

**T.C.
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

CEM BARLAS ARSLAN

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUKLARLA
MÜCADELE SÜRECİNDE ÖRGÜTLENME**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TEZ YÖNETİCİSİ
DOÇ. DR. KÜRŞAT NURİ TURANBOY**

KIRIKKALE - 2005

ÖZET

Yolsuzluk, diğer ülkelerde olduğu gibi Türk kamu yönetiminin de öncelikli problemlerinden biridir. Özellikle son yıllarda tehlikeli boyutlara ulaşan yolsuzluk, kendine yarar sağlamak olarak basit bir şekilde açıklanabilir. Bugün, sosyal, ekonomik ve politik alanlardaki olumsuz etkilerinin yanında, yolsuzluk, Türk kamu yönetimine zarar veren bir olaydır. Kamu hizmetinin niteliklerini ve kamu yönetimine olan güveni azaltmaktadır. Yolsuzluğun olumsuz etkileri, kamu yönetiminin işlevini bozar, buna paralel olarak kamu, yolsuzluklara karşı zorunlu önlemler alır. Kamu yönetimi yolsuzluk üzerindeki denetimini kendi içinde oluşturduğu kurumlar vasıtasıyla sağlamaya çalışır. Bunun yanında yolsuzlukla mücadele, yasal düzenlemelerle desteklenir.

Yolsuzluğun Türk kamu yönetiminin bir unsuru olduğu gerçektir. Kamu yönetimimiz gerekli nitelik ve geçerliliğini yolsuzluklar ve kural ihlalleri olmadan daha kolay elde edecektir. Bu noktada önemli olan mücadele stratejilerini doğru belirlemektir. Kamuoyu tarafından desteklenen kararlı bir mücadeleyle başarıya ulaşılacaktır.

ABSTRACT

Corruption, is one of the leading problems in Turkish public administration like in other countries. Corruption, which can be simply explained as for the benefit to oneself, has reached at an alarming rate especially in recent years. Today in addition to its negative effects in social, economic and political fields, it has corrupted the Turkish public administration. The qualities of public services and the trust in the public administration have declined. Its bad effects on the functions of public administration have also led the public to take necessary measures against it. Public administration are trying to establish their control mechanism on the misuse of authority through institutions which they formed in themselves. In addition to the struggle to eliminate the corruption is backed up by legal precautions.

It is certain that corruption exists in Turkish public administration. Our public administration will be able to more easily achieve the necessary quality and effectiveness by becoming free from misuse of authority and infraction of rules. At this point, the most important thing is to determine the strategies of the struggle. It is possible to achieve success with a determined fight supported by public.

KİŞİSEL KABUL / AÇIKLAMA

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme” adlı çalışmamı, ilmi ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

09.08.2005

Cem Barlas ARSLAN

ÖNSÖZ

Tezimizin ana konusu olan yolsuzluklarla ilgili olarak bugüne kadar çeşitli çalışmalar yapılmış, yolsuzluk olgusu farklı yönleriyle ele alınmıştır. Diğer çalışmalardan farklı olarak, yolsuzluklarla mücadelede, kamu kurumlarının kendi bünyelerinde örgütlenmelerinin yanı sıra, hukuksal, toplumsal ve küresel mücadeleye de değinmek suretiyle yolsuzluk sorununu Türk Kamu Yönetimi açısından irdelemeye çalıştık. Çalışmamızın, toplumsal bir sorun olan yolsuzluklarla mücadeleye katkı sağlayacağını umut ediyoruz.

Tez çalışmam süresince bilgisini ve desteğini benden esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Kürşat Nuri TURANBOY'a, çalışmamın her safhasında tecrübelerinden yararlandığım sevgili babam Yard. Doç. Dr. Mehmet Metin ARSLAN'a, ve her zaman yanımda olan sevgili eşim Elif Bilge ARSLAN'a teşekkürü bir borç bilirim.

Kırıkkale, 2005
Cem Barlas ARSLAN

KISALTMALAR

ABD.	: Amerika Birleşik Devletleri
age.	: adı geçen eser
agek.	: adı geçen elektronik kaynak
agm.	: adı geçen makale
agt.	: adı geçen tez
BDDK.	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DDK.	: Devlet Denetleme Kurulu
DENETDE.	: Devlet Denetim Elemanları Derneği
IMF.	: International Monetary Fund
İ.İ.B.F.	: İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
GSMH.	: Gayrisafi Milli Hasıla
PTT.	: Posta Telgraf Telefon
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SBF.	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SPK.	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBMM.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TCK.	: Türk Ceza Kanunu
TDK.	: Türk Dil Kurumu
TEDMER.	: Türkiye Etik Değerler Merkezi
TESEV.	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE.	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TSHD.	: Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
TÜSİAD.	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
VAVEK.	: Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği
vb.	: ve benzeri

Y.

: Yıl

YDK.

: Yüksek Denetleme Kurulu

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	V
GİRİŞ	1

I.BÖLÜM

YOLSUZLUK KAVRAMI, NEDENLERİ, ETKİLERİ VE SINIFLANDIRILMASI

1. YOLSUZLUK KAVRAMI	7
2. YOLSUZLUĞUN TEMEL UNSURLARI	11
2.1 Yetki Unsuru.....	11
a) Tekelci Güç.....	11
b) Takdir Yetkisi	12
2.2 Kurallara Aykırılık Unsuru.....	12
a) Ahlâka Aykırılık	13
b) Hukuk Kurallarına Aykırılık	13
2.3 Çıkar Unsuru	13
3. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ.....	14
3.1 Yönetmel Nedenler	15
3.2 Sosyal ve Ekonomik Nedenler.....	18
3.3 Siyasal Nedenler	20
3.4 Tarihi Nedenler	21
4. YOLSUZLUK ÇEŞİTLERİ	22
4.1 SİYASAL YOLSUZLUKLAR	23
4.2 YÖNETSEL YOLSUZLUKLAR	24
4.2.1 Maddi Çıkar İçerikli Yönetmel Yolsuzluklar	25
4.2.1.1 Rüşvet.....	25
4.2.1.2 İrtikap	26
4.2.1.3 Zimmet.....	27
4.2.1.4 Rant Kollama	27
a) Monopol kollama	27
b) Teşvik kollama.....	28

c) Yardım kollama	28
d) Kota kollama	28
e) Lisans kollama	28
f) Tarife Kollama	28
4.2.1.5 İhaleye Fesat Karıştırma	28
4.2.2 Manevi Çıkar İçerikli Yönetmelikler	29
4.2.2.1 Kayırmacılık	29
a) Akraba ve Yakınları Kayırma	29
b) Siyasal Kayırmacılık	30
c) Eş-Dost ve Tanıdıkları Kayırma	30
d) Hizmet Kayırmacılığı.....	30
e) Nüfuz Sahibi İnsanları Kayırma	31
4.2.2.2 Oy Ticareti	31
4.2.2.3 Lobicilik	32
4.2.2.4 Kara Para Aklanması	32
4.2.2.5 İçeriden Öğrenenlerin Ticareti.....	33
5. YOLSUZLUĞUN ÖZELLİKLERİ	34
6. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ	35

II. BÖLÜM

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE SÜRECİNDE KAMU KURUMLARI, ULUSLARARASI ÖRGÜTLER, SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI VE HUKUK

1. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE SÜRECİNDE KAMU KURUM VE KURULUŞLARI.....	40
1.1 Sayıştay.....	40
1.2 Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)	42
1.3.Devlet Denetleme Kurulu (DDK).....	43
1.4 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK).....	44
1.4 Sermaye Piyasası Kurulu (SPK).....	45
1.5 Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM).....	45
1.6 Başbakanlık Teftiş Kurulu.....	47

1.7 Diğer Kurum ve Birimler	47
2. ÜLKEMİZDE YOLSUZLUKLARLA DOĞRUDAN VE DOLAYLI OLARAK MÜCADELEDE EDEN SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI	47
2.1 Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)	48
2.2 Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK)	49
2.3 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV).....	49
2.4 Diğer Sivil Toplum Kuruluşları	50
3. YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER	51
3.1 Uluslararası Saydamlık Örgütü (TI- Transparency International)	52
3.2 Dünya Bankası	53
3.3 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)	55
3.4 Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF).....	55
4. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ULUSAL HUKUKUMUZ VE ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER	56
4.1 Ulusal Hukuk Sistemimizde Yolsuzluklarla Mücadele	56
4.1.1 Türk Ceza Kanunu	57
4.1.2 Diğer Hukuki Düzenlemeler	58
4.1.3 Uluslararası Mevzuatta Yolsuzluklarla Mücadele.....	61

III. BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1.TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	66
2. YOLSUZLUKLARDA ÜLKEMİZİN İÇİNDE BULUNDUĞU DURUM.....	67
3. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	71
3.1 Hukuki Tedbirler	72
3.2 Yönetmel Tedbirler	73
3.3 Denetim ve Koordinasyon Alanında Tedbirler	79
3.4 Diğer Tedbirler.....	82
SONUÇ	83
KAYNAKLAR	86

GİRİŞ

İlk çağlardan günümüze, var olan ve özellikle yirminci yüzyılın sonlarına doğru boyutları büyüyen, ülkesel bir sorun olmaktan çıkıp küresel bir sorun hâline gelen, toplumsal bir olgu olan yolsuzluklar, sosyal ve siyasal yaşamı olumsuz yönde etkilemektedir. Hızlı bir seyirde değişim ve dönüşüm süreci yaşayan dünyamızda yolsuzluklar bu hıza ayak uydurmuş, özellikle ekonomiler arasında akışkanlığın ve bağlılıkların artması sonucu niteliğindeki değişim, ekonomik yapıların; küreselleşmenin de etkisiyle geçirdiği dönüşüm sonucunda yolsuzluklar uluslararası bir boyut kazanmıştır.

Son yıllarda yaşanan yolsuzluk olaylarının artmasında ve sıkça gündeme gelmesinde, sosyal ve ekonomik gelişmelerin yanında, devletlerin değişen rolleri, demokrasilerin yönetimlere yüklediği görevler ve yükümlülüklerinin ortaya çıkardığı etkiler göz ardı edilemez. Bunun yanında ticari ilişkilerin yoğunlaşması ve şekil değiştirmesi, yolsuzluk olaylarının önünü açmıştır.

Tüm ülkelerde farklı şekillerde ve boyutlarda görülen yolsuzluklar, devletlerin yönetim yapılarında, ekonomilerinde, sosyal hayatta ve adalet sisteminde çöküntülere neden olmuş, dengeleri bozmuş, tüm bu ve benzeri olumsuzlukların sonucu olarak hükümetleri düşürmüş, birçok bürokrat ve siyasetçinin görevlerinin sona ermesine sebep olmuştur.¹ Öyle ki yolsuzluklar günümüzde; sosyal, ekonomik ve siyasal yaşamın gidişatını belirleyicileri bir konuma gelmiştir.

Yolsuzluk kavramı akla ilk olarak, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini yerine getirirken, hizmet fiilleri karşılığında çıkar elde etmelerini getirir. Bu basit ifade ardında sayısız etkiyi, çeşidi ve sonucu gizler. Oysa yolsuzluk kamu kurumları ve kamu çalışanları temelli olmakla birlikte özel

¹ Bkz. Tanzi, Vito, **Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları**, Çev. Gamze Köseyahya, Maliye Dergisi, S.136, Ocak-Nisan 2001, s.111

sektörde de görülen bir olaydır. Fakat burada ki ayrımı belirtmek gerekir ki kamu kesiminde menfaat karşılığı yapılan usulsüzlükleri yolsuzluk olarak nitelendirirken özel sektörde yaşanan yolsuzluk olayları, emniyeti suistimal, sahtecilik, dolandırıcılık, görevi kötüye kullanma gibi anlamalara gelmektedir. Bu çalışmada konuyla ilgili kabul gören genel görüş doğrultusunda, yolsuzluk eylemi kamu çalışanları ve kamu kurumları açısından değerlendirilecektir.

Kurumlar hiyerarşisinde en üstte yer alan devlet, kural koyucu ve uygulayıcı fonksiyonunun yanında, tarihin her döneminde kuralsızlıklara sahne olmuştur. Devletlerin vatandaşlara sundukları hizmetlerden elde edilen faydayı, hizmetlerden yararlananların en üst seviyeye çıkarma çabası, kurumların bünyelerinde ve kurum dışında gayri ahlâki eğilimleri ortaya çıkarmıştır. Bu sebepten dolayı esas işlevleri kamu hizmetlerini yerine getirmek olan kamu kurumları, faaliyetleri esnasında yolsuzluklara ve usulsüzlüklere konu olmuştur.

Her dönem kurulan medeniyetlerde yolsuzluk olaylarına rastlamak mümkündür. Tarihin başlangıcından itibaren var olan yolsuzluklar, büyük bir toplumsal sorun olmalarından dolayı, toplumları ve yönetimleri etkin bir mücadeleye, bu doğrultuda zihniyet değişikliğine zorlamıştır. Yolsuzlukların ağır etkileri yönetimleri ve toplumları yolsuzluklara karşı önlemler almaya itmiştir. Örneğin; Eski Mısır'da rüşveti önlemek için memurlara yüklü miktarda maaşlar verilmiş, Sümerlerde yolsuzluklar ağır cezalara tabi tutulmuştur.² Yakın tarihimize baktığımızda ise Osmanlı Devlet kurumlarında, rüşvet ve diğer yolsuzluklardan, özellikle duraklama devrinden itibaren sıkça bahsedilir hâle gelmiştir. Osmanlı Devleti'nin duraklama devrinden itibaren bozulmaya başlayan sosyal ve ekonomik yapısı devlet yönetiminde yolsuzlukların önünü açmıştır. Osmanlı Devleti'nde yolsuzluklara karşı etkin önlemler alınmaya çalışılmışsa da mücadelede tam anlamıyla başarılı olunamamıştır. Yolsuzluklar Osmanlı toplumuna o kadar derinden işlemiştir ki; Fuzuli'nin meşhur "selam verdim rüşvet değildir diye almadılar" sözü, çok kısa bir

² Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukuk Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, 5.Baskı, 1999, s.509-510

ifadeyle içinde bulunulan durumu gözler önüne sermektedir. Parçalanmasında yozlaşan yapının da etkisi olan Osmanlı Devletinden sonra kurulan Cumhuriyet Türkiye'sinde de ne yazık ki yozlaşma devam etmiş Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Türkiye yolsuzluklara sahne olmaya başlamıştır. Zayıf ekonomik ve siyasi yapı, ülkemizde yolsuzlukları adeta körüklemiştir. Tüm olumsuzlukların yanında, Türkiye'de yozlaşmanın en önde gelen sebeplerinden birisi de toplumda, özellikle devlet kademelerinde, hakim bir zümrenin³ oluşmuş olması ve bu hakim zümrenin, menfaatleri doğrultusunda usulsüzlük ve yolsuzluklar yaparak çeşitli devlet kademelerini ele geçirmeleridir.

Yolsuzluklarla mücadele, ülkemizin kalkınması ve geleceği açısından birinci derecede önemlidir. Dünya'da olduğu gibi ülkemizde de yolsuzluk olaylarının temelinde insan ve onun meydana getirdiği devlet kurumları yer alır. Yolsuzlukların kaynağı olan devlet kurumlarında, saydam ve etkin bir denetim, devletin varlığının yolsuzluklara getirdiği serbestliği en aza indirecektir. Özellikle, 1980 sonrası artan yolsuzluklar, siyaseti ve toplumu önlem almaya itmiş, yolsuzluklara karşı en caydırıcı olan denetim sisteminde yeni oluşumlara ve değişikliklere gidilmiştir. Bu amaçla kamu yönetim sistemi kendi içinde bu görevi doğrudan yerine getirecek kurumlar ve kurumlar içinde bölümler oluşturarak örgütlenmiştir.

Denetim kavramı denetlemek sözcüğünden gelir. Denetlemek "bir işin doğru ve yönetime uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, teftiş etmek, kontrol etmek," denetim ise "denetlemek işi, murakabe, kontrol"⁴ anlamındadır. Günlük yaşamın her alanında denetim söz konusu olup kaçınılmazdır. Bir işletmede amirlerin astları üzerinde ki kontrolleri, bir ailede ebeveynlerin çocuklar üzerinde ki kontrolleri gibi çeşitli durumlar denetime örnek teşkil eder. Denetimde temel amacın işlerin düzenli ve doğru yürümesinin sağlanması olduğunu belirtmiştik. Bu doğrultuda amaçlara ulaşılması ve etkinliğin sağlanması için kamu yönetiminde de denetim en

³ Cem, İsmail, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1988, s.534

⁴ TDK Yayınları No:549, **Türkçe Sözlük**, C.I, s.354, Ankara, 1988

gerekli kurumlardandır. Yönetim çarkının düzenli işlemesi doğru ve yerinde bir denetimle sağlanır.

Kamu yönetiminde denetim, kurumların hiyerarşik yapılarında, kendi bünyelerinde iç denetim yoluyla ve çeşitli kurumlar ve örgütlerce dış denetim yoluyla gerçekleşir. Kamu yönetimi denetim sisteminde akla ilk gelen kurum ise Sayıştay'dır. Sayıştay'ın yanında Devlet Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu ve Bakanlıkların kendi bünyelerindeki denetim ve teftiş kurulları bulunmaktadır. Bu kuruluşlarla Türk Kamu Yönetiminde saydamlığın sağlanması amaç edinilmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin gerekleri doğrultusunda, kurumsal ve hukuksal düzenlemelere gidilmiş, son yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar ve yolsuzlukların ekonomiye getirdiği ağır yük, toplumu bu konuya daha duyarlı hâle getirmiştir. Yolsuzlukla mücadelede resmi mücadelenin yanında sivil toplum kuruluşları ortaya çıkmış, bu kuruluşlar devlet kademeleriyle işbirliği içinde bu içinden çıkılması güç soruna çözüm üretme çabalarını artırmışlardır.

Kamu yönetimi sistemimiz yolsuzluklarla mücadele de etkili değildir. Bu çalışmanın amacı; kamu kurumlarında yaşanan yolsuzlukların önüne geçmek hedefiyle oluşturulan, mücadelenin direnç temeli olan kurumları ana hatlarıyla incelemektir. Bu bağlamda yolsuzlukların engellenmesinde kamu kurumları ne gibi önlemler almaktadır? Kamu kurumlarının yanında ulusal ve uluslararası sivil örgütler ve mevzuat yolsuzlukla mücadeleye ne denli katkı sağlamaktadır? Bu gibi temel sorunlara cevap bulmak amacıyla; öncelikle mücadelenin konusu olan yolsuzluk kavramı ele alınacaktır. Yolsuzluk kavramının farklı tanımları yapılarak anlam karmaşasına açıklık getirilmeye çalışılacak, ayrıca birinci bölümde yolsuzluklar bir sınıflamaya tabi tutulmak suretiyle çeşitleri anlatılıp genel olarak özellikleri ve etkileri üzerinde durulacaktır. Yolsuzluk konusuna genel bir girişin ardından ikinci bölümde, yolsuzluklarla mücadele eden kamu kurumları, kurumların mücadele sürecinde ki yerleri ve katkıları açısından incelenip mücadelenin sivil toplum kuruluşları boyutunda örgütlenmesi ve hukuki yapı incelenecektir. Son

bölümde ise kısaca Türk Kamu Yönetiminin özellikleri ele alınıp ülkemizde yolsuzluk olgusunun ulaştığı boyutlar irdelenmek suretiyle yolsuzluklarla mücadelede gelinen nokta belirtilecek, mevcut durumun düzelmesi amacıyla alınabilecek önlemler ve mücadeleye fikir verebilecek öneriler ele alınacaktır.

I.BÖLÜM
YOLSUZLUK KAVRAMI, NEDENLERİ, ETKİLERİ VE
SINIFLANDIRILMASI

1. YOLSUZLUK KAVRAMI

Kamu yönetimindeki yozlaşma ve yolsuzluklar, devlet kurumlarının ortaya çıktığından itibaren var olan ve devam eden bir olaydır. Yolsuzluk olayının varlığı çok eski tarihlere dayanır ve kurumsallaşmış iktidar yapısından kaynaklanır.⁵ Günümüzde halen varlığını devam ettiren yolsuzluklar, modern toplumların; ekonomik, kültürel, sosyal sorunlarının, savaş ve medeniyet çatışmalarının yanında önemli bir yer tutmaktadır.

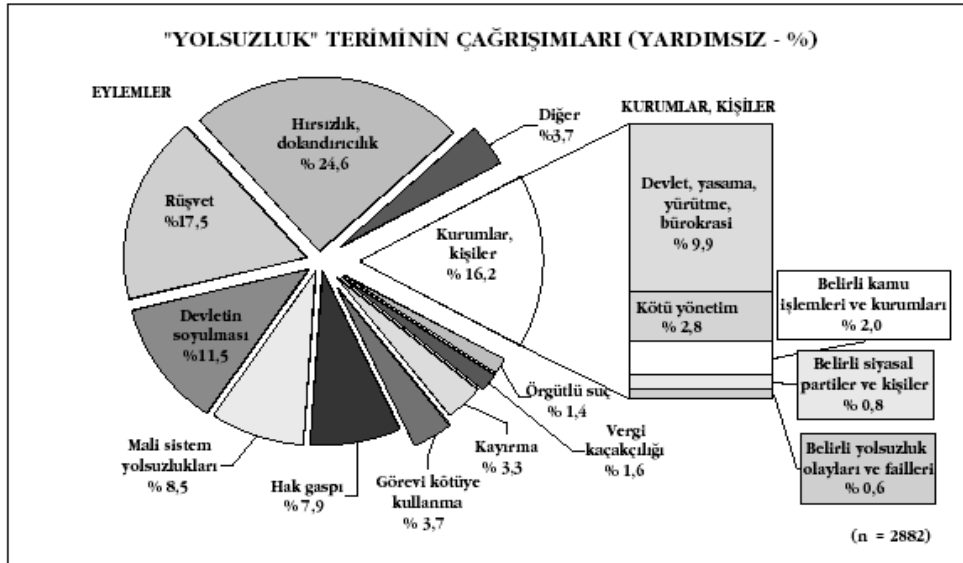
Toplumlarda telafisi güç bir sorun haline gelen, günlük yaşantımızda sürekli karşılaştığımız yolsuzluklar en basit ifadeyle; yetkiyi çıkar sağlamak maksadıyla kötüye kullanmaktır. Bu şekilde, Birleşmiş Milletler Bölgeler Arası Suç ve Adalet Araştırmaları Enstitüsü yolsuzluğu “kamu ve özel kuruluşların karar verme mekanizmalarındaki yozlaşma ve bozulma”, Dünya Bankası ise “kamu gücünün şahsi çıkarlar için kötüye kullanılması” olarak tanımlamıştır. Fakat yolsuzluğu sadece kamu gücüyle sınırlamayıp daha kapsamlı bir şekilde ifade edecek olursak yolsuzluk; her tür görevin çıkar amaçlı kötüye kullanımınıdır. Yani yolsuzluk kamu sektöründe olduğu gibi özel sektörde de görülebilir. Nasıl, nedeni olmaksızın işine gitmeyen memurun bu davranışını yolsuzluk olarak niteliyorsak özel sektörde çalışan birinin yaptığı bu tür bir fiilde yolsuzluğa örnektir. Fakat özel sektörde yolsuzluk olaylarının karşılığı daha çok emniyeti suiistimal, görevi kötüye kullanma şeklinde adlandırılır. Yolsuzluk kavramı ile ilgili genel görüş bu doğrultuda olup kamu hizmetleri esnasında yapılan yolsuzluk fiillerini temel alarak konuyu incelemek daha doğru olacaktır.

Yolsuzluk; tarifi zor olan ve farklı biçimlerde ortaya çıkan bir olaydır. Yolsuzluk denilince akla ilk olarak rüşvet, zimmete para geçirme, torpil gibi kelimeler gelir. Oysa yolsuzluk çok daha fazla çeşide sahip olup daha fazla alana yayılır. Devlete ait bir aracı kamu görevlisinin özel işlerinde kullanması, geçerli bir neden olmaksızın memurun işine gitmemesi, memurun hasta olmadığı halde sağlık hizmetlerinden yararlanması veya rapor alması,

⁵ Şaylan, Gencay, **Değişim ve Yolsuzluk**, Amme İdaresi Dergisi, C.28, S.3, Eylül 1995, s.3

memurun görevini layıkıyla yapmaması da yolsuzluğa birer örnektir ve bunun gibi örnekleri çoğaltmak mümkündür. Görevi kötüye kullanmanın her türlü yolsuzluk içinde ele alınabilir.

