mücadelede uygulanması düşünülen önlemler kurumlara göre önemli farklar göstermektedir.⁸² Denetimin arttırılması seçeneği tüm alanlarda birinci sıradadır. Bununla birlikte, bu seçenek gümrükler ve vergi daireleri/maliyeciler için yüzde 50 dolayında bir ağırlık kazanırken; devlet hastaneleri, mahkemeler/hukuk sistemi, belediyeler ve ilk-orta öğretim kurumlarında yüzde 30 dolayına düşmektedir. Halkın hesap sorabileceği düzenlemelere gidilmesi seçeneğinin payı kurumlara göre yüzde 14 ile yüzde 21 arasında değişmektedir.

Halkın Kurumlarda Yolsuzluğun Önlenmesine Yönelik Reform Önerileri



⁸⁰ agk., s. 131-2.

⁸¹ agk., Şekil 17.

⁸² agk., Şekil 21.

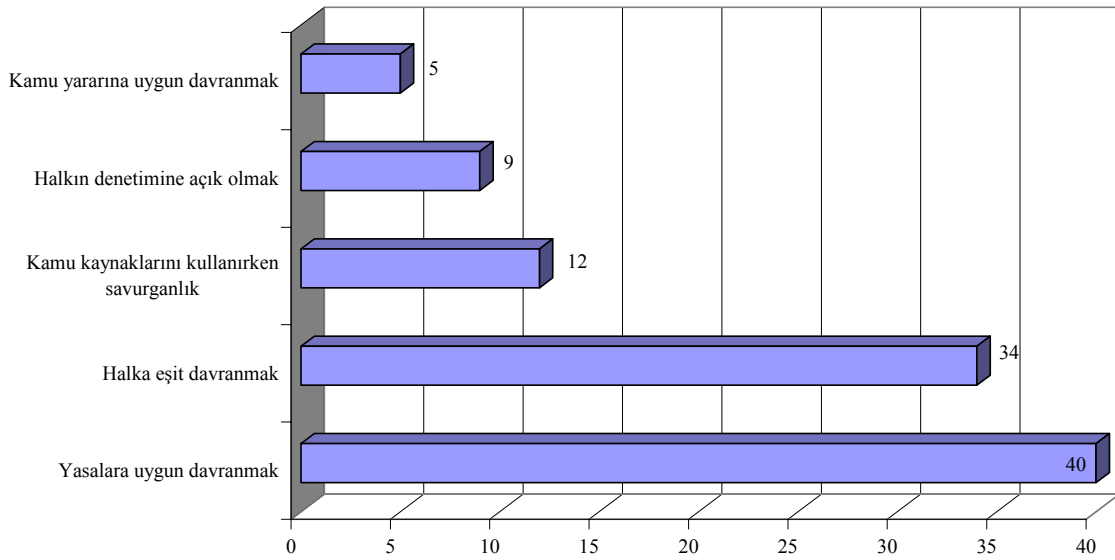
Bu oranlar “halkın hakkını arayabilmesi”nin önemsendiğini ve bu konuda bir yetersizlik görüldüğünü ortaya koymaktadır. Personelin maaşının yükseltilmesi seçeneği bazı kurumlarda ikinci, bazılarında üçüncü sırada yer almaktadır. Maaşların yükseltilmesini en önemli reform olarak görenler ilk-orta öğretim, trafik ve trafik dışı polis alanlarında ¼’ü, devlet hastaneleri ve belediyelerde 1/5 dolayındadır. Bu sayılar maaşların yetersizliğinin toplumun gözünde rüşvetin önemli nedenlerinden biri olarak görüldüğünü belirtmektedir. Kaynakların ve kapasitenin artırılması belirli alanlarda (polis, gümrük ve vergi daireleri/maliyeciler) önemsiz görülürken, özellikle devlet hastaneleri ve ilk-orta öğretim kurumlarında ¼’e yaklaşmaktadır.

Bu reformlar sonucunda nasıl bir kamu kurumu özlenmektedir? Deneklerin büyük bir bölümü “iyi” bir kamu kurumunun

- yasalara uygun ve
- halka eşit davranan bir niteliğe sahip olmasını istemektedir.

Bu yanıt, kamu kurumlarının şu anda böyle davranmadığı yolunda bir saptamanın ifadesidir. Kamu kaynaklarının savurganca harcanmaması da bir başka dikkat çekilen özelliktir. Kamuya hesap veren ve “kamu yararı” gözetilen bir yönetim talebi daha alt düzeydedir.⁸³

Kamu Kurumunun Sahip Olması Gereken Özellikler



5.7.5. KAMU REFORMU ARAŞTIRMASI⁸⁴

Yolsuzluğu, “emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak” şeklinde tanımlayan araştırma raporu; 32 ilin 78 ilçesinde 26 Temmuz-5 Ağustos 2002 tarihleri arasında uygulanan 2416 anketin değerlendirme sonuçlarına dayanmaktadır.

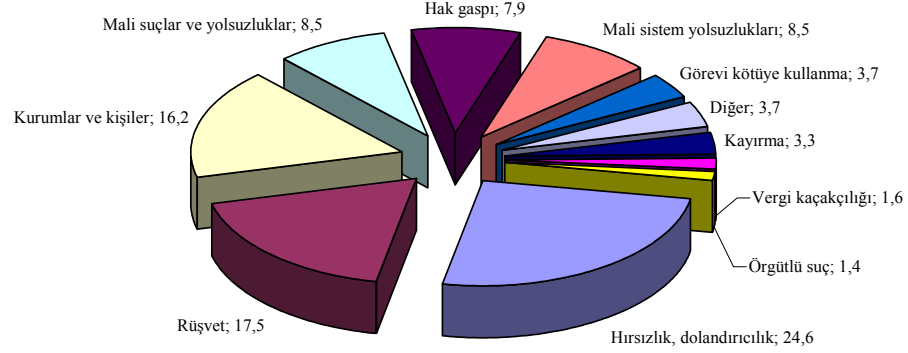
Araştırmanın bir bölümünü oluşturan (Bölüm IV) “Yolsuzluk Algılamasına” ilişkin sorularla; deneklerin yolsuzluk kavramına verdikleri anlam, toplumda ve kamu kurumlarında yolsuzluk ve rüşvetin yaygınlığı, kamuda rüşvet uygulaması, siyasal kayırmacılık yanaşmacılık ile yolsuzlukla mücadelede çeşitli araçların potansiyel etkinliğine ilişkin görüşleri irdelenmektedir. Aşağıdaki şekildeki ifadelere göre, Türk kamuoyunda yolsuzluk kavramını öncelikle, ister kamu yönetiminde ister dışında olsun özel

⁸³ agk., Şekil 7.

⁸⁴ TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD, 2002.

çıkarlar için toplumun ortak kurallarının çiğnenmesi olarak algılanmaktadır. Türk kamuoyunda yolsuzluk kavramı çok çeşitli şekillerde algılanmaktadır.⁸⁵

Yolsuzluk Teriminin Toplumdaki Çağrışımları

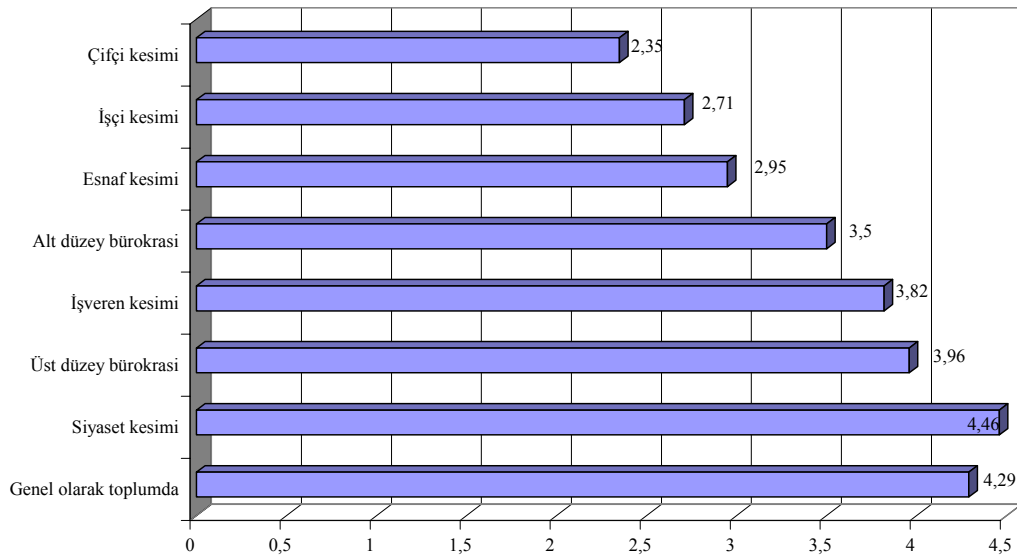


Yolsuzluk, “hırsızlık ve dolandırıcılık” ve “rüşvet” gibi bu sürecin doğal örnekleriyle açıklanırken, yolsuzluğun “kurumlar ve kişilerle” özdeşleşmesi dikkat çekicidir. Bu bağlamda, “devlet, yasama, yürütme ve bürokrasi” yolsuzlukla özdeşleşen başlıca kurumlar olarak görülmektedir. “Kötü yönetim” kurumlardaki yolsuzluğun bir yansımasıdır. Belirli kişi, kurum ve olayların yolsuzlukla anılması daha az beyan edilmektedir.⁸⁶

Sonuç olarak, deneklerin büyük bir bölümü kendileri dışındaki çoğunluğun kişisel çıkarları için toplumun ortak çıkarlarını çiğnemeye hazır olduklarını düşünmektedirler. Bu bulgu, Türk toplumunda derin bir güven bunalımını ve anomi algılamasını göstermektedir.

Başta siyasetçiler olmak üzere, üst düzey memurlar, işveren kesimi ve alt düzey memurlar arasında yolsuzluk eğiliminin yaygın olduğu düşünülmektedir.⁸⁷

Toplumda ve Değişik Kesimlerde Yolsuzluk



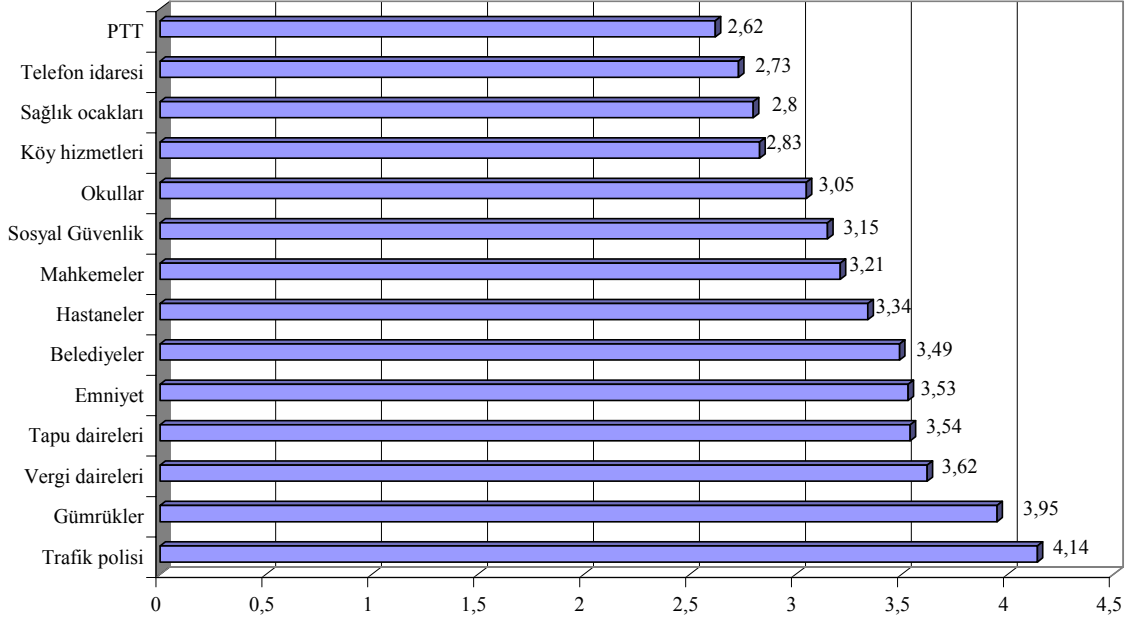
⁸⁵ agk., Grafik 73.

⁸⁶ agk., Grafik 74.

⁸⁷ agk., Grafik 75.

Kamuda işe almada siyasi kayırmacılığı (liyakata göre işe almanın karşılığı olarak) benimsemeyenlerin oranı (yüzde 93.8) ile siyasette yandaş ilişkilerle karşı çıkanların oranı (yüzde 92.9) hemen hemen aynıdır.

**Kamu Kuruluşlarında Rüşvetin Yaygınlığı Algılaması
(Ortalama Puan)**



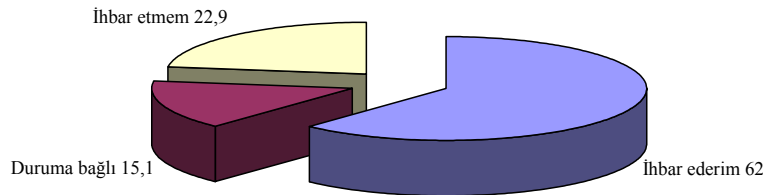
Yukarıdaki şekilde de görüldüğü gibi, TESEV tarafından yapılan saha çalışmasının sonuçlarına paralel olarak; bu çalışmada da “Trafik polisi”nin Türkiye’de rüşvetin en yaygın olduğu kurum olarak görüldüğünü göstermektedir. Onu sırasıyla “Gümrükler,” “Vergi daireleri,” “Tapu Daireleri,” “Emniyet” ve “Belediyeler” izlemektedir.⁸⁸

Araştırma sonuçlarına göre; ülkeye en fazla zarar veren yolsuzluk türleri sırasıyla “devlet malını veya parasını zimmetine geçirmek,” “devlet gücünü kullanarak çıkar sağlama,” “yasadışı talebi rüşvet karşılığında yerine getirme,” “yasal hizmetler karşılığında rüşvet alma,” “yeraltı dünyasıyla işbirliği” ve “özel kuruluşlarla çıkar alışverişi” şeklinde görülmektedir.

Rüşvetin bir tür bahşış olduğu ya da memur maaşlarının düşüklüğü gerekçesiyle mazur görülmesini deneklerin dörtte üçü desteklerken, rüşvetin ahlaki bozulmanın sonucu olduğunu düşünenler deneklerin yarısından biraz fazlasıdır. **Kamu yönetimindeki işlemleri kolaylaştırmanın karşılıklı olarak rüşveti de azaltacağı düşünülmektedir.**

Rüşvet talebinin ihbar edilip edilmeyeceği yönündeki sorulara verilen yanıtlar da bu konuda geliştirilecek çözüm önerileri için dikkate değerdir:⁸⁹

Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi



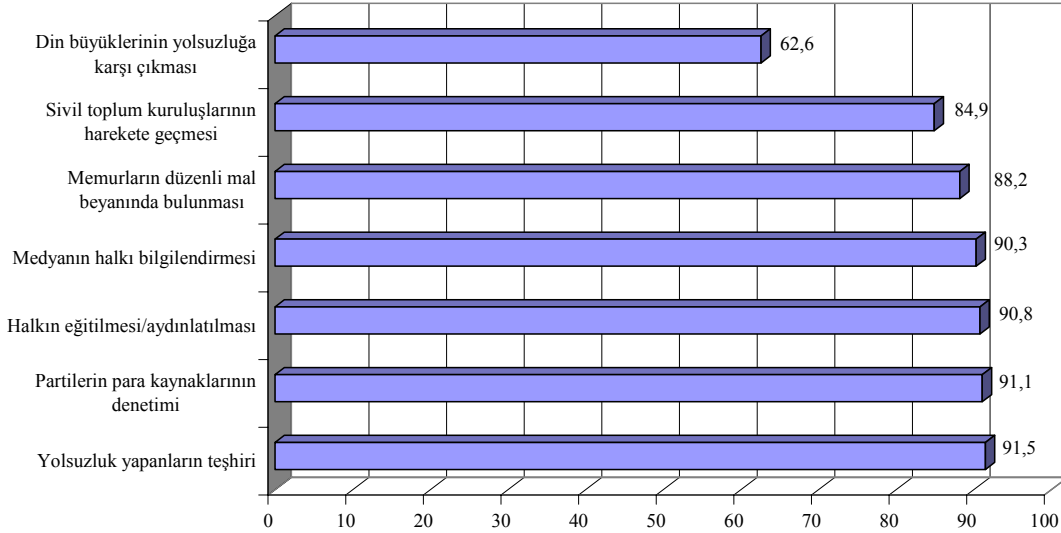
⁸⁸ agk., Grafik 83.

⁸⁹ agk. Grafik 87.

Rüşvet talebini ihbar etmeyeceğini söyleyenlerin çok az bir bölümü “ihbar mercii bilmediklerini” belirtirken, daha büyük bir bölümü ihbar ettikleri takdirde hem işlerini yaptıramayacaklarını hem de yeni sorunlarla karşılaşabileceklerini düşünmektedirler.

Yasa ve ahlak dışı olmakla birlikte, deneklerin büyük bir oranda rüşvet taleplerini ihbar etme konusunda çekince belirtmeleri, Türkiye’de devletin rüşvetle mücadelede yurttaşların etkin desteğinden yararlanmasının sınırlı olacağını düşündürmektedir.⁹⁰

Yolsuzlukla İlgili Önlemlere İlişkin Algılama



Deneklerin verdikleri yanıtlara göre yolsuzlukla mücadele etmede en etkili yöntemler

- Yolsuzluk yapanların teşhiri ve
- Halkın eğitilmesi/aydınlatılması olarak ifade edilmektedir.

Siyaset ve siyasetçilerle ilgili yolsuzluk iddiaları siyasetin finansmanının denetlenmesiyle ilişkilendirilebilir. Yerleşik düzene karşı sivil toplum kuruluşlarının etkisinin yeterli olmayacağı düşünülmelidir. Son olarak, yolsuzluğun dini olmaktan çok laik ahlakla ilişkili bir sorun olarak görülmektedir.

5.7.6. ARAŞTIRMA SONUÇLARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Yukarıdaki saha çalışmalarında Türk kamuoyunun yolsuzluk nedenleri, sonuçları ve çözüm önerileri konusunda beliren görüşleri aşağıda özetlenmiştir:

A-) Kamu yönetiminde yolsuzluk yaygındır.

B-) Vatandaşlar yolsuzluğu ülkenin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında görmektedirler.

C-) Yolsuzluğun başlıca nedenleri şunlardır:

- a-) Kalabalık kamu kadroları
- b-) Ezberci eğitim
- c-) Kurumlara duyulan yaygın güvensizlik
- d-) Yolsuzluğun kamuoyunca zimnen uygun sayılması
- e-) Yasa, kural, düzenleme ve işlemlerin karmaşıklığı
- f-) Medya-ticaret-siyaset ilişkisi
- g-) Gelir dağılımı, enflasyon vb. ekonomik nedenler

⁹⁰ agk., Grafik 88.

- h-) Kamu yönetiminde etik ve değerlerin yoksunluğu
- I-) Kamu yönetiminde kariyer ve liyakat ilkesinin işlememesi
- D-) Kamuda rüşvetin verilme nedenleri şunlardır:
 - a-) İşleri kolaylaştırmak
 - b-) Haksızlıktan korunmak
 - c-) Hakkını elde etmek
- E-) Kamuda yolsuzluk aşağıdaki sonuçları doğurmaktadır:
 - a-) Devlet kaynaklarının yağması
 - b-) Kamu ve özel sektörde üretim ve kar kaybı
 - c-) Mafya-devlet oluşması
 - d-) Bireysel hak aramanın artması
 - e-) Sisteme güven azalmakta
- F-) Yolsuzlukla mücadele en etkin yöntemler şunlardır:
 - a-) Yolsuzluk yapanların teşhiri
 - b-) Etkili denetim ve hesap vermenin sağlanması
 - c-) Eğitim
 - d-) Siyasetin finansmanının saydamlığı
 - e-) Bağımsız medya

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede kararlı siyasi irade kadar ve belki de daha önemlisi kamuoyunun desteğinin sağlanmasıdır. Yukarıda özetlenen çalışmalarda, yolsuzluktan şikayet edilmekte birlikte; **yolsuzluğun toplumsal, siyasal ve ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olduğu yolunda yaygın bir kanaat bulunmaktadır.**

Yolsuzlukla mücadelede hükümetin; yolsuzluk kaynaklarını tespit, kural koyma, soruşturma ve yaptırım uygulama yanında, kamuoyunun desteğini yanına almak üzere çeşitli araçları uygulaması zorunludur. Bu bağlamda, kamu kurumlarına güven yaratılması öncelik taşımaktadır. Ayrıca, kamuoyunda aracısız, kayırmaz ve rüşvetsiz iş yapılmayacağı yolundaki algılamının değiştirilmesi gerekmektedir. İhbar müessesesinin etkinlik kazandırılması için yasal güvence getirilmelidir. Denetimi esas alan etkin bir devlet yapılanması ve bu imajın yaratılması gerekmektedir.

Etkin devlet, “yasalara uygun” ve “vatandaşa eşit” davranarak yaratılacak tarafsız yönetimle güçlendirilerek, vatandaşların kamu kurumlarına güveni yeniden artırılabilir.

Güven unsuru, hem yolsuzluğun nedeni hem de sonucu olarak yolsuzlukla mücadelede önemli bir nirengi noktasını oluşturmaktadır. Kısaca, yolsuzluk konusunda alınacak her türlü önlemin, kamu kurumlarına güveni artırmayı göz önüne alacak şekildedüzenlenmesi gerekmektedir.

5.8. BAĞIMSIZ İDARİ OTORİTELER⁹¹

İlk örnekleri, Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkan ve öğretilde *bağımsız idari otoriteler* (BİO) olarak adlandırılan idari ve mali özeğe sahip kuruluşlar, 1970’li yılların başında Kara Avrupası ülkelerinde de görülmeye başlanmıştır.

Bu kuruluşların ortak özelliği, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, para piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevleri yerine getirmektedir.

⁹¹ Bu bölümün yazımında önemli ölçüde TÜSİAD tarafından hazırlanan *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, 2002* adlı rapordan yararlanılmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki yasal kuruluş gerekçeleri de sözü edilen işlevler olmakla birlikte, bir çoğunun faaliyet alanının yolsuzluğa da en açık alanlar olduğu gerçeği dikkate alındığında asıl amacın yolsuzlukla mücadele olduğunu söylemek pek yanlış olmaz. Bu konu, yolsuzlukla mücadelede “Türkiye Deneyimi” kapsamında yer alması uygun görülmüştür. Ancak, “özerklik” kavramının “mutlak egemenlik” gibi algılanmasına dayalı kimi yorumlar, bazen bizzat bu kuruluşların sorun yaratmasına neden olmaktadır.

Anılan kuruluşların, ülkemizdeki yapılanma açısından temel dayanağı, Anayasanın “Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler” şeklindeki 167 nci maddesi hükmüdür.

Görüldüğü gibi, idari ve mali özekliğe sahip kuruluşlar; Türk İdare Hukuku sistemi içinde Anayasanın 167 nci maddesinde belirtildiği gibi, ya ekonomik düzeni ya da kimi temel hak ve özgürlükleri tehdit ve ihlallere karşı koruma ve kollama amacıyla Devlet tarafından kurulmakta ve Anayasa’nın 123 ncü maddesi uyarınca kanunla kamu tüzel kişiliği kazanmaktadırlar.

Dolayısıyla, devlet eliyle kurulan ve kamu tüzel kişiliği kazandırılan bu kuruluşların da bir kamu kuruluşu oldukları ve Anayasanın 123 ncü maddesinde ifade edilen *idarenin bütünlüğü ilkesi* çerçevesinde “genel idare” içinde yer aldıkları hususunda kuşku yoktur.

Nitekim, Danıştay da BİO’ların merkezi idare ile bağıntı kuran “ilişkili” kavramının “ilgili” kavramından farklı olmadığını, dolayısıyla BİO’ların konumlarının, genel idare dışında yorumlanamayacağını kararlaştırmıştır.

Danıştay, anılan kararıyla, BİO’ların görevlerini yaparken bağımsız oldukları, kararlarına hiç bir kişi, makam ve merceğin müdahale edemeyeceği; ancak “diğer kamu kurum ve kuruluşları” ibaresi çerçevesinde kendileri de birer kamu kuruluşu olan bu kuruluşların, hükümetin genel siyaseti ve Anayasa ve yasaların verdiği yetkiye dayanarak çıkartılan genelgeler kapsamında olduğu şeklinde bir içtihat oluşturmuştur. Bu karardan çıkan sonuca göre; siyaset ve merkezi idare, anılan kuruluşların statülerinde belirtilen görev ve yetkilerinden doğan kararlarına ve böylece piyasa üzerindeki düzenleyici ve denetleyici iradelerine hiçbir şekilde müdahale etmemeli; ancak bu kuruluşlar da faaliyetlerini, hükümet programlarından, yıllık plan ve programlardan ve Bakanlar Kurulunca çıkartılan düzenleyici işlemlerden bağımsız görmemelidir.

