

TÜRKİYE YOLSUZLUK RAPORU

(Mevcut yasal çerçeve analizi, Ulusal yolsuzlukla ilgili yasalar,
Seçilmişlerin özel statüleri, Etik kurallar, Önermeler)

Raporu Hazırlayan Kurum:

Milletvekilleri ve seçilmişleri İzleme Komiteleri/Derneği(TÜMİKOM)

Serasker Cad. Emek Apt. No:41/5 34714-Kadıköy İstanbul - TÜRKİYE

Tel : +90 216- 450 2232

Fax : +90 216- 418 5208

E-Mail: tumikom@tumikom.org

Web : www.tumikom.org

Rapor ekibi:

Mustafa DURNA (Koodinatör)

durnamustafa@yahoo.com;

mustafa.durna@tumikom.org

Aysa PATOĞLU (Asistan)

aysa_patoglu@hotmail.com

Danışmanlar:

Doç. Dr. Şeref İBA (Çankaya Üniversitesi Öğretim Üyesi, TBMM KKD Müdür Yrd.),

Hakan ARIKAN (Mülkiye Baş Müfettişi.)

İÇİNDEKİLER

- I- GİRİŞ: YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE OLGUSU**
- II- TÜRKİYE'DE ULUSAL MEVZUAT ÇERÇEVE ANALİZİ**
- III- TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE KURUMSAL YAPI**
- IV- TÜRKİYE'NİN YOLSUZLUK AÇISINDAN ULUSLARARASI ALANDA
KARŞILAŞTIRMALI KONUMU**
- V- SONUÇ VE ÖNERİLER**
- KAYNAKÇA**

1 GİRİŞ: YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE OLGUSU

Yolsuzluk, emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı” şeklinde tanımlanmaktadır. Son döneme kadar yolsuzluk, yaygın biçimde, *“kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması”* olarak tanımlanmakta iken, ortaya çıkan gelişmeler sonucunda bu olgu tek başına kamu gücüyle açıklanamayacağı bir aşamaya gelmiştir. Kamu gücüyle sınırlı olmayan bu daha geniş tanımlamaya göre yolsuzluk, *“herhangi bir görevin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır”*.

Yolsuzluk, bir grubu zenginleştirir ama sosyal yapıyı, ekonomiyi ve devleti zayıflatır. Yolsuzluğun yaygın olduğu yerlerde, yolsuzluk gelişmenin anahtar engelidir. Yolsuzluk hukuku ve demokrasiyi zayıflatır, kamu fonlarının israfına yol açar; rekabeti bozar, ticareti ve yatırımları engeller. Böylece genel bir algı oluşmuştur ve bugün yolsuzluğun büyük bir kötülük olduğu toplumlarca bilinmektedir.

Uluslararası belgelerdeki yolsuzluk tanımları vardır. 4 Kasım 1999 tarihli “Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi”nin (Civil Law Convention on Corruption) ikinci maddesine göre yolsuzluk, *“bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yararla ilgili vaadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi”* olarak anlaşılmaktadır.¹ Böylece yolsuzluk tanımına bundan yarar gören her iki taraf ta dâhil edilmiştir.

¹ Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, (Strasburg, 4.11.1999), 17 Haziran 2003 tarih ve 25141 sayılı Resmi Gazete, s. 39.

9-11 Aralık 2003 tarihlerinde Meksika'nın Merida kentinde imzaya açılan "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"nde (United Nations Convention Against Corruption) ise yolsuzluk, "*emanet edilmiş olan yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı*" şeklinde tanımlanmıştır.² Bu tanıma göre, kamu görevlilerinin ya da özel sektörde kendilerine herhangi bir yetki emanet edilmiş olan kişilerin, ekonomik kararlarında kişisel ya da ailevi ilişkilerinin rol oynadığı her durum bir yolsuzluk kaynağıdır.³

Yolsuzluk demokrasi için bir tehdit oluşturur. Saygın ve demokratik kurumların güvenini sarsar ve ekonomik kalkınma için bir engel olarak ortaya çıkmaktadır. Yolsuzlukla mücadele dolayısıyla ekonomik gelişme ve istikrar sağlanması için çok önemlidir. Yolsuzluk Türkiye'de olduğu gibi birçok açıdan dünyanın geri kalanında da sürekli artan ciddi bir tehdit oluşturmaktadır.

Yolsuzluk olgusu, hangi biçimde tanımlanırsa tanımlansın bir olumsuzluğu, ahlaki zafiyeti ifade etmekte; kamu sektörü, özel sektör, sivil-asker bürokrasi, siyaset ve medya olmak üzere hemen her alanda görülebilmektedir.

² Hakan Özbaran, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler, **Sayıştay Dergisi**,

Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003 s. 18.

³ Mehmet Akózer, "Kamuoyu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk", **Görüş**, Aralık 2003, s. 15.

Yolsuzluğun çok çeşitli olumsuz etkileri bulunmaktadır. Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Yönetim sisteminde yolsuzluk çok yaygın bir hal aldığında, kamu yönetimi işlevlerini verimli bir şekilde yerine getirememektedir.

Yolsuzluğun bir diğer önemli etkisi ise ekonomik kalkınmayı yavaşlatmasıdır. Son yıllarda dünyanın birçok ülkesinde ardı ardına yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizlerin kaynağında yolsuzluğun olduğu bilinmektedir. Bu konuda Dünya Bankası'nın yaptığı bir çalışmaya göre de yolsuzluk düzeyi ile yabancı yatırım ve ekonomik büyüme arasında açık bir ters orantı bulunmaktadır.⁴

Yolsuzluğun ekonomik etkilerini ölçmede bir başka kaynak da Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından her yıl yayınlanan yolsuzluk algılama endeksleridir. Bu indekste ülkelere 0 ile (en kirli) 10 arasındaki (en temiz) arasında değişen puanlar vermektedir. IMF tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre; bir ülkenin 0 ile 10 arasındaki yolsuzluk algılama endeksindeki bir puanlık artış kişi başına GSMH'da % 0,3 ile 1,8, yatırımların GSMH'ya oranında % 1 ile 2,8 ve yoksulların gelirinde % 2 ile % 10 arasında düşüşe neden olmaktadır. Yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık artış; kamu eğitim harcamalarının GSMH'ya oranında % 0,7 ile 0, kamu sağlık harcamalarının GSMH'ya oranında % 0,6 ile 1,7 arasında azalmaya, bebek ölüm oranlarında ise binde 1,1 ile 2,7 arasında artışa yol açmaktadır.

Yolsuzluğun rakamlara ve uluslararası boyutlara sığraması, yatırımları etkilemesi, kalkınmaya ayrılan kaynakları sekteye uğratması, yasalara aykırılığı özendirmesi, doğrudan ya dolaylı olarak insan haklarını zedelemesi ve belki de saydıklarımızın tümünden daha önemlisi, az gelişmiş ülkelerin yoksul insanlarına onarılamayacak

⁴ Hakan Özbaran, ibid, p.21

zararlar vermesi nedenleriyle, uluslararası kuruluşların bu konudaki çabaları hızlanmıştır.

Bu zorunluluğun bir sonucu olarak oluşturulan uluslararası örgütler ve birimler, gerek ortaya koydukları belgelerle gerekse de yaptıkları diğer çalışmalarla yolsuzlukla topyekun mücadelenin farklı yönlerine vurgu yapmakta ve destek sağlamaktadırlar. Yolsuzlukla mücadele eden uluslar arası örgütleri ve birimleri şu şekilde sıralayabiliriz:⁵

- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)
- Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)
- Mali Eylem Görev Grubu (FATF)
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)
- Uluslararası Suç Önleme Merkezi (CICP)
- Güneydoğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi (SPAI)
- Yolsuzlukla Mücadele Ağı (ACN)
- Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele İnisyatifi

90'a yakın ülkede ulusal düzeyde teşkilatı bulunan Uluslar arası Şeffaflık Örgütü'nün ülkemizdeki ulusal düzeydeki teşkilatı ise "Şeffaflık Derneği"dir.