Yolsuzluk, kelime anlamı olarak “bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma, suiistimal, nizamsızlık”⁶ olarak karşılık bulur. Tam anlamıyla doğru ve kusursuz bir tanım yapmanın zorluğu yolsuzluk çağrışımlarında da kendini göstermekte, yolsuzluk kavramı genel kabul gören anlamının yanında farklı algılamalara sebep olmaktadır. Tanımlara geçmeden önce zihinlerde farklı anlamalar bulan yolsuzluk kavramının çağrışımlarını TÜSİAD’ın yapmış olduğu Kamu Reformu Araştırması yardımıyla açıkça görebiliriz. Yolsuzluk kelimesinin çağrışımları aşağıda verilen tabloda belirtilmiştir.



Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No.TÜSİAD-T/2002-12/335, s.101

Araştırma sonucu ortaya çıkan tabloda da görüldüğü üzere, toplumun çeşitli kesimlerine yolsuzluk olayının akla gelen ilk çağrışımları sorulduğunda, yolsuzluğun herkesin zihninde farklı şekilde karşılık bulduğu, yolsuzluğa; rüşvet, hırsızlık, adam kayırma, devlet kaynaklarının soyulması, vergi

⁶ TDK Yayınları No:549, **Türkçe Sözlük**, C.II, s.1640, Ankara, 1988

kaçakçılığı, hak gaspı, mali yolsuzluklar, görevi kötüye kullanma, kurumsal bozukluklar, kötü yönetim ve örgütlü suçlar gibi anlamlar yüklendiği ortaya çıkmıştır.

Yolsuzluk olgusunu tam anlamıyla tanımlamanın zorluğu farklı tanımların yapılmasına neden olmuştur. Bundan ötürü farklı tanımlara yer vermek yolsuzluğu daha net anlamaya yardımcı olacaktır. Farklı tanımlamalara göre yolsuzluk:

“Emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmaktır.”⁷

“Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına “yolsuzluk” demekteyiz. Bu genel deyim “rüşvet”, “zimmete para geçirme”, “irtikap”, “memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suiistimal” ve “memuriyet vazifelerini yapmama” gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır.”⁸

“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 ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılmasıdır.”⁹

“Kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanması.”¹⁰

⁷ TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No.TÜSİAD-T/2002-12/335, s.101

<http://www.tusiad.org/english/rapor/kamureformu/kamureformu1.pdf>, 26.04.2005

⁸ Çulpan, Refik, **Bürokratik Sistemin Yozlaşması**, Amme İdaresi Dergisi, C.13, Haziran 1980, s.34

⁹ Bozkurt, Ömer ve Ergun, Turgay, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No:283, Ankara, 1983, s.64

¹⁰ Berkman, A.Ümit, **Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara, 1983, s.16

“Yakın ilişkiler kurarak, kendisi ve yakınları için bu davranıştan bazı avantajlar sağlamaya yönelik kasıtlı ve uygunsuz olaylar.”¹¹

“Yolsuzluk davranışı, bir kişinin sahip olduğu karar verme gücünü kendine ya da başkasına özel çıkar sağlayacak biçimde kullanmasıdır.”¹²

“Sadakat yükümlülüğü bulunan kamu erkinin, kişisel kazanç veya bir grup menfaati için kötüye kullanılmasıdır.”¹³

“Bir kamu görevlisinin yetkilerini, yasalara ve toplumun o anki değer ve normlarına uymayacak şekilde kullanmasıdır.”¹⁴

Tanımlardan da anlaşılacağı gibi yolsuzluk; ister özel sektörde, isterse kamu sektöründe olsun, çalışanın bir işi yasal ölçüler içinde veya dışında hızlandırması veya yapması suretiyle hak etmediği şekilde kendine veya başkalarına çıkar sağlayarak ahlak dışı kazanımlar elde etmesidir. Yolsuzluk; tek elde bulunan yetkilerin, kişilere bırakılan takdir gücü ve karar alma yetisiyle birleşiminin ve bu kararların kontrol ve denetiminin olmamasından kaynaklanır. Tüm tanımları bir formül yardımıyla daha anlaşılır hale getirirsek;

$$\text{Yolsuzluk} = \text{Tekelci Güç} + \text{Takdir Yetkisi} - \text{Hesap Verme Sorumluluğu} = \text{Yolsuzluk sonucu elde edilen ahlâk dışı kazanımlar}¹⁵$$

¹¹ Şener, Nedim, **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Siyah-Beyaz Metis Güncel, İstanbul, 2001, s.17

¹² Özsemceri, Kemal, **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, (Basılmamış Tez), Ankara, 2002, s.5

www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=409, 03.03.2005

¹³ **Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi**, Çev: M. Hakan Özbaran, T.C. Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu, Ankara, 2001, s.2

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=318>, 12.02.2005

¹⁴ Özbek, Serhan, **Yolsuzluk, Demokrasi ve Hukuk Düzeni**, Manisa Barosu Dergisi, Y.20, S.76, s.5

¹⁵ http://www.tbmm.gov.tr/komisyonyolsuzluk_arastirma/kaynaklar/Kisim_1.pdf, 19.01.2005

Yolsuzlukta esas olan kamu mallarının yağmalanmasıdır. Bu süreç çok farklı şekillerde ortaya çıkar. Bu sürece sıradan kamu görevlileri karışabileceği gibi vatandaşlar, çıkar grupları, partiler, bürokratlar, siyasetçiler, özel işletmeler ve şirketler de karışabilir. Yolsuzluk sonucu elde edilen çıkar kişiler arasında paylaşılabilirdiği gibi gruplar, partiler hatta ülkeler arasında da paylaşılabilir.¹⁶ Yolsuzluk karşılıklı çıkarların değiş tokuşudur, bir çıkar ticaretidir. Yolsuzluk denetim ve adalet sisteminde var olan aksaklıkların bir sonucudur. Yolsuzluk kamu zararınadır ve kamu gücünün, kamu mallarının haksız kullanımınıdır. Yolsuzluk toplumsal kirlenmenin adresidir.

2. YOLSUZLUĞUN TEMEL UNSURLARI

Yolsuzluk olayının temelinde üç tane unsur vardır. Bunlar yetki, kural dışılık ve çikardır. Kural dışılık yetkinin kötüye kullanılmasını ortaya çıkarır. Yetkisini kural dışı kullanan kişi ya da kişiler bunların sonucunda maddi veya manevi bir çıkar elde ederler. Her tür yolsuzluk olayında bu unsurların varlığı sabittir.

2.1 Yetki Unsuru

Yolsuzluğun amacı daha öncede belirttiğimiz üzere çıkar elde etmektir. Yolsuzluk taraflar arasında bir anlamda çıkar alış-verişidir. Yolsuzluğa konu olan taraflardan biri çıkar sağlamak amacıyla yetkilerini kullanma yoluna gider. Yani yolsuzluğa taraf olan kişi ya da kişiler çıkarlarına hizmet edecek bir yetkiye sahiptir.¹⁷ Yetkinin kötüye kullanımı ve yetki dışında hareket etmek, bir bakıma tekelci güç ve takdir yetkisinin birleşimi söz konusudur.

a) Tekelci Güç: Yolsuzluk olayının oluşumunda tekelci güç, takdir yetkisiyle birlikte, birbiriyle bağlantılı olarak, yolsuzluk olayının gelişiminde etkili olur. Özellikle bürokrasinin varlığı, hiyerarşik yapı ve üst düzey

¹⁶ Şener, Nedim, **a.g.e.** ,s.17

¹⁷ Berkman, A.Ümit, **a.g.e.** ,s.10, bkz. “ Osmanlı Devleti’nde Rüşvet: Özellikle Adli Rüşvet”, Ahmet Mumcu,

memurların yetkilerini kullanmalarında ortaya çıkan tekelci güçleri, tekele dayalı karar verebilmeleri, yolsuzluğun ortaya çıkmasına zemin oluşturmaktadır.

b) Takdir Yetkisi: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında memurların görevleriyle ilgili bir takım yetki ve sorumlulukları bulunur. Görevlerinin gereği sahip oldukları yetkileri doğrultusunda işlem yapan memurlar, çıkar elde etmek amacıyla bu yetkilerini kişisel olarak kullanabilirler. Yetki kullanımı denetimden yoksun bir şekilde memurların insiyatifine bırakıldığında karar verme yetkisi yolsuzluğa neden olur. Tekelci gücün oluşması ve takdir yetkisinin kötüye kullanımını önlemek için denetimin sağlıklı olması ve yetki devri ilkesinin tam anlamıyla işletilmesi gerekmektedir.

TBMM Yolsuzluğu Araştırma Komisyonu'nun tarifine göre yetki kavramı "kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın kişi veya kişilerin ortak karar alma gücüdür."¹⁸ Bu tanımda dikkati çeken nokta yetki tekelci gücün etkisiyle kötüye kullanılabileceği gibi ortak kararlar doğrultusunda da kötüye kullanılabilir. Fakat her iki şekilde de esas olan kişinin yetkisini kötüye kullanmış olduğudur. Başka bir ifadeyle kişiler ister kendi kazandıkları, ister verilmiş olsun, yetkilerini yasalara aykırı veya yasalara uygun olup ahlâka aykırı biçimde kullanarak çıkar elde etmek suretiyle yolsuzluğa konu olacak bir eylem yapmış olurlar.

2.2 Kurallara Aykırılık Unsuru

Toplum hayatını düzenleyen yazılı ve yazısız kurallar mevcuttur. Her toplumun kuralları kendine özgü bir karakter taşır, toplum yapısına ve ihtiyaçlarına göre şekillenir. Toplumsal kurallar gibi yönetim sistemini oluşturan ve düzenleyen kurallar da vardır. Toplum kurallarına olduğu gibi, bireylerin, yönetsel kurallara da uyma zorunluluğu bulunur. Yolsuzluk, ister yazılı ister yazısız hangi kural olursa olsun, düzene uymamayı, kurallardan

¹⁸ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/Sunusson.htm, 10.04.2005

sapmayı içerir.¹⁹ Kuralsızlık yolsuzluğu, yolsuzluk olayı da kuralsızlığı beraberinde getirir. Bazı hâllerde ise yolsuzluk olayı kural dışı olmaz. Bu durum yolsuzluğun kural dışılık ilkesini geri plana itmez. Çünkü yolsuzluk yasal çerçevede yapılmış olsa bile her koşulda ahlâk kurallarına aykırıdır.

a) Ahlâka Aykırılık: Yolsuzluk olayının temel unsurları arasından kurallara aykırılık unsurunu açıkladık. Yolsuzluk her ne şekilde yapılırsa yapılsın yasalara aykırı olmasa dahi sonuç olarak ahlâka aykırıdır. Yolsuzluğun her çeşidi usulsüzlük, sahtekârlık olup ahlâk dışı bir eylemdir. Örneğin; eksikleri olmasına rağmen bunları görmezden gelerek yasal prosedür çerçevesinde bir fırına ruhsat veren görevli memurun bu davranışı her ne kadar yasalara aykırı olmasa da ahlâk kurallarına aykırıdır

b) Hukuk Kurallarına Aykırılık: Yolsuzluk bazı durumlarda yasal çerçevede yapılabilirken bazı durumlarda mevcut hukuk kurallara aykırı olarak gerçekleşir. Örneğin; yasal olarak açılmaması gereken bir işletmeye evraklarda sahtecilik yaparak çalışma izni veren memurun yaptığı yazılı kurallara aykırılık taşır ve yasalar çerçevesinde cezai yaptırıma tabidir.

2.3 Çıkar Unsuru

Yolsuzluk sürecinde yetkinin kötüye kullanımı kuralların ihlalini, bu iki unsurda en sonunda çıkar elde etmeyi doğurur. Kamu görevlisinin menfaatine hizmet edecek, maddi veya manevi değeri olan bir çıkar ögesi ile kamu görevlisinin kararları ve işlemleri etkilenmek istenmektedir. Yolsuzluk olayı gerçekleştiğinde her iki tarafta kendi menfaatleri doğrultusunda kazanımlar elde ederlerken bazı durumlarda yolsuzluk yapan kişi tek başına çıkar elde eder.²⁰ Her ne çeşit olursa olsun amaç çıkar sağlamaktır. Elde edilen çıkar maddi olabileceği gibi manevi içerikli de olabilir. Karşılık olarak alınan para, parasal değeri olan bir eşya, mülk v.b olabileceği gibi ikili ilişkiler

¹⁹ Yavuziğit, Musa, Hikmet, **Türkiye’de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması**, Sayıştay Dergisi, S.23, Ekim-Aralık 1996, s.20

²⁰ Bkz. Berkman, A.Ümit, **a.g.e.**, s.15

açısından çıkar sağlayabilecek manevi bir kazanım (hatır yapma, nüfuz elde etme gibi) da olabilir. Yani çıkarın niteliği ister maddi ister manevi olsun “memuru herhangi bir şekilde usulsüzlüğe sevk edecek her çeşit vasıta menfaat sayılmalıdır.”²¹

3. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Yolsuzlukların temelinde insanın doğasından kaynaklanan özellikler ve yönetim sisteminin yapısı vardır. İnsanlar doğuştan getirdikleri bir özellik olarak doyumsuzdurlar ve özellikle maddi doyumsuzluklarını gidermek ve daha fazlasını elde etmek için her türlü davranışı gösterir, yolsuzluk gibi ahlâka uymayan yollara başvurabilirler.²²

Yolsuzlukların ortaya çıkmasında birçok neden vardır. Bu nedenler farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Kişilerden kaynaklanan yolsuzlukların yanında sistemden kaynaklanan yolsuzluklar da mevcuttur. Sistemden kaynaklanan nedenlerde doğrudan ve dolaylı olmak üzere kendi içinde ikiye ayrılırlar. Doğrudan faktörler devletin varlığından kaynaklanan faktörlerdir. Harcama, yatırım kararları, vergilendirme, mal ve hizmet alımları ile sunumları sistemi doğrudan etkilerler. Bürokratik yapı, ücret düzeyleri, yönetici ve liderlerin tutumları, denetim ve şeffaflık ise dolaylı faktörlerin arasında gösterilebilir.²³

Farklı karakterdeki yolsuzluk nedenlerini genel çerçeve içinde yönetsel, siyasal, tarihsel ve sosyal-ekonomik nedenler olarak sınıflandırabiliriz.

²¹ Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devleti’nde Rüşvet. Özellikle Adli Rüşvet**, İnkılap Kitapevi, İstanbul, 1985, s.13

²² Sayan, Özkal İpek, Kışlalı, Mustafa, **Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma**, Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.2, Haziran 2004, s.33

²³ Kutlar, Aziz, Doğanoğlu, Fatih, **Türkiye’de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma**, <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm>, 20.02.2005

3.1 Yönetmel Nedenler

Yönetmel yolsuzluklar devlet politikalarının uygulanmasında ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında ortaya çıkar. Bundan ötürü yönetmel yolsuzlukların içinde mutlaka bir kamu görevlisinin kendisi vardır veya taraftır.²⁴

Yönetmel 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 alanlarda ki faaliyetler ise yolsuzluk yapmaya oldukça müsaittir. Devletin verdiği ruhsatlar, belgeler, izinler, hizmetlerin yerine getirilmesi için açılan ihaleler yolsuzluk için en cazip alanlardan bazılarıdır. Yönetmel yolsuzluklara neden olan diğer bir etken de kamuya ait para ve parasal değeri olabilecek taşınır-taşınmaz malların kullanımında yetkinin memurlara bırakılmış olmasıdır. Tüm bu etkenler vatandaş ile kamu çalışanını mecburi bir ilişki içerisine sokar. Yolsuzluk bu noktada başlar ve kamu çalışanı 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 gelirler.²⁵

Devlet ile vatandaş ilişkilerinin en yoğun olarak görüldüğü bir başka alan vergilendirmedir. Ekonomik düzen, hizmetler karşılığında yasal çerçeve içinde vergi adı verilen bir bedel almayı gerektirir. Vergilendirme kanunlar çerçevesinde düzenlenir ve işler. Vergi kanunlarının anlaşılması zor ve karmaşık oluşu, mükelleflerle vergi görevlilerinin sürekli temas halinde olmaları, vergi denetimlerinin eksikliği, vergilerin gereğinden fazla oluşu ve vergi memurlarının ücretlerindeki yetersizlikler vergilendirme olayının

²⁴ Özsemerci, Kemal, **a.g.t**, s.15

²⁵ Karacan, Bülent, **Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma**, (Basılmamış Tez), Ankara, 2002, s.31

ekonomik hayata destek olmaktan çıkıp, ekonominin, dolayısıyla devletin zararına işleyen bir süreç haline gelmesine neden olur.

Yönetmel yolsuzlukların meydana gelmesinde diğler önemli sebep ise bürokrasidir. Bürokrasinin oluşumunda en büyük etkenler insan ve çevredir. Bu etkenler yönetim yapısını oluştururken bürokratik yapının da şekillenmesinde rol oynar.²⁶ Oluşan bürokratik yapının kalitesi, işleyiş biçimi her ülkede kendine özgü özellikler gösterir. Kaliteli bürokrasi, siyasal istikrarsızlıkların etkilerini hafifletir, yönetimin sürekliliğini devam ettirirken,²⁷ Karmaşık bürokrasi ise devlet kademelerini yavaşlatır. Buna karşın esnek, sağlam ve şeffaf bürokrasi, yönetim sistemlerinin koruyucularıdır. Bürokrasi, gizliliğin ve resmîyetin adresidir.²⁸ Diğler taraftan siyasal iktidarlar kamu idaresinde kadrolaşma yoluna giderler. İleride açıklayacağımız patronaj olarak ifade edilen bu durum bürokrasinin aynı zamanda siyasallaşmasına yol açar. Bürokrasi siyasallaştıkça merkeziyetçi yapının da etkisiyle katı bir yapıya kavuşur. Bu durum halk ile bürokrasi arasında ki uçurumu büyütür, halk katı bürokrasi altında ezilir. Bürokrasinin gücü karşısında adeta halkın çaresizliği, kamuoyunun devlet ile ilişkilerinin bozulması ve katı devlet kuralları yolsuzlukların önü açılır. Türkiye’de yolsuzlukların en başta gelen nedenlerinden biri olarak bürokratik yapı görülmektedir. Yetkileri geniş ve niteliği tartışılan bu yapının “merkeziyetçi ve statükocu” bir görünümü vardır.²⁹

Bürokrasiyle paralel bir diğler olumsuz etken ise merkeziyetçiliktir. Merkeziyetçi yönetimlerde merkezi idareler, yerel idareleri kontrol altında tutarlar. Böylece devletçi yapılarda merkezin otoritesi vardır ve bu durum merkezin tekeline beraberinde getirir. Özellikle ülkemizde olduğu gibi yönetim

²⁶ Özer, M.Akif, **Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma**, Sayıştay Dergisi, S.37, Nisan-Haziran 2000, s.83

²⁷ Çulpan, Refik, **a.g.m.**, s.32

²⁸ Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1959, s.66

²⁹ İğdeler, Serdar, **Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele**, Türk İdare Dergisi, Y.76, Mart 2004, S.442, s.81

geleneği asırlardır merkeziyetçi olan devletlerde, merkeziyetçi ve katı yapının getirdiği olumsuzluklar yönetsel aksaklıklara ve bozulmalara yol açar. Bu tür yönetim yapılarında ve yönetim erkini kullanma aracı olan siyasette çarpıklıklar olması kaçınılmaz bir durumdur. Bürokrasi ve merkeziyetçiliğin etkisiyle kamu idaresinin esneklikten yoksun, karmaşık ve katı bir yapı alması devlet kademelerinde yaşanan yolsuzluklara meydan verir. Devlet kurumunun değişen koşullarda üstlendiği görevler, daha önce bahsettiğimiz üzere devletin genişlemesini ve bürokratik yapının büyümesini ortaya çıkarır. Özellikle merkeziyetçi yönetimlerde devletler, hizmet sunumunda gerekli esnekliği, şeffaflığı yakalayamaz. Çünkü merkeziyetçilik güçlü bir hiyerarşiyi, bağımlılığı, otorite ve disiplini gerektirir.³⁰

Yönetsel alanda yaşanan yolsuzlukların nedenlerinden birisini de yönetimin koyduğu yasaklar teşkil eder. Yasakların her türlü gibi yönetim alanındaki yasaklarda arzu doğur ve yolsuzluk eğilimini ortaya çıkarır. Diyebiliriz ki yolsuzluklara başvurma eğilimi yasakların çokluğu ve katılığı ile doğru orantılıdır.³¹ Sonuç olarak, ortaya çıkan kötü yönetim, yolsuzluğun önünü açan en temel etkenlerdendir.³²

Devletin doğrudan veya dolaylı taraf olduğu ekonomik olaylar maddi değerler ortaya çıkarmakta, devlet görevlileri de bu değerlerden pay elde etmek istemektedirler.³³ Hizmetlerin yerine getirilmesi esnasında, kamunun harcama politikaları yolsuzluklara zemin hazırlar. Bunun temel nedeni ise harcama kararlarının, ilgili kurumun bütçesi doğrultusunda üst düzey memurların inisiyatifine bırakılmış olmasıdır. Daha öncede belirttiğimiz gibi kamu çalışanlarının görevleri gereği sahip oldukları yetki ve sorumluluklar ile adli ve idari denetim mekanizmasının tam işlememesi de yönetsel olumsuzluklara sebeptir.

³⁰ Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1988, s.52

³¹ Selçuk, Sami, **a.g.e.**, s.524

³² Özbaran, M. Hakan, **a.g.e.k.**, s.1

³³ Şaylan, Gencay, **a.g.m.**, s.12

Yönetim alanındaki olumsuzluklar devlet ile vatandaş ilişkilerinin bozulmasına yol açmakla beraber devlete duyulan güveni en asgari seviyeye düşürür. Kamu hizmetlerinde meydana gelen eksiklikler bu hizmetlere ulaşmak isteyenleri farklı yollara iter ve yasa dışı yöntemlerle kamu hizmetlerinden faydalanma gayesi ortaya çıkar. Bir bütün oluşturması gereken devlet ve vatandaş birbirinden koparlar.

3.2 Sosyal ve Ekonomik Nedenler

Yolsuzluk olaylarının sosyal ve ekonomik temelli nedenleri göz ardı edilemez. Bu durumu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerinden izah etmek gerekir ki yolsuzluklar, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ürkütücü boyutlara ulaşır. Demokrasi kültürü tam olarak oluşmamış olan bu ülkelerde yolsuzluk eğilimleri daha fazladır. Bu durumdan çıkarımla, yolsuzluğun demokratik düzenle ters orantılı olduğunu da söyleyebiliriz. Az gelişmiş ülkelerin bir diğer sorunu olan plansız nüfus artışı, kaynak dağılımını bozarken hizmet sektörüne olan talebi artırır. Artan talebin gerektiği gibi karşılanamaması hakkaniyet duygusunu zedeler. Kaynakların adaletsiz dağılımı kamu hizmetlerinin paylaşılmasında yolsuzluğun artmasına sebebiyet verir. Bireysel huzursuzluklar bütünü, yani toplumu olumsuz etkilemeye başlar. Devlet ile ilişkileri kopan halk adeta çözümleri çıkar gruplarında ve yasa dışı yollarda arar. Hızlı nüfus artışının getirdiği plansız kentleşme beraberinde sosyal, kültürel ve ahlâki yozlaşmayı getirir. Yozlaşmanın da yolsuzlukları beraberinde getireceği bir gerçektir. Yozlaşma politikada, hukukta, ekonomide, ahlâkta, basında kısacası günlük yaşamın her alanında görülür. Bu olumsuzlukların sonucunda insanlar, kentlerde hayatlarını sürdürebilmek uğruna, hizmetleri elde etmek ister, kendi düzenlerini kurar ve her fırsatta yasa dışı eylemlere yönelirler. Büyük şehirlerde görülen arazi, bina, otopark mafyaları bu gruplara örnek verilebilir. Yozlaşmanın sonucu ortaya çıkmış olan bu gruplar kendi amaçları doğrultusunda siyaset dahil olmak üzere her yapıyı çıkarlarına yönelik kullanırlar. Bütün bu yozlaşma sonucu çarpık kentleşme öylesine korkunç boyutlara ulaşır ki siyasiler gecekonduları potansiyel oy merkezleri olarak görmeye başlarlar. İşte bu tür toplumlarda kamuoyunun yolsuzluğa bakışı

değişir ve yolsuzluklar olağan bir olay haline gelir. Belirttiğimiz gibi tüm bu olumsuzlukların ortaya çıkardığı maddi sıkıntılar ve maddi doyumsuzluklar insanları suça teşvik eder. Suç oranının artması sosyal barışı tehlikeye sokar. Suçun dolayısıyla yolsuzluk suçlarının da ortaya çıkmasının en temel nedeni; temel eğitimin amaçlarının (iyi insan, iyi vatandaş) gerçekleştirilememesidir. Şu da bir gerçektir ki temeli bozulmaya ve ahlâksızlığa dayanan yolsuzluklar, yoksulluklar ile beraber büyür.³⁴

Ekonomik yozlaşma; devletin büyümesi ile ekonomik alana müdahale etmesi sonucu, piyasalardan kaynaklanan sorunlardan çıkar gruplarının kendi menfaatleri doğrultusunda yaralanmalarını, rant kollama ve lobicilik faaliyetlerinin artmasını ifade eder. Tüm bu faktörler, ekonomik büyümeyi yavaşlatır, ekonomik alanda bozulmalar ortaya çıkar.³⁵ Devletçi ve tekelci yapı da ekonomik yolsuzlukları tetikler. Bu şekilde ekonomik hayatta kuralların sıkı olması ya da keyfiyete dayanması yolsuzluğu artırır. Ekonominin yaşadığı tüm olumsuzluklar, kaynak dağılımındaki dengesizlikler, enflasyon, işsizlik, diğer ekonomik koşullar, refah seviyesinin düşüklüğüne yol açarken idari ve adli sistemleri de derinden etkiler.

