

T.C.
KADİR HAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANA BİLİM DALI
FİNANS ve BANKACILIK BİLİM DALI

YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE ULUSLARARASI DENEYİMLER
ve
TÜRKİYE UYGULAMASI

Doktora Tezi

ELİF ELİAÇIK

İstanbul, 2009

T.C.
KADİR HAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞLETME ANA BİLİM DALI
FİNANS ve BANKACILIK BİLİM DALI

YOLSUZLUKLARI ÖNLEMEDE ULUSLARARASI DENEYİMLER
ve
TÜRKİYE UYGULAMASI

Doktora Tezi

ELİF ELİAÇIK

Danışman: Prof. Dr. ORHAN ŞENER

İstanbul, 2009

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Elif Eliaçık
Anabilim Dalı	: İşletme Ana Bilim Dalı
Programı	: Finans ve Bankacılık
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Orhan Şener
Tez Türü ve Tarihi	: Doktora - Mayıs 2009
Anahtar Kelimeler	:Yolsuzluk, bedava yararlanma motivasyonu (free- rider), servet vergisi.

ÖZET

Bu tezde; Türk insanının yolsuzluğa yatkınlığını, veri kabul ederek, bu alanda alınması gereken önlemleri irdelemeye çalışmaktayım. Teoride de ders kitaplarında üzerinde durulan “Kamu Hizmetlerinden Bedava Yararlanma Eğiliminin” Türk seçmenlerinde yaygın olarak bulunduğu görüşündeyim. Bu amaçla Bedava Yararlanma Motivasyonunun varlığını test etmek için bir anket ve ayrıca uygulamaya yönelik bir deneysel çalışma yaptım. Anket ve deney çalışmalarımın sonuçlarına göre, Türk seçmenin yolsuzluk motivasyonunun yüksek ve dürüstlük güdüsünün düşük olduğu görülmektedir. Yolsuzluk belli bir düzeye ulaştıktan sonra, yolsuzluğun aşağı esnekliği düşük olduğu için, mutlaka mücadele edilerek yolsuzluk düzeyi düşürülebilir. Sonuç olarak, Türkiye’de yolsuzlukla mücadele konusunda başarılı olabilmek için; Eğitim alanında yapılacak reformlar bilinçli seçmen, iyi ve dürüst vatandaş yetiştirmeye yönelik olmalıdır. Alman Yargılama Modeli adapte edilmelidir. Yolsuzluk ve rüşvetle ilgili suçlarda yasalar geçmişe yürütülmelidir. Belediyelerin rant yaratma ve vatandaşların rant kollamaya yönelik davranışları yasaklanmalıdır. Milletvekili dokunulmazlığı, kürsüyle sınırlandırılıp, temsilde adalet sağlayıcı siyaset reformu yapılmalıdır. Siyasi Etik Kurulu’nun bağımsız ve etkin çalışması sağlanmalıdır. Servet vergisi uygulamaya konularak rüşvet olayları kontrol altına alınmalıdır. Bu tezde önerilen yöntem; çok yüksek maliyet gerektirmemesi ve etkin sonuçları olması nedeniyle uygulanabilir ve işlevseldir.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
İÇİNDEKİLER	II
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	6
YOLSUZLUK	6
1.1. Yolsuzluk Kavramı	6
1.2. Yolsuzluğun Tarihi Gelişimi.....	9
1.3. Yolsuzluğun Nedenleri	11
1.3.1. Yönetmel Nedenler.....	14
1.3.2. Ekonomik Nedenler	17
1.3.3. Sosyal Nedenler.....	20
1.4. Yolsuzluğun Çeşitleri.....	29
1.5. Yolsuzluğun Ölçülmesi.....	30
1.5.1. Yolsuzluk Endeksleri	32
1.5.1.1. Yolsuzluk Algılamaları Endeksi	33
1.5.1.2. Küresel Yolsuzluk Barometresi	34
1.5.2. Rüşvet Ödeyenler Endeksi	34
1.5.3. Yönetişim Endeksi	34
1.5.4. Politik Risk Endeksi.....	35
1.5.5. Saydam Olmama Endeksi.....	36
1.6. Yolsuzluk Konusunda Farklı Yaklaşımlar.....	37
1.7. Yolsuzluk ve Sonuçları	43
1.7.1. Yolsuzlukların Ekonomi Üzerindeki Etkisi	43
1.7.2. Yolsuzlukların Tasarruflar Üzerindeki Etkisi.....	44
1.7.3. Yolsuzlukların Yatırımlar Üzerindeki Etkisi	45
1.7.4. Yolsuzlukların Büyüme Üzerindeki Etkisi	46
1.7.5. Yolsuzluklar ve Kamu Kesimi Finansman Dengesi	47
1.7.5.1. Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları.....	48
1.7.5.2. Yolsuzluk ve Kamu Gelirleri	48

İKİNCİ BÖLÜM	52
ULUSLARARASI YOLSUZLUK	52
2.1. Uluslararası Yolsuzluklar.....	52
2.2. Uluslararası Yolsuzlukların Etkenleri.....	55
2.3. Ülkelerin Yolsuzluk Düzeyleri	59
2.4. Yolsuzluk Çeşitleri ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar	61
2.4.1. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve İdari Yolsuzluk.....	61
2.4.2. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve Devleti Ele Geçirme	61
2.4.3. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve Kamu İhalesi Komisyonları.....	62
2.5. Uluslararası Ticarete Yolsuzluk Sistemi ve Boyutları.....	63
2.6. Uluslararası Yolsuzluklar ve Sonuçları.....	66
2.7. Doğrudan Yatırımlar Aracılığı ile Oluşan Yolsuzlukları Önleme Yöntemleri	72
2.8. Uluslararası Yolsuzlukları Önleme Girişimleri	74
2.8.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	74
2.8.1.1. Yasal Mücadele ve Uygulamaları	74
2.8.1.2. Sonuçları	75
2.8.2. Ortadoğu'da Yolsuzluk Mücadelesi.....	77
2.8.3. Uluslararası Kuruluşlar Düzeyinde Yolsuzluk Mücadelesi	77
2.8.3.1. Birleşmiş Milletler	79
2.8.3.2. Dünya Bankası Girişimleri.....	81
2.8.3.3. Uluslararası Para Fonu (IMF)	84
2.8.3.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)	86
2.8.3.5. Avrupa Konseyi	87
2.8.3.6. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)	87
2.8.3.7. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF).....	88
2.9. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Sonuçları.....	89
2.10. Yolsuzlukla Mücadelede Ülke Uygulamaları	90
2.10.1. Danimarka	90
2.10.2. Fransa	91
2.10.3. Hong Kong.....	93
2.10.4. Gelişmekte Olan Ülkelerden Örnekler.....	95
2.10.5. Almanya.....	98

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M.....	100
YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ VE TÜRKİYE	
UYGULAMASI.....	100
3.1. Yolsuzluğun Önlenmesi.....	100
3.2. Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri.....	102
3.2.1. Yolsuzlukla Mücadele ve Devletin Rolü	107
3.2.2. Politik Hesap Verebilirliliğin Arttırılması	113
3.2.3. Yolsuzluklara Karşı Özel Yasal Düzenlemeler	115
3.2.3.1. Politik Sistemdeki Yolsuzlukların Önlenmesinde Kullanılan Hukuksal Araçlar	118
3.2.3.2. Yolsuzlukla Mücadelede Mal/Servet Beyanı.....	119
3.2.4. Yolsuzluk Basın Özgürlüğü İlişkisi	120
3.2.5. Saydamlık	122
3.2.6. Siyasetin Finansmanı	125
3.2.6.1. Siyasi Partilerin Finansmanı	125
3.2.6.2. Siyasi Partilerin Finansman Modelleri.....	126
3.2.6.3. Siyasi Sistemdeki Yolsuzluklara Karşı Alınması Gereken Önlemler	127
3.2.6.3.1. Devlet Kaynaklarının Politik Amaçlı Kullanımının Yasaklanması	128
3.2.6.3.2. Harcamalara Sınır Getirilmesi	128
3.2.6.3.3. Siyasi Partilerin Kamu Fonlarından Finansmanı	129
3.2.6.3.4. Kamu Hizmeti Sunumunda Tarafsızlığın Sağlanması	129
3.2.6.3.5. Bağış ve Yardımlara Kısıtlama Getirilmesi	129
3.2.7. Kamu İhale Sisteminde Yapılacak Düzenlemeler	130
3.2.8. Sivil Toplumun Katılımının Sağlanması.....	134
3.2.9. Özel Sektörünün Denetlenmesi ve Etkinleştirilmesi	135
3.2.9.1. Özel Sektörün Yolsuzlukla Mücadeledeki Duyarlılığı	1366
3.2.10. Denetim ve Gözetim Kurumları.....	137
3.2.10.1. Sayıştay	137
3.2.10.2. Ombudsman	138