⁵Kemal Özsemerci, "Yolsuzluğun ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", Sayıştay Dergisi, sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, s. 132-135.

Bu kuruluşların yanı sıra, doğrudan yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele amacıyla kurulmayan ancak mevcudiyeti ve nihai hedefleri doğrultusunda bu tip konularda faaliyet gösteren örgütler ya da birimler de bulunmaktadır.

Bu uluslar arası kuruluşlar gerek yayımladıkları sözleşmeler, bildirimler ve strateji planlarıyla gerekse oluşturdukları örgütlenmelerle yolsuzlukla mücadele alanında kilit bir rol oynamaktadırlar. Bu kuruluşların çalışmalarına bir örnek olarak Mayıs 2003'te yapılan "Sahtecilik ve Yolsuzluğun Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması" konulu seminer verilebilir. Bu uluslararası seminere katılan Sayıştay tarafından sunulan ulusal tebliğde Yolsuzluğun Önüne Geçilmesi İçin Gereken Önlemler orta ve uzun vadeli önlemler olarak şu şekilde ele alınmıştır:⁶

1- Orta Vadeli Önlemler:

- Kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanması
- İç ve dış denetim yapılarının geliştirilmesi
- Yolsuzlukla mücadele edecek bir kurum oluşturulması
- Kamu yönetiminde yolsuzluk riski taşıyan süreçlerin gözden geçirilmesi
- Ücretlerin iyileştirilmesi

2- Uzun vadeli Önlemler:

- Toplumsal duyarlılığın artırılması
- Akademisyenlerin katkısı
- Sivil toplum kuruluşlarının etkinliğinin artırılması

⁶ Özsemerci, ibid, p.132-135

Yine aynı tebliğde, yolsuzluk yapma olanağını azaltmada uygun ekonomik politika ve reformların yanı sıra ilgili kurumların güçlendirilmesinin de aynı derecede önemli olduğu vurgulanmış ve kurumsal güçlendirme ile ilgili olarak sekiz müessese ya da sütundan bahsedilmiştir. Buna göre kurumsal güçlendirme aşağıdaki sekiz müessese ya da sütundan bir ya da fazlasını ilgilendirmektedir:

- Siyasi irade
- İdari reformlar
- Gözetleyici kuruluşlar (yolsuzlukla mücadele komisyonları, yüksek denetim kurumları, kamu denetçisi)
- Yasama meclisi
- Toplumsal bilinç
- Yargı
- Basın-yayın
- Özel teşebbüs

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Başkanı tarafından ifade edilen “Ulusal güvenilirlik sistemi” düşüncesine göre yukarıdaki 8 unsur bir evin çatısını tutan 8 sütun gibi, birbirinden bağımsız olarak ve topluca ulusal güvenilirliği sağlamaktadır. Güvenilirlik sütunlarından birisinin zayıflaması diğerlerine daha fazla ağırlık yüklenmesine neden olur ki bunun sonucu olarak taşıdığı yük çöker ve sürdürülebilir gelişme durur. Bu yüzden sütunların genel dengesi önemlidir ve hükümet bu sekiz sütunu dengede tutmak için çaba harcamalıdır

II-TÜRKİYE'DE ULUSAL MEVZUAT ÇERÇEVE ANALİZİ

Yolsuzlukla mücadele çok önemlidir, özellikle, yabancı yatırımcıları çekmek için hukukun üstünlüğünü kurmak bir ekonomik ve siyasi istikrarı sağlamak için gereklidir. Bir Avrupa Birliği üyesi olma hedefine ulaşılması için Türkiye bu konuda özel bir önem gösterir. AB üyeliği amacına ulaşmak için Yolsuzlukla mücadele Türkiye için önemli bir sorundur. Bu konu müzakerelerde yer alacaktır. Türkiye öncelikli bir konu olarak yolsuzlukla mücadeleyi dikkatle ele almalıdır.

Ülkemizde çok uzun yıllar boyu süren kronik bütçe açıkları ve enflasyonun, önemli boyutlara ulaşan iç ve dış borç stokunun ve krizleri körükleyen kötü yönetimin temelinde, yolsuzlukların çok önemli bir yere sahip olduğu inkar edilemez. Bugün kamuoyunda, kamu kurum ve kuruluşlarının düzensizlik, verimsizlik, israf ve yolsuzluklar içinde olduğuna dair yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Yolsuzluk yasa dışı işlemlerin ekonomik ve idari güce dönüşmesine neden olan hukuki bir olaydır. Mevcut yasal düzenlemelerdeki boşluklardan doğduğu kadar, denetim yetersizliği, şeffaflık ve hesap verilebilirlikten kaçınmanın bir bedeli veya kaçınılmaz bir sonucu olarak karşımıza çıkan yolsuzluğun türlerini net bir şekilde ayırma tutmada güçlüklerle karşılaşmaktadır. Mevcut araştırmalarda sınıflandırma genellikle "siyasal, yönetsel" veya "siyasal, yönetsel, ekonomik" ya da "maddi çıkar içerikli, maddi çıkara dayanmayan" ayrımlarına dayanmaktadır. Ancak çoğu kez, siyasal, yönetsel ve ekonomik eylemler iç içe geçebilmekte, eylemin hangi tür sınıflamanın kapsamına gireceğini saptamak zorlaşmaktadır. Bu zorunluluktan hareketle, ülkemizdeki yolsuzlukların sebeplerinin, boyutlarının araştırılması için kurulan Meclis Araştırma Komisyonu raporunda, yolsuzluk türleri ve eylemleri doğrudan ceza yaptırımına bağlı olup olmamasına göre iki ana başlık altında

incelenmiştir: ⁷

a- Doğrudan ceza yaptırımına bağlanmış yolsuzluk türleri:

- Rüşvet
- Zimmet
- İrtikap^{*8}
- Kara paranın aklanması
- Dolandırıcılık
- Emniyeti suiistimal
- İçerden öğrenilenlerin ticareti (Insider trading)

b- Dolaylı olarak ceza yaptırımına bağlanan veya suç sayılmayan yolsuzluk türleri:

- Rant kollama
- Lobicilik
- Oy ticareti
- Kayırmacılık
- Diğer

(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, politik bilgi sızdırma, özellikle yerel kamu hizmetlerini yürütmekle görevli hizmet birimlerinde

⁷ TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, p. 7-13.

⁸İrtikap: Bilimsel çalışmalarda “haraç” ya da “aktif rüşvet”olarak nitelendirilen irtikapın rüşvetten farkı, bu süreçte hizmet alan tarafın ikna ya da manevi cebir yöntemleriyle memura bir bedel ödemeye zorlanmasıdır

yaygın olarak görülen aşırı partizanlık, siyasi kayırmacılığın bir türü olan gönül yapma gibi eylemler de çeşitli araştırmalarda yolsuzluk türleri arasında görülmektedir)

Ülkemizde son yıllarda bilimsel kıstaslara göre yapılmış çeşitli yolsuzlukla ilgili saha çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmaların sonuçları Türk kamuoyunun yolsuzluk nedenleri, türleri ve çözüm önerileriyle ilgili algılama ve beklentilerini büyük ölçüde ortaya çıkarmaktadır. Bu saha çalışmalarının sonuçları şu şekilde özetlenebilir:⁹

A- Kamu yönetiminde yolsuzluk yaygındır

B- Vatandaşlar yolsuzluğu ülkenin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında görmekte-dirler

C- Yolsuzluğun başlıca nedenleri şunlardır:

- *Kalabalık kamu kadroları*
- *Ezberci eğitim*
- *Kurumlara duyulan yaygın güvensizlik*
- *Yolsuzluğun kamuoyunca zımnen uygun sayılması*
- *Yasa, kural, düzenleme ve işlemlerin karmaşıklığı*
- *Medya-ticaret-siyaset ilişkisi*
- *Gelir dağılımı, enflasyon vb. ekonomik nedenler*
- *Kamu yönetiminde etik değerlerin yoksunluğu*
- *Kamu yönetiminde kariyer ve liyakat ilkesinin işlememesi*

D- Kamuda rüşvetin verilme nedenleri şunlardır:

- *İşleri kolaylaştırmak*
- *Haksızlıktan korunmak*

⁹ TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s.108-108

- *Hakkını elde etmek*

E- Kamuda yolsuzluk aşağıdaki sonuçları doğurmaktadır:

- *Devlet kaynaklarının yağması*
- *Kamu ve özel sektörde üretim ve kar kaybı*
- *Mafya-devlet oluşumu*
- *Bireysel hak aramanın artması*
- *Sisteme duyulan güvenin azalması*

F- Yolsuzlukla mücadele en etkili yöntemler şunlardır:

- *Yolsuzluk yapanların teşhiri*
- *Etkili denetim ve hesap vermenin sağlanması*
- *Eğitim*
- *Siyasetin finansmanının saydamlığı*
- *Bağımsız medya*

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede kararlı bir siyasi irade kadar önemli bir gereklilikte, geniş kamuoyu desteğinin sağlanmasıdır.

Ülkemizdeki yolsuzlukların en önemli nedenlerinden birisi, mali sistemde bütünlüğün sağlanamamış olmasıdır. 1980'li yıllardan beri, kamu gelirleriyle finanse edilen faaliyetlerin önemli bir bölümünün bütçe kapsamı dışına çıkarılması, bu faaliyetlerin TBMM tarafından denetleme imkanının ortadan kalkması, hesap verilemeyen geniş alanlarının oluşmasına yol açmıştır.

Sayıştay'ın denetim ve yargılama faaliyetleri, yolsuzlukla mücadele açısından ikili bir işleve sahiptir. Birincisi, yapılan yolsuzlukları ortaya çıkararak faillerinin cezalandırılmasını sağlamak, ayrıca bunların ve benzerlerinin tekrarına fırsat vermeyecek önlemlerin alınmasını sağlayacak etkin bir caydırıcı rol oynamak; ikincisi ise yolsuzluğu önleyecek tedbirlerin daha önceden alınmasını sağlamaktır. Ancak,

bütçedeki parçalanmışlık ve Sayıştay'ın denetim yetkisine getirilen kısıtlamalar, Sayıştay'ın bu amaç ve işlevlerini gereğince yerine getirmesini önemli ölçüde engellemektedir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun Nisan 2001 raporunda yabancı sermayeyi olumsuz etkileyen faktörler arasında % 65 ile yolsuzluk düzeyinin ilk sırada yer aldığı tespit edilmiştir.¹⁰

Türkiye'de yolsuzlukla mücadeleye ilişkin olarak, ulusal mevzuatımıza bakarsak; yürürlükteki yasalarımızın bir kısmında doğrudan veya dolaylı olarak "yolsuzluk" kapsamında sayılan suçlara ilişkin hükümler ve yaptırımlar bulunmakla beraber yolsuzluk tanımının yapılmamış olması ulusal mevzuatımız açısından önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Mevzuatımızda doğrudan veya dolaylı olarak yolsuzlukla mücadeleye ilişkin hükümler içeren yasalardan bazıları şunlardır:¹⁷

- Türk Ceza Kanunu,
- Muhbir İkramesine Dair Hükümler,
- Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun,
- Mal Bildiriminde bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu,
- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Yolsuzluğa karşı bazı yasal düzenlemeler Türk kamu yönetiminde yasa olarak kabul edilmiştir. Bu yasal düzenlemeler özellikle 2000'lerden sonra iyi bir yönetimi sağlamak için uygulanmıştır'. Bazı ilkeler, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkililik gibi önem kazanmıştır ve yasal düzenlemeler getirmiştir. Şeffaflık ve hesap verebilirlik de yeni kanunlarla yasallaştırılmıştır. Böylece hem iyi yönetim

¹⁰ TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s.78-81

sağlanmak hem de yolsuzlukla mücadele etmek amaçlanmıştır. "¹¹

1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu, rüşveti bir kamu görevlisinin resmi görevinin aksine bir şekilde bir eylemi yapması ve ya yapmaması yoluyla çıkar sağlaması olarak tanımlamaktadır. Rüşvet alan bir kamu görevlisi rüşvet veren kişi ile aynı cezaya çarptırılır. Türk Ceza Kanunlarına göre rüşvet suçunun cezalandırılmasını düzenlerken rüşvet suçunun Türk vatandaşı ve bir yabancı tarafından işlenmesini ayırmamaktadır. Bir rüşvet hukuki olmayan çıkar ortaya koyuyor ise ilgili kurum üç güvenlik tedbiri aracılığı ile cezalandıracaktır, kamu kuruluşu tarafından verilmiş olan yetkinin(lisans) geçersizliği, suç konusu mallara el konulması, rüşvet yoluyla sağlanan çıkar ya da paraya el konulması. Legal kuruluşların cezai sorumlulukları eski ceza kanununda düzenlenmemiştir ama yeni ceza kanununda bu kavrama yer verilmiştir.¹²

Türkiye'nin rüşvete konu olan yabancı görevlilerin cezalandırılması yönündeki ilk girişimi 2000 yılında OECD'nin "Uluslar arası İşlemlerde Yabancı Görevlilerin Rüşvet Almasıyla Mücadele Anlaşması"nın 2003 yılında 4783 sayılı kanunla Türkiye tarafından Kabul edilmiştir ve bu anlaşma gerekleri yeni ceza kanununda yer almıştır.¹³

3628 sayılı rüşvet, yolsuzlukla mücadele, mal bildiriminde bulunulması hakkında kanun 4 Mayıs 1990 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türk hukuk sisteminde yolsuzlukla mücadeleyi amaçlayan en önemli belgedir. 3628 sayılı kanun belli devlet görevlerinde bulunanların mal varlıklarındaki artış ve azalışları beyan etmek zorundadır. Bu hükümlerin ihlali halinde bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası söz

¹¹ Kamu Yönetimi reformları ve yolsuzlukla Türkiye'de Dilek Memişoğlu ise, Ayşe DURGUN Süleyman Demirel Üniversitesi, TÜRKİYE

¹² Kamu Yönetimi reformları ve yolsuzlukla Türkiye'de Dilek Memişoğlu ise, Ayşe DURGUN Süleyman Demirel Üniversitesi, TÜRKİYE

¹³ Anti-Corruption Legislation In Turkish Law By Güne Okuyucu-Ergün

konusudur.¹⁴

8 Haziran 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5176 sayılı kamu görevlileri etik kurulunun kuruluşu ve çeşitli kanunlarda değişiklik yapan kanun (Etik Kurallar Kanunu) kamu görevlileri ile ilgili açıklık tarafsızlık dürüstlük hesap verebilirlik ve kamu çıkarlarının korunması bağlamında etik ilkeler tespit etti. Etik ilkeler kanunu kamu görevlilerinin etik ilkelere uyumunu araştırmak üzere bir etik kurulu kurmuştur. TUSIAD'ın yolsuzlukla mücadele strateji planına göre bu kanunun kapsamı genişletilmelidir. Özellikle üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri kapsama alınmalıdır. Kanundaki prosedür ve yöntemler yetersiz ve uygun değildir. Eylemin durumuna göre etik ilkeleri ihlal eden her durum kınama ücretten kesme ve ilerlemenin durdurulması cezalarıyla cezalandırılacaktır. 5176 sayılı kanun kurumsal bir mekanizmada oluşturmuştur.¹⁵

