

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI:
UYGULAMALI BİR ÇALIŞMA**

EMRE HALİSOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
Yrd. Doç. Dr. ERHAN ÖRSELLİ**

KONYA-2014

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI:
UYGULAMALI BİR ÇALIŞMA**

EMRE HALİSOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
Yrd. Doç. Dr. ERHAN ÖRSELLİ**

KONYA-2014



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Emre Halisoğlu
	Numarası	128104011008
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. Erhan Örselli
	Tezin Adı	Yolsuzlukları Önlemede Yönetişim Yaklaşımı: Uygulamalı Bir Çalışma

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan Yolsuzlukları Önlemede Yönetişim Yaklaşımı: Uygulamalı Bir Çalışma başlıklı bu çalışma 21/11/2014 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Doç. Dr.	Şaban Tanıyıcı	
2	Yrd. Doç. Dr.	Erhan Örselli	
3	Yrd. Doç. Dr.	Esra Banu Sipahi	



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Emre HALISOĞLU		
	Numarası	128104011008		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	<input checked="" type="checkbox"/>	
		Doktora	<input type="checkbox"/>	
Tezin Adı	Yolsuzlukları Önlemede Yönetişim Yaklaşımı: Uygulamalı Bir Çalışma			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığımı bildiririm.

e. Halisoğlu
Emre HALISOĞLU

T.C.
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Öğrencinin	Adı Soyadı	Emre HALİSOĞLU		
	Numarası	128104011008		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ		
Tezin Adı	Yolsuzlukları Önlemede Yönetişim Yaklaşımı: Uygulamalı Bir Çalışma			

ÖZET

Yolsuzluk, insanlık tarihi kadar eski bir kavramdır. Bilinen en eski yolsuzluk örneği Sümerlerde görülmüştür. Yolsuzluğun bu kadar eski olmasının ana nedeni, yolsuzluğun meydana gelmesi için gerekli olan insan kavramıdır. İnsanların bir araya gelerek topluluklar oluşturması ile yolsuzluk ortaya çıkmaya başlamıştır.

Yolsuzluğun oluşmasına neden olan birden fazla etken bulunmasından dolayı üzerinde uzlaşılan bir tanım henüz ortaya konamamıştır. Yapılan tanımların hepsi biraz eksik kalmıştır. İster gelişmiş olsun isterse de gelişmekte olsun bütün ülkelerde az ya da çok yolsuzluk olduğu görülmektedir. Yolsuzlukla mücadele ilk başlarda ulusal düzeyde yapılmış fakat küreselleşmeyle birlikte yolsuzlukla mücadele başta uluslararası örgütler olmak üzere küresel platforma taşınmıştır.

Yolsuzlukla mücadele de artık klasik yönetim anlayışı yetersiz kaldığından dolayı, daha etkin mücadele yöntemleri aranmaya başlanmıştır. “Yönetişim” kavramı, sahip olduğu ilkelerle yolsuzlukla mücadele de klasik yönetimden daha etkili gözükmektedir. Bu bağlamda çalışmada yönetişimin

yolsuzlukları önlemede etkili bir araç olup olmadığı incelenmiştir. Bu çalışmanın amacı, yönetişimin yolsuzlukları önlemede etkili bir araç olup olmadığının analizini yapmaktır. Çalışmada yönetişimin yolsuzlukları önlemede başarılı olup olmayacağı ve ayrıca yolsuzluğun vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Bu amaç doğrultusunda çalışmada yolsuzluk ve yönetim konusunda kuramsal bir çerçeve oluşturulmuş, vatandaş algısını tespit edebilmek için anket yöntemi kullanılmıştır. Kuramsal çerçeve ilk iki ana bölümde incelenmiş son bölümde anket çalışmasından elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

T.C.
Necmettin Erbakan University
Institute of Social Science

Author's	Name and Surname	Emre HALISOĞLU		
	Student Number	128104011008		
	Department	Political Science and Public Administration / Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Erhan ÖRSELLİ		
Title of the Thesis/Dissertation	Governance Approach In Prevention of Corruption: An Applied Study			

ABSTRACT

The concept of “corruption” is as old as the history of humankind. The very first instance of corruption was occurred at the times of Sumerian. The corruption was started to happen after the people began to livetogether and form communities.

There is no consensus on a certain definition of corruption as there are more than one factors involving in the process and any definition is complete to define the concept of corruption. both developing and developedcountries, - suffer from corruption. The struggle against corruption was started at national level. With the globalization process, it became a global issue and also the actors –like international organizations- have changed.

Because of the inefficiency in the classical administrative system is new methods are being investigated to prevent the corruption. On the other hand, the concept of “governance” with its principles and methods seems to be more effective in order to struggle corruption. In this context, it has been analized whether governance is an effective way of preventing corruption in this study.

The aim of this study is to analyze whether governance is an effective way of preventing corruption or not. We tried to determine that how can governance be successful in preventing corruption and expose the public perception about the corruption.

To achieve the aforementioned aim, an conceptual framework regarding the corruption and governance was defined and public surveys were conducted to understand the public perception. We tried to examine the abovementioned conceptual framework in the first two sections and evaluate the results of the survey in the last section.

İÇİNDEKİLER

Yüksek Lisans Tez Kabul Formu	i
Bilimsel Etik Sayfası	ii
Özet	iii
İçindekiler	vii
Şekiller Listesi	x
Kısaltmalar	xii
Giriş	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK KAVRAMININ ANLAM VE KAPSAMI

1.1. Yolsuzluk: Kavramsal Analiz	4
1.2. Yolsuzluğun Unsurları ve Özellikleri	8
1.3. Yolsuzluğun Ortaya Çıkışı ve Nedenleri	12
1.3.1. Yönetmel Nedenler	15
1.3.2. Bürokratik Nedenler	16
1.3.3. İdari Nedenler	17
1.3.3.1. Kamuda İşe Alma Sorunları	17
1.3.3.2. Saydamlık ve Hesap Verme Eksikliği	17
1.3.3.3. Kamusal Denetim Yetersizliği	19
1.3.4. Ekonomik Nedenler	20
1.3.4.1. Devlet Müdahaleciliği	20
1.3.4.2. Gelir ve Servet Dağılımındaki Eşitsizlik	21
1.3.4.3. Kayıt Dışı Ekonomi	21
1.3.4.4. Kamu Çalışanlarının Maaşlarındaki Düşüklük	22
1.3.5. Sosyal ve Kültürel Nedenler	22
1.3.6. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	22
1.4. Yolsuzluğun Sınıflandırılması	23
1.4.1. Siyasal Yolsuzluk	24
1.4.2. Yönetmel Yolsuzluk	26
1.5. Yolsuzluk Çeşitleri	29
1.5.1. Maddesel Bedel İçerikli Yolsuzluk	29
1.5.1.1. Rüşvet	29
1.5.1.2. İrtikap	31
1.5.1.3. Kara Paranın Aklanması	32
1.5.1.4. Zimmet	32
1.5.1.5. Dolandırıcılık	33
1.5.2. Dayanışma İçerikli Yolsuzluk	33
1.5.2.1. Rant Kollama	34
1.5.2.2. Kayırmacılık	34
1.6. Yolsuzluğun Sonuçları	34
1.6.1. Yolsuzluğun Olumlu Etki ve Sonuçları	35

1.6.2. Yolsuzluğun Olumsuz Etki ve Sonuçları	36
1.6.3. Ekonomik Etki ve Sonuçları	37
1.6.4. Hukuki Etki ve Sonuçları	38
1.6.5. Sosyal Etki ve Sonuçları	39

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

2.1. Yolsuzluğu Önleme Çabaları	40
2.2. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler	41
2.3. Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele	43
2.4. Yönetişim Kavramının Anlamı ve Kapsamı	45
2.4.1. Yönetişim Kavramının Tanımı	46
2.4.2. Yönetişim Kavramının Doğuşu	49
2.4.3. Yönetişim Kavramının Unsurları	52
2.4.4. Yönetişim Kavramının Özellikleri	53
2.4.5. Uluslararası Örgütler Bağlamında Yönetişim	57
2.4.5.1. Dünya Bankası	57
2.4.5.2. Birleşmiş Milletler	58
2.4.5.3. Avrupa Birliği	59
2.4.5.4. OECD	60
2.5. Dünya Yönetişim Göstergeleri ve Yolsuzluk Endeksi	61
2.6. Yolsuzluğu Önleme ve Yönetişim	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI:

UYGULAMALI BİR ÇALIŞMA

3.1. Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi	72
3.2. Araştırmanın Yöntemi	73
3.3. Araştırmanın Evreni, Örneklem Seçimi ve Sınırlılıkları	74
3.4. Araştırmanın Hipotezleri	75
3.5. Araştırma Verilerinin Analiz ve Bulguları	75
3.5.1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri	75
3.5.2. Katılımcıların Yolsuzluk Algısı	79
3.5.3. Vatandaşların Kurumlarda Görülen Yolsuzluk Algısı	84
3.5.4. Kurumlara Yönelik Memnuniyet ve Yolsuzluk Algısı	89
3.5.5. Yolsuzluk Davranışlarının İhbar Edilmesi	92
3.5.6. Yönetişim ve Yolsuzluk İlişkisi	93
3.5.7. Katılımcıların Yolsuzluk ve Kamu Görevlilerinin Davranışları Algısı	95
3.5.8. Katılımcıların Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim Yaklaşımını Araç Olarak Görüp-Görmedikleri	100

Sonuç	103
Kaynakça	107
Ek (Anket Soruları)	116
Özgeçmiş	121

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Yolsuzluğun Sınıflandırılması	28
Şekil 2.1. Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksi	64
Şekil 3.1. Anket Çalışmasının Uygulandığı İlçeler ve Anket Oranları	74
Şekil 3.2. Katılımcıların Yaş Ortalaması/Cinsiyet Özellikleri	75
Şekil 3.3. Katılımcıların Medeni Hali/Cinsiyet Özellikleri	76
Şekil 3.4. Katılımcıların Yaş Dağılımı	76
Şekil 3.5. Katılımcıların Eğitim Durumu.....	76
Şekil 3.6. Katılımcıların Gelir Dağılımı	77
Şekil 3.7. Katılımcıların Mesleki Dağılımı.....	77
Şekil 3.8. Yolsuzluk Konusundaki Farkındalık	79
Şekil 3.9. Ülkemizde Yolsuzluğun Yapılıp-Yapılmadığı	80
Şekil 3.10. Yolsuzluğun Görünürlüğü	80
Şekil 3.11. Yolsuzluk Suç Mudur? Yoksa Sistemden Mi Kaynaklanır?	81
Şekil 3.12. Bireyleri Yolsuzluğa İten Faktörler	81
Şekil 3.13. Yolsuzluğun Sonuçları	82
Şekil 3.14. Bürokratik İşlemler İçin Verilecek Rüşvet ile Ceza Almamak İçin Verilecek Rüşvet Arasındaki Fark	83
Şekil 3.15. Rant Sağlayanlar Tekrar Seçilebilirler Mi?	83
Şekil 3.16. Kamu Kurumlarına İşi Düşenler.....	84
Şekil 3.17. Kamu Kurumlarına İşiniz Düştüğünde Nasıl Halledersiniz?	85
Şekil 3.18. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Davranışına Şahit Olunma	85
Şekil 3.19. Kamu Kurumuna İşi Düşenlere Hediye, Rüşvet vb. Bir Ödeme Yapılmasının Teklif Edilip-Edilmediği	86
Şekil 3.20. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Davranışlarının Varlığı	87
Şekil 3.21. Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Algısı	88
Şekil 3.22. Kamu Görevlilerinin İlişkileri	88
Şekil 3.23. Kamu Kurumlarına Yönelik Memnuniyet.....	89
Şekil 3.24. Kurumlardaki Yolsuzluk Algısı.....	90
Şekil 3.25. Kurumların Sunduğu Hizmetlerden Memnuniyet-Yolsuzluk Davranışı Algısı İlişkisi.....	91
Şekil 3.26. Katılımcıların Verdikleri Tepkiler.....	92
Şekil 3.27. Yönetişim Kavramının Anlamını Biliyor Musunuz?	93

Şekil 3.28. Yönetime Katılımın Fazla Olmasının Yolsuzluğa Etkisi	94
Şekil 3.29. Yolsuzluğu Önlemede Kullanılabilecek Yöntemler.....	94
Şekil 3.30. Yönetişimin Hangi Özelliği Daha Etkilidir	95
Şekil 3.31. Katılımcıların Yolsuzluk ve Kamu Görevlileri Algısı	96
Şekil 3.32. Kamu Görevlisi ve Ayrımcılık	97
Şekil 3.33. Kamu Görevlisi ve Dürüstlük.....	97
Şekil 3.34. Kamu Görevlisi ve İş Standartları	98
Şekil 3.35. Kamu Görevlisi, Hesap Verebilirlik ve Denetime Hazır Olma.....	98
Şekil 3.36. Kamu Görevlisi ve Menfaat	99
Şekil 3.37. Kamu Görevlisi ve Ayrıcalık.....	99
Şekil 3.38. Kamu Görevlisi ve Denetim Mekanizması	100
Şekil 3.39. Katılımcıların Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim Aracı Algısı.....	101
Şekil 3.40. Yolsuzluk ve Ülkemizin Gelişimi	101
Şekil 3.41. Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim.....	102
Şekil 3.42. Yolsuzluğu Önlemede Yönetimde Şeffaflık.....	102

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
EIU	İktisatçılar Haber Alma Birimi
EU	Avrupa Birliği'nin
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasılası
ICC	Uluslararası Ticaret Odası
IMD	Yönetim Geliştirme Enstitüsü
IMF	Uluslar arası Para Fonu
NGO	Hükümet Dışı Kuruluşlar
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü
OLAF	Avrupa Sahtecilerle Mücadele Ofisi
PERC	Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlık
PRS	Politik Risk Hizmetleri Grubu
TI	Uluslararası Şeffaflık Örgütü
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün
UN	Birleşmiş Milletler
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WB	Dünya Bankası
WCO	Dünya Gümrükler Örgütü
WTO	Dünya Ticaret Örgütü

GİRİŞ

Çıkarları peşinde koşan insanlar kimi zaman başkalarını kimi zaman kamuyu zarara uğratmayı göze alabilmekte ya da faaliyetleri istemeden de olsa bu sonucu doğurabilmektedir. Çıkarların elde edilmesi uğrunda kamunun zarara uğratılması ise “yolsuzluk” anlamına gelmektedir. İnsanların çıkar elde etmek amacıyla farklı yollara başvurmalarının ve yolsuzluk yapmalarının tarihi insanlık tarihi ile aynı yaşta olduğu söylenmektedir. Bir başka deyişle, insan var oldukça yolsuzluk da var olmaya devam edecektir.

Yolsuzluk kavramı literatürde üzerinde çok tartışılan ve incelenen konular arasında yer almakla birlikte üzerinde henüz uzlaşılan net bir tanım bulunmamaktadır. Ancak yolsuzluk kavramı üzerine yapılan tüm tanımlama biçimlerinde ortak unsurların olduğu belirtilebilir.

Yolsuzluk tüm toplumlarda sıklıkla görülebilen bir olgu olduğundan son yıllarda üzerinde önemle durulan çeşitli mücadele yöntemleri geliştirilen bir olgudur. Fakat yolsuzlukla mücadelede istenilen mücadele şekli tam anlamıyla hiçbir zaman başarılı olamamıştır.

Yolsuzluk, bütün ülkelerin sorunu olduğu için uluslararası alanda da yolsuzlukla mücadele edebilmek için çeşitli araştırmalar yapılmış ve çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Küreselleşmenin etkisiyle birlikte, ülkeler arasında fikir alış-verişi ve tecrübe aktarımı sağlanmış ve “ortak bir akıl” bulunmaya çalışılmıştır. Buna rağmen yolsuzluk tamamen ortadan kaldırılamamıştır.

Yönetişim yaklaşımı 1990’lı yıllardan itibaren literatürde üzerinde tartışılan bir konu olmuş ve yolsuzluğun önlenmesinde bir araç olup olmayacağı tartışılmıştır. Yönetişim, klasik yönetimden farklı olarak katılımın daha fazla olduğu, şeffaflığın sağlandığı, hesap verebilirliğin olduğu, bireylerin sorularına cevaplar bulabildiği, denetimlerin düzenli ve kuralına uygun olarak yapıldığı bir yönetim anlayışıdır.

Yolsuzlukların meydana gelmesinde ki temel etken şeffaf bir ortamın olmaması, yönetimdeki bireylere yaptıkları eylemlerden dolayı hesap sorulamaması ve bu bağlamda, bir keyfiliğin olması ve denetimin gerektiği gibi yapılmamasıdır.

Yönetişim de ise yolsuzluğun önlenmesi için gerekli olan bütün ilkeler bulunmaktadır. Çalışmanın ana amacı yönetim yaklaşımının yolsuzluğu önlemede bir araç olup olmadığı sorusuna cevap aramaktır. Bu ana amaca paralel çalışmada yolsuzluk algısını etkileyen nedenler; kurumların sundukları hizmetlerden memnuniyet derecesi, kamu kurumlarında yolsuzluğun olup olmadığı konusundaki vatandaş algısı, kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunarken dürüst/etik davranıp davranmadıkları konusundaki algı diğer cevap aranan sorulardır.

Yönetişimin yolsuzluğu önlemede bir yöntem olup olmadığı sorusuna cevap aranan çalışma üç ana bölüme ayrılmıştır. Birinci ana bölümde, yolsuzluk kavramının çeşitli tanımlarına yer verilmiş, yolsuzluğun unsurları üzerinde durulmuş ve söz konusu kavrama ilişkin literatürde yer alan farklı bakış açıları irdelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca, yolsuzluğun “maddesel bedel içerikli” ve “dayanışma içerikli” diye sınıflandırılması yapılmış, son olarak da yolsuzluğun sonuçlarına değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yolsuzluğu önleme çabalarından bahsedilmiş, yolsuzlukla uluslararası alandaki mücadele ve mücadele eden kurumlardan bahsedilmiştir. Bölümün devamında yönetim kavramının doğuşuna değinilmiş, yönetim kavramının sahip olduğu özellikler ve unsurlar açıklanmış, yönetimin uluslararası kuruluşlar nezdindeki görünüşünden bahsedilmiş ve yönetimin yolsuzluğu önleme de yeterli olup olmayacağından bahsedilmiştir.

Üçüncü bölümde çalışmanın ana konusuyla ilgili anket uygulamasına yer verilmiştir. Anket çalışmasında elde edilen bulgular analiz edilmiş ve bazı tespitlerde bulunulmuştur.

Çalışma'nın ana sorusuna cevap bulabilmek için anket yöntemi tercih edilmiştir. Çünkü yolsuzluk üzerine yapılan birçok uluslararası ve ulusal çalışmada anket yöntemi tercih edilmektedir. Anket çalışmasından sağlıklı sonuçlar elde edebilmek için bu konuda yerli ve yabancı literatür taranmış kurumsal çerçeve çizilmiştir. Kurumsal çerçeve çizildikten sonra anket çalışmalarında kullanılacak sorular formüle edilmiş ve pilot çalışma gerçekleştirildikten sonra anket formuna son hali verilmiştir. Anket uygulamasının evreni İstanbul ilidir. Dolayısıyla çalışmanın sonuçları İstanbul ili için genellenebilir niteliktedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK KAVRAMININ ANLAM VE KAPSAMI

Siyasetin ve toplumun olduğu her yerde, farklı boyutlarda da olsa yolsuzluk olgusuna rastlamak mümkündür. Bir başka ifadeyle, yolsuzluğun zamanı ve coğrafyası yoktur. Yolsuzluk en az devlet kavramı kadar eski bir olgu olup, siyasal yapıları ne olursa olsun, günümüzde yolsuzluklar dünyanın birçok ülkesinde görülebilmektedir¹. Bu bağlamda, yolsuzluk olgusu evrensel bir problem ve sadece gelişmekte olan ülkelerde değil, gelişmiş ülkelerde de sıklıkla görülebilen bir olgudur.

Yolsuzluk olgusu tarihsel olarak ele alındığında insanlığın yerleşik düzene geçmesi ve birlikte yaşamak için çeşitli örgütlenmeler kurmasına kadar uzandığı görülmektedir. Örneğin, tarihte en eski uygarlıklardan birisini kuran Sümerlerin rüşvet suçunu bildikleri ve cezalandırdıkları bilinmektedir².

Soğuk savaş döneminde ülke ekonomilerinde yolsuzluğun etkilerinin daha fazla hissedilmesi beraberinde yolsuzluk olgusuna ilginin artmasını doğurmuştur. Yolsuzlukla ilgili olarak ilk teorik çalışmalara 1960'lı yıllarda başlandığı³, özellikle 1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi, siyaset bilimi, iktisat, maliye, hukuk ve sosyoloji gibi sosyal bilimlerin pek çok alanının yolsuzluğa ilgi duymaya başladığı adeta konunun ilgi odağı haline geldiği görülmektedir⁴.

1990'lı yıllara gelindiğinde yolsuzluk olgusu özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD), Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler (UN) ve Avrupa Birliği'nin (EU) gündemine girmeye başlamıştır. Ayrıca birçok uluslararası belgede yolsuzluk olgusuna yer

¹ Erhan Örselli, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı", Ed. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Ekşi Uğuz, **Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama**, Konya, 2010, s. 497

² Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, İnkilap Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 6

³ Selim Başar, "Yolsuzlukların Doğrudan Yabancı Yatırımlar Üzerindeki Etkileri", **İktisat, İşletme ve Finans**, Yıl 19, Sayı 222, 2004, s. 69

⁴ Vito Tanzi ve Hamid R. Davoodi, "Corruption, Growth and Public Finances", **IMF Çalışma Notları**, No: 97, Washington, 2000, s. 2

verilmeye başlanmış ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI) gibi hükümet dışı örgütlerin de bu konu üzerinde önemle durduğu görülmüştür.

2000’li yıllarla birlikte yolsuzluk konusunda daha kapsamlı ve etkin çalışmaların yapıldığı ve buna paralel olarak bununla birlikte dünya kamuoyunun da yolsuzluk olgusuna artan oranda ilgi duyması söz konusu olmuştur⁵.

1.1. Yolsuzluk: Kavramsal Analiz

Yolsuzluk olgusu üzerine yapılan çalışmalar incelendiğinde, “yolsuzluk” kavramının herkes tarafından kabul edilen ve literatürde üzerinde uzlaşmış ortak bir tanımının olmadığı görülmektedir⁶. Ancak farklı tanımlardan yola çıkılarak ortak paydaya ulaşmak kısmen mümkün olmaktadır.

Kimi akademisyenler yolsuzluğu birey davranışları ya da devlet yapılanmasının bütününe dayandırarak; yolsuzluğu bireyin veya toplumun davranışlarının kalitesi ya da herkes tarafından belirli bir standartta kabul edilen doğrulardan sapan bir devlet idaresi ile ilişkilendirmişlerdir. Kimi akademisyenler ise yolsuzluğu, yasal çerçeveler içinde yapma veya yasalara aykırı hareket ederek yolsuzluğu meydana getirme açısından incelemişlerdir, bazı akademisyenler de yolsuzluğu kamuya vereceği yarar-zarar üzerinden tanımlamaya çalışmışlardır⁷.

Yolsuzluk konusunda yapılan çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde, aslında hepsinin bir anlamda doğru ama bir o kadar da eksik olduğu söylenebilir. Yapılan tanımlama biçimleri aslında yolsuzluk kavramını tam olarak karşılamamaktadır. Belki hepsi bir arada düşünüldüğünde tam bir tanımlama ortaya çıkabilir, ancak bu da mümkün olmadığından, bugün halen yolsuzluğun tam olarak ortak kabul görmüş üzerinde uzlaşmış bir tanımından bahsetmek mümkün değildir⁸.

Yolsuzluk olgusunun farklı tanımlarının olmasının nedenleri arasında; yolsuzluğa neden olan faktörlerin çok çeşitli olması; yolsuzluğun sonuçları;

⁵ Tanzi ve Davoodi, **a.g.e.**, s. 11

⁶ Murat Çak ve Murat Şeker, “Cinsiyet ve Yolsuzluk İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 58, Sayı 1, 2008 s. 80

⁷ Mehmet Karakaş ve Murat Çak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı 153, 2007, s. 76

⁸ Robin Williams, “New Concept for Old”, **Third World Quarterly**, Cilt 20, Sayı 3, 1999, s. 509

yolsuzluğun gerçekleştiği ortam ve örgütlerin farklılık arz etmesi sayılabilir. Yolsuzluk genel olarak “*kamu kaynaklarının özel bir çıkar amacıyla kötüye kullanılması*”⁹ ya da “*bir kamu yetkisinin kural dışı ve amaç dışı kullanımı*”¹⁰ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlar yolsuzluğu, daha çok kamu açısından ele almaktadır. Başka bir tanımda yolsuzluk; “*kamu ve özel sektörde faaliyet gösteren örgütlerin karar verecek mekanizmalarındaki bozulma ve yozlaşma*” olarak ifade edilmiştir¹¹.

İngilizcede yolsuzluk kavramının karşılığı olarak kullanılan “*corruption*” kavramı, “*bozulma, çürüme ve doğru yoldan sapma anlamına gelmekte ve kamu yönetiminin diğer olumsuz niteliklerini de –bürokrasinin siyasallaşması, yaz-çizcilik vb.*” kapsayan bir biçimde kullanılmaktadır¹².

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) Kamu Yönetimi Sözlüğünde yolsuzluk kavramı, “*yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar; hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması*”¹³ şeklinde tanımlanmaktadır.

Türk Dil Kurumu’nun Türkçe Sözlüğünde yolsuzluk kavramı; “*yolsuz olma durumu, bir görevi, bir yetkiyi kötü kullanma, suistimal, nizamsızlık*” olarak tanımlanmıştır¹⁴.

Literatürde yolsuzluk kavramı için yapılan tanımlama biçimleri, kamu gücü ve/veya kaynaklarının kişisel çıkar sağlama amacıyla kötüye kullanılması konusunda yoğunlaşan “*davranışsal sınıflandırma*” tanımları ve bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan başka bir ifadeyle yapısal etkiler üzerinde yoğunlaşan “*neo-klasik tanımlar*” olmak üzere iki farklı yaklaşımda incelenmektedir¹⁵.

⁹ Dünya Bankası, “BEEPS”, <http://web.worldbank.org>, (Erişim Tarihi: 11.08.2013)

¹⁰ Cahit Emre, **Yönetim Bilim Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 222

¹¹ UNICIRI, “United Nations Action Against Corruption and Bribery”, <http://www.uncjin.org/Documents/corrupt.htm>, (Erişim Tarihi: 12.09.2013)

¹² Refik Çulpan, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 1980, s. 31

¹³ Ömer Bozkurt, Seriyeye Sezen ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1988, s. 264

¹⁴ TDK, www.tdk.gov.tr, (Erişim Tarihi: 14.11.2013)

¹⁵ Sera Öner, “Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, Ankara, 2005 s. 42

Davranışsal tanımlar, yolsuzluğun kamu makamlarının, gücünün veya kaynaklarının kişisel çıkarlar için kötüye kullanımı konusuna yoğunlaşmaktadır. Davranışsal yaklaşım, kurumsal ve politik yenilikler oluşturmak ve çeşitli yolsuzluk eylemlerinin sonuçlarını incelemek amacıyla, yolsuzluk örgüsünü belirlemeye çalışır. Davranışsal yaklaşım, yolsuzluğun meydana gelme nedeni olarak insanı görmektedir¹⁶. Bu tanımlardan biri 1969 yılında Nye tarafından yapılmıştır. Nye, yolsuzluğu “*bir kamu görevinin kişisel çıkarlar için, maddi kazanç ya da statü edinme amaçlarıyla hukuki ve resmi yapısından saptırılması davranışı*” olarak tanımlamaktadır¹⁷. Bu tanım, kamu görevine atfedilen formel standart yapının zamanla değişiklik gösterebileceği iddiasıyla eleştirilere maruz kalmış, hatta “*kendisini Nazi toplama kampından kurtarmak için oradaki görevlilere rüşvet vermenin yolsuzluk olarak algılanamayacağı*” örneği verilerek, yolsuzluk davranışının toplumun değer yargılarıyla derinden ilgili olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır¹⁸.

Neo-klasik yaklaşım yolsuzluk olgusunu, bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan *-halkın rızasının alındığı, nüfuz ve otoritenin uygulandığı daha geniş süreçlerde bulunan-* daha derin bir sorunla ilişkilendirmektedir. Modern siyasi rolleri ve kurumları, tüm toplumun ahlaki sağlığıyla ilişkilendirdiği için bu yaklaşım neo-klasik yaklaşım olarak isimlendirilmektedir. Bu yüzden, neo-klasik yaklaşım, yapısal etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır¹⁹.

Bu sınıflandırmanın haricinde literatürde yolsuzluk tanımları “pozitif” ve “normatif” tanımlar olarak da farklı bir şekilde sınıflandırılmaktadır²⁰: Normatif tanımlamada etik değerlerden sapma ve kamu çıkarına zarar veren faaliyetler yer alırken, pozitif tanımlamada ise yasal normlardan sapma esastır. Ancak bütün

¹⁶ Öner, **a.g.e.**, s. 42

¹⁷ Joseph S. Nye, “Corruption and Development: A Cost-Benefit Analysis”, **Development Digest**, 1968, s. 115

¹⁸ Susan Rose Ackerman, **Corruption: A Study in Political Economy**, New York Academic Press, 1978, s. 9’den aktaran: Mehmet Karakaş ve Murat Çak, **a.g.e.**, s. 76

¹⁹ Öner, **a.g.e.**, s. 42

²⁰ Mushtaq Khan, “The Efficiency Implicants Of Corruption”, **Journal Of International Development**, Cilt 8, Sayı 5, 1996, s. 684

yolsuzluk tanımları; yolsuzluğun kişisel çıkarların ön plana geçerek yetkinin kötüye kullanılması olduğu noktasında birleşmektedir²¹.

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin kendilerine kişisel çıkar sağlamak amacıyla, kamusal güçlerini kötüye kullanmaları olarak tanımlandığında; kamu görevlileri kamu tarafından kendilerine verilmiş varsayılan yetkilerini kendi kişisel çıkarlarına hizmet etmek gayesiyle yasal yolların, tanımlanmış görev alanlarının dışına çıkarak kullanılmaları durumunda yolsuzluk olgusuyla karşı karşıya kalınmaktadır²².

Yolsuzluk genel anlamda kısaca devlet; “memurunun görevini kişisel çıkar elde etmek için kötüye kullanılmasını” ifade etmektedir. Maddi ya da maddi olmayan amaçlara yönelik olarak kamusal yetkinin kişisel çıkar amacıyla yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler yolsuzluk olgusunun içine girmektedir²³.

Yolsuzluk kavramı en geniş anlamıyla; “*bir kamu yetkisinin kural dışı ve amaç dışı kullanılmasıdır.*” Bir kamu yetkisinin kişisel çıkar sağlamak amacıyla kullanılması biçiminde kendini gösteren bu tür yolsuzlukla elde edilenin mutlaka para olması ya da maddi değer taşınması gerekmemektedir. Sağlanan çıkarın maddi ya da parasal bir boyut kazanması durumunda çoğu zaman ceza yasalarında tanımlanmış olan rüşvet ve benzeri suçlar işlenmiş olur. Ancak yolsuzluğun tek biçimi bu değildir; siyasal ya da toplumsal itibar kazanmak ve psikolojik doyum sağlamak için kamu yetkisinin kural dışı ve amaç dışı kullanımını da yolsuzluk kavramı içinde değerlendirilmelidir²⁴.

Dünya Bankası yolsuzluğu “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak tanımlamıştır. Çoğunlukla yolsuzluk davranışları, kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmaya çalışılmaktadır²⁵.

²¹ Khan, **a.g.e.**, s. 684

²² Cemal Fedayi, “Türkiye’de Yolsuzluk Olgusu”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı 20, 2000, s. 27 ss. 26-48

²³ Ümit Berkman, **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk**, TODAİE Yayınları, 1983, s. 9

²⁴ M. İlker Haktankaçmaz, “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004, s. 33

²⁵ Haktankaçmaz, **a.g.e.**, s. 3

McMullan yolsuzluğu, “*bir kamu görevlisi herhangi bir faaliyeti yapma veya yapmamayla görevlendirildiğinde, görevlinin bunları yapmaması/yapması veya geçerli nedenlere dayandırmadan ihlal ettiği görevini keyfiyetle yasal kılmaya çalışması, bu fiilleri karşılığında para veya parasal değerleri kabul etmesi*” şeklinde tanımlamıştır²⁶.

Literatürde yolsuzluk üzerine yapılan tanımlar incelendiğinde, kamu kaynakları ile ilgili tasarrufta bulunma yetkisini elinde bulunduranların, bu yetkiyi, saydam ve hesap verebilir olmayan bir kamu mali yönetim sistemi içerisinde kullanmaları, yolsuzluğun kökleşmiş bir yapı haline dönüşmesine sağlam bir zemin hazırlamaktadır²⁷.

1.2. Yolsuzluğun Unsurları ve Özellikleri

Yolsuzluk kavramının tanımı konusunda üzerinde uzlaşılan bir tanım olmasa da; yapılan tanımlar incelendiğinde, yolsuzluk kavramının birçok ortak unsurunun olduğu görülmektedir. Bu ortak unsurlar: “Mal ve hizmet sunan birimler ile bunları talep edenler arasındaki ilişki”, “kamu kurumlarının ve yetkilerinin yanlış kullanımı”, “yasaların ihlali”, “kamusal yararlar uyumsuzluk” ve “kamu çıkarlarının zedelenmesidir”²⁸. Tekeli, yolsuzluğun oluşması için gerekli olan unsurları şöyle açıklamaktadır: “Aktarılabilecek bir çıkarın bulunması, bu çıkarın dağıtılmasında kamu otoritelerinin takdir yetkisinin genişliği, takdir yetkilerinin kullanılmasında gizliliğin yüksekliği ve hesap sorma/verme yollarındaki kurumsallaşmanın düşüklüğü”²⁹.

Yolsuzluk olgusu iki taraf arasında bir “değiş-tokuş” içerir³⁰. Çünkü bir yolsuzluk eyleminde öncelikle bu eylemi gerçekleştirecek ve elinde yetki ya da güç sahibi kişi ya da kişilerin bulunması gereklidir. Bu yetkiye sahip kişi ya da kişilerin karar alma mekanizması içinde yer almaları ve bu karar mekanizmasının bir kurallar

²⁶ Filiz Giray, “Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapıları Üzerine Etkileri”, **İ.Ü. Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, No 32, Mart, İstanbul, 2005 s. 113

²⁷ Bayram Barun, **Yolsuzlukla Mücadelede Dış Denetimin Rolü**, TEPAV, Ankara, 2007, s. 2

²⁸ Örselli, **a.g.e.**, s. 497

²⁹ İlhan Tekeli, “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, **TEPAV 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk**, Ankara, 2007, s. 2

³⁰ Berkman, **a.g.e.**, s. 13

bütünü içinde işliyor olması gerektiğidir. Sonucu doğrudan etkileyebilecek bir karar alma mekanizmasının içinde olmak yolsuzluk açısından önemli bir unsurdur. Karar alma mekanizması içerisinde bulunulmaması, yolsuzluğun parçası olunmasını da o derece zorlaştırmaktadır. Dolayısı ile önemli bir unsur, görevlinin ya da çalışanın, bulunduğu kamu ya da özel sektördeki karar alma mekanizması içinde tek başına ya da grup içinde yer alması gerektiğidir³¹.

Yetkinin kanun dışı kullanımı; kurumu oluşturan ya da varlık sebebi olan kuralların, yetki sahibi ve karar alma gücü olan kişi ya da kişiler tarafından ortaklaşa olarak ihlal edilmesi durumudur. Yani yolsuzluğa taraf olacak kişi ya da kişiler çıkarlarına hizmet edecek bir yetkiye sahiptir. Yetkinin kötüye kullanımı ve yetki dışında hareket etmek, bir bakıma tekelci güç ve takdir yetkisinin birleşimini gerektirir³².

Yolsuzluk özünde bir kuraldan sapmayı içermektedir³³. Bu kural ya da yasalar ihlal edilerek belirli kişi ya da gruba çıkar veya menfaat sağlanırken birtakım ortak değerlere de zarar verilmesi söz konusudur. Yolsuzluk eyleminin gerçekleştirecek kişi veya kişilerin yetkisini başka birinin veya bir grubun yararına kural dışı olarak kullanması için elde ettiği veya beklediği “çıkart”ın maddi olma zorunluluğu bulunmamaktadır³⁴. Düzeni sağlayan tüm kurallar bir şekilde ihlal edilmiş olduğundan artık orada ortak amaçlardan, toplu çalışıp toplu kazanıp toplu paylaşmaktan, ahlaki değerlerden söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu durumda sahip olunması gereken tüm ahlaki değerlerin zarar görmesi söz konusudur. Burada yetki sahibi olmayan ve karar alma mekanizması içinde yer almayan kişilere karşı bir haksızlıktan da bahsetmek mümkündür. Elde edilen ortak menfaatten normal şartlarda herkes eşit miktarda paylaşacakken, yolsuzluk eylemi sırasında belli kişi ya da kişiler tüm menfaate sahip olacaklardır. Bu da kurumun diğer çalışanlarının emeklerinin karşılığının verilmeden birtakım usulsüz yollarla başkalarına çıkar sağlama sonucunu doğuracaktır ki, bu durum temel işleyişe kökten zarar verecek bir unsurdur. Ortada ortak değer kalmadığında, herkes bireysel menfaat için çalışacak ve

³¹ İmran Kürşat Ağca, “Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri”, **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 18

³² Berkman, **a.g.e.**, s. 10

³³ **a.g.e.**, s. 15

³⁴ Baird Vanessa, “Can the rot be stopped?”, **New Internatinalist**, Sayı 396, 2006, s. 2

ortak menfaatler gündemden düşecektir. Dolayısı ile “ortak değerlerin zarar görmesi” yolsuzluğun bir diğer unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır³⁵.