3.2.10.3. Bağımsız ve Uzmanlaşmış Yolsuzlukla Mücadele Kurumları	139
3.3. Yolsuzlukla Mücadeledeki Engeller	140
3.4. Yolsuzlukla Mücadelenin Sosyal Fayda ve Maliyeti	143
3.5. Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Yapılanlar	145
3.5.1. Osmanlı İmparatorluğunun Aldığı Önlemler	146
3.5.2. Cumhuriyeti Dönemi	147
3.5.2.1. İkinci Dünya Savaşı ve Varlık Vergisi	148
3.5.2.2. Yolsuzluğa Karşı Uluslararası İşbirliği	151
3.5.2.2.1. Uluslararası Mevzuat	151
3.5.2.2.2. Uluslararası İşbirliği	152
3.5.2.2.3. Avrupa Birliği Üyeliği İçin Yapılanlar	153
3.5.2.3. Türkiye’nin Yolsuzlukla Ulusal Mücadelesi	154
3.5.2.3.1. Kanunlar	155
3.5.2.3.2. Belgeler	155
3.5.2.3.3. Kanun Tasarıları	155
3.5.2.3.4. Diğer Hususlar	156
3.5.2.3.5. Son Dönemdeki Faaliyetleri	167

D Ö R D Ü N C Ü B Ö L Ü M 171

TÜRKİYE İÇİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMİ 171

4.1. Türkiye’de Yolsuzluk	171
4.1.1. Anket Çalışması	172
4.1.2. Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi	178
4.1.3. Deneysel Yöntem	181
4.1.4. Deneyin Sonuçlarının Değerlendirilmesi	181
4.2. Yargı ve Yasal Düzenlemeler	182
4.3. Yolsuzlukla Mücadelede Vergisel Yöntemler	191
4.3.1. Türkiye ve Dünyadaki Vergi Sistemleri	191
4.3.1.1. Kişisel Gelir Vergisi	194
4.3.1.2. Kişisel Harcamalar Vergisi	194
4.3.1.3. Kişisel Servet Vergisi	195
4.3.1.3.1. Servet Vergisi Çeşitleri	196

4.3.1.3.2. Servet Üzerinden Alınan Vergiler.....	198
4.3.1.3.3. Servet Vergisini Uygulama İlkeleri	203
4.3.1.3.4. Servet Vergisinin Etkileri.....	204
4.4. Türkiye İçin Vergisel Modelleme	204
4.4.1. Anayasal Vergi Düzeni	205
4.5. Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Uzun Vadeli Önlemler.....	207
4.5.1. Eğitim.....	207
4.5.2. Seçim Barajının Kaldırılması.....	208
SONUÇ.....	211
KAYNAKÇA	217
EKLER.....	228
Ek-1: Dünya Özgürlük Endeksi	228
Ek-2: Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma.....	232
Ek-3: Türkiye Üzerine Ampirik Çalışma	236
Ek-4: Yolsuzluk Algılama Endeksi.....	236
Ek-5: Dünya Global Yolsuzluk Algılama Barometresi	241
Ek-6: Rüşvet Ödeyenler Endeksi	244
Ek-7: Yönetişim Endeksi	246
Ek-8: Politik Risk Endeksi.....	264
Ek-9: Saydam Olmama Endeksi	267
Ek-10: İhale Sonuçları Teklif Edilen Komisyon Miktarlarına Göre Belirlenen Projelerden Bazıları ve Sonuçları	270
Ek-11: Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı.....	272
Ek-12: İkinci Dünya Savaşı’nda Yolsuzluklara Karşı Alınan Önlemler	275
Ek-13: Türk Vergi Sistemi.....	276
Ek-14: Yolsuzluk Davalarına Örnekler.....	279
Ek-15: Türkiye’de Yolsuzluk Önlemleri	281
Ek-16: Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu	284
Ek-17: Deneyin Sonuçları.....	287

TABLO VE GRAFİK LİSTESİ

Tablo-1	: Yolsuzluk Düzeyleri ve Mücadele Öncelikleri	103
Tablo-2	: Ülkeler Bazında Yolsuzlukların Siyasi Yaşamı Etkileme Düzeyleri	111
Tablo-3	: Ankete Katılanların Özellikleri	173
Tablo-4	: Dünya Özgürlük Endeksi (1972-2007)	228
Tablo-5	: 1995 ve 2008 Yılları Arası Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)	238
Tablo-6	: 2007 Yılı Global Yolsuzluk Algılama Barometresi (GCB)	241
Tablo-7	: Rüşvet Ödeyenler Endeksi (Bribe Payer Index)-(2008)	244
Tablo-8	: İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	246
Tablo-9	: Politik İstikrar	249
Tablo-10	: Hükümet Etkinliği	252
Tablo-11	: Düzenleyici Kalite	255
Tablo-12	: Kanun Hakimiyeti	258
Tablo-13	: Yolsuzluk Kontrolü	261
Tablo-14	: Politik Risk Endeksi (Mart 2005)	264
Tablo-15	: Saydam Olmama Endeksi (Opacity Index)-(2007-2008)	267
Tablo-16	: 1942 Yılında Uygulanan Vergiler	277
Tablo-17	: İkinci Dünya Savaşında Milli Savunmanın Finansmanı İçin Uygulanan Vergiler ve Gelirleri (milyon TL)	278

Grafik-1	: Yolsuzluk Düzeyinin Belirlenmesi	7
Grafik-2	: Yolsuzluğu Azaltmanın Sosyal Fayda ve Maliyeti	145

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BBTK	Başbakanlık Teftiş kurulu
BM	Birleşmiş Milletler
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FCPA	Foreign Corrupt Practises Act
GRECO	Group of States Against Corruption (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu)
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
IMF	International Monetary Fund
İSMMMÖ	İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası
MASAK	Mali Suçlar Araştırma Kurulu
MDB	Multilateral Development Bank
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLAF	European Anti-Fraud Office (Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi)
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
SFO	Serious Fraud Office

<i>SIGMA</i>	Support for Improvement in Governance and Management
<i>TEPAV</i>	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<i>TESEV</i>	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
<i>TSHD</i>	Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği
<i>UN</i>	United Nations

GİRİŞ

Küreselleşmenin etkisiyle birlikte uluslararası ticarete şekil değiştiren ve yaygınlaşan yolsuzluklar, özellikle gelişmekte olan ülkeleri büyük oranda etkilemektedir. Yolsuzluk olaylarının artmasının, toplumun ekonomik kalkınması ve sosyal gelişimini engellediği bilinmektedir. Gelişmekte olan ülkeler kategorisinde yer alan Türkiye’de de yaygın yolsuzluk olayları gözlenmektedir. Bu bağlamda çalışmamız, Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele konusunda kullanışlı ve etkin bir yöntem geliştirmesi amacıyla hazırlanmıştır.

Türkiye’nin yolsuzlukla mücadelesi için önerdiğim bu modelde öncelikle uluslararası ampirik çalışmaları inceleyip, yolsuzluğun temel nedenleri saptamaya çalıştım. Çalışma, yolsuzluğun sebeplerinden olan bedava yararlanma motivasyonu (free- rider) temel alınarak hazırlanmıştır. Seçmen kitlesinin bedava yararlanma motivasyonunu ölçmek amacı ile anket ve dürüstlük (integrity) güdüsünü ölçmek için ise deneysel bir çalışma yapılmıştır. Tüm bu verilerin akabinde, seçmen kitlesinin yolsuzluk düzeyinin yaygınlaştığı ve yolsuzluğun toplum tarafından benimsenmeye başladığı sonucu çıkarılmıştır.

Kamu sektöründe yolsuzluğun yaygın olması genellikle bedava yararlanma motivasyonu (free rider motivation) ile açıklanır. Kamusal mal ve hizmetlerin birlikte ve eşit tüketimi olanağının varlığı, tüketicileri (seçmenleri) bu motivasyona göre davranmaya teşvik eder. Şöyle ki; bir kamusal mal ve hizmet -örneğin güvenlik- bir kez üretildiğinde, artık kimseyi bedel ödemesi bile bu hizmetten yararlanma yönünden dışlama olanağı yoktur. Kamusal malların birlikte (kolektif) ve eşit tüketimi özelliği nedeniyle kişiler bedava yararlanmayı tercih ederler. Bu motivasyon, mükelleflerin niçin vergi kaçırdıklarını açıklamada da başarı ile kullanılmaktadır. Benzer özellikleri nedeniyle bu çalışmada, yolsuzluğun ekonomik teorisi olarak bedava yararlanma motivasyonu temel alınmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye'nin yolsuzlukla mücadelesinde önerilen yöntemler; anayasal düzenlemeler, vergisel yöntemlerden servet vergisi uygulaması ve uzun vadeli yöntemler olarak ele alınabilir. Geliştirilecek yöntemlerin kolay uygulanabilir, zaman ve maddi koşullar açısından ekonomik olması, etkililiğinin daha da artmasını sağlayacaktır. Bu noktada, modelimizin detaylı olarak incelenmesine başlamadan önce, yolsuzluk kavramını ele almak faydalı olacaktır.