Yerel yönetimlerde ve metropol belediyelerde yolsuzlukla mücadele konusunda 5216 sayılı belediyeler kanunu 23 Temmuz 2004 de yürürlüğe girmiştir. Yine 5393 sayılı kanun ve 5302 sayılı kanunlar etkin ve verimli yerel yönetimler, açık ve hesap verilebilir harcama yönetimi ile iç ve dış denetim sağlamayı amaçlamaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise kamu görevlilerinin sorumluluklarını artırmakta kamu hizmetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaktadır. Kanunun 8. maddesi hesap verebilirliği şöyle tanımlamaktadır: “Tanımlanmış görevler ve yetkilerin ve bütün kamu kaynaklarının kullanımlarının yetkilendirilmiş organlarca etkili ekonomik verimli kullanılması amacıyla gerekli tedbirlerin alınmasını ve kaynakların kötü kullanılmasını önlemeyi düzenlemektedir.” Müsteşarlıklar, üst kamu görevlileri, valiler ve belediye başkanları başlıca sorumlu

¹⁴ Türk Kanunlarında yolsuzluk karşıtı Düzenlemeler, By Güne Okuyucu-Ergün

¹⁵ Türk Kanunlarında yolsuzluk karşıtı Düzenlemeler, By Güne Okuyucu-Ergün

otoritelerdir. Bu kanun yoluyla tüm finansal işlemler yukarıda sözü edilen sorumlu üst görevliler tarafından onaylanır açık ve hesap verebilir şeklinde gösterilir böylece çıkar çatışmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

5393 sayılı belediyeler kanununun 27. Maddesine göre belediye başkanı ile belediye meclisi üyeleri kendisiyle ilgili konuların görüşüldüğü toplantılara katılmayacaklardır. Ayrıca ikinci dereceden kan hısımlarının hakkında yapılan tartışmalarda bulunmayacaklardır. Öte yandan 5393 sayılı belediyeler kanununun 28. Maddesi görevden ayrıldıktan iki yıl sonrada ayrıldığı kuruma karşı iş yapmayacaktır. Belediye meclis üyeleri için bu kısıtlama görevden ayrıldıktan sonar bir yıldır. Türkiye çeşitli uluslararası platformlardaki anti yolsuzluk girişimlerine destek olmaktadır. Yolsuzluğa karşı bir BM ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Medeni ve Cezai Hükümler Konvansiyonu.

Yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin olarak ulusal mevzuat dışında Türkiye'nin uluslararası kuruluşlar nezdinde de çalışmaları ve taahhütleri bulunmaktadır. Türkiye yolsuzlukla mücadelede Avrupa standartlarını resmen kabul etmiştir. Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleyle İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi, 27 Eylül 2001'de Strasburg'da imzalanmış, 17 Nisan 2003 tarihinde 4852 sayılı Kanunla TBMM tarafından onaylanmıştır. 17 Haziran 2003'te resmen yürürlüğe giren bu sözleşmeye göre, yolsuzluk fiili neticesinde zarar görmüş bir kişi, haklarını ve çıkarlarını savunmak üzere tazminat davası açabilecektir. Sözleşmenin takibini Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) yürütecektir. Türkiye sözleşmeyi yürürlüğe koymakla GRECO'ya da üye olmuştur.

Bu konuda bir başka önemli ve son gelişme Birleşmiş Milletler nezdinde olmuştur. Türkiye Birleşmiş Milletler "Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini" imzalayan ülkelerden birisidir. Yürürlüğe girebilmesi için en az 30 ülke tarafından kabullenilmesi gereken bu Sözleşme taraf ülkeleri, memuriyet ve mevki nüfusunun kötüye

kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet, zimmet ve kara paranın aklanmasının gizlenmesi eylemlerinin suç olarak kabullenilmesini ve bu tür suçların müeyyidelendirilmesini sağlamaya yönelik mevzuat düzenlemelerini özendiren bir özellik arz etmektedir.

Yolsuzlukla mücadele sözleşmesi “rüşvet” suçunu diğer suçlardan ayırarak, ülkelerin istikrarını bozan, gelişmeyi yavaşlatan ve seçim gibi demokratik seçim yöntemlerini yıpratıcı bir suç olarak değerlendirmekte bu tür suçların tüm ülkeler tarafından aynı ilkeler çerçevesinde cezalandırılmasını öngörmektedir.

“ BM Konvansiyonu(Anlaşması) yolsuzluktan sağlanan çıkar ve menfaatlerin geri alınmasında olduğu kadar yolsuzluğun soruşturulması, yargılanması ve önlenmesini kapsamaktadır. BM Konvansiyonuna göre her katılımcı devlet rüşvet suçuyla ilgili gerekli yasal düzenlemeleri ve gerekli cezai tedbirlere hukuk düzeninde yer vermek ve benimsemek zorundadır. Yukarıda açıklandığı üzere TCK rüşvet alan kamu görevlilerinin cezalandırılmasını öngörmektedir. BM Konvansiyonu yolsuzluğun önlenmesi amacıyla karar alma süreçlerinde objektif kriterler ve rekabetin ve şeffaflığın temel alınmasını ve etkili soruşturma sistemlerinin geliştirilmesini öngörmektedir. Türk hukuk sisteminde iki kanun bu ihtiyaca cevap verir. 2886 sayılı kanun devlet mallarıyla ilgili düzenlemeleri içerir 4734 sayılı kanun ise kamu kuruluşlarına ait mal ve hizmetlerin korunmasını içerir. Öte yandan mali suçları araştırma kurulu maliye bakanlığı bünyesinde faaliyet göstermekte ve kara parayla mücadele etmektedir.4208 sayılı kanunla kurulmuş kara para suçlarını soruşturan özel yetkili bir kuruluştur.¹⁶

Türkiye’de yolsuzlukla mücadele mevzuatına baktığımızda bazı kayda değer adımların son zamanlarda atıldığını görmekteyiz. Avrupa Birliği ile katılım müzakereleri yapmakta olan Türkiye BM Yolsuzlukla Mücadele Konvansiyonu

¹⁶ TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s.108-109

,Avrupa Konseyi Medeni ve Cezai Haklar Konvansiyonu ve OECD Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu gibi çeşitli uluslar arası yolsuzlukla mücadele anlaşmasına taraftır. Bu olumlu adımlara rağmen yolsuzlukla mücadele halen yeterli düzeyde değildir. Toplum tarafının desteklenen kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele politikası uygulamaya konularak global bir fenomen haline gelen yolsuzlukla mücadeleye önem verilmelidir.¹⁷

SIGMA'nın değerlendirme raporuna göre dokunulmazlık, uyuşmazlıklar, çıkar çatışmaları ve malvarlığı bildirimleri hakkında yasal çerçevede yeni değişiklikler bulunmamaktadır. Kontrol mekanizması zayıf ve yaptırımlar uygulanmamaktadır. Dokunulmazlık konusu her zaman askıya alınmıştır ve Parlamenterlerin ve devlet görevlilerinin mal bildirimleri şeffaflığa ve bütünlüğe engel olmaktadır. Parlamenterler ve devlet görevlileri görev süreleri boyunca kısıtlamalarla karşılaşmazlar. Yasal düzenlemelerdeki bu hassas alandaki eksiklik yasal sistemin etkinliğini engeller.

Devlet memurlarının ve sivil toplumun yolsuzluk karşıtı mücadelenin etkinliği konusundaki algıların değerlendirilmesi amaçlı yapılan röportajların sonuçları analiz edildiğinde, görülmektedir ki bu konu hakkındaki görüşler hemen hemen aynıdır. Genel görüşe göre uyumsuzluklar rejimi ile ilgili güncel düzenlemeler yeterli değildir. Bu konuda eksik düzenlemeler ve yaptırımların uygulanmaması bir sorundur. Çıkar çatışmaları yolsuzluğun başlıca nedenlerindedir. Çıkar çatışmaları nedeniyle yolsuzluklara göz yumulmaktadır.