Yolsuzluk olasılığını güçlendiren diğer unsur ise beklenen çıkarın yüksek, buna karşılık yakalanma riski ve öngörülen cezanın düşük olması durumudur³⁶. Kanunda öngörülen cezaların caydırıcılığının düşük olması veya sahip olunan bazı hakların dokunulmazlık getirdiği ayrıcalıklar yolsuzluğun yapılmasına neden olmaktadır. Yolsuzluk sonucu elde edilecek menfaatin marjinal faydasının, alınacak cezaya oranla yüksek olması, yolsuzluk yapma/yapılmasını arttıran en önemli nedenlerdendir. artmasına neden olmaktadır.

Kaynakların kullanılmasında teklici 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. Klitgaard yolsuzluğun dinamiğini şu şekilde formüleştirmiştir: “C=M+D-A”. C “yolsuzlukları”, M “tekel gücünü”, D “takdir gücünü”, A ise “hesap verirliliği” göstermektedir. Klitgaard’a göre, herhangi bir örgüt ya da birey, bir malın veya hizmetin yarattığı rant üzerinde tekel gücü ve bu mal veya hizmetin kimlere dağıtılacağı konusunda takdir gücüne sahipse ve yaptıklarının da hesabını vermiyorsa, yolsuzluklar için uygun ortam çıkmaktadır³⁷.

Yolsuzluk olgusunun özellikleri şu şekilde sıralanabilir³⁸:

- Yolsuzluk ikili ilişkilerden doğar. Yolsuzluk genelde birden fazla kişinin beraber karıştıkları bir olaydır. İstisna olarak zimmet suçunda yolsuzluk tek taraflıdır ve kamu görevlisinin bizzat kendince yapılır.
- Yolsuzluk olayı gizli bir olaydır. Gizliliği esas kılan, olaya toplumun ve yasaların bakışıdır. Bazı hallerde yolsuzluk olarak nitelenen ve kanunda doğrudan suç sayılmayan olaylar aleni bir şekilde gerçekleşir. Bu duruma örnek olarak; lobicilik faaliyetleri verilebilir.

³⁵ Yakup Yılmaz ve İbrahim İçer, “Yolsuzluğun Nedenleri ve Göstergeleri”, **Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları**, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 612

³⁶ Robert Klitgaard, “International Cooperations Against”, **Finance & Development**, 1998, s. 3

³⁷ **a.g.e.**, s. 5

³⁸ Kemal Özsemerci, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri**, T.C. Sayıştay Bakanlığı Yayını, Ankara, 2002, s. 9

- Yolsuzluk olayının sonunda mutlaka çıkar meydana gelir. Kişisel veya karşılıklı çıkarlar söz konusudur. Sağlanan çıkar maddi olabileceği gibi direkt maddi bir karşılığı olmayıp manevi içerikli de olabilir.

- Yolsuzluğun temelinde yalan ve aldatmaca vardır. Ahlâk dışı olan yolsuzlukta toplum aldatılmış, güven ve görev kötüye kullanılmıştır. □

- Yolsuzluk kişisel düşünmekten doğar ve kişisel düşünmeyi beraberinde getirir. Yolsuzluğa karışanlar her zaman kendi çıkarlarını düşünür, kendi menfaatlerini toplum yararından önde tutarlar. Kişi çıkarlarına ve amaçlarına ulaşmak için toplumu aldatır.

- Yazılı hukukta suç olarak düzenlenmeyen yolsuzluk olayları yolsuzluğun suç olma unsurunu geri plana itmez. Çünkü yolsuzluk başlı başına topluma karşı işlenen bir suçtur.

- Yolsuzluk olaylarını doğuracak yöntemlere başvuran kişiler, girişimlerini gizlemek için yasal bazı mazeretlerin gerisine sığınır ve yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar.

- Yolsuzluk olgusunda kamu görevlisinin maddesel kazanç veya özel amaçlar için kurallara aykırı davranışı ortaya çıkmaktadır.

- Yolsuzluk olgusunda bir taraf yasal düzenlemelerle öngörülmemen bir etkileme yoluyla kamu görevlisinin yetkisini saptırmaktadır. Bu etki ile kamusal güç takas edilmektedir. Etkileme aracı genellikle para ve mal cinsinden maddi niteliktedir.

- Herhangi bir yolsuzluk olayı, toplumun aldatılmasını ve bu amaçla çeşitli hilelere başvurulmasını gerektirir.

- Yolsuzluk olgusunda kamu görevlisinin maddesel kazanç veya özel amaçlar için kurallara aykırı davranışı ortaya çıkmaktadır.

- Yolsuzluk olgusunda bir taraf yasal düzenlemelerle öngörülmemen bir etkileme yoluyla kamu görevlisinin yetkisini saptırmaktadır. Bu etki ile kamusal güç takas edilmektedir. Etkileme aracı genellikle para ve mal cinsinden maddi niteliktedir.

- Yolsuzluk olaylarına karışanlar belirli arzuları olup bunları gerçekleştirme imkânına sahip olan kişilerdir. Ellerinde yeterli yetkileri yoksa en azından söz konusu arzuların gerçekleşmesini sağlayacak etkiye sahiptirler.
- Yolsuzluk olgusu, sivil toplumdaki görev ve sorumluluk anlayışlarını alt üst eder. Yolsuzluk, şahsi çıkarların toplumsal çıkarlara üstün tutulması anlayışına dayanır.

1.3. Yolsuzluğun Ortaya Çıkışı ve Nedenleri

Ülkelerin tarihsel ve kültürel değerleriyle evrensel kriterler arasındaki farklılıklara rağmen yolsuzluk olgusunu açıklayan ve evrensel bir niteliğe sahip temel etken “kişisel çıkar”, yani yolsuzluğun insani boyutudur. Kişisel çıkar, aynı zamanda kişinin kendi ailesi veya arkadaş gruplarının refah ve saadetini de içerebilir.

İnsanları yolsuzluk yapmaya sevk eden nedenlerin başında “bireylerin ekonomik ve ahlaki durumları” gelmektedir. Ekonomik nedenler içerisinde genellikle kamu görevlilerinin düşük ücret almaları sayılabilir. Bürokratik yapıdaki siyasallaşma, siyasal kayırmacılık, üst düzey yöneticilerin yeni bir iktidarın yönetime gelmesi ile değiştirilmesi, kamu yönetimindeki örgütlenme yetersizlikleri devletin siyasal yapısında yolsuzluklar için çoğu zaman uygun bir zemin oluşturabilir. Toplumsal yapıdaki aile, akraba ve hemşehri ilişkilerinin bürokratik süreçlere taşınması, devlet yapısının genelde otoriter ve merkeziyetçi olması, ülke yönetiminde bulunan insanların yetenek ve yeterliliklerinin tartışılabilir olması, hızlı nüfus artışı ile kentleşmenin getirdiği işsizlik ve yaşam şartlarının güçleşmesi yolsuzluklara uygunlar ortam hazırlamaktadır³⁹.

Ancak şunu unutmamak gerekir ki; yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin, birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına bu olguyu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde en önemli faktör, insan ve insanın ahlaki ölçüleridir⁴⁰.

³⁹ TEPAV, **Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD yayınları, İstanbul, 2002, s. 36

⁴⁰ Özsemerci, **a.g.e.**, s. 66

Yolsuzluk olgusunun, aslında genel olarak iki nedeninin olduğu ileri sürülmektedir. Bunlardan ilki, insanın doğasına özgü nedenlerdir. İkincisi ise, bugün içinde bulunulan sistemin doğasına ilişkin nedenlerdir⁴¹. Bazen ihtiyaçtan bazen de hırs ve aşırı kazanma arzusundan hareketle yapılan yolsuzluklara neden olan unsurlar aşağıdaki gibi sıralanabilir⁴²:

- Çıkar hırsının öne çıkmasıyla bazı işadamları ile iyi niyetli olmayan kamu görevlilerinin yasalara aykırı biçimde bir çıkar birliği oluşturmaları,
- Bu işbirliğinin sonucu olarak devleti zarara uğratarak iş yapma alışkanlığını meslek edinen bir kültürün bazı çevrelerde yerleşmesi ve yaygınlaşması, bu yönde bir toplumsal yozlaşmanın oluşması,
- Devletin kaynaklarını çıkar aracı olarak gören bazı çevrelerle, kamu görevlilerinin karşılıklı çıkar birlikteliğine yönelik ilişkileri,
- Kamusal düzenin ve gücün iyi yapılandırılmamasından dolayı bir geçiş süreci yaşanması ve bazı kamusal görevlerin yasadışı faaliyetlerle yaptırılması, çözüm yollarının illegal yollardan aranması,
- Yolsuzluğa karşı sağlıklı bir toplum bilincinin oluşturulamaması ve toplumun duyarsızlığı,
- Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü,
- Yasaların yetersizliği, adalet mekanizmasının ağır çalışması, yasaların zaman içinde caydırıcılığını yitirmesi, yolsuzluk ve rüşvet olaylarını kovuşturmada yetersizlik,
- Gelişme sürecinde ortaya çıkan sosyal değişme nedeniyle, ahlaki norm ve değerlerde farklılaşma ve bu süreçte; sosyal fayda ve toplumun menfaati yerine birey, parti, grup, firma, zümre ve cemaat menfaatlerinin öne çıkması,
- Ekonomik krizlerin sık daha da önemlisi bazı çevrelerce kriz yaşanacağı konusunda sürekli endişe yaşatılması,
- Koalisyon hükümetleri dönemlerinde yönetim dengeleri kurulurken karşılıklı çıkar hesaplarının etkili olması,

⁴¹ İpek Özkal Sayan ve Mustafa Kışlalı, “Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, 2004, s. 33

⁴² Süleyman Aydın, “Yolsuzluk: 21. Yüzyılda Tehdit ve Eğilimler”, **Yolsuzluk Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları**, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006, ss. 14

- Gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yetersiz gelir seviyesi,
- Siyasal partilerin finansman arayışları, mali olarak saydam olmamaları ve yeterince denetlenememeleri,
- Kamuda düşük ücret politikaları,
- En önemli işlevleri toplumu aydınlatmak ve bilgilendirmek olan medyanın bu alanda üzerine düşen görevi yapamaması,
- Kamu yönetiminin saydam olmaması,
- Hesap verebilirlik oranının düşük olması,
- Mesleki ahlak kurallarının yeterince tanımlanmaması,
- Yetersiz idari ve mali sistemler,
- Etkisiz kontrol sistemleri

Yolsuzluğun nedenleri konusunda bir araştırma yapan Treisman; “Örf ve âdete dayalı hukukun geçerli olduğu ülkelerde, yolsuzluğun azaldığı, Protestan geleneğin yaygın olduğu ülkelerde daha da azaldığı, hür basın ve sivil toplum örgütlerinin daha etkin olduğu demokratik ülkelerde yolsuzluğun daha az olduğu, etnik bölünmüşlüğün ekonomik kalkınmayı yavaşlatmakla birlikte yolsuzluk üzerinde doğrudan bir etkisinin olmadığı, doğal kaynak bakımından zengin ülkelerde yolsuzluğun yüksek olduğu, demokrasinin kesintiye uğradığı, kişi başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) rakamlarının yüksek ülkelerde yolsuzluğun arttığı, federal yapılı ülkelerde yolsuzluğun daha fazla olduğu, kamu ücret düzeyinin ve siyasal istikrarsızlığın yolsuzluk düzeyini belirlediğine dair herhangi bir bulguya rastlanmadığı” şeklinde tespitlerde bulunmuştur⁴³.

Yolsuzluğun nedenleri konusunda başka bir çalışma da Van Rijckeghem ve Weder tarafından yapılmış olup, bu çalışmada, Treisman’ın aksine, ücret seviyesindeki artışın yolsuzluğu azaltacağı, yolsuzluğu minimum seviyeye indirmek için ücretlerde çok büyük bir artışın gerekli olduğu ileri sürülmektedir⁴⁴. Bu yaklaşımın özellikle az gelişmiş ülkelerde daha geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Zira genellikle az gelişmiş ülkelerde görevliler yeterli ücret

⁴³ Daniel Treisman, “The Causes of Corruption: a Cross-National Study”, **Journal of Public Economics**, Sayı 76, 2000, ss. 399-457

⁴⁴ C. Van Rijckeghem ve B. Weder, “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in Civil Service Cause Corruption”, **International Monetary Fund Working Paper**, 1997, s. 73

alamadıkları ve daha rahat bir yaşam sürme içgüdüleri ile yolsuzluğa yönelmektedirler⁴⁵.

1.3.1. Yönetimsel Nedenler

İyi yönetim, öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamuda işlem ve eylemlerin denetlenmesini; kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü ifade eder⁴⁶. Caiden'e göre "sorun organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklarından dolayı suçlu gösterir"⁴⁷.

Yolsuzluğun yönetimsel nedenleri ile kamu yönetiminde karşılaşılan problemler ve bunların sebep olduğu olumsuzluklar kastedilmektedir. Bunlar kısaca; bürokratik nedenler, idari yolsuzluk, kamuda işe alma sorunları, saydamlık ve hesap verme eksikliği, kamusal denetim yetersizliği olarak sıralanmaktadır⁴⁸.

Yönetimsel yolsuzluklar devlet politikalarının uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında ortaya çıkar. Bu yüzden yönetimsel yolsuzlukların içinde mutlaka bir kamu görevlisinin kendisi vardır veya taraftır⁴⁹.

Yönetimsel içerikli yolsuzlukların ortaya çıkmasında temel etkenlerin başında devletlerin rolleri ile bu rollerinin gereği sosyal ve ekonomik hayata müdahaleleri gelir. Günümüz devletlerinin işlevleri belirli kurallar çerçevesinde düzenlenmekle birlikte devletler bazı görevleri ve hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Devletin sorumlu olduğu alanlardaki faaliyetler yolsuzluk yapmaya oldukça müsaittir. Devletin verdiği ruhsatlar, belgeler, izinler, hizmetlerin yerine getirilmesi için açılan ihaleler yolsuzluk için en cazip alanlardan bazılarıdır. Yönetimsel yolsuzluklara neden olan diğer bir etken de kamuya ait para ve parasal değeri

⁴⁵ Rijckeghem ve Weder, **a.g.e.**, s. 74

⁴⁶ Süleyman Aydın ve Yakup Yılmaz, **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s. 92

⁴⁷ Gerald E. Caiden, "What Really is Public Maladministration", **Public Administration Review**, Cilt 51, 1991, s. 490

⁴⁸ Dünya Bankası ve Avrupa İskan ve Kalkınma Bankası, **Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS)**, 2001, s. 19

⁴⁹ Özsemerci, **a.g.e.**, s. 15

olabilecek taşınır-taşınmaz malların kullanımında yetkinin kamu görevlilerine bırakılmış olmasıdır. Tüm bu etkenler vatandaş ile kamu görevlisini mecburi bir ilişki içerisine sokmaktadır. Yolsuzluk bu noktada başlar ve kamu görevlisi kendi üzerine düşen görevi çıkar karşılığında yerine getirmek suretiyle yolsuzluğa bulaşabilir. Bu şekilde kişilerin yetkileri doğrultusunda şeffaflıktan uzak olan devlet hizmetleri, yolsuzluklara en müsait alan haline gelebilirler⁵⁰.

1.3.2. Bürokratik Nedenler

Yönetimsel yolsuzlukların meydana gelmesinde önemli bir sebep bürokratik yapıdır. Bürokratik yapının oluşumunda en büyük etken insan ve çevredir. Bu etkenler yönetim yapısını oluştururken bürokratik yapının da şekillenmesinde rol oynar⁵¹. Oluşan bürokratik yapının kalitesi, işleyiş biçimi her ülkede kendine özgü özellikler gösterir. Kaliteli bürokrasi, siyasal istikrarsızlıkların etkilerini hafifletir, yönetimin sürekliliğini devam ettirirken⁵², karmaşık bürokrasi ise devlet kademelerini yavaşlatır. Buna karşın esnek, sağlam ve şeffaf bürokrasi, yönetim sistemlerinin koruyucularıdır. Bürokrasi, gizliliğin ve resmiyetin adresidir⁵³.

Bürokratik yapının sağlam temeller üzerine oturtulamaması yolsuzlukların artmasına zemin hazırlamaktadır. Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Görev ve yetkilerin belirsizliği ciddi karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca oluşan bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşmasına gidebilmektedir. Öte yandan, sorumlulukların belirtilmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya bir engel olmaktadır⁵⁴.

⁵⁰ Bülent Karacan “Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002, s. 31

⁵¹ M.Akif Özer, “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 37, Nisan-Haziran 2000, s. 83

⁵² Çulpan, **a.g.e.**, s. 32

⁵³ Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1959, s. 66

⁵⁴ Çulpan, **a.g.e.**, s. 36

1.3.3. İdari Nedenler

İdari işlemlere ilişkin yolsuzluk yetkinin, kamu gücünü kullanmaya yetkili olanların eylem ve işlemleri sırasında yasal düzenlemelere aykırı olarak çıkar amacıyla kullanılması şeklinde tanımlanabilir. İdari yolsuzluğa sebebiyet verenler kamu bürokrasinde çalışan görevlilerdir.

İdari yolsuzluk kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Maddi yolsuzluk; kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlilerinin yetkilerini yasal düzenlemelere aykırı olarak maddi kazanç amacıyla kullanmasıdır. Maddi yolsuzluğun en yaygın yöntemleri rüşvet, haraç, zimmet olarak göze çarpmaktadır. Manevi yolsuzluk; kamu gücünü kullanan kişilerin maddi çıkar gözetmekten ziyade, bazı bağlılıklar ve yükümlülükler dolayısıyla yaptıkları kamu işlemlerinde bazı kişilere ayrıcalık tanınmasıdır⁵⁵.

1.3.3.1. Kamuda İşe Alma Sorunları

Kamu görevlilerinin seçiminde liyakat unsuruna dikkat edilmemesi ve kamusal istihdamda rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanamaması, kamu kadrolarında aşırı şişkinliğe yol açmakta⁵⁶, kaliteli personel yoksunluğu yolsuzluğa neden olabilmektedir.

1.3.3.2. Saydamlık ve Hesap Verme Eksikliği

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 çıkarlarını gözetten bir şekilde kullanmamasına yardımcı olur. Saydamlık

⁵⁵ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 98

⁵⁶ TEPAV, **Yolsuzlukla Mücadele Konferansı**, Ankara, 2005, s. 59

kamusal kaynakların kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirirdiği gibi kamu yönetimine duyulan güveni de artırır⁵⁷.

Siyasi ve idari şeffaflık, kamuoyunu izlenen politikalar, koyulan kurallar hakkında bilgilendirecek, yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturacak, böylece idarelerin hesap verebilirliğini sağlayıp, yolsuzlukları azaltacaktır. Ayrıca şeffaflık anayasal, yasal ve kurumsal yapıların devletin içsel faaliyetleri ve nitelikleri ile ilgili bilgi üretmesini ve toplumun gerek siyasal sistemin içindeki gerekse dışındaki aktörlere ulaşabilme kapasitesinin yüksekliğini ifade etmektedir⁵⁸.

Hesap verme sorumluluğu en basit ifadeyle kamu yönetiminde her makamın tasarruflarından dolayı başta idare, yasama ve yargı makamlarına açıklamada bulunmakla ve bu tasarrufları gerçekleştirmekle 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 saptanabilmektedir⁵⁹.

Son yıllarda gündeme gelen kamu yönetimi reformu, yönetimde değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması gibi değişik adlar altında karşımıza çıkan çalışmalar içerisinde önemli konuların başında yer alan hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir yönetim ilkesidir⁶⁰.

Kamu kuruluşlarında hesap verebilirlikte, astların üstlerin istekleriyle uyumlu bir biçimde hareket etmelerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaçla astlar,

⁵⁷ Aydın ve Yılmaz , **a.g.e.**, s. 105

⁵⁸ **a.g.e.**, s. 102

⁵⁹ **a.g.e.**, s. 106

⁶⁰ M. Akif Çukurçayır, M. Akif Özer ve Kasım Turgut, “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele Yönetişim İlkeleri ve Uygulamaları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 86, 2012, s. 15

onları denetim altında tutanlarca hesaba çekilmekte ve gerekirse cezalandırılmaktadırlar⁶¹.

1.3.3.3. Kamusal Denetim Yetersizliği

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 süreçtir⁶².

Yolsuzluk eylemleri için uygulanacak cezaların caydırıcı olmaması yanında yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkarılmamasının da yolsuzlukların önemli bir nedeni olduğu görülmektedir. Nitekim Becker'e göre, yolsuzlukları etkileyen diğer faktörler ve kamu görevlisine uygulanacak ceza miktarı sabitken, suç işleyenlerin yakalanma olasılığının artması yolsuzluk eylemlerinin sayısını azaltmaktadır⁶³.

Yakalanma olasılığı denetim mekanizmalarının önemini ortaya koymaktadır. Bu mekanizmaların varlığı ve işlevselliği, politik ve bürokratik yapının yolsuzluk problemine yönelik olan tutumu ile yakından ilişkilidir. Politik ve bürokratik yapının tutumu ise denetim mekanizmalarındaki etkinlik yoluyla kendini göstermektedir. Genel olarak en etkin denetim mekanizmasının, kurumların kendi bünyelerindeki mekanizmalar olduğu kabul edilmektedir. Dürüst, etkin ve emrinde çalışanları gözetleyebilen yöneticiler; iyi bir hesap denetimi ve saydam kurallar, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında ve yolsuzluk yapma eğiliminde olanların caydırılmasında önemli faktörlerdir. Denetimlerin kendisinden beklenen olumlu işlevleri yerine getirdiği ve piyasa kurumlarının rekabet ortamında işlediği bir siyasal ve ekonomik

⁶¹ Çukurçayır, Özer ve Turgut **a.g.e.**, s. 16

⁶² **a.g.e.**, s. 18

⁶³ Selim Başar, "Yolsuzluklar ve Makro Ekonomik Etkileri", **Doktora Tezi**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2004, s. 30

yapı, gerek mevcut yolsuzluk eylemlerinin gerekse yolsuzluk fırsatlarının azaltılmasında önemli bir etkidir⁶⁴.

1.3.4. Ekonomik Nedenler

Gelişmekte olan ülkelerde devlet, ekonomik ve toplumsal birçok işlevi yürütmektedir. Ancak kaynakların kıtlığı ve artan beklentiler nedeniyle 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 dışarıya ilişkin 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. 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 görülebilir⁶⁵.

1.3.4.1. Devlet Müdahaleciliği

Yolsuzluk olaylarının artışının ardındaki nedenleri arasında, devletin ekonomideki rolünün özellikle 1960’lı yıllardan itibaren başlayarak artması ve uluslararası ticaret hacmindeki büyüme dikkati çekmektedir. Bu iki faktöre bağlı olarak devletin müdahale gereği ve dolayısıyla da yolsuzluk sayesinde elde edilebilecek rant imkanları artmıştır⁶⁶.

Yolsuzluk büyük ölçüde devletin ekonomiye müdahalesi nedeniyle kısıtlanan ekonomik faaliyetler sonucunda ortaya çıkan rantların yasadışı yollarla ele geçirilmesi ile oluşmaktadır. Devletin müdahalesi hangi malların kimin tarafından üretileceğine, kimin kullanacağına belirlenmesine, teşviklerin kimlere verileceğine,

⁶⁴ Harry G. Broadman ve Francesca Recanatini, “Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, Sayı 2368, 2000, s. 15

⁶⁵ TEPAV, **a.g.e.**, s. 70

⁶⁶ Aydın ve Yilmazer, **a.g.e.**, s. 78

hangi malların ve hizmetlerin fiyatının yükseltileceği veya düşürüleceği gibi konulara kadar uzanmaktadır⁶⁷.

Devletin bazı mal, hizmet ve kaynakları piyasa fiyatlarının altında arz etmesi de yolsuzluklar için uygun bir zemin hazırlayabilmektedir. Kamu yönetimi arzın kıt ve talebin fazla olması durumunda, söz konusu sınırlı arzı paylaşmak zorunda kalabilmektedir. Bunun sonucunda ise kamunun arz ettiği çeşitli lisans ve izinlerin kimlere, nasıl ve ne kadar tahsis edileceği sorunu ortaya çıkmaktadır. Tahsis sürecinde kişi ve firmaların söz konusu lisans ve izinleri elde etmek için yaptıkları rekabet sonucunda da yolsuzluklar ortaya çıkabilmektedir⁶⁸.

1.3.4.2. Gelir ve Servet Dağılımındaki Eşitsizlik

Toplumunu oluşturan bireyler arasında gelir ve servet yönünden büyük boyutlara varan eşitsizlikler milli gelirden düşük pay alan insanları yolsuzluk yapmaya sevk edebilir. Son yıllardaki araştırmaları toplumun alt gelire sahip %20'sinin milli gelirin yaklaşık %5'ini alırken, üst gelire sahip %20'sinin milli gelirin %50'sini aldığını göstermektedir. Çalışarak kazanmanın ve zengin olmanın mümkün olamayacağına inanan bireyler, kısa yoldan ve kolay para kazanma eğiliminde olabilirler. Bu düşünce bireylerin yolsuzluk yapmasına neden olabilmektedir.

1.3.4.3. Kayıt Dışı Ekonomi

Kayıt dışı ekonomi kavramı bir yandan kanunlarla yasaklanmış faaliyetleri, diğer yandan kanunlarla yasaklanmamış fakat devletin kayıtlarından kaçırılmış eylemleri ifade etmektedir. Kanunlarla yasaklanmış faaliyetleri kara paranın aklanması usulleri ile gerçekleştirilir. Kanuna aykırı olmayan; ancak kamunun kayıtlarından kaçırılan faaliyetler genellikle vergi ödemekten kaçınmak şeklindedir.

⁶⁷ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s.85

⁶⁸ S. R. Ackerman, "Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform", **Cambridge University Press**, 1999'den aktaran Enver Alper Güvel ve Ahmet Yılmaz Ata, "Yolsuzluk Olgusunun Ortaya Çıkmasında Asimetrik Bilginin Rolü: Teorik Bir Bakış Açısı", **Sosyo-Ekonomi**, Ocak Haziran, 2009, s.11

Burada yasak olmayan faaliyet yapılan iş olup, vergi kaçırılması hususu ise hukuka aykırılığı ve yolsuzluğu teşkil eder⁶⁹.

1.3.4.4. Kamu Çalışanlarının Maaşlarındaki Düşüklük

Kamu görevlilerinin maaşlarının özel kesime göre düşüklüğü yolsuzluk için bir neden olabilmektedir. Çalışanlar açısından özel sektörle kamu sektörü arasındaki büyük maaş farkı kamu çalışanlarının çalıştıkları kuruma karşı bağlarını ve sadakatlerini zayıflatmaktadır. Bu da yolsuzluklara neden olabilmektedir⁷⁰.

1.3.5. Sosyal ve Kültürel Nedenler

Yolsuzluğun oluşmasında diğer nedenler kadar sosyal ve kültürel nedenlerde önemli bir yer tutmaktadır. Yolsuzluğa neden olan sosyal ve kültürel nedenler, yurttaşlık bilinci, eğitimin yetersizliği, çarpık kentleşme ve hızlı nüfus artışı olarak sıralanabilir.

“Kamu yararı” kavramının en uygun toplumsal yararı sağlaması, bu kavramın içinin yurttaşlık bilinci ile doldurulmasına bağlıdır. Halk kamu hizmetinden yararlanmayı “lütuf” değil bir yurttaşlık hakkı olarak görmelidir. Bireyin bu anlayıştan yoksun olması, kamu yönetiminde çalışanların vatandaşa hizmet etmekle yükümlü olduğunu unutması ve bilgi eksikliği yolsuzlukları arttırıcı unsurlardır⁷¹.

Bir toplumda eğitim ve kültür eksikliği yolsuzluğun kaynaklarından biridir. Yolsuzluk daha çok az gelişmiş ülkelerde yaygındır.

1.3.6. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Yolsuzluğun hukuki sebepleri her şeyden önce alınan ve alınacak tedbirlere ilişkindir. Bir hukuk sisteminde alınacak tedbirler yeterince geliştirilmemişse, o sistemde yolsuzlukla mücadelede başarılı olmak mümkün değildir. “Kötü kanun

⁶⁹ Selami Şengül, **Bir Hurafe Kayıtdışı Ekonomi**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997, s. 4

⁷⁰ İsmail Hasdemir, “Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, , Ankara, 2006, s. 116

⁷¹ Aydın ve Yilmazer, **a.g.e.**, s. 82

yani kötü sistemin mutlaka değiştirilmesi lazımdır. Mevcut idari, hukuki ve siyasi düzenlemeler yolsuzluğu teşvik eder mahiyette olabilir”⁷².

Temel hakların güvenceye bağlanması, kanunların anayasaya uygunluğu, kanunların genel olması ve yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması gerekir. Şayet kişilere göre farklı hukuk uygulaması varsa, bu insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olur⁷³.

Haklara karşı olan saygı ve bu saygıdan kazanılacak olan haz en son safhada yargının tam olarak işlemesi esasına bağlıdır. Yargı safhasında meydana gelebilecek yolsuzluk onun bağımsızlığını, tarafsızlığını ve dürüstlüğüne tehdit eder, ekonomik gelişme ve yoksulluğun ortadan kaldırılması anlamında anahtar terim olan hukukun üstünlüğünün altını oyar. Yolsuzluğa bulaşmış bir yargı sisteminde bahsi geçen yargının temel unsurlarından hiçbiri elde edilemez⁷⁴.

1.4. Yolsuzluğun Sınıflandırılması

Yolsuzluğun tanımlanmasında yaşanan zorluklar, sınıflandırılması aşamasında kısmen aşılmakta, kısmen de yeniden üretilmektedir. Yolsuzluğun bugüne kadar çoğunlukla boyutları ya da aktörleri temelinde sınıflandırıldığı görülmektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yolsuzluğu “küçük ve büyük çaplı yolsuzluk” olarak ikiye ayırırken, Tanzi aynı sınıflandırmayı “bürokrasi (küçük) ve siyasi liderlik (büyük)” tarafından yapılan yolsuzluk olarak sınıflandırmaktadır. Sonuç olarak, yolsuzluk kapsamında değerlendirilen faaliyetler, görece olarak küçük çaplı ve özel kazançların söz konusu olduğu rüşvet, ayrıcalıklı muamele gibi uygulamalar olabildiği gibi geniş kamu kaynaklarının az sayıda yetkilinin özel çıkarları için talan edilmesi anlamına gelen büyük ya da siyasi yolsuzluk olarak da nitelendirilebilir⁷⁵.

⁷² Abbas Bilgili, “Yolsuzlukla Mücadele”, <http://www.turkhukuksitesi.com>, (Erişim Tarihi: 01.09.2013)

⁷³ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 106

⁷⁴ **a.g.e.**, s. 104

⁷⁵ Pınar Bedirhanoğlu, “Yolsuzluk, Yeni Sağın Hegemonyası ve Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü”, **İktisat, Devlet, Siyaset Üzerine Yazılar**, Yay. Haz. Burak Ülman ve İsmet Akça, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2006, ss. 187-189

Başka bir sınıflandırma biçiminde yolsuzluk, Kaufmann ve arkadaşları tarafından yabancı yatırımı bakımından sınıflandırılmaya çalışılmıştır. Yolsuzluk faaliyetlerini üç gruba ayırmışlardır⁷⁶:

- Doğrudan yabancı yatırımı ve idari yolsuzluk,
- Doğrudan yabancı yatırımı ve devleti ele geçirme,
- Doğrudan yabancı yatırımı ve kamu ihalesi komisyonlarıdır.

Yolsuzluk olayı çeşitli özellikler göstermekte olup farklı şekillerde ortaya çıkar. Bundan dolayı yolsuzluğu genel hatlarıyla bir sınıflandırmaya tabi tutmak kavrama açıklık getirecek, anlaşılmasında daha yararlı olacaktır. Yolsuzluklar bürokratik ve siyasi olabilir, maddi kazanca yol açtığı gibi manevi bir çıkara da hizmet edebilir. Doğrudan ceza yaptırımına bağlı olabileceği gibi kanunda suç sayılmayan yolsuzluk fiilleri şeklinde de bir ayrıma tabi tutulabilir. Devlet kurumlarında olabileceği gibi özel kuruluşlarda da rastlanabilir. Zorla veya kişinin rızası ile olabilir. Bu tarz ayrımları çoğaltmak mümkün iken, esas olarak yolsuzluk olayları “*siyasal ve yönetsel*” olmak üzere ikiye ayrılır⁷⁷.

1.4.1. Siyasal Yolsuzluk

Siyasal yolsuzluk, politikacılar ve seçimle göreve getirilen kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen, parti ve seçimin yasal olmayan yollarla finanse edilmesinden, alım-satım işlerindeki yanlı tercih kadar geniş bir yelpazedeki yolsuzluk uygulamalarını kapsamaktadır. Her yolsuzluk olayında olduğu gibi siyasal yolsuzlukta da iki tarafın olduğu söylenebilir. Siyasal yolsuzlukta bir tarafı, yasa yapan kişiler yani krallar, diktatörler veya demokratik devletlerde yasaları yapmak üzere seçilmiş yetkililer oluşturmaktadır. Diğer tarafta ise, seçmenler, çeşitli çıkar ve baskı grupları yer almaktadır. Siyasal yolsuzlukta yasaların çıkarılma aşamasında kamu yararından çok, onları kendi haksız çıkarlarının korunması yönünde

⁷⁶ Joel Hellman, Geraint Jone ve Daniel Kaufmann, “Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?”, **DB Çalışma Notları**, 2000, ss. 4-5’ten aktaran Elif Eliaçık, “Yolsuzlukları Önlemede Uluslararası Deneyimler ve Türkiye Uygulaması”, **Doktora Tezi**, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009, s. 61

⁷⁷ Mehmet Hüseyin Bilgin, “Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, 2003, s.35

yönlendiren kişi ya da grupların menfaatlerinin gözetilmesi söz konusudur. Bu türden uygulamalarda, meşru görüntü verilerek yapılan yasal düzenleme ile aslında tamamen belli bir grubun haksız menfaati korunmaktadır⁷⁸.

Ayrıca, siyasal yolsuzluk, siyasal liderler tarafından kendilerine verilen gücün, artan güç ve zenginlik hedefleri ile özel kazanç için kullanılması olarak da tanımlanabilmekte, siyasal yolsuzluğun paraların el değiştirmesini gerektirmediği, politikayı zehirleyen veya demokrasiyi tehdit eden nüfus ticareti veya iltimas kabul etme şeklini alabileceği de vurgulanmıştır⁷⁹.

Devletlerin yapısı ve büyüklüğü siyasal yolsuzluklara karşılaşma oranı ile doğru orantılıdır⁸⁰. Demokratik yönetimlerde amaç iktidarı kullanmak, bu gücü ele geçirmektir. İktidar, kaynakların ve insanların yönetimini elinde bulundurmayı ifade eder. İktidarı elinde bulunduranlar eline geçirdikleri gücü tüm topluma yararlı olarak kullanabilirken, bir kişiye veya zümre yararına da kullanma eğilimi içine de girerler. Bu durum siyasi yolsuzlukların önünü açar⁸¹.

Siyasal yolsuzluklara, kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ile ilişkisi bulunan, parti üyesi, delege, parti yöneticisi, milletvekilleri ve bakanların doğrudan ya da dolaylı olarak katılmaları mümkündür. Milletvekilleri yasama faaliyetlerini yürütürken de siyasal yolsuzluklara katılabilir ya da yukarıda belirtilen diğer siyasal kişiler tarafından etkilenerek kendilerine oy sağlanması karşılığında bu kişilerin siyasal yolsuzluklarına yardımcı olabilirler. Bu şekilde de dolaylı olarak yolsuzluklara karışılmış olunmaktadır⁸².

Siyasi yolsuzlukta, yerel olsun merkezi olsun, hükümetlerin gerek kontrol ettikleri kaynakların kullanım yerlerini belirlerken, gerek kaynak yaratırken kendilerine verilmiş olan yetki ve sorumlulukları kötüye kullanarak üçüncü kişilerle çıkar ilişkilerine girdikleri durumlar anlaşılmalıdır. Böylesi durumlarda devlet birimleriyle çıkar grupları arasında “patronaj” ilişkileri tesis edilmekte ve sonuçta,

⁷⁸ Ağca, **a.g.e.**, s. 23

⁷⁹ Robin Hodess, “Political Corruption”, TI Source Book, 2000, <http://www.transparency.org> (Erişim Tarihi: 24.09.2013)

⁸⁰ Özsemerci, **a.g.e.**, s. 14

⁸¹ Adnan Çimen, “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik yozlaşma ve Yolsuzluk”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt 76, Sayı 442, 2004, s. 111

⁸² Özsemerci, **a.g.e.**, s. 18

kurumsal nitelikte olan devlet sapmaları yaşanmaktadır⁸³. Bu tür yolsuzlukların “siyasi yolsuzluk” kavramıyla açıklanması söz konusudur; zira yapılan taraflı davranışın doğrudan siyasi bir yönü bulunmaktadır. Çoğu kez de bu tür davranışlarda hukuka aykırılık gözlemlenmeyebilir⁸⁴.

Bu tür yolsuzlukların cezai işleme tabi kılınması da oldukça zordur, zira tüm işlemler yasalarda belirtilen kurallar çerçevesinde ve yetkili mercilerin aldığı kararlar doğrultusunda yapılmıştır. Dolayısı ile ceza kovuşturmasına konu edilebilecek bir husus bulunmamaktadır. Bu tür yolsuzluklarla mücadele edebilmenin en etkili yolu, öncelikle gerekli yasal düzenlemelerin bir an önce yapılmasıdır. Ancak genelde siyasi otoriteler böyle bir yasal düzenlemeye gitmek istememektedirler, çünkü istedikleri işi istedikleri kişi ya da kişilere verme gücü ellerinden gitmiş olacaktır. Aksi bir durum, ancak bu konuda ciddi bir irade ve azim gösteren ülkeler ve yetkililer için söz konusu olabilecektir. Zaten bu iradeyi gösteren ülkeler yolsuzlukla mücadelede başarılı ülkeler sıralamasında üst sıralarda yer almaktadırlar. Gelişmiş ülkelerde karşılaşılan yolsuzlukların büyük kısmı siyasal süreçte karşımıza çıkmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise üst düzey bürokratların rüşvet almasını etkili bir şekilde sınırlandıran yasaların varlığıdır. İdari sürecin yolsuzluklara yol vermemesi, kişi ve grupları siyasal sisteme nüfuz ederek istediklerini yasal yolları kullanarak elde etmeye yönlendirmektedir⁸⁵.