Birinci bölümde; yolsuzluk kavramının ne olduğu ve nelerin yolsuzluk sınırları içinde yer aldığı belirlenmeye çalışılmıştır. Her şeyden önce, yolsuzlukla mücadele edebilmek için, yolsuzluğa sebep olan gerçek nedenlerin bulunması gerekmektedir. Nedenlerin tespitine yardımcı olması için, yolsuzluğun tarihi gelişmelerini ve diğer ülkelerde yaşanan yolsuzlukları bu kapsamda incelenmek faydalı olmuştur.

Bilimsel yöntemlerle yolsuzlukla mücadele edebilmek için, onun önce o toplumda ne kadar ve ne ölçüde var olduğunu tespit edebilmek çok önemlidir. Bu konuda uluslararası kuruluşların özellikle de uluslararası saydamlık örgütünün yayınlamış olduğu yolsuzluk endekslerinin, yolsuzluğun ölçülmesinde çok yardımcı olduğu gözlenmiştir. Uluslararası saydamlık örgütünün yayınladığı yolsuzluk algılama endekslerinin bazı eksik yanları olmasına rağmen, bilimsel çalışmalarda kullanıldığı bilinmektedir. Bu çalışmamda da özellikle bu endeksler baz alınmıştır. Yolsuzluk algılama endekslerine göre, Türkiye'de yolsuzluk olaylarının çok yüksek boyutlarda olduğu ve yıllar itibariyle de bu konuda bir düzelme sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele edilmesi için o ülkede yolsuzluğun olup olmadığı ve ne oranda olduğu önemlidir. Ama asıl önemli olan, yaşanan yolsuzluk olaylarının yüksek olmasının ekonomide ve toplumun sosyal düzenindeki etkileridir. Bilim insanları tarafından, gelişmiş ve demokratik yapıyı özümsemiş ülkelerde yolsuzluk olaylarının çok ciddi negatif etkileri olabileceği kabul edilmektedir. Ancak, diğer taraftan bilim dünyasında, gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk olaylarının ekonomiye ve toplumlara sağlayabileceği olumlu özellikleri olabileceğine dair de tartışmalar sürmektedir. Bu noktada, konuya objektif olarak bakmanın çözüm üretmede büyük katkısı olabileceği düşünüldüğünden, bütün farklı görüşlere yer vermeye çalışılmıştır. Özellikle Türkiye'nin de gelişmekte olan ülkeler

katagorisinde yer alıyor olması, bu konunun da incelenmesi gerektiğini göstermektedir. Bütün bu açıklamalardan sonra da yolsuzluğun ülke ekonomilerine ne tür zararlar verebileceği vurgulanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; uluslararası ticarete yaşananlar araştırılmaya çalışılmıştır. Bu konudaki önemli bir tespit, gelişmiş ülkelerde uluslararası ticarete rüşvet bir tür satış komisyonu olarak değerlendirildiğinden, uluslararası yolsuzluk neredeyse yasal olarak algılanmaya başladığının görülmesidir. ABD'nin bu ülkelerden en büyük farkı ise, "hiç bir ABD vatandaşı ve firması, dünyanın hiçbir yerinde yolsuzluk yapamaz" mantığı ile olaya yaklaşmasıdır. Bu konuda, 1977 yılında kongreden geçirilen bir yasanın çok etkili olduğu bilinmektedir. Bu örnek ise, istenildiği zaman, uluslararası ticarete yolsuzluğun önlenebileceğini göstermektedir.

Ancak, İngiltere, Fransa ve Almanya gibi gelişmiş ülkeler, uluslararası ticaretin yol açtığı yolsuzlukları kurumsallaştırmışlardır. Gelişmiş ülke ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki çapraz yatırımlar aracılığı ile yapılan bu yolsuzluklarda çok büyük zararlar oluşmaktadır. Bu zararlar hep gelişmekte olan ülkeler aleyhine olmaktadır. Bütün bu yolsuzlukların işleyiş mekanizmaları ve yaşanan zararlar detayları ile birlikte bu bölümde ele alınmaktadır.

Küreselleşmenin, gelişmekte olan ülkelerdeki yolsuzlukların artmasında büyük etkisi olduğu gözlemlenmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelere verdiği zararların çok büyük olması nedeniyle, bu konunun ayrıca ele alınması gerekli görülmüştür. Türkiye'nin sadece iç işlerinde değil, aynı zamanda dış işlemlerinde de yolsuzluk olaylarıyla karşılaşması olasılığı yüksek görülmektedir. Her ne kadar Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların uluslararası yolsuzlukları önlemek için bazı girişimleri olsa da, bu girişimlerin şu ana kadar yaptırım gücü olmadığı ve bir sonuç vermediği incelemeler sonucunda tespit edilmiştir.

Üçüncü bölümde; yolsuzlukla mücadelede uygulanan yöntemler ve yapılması gereken önlemlerin detaylı bir incelemesi verilmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin yapması gereken bazı yasal düzenlemeler ve bu konudaki eksiklikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Doğal olarak, yolsuzluk mücadelesi öncelikle çok zor bir karardır. Bütün dünyada olduğu gibi, yolsuzluk sonucu menfaat sağlayan kesim,

toplumda azınlıkta olmasına rağmen çok güçlü ve etkili pozisyonda bulunmaktadır. Bunun dışında yolsuzluk mücadelesi, çok zaman ve ekonomik maliyet getiren bir süreçtir. Toplumun bu konuda desteğinin alınması çok büyük önem arz etmektedir.

Türkiye’de yaşanan yolsuzluklara karşı bazı önlemler alınmaya çalışılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemleri itibariyle, yolsuzlukla mücadele edilmeye başlanmıştır. Özellikle bu bölümde, Türkiye’nin yaptığı uygulamalar tüm yönleriyle değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu noktada, AB uyum programı çerçevesinde yapılan incelemelere dayanılarak, Türkiye hakkında hazırlanan rapor yardımıyla birlikte gözden geçirmeye özen gösterilmiştir. Birçok uygulamanın özellikle yasal alt yapısının oluşturulduğu ancak denetleme mekanizmasında çok ciddi problemler olduğu fark edilmiştir.

Dördüncü ve son bölümde; seçmenlerin yolsuzluk ve bedava yararlanma motivasyonunu belirleyebilmek için yaptığım bir anket çalışmasına yer verdim. Daha sonra seçmen kitlesinin dürüstlük güdüsünü ölçmek için yaptığım deneysel uygulama ile anket çalışmasının birlikte değerlendirilmesini yaparak, seçmen kitlesinde ki yolsuzluğun yaygınlığı ve toplum tarafından kabul gördüğü sonucuna ulaştım.

Yolsuzluk mücadelesi, tek alanda sürdürülecek bir mücadele olmadığı için, genel olarak, Türkiye’de mutlaka yapılması gereken noktalar belirtilmeye çalışılmıştır. Türkiye için önerdiğimiz vergisel yöntemin netlik kazanması için dünyadaki ve Türkiye’deki vergi sistemleri özel olarak değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye için önerilen vergisel yöntem ve en önemlisi de servet vergisi uygulaması, bütün detayları ile açıklanmaya çalışılmıştır. Servet vergisinin sistemi kontrol eden bir yapı olduğu ve yolsuzlukla mücadelede çok etkin olabileceği en önemli özelliği ve aynı zamanda avantajıdır. Diğer önemli avantajı ise uygulamasının kolay ve ekonomik açıdan bir maliyet getirmeyecek olmasıdır. Sonuç itibariyle, servet vergisi yolsuzlukları ortaya çıkartacağı ve kayıtdışı ekonomiyi azaltacağı için, diğer vergi gelirlerinde artış sağlaması da beklenmelidir.

Son olarak, sonuçları kalıcı fakat çok uzun vadede görülecek olan fakat mutlaka uygulanması gereken önlemlere değinilmeye çalışılmıştır. Yolsuzluk olayları artıkça, hızla demokratik düzenden uzaklaşılır. Demokratik toplum yapısına ulaşmak için parlamenter sistemde düzenlemelere gidilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yolsuzlukla mücadelede etkin sonuca ulaşmak için, toplumda demokrasi kültürü, vergi bilinci, hesap verebilirlik ve hesap sorabilirlik gibi vatandaşlık bilinci oluşturulmaya çalışılmalıdır. Bu konularda yapılabilecek en uygun düzenleme etkisi uzun vadede ortaya çıkacak olan eğitim reformudur. Parlamenter sistemde ve eğitim sisteminde yapılacak düzenlemelerin sonuçları uzun vadede ortaya çıkacak fakat etkileri kalıcı olacaktır. Ancak, yolsuzlukları kısa dönemde kontrol altına alabilmek için yasal uygulamaların gerçekleştirilmesi ise, bu konuda alınması gereken en önemli önlem olmalıdır. Yolsuzlukla mücadele programı, ancak bu aşamadan sonra amacına ulaşabilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK

Yolsuzluk çok sayıda faktörden oluşmaktadır. Aşağıda konu çeşitli yönleriyle ele alınmıştır.