Röportaj yapılan hiçbir katılımcı Parlamenterlerin genel kurullara veya ticari kuruluşların, bankaların ve diğer finansal kuruluşların yönetim konseylerine katılabilme ve bu işiden para alabilme izinlerinin olmalarına katılmıyor. Katılımcılar bu tür kurum ve kuruluşlarda görev yapmanın kişisel çıkarlar sağlamak amacıyla

¹⁷ TBMM Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, s.108-109

yolsuzluk şüphesi doğuracağını düşünüyorlar. Gelir elde edilen bu tür durumlarda kişisel çıkarlar söz konusu olabilir..

Katılımcıların çoğu parlamenterlerin faturaların kendi özel çıkarlarını doğrudan etkilemesi durumunda parlamentoda oy kullanmaktan kaçınmasını onaylamıyor. Bu konuda parlamenterlerin görevinin halkı temsil etmek olduğunu ve kişisel çıkarların geri planda tutulması gerektiğini düşünüyorlar. Fakat kendi mesleği, içinden geldiği sosyal grup gibi alanlardaki düzenlemelerin ve diğer kararların çalışmalarında ve sonuca bağlanmasında söz konusu milletvekillerinin yer alması yadırganamaz. Alanı iyi tanınması, konuya hâkim olması, isabetli kararlar alınmasına katkıda bulunması demektir. Ayrıca, çok çeşitli diyalogları, bağlantıları, geniş bir çevreleri olan milletvekillerinin, meslek çıkarı uğruna genel yarara aykırı kararların lobiciliğini yapmaları, gözetmeleri gereken dengeleri de bozacağından kendilerinden beklenen bir davranış şekli olmayacaktır. Kamu yararına yapılmış bir kanunun çok detaylı değil ise bundan kişisel çıkar sağlamak zordur.

Katılımcılar tarafından yolsuzlukla mücadele kurumları şöyle bilinmektedir:

Parlamento - Rolü

- Cumhurbaşkanlığı (Devlet Denetleme Kurulu)

- Kolluk kuvvetleri

Savcılar

İçişleri Bakanlığı (Türk Ulusal Polis, Jandarma

ve Sahil Güvenlik)

Gümrük

- İdari Organlar

Fakat çıkarılan sonuçlara göre bu kurumlar yolsuzlukla mücadelede yeterli görülmemektedir.

Anket sonuçlarına göre memurların mal varlığı ve borçları üzerinde bilgilere

ulaşmaktaki düzey yeterlidir. Çünkü "Mal Bildiriminde Bulunma ve Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele" ye İlişkin Kanunlar mevzuatta bulunmakla birlikte yolsuzlukla mücadeleyi amaçlayan kanunlardır. Kamu çalışanlarının mal varlıklarındaki artış kontrol edilmek için mal beyanında bulunurlar. Bu gereksinimi ihlali hapis cezası tabidir. Ancak Bu kanun memurların yakın çevrelerinde olabilecek haksız zenginleşmeyi kontrol edece düzeyde değildir. Memurların mal varlıklarında aşırı bir artış görülmediği takdirde soruşturma açılmaz.

Röportajlardan çıkan sonuçlara göre uyumsuzluklar rejimi ile ilgili güncel düzenlemeler yeterli değil. Röportajlardan çıkan örneklerde; devlet görevlilerinin lisanssız spor kulüplerinde bile görev almaları doğru değildir. Hatta Kamu İktisadi teşebbüsleri işletmelerinde deneyim sahibi olmayan devlet görevlilerini yönetimde bulunmaları ahlaki yönden de yanlıştır. Yerel yönetimler ve şirketlerin ekonomik faaliyetlerine katılmaları çok çeşitli esnek iddialara söz konusu olabilir. Organizasyon ne kadar büyükse şeffaflık o kadar sağlanamaz. Örneğin büyük organizasyonlar, büyük belediyelerin alımları ve ordu alımları gibi durumlar yolsuzluk şüphelerini artırır. Bunlar şeffaf değildir. Ayrıca röportajlar sonunda sorunlar ve çözüm önerileri elde edildi. Bu sonuçlara göre yolsuzluk ile mücadele için kamu personellerine daha yüksek yaşam standartları sağlanmalıdır. Siyasi yolsuzluk hâlâ var ve yeni düzenlemelere bu büyük problemi çözmek için ihtiyaç duyulur. Bürokrasinin kurumsallaşması önlenmelidir. Türkiye belki daha fazla etkili olan mesleki denetim organlarını yöneterek yolsuzlukla mücadele çabalarının koordinasyonu geliştirmek için varlıklarını kullanmalıdır. Kayıt dışı ekonominin önüne geçilmesi gerekir. Vergi denetim daha sıkı olmalıdır. Yerel yönetimlerdeki yolsuzluğu önlemek için yeni mevzuat uygulanmalıdır.¹⁸

¹⁸ Röportajlar :Esin Özdoğan , Mehmet Akif Asker,Engin Kaya

Türkiye’de 26 maddeden oluşan 15. Anayasa değişikliği paketi referandum sonucunda kabul edildi. Bu pakette yolsuzlukla yakından ilgili iki konu vardır. Bu değişikliklerden biri 23. Madde ile bundan sonra vergi borcu yüzünden uygulamada sık karşılaşılan yurt dışına çıkış yasağı kaldırılmış oldu. İdare tarafından verilen karar ile yurt dışına çıkış yasaklanamaz sadece hakim kararı ile yasaklanabilir hale getirildi.

Ayrıca gelişmiş birçok ülkede uygulanmakta olan ve ileri demokrasi standardı olarak kabul edilen ombudsman kurumu Türkiye’de Anayasal organ olarak kabul edildi. Bu organ kamusal bir yeniliktir. Türkiye’de yolsuzlukla mücadele konusunda önemli bir gelişme olarak görülür. Kendi idari yapısı ile bağımsız bir konumlanışı olan ombudsman yolsuzlukla ilgili ihbar ve başvuruları değerlendirip gündeme getirme anlamında önemli bir görev üstlenir. Her iki konuda da Anayasal düzenin uygulanması için bazı uyum kanunları gerekmektedir. Bu kanunların çıkartılması için süreç başlamıştır. Önümüzdeki aylardan parlamentodan çıkan yeni uyum kanunlarıyla bu Anayasal düzenlemeler uygulanmaya başlanacaktır.

I

III. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE KURUMSAL YAPI

Ülkemizde yolsuzlukla mücadelede uluslar arası düzeyde yapılan çalışmalar bunlarla sınırlı değildir. Türkiye kara para ile mücadelede gereken tedbirlerin alınması amacıyla 1989'da kurulan Mali Eylem Grubu'na (FATF) 1991 yılında üye olmuştur. FATF'a üye olmakla Türkiye, bu kuruluşun tavsiyelerini kara para aklamayla mücadelenin anayasası kabul etmektedir.