1.4.2. Yönetmel Yolsuzluk

Devletlerin temel görevlerinden en önemlisi halka demokratik ve hukuki yapı içerisinde hizmet sunmaktır⁸⁶. Bu hizmet sunumu esnasında, devlet ile vatandaş arasında aracı olan kamu görevlisinin, maddi ya da manevi çıkar elde etmek

⁸³ Anne O. Krueger, *Economists’ Changing Perceptions of Government*, Weltwirtschaftliche Archive, 1994, s. 419

⁸⁴ **a.g.e.**, s.420

⁸⁵ Ümit Berkman, *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2009, s. 39

⁸⁶ Namık Kemal Öztürk, “Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir mi?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 34, Sayı 1, Mart 2001, s. 1

amacıyla görevlerini özel çıkarları doğrultusunda kötüye kullanması, saptırması yönetimde yolsuzlukları ve yozlaşmayı ortaya çıkarır⁸⁷.

“Yönetmel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması yönetmel yolsuzluk olarak tanımlanabilir”⁸⁸. Kamu görevlisi kendisine, kamuya ait, kamu tarafından verilen bir yetkiyi kişisel çıkarlar için kullanır, yönetmel yolsuzluklar yasaların uygulama aşamasında meydana gelir. Kişi yasalara aykırı olacağı gibi yasal çerçevede de yolsuzluk yapabilir⁸⁹.

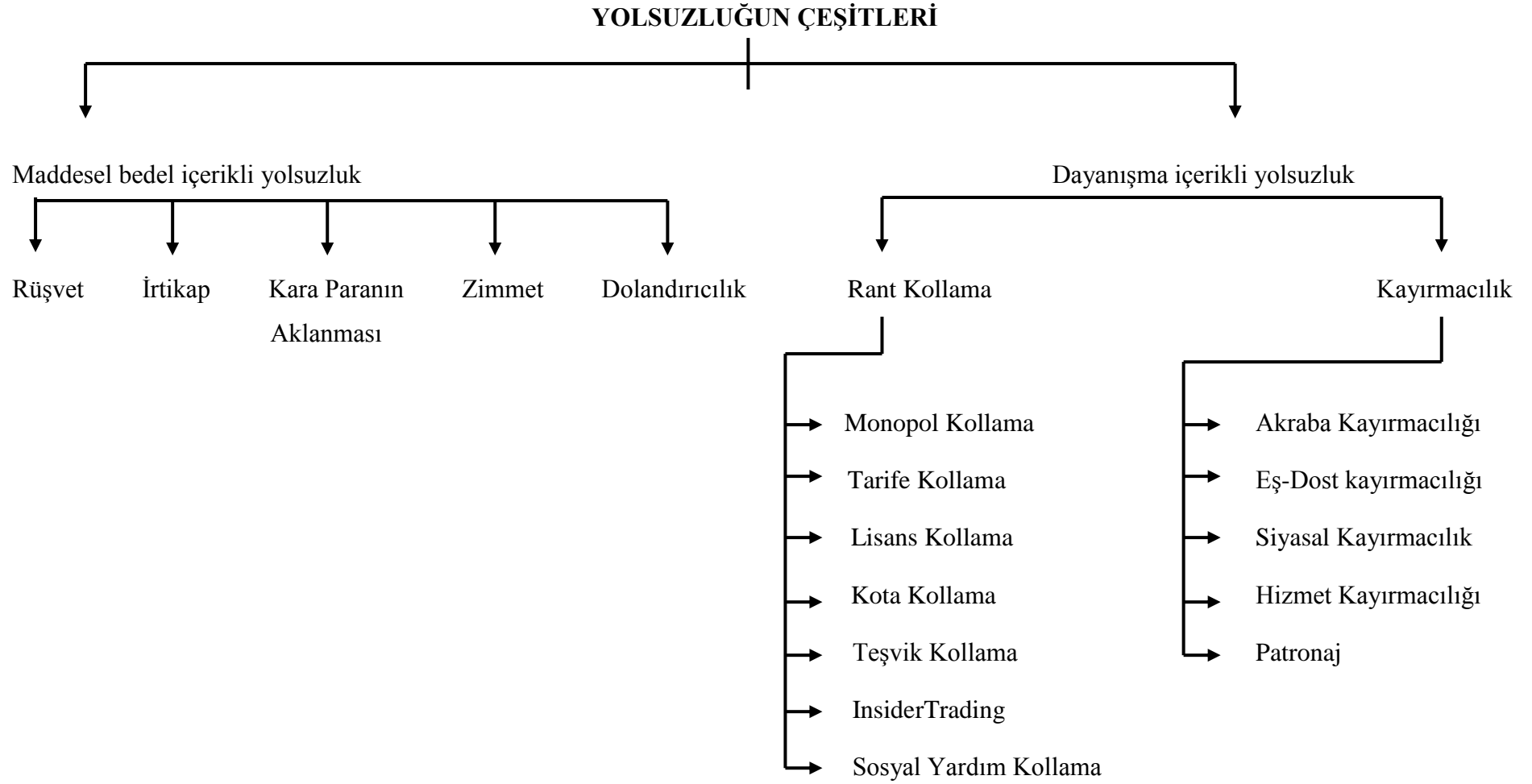
Yönetmel yolsuzluk, politikaların uygulanmasında yani yasaların ve hükümet politika ve programlarının kamu bürokrasisi tarafından uygulanması sırasında ortaya çıkar. Bu nedenle yönetmel yolsuzluğun taraflarından biri her zaman için kamu görevlileridir⁹⁰.

⁸⁷ Turgay Ergun, “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, Ankara, 1978, s. 24

⁸⁸ Berkman, **a.g.e.**, s. 18

⁸⁹ **a.g.e.**, s. 24

⁹⁰ Özsemerci, **a.g.e.**, s.15



Şekil 1.1.Yolsuzluğun Sınıflandırılması

1.5. Yolsuzluk Çeşitleri

Çalışmada yolsuzluk olgusu maddesel bedel içerikli yolsuzluk ve dayanışma içerikli yolsuzluk şeklinde sınıflandırılarak incelenmiştir.

1.5.1. Maddesel Bedel İçerikli Yolsuzluk

Maddesel bedel içerikli yolsuzluk, kamusal görev ve yetkilerin maddi kazanç gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılmasıdır ve kapsamında “rüşvet”, “irtikap (haraç-zorla yiyicilik)”, “zimmet ve ihtilas”, “kara paranın aklanması”, “dolandırıcılık” gibi yolsuzluk türleri bulunmaktadır.

1.5.1.1. Rüşvet

Rüşvet, örgütlenme yoluna giren bütün insan topluluklarında görülmüş ve en eski yolsuzlukların başında gelmiştir⁹¹.

Birçok farklı tanımlaması mevcut olan rüşvet, hemen hemen her toplumda belirli işlerin yapılmasını kolaylaştıran bir yol olarak tercih edilmekte ve kullanılmaktadır. Hatta bazı yazarlar rüşveti illegal bulmalarına rağmen, veren kişiye adil olmayan avantajlar sağlayan bir iş eylemi olarak tanımlamaktadırlar⁹². Bu tanımdan, rüşvetin adil bulunmamasına rağmen iş dünyasında artık sıradan bir işlem gibi görüldüğü sonucu çıkartılabilir⁹³.

Türk Dil Kurumu sözlüğünde rüşvet; “*yaptırılmak istenen bir işte yasa dışı kolaylık ve çabukluk sağlanması için bir kimseye mal ve para olarak sağlanan çıkar*”dır⁹⁴.

En genel anlamıyla rüşvet; “*yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaat edilerek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması*” şeklinde tanımlanabilir⁹⁵.

Başka bir tanımda rüşvet, bir işi elde etmek, elde tutmak ve yönlendirmek amacıyla bu konuda etkili olabilecek bir kamu görevlisine teklif edilen veya verilen para vb. değerli şeyler şeklinde tanımlanmıştır⁹⁶.

⁹¹ Mumcu, **a.g.e.**, s. 1

⁹² Carl Pacini, J. Swingen ve Hudson Rogers, “The role of the OECD and EU Conventions in Combatig Bribery of Foreign Public Officials”, **Journal of Business Ethics**, Cilt 37, Sayı 4, s. 393

⁹³ Karakaş ve Çak, **a.g.e.**, s. 77

⁹⁴ Aydın ve Yilmazer, **a.g.e.**, s. 44

⁹⁵ Mumcu, **a.g.e.**, s. 1

Rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arzında görev ve yetkilerini kötüye kullanarak muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir⁹⁷. Rüşvette para, mal hediye gibi maddi değerler açıkça verildiği gibi, dolaylı yollarla da kamu görevlisine, özellikle üst düzey yöneticilere çıkar sağlanabilir⁹⁸.

Suçun maddi unsuru, rüşvet anlaşması ve rüşvetin kabul edilmesi olarak iki bölümden oluşur. Kamu görevlisinin görev alanına giren bir işin yapılması veya yapılmaması için, bu işi yapacak veya yapmayacak olan kamu görevlisine bir çıkar sağlanması konusunda kamu görevlisiyle bireyin rızalarının uyuşmuş olması halinde rüşvet anlaşması gerçekleşmiş olmaktadır⁹⁹. Ayrıca, rüşvet olayında alan taraf ve veren taraf olmak üzere ikili bir yapı vardır¹⁰⁰. Rüşvetin gerçekleşmesi için rüşveti alan tarafın bir kamu görevlisi ya da bir kamu kurumunun olması, bir menfaat karşılığı bu işin yapılması ve gerçekleşmesi istenilen işin, kamu görevlisinin ya da kamu kurumunun görev alanına girmesi gerekmektedir. Rüşvetten söz edilebilmesi için kamu görevlisinin yaptığı hizmet ile kişinin sağladığı menfaat arasında belirli bir oranın olması gerekmektedir.

Rüşvet olgusu dört şekilde sınıflandırılabilir¹⁰¹:

- Sınırlı olarak sunulan bir faydadan yararlanmak veya fazladan bir maliyetten kaçınmak için ödenen rüşvet,
- Herhangi bir sınırlılık söz konusu olmasa bile belli bir faydadan yararlanmak ve maliyetten kaçınmak amacıyla, bürokratik takdir yetkisini kendi çıkarına yöneltmek için ödenen rüşvet,
- Belli bir faydadan yararlanmak ve maliyetten kaçınmak amacıyla mevcut kamu hizmetinin hızlandırılması veya fazladan sağlanan avantajlar için ödenen rüşvet,
- Başkalarının belli bir faydadan yararlanmasını önlemek ve onlara fazladan maliyet yüklemek amacıyla ödenen rüşvettir.

Kamu kesimindeki ücret seviyesinin genel olarak düşük olması, devlet işlerinde saydamlığın ön planda tutulmaması, kamu kesimindeki işlerde bürokrasinin çokluğu,

⁹⁶ Chad Perry, "Bribery in International Marketing", http://135.190.95.70.8081/www/ANZMAC1998/Cd_rpm/perry37.pdf, (Erişim Tarihi: 23.12.2013)

⁹⁷ Can C. Aktan, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s. 135

⁹⁸ Aydın ve Yilmazer, **a.g.e.**, s. 44

⁹⁹ Süleyman Aydemir, "Türk Ceza Kanununda Memur Suçları: Zimmet, İrtikap, Rüşvet", sraydemiryahoo.com, (Erişim Tarihi: 18.09.2013)

¹⁰⁰ Aydın ve Yilmazer, **a.g.e.**, s. 44

¹⁰¹ **a.g.e.**, s. 45

özelleştirme prosedürlerindeki boşluklar, medya üzerindeki sansürler, yabancı sermaye yatırımlarındaki artışlar vb. birçok nedenden dolayı ortaya çıkan rüşvet, bir kamu görevlisine verildiği durumda, veren taraf ile kamu görevlisi arasında söz konusu işin istenilen şekilde sonuçlanması için adeta bir kontrat etkisi oluşturmaktadır¹⁰².

Bu kontratın taraflarından birisi olan kamu görevlisi göreviyle ilgili bir suç işlediği takdirde yalnız alelade bir suçlunun zedelediği hukuki ve sosyal menfaati değil, aynı zamanda memurluk ödevini ve bu ödevden doğan, memur adına taşıdığı şeref ve itibarı da zedelemiştir; dolayısıyla devletin itibarını sarsmıştır, kanun ve nizamları korumaktan ileri gelen sorumluluğunu çığnemiştir. Acaba rüşvet almakla memur nasıl böyle ağır suçları işlemiştir¹⁰³? Bunun nedeni devlet, memuruna vatandaşın işlerini yürütmek ödevini vermiş ve bu hizmetine karşılık ona bir gelir bağlamıştır. Memur rüşvet almakla önce memurluk ödevinin satın alınabileceği kanısını vatandaşta uyandırmıştır. Bu da temsilcisi olduğu devlet idaresinin işfali olmuştur ve böylece vatandaşta devlete karşı güvensizlik meydana gelmeye başlamıştır. Sonuç olarak memur aldığı rüşvetle devletin itibarını zedelemiş, vatandaşta güvensizlik yaratmıştır. Bu yüzden de rüşvet alan her memur her devlette cezalandırılır¹⁰⁴.

Kişilerin rüşvet alma olasılıkları, cezaların ağırlığı, yakalanma olasılığı, kaybedeceği maaş ve emeklilik hakları ve memuriyete ilişkin benzeri ayrıcalıklar ile yakalanma durumunda ortaya çıkacak psikolojik maliyetlere bağlı olarak azalacak; rüşvetin sağlayacağı para, mal ve benzeri kazançlara göre artacaktır. Ancak kişiler rüşvetin getireceği maliyet ve yarar öğelerine farklı ağırlıklar verirler. Bunun sonucunda da rüşvet alma ya da almama eğilimi ortaya çıkar¹⁰⁵.

1.5.1.2. İrtikap

İrtikap diğer adıyla haraç, rüşvetin tersi özellikler taşıyan bir yolsuzluk türü olarak karşımıza çıkar. Aktif yiyicilik, aktif rüşvet adıyla da karşılık bulan haraçta, kamu görevlisi bir işi yapmak için doğrudan bedel istemektedir¹⁰⁶. Kamu görevlisinin muhatap olduğu kişi veya kuruluşu açıkça menfaat sağlamaya zorlaması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi, ikna yoluyla zorlama veya kişi veya kuruluşun yanılmasından yararlanarak menfaat sağlamaya

¹⁰² S. Turrow, "Bribery: What's Wrong with Bribery?", **Journal of Business Ethics**, den aktaran: Karakaş ve Çalı, **a.g.e.**, s.77

¹⁰³ Jürgen Baumann, **Zur Problematik Der Bestechungstat Bestönde**, Heidelberg, 1961'den aktaran: Mumcu, **a.g.e.**, s. 16

¹⁰⁴ **a.g.e.**, ss. 7-8,

¹⁰⁵ Özsemerci, **a.g.e.**, s. 18

¹⁰⁶ Berkman, **a.g.e.**, 1983, s. 24

zorlama şeklinde de ortaya çıkabilir¹⁰⁷. İrtikap niteliği farklı olmakla birlikte bir çeşit rüşvettir. Bilimsel çalışmalarda, “haraç” veya “aktif yiyicilik” yada “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 zaman rüşvet ile irtikap arasındaki ayırım kolay yapılamamaktadır¹⁰⁸.

Kamu görevlisinin memuriyet sıfatını veya memuriyete ait görevi kötüye kullanmak suretiyle bireyi zorlaması sonucu uğrayabileceği haksız işlemi önleyebilmek durumunda kalan bireyin ona çıkar sağlaması veya vaat etmesiyle olur. Yani kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısındaki kişi veya kurumu rüşvet vermeye zorlamasıdır¹⁰⁹.

1.5.1.3. Kara Paranın Aklanması

Yasadışı yollarla elde edilen gelire kara para, bu gelirin normal ve temiz bir kazanç gibi yasal ekonomiye sokulmasına da kara para aklama denir¹¹⁰. En basit tanımıyla kaynağı ispatlanamayan, karşılığı olmayan paradır.

“Kara Paranın Aklanması” kavramı genel anlamda, kara paranın kimliğinin değiştirilmesi suretiyle, meşruiyet kazandırılmasına yönelik işlemler olarak tanımlanabilir¹¹¹. Bir diğer tanımlama ise, “yasalarca tespit edilmiş belli suçlar sonucunda elde edilen her türlü ekonomik değer, meşruluk kazandırmak amacıyla yasadışı nitelikten çıkarılarak, yasal ekonomik değerlere dönüştürülmesine ve bu suretle yasal ekonomik sisteme dahil edilmesine yönelik tüm işlemler” olarak yapılmaktadır¹¹².

1.5.1.4. Zimmet

Zimmet, kökenlerini Arapçadan alan “emanet edilen şeyden aşırarak, kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmak” anlamına gelen bir kelimedir.

¹⁰⁷ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 46

¹⁰⁸ Mumcu, **a.g.e.**, s. 1

¹⁰⁹ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 46

¹¹⁰ **a.g.e.**, s. 46

¹¹¹ Banu Saatçi, “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 19, 1996, s. 15

¹¹² MASAK, “Kara Para Aklama”, <http://www.masak.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 06.08.2013)

Zimmet, memurun para ya da mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanır¹¹³. Bu yolsuzluk türünde sadece tek taraf vardır, o da kamu görevlisidir. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir arabayı ya da bilgisayarını kendi özel kullanımına tahsis etmesi, ya da devlete ait bir parayı, yasalara aykırı olarak memurun şahsi harcamaları için kullanması veya alması zimmet olarak tanımlanabilir¹¹⁴.

Zimmet tek taraflı yolsuzluk türüdür. Kamu görevlisinden başka ikinci bir taraf yoktur. Burada kamu görevlisi bir başka şahıstan çıkar sağlamazken devletin imkânlarını ve kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanır ya da kendi hesabına geçirir¹¹⁵.

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 suistimal”dir¹¹⁶.

1.5.1.5. Dolandırıcılık

Bir kişiyi kandırabilecek nitelikte hileler yaparak hataya düşürüp onun veya başkasının zararına, kendisine veya başkasına haksız menfaat sağlayan kişinin işlemiş olduğu bir suçtur. Dolandırıcılık ekonomik değerlere karşı işlenen bir suç olup, özellikle ticaret ve sanayinin gelişmiş olduğu toplumlarda oldukça yaygındır¹¹⁷.

1.5.2. Dayanışma İçerikli Yolsuzluk

Kamusal işlemlerde bireylere ayrıcalık sağlanması maddi çıkar gözetilmekten çok bazı bağılıklar ve yükümlülükler nedeni ile de yapılabilir. Örneğin bu durumda kişisel yakınlıklar, bağılıklar ve akrabalık ilişkileri ön planda tutularak etkileme aracı olarak kullanılmaktadır. Kayırmaya ve iltimasa dayanan ve maddi değer içermeyen bu yolsuzluk türü “dayanışma

¹¹³ Can Coşkun Aktan, “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, s. 1068

¹¹⁴ Özsemerci, **a.g.e.**, s. 20

¹¹⁵ **a.g.e.**, s. 20

¹¹⁶ Mumcu, **a.g.e.**, s. 8

¹¹⁷ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 48

“içerikli yolsuzluk” olarak nitelendirilmekte ve kapsamında “rant kollama” ve “kayırmacılık” bulunmaktadır.

1.5.2.1. Rant Kollama

Fransızcadaki “rente” kelimesinden gelip, emeğe dayanmayan her türlü gelir anlamındadır. Bu anlamda rant kollama, kişilerin veya çıkar gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılan ekonomik transferleri elde etmek için giriştikleri faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar olarak tanımlanabilir¹¹⁸. Gerçek rant ekonomik anlamda ortaya çıkan arz ve talep arasındaki ilişkilere göre oluşmakta ve bu kavram da toplumsal anlamda toprağın belirli bir süre sonra sahibine çalışmadan bir gelir getirmesi anlamına gelmektedir. Suni rant ise, bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır¹¹⁹.

Rant kollamanın içinde; “monopol kollama”, “tarife kollama”, “lisans kollama”, “kota kollama”, “teşvik kollama”, “insidertrading – içeriden öğrenenlerin ticareti”, “alturizm – sosyal yardım kollama” bulunmaktadır.

1.5.2.2. Kayırmacılık

Kamu işlemlerini yerine getiren bir görevlinin, yakınlarını haksız olarak ve yasalara aykırı bir şekilde kayırması ve desteklemesidir. Toplumda “torpil” ve “iltimas” olarak kullanılan kelimeler kayırmacılık ile aynı anlamı taşımaktadır¹²⁰.

Kayırmacılığın içinde; “nepotizm – akraba kayırmacılığı”, “kronizm – eş-dost kayırmacılığı”, “partizanlık – siyasi kayırmacılık”, “hizmet kayırmacılığı”, “patronaj” bulunmaktadır.

1.6. Yolsuzluğun Sonuçları

Yolsuzluğun, demokrasilerin işleyişini tehlikeye attığını, demokrasiyi zayıflattığını, aynı zamanda iş adamı olan politikacıların kamu yararına genel programlar hazırlamak yerine kendi zenginleşmeleri için çaba sarf ettiklerini, siyasi partilerin toplumu ve ekonomik pazarı

¹¹⁸ Can Coşkun Aktan, “Teşvik Kollamacılık”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Kasım 1994, ss. 5-15

¹¹⁹ Cüneyt Yüksel, **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik; Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, İstanbul, TÜSİAD, Yayın No.10T/2005-11/412, Cilt 1, 2005, s. 76

¹²⁰ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 42

işgal etmelerinin yolsuzlukların kaynağı olduğunu ve bunun vatandaşları birer müşteriye dönüştürdüğünü, rüşvet vermek istemeyen vatandaşlarla diğerleri arasında ayrımcılığa neden olduğu belirtilebilir.

Demokratik kuralların güçlendirildiği, açıklık ve şeffaflığın yaygınlaştırılmaya çalışıldığı, partilerin tek başlarına çok güçlü olmadıkları ve sivil toplumun karar alma mekanizmaları içinde yer aldığı ve gerektiğinde denetleyebildiği sistemlerde ise yolsuzlukların daha azalacağını söylenebilir¹²¹.

Yolsuzluğun önemli sonuçlarından bazıları; yatırımcıların yatırım yapma cesaretinin kırılması, yatırımları azaltması, devletin sağlık ve eğitime az kaynak harcaması, vergi toplamada verimsizlik ve kamu kaynaklarının israfı, ülkedeki demokrasi ve etiğe zarar vermesidir¹²². Yolsuzluk düşük rakamlardan ve ulusal alanlardan çok büyük rakamlara ve uluslararası boyutlara sıçramakta, yatırımları etkilemekte, kalkınmaya harcanması gereken kaynakları sekteye uğratmakta, yasalara aykırılığı özendirilmekte, doğrudan ya da dolaylı olarak insan haklarını zedelemekte ve daha önemlisi, az gelişmiş ülkelerin “yoksul” insanlarına onarılamayacak zararlar vermektedir¹²³.

Ancak literatürde yolsuzluğun olumlu etkilerinin bulunduğu da belirtilmektedir. Bu bağlamda öncelikle yolsuzluğun olumlu etkilerine değinen görüşlere yer verildikten sonra, yolsuzluğun olumsuz etki ve sonuçları incelenecektir.

1.6.1. Yolsuzluğun Olumlu Etki ve Sonuçları

Yolsuzluğun olumlu etkilerinin bulunduğunu savunanlara göre yolsuzluğun devletin yavaş işleyen mekanizmalarını hızlandırdığı iddia edilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler için yatırımları canlandıracağı, verimliliği artıracığı ileri sürülmüştür¹²⁴.

Yolsuzlukların, kamu harcamaları üzerindeki arttırıcı etkisinin varlığı genel kabul gören bir görüştür. Yolsuzluklar, kamu harcamalarının kompozisyonunu da değiştirmekte ve

¹²¹ Aydın ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 56

¹²² Güzin Bayar, “Corruption and Intermediaries: A Game Theoretical Approach”, **METU Studies in Development**, 2009, s. 26

¹²³ Hakan Özbaran, “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler”, http://www.saydamlık.org/makaleler.html#_Toc434061698, s. 2, (Erişim Tarihi: 27.02.2014)

¹²⁴ Berkman, **a.g.e.**, s. 97

sosyal içerikli kamu harcamalarının optimal düzeyden daha aşağı bir seviyede gerçekleşmesine neden olmaktadır¹²⁵.

Özellikle siyasetçilerin katılımı ile bürokratik iş ve işlemlerin hızlandırılması amacıyla yapılan yolsuzluğun olumlu etkisinden bahsedilebilir. Ancak yolsuzluğun daha çok kişisel çıkar karşılığı yapıldığı göz ardı edilmemelidir. Bu arada, kişisel çıkar karşılığı yapılan yolsuzluğun da faydalı olacağını belirten görüşler de bulunmaktadır. “Rüşvet, kamu çalışanları için parça basına alınan bir ek ücret olmakta ve doğrudan yapılan bir ödeme olması nedeniyle görevliyi daha istekli kılmaktadır. Ayrıca iş sahipleri, verdikleri rüşvet sayesinde karmaşık bürokratik engelleri kolayca ve hızla aşabilmektedirler¹²⁶.”

1.6.2. Yolsuzluğun Olumsuz Etki ve Sonuçları

“Yolsuzluk Dünya Bankası’na göre, bir yönetim (governance) sorunudur ve kötü yönetimin bir belirtisidir. Dünya Bankası’na göre, yolsuzluk sürdürülebilir kalkınmayı engelleyen, yoksulluğu artıran, makro-ekonomik istikrarsızlıklara neden olan yabancı direkt yatırımları azaltan ve tüm toplumlarda görülebilen global bir sorundur. Başka bir deyişle, yolsuzluklar engellenmeden yoksulluğun azaltılması da mümkün olmayacaktır”¹²⁷.

Yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda bir topluma çok ağır maliyetleri vardır. Yolsuzluk; devlete olan güveni zedelemekte ve sosyal dayanışmayı tehlikeye atmakta, mal ve hizmetlerin fiyatlarını yükseltmekte, verimsiz yatırımlara yol açmakta ve kamu hizmetlerinin kalitesini düşürmektedir. Kamu yönetiminde verimsizlik, kaynak dağılımında etkisizlik ve kaynak israfına neden olmaktadır. Yolsuzluk ekonomik kalkınmanın önündeki en büyük engellerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda konu siyasal ve toplumsal olduğu kadar ekonomik anlamda da önem taşımaktadır¹²⁸.

¹²⁵ Vito Tanzi ve Hamid Davoodi, “Corruption, Public Investment and Growth”, s.4, aktaran: Eliaçık, **a.g.e.**, s. 47

¹²⁶ Leff Nathaniel, “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”, **American Behavioral Scientist**, Cilt 8, 1964’den aktaran: Hasdemir, **a.g.e.**, s. 57

¹²⁷ Selçuk Akçay, “Yolsuzlukla Mücadele Dünya Bankası’nın Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 3, 2004, s. 119

¹²⁸ Burcu Gediz Oral, “Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 30, Sayı 1, 2011, s. 164

1.6.3. Ekonomik Etki ve Sonuçları

Yolsuzlukların doğurduğu en temel ekonomik yansıma, kaynak ayırımı ve gelir dağılımı üzerinde görülmektedir. Yolsuzlukların, kaynak ayırımında sapmalara yol açtığı bilinmektedir. Bu sapmalar nispi fiyat dengelerinin oluşmasını engellemekte, tüketici ve üretici dengelerinin yanlış düzeylerde kurulmasına yol açmaktadır. Örneğin, rüşvet ödemek durumunda kalan bir mal ve hizmet üreticisi, bunu tüketiciye yansıtmaktadır. Böyle olunca da yolsuzluklar nedeniyle tüketiciler, bir tür dolaylı vergi ödemek zorunda kalabilmektedir. Yolsuzlukların ve rüşvetin ekonomideki işlem maliyetlerini (transaction cost) arttırdığı ve belirsizlik katsayısını yükselttiği ifade edilebilir¹²⁹.

Yolsuzluğun kamuya en büyük maliyeti yoksulluk olarak yansımasıdır. Yolsuzluk yapılmak suretiyle kamu kaynaklarının verimsiz bir şekilde kullanılmasına yol açılarak, piyasa mekanizması bozulmakta ve kaynakların akış düzeni çarpıtılmaktadır¹³⁰.

Tanzi'ye göre, yolsuzluk, piyasaları ve kaynak dağılımını bozmakta ve dolayısıyla ekonomik verimlilik ve büyümeyi azaltmaktadır. Bu sonuçlar ise şöyle sıralanabilir¹³¹:

- Yolsuzluk, piyasa düzensizliklerini ortadan kaldırmak üzere, hükümetin gerekli düzenleyici kontroller ve denetimleri yerine getirme yetkisini sınırlamaktadır. Ayrıca hükümet, bankalar, gıda sektörü, ulaştırma faaliyetleri, mali piyasalar vb. üzerinde düzenleyici rolünü tatmin edici bir şekilde yerine getirememektedir. Piyasaya hükümet müdahalesi yolsuzluk tarafından güdülenirse, örneğin hükümet kendi özel çıkarları için monopoller oluşturursa, piyasa düzensizlikleri artabilmektedir.
- Yolsuzlukların yaygın olduğu bir ortamda, kabiliyetli kişiler kabiliyetlerini rant sağlamak ve yolsuz faaliyetlerde bulunmak için kullanmaktadır. Bazı durumlarda, söz konusu faaliyetlerin negatif katma değerleri olmaktadır.
- Rüşvet, keyfi bir vergi gibidir (yüksek refah maliyetleri ile). Yolsuzluk doğası gereği, aşırı bir yük oluşturmaktadır; çünkü rüşvet ödenmesi gereken şahısların aranıp bulunmasının maliyeti, görüşme ve rüşvet verme maliyetine eklenmelidir.
- Yolsuzluk, hükümetin ihale sözleşmelerinin uygulanması ve mülkiyet haklarının korunması gibi alanlardaki önemli rollerini zedelemektedir. Bir vatandaş, rüşvet

¹²⁹ Cheryl W. Gray ve Daniel Kaufmann, "Corruption and Development", **Finance & Development**, Cilt 35, Sayı 1, 1998, s. 8'den aktaran Eliaçık, **a.g.e.**, s. 44

¹³⁰ Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi ve Alonso Terme Rosa, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", **IMF Working Paper**, 1998/76, Washington: International Monetary Fund'den aktaran: Selçuk Akçay, **a.g.e.**, s. 115

¹³¹ Vito Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures", **IMF Çalışma Notları**, Cilt 45, Sayı 4, 1998, s. 583

ödeyerek taahhütlerinden ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerinden sıyrılabiliyorsa ya da bir kişi mülkiyetten doğan haklarını yolsuzluk nedeni ile kullanamıyorsa, hükümetin temel rolü zedelenmiş ve büyüme olumsuz etkilenmiş demektir.

- Yolsuzluk, piyasa ekonomisinin ve belki de demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Özellikle geçiş dönemindeki ülkelerde, demokrasi ve piyasa ekonomisine karşı yükselen seslerin ardında yolsuzluk yatmaktadır. Böylece yolsuzluk, demokrasi ve piyasa ekonomisine geçişi yavaşlatabilmekte hatta durdurabilmektedir.
- Son olarak, yolsuzluk fakir insanın kazandığı geliri azalttığından yoksulluğu da artırmaktadır.

Yolsuzluktan elde edilen paralar yatırıma dönüşerek ülkede kalmaz, ya yabancı bankalara transfer edilir ya da kişisel tüketim tercihleri için kullanılır. Özetlemek gerekirse, yolsuzluk maliyetlerini iki temel alanda toplamak olasıdır. Kaynak israfı olarak yolsuzluk; eğer yolsuzluk rüşvet şeklinde ise, bu kamusal amaçlar için elde edilebilir toplam miktarın azalmasına yol açar. Yolsuzluk verimlilik çabalarında önemli kayıplara neden olur ve rüşvet beklentisi kamu görevlileri arasında yapay bir savsaklamaya ve kırtasiyeciliğe yol açar. Yolsuzluk kamusal idarenin fiyatlarını yükseltir. Tahsisat çarpıklığı açısından; yolsuzluk kararların insan ihtiyacına göre değil de parasal ağırlıklarına göre alınmasına neden olur. Bir rüşvet anlaşması kamu sektörü amaçlarında başarısızlığı temsil eder. Örnek oluşturan olumsuz davranışlar başarısızlığa yol açar. Hükümetteki yolsuzlukların insanlar tarafından fark edilmesiyle kurumsal otoriteye karşı saygı azalır ve hükümet meşruluk temelini yitirir. Eğer üst düzey politikacılar ve bürokratların yaygın olarak yolsuzluk yaptığına inanılıyorsa kamuoyu bunun gerçeklik derecesini çoğu zaman düşünmeyecektir. Önemli olan bu imajın doğru politikalar uygulanmak sureti ile silinmesini temin edebilmektir¹³².

1.6.4. Hukuki Etki ve Sonuçları

Yolsuzluğun hukuki alanda meydana getirdiği ilk olumsuz sonuç hukuk devleti ilkesinin zedelenmesidir. Hukuk devleti ilkesinin uygulanamaması hukuk dışılığı getireceği gibi, aynı zamanda siyasal iktidarın meşruluğunun sorgulanması sonucunu doğurur. Bunun

¹³² Aziz Kutlar ve Fatih Doğanoglu, “Türkiye’de 1980 sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma”, <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm>, (Erişim Tarihi: 14.09.2013)

yanında yolsuzluk sebebiyle, vatandaşların kamu hizmetinden aynı şartlarda istifade edememesi söz konusu olur ki, hukukun temel ilkelerinden olan eşitlik ilkesi zedelenir¹³³.

1.6.5. Sosyal Etki ve Sonuçları

Yolsuzluklar sebebiyle, toplumdaki bireylerin birbirine ve örgütlü yapıya güveni kalmayacağı için ahlaki değerlerin yerini menfaatler alacak ve ekonomik açıdan ya da sosyal açıdan güçlü olanlar haklı olacaktır. Bu durum ise ahlaki değerlerin, ekonomik veya sosyal güçle değiş-tokuşu anlamına gelecektir. Örneğin kamu görevlilerine verilen hediye ile rüşvet arasında çok ince bir çizgi vardır. Kural olarak kamu görevlilerinin hediye alması yasaktır. Bazen ekonomik değeri olmayan şeylerin, gelenekler sebebiyle verilen bahşişlerin yolsuzluk sayılmayacağı düşünülmektedir. Rüşvetlerin hediye niyetiyle kabulü, hele bunun toplumsal olarak benimsenmesi ahlaki zafiyetlerin doğmasına sebep olabilir¹³⁴.

Yolsuzluklar, öncelikle kamusal mal ve hizmetlere tüm vatandaşların eşit ulaşabilme olanaklarını yok etmektedir. Böylelikle kamusal mal ve hizmetler yasal olmayan ve haksız yollardan yalnızca bu bedeli ödeyebilen varlıklı kesimlere sunulmaktadır. Yoksullar ise bu ayrıcalıklı hizmetlerden de yararlanamayarak başka tür bir yoksunluğa ve yoksulluğa mahkum olmaktadır. Aynı şekilde yolsuzluk, şirketler ve vatandaşlar için “yüksek düzeyde vergi” anlamına gelmektedir. Bu ise yoksullar adına faydalanmadıkları hizmetler için bir finansmana katlanarak daha da yoksullaşma demektir¹³⁵.

Yolsuzluk, kamu yönetimi açısından kaynak kullanımında etkisizlik, kamusal hizmet üretiminde maliyet artışı, kamusal hizmet sunumunda adaletsizlik, kalite düşüklüğü ve verimsizlik gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır¹³⁶.

Yolsuzluklar, öncelikle kamu mallarına ve olanaklarına eşitlik içinde ulaşabilme ilkesini zedelemekte ve böylece kamusal makamları ya da görevleri küçük bir gruba hizmet sunan ve karşılığında çıkar sağlanan bir tür ayrıcalıklı ortamlara dönüştürmektedir. Yolsuzluk yasal otoriteye karşı duyulan saygıya da büyük zarar vermekte, siyasi otorite halkın desteğinden mahrum kalmaktadır.

¹³³ Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 38

¹³⁴ Mumcu, **a.g.e.**, s. 113

¹³⁵ Mehmet Şahin, “Küreselleşme Kaynaklı Yoksulluk ve Yolsuzluk”, **18 Mart Üniversite İİBF Dergisi**, Çanakkale, 2012, s. 131

¹³⁶ Murat Şeker, “Kamu Ekonomisi Açısından Rüşvet”, **İÜ İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 50. Seri, s. 98

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

2.1. Yolsuzluğu Önleme Çabaları

Kötü yönetim ortamlarında artan yolsuzluk, bugün tüm toplumların en ciddi problemlerinden birisi haline gelmiştir. Ülke yönetimlerinin yolsuzluk fiillerine hoş görü ile yaklaşmaları ya da bunları finanse edebilmeleri artık mümkün değildir. Küresel düzeyde, ekonomik krizlerin de başlıca nedeni yolsuzluktur. Yolsuzluk, yatırımları azaltma, yabancı sermayeyi kaçırma ve yarattığı güvensizlik ortamı gibi etkileriyle ekonomiyi olumsuz etkileyerek toplumsal değerleri zedelerken, bir yandan da kamu görevlilerinin etik dışı davranışlarını da körüklemektedir¹³⁷.