1.1. Yolsuzluk Kavramı

Yolsuzluk kavramı, tarifi zor ama fark edilmesi kolay bir olgudur. İspatlanması ise çoğu zaman imkansızdır. Genellikle belirli davranışların yolsuzluğa işaret ettiği görülmektedir. Ancak yolsuzlukların ortaya çıkması ve yargıya intikal etmesi, genelde çıkar çatışmasının varlığını gerektirmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere yolsuzluk; kişisel çıkar üzerine kurulup, çıkar çatışmasıyla dağılan bir olgudur.

Meclis soruşturma komisyonu raporunda da vurgulandığı gibi, ekonomistlere göre “yararın maksimize olması” biçiminde tanımlanan kişisel çıkarların üretim sürecinde denetlenememesi, yaygın yolsuzlukların oluşmasına yol açmaktadır.¹ Yine de yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, birçok farklı şekliyle çıkabilir. Bu nedenle de yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Yolsuzluğun en basit ve yaygın tanımı ise “kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması” şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kullanmakta ve kabul etmektedir.²

¹ TBMM Araştırma Komisyonu Raporu, *Yolsuzlukların Sebeplerinin Sosyal Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi*, Ankara, 2003, s. 1.

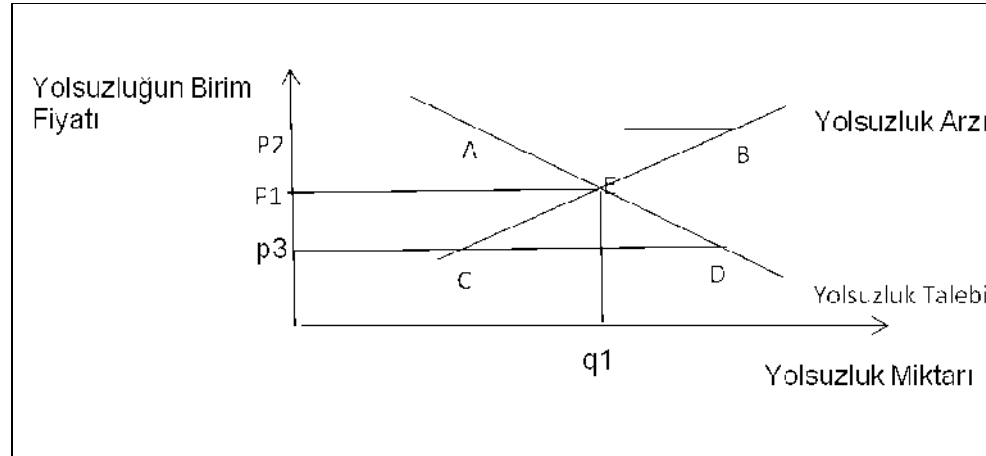
² Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri Zararları Ve Çözüm Önerileri*, Ankara: TC.Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2002, s. 9.

Bir diğerk açıdan ise yolsuzluk, negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük (public bad) olarak da nitelendirilebilir. Kamusal kötülükler yoğun ve yaygın olarak olumsuz dışsallık yayarlar.³

Yolsuzluk olayını bir de grafiksel yöntemle incelemeye çalışalım. Her toplumda yolsuzluğu arz ve talep eden kişi ve kurumların varlığından söz edilebilir. Yolsuzluğu arz ve talep edenler, bu süreçten çıkar sağlayanlardır. Yolsuzluk düzeyi ile bunun karşılığında elde edilen haksız kazanç arasında doğrusal bir ilişkinin varlığı gözlenebilmektedir. Yolsuzluk birim tutarı arttığında, arz edilen yolsuzlukta da yükselmektedir.

Yolsuzluk arzı ve yolsuzluk talebi eğrilerinin birbiri ile kesiştikleri noktada (E noktası) denge yolsuzluk düzeyi oluşacaktır.⁴

Grafik-1. Yolsuzluk Düzeyinin Belirlenmesi



Kaynak: Çelen, Yolsuzluk Ekonomisi, s.37.

³ Mustafa Çelen, *Yolsuzluk Ekonomisi*, İstanbul: İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayını, Yayın no 77, 2007, s. 23.

⁴ Çelen, s.35-36.

Arz ve talep eğrilerinin esnekliği, aslında yolsuzlukların artış ve azalışlara karşı yolsuzluk arz ve talep edenlerin duyarlılığını göstermektedir. Bu duyarlılığın fazla olması, arz ve talep eğrilerini yatay eksene yaklaştıracaktır. Yeni eğim durumunda, yolsuzluk düzeyinde önemli bir değişim oluşurken, rüşvetteki artış ve azalışların yolsuzluk düzeyini etkileme gücü de azalacaktır. Eğimlerin değişmesini sağlayan en büyük etmen, yolsuzlukla mücadele programlarıdır. Verdier ve Acemoğlu çalışmalarında⁵, yolsuzlukla mücadele programlarının denge yolsuzluk düzeyini azaltabileceğini söylemektedirler.

Yolsuzluk düzeyinin kendi içinde belirlenmesini grafiksel yöntemle inceledikten sonra, şimdi de Shleifer ve Vishney'in yolsuzlukları iki farklı oluşum olarak ele aldıkları yaklaşımlarını incelemeye çalışalım.⁶ Birincisi bürokrasinin kamu hizmetinin satışını zorlaştırıp, hizmet fiyatı (P) dışında ve buna ek olarak (B) kadar rüşvet talep etmesidir. Buna çalmadan yapılan yolsuzluk (corruption without theft)^{*} denilmektedir. İkincisi ise, kamu hizmetinin resmi fiyatı hiç ödenmeden, bürokratlara verilen rüşvet sayesinde, tüketicinin resmi fiyatın altında bir maliyetle hizmete sahip olmasıdır. Bu da çalarak yapılan yolsuzluk (corruption with theft)^{**} olarak isimlendirilmektedir.

⁵ Daron Acemoğlu ve Thieriy Verdier, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", <http://econ-www.mit.edu/files/243> (Şubat 2009).

⁶ Andrei Shleifer ve Robert W. Vishney, "Corruption," **The Quarterly Journal Of Economics**, Cilt.108, Sayı.3, 1993, s.601-602.

^{*} Çalmadan yapılan Yolsuzluk: Burada üretilen ve satılan kamu hizmeti, ithalat kotaları veya pasaport verilmesi olsun. Bu hizmetler karşısında kamu otaritesi pasaport harcı veya ithalat kota harcı talep etmektedir. Bürokratlar, kota kısıtının varlığı veya pasaport için gerekli süreçlerin ve belgeleri karmaşık olması nedeni ile tüketicinin bu hizmeti resmi fiyatından almasını zorlaştırmakta, hatta engellemektedir. Tüketicilerin alternatif maliyetlerinin varlığı durumunda rüşvet verme durumunda kalmaları söz konusu olabilmektedir. Burada rüşvet kamu hizmetin üzerinde alınan bir tür dolaylı vergi statüsüne gelmektedir. Ama bu vergi devlet tarafından değil bürokrat tarafından toplanmaktadır.

^{**} Çalarak Yapılan Yolsuzluk: Burada bürokrat tarafından bir kamu hizmeti satışı yapılmakta ve bu satış devlet kayıtlarında gösterilmemektedir. Diğer bir ifade ile hazineye hizmet satışından dolayı bir gelir kaydedilmemekte, satış saklanmaktadır. Bürokrat satıştan elde edilen gelirin tamamını kendine almaktadır. Satış fiyatı ise, rüşvet düzeyine eşit olmaktadır. Bürokratin yaptığı gizli satış fiyatı, kamu hizmetinin resmi satış fiyatından gizli belirlenmektedir. Bu durum kamu hizmetini satın alan kişinin de işine gelmektedir. Böylece kamu hizmetine daha ucuz bir maliyetle ve hızlı bir şekilde sahip olabilmektedir. Bürokratin marjinal maliyeti ise, sıfır olarak gerçekleşmektedir.

1.2. Yolsuzluğun Tarihi Gelişimi

İnsanların ilk örgütlenme yapısına girdikleri andan itibaren, varlığını sürdüren yolsuzluklar konusunda hep bir takım önlemler alınmaya ve cezalar verilmeye çalışılmıştır. Ama yolsuzluk hiçbir toplumda, hiçbir dönemde tamamen engellenememiş ve ortadan kaldırılamamıştır.

Yolsuzluk konusuna bütün dinlerin yaklaşımı sert ve katıdır. Tevrat'ta rüşvet, en ağır ve memleketi çöküntüye götüren günahlardan birisi olarak göze çarpmaktadır. Katolik kilisesinde rüşvet alan yargıç görevinden azil ve kiliseden ihraç edilir, rüşvet verenin ise yalnız kiliseden ihracı ile yetinilirdi.⁷ Ayrıca bütün ülkelerin hukukunda rüşvet verene daha az ceza verildiği gözlenmektedir. Rüşvet veren ve rüşvet alan arasında kanunlarda ve cezalardaki bu fark günümüze kadar devam etmiştir.