Kamu kuruluşları hizmet ve mal sunumunu ekonomik gücü oranında piyasa fiyatlarının altında yaparlar. Piyasaya ucuza arz olunan mal ve hizmetler her zaman rağbet görür. Mal ve hizmetlerden yararlanma aşamasında şeffaflığın korunamaması ve adaletsiz bölüşüm, yolsuzlukları beraberinde getirirken hizmetlerden yararlanmak için gayri hukuki ve ahlâki yolların önünü açar.

Kamu kesiminde görülen yolsuzlukların nedenleri arasında çalışanların ücret düzeylerinin etkisi büyüktür. Ücret düzeylerinin ve iş doyumlarının düşük olması yolsuzluk eğilimini ortaya çıkarırken, yüksek olması ise yolsuzlukları tamamen engellemese bile büyük ölçüde azaltır. Kamu kesimi

³⁴ Altay, Asuman, **Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları**, Ankara, 1994, s.10

³⁵ Çimen, Adnan, **Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mücadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk**, Türk İdare Dergisi, Y.76, S. 442, Mart 2004, s.118

ile özel kesim arasında ki ücretlerde var olan uçurumlar, kamu çalışanlarının görevlerine bağlılıklarını zayıflatmakta ve haksız kazanımlara yönelmelerine meydan vermektedir. Kamu personelinin tüm sorunları, personel rejiminde yaşanan sıkıntılar aslında kamu yönetiminin temel sorunlarından. Kamu yönetiminin sorunları doğrudan yolsuzlukların da nedenleri arasındadır.

Dikkate değer bir başka nokta da yargı mekanizmasının yolsuzluklara karşı güçsüz kalmasıdır. Uygulanan cezai yaptırımların yetersizliği sonucu yolsuzluklara karşı toplumsal bağışıklık sistemi çökmüş olur. Caydırıcı cezaların eksikliği yolsuzluk olaylarını büyütür, önünü açar. Yolsuzlukların cezasız kalması kamu vicdanını rahatsız eder, adalete ve devlete olan güveni sarsar. Yolsuzluk olaylarına karşı en güçlü yaptırımlar iyi bir ceza ve hukuk sistemiyle gerçekleşir. Ayrıca sıkı bir denetim mekanizması, doğru ve tarafsız bir cezalandırma sistemi yolsuzluğa karışanlara caydırıcı etkide bulunur. Cezaların yaptırım gücünün yüksek olmasının olumsuz yanı ise; yolsuzluk yapan memur yakalandığında ortaya çıkacak olan maliyetin yüksek olmasından ötürü yolsuzluğu daha fazla bedel almak suretiyle gerçekleştirebilir.

3.3 Siyasal Nedenler

Kamu görevinin gerektirdiği yetkiler, yönetsel ve siyasal alanlarda kullanılır. Siyasal süreçte, yasaların yapılması, yasama kararları ve tüm siyasal işlemlerin sonuçları bürokrasi kanalıyla kamu yöneticileri tarafından hayata geçirilir. Bu esnada, yani siyaset yapma sürecinde, yetkinin kötüye kullanılması siyasal yolsuzlukları ortaya çıkarır.³⁶

Siyasi ahlakın ve siyasi yapının tam olarak oluşmadığı toplumlarda siyasi kaynaklı yolsuzlukların olması kaçınılmazdır. Özellikle siyasi ahlakın zayıf olduğu, siyasetin iktidarı kullanma aracı değil de sınırsız bir güç olduğu kanısının yerleştiği ülkelerde yozlaşmanın baş nedeni siyasettir. Bu toplumlarda yolsuzluklar siyasi yapıdan beslenirler. Yasama, yürütme ve

³⁶ Berkman, A.Ümit, a.g.e., s.17-18

yargı sistemleri siyasetin güdümünde olup siyasi görünümüne göre işlerler, şekillenirler. Bir ülkede siyasilerin ve iktidarın yolsuzluklara bakış açısı tüm yönetimi ve toplumu etkiler. Üst düzeyde meydana gelen çürüme sosyal ve bireysel tüm kademelere dalga dalga yayılır. Politik gücü gerekli oranda kısıtlayan bir düzenlemenin olmaması siyasi arenada yolsuzlukları ortaya çıkmasına ve artış göstermesine en büyük etkendir.

Siyasi yolsuzlukların en temelinde partiler vardır. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan siyasi partilerin demokratik tutumları, parti içi yapıları, partilerin yolsuzluklara bulaşma oranlarını etkiler. Siyasi partiler, faaliyetlerini yürütmek amacıyla maddi kaynaklara ihtiyaç duyarlar. Devletin partilere verdiği desteklerin yetersiz kaldığı durumlarda partiler kendilerine kaynak sağlamak yoluna giderler. Maddi ihtiyaçlar kişilerden veya gruplardan sağlanabilir. Parti, kaynak sağlayanların isteği ve çıkarları doğrultusunda hareket eder duruma gelir.

Siyasi yolsuzlukların diğer yolsuzluklardan en önemli farkı kamuoyunun dikkatini daha çok çekmesi ve sonuçta tüm kamuoyuna deşifre olmasıdır. Siyasi alanda yapılan yolsuzluklar tepki almanın yanında tüm toplumda örnek teşkil eder ve toplumun yolsuzluklara bakış açısını belirler.

3.4 Tarihi Nedenler

Yolsuzluğun başlıca; yönetsel, sosyal ve ekonomik, siyasal nedenlerini yukarıda belirttik. Bunların yanı sıra yolsuzluğun tarihten gelen bazı nedenleri de mevcuttur. Her toplumun kendine göre geçmişinden getirdiği karakteristik özellikleri vardır. Toplumların, devlet gelenekleri, yönetim anlayışları, sosyal yapıları değişim gösterse de ana çizgisini asla kaybetmez. Geçmişten gelen bu özellikler yolsuzluk eğilimi açısından olumsuz yönler taşıyabileceği gibi olumlu taraflarda içerebilir.

Bir toplumda yolsuzluk olaylarına olan eğilim, o toplumun fertlerinin geçmişlerinden getirdikleri adetleri, gelenekleri ve kültürleriyle yakın ilişkilidir. Birey içinde bulunduğu kitlenin davranış ve inançlarını benimser ve o

doğrultuda hareket eder. Örneğin yalanın, hak yemenin hoş karşılanmadığı bir ailede büyüyen çocuk ileriki yaşlarında da bu doğrultuda hareket edecek ve yolsuzluk yapmaya daha az meyilli olacaktır. Tam tersi durumda, gerek birey gerek aile gerekse toplum olarak yolsuzluk eylemlerine karışmış ve bunun ahlâki boyutunu göz ardı etmiş, sadece o an için kendi menfaatlerini düşünen toplumlarda yolsuzluk eğilimi herkeste görülebilen ve hoş karşılanabilen doğal bir durum haline gelmiştir. Bu toplumlarda menfaatin nasıl elde edildiği değil, elde edilip edilmediği önem kazanmıştır. Bireysel düşünmek, grup ve toplum menfaatlerinden önce her zaman kendi çıkarlarını ön planda tutmak, kişilerin yolsuzluk yapma potansiyellerini artıracaktır.

4. YOLSUZLUK ÇEŞİTLERİ

Devletin ve halkın malını haksız yere kullanmak, almak olarak özetleyebileceğimiz yolsuzluk ve paralelinde son yıllarda hızla yayılan yozlaşma; “normatif değerlerin, yasal düzenlemelerin ve kurumsal formların ötesinde kuraldışı uygulamaların ön plana çıkmasını ifade eder.”³⁷ Yolsuzluğun farklı tanımları mevcut olmakla beraber tam bir tanım yapmanın zorluğundan daha önce bahsetmiştik.

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 çığara 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 ayrılır.

³⁷ Bilgin, Mehmet Hüseyin, **a.g.m.**, s.35

4.1 SİYASAL YOLSUZLUKLAR

Siyasal karar alma sürecinde çıkar grupları lobicilik yaparak siyasal karar alma mekanizmasını kendi çıkarları doğrultusunda etkilerler. Kamu yetkisi, siyasal süreç içerisinde yasal olmayan bir şekilde kullanılabilir. “Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasa yapımı süresince çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması siyasal yolsuzluk olarak nitelendirilebilir.”³⁸ Siyasal karar alma mekanizmaları doğrudan ya da dolaylı olarak yolsuzluğa karışabilir. Siyasal içerikli yolsuzlukların aktörleri siyasal yöneticiler; yönetsel yolsuzluklarda ise bürokratlar, idari personeldir.³⁹

Devletlerin yapısı ve büyüklüğü siyasal yolsuzluklara karşılaşma oranı ile doğru orantılıdır.⁴⁰ 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 açar.⁴¹

Siyasi alandaki yolsuzluklarda siyasi parti mensupları dikkat çekmektedir. Parti mensupları iktidarda kaldığı süre içinde kişisel çıkarlarını gözetebilirler. Uzun iktidar sürelerinin verdiği rehavet, yorgunluk, güç kaybı veya kısa iktidar döneminde hızlı biçimde iktidarın nimetlerini ve gücünü kötüye kullanma eğilimi yolsuzlukları ortaya çıkarır.⁴² Siyasal yolsuzluk olayında yolsuzluğun aktörleri arasında siyasi bir kimliğe sahip kişiler vardır. Siyasetçiler aktif rol oynarlarken yolsuzluk siyasete yönelik konularda

³⁸ Berkman, A.Ümit, **a.g.e.**, s.18

³⁹ Yavuziğit, Musa Hikmet, **a.g.m.**, s.22

⁴⁰ Özsemerci, Kemal, **a.g.t.**, s.14

⁴¹ Çimen, Adnan, **a.g.m.**, s.111

⁴² Ergun, Turgay, **Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine**, Amme İdaresi Dergisi, C.11, S.1, Ankara, Mart 1978, s.26

gerçekleşir. Ülkemiz açısından siyasal içerikli yolsuzlukları Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı'nın 1999 yılından itibaren 'Türkiye'de Yolsuzluk' adı altında yürüttüğü çalışmaların aşamalarından biri olan "İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" adlı 2003 yılında çalışmasıyla iş dünyasının yolsuzluklara bakış açısını ve yolsuzluk olaylarıyla ilişkisini gözler önüne sermektedir. Araştırma sonuçlarına göre şirketlerin %6'sı bir siyasi partiye, %7'si siyasi partilere yakın olan derneklere, %15'i de belediye vakıflarına bağış ve yardım yapmaktadırlar.⁴³ Bu yardımların amacı siyasi partinin siyasal alandaki gücünden yararlanarak şirketlerin işlerinin yürütülmesidir. Bu verilerde de görüldüğü gibi demokrasinin ortaya çıkardığı kurumlar demokrasiye yakışmayacak şekilde buldukları konumdan faydalanmakta ve faydalandırmaktadırlar. Bir başka taraftan siyasi partiler, parti yandaşlarını ve seçmenlerini koruyup kollamak amacıyla siyasi gücü kötüye kullanmaktadırlar. Siyasal yolsuzluklar ülke içinde yaşanabileceği gibi yolsuzlukların genelinde olduğu gibi uluslararası alanda diplomatik ve siyasi platformda yaşanabilir.

4.2 YÖNETSEL YOLSUZLUKLAR

Devletlerin temel görevlerinden en önemlisi halka demokratik ve hukuki yapı içerisinde hizmet sunmaktır.⁴⁴ Bu hizmet sunumu esnasında, devlet ile vatandaş arasında aracı olan kamu görevlisinin, maddi ya da manevi çıkar elde etmek amacıyla görevlerini özel çıkarları doğrultusunda kötüye kullanması, saptırması yönetimde yolsuzlukları ve yozlaşmayı ortaya çıkarır.⁴⁵ "Yönetmelere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı

⁴³ Adaman, Fikret, Çarkoğlu Ali, Şenatalar, Burhan, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, İç Politika Serisi II, 2003, http://www.tesev.org.tr/dosyalar/yolsuzluk_isdunyasi.pdf, 23.07.2005

⁴⁴ Öztürk, Namık Kemal, **Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya'dan Ders Alınabilir mi?**, Amme İdaresi Dergisi, C.34, S.1, Mart 2001, s.1

⁴⁵ Ergun, Turgay, **a.g.m.**, s.24

biçimde kullanılması yönetsel yolsuzluk olarak tanımlanabilir.”⁴⁶ Kamu görevlisi kendisine, kamuya ait, kamu tarafından verilen bir yetkiyi kişisel çıkarlar için kullanır, yönetsel yolsuzluklar yasaların uygulama aşamasında meydana gelir. Kişi yasalara aykırı olacağı gibi yasal çerçevede de yolsuzluk yapabilir. Yönetsel yolsuzluklar kendi içinde belirli şekillerde ortaya çıkar. Maddi çıkar içerikli ve manevi çıkar (dayanışma içerikli) içerikli yolsuzluk olarak ikiye ayrılır.

4.2.1 Maddi Çıkar İçerikli Yönetsel Yolsuzluklar

Bu tür yolsuzluklarda çıkar unsuru maddesel bir amaç edinir. Kamu yetkisi maddi menfaat için kötüye kullanılır. Bu maddi kazanç doğrudan para olabileceği gibi maddi değer taşıyan her şey olabilir.

4.2.1.1 Rüşvet

Rüşvet, kamu görevlisinin maddi bir çıkar karşılığında kişilere haksız bir fiil yoluyla yarar sağlamasıdır. TCK’ da yer alan tanıma göre rüşvet; “bir kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.”⁴⁷

Maddi çıkar içerikli yolsuzluklar ve genel yolsuzluk türleri içinde de en fazla rastlanan yolsuzluk türü rüşvettir. Birçok değişik şekilde gerçekleşebilir. Bir kamu görevlisine tatil imkânının sağlanması, mülk bağışlanması, değerinden düşük olmak üzere mal ve hizmet sağlanması, para değeri olan kaynakların verilmesi, çeşitli hediyeler verilmesi gibi doğrudan veya para harici dolaylı yollardan da rüşvet verilmesi söz konusudur. Rüşvette diğer yolsuzluklar gibi bir işi çabuklaştırmak ya da tamamen yasalara aykırı bir işi yerine getirmek için verilebilir.

⁴⁶ Berkman, A.Ümit, **a.g.e.**, s.18

⁴⁷ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

Konu ile ilgili çalışmalarda farklı isimlerle ayrıma tabi tutulmakla beraber, rüşveti kendi içinde ikiye ayırabiliriz. Rüşvet, bazı hallerde bir işi çabuklaştırmak, yavaşlatıcı etkenleri ortadan kaldırarak işlemi rüşvet verenin çıkarı doğrultusunda sonuçlandırmak amacıyla verilirken, bazen de bir işi, yasalara aykırı bir eylemi gerçekleştirmek için verilir.⁴⁸ Genellikle rüşvet, devlet ihalelerinin şartlarını ve sözleşmelerini etkilemek için, devlet imkânlarından faydalanmak ve imkânların haksız tahsisi için, tüm devlet işlemlerinde zaman kazanma ve bürokrasiden korunmak ve kanuni ve idari düzenlemeleri kişi ve ya grupların lehine etkilemek amacıyla verilir.⁴⁹ Rüşvetin niteliği ve miktarı alan ve veren açısından kendisine sağlayacağı yarar bakımından değişir. Kamu görevlisi rüşveti doğrudan ve dolaylı yöntemlerle alabilir. Kamu görevlilerinin rüşvet alma eğilimleri ücretlerine, ülkenin yönetim yapısına, ceza sistemine ve eğitim durumlarına göre değişiklik gösterir.

4.2.1.2 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 istemektedir. Bu bedel ikna yoluyla alınabildiği gibi zor kullanarak ve tehditle de alınabilir. Haraç niteliği farklı olmakla birlikte bir çeşit rüşvettir. Fark rüşveti teklif edenin kamu görevlisi olmasıdır.⁵⁰ TCK madde 250'de "Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlamasına veya bu yolda vaatte bir kimseyi icbar etmek..."⁵¹ şeklinde ifade edilen irtikap ile rüşvet arasındaki farkı daha iyi anlatmak amacıyla örneklendirirsek; belediyede ruhsat almak isteyen birinin işini hızlandırmak veya yasalara aykırı şekilde ruhsat almak için görevliye teklif edeceği para rüşvet iken, bu işlem için görevlinin para talep etmesi veya zor kullanarak çıkar elde etmeye

⁴⁸ Aktan, Coşkun Can, **Politikada Rant Kollama**, Amme İdaresi Dergisi, C.26, S.4, Aralık 1993, s.85

⁴⁹ Gray, Cherly W, Kaufmann, Daniel, **Yolsuzluk ve Kalkınma**, Çev. Fikret Demir, Maliye Dergisi, Mayıs-Ağustos 1998, s.91

⁵⁰ Berkman, A.Ümit, **a.g.e**, s.24

⁵¹ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

çalışması haraca örnektir. Görüldüğü gibi rüşvet ile haraç arasında ki fark talep edenden kaynaklanmaktadır.

4.2.1.3 Zimmet

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 geçirir.⁵² Kamu kurumuna ait bir parayı, memurun kendi hesabına geçirmesi zimmet suçuna örnektir. TCK' da zimmet suçu "Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kamu görevlisinin kendisinin ve başkasının zimmetine geçirmesi..."⁵³ şeklinde ifade edilmiştir.

4.2.1.4 Rant Kollama

Devlet faaliyetleri "suni bir kıtlığa" yol açar. Arz edilen bu hizmetler, bazı grupların hak etmediği biçimde yararlanma eğilimlerini doğurur.⁵⁴ "Çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir."⁵⁵ Rant kollanma suç olarak düzenlenmemekle birlikte, yaygın olarak görülen yolsuzluk tiplerindedir. Rant kollama doğrudan devlet faaliyetlerinden pay elde etmek amacı taşır. Rant kollama kendi içinde çeşitleri biçimlerde ortaya çıkar.⁵⁶

a) Monopol kollama: Kelime olarak tekel olmayı ifade eden monopol, devlet açısından tekel olmayı ifade eder ki; devletin bazı hizmetleri kendi bünyesinde toplayıp bizzat kendisinin yapması veya yaptırmasıdır. İşte

⁵² Özsemerci, Kemal, **a.g.t.**, s.20

⁵³ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

⁵⁴ Altay, Asuman, **a.g.e.**, s.8

⁵⁵ Aktan, Coşkun Can, **a.g.m.**, s.121

⁵⁶ Özsemerci, Kemal, **a.g.t.**, s.19-20

devlet tarafından verilen ve devletin tekelinde olan bu hizmetleri kollama, elde etme faaliyetleri monopol kollamayı ifade eder.

b) Teşvik kollama: Çıkar gruplarının devletin sağladığı mali teşvikleri, kredileri ve mali destekleri elde etmek amacıyla yürüttükleri faaliyetlerdir.

c) Yardım kollama: Günümüz devletleri sosyal devlet olmanın gerekleri doğrultusunda vatandaşlara ve kurumlara mali yardımlarda (fakirlik yardımı, burslar, ilaç yardımları vb...) bulunurlar. Bazı kişi ve gruplar bu imkânlardan haksız yere yararlanmak amacıyla hareket ederler ve bu şekilde yardım kollamış olurlar.

d) Kota kollama: Devlet bazı malların gümrük giriş ve çıkışlarına üreticiyi ve ekonomik sistemi korumak amacıyla kotalar koyar. Bazı çıkar gruplarının ithalat ve ihracat kotalarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanma ve etkileme çabaları kota kollama faaliyetleridir.

e) Lisans kollama: Devlet bazı sahalarda yapılan işleri yürütecek olan firmalara izin mahiyetinde lisanslar verir. Şirketler ve kişiler bu lisanslar doğrultusunda iş yaparlar. Bu lisansların haksız şekilde elde edilmeye çalışılması ise lisans kollamayı doğurur.

f) Tarife Kollama: Çıkar gruplarının kendi kârlarını en üst seviyeye çıkarmak amacıyla bazı malların ithalatını engelleme ve azaltma girişimleridir.

4.2.1.5 İhaleye Fesat Karıştırma

Devlet, yerine getirmesi gereken bazı hizmetleri kendi adına yapılması için ihale yoluyla özel sektöre verir veya ihtiyaçları doğrultusunda özel sektörden mal alımı yapar. İhaleler esnasında ihalenin yapısına ve ruhuna uymayan, rekabet ortamını bozan kural dışı davranışlar ortaya çıkabilir. Kamu kurum ve kuruluşlarının açtıkları ihalelere kişi, grup ve şirketlerin kendi çıkarları için gizli belgelerin aleniyeti, hileli davranışlar ve cebir ve tehdit

yoluyla hukuka aykırı davranışlarda bulunmak suretiyle usulsüzlük yapmaları, ihaleyi haksız şekilde elde etmeleri ihaleye fesat karıştırma suçunu teşkil eder. Kamu kurumlarının ihale işlemleri 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda düzenlenmiştir. Ayrıca İhaleye fesat karıştırma suçu TCK' nın 235. maddesinde ele alınmış, “kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım ve satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştıranlara...⁵⁷” cezai yaptırım öngörülmüştür.

4.2.2 Manevi Çıkar İçerikli Yönetmelik Yolsuzluklar

Manevi çıkar içerikli yolsuzluklarda söz konusu olan kişilere ayrıcalık tanınmasıdır. Bu durum, dayanışma içerikli yolsuzluk türleri olarak da adlandırılır. Elde edilen çıkar manevi olmakla beraber ileride maddi bir menfaat için altyapı oluşturabilir. Kişilere ayrıcalık tanınmasının altında akrabalık, dostluk gibi özel ilişkiler yatar. Kayırmacılığın her çeşidinde çıkar gözetmenin yanında duygusallık hakimdir.