Bazı kaynaklarda, Bağımsız Düzenleyici Kuruluşlar (BDK) olarak adlandırılan BİO’larla ilgili bir sorun da “denetim”leriyle ilgilidir. Denetim konusundaki ısrarların temel gerekçesini ise, BİO’lara aktarılan büyük ölçekli kamu kaynakları oluşturmaktadır.

Bunların yargısal, mali ve faaliyet denetimi olmak üzere üç tür denetimi söz konusudur.

Verilen kararlar ve yapılan işlemler, suç sayılan bir fiil kapsamındaysa, yargısal denetim adli nitelikli olabilirse de, burada söz konusu olan idari yargı denetimidir.

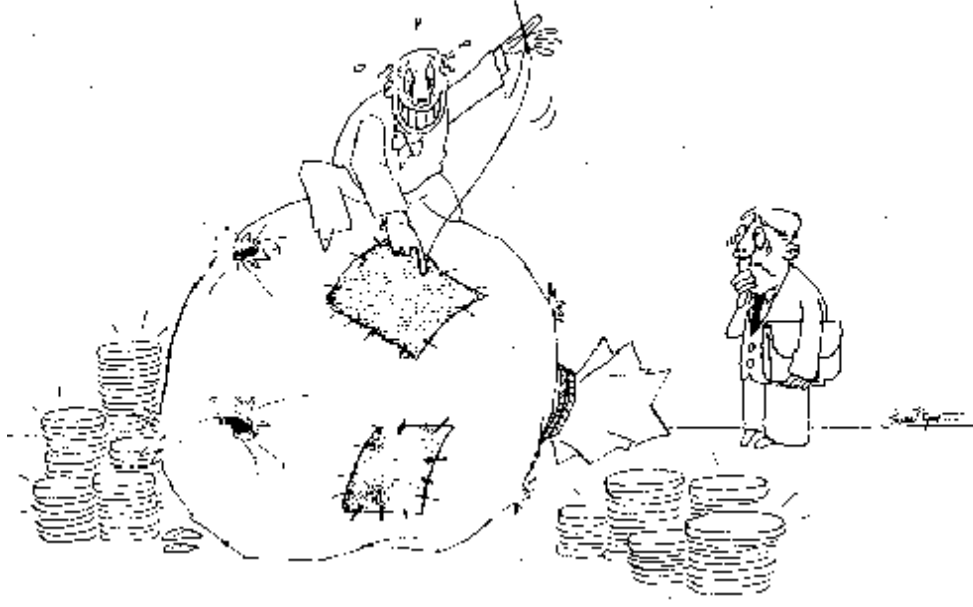
Hemen belirtelim ki, bağımsız idari otoritelerin Başkan ve üyeleri ile her türlü personeli üzerindeki adli soruşturma ve kovuşturmalara karşı izin veya tahkik sistemine dayalı korumalar da kaldırılmalıdır.

İdari yargı kuruluşlarının, sadece hukuka uygunluk denetimi yapacakları, yerindelik denetimi yapamayacakları kuşkusuzdur. Bu nedenle, BİO’lar üzerindeki idari yargı denetiminin de hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı kalacağı açıktır. Ancak karar özellikleri ile ilgili ekli tablolardan da (8.6.4) görüleceği üzere; BİO’ların bir çoğunun kararlarının yayımı usulü dahi düzenlenmediğinden, etkili bir hukuka uygunluk denetimi dahi gerçekleştirilememekte, bu nedenle de zaman zaman meşruiyet tartışmaları gündeme gelebilmektedir.

Mali denetim konusunda ise, 4743 sayılı Kanun uyarınca bir Başbakanlık Müfettişi, bir YDK denetçisi ve Maliye Müfettişinden oluşan bir komisyon tarafından yapılmaktadır. Bu denetim türü, merkezi idare türevli olması nedeniyle eleştirilmekteyse de, asıl önemli olan -kim yaparsa yapsın- dış mali denetimlerden bir sonuç alınıp alınamayacağıdır. Çünkü, BİO’lar harcama politikalarını ve süreçlerini, diğer bir deyimle harcama önceliklerini kendileri belirlemektedirler. Dış denetim elemanları

da, denetimlerinde BİO'ların harcamalarındaki uygunluğu, bu düzenlemelere göre yapmaktadır. Harcama konusundaki öncelik tespiti ve harcama miktarı ile bu konudaki usul ve esasları belirleme yetkisinin harcamayı yapanların elinde bulunması, bir biçimde dış mali denetimin anlamını yitirmesi sonucunu doğurmaktadır.

BİO'ların faaliyetleri ve hesap verme mekanizmaları yönünden de yetersizlikler ve yasal boşluklar söz konusudur. BİO'ların önemli bir bölümünün ekli tabloda (8.6.4) görüleceği gibi, hesap verebilirlik açısından güçlü bir araç olan “faaliyet raporu” düzenleme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bir kısmında ise, faaliyet raporunun kapsamı ve muhataplarıyla ilgili bir düzenleme yoktur.



ALTINCI BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖNLEMLERİ VE YÖNTEMLERİ

Bu bölümde yolsuzluğa ilişkin önlemler analitik bir bakış açısıyla irdelenmiş, somut ve doğrudan uygulamaya yönelik öneriler bir sonraki bölümde ele alınmıştır.

6.1. YOLSUZLUĞU OLUŞTURAN KOŞULLARIN ORTADAN KALDIRILMASI

Yolsuzluğun ortaya çıkmasında kamu yönetiminde yerleşik yapılar yanında, yaklaşım ve anlayışlar da etkili olmaktadır. Bu sağlamda, demokratik hukuk devletinin tüm yönleriyle uygulanması, devlet yönetiminde saydamlığın sağlanması, yöneticilerin görevleriyle ilgili hesap vermesi, kamu kuruluşlarına güvenen artırılması, personel rejimi ve yönetim ilkelerinin belirlenmesi gibi hususlar önem taşımaktadır.

6.1.1. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE HUKUKA BAĞLILIK ANLAYIŞININ YERLEŞTİRİLMESİ

Hukuk devleti, insan haklarına saygılı, bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni kuran ve bu düzeni sürdürmekte kendini yükümlü sayan, hukuk kurallarına ve Anayasaya uyan işlem ve eylemleri yargı denetimine açık devleti ifade etmektedir.

Demokraside hukuk adalet süzgecinden, devlet de adil hukuk süzgecinden geçirilir; elde edilen hukukun üstünlüğünü benimsemiş devlettir. Hukukun amacı adaletsizliği önlemektir. Hukuk örgütlenmiş adalettir.(...) Adaletsiz hukuk,yalnızca’ yanlış hukuk’ değil, hukuk doğasından yoksun bir hükümler yığıdır.⁹²

Kopenhag Kriterleri’nin en önemli ilkelerinden *hukuk devleti* ve *hukukun üstünlüğü* kavramları iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin de “olmazsa olmaz” koşullarındandır.

⁹² Yargıtay Başkanı Doç. Dr. Sami Selçuk, 1999-2000 Yargı Yılı açılış konuşması metni.

Doksanüç ülkenin imzaladığı “8 nci Uluslararası Yolsuzluklarla Savaş Konferansı Lima Beyannamesi” ile açıklanan hükümlerden biri şudur: *Hükümetler yolsuzlukla savaşın bağlı olduğu hukukun üstünlüğü ilkesinin temel taşı olan adaletin bağımsızlığını, doğruluğunu ve politika dışı kalmasını sağlamalıdır.*

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı’nın (AGİT), 1999 İstanbul Zirve Konferansında da yolsuzlukla mücadele-hukukun üstünlüğü ilişkisine vurgu yapılmıştır.

Devletin yurttaşa müdahalesini sınırlamayı, böylece devleti azaltıp, hukuku çoklaştırmayı amaçlayan kara Avrupası kaynaklı “hukuk devleti” yaklaşımdan farklı ve ek olarak; Anglo-Sakson kaynaklı hukukun üstünlüğü yaklaşımı; paylaşımcılığı ve toplumsal mutabakatı esas alarak, merkeziyetçiliği en aza indirir, sivil toplum örgütlenmesinin önemli ve ağırlıklı olduğu katılımcılığı hayata geçirmeyi hedefler. Bunun doğal sonucu, *saydamlık ve hesap verebilirliktir*. Saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlandığı ortamlarda yolsuzlukların gelişme olanağı yoktur.

Devlet, ‘çok hukuk, az devlet’ formülünün de ötesinde hukukun üstünlüğünü yaşama geçirirse devleşmez; ama gerçekten devlet olur ve meşruluk katsayısı arttığından güçlenir.

Doçent Dr. Sami SELÇUK Yargıtay (Eski) Başkanı

6.1.2. YOLSUZLUK RİSKİ İÇEREN ALANLARA İLİŞKİN İDARİ VE YASAL DÜZENLEMELERİN GÖZDEN GEÇİRİLMESİ

Bu alanda alınabilecek önlemlerin başında öncelikle, yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması gerekir. Yasal çerçeve yalınlaştırılmalı, işlemler en aza indirilmelidir. Böylece belli alanlarda kamu yönetiminin işleyişini denetleme ve değerlendirme aşırı uzmanlık gerektirir bir iş olmaktan çıkacaktır.

Devletin tekelinde kalması zorunlu görülen, ancak yolsuzluk riski yüksek olan işlev ve kararların, yolsuzluklara imkan vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve bu süreçler için etkin bir denetim sisteminin oluşturulması da diğer bir önlemdir.

Kamu işlemlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması da yolsuzluk risklerini azaltır. Bu amaçla, işlem ve süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi, bilgisayar kullanılması, bazı ara işlemlerin kaldırılması, kurumlarda toplam kalite yönetiminin uygulanması gibi önlemler alınabilir. *Devletin kendi bilgi sistemi içinde var olan bilgiler yurttaştan istenmemelidir.*

Yasal düzenleme gerekli olan alanlardan biri medya ile ilgilidir. Medyada tekel ve kartel oluşumuna izin verilmemelidir. Aynı anda gazete ve TV kanalı sahibi olmayı engelleyen ve medya sahiplerinin kamu ihalelerine girmesini yasaklayan AB sistemi benimsenmelidir.

Türkiye’de devletin ekonomideki ağırlığı, bütün özelleştirme çalışmalarına rağmen devam etmektedir. Bu nedenle, ticaretle uğraşmanın yolu mutlaka devlete düşmektedir. Ticaretle uğraşanların aynı zamanda medya kuruluşlarına da sahipse, birtakım ekonomik menfaatlerin elde edilmesinde medya kullanılabilir. Burada yapılması gereken, devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması yanında, yapılacak hukuki düzenlemeler ile ticaret ve medyanın sahipliğinin ayrılmasıdır.

Medyanın Türkiye’nin yakın geçmişinde iki büyük günahı vardır. Birincisi devlet üstünden zenginleşme politikası uğruna asli işini geri plana itmesi, ikincisi de parayı tapınma felsefesini yüceltmesidir. (...)Türkiye’de serbest rekabetin önünün açılması, ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işlemesi için medya ile iktidarın çıkar bağının kesilmesi lazımdır.⁹³

6.1.3. KAMU YÖNETİMİNDE SAYDAMLIĞIN SAĞLANMASI

Kamu yönetiminde saydamlık, özellikle, mali konularda önem taşımaktadır. Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile

⁹³ Ergun Babahan, *Sabah Gazetesi*, 20 Ekim 2002.

ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.⁹⁴

Uluslararası Para Fonu'nun "Mali Saydamlık Uygulamaları Tüzüğü"ne göre saydamlığın sağlanabilmesi için gerekli dört temel ilke şunlardır:

- a-) Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması
- b-) Bilginin kamuya açık olması
- c-) Bütçe hazırlama, Uygulama ve Raporlama süreçlerinin açık olması ve
- d-) Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması.

Mali saydamlığın gerçekleştirilmesi konusunda, Türkiye'de ortaya çıkan eksiklikler ise, aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- a-) Bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, kamusal kaynakların sınırlı bir bölümü TBMM denetiminden geçmektedir.
- b-) Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamasını öngören bir düzenleme bulunmamaktadır.
- c-) Kamu gelir ve giderler ile ilgili varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler nedeniyle ortaya çıkabilecek mali risklerin raporlanmasına ilişkin bir yükümlülük de söz konusu değildir.
- d-) Mali yönetimde yetki ve sorumluluklar arasında yeterli dengeler kurulamadığından yönetsel sorumluluğun değerlendirilmesinde de güçlüklerle karşılaşmaktadır.
- e-) Bütçeler, yalnızca bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkan vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.
- f-) Nihai hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

Türkiye'de, konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerine ilişkin herhangi bir rapor yayınlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken bir çok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan kısmında önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi).

Türkiye'de, kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon sorunuyla karşılaşıldığı gözlenmektedir. Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin, doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, bütçe dışında yer alan, ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerin de, bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekir. Bu konuda, Türkiye'de ciddi sorunlar bulunmaktadır. Örneğin, konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi ve dışı harcamaların büyük bölümü, Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Ayrıca, **konsolide bütçe fonlarına ilişkin işlemler de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir.** Tüm bu hususlar, sorumlulukların denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta, kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir. Düzenlenen bütçelerin, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirmektedir. Türkiye'de bütçelerin etkinliğini kaybettiren bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

⁹⁴ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayınları, 2000, s.83.

Bu kapsamda, Türkiye’deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır.

Türkiye’de, “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ve “Bütçe Gerekçesi” ana hatlarıyla mali hedefleri, makro ekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte, ancak mali riskleri tanımlamamaktadır.

Türkiye’de, bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde genel olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu usul, mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için, nakit bazlı tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaları da yapabilmek gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece, diğer bilanço çıkaran sektörlerle kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonra atılması gerekli adım ise, ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı olmasını sağlamaktır. Bu yaklaşım, sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkan verecektir.

Türkiye’de, mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında birtakım sorunlar bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması, raporlama konusunda eksikliklere yol açmaktadır.

Türkiye’de, bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunu TBMM adına denetleyen ulusal denetim kuruluşu olan Sayıştay’ın denetim alanı, tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dardır. Böylece, kesin hesaplarda da kamu faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi yapılamamaktadır. Halbuki, Sayıştay, Kurtuluş Savaşı sırasında yani savaş devam ederken, Kurtuluş Savaşı harcamalarını dahi denetlemiş bir kuruluştur. Ayrıca, Sayıştay’ın denetimi “performans denetiminden” çok “hukuki denetime” dayanmaktadır.

Kısaca, yolsuzluğun yönetsel nedenleri arasında saydığımız “Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği” başlıklı bölümde yer alan tüm saptamalar dikkate alındığında, özellikle de hesap verme sorumluluğu yönünden, TBMM’nin rolünü ve etkisini güçlendiren düzenlemeler yapılmalıdır.

6.1.4. HESAP VERME SORUMLULUĞUNUN YERLEŞTİRİLMESİ

Hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, kısaca, yolsuzluk faaliyetlerin zamanında tespit eden ve caydırıcı idari ve adli cezaları içeren etkin bir yaptırım sisteminin kurulmasını ifade eder.

Bu amaçla, raporumuzun çeşitli bölümlerinde değinilen; *bilgi edinme özgürlüğü, mali hesapların saydamlığı, açık ve saydam bütçe süreci, mali yönetim ve performans denetim sistemleri, Ombudsman ve yolsuzlukla mücadele birimi, yasama denetimi, zorlayıcı tedbirler, adli reform, özgür seçimler* gibi olgu, kurum ve yapılanmalara ihtiyaç vardır. Bunlardan bazılarına ilişkin özet açıklamalara aşağıda yer verilmiştir:

Bilgi edinme özgürlüğü, devlette saydamlığa katkı sağladığı gibi, yönetim hizmetleriyle ilgili kurallar ve işlemler hakkında yurttaşların bilgi sahibi olmasını sağlar. Örneğin, Uganda’da bir aracın tescil edilmesi veya bir şirketin kurulması için gerekli olan mevzuatı, işlem aşamalarını ve ücretleri içeren bir metni, ilgili kamu birimlerin görünür bir yerine asmaktadır. Böylece, kamu görevlilerinin yurttaşlar tarafından oto kontrolünün yapılması mümkün olmakta ve küçük rüşvetler önlenmektedir.

Açık bütçe süreci, kamu harcamalarının ve gelirlerinin planlanması sürecinde yurttaşların katılımını sağladığı için, sorumluluk ilkesini geliştirmektedir. Örneğin Boliviya’da, El Salvador’da ve Paraguay’daki *adem-i merkeziyetçilik* programları yerel bütçe süreçlerine yurttaşların katılımını ve denetimini öngörmektedir.

Çağdaş mali yönetim ve denetim sistemleri, özellikle bilgisayar destekli yapısıyla saydamlığı artırmak ve kötü uygulamaları saptamak konusunda etkili olmaktadır. Mali yönetim sistemlerinin etkin olması için, ileri teknoloji kullanılmakta ve mali yazılımların üretilmesi, yüksek standartlara sahip

muhasebe personeli ve denetçilerin yetiştirilmesi gibi faaliyetler sıklıkla söz konusu olmaktadır. Çağdaş mali yönetim sistemi uygulamalarından bazı örnekler, aşağıda yer almıştır:

- ◆ İş sahiplerine memurlara ve diğer ilgililere mükerrer ödeme yapılması gibi suiistimallerin ortaya çıkartılması amacıyla, mevcut bilgilerin bilgisayarlar aracılığıyla karşılaştırılması
- ◆ Kötü kullanılmaya elverişli faaliyetlerin kayıtlara yüklenmesi suretiyle bilgisayar destekli denetimlerin yapılması
- ◆ Yolsuzluğa açık olan alanlardaki olağan dışı sapmalara karşı otomatik uyarı mekanizmaları (örneğin, usulsüz krediler)
- ◆ Bütçe dışı harcamaların ortadan kaldırılması için, kamu fonlarının birleştirilmesi ve tek banka hesabının kullanılması

Zorlayıcı tedbirler kavramından, genellikle, yolsuzlukla mücadele yasaları anlaşılmaktadır. Bu yasalarda, yolsuzluğun tanımı, yolsuzluk eylemleri, el koyma ve zorlama hükümleri, muhbir ve tanık koruma kuralları, gizliliğin sınırları, memur ve kamu görevlisi tanımları, mal bildirim kuralları, kamu görevlerinden ve ihalelerinden yasaklanma gibi hükümlere yer verilmektedir.

Bu raporun hazırlandığı tarihte, Viyana’da halen sürmekte olan “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi” taslağı *ad hoc* komite çalışmaları sırasında, bazı ülkeler, “masumiyet” karinesini gündeme getirerek, yasa dışı zenginliği yönetimin ispat etmek zorunda olduğunu ileri sürmektedirler. Ayrıca, örneğin, Almanya’da kamu görevlilerinin mal bildirim vermesi söz konusu değildir. Bu uygulama, özel hayata müdahale olarak kabul edilmektedir. Ancak Tayland ve Hong Kong gibi ülkelerde ise, suçlanan kamu görevlisinin ücretiyle uygun olmayan mal varlığının kaynaklarını kanıtlanamaması durumunda, yakın akrabaları da yasal olarak soruşturma kapsamına alınabilmektedir.

6.1.5. YURTTAŞIN DEVLETE OLAN GÜVENİNİN ARTIRILMASI

Yurttaşın devlete olan güveninin yeniden kazandırılmasının temel koşulu, devletin, yurttaşın ödediği vergiler karşısında hizmetlerinden yararlanan saygın bir “müşteri” olarak görmesidir. Bu anlayış, özellikle, kamu bürokrasisinin yurttaşla yaklaşımı ile belirlenir. Yansız, verimli ve etkili çalışan, hesap verebilen ve yaptığı işlemler saydam olan bir bürokrasi, etkin, güvenilir ve saygın bir devletin de temelini oluşturur. Kamu kurumlarına güvenin yeniden sağlanması için dikkate alınması gerekli ilkeler ve bunların uygulanma şekli aşağıdaki şemada gösterilmiştir:



6.1.6. İNSAN ODAKLI MÜCADELE YÖNTEMLERİ

İnsan unsurundan soyutlanmış, insanın özgür gelişimini toplumculuğun karşıtıymış gibi algılayan ideolojik yaklaşımların iflas ettiği yakın geçmişte görülmüştür. Buna karşılık, insanın özgür gelişimini ve girişimciliğini tümüyle bireyin çıkarlarının en çoklaştırılması olarak gören, bireyin çıkarlarının toplumsal çıkarlarla dengelenmesi anlayışını reddeden yaklaşımların da, günümüzde ciddi bir şekilde sorgulandığı bilinmektedir.

Erdem sıralamasının en başında bulunan “dürüstlük” kavramının tüm toplum tarafından aynı önemde anlaşılmasını sağlayacak örgün ve yaygın eğitim olanaklarından yararlanılmasının yanı sıra; ehliyetin, liyakatin önemine ve gerekliliğine de mutlaka inanmalı ve kadrolara seçimde nesnel ölçütleri kullanmalıyız.

Yolsuzlukları yok etme girişimleri, insan davranışlarını bir bütün olarak ele alma esasına dayandırılmalıdır. Yasal ve idari tedbirler tek başına yeterli değildir. Bunun dışında ve öncelikle, *yönetici sınıfın ilişkilerine kadar işlemiş tutarlı bir ahlak anlayışının* mevcudiyeti gereklidir.

Yolsuzlukla mücadele için sosyal, ekonomik ve politik planlamalar gereklidir.

Yolsuzluk olgusunu oluşturan unsurların birinin veya birkaçının ya da tamamının, yolsuzluğa eğilimli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluk olgusunu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde insan faktörü, insanın ahlak ölçütleri sonuç tayin edici önem arz etmektedir.

Nihai planda, yolsuzluk olaylarına engel olmak, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça, yolsuzluklar devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçmektedir.

Bürokrasinin bazı işlev ve kararları, görece olarak, daha yüksek yolsuzluk riski içerir. Bu nitelikteki işlev ve kararlara ilişkin süreçler incelenerek, yolsuzluk olasılığını azaltacak düzenlemeler yapılması gerekir.

6.1.7. KAMU GÖREVLİLERİNİN MALİ DURUMLARININ İYİLEŞTİRİLMESİ VE ÜCRETLERDE ADALETİN SAĞLANMASI

Ülkemiz koşullarında yaşam standartlarına uygun ücret alamayan kamu görevlileri, sürekli olarak geçim sıkıntısından kurtulmanın yollarını aramaktadırlar. Bazı kamu görevlileri için bunun çözüm yolu, yolsuzluk yapmak şeklinde olabilir. Bunu önlemenin yolu ise, kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardı sağlayacak bir ücret verilmesidir.

Ayrıca, geniş anlamda ülkedeki gelir dağılımı dengesizliği, dar anlamda da kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret dengesizliği de kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasına neden olabilir. Ülkemizde, özellikle memurlar, hem kendi aralarındaki ücret dengesizliği, hem de işçiler ile memurlar arasındaki ücret dengesizliği ve geniş anlamda ülkedeki gelir dengesizliği nedenleriyle, yoğun bir psikolojik baskı altındadır. Yıllardan beri devam eden bu olumsuz süreç sonucunda, rüşvet ve yolsuzluklar neredeyse açıktan konuşulur hale gelmiştir.

Diğer yandan, kamu görevlilerinin mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile yolsuzluklara karışanların tespiti de, kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı olabilir. Bugünkü uygulamada mal bildirimleri, işlem şeklinde bir belgenin doldurulmasından ibaret kalmaktadır.

6.1.8 KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN MESLEKİ ETİK KURALLARI BELİRLENMESİ

Yönetimde görev ve sorumlulukları açık ve anlaşılır biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yanında, kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarını şekillendirecek etik kuralların oluşturulması ve bu kuralların mesleki toplumsallaşma sürecinde bireye aktarılması gereklidir. Kamu yönetimimizin her sektörü için ayrı etik kuralları belirlenmeli ve bu kuralların uygulanmasını denetlemek için gerekli birimler oluşturulmalıdır.

Her sektör için belirlenecek mesleki ahlak ile kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirirken, kendilerini bağlı sayacakları yansızlık, tarafsızlık, kamu yararı, toplumsal eşitlik, güvenilirlik, kararlılık,

hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkinlik gibi üst düzey etik standartlar belirlenir. Bu şekilde belirlenecek ilkeler ile kamu görevlileri teknik sorumluluk yanında, etik sorumlulukları da belirlenmiş olacaktır. Ayrıca, etik uygulamaları ile kamu görevlilerine, “hizmet aşkı,” “mesleki vicdan” ve “kendi çıkarını toplum çıkarından üstün tutma” gibi değerlerin kazandırılmasına çalışılmalıdır. Kamu kurumlarımızda, içinde sürekli toplumun yararına çalışan, kendisini devletin sahibi olarak gören, gözeten ve kendisini kamu hizmetine adanmış çok sayıda kamu görevlilerimiz bulunmaktadır. Uygulamaya konulacak mesleki etik ilkeleri, hem bu tür personelin sayısını artıracak, hem de kamu personelinin etik açıdan değerlendirilmesinde ödüllendirilmesinde kıstaslar sağlayacaktır.