Eski Yunan medeniyetinde de yolsuzlukların olduğunu da Platon'un bu konuda ki yorumlarından anlayabiliyoruz. Platon, Atina Hukuku'nun ceza sistemini yeterli görmemiş ve yolsuzluk yapanlara mutlak olarak ölüm cezası uygulamasını bile önermiştir.

Ortaçağ döneminde her dinde ve her toplumda yasak olan yolsuzluk, çok büyük oranlarda artarak devam etmiştir.

Ahmet Mumcu'nun "Osmanlı Devleti'nde Rüşvet Özellikle Yargıda Rüşvet" isimli kitabında,⁸ bütün yönleriyle rüşvet ve yolsuzluğun tarihi ele alınmıştır. Kitap, Osmanlı Devleti'ndeki yolsuzluk olaylarının Türkiye'nin bugünkü durumuna ışık tutması açısından incelenmeye değer bir eser olarak karşımıza çıkmaktadır. Mumcu, Osmanlı Devleti ilk kurulduğu zamanlarda, devlet içinde yolsuzluğun çok az görüldüğünü, bunun yanında Osmanlı Devleti'nin diğer ülkelerle olan ilişkilerinde rüşvetin kullanımına rastlandığı belirtmektedir. Daha sonraları Osmanlı Devleti'nin çağdaşı olan bütün doğu ve

⁷ Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet Özellikle Yargıda Rüşvet**, 3. Baskı, İstanbul: İnkılap Kitapevi, 2005, s.28 -43.

⁸ Mumcu, 88-181.

batı devletlerinde 17 nci yüzyıl sonlarına kadar yolsuzluklar birbirine denk bir gelişim çizmiştir. Bu dönemden itibaren yolsuzluk batı devletlerinde azalmış, doğu devletlerinde ise artmıştır. Osmanlı Devleti'nin bu zıt değişim çizgileri arasında kaldığı söylenebilir. Artık Osmanlı Devleti'nde rüşvet öylesine yerleşmiş ve yayılmıştır ki, bütün memurluklar satılır hale gelmiştir. Mumcu, konu ile ilgili sözlerine şöyle devam etmiştir:

“Her makamın ücreti önceden bilinirdi. Makam satılmasından bütün nüfuslu kişiler büyük istifadeler sağlardı. Muhtemelen bu gelir kaynağını kaybetmek korkusu ile kimse rüşvetten vazgeçememektedir. 1791-1792 arasında Berlin'de bulunan elçi Ahmet Azmi Efendi, o devirlerin Prusya ile Osmanlı Devleti arasında bir karşılaştırma yapmaktadır. 18. yüzyılda Batı Avrupa ülkeleri arasında en ilginç örnek Prusya'dır. Prusya'da devlet hizmeti görülürken hiçbir vatandaşın hakkına tecavüz edilmemesi, vergilerin adilliği, Prusya yönetiminin dürüstlüğü, Osmanlı devletinin rüşvetçiliği göze çarpmaktadır. Yazar, Osmanlı Devleti'nde yapılan yolsuzluklarının en sonunda devletin felaketine sebep olacağını da belirtmektedir. 17. yüzyılda da durum düzelmemiştir. 1719'da Osmanlı Devleti'ne gelen Avusturya büyükelçisi Von Virmond't'a; zengin ve tahsilli bir Türk'ün devlet hizmetine girmekten nefret ettiğini, kabiliyetli kişilerin sarayda itibarı olmadığını, o yüzden her tarafın cahillerle dolduğunu, bu halin devleti sonunda tam bir felakete sürükleyeceğini söylerler.”⁹

Osmanlı Devleti'nin yabancı ülkelerle ilişkilerinde kullandığı ve ilk başlarda zararsız olarak görünen rüşvet olgusu, sırasıyla iç ilişkilerde, makamlarda, haremde, padişahlık düzeyinde ve askeriyede de kullanılmıştır. En son olarak yargı ve adalet işlerinde yer alan yolsuzluklar, devletin sonunu getirmeye başlamıştır. Tanzimatın ilanı ile önlemler alınmaya çalışılsa da toplumun her kademesine yerleşen yolsuzluklar ortadan kaldırılamamıştır. Tarihçiler, yapılan bu yolsuzlukların, özellikle de yargı sisteminin işlevinin yitirilmesine neden olan yolsuzlukların, Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşüne sebep olan en önemli nedenler arasında olduğunu yazmaktadırlar.

⁹ Mumcu, s. 88-181.

Görüldüğü üzere yolsuzlukla toplumların ilişkileri oldukça karmaşıktır. Yolsuzluk vak'alarının tarih boyunca süre gelmesi, bu olayı normalleştirmemiz anlamına gelmemelidir. Bu yüzde bir yandan toplumların yönetimlerini sürekli iyileştirerek yolsuzluk fırsatlarını azaltmalı, öte yandan mücadeleye devam etmemiz gerekir.¹⁰

1.3. Yolsuzluğun Nedenleri

Hiçbir sorun, kendisini meydana getiren nedenleri ortadan kalkmadıkça çözülemez. Nedenleri yok etmeye dayalı olmayan her çözüm hamlesi, beraberinde yeni bir takım problemlerin üremesine ve sonu olmayan yeni çözüm önerilerine yol açar.¹¹ Bazı sistemlerin, yolsuzlukların oluşması için elverişli oldukları gözlemlenirken, bazı ortamlarda da yolsuzlukların hiç bulunmadığını görülmektedir.

Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin, birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına bu olguyu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde en önemli faktör, insan ve insanın ahlak ölçüleridir.¹²

Yolsuzluk olayında en az (zimmethariç) iki ya da daha fazla kişi vardır. Yolsuzluk yapma kararları kişiler tarafından verilmektedir. Kişiler böyle bir karara varırken, hem kendilerine özgü niteliklerden (inançları, mali olanakları, beklentileri gibi), hem de kendileri dışındaki nesnel koşulların niteliğinden (yolsuz işlerin içerdiği risk, hükümetin denetim yapısı gibi) etkilenmektedir. Başka bir deyişle, yolsuzluk sadece insana ilişkin etmenlerle açıklanamaz. Ancak, kişilerin kendileri dışındaki bu koşulları değerlendirişleri ya da algılayışları, kendilerine özgü niteliklere bağlı olarak değişebilir.¹³

Tekeli'nin belirttiği gibi, aslında yolsuzluk olgusunu iki taraflı bir çıkar ilişkisi olarak görmek de bu olguyu tam kavramak bakımından yetersizdir. Çünkü,

¹⁰ Tekeli, s.8.

¹¹ R. Bülent Tarhan ve diğerleri, **Yolsuzlukla Mücadele**, 2. Basım, Ankara: Matsa Kitapevi, 2006, s.49.

¹² Özsemerci, s.66.

¹³ Ümit Berkman, **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, 1. Basım, Ankara: Sevinç Matbaası, 1983, s.31-32.

bu ikilinin dışında kalanlar vardır. Söz konusu ikili, toplumun diğer kesiminin aleyhine bir çıkar ortaklığı yapmaktadır. Yolsuzluk, ortakları kazanırken onun dışında kalanlar kaybetmektedir. Onun için de yolsuzluk, diğer kesimlerden gizlenerek ortaklar arasında gizlice yürütülmektedir. Üç tarafı olan bu olgunun yönetim teknikleriyle araçsal olarak engellenmeye çalışılmasını tatmin edici bulmayanlar, bu soruna bir ahlak sorunu olarak bakmaktadırlar. Bu bakış açısının üzerinde durduğu ahlak, genellikle erdem ahlakı düzeyinde kalmaktadır. Bu ele alışıta, bireylerin vicdanının yolsuzluğu engelleyeceği varsayılır. Bu tür insanlar yoktur denemez. Ama bunların varlığı, kendilerinin dışında kalanların yolsuzluk yapmasına engel oluşturmamaktadır. Hatta onların varlığı, yolsuzluk yapmayı daha karlı hale getirmektedir. Toplumların ahlaka ilişkin söylemlerine baktığımızda, hiçbir toplum ahlakının yolsuzluğu doğrudan özendirdiği söylenemez. Ama toplum ahlakı içinde yolsuzluğu özendiren dolaylı ahlak ilkelerinin bulunduğu söylenebilir. Eğer toplumdaki ahlak ilkelerini çok genel hatlarıyla, sonuç ahlakı ve deontolojik ahlak diye ikiye ayırırsak, yolsuzluğu özendiren ahlak ilkelerinin nasıl ortaya çıktığını kolayca kavrarız. Sonuçta, ulaşılmak istenilen sonucun iyiliğine inanılıyorsa, bu iyiye ulaşmak için yapılacak her şey normal görülebilmektedir. Bu ilk bakışta atılımcı bir toplum için gerekli bir ahlak gibi görünmektedir. Böyle bir ahlakı benimsemiş bir kimse, eğer yönetimin kararlarını kendi amacına erişmesinin engeli olarak görüyorsa, bu engeli yolsuzlukla/rüşvetle aşmanın doğru bir tutum olduğu konusunda kendisini ikna edecektir. Oysa deontolojik ahlakta amaçlar kadar kullanılacak araçların da toplumca meşruiyetinin yine toplum tarafından kabul edilmesi gerekecektir. Eğer bir toplumda deontolojik ahlakı gelişmenin engeli olarak görmek eğilimi yaygınrsa, bu tür toplumlarda yolsuzluğu engellemek de o kadar güç olacaktır.¹⁴