4.2.2.1 Kayırmacılık

Kayırmacılık kamu hizmeti gören memurların çeşitli bağlardan ötürü kişi ve kişilere iltimas tanınmasıdır, onların yararına hareket etmesidir. Halk arasında torpil olarak bilinen kayırmacılık, aynı meslekten olanları kayırma (kronizm), akraba kayırmacılığı (nepotizm), siyasal kayırmacılık (partizanlık), hizmet kayırmacılığı, nüfuzlu kişileri kayırma şekillerinde görülebilir.

a) Akraba ve Yakınları Kayırma (Nepotizm): Kamu görevlisi sırf akrabalık veya dostluk ilişkilerinden dolayı kamu hizmetlerinde haksız bir fiilde bulunabilir. Bu durum kamu görevlisi için ailesi ve akrabaları arasında nüfuzunun artmasına ve onların sempatisini kazanmasına yol açarken manevi çıkar içerikli yolsuzlukların genelinde olduğu gibi ileride kendine bir yarar sağlayabilir. Kamu bankasında çalışan memurun yakın akrabalarından birine tüketici kredisi verilirken kredi limitini yüksek belirlemesi, çalıştığı

⁵⁷ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

kuruma işçi alınacak olan bir memurun kendi yakınlarını işe aldırması akraba ve yakınları kayırmaya tipik birer örnektir.

b) Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık): Kamu görevlisi akrabalık ve dostluk ilişkilerinin yanında siyasal olarak aynı fikri paylaştığı, kendisiyle siyasi bir paydada buluşan kişileri kendine yakın bularak onları kayırma ve kollama yoluna gidebilir. Buna benzer olarak siyasi süreç içinde iktidara gelen partiler patronaj olarak adlandırdığımız yolsuzluk çeşidi ile kamu kurumlarına parti yandaşlarını yerleştirirler. Üst düzey bürokratlar görevden alınarak yerlerine yenileri getirilir. İktidar erkinin sürekli el değiştirmesi ve bu değişimin üst düzey bürokratların, karar mekanizmalarının değiştirilmesine sebebiyet vermesi nitelikli personel istihdamını zorlaştırmakta ve verimliliğin düşmesine sebebiyet vermektedir.⁵⁸

c) Eş-Dost ve Tanıdıkları Kayırma (Kronizm): Kamu görevlilerinin tanıdıkları ve çevresindekilerin, dostlarının çıkarları doğrultusunda kayırmacılık yapmaları kronizmdir. Kamu görevlisi bazı hâllerde de aynı meslekten olduğu insanları kayırma yoluna gider. Görevli, kendisi ile aynı meslek grubunda olan kişiye yakınlık hissederek meslektaşına iltimas tanıyabilir. Burada ki yakınlık duygusallık ve bir gruba ait olma psikolojisi ile ortaya çıkar. Polis memurunun suç işleyen meslektaşına daha iltimaslı davranması bu duruma örnek olarak verilebilir. Ülkemizde görülen bir kayırmacılık türü olarak da hemşehricilik, bu kayırma türü içinde ele alınabilir.⁵⁹

d) Hizmet Kayırmacılığı: Hizmet kayırmacılığın, belirli kurallara bağlanmış hizmet verme sürecinin değişik gruplar ve kişilerin kendi menfaatleri uyarınca bu kuralları kendileri belirlemesidir.⁶⁰ İktidarda olanlar gelecek seçimlere yatırım amacıyla seçim bölgelerine haksız kaynak tahsis

⁵⁸ Öztürk, Namık Kemal, **a.g.m.**, s.2

⁵⁹ Özsemerci, Kemal, **a.g.t.**, s.26

⁶⁰ Çimen, Adnan, **a.g.m.**, s.120

edebilirler.⁶¹ Kamu kaynaklarının dağılımında yerleşim yerleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmazken, hizmetler siyasal partilerin seçim bölgelerine götürülmektedir. Yerel seçimlerde seçimi kazanan partinin kendine en fazla oy veren bölgelere daha fazla hizmet götürmesi ülkemizde yaşanmakta olup bu kayırmacılık türüne örnektir.

e) Nüfuz Sahibi İnsanları Kayırma: Kayırmanın bir başka çeşidi de nüfuz sahibi insanların da çıkar amaçlı kayırmalarıdır. Amaç karşılıkine çıkar sağlamak gibi görünse de esas olan ileride kendisine çıkar sağlamaktır. Bu durumda kamu görevlisi ileride sağlayabileceği çıkarları gözeterek veya bulunduğu durum itibariyle zarar görmemek için statüsü yüksek kişileri kayırma yoluna gider.

Kayırmacılıkta kamu görevlisinin çıkar elde ettiği tartışılmakla beraber ileride kazanacağı maddi ve manevi çıkarlar için bir altyapı oluşturduğunu söylemek yanlış olamayacaktır.⁶²

4.2.2.2 Oy Ticareti

Mecliste yer alan siyasi partiler, baskı gruplarının ve kendi çıkarlarının doğrultusunda oylama esnasında birbirlerini destekleyebilir, karşılıklı oy alış-verişinde bulunurlar. Oy ticaretinin bir diğer şekli ise oy satın almadır. Bu olay, parlamento üyelerinin, partileri yasama sürecinde desteklemeleri veya partiler arası transferlerde parlamenterlere maddi veya manevi yarar sağlanması şeklinde gerçekleşir.⁶³ Oy ticareti bazı durumlarda meclisin karar alma mekanizmasını hızlandırabilir. Fakat bu durum her ne olursa olsun siyasal alanda yozlaşmaya neden olmaktadır.⁶⁴ Özellikle ülkemizde yaygın olan oy ticareti siyasetin ve parlamentonun ne denli yozlaştığının bir göstergesidir. Milletvekilleri partilerin çoğunluk sağlamaları için sürekli partiler

⁶¹ Şener, Nedim, **a.g.e.**, s.20-21

⁶² Berkman, A.Ümit, **a.g.e.**, s.26

⁶³ Akgül, Birol, **Türkiye’de Siyasal Yozlaşma**, (Basılmamış Tez) Ankara, 1999, s.33

⁶⁴ Özsemerci, Kemal, **a.g.t.**, s.22

arası geçişler yapmışlar, bir yasama dönemi içinde bir milletvekilinin birkaç parti değiştirmesi olağan bir durum haline gelmiştir.

4.2.2.3 Lobicilik

Yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü esnada ortaya çıkabilecek bir tür yolsuzluktur. Çıkar gruplarının siyasal karar alma sürecinde kararları kendi menfaatleri doğrultularında yönlendirme çabalarıdır. Bazı baskı grupları partileri desteklemek vaadiyle partilerin ve iktidarın gücünden çıkar elde etmeye çalışırlar.⁶⁵ Çıkar grupları ise siyasal iktidarı ele geçirmeksizin iktidarın kararlarını kendi menfaatleri doğrultusunda etkilemeye çalışan topluluklar olarak lobicilik faaliyetleri yürütürler.⁶⁶ Bu şekilde lobicilik yapan gruplar seçimlerde bir siyasal partiyi destekleyerek iktidar dönemi için yatırım yaparlar. Bu gruplar yetkili organları çıkarlarının haklılığına inandırmaya çalışırlar, isteklerinin yerine gelmesi için siyasal partileri desteklerinden yoksun bırakmakla tehdit ederlerken, çıkarları için yasa dışı yollara başvurabilirler.⁶⁷ Ülkemizde siyasal yolsuzlukların yaygınlığından daha önce de söz etmiştik. Baskı ve çıkar grupları lobicilik faaliyetleri ile yasama sürecini kendi menfaatleri doğrultusunda etkilemekte, parlamento üyelerini yönlendirme çabaları içine girmektedirler.

4.2.2.4 Kara Para Aklanması

Her ne kadar günümüzde piyasa ekonomisi hakim olsada günümüzde, devletler ekonomik varlıklarını sürdürmek ve toplumsal yapıyı korumak amacıyla bazı sahalarda yasaklamalara gitmek durumundadırlar. Bu yasak işleri ve üretimi ise bazı kişi ve gruplar maddi kazanç sağlamak amacıyla çeşitli yasa dışı yollarla idame ettirirler. Kanunen suç sayılan fiillerin sonucunda elde edilen para, kara para, bu paranın da ticari yollardan haklı bir kazanç gibi gösterilerek meşrulaştırılması kara paranın aklanmasıdır.

⁶⁵ Altay, Asuman, **a.g.e.**, s.12

⁶⁶ Sakal, Mustafa, **Siyasal Karar Alma Süreci**, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, C.13, S.1, 1998, s.215

⁶⁷ Sakal, Mustafa **a.g.m.**, s.216

Kara para iki şekilde elde edilebilir. Birincisinde yasal yollardan kazanılan para daha sonra kara para şeklini alabilir. Örneğin vergi kaçakçılığı sonucunda elde edilen para gibi. Bir kısım ise yasa dışı yollarla kazanılır ve kazanıldığı andan itibaren kara para niteliğindedir. Örneğin uyuşturucu ticaretinden kazanılan para gibi.⁶⁸ Kazanılan kara para yasal olarak kazanılmış paraya dönüştürülmek suretiyle para aklanmış olur. Bu amaçla da yasa dışı işin yanında kişi başka bir ticari işle veya hile yoluyla bu parayı yasal olarak kazanmış olarak gösterir ve parayı meşrulaştırır. 4208 sayılı Kara Para Aklanmasına ilişkin kanunla kara para aklanması ve bu yolla edinilen haksız kazancın önüne geçilmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

4.2.2.5 İçeriden Öğrenenlerin Ticareti

Devletin faaliyetleri esnasında bazı kamu işlemleri kamuoyuna duyurmaması ve gizli tutması nedeniyle kamu sırları oluşur. Bu sırların bilinmesi özellikle ekonomik faaliyetler açısından sakınca doğuracağı gibi haksız menfaat elde etmeye sebebiyet verebilir.⁶⁹ Bazı gruplar veya kişiler henüz kamuya açıklanmamış bu bilgileri kullanarak kendilerine ya da başkalarına çıkar sağlar. Kamu sırlarının sızdırılması, genellikle iktidar partisine yakın olan kişilerin ve parti mensuplarının yardımlarıyla, karar alma aşamasında, çıkar gruplarının isteği doğrultusunda olur.⁷⁰ TCK' nın 258. maddesinde “görevi nedeniyle kendisine verilen ve aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken bilgileri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine...”⁷¹ cezai yaptırım öngörülmüştür. Ayrıca 257. madde işlenen görevi kötüye kullanma suçu da kamu sırlarını deşifre etmekle bağlantılıdır. Çünkü görevine ilişkin sırları açıklayan memur aynı zamanda görevini kötüye kullanmış olur. Ayrıca içerden öğrenenlerin ticareti sermaye piyasalarını ilgilendirdiğinden bu suçla mücadelede 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nu belirtmek gerekir.

⁶⁸ İpek, Halim, **Kara para ve Kara paranın Aklanması**, Beta Yayınları, İstanbul, 2000, s.3-4

⁶⁹ Yavuziğit, Musa Hikmet, **a.g.m**, s.19

⁷⁰ Akgül, Birol, **a.g.t.**, s.33

⁷¹ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

5. YOLSUZLUĞUN ÖZELLİKLERİ

Kamu yönetimi sürecinde, kamu gücünün çıkar karşılığı kötüye kullanılmasının niceliği ve niteliği farklılıklar gösterse de yolsuzluk olgusu toplumsal sistemi etkilemektedir. Yolsuzluk olayı çeşitlerine göre değişik özellikler gösterir. Bu farklı özelliklerin yanında genel olarak yolsuzluğun özellikleri şunlardır;

- Çıkış noktaları aynı olmakla beraber farklı yolsuzluk olayları farklı özellikler gösterir. Fakat her biri aynı noktada aynı amaçla başlar, bu açıdan ortaklık gösterir.
- Yolsuzluk olayı gizli bir olaydır. Gizliliği esas kılan, olaya toplumun ve yasaların bakışıdır. Bazı hallerde yolsuzluk olarak nitelediğimiz ve kanunda dorudan suç sayılmayan olaylar aleni bir şekilde gerçekleşir. Bu duruma örnek olarak lobicilik faaliyetlerini verebiliriz.
- 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 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.
- Yolsuzluk bir suçtur. Yolsuzluklar hakkaniyeti sekteye uğratır. Yolsuzluk hukuksuzluğu beraberinde getirir. Yolsuzluk olayları toplumsal adaletin temeline konan bir dinamit gibidir. Yasalara aykırı yapılmamış olsa da topluma ve ahlâka karşı işlenen bir suçtur. Yolsuzluğa karışan kimselerde yolsuzluğun suç ortaklarıdır.

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

- 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 aldatılır.
- Yolsuzluğun temelinde yalan ve aldatmaca vardır. Ahlâk dışı olan yolsuzlukta toplum aldatılmış, güven ve görev kötüye kullanılmıştır.
- Yolsuzluk olayları sosyal olaylardır. Fakat tipik sosyal bir olay değildir. Çünkü yolsuzluk olayı istisnaları olmasına karşın genelde aleni değil gizlidir.⁷²

6. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Ana hatlarıyla yolsuzluğun özellikleri değerlendirildiğinde görülen şudur ki; yolsuzluk bir toplum için olumsuz sayılabilecek olayların en başında gelir. Olumsuz taraflarına geçmeden önce ahlâka, yasalara, adalete aykırı bu olayın olumlu özellikleri olduğunu savunan kimi düşünürlerin görüşlerine yer vermek doğru olacaktır.

Yetersiz bir yönetimdense yolsuzlukların olduğu fakat her işin hızlı ve yerinde yapıldığı bir yönetim daha iyi olduğu mantığına hakim olan, yolsuzluğun olumsuzluklarının yanında toplum yaşamı için yapıcı ve onarıcı gizli işlevlerinin olduğunu savunan düşünceler evrensel nitelikte olmayıp ülkeden ülkeye farklı bir fayda grafiği çizmişlerdir. Bu düşünürlerin başında gelen Ford'a göre ne kadar doğru ve dürüst bir kamu çalışanı ne kadar dürüst olursa olsun bilgisiz ve verimsiz ise kamu hizmetlerine olumsuz etki

⁷² Özsemerci, Kemal, a.g.t., s.9

eder. İşlerin ne şekilde olursa olsun yürümesi yolsuzluğa bulaşmadan yavaş ve sıkıntılı yürümesinden iyidir.⁷³ Bir diğer düşünür Key'e göre ise kamu personel alımında kayırmacılık toplum içinde ki insanların bürokrasiye daha kolay adapte olmasını ve işlerin daha hızlı yürür hale gelmesini sağlar. Key; yolsuzluğun toplumun farklı kesimlerinin çatışmalarını önlediğini savunur. Bu duruma örnek olarak, göçmen gruplarının bu şekilde işe alımlarıyla topluma ve devlete daha kolay uyum sağladıklarını belirtmiştir.⁷⁴ Yolsuzluğun olumlu yanlarından bahseden Merton'a göre de yolsuzluk her ne kadar olumsuz bir olay da olsa toplumun yararına bazı gizli işlevlere sahiptir. Yolsuzluklar toplumların eksik ve aksak yönlerini ortaya çıkarmada görev görür.⁷⁵ Merton'u takip eden düşünürlerden Scott, yolsuzluğun toplumsal kümeler arası bir iletişim bağı olduğunu öne sürer. Yolsuzluk, farklı insan gruplarının çıkarlarını tatmin etmede bir araç olarak görev yapar.⁷⁶ Bu doğrultuda ki görüşler, yolsuzlukların bir katılım süreci olduğunu, çıkar kümelerini tatmin ederek toplumsal ve siyasal çatışmayı önlediğini, bu tür ilişkilerin halk ile kamu görevlilerini yakınlaştırdığını ileri sürerler.⁷⁷ Ancak bu sonuçlar kesinlikle evrensel ölçülerde geçerliliğe sahip değildirler. Özel durumlar için belli oranda gerçeklik payları olsa bile kesin doğrulukları bulunmamaktadır. Bazı sosyal olaylarla desteklenen bu düşünceler yolsuzluk olayını meşru bir hale kesinlikle getirmez.⁷⁸ Yolsuzluk gayri ahlâki bir olaydır. Olumlu yanlarının olduğunun savunulması, ahlâki bir zafiyeti, toplumsal bir sorunu, bir suçu ortadan kaldırmaz. Yolsuzluk toplumlara yarar sağlamak bir yana toplumsal çöküşü hızlandıran bir olaydır.

⁷³ Bkz. Berkman, Ümit, **Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar**, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, C.43, No:34, 1988, s.61

⁷⁴ Bkz. Berkman, Ümit, **a.g.m.**, s.61

⁷⁵ Bkz. Berkman, Ümit, **a.g.m.**, s.62

⁷⁶ Bkz. Berkman, A.Ümit, **a.g.e.**, s.98-108

⁷⁷ Bkz. Berkman, Ümit, **a.g.m.**, s.64-67

⁷⁸ Bkz. "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar" Selçuk Cingi, , "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar" A. Ümit Berkman,, "Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet", A.Ümit Berkman

Yolsuzlukların olumlu yanlarının olduğu görüşünü kısaca ele aldıktan sonra asıl önemli olan olumsuz yanlarında bahsedelim. Öncelikle yolsuzluk yoksulluktur. Yolsuzlukta kaynaklar haksız yere el değıştirir. Sosyal adaletin yanında ekonomik adalette zarar görür. Ödemeler dengesi bozulur. Haksız rekabet ortaya çıkar. Yabancı yatırımlar ülkeden kaçarken yerli yatırımlar için de sürekli bir güvensizlik ortamı oluşur. Yatırımların azalması ekonomik gelişmeyi yavaşlatır. Yolsuzluklar devlet yatırımlarını verimsiz alanlara kaymasına sebep olur. Yolsuzluklar “iş ahlâkı üzerinde baskıya sebep olur” ve iş ahlâkını bozar.⁷⁹ Tüm bu ve benzeri gelişmeler ekonomik büyümeye ve kalkınmaya darbe vurur, devlet bütçesini çökertir. Kaynakların haksız kullanımı, vergilerin ödenmemesi, hazineye ağır bir yük getirir. Devlet amaçlarına ve planlarına ulaşmakta sıkıntıya girer. Maliyetler artar, dolayısıyla fiyat artışları kaçınılmaz olur. Özellikle gelişmekte olan ekonomiler için yolsuzluğun faturası korkunç boyutlara ulaşır. Devlet bütçesinde meydana gelen tüm sıkıntılar ülkenin refahına, milli gelire, kalkınmaya doğrudan etki eder ve devletin önemli unsuru olan ulus, bir bütün olarak, bütünün parçaları olarak da bireyler olumsuz etkilenir. Ekonomik çöküntü işsizliği ve suçu beraberinde getirir. Ekonomik sıkıntılar sosyal adalete ve barışa darbe vurur. Devlet ve vatandaş birbirinden uzaklaşır. Diğer taraftan yolsuzluk yönetimin ve düzenin bozulması demektir. Kamu yönetimi işlemez hale gelişidir. Böyle kamu yönetiminin amaçlarından sapması devletin her alanda planlarını bozar ve büyümesini ve gelişmesini sekteye uğratır Devlet saygınlığını yitirir. Yolsuzluk yapılan kurum ve kuruluşlarda hizmetlerin bedeli artar. Vatandaş işlerinin yürümesi için (bu işler yasal da olabilir yasa dışı da) belirli bir bedel ödemek zorunda kalır. Yolsuzluğun yaygın olması demek toplumsal karmaşanın ve kural tanımazlığın hakimiyeti demektir. Devlet otoritesinin zayıflaması demek ise tüm kurumların çöküşünün işaretidir.

Tarihin çeşitli dönemlerinde insan, toplum, siyaset ve değer kavramlarına ilişkin görüşlerde ki değışimlere dayalı olarak yolsuzluk, yolsuzluk olgusunu tanımlayan kişilerin felsefi anlayışları doğrultusunda

⁷⁹ Uzunöz, İbrahim, **Yolsuzluk ve Kötü Yönetimle Mücadelede Sayıştayların Rolü**, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 1997, S.27, s.95

olumlu ve olumsuz yanlarıyla ortaya konmuştur. Etkileri, saymakla bitmeyecek kadar çok olan ve her alana etki eden yolsuzluk, tanımı ve tarifi ne şekilde olursa olsun insanlığın“ evrensel hastalığıdır.”⁸⁰

⁸⁰ Cingi, Selçuk, **Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar**, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, C.12, Y.1994, s.12

II. BÖLÜM
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE SÜRECİNDE KAMU
KURUMLARI, ULUSLARARASI ÖRGÜTLER, SİVİL TOPLUM
KURULUŞLARI VE HUKUK

1. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE SÜRECİNDE KAMU KURUM VE KURULUŞLARI

Daha önce yolsuzlukların özel sektörde de görüldüğünü fakat bu çalışmada kamu kurumları açısından yolsuzlukları ele aldığımızı belirtmiştik. Yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı alanlar kamu hizmetlerinin görüldüğü alanlardır. Bu nedenden dolayı kamu yönetimi kendi içinde yönetimin saydamlığını sağlamak ve yolsuzluklarla mücadele etmek zorundadır ve bu amaçla örgütlenmektedir. Bu amaçla oluşan kurumlardan bazıları doğrudan yolsuzluklarla mücadele görevi taşırken bazıları da asli görevlerinin yanında yolsuzluklarla mücadeleye katkı sağlamaktadır.

1.1 Sayıştay

Tarihi süreçte, özellikle de 19. yüzyıl sonlarından itibaren modern devletlerde, yönetim yetkileri parlamentolara bırakılmıştır. Parlamentoların, devletin gelir ve giderlerini kontrol etme ve sorumlu olduğu sahaları denetlenme ve düzenlenme görev ve sorumluluğu yeni bir yapılanmayı, yeni bir kurumun varlığını gerekli kılmıştır. İşte bu noktada bağımsız idari kurumlarla denetimin gerekliliği anlaşılmış ve bu süreç en başta anayasal bir kurum olan Sayıştay'ı meydana çıkarmıştır.⁸¹

Devletin harcama ve gelirlerinin, yatırımların, devletin mali kaynaklarının kullanımının saydamlığı oldukça önemlidir.⁸² Bu önemden ötürü denetim görevini yerine getiren kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu kurumların başında Sayıştay gelir. "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen; inceleme, denetleme ve hükme bağlama

⁸¹ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp>, 10.03.2005

⁸² Altınbaş, Odyakmaz, Zehra, **Sayıştay**, Sayıştay Dergisi, Ekim-Aralık 1990, S.2, s.47

işlerini yapmakla görevlidir.”⁸³ Daha basit bir ifade ile Sayıştay mali denetim organıdır, devletin gelir ve giderlerini denetleme görevini ifa eder.

1862 yılında kurulan Sayıştay’ın yönetsel ve yargısal olmak üzere asli iki görevi bulunmaktadır.⁸⁴ Yönetmelik görevleri içinde Sayıştay; bütçenin uygulamasını denetler, hesapları inceler ve mali konularda TBMM’ne raporlar sunarak mali yapının düzenlenmesine ve korunmasına katkı sağlar. Yargısal görevleri açısından da gelir, gider işlemlerini inceler ve olası yolsuzluk ve usulsüzlüklerde sorumluların yargılanmasını gerçekleştirir. Fakat bu noktada Sayıştay’ın bir yargı kuruluşu değil özel statülü bir yönetsel yargı kuruluşu olduğunu belirtmek gerekir. Sayıştay’ın yargı kararlarına karşı yönetsel yargıya başvurma yolu anayasa tarafından kapanmıştır.⁸⁵ Bir yüksek denetim organı olan Sayıştay’ın görevleri anayasada düzenlenmiş olup Sayıştay’ın devletin ekonomik ve hizmetsel görevleri genişledikçe Sayıştay’ın faaliyet alanı artmıştır.

Sayıştay’ın çalışma sistemi kurul biçimindedir. Sayıştay bünyesinde daireler, temyiz kurulu ve genel kurul yer alır ve bir hesap mahkemesi niteliğiyle daireler hesap incelemeleri yaparlar, soruşturma sonucunda yargılama gerçekleşir ve daireler, beraat veya tazmin olarak karar verirler. Dairelerin verdiği kararlar ise temyiz kurulunda bir incelemeden daha geçirilirler.⁸⁶ Mevzuata göre bakanlıklar ve bağlı genel müdürlükler, genel ve katma bütçeli daireler, üniversiteler, döner sermayeli kuruluşlar, fon niteliğinde ki kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve devlet tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi gibi farklı bütçe rejimi bulunan kuruluşlar Sayıştay’ın denetim alanı içindedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, Özelleştirme İdaresi’nin özelleştirme işlemleri, bazı bütçe dışı fonlar ve bazı özerk idareler Sayıştay denetimine tabi değildir. Sayıştay, denetimine tabi kurumların bütün gelirlerini

⁸³ T.C. Anayasası, Madde 160

⁸⁴ Sayıştayın görevleri hakkında farklı sınıflandırmalar vardır. Yönetmelik ve yargısal görevinin yanında kimi yazarlar danışma görevini de kabul etmektedirler

⁸⁵ Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, Turhan Kitapevi, 14.Bası, Ankara, 2001, s.58

⁸⁶ Gözübüyük, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 17.Bası, Ankara, 2002, s.356-357

ve taşınmazlar dahil mallarını, ikraz, istikraz, kredi ve avans işlemlerini de denetlemektedir. Sayıştay tüm denetimlerini TBMM adına yapar. Kesin hesap kanun tasarıları için TBMM'ye uygunluk bildiriminde bulunur.⁸⁷

Sayıştay denetim görevlerinin yanında hükümet programlarının verimliliğini ve mali etkinliğini teşvik eder. Sayıştaylar kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını kontrol ederken, harcamalar esnasında ortaya çıkan yolsuzlukların tespitine yardımcı olur. Sayıştaylar denetim görevlerinin yanında hükümet programlarının verimliliğini ve mali etkinliğini teşvik eder. Sayıştay; “denetim fonksiyonu, kabul görmüş etik standart ihlalleri ve yasallık, muhasebe, tasarruf, verimlilik ve etkinlik prensiplerinde sapmalar hakkında kamuya bilgi akışına da destek sağlamaktadır.”⁸⁸

“Sayıştay’ın müşterileri parlamentolar, (veya bunlara eş kurumlar) özneleri ise kendilerine kamu harcamaları emanet edilen kamu görevlileridir.” Sayıştaylar “kamusal çıkarların bağımsız gözetçileridir.”⁸⁹ Bu doğrultuda saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukların önlenmesini sağlamak için çalışırlar. Sayıştay kuruluş amaçları doğrultusunda bir yol göstericidir.