Söz konusu değerler, “iyi yönetim”in temeli olup, aynı zamanda iyi bir kamu yöneticisinin sahip olması gereken özelliklerdir.

Kamu görevlilerinin ahlaki standartlarını geliştirmeye yönelik olarak yapılacak çalışmalar; yasal düzenlemeler yapma, işleyişe egemen olan ilkeleri yeniden belirleme ve özel bir kamu biriminin oluşturulması olmak üzere üç alanda gerçekleştirilmelidir.

Nolan Komitesi Kamu Yaşamında Standart İlkeler

- 1. Bencil Olmama: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kararları alırken sadece kamu yararını esas almalıdırlar.***
- 2. Bütünlük: Kamu makamını ellerinde tutanlar, görevlerini yerine getirirken kendilerini etkileyebilecek kurum dışı bireylerin veya örgütlerin mali veya diğer yükümlülükleri altına girmemelidirler.***
- 3. Nesnellik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal atamaların yapılması ve sözleşmelerin onaylanması dahil olmak üzere, kamusal işlerini yerine getirirken tercihlerini liyakat esasına göre yapmalıdırlar.***
- 4. Hesap verme: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kendi kararları ve eylemlerinden dolayı kamuya hesap verirler ve uygun denetime tabi tutulurlar.***
- 5. Açıklık: Kamu makamını ellerinde tutanlar, aldıkları tüm kararlar ve yaptıkları tüm işlerde mümkün olduğunca açık olmalıdırlar. Kararlarının nedenlerini açıklamalı ve (kendilerindeki) bilgiyi daha geniş kapsamlı kamu yararı gerektirdiğinde gizlemelidirler.***
- 6. Onur: Kamu makamını ellerinde tutanlar, kamusal işleriyle ilgili özel çıkarları açıklama ve kamu yararını açıklanması konusunda ortaya çıkabilecek herhangi bir çıkar çatışmasını çözmek üzere gerekli adımları atmak görevine sahiptirler.***
- 7. Liderlik: Kamu makamını ellerinde tutanlar, (toplumda) liderlik göstererek ve örnek olarak, yukarıda sayılan ilkeleri savunur ve desteklerler.***

Açıklama: Atanma ve seçim yoluyla kamu makamlarını ellerinde tutanlara ilişkin yönetim standartlarının belirlenmesi ve bu konulardaki değişikliklerle yönelik tavsiyelerde bulunmak amacıyla, 25 Ekim 1994'te dönemin İngiliz Başbakanı John Major'ın emriyle İngiliz Parlamentosu'nda “Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi” kurulmuştur. Bir süre “Nolan Komitesi” olarak adlandırılan komitenin görev alanı, 12 Kasım 1997'den sonra siyasi partilerin finansmanı ve bu konudaki değişikliklere yönelik önerileri de içerecek biçimde genişletilmiştir. <http://www.public-standards.gov.uk/>

6.1.9- SİVİL TOPLUM ÖRGÜTLERİNİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI

Sivil toplum kuruluşları, vatandaş ile devlet arasında iletişim ve eşgüdümü sağlayan kuruluşlardır. Bu örgütler, toplulukları örgütleme, eğitim, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlama, siyasi ve sosyal etkileşimini kolaylaştırma dayanışmayı artırma ve kültürleri besleme yoluyla “saydamlık,” “hesap verebilirlik” ve “katılımcılık” ilkesinin gerçekleştirilmesine hizmet etmektedirler.

Bu şekilde, *iyi yönetişimin* gerçekleştirilmesine olan katkılarının yanısıra, yolsuzluk konusunda kamu bilincini artırmak yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin eylem planları geliştirmek ve devlet faaliyetlerini izlemek suretiyle, yolsuzlukla mücadelede rol alabilirler.

Ülkemizin temiz bir toplum yapısına, saydam ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimine kavuşturulmasında, siyasal yapılanmadaki çarpıklıkların etkisinin azaltılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi büyük olacaktır.

Özellikle, siyasal sistemin demokratik bir yapıya kavuşturulamadığı, siyasal partilerin yönetimlerin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucunda yaratılan lider sultasının kırılmasının mümkün olmadığı ve bu durumun halkın özgür iradesini gerçekleştirilmesi için aşılmaz bir engel olduğu ülkemizde; sivil toplum kuruluşları, kamu yönetiminin sağlıklı işlemesine, yozlaşma ve yolsuzluklara karşı önemli katkılar sağlayabilir.

Kamu yöneticiliği mesleğine yönelik etik değer, kural ve standartların oluşturulmasında, devlet örgütlerinin yanında, dernek, vakıf, birlik gibi sivil toplum kuruluşları da etkili olabilir. Aynı zamanda, bu kuruluşlar üyeleri ya da vatandaşlardan gelen tepkilere göre, kamu görevlilerinin davranışlarını etik açıdan değerlendirerek, kamu yönetimi üzerinde etkide bulunabilirler.

Ancak sivil toplum kuruluşlarının bu şekilde etkide bulunabilmeleri ve ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için, kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin her türlü yozlaşmadan arınmış, saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil, özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği, TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği, Devlet Denetim Elemanları Derneği, Türkiye Etik Değerler Merkezi ve Beyaz Nokta Vakfı gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans seminer ve benzeri faaliyetlerle yolsuzlukla mücadelede katkıda bulunmaktadır.

6.2- YOLSUZLUKLARIN ORTAYA ÇIKARILMASI

6.2.1- YOLSUZLUKLA MÜCADELE İÇİN ETKİN KURUMSAL YAPILARIN OLUŞTURULMASI

Yolsuzlukları önlemenin temel koşullarının, hukukun üstünlüğü kavramının da unsurlarından olan *saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun* sağlanması olduğu kuşkusuzdur.

Bununla birlikte, özellikle, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yolsuzluk algılama endekslerinde alt sıralarda yer alan ülkelerde yolsuzlukla mücadele için çeşitli yetkilerle donatılmış kurumsal yapıların oluşturulması zorunluluk haline gelmiştir. Yolsuzluğun dünya genelinde örgütlü bir suç haline gelmesi de, bu zorunluluğu doğuran nedenler arasındadır.

Öyle ki, 2000-2002 yılları arasında sadece 16 yolsuzluk vakasının görüldüğü Danimarka'da dahi 8 alt birimden oluşan bir polis örgütü bulunmaktadır. Almanya'da, polis örgütü bünyesinde yolsuzluklar konusunda analitik ve stratejik araştırmalar da yapan bir birim görev yapmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele alanındaki kurumsal yapıların en etkilileri, bağımsız yolsuzlukla mücadele birimleridir. Bu kuruluşların soruşturma, önleme, eğitim işlevleri ve etkili istihbarat birimleri mevcuttur. Avusturalya, Kore, Singapur, Slovenya ve Botswana yolsuzlukla mücadele birimleri bu konudaki başlıca ve en başarılı örneklerdir.

Bazı ülkelerde ise, parlamentolar bünyesinde yolsuzlukla mücadele işlevini üstlenmek üzere daimi komisyonlar kurulmaktadır. Bunlara, Malta'da Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonunu ve Litvanya Ekonomik Suçları Araştırma Parlamento Komisyonunu örnek olarak verebiliriz. Tanzanya'da da Dünya Bankasının önerisi ve desteği ile 1998 yılında parlamento bünyesinde bir Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu kurulmuştur.

Türkiye'de ise, birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kurumsal yapı bulunmaktadır.

Bu nedenle, denetim birimlerinin ve süreçlerinin yeniden tanzimi, iyi yönetişimi sağlamada son derece etkili olduğu tüm ülkeler tarafından kabul edilen *Ombudsman* kurumu oluşturulması gibi önlemlerin yanı sıra, yolsuzluk sorunu ile doğrudan ilgilenecek bir birim oluşturulmasında yarar görülmektedir.

Ülkemizin örgüt iklimi, siyaset-bürokrasi ilişkileri ve özerkliğin “mutlak egemenlik” olarak algılanması olguları dikkate alındığında, ülkemiz açısından bu konudaki en doğru tercihin, TBMM bünyesinde kurulacak -soruşturma komisyonlarının yetkilerini de haiz- bir daimi komisyon olacağı düşünülmektedir.

Yolsuzluk komisyonları, yolsuzluk potansiyeli yüksek olan bazı kamu kuruluşlarını ve işlemlerini ya da belli yolsuzluk iddialarını araştırmak, soruşturmak, çözüm önerileri üretmek üzere, üyelikleri ve görev süreleri bu olaylarla sınırlı olan geçici alt komisyonlar kurabilmektedirler. Yasama meclislerince oluşturulan bu tür komisyonlara, yukarıda bazı örnekleri verilen, hem gelişmiş hem de az gelişmiş ülkelerde rastlanmaktadır. Örneğin, Hindistan’da 1962 yılında kurulan “Yolsuzluğu Önleme Komitesi” (başkanının soyadı ile anılan *Santhanam Komitesi*) ihalelerde ve çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, vergi alanlarında, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, gümrüklerde ve yargı kuruluşlarında bir çok yolsuzluğu açığa çıkarmıştır.

Aynı şekilde, Filipinlerde kurulan Parlamento Komisyonun görevlendirdiği Yargıç Plana ve ekibi bir çok yolsuzluk olayının ortaya çıkartılmasında önemli başarılar sağlamışlardır.

6.2.2- DENETİMLERİN ETKİNLİĞİNİN ARTIRILMASI

Hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanmasında en temel unsurlardan biri sağlıklı bir denetim sistemidir. Türkiye’de, denetim kuruluşları açısından tam bir karmaşa söz konusudur. TBMM adına denetim iki başlı olarak Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülmekte, bunun yanında bir çok kamu kuruluşu Meclis adına yapılan denetimin dışında kalmaktadır. Esasen, yürütme erkine bağlı olan Yüksek Denetleme Kurulu’nun TBMM adına denetim yapması, sistemde yer alan önemli bir zaaf olarak görülmektedir.

TBMM adına denetimin, yürütmeden bağımsız olarak ve tek elden yürütülmesi gereklidir. Bu amaçla, en uygun çözümün, Başbakanlık Yüksek Denetim Kurulunun Sayıştay çatısı altında birleştirilmesi olduğu düşünülmektedir. Aynı zamanda, Sayıştay’ın denetim alanı da kamusal niteliği olan tüm kuruluşları içerecek şekilde tanımlanmalıdır. Örneğin, Yeni Zelanda Kamu Denetimi Kanununda denetimin kapsamı “Genel Denetçi, tüm kamu kuruluşlarının denetçisidir” şeklinde basit ve kapsamlı bir ifade ile denetim alanı tanımlanmaktadır.

Yürütme erki içinde yer alan denetim birimlerinin yapılanmasında da ciddi sorunlar vardır. Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, bazı alanlarda değişik denetim birimleri tarafından üst üste denetimler gerçekleştirilirken, bir kısım alanlar tamamen denetim dışı kalabilmektedir.

Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle, aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade, daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

Türkiye’de, halen tüm denetim kurumları ve birimleri yalnızca “düzenlilik denetimi” yapmaktadırlar. Halbuki, çağdaş ülkelerde “performans denetimi” uygulanmaktadır. Yapılacak performans denetimi ile kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve tutumlu gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti mümkün olacaktır. Bu şekilde yapılacak bir denetim yoluyla yolsuzlukların da önüne geçilmiş olacaktır.

Denetim işlevi de, hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışlar, çoğu kez sorumlu tutulamamaktadır. Böylece bu tür davranışlar tekrarlanabilmektedir.

Yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, sapmalar üzerinde durulmamaktadır.⁹⁵

⁹⁵ Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması,” *Amme İdaresi Dergisi* 13 (2), 1980, s. 42.

Uluslararası denetim standartları arasında yer alan “denetimin bağımsızlığı” ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle, denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir.

Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı. Oransal olarak, gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

Türkiye’de yolsuzlukların yoğun olduğu diğer bir alan, KİT’ler ve fonlardır:

Bugüne kadar Sayıştay denetimi dışında tutulan KİT’lerin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından meslekten olmayan görevlilerce, şekli sayılabilecek nitelikte denetlenmesi ile KİT komisyonunda siyasi amaçlı denetlenmeleri, etkin ve caydırıcı olamamıştır. Fonlar ise kuruluşlarında Sayıştay denetiminin dışında özellikle tutulmuş ve merkezi denetim kuruluşlarınca denetlenmemiştir.

Böylece genel bütçe içinde yer alan birçok bakanlık ve kurumdan çok daha fazla kamu fonu kullanan kurumlar, gerçek denetimin dışında tutulmuşlardır.

Türkiye’nin, “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” mantığı içinde, denetim alanını daraltıp, yolsuzluk alanını genişleten bir zihniyetle uzun yıllar yönetildiğini daha önce vurgulamıştık. Bu anlayışın sonuçları, bugün her alanda, umulmadık devlet dairelerinde yolsuzluk zincirleri biçiminde ortaya çıkıyor.

Genel bütçe dışında kamu fonu kullanan kurumların birer birer denetimden çıkarılmasıyla işlerin hızlı yürümesinin yanında yolsuzlukların da aynı hızda yürümesi ve büyümesine yol açtığı bir gerçek.

KİT’lerin ve fonların merkez denetim kuruluşlarından kaçırılması ve bunun sağlanması amacıyla da yasayla denetim istisnaları getirilmesi, Türkiye’yi bir “yolsuzluk cenneti”ne dönüştürdü.⁹⁶

Denetim sistemimiz, genel olarak, durağan bir görünüme sahiptir. Dünyada sürekli gelişme gösteren denetim olgusunun, ülkemize yansması oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır. Çağdaş gelişmelere ve yeniliklere kapalı kalmış olan denetim sistemimiz, kamu yönetimi önünde etkili olmaktan oldukça uzaktır.

Denetim sistemimizde bilgisayar teknolojisi yeterince kullanılmamakta, denetime yönelik çağdaş yöntem ve tekniklerden yararlanılmamakta, denetim kurumlarının çoğu geleneksel yöntemlerle denetimleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

Kamu adına yapılan bütün gelir ve giderler, iç ve dış denetime tabi olacak şekilde gerçekleştirilmelidir. Çağdaş denetim anlayışında iç denetimden ve dış denetimden beklenen faydalar farklıdır ve her ikisi de gereklidir. Ülkemizde, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Savunma Sanayi Müsteşarlığı gibi, kendi bünyesinde iç denetim birimi bile olmayan bazı kuruluşlar bulunmaktadır.

Bütün kamu kuruluş ve fonlarının hem iç denetim birimince, hem de dış denetim birimince denetlenmesi sağlanmalıdır. Bu konuda, hiç bir kurum ya da kuruluşu ayrıcalık tanımamalıdır.

Türkiye’de denetim birimlerinde gerçekleştirilen denetim şekli, esas olarak, “uygunluk denetimi”dir. Bu denetim şekliyle, yönetimin faaliyet ve işlemlerinin mevzuata uygun olup olmadığı denetlenmektedir.

Ancak çağdaş denetim anlayışında, faaliyet ve işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığının kontrolü yeterli görülmemektedir. Kamuoyunun aydınlatılması açısından, kamusal kaynakların, kamu yararı yanında, çağdaş işletmecilik esaslarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının da tespiti gereklidir.

Bu amaçla, kamu kaynaklarının “etkili, verimli ve tutumlu” kullanılıp kullanılmadığının tespitine yarayan, “performans denetimi” yaygınlaştırılmalıdır. Bu şekilde yapılacak denetimler ile hem halkın ödediği vergilerin "nasıl" kullanıldığı konusunda kamuoyu bilgilendirilmiş olacak, hem de kamu kaynaklarının kullanımından çeşitli şekilde çıkar sağlayanların önü kesilmiş olacaktır.

Türkiye’de, her denetim birimi, denetim planlamasını, diğer denetim birimlerinden bağımsız olarak kendisi gerçekleştirmektedir.

⁹⁶ Fikret Bila, “KİT’ler ve Fonlar,” *Milliyet*, 11 Şubat 2001.

Diğer yandan, yapılan denetimler öncelikli ve riskli olanları dikkate alan stratejik plan ve programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. Denetim alanlarının belirlenmesinde öncelikli ve riskli olanlara göre planlama yapılmadan denetim programlarının oluşturulması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ya da önlenmesi açısından, denetim etkinliğini yitirmesine yol açmaktadır.

Yukarıda belirtilen olumsuzlukların giderilebilmesi için, denetim birimleri arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayacak ve yolsuzluk açısından riskli denetim alanlarını belirleyecek, ulusal düzeyde bir denetim örgütlenmesine ihtiyaç vardır. Bu amaçla, denetim konusunda ortak düzenlemeler yapmak, denetim standartlarını geliştirmek, denetim kuruluşları arasında iletişim ve eşgüdümü sağlamak, belli zamanlarda denetim şurası toplamak gibi görevleri yapmak üzere “Kamu Denetimi İstişare Kurulu” oluşturulması yönündeki görüşler uygulamaya geçirilebilir.

Denetimin yapısal sorunları yanında işleyişinde de önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Denetimin etkinliği ile yakından ilgili olan bir konuda denetim sürecinin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasıdır. Sayıştay dışındaki denetim birimlerinin çoğunda, raporların sonuçlandırılması, kurum amirinin ihtiyarındadır. Bu durum, yaptırımların uygulanmasında gecikmelerle ve çoğu zaman raporların işleme konulmaması ile kendini gösteren önemli bir sorundur. Diğer yandan, yargı ile sonuçlanmakta olan Sayıştay denetiminde ise, hem denetim ve yargılama çok gecikmekte hem de yargı kararları etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Örneğin, alt komisyon tarafından incelenen yabancı petrol şirketlerine ödenen kur farkı konusunda 1995 yılında yapılan ödemeler, Sayıştay tarafından yerinde ve sürekli inceleniyor olmasına rağmen, denetim ve yargılama süreci 2001 yılında tamamlanmış ve tazmin hükmü 2002 yılında kesinleşmiş ve bu güne kadar da hiçbir tahsilat yapılmamıştır.

Uygulanmakta olan denetim çalışmaları beklentileri karşılayacak ölçüde etkin değildir. Bunca denetim birimine rağmen, özellikle denetim birimlerinin yoğunlaşmış olduğu alanlarda bile yolsuzlukların önlenememesi bunun bir göstergesidir. Denetim sürecinin etkinleştirilebilmesi için aşağıdaki öneriler geliştirilmiştir:

- İşlemlere odaklanmış olan denetim yerine, iç kontroller üzerinde yoğunlaşan sistem tabanlı denetim anlayışına ağırlık verilmelidir.
- Kuruluşların yönetim sistemlerinin değerlendirilmesinin bir sonucu olarak, denetim faaliyetleri riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmalıdır. Bu yaklaşım, hem denetlenecek kuruluşların seçimi, hem de denetlenen kuruluşun hangi faaliyetlerinin derinlemesine inceleneceğinin belirlenmesi sırasında göz önünde bulundurulmalıdır.
- Halen yürütülmekte olan düzenlilik denetimi yanında, performans denetimi uygulaması geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadele konusunda tüm denetim birimlerinin hassas olması gerekmektedir. Yolsuzlukların tespiti, denetçilerin eğitiminin zorunlu bir parçası olmalıdır.
- Denetimin hızlandırılması ve denetimden sonuç alınmasının sağlanması gereklidir. Bu amaçla, Sayıştayın yargılama işlevinin hızlı ve etkin işlemlerini sağlayacak bir düzenleme yapılması şarttır.

Ayrıca, Türkiye’de, denetim şekilciliği ön plana çıkardığından, katı uygulama örneklerine de tanık olunmakta ve yaptırımlar, özellikle, kamunun özel sektör üzerindeki denetimi alanında faaliyetlerin durdurulmasına kadar gidebilmektedir. Faaliyetin durdurulmasını sonucunu doğuran yaptırımların, aynı şartlardaki tüm taraflara eşit bir şekilde uygulanması, haksız rekabetin ortadan kaldırılması için zorunludur. Bu nedenle, devlet, özellikle ekonomik alanlardaki denetimini bütün piyasaya eşit ve aynı duyarlılıkta uygulayarak haksız rekabete yol açmamalıdır..

6.2.3- VATANDAŞLARIN YOLSUZLUKLARA KARŞI DUYARLILIĞININ ARTIRILMASI

Kamu işlemlerinin yapıldığı her yere polis, zabıta, müfettiş gibi bu işi kontrol edecek eleman görevlendirmek mümkün değildir. Kamu işlemlerinin yürütüldüğü süreçlerin her aşamasında kamuoyu vardır. Yolsuzluklara karşı kamuoyunda toplumsal bir kınama ve baskı ortamı oluşturulabilirse, kamu

görevlilerinin yolsuzluk yapma eğilimleri azalacak, yolsuzluk yapanlar bile çeşitli biçimlerde uyarılacak ya da kınanacaktır.

Hiçbir ülke ve sosyal sistem yolsuzluklara karşı bağımsızlık kazanamaz. Bu konudaki hayati nokta yolsuzlukla nasıl savaşılabileceği noktasıdır. Yolsuzlukla mücadele sadece adli kovuşturma yolu ile değil aynı zamanda kararlılıkla ve bütünüyle toplum tarafından dışlanma ile mümkündür. Yolsuzluğu toplum dışında bırakma konusunda genel bir konsensus bulunmuyorsa ona karşı yapılan her eylem başarısızlığa mahkumdur. Bu konsensusun sağlanması devlet yönetimini icra edenlerin yüksek sosyal değerlere sahip olmalarına ve toplumun genelinin yolsuzluğun toplumsal üreme zemininin kurutulması konusundaki eğitiminin sağlanmasına bağlıdır.⁹⁷

Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu, otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleşmeli, halk siyasal otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde yönlendirebilir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir.

Halk iradesine dayalı siyasal otorite karşısında, kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmelidir. Özerklik, yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiği ölçüde kalmalıdır.

Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci, kamu yönetimine de yerleşmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi konumunda değil, halkın hizmetinde görmelidir.

Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir. Politikacılar, halkın temel hakkı olarak onlara daha fazla enformasyon vererek yolsuzlukla savaşabilirler. Haklarını bilmeyen halklar kamu görevlilerinin kötü uygulamalarına özellikle maruz kalırlar. Bu bağlamda temel hakların kontrol boyutu olduğu kadar enformasyon boyutu da önemlidir.⁹⁸

Yolsuzluklara karşı yürütülecek kampanyalar ile kamuoyu bilinçlendirilebilir. Bu amaçla, basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Yolsuzlukların ülkeye verdiği zararlar konusunda toplumun her kesimi eğitilmelidir. Bu konuda, ayrıca, okullarda, kamu kurumlarında hizmet içi eğitim programlarında seminerler, konferanslar ve benzeri etkinlikler düzenlenebilir. Unutulmamalıdır ki, yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturma temel şartı, vatandaşları eğitmekten ve yolsuzluk konusunda bilinçlendirmekten geçer.

Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.

.....

Ebeveynler, din görevlileri ve toplumun diğer üyeleri, geleceğin kamu görevlileri oldukları için çocuklara etik ve sorumluluk aşılamaya katılmaları için basın ve diğer medya tarafından teşvik edilebilirler. (...) Ebeveynler çocuklarına küçüklüklerinden itibaren ahlaki öğretmeliler. Toplumun bütün üyelerine ahlak ve sorumluluk aşılamak pozitif bir ulusal karakter geliştirmeye yardımcı olur.⁹⁹

Sonuç olarak, yolsuzlukla mücadele, tüm bireylerin ve bütün toplumsal katmanların, bu arada devleti oluşturan erklerin topyekün katılımını ve katkısını gerektirir.

⁹⁷ Seyyid Hüseyin El-Attas, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, (çeviren, Cevdet Cerit), İstanbul: Pınar Yayınları, 1988, s. 127.

⁹⁸ M. John Mafunisa, “Developing a work ethic in public sector,” Ömer Bozkurt ve J.V. Moniz (derleyenler), *Political and Administrative Corruption*, Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1999., s. 196.

⁹⁹ Ankara Ticaret Odası, *Yolsuzluk Kısacasında Türkiye*, Ankara: ATO Yayını, 2001, s. 41.