Gerçekte yolsuzluk sorunu ile ilgili en yalın tespit, M.S. 1020-1086 yılları arasında yaşamış olan Çin’li reformist Wang An Shih tarafından formüle edilmiştir. Wang An Shih’e göre yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur; kötü kanun, kötü insan. Kötü kanun, yönetim ve yasama içerikli tüm işlem, eylem ve düzenlemeleri ifade ederken, kötü insan ise her türlü sosyolojik, ekonomik,

¹⁴ İlhan Tekeli, “Yerelleşme ve Yolsuzluk”, **TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı**, Ankara, 5-6 Aralık 2007, s. 3.

siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, kötü kanunları yapan ve bu kanunları uygulayan da insandır. Bu sebeple, zaman zaman yolsuzluğun kaynağını tespit etmek güçleşmekte ve bu güçlüğü bir sonucu olarak da uygulamada nedenleri birbirinden ayırmak, bizi yapay sonuçlara götürmektedir.¹⁵ Sadece insan, yine de yolsuzluk için yeterli bir sebep değildir. Bu noktada yolsuzluğun tanımına dönecek olursak, yolsuzluğun varlığından bahsedebilmek için kişisel çıkar sağlamak gerekmektedir.

Berkman'ın değerlendirmesine göre, bir işlemin yolsuzluk konusu olması için o işlemin ekonomik değerinin olması gerekir. Kamu kuruluşlarının mal ya da hizmet alacakları zaman ihaleye ilişkin kararları ekonomik bir değer ya da fırsat içerir. Bunun gibi, kamu kuruluşlarının sağladığı hizmetlere olan talep, arzı aşarsa; bu dengesizlik, söz konusu hizmetlerin dağıtımında yetkili olan kamu görevlilerinin kararlarının ekonomik bir değer kazanmasına yol açar.

Özetle; kaynakların kıtlığı nedeni ile kamu hizmetinin arzı talebi karşılayamıyorsa, söz konusu hizmetin özel piyasadan temini olanaksız ya da hizmetin özel kesim tarafından sağlanmasına karşılık fiyatı kamu kesiminden yüksek olabilir. Bu durumda, kişiler bu hizmetlerden yararlanabilmek için öngörülemeyen ödemeler yapmaya yönelebilirler.

Kamu kuruluşlarında yolsuzluk, satın alma işlemlerindeki ekonomik fırsattan kaynaklanmaktadır. Örneğin, bir malın tek alıcısı (savaş uçaklarında olduğu gibi), ya da önemli bir alıcısı (büyük yapı ihalelerinde olduğu gibi) devlet ise, orada önemli bir ekonomik fırsat bulunmaktadır. Satılacak malın ya da hizmetin devlet dışında alıcısı olmakla birlikte, toplu satışın sağlayacağı kazancın büyük olması durumunda da ekonomik fırsattan bahsedilebilir. Sonuçta, ihaleyi ancak bir kişi ya da bir firma kazanabileceğinden, bu durumda ekonomik fırsat için bir yarış söz konusu olacaktır. Bu yarışın yolsuzlukla sonuçlanması da olasıdır.¹⁶ Şu ana kadar ortaya koymaya çalıştığımız konu, yolsuzlukları oluşturan temel nedenlerdir. İnsan, kanun ve ekonomik değer kavramları bu nedenlerin en önemlileri arasında gösterilebilir.

¹⁵ "Cultures". http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan_002665.pdf.

¹⁶ Berkman, s.29-40.

Tekeli'nin açıklamasına göre, hangi türde olursa olsun bir yolsuzluğun oluşumu ve sürdürülmesinin belli koşulların gerçekleşmesine bağlı bir olgu olduğu söylenebilir. Bunlar; aktarılabilecek bir çıkarın bulunması, bu çıkarın dağıtılmasında kamu otoritelerinin takdir yetkisinin genişliği, takdir yetkilerinin kullanılmasında gizliliğin yüksekliği ve hesap sorma/verme yollarındaki kurumsallaşmanın düşüklüğü olarak sayılabilir.

Bu çalışmada, yolsuzluğun nedenleri değişik şekillerde gruplara ayrılarak incelenmiştir. Bu konuyu, öncelikle üç ana başlık altında inceleyeceğiz. Daha sonra bu konuda yapılmış ekonometrik ve gözlemsel çalışmalardan yararlanarak yolsuzluğun meydana gelmesinde doğrudan ve dolaylı olarak etkili bulunan nedenleri değerlendirmeye çalışacağız.

1.3.1. Yönetmel Nedenler

Yolsuzluğa neden olan yönetmel faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir:¹⁷

- Bürokratik nedenler,
- İdari usulün eksikliği,
- Kamusal istihdam sorunları,
- Saydamlıkla ilgili sorunlar,
- Hesap verme mekanizmalarının eksikliği,
- Kamusal denetim yetersizliği,
- Adli sistemden kaynaklanan nedenler,
 - ✓ Adli sistem ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar:
 - ❖ Genel olarak,
 - ❖ Hukuk devleti anlayışının tam olarak gerçekleştirilememesinden kaynaklanan sorunlar,
 - ❖ Mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar:
 - Cezaların yetersizliği ve infaz sistemi,
 - Hazırlık soruşturması,

¹⁷

Nezhat Erdağ, **Kayıtdışı Kara Para Yolsuzluk**, 1. Basım, İstanbul: Cinius Yayınları, 2007, s. 290-318.

- Duruşma hazırlığı ve duruşma,
- Gereksiz yere bilirkişiye gidilmesi,
- Memurların yargılanması,
- ❖ Fiziki nedenler ve kadro sorunları:
 - Hakim ve savcı sayısının yetersizliği,
 - Mahkemelerin ve Yargıtay'ın iş yükü,
 - Yardımcı personelin yetersizliği,
 - Kolluk bakımından,
 - Adliye binalarının ve yargıda kullanılan araçların yetersizliği.

Ülke sistemleri, personel atama ve yönetici kadroların oluşturulması bakımından incelendiğinde, iki uygulama göze çarpmaktadır. Bunlar; merit sistem ve spoil sistemdir. Spoil sistem; kamu görevlerinin hem hizmete giriş hem de hizmette kalış bakımından belli bir sosyo-ekonomik zümreye, ideolojiye, siyasal partiye, etnik-mezhebi alt kültüre, aidiyet ya da bağlılık ölçütüne göre dağıtılmasıdır. Bu sistem, yönetsel yolsuzlukların oluşması için alt zemin hazırlayan bir uygulamadır. Merit sistem ise, kamu hizmetine girişin, hizmet içinde her türlü ilerleme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk ve yeterlilik gibi başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemdir.

Bahsedilen sistemlerin iki temel kuralı vardır: Birincisi hizmete uygunluk (kadroları oluştururken sınav uygulaması, açık ve yaygın duyuru, sınav değerlendirmesinde nesnellik ve personel seçme kuralı), ikincisi ise tarafsızlıktır. (Amaç, kamu hizmetinin tüm kişi, kurum, grup ve sınıfların çıkarlarından bağımsız olarak, yalnızca kamu yararına sunulmasıdır). Daha çok Avrupa ülkelerinde merit sistem kullanılırken, Amerika Birleşik Devletleri'nde spoil sistemin uygulandığı söylenebilir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin hizmete uygunluk kuralı bakımından 1965 yılındaki durumu şöyledir; Çalışanların merkezi yönetim kurumlarında %36'sı, yerel yönetimlerde %37'si; aynı kuralla KİT'lerde %40'ı yarışma ve yeterlik sınavı ile hizmete alınmış durumdadır. 1954 yılında tarafsızlık ilkesi; 6422 sayılı

yasayla memurların iş güvencesi örselenmiştir. 25 yılını dolduran memurların kendiliğinden emekli edilme yetkisi yetkili makamlara verilmiştir. 6435 sayılı yasayla da memur, müstahdem ve üniversite personelinin, neden göstermeden ve disiplin kararı gerekmeden uzaklaştırma yetkisi bakanlıklara tanınmıştır. Buna karşı yargıya başvurma yetkisi de kaldırılmıştır. Tüm bunlar göz önüne alındığında, Türkiye Cumhuriyeti'nde yapının spoil sisteme yaklaştığı gözlenmektedir. Bu konuda 1990 yılında kamu görevlilerine yönelik olarak düzenlenen anket * sonuçları da, merit sistem uygulamalarından uzak bir yapıda olduğumuzu teyit eder durumdadır.¹⁸