Yozlaşmanın dünya çapında yaygınlaşmasına rağmen, yozlaşma ve yolsuzlukların az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olduğu görülmektedir. Bunun da temel nedeni, yozlaşma ile ülkelerin sosyo-ekonomik yapısı arasındaki yakın ilişkidir. Aynı şekilde, adalet ve yargı sisteminin etkinliği ve yozlaşmanın boyutları arasında da yakın bir ilişki görülmektedir. Az gelişmiş ülkelerdeki yozlaşmanın diğer nedenleri olarak da, bu ülkelerde demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması, siyasal partilerin kurumsallaşmış olması ve seçmen kitlelerinin gerekli bilinç ve bilgidен yoksun oluşları, toplumun eğitim düzeyinin düşüklüğü, hukuk sistemindeki belirsizlik ve boşluklar, adaletsiz servet ve gelir dağılımı ve kamu görevlilerinin ücretlerinin düşüklüğü gibi birçok neden gösterilmektedir¹³⁸.

Yolsuzlukla mücadele stratejileri genellikle kamu yetkisini kullanan kamu görevlileri üzerinden geliştirilmektedir. Ancak yolsuzluk ilişkisinde kamu gücünü elinde tutanların yanında bu yolsuzluktan çıkar sağlayarak, bu çıkarı kamu gücünü elinde tutanlarla bölüşenler, yurttaşlar ve iş adamlarının varlığı gözden kaçırılmamalıdır. Bu bağlamda yolsuzlukla mücadele alanındaki yetersizlik, kamu görevlileri üzerinden geliştirilmesidir. Yolsuzluk olgusunun iki tarafını da hesaba katmadan sadece kamu gücünü elinde bulunduranların değerlendirilmesi çok önemli bir eksikliktir¹³⁹.

¹³⁷ Aslan Tolga Öcal ve Mustafa Üstün, “İş Etiği Kapsamında Yolsuzluk ve Rüşvetle Mücadele: Üniversite Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, 2006, s. 1013

¹³⁸ Mehmet Hüseyin Bilgin, “Politik Yozlaşmaya Ekonomik Bir Bakış ve Türkiye İçin Alternatif Öneriler”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, 1998, s. 191

¹³⁹ Kemal Özsemerci, **Türkiye’de Yolsuzluk Davranışı Analizi**, TAİEX Seminer, Yolsuzlukla Mücadele ve Önlenmesi Metotları, 2009, s. 2

Yolsuzlukla mücadelenin ana unsurlarından biri, yeni kamu mali yönetim anlayışının temel dinamiğini oluşturan hesap verilebilirlik ve saydamlığın sağlanması ve artırılmasıdır. Siyasi ve yönetsel hesap verme sorumluluğu, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların bu işlemlerinden dolayı siyasi veya idari olarak hesap vermelerini ifade eder¹⁴⁰.

Yolsuzlukla mücadele birçok sistem tam manasıyla olmasa da kısmen başarılı olmaktadır. Hatta bazı sistemlerin büyük ölçüde yolsuzluğu önleme de etkili olduğu söylenebilir fakat yolsuzluk ülkenin içine işlemiş ve sıradanlaşmışsa bunu önlemek neredeyse imkânsızdır.

Ackerman'a göre yolsuzluğun boyutunu, elde edilecek fayda, kamu görevlisinin takdir gücü, yolsuzluk faaliyetinin riski ve rüşvet alanla verenin pazarlık gücü belirlemektedir. Ackerman, yolsuzlukla mücadele stratejilerini dört ana başlık altında toplamaktadır¹⁴¹:

- Takdir gücünün sınırlandırılması,
- Yolsuzluğun maliyetinin arttırılması,
- Kamu görevlilerinin kontrolünde olan faydaların azaltılması,
- Kamu görevlilerinin pazarlık gücünün azaltılması.

Yolsuzluk karşıtı mücadele temel olarak iki genel yaklaşıma yani “teşvik unsurlarını azaltmaya” ve “caydırıcı unsurları arttırmaya” dayanır. Ayrıca halk katılımı ve ulusal bütünlük yolsuzluk karşıtı mücadele iyi organize olmayı gerektirdiği için sağlanmalıdır¹⁴².

2.2. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler

Yolsuzluğa karşı mücadele etmek için yapılması gereken en temel ve basit işlem yolsuzluğun doğmasına neden olabilecek etkenleri oluşmadan önleyebilmektir. Bunu sağlayabilmek için, ilk olarak yolsuzlukla mücadelede etkin bir irade sağlanarak uygulanacak politikalardan taviz verilmemesi gerekmektedir. Devletin temel politikasını tespit ve yürütmekle görevli idarenin sık sık değişmesi nitelikli personelin istihdamını zorlaştırmakta ve yeni gelenlerin işleri öğrenmeleri zaman ve performans kaybına neden olmaktadır. Bu ise

¹⁴⁰ Barun, **a.g.e.**, s. 4

¹⁴¹ Oral, **a.g.e.**, s. 165

¹⁴² Kamuran Ballı, “Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, 2004, s. 61

yolsuzlukla mücadeleyi önemli oranda sekteye uğrattır ve bozulmaların yaygınlaşmasına katkı sağlar¹⁴³.

Yolsuzluğun oluşmasında, koalisyon hükümetleri bulunmaz bir fırsattır. Çünkü koalisyon hükümetleri, siyasal istikrarsızlığın en önemli sebeplerinden birisidir. Yolsuzluğun oluşmaması için ülkenin siyasal yapısının istikrarlı ve sağlam olması gerekmektedir.

Yolsuzlukları önlemek için alınması gereken tedbirler şu şekilde sıralanabilir¹⁴⁴:

- Toplumun tüm kesimleri ve tüm kamu görevlileri yolsuzluk konusunda eğitilmelidir.
- Yolsuzluğun her türüyle mücadeleye yönelik gerekli yasal altyapı oluşturulmalıdır.
- Yolsuzluk yapanlara verilen cezalar caydırıcı hale getirilmelidir.
- Kamu hizmetlerine ilişkin süreçler önceden belli olmalı, vatandaşlar belirli bir hizmet için nelerin istendiğini ve hizmete ilişkin işlemlerin ne kadar zamanda tamamlanacağını bilmelidir.
- Yolsuzluklarla etkili mücadelenin sağlanması için elektronik devlet uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet raporları, o yıl içinde ne yaptıkları halka duyurulmalıdır.
- Kamu yönetiminde yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için öncelikle siyasetin yolsuzluktan uzak kalması sağlanmalıdır.
- Kamu yönetimi konuşan bir organizasyon haline getirilmeli, kamu görevlilerine getirilen konuşma yasağı kaldırılmalıdır.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki ve özel sektör ile kamu kesimi arasındaki ücret adaletsizliği ve ücretlerin dengesiz dağılımı giderilmeli, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmelidir.
- Teftiş kurullarının daha etkili çalışmalarını temin etmek amacıyla bu kurullar özerk bir yapıya kavuşturulmalı ve siyasi müdahalelerden uzak tutulmalıdır.
- Teftiş kurullarının denetiminde standart sağlanmalıdır.
- Mal bildiriminde bulunulmasına ilişkin rejim yeniden düzenlenmeli, bu alandaki gizlilik şartı kaldırılmalıdır.
- Kamu görevlerine girişte ve görevde yükselmelerde her türlü kayırmacılıktan (nepotizm, kronizm ve patronaj vb.) uzaklaşılmalıdır.

¹⁴³ Öztürk, a.g.e., s. 2

¹⁴⁴ Özel İhtisas Komisyonu Raporu, **Kamuda İyi Yönetişim**, Ankara, 2007, s. 38

- Tüm kurum ve kuruluşların ortak kullanacağı bir veri tabanı oluşturulmalıdır.
- Kamu hizmetlerinin görülmesinde toplumdaki tüm aktörlerce paylaşılacak bir etik kültürü kabul edilmelidir. Bunun için kamu görevlilerine hizmet içi eğitim kapsamında etik eğitimi verilmelidir.
- Kamu örgütlerinde görülen çıkar çatışmalarının azaltılması için etkili bir “çatışma yönetimi” sağlanmalıdır.
- Kamu görevlilerine imzalatılan Etik Sözleşmelerinin formalite metinler olmaktan çıkarılarak işlerlik kazanması sağlanmalı, bu sözleşmede getirilen ilkelere uyulmadığı takdirde yaptırımlar açık ve net olarak bildirilmeli ve uygulanmalıdır.

2.3. Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele

Sermayenin küreselleşmesi ve artan uluslararası entegrasyon, yolsuzlukları ulusal boyuttan küresel bir boyuta taşımıştır. Uluslararası piyasalarda rekabet edemeyen firmalar için rüşvet, iş fırsatları elde etmek ve ihaleleri kazanmak için iyi bir araçtır. Küresel boyutlara ulaşan yolsuzluklarla mücadele, tek bir ülkeyi değil tüm dünyayı ilgilendiren bir sorundur. Yolsuzluk sorunu, hükümetleri hükümet dışı kuruluşları ve sivil toplumu ilgilendirdiği gibi aynı zamanda Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Gümrükler Örgütü (WCO), Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü (WTO) , Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Uluslararası Ticaret Odası (ICC) gibi uluslararası kuruluşları da yakından ilgilendirmektedir. Bu kuruluşlar özellikle 1990’lı yılların ortalarından itibaren yolsuzluğu gündemlerine almışlardır¹⁴⁵.

Ulusal düzeyde yapılan yolsuzlukla mücadelenin tek başına yeterli olmadığı, uluslararası işbirliği ile bütünleştirilmesi zorunluluğu, ülkeler tarafından giderek daha net bir şekilde anlaşılmaktadır. Küreselleşen dünyada yolsuzlukla mücadelede başarının yolu, etkin bir uluslararası işbirliğinden geçmektedir¹⁴⁶.

Yolsuzlukların, aşağıda sıralanan nedenlerden dolayı uluslararası kuruluşların ilgisini çektiği belirtilmektedir¹⁴⁷.

- Uluslararası kuruluşlar, yapmış oldukları yardımların ve sağlamış oldukları kredilerin en etkili biçimde kullanılmasını isterler,

¹⁴⁵ Akçay, **a.g.e.**, ss. 113-114

¹⁴⁶ Karakaş ve Murat, **a.g.e.**, s. 75

¹⁴⁷ Ackerman, **a.g.e.**, s. 178

- Uluslararası kuruluşlar, yardımlarda buldukları ülkelerin yolsuzlukla mücadele ve reform programlarını doğrudan desteklemek isterler,
- Uluslararası kuruluşlar, çok uluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde, rüşvet ödemelerini engelleme ve bu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerdeki reformları desteklemelerini isterler,
- Uluslararası kuruluşlar, ülkeler arasındaki kara para akışının kontrol edilmesinde ve uluslararası mali suçlar konusunda işbirliği yaparak yolsuzlukları kontrol altında tutmak isterler.

Yolsuzlukla mücadelede tek başına mücadelede; bilgi eksikliği, yetersiz kaynak yüzünden yolsuzlukla mücadelede sıkıntılar yaşanmaktadır. Uluslararası işbirliği yolsuzlukla mücadele için gerekli olan bilgiyi ve kaynağı sağlayabilir¹⁴⁸.

Yolsuzlukla mücadelede devletler arası işbirliğinin gerekli olduğu hukuki süreçler açısından farklı gelişmişlik düzeyi ve farklı hukuksal yapıdaki devletler için benzer uygulamalar ve yardım araçları geliştirilmesi, suçların soruşturulması ve cezalandırılması için önem taşıdığı gibi, aynı zamanda farklı ülkelerde faaliyet gösteren şirketler için uymakla yükümlü oldukları hukuki süreçleri ve piyasa koşullarını da birbirine yakınlaştırmaktadır¹⁴⁹.

Uluslararası organizasyonların rolü, doğrudan yolsuzlukla mücadele süreçlerinin başlatılmasını sağlamak, var olan mücadele süreçlerini desteklemek, karşılıklı yardımlaşma ortamları sağlamak, yol haritaları çizmek ve geliştirmek olarak özetlenebilir. Uluslararası işbirliği çerçevesinde değişik ülke deneyimlerine ilişkin çıktılar karşılaştırılarak, zamana ve koşullara en uygun mücadele mekanizmalarının tespit edilmesi yönünde düşünce üretimleri yapılabilecektir¹⁵⁰.

Uluslararası yolsuzlukları önleme sürecinde faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar; Birleşmiş Milletler (UN), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Avrupa Birliği ve Bağımsız Uluslararası Kuruluşlar (Uluslararası Saydamlık Örgütü)'dir. Bu kuruluşların asıl kuruluş amaçları “yolsuzluktan” farklı olmasına rağmen, yolsuzlukla mücadele konusunda sözleşmeler yapmakta, ilkeler geliştirmekte ve böylece uluslararası kamuoyu oluşturulmasına katkı sağlamaktadırlar. Söz konusu sözleşmelerin ya da ilkelerin ülkelerin iç hukukuna yansımaları, yolsuzluk konusunda

¹⁴⁸ Klitgaard, **a.g.e.**, s. 3

¹⁴⁹ Atilla Çağlar, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası İşbirliği ve Örgütler”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesine Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 73

¹⁵⁰ Musa Kayrak, “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler”, **Sosyo-Ekonomi Dergisi**, Sayı 2, 2006, s. 90

uluslararası düzeyde etkin bir mücadele mekanizması oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca uluslararası yolsuzlukla mücadele için kurulmuş olan kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu kuruluşlar arasında: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States Against Corruption-GRECO) ve Avrupa Sahtecilerle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office-(OLAF) bulunmaktadır¹⁵¹.

2.4. Yönetişim Kavramının Anlam ve Kapsamı

Yönetişim kavramı, klasik yönetim yapılarınca tek taraflı olarak belirlenen ilişkiler yerine çok aktörlü ve etkileşimli ilişkileri içeren ve birlikte yönetme, birlikte düzenleme ve kamu-özel sektör ortaklığı felsefesine dayalı bir yönetim sürecidir. Yönetişimin uygulanmasındaki kilit nokta, herhangi bir yörenin halkının kendilerini ilgilendiren konulara ilişkin alınacak kararların oluşum sürecine katılımı ve buna imkan verecek yapının, başka bir deyişle yerinden yönetimin sağlanmasıdır. Bu bağlamda, ortak bir amacı gerçekleştirmek için tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümüne dayalı olarak üretim yapan, bunun gerçekleşmesi için kaynakları kendiliğinden kullanan yönetimden, “ağ” ilişkileri içinde yapılanmış, çok aktörlü, adem-i merkeziyetçi, kendisi yapmaktan ziyade toplumdaki diğer aktörleri yetkilendiren ve yapabilir kılan, yönlendiren ve kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran “yönetişim” modeline geçildiği ifade edilmektedir¹⁵².

Yönetişim veya katılımcı yönetim kavramının özü ve içeriği bizi, vatandaşa yüzünü dönmüş, daha iyi hizmet sunma ve onların memnuniyet derecesini yükseltme amacıyla olan “vatandaş odaklı yönetim” anlayışına götürmektedir. Bu nedenle iyi yönetişimin temelinde yer alan ilkelerin aynı zamanda, iyi yönetişimin özü olan vatandaş odaklı yönetimin de unsurları olarak sayılması mümkündür¹⁵³. Vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı ile kamu yönetiminde yapılmak istenen, kırtasiyeciliğin arttığı, hizmet sunumunda vatandaş gereksinimlerinin önemsenmediği, kaynakların ve zamanın sorumsuzca israf edildiği ve bürokrasinin yaygınlaştığı yönetim sisteminden, kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın ihtiyaç, beklenti ve düşüncelerinin dikkate alındığı bir yönetim yapısının benimsenmesidir¹⁵⁴.

¹⁵¹ Eliaçık, **a.g.e.**, s. 79

¹⁵² Mehmet Zahid Sobacı, “Yönetişim Kavramı Üzerine ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2007, s. 222

¹⁵³ Halil Karataş, “ Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 24, 2007, s. 83

¹⁵⁴ Önder Kutlu, Sefa Usta ve Mustafa Kocaoğlu, “Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sakarya, 2008, s. 221

Günümüzde yönetim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir¹⁵⁵.

2.4.1. Yönetişim Kavramının Tanımı

Latince yönetmek ve karar vermek anlamlarına gelen “guberno” kelimesinden türetilen yönetim, hedefe ulaşmada ortaya konulan birlikteliği ifade etmektedir. On üçüncü yüzyılda yönetme sanatı anlamında kullanılan “gouvernance”, on dördüncü yüzyılda İngilizceye “governance” olarak geçmiştir¹⁵⁶. Türkçeye “yönetişim” olarak çevrilen sözcüğün İngilizce karşılığı governance’tır. İlk olarak İngilizce’de kullanılmaya başlanan terim Fransızca’ya “gouvernance”, Almanca’ya “steuerung” olarak çevrilmiştir. Governance sözcüğünün İngilizce government sözcüğünden türediği ya da onunla aynı kökten geldiği belirtilebilir. Benzer bir mantıkla governances sözcüğünün Türkçe’ye, kavramın işteşlik iddiasının da korunarak “yönetişim” biçiminde çevrilmesi herhangi bir itirazla karşılaşmamış ve genel bir kabul görmüştür¹⁵⁷.

Güler yönetim sözcüğünün “daha az yönetimi” ya da “minimal devleti” anlatan bir kod olarak kullanıldığını belirtmektedir. Kamu harcamalarını kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektör eliyle görme (ihale) ve özelleştirme uygulamaları... governance tarzı yönetim olarak anlatılmaktadır¹⁵⁸.

“Government” sözcüğü, kavram olarak otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecine gönderme yaparken “governance” sözcüğü yönetsel kapasiteye gönderme yapmaktadır. Governance, kurumlar, kurallar, işlemler ve süreçler olarak anlaşılan devlet yönetimiyle eklenmemiştir. Buna göre governance ya da yönetim ile siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında devletin işlevleri ile ilintisiz, bağımsız ya

¹⁵⁵ M. Akif Özer, “Yönetişim Üzerine Notlar”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s. 63

¹⁵⁶ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 27

¹⁵⁷ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 2000, s. 9

¹⁵⁸ a.g.e, s. 2

da otonom bir yönetsel kapasite oluşturulacaktır. Böyle bir yönetim sürecinde artık, çok sayıda aktör vardır ve hiyerarşiler yerine karşılıklı etkileşim söz konusu olacaktır¹⁵⁹.

Yönetişim kavramı TODAİE'nin Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, "bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen olarak tanımlanmıştır¹⁶⁰. Yönetişim bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır¹⁶¹.

Yönetişim kavramı, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasını sağlama amaçlı olarak ortaya çıkmış ve bugün dünyanın birçok ülkesi ve uluslararası kuruluş tarafından benimsenmiştir. Bu kavramın sahip olduğu ilkeler, geleneksel yönetimin yöneten ve yönetilenler arasındaki keskin ayrımını ortadan kaldırmakta ve yönetim anlayışını yeniden şekillendirmektedir¹⁶².

Yönetişim, merkeziyetçiliğin, hiyerarşinin, bürokratik yönetime dayanan ve gizliliğin hakim olduğu klasik yönetim anlayışına karşı durarak; yeni yönetim anlayışı içerisinde açık yönetimi, saydamlığı, hesap verebilirliği, halkın halkla birlikte yönetimini savunan anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır¹⁶³.

Kooiman'ın tanımı ile yönetişim; "tüm ilgili aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının 'ortak' bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiçbir aktör; karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelin tek tarafı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir"¹⁶⁴.

Soğuk savaşın sona ermesiyle iyi yönetişim terimi önceki komünist blok ülkelerindeki yıkılmış komünist hükümetlerin yerini almak için ve hızlı pazar ekonomisine geçme

¹⁵⁹ Elif Yüçetürk, "Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı", **TODAİE Yerel Yönetimler**, Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No 12, Ankara, s. 226

¹⁶⁰ TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998, s. 274

¹⁶¹ M. Akif Çukurçayır ve Esra Sipahi, "Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, 2003, s. 46

¹⁶² Arzu Yalçın, "İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetiminde Yansımalar", **Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2010, s. 4

¹⁶³ Süleyman Yaman Koçak, "Avrupa Birliği ve Yönetişim", **Yönetişim**, Ed: M. Çukurçayır, Eroğlu ve Ekşi, **a.g.e.**, s. 468

¹⁶⁴ Andrew Jordan, "The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government?", **Policy and Politics**, Cilt 29, Sayı 2, 2001, s. 199, s. 41

gerekliliği için siyasi mekanizmalara kurumsal ekonomiye tutarlı politikalara duyulan ihtiyaçtan dolayı yayılmıştır¹⁶⁵. Yönetişim raporlarda daha çok “iyi yönetim-good governance” şeklinde geçmektedir. İyi yönetim, yurttaş taleplerine duyarlı, dolayısıyla yurttaşları birer paydaş olarak karar verme sürecine katan, hesap vermeye hazır ve etkin işleyen bir hükümet biçimi olarak tanımlanabilir¹⁶⁶.

İyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir¹⁶⁷.

İyi yönetim açık ve öngörülebilir karar alma süreçlerinin, profesyonel bir bürokratik yönetimin, eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin, kamusal sürece aktif olarak katılan sivil toplumun ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu düzendir¹⁶⁸.

İyi yönetimin gelişmekte olan ülkeler için uygulamaya geçirilmesi demokratik yönetim fikri ile ifade edilmektedir. Demokratik yönetim, özellikle devlet yapısında dönüşümün sağlanarak, yolsuzlukla mücadelenin önlenmesi ve kadının toplumdaki yerinin daha belirgin hale getirilmesine vurgu yapmaktadır. Demokratik yönetim, toplumda süregelen problemlerin çözümünde özel kesim, kamu kesimi ve sivil toplum örgütlerinin ortak girişimlerde bulunmasını talep eden bir mekanizmadır. Sürdürülebilir demokratik sisteminin toplumda işler hale gelmesi, demokratik yönetim için öncelikli amaç durumundadır¹⁶⁹.

Yapılan tanımlar ve yönetimin genel ilke ve özellikleri göz önüne alındığında yönetim; “demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğin, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğin, kalitenin, liyakatin ve etiğin hakim olduğu, sivil toplumu ön plana

¹⁶⁵ Adel Safty, **Democracy and Governance-The Global Advance of Democracy**, University of Bahçeşehir Press, 2003, s. 20

¹⁶⁶ Can Aktan, “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, www.canaktan.org, (Erişim Tarihi:11.09,2013)

¹⁶⁷ Oral, **a.g.e.**, s. 168

¹⁶⁸ Ertuğrul Gündoğan, “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, **Yönetişim**, Ed: Çukurçayır ve Tuğba Eroğlu, **a.g.e.**, s. 28

¹⁶⁹ İsmail Ergün, “Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006, s. 18

çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiye uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir”¹⁷⁰.

“Yönetişim” kavramı, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümü ifade etmektedir. Böylece yönetim; toplumların, faaliyetlerini yönetmek amacıyla kullandıkları politik, ekonomik ve yönetsel iradeyi oluşturur. Yurttaşların, grupların ve toplulukların; ortaklaşa karar alma ve uygulamada, çıkarlarını dile getirmede, yükümlülüklerini karşılama ve çatışma noktalarının çözümünde kullandıkları mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsar. Bu anlamda yönetim, toplumsal aktörler arasındaki ve toplumsal aktörlerle kamu yönetimi arasındaki karşılıklı etkileşimin niteliğine işaret etmekte ve “birlikte yönetim” anlamını içermektedir¹⁷¹.

Yönetişim kavramını savunan yaklaşımlar genel olarak; hiyerarşik ilişkiler yerine heterarşik (eşitler arası) ilişkilerin, tek yönlü bir ilişki yerine çift yönlü bir ilişki modelinin yani etkileşimin, yöneten-yönetilen ayrımı yerine birlikte yönetme ilkesinin, yönetim anlayışı ile birlikte tesis edileceği iddiasının altını önemle çizmişlerdir¹⁷².

2.4.2. Yönetişim Kavramının Doğuşu

Literatür incelendiğinde yönetim teriminin birçok anlamda kullanıldığı görülmektedir¹⁷³. Yönetişim kavramının tek bir tanımının olmamasının nedeni, yönetim kavramının hukuktan siyasete, kamu yönetiminden işletmeye ve uluslararası ilişkilere kadar birçok disiplinle ilgili olması ve lokal, ulusal ve global mekansal ölçeklerde uygulama alanı bulmasıdır. Ancak, yönetim kavramı kamu yönetimi bağlamında düşünüldüğünde, mahiyeti değişen devlet-yurttaş ilişkilerini açıklamakta kullanılmaktadır. Günümüzde klasik yönetim yaklaşımı, siyasal erk ve yurttaş ilişkilerini açıklamakta yetersiz kalmaktadır. Yönetişim kavramı, bu yetersizliğin ve sınırlılığın sonucu olan sığılı ortadan kaldırmak amacıyla geliştirilmiş ve böylece devlet ve yönetimiyle ilgili ulusal aktörler ve uluslararası örgütleri de göz önüne alan yeni bir kavramsal çerçeve oluşturulmuştur¹⁷⁴.

Yönetişim terim olarak ilk kez Kuzey Avrupa’da, ardından da bütün dünyada kullanılmaya başlanmıştır. Terimin kökeni 16. yüzyıla kadar götürülebilmektedir. Özellikle

¹⁷⁰ DPT, **9. Kalkınma Planı**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT:2721, ÖİK:674, Ankara, 2007, s. 5

¹⁷¹ Fikret Toksöz, **İyi Yönetişimin El Kitabı**, Tesev Yayınları, İstanbul, 2008, s. 7

¹⁷² Mehmet Nuri Durmaz, **Bir Program Olarak Yönetişimi Anlamak**, İstanbul, 2008, s. 20

¹⁷³ Hamit Palabıyık, “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004, s. 66

¹⁷⁴ Sobacı, **a.g.e.**, s. 220

17. yüzyılda Fransa’da hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımdan esinlendiği belirtilmektedir¹⁷⁵.

Terimin olgunlaşması ise İngiltere’de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetim, İngiliz modelinde klâsik Westminster modeline meydan okuma şeklinde doğmuştur. Bu modelde, parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hakim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir¹⁷⁶. Yönetişim ise klâsik bu yapılanmaya karşı çıkmakta ve mevcut sorunları bu yapının olumsuzluklarına bağlamaktadır. Bu dönemde neoliberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetim modeli ve kavramı üzerinde durmaya başlamışlardır¹⁷⁷.

Aslında yönetim öz itibariyle yönetim kavramından ortaya çıkmıştır. Yönetim bir organizasyonun amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli duyduğu kaynakların tahsisi ve bu kaynakların kullanımı sonucunda organizasyonun amaçlarının gerçekleştirilmesi sürecidir. Yönetişim ise, bir yönetim anlayışının sahip olması gereken nitelikleri ve yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkinin mahiyetini ortaya koymaktadır. Buna göre yönetim, bir otoritenin halkın menfaatlerini öne çıkaran bir yaklaşımla, katılımcılığı açıklığı ve şeffaflığı benimsemesi; sahip olunan kaynakların, grupların kendi menfaat ve yönetilmesinin sağlanması anlamına gelmektedir¹⁷⁸.

Yönetişim modeli, devletin yönetim alanında giderek artan başarısızlığına ilişkin sorunlara bir çözüm olarak ortaya atılmakta; bu süreçte planlama, öngörme, eyleme geçme ve rekabetle baş etme yeteneği sınırlı devlet gücünü paylaşma yolları, özellikle de kamu-özel sektör işbirliğini geliştirme önlemleri ile birlikte gündeme getirilmektedir¹⁷⁹.

1970’lerin başlarında Batılı ülkelerde halkın karar alımına katılımı başlıca sosyal sorunlar etrafında (refah, konut, sivil, haklar, eğitim gibi) organize olmaktan ibaret olduğu söylenebilir. Ancak, çevre ve tüketici hareketlerin yükselişinden sonra halk katılımında bir değişiklik olmuştur. Halk ve temsilcileri daha önce önem vermedikleri ve uzmanların ellerine bıraktıkları birçok sorunun kendi çıkarlarıyla yakından ilgili olduğunu anlamaya başlamıştır. “Demokrasilerde ne yapılacağına halk kendisi karar verir, onun temsilcilerinin ve

¹⁷⁵ Mehmet Yüksel, “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 58, Sayı 3, Ankara, 2000, s. 147

¹⁷⁶ Garry Stoker, “Governance As Theory: Five Positions”, **International Social Science Journal**, Cilt 50, Sayı 1, 1998, s. 21

¹⁷⁷ Yüksel, **a.g.e.**, s. 153

¹⁷⁸ Recai Coşkun, **Kent ve İnsan: Yerel Siyaset Çözümlemeleri**, Okutan Yayıncılık, 2006, s. 30

¹⁷⁹ Yüksel, **a.g.e.**, s. 149

bürokratların görevi ise halkı bu amaca ulaştırmaya çalışmaktır” görüşü yerleşmeye başladı¹⁸⁰.

1970’lerin sonlarından itibaren verimlilik, sorumluluk, katılım ve etkinlik gibi kavramlar kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan kavramlar haline gelmiştir. Sayılan bu ilkeler birbirlerine ters düşmemekte, aksine birbirini tamamlamaktadır. Kamu yönetimini hem verimli, hem de yapmış olduğu işlem, eylem ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç duyulmaktaydı. Kamu yönetimine, ihtiyaç duyduğu bu çerçeveyi, yönetim (governance) kavramı sunmuştur¹⁸¹.

Kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda 1980’lerin ilk yarısından itibaren gündeme gelen, ancak kullanımı 1990’larda yaygınlık kazanan kavram, aynı dönemde ortaya çıkan küresel boyuttaki siyasal ve ekonomik değişimlere paralel olarak, yönetim ve toplumsal konulara yaklaşımdaki köklü değişimlerin bir ürünü gibi algılanmıştır. 1980’lerin ortalarından itibaren başlayan bu süreçte, klasik liberalizmin geleneksel teorilerini aşan yeni bir kısım demokrasi teorilerinin izlerine rastlanmıştır. Bunlar içinde ulus devletin birleştirici fonksiyonunun ötesinde, başka bir kısım aktörleri de siyasal ve yönetsel süreç içinde katan katılımcı demokrasi teorilerinin, yönetimle hemen hemen aynı dönemde yaygın bir söylem haline geldiği de dikkate alınır, önemli bir yeri vardır¹⁸².

Yönetişim kavramı özellikle 1990’lı yıllardan sonra, yoğun biçimde yaşanan küreselleşme olgusunun etkisiyle, sosyal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin sonucunda kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlere bağlı olarak, yönetici ve yönetilenlerin etkileşim ve iletişim halinde olduğu kısmen de olsa birlikte yönetim olarak da nitelendirilebilecek olan yeni bir alternatif olarak karşımıza çıkmaktadır. Yönetişim kavramı devlet ve kamu yönetimindeki statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okuma olarak düşünülmeye rağmen, bu meydan okumanın sadece devlet yönetiminde uluslararası standartların yakalanması değil, halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına geleceği de düşünülmelidir¹⁸³.

Geleneksel kamu yönetiminin ağır işleyen, hantal, içe kapalı, büyük ölçüde toplumun talep ve ihtiyaçlarından habersiz yönetim anlayışına karşılık, yönetimde kurumlar toplumdaki kopuk izole birer yapı olmaktan çıkarak çevreye duyarlı, iletişim ve etkileşime

¹⁸⁰ Namık Kemal Öztürk, “Yeni Yönetim Paradigması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 4, 1993, s. 55

¹⁸¹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 27

¹⁸² Eva Jacob Torfing Sorensen, “Network Governance and Post- Liberal Democracy”, **Administrative Theory & Praxis**, Cilt 27, Sayı 2, s. 211

¹⁸³ Gülay Bahçavan, “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2006, s. 12

açık, şeffaf organlar olarak görevlerini yapacaklardır. Bu etkileşim, açıklık ve şeffaflık ortamında, kamu yöneticileri ister istemez eleştiriye uğramamak için daha özenli hareket edeceklerdir. Aynı zamanda haksız bazı suçlama ve eleştirilerin de kendiliğinden önüne geçilecek, yapılan işin ve sunulan hizmetin kalitesinin artırılması yönünde doğal bir eğilim oluşacaktır¹⁸⁴.

2.4.3. Yönetişim Kavramının Unsurları

Yönetişim, başta devlet olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını kapsamaktadır. Bunlardan devlet; siyasi kuruluşlarla kamu sektörü kuruluşlarını içermekte ve bu süreçte kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği üzerinde odaklaşmaktadır. Hukukun üstünlüğünü koruyarak, sosyo-ekonomik şartları düzenleyerek, sosyal ve fiziki altyapıları geliştirerek ve sosyal güvenlik ağları sağlayarak, kalkınma için çerçeve oluşturmakta ve eşitliğin, barışın, adaletin temelini kurmaktadır.

İkinci aktör olarak özel sektör; çeşitli sektörlerdeki özel işletmeleri kapsamaktadır. Bu kuruluşlar istihdam ve gelir kaynağı oluşturarak, üretimi, ticareti ve insan kaynaklarını geliştirerek ve hizmet sağlama ve kurumsal standartlar aracılığıyla ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi sağlamaktadırlar¹⁸⁵.

Yönetişimin kapsamında yer alan üçüncü aktör olarak kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise; birey ile devlet arasında yer alarak toplulukları organize etmek, eğitmek, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlamak, siyasi ve sosyal etkileşimi kolaylaştırmak, dayanışmayı artırmak ve kültürleri beslemek yoluyla özgürlük, eşitlik ve sorumluluk temellerini oluşturmaya çalışmaktadırlar¹⁸⁶.

Bu bağlamda yönetişim kendi kendini yöneten ağları yansıtan bir olgu olarak şu unsurları kapsadığı belirtilebilir¹⁸⁷:

a. Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.

b. Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynakların mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini

¹⁸⁴ Ertuğrul Gündoğan, "Yönetişim", *Yönetişim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, 2002, ss. 3-4

¹⁸⁵ Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Ankara, 2003, s. II

¹⁸⁶ Özer, *a.g.e.*, s. 68

¹⁸⁷ *a.g.e.*, s. 69

öngörmektedir. Bu süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir.

c. Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.

d. Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar.

2.4.4. Yönetişim Kavramının Özellikleri

Yönetişimin özellikleri birlikte değerlendirildiğinde her özelliğin aslında diğerleriyle sıkı ilişki içinde olduğu ve birbirleriyle anlam kazandığı anlaşılmaktadır. Yurttaşlara karar verme süreçlerinde, uygulama ve denetim konularında geniş katılım olanağı sağlayan, bilgiye ulaşmanın garanti altına alındığı açık yönetim süreçleri, sonuçta, hesap verebilirliğin, sorumluluğun, uyumun ve etkinliğin dolayısıyla iyi yönetişimin ayrılmaz özellikleridir¹⁸⁸.

Yönetişim kavramı Dünya Bankası'nın 1992 yılında yapılan bir yayınında tanımlanmıştır. Yönetişim sağlıklı kalkınma yönetimi ile eş anlamlıdır. Bu yapıda dört temel ilke vardır: "Hesap verebilirlik, kalkınmanın yasal çerçevesi, bilgilendirme ve saydamlık."

Yönetişimin en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkararak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devlet iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır. Bu kapsamda yönetişim geleneksel yönetimden farklı olarak sivil toplum kuruluşlarını da içermesi nedeniyle daha geniş kapsamlı olduğu söylenebilir. "Hak talep eden" ve "yönetilen" vatandaş yerine, bir takım sorumluluklar ve ödevler üstlenen "aktif" vatandaşa vurgu yapılmaktadır¹⁸⁹.

Stoker'ın ifadesi ile yönetimden yönetişime doğru yaşanan dönüşümün ana vurgusu, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki sınırların artık kolaylıkla çizilemiyor olmasıdır. Yazara göre yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına dayanmayan bir yönetim mekanizmasına odaklanıyor olmasıdır. Diğer bir deyişle, devletin ötesinde bir yönetişim fikri, devlete bir kurumsal form ve bütünleşmiş bir toplumun hiyerarşik merkezi olarak bel bağlamanın bitişini ifade etmektedir. Ancak yönetişimin, yalnızca kamu

¹⁸⁸ Palabıyık, a.g.e., s. 68

¹⁸⁹ DPT, a.g.e., s. 5

hizmetlerinin sağlanmasında daha etkin sonuçlara erişmek için uygulanabilecek “yeni bir yönetsel araçlar seti” olarak anlaşılması da doğru olmayacaktır. Bu çerçevede yazar yönetişimin şu özelliklerine dikkat çekmektedir¹⁹⁰:

- a. Yönetişim; hükümetten doğan, ancak onun da ötesinde bir kurumlar ve aktörler setine işaret eder.
- b. Yönetişim; sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar.
- c. Yönetişim, ortak eyleme taraf olan kurumlar arasındaki karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar.
- d. Yönetişim, kendi kendini yöneten otonom aktörler ağına ilişkindir.
- e. Yönetişim, komuta etmek ya da erk kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir. Hükümeti yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni araçlar ve teknikler kullanmaya muktedir bir aktör olarak görmektedir.

Literatürde iyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz özelliğinin bulunduğu belirtilmektedir¹⁹¹. Bu ilkeler şöyle özetlenebilir:

a) Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleştirilebilir¹⁹². Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır¹⁹³. Bundan dolayı iyi yönetişimin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır¹⁹⁴.

b) Hesap Verebilirlik: Bu ilke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri,

¹⁹⁰ Stoker, **a.g.e.**, s. 25

¹⁹¹ Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. VIII

¹⁹² Commission of European Communities (CEC), European Governance, **A White Paper**, http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm, (Erişim Tarihi: 26.04.2014)

¹⁹³ Yılmaz Aliefendioğlu, “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 2, 2001, s. 33

¹⁹⁴ Gündoğan, **a.g.e.**, s. 14

özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler¹⁹⁵.

Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik, ancak kamu hizmetlerinin belirlendiği karar süreçlerinde ilgili prosedürlerin çıktı ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemelerine kısaca geri beslemeye imkân tanıyan bir süreçte gerçekleştirilebilir. Bu da şeffaflığın ve katılımcılığın gerçekleştiği yöntemler için söz konusu olabilir. Yönetişim sürecinde hesap verilebilirlikte dikkat devletten çok özel ve gönüllü kuruluşlara yani vatandaşlara yönelmektir¹⁹⁶. Etkin bir kamu yönetiminde hesap verebilirlik hem dışsal hem de içsel olarak gerçekleşmektedir. Dışsal hesap verebilirlikte yasama, yargı ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilen bir hesap verebilirlikten söz edilirken, içsel hesap verebilirlikte kamu görevlilerinin yurttaşlara ve kendi amirlerine karşı sorumluluklarından söz edilmektedir¹⁹⁷. Esasında hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmasıdır¹⁹⁸. Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır¹⁹⁹.

c) Katımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedirler²⁰⁰.

Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması,

¹⁹⁵ Kutay Kesim ve Ali Petek, “Avrupa Komisyonu’na Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 45

¹⁹⁶ Mehmet Göküş, “Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı”, **Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama**, Ed. Çukurçayır, Eroğlu ve a.g.e., s. 601

¹⁹⁷ Tuğba Eroğlu, “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, Ed. Çukurçayır, Eroğlu ve Uğuz, a.g.e. s. 219

¹⁹⁸ Aliefendioğlu, a.g.e., s.33

¹⁹⁹ Çukurçayır, Özer ve Turgut, a.g.e., 2012, s. 12

²⁰⁰ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. VIII

kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır²⁰¹.

d) Cevap Verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir²⁰². Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması gerekmektedir²⁰³.

e) Hukukun Üstünlüğü: İlke yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder²⁰⁴. Bu şekilde kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir²⁰⁵.

Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir²⁰⁶.

f) Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir²⁰⁷. Bu anlamda etkin yönetim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir²⁰⁸.

Yönetişim anlayışı içerisinde etkinliği, karar alma sisteminin problem çözümü gücü bağlamında ele alma eğilimi hakimdir. Bu yaklaşıma göre etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak tanımlanmaktadır²⁰⁹.

²⁰¹ Gamze Kösekahya, "Katılımcılık ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara, 2003, s. 34

²⁰² Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. VIII

²⁰³ Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul, 2002, s. 107

²⁰⁴ Toksöz, **a.g.e.**, s. 18

²⁰⁵ Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. VIII

²⁰⁶ Zerrin Toprak Karaman, "Yönetişim Stratejilerinde Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 72, 2000, s. 44

²⁰⁷ Commission of European Communities, **a.g.e.**, s. 14

²⁰⁸ Hülya Soylu, "Etkinlik ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara, 2003, s. 78

²⁰⁹ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 13

g) Eşitlik: İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir²¹⁰.

Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir. Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar²¹¹.

h) Stratejik Vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdır²¹². Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır²¹³.

2.4.5. Uluslararası Örgütler Bağlamında Yönetişim

Yönetişim kavramının kamu yönetimi literatürüne girmesinden itibaren uluslararası örgütler (BM, DB, IMF, OECD vb.) tarafından da yayımlanan raporlarda sıkça kullanılmış sonra akademik araştırma ve tartışmaların odak noktalarından biri haline gelmiştir²¹⁴.

2.4.5.1. Dünya Bankası

Dünya Bankası, yönetim kavramını, “iyi yönetim” şeklinde ilk kez Sahra-altı Afrika’nın kalkınması ile ilgili 1989 tarihli raporunda (Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, A Long Term Perspective Study) kullanmıştır. Raporda, Afrika’nın kalkınma sorununun bir yönetim krizi olduğu ifade edilmiştir. Yönetimden kastedilenin de, siyasal iktidarın bir ülkenin işlerini yönetebilme kapasitesi olduğu ifade edilmiştir²¹⁵.

Dünya Bankası yönetim ilgili şu tanımlamayı yapmaktadır²¹⁶:

“Yönetişim, bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının gelişme amacıyla yönetimde yetkinin kullanılma tarzıdır... Yönetişim, açık ve öngörülebilir bir karar alma

²¹⁰ Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. VIII

²¹¹ Toksöz, **a.g.e.**, s. 19

²¹² Umut Evin Özdemir, “Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2003, s. 89

²¹³ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 13

²¹⁴ Sobacı, **a.g.e.**, s. 220

²¹⁵ Durmaz, **a.g.e.**, s. 7

²¹⁶ World Bank, **Governance: The World Bank’s Experience**, World Bank, 1994, s. 15

sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin; eylem ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin; ve kamusal sürece aktif bir şekilde katılımında bulunan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir düzeni ifade eder.”

Kavramdaki ve modeldeki bu evrimi DB'nin belli raporlarına bakarak incelemek mümkündür. Yönetişimin bugüne kadarki gelişimi üç evrede ele alınabilir: Birinci evre; Afrika ülkelerindeki krizin yönetim krizi olduğunu ortaya koyan 1989'daki raporda somut olarak görülür. “İyi yönetim” ve minimal devlet vurgusu öne çıkar. İkinci evre; 1994 Yönetişim raporudur; yönetişimin yeşermesi ve canlanması için sivil toplumun gelişmesi gerektiği vurgulanır. Üçüncü evre ise 1997'deki rapordur ki nihayet devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu ile yönetim bir kez daha bu raporda revize edilmiştir²¹⁷.

Dünya Bankası, yönetim kavramı ile yeni bir yaklaşımı benimsemiş gözükmektedir. Buna göre yönetim, siyasetin karmaşık ve türbülanslı dünyası dışında, devletin işlevleri ile ilintisiz, bağımsız ya da otonom bir yönetsel kapasite oluşturacaktır. Bu yönetsel kapasite, siyasetten bağımsız olacak, siyaset dışında kalacak ama aynı zamanda demokratikleşmeye de temel oluşturacaktır. Bir başka deyişle, yönetim yaklaşımı, siyaset dışı kalmayı ve demokratikleşmeyi beraberce içeren, bu nedenle de içinde gerilimler barından söylem olarak ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bilindiği gibi “government” kavram olarak otoriteye dayalı, otorite yapısını içeren bir politika belirleme ve uygulama sürecidir. Yönetişim ise toplumu güçlendirerek siyasal süreç dışında, toplumun kendi kendine karar vermesini, seçim yapmasını ifade etmektedir²¹⁸.

2.4.5.2. Birleşmiş Milletler

Yönetişim, BM tarafından da “bir ülkenin her düzeyindeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı” şeklinde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütler de bu tanıma katılarak, gelişmekte olan ülkelerin hem neo-liberal ekonomi politikaları, hem de yönetim modelini benimsemeleri gerektiğini savunmuşlar ve yönetilebilirlik sorununa ilgi göstermişlerdir. Yönetişimin neo-liberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağını düşünmüşler ve terime gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilgili nitelikler yüklemişlerdir²¹⁹.

²¹⁷ Sonay Bayramoğlu, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, Sayı 7, 2003 s. 88

²¹⁸ Gencay Şaylan, “Devletin Yeniden Yapılanması”, **Türkiye’de Bunalm ve Demokratik Çıkış Yolları**, TÜBA Yayınları, Ankara, 1998, s. 144

²¹⁹ Yüksel, **a.g.e.**, s. 154

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı yönetişimin, bir ülkedeki ekonomik, siyasal ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesi anlamına geldiğini; yönetişimin uygulanabilmesi için yurttaşların ve toplumsal grupların kendi çıkarlarını korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olmaları gerektiğini vurgular. Bu çerçevede yönetişimin gerçekleştirilebilmesi için kavramın araçları şu şekilde sıralanmıştır²²⁰:

- Halkın siyasal etkinlikleri için kurumsal ve yasal süreçler oluşturulması,
- Yargı bağımsızlığının sağlanması, etkin bir yargı sisteminin kurulması ve saygın bir hukuk sisteminin ülkede ortaya çıkacak sosyo-ekonomik çatışmaları çözmesi,
- Eğitim, sağlık hizmetleri ve refahın yurttaşlara, fırsat eşitliği çerçevesinde yararlanabilecekleri bir biçimde dağıtılması,
- İdari yapının tüm halka en yakın olan birimden en merkezi birime doğru birkaç düzeyde örgütlenmesi,
- Halkın kolay izleyebileceği ve hesap sorabileceği, çeşitli düzeyde yerel ve merkezi idari yapılarının şekillendirilmesi (yerindenliğin olanaklı kılınabilmesi),
- Ülkede asayişin tesis edilmesi suretiyle mal ve insan ulaşımını güvenli hale getirilmesi,
- Etkin ve engelleme olmaksızın bilgi ve haber akışını sağlanması,
- Eğitim, sağlık hizmetleri ve refahın yurttaşlara, fırsat eşitliği çerçevesinde yararlanabilecekleri bir biçimde dağıtılması.

2.4.5.3. Avrupa Birliği

Yönetişim kavramı AB tarafından yayımlanan Beyaz Kitap'ta yer alan bir dipnotta şu şekilde tanımlanmaktadır: “Özellikle açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık açısından erkin Avrupa düzleminde kullanılma biçimini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar”²²¹.

AB'nin 2001 yılında yayınladığı Beyaz Rapor'da iyi yönetişimin beş temel özelliğine dikkat çekilmiştir. Bu özellikler, “açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, hizmetlerde etkinlik ve tutarlılık” olarak ifade edilmektedir. Açıklık ile idarenin karar alma süreçlerinde aktif

²²⁰ Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi Türkiye Raporu TEMA III'ten aktaran Esra Uzel, “Küresel Çevresel Yönetişim”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006, s. 53

²²¹ Kesim ve Petek, **a.g.e.**, s. 43

iletişimin sağlanması ve kararların daha anlaşılabilir hale getirilmesidir. Katılımcılık, politika oluşum süreçlerine daha geniş bir katılımın sağlanmasını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik, devletlerin ve kurumların gerçekleştirdikleri eylemlerin gerekçelerini açıklamak ve ilgili eylem ve işlemleriyle ilgili olarak gereken sorumluluğu üstlenmeleridir. Hizmetlerde etkinlik, politikaların verimli ve zaman odaklı olarak gerçekleştirilmesini, geçmişteki deneyimlerin ve geleceğe dair hedeflerin net bir biçimde belirlenmesini ve orantılılık ilkesinin daima göz önünde bulundurulmasını talep etmektedir. Uyum ise, farklı alanlarda yer alan politikalar arasındaki ilişkilerin tutarlı ve uyum içinde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Bununla beraber, Beyaz Rapor, iyi yönetişimin hayata geçirilebilmesi için bir dizi değişime daha dikkat çekmektedir. Bunlar: Birlik politikalarında daha kapsamlı değişiklik ve uygulamalar; AB politikalarının uygulanmasında kaliteyi geliştirmek ve dünyanın diğer bölgeleri ile Avrupa yönetişimi arasındaki bağlarını güçlendirmektir²²².

2.4.5.4. OECD

OECD de yönetişim kavramının inşasında ve kamusal kullanımında önemli rol oynayan kurumlardan biridir. OECD, iyi yönetişim kavramını “yeniden kullanıma açan” DB’na paralel ve ona sadık kalacak bir biçimde, daha çok “kalkınma” temelinde değerlendirmektedir. Bu durum, OECD’nin temel kuruluş gerekçelerinden biri olan ve isminde de geçen “ekonomik işbirliği ve kalkınma” ile birlikte okunduğunda oldukça manidardır. Bunun yanı sıra kurumun, governance terimini ise daha geniş bir çerçevede kullandığı söylenebilir. Bu noktada, OECD, küresel meselelerden biri olarak üzerinde çalıştığı alanlardan birisinin de, yönetişim olduğunu ifade etmektedir. Bu meseleyi de dört ana başlık altında değerlendirmektedir. Bunlar: şirket yönetişimi (corporate governance), yolsuzlukla mücadele, düzenleyici reformlar ve kamu yönetişimi’dir²²³.

OECD good governance teriminde altı ilkeyi öne çıkarmaktadır: Kamu yönetiminin (hükümetin) eylemleri ile kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflere tutarlı olduğunu gösterme arzusu ve bu yönde davranması anlamında hesap verebilirlik, kamu yönetimi eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer parçalarına, sivil topluma ve yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması anlamında saydamlık; kamu yönetiminin kaliteli kamu ürünü yaratmaya çaba göstermesi, bunun yanı sıra hizmetlerin en

²²² Commission of the European Communities, , a.g.e., s. 16

²²³ OECD, “For A Better World Economy”,

http://www.oecd.org/maintopic/0,3348,en_2649_201185_1_1_1_1_1,oo.html. (Erişim Tarihi: 12.11.2013)

uygun maliyette ve politika-yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi anlamında etkililik ve verimlilik; yönetimin toplumsal değişmeye hızla yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olması, genel kamu yararını tanımlarken sivil toplumun beklentilerini dikkate alması, yönetimin rolünü eleştirel sorguya tabi tutmaya istekli olması anlamında duyarlılık; yönetimin güncel veri ve eğilimlere bakarak gelecekte doğacak sorunları önceden görebilmesi ve bunlara dönük politikalar geliştirebilmesi anlamına uzak görüşlülük; saydam hukuksal düzenlemelerin eşitlik temelinde uygulanmasını sağlama anlamında hukuksallık. Good governance OECD tarafından bu ilkeler temelinde kurulabilecek bir yönetim sistemi olarak görülmektedir²²⁴.

2.5. Dünya Yönetişim Göstergeleri ve Yolsuzluk Endeksi

Bir ülkedeki yolsuzluk olgusunun yapısının araştırılması, diğer ülkelerle karşılaştırılabilmesi veya yolsuzluğun neden ve sonuçları konusunda bir çalışma yürütülebilmesi için öncelikle yolsuzluğun ölçülmesi gerekir.

Tanım ile ilgili güçlükler rağmen, son yıllarda yolsuzluk olgusuna yönelik çalışmaların arttığı görülmektedir. Söz konusu çalışmalar bir yandan yolsuzluğun ekonomik sonuçlarını tespit etmeye yönelirken diğer yandan yolsuzluğun nedenlerini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla bağımsız uluslararası örgütler tarafından yayımlanan yolsuzluk endekslerinden yararlanıldığı bilinmektedir. Söz konusu endeksler şu örgütler tarafından yayımlanmaktadır:

- Yönetim Geliştirme Enstitüsü (IMD-Institute for Management Development),
- İktisatçılar Haber Alma Birimi (EIU-Economists Intelligence Unit),
- Standard & Poors,
- Dünya Bankası (IBRD-International Bank for Reconstruction and Development),
- Politik Risk Hizmetleri Grubu (PRS-Political Risk Services),
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI-Transparency International),
- Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlık (PERC-Political and Economic Risk Consultancy).

²²⁴ Güler, a.g.e., s. 11

Ayrıca, yolsuzluğu ölçmeye yönelik olarak Gallup tarafından 44 ülkede uygulanan bir anket de bulunmaktadır. Yolsuzluk anketlerinin ortak özelliği, insanların yolsuzluğu algılamalarının bir yansımasını gösteriyor olmasıdır²²⁵.

Dünya Bankası, yolsuzlukların ölçülmesinde beş farklı yaklaşım kullanmaktadır. Bunlar²²⁶:

- Net varlık değerlendirmesi (net asset evaluation)
- Tutuklamalar ve mahkumiyetler (arrests and convictions)
- Anket metodolojisi (survey methodology)
- Makro ekonomik ampirik çalışmalar (macro economic empirical studies)
- Belirli sektörlerdeki mikro ekonomik çalışmalar (micro economic studies),

Yolsuzluğu ölçmeye yönelik çalışmaların en önemlisi, Uluslararası Saydamlık Örgütü (TI) tarafından oluşturulan “Yolsuzluk Algılamaları Endeksi (Corruption Perceptions Index)”dir. Yolsuzluk algılama endeksi, 1995 yılından beri her yıl düzenli olarak yayımlanmaktadır. Yolsuzluk algılama endeksi, dünya üzerindeki çeşitli kurumlar tarafından toplanan verilerden oluşan bir tür bileşke endekstir. Bu endeks, yabancı ve yerli işadamlarının, analistlerin ve uzmanların değerlendirmelerini içermektedir. Küçük, büyük yolsuzluk ayırımı yapılmadan oluşturulmaktadır. Yolsuzluk endeksi, cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan daha çok, algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koymaya çalışmaktadır. Araştırmalar da, uluslararası yolsuzluk düzeylerinin incelenmesine imkân vermesi bakımından önemlidir. Aynı zamanda, bir ülkenin yolsuzluk düzeyini yıllar itibarıyla değerlendirme olanağını da vermektedir²²⁷.

Yolsuzlukla mücadele amacıyla faaliyet gösteren, uluslararası bir sivil toplum örgütü olan Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün (TI) ağırlıklı olarak uluslararası ekonomik ve ticari ilişkilerde alınıp verilen rüşvetleri dikkate alarak hazırlayıp her yıl yayınladığı yolsuzluk algılama endekslerinde (CPI), 10 üzerinden yapılan değerlendirmelerde, AB ülkeleri (15 ülke) 6,6 ile 7,6 arasında, OECD ülkeleri (29 ülke) 6 ile 7,1 arasında, G7 ülkeleri 7,2 ile 7,4 arasında değişen değerlendirmelere sahipken, Türkiye 3,2 ile 4,10 arasında değişen değerleri

²²⁵ M. Umut Tosun, “Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Antalya, 2003, s. 126

²²⁶ “Measuring Corruption”, <http://www1.worldbank.org/wbiop/decentralization/courses/turkey%206.21.99/corrupti/tsld019.htm> den aktaran Eliaçık, **a.g.e.**, s. 31

²²⁷ Eliaçık, **a.g.e.**, s. 33

ile batılı ülkelerin çok gerisinde kalmakta ve yolsuzluğu bir yaşam biçimi haline getirmiş ülkeler arasında yer almaktadır²²⁸.

Ülkemizde yolsuzlukla ilgili çalışmaların son yıllarda ivme kazandığı ve bu çalışmalarda genellikle Uluslararası Şeffaflık Örgütü verilerinin kullanıldığı görülmektedir²²⁹.

²²⁸ Erciş Kurtuluş, “Uluslararası, Saydamlık Crgütü Yolsuzluk Algılama Endekslerinde Türkiye’nin Yeri ve Türk Gümrük İdaresinden Beklediklerimiz”, www.saydamlık.org/makaleler.html_Toc434061698 (Erişim Tarihi: 21.08.2013)

²²⁹ İhsan Cemal Demir, “Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Analizi: Ege Bölgesi Anket Çalışması”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2012, s. 106

Şekil 2.1. Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksi²³⁰

Yıllar	Sıralama	Puanlama	Katılan Ülke Sayısı
1995	29	4.1	41
1996	33	3.5	54
1997	38	3.1	52
1998	54	3.4	85
1999	54	3.6	99
2000	50	3.8	90
2001	54	3.6	91
2002	64	3.2	102
2003	77	3.1	133
2004	77	3.2	146
2005	65	3.5	159
2006	60	3.8	163
2007	64	4.1	179
2008	58	4.8	180
2009	61	4.4	180
2010	56	4.4	178
2011	61	4.2	182
2012	54	4.9	174
2013	53	5.0	175

(0 oldukça kirli; 10 oldukça temiz anlamındadır)

Şekile göre karşılaştırmalı olarak Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelede iyileşme sağladığı ortada olmakla beraber, gerçekten birinci sınıf ülkeler arasında yer almadığı da bir gerçektir. Farklı uluslararası kuruluşlar da Türkiye'deki yolsuzluk ile ilgili benzer sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu açıdan uluslararası kuruluşların verilerinin de Türkiye'deki yolsuzluğun mevcudiyetini tescil ettiği söylenebilir²³¹.

²³⁰ <http://www.transparency.org>, (Erişim Tarihi:15.05.2013)

²³¹ Gülise Gökçe, **Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye**, Çizgi Yayınevi, Konya, 2007, s. 173

Bunun dışında Dünya Bankası Enstitüsü 1990 yılların sonundan itibaren uzun yıllar sürecek bir araştırma başlamıştır. Bu göstergeler Daniel Kaufman, Aart Kraay, Pablo Zoido ve Massimo Mastruzzi tarafından geliştirilmiştir. “Dünya Yönetişim Göstergeleri (WGI)” Uluslararası Şeffaflık Örgütü ile Sınır Tanımayan Gazeteciler Örgütünün de bulunduğu sivil toplum kuruluşlarının araştırmalarına dayanılarak hazırlanmakta ve çeşitli ülkeler “ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik”, “politik istikrar”, “hükümetin etkinliği”, “mevzuatın kalitesi”, “kanun hâkimiyeti” ve “yolsuzluğun önlenmesi” gibi altı kritere göre değerlendirilmektedir. Dünya Yönetişim Göstergeleri 1996-2008 Raporu dünyadaki 212 ülke ve bölgeyi birbiriyle altı konuda kıyaslayıp sıralamaktadır. Bu raporda, DB yönetişimi “ülkelerdeki otoritenin yönetimine ait gelenek ve kurumlar” olarak tanımlamıştır. Yönetişim içine “hükümetlerin nasıl seçildiği, nasıl izlenip denetlendiği, nasıl değiştirildiği, hükümetin güçlü politikaları etkin biçimde formüle etme ve uygulama kapasitesi, vatandaşlara saygı gösterip göstermediği ve vatandaşlar arasında ekonomik ve sosyal etkileşimi sağlayacak kurumların içinde bulunduğu durum girmektedir. 1996-2008 Dünya Yönetişim Göstergeleri raporunda her ülkenin durumu şu altı konuda incelenmiştir²³²:

- *Vatandaşların Söz Hakkı ve Sorumluluk*: İfade, örgütlenme, basın özgürlüğünün yanı sıra, vatandaşların hükümetlerin seçimine ne derece katılabildiği,
- *Siyasi İstikrar ve Şiddetin Bulunmaması*: Terörizm dahil hükümetin şiddet kullanılarak ya da anayasa dışı yollarla istikrarsızlaştırılması olasılığı,
- *Hükümetin Etkinliği*: Kamu hizmetlerinin kalitesi, devlet görevlilerinin kapasitesi ve siyasi baskılardan ne kadar bağımsız oldukları, siyasi düzenlemelerin kalitesi,
- *Düzenleyicilerin Niteliği*: Hükümetin özel sektör kalkınmasını teşvik etmek ve sağlamak üzere güçlü ekonomik politikalar ve düzenlemeler getirme yeteneği,
- *Hukukun Üstünlüğü*: Suçla karşılaşma riskinin yanı sıra mülkiyet hakları polis mahkemeler dahil toplumun kurallara ne derece itaat ettiği ve onlara ne kadar güvendiği,
- *Yolsuzluğun Kontrolü*: Küçük ya da büyük yolsuzlukların miktarı ve devletin bir grup tarafından ele geçirilmesi dahil iktidarın kişisel kazanç amacıyla ne kadar kullanıldığı.

²³² Carmen R. Apaza; “Measuring Governance and Corruption Through the World wide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion”, **Political Science and Politics**, Cilt 42, Sayı 1, ABD, 2009, s. 139

2.6. Yolsuzluğu Önleme ve Yönetişim

Yolsuzluğun temel sebeplerinden biri kötü yönetim ise, çözüm yollarından en önemlisi de iyi yönetim ve ilkeleri olacaktır. İyi yönetim kavramı İngilizce “good-governance” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak literatürümüze girmiş ve son 10-15 yıldır kullanılmakta olan bir kavramdır. Aslında özünde iyi yönetimin taşıması gerektiği unsurları içeren, ancak yönetim denilerek yönetileni de yönetimde karar alma mekanizmalarının içine sokmaya çalışan ya da yönetilenin memnuniyetini ön planda tutan bir yaklaşım olarak göze çarpmaktadır²³³.

Literatürde bir yönetim türü olan ancak yönetim ile sürekli karıştırılan iyi yönetim kavramı; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.

İyi yönetim kavramı ilk olarak Afrika gibi, istikrarlı, oturmuş, devlet yapılarının olmadığı ülkelerdeki iktidar ve yönetim sorunları çerçevesinde dile getirilmeye başlanmıştır. Dünya Bankası'nca yürürlüğe konan “Yapısal Uyum Programları”nın başarısızlığı, anılan bankayı, söz konusu programların hayata geçirmeye çalıştığı ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok durmaya ve bu bağlamda iyi kamu yönetimi kriterlerini yerleştirme yönünde çaba göstermeye yöneltmiştir. Bu çabalar çerçevesinde şekillenen iyi yönetim kavramı; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği veya halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir²³⁴.

Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarında, yönetim, ekonomik büyüme ve yoksulluğun yok edilmesi, birbirine bağlı konular olarak görülmektedir. Birleşmiş Milletlerin

²³³ Rick Staphenurst, “Pillars of Integrity System: Supreme Audit Commission in Combatting Corruption in the Asian and Pacific Economies”, www.adb.org/documents, (Erişim Tarihi: 23.11.2013)

²³⁴ Yüksel, **a.g.e.**, s. 155

Bin Yıl Bildirgesi'nde de, gelişmenin ve yoksulluktan kurtulmanın ancak iyi yönetim ile sağlanabileceği öne sürülmüştür²³⁵.

Esasında yolsuzluk kötü yönetim ile özdeş kabul edilmektedir. Uygulamada kötü yönetim uygulamaları altında kişilerin yolsuzluk için büyük fırsatları ve geniş uygulama alanları olduğu görülmektedir. Kötü yönetim, yolsuzluk yapanlara bu konuda zayıf hukuk uygulamaları, şeffaflığın olmaması ve efektif olmayan kurumsal kontrollerden dolayı yüksek tolerans da sağlamaktadır. Bu nedenle iyi yönetim uygulamaları yolsuzlukla mücadeleye yardımcı olmaktadır²³⁶.

İnsan davranışlarını belirleyen, insan davranışlarına yön veren ahlâk sistemi politik yozlaşmanın sonucu olarak bozulmakta ve farklılaşmaktadır. Toplumumuzda sahip olduğumuz iyi ahlâk anlayışına sahip birçok insan olmasına rağmen, toplum genelinin müşterekte buluşabileceği ahlâk anlayışından sapmaların olduğunu söylemek mümkündür²³⁷. Böyle bir ortamda yolsuzlukla mücadele de çok zorlaşmaktadır. Ancak son yıllarda gündeme gelen ve gelişimini her geçen gün artıran yönetim anlayışı özellikle siyasal ahlâk alanında getirdiği yeni standartlarla yolsuzlukla mücadele alanına önemli katkı sunmaktadır. Literatürde belirtilen iyi yönetim ilkelerinin uygulanması, doğal olarak etik standartların da konulmasına yol açmakta ve toplumda bu ilkelere uyma oranlarının artmasıyla, özellikle siyasal ahlak alanında önemli gelişmeler görülmektedir²³⁸.

Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim İlkeleri:

- Hesap Verebilirlik Anlayışı ve Yolsuzluklar: Son yıllarda gündeme gelen kamu yönetimi reformu, yönetimde değişim, yönetimin yeniden yapılandırılması gibi değişik adlar altında karşımıza çıkan çalışmalar içerisinde önemli konuların başında yer alan hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir yönetim ilkesidir²³⁹.

²³⁵ Ruşen Keleş, "Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım", **Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama**, Ed. Çukurçayır, Eroğlu ve Uğuz, **a.g.e.**, s. 64

²³⁶ Örselli, **a.g.e.**, s. 510

²³⁷ Kasım Turgut, "Politik Yozlaşmanın İnsan Üzerindeki Etkisi", <http://ww.stratejikboyut.com>, (Erişim Tarihi: 10.09.2013)

²³⁸ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 14

²³⁹ **a.g.e.**, s. 15

Son yıllarda hesap verebilirlik anlayışının gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimlerde önem kazanması, yönetim düşüncesinin gelişimine paralel gerçekleşmiştir. Çünkü yönetim düşüncesi 1980 ve 1990'lardaki çeşitli kamu sektörü reformlarının ardından devletin değişen rolünü çözümlene çabasıyla ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yönetim devletin sınırlarını açıklayarak devletin otoritesi ile onun kullanımına ilişkin daha farklı bir görüş geliştirmeye çalışmıştır. Bunu yaparken yönetim biçimsel olmayan otorite ağlarının biçimsel otoriteye nasıl ekleneceği ve dahası bu otoritenin yerini nasıl alacağı soruları üzerinde durmaktadır²⁴⁰.

- Şeffaflık Anlayışı ve Yolsuzluklar: Yolsuzlukların önlenmesi sürecine önemli katkı sağlayacak diğer bir yönetim ilkesi de şeffaflıktır. Şeffaflık; düzenlemeler yapma ve değiştirmeye ilişkin standartlaştırılmış süreçleri, danışmayı, anlaşılır bir dili; yayımlamayı, yasalar halinde toplamayı ve kolayca bulmaya ve anlamaya yönelik diğer kural koyma yöntemlerini, tahmin edilebilir ve uygun başvuru ve yürütme süreçlerini içeren geniş bir dizi uygulamayı ifade etmektedir²⁴¹.

Şeffaflık, siyasal niyetlere, formülasyonu ve uygulamaya ilişkin açıklık sağlamayı içermesi nedeniyle iyi yönetimin anahtar unsuru sayılmaktadır. Halkı hakları konusunda bilgilendirici, ilgili kaynaklara erişimini hızlandırıcı, sorunlarının aktarımını, çözümünü ve bunların sonucundan haberdar olmasını kolaylaştırıcı; yasal veya kurumsal düzenlemeler, yoğun bir bilgisayar ve internet ağı kullanımı, çeşitli basılı kitapçıkların sunumu gibi çabalar şeffaflık için son derece önemlidir. Burada şeffaflık, halkın beklentilerinin, hızlı ve etkin bir biçimde karşılanabilmesinin bir aracı olmaktadır. Şeffaflığın kendisi bir amaç olmayıp, genel refahı artırmak, etkin ve verimli devleti teşvik etmek gibi diğer birtakım hedefleri başarmak için bir araç olmaktadır²⁴².

Saydam yönetim için; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, bilgilerin belli standartlar çerçevesinde düzenli olarak yayımlanmak suretiyle kamuya açık ve ulaşılabilir olması, kaynak dağıtım ve kullanım süreçlerinin, bütçelerin hazırlanma, uygulanma ve raporlanma adımlarının açık olması, denetim ve istatistiksel veri yayınlama sisteminin kalitesi ve açıklığı açısından, bağımsız güvencelerinin olması, gerekmektedir²⁴³.

²⁴⁰ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 15

²⁴¹ **a.g.e.**, s. 16

²⁴² Murat Yıldırım, "Kamu yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık", **Doktora Tezi**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2006, ss. 52-53

²⁴³ Necip Polat, "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, 2003, s. 67

- **Bilgi Edinme Hakkı ve Yolsuzluklar:** Bilgi edinme hakkı, kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin yasal olarak kamuoyu tarafından bilinebilmesi, izlenebilmesi ve gerektiğinde ilgili belgelerin elde edilebilmesi hakkıdır. Bu hak, devletlerin vatandaşlara karşı duyarlılığının ve sorumluluğunun ayrılmaz bir parçasıdır²⁴⁴.

Bilgi edinme hakkı daha demokratik ve açık bir toplumun inşası ve yolsuzlukla mücadelede son derece önemli bir araçtır. Her şeyin ötesinde bir insan hakkıdır. Saydamlık ve bilgilerin paylaşımı olmadan demokratik bir katılım sürecinden bahsetmek mümkün değildir. Kapalı bir devlet çoğu zaman etkililikten uzaktır. Bilgi edinme hakkı yasaları yolsuzlukla mücadelede de etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Vatandaşların ellerinde daha fazla kamusal bilgi ve belgenin mevcut olması yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve giderilmesini kolaylaştırmaktadır²⁴⁵.

Hesap verebilirlik olmaksızın şeffaflık anlamsızlaşacağı gibi, hesap verebilirlik de şeffaflığa veya gerekli bilgileri edinmeye bağlıdır. Çünkü hesap verebilirlik kurumların faaliyetlerine ve performanslarına ilişkin açıklamalarda bulunmalarını gerektirmektedir. Halkın; kurumların kuralları ve işleyişleri hakkında bilgi sahibi olmamaları, bu süreçte kimlerin nasıl bir sorumluluk taşıdıklarını yeterince bilmemeleri, kurumların faaliyetlerinden uzak tutulmaları durumunda hesap verebilirlikten söz edilemez²⁴⁶.

- **Cevap Verebilirlik ve Yolsuzluklar:** İyi yönetişimin temel prensiplerinden biri sayılan cevap verebilirlik, bireyin, kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili olarak yöneticilerden ya da siyasal zeminde gerçekleştirilen çalışmalar hakkında siyasetçilerden talep ettiği cevapları alabilmesidir. Yönetimin cevap verebilmesi, bilgisini birey ile paylaşabilmesiyle gerçekleşmektedir. Özellikle kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, vatandaş müşteri olarak görmek ve onun memnuniyetini üst düzeyde tutabilmek ve hizmetlerin belirlenmesinde kamunun tercihlerini ön planda tutabilmek, cevap verebilirliğin hayata geçirilebilmesi ile orantılıdır. Cevap verebilirlik, hizmeti sunmakla mükellef olan kişinin hayata geçirilmesi talep edilen faaliyetler ya da idarenin işleyişi ile ilgili olarak öğrenmek istediği konular hakkında vatandaşa en kısa zamanda cevap verebilmesidir²⁴⁷.

- **Katılımcılık Anlayışı ve Yolsuzluklar:** Son yıllarda katılımcılık demokratik yönetişimin ve kalkınmanın temel ölçütlerinden biri konumuna gelmiştir. Katılımcılık,

²⁴⁴ Yıldırım, a.g.e., s. 56

²⁴⁵ DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasını ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2002, ss. 7-8

²⁴⁶ Çukurçayır, Özer ve Turgut, a.g.e., s. 18

²⁴⁷ a.g.e., s. 18

vatandaşa sunulan hizmetlerin ve uzun vadede kullanımı için hayat geçirilen yatırımların hayata geçirilmesinden önce yapılan hazırlıklarda uygulama aşamasında bilgilendirilmeleri ve karar sürecine katılımlarını ifade etmektedir²⁴⁸.

Katılımcılığın önemi yalnızca bireyin değil, sivil toplum örgütlerinin de faaliyetlerinin önemine vurgu yapmasından da kaynaklanmaktadır. Birer baskı unsuru olarak sivil toplum örgütleri, toplumdaki farklı kesimlerin haklarının savunulmasında karar alma süreçlerinde yer alarak ya da uygulamaya geçirilen düzenlemelerin eleştirileri ile daha sağlıklı bir forma dönüştürülmelerinde etkin bir rol oynamaktadır. Etkili ve başarılı bir katılımın ön şartlarından birisi olan örgütlenme hakkının gerçekleşmesinde de sivil toplum örgütlerinin önemli payı bulunmaktadır. Halk genel olarak sivil toplum örgütleri aracılığıyla katılma ve denetleme yoluna gitmektedir²⁴⁹.

Sivil toplumun öngörüsü ve katılımcı karar alma mekanizması, kamu sektörünün fonksiyonu açısından yolsuzlukla mücadeleye ve yönetimin iyileştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu da devletin kamuya karşı şeffaf hale gelmesine ve vatandaşların bu süreçlerde daha aktif rol almasına yardımcı olur. Toplum kültürünü şeffaflığa yönelik bir değişime sokmak kamu sektöründe karar verme açısından belli başlı değişiklikleri gerektirmektedir. Hükümet bilgisine kamunun ulaşımını sağlamak, sansürün yasaklanarak basın özgürlüğünün sağlanması, sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ve geniş çaplı kamu ihalelerini gözlemleyebilme konularında yetkili kılınması gibi uygulamalar bu değişimi sağlamada önemli araçlar olarak karşımızda durmaktadır²⁵⁰.

- Etkinlik Arayışı ve Yolsuzluklar: Yönetişim düşüncesinde etkinlik, paydaş olma anlayışına dayalı bir katılım düşüncesi ile gerçekleştirileceğinden, kararların alınmasına katkıda bulunan tüm kesim ve kişilerin gerek ahlâk kuralları gerekse de hukuk kuralları açısından onlara bağlı olmasına yol açacaktır. Burada etkinlik alınan kararlara uyum sağlamakla olanaklı hale gelmektedir. Bundan dolayı da etkin bir yönetim anlayışı, toplumun farklı kesimlerinin karar alma mekanizmalarına katılımları ile hayata geçirilebilmektedir²⁵¹.

Günümüzde kamu kuruluşlarında etkinlik, kamu yararı kavramı ile ifade edilmeye başlanmıştır. Merkezîyetçi ve katı hiyerarşik yapılanmayı esas alan kamu kuruluşlarının

²⁴⁸ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 19

²⁴⁹ DPT, **a.g.e.**, ss. 14-15

²⁵⁰ Alper Göktan, “Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri”, **Çimento İşveren**, 2009, s. 26

²⁵¹ Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 19

etkinliği, bir dizi yapısal reformlar yoluyla hayata geçirilebilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi, hizmetlerin bütünüyle kamu kuruluşları yerine, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ortaklığı sonucunda gerekleşebilir²⁵².

Yönetişim yukarıda sayılan ilkelerin yanı sıra, devletin neyi, ne zaman, nasıl yapacağının önceden tahmin edilebilmesini anlatan öngörülebilirlik ilkesi, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini ifade eden yerindenlik ilkesi, hukukun üstünlüğü ve hukuk güvenliği, devlet politikaları ve eylemleri arasında tutarlılık, uzun dönemli misyon ve vizyona dayalı stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik, insan hak ve özgürlüklerine saygı, aktif ve özgür medya, liyakate dayalı yönetim (meritokrasi) ve etik gibi ilke ve unsurlara dayanmaktadır²⁵³. Söz konusu bu ilkeler bütüncül bir yaklaşımla hayata geçirildiğinde yönetişimden beklenen faydalar kolaylıkla elde edilebilecektir.