6.3 SUÇLULARIN CEZALANDIRILMASI ZARARLARIN TAZMİNİ

6.3.1. SUÇLULARIN CEZALANDIRILMASI, ZARARLARIN TAZMİNİ VE SUÇ GELİRLERİNİN MÜSADERESİNE İLİŞKİN ÖNLEMLER

6.3.1.1. ADALET HİZMETLERİNDE ETKİNLİK VE ÇABUKLUĞUN GERÇEKLEŞTİRİLMESİ

Ülkemizde yolsuzlukla mücadelede, öncelikli tedbirlerden biri adaletin kısa zamanda gerçekleşmesini sağlamaktır. Sorunlar bölümünde ortaya konulduğu gibi, mevcut durumda mahkemeler yavaş işlemekte, yargılamalar “makul süre”de sonuçlandırılmamakta, dolayısıyla adil yargılanma hakkı zedelemektedir. Bu durum ise, yolsuzluk ve suiistimale zemin hazırladığı gibi, vatandaşın yargıya güvenini sarsmakta ve gelecekte devletimizin bu yönden Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde giderek daha fazla mahkum edilmesi ve tazminat ödemesi riskini beraberinde getirmektedir.

Bu nedenle, mahkemelerin hızlı, adil ve etkili bir biçimde iş görebilmeleri için gereken fiziki imkan, yetişmiş yardımcı personel, hakim, cumhuriyet savcısı ve çağdaş donanım sağlanmalı ve iş yükü altında ezilmeleri mutlaka önlenmelidir.

Bu amaca ulaşmak için yapılması gerekenler, öneriler bölümünde “Yargı” başlığı altında ayrıca ifade edilmiştir.

6.3.1.2. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE KARA PARA AKLAMAYA KARŞI SUÇ POLİTİKASI OLUŞTURULMASI

6.3.1.2.1. KARA PARA AKLAMA SUÇUNUN KAPSAMININ GENİŞLETİLMESİ

Kara para aklayıcıların ekonomik ve teknolojik gelişmelerE yönelik müthiş uyum yetenekleri, yeni imkânlar ve hukukî boşlukları lehlerine kullanma becerileri karşısında, kara para aklama karşıtı mekanizmaların da, sürekli gözden geçirilme ve yenilenme ihtiyacı vardır.

Dolayısıyla, kara paranın aklanmasının önlenmesi ve cezalandırılmasına ilişkin bugünkü sistemimizin, uluslararası hukuk ve karşılaştırmalı hukuktaki düzenleme ve gelişmelerle, 4208 sayılı yasanın 6 yıllık uygulaması göz önüne alınarak gözden geçirilmesi yararlı olacaktır.

Yolsuzluklar ve kara para aklama ile mücadelenin günümüzdeki temel problemi, yolsuzluk ve aklama olaylarını saptama güçlüğü değildir. Sorun, adaletin önüne suçun delillerini getirmek, failleri tespit etmek ve mahkum ettirmek hususlarında ortaya çıkmaktadır.

Kara para aklama suçunun tanımının genişletilmesi ve malî ve ekonomik suçlar alanında uzman savcılık ve mahkemeler oluşturulması, artık tüm çağdaş ülkelerde ortak kara para aklama ile mücadele stratejisinin başlıca halkalarını oluşturmaktadır.

Hukukumuzda kara para aklamanın önlenmesine ilişkin 4208 sayılı yasa, kazuistik sistemi benimseyerek öncül suçları saymaktadır.

Ekonomik suçlardan doğan muazzam gelirler, aklama işlemi için kaçınılmaz olarak “malî mühendis” (mali konularda uzman) aklayıcıların katkısını gerektirmektedir. 4208 sayılı yasa aklama faillerinin cezalandırılması konusunda, özellikle, iki engelle karşı karşıyadır. Birinci engel, aklanan fonların yasa dışı kaynağının kanıtlanmasının güçlüğü, diğeri ise, kara para aklayıcının akladığı kara paranın öncül suçlardan elde edildiğini bildiğinin kanıtlanması zorluğudur.

Bu çifte ispat gerekliliği, çok sayıda suç faaliyetinden elde edilen büyük miktarlarda fonlar söz konusu olduğu ya da kara para aklamaya yönelik malî dolaşımların temiz paranın plasmanı (değerlendirilmesi) için kullanılan yöntemlere benzediği ölçüde daha da zorlaşmaktadır. Zaten, kara paranın aklanmasının en büyük tehlikelerinden birisini yasal ve yasa dışı gelirlerin birbirine karışmasıdır.

Kara para aklama ile mücadele, aynı zamanda yolsuzluk ve örgütlü suçlarla mücadelenin en önemli tamamlayıcısı olup, emniyeti suiistimal suçu, insan ticareti ve göçmen kaçakçılığı (TCK 201 a ve b), bankalar kanunu ve sermaye piyasası kanunundaki suçlar başta olmak üzere Türk Ceza Kanunu ve özel kanunlardaki tüm yolsuzluk ve çıkar amaçlı suçlarının kara para aklama suçunun öncül suçları arasına alınması gerekmektedir.

6.3.1.2.2. MALİ SUÇLARI ARAŞTIRMA KURULU'NUN (MASAK) YENİDEN YAPILANDIRILMASI

Çeşitli ülkeler önleyici anlamda kara para aklama karşıtı mevzuatlarını oluştururken, mali kurumlara, genelde, iki tür bildirim yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bunlardan birincisi, belli bir üst sınırın üzerindeki nakit işlemlerinin bildirilmesi; ikincisi ise, herhangi bir sınıra bağlı olmaksızın şüpheli işlemlerin bildirilmesidir. Ülkemizde, şüpheli işlem bildirimini uygulaması yürürlükte olup, nakit işlem bildirimine ilişkin yetki mevzuatımızda yer almakla birlikte, bu yetki henüz kullanılmamıştır.

Kara para aklama ile mücadele ve şüpheli işlem bildirimlerini almak için oluşturulan mali istihbarat birimleri (Financial Intelligence Units, FIU) tüm dünyada büyük bir gelişme göstermiştir. Belirtmek gerekir ki, bu kuruluşların tamamı özellikle idarî nitelikte olanları(örneğin, Fransa'da TRACFIN ve ülkemizde MASAK) teknik anlamda istihbarat yapmak üzere yapılmış değildir.

Bu kuruluşlar polisiye (İngiltere'de NCIS, Avusturya'da Kara Para Aklama İşlemleri Bildirim Birimi, Norveç'te OKOKRIM), bağımsız idarî (Belçika'da CTIF, Hollanda'da MOT) ya da vesayete tâbi idarî (Fransa'da Maliye Bakanlığına bağlı TRACFIN; ABD'de FINCEN, Avusturya'da AUSTRAC, İspanya'da Merkez Bankasına bağlı SEBLAC, Yunanistan ve Türkiye Mali İstihbarat Birimleri) ve adli (Portekiz, Lüksemburg ve Danimarka'da Başsavcılık) nitelikte olabilirler.

İdarî nitelikte bir birim olsa bile, alınan şüpheli işlem bildirimlerinin derinleştirilmesinden sonra, kara para aklama karinesi ya da ciddi emaresi ortaya çıkması halinde dosya soruşturma için savcılığa iletileceğinden, amaç adlidir. Cumhuriyet savcısı, Mali İstihbarat Birimi ile kolluğun koordinasyonunu sağlayacak olup, önemli bir role sahiptir. Fransa'da TRACFIN bünyesinde adli sistemle ilişkileri sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla, bir savcı ve kendi birimleri ile işbirliğini kolaylaştırma bakımından da birer polis ve jandarma ile hazine temsilcileri görev yapmaktadır.

Belçika Mali Bilgileri İşleme Merkezi (CITIF) uzmanları tarafından incelenen bildirimlerin adli makamlara iletilip iletilmeyeceğine üç hakim-savcı ve üç maliye kökenli üyenin yer aldığı altı kişilik kurulca karar verilmektedir. Halihazırda birimin başkanı Yargıtay savcısı kökenlidir. Birimde ayrıca üç polis temsilcisi ile bir gümrük temsilcisi anılan birimlerle bilgi alışverişini sağlama ve eşgüdüm amacıyla görev yapmaktadır.

Ülkemizde 4208 sayılı Kanun ile kurulan MASAK, kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik olarak; idari, düzenleyici, denetleyici işlevler verilmiş bir kamu kuruluşudur. Bu çerçevede, Kurul, mali istihbarat birimi işlevine haizdir ve kara paranın aklanmasının önlenmesine yönelik uluslar arası idari yardımlarda başvuru birimidir.

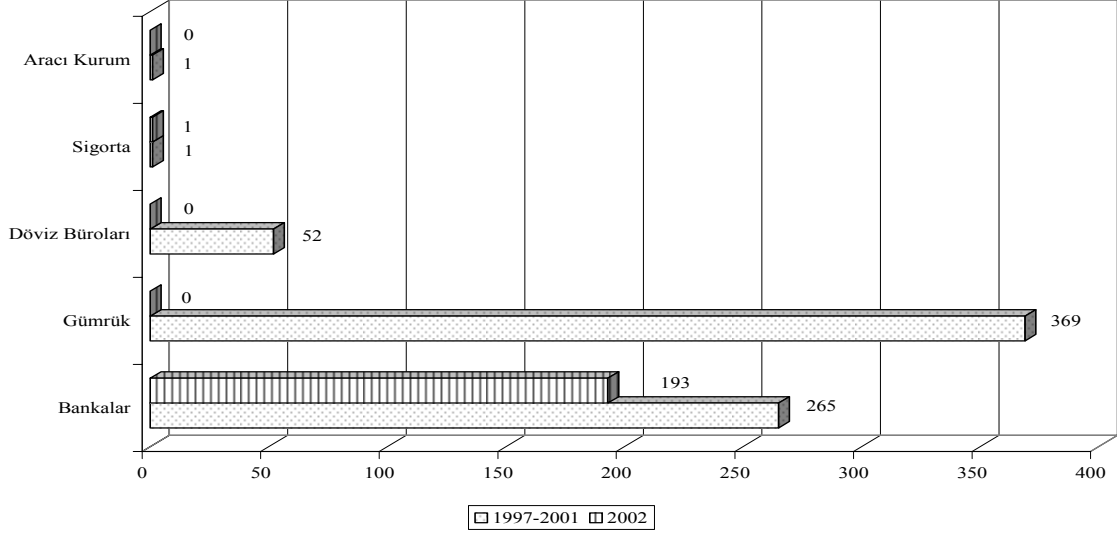
Kara para aklamayla mücadelede şüpheli işlemlerin bildirim mekanizması merkezi bir öneme sahiptir. Bu mekanizmanın etkinliğinin sağlanmasında Mali İstihbarat Biriminin yapısı, işleyişi ve yükümlü guruplarını eğitmesi ve bilinçlendirmesi önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, idari nitelik taşıyan Mali İstihbarat Birimleri bünyesinde yargı ve kolluk temsilcilerinin de görev yapması, mücadelenin etkinliği için şart olan kurumlar ve disiplinler arası işbirliğinin sağlanmasının önemli bir aracıdır. Bu bakımdan MASAK'ın Belçika ya da Fransa örnekleri dikkate alınmak suretiyle yeniden yapılandırılması ivedi bir ihtiyaç olarak görülmektedir.

Kara para aklama karşıtı mevzuatın etkinliği, bir yandan Mali İstihbarat Birimi ile mali sektör, diğer yandan da ilgili adli makamlar, polisin değişik birimleri, mali kuruluşların denetim ve düzenleme kuruluşları arasında ve işbirliği yapabileceği yabancı makamlarla iyi bir işbirliğinden geçmektedir. MASAK'ın çok disiplinli bir yapıya kavuşması bu yönden de yararlı olacaktır.

MASAK şüpheli işlem bildirimlerinin analiz ve araştırması sonucu bir kara para aklama mekanizması keşfetmişse, paranın kaynağı belirlenememiş olsa bile dosyayı savcılığa iletmelidir. Çünkü, sadece kolluğun sahip olduğu yetkilerle yapılan suç soruşturması ile paranın “kara ya da ak” olduğu tespit edilebilir. Bu aşamada, ne suçlular ne de aklayıcılar şüpheden yararlanmamalıdır.

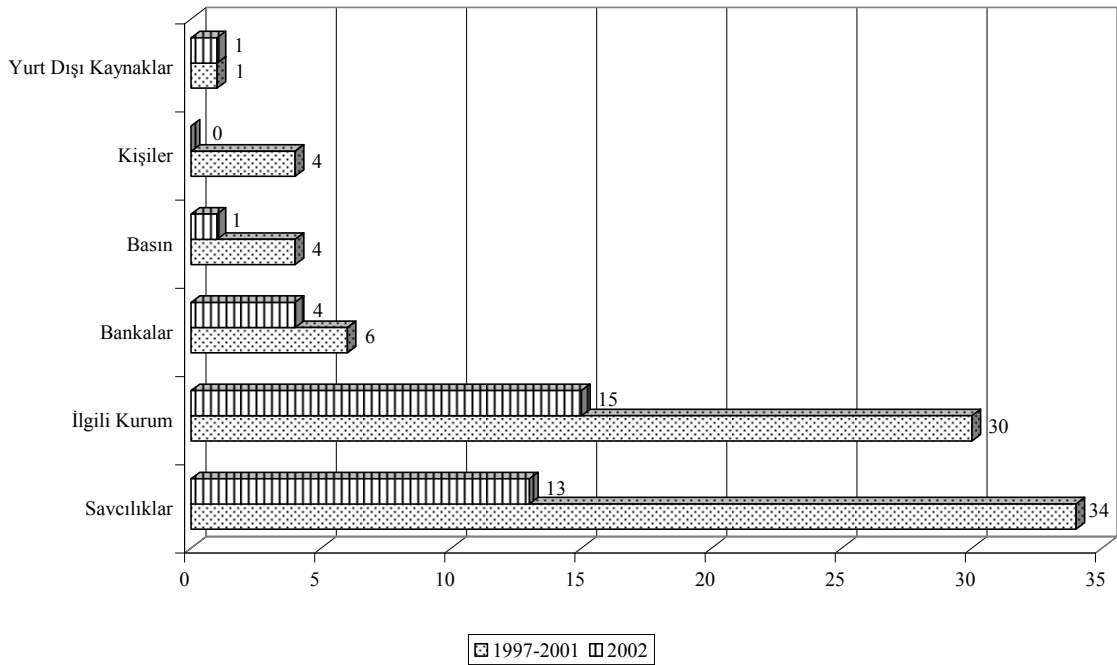
MASAK’a, kuruluşundan itibaren 2002 yılı içinde intikal eden şüpheli işlem bildirimi (ŞİB) sayıları ve kaynakları geçmiş dönemle karşılaştırmalı olarak, aşağıda sunulmuştur.¹⁰⁰

Kaynakları İtibariyle MASAK’a İletilen Şüpheli İşlem Bildirimleri, 1997-2002 (Toplam Miktar)



17 Şubat 1997 - 31 Aralık 2002 tarihleri arasında MASAK tarafından Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulan 113 adet incelemenin bildirim kaynaklarına göre dağılımını gösteren tablo aşağıdaki gibidir.

Kaynağı İtibariyle Şüpheli İşlem Bildirimleri, 1997-2002



¹⁰⁰ MASAK, *Faaliyet Raporu*, 2002.

Türkiye ile bazı FATF ülkelerinde ŞİB konusundaki karşılaştırmalı istatistikler aşağıdaki Tabloda verilmektedir.¹⁰¹

BAZI FATF ÜLKELERİNDE ŞÜPHELİ İŞLEM BİLDİRİMİ MİKTARI							
ÜLKE	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
DANİMARKA	200	174	254	-	-	335	246
ALMANYA	3282	2935	3289	-	-	-	-
YUNANİSTAN	-	-	-	38	-	-	-
İSPANYA	-	163	670	-	1095	1311	1108
İRLANDA	-	199	378	-	-	-	-
İTALYA	838	1937	3075	3600	2885	7464	3544
LÜKSEMBURG	-	75	77	-	-	-	-
AVUSTURYA	346	310	301	-	-	-	-
PORTEKİZ	17	85	115	129	105	166	235
FİNLANDİYA	223	190	232	206	186	348	1109
İSVEÇ	429	391	502	909	-	-	-
İNGİLTERE	15007	13170	16125	14148	14129	14500	18408
TÜRKİYE	-	-	-	-	-	519*	68

Karşılaştırma, MASAK' ın aldığı şüpheli işlem bildirimlerinin sayısının yetersizliğini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Gerçekten, MASAK'a 17.2.1997-31.12.2002 arasındaki beş yıllık dönemde iletilen bildirim sayısı toplam 882'yken, Fransa'da bu rakam sadece 2001 yılında 3761, Belçika'da ise yılda ortalama 7500'dür.

6.3.1.3. ADLİ MAKAMLARIN UZMANLAŞTIRILMASI

Ülkemizde yargıda ekonomik ve malî suçlar alanında uzmanlaşma eksikliği, üzerinde önemle durulması gereken ivedi bir sorundur. Malî suçluluğun sosyal maliyetinin ölçülemeyecek boyutlarda ağır sonuçlara yol açtığı artık çok açık görülmektedir. Bir bankanın içinin boşaltılmasından elde edilen suç gelirleri milyar dolarlarla ifade edilmektedir. Halbuki, bin kadar ayrı büyük adlî suçta bile böyle bir rakam söz konusu olmamaktadır.

Öncelikle, Türk Ceza Kanunu ve tüm özel kanunlar taranarak, büyük miktartlı yolsuzluk ve suiistimallere yol açtığı, ya da yol açma potansiyeli taşıdığı belirlenecek fiillere ilişkin suçlar ekonomik ve mali suçlar olarak sınıflandırılmalıdır. Bu suçlarda müeyyideler caydırıcı hale getirilmeli, zamanaşımı süreleri soruşturulma ve kovuşturulmalarına yetecek kadar uzun tutulmalıdır.

Yasal metinleri uygulayacak olan yargı sisteminin genelde uluslararası nitelik taşıyan bu karmaşık suçları etkili bir şekilde cezalandırabilmesi için, ilk etapta büyük illerde bünyesinde malî uzmanların yer aldığı; insan, yer, araç gereç, teknolojik imkanlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili ekonomik ve mali suç savcılıkları oluşturulması gerekmektedir. Bunu, ileride mali ve ekonomik suçlar alanında uzmanlık mahkemeleri izlemelidir.

¹⁰¹ MASAK, *Faaliyet Raporu*, 2001.

Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin münhasıran kara para aklama ve yolsuzlukla bağlantılı suçlar dahil, malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır. Söz konusu savcılık ve mahkemelerde çalışacak hakim ve savcıların mali hukuk ya da ekonomi alanında yüksek lisans eğitimi yapmış ya da sınırlı olarak sayılabilecek ekonomik ve mali suçlar hakkında araştırma ve yayını olanlar arasından seçilmesine özen gösterilmelidir. Yabancı dil bilen hâkimlerin yurtiçi ve dışında ekonomik, malî suçlar ile örgüt suçluluğuna ilişkin eğitim programlarına iştiraki sağlanmalıdır.

Bu tür suçlarla mücadele eden polislerin yeterli bir teknolojik donanımına sahip olması şarttır. Gerekirse, ABD’de olduğu gibi, 4208 ve 4422 sayılı kanunların müsadere ve mülkiyetin devlete intikaline ilişkin hükümlerine konu değerlerin bir kısmının, bu amaçla kullanılmasına ilişkin yasal değişiklik yapılmalıdır.

6.3.1.4. SUÇ GELİRLERİNİN ZAPT VE MÜSADERESİ

Suç faaliyetleri karşısında hiç bir şey suçluları kazançlarından, servetlerinden ve lojistik desteklerinden mahrum etmekten daha etkili olamaz. Bu husus, en fazla yolsuzluk, kara para aklama ve çıkar amaçlı örgüt suçları için geçerlidir.

Günümüzde, devletler, kara para aklama karşıtı ceza mevzuatlarına hapis ve para cezalarının yanı sıra, müsadere tedbirlerini de eklemişlerdir. Çoğunlukla, müsadere ihtiyarî biçimde öngörülmüş olup, gerekliliğini ceza mahkemeleri serbestçe takdir etmektedirler. Ancak Türk hukuku, mahkumiyet halinde otomatik olarak karar verilen mecburî bir müsadere mekanizması öngörmektedir.

Diğer yandan, ülkelerin çoğu, Viyana Sözleşmesi (Madde 5/1) ve Strazburg Sözleşmesi tarafından öngörülen “değer müsaderesini” kabul etmişlerdir. Genellikle değişik yerlere ve ülkelere yayılmış malvarlıklarının müsaderesinin zorluğunun bilincinde olan ülke mevzuatları, ceza mahkemelerine suçluların servetleri içinde bulunan suçlardan elde edilmiş kazançlara karşılık, malvarlığının müsaderesine imkân vermektedirler. 4208 sayılı yasanın 7 nci maddesi uyarınca hakim hapis cezası ve ağır para cezasına ek olarak, nemaları da dahil olmak üzere kara para kapsamındaki mal ve değerler ile bunların ele geçirilememesi halinde, bunlara tekabül eden mal varlığının müsaderesine de hükmeder.

İçinde bulunduğumuz elektronik çağda, muazzam tutarlar bir kaç dakikada tüm dünyayı dolaşabilmektedir. Kara para, kolaylıkla yasal ticarî gelirlerden elde edilen paraya karışabilir. Suç gelirleri alanındaki uluslararası cezaî işbirliği, adli ve polise birimlere etkili araçların sağlanmasını gerektirir. Mallar (hava araçları, gemiler, para vb.) birkaç gün, bir kaç saat hatta bir kaç dakikada bir ülkeden diğer ülkeye yer değiştirebildiği için, suçla mücadele eden makamların, gerekli tedbirleri alabilmeleri amacıyla hızlı biçimde hareket etmeleri önem taşımaktadır. Ayrıca, suç kaynaklı malvarlıkları çok ender olarak bir müsadere davasının açıldığı bir devlet ülkesinde bulunur. Gerçekten, suçlular müsadere alanındaki yasalardan, paralarını başka bir ülkeye transfer etmek suretiyle kolayca kurtulabilirler. Bu durumda, bu alanda uluslararası işbirliği kaçınılmaz hale gelmektedir. Viyana, Strazburg ve Palermo Sözleşmeleri, yasadışı gelirlerin etkisizleştirilmesi alanında tam bir karşılıklı adli yardımlaşma mekanizması kurmuşlardır.

Viyana Sözleşmesi, müsadere edilen malvarlığı üzerinde tasarruf yetkisini talepte bulunulan devlete vermektedir. Ancak devletlerin aralarında yapacakları bir anlaşmaya göre, müsadere edilen malvarlıklarını aralarında paylaşmaları ve müsadere edilen malvarlığının ya da bir bölümünün uyuşturucu ve psikotrop maddelerin suiistimali ve kaçakçılığı alanında uzmanlaşmış kurumlara devrini ihtiyarına bırakmaktadır.

Strazburg Sözleşmesinin 15 nci maddesine göre, “Talep edilen tarafça müsadere edilen malvarlığı, ilgili taraflar aksini kararlaştırmadıkça talep edilen tarafa ait olacaktır.”

Ülkemizin bugüne kadar Strazburg Sözleşmesini onaylamamış olması nedeniyle, taraf ülkelerde Türkiye’den kaçırılan yolsuzluk fiillerine ilişkin gelirlerinin müsadere ettirilmesi mümkün olmamaktadır. Konuya ilişkin yürürlükteki uluslararası sözleşmeler çerçevesinde yurt dışına kaçırılan yolsuzluk kazançları dahil suç gelirlerinin, kaynak ülkeye iadesi değil, talep eden ve talep edilen devletlerin aralarında yapacakları anlaşmaya göre paylaşılması mümkündür.

Türk hukukunda, sanık mahkum olduğunda müsadere konusu mallar, Devlet Hazinesine intikal eder. Dolayısıyla, taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerde önerilen müsadere edilen malvarlıklarının başka ülkelerle paylaşımı için mevzuatımızda yasal değişiklik gerekmektedir.

Bu alanda, Viyana, Strazburg ve Palermo sözleşmelerinin gerekleri ve Paris Deklarasyonu göz önüne alınarak; Fransa ve Belçika gibi iç hukukumuzda suç gelirlerine el koyma ve müsadereye ilişkin yabancı kararların infazına ilişkin kuralları içerecek, “Suç Gelirlerinin Zapt ve Müsaderesi Alanında Uluslararası İşbirliği Kanunu” çıkarılması düşünülmelidir.

4208 sayılı yasadaki el koyma ve müsadere ile 4422 sayılı yasadaki el koyma ve mülkiyetin devlete geçmesine ilişkin hükümlerin etkin biçimde uygulanması bu konuda suçluları suç gelirlerinden yoksun bırakma konusunda önemli ölçüde etkili olacaktır.

4208 sayılı yasanın 9 ve 4422 sayılı yasanın 6 ncı maddesi hak ve alacaklara tedbir konulmasını düzenlemektedir. Ancak bu tedbire karar verilmesi durumunda, tedbir konulan mevduat ve diğer menkul değerler ile ticarî ve sınaî faaliyetlerin idaresi konusunda tarafların ekonomik anlamda mağdur edilmesine engel olacak ayrıntılı düzenlemelere ihtiyaç vardır.