1.2 Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)

Cumhuriyetimizin kurucusu Gazi Mustafa Kemal Atatürk siyasi zaferlerin ekonomik zaferlerle desteklenmesi gerekliliğine dikkat çekmiş ve ekonomik kalkınmayı şart kılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında milli sanayinin kurulması için özel sektörü geliştirmeye yönelik çabalar olmuş fakat günün imkânları, özel sektörün devlet tarafından desteklenmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Devletin ekonomik alanda ki zorunlu desteği, bu alanda ki kurumların etkin, verimli ve dürüst işlev görebilmeleri için denetimlerinin mecburiyetini doğurmuştur. Bu amaçla Yüksek Denetleme Kurulu 1938’de çıkarılan bir kanunda yer almış ve çalışma esasları belirlenmiştir. Kanun

⁸⁷ <http://www.sayistay.gov.tr/tc/brosurhtm.asp>, 10.03.2005

⁸⁸ Özbaran, M. Hakan, **a.g.e.k.**, s.4-10

⁸⁹ Özbaran, M.Hakan, **a.g.e.k.**, s.5-10

uyarınca Yüksek Denetleme Kurulu; iktisadi devlet teşekkülleri, kamu payı %50 den fazla olan iştirakleri, mali, idari ve teknik olarak denetleme yetkisiyle Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. 1960 yılında TBMM'ne bağlanan Yüksek Denetleme Kurulu'nun yetkileri genişletilmiştir. 1964 yılında tekrar Başbakanlığa bağlanan Yüksek Denetleme Kurulu 1983'te kabul edilen bir kanun hükmünde kararname ile "Yüksek Bir Denetleme Organı" statüsü ile tüzel bir kişiliğe kavuşmuştur.

Yüksek Denetleme Kurulu kamu İktisadi Teşebbüslerinin ekonomik ve işletmecilik kurallarına uygun olarak kârlı ve verimli çalışmalarını sağlamak ve ilgili kurumları sürekli bir denetim ve gözetim altında tutulmasına yönelik görev yapar. Yüksek Denetim Kurulu'nun denetim kapsamına; kamu iktisadi teşebbüsleri, özel yasalarla Yüksek Denetleme Kurulu denetimine verilmiş kurumlar ve özelleştirme kapsamında ki kuruluşlar yer alır. Yüksek Denetleme Kurulu, denetime tabi tutulan bu kurumlarla ilgili yıllık raporlar, ivedi durum raporları, genel raporlar ve özel inceleme raporları düzenlemektedir. Bu raporlar, ilgili kuruluşla, bağlı bulunduğu bakanlık, Başbakanlık ve TBMM ile paylaşılır. Yüksek Denetleme Kurulu bireysel ve kurumsal olarak bağımsız bir denetleme kuruludur.⁹⁰

1.3.Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

Devlet Denetleme Kurulu Anayasanın 108. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak, idarenin hukuka uygunluğunu, verimli ve düzenli çalışmasını denetlemek ve sağlamak amacıyla kurulmuştur. Kurul denetim sonucu hazırladığı raporlar Cumhurbaşkanına sunulur ve onay alınarak Başbakanlığa iletilir. Başbakanlık en geç 45 gün içinde gereği yapılmak üzere raporları ilgili kurumlara iletir. Yargı organları ve Türk Silahlı Kuvvetleri Devlet Denetleme Kurulu'nun denetim alanı dışındadır. Devlet Denetleme Kurulu kamu kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından

⁹⁰ www.ydk.gov.tr, 20.04.2005

fazlasının kamu kurumlarına ait olan her nevi kuruluşu, dernek ve vakıfları denetler.⁹¹

1.4 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)

Bankalar ekonomik ve sosyal önemlerinden dolayı sıkı bir düzenleme ve denetime tabidirler. Bu kuruluşlarda hassas dengelerin korunması, bu dengeler üzerinde politik etkilerin ve keyfi uygulamaların, çıkarların engellenmesi temel amaçtır.⁹² Bankaların, işleyişlerini düzenleme ve denetleme mekanizmasında akla ilk gelen kurum Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumudur. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kuruluş amacı Bankalar Kanunu'nun uygulanmasını sağlamak ve bankacılık sektörünün işleyişini denetlemektir. Bu doğrultuda yönetmelikler çıkarma yetkisine sahip olan kurumun faaliyet alanına hem özel hem de kamu bankaları girer. Bağımsız olarak denetim ve düzenleme işlemlerinde gerekli bilgi ve belgelere yasal çerçevelerde ulaşma yetkisi vardır. Tüm bu sayılan amaçların yanında bankacılık sektörünün şeffaf bir sistemde işlemesi kurumun temel hedeflerindedir.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bağımsız idari otoritedir. Bağımsız idari otoritelerin tanımını yapmak bu kurumların temel amacını daha anlaşılır hâle getirecektir. Bağımsız idari otoriteler: "Toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyan, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal sektörlerde veya alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetlerinde bulunan, kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisinin olmadığı, karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliği haiz özerk bütçeli kamu tüzel kişilikleri" şeklinde tanımlanabilir.⁹³ Bağımsız idari otoritelerin en belirgin iki özelliği tam bağımsızlıkları ve regülasyon işlevleridir. Bu kuruluşların işlemleri ve yönetsel yapıları üzerinde herhangi bir kurumun denetimi ve yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu özelliklerinin

⁹¹ <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/Denislev.htm>, 20.04.2005

⁹² Çolak, Nusret, **a.g.e.**, s.91

⁹³ Ulusoy, Ali, **Bağımsız İdari Otoriteler**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2003, s.2

yanında bu kurumlar ilgi alanlarına giren konularda regülasyon yani düzenleme ve denetleme işlevi görürler. Mal ve hizmet üretme gibi bir fonksiyonları yoktur.⁹⁴

1.4 Sermaye Piyasası Kurulu (SPK)

Sermaye Piyasası Kurulu 1981 yılında kurulmuştur. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu gibi bağımsız idari otorite olup idari ve mali özerkliğe sahip düzenleyici kurum statüsündedir. Başbakanlık tarafından görevlendirilen bir devlet bakanlığıyla koordineli çalışır. Sermaye piyasalarının güven ve şeffaflık içinde çalışmasını amaç edinirken yatırımcıların hak ve menfaatlerini korumak temel misyonudur.⁹⁵

Sermaye Piyasası Kurulu amaçları doğrultusunda; menkul kıymetler ve sermaye piyasaları ile ilgili işlemleri düzenler. Şirketleri gözetim altında tutabilir. Kurul direk olarak yolsuzluklarla mücadele eden bir kuruluş olmamasına rağmen dolaylı olarak mücadelede önemli yer tutar. Her şeyden önce sermaye hareketlerini, transferleri, şirketleri gözetim ve denetim altında tutarak şeffaf sektörler oluşmasına katkı sağlar. Düzenli ve şeffaf özel sektör kamu sektörünü de olumlu yönde etkiler.

1.5 Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yasama görevi yanında bünyesinde çeşitli komisyonlar faaliyet göstermektedir. Bu komisyonlar içinde yolsuzluk araştırma komisyonu da bulunur. Komisyon yolsuzlukların araştırılması ve ortaya çıkarılması ve çözüm önerileri doğrultusunda çalışmalar yapar.

Meclis bünyesinde çalışan, en son kurulmuş olan Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu 12 üyeli olup 2003 yılında 3 aylık bir çalışma yapmış, çalışmanın sonunda bir aylık ek süre ile çalışmalarını tamamlamıştır. Komisyon yolsuzluklarla ilgili görevlerinin çok geniş bir alana yayılmasından

⁹⁴ Ulusoy, **a.g.e.**, s.16-19

⁹⁵ www.spk.gov.tr/Hakkinda/hakkinda.htm?tur=gorevimiz, 23.03.2005

dolayı yolsuzluklarla ilgili başlıklar oluşturarak alt komisyonlar aracılığıyla çalışmalarını sürdürmüştür. Bu başlıklar;⁹⁶

- Yolsuzluğun tanımı, alanları, nedenleri, çözüm önerileri,
- Para, Bankacılık (BDDK), Hazine işlemleri, Gümrük, Sermaye Piyasası Kurumu, Merkez Bankası
- Enerji, Yapım, İhale işlemleri, Ulaştırma, Milli Savunma, İlgili Üst Kurullar, Yerel Yönetimler
- Sağlık, Sosyal Güvenlik, Özelleştirme,
- Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Dernekler, Üniversiteler, Türkiye tarım Kredi Kooperatifleri, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve ilgili diğer konulardır.

Komisyon, çalışmalarında gerekli belgeleri incelemekte olup, akademisyenler ve konuya muhatap ilgili kişilerden görüş almaktadır. Çalışmalar neticesinde Türkiye’de yolsuzluğa yol açan yönetsel, yapısal, toplumsal nedenler belirlenmiş, yolsuzluğun sonuçları ile yapılabilecekler ve çözüm önerileri ortaya konmuştur. Komisyon incelediği belgeler ve kurumların faaliyetlerine dayanarak gerekli görülen konularda muhatap kişiler ve kurumlar için ilgili idari ve adli mercilere soruşturma önerilerde bulunmuştur.⁹⁷ Yolsuzlukla mücadelede önemli yer tutmasının yanında komisyonunun olumsuz tarafı, yolsuzluk komisyonlarında mecliste bulunan partilerin milletvekillerinin yer almasıdır. Burada ki araştırmalar iktidar partilerinin ve milletvekillerinin mensubu oldukları partilerin gölgeleri altında kalabilir. Diğer taraftan komisyon toplantılarında yeterli çoğunluğun her zaman sağlanamaması komisyon çalışmalarının yavaş ve verimsiz olmasına sebebiyet verir. Komisyonların yaptırım güçleri sınırlıdır ve anayasal güvenceye sahip değildirler.⁹⁸

⁹⁶ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/Sunusson.htm, 15.04.2005

⁹⁷ http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/Sunusson.htm, 15.04.2005

⁹⁸ Ergun, Turgay, **a.g.m.**, s.28

1.6 Başbakanlık Teftiş Kurulu

Başbakanlığın yürütme ile ilgili birçok görevinin bulunması denetim alanını da genişletmiştir. Bu amaçla Yüksek Denetleme Kurulu yanında bir de Başbakanlık Teftiş Kurulu mevcuttur. Teftiş kurulu idarenin etkin ve verimli çalışmasını denetler, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerini, bunların iştiraklerini ve ortaklıklarını denetime tabi tutar. Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde teftiş ve denetim yetkilerine sahip olmakla birlikte gerektiği takdirde imtiyazlı şirketlerle özel kuruluşları da mali açıdan denetleyebilir.⁹⁹

1.7 Diğer Kurum ve Birimler

Yukarıda saydığımız belli başlı kurumların yanında bakanlıkların kendi bünyelerinde teftiş ve denetim kurulları bulunmaktadır. Her bakanlık kendi ilgi alanında ki çalışmaları ele alır ve denetler, denetim mekanizmasını kendi içinde örgütler, keyfi uygulamalarının ve yolsuzlukların, usulsüzlüklerin önüne geçmek, sorumluları yargıya intikal ettirmek görevini yerine getirir. Kurumların kendi kontrolörleri, teftiş kurulları ve müfettişleri de denetim görevi görürler. Yolsuzluklara en fazla muhatap olan Maliye Bakanlığı bünyesinde denetim organları daha gelişmiş olup bakanlığın konusu gereği denetmenler, kontrolörler ve hesap uzmanları bulunur. Bakanlık ilgili birimler kanalıyla vergi, bütçe, sermaye kontrolleri yaparak usulsüzlükleri önler. İçişleri Bakanlığı bünyesinde ise mali suçları izlemek amacıyla kurulmuş olan mali polis kurumu yer alır. Ayrıca kamu görevlilerinin uymaları gereken tarafsızlık, saydamlık, doğruluk ve dürüstlük, hesap verilebilirlik gibi davranışların belirlenmesi ve uygulanması amacıyla Kamu Etik Kurulu kurulmuştur.

2. ÜLKEMİZDE YOLSUZLUKLARLA DOĞRUDAN VE DOLAYLI OLARAK MÜCADELEDE EDEN SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Sivil Toplum kuruluşlarının toplumsal sorunlarda çözüm aşamasında ki katkıları yadsınamaz. Yolsuzluklar toplumsal bir sorun olduklarından bu

⁹⁹ <http://www.bumko.gov.tr/proje/proje4/dokuman/Denislev.htm>, 18.04.2005

açısından sivil toplum kuruluşları “temiz toplum ve şeffaf bir kamu yönetiminin oluşturulmasında, katalizör görevi yaparak önemli bir işlevi yerine getirirler.”¹⁰⁰

Demokratik toplumlarda sivil toplum kuruluşlarının önemi büyüktür. Sivil toplum demokrasinin gereğidir. Demokratikleşme sürecinde sivil toplum kuruluşları bir dinamo görevi görürler. Ülkemizde yüz binden fazla sivil toplum kuruluşu (dernek, vakıf v.b) bulunmaktadır. Hemen hemen her konuda örgütlenen sivil toplum kuruluşlarından bazıları, doğrudan ya da dolaylı olarak yolsuzluk ve şeffaflık alanında teşkilatlanmıştır. Fakat şu olumsuzlukta bir gerçektir ki ülkemizde faaliyet gösteren sivil toplum örgütlerinin çoğu siyasal kimliğe sahip olup siyasallaşmaktan kurtulamamışlardır.¹⁰¹ Sivil toplum örgütlerinin hepsine değinmek mümkün olamayacağından en önemlileri üzerinde durulacaktır.

2.1 Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)

Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği 1996 yılında kurulmuştur. Dernek Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transparency International) Türkiye temsilcisidir. Dernek yolsuzluk sorunu bilimsel platformda ele almak ve çözüme kavuşturmak amacıyla kurulmuş bir sivil toplum örgütüdür. Tüzüğü doğrultusunda derneğin amacı; toplumun saydam bir yaşama kavuşturulmasıdır. Bunun için, öncelikle (merkezi ve mahalli) her tür kamu gücünün kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmasını önlemek, siyasal, sosyal ve ekonomik olayların her an yurttaşlarca izlenip değerlendirilmesi ile her türlü yolsuzluktan arındırılmasını sağlamaktır.¹⁰² Dernek amaçları doğrultusunda Türkiye'de ve Dünya'da yolsuzluk olaylarını inceleyerek bu alandaki çalışmalara katılıp toplumu yolsuzluk olgusuna karşı bilinçlendirmektedir.

¹⁰⁰ **Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması**, III. ECOSAI Semineri Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay'ı Ulusal Tebliği, Sayıştay Dergisi, S.49, 2003, s.135

¹⁰¹ Şener, Nedim, **a.g.e.**, s.42

¹⁰² TSHD'nin 25 Şubat 2005 günü yapılan Genel Kurulda kabul edilen ancak henüz Dernekler Masasınca onaylanmamış tüzük metni için bakınız, <http://www.saydamlık.org/turkce.html>, 20.04.2005

Dernek demokratik hukuk devleti normları çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmekle birlikte yolsuzluklarla mücadele vermekte ve yolsuzlukların toplumsal ahlak sisteminin korunması ile mümkün olacağından hareket etmektedir. Belirttiğimiz üzere TSHD, Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün temsilcisi olup, örgütün faaliyetlerini Türkiye'de yürütmekte, çalışmalarını kamuoyuyla paylaşmaktadır

2.2 Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği (VAVEK)

Dernek 1997 yılında kurulmuştur. Amaçları; vergi kayıp ve kaçaklarının azaltılması, kamu harcamalarının yerinde ve şeffaf yapılıp yapılmadığının sorgulanması, saydamlığın gerçekleştirilmesi, yolsuzluklarla mücadeleye toplumsal destek sağlanmasıdır. Bu amaçla dernek çeşitli raporlar hazırlamakta, yayınlar yapmakta ve çalışmalarını kamuoyu ile paylaşmaktadır. Araştırmaları çerçevesinde derneğe göre yolsuzluklarla mücadele açısından kamu gelir ve harcamalarının yayınlanması ve kamuoyu denetimine tabi olmasını, bütçe süreçlerinin saydamlığının sağlanmasını, halk ödenen vergiler konusunda bilgi sahibi olmalı, vergisini ödemeyenler kamuoyuna deşifre edilmeli, kamu yönetiminde saydamlık en üst seviyede sağlanmalıdır.¹⁰³

2.3 Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)

TESEV toplum sorunlarına çözüm üretmeyi amaç edinen bir sivil toplum kuruluşudur. Yolsuzluklarda toplumun en önemli sorunlarından biri olduğundan TESEV'in temel misyonu arasında temiz topluma ulaşma çabası yer alır. Belirlenen öncelikli hedefleri arasında Türkiye'de saydamlık ve açıklığın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak yer almıştır.¹⁰⁴

1994 yılında vakıf olarak kurulmuş olan örgüt toplumsal sorunlar üzerine pek çok araştırma ve rapor yayınlamış, yolsuzluklarla ilgili olarak da "Türkiye'de Yolsuzluk Algılamaları" isimli bir çalışma dernek tarafından

¹⁰³ <http://www.vavek.org.tr/anayasa.htm>, 21.04.2005

¹⁰⁴ www.tesev.org.tr/tese_v_misyon.php, 18.03.2005

yapılmıştır. TESEV, Dünya Bankası'nın da destekleriyle yozlaşma üzerine yaptığı bu araştırmada yolsuzluklar konusunda halkın ve iş dünyasının nabzını tutmuş, bu araştırmayı bürokrasi kanadına yönelik çalışmalarıyla sürdürmüştür. Araştırmanın genelinde ortaya çıkan ortak sonuç yolsuzlukların Türkiye'nin en önde gelen üç sorunundan biri olmasıdır. Anket ve görüşme usulleriyle yapılan araştırmaların ortak sonucu tıpkı diğer araştırmalarda olduğu gibi ülkemizde yolsuzluğun korkunç boyutlara ulaştığıdır.¹⁰⁵ TESEV ayrıca yolsuzluklarla mücadelenin pekiştirilmesi için gerekli olan saydamlık ve denetim konularında da hedefler belirleyip araştırmalar yapmaktadır.

2.4 Diğer Sivil Toplum Kuruluşları¹⁰⁶

Yolsuzluklarla mücadele sürecinde sivil toplum kuruluşlarından, doğrudan yolsuzlukla mücadele ve saydamlık temelli kurulanlar olduğu gibi bazıları da konuyla dolaylı yollardan ilgilenmektedir. Çalışmalarında yolsuzluk sorununa da yer veren sivil toplum kuruluşlarından bazıları:

DENETDE-Devlet Denetim Elemanları Derneği: Denetim görevini yerine getiren görevlilerin oluşturduğu bir dernek olup denetim ve saydamlık üzerine çalışmalarıyla yolsuzluklarla mücadeleye katkı sağlamaktadır.

TEDMER-Türkiye Etik Değerler Merkezi: İş dünyasının sorunlarından hareketle yöneticileri bir araya gelerek derneği oluşturmuşlardır. Rüşvet ve usulsüzlükler, iş dünyasının sorunlarından olduğundan dolayı yoldan yolsuzluklarla ilgilenmektedir.

TÜSİAD-Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği: Araştırmaları bünyesinde 2002 yılında "Kamu Reformu Araştırması" adlı bir çalışma yapmış ve

¹⁰⁵ www.tesev.org.tr/etkinlik/yolsuzluk_anasayfa.php, 18.03.2005

¹⁰⁶ Daha kapsamlı bilgi için bakınız, www.denetde.org.tr, www.tedmer.org.tr, www.tusiad.org.tr, www.beyaznokta.org.tr

çalışmada yolsuzlukları da ele almış nedenlerini tespit etmiş ve çözüm önerileri getirmiştir.

Beyaz Nokta Vakfı: Toplumsal sorunlar ile ilgili çalışmalar yapmakta olup toplumu yakından ilgilendiren bir sorun olan yolsuzluklarla ilgili çalışmalarda da bulunmaktadır.

3. YOLSUZLUKLA MÜCADELE EDEN ULUSLARARASI ÖRGÜTLER

Dünya Bankası'nın yaptığı bir araştırma dünya genelinde ülkelerin gerçekleştirdikleri dış ticaret esnasında her yıl yaklaşık olarak rüşvetle dağıtılan para 80 milyar dolar civarındadır. Tahminlere göre bu rakam rüşvetin sadece bir kısmını ifade etmektedir.¹⁰⁷ Bu rakam birçok ülkenin ekonomisinden ve dış borçlarından fazladır. Bu nedenle yolsuzluk uluslararası örgütlerin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır.

Küreselleşmenin hızlı biçimde yaşandığı günümüzde ekonomik ve finansal küreselleşme bu süreç içinde yerini almış, ekonomik ve stratejik ortaklıklar ülkeleri bütünleşmeye yöneltmiştir. Küresel boyutlara ulaşan yolsuzluk sorunu tüm ülke ve kurumları yolsuzluğa karşı işbirliğine mecbur bırakmaktadır. Bu amaçla dünya ekonomisine ve siyasi konjonktürüne yön veren Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Dünya Ticaret Örgütü gibi daha birçok Dünya çapında kuruluş yolsuzluklarla mücadele amacıyla çalışmalar yapmakta,¹⁰⁸ Dünya ekonomisine yön veren bu tip örgütler ekonomik istikrarın sağlanması ve korunması için ülkelerin yolsuzluk sorunlarıyla yakından ilgilenmektedir.

Birçok ülkenin temel sorunu hâline gelen yolsuzluklar, uluslararası ilişkilerde, bilhassa ticari ilişkilerde kendini göstermektedir. Ülkeler arasında

¹⁰⁷ Şener, Nedim, a.g.e, s.37

¹⁰⁸ Akçay, Selçuk, **Yolsuzluklarla Mücadele: Dünya Bankasının Rolü**, Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.3, Eylül 2004, s.111

yaşanan ekonomik rekabet, ihracat ve ithalatlarda rüşvet olaylarının meydana gelmesine neden olmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün araştırmaları pek çok ülkenin az ya da çok ticaret ilişkileri esnasında rüşvete bulaştıklarını göstermektedir.¹⁰⁹ Global bir sorun haline gelen yolsuzluklar uluslararası örgütleri önlem almaya itmiştir.

3.1 Uluslararası Saydamlık Örgütü (TI- Transparency International)

Uluslararası Saydamlık Örgütü 1993 yılında kurulmuştur. Örgütün merkezi Berlin'de bulunmaktadır. Ayrıca Londra'da bir araştırma merkezi bulunan dernek 127 ülkede, ülke kolları (temsilcileri) aracılığıyla faaliyet göstermektedir.¹¹⁰ Yolsuzluklarla mücadele amacı ile kurulmuş ve tek amacı yolsuzluklarla mücadele olan örgütün ülkemizde ki temsilcisi Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneğidir.¹¹¹ Örgütün temel misyonu uluslararası sahada yolsuzlukların nedenlerini ve etkilerini araştırmak bu etkilere yönelik çözüm önerileri ortaya koymak ve yolsuzlukla mücadele sürecinde olan ülkelere yol gösterici olmaktır. Örgüt; hükümetleri, özel sektörü ve toplumu yolsuzluklara karşı bir araya getirmeyi ve ortak mücadele stratejileri belirlemeyi hedeflemiştir.

Yolsuzluklarla mücadele uzun soluklu bir süreç olduğundan Uluslararası Saydamlık Örgütü yolsuzluklara karşı kısa ve uzun vadede yapılabilecekleri ortaya koymak amacıyla araştırmalar yapmakta ve bunları kamuoyuyla paylaşmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yolsuzlukla mücadele amacıyla yaptığı çalışmalar sırasında belli bir çerçevede içinde izlediği yöntemler ise şöyledir:¹¹²

- Örgüt yolsuzluklarla mücadele sürecinde uluslararası koalisyona öncü olur ve uluslararası organizasyonlarda yer alır.