Dünya Bankası başta olmak üzere, pek çok uluslararası kuruluş bu tür yolsuzluk ilişkilerine karşı şeffaflık ve iyi yönetim adı altında şu politikaları önermektedir: devletin kurumsal olarak sınırlandırılması, sivil toplum ve bağımsız bir medyanın geliştirilmesi, rekabetçi bir özel sektör yapısı oluşturulması ve kamu yönetiminin ıslah edilmesidir. Bu politikaların tümünün ortak özelliği genel olarak serbest piyasacı bir anlayış etrafında şekillenmeleri ve devletin güçlendirilmesini değil, çözümlenerek yeniden yapılandırılmasını hedeflemeleridir. Zira kamu yönetimi bile kamu alanına piyasa rekabetinin enjekte edilmesini hedefleyen, kendi içinde çok tartışmalı bir yolla ıslah edilmeye çalışılmaktadır. Bu yüzden bu alan artık Yeni Kamu İşletmeciliği olarak tanımlanmaktadır. Sonuç olarak, günümüzde yolsuzlukla mücadele adına önerilen politikalar, bir birine taban tabana zıt iki ayrı hatta ilerlemektedir²⁵⁴.

²⁵² Çukurçayır, Özer ve Turgut, **a.g.e.**, s. 19

²⁵³ DPT, **a.g.e.**, ss. 15-16

²⁵⁴ Bedirhanoglu, **a.g.e.**, s. 39

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI: UYGULAMALI BİR ÇALIŞMA

3.1. Araştırmanın Konusu, Amacı ve Önemi

Yolsuzluk üzerine günümüzde birçok uygulamalı çalışma yapılmaktadır. Yolsuzluğun bu denli önem arz etmesi, tek bir sonuç değil birden fazla sonuç doğurmasından ve toplumun yapısını etkileyebilecek bir potansiyele sahip olmasındandır.

Yolsuzluk sadece maddesel içerikli gerçekleşmemektedir. Rant kollama ve kayırmacılık şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Yolsuzluğun kendisini bu şekilde göstermesi de toplumun sosyal yapısını etkilemektedir. Rant kollama ve kayırmacılık şeklinde gerçekleşen yolsuzluk, hukuk sistemine ve devlete olan güvenin zayıflamasını ve buna bağlı olarak da tüm alanlarda kuralların çiğnenmesi, ahlaki normların ve değerlerin çöküşünü de beraberinde getirdiği gibi, yolsuzluğun toplumun her yerine sirayet ettiği ve yaygınlık kazandığı şeklinde bir algı da oluşmuştur.

Araştırmanın ana konusunu oluşturan yolsuzluk ve yönetişimin kuramsal çerçevesi çalışmanın ilk iki bölümünde çizilerek tüm boyutlarıyla ele alıp irdelenmeye çalışılmıştır. Kuramsal bazda elde edilen bilgi ve bulgular ışığında çalışmamızın başlıca amacı vatandaşlar tarafından yolsuzluk olgusu ve yönetişimin nasıl algılandığıdır? Bu ana soru ile ilişkili olarak vatandaşların yolsuzluk ve yönetişim algısını etkileyen, kamu kurumlarının sundukları hizmetlerden memnuniyet derecesi, kamu kurumlarında yolsuzluğun olup olmadığı konusundaki düşünceleri, kamu hizmeti sunarken kamu görevlilerinin dürüst davranıp davranmadığı vb. sorular bu çalışmanın cevap aradığı sorulardır. Ancak yolsuzluk ve yönetişimin algısını tam olarak ölçebilmek için bu faktörlerin yeterli olduğunu söylemek, bu faktörlerle bağlantılı olarak kesin çıkarımlar ve yorum yapmanın zor olduğunu belirtmek yerinde olacaktır.

Vatandaşların ve kamu görevlilerinin yolsuzluk ve yönetişim algılarının tespit edilmeye çalışıldığı araştırmanın amaçları ve cevap aradığı sorular aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- i. Türkiye’de yolsuzluk ve yönetişime ilişkin toplumsal algıyı tespit ve analiz etmek;

- ii. Vatandaşların kamu kurumlarının sundukları hizmetlerden memnuniyet düzeyinin tespiti;
- iii. Rüşvet ve yolsuzluk olgusu gibi yolsuzluk davranışların kamu kurumlarında yaygınlık seviyesi ve toplum tarafından nasıl algılandığının tespit ve analizi;
- iv. Yolsuzluk davranışları karşısında bireylerin kişisel tepkilerinin tespiti;
- v. Yolsuzluğun önlenmesinde yönetişimin bir yöntem olup olmadığına yönelik düşüncelerinin analiz edilmesidir.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Günümüzde yolsuzluk üzerine yapılan birçok uluslararası ve ulusal çalışmada anket yöntemi tercih edilmektedir. Bu bağlamda çalışmanın ana amacı doğrultusunda vatandaşların yolsuzluk ve yönetim algısını tespit ve analiz edebilmek için anket yöntemi tercih edilmiştir.

Anket çalışmasından sağlıklı sonuçlar elde edebilmek için ilk olarak araştırma konusuna yönelik literatür taraması yapılmış, çalışmada kullanılacak kaynaklar belirlenmiştir. Literatür taramasından elde edilen bilgiler ile anketimizin amacını belirleyerek, çalışmanın hipotezleri tespit edilmiştir.

Anket soruları hazırlanırken, yolsuzluk ve yönetim üzerine daha önce yapılmış anket çalışmalarının taraması²⁵⁵ yapılarak değerlendirilmiş ve literatüre uygun bir şekilde anket soruları hazırlanmıştır. Hazırlanan taslak anket sorularının anketi cevaplayanlar tarafından doğru anlaşılıp anlaşılmadığını belirleyebilmek ve anket formuna son halini verebilmek için 20 kişi üzerinde pilot uygulama yapılmıştır. Bazı sorular tekrar değerlendirilmiş ve anket formuna son hali verilmiştir.

²⁵⁵ Fikret Adaman ve Ali Çarkoğlu, **Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2010; Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2003; Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001; Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, **Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı**, TEPAV, 2008; Hamza Ateş, Tuncay Güloğlu ve Muharrem Es, “Gümrük Hizmetleri ve Etik”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009; İbrahim Cerrah, vd., “Kolluk Hizmetleri ve Etik”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009; Kemal Görmez, “Etik, Kültür ve Toplum”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009

Anket formunda yöneltilen sorular katılımcıların yolsuzluk ve yönetim algısını ölçmeye yöneliktir. Ankette yer alan sorular kapalı uçlu sorulardan oluşmaktadır. Ancak her soruda cevap seçeneklerine ek olarak “diğer (lütfen belirtiniz)” şeklinde bir şık eklenmiş ve katılımcıların kendi görüşlerini de yazabilmelerine olanak verilmiştir. Daha sonra diğer şıkta yazılan cevaplar tasnif edilip, kodlanarak değerlendirilmeye alınmıştır

Anket çalışmasından elde edilen veriler öncelikle kodlanmış daha sonra SPSS 16.0 (Statistical Packages for the Social Sciences/Sosyal Bilimler İçin İstatistik Paketi) programında analizi yapılarak sonuçlar yorumlanmıştır.

Anket verilerinin değerlendirilmesinde ve çalışmanın hipotezlerini test edebilmek amacıyla “aritmetik ortalama”, “standart sapma” gibi istatistiksel yöntemlerin yanı sıra, “Pearson Korelasyon” analizi ve “Ki-Kare” testleri uygulanmıştır.

3.3. Araştırmanın Evreni, Örneklem Seçimi ve Sınırlılıkları

Araştırmanın evrenini İstanbul İli sınırları içerisinde yaşayan ve 18 yaşını doldurmuş vatandaşlar oluşturmaktadır. Araştırmada tesadüfi örneklem seçim yöntemi uygulanmıştır. Örneklem seçiminde ise İstanbul’un sosyo-ekonomik ve farklı kültür yapısına sahip olduğu düşünülen beş adet ilçe belirlenmiştir. Belirlenen ilçelerde uygulanacak anket sayısı, 2011 Türkiye milletvekili genel seçimlerdeki nüfus ve seçmen sayısına oranlanarak tespit edilmiştir. Araştırmanın sonuçları İstanbul İli için genellenebilir niteliktedir. Bu durum anket çalışmasının sınırlılığdır. Anket çalışmasının gerçekleştirildiği ilçeler Şekil 3.1.’de gösterilmektedir.

Şekil 3.1. Anket Çalışmasının Uygulandığı İlçeler ve Anket Oranları

Anketin Uygulandığı İlçeler	Planlanan Anket Sayısı	Değerlendirmeye Alınan Anket Sayısı	Örneklem İçerisindeki Oranı (%)
Bakırköy	35	35	14,4
Fatih	65	60	24,7
Gaziosmanpaşa	70	69	28,4
Güngören	45	43	17,7
Sultanbeyli	37	36	14,8
Toplam	250	243	100

Anket çalışması 15 Mart- 28 Mart 2014 tarihleri arasında belirlenen ilçelerde gerçekleştirilmiştir. Anket çalışmasının yapıldığı ilçelerin hepsi İstanbul İli sınırları içinde bulunmaktadır. Belirlenen örneklem planına göre 250 adet anketin dağıtılması öngörülmüş, dağıtılan anketlerden geri dönen ve tutarlı cevaplara sahip olan 243 adet anket değerlendirilmeye alınmıştır.

3.4. Araştırmanın Hipotezleri

Araştırmanın hipotezleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Hipotez 1: Vatandaşların yolsuzluk konusundaki farkındalıkları yüksektir.

Hipotez 2: Kurumlarda yolsuzluğun varlığı kabul edilmektedir.

Hipotez 3: Kurumlarda görülen yolsuzluk davranışı ile kurumlara olan memnuniyet düzeyi arasında negatif ilişki vardır.

3.5. Araştırma Verilerinin Analiz ve Bulguları

Bu bölümde, çalışmanın amacı ve kapsamı doğrultusunda gerçekleştirilen anket çalışmasından elde edilen bulgulara yer verilecektir.

3.5.1. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Çalışmamıza katılan toplam 243 katılımcının sosyo-demografik özellikleri aşağıda verilmiştir.

Şekil 3.2. Katılımcıların Yaş Ortalaması/Cinsiyet Özellikleri

Demografik Özellikler	Erkek		Bayan		Toplam	
	Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
	130	53,50	113	46,50	243	100

Şekil 3.2. incelediğinde katılımcıların, %53,5’u (130 kişi) “erkek”, %46,5’i ise (113 kişi) “bayan”dır.

Şekil 3.3. Katılımcıların Medeni Hali/Cinsiyet Özellikleri

Demografik Özellikler		Erkek (130 - %53,5)		Bayan (113 - %46,5)		Toplam (243)	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Medeni Durum	Evli	68	52,30	63	55,75	131	53,9
	Bekâr	57	43,84	38	33,62	95	39,1
	Dul	5	3,84	12	10,61	17	7,0

Katılımcılar medeni durum açısından incelendiğinde görece yüksek dağılımın erkek ve bayan katılımcılarda “evli” olduğu yönünde gözlenmektedir. Katılımcıların %53,9’u (131 kişi) evli, %39,1’i (95 kişi) bekar ve %7,0’si (17 kişi) dul olduğu gözlemlenmektedir.

Şekil 3.4. Katılımcıların Yaş Dağılımı

Demografik Özellikler		Erkek (130 - %53,5)		Bayan (113 - %46,5)		Toplam (243)	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Yaş	18-29 Yaş	65	50,0	30	26,54	95	39,1
	30-43 Yaş	28	21,53	31	27,43	59	24,3
	44-55 Yaş	21	16,15	34	30,08	55	22,6
	56 Yaş ve üzeri	16	12,30	18	15,92	34	14,0

Şekil 3.4. incelendiğinde, erkek katılımcılarda “18-29 yaş” aralığının %50,0 (65 kişi) , “30-43 yaş” aralığının %21,53 (28 kişi), “44-55 yaş” aralığının %16,15 (21 kişi), “56 yaş ve üzeri” aralığının ise %12,30 (16 kişi) olduğu gözlenmektedir. Bayan katılımcılarda, “18-29 yaş” aralığının %26,54 (30 kişi) , “30-43 yaş” aralığının %27,43 (31 kişi), “44-55 yaş” aralığının %30,08 (34 kişi), “56 yaş ve üzeri” aralığının ise %15,92 (18 kişi) olduğu gözlenmektedir. Elde edilen bulgulara göre örneklem kapsamına alınan erkek katılımcıların, bayan katılımcılara oranla daha genç nüfusa sahip olduğu söylenebilir.

Şekil 3.5. Katılımcıların Eğitim Durumu

Demografik Özellikler		Erkek (130 - %53,5)		Bayan (113 - %46,5)		Toplam (243)	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Eğitim	İlköğretim Mezun	11	8,46	1	0,88	12	4,9
	Lise Mezun	47	36,15	42	37,16	89	36,6
	Üniversite ve üstü Mezun	72	55,38	70	61,94	142	58,4

Çalışmamıza katılanların eğitim durumu şekil 3.5.’te özetlenmiştir. Şekil incelendiğinde erkek katılımcıların %8,46’sının (11 kişi) “ilköğretim mezunu”, %36,15’inin (47 kişi) “lise mezunu”, %55,38’inin (72 kişi) “üniversite ve üstü mezun”, oldukları gözlenmiştir. Bayan katılımcılar incelendiğinde ise “ilköğretim mezunu” oranı %0,88 (1 kişi) olduğu, %37,16’sının (42 kişi) “lise mezunu”, %61,94’ünün (70 kişi) “üniversite ve üstü mezun” oldukları gözlenmiştir.

Şekil 3.6. Katılımcıların Gelir Dağılımı

Demografik Özellikler		Erkek (130 - %53,5)		Bayan (113 - %46,5)		Toplam (243)	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Gelir	Alt Gelir Grubu	50	38,46	51	45,13	101	41,6
	Orta Gelir Grubu	57	43,84	50	44,24	107	44,0
	Üst Gelir Grubu	19	14,61	8	7,07	27	11,1

Şekil 3.6. incelendiğinde, erkek katılımcıların %38,46’sının (50 kişi) “alt gelir grubu”, %43,84’ünün (57 kişi) “orta gelir grubu”, %14,61’sinin (19 kişi) “üst gelir grubu” oldukları gözlenmiştir. Bayan katılımcıların %45,13’ünün (51 kişi) “alt gelir grubu”, %44,24’ünün (50 kişi) “orta gelir grubu”, %7,07’sinin (8 kişi) “üst gelir grubu” oldukları gözlenmiştir.

Şekil 3.7. Katılımcıların Mesleki Dağılımı

Demografik Özellikler		Erkek (130 - %53,5)		Bayan (113 - %46,5)		Toplam (243)	
		Frekans	%	Frekans	%	Frekans	%
Kamu Sektörü	Devlet Memuru	21	16,15	17	15,04	38	15,2
	Kamu Sektöründe üst- orta düzey yönetici	8	6,15	0	0	8	3,3
	Kamu sektöründe işçi	9	6,92	18	15,92	27	10,7
	Öğretmen	6	6,15	2	1,76	8	3,3
Özel Sektör	Özel sektörde memur	3	2,30	0	0	3	1,2
	Özel sektörde işçi	12	9,23	25	22,12	37	15,2

Şekil 3.7. Katılımcıların Mesleki Dağılımı (Devamı)

Kendi İşi	Esnaf, tüccar vb. serbest meslek sahibi	33	25,38	10	8,84	43	17,7
Kendi İşi	Avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek sahibi	7	5,38	9	7,96	16	6,6
	İşsiz	6	6,15	0	0	6	2,1
	Ev hanımı	0	0	12	10,61	12	5,3
	Öğrenci	13	10	6	5,30	19	7,8
	Emekli	12	9,23	14	12,38	26	11,1

Şekil 3.7.'de katılımcıların meslek gruplarına göre dağılımları verilmiştir. Şekil incelendiğinde; “kamu sektöründe” çalışan erkek katılımcıların %16,15’inin “devlet memuru”, %6,15’inin “kamu sektöründe üst-orta düzey yönetici”, %6,92’sinin “kamu sektöründe işçi” ve %6,15’inin “öğretmen” olduğu gözlemlenmiştir. “Kamu sektöründe” çalışan bayan katılımcıların %15,04’ünün “devlet memuru”, %15,92’sinin “kamu sektöründe işçi” ve %1,76’sının “öğretmen” olduğu görülmektedir. “Özel sektör”de çalışan erkek katılımcıların %2,30’unun “özel sektörde memur”, %9,23’ünün “özel sektörde işçi” olarak çalıştığı; bayan katılımcıların ise, %22,12’sinin “özel sektörde işçi” olduğu görülmektedir. “Kendi işinde” çalışan erkek katılımcıların, %25,38’inin, tüccar vb. serbest meslek sahibi” ve %5,38’inin “avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek sahibi” olduğu; bayan katılımcıların %8,84’ünün “esnaf, tüccar vb. serbest meslek sahibi” ve %7,96’nın “avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek sahibi” olduğu gözlemlenmiştir. Erkek katılımcıların, %6,15’inin “işsiz”, %10’unun “öğrenci” ve %9,23’ünün “emekli” olduğu; bayan katılımcıların %10,61’inin “ev hanımı”, %5,30’unun “öğrenci” ve %12,38’inin “emekli” olduğu gözlemlenmiştir.

3.5.2. Katılımcıların Yolsuzluk Algısı

Günümüzde sadece kamu yönetiminde değil, özel sektörde de yolsuzluk karşılaşılabilen büyük bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yolsuzluk olarak tanımlanan eylemlerin toplumun geneline sirayet etmesi ve sık olarak gözlemlenir olması toplum tarafından kanıksanması, sorunun daha da karmaşık bir hal almasına neden olmaktadır. Bu bağlamda, yolsuzluğun ve yolsuzluk içerikli davranışların vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı, yolsuzluğu önleyebilmek ve ayrıca çözüm yolları bulmak için günümüzde ayrıca önem kazanmaktadır.

Çalışmamıza katılan katılımcıların yolsuzluk konusundaki düşüncelerini öğrenebilmek, hangi eylemlerin yolsuzluk olarak algılandığı, ülkemizde yolsuzluğun olup olmadığı, yolsuzluğa iten nedenlerin neler olduğu konusunda vatandaşların yolsuzluk algısını ölçmek ve yönetim yaklaşımının buna bir çare olup olmayacağına cevap bulabilmek için katılımcılara bir dizi soru yöneltilmiştir.

Katılımcılara ilk olarak; yolsuzluğun ne olup olmadığı konusundaki düşüncelerini öğrenebilmek için “yolsuzluğun ne olduğunu biliyor musunuz” şeklinde soru yöneltilmiş, elde edilen bulgular Şekil 3.8.’de gösterilmiştir.

Şekil 3.8. Yolsuzluk Konusundaki Farkındalık

Cevaplar	Frekans	%
Biliyorum	223	91,8
Bilmiyorum	9	3,7
Fikrim Yok	11	4,5
Toplam	243	100

Katılımcıların, neredeyse tamamı, (%91,8’i, 223 kişi) yolsuzluğun ne demek olduğunu bildiğini belirtmiştir. Yolsuzluğun ne demek olduğunu bilmeyenler ise %3,7 (9 kişi)’dir. Elde edilen bulgulara göre; katılımcıların büyük çoğunluğu tarafından yolsuzluğun ne olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda toplumda yolsuzluğun ne olduğu konusunda bir farkındalık olduğu belirtilebilir.

Katılımcıların ülkemizde yolsuzluk yapılıp yapılmadığı ile ilgili algılarını tespit ve analiz edebilmek için “Sizce ülkemizde yolsuzluk yapılıyor mu?” şeklinde bir soru sorulmuş ve soruya verilen cevaplar Şekil 3.9.’da düzenlenmiştir.

Şekil 3.9. Ülkemizde Yolsuzluğun Yapılıp-Yapılmadığı

Cevaplar	Frekans	%
Evet	226	93
Hayır	9	3,7
Fikrim Yok	8	3,3
Toplam	243	100

Şekil 3.9. incelendiğinde katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%93) ülkemizde yolsuzluk yapıldığını düşünmektedir. Bir önceki şekildeki verilerle birlikte değerlendirildiğinde yolsuzluk konusunda bilinçli olanların aynı zamanda ülkemizde yolsuzluk da yapıldığını söylemeleri düşündürücüdür. Çünkü, yolsuzluk kavramının hangi anlama geldiğini bildiğini söyleyen katılımcıların aslında yolsuzluk kavramını tam olarak bilmedikleri görülmektedir..

Katılımcılara “Yolsuzluk sizce kamu kurumlarında mı gerçekleşir, yoksa özel sektörde de görülür mü?” şeklinde bir soru yöneltilmiş ve verilen cevaplar Şekil 3.10.’da düzenlenmiştir.

Şekil 3.10. Yolsuzluğun Görünürlüğü

Cevaplar	Frekans	%
Kamuda görülür	152	62,6
Özel sektörde de görülür	20	8,2
İkisinde de görülebilir	50	20,6
Fikrim Yok	21	8,6
Toplam	243	100

Çalışmaya katılanların bu soruya verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %62,6’sı yolsuzluğun sadece kamu sektöründe görüldüğünü, %8,2’sinin sadece özel sektörde görüldüğünü, %20,6’sının yolsuzluğun her iki sektörde de görülebileceğini belirtmişlerdir.

Yolsuzluğun suç mu, yoksa sistemden kaynaklanan bir sorun mu, olduğu konusunda katılımcıların ne düşündüklerini öğrenmek amacıyla “Yolsuzluk sizce suç mudur? Yoksa sistemden kaynaklanan kaçınılmaz bir durum bir durum mudur?” şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Şekil 3.11. Yolsuzluk Suç Mudur? Yoksa Sistemden Mi Kaynaklanır?

Cevaplar	Frekans	%
Suçtur	182	74,9
Sistemden kaynaklanan bir durumdur	48	19,8
Fikrim yok	13	5,3
Toplam	243	100

Şekildeki veriler incelendiğinde çalışmamıza katılanların %74,9 (182 kişi) gibi büyük bir kısmı yolsuzluğun suç olduğunu belirtmiştir. Fakat yolsuzluğun sistemden kaynaklandığını düşünen vatandaşların oranı da %19,8 (48 kişi) azımsanamayacak kadar fazladır. Elde edilen bulgulara göre yolsuzluk vatandaşlar tarafından genel manada suç olarak tanımlanmaktadır. Sistemden kaynaklanan bir sorun olduğunu düşünenler de vardır ancak genel olarak değerlendirildiğinde vatandaşlar tarafından yolsuzluğun suç olarak tanımlanması toplumda yolsuzluğa karşı bir farkındalık oluştuğuna işaret eder.

Çalışmamıza katılan büyük bir çoğunluğun yolsuzluğun ne olduğunu bilmekte, yolsuzluğun daha çok kamu sektöründe görüldüğünü düşünmekte, yolsuzluğun ülkemizde sık görüldüğünü ifade etmekte ve en önemlisi yolsuzluk eylemlerini suç olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda değerlendirildiğinde acaba katılımcılar bireyleri yolsuzluğa iten nedenler hakkında ne düşünmektedirler? Bu soruya cevap aramak için katılımcılara “Kişileri yolsuzluğa iten en önemli faktörler hangisidir?” şeklinde bir soru yöneltilmiş ve verilen cevaplar Şekil 3.12.’de düzenlenmiştir.

Şekil 3.12. Bireyleri Yolsuzluğa İten Faktörler

Cevaplar	Frekans	%
Yasaların caydırıcı olmaması	158	65
Çıkarın fazla olması	40	16,5
Sistemin yozlaşmış olması	29	11,9
Çalışılan yerdeki herkesin yolsuzluğa bulaşmış olması	16	6,6
Toplam	243	100

Bireyleri yolsuzluğa iten faktörlerin başında en önemli etken olarak %65 oranla (158 kişi) “yasaların caydırıcı olmaması” gelmektedir. İkinci sırada ise %16,5 oranla (40 kişi) “çıkarın fazla olması”, %11,9 (29 kişi) ile “sistemin yozlaşmış olması” ve %6,6 (16 kişi) “çalışılan yerdeki herkesin yolsuzluğa bulaşmış olması” izlemektedir.

Bu bağlamda elde edilen veriler değerlendirildiğinde; yasaların caydırıcı olmaması yolsuzluğun oluşmasında en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda yasaların yeterince caydırıcı olmamasının yolsuzluk üzerinde önemli bir etkisi olduğu söylenebilir.

Kanunların yapılış amacı suçun oluşmadan önlenmesi, caydırıcı olmasıdır. Hammurabi Yasalarından beri tarih sahnesinde kanunlar böyle amaçlar için yapılmıştır. Eğer kanunlar yeterli oranda caydırıcılığa sahip olsalar, bu durumda meydana gelecek suç miktarı da o oranda az olacaktır. Yasaların etkisi yolsuzluğun meydana gelmesinde de etkili olmaktadır. Yolsuzluk sonunda elde edilecek marjinal fayda alınacak cezadan fazla ise suçun oluşması muhtemeldir. Fakat verilecek ceza, yolsuzluk sonucunda elde edilecek marjinal faydadan fazla ise suçun oluşma ihtimali de azalacaktır.

Literatürde yolsuzluğun olumsuz sonuçlarının yanında, özellikle az gelişmiş ülkelerde, olumlu sonuçlarının da olabileceği düşünülmektedir. Yolsuzluk az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bir kalkınma aracı olarak görülebilmekte, rüşvetin bürokrasiyi hızlandırıcı etkisi olduğu düşünülebilmektedir. Katılımcıların bu konu hakkındaki düşüncelerini tespit edebilmek için “Yolsuzluğun olumlu sonuçları olabilir mi?” sorusu katılımcılara yöneltilmiş ve bu soruya verilen cevaplar Şekil 3.13’te düzenlenmiştir.

Şekil 3.13. Yolsuzluğun Sonuçları

Cevaplar	Frekans	%
Evet olabilir	70	28,8
Hayır olamaz	163	67,1
Fikrim yok	10	4,1
Toplam	243	100

Yolsuzluğun olumlu sonuçlarının olabileceğini düşünenlerin oranı %28,8 (70 kişi)’dir. Yolsuzluğun herhangi bir olumlu sonucunun olmadığını, bütün sonuçlarının olumsuz olduğunu düşünenlerin oranı %67,1 (163 kişi)’dir. Bu konuda herhangi bir fikri olmayanların sayısı ise %4,1 (10 kişi)’dir. Katılımcıların neredeyse %30’u yolsuzluğun olumlu sonuçları olabileceğini belirtmesi düşündürücüdür. Yolsuzluğun bir suç olarak tanımlanması gerektiğini düşünen bazı katılımcılar yolsuzluğun olumlu sonuçları olabileceğini belirtmişlerdir. Bu sonuç bize yolsuzluğun toplum tarafından algılanması konusunda ülke olarak daha yapmamız gereken işlerin olduğunu göstermektedir. Daha öncede belirtildiği gibi dünyanın en mükemmel kanunlarını yapsanız da yolsuzluğu önlemek çok mümkün olmamaktadır. Ayrıca

gelişmiş ülkelerde bile bugün yolsuzlukların varlığı bilinmektedir. Bu bağlamda yolsuzlukların önlenmesi için toplumun yolsuzluk konusundaki farkındalığının artırılması çok önemlidir.

Şekil 3.14. Bürokratik İşlemler İçin Verilecek Rüşvet ile Ceza Almamak İçin Verilecek Rüşvet Arasındaki Fark

Cevaplar	Frekans	%
Evet vardır	88	36,2
Hayır yoktur	143	58,8
Fikrim yok	12	4,9
Toplam	243	100

Katılımcılara “işini hızlandırmak için verilecek rüşvet ile cezadan kaçınmak için verilecek rüşvet arasında” bir fark olup olmadığı hakkında katılımcıların düşüncelerini öğrenebilmek için şöyle bir soru yöneltilmiştir. “İşini hızlandırmak için bürokratik sistem içinde rüşvet vermekle, trafik cezası yememek için rüşvet verme arasında bir fark var mıdır?” Bu soruya verilen cevaplar Şekil 3.14.’da düzenlenmiştir.

Elde edilen bulgular incelendiğinde, çalışmamıza katılanların büyük bir kısmının %58,87 işi hızlandırmak için verilen rüşvet ile cezadan kaçmak için verilen rüşvet arasında bir fark görmemektedir. %36,2’si ise arada fark olduğu görüşünü benimsemektedir. %4,9’ü ise fikrim yok şeklinde cevap vermiştir. Araştırmaya katılanlar fayda sağlamak için verilen rüşvet ile cezadan kaçmak için verilen rüşvet arasında bir fark görmemektedir.

Şekil 3.15. Rant Sağlayanlar Tekrar Seçilebilirler Mi?

Cevaplar	Frekans	%
Evet, Çünkü yapanın yanına kar kalır anlayışı yaygın	187	77,0
Hayır, bir daha seçilemezler	56	23,0
Toplam	243	100

Katılımcıların “Kamu kaynaklarının eşine dostuna rant yaratmada kullanan siyasilerin bir daha seçilebileceğini düşünüyor musunuz?” şeklinde sorulan soruya verdikleri cevaplar Şekil 3.15’te düzenlenmiştir. Katılımcıların %77’si “yapanın yanına kar kalır anlayışı yaygın” cevabını vermiş, %23’ü ise “hayır” cevabını vermiştir. Bu bağlamda verilen cevaplara göre katılımcılar yasaların işleyişi ile ilgili ciddi sıkıntıların olduğunu düşünmektedirler. Çünkü bir insan yolsuzluk gibi bir suçu işleyip tekrar seçilebiliyorsa bu kanun nezdinde

cezalandırılmadığı anlamını taşımaktadır. Eğer kanunlar yeterince etkili olsa idi ya yolsuzluk suçu işlenmeyecekti ya da bu suça karışan birisinin tekrar seçilmesi söz konusu olmayacaktı.

Hipotez 1: “Vatandaşların yolsuzluk konusundaki farkındalıkları yüksektir.”

Yukarıdaki açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde vatandaşlar yolsuzluğun ne olduğunu bilmekte; ülkemizde yolsuzluğun olduğunu daha çok kamu sektöründe yolsuzluk davranışlarının dövrüldüğünü; yolsuzluğun bir suç olduğunu belirtmektedirler. Bu sonuçlar “vatandaşların yolsuzluk konusundaki farkındalıkları yüksektir.” Şeklindeki bir numaralı hipotezi doğrular niteliktedir.

3.5.3. Vatandaşların Kurumlarda Görülen Yolsuzluk Algısı

Katılımcıların hangi kurumlara işlerinin düşüp düşmediğini belirlemek amacıyla “Son zamanlarda Siz ya da ailenizden birinin aşağıda belirtilen kurumlardan hangisine veya hangilerine işi düştü?” şeklinde bir soru yöneltmiş ve birden fazla kurumu işaretleyebilecekleri belirtilmiştir. Sonuçlar Şekil 3.16.’de düzenlenmiştir.

Şekil 3.16. Kamu Kurumlarına İş Düşenler

Kurumlar	Frekans	%*
Hastaneler	195	80,24
Belediyeler	170	69,95
Eğitim Kurumları	149	61,31
Emniyet Teşkilatı/Polis	50	20,57
Valilik	49	20,16
Vergi Dairesi	46	18,93
Tapu Dairesi	39	16,04
Gümrük	16	6,58
Mahkemeler	7	2,88

Şekil 3.16.’de katılımcıların herhangi bir şekilde işinin düştüğü kurumlar yer almaktadır. Buna göre katılımcıların en çok işinin düştüğü kurum %80,24 (195 kişi) ile “hastaneler”dir. İkinci sırayı %69,95’lik oranla (170 kişi) “belediyeler” almaktadır. Daha sonra sırasıyla “eğitim kurumları” %61,31 (149 kişi); “emniyet Teşkilatı/polis” %20,57 (50 kişi); “valilik” %20,16 (49 kişi); “vergi dairesi” %18,93 (46 kişi); “tapu dairesi” %16,04 (39 kişi); “gümrük” %6,58 (16 kişi); “mahkemeler” %2,88’dir (7 kişi).

* Katılımcılar birden fazla şık işaretleyebildikleri için yüzdeler toplamı 100’den fazladır.

Kamu kurumuna işi düşen katılımcılarımızı bu kurumlardaki işlerini nasıl hallettiklerini öğrenebilmek için kendilerine “Herhangi bir kamu kurumuna bizzat işiniz düştüğünde bu işinizi nasıl hallediyorsunuz?” sorusu yöneltilmiştir. Verilen cevaplar Şekil 3.17’de düzenlenmiştir.

Şekil 3.17. Kamu Kurumlarına İşiniz Düştüğünde Nasıl Halledersiniz?

Cevaplar	Frekans	%
Normal prosedürleri takip ederek hallediyorum	169	69,5
Araya tanıdık birilerini sokuyorum	32	13,2
İlgili birimlerdeki tanıdıklarla hallediyorum	29	11,9
Fikrim yok	13	5,3
Toplam	243	100

Katılımcılarımızın %69,5’i (169 kişi) işini normal yollardan hallederken, %13,2 (32 kişi) araya tanıdık birilerini sokarak işini halletmektedir, %11,9’u (29 kişi) ilgili birimlerdeki kendi tanıdığı olan kişilerle işini halletmeye çalışmaktadır. Fikri olmayanlar ise %5,3’lük (13 kişi) bir kesimdir. Ülkemizde her ne kadar “kayırmacılıktan” şikayet edilse de kamu kurumlarına işi düştüğü zaman, işini kısa yollardan halletmek için başka yollara başvuranların sayısı %25,1’dir (61 kişi). Sonuç; her ne kadar yolsuzluktan , kötü yönetimden, haksızlıktan şikayet etsek de, bazı durumlarda iş başa düştüğü zaman başka yollara başvurulabilmektedir.

Bu kurumlarda yolsuzluk davranışların varlığını ölçebilmek veya katılımcıların yolsuzluk davranışlarına şahit olma durumlarını tespit edebilmek amacıyla ankete katılanlara şöyle bir soru yöneltilmiştir. “Bu kurumlardan birisine gittiğiniz zaman, çalışan personelin kamu hizmeti sunarken herhangi bir yolsuzluk davranışında bulunduğuna hiç şahit oldunuz mu?” Verilen cevaplar Şekil 3.18.’de düzenlenmiştir.

Şekil 3.18. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Davranışına Şahit Olunma

Cevaplar	Frekans	%
Evet, şahit oldum	66	27,2
Hayır, şahit olmadım	145	59,7
Fikrim yok	32	13,2
Toplam	243	100

Verilen cevaplara göre; çalışan personelin kamu hizmeti sunarken herhangi bir yolsuzluk davranışında bulunduğuna “evet, şahit oldum” diyenlerin oranı %27,2’dir (66 kişi). “Hayır, şahit olmadım” diyenlerin oranı ise %59,7 (145 kişi) ve “fikrim yok” diyenlerin oranı

%13,2'dir (32 kişi). Çalışmamıza katılanların neredeyse %27'sinin kamu kurumlarında yolsuzluk davranışlarına şahit oldum şeklinde cevap vermesi düşündürücüdür.

Ayrıca katılımcılara “*Peki, bu kurumlarda işinizin yapılabilmesi veya halledilebilmesi için Sizden hediye, rüşvet vb. bir ödeme yapmanız teklif edildi mi?*” şeklinde farklı bir soru yöneltilmiş ve verilen cevaplar Şekil 3.19.'de düzenlenmiştir.

Şekil 3.19. Kamu Kurumuna İş Düşenlere Hediye, Rüşvet vb. Bir Ödeme Yapılmasının Teklif Edilip-Edilmediği

Cevaplar	Frekans	%
Evet, teklif edildi	35	14,4
Hayır, teklif edilmedi	188	77,4
Fikrim yok	20	8,2
Toplam	243	100

Bulgular incelendiğinde; kurumlara işi düşen ve işlerinin halledilebilmesi için kendilerinden hediye, rüşvet vb. bir ödeme yapması istenen katılımcıların oranının %14,4 (35 kişi) olduğu görülmektedir. Böyle bir teklifin yapılmadığını belirten katılımcıların oranı ise %77,4'dur (188 kişi). Fikrim yok diyenlerin oranı ise %8,2'dir (20 kişi). Ancak dikkat edilmesi gereken bir husus da, genel olarak bireylerin konusu suç teşkil eden durumlarda doğru söylemek yerine ideal olan veya olması gereken seçeneği tercih edebilmesidir. Bu bağlamda elde edilen bulgular değerlendirildiğinde “hayır teklif edilmedi-fikrim yok” seçeneğini tercih eden katılımcıların bir kısmının rüşvet verdim veya benden istendi demek yerine “hayır teklif edilmedi veya fikrim yok” seçeneklerini işaretledikleri söylenebilir. Ancak “evet teklif edildi” diyenlerin oranı azımsanacak kadar da az değildir.

Hipotez 2: Kurumlarda yolsuzluğun varlığı kabul edilmektedir.

Şekil 3.20. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Davranışlarının Varlığı

		Peki, bu kurumlarda işinizin yapılabilmesi veya halledilebilmesi için Sizden hediye, rüşvet vb. bir ödeme yapmanız teklif edildi mi?			Toplam
		Evet, teklif edildi	Hayır, teklif edilmedi	Fikrim yok	
Bu kurumlardan birine gittiğinizde, çalışan personelin kamu hizmeti yaparken etik/ahlak dışı davranışlarda bulunduğuna hiç şahit oldunuz mu?	Evet, şahit oldum	9	53	4	66
	Hayır, olmadım	19	121	5	145
	Fikrim yok	7	14	11	32
Toplam		35	188	20	143

Notlar= (i) n=243, (ii) Pearson $\chi^2= 431,145$, $p<.001$, sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır

Şekil 3.20. incelendiğinde kamu kurumlarına gidenlerin azımsanmayacak bir kısmının kamu hizmeti alırken yolsuzluk davranışlara şahit olduğu (%27,16/66 kişi) ve bunlar içerisinde kısmının (%13,63/9 kişi) kendilerinden hediye, rüşvet vb. bir ödeme yapması talep edildiği anlaşılmaktadır. Şekildeki sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlı olup sonuçların bu anlamlılığı “*Kurumlarda yolsuzluğun varlığı kabul edilmektedir.*” şeklindeki hipotezi desteklemektedir.