6.3.1.5. İLGİLİ MEVZUATTA YAPILMASI GEREKEN DÜZENLEMELER

6.3.1.5.1. ÇIKAR AMAÇLI SUÇ ÖRGÜTLERİYLE MÜCADELE HAKKINDA 4422 SAYILI KANUN

4422 sayılı yasanın 16 ncı maddesinde Türk Ceza Kanunu’nun 313 ve 201 a ve b fıkraları ile 4208 sayılı yasaya yer verilmemesi nedeniyle, kanıtlar genel hükümlere, yani CMUK’na göre toplanmaktadır. Anılan yasaların 4422 sayılı yasanın 16 ncı maddesi kapsamına alınması delil toplama yönünden önemli bir kolaylık sağlayacaktır.

Kanunun 1/1 maddesindeki “ teşebbüsün yönetimini ve denetimini ele geçirmek...” ibaresi kaynak İtalyan Ceza Kanunundaki gibi “yönetim veya kontrolünü” şeklinde düzenlenmelidir. Zira, yönetim ve denetim birbiriyle bağlantılı kavramlar olsa da birbirinden ayrı olarak da ortaya çıkabilir. Denetimde, yasa ve kurallara uygun olup olmamanın incelenmesi yapıldığından “kontrol” şeklindeki bir ifade daha açık ve belirgin bir ifade olacaktır.

Yine bu bağlamda, “...ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek de, “nüfuz ve kontrol elde etmek” şeklinde düzenlenmelidir.

Uygulamadaki tereddütleri ortadan kaldırmak için, CMUK’na paralel olarak, yasanın 2/1 nci fıkrasındaki gizli tedbirlerin uygulanamayacağı kişi grupları ve bu tedbirlerin müdafiler yönünden uygulama alanı belirtilmelidir.

6.3.1.5.2. MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA 4483 SAYILI KANUN’UN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASI

Eşitlik ilkesine aykırı olarak, memurların korunduğu izlenimini veren ve “ceza yargılama usulünün tekliği” evrensel ikesiyle de bağdaşmayan 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı “*Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*” yürürlükten kaldırılmalı; Anayasanın 129/son fıkrası bunu sağlayacak şekilde değiştirilmelidir.

6.3.1.5.3. KAMU GÖREVLERİNDEN AYRILANLARIN YAPAMAYACAKLARI İŞLERE DAİR KANUN

Kamu kuruluşlarında yolsuzluklara yol açan sebeplerden biri de, kamu personelinin, özellikle ekonomi alanında görev yapan kamu görevlilerinin bir bölümünün, yeterli tecrübe ve bilgi birikimini edindikten sonra, bu kazanımlarını daha çok kazanca dönüştürmek amacıyla özel sektöre transfer olmaları veya görevleri sonunda özel sektörde görev almaları oluşturmaktadır. Bu düşünce içinde olan kamu görevlileri, icra ettikleri kamu görevleri sırasında, özel sektörle yakın ilişkiler kurabilmektedirler. Zaman içinde bazı hallerde, bu özel sektör kuruluşlarının talep ve işlemlerinde, yetkilerin kötüye kullanıldığına ve menfaat sağlandığına tanık olunmaktadır.

Bu olumsuzlukları kısmen önlemek amacıyla, yasakları düzenleyen 2531 sayılı yasa 1981 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunun 2 nci maddesinde yasak süresi ve suçun unsurları düzenlenmiştir. Bu maddede, suçun unsurları olarak, “hizmetinde bulundukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı” işlenmesi kuralı da sayılmıştır. Bu unsur, uygulamada, bu suçun oluşmasını önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Çünkü, görevden ayrılan kamu görevlisinin bu şekilde görev aldığı anda suçun oluşabilmesi için, kişinin aldığı görev sebebiyle hizmetinde bulunduğu kamu idaresine karşı işlenmesi gerekmektedir. Bu durum, kanunun uygulama alanını daraltmakta, dolayısıyla kamu görevinden ayrılanların kamudaki faaliyet alanlarıyla ilgili olarak, özel sektörde rahatça görev almalarına olanak sağlamakta, kanunun amacını bertaraf edebilmektedir. Bu sebeple, anılan unsurun kanun metninden çıkarılarak, amacına uygun olarak kanunun uygulama alanının genişletilmesi, ayrıca ceza miktarının artırılması yerinde olacaktır.

Kanunda, görevden ayrılan kamu görevlileri için yasaklama ve ceza hükmü getirilmesine karşın, kanunun ikinci maddesi anlamında yasaklı dönem içinde anılan kişileri çalıştıran özel sektör görevlileri için bir yasaklama ve ceza hükmü getirilmediği görülmektedir. Kanunun daha etkin şekilde sonuç verebilmesi için, bu tür kişileri yasaklı dönemde çalıştıran kişi, kurum ve kuruluşların da cezalandırılması uygun olacaktır.

2531 sayılı kanunda, kamu görevinden ayrıldıktan sonra yapılacak işler açısından sınırlama getirilmekle birlikte, üst düzey görevlere bilgi ve becerilerinden yararlanmak üzere özel sektör çalışanları arasından yapılacak atamalarda, herhangi bir kural, kayıt ve sınırlama bulunmamaktadır. Bazen, uygulamada bu tür atamalar yapılmaktadır. Özel sektörden kamu görevlerine atananların, her ne kadar bu kişi, kuruluş ve gruplarla organik bağlarını kestikleri kabul edilse de, bu kişi ve kuruluşların, atandıkları kamu idareleri nezdinde bulunabilecek talep ve işlemleriyle karşılaştıklarında nesnellikten uzaklaşabildikleri, menfaat karşılığı olmasa bile, kayırmacılık güdüsüyle yolsuz olarak adlandırılacak işlem ve kararlara imza atabildikleri bilinmektedir.

Bu alanda da, yeni düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu şekilde göreve atananların, özel sektörde belli süre içinde görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanmasının, bu kişi ve kurumların anılan idare yanındaki iş takiplerinin, bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesinin yasaklanması, uymaması halinde cezai müeyyideye bağlanması ve yaptığı görevden alınmasına dair düzenlemeler yapılması yerinde olacaktır.

Ayrıca, uygulamanın bir yönetmeliğe bağlanması da gerekli görülmektedir.

6.3.1.5.4. BANKALAR KANUNU’NDA YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİKLER

Özellikle son yıllarda, ülke ekonomisi ile milli çıkarlara en fazla zarar veren alanların başında finans sektöründeki krizler gelmektedir. Bu krizlere etken olan nedenlerin birincisi, bankacılık alanında meydana gelen boyutları ve kapsamı büyük olan yolsuzluklardır.

Çeşitli usulsüz yöntemlerle üçüncü kişilere, bankaların büyük hakim sermayedarlarına verilen krediler bankalara geri dönmemiş, bankaların mali bünyeleri zayıflamış, bunun sonucu bu tip bankalara devletçe el konulmak zorunda kalmıştır. Bankacılık kanununda ve diğer kanunlarda bu usulsüzlükleri yeterince tanımlayan düzenlemeler bulunmamaktadır.

Bankacılık Kanunu’nda, olumsuz istihbarat raporlarına ve şirketin mali bünyesindeki zaafiyetlere rağmen verilen kredilerin de suç tanımına alınmasında fayda bulunmaktadır. Mevcut mevzuatta, bu usulle verilen kredilerin geri dönmemesi halinde TCK’nun 510 uncu maddesinde düzenlenen “emniyeti suiistimal” suçundan takibat yapılabilmektedir. Ancak bu unsur aranmadan da, sadece önleyici olması için, kredi geri dönecek olsa bile usulsüz şekilde verilen kredilerin de müeyyideye bağlanması yerinde olacaktır.

Usulsüz kredi verilmesi yöntemlerinden biri, banka hakim sermayedarı kişi ya da grupların kurdurduğu paravan şirketlere sahip oldukları bankalardan veya *back to back* (hortumlama) yöntemiyle muvazaa yaptıkları bankalardan kredi veyahutta değişik kaynak kullandırmaları, daha sonra çeşitli aşamalardan geçirilerek bu kaynak ve paraların banka hakim sermayedarlarına aktarılmasıdır. Bu

şirketlerin paravan olarak kurulduğu ve paraların banka sahiplerine aktarıldığı ispatlanabildiğinde eylemleri zimmet veya dolandırıcılık suçunu oluşturabilmektedir. Ancak çoğu zaman çok karmaşık ekonomik faaliyetler sonucu bu paralar banka sahiplerine intikal ettirildiğinden bu unsurları kanıtlamak yargılama aşamasında mümkün olmamakta, genellikle eylemler emniyeti suiistimal suçu kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak bu suçun Ceza Kanunu'ndaki müeyyidesi, verilen milyonlarca dolar zararın karşılığında hafif kalmakta, sonuçta verilecek cezalar kamu vicdanını tatmin etmemektedir. Bu sebeple, bankacılık sektöründe işlenen TCK'nun 510 uncu maddesindeki bu tip suçlar açısından, cezaların tatminkar seviyede artırılması uygun olacaktır.

BDDK, harcamaları ve bütçesi yönünden özel denetime tabi olmakla birlikte işlem ve kararları açısından yargı denetimi dışında herhangi bir teftiş ve denetime tabi bulunmamaktadır. Kuruma intikal eden, bankacılık sektörü ile ilgili mevzuata aykırılıkları düzenleyen murakıp raporları bu Kurul'da görüşülüp sonuca bağlanmaktadır. Bu görüşmelerde varılan kanaatlara göre, Bankalar Kanunu uyarınca, suç teşkil eden konuların Cumhuriyet savcılıklarına intikal ettirilmesi veya doğrudan Cumhuriyet savcılıklarına intikal eden soruşturmalarda soruşturma izni verilmesi BDDK'nun iznine bağlı bulunmaktadır. (Madde 24/1)

BDDK, bazen Cumhuriyet savcılıklarınca vaki başvurular üzerine veya kendisine intikal eden suç duyurularını çeşitli mülahazalarla izin vermemek suretiyle, yargı makamları tarafından soruşturulmasına engel olabilmektedir. Bu durum, yolsuzluklarla etkin mücadeleye mani olabildiği gibi, idarenin yargının yetkisini kullanması sonucunu da doğurmaktadır. İzin vermeme kararlarının, otomatik olarak, Danıştay denetimine tabi olması gerekmektedir.

Ayrıca, banka müfettişlerinin yeterli iş güvencelerine sahip olmamaları nedeniyle iç denetim işlevi uluslararası denetim standartlarından olan “bağımsızlık” ve “tarafsızlık” ilkelerine uygun olarak, yeterince yerine getirilememekte, mali bünyedeki zafiyetler gözden kaçabilmektedir. Bu nedenle, Bankalar Kanunu'nun 9/4 üncü maddesinde uygun değişiklikler yapma ihtiyacı vardır.

6.3.1.5.5. 1156 SAYILI KANUNA MUGAYİR TAHAKKUK VE TEDİYE MUAMELATINI İHBAR EDENLERE İKRAMIYE İTASINA DAİR KANUN

Bu kanun, 25.06.1927 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, kanuna aykırı şekilde Hazine zararına olarak ödenen veya ödeme emrine bağlanan usulsüz işlemleri ihbar edenlere ikramiye verilmesini düzenlemektedir. Bu kanun yeterince uygulanmamaktadır.

Bu kanuna idarece işlerlik kazandırılması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve önlenmesinde etkili olacaktır.

6.3.1.5.6. 3628 SAYILI MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU

Mal bildirimini vermek zorunda olan geniş kesimler arasında; siyasi nitelikleri nedeniyle, “Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri” ile “Siyasi Parti Genel Başkanları” sayıldığı halde, aynı siyasi nitelikleri gereği siyasi partilerin merkez yönetimleri ile il ve ilçe örgütlerinde başkan ve üye olarak görev alanların kanun kapsamında olmamaları bir eksiklik olarak düşünülmektedir.

3628 sayılı Kanunun en önemli hükümlerinden birisi, son olarak verilen mal bildirimlerinin yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılması yükümlülüğüdür. Ancak bu yükümlülük içindeki inceleme görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair açıklayıcı düzenlemeler mevcut değildir. Böyle bir düzenlemenin olmayışı, kanunun amaç ve ruhuna aykırı düşmektedir.

Bununla birlikte, kanunun dördüncü maddesinde “haksız mal edinme” ara başlığı altında ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından, geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışların; bu kanunun uygulamasında haksız mal edinme sayılacağı belirtildiği halde, yönetmelikte, bu harcamanın nasıl tespit edileceği ve bu tespiti kimlerin yetkili olduğu hususunda da hükümler yoktur.

Kanunun üçüncü maddesi; kamu görevlilerinin genel anlamıyla “Türk uyruğunda” olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değer üzerinde değere sahip hediyelerini kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğunu getirdiği halde, Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluştan

kabul edilebilecek hediyeler ile ilgili bir düzenleme getirmemiştir. Buna karşılık, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 29 uncu maddesiyle kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri tamamıyla yasaklanmıştır. Ancak bu yasaklamaya rağmen, kamu görevlilerinin iş sahiplerinden hediye kabul etmeleri, hatta yönetici konumundaki kamu görevlilerine çok yüksek değerleri bulan hediyeler getirilmesi neredeyse olağan hale gelmiş; bazı içtihat kararlarında bile, kabul edilen hediyein değerine göre bunun rüşvet olup olamayacağı hususunda görüş belirtilmiştir. Bu durumlar göz önünde tutularak, ilgili maddenin yeniden düzenlenmesi ile uygun görülürse bu nev'i alınacak hediyelerden belli bir değerin üzerinde olanların da kuruma teslim edilmesi yoluna gidilmelidir.

Mal bildirimlerinin verilme zamanını belirleyen altıncı maddenin (d) bendi, mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda, mal bildiriminin bir ay içinde yenilenmesini şart koşturmaktadır. İlgili yönetmelikte, mal varlığındaki bu önemli değişikliği, kendilerine aylık ödenenlerin net aylık tutarının, aylık ödenmeyenlerin ise genel idare hizmetlerinin birinci derece birinci kademesindeki şube müdürüne ödenen net aylığın beş katından fazla olan değişiklik şeklinde belirlenmiştir. Bununla birlikte, günümüz ekonomik koşullarında günden güne değer kaybeden tasarruflarını çeşitli şekillerde değerlendirmeye çalışan kamu görevlisinin bu değişiklikleri bir ay içinde bildirmesi durumunda, belki de bir yıl içinde birkaç mal bildirimini verme zorunluluğu doğacaktır. Bu nedenle, bu sürenin makul bir hale getirilerek, yükümlünün zamanında mal beyanında bulunmamak gibi bir suçlamayla karşı karşıya kalması önlenmelidir. Ayrıca, bildirimlerin beş yılda bir yenilenmesi de kanımızca uzun bir dönemdir. Bu sürenin, orta ve üst yönetim kademelerinde görev yapanlar için iki yıla indirilmesi, bildirim formlarının önceki yıllar bildirimleri ile kıyaslamaları içerecek ve değişmelerin nedenlerini, artışlarının kaynaklarını gösteren bir yapıya kavuşturulması çok yararlı olacaktır. Mal bildirimlerinin üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getirecek yasal düzenlemeler mutlaka yapılmalıdır.

Ayrıca, “Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun,” “Gümrük Kanunu” ve benzeri kanunlarda olduğu gibi bu kanunun uygulanmasında da, ihbarı doğru çıkan muhbire ikramiye verilmesi düşünülebilir. Yukarıda değinmeye çalıştığımız düzenlemeler yanında, “ihbar ikramiyesi” hususunda da mevcut kanuna bir ilave yapılması, yolsuzlukları önlemede etkin olabilecektir.



YEDİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

7.1. SONUÇ

Yolsuzluğun önlenmesinin öncelikli koşulu, iyi yönetişimin sağlanmasıdır. Merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren *yönetim* kavramından farklı olarak, *yönetişim*, yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsamakta; bir başka deyişle, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarımlar setini ifade etmektedir.

Ulusal iyi yönetişim, hükümetlerin alacakları kararların; yurttaşlar, sivil toplum kuruluşları ve siyasal kadroların geniş katılımı ile müştereken alındığı ve uygulamaların izlendiği ve denetlenebildiği bir ortama ihtiyaç gösterir. *Uluslararası iyi yönetişim* ise, ulus-devletler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgüt ve kuruluşların ortaklaşa karar alıp uyguladıkları ve uygulamayı izleyip denetledikleri bir çerçeve içinde gelişir.

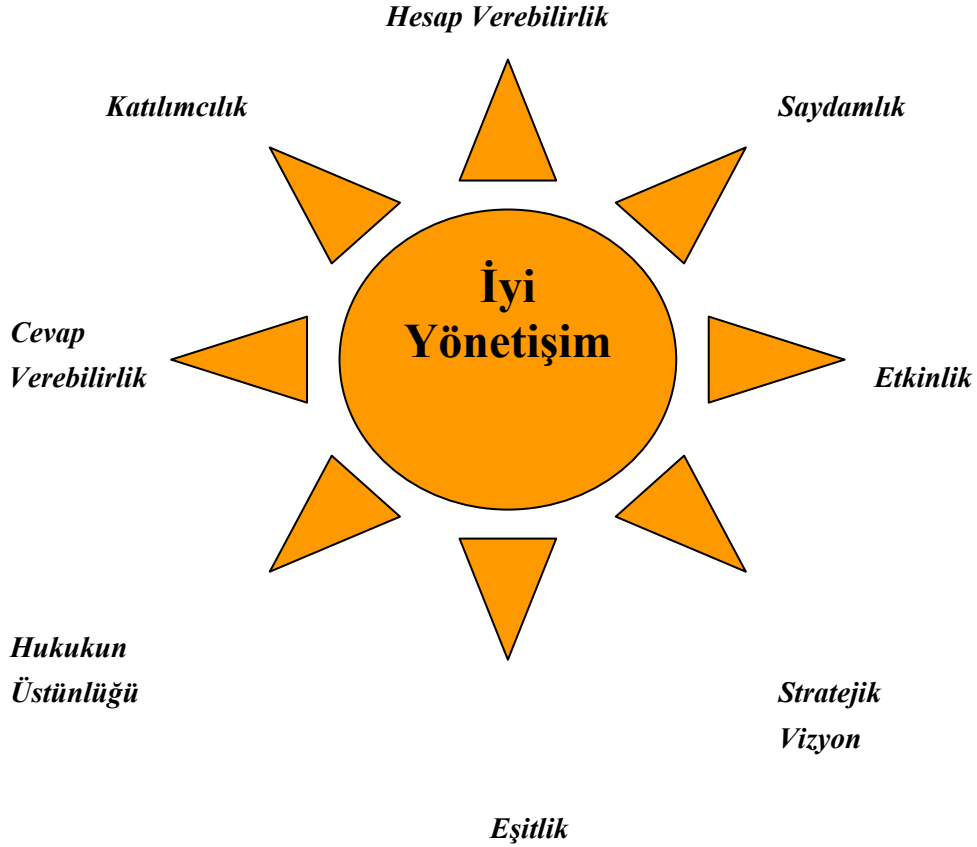
Katılımcılığa ve demokratik taleplere cevap veren bir yönetime en fazla ihtiyacın olduğu alan ise yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler için iyi yönetişim, belediyelerin o bölgede yaşayanlarla birlikte ortaklaşa karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerini yürütmeleri demektir. Sayıları -81'i il özel idaresi, 3228'i belediye olmak üzere- toplam 3309'u bulan yerel yönetimlerde iyi yönetişimin sağlanmasının öncelikli koşulu *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'na uyulmasıdır. OECD'nin yakın zamanda yaptığı bir iktisadi inceleme sırasında, yerel yönetimlerle ilgili olarak aşağıda ifade edilen altı alanda temel sorunlar saptanmıştır:¹⁰²

¹⁰² OECD, *Economic Survey of Turkey*, 2000.

- 1-) Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki işlevlerin dağılımındaki karşılık,
- 2-) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği
- 3-) Yerel yönetimlerin teşkilatlanma biçiminin ve istihdam ettiği personelin yetersizliği
- 4-) Merkezi hükümetin gereksiz sıklıktaki vesayet uygulaması,
- 5-) Yerel ve merkezi yönetiminde saydamlık ve katılma yetersizliği,
- 6-) Yerel yönetimlerin merkezi hükümete aşırı ölçüde dayanması.

Kısaca, iyi yönetim, yerel, ulusal ve uluslar arası düzeylerde gerçekleştirilmesi gereken bir hedef şeklinde ifade edilmektedir.

İyi yönetişimin unsurları aşağıdaki şekilde gösterilmiş ve bu unsurlara ilişkin işlevlere kısaca yer verilmiştir:



Katılımcılık: Tüm yurttaşların, gerek doğrudan, gerekse çıkarlarını temsil eden sivil toplum örgütleri aracılığıyla karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktadır.

Yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumu, bazı kaynaklarda ayrı bir iyi yönetim unsuru olarak görülmekte ise de, bu, bize göre, katılımcılığın bir alt başlığı olarak görülmektedir.

Hukukun Üstünlüğü: Yasalar adil olmalı ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır. Etkin yönetim için hukuk devleti uygulaması bir zorunluluktur.

Cezaların ağırlığından çok **muhabakatlığı** önemlidir. Uygulama yolsuzlukların karşılıksız kalmayacağına topluma kanıtlamalıdır.

Saydamlık: Saydamlık karar alma, uygulama ve denetim aşamalarındaki belirgin ve öngörülebilir süreç ve faaliyetlerin yanısıra, düzenleyici işlemlerin ve kararların etki alanına giren taraflarla işbirliği içinde ve anlaşılabilir bir dille üretilmesini içerir. Nihayet saydamlık, siyasal kararların uygulamasından etkilenenlerin tepkilerini içeren yasal ve yönetsel süreçlerin belirgin ve tutarlı bir içeriğe sahip olmasını gerektirir.¹⁰³

¹⁰³ agk.,:9; EU, 2001:10.

Saydamlık, özgür bilgi akışı ve erişimi ile sağlanabilir. Yöntemler, bilgi ve belgeler ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır.

Cevap Verebilirlik: Kurumlar ve yöntemler, tüm yurttaşların talep ve ihtiyaçlarını adil ve eşit bir şekilde karşılamaya gayret etmelidir.

Eşitlik: Tüm yurttaşlar mevcut refah düzeylerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalıdırlar.

Etkinlik: Kurumlar kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla etkinliği, verimliliği ve tutumluluğu esas alan performans yönetimi anlayışını benimsemelidir.

Ancak; sadece etkinlik tek başına yeterli değildir. Eğer karar alma süreci, katılımcı yöntemle güçlkle işleyen, karar üretemeyen bir biçim alırsa, o takdirde alınamayan kararlar iyi yönetişimi zaafa uğratacaktır. Bu nedenle, etkinliğin yanında etkili bir yönetim olmalı, liderliğin gereklerine ve karar alma ilkelerine uyulmalı; siyasal kararlarla uyum bozulmamalıdır.

Hesap Verebilirlik: Kamu, özel şirketler ve sivil toplum kuruluşlarında karar verme konumunda bulunanlar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler.

Stratejik vizyon: Liderler ve kamu yönetimi, iyi yönetim konusunda görüşlere ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalı; gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmelidir.

Yolsuzlukla mücadelede kuşkusuz ki en önemli unsurlardan biri de; devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliğin sağlanmasıdır. Bu mücadelede devletin alacağı önlemler tek başına yeterli olamaz. Özel sektör de kendi içinde hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak süreç ve mekanizmaları kurmalıdır. Sivil toplum örgütleri de yolsuzluk konusunda kamu bilinci ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin örgütsel eylem planları ve projeler hazırlamalıdırlar.