Bu konudaki diğer önemli gelişmeler de şu şekilde özetlenebilir. OECD'nin "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" 1 Şubat 2003 tarihinde onaylanarak, 6 Şubat 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. "Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi" 15 Kasım 2000 tarihinde Palermo'da imzalanmış, 30 Ocak 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.²⁰ Yolsuzluk konusuna verilen önemin artmasında yolsuzlukla mücadelenin uluslararası reçetelere girmesi de önemli bir etkidir. Yolsuzlukla mücadele konusunda gerek IMF gerekse Dünya Bankası'nın yapısal önlemleri bir bütünlük sergilemektedirler. Dünya Bankası yolsuzluğa karşı, ihale sisteminden bankacılığa kadar her alanda yeniden yapılanmayı şart koşmaktadır. IMF'nin Türkiye'den istediği ulusal eylem planı da, yolsuzlukların önlenmesini hedef almaktadır. Bu amaçla Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nda oluşturulan Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Kurulu bu alandaki stratejiyi hazırlamaya başlamıştır. Türkiye'de şeffaflığın artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planında kısa vadede kamunun küçültülmesi, bürokratik etik ilkelerin mevzuata girmesi yer almıştır. Benzeri olarak tam uyum sağlanamamış olmasına rağmen AB Komisyonu direktifleri ile uyumlu bir biçime getirilmesi adına 21 Ocak 2002 tarihinde onaylanan yeni ihale

yasası 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ancak, yolsuzluğun sadece hukuki normlarla çözülmesi mümkün değildir. Halkın yolsuzlukla mücadelede katkıda bulunması ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının da önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. Ülkemizde yolsuzlukla mücadele alanında ilk sıralarda yer alan önemli kuruluşlardan biri Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Türkiye Temsilciliği konumunda bulunan Şeffaflık Derneği'dir. Amaçları doğrudan yolsuzlukla mücadele olmamakla birlikte, özellikle son yıllarda yolsuzluk konusunda toplumsal bilinç ve duyarlılığın artmasına katkıda bulunan diğer sivil toplum kuruluşlarından bazıları Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV), TÜSİAD, TOBB, ATO, İTO, İSO, Yolsuzlukla Mücadele Derneği olarak sayılabilir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda son yıllarda TESEV'in çalışmaları özellikle üzerinde durmaya değerdir. ¹⁹TESEV'in bu konudaki en son çalışması Hane halkı Araştırması, İş Dünyası Araştırması ve Bürokrasi Araştırması olmak üzere üç ayaktan oluşmaktadır. Bu çalışmalardan ilki olan Hane halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler araştırmasının sonuçlarına göre, kentli Türkiye hane halkı gözünde yolsuzluk ve rüşvetin sorun olarak taşıdığı önem özellikle son dönemde artmıştır. Hane halkının kamu kurumlarına duyduğu güven son derece zayıf, kamu kurumlarının verdiği hizmetlerden aldığı memnuniyet te son derece düşük bulunmuştur. Görüşülen kişilerden azımsanmayacak bir bölümü son iki yıldaki kişisel deneyiminde çeşitli kurumlardaki kamu görevlilerine para ya da hediye vererek işini çözmeye çalışmıştır. Bu da halkın genelde yolsuzluk ve rüşveti içselleştirdiğinin bir göstergesidir. Ancak, gerek yolsuzluk ve rüşvetin önemli bir sorun

¹⁹ TESEV, Türkiye'de Hane halkı inceleme ve nedenleri ve Yolsuzluk önleme İlgili Öneriler yılında gelen

Istanbul, 2001, <http://www.tesev.org.tr>, P. 90-10.

olarak algılanması, gerek hizmetlerden duyulan memnuniyetin çok düşük olması, halkta yolsuzluğa karşı bir reform programına destek eğilimi bulunduğuna işaret etmektedir. Görüşülen kişiler değişik reform önerilerini farklı kurumlar bazında ayırtırmakta, örneğin bir kurum için ek kaynak yaratmanın önemli bir düzeltici rol oynayacağını savunurken başka bir kurum için bürokratik düzenlemelerin azaltılmasının altını çizmektedirler. Ama her koşulda devletin denetleyici rolünü en önemli yöntem olarak kabul etmektedirler.

TESEV yolsuzluk araştırmasının ikinci ayağında ise iş dünyası gözünden yolsuzluk sorunu incelemektedir. Bu çalışma için TESEV özel sektörü temsil eden yaklaşık 1200 firma ile görüşmüştür. Hem elindeki maddi imkanların görece daha büyük olması hem de söz konusu çıkar ilişkilerinin daha uzun dönemli olması nedeniyle, iş dünyasının perspektifi sade vatandaşinkinden farklılık göstermektedir.

Devletin rüşvet ve yolsuzlukla mücadele politikası hakkında hane halkının ve iş dünyasının tercihlerinde farklılıklar beklenmektedir. Örneğin sade vatandaş açısından reform paketlerinde devlet kontrolü ön plana çıkarken, bu seçenek iş dünyasında aynı derecede önemsenmemekte, bürokratik formalitelerin azaltılması, personelin maaşının yükseltilmesi, kaynak ve hizmet kapasitesinin arttırılması daha fazla önem kazanmaktadır.

Yine de vurgulamak gerekir ki bu iki çalışmadan çıkan en ilginç sonuç sade vatandaş ve iş sahibinin Türkiye'deki kurumların rüşvet ve yolsuzluk açısından göreceli durumları, çözüm önerileri ve rüşvete karşı tutumlarında genel hatlarıyla gözlenen uyumdur.

TESEV'in bu araştırmasının ilk kısmında küçük ve orta ölçekli şirketlerin gözünden bir dizi kuruma duyulan güven bu kurumların hizmetinden duyulan memnuniyet sorgulanmış, ardından algı düzeyinde çeşitli kurumlarda yaşandığı

düşünülen yolsuzluğun derecesi araştırılmış ve çeşitli kurumların ne derece adil ve eşitlikçi davrandığı ile çeşitli kurumlarda kayırmanın ne ölçüde yaygın olduğu öğrenilmeye çalışılmıştır. Sonuçlar çarpıcıdır: İş dünyasının genelde kamu kurumlarına güven derecesi son derece düşük, bu kurumların sundukları hizmetlerden duydukları memnuniyet de hayli alt seviyelerde bulunmuştur. İş dünyası, verilen kamu kurumlarının büyük bir çoğunluğunda yolsuzluk ve rüşvetin çok yaygın olduğu, kurumların adil ve eşitlikçi davranıştan uzak hareket ettikleri ve işe alımdan teşviklere kadar uzanan bir dizi kararda kayırmacılık yaptıkları görüşündedir.

Mart 2004 tarihinde ise TESEV, “Türkiye’de yolsuzluk” konulu araştırmalar dizisinin üçüncü kısmı olan “Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform” araştırmasının sonuçlarını açıklamıştır. Bu araştırmanın sonuçlarına göre; rüşvet ve yolsuzluk, Türkiye’nin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında üçüncü sırada yer almaktadır (Birinci sırada işsizlik, ikinci sırada ise enflasyon/hayat pahalılığı yer almaktadır). Kurumlara duyulan güven sıralamasında bu çalışmanın sonuçlarına göre birinci sırada % 8,2 ile Silahlı Kuvvetler gelmektedir. Diğer kurumların değerleri ise sırasıyla şu şekildedir. İlk ve Orta Öğretim Kurumları (% 6,8), Üniversiteler (% 6,6), Valiler (% 6,5), Mahkemeler/Hukuk Sistemi (% 6,4), Merkezi Yönetim/Hükümet (% 6,2), Polis (% 6,1), TBMM (% 6,1), Muhtarlar (% 5,7), Belediyeler/Yerel yönetimler (% 5,2), Gazeteler (% 4,8), Sendikalar (% 4,8), TV kanalları (% 4,7), Siyasi partiler (% 3,8) ve politikacılar (% 3,4)

Yine aynı çalışmada 1999-2004 yılları için merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin hizmetlerinden memnuniyet değerlendirmeleri de yer almıştır. Buna göre, merkezi hizmetlerden memnuniyet 1999 yılında % 2,8 iken 2004 yılında % 5,8’e yükselmiştir. Yerel yönetimlerin hizmetlerinden duyulan memnuniyet ise aynı

yıllar için çok fazla değişmemiş 1999'da % 5,1 iken 2004 yılı için % 5,3 olmuştur.²⁰

Rüşvet ve yolsuzluğa karşı reform önerileri konusunda ise bu çalışmanın sonuçlarına göre, ilgili kurumlara göre farklı öneriler getirilse de genel olarak en büyük reform önerisi devletin denetiminin artırılmasıdır. Bunun dışındaki öneriler ise kaynaklar ve hizmet kapasitesinin artırılması, bürokratik formalitelerin azaltılması, halkın hesap sorabileceği düzenlemelere gidilmesi, personelin maaşının yükseltilmesi ve siyasetçilerin müdahalelerinin önlenmesidir.²¹

²⁰ TESEV, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Öneriler**, Şubat 2003, s. 132

²¹ TESEV, **Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, Mart 2004, s.7-8.