“*Son günlerde bazı yolsuzluk olayları ortaya çıkarılmaktadır. Sizce bu durum, bu tür yolsuzlukların son dönemde arttığını mı, yoksa yolsuzlukla mücadelenin son dönemlerde geçmişe nazaran daha ciddi yürütüldüğünü mü göstermektedir?*” şeklindeki soruya, çalışmamıza katılanların verdikleri cevaplar Şekil 3.21.’de düzenlenmiştir.

Şekil 3.21. Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Algısı

Cevaplar	Frekans	%
Hem yolsuzluk olgusu, hem de yolsuzlukla mücadele artmıştır	180	74,1
Yolsuzluk olgusu artmıştır	36	14,8
Yolsuzlukla mücadele artmıştır	17	7,0
Fikrim yok	10	4,1
Toplam	243	100

Anketimize katılanların %74,1'i "hem yolsuzluk olgusu, hem de yolsuzlukla mücadele artmıştır", %14,8'i "yolsuzluk olgusu artmıştır", %7'si "yolsuzlukla mücadele artmıştır", %4,1'i ise "fikrim yok" şeklinde cevap vermiştir. Bulgulara göre, ülkemizde yolsuzlukla mücadelenin güçlendiğine ilişkin bir algının oluştuğu, ancak buna rağmen yolsuzluk olgusunun azaldığına dair bir kanının kamuoyu nezdinde bulunmadığı belirtilebilir.

Katılımcılarımızın "yolsuzluğun mu arttığı", "yolsuzlukla mücadelenin mi arttığı" yoksa ikisinin birden mi arttığına yönelik algılarını tespit ettikten sonra "kamu kurumlarında çalışanların, kendi kurumları ile iş yapan insanlarla arkadaşlık kurmaları" hakkındaki algılarını tespit etmek için; katılımcılara "Sizce, kamu görevlisinin kendi kurumlarıyla iş yapan iş adamlarıyla arkadaşlık etmesi, onlardan hediye alması, yemek yemesi, oteline gitmesi vb. doğru bir davranış mıdır?" sorusu yöneltilmiştir. Elde edilen sonuçlar Şekil 3.22.'de gösterilmiştir.

Şekil 3.22. Kamu Görevlilerinin İlişkileri

Cevaplar	Frekans	%
Evet	84	34,6
Hayır	140	57,6
Fikrim yok	19	7,8
Toplam	243	100

Katılımcıların %34,6'si (84 kişi) bu durumda herhangi bir sakınca görmemiştir. %57,6'lık (140 kişi) gibi yarıdan fazla bir oran ise bu durumun sakıncalı olduğuna inanmaktadır. Katılımcıların %7,8'i (19 kişi) ise herhangi bir fikir belirtmemişlerdir. Her ne kadar yarıya yakın bir oran bu durumda sakınca görse de katılımcılarımızdan büyük bir kısmı bu durumu normal karşılamışlardır.

3.5.4. Kurumlara Yönelik Memnuniyet ve Yolsuzluk Algısı

Kurumların toplum tarafından değerlendirilmelerinde memnuniyet faktörü kuşkusuz çok önemlidir. Bireyler, memnun oldukları kurumlara karşı daha olumlu yaklaşmaktadırlar. Bireylerin söz konusu kuruma olan memnuniyeti arttıkça da bu kurumun performansını daha iyi bulmaları ve bunun yanında bu kurumlarda yolsuzluk davranışların yaygınlığı konusunda olumsuz (negatif) bir kanaate de sahip olmaları söz konusu olmaktadır. Bu bağlamda hükümet ve kamu kurumları hakkında oluşmuş bu tür kötü imajı ortadan kaldırılıp, bunun yerine pozitif bir imaj (yolsuzluk davranışların azaldığı gibi) oluşturulursa memnuniyet düzeyinin artması da söz konusu olacaktır.

Örnekleme kapsamında alınan ilçelerde yaşayan katılımcıların kurumlardan duyduğu memnuniyet düzeyini analiz edebilmek amacıyla katılımcılara şu şekilde bir soru yöneltilmiştir. “Aşağıda yazılı olan kurumların hizmetleri ve bu hizmetlerden memnuniyet derecenizi 0 ile 10 arasında bir puan vererek lütfen değerlendirir misiniz?”

Şekil 3.23. Kamu Kurumlarına Yönelik Memnuniyet

Kurumlar	n	Ortalama	Std Sap.	Fikrim yok
Silahlı Kuvvetler	243	7,32	1,83	-
Sivil Toplum Örgütleri	243	7,13	2,05	-
Emniyet Teşkilatı	243	6,64	1,85	-
Tapu Daireleri	242	6,42	1,58	1
Valilik	243	6,23	1,54	-
Belediyeler	242	5,87	1,68	1
Medya	243	5,79	2,15	-
Eğitim Kurumları	243	5,74	1,93	-
Gümrük	243	5,70	1,74	-
Vergi Daireleri	243	5,69	1,46	-
Mahkemeler	243	5,62	2,25	-
Hastaneler	243	4,88	2,75	-

Notlar: (i) Ölçekte 0 “memnun değilim” ve 10 “memnunum” anlamındadır. Cronbach Alpha= ,7538 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=2954,793$; $p<.001$) sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Şekil 3.23. incelendiğinde en fazla memnuniyet duyulan kurum “7,32” ortalama puanla “silahlı kuvvetler”dir. Silahlı kuvvetleri 7,13 ortalama puanla “Sivil Toplum Örgütleri”, 6,64 ortalama puanla “emniyet teşkilatı/polis”; 6,42 ortalama puanla “tapu daireleri”; 6,23 ortalama puanla “valilik”; 5,87 ortalama puanla “medya”; 5,79 ortalama puanla “belediyeler”; 5,79 ortalama puanla “medya”; 5,74 ortalama puanla “eğitim kurumları”; 5,70 ortalama puanla “gümrük”; 5,69 ortalama puanla “vergi daireleri”; 5,62 ortalama puanla “mahkemeler” izlemektedir. Sayılan kurumlar 5 puanın üzerinde bir ortalama

değer aldıkları için “memnun olunan kurumlar” olarak değerlendirilebilir. Hastaneler, 4,88 ortalama bir puan algılamasıyla 5 puanın çok az altında bir değer almıştır. Görüldüğü gibi vatandaşların kurumlara olan memnuniyet düzeyleri oldukça düşük seviyededir. Memnuniyet skalasında yer alan kurumlar arasında Silahlı Kuvvetler ilk sırada yer almaktadır.

Çalışmamıza katılan katılımcıların, kurumlardaki yolsuzluk davranışı algısını belirleyebilmek için şöyle bir soru yöneltmiştir. “Sizce aşağıda yazılı olan kurumlarda yolsuzluk türü davranışlar ne kadar yaygındır? (Sıfırdan uzaklaştıkça yolsuzluk derecesinin arttığını unutmayınız)” Verilen cevaplar Şekil 3.24’te düzenlemiştir.

Şekil 3.24. Kurumlardaki Yolsuzluk Algısı

Kurumlar	n	Ortalama	Std. Sap.	Fikrim yok
Gümrük	232	8,34	1,72	11
Belediyeler	242	8,26	1,57	1
Vergi Daireleri	242	7,83	1,83	1
Medya	242	7,19	1,67	1
Tapu Daireleri	242	7,10	2,14	1
Mahkemeler	242	5,97	1,85	1
Emniyet Teşkilatı	242	5,30	2,00	1
Valilik	242	5,07	1,99	1
Hastaneler	242	4,99	1,54	1
Eğitim Kurumları	242	4,57	1,77	1
Silahlı Kuvvetler	242	4,07	2,16	1
Sivil Toplum Örgütleri	241	3,57	1,97	2

Notlar: (i) Ölçekte 0 “az yaygın” ve 10 “çok yaygın” anlamındadır. (ii) Cronbach Alpha= ,76,77 (iii) Friedman çift yönlü Anova testine göre ($\chi^2=1554,356$: $p<.001$) sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Şekil 3.24.’de kurumlarda yolsuzluk davranışlarının yaygınlık algılaması görülmektedir. 8,34 ortalama puan algılamasıyla “gümrük” yolsuzluk davranışların en yaygın olduğu kurum olarak değerlendirilmiştir. 8,26 puan ortalamasıyla çok az bir farkla “belediyeler” ikinci sırayı almıştır. “Vergi daireleri” 7,83 ortalama puanla; “medya (gazete, televizyon ve radyo)” 7,19 ortalama puanla; “tapu daireleri” 7,10 ortalama puanla; “mahkemeler” 5,97 ortalama puanla; “emniyet teşkilatı/polis” 5,30 ortalama puanla; “valilik” 5,07 ortalama puanla 5 puanın üzerinde puan alarak yolsuzluk davranışların yaygın olduğu kurumlar olarak algılanmışlardır. Silahlı kuvvetler, eğitim kurumları, hastaneler, sivil toplum örgütleri 5 puanın altında değerlendirilerek yolsuzluk davranışların az yaygın olduğu kurumlar olarak sıralanmışlardır. Yolsuzluk davranışların en az yaygın olduğu kurum ise 3,57 puan ortalamasıyla “sivil toplum örgütleri” olmuştur.

Hipotez 3: “Kurumlarda görülen yolsuzluk davranışı ile kurumlara olan memnuniyet düzeyi arasında negatif ilişki vardır.”

Şekil 3.25. Kurumların Sunduğu Hizmetlerden Memnuniyet-Yolsuzluk Davranışı Algısı İlişkisi

Kurumlar	İlişki	Etik dışı Davranış Algısı	Kurumlardan Memnuniyet
Tapu Daireleri	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,285
	Memnuniyet	-,285	1
Belediyeler	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,315
	Memnuniyet	-,315	1
Hastaneler	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,299
	Memnuniyet	-,299	1
Emniyet Teşkilatı	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,357
	Memnuniyet	-,357	1
Mahkemeler	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,271
	Memnuniyet	-,271	1
Eğitim Kurumları	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,112
	Memnuniyet	-,112	1
Vergi Daireleri	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,266
	Memnuniyet	-,266	1
Silahlı Kuvvetler	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,251
	Memnuniyet	-,251	1
Valilik	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,223
	Memnuniyet	-,223	1
Gümrük	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,369
	Memnuniyet	-,369	1
Sivil Toplum Örgütleri	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,301
	Memnuniyet	-,301	1
Medya	Yolsuzluk Davranışı Algısı	1	-,223
	Memnuniyet	-,223	1

Not: (i) $p < 0,01$ Sonuçlar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Kurumlarda görülen yolsuzluk davranışı ile kurumların sundukları hizmetlerden memnuniyet düzeyi arasındaki ilişkiyi analiz etmek için korelasyon analizi yapılmış ve sonuçlar Şekil 3.25.'de düzenlenmiştir. Elde edilen bulgular incelendiğinde kurumlarda yolsuzluk davranışı algısı ile kurumların sunmuş oldukları hizmetlerden memnuniyet algısı arasında istatistiksel bakımdan anlamlı korelasyon mevcuttur. Kurumların sundukları hizmetlerden memnuniyet düzeyi yükseldikçe kurumlardaki yolsuzluk davranışı algısı da azalmaktadır. Bu bağlamda elde edilen sonuçlar “kurumlarda görülen yolsuzluk davranışı ile kurumlara olan memnuniyet düzeyi arasında negatif ilişki vardır” şeklindeki hipotezi destekler niteliktedir. Bu bağlamda Hipotez 3 kabul edilmiştir.

Yukarıdaki üç şekil (Şekil 3.23., Şekil 3.24., Şekil 3.25.) birlikte değerlendirildiğinde *memnuniyet algılaması yüksek olan kurumlarda yolsuzluk algılamasının düşük olduğu* gözlenmektedir. Bir başka deyişle yolsuzluk davranışların az yaygın olduğu düşünülen kurumlara vatandaşların memnuniyet düzeyi yüksek olmaktadır. Memnuniyet düzeyini belirleyen faktörleri sadece yolsuzluk davranışı algılamasıyla sınırlandırmak çok doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Kurumlara duyulan memnuniyeti birçok faktör etkilemekte ve şekillendirmektedir. Ancak şu da bir gerçektir ki rüşvet, kayırmacılık gibi yolsuzluk davranışlarının olduğunu düşünenlerin memnuniyet algılaması da daha yüksek olmaktadır şeklinde yorum yapılabilir.

3.5.5. Yolsuzluk Davranışlarının İhbar Edilmesi

Katılımcıların kurumlarda yolsuzlukla karşılaştıklarında nasıl bir tepki gösterdiklerini tespit edebilmek için şu şekilde bir soru yöneltilmiştir. “Bir kamu görevlisinin görevini yaparken etik/ahlak dışı bir davranışını gördüğünüzde ne yaparsınız?” Elde edilen bulgular Şekil 3.26.'da düzenlenmiştir.

Şekil 3.26. Katılımcıların Verdikleri Tepkiler

Cevaplar	Frekans	%
BİMER'e Şikayet Ederim	120	49,4
Hiçbir Şey Yapmam	53	21,8
Gerekli Mercilere Bildiririm	45	18,5
Kendisini Uyarırım	25	10,3
Toplam	243	100

Şekil 3.26. incelendiğinde katılımcıların %49,4'ü yolsuzluk davranışıyla karşılaştığında “BİMER’e şikayet ederim”, %21,8’i “hiçbir şey yapmam”, %18,5’i “gerekli mercilere bildiririm”, %10,3’ü “kendisini uyarırım”, şeklinde cevap verdiği görülmektedir. Bu bağlamda elde edilen bulgular değerlendirildiğinde katılımcıların %10,3’sinin etik dışı davranışla karşılaştıklarında bu durumu yetkili makamlara bildirim konusunda isteksiz oldukları görülmektedir. Eğer sanal ortamda şikayet etme imkanı bulunmasa, yetkili makamlara bildirmede isteksizlik %50’nin üzerinde bir oran gösterecektir. Vatandaşlar, yüz yüze şikâyette bulunmaktan kaçınmaktadırlar.

3.5.6. Yönetişim ve Yolsuzluk İlişkisi

Yönetişim, geleneksel yönetimden farklı olarak her kademedeki yönetime katılmayı gerektiren, yapılan işlemlerden hesap sorulabilen, insanların cevaplar arayabildiği, katılımın fazla olduğu şeffaf bir yönetim anlayışıdır. Geleneksel yönetimin sahip olduğu katı ve kapalı yönetim anlayışından tamamen farklıdır. Bu şeffaf yönetim anlayışı yolsuzluğu önleyebilir mi? Katılımcıların bu konudaki düşüncelerini tespit ve analiz edebilmek için katılımcılara bir dizi soru yöneltilmiştir.

İlk olarak katılımcıların yönetim kavramını daha önce duyup duymadıklarını belirleyebilmek için “yönetişim kavramını daha önce duydunuz mu?” şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Şekil 3.27. Yönetişim Kavramının Anlamını Biliyor Musunuz?

Cevaplar	Frekans	%
Hayır duymadım	134	55,1
Evet, duydum ama anlamını bilmiyorum	58	23,9
Evet, duydum anlamını biliyorum	27	11,1
Fikrim yok	24	9,9
Toplam	243	100

Ankete katılanların %23,9 (58) kişi yönetişimi daha önce duyduğunu fakat tam olarak ne anlamını geldiğini bilmediğini söylemektedir. Yönetişimi duyanların ve anlamını bilenlerin sayısı ise %11,1 (27 kişi) olduğu, daha önce duymamış olanların %55,1 (134 kişi) gibi yüksek bir oran, fikri olmayanların ise %9,9 (24 kişi) olduğu görülmektedir. Elde edilen bulgulara göre, ankete katılanların büyük bir oranı yönetişimin anlamını tam olarak bilmemektedirler. Yönetişimin tam olarak ne olduğunu bilmek belirli bir eğitim alınmış olmasını gerektirmektedir.

Geleneksel yönetim anlayışı bilmeden yönetişimin ne demek olduğunu bilmekte kolay olmayacaktır.

Şekil 3.28. Yönetime Katılımın Fazla Olmasının Yolsuzluğa Etkisi

Cevaplar	Frekans	%
Azaltır	134	55,1
Etkisi olmaz	91	37,4
Daha fazla yolsuzluğa neden olur	18	7,4
Toplam	243	100

Yönetişimin tam olarak ne anlama geldiği bilinmese de katılımcıların yarısından (%55,1-134 kişi) fazlası yönetime katılımın artması sayesinde yolsuzluğun azalacağını düşünmektedirler. Katılımcıların %37,4'ü (91 kişi) bir etkisinin olmayacağına inanmakta ve %7,4'ü ise (18 kişi) yolsuzluğun daha fazla olacağına inanmaktadır. Yönetime her kademe katılımın artmasını sağlamak ise geleneksel yönetim anlayışı ile değil yönetim ile sağlanabilecektir.

Katılımcıların yolsuzluğu önlemede hangi yöntemin etkili olduğunu düşündüklerini belirleyebilmek için “Sizce yolsuzluğu önlemek için hangi yöntemin daha etkili olduğunu düşünüyorsunuz?” şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Şekil 3.29. Yolsuzluğu Önlemede Kullanılabilecek Yöntemler

Cevaplar	Frekans	%
Denetimin artırılması	52	34,6
Hesap verebilirliğin artırılması	84	31,7
Hukuki düzenlemeler	17	21,4
Saydamlığın sağlanması	77	7,0
Kararların alınmasında etkinlik	8	3,3
Katılımcılık	5	2,1
Toplam	243	100

Ankete katılanların verdikleri cevaplar incelendiğinde yolsuzluğu önlemede etkili yöntem olarak; %34,6 (84 kişi) ile ilk sırayı denetimin artırılması almaktadır. İkinci sırayı %31,7 ile (77 kişi) hesap verebilirliğin artırılması almaktadır. Sırayla; %21,4 (52 kişi) ile hukuki düzenlemeler, %7,0 (17 kişi) ile saydamlığın artırılması, %3,3 (8 kişi) ile kararların alınmasında etkinlik, %2,1 (5 kişi) ile katılımcılık almaktadır. Bu sonuçlar göstermektedir ki insanlar yönetişimin tam olarak anlamını bilmeseler de, yönetişime ait olan ilkelerin yolsuzluğunu azalacağına inanmaktadırlar. Yolsuzluğun azalmasında yönetişimin ilkelerinin etkili olduğunu savunan %44,1 gibi büyük bir oran bulunmaktadır.

Şekil 3.30. Yönetişimin Hangi Özelliği Daha Etkilidir

Cevaplar	Frekans	%
Hesap verebilirlik	171	70,4
Şeffaflık	28	11,5
Cevap verebilirlik	23	9,5
Etkinlik	10	4,1
Katılımcılık	8	3,3
Bilgi edinme hakkı	3	1,2
Toplam	243	100

Yolsuzluğun önlenmesinde yönetişimin ilkelerinden hangilerinin etkili olduğu konusunda ilk sırayı hesap verebilirlik %70,4 (171 kişi) ile alırken, ikinci sırayı %11,5 (28 kişi) şeffaflık almaktadır. Sırasıyla; %9,5 (23 kişi) ile cevap verebilirlik, %4,1 (10 kişi) ile etkinlik, %3,3 (8 kişi) ile katılımcılık, %1,2 (3 kişi) ile bilgi edinme hakkı almaktadır. Yönetişimin ilkelerinden olan hesap verebilirliğin katılımcılar tarafından yolsuzluğu önlemede en etkili araç olduğu görülmektedir.

Katılımcılar tarafından yönetim yaklaşımı, yolsuzluk ile mücadele tam anlamıyla etkili bir araç olmasa da, yolsuzluğu azaltabileceğine inanılmaktadır. Elde edilen bulgulara göre yönetişimin ilkeleri yolsuzluğu önleme de bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.5.7. Katılımcıların Yolsuzluk ve Kamu Görevlilerinin Davranışları Algısı

Yolsuzluğun meydana gelmesinde en önemli faktörlerden bir tanesini “kamu görevlileri oluşturmaktadır. Kamu görevlisi yolsuzluğun oluşmasında taraf olduğundan dolayı yolsuzluk için olmazsa olmazdır. Kamu görevlisinin yolsuzluğun tarafı olmasından dolayı, katılımcıların yolsuzluğu önlemek için kamu görevlileri hakkındaki düşüncelerinin de incelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda katılımcılara bazı ifadeler verilmiş ve bu ifadelere katılıp katılmadıkları sorulmuştur.

Katılımcıların kamu görevlilerinin davranışlarının nasıl olması gerektiğine yönelik düşüncelerini tespit edebilmek için onlara bazı ifadeler verilmiş ve bunlara “kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, kısmen katılıyorum, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum” seçeneklerinden birisini işaretlemeleri istenmiştir. Kesinlikle katılıyorumun değerini “5”, katılıyorumun değerini “4”, kısmen katılıyorumun değerini “3”, katılmıyorumun değerini “2”

ve kesinlikle katılmıyorum değerini “1” olarak belirlenmiştir. Verilen cevaplar aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

Şekilde 3.31. Katılımcıların Yolsuzluk ve Kamu Görevlileri Algısı

Aşağıda verilen ifadelerle katılıp katılmadığınızı lütfen belirtir misiniz?	Ortalama	Std. Sapma	Minumum	Maximum
Kamu görevlileri, insanlar arasında ayırım yapmamalı ve eşit davranmalıdır.	4,44	0,68	2	5
Kamu görevlileri, her durumda dürüst davranmalıdırlar.	4,37	0,79	1	5
Kamu görevlileri, üzerine düşen görevi belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yerine getirmelidirler.	4,47	0,71	3	5
Kamu görevlileri sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili hesap verebilir; denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar.	4,47	0,68	2	5
Kamu görevlileri, sürdürdükleri hizmetten doğrudan ya da dolaylı olarak menfaat sağlamamalıdırlar.	4,02	0,87	1	5
Bir kamu görevlisinin, kendisiyle aynı düşünceye sahip insanlara ayrıcalık tanınması normal bir durumdur.	3,14	1,14	1	5
Kamu görevlisi, denetim mekanizmasının etkin işlediğini bilirse yolsuzluk yapmaz.	3,81	0,64	2	5

Katılımcıların, “Kamu görevlileri, insanlar arasında ayırım yapmamalı ve eşit davranmalıdır” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “4,44”, “Kamu görevlileri, her durumda dürüst davranmalıdırlar” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “4,37”, “Kamu görevlileri, üzerine düşen görevi belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yerine getirmelidirler” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “4,47”, “Kamu görevlileri sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili hesap verebilir; denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “4,47”, “Kamu görevlileri, sürdürdükleri hizmetten doğrudan ya da dolaylı olarak menfaat sağlamamalıdırlar” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “4,02”, “Bir kamu görevlisinin, kendisiyle aynı düşünceye sahip insanlara ayrıcalık tanınması normal bir durumdur” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “3,14”, “Kamu görevlisi, denetim mekanizmasının etkin işlediğini bilirse yolsuzluk yapmaz” sorusuna verdikleri cevapların ortalama değeri “3,81” olarak karşımıza çıkmaktadır.

Katılımcıların büyük çoğunluğu verdikleri cevaplarda; kamu görevlilerinin herhangi bir ayırım gözetmeksizin, herkese aynı derece de eşit hizmetin verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Kamu görevlileri, ayırım yapmamalı, adil olmalı, insanlar arasında fark gözetmemelidir.

Şekil 3.32. Kamu Görevlisi ve Ayırımcılık

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	2	0,8
Kısmen Katılıyorum	21	8,6
Katılıyorum	87	35,8
Kesinlikle Katılıyorum	133	54,7
Toplam	243	100

Şekil 3.32’ye baktığımızda katılımcıların “Kamu görevlileri, insanlar arasında ayırım yapmamalı ve eşit davranmalıdır.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %54,7’si (133 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadır, %35,8’i (87 kişi) katılmaktadır, %8,6’sı (21 kişi) kısmen katılmaktadır, %0,8’i (2 kişi) katılmamaktadır. Katılımcıların %80’inden fazlası “kamu görevlilerinin” herhangi bir ayırım yapmadan herkese aynı ölçüde eşit miktarda davranmaları gerektiğine inanmaktadırlar.

Şekil 3.33. Kamu Görevlisi ve Dürüstlük

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	3	1,2
Katılmıyorum	0	0
Kısmen Katılıyorum	30	12,3
Katılıyorum	80	32,9
Kesinlikle Katılıyorum	130	53,5
Toplam	243	100

Şekil 3.33’e baktığımızda katılımcıların “Kamu görevlileri, her durumda dürüst davranmalıdırlar.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %53,5’i (130 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %32,9’u (80 kişi) katılmaktadırlar, %12,3’ü (30 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %1,2’si (3 kişi) kesinlikle katılmamaktadırlar. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu kamu görevlisinin verdiği hizmette koşullar her ne olursa olsun dürüst davranmaları gerektiğine inanmaktadırlar.

Şekil 3.34. Kamu Görevlisi ve İş Standartları

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	0	0
Kısmen Katılıyorum	31	12,8
Katılıyorum	65	26,7
Kesinlikle Katılıyorum	147	60,5
Toplam	243	100

Katılımcıların “Kamu görevlileri, üzerine düşen görevi belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yerine getirmelidirler.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %60,5’i (147 kişi) bu soruya kesinlikle katılmaktadır, %26,7’si (65 kişi) katılmaktadır, %12,8’i (31 kişi) ise kısmen katılmaktadır. Katılımcılar kamu görevlisinin verdiği hizmetlerde belirli bir standardı beklediği ve bu hizmetin sürece uygun şekilde gerçekleşmesini beklediği aşıkardır.

Şekil 3.35. Kamu Görevlisi, Hesap Verebilirlik ve Denetime Hazır Olma

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	1	0,4
Kısmen Katılıyorum	23	9,5
Katılıyorum	78	32,1
Kesinlikle Katılıyorum	141	58,0
Toplam	243	100

Katılımcıların “Kamu görevlileri sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili hesap verebilir; denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %8,0’ı (141 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %32,1’i (78 kişi) katılmaktadırlar, %9,5’i (23 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %0,4’ü (1 kişi) katılmamaktadırlar. Hesap vereceğini bilen ve denetleneceğinin farkında olan bir kamu görevlisinin yolsuzluk yapmaya çalışması düşük bir ihtimal olarak gözükmektedir. Bunun farkında olan katılımcılar, kamu görevlisinin denetlenmesini ve yeri geldiğini hesap vermesini istemektedirler.

Şekil 3.36. Kamu Görevlisi ve Menfaat

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	2	0,8
Katılmıyorum	4	1,6
Kısmen Katılıyorum	65	26,7
Katılıyorum	87	35,8
Kesinlikle Katılıyorum	85	35,0
Toplam	243	100

Katılımcıların “Kamu görevlileri, sürdürdükleri hizmetten doğrudan ya da dolaylı olarak menfaat sağlamamalıdır.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %35,0’ı (85 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %35,8’i (87 kişi) katılmaktadırlar, %26,7’si (65 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %1,6’sı (4 kişi) katılmamaktadırlar, %0,8’i (2 kişi) kesinlikle katılmamaktadır. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu kamu görevlisinin yaptığı işten menfaat sağlamasını doğru bulmamaktadır.

Şekil 3.37. Kamu Görevlisi ve Ayrıcalık

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	21	8,6
Katılmıyorum	64	26,3
Kısmen Katılıyorum	32	13,2
Katılıyorum	110	45,3
Kesinlikle Katılıyorum	16	6,6
Toplam	243	100

Katılımcıların “Bir kamu görevlisinin, kendisiyle aynı düşünceye sahip insanlara ayrıcalık tanıması normal bir durumdur.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %6,6’sı (16 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %45,3’ü (110 kişi) katılmaktadırlar, %13,2’si (32 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %26,3’ü (64 kişi) katılmamaktadırlar, %8,6’sı (21 kişi) kesinlikle katılmamaktadır. Katılımcıların yaklaşık %60’dan fazlası kamu görevlisinin kendisi ile aynı düşünceye sahip kişileri kayırmasını normal olarak görmektedir. Demek ki katılımcılar arasında yolsuzluğun bir çeşidi olan “kayırmacılığın” görülmesi normal bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şekil 3.38. Kamu Görevlisi ve Denetim Mekanizması

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	6	2,5
Katılmıyorum	15	6,2
Kısmen Katılıyorum	71	29,2
Katılıyorum	101	41,6
Kesinlikle Katılıyorum	50	20,6
Toplam	243	100

Katılımcıların “Kamu görevlisi, denetim mekanizmasının etkin işlediğini bilirse yolsuzluk yapmaz.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %20,6’sı (50 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %41,6’sı (101 kişi) katılmaktadırlar, %29,2’si (71 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %6,2’si (15 kişi) katılmamaktadırlar, %2,5’i (6 kişi) kesinlikle katılmamaktadır. Katılımcılar arasında “denetim mekanizmasının” etkin bir şekilde işlese bile yolsuzluk yapmak isteyen kamu görevlisini önlemede tek başına yeterli olmadığı görüşünü savunmaktadır.

3.5.8. Katılımcıların Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim Yaklaşımını Araç Olarak Görüp-Görmedikleri

Çalışmamızın temelini oluşturan “yönetişimin yolsuzluğu hangi ölçüde önleyebileceği” sorusuna cevap aramak için ve ayrıca yönetişimin yolsuzluğu önlemede ne kadar başarılı olabileceği sorusuna cevap aramak için katılımcılara bir takım sorular yöneltilmiştir.

Katılımcıların yönetişim ve yolsuzluk arasındaki düşüncelerini ölçebilmek için onlara bazı ifadeler verilmiş ve bunlara “kesinlikle katılıyorum, katılıyorum, kısmen katılıyorum, katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum” seçeneklerinden birisini işaretlemeleri istenmiştir. Kesinlikle katılıyorumun değerini “5”, katılıyorumun değerini “4”, kısmen katılıyorumun değerini “3”, katılmıyorumun değerini “2” ve kesinlikle katılmıyorum değeri “1” olarak belirlenmiştir. Verilen cevaplar aşağıda analiz edilmiştir.

Şekil 3.39. Katılımcıların Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim Aracı Algısı

Aşağıda verilen ifadelere katılıp katılmadığınızı lütfen belirtir misiniz?	Ortalama	Std. Sapma	Minumum	Maximum
Yolsuzluk ülkemizin gelişmesini önemli ölçüde etkilemektedir.	4,61	0,65	2	5
Yönetişim yolsuzluğu önleme de bir etken olabilir.	3,19	1,00	1	5
Yönetimde şeffaflığın olması yolsuzlukları azaltır.	3,71	0,94	1	5

Katılımcıların “Yolsuzluk ülkemizin gelişmesini önemli ölçüde etkilemektedir.” sorusuna verdiği cevap ortalama “4,61”, “Yönetişim yolsuzluğu önleme de bir etken olabilir.” sorusuna verdiği cevap ortalama “3,19”, “Yönetimde şeffaflığın olması yolsuzlukları azaltır.” sorusuna verdiği cevap ortalama “3,71”dir.

Katılımcıların büyük çoğunluğu verdikleri cevaplarla “yönetişimin” ve yönetişimin bir ilkesi olan “şeffaflığın” yolsuzluğu önlemede bir etken olan olacağını düşünmektedirler.

Şekil 3.40. Yolsuzluk ve Ülkemizin Gelişimi

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	0	0
Katılmıyorum	3	1,2
Kısmen Katılıyorum	15	6,2
Katılıyorum	54	22,2
Kesinlikle Katılıyorum	171	70,4
Toplam	243	100

Katılımcıların “Yolsuzluk ülkemizin gelişmesini önemli ölçüde etkilemektedir.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %70,4’ü (171 kişi) bu ifadeye kesinlikle katılmaktadırlar, %22,2’si (54 kişi) katılmaktadırlar, %6,2’si (15 kişi) kısmen katılmaktadırlar, %1,2’si katılmamaktadırlar. Katılımcıların büyük bir çoğunluğu verdikleri cevaplar ile yolsuzluğu ülkemizin gelişmesine bir engel olarak görmektedirler.

Şekil 3.41. Yolsuzluğu Önlemede Yönetişim

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	13	5,3
Katılmıyorum	54	22,2
Kısmen Katılıyorum	56	23,0
Katılıyorum	110	45,3
Kesinlikle Katılıyorum	9	3,7
Toplam	242	99,6

Katılımcıların “Yönetişim yolsuzluğu önleme de bir etken olabilir.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %3,7’si (9 kişi) kesinlikle katılmaktadır, %45,3’ü (110 kişi) katılmaktadır, %23,0’ı (56 kişi) kısmen katılmaktadır, %22,2’si (54 kişi) katılmamaktadır, %5,3’ü kesinlikle katılmamaktadır. Çalışmamızın adeta bir özeti gibi olan bu soruya katılımcıların neredeyse %60’ı yönetişimin yolsuzluğu önlemede bir etken olabileceğine inanmaktadır.

Şekil 3.42. Yolsuzluğu Önlemede Yönetimde Şeffaflık

Cevaplar	Frekans	%
Kesinlikle Katılmıyorum	6	2,5
Katılmıyorum	15	6,2
Kısmen Katılıyorum	71	29,2
Katılıyorum	101	41,6
Kesinlikle Katılıyorum	50	20,6
Toplam	243	100

Katılımcıların “Yönetimde şeffaflığın olması yolsuzlukları azaltır.” şeklindeki ifadeye verdikleri cevaplar incelendiğinde, katılımcıların %20,6’sı (50 kişi) kesinlikle katılmaktadır, %41,6’sı katılmaktadırlar, %29,2’si (71 kişi), %6,2’si (15 kişi), katılmamaktadır, %2,5’i (6 kişi) kesinlikle katılmamaktadırlar. Yönetişimin yolsuzluğu önleyebileceğine inanan katılımcıların, yolsuzluğun önemli ilkelerinden birisi olan “şeffaflığın” da yolsuzluğu önleme önemli bir etken olduğunu düşünmektedirler.

Sonuç

Yolsuzluğun, günümüze kadar farklı tanımlamaları yapılmaya çalışılmıştır. Yolsuzluğun çok sayıda ve farklı tanımlarının yapılmasının nedeni, bütün toplumlarda görülmesinden kaynaklanmaktadır. Yolsuzluk, meydana gelen her toplumda görülme şekline göre ve toplumun yapısına göre tanımlanmaya çalışılmıştır. Tanımlamalar farklılık gösterse de, anlatmak istedikleri sonuç olarak aynıdır.

Yolsuzluk tanımlamalarında aslında yolsuzluğun oluşması için gerekli unsurlar anlatılmaktadır. Yolsuzluktan söz edebilmemiz için, karşılıklı bir menfaat ilişkisinin bulunması gerekmektedir, yasalara karşı gelinmiştir veya yasaların arkasına sığınmıştır, kişisel çıkarlar ön planda tutulmaya başlanmıştır. Bu etmenler yolsuzluğun oluşmasında temeli oluşturmaktadır.

Yolsuzlukla etkin bir mücadele sağlayabilmek için, yolsuzluğun oluşmasına neden olan sebepler ortaya çıkarılmalıdır. Suçların işlenmesinde ki genel sebep olan “elde edilecek menfaatin, karşılığında alınacak cezadan fazla olması” yolsuzluk içinde geçerlidir. Yolsuzlukla mücadele etmeye yarayacak kanunlarda açıklıkların bulunması, toplumun genel ahlak değerlerinin zarar görmüş olması, toplumun yolsuzluk konusunda yeterli bilince sahip olmaması, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, cezai yaptırımların caydırıcı olmaması, çıkar hırsı fazla olan bireylerin kötü niyetli kamu görevlileriyle kirli ilişkiler kurması, gelir dağılımındaki eşitsizlik, kamu çalışanlarının maaşlarındaki düşüklük, hesap verebilirliğin olmaması, yapılan işlemlerde şeffaflığın bulunmaması, vatandaşların yönetime katılımının yeterince sağlanamaması, denetim mekanizmasının etkili işlemiyor olması yolsuzluğun görülmesinde başlıca nedenlerdir.

Sermayenin globalleşmesi, çok uluslu şirketlerin sayısının her geçen gün artması, büyük miktarda paranın uluslararası transfer imkanının olması, karaparaların yurt dışında temizlenmeye çalışılması ile birlikte yolsuzlukla mücadele artık uluslararası alana taşınmıştır. Yolsuzlukla uluslararası alanda mücadele edilmesiyle birlikte ülkeler sahip oldukları deneyimleri birbirlerine aktarmaya başlamışlar ve eksiklerini bu şekilde gidermeye çalışarak daha etkin bir mücadele sergilemeye çabalamaktadırlar.

Her yıl uluslararası bağımsız kuruluşlar ülkelerde görülen yolsuzluklarla ilgili olarak yayınlar yaparak yolsuzlukla daha etkili bir mücadele ortaya konmasına yardımcı olmaya çalışmaktadırlar. Yapılan bu yayınların en bilineni Uluslararası Saydamlık (TI) örgütünün yayınlamış olduğu Yolsuzluk Algılama Endeksidir. Her sene yayınlanan Yolsuzluk Algılama

Endeksine göre ülkemiz orta sıraları geçememektedir. Bu raporların her ne kadar bir yaptırımı olmasa da yolsuzlukla etkin bir mücadele verebilmek için önem arz etmektedir. Yapılan bütün çalışmalara rağmen ülkemizde yolsuzlukla etkin bir mücadelede sağlanamamış ve her sene ülkemiz orta basamaklardan yukarıya çıkamamıştır.