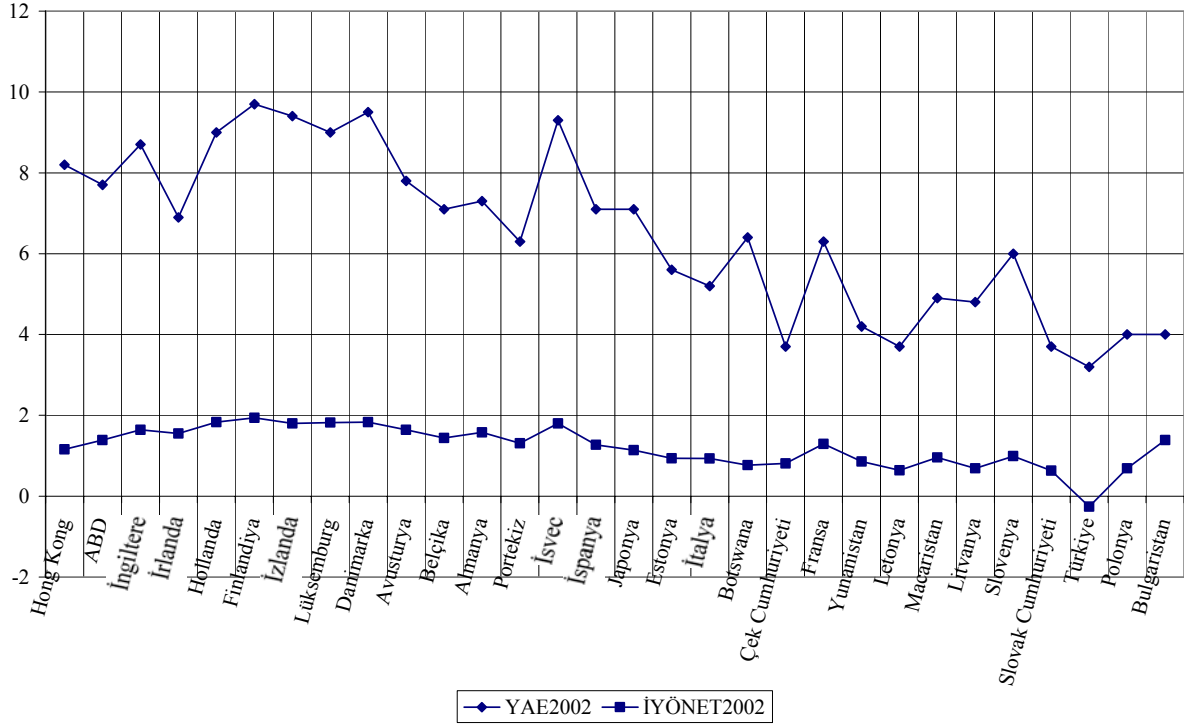
Yolsuzlukla mücadelenin üç ana unsuru olan; **eğitim, önleme ve soruşturma** birbirini tamamlayan süreçlerdir ve hiç birinin ihmal edilmemesi gereği, dünya deneyiminden çıkan somut bir sonuçtur.

Dünya Bankası tarafından geliştirilen ve altı göstergeden (ifade özgürlüğü ve hesap verme, siyasi istikrar ve düzen, hükümetin etkililiği, düzenleyici kapasitesinin niteliği, hukuk devleti ve yolsuzluğun kontrolü) oluşan “iyi yönetim” ve Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan 2002 Yılı Yolsuzluk Algılama Endeksi (YAE) arasındaki ilişki aşağıda gösterilmiştir. Tablodan görüleceği gibi, yolsuzluk algılama endeksinde alt sıralarda yer alan ülkelerde, iyi yönetim koşulları bulunmamakta ya da etkilerini azaltmaktadır. Buna karşılık, iyi yönetim koşullarını geliştirerek ve bunların hayata geçirilmesini sağlayarak yolsuzlukları en aza indirmek olanaklıdır.

Dünya Demokrasi ve İyi Yönetimin Merkezi’nin “Yolsuzluğa karşı alınacak önlemler” başlığı altında irdelediği kurumsal yaklaşım ise, aşağıdaki gibi özetlenmektedir:

- Ekonomik faaliyetlerde devletin rolünü azaltmak, hukukun üstünlüğünü artırmak, (yetkiyi sınırlamak)
- Saydamlığı, denetimi ve yaptırımları geliştirmek (hesap verebilirlik)
- Kamu hizmetlerinde istihdam koşullarını yeniden düzenlemek (güdülerini geliştirmek)

İYİ YÖNETİŞİM VE YOLSUZLUK ALGILAMA ENDEKSLERİ, 2002



7.2. ÖNERİLER

Önerilerimiz; yasama, yürütme ve yargı alt başlıklarından oluşmaktadır. Bu bölümde, -raporun genel düşünce sistematüğinden ayrılmaksızın- rapor içeriğinde yer alan çözümleme ve değerlendirmelere koşut, somut ve uygulamaya yönelik önerilere yer verilmiştir. Sektörel incelemelerle ilgili ayrıntılı önerilere, Raporun diğer kısımlarında yer verilmiştir.

7.2.1.YASAMA

7.2.1.1. Anayasanın “**yasama dokunulmazlığı**” başlıklı 83 üncü maddesi Avrupa Birliği üye ülkeleri ortak normlarına, uluslararası sözleşmelerin bu konuda getirdiği kısıtlamalara, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yasama Dokunulmazlığı Konusunda Meclis Araştırma Komisyonu’nun tespit ve bulgularına göre, özellikle, yolsuzluk ve rüşvet suçlarını kapsayacak şekilde sınırlandırılmalıdır.

7.2.1.2. Başbakan ve bakanlar hakkındaki iddialar nedeniyle, TBMM üye tam sayısının onda biri oranındaki önerge yeter sayısına ulaşamaması veya soruşturma önergesinin reddedilmesi veya komisyonun Yüce Divana sevke gerek görmemesi hallerinde iddialar, adli yargı mercilerinin denetim alanı dışında kalmaktadır. Bu durumun “kuvvetler ayrılığı” prensibiyle çelişmesi bir yana, çoğu kez önerge yeter sayısına ulaşamaması nedeniyle sadece “suskun kalarak” bir anlamda beraat kararı verilmesi kamu vicdanını yaralamaktadır. Dolayısıyla, **Başbakan ve bakanların cezai sorumluluğu** yargı süreçleri sonunda belirlenmeli; Anayasanın 100 ncü maddesi bu doğrultuda değiştirilmelidir.

7.2.1.3. Birçok ülkede örnekleri bulunan ve yolsuzlukla mücadelede etkin rol oynayan Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonunun kurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gerekli değişiklikler yapılmalı ve bu komisyona, soruşturma komisyonlarının yetkileri ile -hakim, savcı ve emniyet ve istihbarat görevlileri de dahil olmak üzere uzmanlardan oluşan- geçici alt komisyonlar oluşturma yetkisi verilmelidir.

7.2.1.4. Yurttaşların idareyle ilgili şikayetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kişi olan **Ombudsman** kurumunun ayırt edici iki özelliği “anayasal bağımsızlık” ve parlamento tarafından seçilmesidir. Anayasal dayanağı olmayan ombudsman kurumunun yeterli etkinliği sağlayamayacağı evrensel uygulamalardan bilinmektedir. Bu nedenle, 1971’ de Viyana’da toplanan “*İnsan Hakları Üzerine Avrupa Parlamentosu Konferansı*” ve “*Lima deklarasyonu*” başta olmak üzere birçok uluslararası belgede kurulması önerilen Ombudsman Kurumunun Türkiye’de de kurulması için öncelikle gerekli Anayasa değişiklikleri yapılmalıdır. (Anayasa değişikliği taslağı örnek metnine ekler bölümünde yer verilmiştir)

7.2.1.5. Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılan incelemelerin, TBMM’nin iki ayrı Komisyonunda (KİT ve Plan ve Bütçe Komisyonları) değerlendirilmesi ve parlamentonun idare üzerindeki hesap denetimini iki ayrı komisyonda yürütmesi, parçalı bir görünüm yaratmakta ve parlamentonun idare üzerindeki denetiminde eşgüdüm sorunları yaşanabilmektedir. Bu itibarla; Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu -Fransa örneğinde olduğu gibi- tüzel kişiliğini koruyarak Sayıştay’a bağlanmalıdır. TBMM İçtüzüğünde de değişiklik yapılarak **Kamu Hesapları Komisyonu** kurulmalı, KİT Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bu konudaki görev ve yetkileri kaldırılmalı; 3356 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda ve diğer kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmalıdır. (BYDK’nın Sayıştay’a bağlanmasına dair örnek yasa taslağı “Ekler” bölümünde kayıtlıdır)

Uygulamada hesap verme sorumluluk sistemi, en net biçimde, raporlama olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir işe yönelik olarak hazırlanmış planlarla varılan sonuçlar, etkin ve düzenli bir raporlamayla karşılaştırılabilecek ve yerine getirilmeyen görevlerle ilgili herhangi bir sorumluluk ortaya çıktığı takdirde, mevzuatla tespit edilen yaptırımlar uygulanabilecektir.

Bu nedenle; Bakanlıkların yıllık olağan faaliyet raporlarını TBMM Kamu Hesapları Komisyonu’na; Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşların da bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklara faaliyet raporları sunmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

7.2.1.6. Genel ceza yargılama usulü sisteminden ayrılan ve bu konudaki evrensel uygulamalarla bağdaşmayan **memur yargılama sistemi**, memurlar ile diğer kamu görevlilerine ayrıcalıklı bir yargılama statüsü sağlamaktadır. Bu ayrıcalığa imkan sağlayan Anayasanın 129 ncu maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmalıdır.

7.2.1.7. Türkiye Büyük Millet Meclisi gündemindeki yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin **kanun tasarısı ve teklifleri** öncelikle görüşülmelidir.

7.2.1.8. Türkiye’nin imzaladığı, fakat henüz onaylamadığı yolsuzlukla mücadele konulu **uluslararası sözleşmeler**, en kısa sürede onay için yüce meclisin takdirine sunulmalıdır.

7.2.1.9. Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü gereğince, yasa tasarısı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulması aşamasında genel ve madde gerekçelerinin belirtilmesi zorunluluğu söz konusuysa da, **yasaların toplumsal, siyasal ve ekonomik etkisinin belirtilmesine** dair bir öngörü bulunmamaktadır. Bu nedenle, 58. Hükümet AEP’de de belirtildiği gibi TBMM İç Tüzüğü değişikliği esnasında buna ilişkin düzenlemelere yer verilmesi de düşünülmelidir.

7.2.1.10. Araştırma komisyonları önündeki en büyük engel olarak bulunan TBMM İç Tüzüğü 105 nci maddesi son fıkrasındaki “**ticari sır**” kavramının kaldırılması gerekmektedir.

7.2.1.11. Siyasetin finansmanı konusunda saydamlığın sağlanması amacıyla, Anayasa’nın 69/son fıkrası hükmü uyarınca partilerin ve adayların seçim harcamalarının beyan ve denetlenmesiyle ilgili gerekli düzenlemeler 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun’da yapılmalıdır.

7.2.1.12. Her düzeyde **seçilmiş parti yöneticilerinin görevde bulundukları süre içerisinde bulunamayacakları faaliyetler** 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu’nda düzenlenmelidir.

7.2.1.13. Yolsuzluk Kapsamında Değerlendirilen Suçların Af ve Erteleme Yasaları Kapsamı Dışında Tutulması İçin Anayasa Değişikliği Yapılmalıdır.

7.2.2.YÜRÜTME

7.2.2.1. Bazıları daha önceki yasama döneminde TBMM'ye sevk edilen

- a-) *Kamu Denetçiliği Kurumu Kurulması (Ombudsman),*
- b-) *Türkiye Adalet Akademisi Kurulması,*
- c-) *Uzlaştırma Kurullarının Kuruluşu Görev ve Yetkileri,*
- d-) *Adli Kolluk Kurulması*

hakkındaki kanun taslakları kısa sürede **Bakanlar Kurulu tasarısı** halinde yeniden gündeme getirilmelidir.

7.2.2.2. Kamusal denetimin tarafsızlığının, bağımsızlığının sağlanması; kamuda performans denetiminin yerleştirilmesi ve performans denetimi standartlarını yayımlayacak kurumsal bir yapının oluşturulması amacıyla yürütülen çabalar, sürdürülmelidir. Bu cümleden olmak üzere, 12.1.2002 tarih, 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu prensip kararının eki eylem planının F. Bendinin 11 ve 12 nci maddeleri ve Başbakanlık Makamının 8.2.2003 tarih M:054 sayılı Onayı uyarınca hazırlanan 657 sayılı *Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapılmasına dair Kanun taslağı* ile *Kamu Denetimi Temel Kanunu taslağı* kısa sürede Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmelidir.

7.2.2.3. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüshvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, yolsuzlukla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle, sözkonusu kanunun özellikle mal bildirim sürelerine ve denetimine ilişkin hükümlerinin uygulanabilir ve izlenebilir şekilde yeniden düzenlenmiş maddelerini, 4208, 2531 ve 1156 sayılı Kanunların revize edilmiş biçimlerini, Sermaye Piyasası Kanunu gibi özel kanunların yolsuzluk sayılan fiillere dair ceza hükümlerini, Türk Ceza Kanununun yolsuzluk kapsamında sayılabilecek düzenlemelerini, yolsuzluk fiillerinden elde edilecek gelirlerin zapt ve müsadere ile yargılama usullerini, muhbir ve tanık koruma programlarını ve konuyla ilgili tüm çağdaş hükümleri bir arada toplayacak ve böylece bu konudaki mevzuat dağınıklığını giderecek bir **Yolsuzlukla Mücadele Kanunu** tasarısı hazırlanmalıdır.

Sözkonusu tasarıda, yolsuzluk fiillerini ihbar edenlere ikramiye verilmesine ve faal nedamet haline etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemelere yer verilmesi hususu da düşünülmelidir.

(Makedonya Yolsuzlukla Mücadele Kanununun Türkçe'ye çevrilmiş tam metni ile bazı ülke kanunları alt başlıklar halinde ya da ana hatları ile "Ekler" bölümünde yer almıştır.)

7.2.2.4. Bir çok ülke mevzuatında suç sayılan:

- *Kayırmacılık, nüfuz suistimali, hediye ve ikram kabul etme, (Almanya Hessen Eyaletinin Hediye ve Mükafat Kabul edilmesine dair esaslarla ilgili 19 Aralık 1995 tarihli bilgi broşürü "ekler" bölümündedir.) sermaye piyasaları dışında da menfaat temini amacıyla dahili bilginin üçüncü kişilere sızdırılması ve sebepsiz zenginleşme fiillerine,*
- 27.1.1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesinin 14 üncü maddesinde belirtilen "yolsuzluk fiillerinin işlenmesi, gizlenmesi veya üstünün örtülmesi için," "yanlış veya eksik bilgiye dayalı bir fatura ya da herhangi bir muhasebe belgesini düzenlemek ya da kullanmak", "yasalara aykırı bir biçimde herhangi bir ödeme kaydının yapılmaması" gibi muhasebe suçlarına ve
- Özel sektördeki aktif ve pasif rüşvet suçlarına

İlişkin olarak hazırlanacak, "Yolsuzlukla Mücadele Kanunu"nda "**yolsuzluk eylemleri**" başlığı altında yer verilmelidir.

7.2.2.5. Bilgiye erişim ve Kamu Etik Kurulu kanun taslakları ivedilikle Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmelidir.

7.2.2.6. İdari usule ilişkin hükümlerin çeşitli yasalarda dağınık bir şekilde bulunması, bu hükümleri tek bir yasada toplayan bir idari usul yasamızın olmayışı, kamu görevlilerinin kastı veya bilgisizliği de eklenince işlerin uzamasına, aynı soruna çelişkili çözümler üretilmesine veya ilgilinin hakkını kaybetmesine neden olmaktadır. Bütün bunlar, çoğu kez, yurttaşın sabrını tüketmekte; iş sahipleri *vazgeçmek* veya *işini yasal olmayan yollardan yaptırmak* seçenekleriyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Çoğunlukla da ikinci seçenek tercih edilmekte, böylece ya politik etkilere ya da rüşvete başvurulmaktadır. Dolayısıyla **idari usul noksanlığı**, rüşvet fiilinin oluşumu için son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır. Bu nedenle, çalışmaları sürdürülen **İdari Usul Kanunu** taslağı, ivedilikle Bakanlar Kurulu tasarısı haline getirilmelidir.

7.2.2.7. Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun taslağı; denetime ilişkin hükümler, adem-i merkeziyetçilik, hesap verme mekanizmaları ve anayasa aykırılıkları yönünden, gerek uluslararası aktörler, gerekse Devletin önemli kuruluşları tarafından eleştirilmektedir. Bu nedenle; anılan Kanun taslağı; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğuna ilişkin mekanizmalar, denetim ve merkeziyetçiliğe yönelik eleştirilerin tümünü kapsayacak şekilde değişik kamu kuruluşlarından üyelerin katılımıyla oluşturulacak bir komisyonda yeniden ele alınmalıdır.

7.2.2.8. Kaynağını Anayasanın 167 inci maddesinden alan ve düzenleyici ve denetleyici işlevleri bulunan **idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız üst kurum ve kuruluşların**, karar bağımsızlıklarına hiç bir şekilde zarar verilmeksizin, faaliyetlerini genel siyasetle uyumlu bir biçimde sürdürmelerini teminen hükümetle olan ilişkilerini, harcama ve hesap sistemini, kararların ve faaliyetlerin usul ve esaslarını, faaliyet raporlarının bu raporumuzda önerilen TBMM Kamu Hesapları Komisyonunda incelenmesini; özetle, çalışma alanına, yükümlülöklere ve hesap verme sorumluluğuna dair standartları içeren bir çerçeve yasa tasarısının hazırlanması hükümetin faaliyet öncelikleri arasına alınmalıdır.

7.2.2.9. Avrupa'daki 35 ülkenin ve ayrıca Amerika Birleşik Devletlerinin üye olduğı **Yolsuzluğa Karşı Avrupa Devletler Grubu'na (Group States Against Corruption-GRECO) üye olunması** hususu, 17.4.2003 gün, 4852 sayılı Kanunla kabul edilen Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin 15 nci maddesinin 4 üncü fıkrasına göre zorunluluktur. Bu nedenle üyelik işlemlerine ilişkin hazırlıklar ivedilikle Bakanlar Kurulu gündemine alınmalıdır.

7.2.2.10. 57 nci ve 58 nci Cumhuriyet hükümetleri tarafından hazırlanan eylem planları ile bu raporda yer alan düşünce ve önerilerin dikkate alındığı **“yolsuzlukla mücadele” konulu yeni bir master plan** hazırlanmalı ve planın hazırlanmasından önce bir devlet bakanının eşgüdümünde Uluslararası Saydamlık Örgütünün modellediğı **“Ulusal Güvenlik Sütunları”**nın her birini temsil eden kesimlerin (yasama, yargı, Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, medya, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, uluslararası aktörler) katılımıyla atölye çalışmaları (workshop) düzenlenmelidir.

7.2.2.11. Yolsuzlukların önlenmesine yönelik en etkili araçlardan birincisi, yolsuzluktan elde edilen gelirleri oluşturan **mal ve para hareketlerinin takibi**, bunların aklanmasının önlenmesi ve etkin hızlı el koyma ve zoralım mekanizmalarının işletilmesidir.

Türkiye, OECD bünyesindeki Mali Eylem Görev Gücü'nün (Financial Action Task Force-FATF) Eylül 1991'den bu yana üyesidir. Bu nedenle; FATF'ın ayrı zamanlarda iki ayrı metin halinde yayımlanmış karaparanın aklanmasıyla mücadeleye yönelik toplam 48 tavsiyesine uygun tüm donanımın sağlanması öncelikler arasında olmalıdır.

Aynı şekilde, 7-8 Şubat 2002 tarihinde Paris'te AB üyesi 15 ülke ve 13 aday ülkenin katılımıyla düzenlenen konferans sonrasında yayımlanan Paris Deklarasyonu hükümleri de yerine getirilmelidir.

Bu cümleden olmak üzere, öncelikle sermaye hareketlerinin saydamlığı sağlanmalıdır. Bu nedenle işlemlerin ve işlem yapanların izlenebilirliği öncelikli hedef olmalıdır. Ancak; bu mücadelede, aşağıdakileri içeren çeşitli engellerle karşılaşma olasılığı yüksektir:

- Belli yasal kuruluşlara (dernekler, müesseseler, vakıflar, limited şirketler) ve bazı hesaplara erişilmezlik,

- Banka sırlarını da içeren farklı mesleki gizlilikler hususunda müfettişlerin, soruşturma ve araştırma makam ve mercilerinin engellenmesi,
- çalışma biçimleri, (fon havaleleri ve bankalar arası transferler, karaparanın aklanması sürecinde kağıt izinin (*paper trail*) silinmesini sağlayacak elektronik para uygulaması ve e-cash sistemi gibi)

Bu engellere karşılık alınabilecek önlemler ise:

- Ekonomik olarak yararlanan kişi tespit edilmiyorsa, vakıf veya fonları kullanarak yapılan işlemlerin mali istihbarat birimlerine sistematik olarak bildirilmesinin temini,
- Mali işlem yapan ve işleminden yararlananların kimlik tespiti ve şüpheli işlem bildirimiyle ilgili yönetmelik hükümlerinin, Avrupa Birliğinin 2001/97/EC sayılı direktifinde kayıtlı miktar ve yükümlülükleri kapsayacak şekilde genişletilmesi ve uygulamanın titizlikle takibi,
- Tüm mali kuruluşlar tarafından tutulan bilgilere tüm kamu denetim elemanlarının ve TBMM Araştırma komisyonlarının ulaşımının sağlanması,
- Belirli bir miktarın üzerindeki nakit ödemelerin sınırlandırılması,
- Takas odaları, döviz büroları, Internet üzerinden aracılık faaliyetinde bulunan kişi ve kurumlar ile bunlara benzer tüm kuruluşların ruhsata tabi tutulması ve bunlara getirilecek yükümlülüklerin açık bir şekilde ihlali halinde cezai yaptırımların uygulanması,
- Internette yapılan mali işlemleri gerçekleştirenlerin kimlik tespitinin servis sağlayıcılar tarafından yapılması ve bildirilmesine dair düzenlemelerin yapılması,
- Uluslararası mali mesajlarda işlem yapanın kimlik tespitinin uluslararası alanda standart hale getirilmesidir.

Öte yandan kişilerin mal varlıklarının izlenebilmesi yönünden “MERNİS” Projesi hayati bir önem taşımaktadır. Bu bağlamda, T.C. Kimlik numarası uygulaması dikkate alınarak, sosyal güvenlik kurumları ve vergi dairelerinde kullanılan sicil numaralarını da birleştiren **tek bir ulusal kimlik numarasını taşıyan manyetik kimlik kartları hazırlanmalı; bankalarda, finans kurumlarında, döviz bürolarında, sermaye piyasası şirketlerinde, aracı kurumlarda yapılan belirli miktarı aşan tüm işlemler, tüm taşıt ve gayrimenkul alım ve satımları ile yapı kooperatifleri üyelik kayıtları bu kimlik kartlarına işlenmelidir.**

Bu konuda E-devlet olanaklarından da azami ölçüde yararlanılmasına öncelik verilmelidir.

7.2.2.12. Yolsuzluğun en sık görüldüğü **kamu ihaleleri alanı**, aynı zamanda parasal büyüklükler yönünden de önem taşımaktadır.

Kamu alımları bakımından en önemli ilke saydamlıktır. Saydamlığın sağlanabilmesi için ilgilenen taraflara, konuyla ilgili ve yeterli bütün bilgiler, sürekli olarak, kolayca erişilebilecek bir şekilde, zamanında, ücretsiz veya makul bir maliyetle ve yaygın erişimi sağlayacak bir ortamda verilmelidir. Ayrıca, kamu alımları ile ilgili kanunlar, düzenlemeler, idari kurallar, politikalar, işlemler, şartnameler, sözleşme taslakları ve alım yönetimini de içeren uygulamaları saydam olmalıdır.

Bunun dışında, kamu alımları, mutlaka alım ve satım programlarına uygun olmalı ve mal ve hizmetin satın alınmasında hedef en iyi performansın sağlanmasına yönelik olmalıdır.

Saydam bir ihalede öncelikli koşul, rekabetin sağlanmasıdır.

Bu nedenle; bu konuda, kurumlar; plan, program ve bütçelerini de dikkate almak suretiyle potansiyel ihtiyaçlarının bir envanterini yaparak, ticaret ve sanayi odalarıyla da işbirliğine gitmek suretiyle her alım konusuyla ilgili potansiyel tedarikçileri belirtilmeli ve bilgi-işlem ortamına kaydetmelidir. İhaleye çıkıldığında, önceden belirlenmiş ilan yöntemlerinin dışında sözkonusu bilgi-işlem ortamına kayıtlı tüm tedarikçilere ulaşılmalıdır.

Bunun dışında; Devlet İhale Kanunu, uygulamadaki aksaklıklar da dikkate alınarak, yeniden gözden geçirilmeli ve OECD ve Avrupa Birliği müktesebatına uygun ve Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Kamu

Alımları Uzmanlar Grubunun hazırladığı “Devlet İhalesine İlişkin Bağlayıcı Olmayan İlkeler” metnin de dikkate alındığı bir Kamu İhale Kanunu hazırlanmalıdır.

Kamu İhale Kanunu’nun uygulanmasıyla ilgili olarak, Sayıştay denetimi sırasında tespit edilen ve Sayıştay yargılaması sonucunda ilama bağlanan usulsüz ödemelerin tahsili sırasında tahsilat tutarına uygulanacak faiz oranının yıllık yüzde 10’u geçemeyeceği hükmünü içeren 832 Sayılı Sayıştay Kanunu’nun 64 üncü hükmü günün değişen koşullarına uygun olarak yeniden gözden geçirilmelidir.

7.2.2.13. Gümrüklerin sağlıklı bir ekonominin etkili bir şekilde yönetilmesi için en temel enstrümanlardan biri olduğu ve kaçakçılıkla mücadele ile meşru ticaretin kapasitesinin güçlendirilmesinde yaşamsal bir önemi bulunduğu şüphesizdir.