IV- TÜRKİYE’NİN YOLSUZLUK AÇISINDAN ULUSLARARASI ALANDAKİ KARŞILAŞTIRMALI KONUMU

Yolsuzluk sadece Türkiye’nin değil, tüm dünya ülkelerinin başını ağrıtan bir konudur. Karşılaştırmalı yolsuzluk göstergeleri açısından hemen hemen herkesin referans aldığı kaynaklar. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün çalışmalarıdır. Bu Örgütün konuyla ilgili çalışması 20 Ekim 2004 tarihinde açıklanan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nce hazırlanan “2004 Yolsuzluk Algılama Endeksi”dir. 0 ila 10 arasında bir ölçek üzerine kurulan Yolsuzluk Algılama İndeksinde 10 yolsuzluğun olmadığı bir ülkeyi gösterirken 0 yolsuzlukların yoğun olduğu ülkeleri ifade etmektedir. Buna göre Türkiye, “rüşvet ve yolsuzluk algılama endeksi temiz ülke” sıralamasında 146 ülke arasında 77. sırada yer almıştır. 2009 yılında yayınlanan rapora göre Türkiye 4,6 puanla 180 ülke arasından, Yeni Zelanda, Danimarka, Singapur, İsveç ve İsviçre gibi yolsuzluğun az görüldüğü ülkeler de dahil olmak üzere, 2008 de yayınlanan rapordaki 58.sıradan 61.sıraya düşmüştür.

Yolsuzluğun sadece Türkiye’de değil tüm dünya ülkelerinin kronikleşen sorunu olduğunu ortaya koyan bir başka çalışma da yine aynı örgüt tarafından açıklanan Global Yolsuzluk Barometresi’dir. 2004 Global Yolsuzluk Barometresi bu yıl ilk kez kutlanan BM Yolsuzlukla Mücadele Günü’nde (9 Aralık 2004) açıklanmıştır. 62 ülke halkına ülkelerindeki yolsuzluklar hakkındaki düşüncelerinin sorulduğu bu araştırmaya göre, yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olduğu kurumların başında, siyasi partiler gelmektedir. Araştırmaya katılan 62 ülkenin 36’sında siyasi partiler yolsuzluk ve rüşvet konusunda ilk sırada yer almıştır. Siyasi partileri sırasıyla parlamento, polis teşkilatı, adalet ve vergi sistemiyle özel sektör izlemektedir. Rüşvetin en az görüldüğü alanlar ise ordu ve dini kurumlardır.

Aşağıdaki tabloda bu kurumların sıralaması görülmektedir. Bu tabloda kurumlar ve sektörler 1 ile 5 arasında bir değerle değerlendirilmiştir. 1 hiç yolsuzluğun olmadığını göstermekte iken 5 yolsuzluğun en yüksek olduğunu ifade etmektedir. Bu tabloda karşılaştırma yapabilmek amacıyla Türkiye'nin verdiği cevaplar da toplam cevaplarla birlikte verilmiştir.

Tablo 2: Yolsuzluğa En Çok Karıştığı Düşünülen Kurum ve Sektörler

KURUM VE SEKTÖRLER	YOLSUZLUK DEĞERİ	Türkiye'nin Ankete Verdiği Değerler
<u>Siyasi partiler</u>	<u>4.0</u>	<u>4.0</u>
<u>Parlamento/Yasama</u>	<u>3.7</u>	<u>3.8</u>
<u>Adalet sistemi/Yargı</u>	<u>3.6</u>	<u>3.9</u>
<u>Polis</u>	<u>3.6</u>	<u>4.0</u>
<u>İş Dünyası/Özel Sektör</u>	<u>3.4</u>	<u>4.1</u>
<u>Vergi Idareleri</u>	<u>3.4</u>	<u>4.2</u>
<u>Gümrükler</u>	<u>3.3</u>	<u>4.1</u>
<u>Medya</u>	<u>3.3</u>	<u>3.8</u>
<u>Sağlık Hizmetleri</u>	<u>3.3</u>	<u>4.1</u>
<u>Eğitim sistemi</u>	<u>3.1</u>	<u>3.9</u>
<u>Kayıt ve İzin Hizmetleri</u>	<u>3.0</u>	<u>3.8</u>
<u>Kamu Hizmetleri</u>	<u>3.0</u>	<u>4.1</u>
<u>Ordu</u>	<u>2.9</u>	<u>3.1</u>
<u>Sivil Toplum Örgütleri</u>	<u>2.8</u>	<u>3.5</u>
<u>Dini Kuruluşlar</u>	<u>2.7</u>	<u>3.3</u>

Kaynak: Transparency International,
Global Corruption Barometer 2004, s. 18

Transparency International, Corruption Perception Index 2004,
s. 3-5.

Tabloya göre; siyasi partiler 4,0 değeri ile hemen hemen tüm ülkelerde yolsuzluktan en çok etkilenen kurum olma özelliği taşımaktadır. Siyasi partilerin değeri olan 4,0, Türkiye'nin ankete verdiği cevaplarda da paralellik göstermektedir. Ancak Türkiye'nin sıralamasında yolsuzluktan en çok etkilenen kurumların başında 4,2 ile vergi idareleri gelmektedir. Vergi idarelerini, iş dünyası/özel sektör, gümrükler, sağlık hizmetleri ve kamu hizmetleri izlemektedir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de ordu en çok güven duyulan kurumların başında gelmektedir.

"Katılım ülkelerinin aksine, Türkiye'de yolsuzlukla mücadelede gerçek bir merkeze sahip değildir. Litvanya'da Özel Soruşturma Dairesi vardır, Letonya Macaristan ve Bulgaristan kendi Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimine sahiptir. Türkiye'de, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Ofisi ve Devlet Denetleme Enstitüsü de dâhil olmak üzere yolsuzlukla mücadele eden bir dizi birim ve bakanlık bulunur. Ancak kurumlar arasında bir liderlik rolü ve kesin bir ilişki belirtilmemiştir. "²²

Dünya Bankası raporuna göre, Türkiye dahil birçok gelişmekte olan ülke hükümetlerinin yolsuzluk kontrolünde önemli kazanımlar yapıyoruz. Raporlar ve araştırmalar gösteriyor ki siyasi ve kurumsal reformlarla yolsuzlukla mücadeleyi Türkiye'de güçlendirme gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadelede listelenen önemli kamu kurumlarından olan DDK'dan vatandaşlar tarafından bilgiye erişim izni ve hukuki güçlendirme 2003 yılında yürürlüğe girdi. Anket, 33 ülkeden 1186 üst düzey yöneticilerin de katılımıyla yürütüldü, rüşvet karşı yükselen bir bilinç ve, BM de dahil olmak üzere, önemli anti-rüşvet anlaşmaları hazırlamak için uluslararası kuruluşların teşvik ettiğini gösterdi. Katılımcılar mevcut yaptırımlar ve kamu baskısı dünya ortalamasının gerisinde olsa da, yolsuzlukla mücadele ve Türkiye'de anti-rüşvet

²² (Yolsuzlukla Mücadele Türkiye'nin AB'ye Katılım Bryane Michael, Linacre College1 İlk olarak Türk Politikasında Quarterly görünen 3 (4). Kış 2004 .

yasaları güçlü yapılandırıldığını kaydetti. Bu yasal yaptırımların Türkiye'de düzgün uygulanmadığı anlamına gelmektedir. Ancak, önceki dönemlere, anti-rüşvet yasalar son beş yıla daha güçlü hale getirilmiştir. Ankete göre, tespit ve rüşvet yolsuzluğu önleme ve iç denetim ile başarı oranı dünya çapında yüzde 72, ancak Türkiye'de yüzde 52. dir. Diğer taraftan, Türkiye'deki yöneticilerin yüzde 52'sinin denetçilerin yeterince rüşvet, yolsuzluk, risk ve göstergeler hakkında bilgili olduğuna inanıyoruz.