¹⁰⁹ Şener, Nedim, **a.g.e.**, s.23

¹¹⁰ <http://www.saydamlık.org/turkce.html>, 22.04.2005

¹¹¹ Özbaran, M.Hakan, **Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler**, Sayıştay Dergisi, S.50-51, Temmuz-Aralık 2003, s. 26

¹¹² Özbaran, M.Hakan, **a.g.m.**, s. 26

Yolsuzluklarla etkin mücadele için ülkeler arasında gereken maddi ve manevi desteği koordine eder ve kendi bünyesinde yolsuzluklarla mücadele süreçlerine her türlü desteği sağlar. Bunların harici ülkelerin yasal ve kurumsal gelişmelerini sağlamak amacıyla yardımcı olur, ulusal güvenlik sistemleri modeli oluşturur. Sistem, yolsuzluklarla doğrudan ilgili birimlerin beraber yolsuzlukların çözümüne ilişkin bir yapı oluşturmaları ve bir harita çizmelerinin temeline dayanır. Oluşturulmak istenen sistemin gerekleri doğrultusunda reformlar yapılır ve oluşum süreci tamamlanmaya çalışılır.

- Uluslararası Saydamlık Örgütü, araştırmaları neticesinde her yıl düzenli olarak Yolsuzluk Algılama Endeksi yayınlar. Bu endekse göre çözüm ve öneriler getirirken ülkelerin yolsuzluklarla mücadelede aldığı yolu ortaya koyar. Algılama Endeksinin yanında Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi ve Global Yolsuzluk Raporu düzenli olarak hazırlanmakta ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.
- Örgüt yolsuzluklarla mücadelede eğitimin önemini dikkate alarak konunun daha iyi anlaşılması ve doğru çözümler üretilmesi amacıyla toplantılar, seminerler düzenlemekte eğitici yayınlar ve diğer eğitsel faaliyetler yapmaktadır.
- Uluslararası Saydamlık Örgütü, 2000 yılından itibaren yolsuzluklarla mücadeleyi desteklemek ve bu süreci motive etmek amacıyla ilgili kurum ve kişilere her yıl Dürüstlük Ödülü vermektedir.

3.2 Dünya Bankası

Dünya Bankası IMF ile birlikte 1944 yılında toplanan Bretton Woods Konferansı'nda alınan kararla kurulmuş ve 1946 yılında faaliyete geçmiştir. Dünya Bankası'nın başlıca amacı uluslararası para sisteminin düzenli bir

şekilde işlemlerini sağlamaktır. Birlikte kurulan Dünya Bankası ve IMF bu doğrultuda koordineli olarak çalışırlar.¹¹³ Dünya Bankası kurulduğundan beri üye ülkelere borç verdiği kaynakların, borçlu ülke tarafından saydam, etkin ve verimli kullanılmasını istemektedir. Bu doğrultuda yolsuzluklarla mücadele eden üye ülkelere tavsiyelerde bulunmakta ve mücadele sürecinde hükümetleri desteklemektedir.

Dünya Bankası yolsuzlukların kontrol altında tutulması için bazı reformların yanında karşılıklı işbirliğine dayalı bir sistem geliştirmiştir. İktisat politikası reformları yolsuzluklarla mücadelede teknik ve maddi destekleri öngörür. İktisadi reform; vergi reformlarını, ticari reformları, sektörlere yönelik politikaları, özelleştirme sistemini, piyasaları düzenleyici reformları içine alır. Dünya Bankası kurumsal reformlar çerçevesinde güçlü kamu ve özel sektör kurumlarını hedefler. Bu doğrultuda Kamu hizmet sektörünün ve kamu mali yönetiminin reformize edilmesini, kamu yönetimi anlayışının modernizasyonunu ve yargı sisteminin düzeltilmesini gerekli görür. Yolsuzluklarla mücadele için izlediği stratejinin denetim ağını güvene dayalı ilişkilerle kurmuştur. Banka standartlarını korumakla beraber kendi personeline de katı ve planlı bir sistem uygulamakta ve üye ülkelere de örnek teşkil etmektedir. Ayrıca hükümetler; ilgili kurum ve örgütlerle koordineli olarak işbirliğiyle çok taraflı ortaklıklar sayesinde mücadele sürecini geliştirip hızlandırabilirler.¹¹⁴

Dünya Bankası'nın yolsuzluklar ile ilgili görüşü; kalkınmayı engelleyen, ekonomik istikrarsızlıkları yaratan, yoksulluğu artıran ve refah düzeyini düşüren ve yatırımları baltalayan küresel bir problemdir. Banka yolsuzlukları engellemekten ziyade en aza indirmeyi birincil olarak hedeflemektedir.¹¹⁵

¹¹³ Seyidoğlu, Halil, **Uluslararası İktisat**, 15.Baskı, Güzem Can Yayınları No:20, İstanbul, 2003, s.562

¹¹⁴ www.worldbank.org/html/extdr/backgrd/ibrd/corrupt.htm, 12.03.2005

¹¹⁵ Akçay, Selçuk, **a.g.m.**, s.119

3.3 Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından oluşturulan Çok Disiplinli Yolsuzlukla Mücadele Grubu bazı değişiklikler sonucunda 1 Mayıs 1999 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu adını almış ve GRECO kurulmuştur. GRECO yolsuzluklarla mücadele sistemini oluşturmayı ve geliştirmeyi hedefler. Ülkelerin yolsuzlukla mücadelesine destek vermek suretiyle mücadele sistemini oluşturmak ve yolsuzlukla mücadele eden ülkelere teknik destek vermeyi amaç edinir. Üye ülkelerle işbirliği içinde çalışır, yolsuzlukla mücadele kapsamında değerlendirme ve uygunluk raporları hazırlar. GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ile GRECO'nun çalışmalarını benimseyen ülkeler katılabilir. Katılan bu ülkeler için şart olan, tüm koşulları kabul etmek ve yerine getirmektir.¹¹⁶

3.4 Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

28 Nisan 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından kurulmuş, Avrupa Birliği'nin bağımsız bir soruşturma birimidir. Ana misyonu yolsuzluklara, sahteciliklere ve benzeri suçlara karşı Avrupa Birliği'nin mali yapısının korunmasıdır. Bu doğrultuda üye ülkeler arasında koordinasyonu sağlar ve her türlü desteği verir. Avrupa Birliği içinde her tür kurum ve kuruluşu denetler, üye ülkelerin diğer ülkelerle yaptığı ticari işlemleri de denetleyerek birliğin mali yapısını korumaya çalışır.¹¹⁷

3.5 Diğer Uluslararası Örgütler ve Birimler

Yolsuzlukla mücadele sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak görev yapan birçok uluslararası oluşum bulunmaktadır. Bunların hedefleri ve misyonları benzer olduğundan hepsine değinmek yerine adlarının verilmesi yeterli olacaktır. Bu alanda ilk akla gelen örgütler:

¹¹⁶ Özbaran, M.Hakan, **a.g.m.**, s. 19

¹¹⁷ http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/index_en.html, 12.03.2005

- Mali Eylem Grubu (FAFT)
- Uluslararası Para Fonu (IMF)
- Birleşmiş Milletler (UN)
- Uluslararası Suç Önleme Merkezi (CICP)
- Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi (SPAİ)
- Yolsuzlukla Mücadele Ağı (ACN)
- Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele İnsiyatifi
- Uluslararası Para Fonu (IMF)
- İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Yolsuzluklarla Mücadele Birimi
- Asya Kalkınma Bankası Yolsuzluklarla Mücadele Birimi
- Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Global Organizasyonu
- Uluslararası Ticaret Odası Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu

4. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ULUSAL HUKUKUMUZ VE ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

Yolsuzluklarla mücadelede çerçevesinde ulusal hukukumuz çeşitli yolsuzluk suçlarını belirlemiş, bunları cezai yaptırımlara tabi tutmuştur. TCK yanı sıra yolsuzlukla mücadele diğer kanunlarla desteklenmiştir. Ulusal hukukun yanında uluslararası alanda da yolsuzlukların önlenmesine ilişkin hukuki düzenlemeler yapılmış, küresel bir sorun hâline gelen yolsuzluklara karşı ülkeler ortak bir tavır almışlar ve işbirliğine gitmişler, bu doğrultuda bazı anlaşmalar ve sözleşmeler yapmışlardır.

4.1 Ulusal Hukuk Sistemimizde Yolsuzluklarla Mücadele

Ulusal hukukumuzda her kademesinde devlete karşı ve ekonomik hayata dair işlenen suçlar geniş ölçüde yer almaktadır. Fakat kanunlarımızın yolsuzluklara karşı ne denli etkili olduğu ve günün şartlarına cevap verebildiği tartışılabilir. Yolsuzlukla mücadele stratejilerinde konuyla ilgili tüm çalışmaların ortak tavsiyelerinden biri kanunlarımızın mücadele için uyumlu hale getirilmesi gerekliliğidir. Daha ileride, yolsuzluklarla mücadele için

çözüm önerilerinde yasalar bazında yapılması gerekenlere değinileceğinden şimdilik ilgili kanunları belirtmek yeterli olacaktır.

4.1.1 Türk Ceza Kanunu ¹¹⁸

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu yolsuzluklara konu olabilecek suçları bünyesinde düzenlemiştir. İlgili suçlara kanunda işleniş biçimlerine kısaca değinmek ceza kanunumuzun yolsuzluklarla mücadeledeki yeri ve önemi hakkında fikir verecektir.

Yolsuzluk olgusunu incelerken kamu kurumlarında yaşanan yolsuzlukları ele aldığımızı yolsuzluk kavramı başlığı altında belirtmiştik. Özel sektörde de yolsuzlukların olabileceği aşikârdır. Özel kurumlarda kişilerin yolsuzluk fiilleri görevi kötüye kullanma, emniyeti suistimâl olarak adlandırılır. TCK madde 155'te güveni kötüye kullanma suçunu; "Başkasına ait olup da muhafaza etmek veya belirli bir şekilde kullanmak üzere zilyedliği kendisine devredilmiş olan mal üzerinde kendisinin veya başkasının yararına olarak zilyedliğin devri amacı dışında tasarrufta bulunmak..." şeklinde ifade edilmiştir.

Kamu kurumları açısından bakıldığında; TCK Ekonomi, Sanayi ve Ticarete ilişkin suçlar kısmında madde 235'te "Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal ve hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştırmak..." ihaleye fesat karıştırmak, madde 239'da "Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vakıf olduğu ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğinde ki belgeleri, yetkisiz kişilere vermek veya ifşa etmek" ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğinde ki bilgi veya belgelerin açıklanması başlığı altında suç olarak incelenmiştir.

TCK'da Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar başlığı altında madde 247'de zimmet suçu; "Görevi nedeniyle zilyedliği

¹¹⁸ Resmi Gazete, 12.10.2004, S.25611

kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmek” şeklinde, madde 250’de irtikâp suçu; “Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlamasına veya bu yolda vaatte bir kimseyi icbar etmek...” şeklinde incelenirken madde 251’de “Zimmet ve irtikâp suçlarının işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisine de” ceza öngörülmüştür. Madde 252’de ise rüşvet suçu; “bir kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması yapmaması için kişiyle vardığı anlaşama çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.” Açıklanmıştır. Bir başka madde 255’te “ görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi” için de ceza öngörülmüştür. Görevini kötüye kullanma madde 257’de ele alınarak “suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız kazanç sağlayan kamu görevlisi hakkında, madde 258’de görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan, yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisi için ceza öngörülmüştür. Ceza kanunumuzda madde 259’da “yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi içinde ceza belirlenmiştir.

4.1.2 Diğer Hukuki Düzenlemeler

a) *1156 sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun*: Kanunda; vergi, usulsüzlük ve yolsuzluklarını bildirenlere, ihbarın doğru çıkması durumunda ikramiye verilmesini öngörmektedir.¹¹⁹

b) *4458 sayılı Gümrük Kanunu*: Gümrük Kanunu Türkiye Cumhuriyeti gümrüklerinden giren ve çıkan eşyaların ve taşıtlara uygulanacak

¹¹⁹ Resmi Gazete, 19.7.1927, S.637

gümrük kurallarını belirler. Ayrıca kanunda, gümrük işlemlerinde muayene ve tahlilden önce cezayı gerektiren durumun ortaya çıkarılmasına hizmet eden muhbir ile cezayı gerektiren durumu tespit eden görevlilere tahsil edilen cezalardan pay verileceği belirtilmiştir.¹²⁰

c) *2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun:* Kamu görevinden herhangi bir nedenle ayrılanların ayrıldıkları kurumun faaliyet alanı içindeki bir işi belli bir süre için yapamayacaklarını öngörür.¹²¹

d) *3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu:* Kanun kamu çalışanlarının rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele amacıyla mal bildirimlerinde bulunmalarına ilişkin usul ve esasları düzenler. Kanun yolsuz ve haksız kazançlara karşı mal edinmelerin kanuna ve genel ahlâka uygunluğunu ispat yükümlülüğü getirmiştir.¹²²

e) *2886 sayılı Devlet İhale Kanunu:* Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işlerini düzenler.¹²³

f) *213 sayılı Vergi Usul Kanunu:* Devletin temel gelirlerinden olan vergilerin belirlenmesi ve tahsiline yönelik işlemlerin usul ve esaslarını düzenler.¹²⁴

g) *4389 sayılı Bankalar Kanunu:* Bankalar üzerinde ki denetimi ve bankacılık faaliyetlerini düzenler.¹²⁵

¹²⁰ Resmi Gazete, 27.10.1999, S.23866

¹²¹ Resmi Gazete, 16.10.1981, S.17480

¹²² Resmi Gazete, 04.5.1990, S.20508

¹²³ Resmi Gazete, 10.9.1983, S.18161

¹²⁴ Resmi Gazete, 10.1.1961, S.10703

- h) *4734 sayılı Kamu İhale Kanunu*: Bu Kanunun amacı, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirler.¹²⁶
- i) *1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu*: Devlet mallarının idare ve muhasebesi bu kanunla düzenlendiği biçimde yapılmaktadır.¹²⁷
- j) *2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu*: Kanunun konusu, tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamak amacıyla, sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışmasını, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunmasını, düzenlemek ve denetlemektir.¹²⁸
- k) *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*: Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektedir.¹²⁹
- l) *4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu*: Kanun, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.¹³⁰

¹²⁵ Resmi Gazete, 23.6.1999, S.23734

¹²⁶ Resmi Gazete, 22.1.2002, S.24648

¹²⁷ Resmi Gazete, 09.6.1927, S.606

¹²⁸ Resmi Gazete, 30.7.1981, S.17416

¹²⁹ Resmi Gazete, 24.12.2003, S.25326

¹³⁰ Resmi Gazete, 24.10.2003, S.25269

m) *4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu*: Kanunda, doğrudan veya dolaylı biçimde bir kurumun, kuruluşun veya teşebbüsün yönetim ve denetimini ele geçirmek, kamu hizmetlerinde, basın ve yayın kuruluşları üzerinde, ihale imtiyaz ve ruhsat işlemlerinde nüfuz ve denetim elde etmek, ekonomik faaliyetlerde kartel ve tröst yaratmak, madde ve eşyanın azalmasını ve darlığını, fiyatların düşmesini veya artmasını temin etmek, kendilerine veya başkalarına haksız çıkar sağlamak, seçimlerde oy elde etmek veya seçimleri engellemek maksadıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak suretiyle yıldırma veya korkutma veya sindirme gücünü kullanarak suç işlemek için kurulan örgütler olarak tanımlanan çıkar amaçlı suç örgütleriyle mücadele için oluşan kanundur.¹³¹

n) *4208 sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun*: Kanun kara paranın aklanmasını önlemek ve bu alanda mücadele için alınacak tedbirleri belirlemek amacı taşımaktadır.¹³²

o) *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu*: Devlet memurlarının niteliklerini, yükümlülüklerini, haklarını ve çalışma esaslarını düzenleyen Devlet Memurları Kanununun yolsuzluklarla doğrudan ve dolaylı ilgili olarak tarafsızlık, sadakat, mal bildirimi, resmi belge ve araç gereçlerin kullanımı ve iadesi ilgili kanunda düzenlenmiş yasaklar bölümünde de hediye alma, ticari faaliyette bulunma, herhangi bir şekilde menfaat sağlama ve bilgilerin sızdırılması yasakları düzenlenmiştir.¹³³

4.1.3 Uluslararası Mevzuatta Yolsuzluklarla Mücadele

Türkiye, küresel bir sorun haline gelen yolsuzluklarla mücadele amacıyla uluslararası sözleşmeleri onaylamış ve bu alanda diğer devletlerle işbirliğine gitmiştir. Bu doğrultudaki bazı önemli sözleşmeler ise şunlardır:

¹³¹ Resmi Gazete, 01.8.1999, S.23773

¹³² Resmi Gazete, 19.11.1996, S.22822

¹³³ Resmi Gazete, 23.07.1965, S. 12056

- a) *Uluslararası Ticari İşlemlerde Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair OECD Sözleşmesi*: Uluslararası işlemlerde rüşvet söz konusudur. Sözleşmenin amacı rüşveti önlemek ve cezalandırmaktır. Yolsuzlukların artık küresel bir boyut kazandığının en iyi göstergelerinden biri uluslararası örgütlerin konuya bakış açıları ve bu tür sözleşmelerdir. Sözleşmeyi imzalayan devletler arasında hukusal yardım ve işbirliği zorunludur. Türkiye bu sözleşmeyi 1 Şubat 2003 tarihinde onaylamış, uyum çerçevesinde 4782 sayılı kanun ile ulusal mevzuatımızda gerekli değişiklikler yapılmıştır.
- b) *Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi*: Avrupa Konseyi tarafından 9 Kasım 1999 tarihinde kabul edilen sözleşmenin önemi özel hukuk alanında ve yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde hazırlanan ilk uluslararası sözleşme olmasıdır. Türkiye bu sözleşmeyi 17 Nisan 2003 tarihinde onaylamıştır.
- c) *Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi*: Sözleşmenin amacı yolsuzluk suçlarına karşı ortak ceza standartları getirmektir. Sözleşmeyi onaylayan devletler bir takım hukuki düzenlemeleri de kabul etmişlerdir. Sözleşmenin uygulanmasını denetleme görevi de GRECO'ya verilmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 14 Ocak 2004 tarihinde onaylamıştır.
- d) *Sınırı Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi*: Bu sözleşme Birleşmiş Milletlerin konuya ilişkin ilk yasal düzenlemesidir. Sözleşmenin amacı yolsuzluklarla mücadelede işbirliği sağlamaktır. Sözleşmede yolsuzluğun tanımı ve unsurları belirlenirken, taraf devletlerin yasal düzenlemeler yapmalarını ve idari tedbirlerin gerekliliği öngörülmüştür. Türkiye bu sözleşmeyi 30 Ocak 2003 tarihinde onaylamıştır.

Diğer önemli uluslararası belgeler ve oluşumlardan bazıları ise temel misyonu yaklaşık olarak aynı olmakla birlikte şunlardır;

- Avrupa Konseyi *“Yolsuzluklarla Mücadele için Rehber İlkeler”*
- Avrupa Birliği *“Aday Ülkelerde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesine İlişkin On İlke”*
- Avrupa Konseyi *“Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları”*
Avrupa Parlamentosu *“Avrupa’da Yolsuzluklarla Mücadele Kararı”*
- Avrupa Konseyi *“Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzluklarla Mücadele İçin Ortak Kurallar”*
- Birleşmiş Milletler *“Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları”*
- *“Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede”* Birleşmiş Milletler Deklarasyonu
- Avrupa Ombudsman Enstitüsü’nün belirlediği *“İyi Yönetim ve Davranış Kuralları”*
- Birleşmiş Milletler *“Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi”*
- Birleşmiş Milletler *“Yolsuzluğa Karşı Global Program: Eylem Planı “*
- Dünya Bankası *“Yolsuzluk İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel”* isimli Bildiri,
- Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu *“Yolsuzlukla Mücadele Ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Tesis Etmeye İlişkin Rehber İlkeler”*,
- Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı *“Sahtecilik ve Yolsuzlukla Mücadelede Yüksek Denetim Kurumlarına Tavsiyeler”*,
- Uluslararası Ticaret Odası *“Şantaj ve Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Davranış Kuralları”*,
- Arusha Deklarasyonu, *“Gümrük Kapılarında Dürüstlük İle İlgili İşbirliği Konseyi”*

- Uluslararası Yüksek Denetim kurumları Teşkilatı “*Kamu kesiminde ki Denetçiler İçin Mesleki Ahlâk Kuralları*”,
- Uluslararası Hakimler Birliği “*Yolsuzlukla İlgili Tavsiyeler*”,
- Parlamentolar Arası Birlik “*Parlamentoların ve Yüksek Denetim Kurumlarının Yolsuzlukla Mücadeledeki Rollerine İlgili Tavsiye Kararı*”,

III. BÖLÜM
TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ VE
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1.TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Devletin siyasal ve yönetsel örgütlenmesini inceleyen kamu yönetimi bilimi, son yıllarda ülkemizde ve dünyada önemli ve haklı bir yer edinmiştir. Eski çağlardan itibaren her dönem insanlar siyaset ve yönetimde mükemmeli aramışlardır. Bu şekilde kamu yönetiminde en iyiye ulaşma arzusu günümüzde de önemini korumaya devam etmektedir.

Tarihte pek çok devlet kuran Türkler, yönetsel anlamda yapılanmalarını Osmanlı Devleti'yle olgunlaştırmışlardır. Osmanlı Devleti katı bir merkezîyetçi yapıya sahip olup merkez ile çevre ilişkileri kopuktur. Bu durum kendine özgü bir kamu örgütlenmesi doğurmuş, merkezi otoritenin kurallarına dayalı bir sistem meydana çıkmıştır. Tanzimat dönemiyle birlikte bürokratikleşen Osmanlı yönetimi adem-i merkezîyetçi bir yapıdan merkezîyetçi bürokratik yapıya dönüşmüş, yönetim özelliklerini genel olarak yeni kurulan Türk devletine miras bırakmıştır. Rejim farklı olmasına karşın eskiden gelen yönetim anlayışı Türkiye'de de devam etmiştir. Cumhuriyet döneminden sonra yeni bir yapılanmaya sahne olan kamu idaremiz özellikle 1980'den sonra dünyada gözlemlenen değişiklikler doğrultusunda daraltılmaya ve yeni bir misyon kazanmaya başlamıştır.

Kamu yönetimimizin genel yapısını incelediğimizde şu noktalar dikkat çekmektedir: Türk kamu yönetiminin en başta gelen özelliği merkezîyetçi ve katı olmasıdır. Formalitelere bağlı ve gizliliği esas alan bir yapıya sahiptir.¹³⁴ Yönetim sistemimiz merkezi ve yerinden yönetim olarak örgütlenmiştir. Katı bir merkezi yapı arz ettiğinden yetki merkezde toplanmış, yerel yönetimler daha az yetkilendirilmiştir. Merkezi yönetimi bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar oluştururken yerel yönetimleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler oluşturmaktadır.

¹³⁴ Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı**, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 1983, S.3, s.3

Bugün Türkiye’de kamu yönetimi ile vatandaş arasında bir güven krizi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Yönetimde artan yolsuzluklar ve kalitesiz kamu hizmeti anlayışı vatandaşın yönetime olan güvenini sarsmıştır. Kalitesi düşen kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi yozlaşmıştır. Türk Kamu Yönetimine katı bir bürokrasi hakimdir ve bürokrasi siyasallaşmıştır. Yönetim yapısı hantallaşmış, verimsiz ve etkinlikten uzak bir sistem ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi vizyonunu ve misyonunu kaybetmiştir, koordinasyon eksikliği had safhadadır. Ülkemizde toplum ihtiyaçlarını karşılamayan bir yönetim anlayışı egemen hale gelmiştir. Tüm bunların neticesinde Türk Kamu Yönetimi halk odaklı yönetimden uzak bir yapı arz eder.¹³⁵ Kamu yönetimimiz hizmet sektörüne, vatandaşa yön verememektedir.¹³⁶ Kamu yönetimimiz kendini çağın gereklerine uygun olarak modernize edememekte, hizmetler teknolojik gelişmeyi yakından izleyememektedir.