Ülke uygulamalarında merit ve spoil sistem, yönetsel yolsuzluklar hakkında önemli bir belirleyicidir. Nitekim, Rauch ve Evans (2000)'ın 35 ülkede yapmış olduğu istatistiksel araştırma, bu görüşü savunur niteliktedir. Rauch ve Evans, bahsedilen araştırmada bürokratik yapının merit sisteme dayalı işe alma, spoil sisteme dayalı kariyer planlaması ve ücret seviyesi temelindeki çeşitli öğelerini ele alarak, konu hakkında anket verileri toplamışlardır. Bürokratik performansın, çeşitli uluslararası derecelendirme kuruluşlarınca tanımlanan ölçütlerini kullanarak, bazı regresyonlar yapmışlardır. Regresyon analizinin sonucunda, kişi başına gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH) nın iki yolsuzluk ölçütü (Uluslararası Ülke Risk Rehberi, Uluslararası İş Dünyası'nın ölçütleri) için anlamlı bir belirleyici etken olduğunu görmüşlerdir. Merit sisteme dayalı işe alma ve eğitim değişkenlerinin her birinin, yolsuzluk ölçütlerinden birini açıklamada istatistiksel olarak anlamlı olduğunu bulmuşlardır. Değişkenlerin üçü de yolsuzluk üzerinde azaltıcı etkiye sahiptir. Diğer taraftan kariyer, ücret ve etnik çeşitlilik ölçütleri katsayılarının, iki yolsuzluk ölçütü üzerinde de anlamlı etkisinin olmadığı görülmüştür.¹⁹

* Hizmete girişte torpil var mı? sorusuna %91 var, %5 yok cevabı verilmiş. Size hizmete girişte torpil yapıldı mı? sorusuna %49 yorumsuz, %32 evet, %19 hayır cevabı verilmiş. Kullanılan torpilin, %40'ı siyasetçi, %28'i bürokrat, %14'ü işadamı şeklinde oluştuğu gözlenmiştir.

¹⁸ Birgül A. Güler, "Kayırma ve Liyakat," 2007, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, <http://www.politics.ankara.edu.tr/bguler/liyakat.ppt>.

¹⁹ Güzin Bayar, "Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme", *Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni* Mart 2007, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/BAYAR-Yolsuzluk.pdf>.

Ayrıca, yönetsel yolsuzluk türünün az gelişmiş ülkelerde daha sık görülebileceğine ilişkin yaygın bir kanaat oluşmuştur. Bunun sebeplerinden biri de; bu ülkelerin büyük bir bölümünde, bürokrasi dışı güç merkezlerinin (örneğin siyasal partiler, yasama organları, meslek kuruluşları, sendikalar, basın, vb...) bürokrasiye oranla zayıf kalmış olmasıdır.²⁰ Ancak az gelişmiş ülkeler modernleşme süreci içinde ilerledikçe, bürokrasinin siyasal rolünün azaldığı ileri sürülebilir.

Khan'ın²¹ çalışmalarında, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma süreçlerinin ilk evrelerinde yolsuzluğa ve diğer yönetim başarısızlıklarına maruz kaldığı belirtilmektedir. Yolsuzluk konusunda başarılı olmuş ülkelerin yönetim şekillerinin ve yönetiliş biçimlerinin, uluslararası kuruluşların iyi yönetim modeline pek de uymadığı gözlenmektedir. Daha doğrusu yönetim tarzlarının birbirlerinden bütünü farklı olduğunu söylemek de mümkündür.

1.3.2. Ekonomik Nedenler

Yolsuzluğa neden olan ekonomik faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir:²²

- Enflasyon,
- Devletin ekonomideki ağırlığı,
- Kayıtdışı ekonomi,
- Gelir dağılımındaki adaletsizlik,
- Medya-ticaret ilişkisi,
- Siyasetin finansmanı,

Ekonomik nedenlerin en belirleyici faktörü, ülkenin ekonomik sisteminin yolsuzluk ortamı yaratıp yaratmadığıdır. Örneğin, kapalı ekonomik yapılarda, yüksek gümrük duvarlarının, devletin ekonomiye sık sık ve belli bir kurala dayalı olmadan müdahale etmesinin, şeffaflık ve hesap verebilirlikten yoksun kamu mali

²⁰ Berkman, s. 20.

²¹ Mushtaq Husain Khan, "Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward," **UN. Conference on Trade and Development**, G-24 Discussion Paper Series, No.42, (Kasım 2006), s. 1.

²² Erdağ, s. 290-318.

yönetiminin, yolsuzluk üretmede etkin olduğu bilinmektedir.²³ Bunun yanında gelişmekte olan ülkelerde devlet, ekonomik ve toplumsal birçok işlevi yürütmektedir. Ancak kaynakların kıtlığı ve artan beklentiler nedeni ile bu tür hizmetlerin sunumu, hizmetlere olan talebi genellikle karşılayamamaktadır. Bu koşullarda, kamu hizmetlerinin dağılımında yolsuzluk için önemli fırsatlar doğmaktadır.²⁴ İlk olarak yolsuzluklar ile ekonomik sistem arasında çok yakın bir ilişki söz konusudur. Genellikle yolsuzlukların en az olduğu ülkelerde, piyasa ekonomisinin hakim olduğu gözlenmektedir. Ekonomik sistem, yolsuzluk için belirleyici değişken olurken, ekonomik göstergelerin ve uygulamaların ne kadar etkin olabildiği de ayrıca araştırılmıştır. Sonuçlar incelemeye değerdir.

Öncelikle enflasyon açısından olaya bakalım. Bir grup bilim adamına göre; yüksek enflasyonun satın alma gücünü düşürmesi, yasal olmayan yöntemlere başvurulması olasılığını ve oranını yükseltmektedir. Diğer bir araştırmada da buna paralel sonuçlar bulunmuştur. Bu sonuçlara göre; enflasyon oranındaki değişimle yolsuzluk arasında anlamlı ve olumlu bir ilişkiyi ortaya koymaktadır. Direkt bir ilişki olmamasına rağmen, Braun ve Tella (2000)'nin çalışmaları göstermiştir ki, ekonomik büyüme ve yatırımlar üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olan yolsuzluk, dolaylı bir biçimde enflasyon maliyetini artırır. Yapılan hesaplamalara göre, ortalama enflasyondan her bir birimlik sapma, yıllık büyüme oranında 1/3, yatırımlarda ise % 1'lik azalmaya yol açmaktadır.²⁵

Bir diğer değişken, devletin ekonomiye müdahale etme yetkisidir. Neoliberal *yaklaşımına göre, devletin ekonomiye ve sivil topluma daha az müdahale etmesi yolsuzluğu azaltacaktır.²⁶ Devletin geniş karar alma yetkisinin bulunduğu alanlarda, yolsuzluğun ortaya çıktığı bilinmektedir. Açık ekonomiler, dışa dönük bir iş dünyasının gelişmesine neden olurken; kapalı ekonomiler, içe dönük, verimsiz, devletle yakın ilişki içinde ve korumacı politikaların sağladığı

²³ Çelen, s. 24.

²⁴ Tarhan, s. 64.

²⁵ Miguel Braun ve Rafael di Tella, "Inflation and Corruption," **Graduate School of Business**, (Şubat 2000), s. 5.

* Neoliberal; serbest ticaret ve yatırım politikaları, geleneksel mali ve para politikaları, piyasa dostu düzenleyici politikalar ve küçük bir kamu sektörünü içermektedir.

²⁶ John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", *Washington: Institute for International Economics*, (Kasım 2002), <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>

rantlara dayalı bir özel sektörü güçlendirir. Dışa dönük ticaret ve yatırım eğilimi, sadece iş verimliliği için batı dünyasında geliştirilen iş ve politika dünyasıyla ilgili uygulamaları benimsemek zorundadır. İçeride dönük özel sektör ise devletle omuz omuza, dışarıdan gelen tehditlere karşı mücadele eder. Neoliberal yaklaşım, devletin düzenleyici yetkisinin yeniden dağıtım gibi amaçlarından çok, etkili ve verimli piyasaların geliştirilmesine yönelmesini vurgulamaktadır. Bu konuda yapılan araştırma * sonuçlarına göre (dünyada yolsuzlukların en az olduğu 20 ülkenin 18'inde piyasa ekonomisi ileri düzeyde uygulanmaktadır), piyasa ekonomisine devlet müdahalelerinin çok olduğu ülkelerde, yolsuzluk düzeylerinin de yüksek olduğu gözlenmiştir.