"Yolsuzluk Algılama Endeksi (TÜFE) olan Uluslararası Şeffaflık Örgütüne göre, Türkiye (3,1 puan) 2003 yılında 77. sırada ,(3,2 puan) 2004 yılında, 65.sırada (3 hat 77 yer alır 2005 yılında 5 puan) ve 60.sırada (3,8 puan) 2006 yılında yer almaktadır. 2007 Türkiye'de (4,1 puan) (Transparency International) hattı 64.sırada yer almaktadır. 2007 Türkiye geriledi ancak puan yükseltti. Bu nedenle bu yolsuzluk algılama 2003 yılından bu yana en düşük oran düşürüldüğü söylenebilir. Ancak yolsuzluk algısı hala ciddi boyutlardadır ve gerekli yolsuzluğa karşı önlemler alınmamaktadır."²³

Türkiye'de yapılan yolsuzluklara birkaç örnek verecek olursak başlıca bu problemin yerel yönetimlerde görüldüğünü söyleyebiliriz. İhalelere fesat karıştırma, rüşvet alıp verme, İmar Kanunu'na aykırı ruhsat verme, evrakta sahtecilik, belediyeye ait arsaları düşük bedelle satışa çıkararak kamuyu zarara uğratma gibi yolsuzluk yapılan durumlardan dolayı yerel yöneticilerin ve çalışanların sonuçlanmış, cezalandırılmış ve ya yeni açılmış birçok davaları bulunmaktadır. Kamu ihalelerinde ihaleye fesat karıştırılması iddialarıyla açılmış davalar bulunmakta, yargılanma süreci dolmuş davalarda sonuçlandırılıp cezalar uygulanmaktadır.

²³ Türkiye'de Kamu yönetimi Reformları ve Yolsuzluk ,Dilek MEMİŞOĞLU , Ayşe DURGUN Süleyman Demirel Üniversitesi, TURKEY

Diğer bir yolsuzluk örneği olarak siyasi partilerin mali gelirlerinin şeffaf olmaması verilebilir. Avrupa Konseyi bünyesindeki Yolsuzlukla Mücadele Grubu'nun Türkiye hakkındaki raporunda siyasi partilerin mali gelirleriyle ilgili mevzuatın "şeffaf" olmadığı belirtilmiştir. Seçim kampanyalarıyla ilgili giderler kontrol altında değildir.

Örnek:

1989 yılında İstanbul Büyükşehir Belediye başkanı seçilen SHP'li Nurettin Sözen; arkadaşları Ergun Göknel'i İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresigeneel müdürlüğü, Tuncer Çelik'i İstanbul Gaz Dağıtım Sanayii ve Ticaret A.Ş. Genel Müdürlüğü görevine getirdi.

1990'lı yılların başlarında tarihinin en susuz dönemini yaşayan İstanbul'un içme suyu temin etmekle görevli kurumu İSKİ'nin Genel Müdürü Ergun Göknel'in, kurumun ihalelerini paravan olarak kurduğu şirketlere verdiği ve bu ihalelerde büyük yolsuzluklar yaptığı ortaya çıktı. Olayın ortaya çıkması ise Göknel'in eşi ile olan ilişkisinin bozulmasına dayanıyor. Eşi Nurdan Erbuğ'la ilişkisi bozulan Göknel, İSKİ'de sekreterliğini yapan Feray Işık ile aşk ilişkisi yaşamaya başlamıştı. Bu durumdan hoşnut olmayan Nurdan Erbuğ, eşi Ergun Göknel'in yaptığı yolsuzlukları ortaya çıkardı.

Sanıklar ilk olarak 25 Ekim 1993'te satın alınan klorun bedelinin yüksek gösterilerek yolsuzluk yapıldığı suçlamasıyla hakim karşısına çıktı. 6 Aralık 1993'te davanın tutuklu zanlılarında Ergun Göknel'in İsviçre'de bulunan Amerikan Discon Bank'ta 30 000 ABD Doları ve 670 000 Alman Markı bulunduğu saptandı. Göknel'in tüm hesaplarına el konulurken, İsviçre'deki paranın da iadesi de istendi.

V-SONUÇ VE ÖNERİLER

Yolsuzluk topluma hem ahlaki hem de ekonomik açıdan zarar vermektedir. Yasadışı işlemlerin ekonomik ve idari güce dönüşmesine neden olan yolsuzluk, mevcut yasal düzenlemelerdeki boşluklardan doğduğu kadar, denetim yetersizliği, şeffaflık ve hesap verilebilirlikten kaçınmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

“Bağımsız tarafsız bir yargı sistemi adil dürüst açık ve hesap verebilir idarenin gerçekleştirilmesinde merkezi bir yere sahiptir ve yolsuzlukla mücadelenin de temel bir unsurudur. Geleneksel kamu özel ayrımı sivil toplum örgütleri daha fazla hesap verebilir ve sorunlu idare yönündeki popüler talepleri etkili bir şekilde artmıştır bu artış yolsuzlukla mücadele çabalarına bir ivme kazandırmıştır. Sivil toplum katılımının kurumsallaşması başlıca unsurdur ve yolsuzlukla mücadele stratejilerine önemli bir boyut eklemektedir. Yerel yönetimler yolsuzlukla mücadele stratejilerinin merkezinde yer almaktadır.”²⁴ Yolsuzluk sadece yukarıdan mücadeleyle değil belediye düzeyinde ve yerel yönetimler düzeyinde aşağıdan yukarıya düzelebilecek bir şeydir.

Yolsuzlukla mücadelede ciddi arayışlar içinde olan ülkemizin yolsuzluk kaynaklarını tespit, kural koyma, soruşturma ve yaptırım uygulama yanında, kamuoyunun desteğini yanına almak üzere çeşitli araçların uygulanması zorunludur. Bunun yanı sıra Türkiye'nin uluslararası alanda faaliyet gösteren organizasyonlara daha aktif bir biçimde katılması, kabul edilen ulusal ve uluslararası hukuki düzenlemeleri hayata geçirmesi de demokratik gelişmişliğinin ve siyasi kararlılığının bir göstergesi olacaktır.²⁵

²⁴ *Vatican City, 21 Eylül 2006, Feast of Saint Matthew, Apostle and Evangelist Cardinal Renato Raffaele Martino.*

²⁵ Türkiye’de Kamu yönetimi ve Yolsuzluk, Dilek MEMİŞOĞLU , Ayşe DURGUN Süleyman Demirel Üniversitesi, TURKEY

KAYNAKÇA

Aközer, Mehmet. "Kamuoyu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk", Görüş, Aralık 2003,s. 22

Özbaran, Hakan. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslar arası Örgütler ve Birimler", Sayıştay Dergisi, Temmuz-Aralık 2003, Sayı: 50-51, s. 17-34

Özsemerci, Kemal. "Yolsuzluğun ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2003, Sayı: 49, s. 129-138.

TBMM, Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan (10/9) Esas numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, 19.6.2003, Sıra sayısı: 266

TESEV, Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler, İstanbul, 2001

TESEV, İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Öneriler, Şubat 2003

TESEV. Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, Mart 2004

Transparency International, Global Corruption Barometer 2004

Transparency International. Corruption Perception Index 2004