Yolsuzluğa bulaşmış bir gümrüğün:

- Devlete düzgün bir şekilde aktarılması gereken gelirleri sağlayamayacağı,
- Yasadışı işlemlere karşı mücadeleyi zaafa uğratacağı,
- Meşru uluslararası ticaretin artmasını ve iktisadi kalkınmayı engelleyeceği,

Açıktır.

Bu nedenle, gümrükler, yolsuzlukla mücadelede öncelikli alanlar arasındadır.

Gümrükler İşbirliği Konseyi’nin “Gümrük Kapılarında Dürüstlük ile ilgili İlkeler” deklarasyonu, gümrüklerde yolsuzlukla mücadele konusunda bu güne kadar geliştirilmiş en uygun önlemler demetini içermektedir.

Söz konusu deklarasyonda yer alan toplam 12 ilke, Gümrük Müsteşarlığı tarafından bir eylem planı haline getirilmeli ve eylem planı dahilinde yapılan mevzuat çalışmaları, pilot uygulamalar ve diğer etkinlikler, üç ayda bir adli ve idari soruşturma istatistikleriyle birlikte, Başbakanlığa veya Gümrük Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığına raporlanmalıdır.

7.2.2.14. Yolsuzlukla Mücadele Kanununun yasallaşması aşamasına kadar, Başbakanlıkça Yolsuzlukla Mücadelenin rehber ilkelerini ve mücadele işlemlerini içeren bir yönerge çıkarılmalıdır. (Almanya Hessen Eyaletinin Federal Yönetimde Yolsuzluğun Önlenmesine Dair 17 Haziran 1998 tarihli Başbakanlık Yönergesi eklidir)

7.2.2.15. Yolsuzluğun yoğun veya kronik olduğu alanlarda (kredi, ihale, gümrük, trafik vb.) pilot çalışmaların yapılması ve bu çalışmalar sırasında risklerin belirlenmesi amacıyla proje grupları oluşturulmalıdır. Bu bağlamda Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği Programı çerçevesinde Avrupa Birliği Komisyonu uzmanlarınca hazırlanan “**Türkiye’de Yolsuzluğa Karşı Program**” başlıklı rapor ve eki projenin uygulamaya konulması için Dışişleri Bakanlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nce yürütülen çalışmalar hızlandırılmalıdır. (Proje ve rapor eklidir)

7.2.2.16. Ülkemizde; yasa, tüzük ve yönetmelikler, karmaşık bir görüntü çizmektedir. Öte yandan, kanun taslaklarının Başbakanlığa sunulmadan önce ilgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınmasına dair 3056 sayılı yasa hükmü ve tüzüklerin yayımlanmadan Danıştay incelemesine tabi tutulmasını zorunlu kılan Anayasanın 155 inci, Danıştay Kanunun 48 nci maddesi dışında mevzuatların hazırlanması sürecinde bir danışma ve katılma mekanizması söz konusu değildir. Bu karmaşıklığı ortadan kaldıracak ve kanun, tüzük ve yönetmeliklerin bunlardan etkilenecek olanlarla görüş alış-verişini içeren bir süreç sonunda tamamlanmasını öngören genel bir mevzuat reformunun saydamlığa önemli katkılar sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu nedenle, Adalet Bakanlığının koordinatörlüğünde, Sayıştay, Başbakanlık Başmüfettişliği, üniversiteler, Devlet Personel Başkanlığı Devlet Planlama Teşkilatı, TODAİE ve Türkiye Barolar Birliği temsilcilerinden oluşacak bir **Mevzuat Reformu çalışma grubu** kurulmalıdır.

7.2.2.17. Takdir yetkisinin sınırlandırılması, takdir yetkisini genişleten kırtasiyeciliğin en aza indirilerek kamu işlemlerinde beyanın esas alınması, buna karşılık yalan beyana ilişkin yaptırımların artırılması ile ilgili hükümlere de **İdari Usul Kanunu** taslağında yer verilmelidir.

7.2.2.18. 8 Kasım 1990'da 'imzalanan ve 1 Eylül 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Kara Para Aklama Konvansiyonuna göre, *" taraflardan biri bu konvansiyon hükümlerine ilişkin olarak banka sırrı kavramı çerçevesinde işbirliği yapmaktan kaçınmaz"*.

15- 16 Ekim 1999 tarihinde Tampere'de (Finlandiya) yapılan Avrupa Konseyi Başkanlık toplantısında kara para aklama konusunda alınan özel önlemlere (X-55) ilişkin karara göre, bankacılık ve diğer ticari faaliyetlerle ilgili uygulanabilecek sır hükümlerini dikkate almaksızın, mali istihbarat birimleri (Financial Intelligence Units FIU) gibi yargı makamları da yargı denetimine tabi olmak kaydıyla para aklama konusundaki soruşturmalar gerektirdiğinde bilgi almaya yetkili kılınmışlardır.

Amsterdam Anlaşmasının 255 inci maddesi uyarınca uygulamaya konulan *"Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu Bilgilerine Kamunun Ulaşmasına İlişkin 30 Mayıs 2001 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi kararı"*nın ((EC) No. 1049/2001) 4 üncü maddesinde bilgi edinme hakkına sınırlamalar getirilmiştir. Kamu yararı çerçevesinde, kamu güvenliği, savunma ve askeri konular, uluslararası ilişkiler ile Birliğin veya üye devletlerden birinin mali, parasal veya ekonomi politikaları nedeniyle yetkili kurum bilgi vermekten kaçınabilir. İkinci olarak, kişisel bilgilerin korunmasına ilişkin Birlik mevzuatına uygun olarak bireyin mahremiyet ve varlığının korunmasına zarar verecek bilgiler ilgili otoriteler tarafından açıklanmayabilir. Son olarak, ilgili kurum, bilgilerin açıklanmasında öncelik taşıyan bir kamu yararı bulunmadığı hallerde, fikri mülkiyet hakları da dahil olmak üzere, gerçek veya tüzel kişilerin ticari çıkarlarının, mahkeme kararlarının ve yasal her türlü kararın ve teftiş, soruşturma ve denetim amaçlarının korunmasına zarar verecek bilgileri açıklamayı reddedebilir.

Bu itibarla; 22 inci dönem TBMM komisyonlarında görüşülmekte olan Bilgi Edinme Hakkı Kanun Tasarısı'nın "Bilgi Edinme Hakkının Sınırları" başlığını taşıyan Dördüncü Bölümü ve uluslararası normlar dikkate alınarak; Anayasa'nın 26 ncı, Türk Ceza Kanunu'nun 132, 138, 195, 197, 198, 199, 200, 229, 364 ve 365 nci maddelerinde *"Devlet sırrı", "meslek sırrı", "özel yaşama ilişkin sır", "memuriyet sırrı", "fen ve sınai sır"* başlıkları altında ve bunların dışında Bankalar Kanununda, Avukatlık Kanununda, Türk Ticaret Kanununda ve Vergi Usul Kanunu gibi bazı kanunlarda ve diğer mevzuatta düzenlenen *"sır"* kavramı da, yukarıda 7.2.2 16 no.lu madde içeriğinde kurulması önerilen Mevzuat Reformu Çalışma Grubu tarafından ele alınarak objektif tanımı, ölçütleri ve TBMM Araştırma Komisyonları da başta olmak üzere Devletin inceleme ve araştırma kuruluşlarının tetkik olanakları belirlenmelidir.

7.2.2.19. Kara paranın aklanmasının önlenmesiyle ilgili uluslararası **Wolfsberg bankacılık kurallarının** Türk bankacılık sisteminde uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Bankalar Birliği tarafından değerlendirilmelidir.

7.2.2.20. Risk Denetimi ve performans denetimi başta olmak üzere, çeşitli denetim etkinlikleri yönünden en az dış denetim kadar önemli olan iç denetim, özellikle bankacılık sistemi içinde yaşamsal ağırlıktadır. İç denetimin gücü ve etkinliği ile doğru orantılı olarak bankanın mali bünyesindeki zafiyetler de tespit edilmekte ve ortadan kaldırılabilir. Ancak, Bankalar Kanunu uyarınca istihdamı zorunlu olan **banka müfettişlerinin görevlerini sağlıklı bir biçimde yapmalarının** önündeki en önemli engel, potansiyel işten çıkartılma riskidir. Bu nedenle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 9/4 üncü maddesinin bu riski en aza indirecek tarzda yeniden düzenlenmesi için bir taslak çalışması yapılması BDDK'ca düşünülmelidir. (Bir örnek taslak ektedir.)

7.2.2.21. Mülki amirlerin ve yerel yönetimlerin desteği ile **yerel ve kurumsal ombudsmanların** kurulması özendirilmelidir.

7.2.2.22. Katılımcılığa ve demokratik taleplere cevap veren bir yönetime en fazla ihtiyacın olduğu alan yerel yönetimlerdir. **Yerel yönetimler için iyi yönetim**, belediyelerin o bölgede yaşayanlarla birlikte ortaklaşa karar alma, uygulama ve denetleme süreçlerini yürütmeleri demektir. Yerel yönetimlerde iyi yönetişimin sağlanmasının öncelikli koşulu **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uyulmasıdır.**

OECD'nin yakın zamanda yaptığı bir iktisadi tarama sırasında yerel yönetimlerle ilgili olarak altı alanda temel sorunlar saptanmıştır:

- a-) Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki işlevlerin dağılımındaki karışıklı,
- b-) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği,
- c-) Yerel yönetimlerin teşkilatlanma biçiminin ve istihdam ettiği personelin yetersizliği,
- d-) Merkezi hükümetin gereksiz sıklıktaki vesayet uygulaması,
- e-) Yerel ve merkezi yönetiminde saydamlık ve katılma yetersizliği,
- f-) Yerel yönetimlerin aşırı ölçüde merkezi hükümete dayanması.

Yerel yönetimlerde iyi yönetişimin, dolayısıyla yolsuzlukların önlenmesi için öncelikle bu temel sorunların çözüme kavuşturulması zorunludur.

7.2.2.23. Kamu kurumlarının belirlenecek tutarı aşan tüm ihaleleri, sürekli olarak bilgi-işlem ortamına kaydedilmeli ve **Kamu İhale Kurumu tarafından on-line izlenmelidir.**

7.2.2.24. Kamu yatırım projeleri ekonomik ve sosyal gereksinimlere uygun olarak belirlenmeli, yatırımlar gerçekçi fizibilite raporlarına dayanmalı ve zamanında tamamlanmalıdır. Bu süreçlere ilişkin yetkili ve sorumlular belirlenmeli, kamu tüzel kişiliğini temsil eden en üst idari amir yatırımlarının zamanında tamamlanmasından birinci derecede sorumlu tutulmalıdır. Belirli bir bütçenin üstündeki tüm yatırımlar, yatırım süreci içinde eş zamanlı olarak ilgili ve yetkili denetim birimlerince performans denetimine tabi tutulmalıdır. Ayrıca yatırım işlemlerinde arsa temini, zemin etüdü, avan proje ve faaliyet planları hazırlanmadan finansman sağlanmadan veya finansman anlaşmaları yapılmadan ihale süreci başlatılmamalıdır.

7.2.2.25. Yetki, sorumluluk, risk, atama usulü, temsil gibi ölçütler ve *kurum yöneticileri ile performans sözleşmesi imzalanması* gibi uygulamalar da dikkate alınarak aynı ya da benzer işi yapan personel arasındaki ücretler dengelenmeli; **adil bir ücret sistemi** oluşturulmalı ve *ücret = performans* ilişkisini kuran sistemlerin hayata geçirilmesi amacıyla Maliye Bakanlığı, Milli Prodüktivite Merkezi ve Devlet Personel Başkanlığınca ortaklaşa proje grupları kurulmalıdır.

7.2.2.26. *İmar kararları, mahalli idare veya merkezi idareden alınan izin, lisans ve ruhsatlar, kaynak tahsisleri, teşvikler, kamu idareleri-müteahhitlik ilişkileri, KOBİ'ler ve tüm reel sektör üzerindeki düzenleyici işlem yükü,* 7.2.3.6 no.lu öneride sözü edilen Mevzuat Reformu Çalışma Grubu tarafından ele alınmalı ve bu alanlara ilişkin işlemlerin yeterli saydamlıkta hizmetin gerektirdiği sayıda ve standart hizmet sunum süreleri içinde tamamlanmasına dair ilkelerle, yatırımlar belirlenmelidir.

Ayrıca; kamu yönetimimizde kamu kurumlarının sundukları hizmetlere ilişkin genel standartları belirleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Görevlere, karar alma süreçlerine, performansa ve bilgilendirmeye yönelik referans noktaları tespit edilemediğinden, bunların kamuoyuna sunulmasıyla ilgili bir mekanizma yoktur. Ortada nesnel ölçütlerin bulunmaması kıyaslama yapılmasını da güçleştirmektedir. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili standart oluşturma olgusu da Mevzuat Reformu Çalışma Grubunun öncelikleri arasında olmalıdır.

7.2.2.27. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu yararına aykırı olarak vakıf ve dernek yöneticileri ile üyelerine çıkar sağlamak amacıyla **vakıflara ve derneklere kaynak aktarması** yasaklanmalı; vakıf, dernek veya döner sermayelere “**zorunlu**” **bağış sistemi** engellenmelidir.

7.2.2.28. Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca **ticari ve mesleki etik kuralları** belirlenmeli, kurallara aykırı davrandığı saptanan firmalar teşhir edilmelidir.

7.2.2.29. Medya-ticaret ilişkileri Avrupa Birliği ülkelerindeki ağırlıklı uygulamalar ve bu konudaki uluslararası belgeler dikkate alınarak yeniden düzenlenmeli; Radyo Televizyon Üst Kurulu Kanununun ilgili hükümleri mutlaka uygulanmalıdır.

7.2.2.30. Kişisel inisiyatifi fazlasıyla ön plana çıkaran ve bu nedenle de kamu kurumlarının özelleştirilmesinde yolsuzluklara neden olan **Özelleştirme Yasası** saydamlığa ve katılımcılığa öncelik verecek şekilde değiştirilmelidir. Özelleştirme İdaresi tarafından bu amaçla bir yasa taslağı hazırlanmalıdır.

7.2.3.31. Ekonomik süreçlerde mümkün olan ölçüde **serbestleştirmeye** gidilmelidir. Gümrük vergilerinin, kotaların, döviz kuru kısıtlamalarının, fiyat kontrollerinin ve ruhsat zorunluluklarının kaldırılması ya da azaltılması, yetkililerin rüşvet alma olanaklarını ortadan kaldırmaktadır. Bu tedbirler işlem maliyetlerini azaltıp, rekabeti arttırdığından uluslararası bazı örgütlere katılım açısından da önemli bir ön koşuldur. Örneğin, Meksika, GATT'a (Dünya Ticaret Örgütü'nden (WTO) önce aynı işi yapan kuruluş) katılabilmek için lisansa bağlı ithalat oranını yüzde 92'den yüzde 22'ye ve ortalama gümrük vergisini yüzde 23,5'den yüzde 12,5'e düşürmüştür.

7.2.2.32. Orta öğretimde yolsuzlukla mücadele konusu müfredata alınmalı ve bu konuda **kompozisyon yarışmaları** düzenlenmelidir.

7.2.2.33. 1 Ocak 2002 tarihinden bu yana Slovakya Polis Akademisi'nde uygulandığı gibi, ülkemizde de **Polis Koleji, Polis Akademisi ve TODAİE'nin ders programları** arasına "*yolsuzlukla mücadele*" konusu alınmalıdır.

7.2.2.34. Afiş, karikatür, bilgisayar destekli proje yarışmaları, kısa metrajlı televizyon filmi, atölye çalışmaları gibi etkinliklerle **halkın yolsuzluklara karşı duyarlılığı** artırılmalıdır. Bu konuda görev, öncelikle sivil toplum kuruluşlarına ve medyaya düşmektedir.

Raporumuzun "3.2.2 (Yolsuzluğun) Ekonomik Kalkınmayı Etkilemesi" başlıklı bölümünde ayrıntılarıyla açıklandığı üzere, Türkiye, eğer Botswana'nın Dünya Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International) 2002 yılı sıralamasındaki konumunda bulunmuş olsaydı; 245 trilyon tutarında daha fazla okul ve 137,2 trilyon lira tutarında daha fazla hastane yapılabilecekti. GSMH'deki kayıp da -yine Botswana'nın bulunduğu konuma göre- yaklaşık 15 katrilyon Türk lirasıdır. Dolayısıyla, bu somut saptamalar ve benzerleri -yapılabilecek okul, hastane v.b'nin sayıları da gösterilmek suretiyle- sivil toplum kuruluşlarının broşürlerinde, kısa metrajlı televizyon filmlerinde ve diğer medya araçlarında yer almalıdır.

7.2.2.35. Memur ve diğer **kamu görevlilerinin yolsuzlukla mücadele konusunda hizmet içi eğitimlerine** yönelik olarak Devlet Personel Başkanlığınca gerekli plan ve programlar yapılmalıdır.

7.2.3. YARGI

7.2.3.1. "**Hukuk devleti**" ve "**hukukun üstünlüğü**" gerçek anlamıyla yerleştirilmeli ve sorunların hukuk içinde adil bir şekilde çözüleceğine dair hukuk bilincinin tüm vatandaşlarda oluşması sağlanmalıdır.

7.2.3.2. Adalet hizmetlerinde etkinlik ve çabukluğun gerçekleştirilmesi için gerekli yasal, yapısal, teknik, maddi, eğitsel vs. tüm önlemler vakit geçirilmeksizin alınmalı ve uygulamaya geçirilmelidir. Adalet örgütünün teknolojik ve ekonomik gelişmeler doğrultusunda teknik altyapı sorunları çözülmelidir.

7.2.3.3. Adli kolluk kurulmalıdır. Hazırlık soruşturmasının hızlı ve adil yapılması için gerekli önlemler alınarak duruşmaların makul sürede ve adil olarak sonuçlanması sağlanmalıdır.

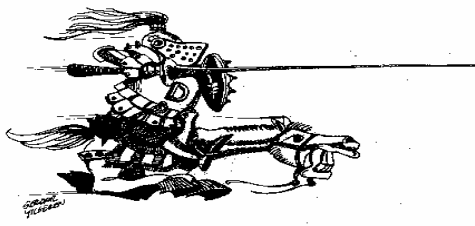
7.2.3.4. Yargıçların ve savcılarının örgütlü suçlar, haksız rekabet, döviz işlemleri, sigortacılık, kara para aklama, sermaye piyasası suçları gibi ekonomik ve mali suçluğa ilişkin alanlarda gerekli **eğitimi** alması sağlanmalıdır.

7.2.3.5. İlk aşamada büyük illerde malî uzmanların yer aldığı, insan, yer, araç gereç, teknolojik imkanlar yönünden eksikliği bulunmayan ve gerekirse birden fazla yargı çevresinde yetkili **ekonomik ve mali suç savcılıkları ve mahkemeleri** oluşturulmalıdır.

7.2.3.6. Yargıtay Başsavcılığı bünyesindeki masalardan birinin ve Yargıtay ceza dairelerinden birisinin münhasıran kara para aklama ve yolsuzlukla bağlantılı suçlar dahil, malî ve ekonomik suçlar ve çıkar amaçlı örgüt suçlarına bakması sağlanmalıdır.

7.2.3.7. Yargının yolsuzluklarla mücadelesine etkinlik ve ivme kazandıracak aşağıdaki **yasal değişiklikler** gerçekleştirilmelidir :

- Taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerde önerilen müsadere edilen malvarlıklarının başka ülkelerle paylaşımı için mevzuatımızda yasal değişiklik yapılmalıdır.
- 4208 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin 11 inci bendindeki MASAK tarafından araştırma ve inceleme için görevlendirilebilecek denetim elemanları arasına Gümrük Müfettişleri ve Gümrük Kontrolörleri de alınmalıdır.
- Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşlere Dair Kanuna işlerlik kazandırılmalıdır.
- Bankacılık sektöründe işlenen TCK'nun 510 uncu maddesindeki suçlar açısından cezalar tatminkar seviyede arttırılmalıdır.
- Bankalar Kanunundaki suçların soruşturulması için BDDK'nın izin vermeme kararları res'en Danıştay denetimine tabi tutulmalıdır. Yine, Bankalar Kanunun 3/8 inci fıkrasında BDDK'nun Kurul üyeleri ve personelinin işlediği suçlar açısından getirilen izin sistemi de kaldırılmalıdır.
- TCK'nun 240 ıncı maddesi yeniden düzenlenmeli ve bu maddedeki cezaların devlete verilen ekonomik ve maddi zararlarla orantılı olarak artırılmasını temin edecek değişiklikler yapılmalıdır.
- Yolsuzluk eylemleri genelde şirket aracılığıyla yapıldığından bireysel sorumluluğun tüzel kişi sorumluluğu ile örtülmesi olasılığı dikkate alınarak, Ticaret hukuku yeniden gözden geçirilmelidir.
- Kara para aklama suçunun kapsamı genişletilmelidir.
- GRECO'nun ülke incelemelerine ilişkin raporlarındaki tavsiyeler göz önüne alınarak, 4422 sayılı yasanın 16 ncı maddesinde yeralan ve telefon dinleme, gizli izleme gibi özel araştırma tedbirlerinin kullanılmasına imkan verilen suçlar arasına kara para aklama ve yolsuzlukla ilgili suçlar da alınmalıdır.
- Yolsuzlukla ilgili suçlarda yaptırımlar caydırıcı hale getirilmeli, zamanaşımı süreleri soruşturulma ve kovuşturulmalarına yetecek kadar uzun tutulmalı ve zamanaşımını durduran sebepler yeniden belirlenmelidir.



SEKİZİNCİ BÖLÜM

GÜNCELLEME

TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporunun yazımından sonra yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası hukuk ve iç hukukumuz yönünden vaki gelişmeler aşağıda yer almıştır:

1) Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak ve 4 Kasım 1999 tarihlerinde kabul edilen “*Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi*” ve “*Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi*” 4852 ve 5065 sayılı kanunlarla kabul edilmiştir.

Anılan sözleşmelerin kabul edilmesi ile Türkiye 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO (Yolsuzluğa karşı Devletler Grubu)na üye olmuştur. Şu anda Türkiye GRECO’nun 39 üyesinden biri olup Adalet Bakanlığı temsilcisi Başkanlığında, İçişleri ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan GRECO nezdindeki Türk delegasyonu göreve başlamıştır.

GRECO, ülkemizin 1. ve 2. aşama değerlendirme ziyaretini 23-27 Mayıs 2005 tarihlerinde 4 değerlendirmeci uzman ile GRECO Sekreterliğinden iki uzman olmak üzere 6 kişiden oluşan heyetle gerçekleştirmiştir.

2) 9-11 Kasım 2003 tarihleri arasında Meksika’nın Merida kentinde imzaya açılan “*Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi*” Türkiye tarafından imzalanmıştır. Türkiye’nin çok sayıdaki önerisi anılan sözleşme metnine girmiş; Türkiye’nin önerilerinden olan “*Özel Sektörde Zimmet*” maddesi ilk defa bir uluslar arası sözleşme metninde yer almıştır.

3) 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve ikincil mevzuatı yürürlüğe girmiş; bilgi edinme başvurularıyla ilgili itirazları incelemek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur.

4) 12.12.2003 tarihli, 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda yapılan düzenlemeler ile batık bankalardan alacakların tahsili ve tahsilatların hızlandırılması amaçlanmıştır.

5) 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu kabul edilmiş; böylece bütçe ve harcama disiplini ile hesap verme sorumluluğu yönünden Avrupa Birliği normlarına uygun hükümler getirilmiştir.

6) 58.Hükümetin Acil Eylem Planının “yolsuzlukla mücadele” alt başlıklı bölümünde taahhüt edildiği üzere kamu görevlilerinin kurduğu ve yönettiği dernek ve vakıflara kamu kurum ve kuruluşlarından kaynak aktarılması 22.01.2004 gün, 5072 sayılı yasayla yasaklanmıştır.

7) 25.5.2004 tarih ve 5176 sayılı Kanunla kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkan ve Üyeliklerine, Kanunun 2. maddesi gereğince Bakanlar Kurulunun 10.8.2004 tarihli ve 2004/7791 sayılı kararıyla atama yapılmış ve Kurul ilk toplantısını 29.9.2004 günü gerçekleştirerek çalışmalarına başlamıştır.

Kurul tarafından kamu görevlilerinin davranış kurallarıyla ilgili olarak hazırlanan ikincil mevzuat (Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik) 13 Nisan 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Söz konusu Yönetmelik “Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesini de içermektedir.

8) 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunun “Rüşvet” başlıklı 252 nci maddesi kapsamındaki bir hükümle halka açık şirket yetkililerinin de “rüşvet” suçunun faili olması sağlanmış; böylece BM Sözleşmesine de uygun olarak –kısmen de olsa- özel sektörde rüşvet suçu ülkemiz mevzuatı yönünden de kabul edilmiştir.