Küreselleşmenin yarattığı etkiyle tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bireysellik, rekabetçilik, kârlılık, verimlilik gibi girişim ruhuna dayalı özgür bir yönetim anlayışının, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel değişim dinamikleriyle birleşmesi, kamu yönetimimizde çağın gereklerine uygun bir değişimi zorunlu kılmaktadır.¹³⁷

2. YOLSUZLUKLARDA ÜLKEMİZİN İÇİNDE BULUNDUĞU DURUM

Osmanlı Devleti’nin son dönemlerine doğru yaşanan yozlaşmadan daha önce kısaca bahsetmiştik. Osmanlı Devleti’nin yıkılmasının ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti, ilk yıllarında yolsuzluk olaylarıyla karşılaşmış, özellikle 1980’den sonra artan yolsuzlukları sosyal hayatın bir parçası olarak

¹³⁵ Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi**, Karizma Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran 2004, S.18, s.140, konu ile ilgili bkz. Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C. Başbakanlık, Ekim 2003, Ankara, s.54-62

¹³⁶ Karacan, Bülent, **a.g.t.**, s.25

¹³⁷ Saran, Ulvi, **Küresel Değişim Dinamikleri**, Türk İdare Dergisi, S.433, Aralık 2001, s.47

kabullenmiştir.¹³⁸ Kamu kesiminde geciken modernizasyonlar, ağır ekonomik koşullar, değişen sosyal ve yönetsel beklentiler insanları yolsuzluk eğilimlerine itmiştir. İnsan unsurunu olduğu her yerde yolsuzlukların varlığı kaçınılmazdır. Ülkemiz açısından da bu genelleme geçerliliğini korumaktadır.

Günümüz Türkiye'sinde yolsuzlukların geldiği duruma bakıldığında ortaya çıkan tablo pek iç açıcı değildir. Türkiye, yolsuzlukların yaygınlığı bakımından, az gelişmiş Afrika ülkelerinin ve eski Doğu Bloku ülkelerinin içinde bulunduğu duruma gelmiştir. Bu durum, yolsuzluk sorununu Türkiye'nin çözüm bulunması gereken acil sorunlar arasına sokmuştur. Ülkemiz yolsuzluklar açısından bir geçiş dönemi içerisinde. Son dönemlerde sivil toplum kuruluşları, devlet kuruluşları, hükümetler, yargı sistemi ve vatandaş kanayan bu yarayı yani yolsuzlukları durdurmak için bir çaba göstermektedirler. Fakat artan duyarlılığa rağmen, her yıl yapılan araştırmalarda da iyiye gitmek yerine sürekli bir yolsuzluk artışı gözlenmektedir. Son dönemlerde ekonomik olarak sıkıntılı olan Türkiye'de yolsuzluklar kamu hizmetlerinin maliyetlerini artırmakta, tasarruf uygulamaları için çaba sarf edilirken çok büyük bir kaynak israfı ortaya çıkmakta ve bütçe açıkları oluşmaktadır. Kamu hizmetlerindeki bu pahalılaşıma ise insanları farklı yollardan hizmet elde etmeye yöneltmektedir. Ekonomik olarak sayılabilecek birçok olumsuz etkinin yanında yolsuzluklar demokrasinin sağlam olarak işlemesine de ağır darbeler indirmekte, demokrasinin zayıflamasını hukuksuzluk takip etmekte ve toplumda adalet duygusu zedelenmektedir. Tüm bu etkenler sosyal adaleti, sosyal refahı tehlikeye sokmakta ve her geçen zaman eritmektedir. TESEV tarafından Türkiye'de yolsuzluk algılaması yapılmış ve sonuçlar Türk halkının kamu kurumlarına olan güvensizliğini, memnuniyetsizliğini ve toplumun ve idarenin oldukça yozlaşmış olduğunu ortaya koymuştur. Son yirmi yıllık dönemde yapılan

¹³⁸ Dönemin Gümrük ve Tekel Bakanı Kayseri Milletvekili Suad Hayri Ürgüplü kibrit üretimi ve kereste alımında yolsuzluk yaptığı iddialarına maruz kalmış ve kendi isteği üzerine 15 Kasım 1946'da Yüce Divan'a sevk edilmiştir. Yargılama neticesinde beraatına karar verilmiştir. Bir bakanın kendi isteğiyle sanık sandalyesine oturması ile dikkat çeken bu olay, 1946'dan günümüze yolsuzlukların geldiği noktayı gözler önüne sermektedir.

yolsuzluklar neredeyse GSMH'mıza eşit duruma gelmiştir. Ayrıca yolsuzluğun bir diğer olumsuzluğu olarak ülkemize her yıl girmesi gereken yabancı yatırımın büyük bir kısmı kaybolmaktadır. Araştırmalara göre yabancı yatırımların %63'lük kısmı yolsuzluklar dolayısıyla ülkemizi tercih etmemektedir. Yolsuzluk yabancı yatırımları kaçırmaktadır. Yolsuzlukların yarattığı istikrarsız ortam yatırımların ve dövizin ülke dışına çıkmasına, kayıt dışı ekonominin her geçen gün büyümesine sebep olmuştur. Bu güvensizlik ortamı ülkemizin kredi notlarını ve borçlanma faizlerini de ekonominin aleyhine etkilemektedir. "Halkın, yönetime, yönetimin halka güveni kaybaldığı gibi, yabancı ülkelerle uluslararası finans kuruluşlarının ve diğer yabancı yatırımcıların aynı şekilde Türkiye'ye güvenleri kaybolmuştur."¹³⁹

Günümüz Türkiye'sinde kamu kurumlarına karşı vatandaşların güveninin sarsıl olduğunu söylemiştik. Bu güvensizlik hantal olan kamu yönetimini daha da kötü bir duruma sokmaktadır. Türkiye siyasetin, demokrasinin ve mevcut düzenin şemsiyesi altında devlet kurumlarını kirli emellerine ve çıkarlarına alet edenlerle dolu olduğu ve bu insanların çürük düzenin koruması altında olduğu değişik platformlarda ifade edilmektedir.¹⁴⁰

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün son 10 yılda yayınladığı yolsuzluk algılama endeksine göre ülkemiz için iyiye doğru gitmeyen bir tablo ortaya çıkmaktadır. Türkiye her yıl saydamlıkta daha da geriye gitmektedir. Aşağıda ki tabloda görüldüğü gibi puanlama 10 üzerinden yapılmakta ve 10 puan en şeffaf düzeyi göstermektedir. Örgütün 2005 yılı verilerini incelediğimizde ise kötüye gidiş devam etmekte olup özellikle inşaat sektöründe yaşanan yolsuzluklara dikkat çekilmektedir. Özellikle devlet ihalelerinde yaşana yolsuzluklara dikkat çekilmektedir. Vatandaşın olduğu

¹³⁹ Ulusoy, Kudret, **Ülkemizde Yolsuzluk, Rüşvet ve Diğer Yasa Dışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinek Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları**, <http://www.denetde.org.tr/dergi108/4.HTM>, 19.02.2005

¹⁴⁰ Özbek, Osman, **Sahipsiz Türkiye**, 4.Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2003, s.16

gibi iş dünyası da devlet kurumlarına güvenmemektedir.¹⁴¹ Devlet kurumlarına işi düşenlerin kural dışı ödemeler ve hediye vermek suretiyle işlerini yaptığı gerçektir ve adeta kural hâlini almıştır.

<u>Yıl</u>	<u>Türkiye'nin Derecesi</u>	<u>Endeksteki Ülke Sayısı</u>	<u>Türkiye'nin Sırası</u>
1995	4.1	40	27
1996	3.5	54	33
1997	3.2	52	38
1998	3.4	85	54
1999	3.6	99	54
2000	3.8	90	50
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64
2003	3.1	133	77
2004	3.2	146	77

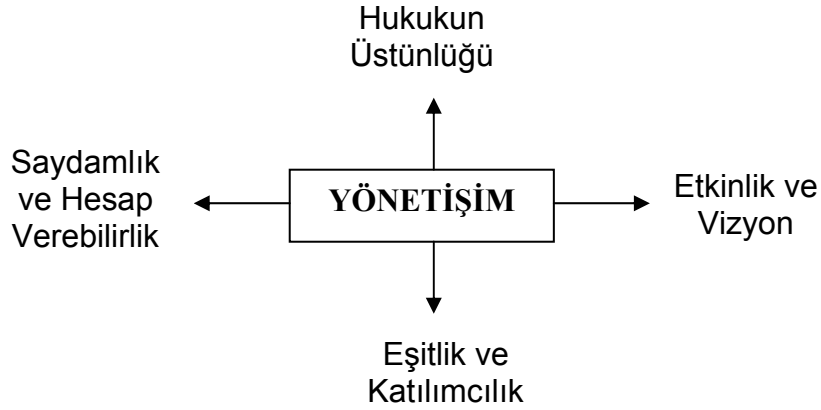
Ülkemiz için dikkat çeken bir nokta da; son yıllarda ülkemizde yeni bir yolsuzluk tipi yaygınlaşmıştır ki bu da siyasi bağlıdır. Özellikle iş dünyasının başvurduğu bu yöntemle bir siyasi partiye ya da derneğe bağlıta bulunmak suretiyle ileride bu parti veya grupla dayanışma içerisinde olmak ve güçten, iktidardan çevreden faydalanmak amaç edinilmektedir.¹⁴² Bu durum direkt somut bir olay üzerine bir yolsuzluk girişimi olmayıp uzun vadede ki kazanımlar için girişilen bir harekettir.

¹⁴¹ Adaman, Fikret, Çarkoğlu, Ali, Şenatalar, Burhan, **İş Dünyası Gözüyle Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları, İç politika Serisi II, İstanbul, 2003

¹⁴² Adaman, Fikret, Çarkoğlu, Ali, Şenatalar, Burhan, **a.g.e**, s.77

3. YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yolsuzluklarla mücadelenin en temel prensibi yolsuzlukların önlenmesi, nedenleri tespit edilerek kökten çözüme kavuşturulması, adeta “yolsuzluğu yolsuz bırakmaktır.”¹⁴³ Bugün ülkelerin ahlaki ve ekonomik yapılarında yaptığı tahribat göz önüne alındığında yolsuzluk geri planda kalmaması gereken, sürekli ve acil çözümler isteyen bir sorundur. Yolsuzluk en başta iyi yönetim ile çözüme kavuşturulabilir. İyi yönetim ise “siyasi gücün kullanımı ve toplum üzerinde ki kontrolün işleyişi ve toplum kaynaklarının sosyal ve ekonomik kalkınma için yönetimidir.”¹⁴⁴ Yolsuzluklarla mücadele için kalıcı ve güçlü bir yönetim sisteminin gerekliliği kabul gören bir gerçektir. Bu gerçek doğrultusunda oluşturulacak sistem ilgili tüm unsurları bünyesinde barındırmalıdır. Yönetim hedeflerin gerçekleştirilmesini ifade eder ve yolsuzluklarla mücadelede iyi yönetim şarttır, yönetimin unsurları yolsuzluklarla mücadeleyi destekler.



Yolsuzluklarla mücadele önerilerini genel çerçevede hukuki, yönetsel, denetim ve koordinasyon alanı ve diğer tedbirler olarak inceleyelim.

¹⁴³ İğdeler, Serdar, **a.g.m.**, s.80

¹⁴⁴ Ballı, Kamuran Mustafa, **Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar ve Kontrol Yolları**, Türk İdare Dergisi, Y.75, S.441, Aralık 2003, s.241

3.1 Hukuki Tedbirler

- Yolsuzlularla mücadeleye özgü yeni bir hukuki düzenleme yapılmalıdır. Yolsuzlukla mücadeleyi destekleyecek gerekli yasal değişiklikler şarttır.
- Yasama dokunulmazlıkları sınırlandırılmalıdır.
- Yolsuzluk olaylarını ilgili kurumlara bildiren muhbirlerin güvenceleri artırılmalı, muhbirlere ödül verilerek teşvik edilmeli, bu gibi yollarla halkın yolsuzluk olaylarına kayıtsız kalmaması sağlanmalıdır.
- Yolsuzluk soruşturmalarını yürüten yargıç ve savcılarının tam bağımsız olmaları sağlanarak, maddi tatminleri yüksek tutulacak ve güvenlikleri en üst seviyede tutulmalıdır.
- Kamu görevinden ayrılanların yapamayacakları işlere dair yeni kanuni düzenlemeler yapılmalıdır. Bu düzenlemeler mücadelenin ruhuna uygun olmalıdır.
- Memurların ve kamu görevlilerinin yargılanması hakkında ki 4483 sayılı kanun yolsuzlukla mücadele sürecine katkı sağlayacak biçimde düzenlenmelidir.
- Yolsuzluklara karşı çıkarılacak olan yasalar, yapılacak olan düzenlemeler yolsuzluklarla mücadele amacının yanında yolsuzlukların önlenmesine ilişkin tedbirleri de içermelidir.
- Değişim hızına hukuksal ve yönetsel kurumlarımızın ayak uydurması gerekmektedir. Bu modernizasyon süreci güç birliği yapılarak pekiştirilmelidir.¹⁴⁵

¹⁴⁵ İnan, Atilla, **Yolsuzluklarla Mücadelede TBMM Adına Denetim Yapan Kurumların Güç Birliği**, Mali Hukuk Dergisi, S.48, 1993, s.5

- Yolsuzluk olayına karışan kişilerden kesinlikle, elde ettikleri maddi çıkar tahsil edilmelidir.
- Genellikle yolsuzluğu yapan memurları cezalandırma yoluna gidilirken vatandaşlar göz ardı edilmektedir. Cezalandırma vatandaşlar için de ağır hükümler içermelidir.
- Yolsuzluk suçlarının araştırılması ve yargılanması amacıyla özel ihtisas mahkemeleri kurulmalıdır.¹⁴⁶ Yolsuzluk olaylarına konu olan fiiller TCK'da daha geniş kapsamlı düzenlenmeli ve suç olarak kabul edilmeyenler cezai yaptırıma tabi tutulmalıdır. Yolsuzluk suçlarında zaman aşımı, af uygulanmamalı, cezalar artırılmalı, ceza indirimine gidilmemelidir. Mevcut yolsuzluk dosyaları ivedilikle sonuçlandırılmalıdır

3.2 Yönetmel Tedbirler

- Saydamlık sayesinde yönetim gücünü kullananların kamu kaynaklarını nasıl ve ne şekilde, ne için kullandıkları açığa kavuşacak, kişisel çıkar amaçlı kullanımın önüne geçilecektir.¹⁴⁷ Devlet idaresinde hesap verilebilirlik ve saydamlık şarttır. İnsanlar suç işleme eğilimlerini gizli gerçekleştirirler. Saydamlık bu karanlığı ortadan kaldırarak eylemlerde ve hizmetlerde bir aydınlık oluşturmaktadır.¹⁴⁸
- Kamu sektöründe olduğu gibi özel sektörde de kesinlikle açıklık ve hesap verilebilirlik sağlanmalıdır. Mücadele sürecinde kamu sektöründe düzenlemelere gidilirken hiçbir zaman özel sektör göz ardı edilmemeli ve özel sektör üzerinde de mücadele sistemi işlemelidir.

¹⁴⁶ İğdeler, Serdar, **a.g.m.**, s.93

¹⁴⁷ Polat, Necip, **a.g.m.**, s.67

¹⁴⁸ Bilgili, Abbas, **Yolsuzlukla Mücadele**, www.turkhukuksitesi.com/faq/yolsuzluk.shtml, 08.03.2005

- Yolsuzlukla mücadele çalışmaları da kendi içinde şeffaf olmalı, çalışmalar kamuoyuna açık şekilde yürütülmeli ve kamuoyu sürekli bilgilendirilmelidir.
- Mali şeffaflığın tam anlamıyla sağlanması gerekmektedir. Mali şeffaflık: “hükümetin almış olduğu kararların, karar verme süreçlerinin, mali amaçların ve kamusal hesapların açık, gerçekçi bir şekilde kamuoyuna duyurulmasıdır.”¹⁴⁹ Mali şeffaflık güçlü bir ekonomi politikasının temelidir. Mali şeffaflığın önemli yanları; maliye politikalarının ve devlet hesaplarının kamuoyuna açık olması, kamu mali yönetiminin tüm eylem ve işlemlerinin halka açık olmasıdır. Mali şeffaflık denetim maliyetlerini de en asgari düzeye indirmektedir.¹⁵⁰ Günümüz Türkiye’inde yolsuzlukların önemli bir sorun teşkil etmesi mali saydamlık gereğini gündeme taşımıştır. Yolsuzluklarla mücadelenin temel taşlarından birisi kesin ve gerçekçi bir mali saydamlığın sağlanması süreci dikkate alınmalıdır.
- Kamu sektörünün ekonomide ki yeri iyi tespit edilmeli, saydamlık sağlanarak mali işlere daha ilgili ve bilinçli bir kamuoyunun oluşmasını sağlamalıdır.¹⁵¹
- Yolsuzluklar “bürokratik çarkın yağlanmasıdır.”¹⁵² Bürokrasinin gücü kesinlikle kırılmalıdır.
- Kamu yönetiminde iyileştirmeler çerçevesinde yönetim ahlakının ele alınarak bir yönetim kültürü oluşturulmalıdır. Yönetim ahlakı; “sosyal

¹⁴⁹ Gökbunar, Ramazan, Cansız, Harun, **Türk Mali Yönetiminin Şeffaflık Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Öneriler**, Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Prof. Dr. Doğan Bayar’ın Hatrasına Armağan, C.19, S.1-2, 2003, s.253

¹⁵⁰ Gökbunar, Ramazan, Cansız, Harun, **a.g.m.**, s.257

¹⁵¹ Cansız, Harun, **Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği**, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Yönetim ve Ekonomi, S.6, 2000, s.85

¹⁵² Kobrin, Stephen J, (bkz. Çulpan, Refik, **Bürokratik Sistemin Yozlaşması**, Amme İdaresi Dergisi, C.13, S.2, Haziran 1980, s.35)

ahlak anlayışına göre dürüst bir insanın, kuruluş personeli olduğunda ki ahlaki görünüşüdür.”¹⁵³ Kamu görevlilerinin sahip olduğu ahlâk anlayışı tüm topluma yansır. Bireylerin tek tek bu ahlaka sahip olmaları doğrudan kurumun kurumda kamu yönetiminin ve toplumun ahlak düzeyini yükseltecektir. Ahlak düzeyi yüksek olan kamu görevlisi etik yönetim kurallarına uyarak, kamu işlerini yürütürken yansız ve dürüst kişisel çıkarlara meyil etmeden kamu vazifesini yerine getirmelidir.¹⁵⁴

- Kamu yönetiminde idari usul eksikliği söz konusudur. Kamu hizmeti yapılırken uygulanacak kurallar hukuki platformda düzenlenmelidir.¹⁵⁵
- Kamu yönetiminde reforma gidilmeli, kamu yönetimi anlayışı değişmelidir. Kamu personel rejiminin gözden geçirilerek atama ve işe alımlarında şeffaf yöntemlerin ve merkezi sınav sistemlerinin getirilmesi gereklidir.
- Konsolide bütçenin kapsamı dardır. Bütçe dışı kamusal faaliyetlerin varlığı TBMM'nin denetim sınırlarını daraltmaktadır. Bu anlamda bütçe yapısı yeniden gözden geçirilmelidir.¹⁵⁶
- Yolsuzluk olaylarına konu olmuş kişiler kamu hizmetinden men edilmelidir. Vatandaşa, siyasete ve yönetime hesap verme sorumluluğu bilinci kazandırılmalıdır. Bu sorumluluk bilincinin yetkinin kötüye kullanılmasının önüne geçmesi sağlanmalıdır.

¹⁵³ Bilgin, Kamil Ufuk, **Kamu Yönetiminde Yönetim Ahlakı**, Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Süleyman Arslan'a Armağan, C.6, S.1-2, 1998, s.467

¹⁵⁴ ASOMEDYA, **Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar**, Mart 2004, s.35

¹⁵⁵ İğdeler, Serdar, **a.g.m.**, s.81

¹⁵⁶ Polat, Necip, **Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği**, Sayıştay Dergisi, S.49, Nisan-Haziran 2003, s.69

- Mücadeleye bilimsel katkı sağlamak amacıyla akademisyenlerden oluşturulacak bir kurul meydana getirilmelidir.
- Gerek görülen kamu alanları özelleştirilmeli, özelleştirme sürecinde yolsuzlukların olmamasına büyük özen gösterilmelidir.
- Kamu çalışanlarının ücret düzeylerinin yükseltilmesi gerekmektedir. Kesin bir çözüm olmamakla birlikte yolsuzluk faaliyetlerini asgariye indirdiği değişik ülke örnekleriyle sabittir.¹⁵⁷ Bu tedbir hem yolsuzlukların önüne geçecek hem de kamu çalışanlarının iş doyumlarını ve motivasyonlarını artıracaktır. Bu durumun olumsuz olabilecek yanı ise rüşvet alan kamu çalışanları için işten çıkarılma maliyetleri yüksek olacağından bu yolsuzluk maliyetlerini de artıracak, kamu çalışanı yapacağı yasadışı eylem için daha fazla rüşvet talep edecektir.¹⁵⁸
- Demokratik kurumların güçlendirilmesi ve reforma tabi tutulması gerekir. Çünkü yolsuzluklarla demokrasi ters orantılıdır.
- Devletin ekonomideki yeri yeniden değerlendirilip devletçi ve tekelci ekonomik yapı asgari seviyeye indirilmelidir. .
- Kamu harcamalarında ki denetim yolsuzlukla mücadelenin temel ögesidir. Denetimin gücü kamu hizmetlerinin düzgün işlemesine katkı sağlarken, zayıflığı mali yapıyı zayıflatır. Bu bağlamda denetim sistemi geliştirilmeli, liyakata önem verilmeli, bürokrasi ve kırtasiyecilik kesinlikle azaltılmalıdır.¹⁵⁹ Denetim kurumlarında çalışan denetçilerin

¹⁵⁷ Singapur, Malezya, İsveç gibi ülkelerde kamu çalışanlarının ücretleri yükseltilerek önemli ölçüde yolsuzluk önlenebilmiştir. Öyle ki dünyada kamu çalışanların en yüksek ücret aldığı ülke Singapur'dur.

¹⁵⁸ Tanzi, Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper, No:WP/97/139

¹⁵⁹ Öztürk, Namık Kemal, *a.g.m.*, s.9

bağımsızlıkları yasal platformda geniş bir biçimde düzenlenmeli ve her zaman güvenceye alınmalıdır. Denetim görevini yerine getirenler denetimin kendi içinde saydam olması için hiçbir endişeye kapılmamalı ve baskıya maruz kalmamalıdır.

- Kamu mali yönetimi modernize edilmeli, performans odaklı denetime geçilmelidir.
- Kamu kaynaklarının ve kamuya ait her nevi taşınır ve taşınmazların tespit edilerek kayıt altına alınması ve kullanımlarının sürekli takibi yapılmalı, kamu görevlilerinin tekelci güçleri azaltılmalı, denetimleri ve hesap verme sorumlulukları artırılmalıdır.¹⁶⁰ Yolsuzlukların çözümlenmesinde ki en temel şart ihtiyaca göre doğru ve sürdürülebilir bir kamu yönetimi reformu olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır.
- Kamu yönetiminde etik standartlar olmalıdır ve kamu hizmeti verenler bu standartlar doğrultusunda hizmetleri idame ettirmelidirler. Bu etik kurallar yasalarla uyum içerisinde olmalıdır.
- Kamu personeline mutlak suretle iyi bir eğitim verilmelidir. Kamu görevlileri görev bilinci içerisinde olmalı, haklarını, insiyatiflerini, sorumluluklarını ve yasaklarını iyi bilmelidir.
- Yolsuzluklara karşı denetim ve gözetim yapan kuruluşların çalışanlarına iyi bir eğitim ve ücret verilmelidir.
- Günümüzde yolsuzluklar, partilerin birbirlerini karalama politikalarında bir araç haline gelmiştir. Mücadele partilerin birbirleriyle hesaplaşmalarından ayrı, partilerin güdümünde olmamalıdır.