Yolsuzluğu önlemede yönetim bir araç olabilir mi? sorusuna cevap aramak için gerçekleştirilen uygulamalı çalışmada elde edilen bulgulara göre; katılımcıların büyük bir çoğunluğu yönetişimin ve ilkelerinin yolsuzluğu önlemede bir araç olabileceğini düşünmektedirler. Yönetişimin ilkeleri sayesinde yolsuzluğun oluşmasına engel olunabileceği düşünülmektedir. Yolsuzluğu tam anlamıyla önlemek çok mümkün gözükmemektedir. Çünkü yolsuzluk yapanların yeterli cezaları almamaları ve yaptıklarının yanına kar kalır anlayışının yaygın olması bu güçlüğü işaret etmektedir. Fakat yolsuzluktan kaçınmak mümkündür, bunu sağlayabilmek için yönetişimin sahip olduğu ilkeleri hayata geçirmek, hukukun üstünlüğünü kabul etmek ve caydırıcı cezaların getirilmesi ile tabana yayılması gereklidir.

Anket çalışmasında elde edilen bulgular kısacaözetlenecek olursa;

- Anket çalışmasının sonuçları İstanbul ili için genellenebilir niteliktedir. Çünkü örneklem kapsamında alınan ilçeler İstanbul’da olup farklı sosyo-demografiközelliklere göre belirlenmiştir.
- Katılımcıların %93’ü ülkemizde yolsuzluğun yapıldığını düşünmektedir.
- Katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%62,6) yolsuzluk eylemlerinin daha çok kamu kurumlarında görüldüğünü belirtmişlerdir.
- Katılımcıların %75’i yolsuzluğu bir suç olarak tanımlamaktadır.
- Katılımcılar bireyleri yolsuzluğa iten nedenlerin başında “yasaların caydırıcı olmaması”nı görmekteirler.
- Katılımcıların %68’i yolsuzluğun olumsuz etkilerinin olduğunu düşünmektedirler.
- Katılımcıların %27’si kamu kurumlarında yolsuzluk davranışına şahit olduğunu belirtmiş; %14,4’ünden işlerinin halledilmesi için rüşvet, hediye vb. bir yapılması istenmiştir. Bu oran hiç de azımsanamayacak bir orandır.
- Katılımcıların %74’ü ülkemizde hem yolsuzluk olgusunun hem de yolsuzlukla mücadelenin arttığı görüşündedir.
- Kurumların sundukları hizmetlerden memnuniyeti arttıkça kurumda algılanan yolsuzluk azalmaktadır. Yani bu ikisi arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır. Eğer

kurumun sunduğu hizmetten memnun olunmuşsa kurumda yolsuzluk olmadığı düşünülmektedir.

- Katılımcıların büyük bir çoğunluğu yolsuzlukla karşılaştığında internet üzerinden şikayet etmeyi tercih etmekte; kurumun ilgili birimlerine yüz yüze şikayet etmeyi pek tercih etmemektedir.
- Katılımcıların büyük bir çoğunluğu (%55) yönetim kavramını daha önce duymadığını belirtmiştir.
- Yolsuzluğu önlemede kullanılacak yöntem olarak “denetimin artırılması, hesap verebilirliğin artırılması, hukuki düzenlemeler, saydamlığın sağlanması, kararların alınmasında etkinlik ve katılımçılık görülmektedir.
- Katılımcıların kamu görevlilerinin kamu hizmeti sunarken “insanlar arasında ayırım yapmamasını ve eşit davranmasını (4,44 ortalama puan); her durumda dürüst davranmasını (4,37 ortalama puan); görevlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yerine getirmelerini (4,47 ortalama puan); sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili hesap verebilir, denetime her zaman açık-hazır bulunması gerektiğini (4,02 ortalama puan) belirtmişlerdir.
- Katılımcılar yolsuzluğun ülkemizin gelişmesine büyük oranda engel olduğu konusunda hemfikirdirler.
- Katılımcılar yönetim yaklaşımının yolsuzluğu önlemede bir araç olacağını (3,19 ortalama puan) düşünmektedirler.
- Katılımcıların büyük bir çoğunluğu yönetimde şeffaflığın olmasının yolsuzlukları azaltacağını ifade etmişlerdir.

Yolsuzluğun görülmesindeki temel etken yönetimin kötü olmasından ve yolsuzlukla mücadeleye yeterince önem verilmemesinden kaynaklanmaktadır. Yolsuzlukla daha etkili mücadele edebilmek için yönetim anlayışında değişikliklere gidilmesi gerekmektedir.

Yönetim anlayışında değişikliklere gidilmesi ise eski yönetim tarzından vazgeçilmesi ile sağlanabilecektir. Modern ihtiyaçları karşılamayan, şeffaflığın ön planda olmadığı, hukukun göz ardı edildiği, yapılan işlemlerden dolayı hesap sorulmayan, bireylerin yönetime katkı sağlayamadığı yönetim anlayışı ile yolsuzlukların önüne geçmek mümkün olmayacaktır. Yönetişim anlayışı ile eski, geleneksel yönetim anlayışının bu tür aksaklığa neden olan özelliklerinden vazgeçilerek yolsuzlukla mücadele de daha etkin olacak bir yönetim anlayışı sağlanacaktır.

Yönetişimin sahip olduğu ilkeler yolsuzlukla mücadelede bize katkı sağlayacaktır. Yönetişim sayesinde yöneticilerin yaptıkları eylemlerden dolayı halka hesap vermesi sağlanacaktır. Bu sayede yönetimde bulunan insanların yaptıkları eylemlerden dolayı hesabı sorulmaya başlanacak, keyfi ve kanunsuz eylemlerin yapılmasının önüne geçilecektir. Hiç kimse hesabını veremeyeceği eylemler yapmaya kalkışmayacaktır.

Yapılacak işlerde şeffaflığın sağlanmasıyla birlikte, kapalı kapılar ardında keyfi uygulamaların önüne geçilmeye çalışılacak, böylelikle kişisel menfaat sağlamaya yarayacak uygulamaların yapılmasının önüne geçilecektir.

Karar alma sürecini vatandaşın katılmasının sağlanması ile birlikte ihtiyaca cevap verebilecek hizmetlerin yeteri miktarlarda yapılması sağlanacak, gereksiz ve fazla miktarda işlemler yaparak yolsuzluk yapılmasına fırsat verilmeyecektir.

Vatandaşların yapılan işlemlerle alakalı belgelere kolay ulaşması sağlanması ile birlikte, insanlar yapılan eylemlerin kurallarına uygun olarak mı yapıldığını bizzat inceleme fırsatı bulabileceklerdir.

KAYNAKÇA

- ABADAN**, Nermin; **Bürokrasi**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1959
- ACKERMAN**, Susan Rose.; **Corruption: A Study in Political Economy**, New York Akademi Yayınları, New York, 1979
- ACKERMAN**, Susan Rose; **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform**, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- ADAMAN**, Fikret ve Ali Çarkoğlu; **Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2010
- ADAMAN**, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar; **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2003
- ADAMAN**, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar; **Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları. İstanbul, 2001
- ADAMAN**, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar; **Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı**, TEPAV, 2008
- AĞCA**, İmran Kürşad; “Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri”, **Doktora Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Ankara, 2008
- AKÇAY**, Selçuk; “ Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankasının Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 3, 2004, ss. 111-120
- AKTAN**, Can Coşkun; “Teşvik Kollamacılık”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, 1994, ss. 5-17
- AKTAN**, Can Coşkun; “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, **Yeni Türkiye Ansiklopedisi**, Siyasette Yozlaşma 2, Sayı 14, Ankara, 1997, ss. 1063-1077
- AKTAN**, Can Coşkun; “İyi Yönetişimin Temel Unsurları”, <http://www.canaktan.org> (Erişim Tarihi: 11.09.2013)
- AKTAN**, Can Coşkun; **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999
- ALİEFENDİOĞLU**, Yılmaz; “Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 2, 2001, ss. 29-68
- APAZA**, Carmen R.; “Measuring Governance and Corruption Through the Worldwide Governance Indicators: Critiques, Responses, and Ongoing Scholarly Discussion”, **Political Science and Politics**, Cilt 42, Sayı 1, ABD, 2009, ss. 139-143

- ATEŞ**, Hamza, Tuncay Güloğlu ve Muharrem Es; “Gümrük Hizmetleri ve Etik”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009
- AYDEMİR**, Süleyman; “Türk Ceza Kanununda Memur Suçları: Zimmet, İrtikap, Rüşvet”, sraydemiryahoo.com, (Erişim Tarihi: 18.09.2013)
- AYDIN**, Süleyman; “Yolsuzluk: 21. Yüzyılda Tehdit ve Eğilimler”, Ed: Süleyman Aydın, **Yolsuzluk Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları**, Turhan Kitapevi, Ankara 2006, ss. 1-44
- AYDIN**, Süleyman ve Yakup Yılmaz; **Yolsuzluk ve Mali Suçlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010
- BAHÇIVAN**, Gülay; “Yönetişim ve Türkiye Uygulaması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2006
- BALLI**, Kamuran; “Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, 2004, ss. 51-74
- BARUN**, Bayram; **Yolsuzlukla Mücadelede Dış Denetimin Rolü**, TEPAV, Ankara, 2007
- BAŞAR**, Selim; “Yolsuzlukların Doğrudan Yabancı Yatırımlar Üzerindeki Etkileri”, **İktisat, İşletm ve Finans**, Yıl 19, Sayı 222, 2004, ss. 66-76
- BAŞAR**, Selim; “Yolsuzluklar ve Makro Ekonomik Etkileri”, **Doktora Tezi**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2004
- BAUMAN**, Jürgen; Zur Problematik Der Bestechungstat Bestönde, **Heideberg**, 1961
- BAYAR**, Güzin; “Corruption and Intermediaries: A Game Theoretical Approach”, **METU Studies in Development**, 2009
- BAYRAMOĞLU**, Sonay; “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Prarksis**, Sayı 7, 2002, ss. 85-116
- BEDİRHANOĞLU**, Pınar; “Yolsuzluk, Yeni Sağın Hegemonyası ve Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü”, **İktisat, Devlet, Siyaset Üzerine Yazılar**, Yay. Haz. Burak Ülman ve İsmet Akça, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 2006, ss. 187-198
- BERKMAN**, Ümit; **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983
- BERKMAN**, Ümit; **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 2009
- BİLGİLİ**, Abbas; “Yolsuzlukla Mücadele”, <http://www.turkhukuk sitesi.com>, (Erişim Tarihi: 01.09.2013)
- BİLGİN**, Mehmet Hüseyin; “Politik Yozlaşma Ekonomik Bir Bakış ve Türkiye İçin Alternatif Öneriler”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, 1998, ss. 189-203

- BİLGİN**, Mehmet Hüseyin; “Yojluşmu ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 2, 2003, ss. 26- 39
- BOZKURT**, Ömer, Seriyse Sezen ve Turgay Ergun; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara, 1988
- BROADMAN**, H. G. ve F. Recanatini; “Seeds of Corruption: Do Market Institutions Matter?”, **The World Bank Policy Research Working Paper**, Sayı 2368, 2000, ss. 15-16
- CAİDEN**, Gerald E.; “What Really is Public Maladministration”, **Public Administration Review**, Cilt 51, 1991, ss. 486-493
- CERRAH**, İbrahim; “Kolluk Hizmetleri ve Etik”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009
- COŞKUN**, Recai; **Kent ve İnsan: Yerel Siyaset Çözümlemeleri**, Okutan Yayıncılık, 2006
- ÇAĞLAR**, Atilla; “Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası İşbirliği ve Örgütler”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler, 2007
- ÇAK**, Murat ve Murat Şeker; “Cinsiyet ve Yolsuzluk İlişkisi”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 58, Sayı 1, 2008, ss. 80-98
- ÇİMEN**, Adnan; “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik yozlaşma ve Yolsuzluk”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt 76, Sayı 442, 2004, ss. 109-122
- COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES, EUROPEAN GOVERNANCE**; “A White Paper”, http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm, (Erişim Tarihi: 26.04.2014)
- COŞKUN**, Recai; “İyi Yönetişim Her Derde Deva mı?”, **Kent ve İnsan: Yerel Siyaset Çözümlemeleri**, Okutan Yayıncılık, 2006
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif, M. Akif Özer ve Kasım Turgut; “Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadelede Yönetişim İlke ve Uygulamaları”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 86, Ankara, 2012, ss. 1-25
- ÇUKURÇAYIR**, M. Akif ve Esra Sipahi; “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 50-51, Ankara, 2003, ss. 35-66
- ÇULPAN**, Refik; “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 1980, ss. 31-45
- DEMİR**, İhsan Cemil; **Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Analizi: Ege Bölgesi Anket Çalışması**, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 14, Sayı 1, 2012, ss. 105-122
- DPT**; **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2002

- DPT; 9. Kalkınma Planı**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: DPT:2721, ÖİK:674, Ankara, 2007
- DURMAZ**, Mehmet Nuri; “Bir Program Olarak Yönetişimi Anlamak”, İstanbul, 2008
- DÜNYA BANKASI**; “BEEPS”, <http://web.worldbank.org>, (Erişim Tarihi: 11.08.2013)
- ELİAÇIK**, Elif; “Yolsuzlukları Önlemede Uluslararası Deneyimler ve Türkiye Uygulaması”, **Doktora Tezi**, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2009
- EMRE**, Cahit; **Yönetim Bilim Yazıları**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003
- ERGUN**, Turgay; “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, Ankara, 1978, ss. 24-30
- ERGÜN**, İsmail; “Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması”, **Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006
- EROĞLU**, Tuğba; “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, **Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama**, Ed. Mehmet Akif Çukurçayır, Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss. 141-168
- ERYILMAZ**, Bilal; **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2009
- FEDAYİ**, Cemal; “Türkiye’de Yolsuzluk Olgusu”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı 20, 2000, ss. 26-48
- GİRAY**, Filiz; “Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapıları Üzerine Etkileri”, **İ. Ü Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, No 32, Mart, İstanbul, 2005, ss. 111-137
- GÖKÇE**, Gülise; **Güçlü ve Zayıf Devlet Tartışmaları Bağlamında Türkiye**, Çizgi Yayınevi, Konya, 2007
- GÖKÜŞ**, Mehmet; “Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı”, **Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama**, Ed. Mehmet Akif Çukurçayır, Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss. 585-616
- GÖKTAN**, Alper; “Yolsuzluğun Büyüme Üzerindeki Etkileri ve Yolsuzluğu Önleme Stratejileri”, **Çimento İşveren**, 2009
- GÖRMEZ**, Kemal; “Etik, Kültür ve Toplum”, **Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, Akademik Araştırma Çalışması**, T. C. Başbakanlık, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Ankara, 2009
- GÜLER**, Birgül Ayman; “Yönetişim Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, 2003, Sayı 9, 2003, ss. 93-116
- GÜNDAY**, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 38
- GÜNDOĞAN**, Ertuğrul; “Yönetişim”, **Yönetişim Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 2002, ss. 3-4

- GÜNDOĞAN**, Ertuğrul; “Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar”, **Yönetişim**, Ed: M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, Konya, 2013, ss. 1-52
- HAKTANKAÇMAZ**, M. İlker; “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimin Uygulanabilirliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004, ss. 45-62
- HASDEMİR**, İsmail; “Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Sosyoloji Bilim Dalı, Ankara, 2006
- HODESS**, Robin; “PoliticalCorruption”, Transparency International Source Book, Bölüm 1, 2000, <http://www.transparency.org>, (Erişim Tarihi: 24.09.2013)
- JORDAN**, Andrew; “The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government?”, **Policy and Politics**, Cilt 29, Sayı2, 2001, ss.193-208
- KARACAN**, Bülent; “Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2002
- KARAKAŞ** Mehmet ve Murat Çak; “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı 153, 2007, ss. 74-101
- KARAMAN**, Zerrin Toprak; “Yönetişim Stratejilerinde Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 72, 2000, ss. 37-53
- KARATAŞ**, Halil; “ Kamu Yönetiminde Yeni Bir Anlayış: Vatandaş Odaklı Yönetim”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 24, 2007, ss. 83-91
- KAYRAK**, Musa; “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler”, **Sosyo-Ekonomi Dergisi**, Sayı 2, 2006, ss. 87-107
- KELEŞ**, Ruşen; Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım, **Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama**, Ed. M. Akif Çukurçayır, Hülya Ekşi Uğuz, Tuğba Eroğlu Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, ss. 57-72
- KESİM**, Kutay ve Ali Petek; “Avrupa Komisyonu’nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 38, Sayı 4, 2005, ss. 39-58
- KHAN**, Mushtaq; “The Efficiency Implicants Of Corruption”, Journal Of International Development, Cilt 8, Sayı 5, 1996, ss. 683-696
- KLITGAARD**, Robert; “International Cooperation Against”, **Finance & Development**, Cilt 35, Sayı 1, Mart, 1998, ss. 3-6
- KOÇAK**, Süleyman Yaman; “Avrupa Birliği ve Yönetişim”, **Yönetişim**, Ed: M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Konya, 2010, ss. 465-493
- KÖSEKAHYA**, Gamze; “Katılımcılık ve İyi Yönetişim”, **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara, 2003

- KRUEGER**, Anne O.; **Economists' Changing Perceptions of Government**, Weltwirtschaftliche Archive, 1994
- KURTULUŞ**, Erciş; "Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endekslerinde Türkiye'nin Yeri ve Türk Gümrük İdaresinden Beklerimiz", http://www.saydamlık.org/makaleler.html_Toc434061698 (Erişim Tarihi: 21.08.2013)
- KUTLAR**, Aziz ve Fatih Doğanoglu; "Türkiye'de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma", <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm>, (Erişim Tarihi: 14.09.2013)
- KUTLU**, Önder , Sefa Usta ve Mustafa Kocaoğlu; "Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu**, Sakarya Üniversitesi, İ.İ.B.F., Sakarya, 2008
- MALİYE BAKANLIĞI; İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara, 2003
- MASAK**, "Kara Para Aklama", <http://www.masak.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 06.08.2013)
- MUMCU**, Ahmet; **Osmanlı Devletinde Rüşvet Özellikle Yargıda Rüşvet**, 3. Baskı, İnkılap Kitabevi, İstanbul, 2005
- NYE**, Joseph Samuel; "Corruption and Development: A Cost-Benefit Analysis", **Development Digest**, 1968
- OECD**, "For A Better World Economy", http://www.oecd.org/maintopic/0,3348,en_2649_201185_1_1_1_1,oo.html. (Erişim Tarihi: 12.11.2013)
- ORAL**, Burcu Gediz; "Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 30, Sayı 20111, ss. 163-192
- ÖCAL**, Aslan Tolga ve Mustafa Üstün; "İş Etiği Kapsamında Yolsuzluk ve Rüşvetle Mücadele: Üniversite Öğrencileri Üzerinde Bir Araştırma", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, Cilt 55, Sayı 1, 2006, ss. 1009-1036
- ÖNER**, Sera; "Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinde Bir Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 57, Ankara, 2005, ss. 39-54
- ÖRSELLİ**, Erhan; "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı", **Yönetişim Kuram Boyutlar Uygulama**, Ed: M. Akif Çukurçayır, Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Konya, 2010, ss. 495-522
- ÖZBARAN**, Hakan; "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", http://www.saydamlık.org/makaleler.html#_Toc434061698, (Erişim Tarihi: 27.02.2014)
- ÖZDEMİR**, Umut Evin; "Stratejik Planlama ve İyi Yönetişim", **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2003

- ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU; Kamuda İyi Yönetişim**, Ankara, 2007
- ÖZER**, M. Akif; “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 37, Nisan-Haziran, 2000, ss. 75-114
- ÖZER**, M. Akif; “Yönetişim Üzerine Notlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 63, 2006, ss. 59-89
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal; “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, **Ankara: T.C. Sayıştay Bakanlığı Yayını**, Araştırma, Ankara, 2002
- ÖZSEMERÇİ**, Kemal; **Türkiye’de Yolsuzluk Davranışı Analizi**, TAIEX Seminer, Yolsuzlukla Mücadele ve Önlenmesi Metotları, 2009
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal; “Yeni Yönetim Paradigması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 36, Sayı 4, 1993, ss. 45-58
- ÖZTÜRK**, Namık Kemal; “Yolsuzlukla Mücadelede İtalya’dan Ders Alınabilir Mi?”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 1, 2001, s. 1
- PACİNİ**, Carl, J. Swingen ve Hudson Rogers; “The Role of The OECD and EU Conventions in Combating Bribery of Foreign Public Officials”, **Journal of Business Ethics**, Cilt 37, Sayı 4, 2002, ss. 385-407
- PALABIYIK**, Hamit; “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 1, 2004, ss. 63-85
- PERRY**, Chad ;“Bribery in International Marketing”, http://135.190.95.70.8081/www/ANZMAC1998/Cd_rpm/perry37.pdf, (Erişim Tarihi: 23.12.2013)
- POLAT**, Necip; “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, 2003, ss. 65-80
- RIJCKEGHEM**, C. Van ve B. Weder; “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in Civil Service Cause Corruption”, **International Monetary Fund Working Paper**, Sayı 73, 1997
- SAATÇI**, Banu; “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı 19, 1996, ss. 1-9
- SAFTY**, Adel; **Democracy and Governance-The Global Advance of Democracy**, University of Bahçeşehir Press, 2003
- SAYAN**, İpek Özkal ve Mustafa Kışlalı, “Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 37, Sayı 2, ss. 31-50
- SAYGILIOĞLU**, Nevzat ve Selçuk Arı; **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, İstanbul, 2002
- SOBACI**, Mehmet Zaid; “Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerinden Değerlendirmeler”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2007, ss. 219-235

- SORENSEN**, Eva Jacob Torfing; “Network Governance and Post- Liberal Democracy”, **Administrative Theory & Praxis**, Cilt 27, Sayı 2, 2004, ss. 197-237
- SOYLU**, Hülya; **Etkinlik ve İyi Yönetişim**, İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, Ankara, 2003
- STAPENHURST**, Rick; “Pillars of Integrity System: Supreme Audit Commission in Combating Corruption in The Asian and Pacific Economies”, <http://www.adb.org/documents> (Erişim Tarihi: 12.10.2013)
- STOKER**, Garry; “Governance As Theory: Five Positions”, **International Social Science Journal**, Cilt 50, Sayı 1, 1998, ss. 17-28
- ŞAYLAN**, Gencay; “Devletin Yeniden Yapılanması”, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, TÜBA Yayınları, Ankara, 1998
- ŞAHİN**, Mehmet; “Küreselleşme Kaynaklı Yoksulluk ve Yolsuzluk”, **18 Mart Üniversitesi İİBF Dergisi**, Çanakkale, 2012, ss. 124-134
- ŞEKER**, Murat; “Kamu Ekonomisi Açısından Rüşvet”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 50. Seri, 2008
- ŞENGÜL**, Selami; **Bir Hurafe: Kayıtdışı Ekonomi**, İmaj Yayınları, Ankara, 1997
- TANZİ**, Vito; “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, **IMF Çalışma Notları**, Cilt 45, Sayı 4, 1998, ss. 564-594
- TANZİ**, Vito ve H. R. Davoodi; “Corruption, Growth and Public Finances”, **IMF Çalışma Notları**, No:97, Washington, 2000
- TDK**, <http://www.tdk.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 14.11.2013)
- TEKELİ**, İlhan; “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, **TEPAV 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk**, Ankara, 2007
- TEPAV**, **Yolsuzlukla mücadele Konferansı**, Ankara, 2005
- TEPAV**, **Kamu Reformu Araştırması**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 2002
- TODAİE**; **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1998
- TOKSÖZ**, Fikret; **İyi Yönetişimin El Kitabı**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008
- TOSUN**, M. Umur; “Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Antalya, 2003, ss. 125-146
- TREİSMAN**, Daniel; “The Cause of Corruption: A Cross-National Study”, **Journal of Public Economics**, Sayı 76, 2000, ss. 399-457
- TURGUT**, Kasım; “Politik Yozlaşmanın İnsan Üzerindeki Etkisi”, <http://www.stratejikboyut.com>, (Erişim Tarihi: 10.09.2013)

TURROW, Scott; “Bribery: What’s Wrong with Bribery?”, **Journal of Business Ethics**, Cilt 4, Sayı 4, 2002

UNICIRI; “United Nations Action Against Corruption And Bribery”, <http://www.uncjin.org/Documents/corrupt.htm>, (Erişim Tarihi: 12.09.2013)

UZEL, Esra; “Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)”, **Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006

VANESSA, Baird; “Can The Rot Be Stopped?”, **New Internationalist**, Sayı 396, 2006, ss. 2-3

WILLIAMS, Robin; New Concept for Old”, **Third World Quaterly**, Cilt 20, Sayı 3, 1999, ss. 503-513

WORLD BANK; **Governance: The World Bank’s Experience**, World Bank, 1994

YALÇIN, Arzu; “İyi Yönetişim İlkeleri ve Türk Kamu Yönetiminde Yansımalar”, **Yüksek Lisans Tezi**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2010

YILDIRIM, Murat; “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık”, **Doktora Tezi**, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, 2006

YILMAZER, Yakup ve İbrahim İçer; “Yolsuzluğun Nedenleri ve Göstergeleri”, **Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları**, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006

YÜCETÜRK, Elif; “Yönetişim Kavramı ve Katılımı Örgütlemeye Bir Örnek: Bolu İl Kurultayı”, **TODAIIE Yerel Yönetimler**, Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını, No 12, Ankara, ss. 225-236

YÜKSEL, Cüneyt; **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik; Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar**, TÜSİAD, Yayın No.10T/2005-11/412, Cilt 1, İstanbul, 2005

YÜKSEL, Mehmet; “Yönetişim Kavramı Üzerine”, **Ankara Barosu Dergisi**, Cilt 58, Sayı 3, Ankara, 2000, ss. 145-160

<http://www.transparency.org>, (Erişim Tarihi:15.05.2013)

EK:

ANKET FORMU:

**YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI: UYGULAMALI BİR
ÇALIŞMA
ANKET SORULARI**

İyi günler;

Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı kapsamında “Yolsuzlukları Önlemede Yönetişim Yaklaşımı: Uygulamalı Bir Çalışma” konulu bir tez çalışması yürütmekteyiz. Bu bağlamda sizlerin görüşleri çalışmamızın ana omurgasını oluşturmaktadır. Bu açıdan aşağıdaki sorulara vereceğiniz yanıtların içtenliği ve doğrultusunda araştırmanın sonuçları açısından çok büyük önem arz etmektedir. Ankette belirteceğiniz görüşler sadece bu araştırmada kullanılacaktır. Bu nedenle isim yazılmasına gerek yoktur. Verdiğiniz bütün bilgiler bilimsel amaçlar için kullanılacaktır.

Göstermiş olduğunuz ilgi ve bize ayırdığınız zaman için şimdiden teşekkür eder, saygılarımızı sunarız.

Emre HALİSOĞLU
Necmettin Erbakan Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
Yüksek Lisans Öğrencisi

Görüşülen Kişinin;

Cinsiyeti:

1()Erkek 2()Bayan

Yaşı:

1()18-29 2()30-43 3()44-55 4()56 ve üzeri

Eğitim durumu:

1()İlköğretim mezunu 2()Lise mezunu 3()Üniversite ve üstü

Medeni Durumu:

1()Evli 2()Bekar 3()Dul

Çalıştığınız Sektör:

1()Kamu sektörü 2()Özel sektör 3()Kendi işimde

Çalışma süreniz:

1()1 yıldan az 2()1-10 yıl 3()10-20 yıl 4() 20 yıl ve üzeri

Gelir Durumu:

1()Alt gelir grubu 2()Orta gelir grubu 3()Üst gelir grubu

Mesleğiniz/Göreviniz:

1()Devlet memuru 2()Kamu sektöründe üst-orta düzey yönetici
3()Özel sektörde memur 4()Kamu sektöründe işçi
5()Özel sektörde işçi 6()İşsiz
7()Emekli 8()Ev hanımı
9()Öğrenci 10()Öğretmen

- 11()Çiftçi 12()Esnaf, tüccar vb. serbest meslek sahibi
 13()Avukat, doktor, mühendis vb. serbest meslek sahibi
 14()Diğer(lütfen belirtiniz).....

İlçe (İsmini lütfen yazınız) :

S1. Yolsuzluğun ne olduğunu biliyor musunuz?

- 1()Biliyorum 2()Bilmiyorum 3()Fikrim yok

S2. Sizce ülkemizde yolsuzluk yapıyor mu?

- 1()Evet 2()Hayır 3()Fikrim yok

S3. Yolsuzluk Sizce sadece kamu kurumlarında mı gerçekleşir, yoksa özel sektörde de görülebilir mi?

- 1()Kamuda görülür 2()Özel sektörde de görülebilir
 3()İkisinde de görülebilir 4()Fikrim yok

S4. Son günlerde bazı yolsuzluk olayları ortaya çıkmaktadır. Sizce bu durum, bu tür yolsuzlukların son dönemlerde arttığını mı, yoksa yolsuzlukla mücadelenin son dönemlerde geçmişe nazaran daha ciddi yürütüldüğünü mü göstermektedir?

- 1()Hem yolsuzluk olgusu hem de yolsuzlukla mücadele artmıştır
 2()Yolsuzluk olgusu artmıştır
 3()Yolsuzlukla mücadele artmıştır
 4()Fikrim yok

S5. Yolsuzluk sizce suç mudur? Yoksa sistemden kaynaklanan kaçınılmaz bir durum bir durum mudur?

- 1()Suçtur 2()Sistemden kaynaklanan bir durumdur 3()Fikrim yok

S6. Kişileri yolsuzluğa iten en önemli faktörler hangisidir?

- 1()Yasaların caydırıcı olmaması 2()Çıkarın fazla olması
 3()Sistemin yozlaşmış olması 4()Çalışılan yerdeki herkesin yolsuzluğa bulaşmış olması

S7. Yolsuzluğun olumlu sonuçları olabilir mi?

- 1()Evet olabilir 2()Hayır olamaz 3()Fikrim yok

S8. İşini hızlandırmak için bürokratik sistem içinde rüşvet vermekle, trafik cezası yememek için rüşvet verme arasında bir fark var mıdır?

- 1()Evet vardır 2()Hayır yoktur 3()Fikrim yok

S9. Yönetişim kavramını daha önce duydunuz mu?

- 1()Evet duydum ama anlamını bilmiyorum 2()Evet duydum ama anlamını bilmiyorum
 3()Hayır duymadım 4()Fikrim yok

S10. Yönetişimin yönetimden farklı olarak hangi özelliklere sahip olduğunu biliyor musunuz?

- 1()Evet, biliyorum 2()Hayır bilmiyorum

S11. Aşağıda sayılan yönetişimin hangi özelliği sizce yolsuzluğu önleme de daha etkili olabilir?

- 1()Hesap verebilirlik 2()Cevap verebilirlik
3()Şeffaflık 4()Etkinlik
5()Katılımcılık 6()Bilgi edinme hakkı

S12. Sizce yolsuzluğu önlemek için hangi yöntemin daha etkili olduğunu düşünüyorsunuz?

- 1()Hukuki düzenlemeler 2()Denetimin arttırılması
3()Saydamlığın arttırılması 4()Hesap verebilirliğin arttırılması
5()Kararların alınmasında etkinlik 6()Katılımcılık

S13. Sizce yönetime daha fazla katılımın sağlanması yolsuzlukları azaltır mı?

- 1() Azaltır 2()Etkisi olmaz 3()Daha fazla yolsuzluğa neden olur

S14. Son zamanlarda Siz ya da ailenizden birinin aşağıda belirtilen kurumlardan hangisine veya hangilerine işi düştü? (Birden fazla şık işaretleyebilirsiniz)

- 1()Hastaneler 2()Belediyeler 3()Eğitim kurumları
4()Vergi daireleri 5()Emniyet teşkilatı(Polis) 6()Tapu dairesi
7()Mahkemeler 8()Gümrük 9()Valilik
10()Sivil Toplum Kuruluşları 11()İşim düşmedi 12()Fikrim yok
11()Diğer(lütfen belirtiniz).....

S15. Bu kurumlardan birisine gittiğiniz zaman, çalışan personelin kamu hizmeti sunarken herhangi bir yolsuzluk davranışında bulunduğuna hiç şahit oldunuz mu?

- 1()Evet şahit oldum 2()Hayır, olmadım 3()Fikrim yok

S16. Peki, bu kurumlarda işinizin yapılabilmesi veya halledilmesi için sizden hediye, rüşvet vb. bir ödeme yapmanız teklif edildi mi?

- 1()Evet, teklif edildi 2()Hayır, teklif edilmedi 3()Fikrim, yok

Lütfen, aşağıda yazılı olan kurumların sundukları hizmetleri ve bu hizmetlerden memnuniyet derecenizi değerlendirir misiniz?

(Sıfırdan uzaklaştıkça memnuniyet derecesinin arttığını unutmayınız)

S. No	Kurumlar	Değerlendirme
S.17	Tapu Daireleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.18	Belediyeler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.19	Hastaneler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.20	Emniyet Teşkilatı	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.21	Mahkemeler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.22	Eğitim Kurumları	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.23	Vergi Daireleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.24	Silahlı Kuvvetler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.25	Valilik	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.26	Gümrük	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.27	Sivil Toplum Örgütleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.28	Medya	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)

S29. Herhangi bir kamu kurumuna bizzat işiniz düştüğünde bu işinizi nasıl hallediyorsunuz?

- 1()Normal prosedürleri takip ederek hallediyorum 2()Araya tanıdık birilerini sokuyorum
3()İlgili birimlerdeki tanıdıklarla hallediyorum 4()Fikrim yok

S30. Sizce, kamu görevlisinin kendi kurumuyla iş yapan iş adamlarıyla arkadaşlık etmesi, onlardan hediye alması, yemek yemesi, otiline gitmesi vb. doğru bir davranış mıdır?

- 1()Evet 2()Hayır 3()Fikrim yok

**Sizce aşağıda yazılı olan kurumlarda yolsuzluk türü davranışlar ne kadar yaygındır?
(Sıfırdan uzaklaştıkça yolsuzluk derecesinin arttığını unutmayınız)**

S. No	Kurumlar	Değerlendirmeler
S.31	Tapu Daireleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.32	Belediyeler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.33	Hastaneler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.34	Emniyet Teşkilatı	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.35	Mahkemeler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.36	Eğitim Kurumları	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.37	Vergi Daireleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.38	Silahlı Kuvvetler	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.39	Valilik	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.40	Gümrük	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.41	Sivil Toplum Örgütleri	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)
S.42	Medya	(0) (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10)

S43. Kamu kaynaklarını eşine dostuna rant yaratmada kullanan siyasilerin bir daha seçilebileceğini düşünüyor musunuz?

- 1()Evet, çünkü yapanın yanına kar kalır anlayışı yaygın 2()Hayır, bir daha seçilemezler

S44. Bir kamu görevlisinin görevini yaparken etik/ahlak dışı bir davranışını gördüğünüzde ne yaparsınız?

- 1()Kendisini uyarırım 2()Gerekli mercilere bildiririm
3()Hiçbir şey yapmam 4()BİMER'e şikâyet ederim

S. No	Aşağıda verilen ifadelere katılıp katılmadığınızı lütfen belirtir misiniz?	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
45	Kamu görevlileri, insanlar arasında ayırım yapmalı ve eşit davranmalıdır.	()	()	()	()	()
46	Kamu görevlileri, her durumda dürüst davranmalıdırlar.	()	()	()	()	()
47	Kamu görevlileri, üzerine düşen görevi belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yerine getirmelidirler.	()	()	()	()	()
48	Kamu görevlileri sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili hesap verebilir; denetime her zaman açık ve hazır olmalıdırlar.	()	()	()	()	()
49	Kamu görevlileri, sürdürdükleri hizmetten doğrudan ya da dolaylı olarak menfaat sağlamamalıdırlar.	()	()	()	()	()
50	Yolsuzluk ülkemizin gelişmesini önemli ölçüde etkilemektedir.	()	()	()	()	()
51	Bir kamu görevlisinin, kendisiyle aynı düşünceye sahip insanlara ayrıcalık tanınması normal bir durumdur.	()	()	()	()	()
52	Yönetişim yolsuzluğu önleme de bir etken olabilir.	()	()	()	()	()
53	Yönetimde şeffaflığın olması yolsuzlukları azaltır.	()	()	()	()	()
54	Kamu görevlisi, denetim mekanizmasının etkin işlediğini bilirse yolsuzluk yapmaz.	()	()	()	()	()
55	Yönetişimin ilkelerinden hesap verebilirlik kamuda yolsuzluğun yapılmasını önler.	()	()	()	()	()
56	Ülkemizde yolsuzluğun önlenebileceğine inanıyorum.	()	()	()	()	()
57	Yönetişimin ilkeleri olan; saydamlık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, etkinlik, bilgi edinme hakkı, katılım ülkemizde tam olarak uygulanmaktadır.	()	()	()	()	()

Cevaplarınız için çok teşekkür ederiz.

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

İsim ve Soyisim: Emre Halisoğlu
Doğum Yeri ve Tarihi: Adana / 21.03.1988
İkametgâh Ettiği İl: Iğdır
Aile durumu: Evli, çocuksuz



EĞİTİM DURUMU

İlk ve ortaöğretimini Adana'da tamamlamıştır.
Lisans Eğitimi: Polis Akademisi Başkanlığı Güvenlik Bilimleri Fakültesi (2010)
Yüksek Lisans Eğitimi: Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tamamlamıştır.
Yabancı Dil: İyi seviyede İngilizce bilmektedir.

MESLEKİ KARIYERİ

2010 yılında Polis Akademisi'nden mezun olduktan sonra İstanbul Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğü'nde Komiser Yardımcısı unvanı ile görev yapmaya başlamıştır. Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünden sonra sırası ile Narkotik Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğü, Önleyici Hizmetler Şube Müdürlüğü ve Eyüp İlçe Emniyet Müdürlüğü'nde görev yapmıştır. İstanbul'da görev yaptığı süre içerisinde çok sayıda başarı belgesi, üstün başarı belgesi ve taltif ile ödüllendirilmiştir.

Meslek içi eğitim kapsamında, Balıkesir ve İstanbul illerinde mesleki konularda çeşitli eğitim vermiştir.

2014 yılında, “şark görevi” kapsamında, Iğdır İli Emniyet Müdürlüğü emrinde görevlendirilmiş olup, hâlen Iğdır Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğü'nde hizmet etmektedir.