Yeni Türk Ceza Kanununda “İhaleye Fesat Karıştırma” suçunun uygulama kapsamı genişletilmiş ve hile veya fesat sayılacak fiiller ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

“Suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerini aklama”, “İnsan kaçakçılığı”, “Organ ve doku ticareti” fiillerine yeni Türk Ceza kanunu kapsamında yer verilmiştir.

9) 18.05.2006 ve 5506 sayılı Kanunla "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"nin onaylanması uygun bulunmuştur.

10) 28.09.2006 ve 5548 sayılı Kanunla gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kurumu kurulmuştur.

11) 13 Ekim 2006 tarihli ve 2006/32 sayılı genelge ile Saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi bağlamında görev ifa eden “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu”nun görevleri arasına yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla işbirliğini sağlamak, yapılan çalışmalara ve alınması gereken tedbirlere ilişkin genel prensipleri belirlemek hususları dahil edilmiş, Başbakanlık Teftiş Kurulunun da Komisyonun çalışmalarında sekreteryâ hizmetlerini sağlaması uygun görülmüştür. Ayrıca aynı genelge ile, Avrupa Birliği’nden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili usulsüzlükler ve suistimaller konusunda yapılacak inceleme ve soruşturmalarda koordinasyonu sağlayacak muhatap kuruluş olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı görevlendirilmiş ve ve Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi’ne (OLAF) bildirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre usulüne uygun olarak onaylanmış uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde olması nedeniyle, Türkiye’nin onayladığı BM Sınırışan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi, OECD sözleşmesi ve Avrupa Konseyi yolsuzlukla mücadele sözleşmeleri çerçevesinde Türkiye’nin ciddi bir mevzuat eksikliği kalmamıştır.

YARARLANILAN VE ATIFTA BULUNULAN KAYNAKLAR

- Abed, George T. Ve Sanjeev Gupta (derleyenler), *Governance, Corruption, and Economic Performance* (Yönetişim, Yolsuzluk ve Ekonomik Performans), Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002.
- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, *Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul :TESEV Yayını, , 2001.
- Akgüç, Öztin , *Politikada Gerçeği Arayış*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık., 1991.
- Aktan, Coşkun Can, *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, İzmir: T Yayınları, 1994.
- Aktan , Coşkun Can ,*Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002.
- Aktan, Coşkun Can, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi*, İstanbul: Afa Yayınları, 1999.
- Aktan, Coşkun Can, *Kirli Devletten Temiz Devlete*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- Al Waahab, İbrahim, *Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, 1979.
- Alemdar, Korkmaz, *Medya Gücü ve Demokratik Kurumlar*, İstanbul: Afa Yayınları, 1999.
- Alexander, Herbert ve Rei Shiratori (derleyenler), *Comparative Political Finance Among the Democracies* (Demokrasilerde Siyasetin Karşılaştırmalı Finansmanı), Boulder: Westview, 1994.
- Alkan, Türker (derleyen), *Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık*, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.
- Altay, Asuman, *Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları*, Ankara: Doğu Matbaası, 1994.
- Altay, Rüştü ve Coşkun Sabri, “Türk İdari Yargısının İdarede Yolsuzlukların Önlenmesine ve Denetime Katkısı,” *Yönetimde Yolsuzluk ve Denetim Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği*, Ankara: Maliye Müfettişleri Derneği yayını,1996.
- Altuğ, Osman, *Kayıt Dışı Ekonomi*, İstanbul: Cem Ofset Matbaacılık A.Ş., 1994.
- Ardaniç Bülent, Ergun Turgay. “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 1980.
- Arınç, Bülent, “Siyasal Yozlaşmaya karşı Hukuki Tedbirler,” *Yeni Türkiye*, 3 (14), 1997.
- Atay, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayını, İstanbul, 1999.
- Atiyas, İzak ve Şerif Sayın , “Devletin Mali Performans Saydamlığı,” *Kamu Maliyesinde Saydamlık*, İstanbul: TESEV Yayını, 2001.
- Ankara Ticaret Odası (ATO), *Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye*, Ankara: ATO yayını, 2001.
- Bal, Faruk, “OECD Geçiş Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Ağı Yıllık Toplantısı Konuşma Metni,” 26.03.2002, İstanbul.
- Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, *OECD’nin Düzenleyici Reform İncelemeleri, Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek*, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 2002.
- Bayar, Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, *Amme İdaresi Dergisi*, 12 (3), 1979.
- Berberoğlu, Eniz, *Susurluk 20 Yıllık Domino Oyunu*, 4. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1998.
- Berkman, A. Ümit, *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara : TODAİE yayınları, 1983.
- Berkman, A. Ümit, “Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlem,” *Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2 (1), 1988.

- Beyaz Nokta Vakfı, “RÜŞVET” Nedenler, Nedenler Arası İlişkiler, Nedenlerin Ağırlıkları ve Mücadele Yolları, Bölüm I- Nedenler, İlişkiler ve Ağırlıkları, Ankara: Beyaz Nokta Vakfı, 1995.
- Bila, Fikret, “KİT’ler ve Fonlar,” *Milliyet*, 11 Şubat 2001.
- Bilgin, M. Hüseyin, “Politik Yozlaşmaya Ekonomik Bir Bakış ve Türkiye İçin Alternatif Öneriler,” *Yönetimde ve Siyasette Etik Sempozyumu Bildirileri*, Adapazarı: Adapazarı Ticaret Odası Yayını, 1997.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), *Corruption and Good Governance* (Yolsuzluk ve İyi Yönetişim), 1997.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, *Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Ulusal Raporu TEMA III*, İstanbul: IULA-EMME, 2002.
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, *Human Development Report 2003*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Braun, Miguel ve Rafael di Tella, “Inflation and Corruption (Enflasyon ve Yolsuzluk),” yayınlanmamış seminer tebliği, Harvard Üniversitesi, 4 Şubat 2000.
- *Bütün Yönleriyle Susurluk, Uluslararası Susurluk Konferansı’na Sunulan Bildiriler*, İstanbul: Kaynak Yayınları, 1998.
- Cem, İsmail, *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, İstanbul: Cem Yayınevi, 1989
- Ceylan, Musa, “Demokrasi ve Gizlilik,” *Türk İdareciler Dergisi*, 403, 1994.
- Çetin, Bilal, *Soygun: Hayali İhracatın Boyutları*, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1989.
- Cingi, Selçuk, “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar” *Hacettepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 12, 1994.
- Çınar, Kerim, *Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, İstanbul: TÜGİAD, 1997.
- Corrado, Anthony ve diğerleri (derleyenler), *Campaign Finans Reform: A Handbook* (Kampanyaların Finansmanının Reformu: Bir Kaynak Kitap), Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997.
- Çoker, Ziya, *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, Ankara: Çetin Ofset, 1995
- della Porta, Donatella ve Alberto Vanucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (Yolsuz Değişimler: Aktörler, Kaynaklar ve Siyasi Yolsuzluk Mekanizmaları), New York: Walter de Gruyter, 1999.
- della Porta, Donatella ve Yves Meny (derleyenler), *Democracy and Corruption in Europe* (Avrupa’da Demokrasi ve Yolsuzluk), London and Washington, D.C.: Pinter, 1997.
- Devlet Denetleme Kurulu, *Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 1994.
- Devlet Denetleme Kurulu, *Türkiye’de Yerel Yönetimler (Gelişmeler – Sorunları –Çözüm Arayışları)*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 1995.
- Devlet Denetleme Kurulu, *Türkiye’de Denetim Organlarının Yapısı, İşleyişi, Sorunlar ve Öneriler*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 1995.
- Devlet Denetleme Kurulu, *Yolsuzluklarla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, Ankara: Devlet Denetleme Kurulu Yayınları, 1996.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Kayıtdışı Ekonomi, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayınları, 2001.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *8. Beşyıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT Yayınları, 2002.
- Doğaner, Seçkin, *Soygunun Öteki Adı- Devlet İhalesi*, İstanbul: İletişim Yayınları 1999.
- Dündar, Nihat, “Karapara ve Karaparanın Aklanması Suçu,” *Türk İdare Dergisi*, 68 (413), 1996.

- Dünya Ticaret Örgütü (World Trade Organization), *Transparency* (Saydamlık), WT/WGTI/W/109, 2002.
- Dünya Bankası (The World Bank), *Helping Countries Combat Corruption Program at the World Bank since 1997* (1997'den Bu Yana Dünya Bankası'nın Yolsuzlukla Mücadele Eden Ülkelere Yardım Programı), 2000.
- Dünya Bankası ve Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası, *The 1999 Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS)*, 2001.
- El-Attas, Hüseyin, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, (çeviren. Cevdet Cerit), İstanbul: Pınar Yayınları, 1988.
- Elliott, Kimberly, *Corruption As an International Policy Problem; Overview and Recommendations*, (Yolsuzluk, Uluslararası Bir Siyasa Sorunu: Değerlendirme ve Öneriler), Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1997.
- Emre, Cahit (derleyen), *İyi Yönetişim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2002.
- Ergül, Ergin, *Kara Para Endüstrisi ve Aklama Suçu*, Ankara: Yargı yayınevi, 2001.
- Ergül, Ergin, "Uluslararası Hukukta Karaparanın Aklanmasıyla Mücadele ve Ulusal Hukuklara Yansımaları," *Adalet Dergisi*, 94 (15), Nisan 2003.
- Esmer, Yılmaz, *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler*, İstanbul: TESEV Yayını, 1999.
- Gençkaya, Ö. Faruk, "Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği, Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması," *Siyasi Partilerde Reform*, İstanbul: TESEV Yayını, 2000.
- Gençkaya, Ö. Faruk, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme," *TBMM'nin Etkinliği*, İstanbul: TESEV Yayını, 2000.
- Gençkaya, Ö. Faruk, *Devletleşen Partiler, Türkiye'de Siyasal Partilerin Başlıca Gelir Kaynakları*, Ankara: ANSAV yayınları, 2002.
- Gençosman, Kemal Zeki, *Yakın Tarihimizde Yolsuzluk ve Rüşvet Olayları*, İstanbul: ŞDL yayınları, 1976.
- Gerring, John ve Strom C. Thacker, "Do Liberal Policies Deter Political Corruption? (Liberal Politikalar Siyasal Yolsuzluğu Önler mi?)" yayınlanmamış makale, Stanford Üniversitesi, Şubat 2003.
- Glynn, Patrick, *The Globalization of the Corruption*, (Yolsuzluğun Globalleşmesi), Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1997.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello ve Raju Sharan, "Corruption and Military Spending (Yolsuzluk ve Askeri Harcamalar)," *European Journal of Political Economy*, 17, 2001.
- Güran, Sait, *Memurlar Hakkında Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi yayını, 1980.
- Gündüz, A.Yılmaz, "Demokratik Süreç İçerisinde Politik Yozlaşma ve Rant Ekonomisi," *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, 33 (10), 1996.
- Hablemitoğlu, Necip, *Köstebek*, İstanbul: Toplumsal Dönüşüm yayınları, 2003.
- Hatemi, Hüseyin, *Basın Ahlakı*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1976.
- Heimann, Fritz F., *Combating International Corruption: the Role of The Business Community* (Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele: İş Dünyasının Rolü, Washington, D.C. :Institute For International Economics, 1997.
- İba, Şeref, *Parlamentarler Denetim Yolları, Etkinliği Ve Susurluk Örneği*, Ankara:Bilgi Yayınevi, 1997.
- İba, Şeref, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Ankara: Nobel Yayınevi, 2001.

- Johnston, Michael, *Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy; When Politics and Corruption Meet* (Kamu Görevlileri, Özel Çıkar ve Sürdürülebilir Demokrasi, Siyaset ve Yolsuzluk Nerede Karşı Karşıya Gelir), Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1997.
- Johnston, Michael ve Victor T. LeVine (derleyenler), *Political Corruption-A Handbook* (Siyasi Yolsuzluk-El Kitabı), İkinci Baskı, New Brunswick ve London: Transaction Publishers, 1990.
- Kalaycıoğlu, Ersin, “Türk Siyasal Sisteminde Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozlaşma,” *Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, 14-15 Nisan, İzmir, 1994.
- Kar, Muhsin ve Asım Balcı, “Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma, Nedenler, Etkiler, Çözümler,” *Türk İdare Dergisi*, 71 (423), 1999
- Kanmaz, Günay, “Rüşvet ve Yolsuzluklar ve Bunlarla Mücadele Yolları,” *Uzman-Der Dergisi*, 2 (8), 1999.
- Karaca, Yüksel, “Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?” *Maliye Dergisi*, 133, 2000.
- Kelkitlioğlu, Murat, *Hortum- Egebank Nasıl Soyuldu?* İstanbul: Metis Yayınları, 2001.
- Kılıçdaroğlu, Kemal, “Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokrasi,” *Vergi Dünyası*, 16(190), 1997.
- Kılıçdaroğlu, Kemal, “Yolsuzluk Ekonomisi,” *Vergi Dünyası*, 16(190), 1997.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption* (Yolsuzluğu Kontrol Etmek), Berkeley: Univeristy of Califonia Press, 1988.
- Koçi Bey, *Koçi Bey Risalesi* (Sadeleştiren: Zuhuri Danışman), İstanbul: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, 1985.
- Kongar, Emre, *21. Yüzyılda Türkiye, 2000’li yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 15.Basım, 1998.
- Konrad Adenauer Vakfı, *Türk Gençliği 98, Suskun Kitle Büyüteç Altında*, Ankara: Mat Ofset Foto, ty.
- Kömürcü, Güler, *Şubat 2001 Krizinin Ardındaki Yolsuzlukların Çetelesi, Güler Kömürcü’den Buza yazılanlar*, İstanbul: Su Yayınları, 2001.
- Köse, H.Ömer, *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*, Ankara: Sayıştay Yayınları, 2000.
- Kuntay Çelik, Selen Işıl Koçağra ve Kadir Güler, *Karapara Aklama*, Ankara: Masak yayını, 2000.
- Little, Walter ve Eduardo Posada-Carbo (derleyenler), *Political Corruption in Europe and Latin America* (Avrupa ve Latin Amerika’da Yolsuzluk), London: McMillan ve New York: St. Martin’s Press, 1996.
- Mafunisa, M. John, “Developing a work ethic in public sector,” Ömer Bozkurt ve J.V. Moniz (derleyenler), *Political and Administrative Corruption* (Siyasal ve İdari Yolsuzluk), Brussels: International Instiute of Administrative Sciences, 1999.
- Mauro, Paolo, *The Effects of the Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure; A Cross Country Analysis* (Yolsuzluğun Büyüme, Yatırım ve Hükümet Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Ülkelerarası Bir Karşılaştırma), Washington, D.C.:Institute For International Economics, 1997.
- Mumcu, Ahmet, *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlıda Rüşvet* (Özellikle Adli Rüşvet), 2.Baskı, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1985.
- Mercan, Faruk, *Niso (Nesim Malki’nin Sıradışı Hikayesi)*, İstanbul: Zaman Kitap, 2001.
- Oktay, Cemil, *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul: İ.Ü. S.B.F. yayınları, 1983.
- Öğünç, Fethi ve Gökhan Yılmaz, “Estimating the Underground Economy in Turkey (Türkiye’de Yer Altı Ekonomisinin Hesaplanması),” T.C. Merkez Bankası Araştırma Müdürlüğü, Tartışma Tebliği, Eylül 2000.
- Ökçesiz, Hayrettin, *İstanbul Barosu Çevresi Adli Yargıda Yolsuzluk Araştırması*, Genişletilmiş 2. Baskı, İstanbul: Ekol Kitaplığı, 2001.

- Özay, İlhan (derleyen), *Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayıncılık, 1996.
- “Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler,” M. Hakan Özbaran (çeviren), Sayıştay, 2002. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=92>
- Özbilen, Şevki, “Ekonomik Yozlaşmanın Nedenleri ve Sonuçları,” *Finans Dünyası Dergisi*, 100, 1998.
- Özbilen, Şevki, “Siyasal Yozlaşmadan Ekonomik Yozlaşmaya,” *Finans Dünyası Dergisi*, 99, 1998.
- Özbudun, Ergun, *Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ankara: AÜHF Yayınları, 1962.
- Özek, Çetin, *Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararlarının İncelenmesi Konusuyla İlgili Bazı Sorunlar*, İstanbul: İÜHF Yayını, 1994.
- Özer, M. Akif, “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma,” *Sayıştay Dergisi*, 37 (4), 2000.
- Özsemerci, Kemal, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Ekim 2002.
- Özsemerci, Kemal, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara, Ekim 2002.
- Özsoylu, A.Fazıl, *Yeraltı Ekonomisi*, Ankara: Akçağ Yayınları, 1999.
- Özsoylu, Ahmet Fazıl, *Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomi*, İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 1996.
- Öztürk, Namık Kemal, “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalyadan Ders Alınabilir mi?” *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Dergisi*, 34 (1), 2001.
- Pieth, Mark, *International Cooperation to Combat Corruption* (Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği), Washington, D.C.: Institute For International Economics , 1997.
- Pope, Jeremy, *TI Reader on Codes on Conduct* (Uluslararası Saydamlık Örgütü, Yönetim İlkeleri Okuma Kitabı), Berlin: Transparency International, 1999.
- Rose-Ackerman, Susan, *The Political Economy of the Corruption* (Yolsuzluğun Politik Ekonomisi), Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1997.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government, Causes, Consequences, and Reform* (Yolsuzluk ve Yönetim, Nedenler, Sonuçlar ve Reform), Cambridge: Cambridge Univeristy Press, 1999.
- Ruzindana, Augustine, *The Importance of Leadership in Fighting Corruption in Uganda* (Uganda’da Yolsuzlukla Mücadelede Liderliğin Önemi), Washington, D.C.: Institute For International Economics, 1997.
- Sali, A. Osman, *Mali Alanın Anayasal Çerçevesi*, Ankara, 1994.
- Saner, Ali İhsan, *Devletin Rantı Deniz*, İstanbul: İletişim Yayınları, 2000.
- Savaş, Vural.F, *Anayasal İktisat*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1989.
- Savaş, Vural.F, “Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete,” *PolitikYozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, 14-15 Nisan,İzmir,1994.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı, *Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerileri*, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Selçuk, Faruk, *Alacakaranlık Kuşağı, Türkiye Ekonomisi Üzerine Görüşler ve Yazılar*, 2003, <http://www.bilkent.edu.tr/%7Efaruk/alaca.PDF>
- Selçuk, Sami, *Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne*, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1998.
- Sheldon S., Steinber ve David Austern., *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler*, (Çeviren: Turgay Ergun), Ankara: TODAİE Yayını, 1996.
- Soopramien, Raj, Kishor Uprety ve W. Paati Ofosu-Amaah, *Combating Corruption, A Comparative Review of Selected Legal Aspects of State Practice and International Initiatives* (Yolsuzlukla

- Mücadele, Devlet Uygulaması ile Uluslararası Girişimlerin Seçilmiş Yasal Yönlerine İlişkin Karşılaştırılmalı Bir Değerlendirme), Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- Söylemez, Alev, “Medya Ekonomisi Üzerine,” *Ekonomik Yaklaşım*, 8(27), 1997.
 - Stapenhurst, Rick ve Sahr Kpundeh (derleyenler), *Curbing Corruption, Toward a Model for Building National Integrity* (Yolsuzluğu Denetlemek, Ulusal Bütünlük Oluşturmaya Yönelik Bir Modele Doğru), Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
 - Şaylan Gencay, “Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk,” *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (4), 1975.
 - Şaylan, Gencay. “Krizin Nedenleri: Liyakatın Çöküşü, Merkezîyetçilik ve Yolsuzluk.” *Görüş Dergisi*, 45, Ekim-Kasım 2000.
 - Şener, Nedim, *Tepeden Tırnağa Yolsuzluk*, İstanbul: Metis Yayınları, 2001.
 - Şener, Nedim, *Naylon Holding*, İstanbul: Om Yayınevi, 2002.
 - Talu, Umur, *Dipsiz Medya*, İstanbul: İletişim yayınları, 2000.
 - Tanzi, Vito, “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures (Dünya’da Yolsuzluk: Nedenler, Sonuçlar, Kapsam ve Çözümler),” George T. Abed ve Sanjeev Gupta, (derleyenler), *Governance, Corruption & Economic Performance* (Yönetişim, Yolsuzluk ve Ekonomik Performans), Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002,
 - Tanzi, Vito, “Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları,” (çeviren, Gamze Kösekaşya), *Maliye Dergisi* , 136, 2001.
 - Tarhan, R. Bülent, “Demokratik Kitle Öğütleri ve Denetim (Söyleşi),” *Denetim*, 6 (65), 1998.
 - Tarhan, R. Bülent, “Kamusal Alanın Denetiminde Bir Araç: Ombudsmanlık Kurumu,” *T.C. Orman Bakanlığı Teftiş Kurulu, Denetim Mevzuatı ve Uygulaması*, Ankara: Rekmay Lt. Şirketi, 1999.
 - Tarhan, R. Bülent, “Türkiye’de Bir Ombudsman Kurulabilir mi?” *Yeni Yüzyıl Gazetesi*, 4 Mart 1996.
 - Tekeli, İlhan ve Gencay Şaylan, “Rüşvet Kuramı,” *Amme İdaresi Dergisi*, 7 (3), 1974.
 - Tutum, Cahit, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık,” *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 1976.
 - *TBMM Susurluk Komisyonu Raporu*, Ankara: Ayyıldız Yayınları, 1997.
 - Turan, İlter, *TBMM’nin Etkinliği*, İstanbul: TESEV yayını, 2000.
 - *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt ve Tutanakları*, 1920-2002.
 - *Türkiye Büyük Millet Meclisi Susurluk Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin 27.5.1997 tarihli 98 inci Birleşim Tutanağına eklidir.
 - T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, *Uluslararası Mali Standartlar*, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 2002.
 - Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), *Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*, Ankara: TOBB Yayını, 2000.
 - Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Savurganlık Ekonomisi*, Ankara: TOBB yayını, 2001.
 - Toker, Murat, *Mali Saydamlık ve Türkiye*, Ankara: Sayıştay Başkanlığı yayınları, 2002.
 - Türkiye Genç İş Adamları Derneği (TÜGİAD), *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar : Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*, İstanbul: TÜGİAD Yayınları, 1997
 - Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), *21. Yüzyılda Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, OPTİMAL DEVLET*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 1995.
 - Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, *Kamu Yönetimi Reformu Araştırması*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 2002.

- Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği, *Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları, 2002.
- Uluslararası Economic İşbirliği Teşkilatı (OECD), *Economic Survey of Turkey* (Türkiye Ekonomik Araştırması), 2000.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü (TI), *Global Corruption Report 2001* (Global Yolsuzluk Raporu 2001), Berlin.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, *Global Corruption Report 2002* (Global Yolsuzluk Raporu 2002), Berlin.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, *Global Corruption Report 2003* (Global Yolsuzluk Raporu 2003), Berlin.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, *Corruption Fighters' Tool Kit, Civil Society Experiences and Emerging Strategies* (Yolsuzlukla Mücadele Edenler İçin Yardım Kaynağı, Sivil Toplum Deneyimleri ve Ortaya Çıkan Stratejiler), Berlin.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, *Sourcebook 2002, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (Kaynak Kitap 2002, Yolsuzlukla Karşı Durmak: Ulusal Bütünlük Sisteminin Unsurları), Berlin.
- Yörüker, Sacit, “Yeni Konseptler ve Gelişmeler Temelinde Kontrol ve Denetim Sistemlerimize İlişkin Bir Değerlendirme,” 2. Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası, Sunum Metni, Ankara, 2-3 Nisan 2003.
- Warren, Mark E., “Corrupting Democracy (Demokrasiyi Yolsuzluğa Bulaştırmak),” Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos-1 Eylül 2002.
- Weber, Max, *Essays in Sociology (Sosyoloji Yazıları)*, H.H. Gert ve C. Wright Mills (çevirenler ve derleyenler), New York: Oxford University Press, 1946.
- Wertheim, W. F. “Sociological Aspects of Corruption,” Arnold J. Heidenheimer, (derleyen), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Siyasal Yolsuzluk: Karşılaştırmalı Çözümlemeler Konusunda Okumalar), New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1970.
- Williamson, John, “What Washington Means by Policy Reform (Siyasa Reformuna Göre Washington'un Anlamı),” John Williamson, derl., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Latin Amerikan Uyumu: Ne Kadar Gerçekleşti?), Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Yavuziğit, Musa Hikmet, “Türkiye’de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması,” *Sayıştay Dergisi*, 23, 1996.
- Yeldan, Erinç, “The Impact of Financial Liberalization and the Rise of Financial Rents on Income Inequality, The Case of Turkey (Mali Liberalleşme ve Mali Rantların Artmasının Gelir Eşitsizliğine Etkisi, Türkiye Örneği),” Working papers No. 206, The United Nations University, Kasım 2000.
- *Yeni Türkiye Dergisi*, Yolsuzluk Özel Sayısı I ve II, Ocak