¹⁶⁰ Özbaran ,M, Hakan, a.g.e.k.,, s.3

- Yolsuzluklarla mücadele görevini üstlenen kurumlar kesinlikle hükümet ve siyaset müdahalelerinden, baskılarından uzak olmalıdır.¹⁶¹
- Maliye Bakanlığı kadroları gözden geçirilerek gerekli istihdam sağlanmalıdır.
- Yolsuzluklarla mücadele sürecinde demokratik yapıyı güçlendirmek gerekmektedir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün raporlarına göre gelişmiş ve demokratik sürecini tamamlamış ülkelerde yolsuzluklar demokratik sürecini tamamlayamamış az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha fazladır.
- Kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti esas alınmalı, toplam kalite yönetimi başarılı bir şekilde kamu hizmetlerine yansıtılmalıdır.¹⁶²
- Siyasette yeniden yapılanma şarttır. Partiler mali açıdan kontrol altına alınmalıdır. Siyasi partilerin yapısı yeniden düzenlenmeli, iktidarı kullanmaya aday olan bu örgütler iktidarda olduğu gibi iktidara gelmeden şeffaflığa kavuşturulmalıdır. Siyasal içerikli yolsuzlukların önüne geçebilmek amacıyla siyasi partilerin gelir kaynakları sıkı bir denetim altına alınmalıdır.¹⁶³
- Mal beyannamesi sistemi geliştirilmeli, ekonomik faaliyetler kayıt altına alınmalıdır.
- Yolsuzluklara elverişli bir saha olan vergi sisteminde mücadele doğrultusunda reformlara gidilmelidir. Vergi yükünün artmış olması vergilerin vatandaşları ürkütür hale gelmesi vergi alanında ki yolsuzlukları körüklemektedir. Bu nedenlerden dolayı vergi sisteminde önemli düzenlemeler yapılmalı, düzenlemeler vergi adaleti

¹⁶¹ Özbaran, M.Hakan, **a.g.m.**, s.12

¹⁶² Bilgin, Mehmet Hüseyin, **a.g.m.**, s.40

¹⁶³ Bilgin, Mehmet Hüseyin, **a.g.m.**, s.45

doğrultusunda yapılmalıdır. Ayrıca vergi denetimi yapan birimler genişletilmeli denetim ile ilgili personel ihtiyaç doğrultusunda çoğaltılmalıdır.¹⁶⁴

3.3 Denetim ve Koordinasyon Alanında Tedbirler

- Yolsuzluklarla mücadelede etkin kurum olan Sayıştay'ın denetim alanı genişletilmelidir. Var olan kurumların yanında tam yetkiyle donatılmış özel bir heyetten oluşan bağımsız bir kurum oluşturulmalıdır.
- Devlet kademelerinde mücadeleyi denetleyecek ve koordine edecek yapılar oluşturulmalıdır.
- Devlet kademeleri yolsuzluklara büyük bir mücadele başlatmalı ve halk desteğini arkasına almalıdır. Kamuoyunun geneliyle bir dayanışmaya gidilmelidir. Yolsuzlukla etkin bir mücadelenin temellerinden biri yolsuzluğa başlarken yoksullukla mücadeleye başlamaktır.¹⁶⁵
- Yolsuzlukla mücadelede diğer ülke örnekleri iyi incelenmeli ve uluslararası kuruluşlar ve ülkelerle işbirliğine gidilmelidir.
- Sivil toplum örgütlerinin hükümetin yolsuzluklarla mücadele sürecine katkıda bulunmaları Yolsuzluklarla mücadele milli bir politika olarak kabul edilmelidir.
- Kısa ve uzun vadede planlı bir mücadele için sistem oluşturulması sorunu objektif bir şekilde ortaya konması, hedeflerin belirlenmesi, ülke gerçeklerine göre kurallar konulması ve imkânların seferber edilmesi görsel ve işitsel basında yolsuzlukla mücadeleyi özendirici programlara yer verilmelidir.

¹⁶⁴ Öztürk, Namık Kemal, **a.g.m.**, s.2

¹⁶⁵ İğdeler, Serdar, **a.g.m.**, s.92

- Avrupa topluluğu yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde oldukça kapsamlı çalışmalar yapmaktadır. Topluluk yolsuzluk yapan şirketleri, yolsuzluğa karışan kişileri ve ülkeleri kara listeye almış, yolsuzluğun taraflarına karşı uygulanacak topluluk bünyesinde yaptırımlar doğrultusunda adımlar atılmıştır.¹⁶⁶ Bu noktada Avrupa Birliği ile ortak adımlar atılabilir ve işbirliği içine girilebilir.
- Yolsuzluklarla mücadele çerçevesinde ülke içinde yer alan yolsuzluk müdahimlerine olduğu gibi yolsuzluğa karışan ve Türkiye'ye zarar veren ülkelere de yaptırımlar uygulanabilir.
- Yolsuzluklarla mücadelede eden kurumların bağımsızlığı olmazsa olmaz şartlardandır. Mevcut kurumların yanında bu alanda mücadele edecek yeni bağımsız kamu kurumları oluşturulabilir. Bu oluşumun benzer örnekleri Singapur, Honkong, Malezya, Avusturalya gibi ülkelerde görülebilir. Bu kuruluşların yolsuzluklara karşı başarılı bir grafik çizdiklerini söylemek doğru olacaktır. Oluşum aşamasında ilgili ülkelerle işbirliği içine gidilebilir.¹⁶⁷
- Yolsuzluğun yoğun olduğu noktalar tespit edilerek buralara öncelik verilmelidir.
- Yolsuzlukla mücadele sürecinde sık sık halkın konuya ilişkin görüşlerine başvurmak suretiyle çalışmalara yön verilmelidir. Halkın yozlaşmış olduğunu düşündüğü kurumlar mercek altına alınmalı memnuniyet yaratan kuruluşlar ve yapıları örnek teşkil etmelidir. (TESEV'in yaptığı bir araştırmada halkın en temiz kuruluşlar olarak

¹⁶⁶ Tezcan, Ercüment, **Avrupa Topluluğu'nun Mali Kaynaklarının Yolsuzluklara Karşı Korunması ve Bu Çerçevdeki Düzenlemeler**, Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, C.7, S.1, 1997, s.140

¹⁶⁷ Ballı, Kamuran, **Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Honkong ICAC Örneği**, Amme idaresi Dergisi, C.37, S.2, Haziran 2004, s.53

PTT, sağlık ocakları ve Köy Hizmetleri dikkati çekmiştir.) Vatandaşlarla birebir ilgilenip şikayet ve istekleri değerlendiren bir merkez oluşturulabilir. Bu durum vatandaşın mücadeleye inancını ve katılımını artıracaktır.

- Mücadele dönemlik değil sürekli olmalıdır.
- Sivil toplum örgütleri yönetim ile kamuoyu arasında bir köprü vazifesi görmeli, medyayla birlikte yönetimi ve halkı motive etmelidir.
- Vatandaşlarla devlet arasında ki iletişim güçlendirilmeli, güven ortamı sağlanmalıdır.
- Yolsuzlukla mücadelede hiçbir önlem tek başına yeterli olamaz. Tüm çabalar eşgüdüm içinde olmalıdır.
- Devletin özel olmayan tüm faaliyetleri açık, kolay anlaşılabilir ve şeffaf olmalı, denetime imkân vermelidir. Kamu sırrı sayılan konuların sınırları iyi belirlenmelidir.
- İç denetim ve teftiş kurullarının durumu gözden geçirilerek güçlendirilmeli, iç denetim dış denetime yardımcı olmalı, koordineli çalışmalıdır.
- Denetim sistemimizin standartları yükseltilmektedir.
- Yolsuzlularla mücadele kapsamında kamuoyu denetimi güçlendirilmelidir. Ombudsman sisteminin oluşturulması gerekmektedir. Ombudsman kamu yönetiminin çalışmalarının hukuka uygunluğunu kontrol amacıyla oluşturulmuş bir sistemdir. Pek çok ülkede bu kurum saydamlığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele de

önemli katkıları sağlamaktadır.¹⁶⁸ Uluslararası denetim standartları yakından takip edilmeli, gerekli olanlar uyumlaşmalıdır.

3.4 Diğer Tedbirler

- Toplumsal yozlaşma ve ahlaki çöküntünün önüne geçmek için okullarda zorunlu ahlâk dersleri verilmeli, seminerlerle, toplantılarla halk yolsuzluklara karşı bilinçlendirilmelidir.
- Yolsuzluk olaylarıyla eğitim durumu yakından ilişkilidir. Kamu kurumlarında yolsuzluklar hakkında personele bilgi verilmesi, seminerler düzenlenmesi ve diğer hizmet içi eğitim faaliyetlerinde bulunulması gerekmektedir.
- Yolsuzluklar hem ahlak hem yasa dışı olaylardır. Suç psikolojisinden kaynaklanarak yolsuzluklar her zaman gizli ve örtülü yapılmak istenir. Güçlü ve özgür bir basın yolsuzluk olaylarının karanlığını aydınlığa kavuşturmada en etkili araçlardandır. Basının yolsuzlukları ortaya çıkarması kamuoyunun dikkatini çekecek ve yönetimler bu olayların üzerine gitmek zorunda kalacaklardır. Basın görevini yerine getirirken iktidarlara yardım etmiş ve dolaylı olarak kamuoyu denetimini ortaya çıkarmış olacaktır. Yasama, yürütme ve yargı işlevleri devletlerin üç temel işlevidir. Bunların yanında demokratik ve özgür bir basın adeta dördüncü bir güç ve işlev niteliğindedir.¹⁶⁹ Medya siyasetten ve siyasetçilerden uzak olmalı, siyasetin güdümünden çıkmalıdır

¹⁶⁸ Cansız, Harun, **a.g.m.**, s.93

¹⁶⁹ Şener, Nedim, **a.g.m.**, s.42

SONUÇ

Günümüz toplumlarında görülen temel problemler arasında yozlaşma ve yolsuzluklar ön sıralarda yer almaktadır. Yolsuzluklar, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ürkütücü boyutlara ulaşırken, ülkelerin iktisadi ve sosyal yaşamlarında telafisi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Bugün, cumhuriyet ile başlayan hızlı kalkınma ve gelişme sürecini tamamlamak ve Atatürk'ün söyleviyle muhasır medeniyetler seviyesine çıkma istek ve gayretinde olan genç ve dinamik Türkiye Cumhuriyeti, ne yazık ki hayatın her alanında yaşanan yozlaşma ve yolsuzluklardan kurtulamamış, her zaman bu sorunla karşı karşıya kalmıştır. Osmanlı Devleti'nde, özellikle duraklama devrinden itibaren artan yozlaşma, hızla toplumun her alanına yayılmış, bu olumsuzluk yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde de devam etmiş, yozlaşmanın önüne geçilememiş, özellikle 1980 sonrasında yozlaşmanın getirdiği yolsuzluklar etkilerini artırmıştır. Bu sürecin sonunda, bugün Türkiye'de yolsuzluklar en büyük toplumsal sorunlardan biri haline gelmiştir. Kamu kurumlarına olan güven azalmış, kamu hizmetlerinin kalitesi düşmüş, yolsuzluk olayları ekonomik yapıyı, toplumsal adaleti ve yönetim sistemini ciddi anlamda tehdit eder boyutlara ulaşmıştır. Yaşanan ekonomik ve sosyal sıkıntılar, toplumu ve kurumları sorunların merkezine itmiş ve sosyal sorunların birçoğunun ardından çıkan etkenlerden birisi de hep yolsuzluk olmuştur. Yolsuzlukların boyutlarının bu denli büyümesi kamuoyunu ve devlet kurumlarını yolsuzluklara karşı mücadeleye mecbur bırakmıştır. Hükümetler, devlet kurumları, sivil toplum örgütleri, basın ve kamuoyu yolsuzlukla mücadeleye katkı sağlayacak faaliyetlere girmişlerdir. Bu noktada önemli olan, yapılacak olan mücadelede yolsuzluk sorununun doğru algılanması, yolsuzlukla mücadele stratejilerinin doğru belirlenmesi, mücadelenin özüne uygun hareket edilmesidir.

Yolsuzluk olayları en başta kamu kurumlarında görülmektedir. Devletin faaliyet alanına giren her olay, devletin vermiş olduğu hizmetler, yolsuzluğa konu olabilmekte, yolsuzluğa uygun ortam yaratmaktadır. Bu nedenle devlet kendi içinde, yolsuzluklara ve usulsüzlüklere karşı bir denetim sistemi ve bu

sistemin gereği kurumlar vücuda getirmiştir. Bu kurumlar, kamu yönetimi sisteminde kişilerden, kişilerin görevleri gereği ellerinde bulundurdukları yetkilerinden ve yapmış oldukları fiillerden dolayı ortaya çıkan yolsuzlukların önüne geçmek ve gerekli tedbirleri almak suretiyle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi esnasında sistemin doğru ve saydam işleyişini kontrol etmek amacıyla ortaya çıkmışlardır. Fakat devletin, mevcut, denetim ve gözetim görevini yerine getiren kurumları ülkemiz şartlarında yolsuzluklarla mücadele sürecinde eksik kalmaktadırlar. Kamu kurumlarında yolsuzluğu besleyecek her tür koşul etkisiz hale getirilmeli, denetim mekanizması güçlendirilmeli, kurumların yapısı sağlam ve saydam bir şekilde en üst seviyede güçlendirilmelidir.

Yolsuzlukların küresel bir sorun haline aldığı yüzyılımızda, devletlerin yolsuzluklarla tek başlarına mücadeleleri artık yeterli olmamaktadır. Yolsuzluklarla etkin bir mücadele kamuoyu desteğinden yoksun olarak yapılamaz. Kamuoyu desteği de bilinçli bir medya ve etkin sivil toplum örgütleriyle gerçekleşecektir. Ayrıca küresel sorun haline geldiğini söylediğimiz yolsuzluklar artık ülkelerin kendi problemleri olmaktan çıkıp tüm ülkelerin uluslararası platformda ortak çözüm arayışına girmelerini ve işbirliğini gerektiren bir sorun haline almıştır. Tüm bunların sonucunda ortaya çıkan şudur ki; yolsuzluğa karşı devlet örgütlenmesinin yanında güçlü bir sivil örgütlenme, sağlam bir hukuki yapı ve işbirliğine ve samimiyete dayalı uluslararası bir örgütlenme şarttır. Mücadele artık bir bütün olarak düşünölmelidir.

Sonuç olarak Türkiye, yolsuzluklardan en fazla muzdarip olan ülkeler arasındadır. Kalkınma sürecini yavaşlatan yolsuzluklar, sosyal adaleti ve refahı derinden etkileyen bir boyut kazanmıştır. Özellikle son yıllarda ülke ekonomisindeki tahribatını artıran yolsuzluklara karşı, iş başına gelen hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve kamuoyu daha bilinçli bir tavır içerisine girmişlerdir. Geç kalınmış ve yetersiz de olsa, yolsuzlukların ağır yükü altında ezilen ülkemizde yolsuzluklarla mücadele girişimleri sevindirici olmakla birlikte düşündürücü bir özellik de kazanmıştır. Yolsuzluklarla mücadele

sürecinde önemli olan, mücadelenin nasıl yapılacağı ve sorunun nasıl çözüme kavuşturulacağıdır. Yolsuzlukla mücadelede var olan kurumlar ve birimler yeterli midir? Bugün yürürlükte olan kanunlar yolsuzluklara karşı ne kadar caydırıcıdır? Kamuoyu yolsuzluklar hakkında ne kadar bilgi sahibidir? Etkili ve doğru bir mücadele bu ve bunlar gibi birçok soruya doğru cevap vermekle gerçekleşecektir.

KAYNAKLAR

ABADAN, Nermin, “**Bürokrasi**”, Ajans-Türk Matbaası, Ankara, 1959

ADAMAN, Fikret, ÇARKOĞLU, Ali, ŞENATALAR, Burhan, “**İş Dünyası Gözüyle Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**”, TESEV Yayınları, İç politika Serisi 2, İstanbul, 2003

AKÇAY, Selçuk, “**Yolsuzluklarla Mücadele: Dünya Bankasının Rolü**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:3, Eylül 2004

AKILLIOĞLU, Tekin, “**Yönetimde Açıklık-Gizlilik ve Bilgi Edinme Hakkı**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sayı:3, 1983

AKGÜL, Birol, “**Türkiye’de Siyasal Yozlaşma**”, Basılmamış Tez, Ankara, 1999

AKTAN, Coşkun Can, “**Politikada Rant Kollama**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:26, Sayı:4, Aralık 1993

ALTAY, Asuman, “**Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları**”, Ankara, 1994

ALTINBAŞ, O. Zehra, “**Sayıştay**”, Sayıştay Dergisi, Sayı:2, Ekim-Aralık 1990

ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı), “**Kamu Yönetiminde Etik Davranışlar**”, Mart 2004

BALLI, Kamuran Mustafa, “**Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar ve Kontrol Yolları**”, Türk İdare Dergisi, Yıl:75, Sayı:441, Aralık 2003

BALLI, Kamuran, **“Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Honkong ICAC Örneği”**, Amme idaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004

BERKMAN, A. Ümit, **“Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet”**, TODAİE, Yayın No: 203, Ankara, 1983

BERKMAN, Ümit, **“Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları: Literatürdeki Görüşler ve Tartışmalar”**, Ankara Üniversitesi, SBF Dergisi, Cilt:43, No:34, 1988

BİLGİLİ, Abbas, **“Yolsuzlukla Mücadele”**,
www.turkhukuksitesi.com/faq/yolsuzluk.shtml

BİLGİN, Kamil Ufuk, **“Kamu Yönetiminde Yönetim Ahlakı”**, Selçuk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi, Süleyman Arslan’a Armağan, Cilt:6, Sayı:1-2, 1998

BİLGİN, Mehmet Hüseyin, **“Yozlaşma ve Türk Siyasal Yaşamının Yeniden Yapılanması: Bir Model Önerisi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:36, Sayı:2, Haziran 2003

BOZKURT, Ömer ve ERGUN, Turgay, **“Kamu Yönetimi Sözlüğü”**, TODAİE, Yayın No:283, Ankara, 1983

CANSIZ, Harun, **“Kamusal Mali İşlemlerde Saydamlık ve Türkiye’de Saydamlık Gereği”**, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Yönetim ve Ekonomi, Sayı:6, 2000

CEM, İsmail, **“Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi”**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1988

ÇİMEN, Adnan, “**Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma ve Yolsuzluk**”, Türk İdare Dergisi, Yıl.76, Sayı:442, Mart 2004

CİNGİ, Selçuk, “**Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar**”, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Cilt:12, Yıl:1994

ÇOLAK, Nusret İlker, “**Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve ABD Örneği**”, Seçkin Yayınları, Ankara, 2003

ÇULPAN, Refik, “**Bürokratik Sistemin Yozlaşması**”, Amme İdaresi Dergisi, CİLT:13, Haziran 1980

ERGUN, Turgay “**Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:11, Sayı:1, Ankara, Mart 1978

ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi**, Karizma Dergisi, Sayı:18, Nisan-Mayıs-Haziran 2004,

İĞDELER, Serdar, “**Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele**”, Türk İdare Dergisi, Yıl:76, Sayı:442, Mart 2004

İNAN, Atilla, “**Yolsuzluklarla Mücadelede TBMM Adına Denetim Yapan Kurumların Güç Birliği**”, Mali Hukuk Dergisi, Sayı.48, 1993

İPEK, Halim, “**Kara para ve Kara paranın Aklanması**”, Beta, İstanbul, 2000

GENÇOSMAN, Kemal Zeki, “**Yakın Tarihimizde Yolsuzluk ve Rüşvet Olayları**”, ŞDL Yayınları, İstanbul, 1976

GÖKBUNAR, Ramazan, CANSIZ, Harun, “**Türk Mali Yönetiminin Şeffaflık Düzeyinin Artırılmasına Yönelik Öneriler**”, Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Prof. Dr. Doğan Bayar’ın Hatırasına Armağan, Cilt:19, Sayı:1-2, 2003

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetmel Yargı**, Turhan Kitapevi, 14.Bası, Ankara, 2001

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitapevi, 17.Bası, Ankara, 2002

GRAY, W. Cherly, KAUFMANN, Daniel, **“Corruption and Development (Yolsuzluk ve Kalkınma)”**, Çeviren:Fikret Demir, Maliye Dergisi, Mayıs-Ağustos 1998

“Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Engellenmesinde Sayıştayların Önemi”, Çeviren: M. Hakan Özbaran , TC Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu, Ankara, 2001, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=318>

KARACAN, Bülent, **“Türk Kamu Yönetiminde Yozlaşma”**, Basılmamış Tez, Ankara, 2002

KUTLAR, Aziz ve DOĞANOĞLU, Fatih, **“Türkiye’de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma”**, <http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm>

MUMCU, Ahmet, **“Osmanlı Devleti’nde Rüşvet. Özellikle Adli Rüşvet”**, İnkılap Kitapevi, İstanbul, 1985

ÖRNEK, Acar, **“Kamu Yönetimi”**, İstanbul, 1988

ÖZBARAN, M.Hakan, **“Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler”**, Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, Temmuz-Aralık 2003

ÖZBEK, Serhan, **“Yolsuzluk, Demokrasi ve Hukuk Düzeni”**, Manisa Barosu Dergisi, Yıl:20, Sayı.76

ÖZBEK, Osman, “**Sahipsiz Türkiye**”, 4.Baskı, Ümit Yayıncılık, Ankara, 2003

ÖZER, M. Akif, “**Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma**”, Sayıştay Dergisi, Sayı:37, Nisan-Haziran 2000

ÖZSEMERÇİ, Kemal, “**Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**”, Basılmamış Tez, Ankara, 2002, www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/ekutupana2.asp?id=409

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

POLAT, Necip, “**Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği**”, Sayıştay Dergisi, Sayı:49, Nisan-Haziran 2003

SAKAL, Mustafa, “**Siyasal Karar Alma Süreci**”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F, Cilt:13, Sayı:1, 1998

SAYAN, Ö. İpek ve KIŞLALI, Mustafa, “**Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:37, Sayı:2, Haziran 2004

SELÇUK, Sami, “**Zorba Devletten Hukuk Üstünlüğüne**”, Yeni Türkiye Yayınları, 5.Baskı, 1999

SARAN, Ulvi, “**Küresel Değişim Dinamikleri**”, Türk İdare Dergisi, Sayı:433, Aralık 2001

ŞAYLAN, Gencay, “**Değişim ve Yolsuzluk**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:28, Sayı:3, Eylül 1995

SEYİDOĞLU, Halil, “**Uluslararası İktisat**”, 15.Baskı, Güzem Can Yayınları No:20, İstanbul, 2003

ŞENER, Nedim, **“Tepeden Tırnağa Yolsuzluk”**, Siyah-Beyaz Metis Güncel, İstanbul, 2001

TANZI, Vito, **“Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları”**, Çeviren: Gamze Köseyahya, Maliye Dergisi, Sayı:136, Ocak-Nisan 2001

TANZI, Vito, **“Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures”**, IMF Working Paper, No:WP/97/139

TEZCAN, Ercüment, **“Avrupa Topluluğu’nun Mali Kaynaklarının Yolsuzluklara Karşı Korunması ve Bu Çerçevdeki Düzenlemeler”**, Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, Cilt:7, Sayı.1, 1997

Türk Dil Kurumu Yayınları No:549, **“Türkçe Sözlük”**, Cilt:2, Ankara, 1988

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, **“Kamu Reformu Araştırması”**,
Yayın No: TÜSİAD-T/2002-12/335,
<http://www.tusiad.org/english/rapor/kamureformu/kamureformu1.pdf>

ULUSOY, Ali, **“Bağımsız İdari Otoriteler”**, Turhan Kitapevi, Ankara, 2003

ULUSOY, Kudret, **“Ülkemizde Yolsuzluk, Rüşvet ve Diğer Yasa Dışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinek Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları”**, <http://www.denetde.org.tr/dergi108/4.HTM>

UZUNÖZ, İbrahim, **“Yolsuzluk ve Kötü Yönetimle Mücadelede Sayıştayların Rolü”**, Sayıştay Dergisi, Sayı:27, Ekim-Aralık 1997

YAVUZYİĞİT, Musa Hikmet, **“Türkiye’de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması”**, Sayıştay Dergisi, Sayı:23, Ekim-Aralık 1996

“Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması”, III.
ECOSAI Semineri Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Ulusal Tebliği Sayıştay
Dergisi, Sayı:49, 2003,

www.bumko.gov.tr

www.denetde.org.tr

<http://www.europa.eu.int>

www.saydamlik.org

www.sayistay.gov.tr

www.spk.gov.tr

www.tbmm.gov.tr

www.tesev.org.tr

www.vavek.org.tr

www.worldbank.org

www.ydk.gov.tr

ÖZGEÇMİŞ

1982 yılında Sivas'ta doğdu. 1992 yılında Fevzi Atlıoğlu İlkokulu'nu, 1995 yılında Namık Kemal Ortaokulu'nu, 1998 yılında Ankara Lisesi'ni bitirdi. 1999 yılında Kırıkkale Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünü kazanarak 2003 yılında lisans eğitimini tamamladı. Aynı yıl Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başladı. 31.12.2003 tarihinde Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi Maliye ve Ekonomi Bölümünde araştırma görevlisi olarak göreve başladı. Halen bu görevini sürdürmektedir.