Son olarak, geniş ve yaygın kamu sektörünün yolsuzluğu davet ettiği belirtilmektedir. Bir başka deyişle; küçülen kamu sektörü, temiz devletin gelişmesine yol açmaktadır. Bunun karşıtı görüşte ise; kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılmasının olumsuz etkilere yol açacağı belirtilmektedir. Küçülen devletin yolsuzlukla mücadeledeki düzenleyici rolü azalacaktır. Tayland, bunun güzel bir örneğini oluşturmaktadır. Devletin güçsüzleştirildiği, özel aktörlerin devlet-toplum ilişkilerini belirlediği ortamlardaki dengesizlik, yolsuzluğu artırabilir. Gerring ve Thacker'in (2005) 181 ülkenin 1995-1999 yılları arasındaki datalarının istatistiksel analiz²⁷ sonuçlarına göre, düşük yolsuzluk oranıyla bütünleşen iyi yönetim; serbest ticaret, yatırım ve düzenleyici politikalar ile olumlu bir ilişki gösterirken, devlet sektörünün büyüklüğüyle arasında herhangi bir nedensel ilişki bulunmamıştır.

Diğer bir analize göre, yolsuzlukların en yaygın olduğu 15 ülke, devletin ekonomideki ağırlığının görece olarak yüksek olduğu ülkelerdir. Sanjeev Gupta ve arkadaşlarının (2000),²⁸ 1985-1998 yılları arasında 120 ülkeyi kapsayan bu çalışmalarında regresyon analizi tekniği kullanılmış, ilk aşamada gayrisafı milli

* Fraser Institute adlı kuruluşun ilk kez 1996 yılında "Dünyada Ekonomik Özgürlükler" (Economic Freedom of the World) başlığını taşıyan bir araştırmanın sonuçlarını ile Transparency International (Uluslararası Saydamlık Örgütü) de yolsuzluk algılama endekslerini datalarının bir matris üzerinde gösterilmesiyle yapılmış bir çalışmadır.

²⁷ John Gerring ve Strom C. Thacker, "Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?", **International Organization (Cambridge Üniversitesi Yayını)**, Cilt.59, No. 01, (2005), s. 234.

²⁸ Sanjeev Gupta, Luiz de Mello ve Raju Sharan, "Corruption and Military Spending," **IMF Çalışma Notları**, No.00/23, (Şubat 2000), s. 16.

hasıla (GSMH) ve toplam bütçe içindeki payı ile yolsuzluk oranlarının korelasyonu incelenmiştir. İkinci aşamada ise GSMH ve toplam bütçe içindeki payı askeri harcamaların yolsuzluk ile korelasyonları incelenmiştir. Bu korelasyonların karşılaştırılması sonucunda, GSMH ve toplam bütçe içindeki payı yüksek askeri harcamaların, yolsuzlukla olumlu ilişki içerisinde bulunduğu iddia edilmektedir.

Rijckeghem ve Weder (2001)'in, 1982-1994 yılları arasında 31 ülkeyi kapsayan panel veri çalışmalarında, yolsuzluk ile devlet görevlilerinin ücret seviyesinin üretim sektöründeki ücret seviyesine oranı arasında istatistiksel olarak negatif bir ilişki tespit edilmiştir. Ancak çalışma, bu ilişkinin uzun vadeli olduğunu, kısa vadede daha yüksek ücretlerin daha az yolsuzluğa yol açmadığını göstermektedir. Ücret politikasının yolsuzluk üzerindeki etkileri, sosyal ve siyasi adalet sebebiyle gecikmeli olarak oluşabilmektedir. Bu çalışmada eğitim değişkeni ile yolsuzluk arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Kişi başına GSYİH ile yolsuzluk arasında da anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.²⁹

Bu noktada belki de en ilginç sonuç, siyasetin finansmanı konusunda yaşanmaktadır. Ülkeler ve sistemleri arasında herhangi bir sınıflandırma yapılamamaktadır. Bu durum hemen hemen bütün ülkelerde karşımıza çıkan bir unsurdur. 1970'li yıllardan itibaren birçok demokratik ülkede siyasete yasa dışı para girişi yapılmış ve durum giderek yaygınlaşmıştır. Siyasetin finansmanı konusunda en kapsamlı yasal düzenlemelere sahip Amerika Birleşik Devletleri'nde dahi, 1996 Başkanlık seçimlerinde 260 milyon dolarlık yasa dışı paranın kullanıldığı belirlenmiştir. Siyasetin finansmanında en büyük kaçak alanı ise seçim harcamaları oluşturmaktadır.³⁰

1.3.3. Sosyal Nedenler

Yolsuzluğa neden olan sosyal faktörler aşağıdaki gibi sıralanabilir.³¹

- Eğitimin yetersizliği,

²⁹ Bayar, s. 9.

³⁰ Tarhan, s. 70.

³¹ Erdağ, s.290-318.

- Yurttaşlık bilincinin yerleşmemiş olması,
- Sivil toplum örgütlenmesinin yetersizliği,
- Olumsuz toplumsal algılanmalar.

Her suç gibi, yolsuzluklar da sosyal bir olaydır. Bu yüzden, özellikle sosyal düzenin bozulduğu zamanlarda bu suç iyice yüzeye çıkar. Büyük iktisadi krizler ve savaşlar, toplumun dengesini alt üst eder. Denge bozuklukları özellikle paranın değerini geniş ölçüde etkiler. Enflasyon ile bir yandan memur sınıfının gelirleri düşerken, diğer yandan büyük sermaye gittikçe daha da kuvvetlenir. Birinci Dünya Savaşı'ndan önce dürüstlüğü ile ün yapmış Alman memurunun bu bilinen özelliğinin savaşı izleyen kriz yıllarında geniş ölçüde değişmiş olması, konuya verilebilecek örneklerden biridir.³² Sonuç olarak, refah seviyesinin yüksek olduğu dönemlerde de yolsuzluk vardır fakat kriz zamanlarında yolsuzlukların oranı büyük ölçüde artmaktadır.

Sosyal bir etken olarak öncelikle yolsuzluk ve demokrasi değişkenleri değerlendirmek gerekirse, demokratikleşme yönünden daha gerilerde bulunan ülkelerde yolsuzlukların daha yaygın görüldüğü söylenebilir. Demokrasi açık bir toplum rejimi olduğu için, demokratik toplumlarda yolsuzlukların ortaya çıkması ve denetimi nispeten daha kolay olmaktadır. Öte yandan, demokratik ülkelerde kuvvetler ayrılığı ilkesi de genel olarak fonksiyonel işlerliğe sahiptir. Dolayısı ile demokratik toplumlarda yargı bağımsızlığından ve adalet sisteminin etkinliğinden söz etmek mümkün olmaktadır.³³

Yukarıda bahsedilen araştırmaya istinaden Türkiye Cumhuriyeti'nin durumunu incelediğimizde şöyle bir tablo ile karşılaşırız: Freedom House³⁴ adlı kuruluşun 1996 yılı Siyasal ve Sivil Özgürlükler İndeksi'nde³⁵ Türkiye'ye verilen puan 3-4'dür. Türkiye, bu puanla kısmen özgür (partly free) ülkeler kategorisinde yer almaktadır. Bir başka ifadeyle, Freedom House adlı kuruluşun araştırmasına göre; ülkemizde evrensel ölçülerde demokrasi mevcut değildir. Türkiye, 191 ülke

³² Mumcu, s. 18-19.

³³ Coşkun Can Aktan, "Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki," **Başak Dergisi**, (Mayıs-Haziran 1997), s. 15-17.

³⁴ Country Report, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008>

³⁵ Özgürlük İndeksi Ek-1'de verilmektedir.

arasında demokratikleşme yönünden 136 ıncı sıradadır. Bu, ülkemizde demokrasinin kural ve kurumlarının yeterli düzeyde olmadığını göstermektedir.

Yapılan araştırmaların sonuçları her ne kadar birbirinden farklı görünse de, toplumların yapılarında ve geçmişlerinden gelen kültürlerinde demokrasi ve hukuk devleti olma özellikleri var ise, yolsuzlukları azaltıcı etki yaptığı rahatlıkla söylenebilir.

Sosyal değişkenler içerisinde yer alması düşünülen diğer bir değişken de, eğitim düzeyi ve eğitim sistemi olabilir. Bu konuda, Beyaz Nokta Vakfı'nın çalışmalarına göre ezberci eğitim sistemi, rüşveti doğuran nedenler sıralamasında yüzde 10'la ikinci sırada yer almaktadır. Çünkü, ezbere dayalı eğitim sistemi insanları üretimden uzaklaştırmakta; üretmeyen, ürettiğiyle yetinmeyen bireyler haline getirmekte, onlar da giderek ihtiyaçlarını karşılamak için kolaycı, 'köşe dönmeçi' yöntemlerden medet ummaktadırlar ³⁶

Bir diğer sosyal etken ise aslında demokratik toplum yapısının içerisinde yer alan hesap sorma ve saydamlık olgusu olabilir. Emre Kongar (2008)'a göre bunun sebebi, vergi mükellefi ve vatandaşlık bilincimizin gelişmemiş olmasıdır. Bu sebeple vergilerimizden gelen fonların ya da mevduatımızdan kaynaklanan paraların kişisel çıkar uğruna kredi ya da teşvik olarak verilmesinin peşinde koşmamakta, takipçisi olmamaktayız. ³⁷ Böyle bir durum, demokratik toplum yapımızda yer almamaktadır!..

Demokratik toplumlarda var olan bir diğer vatandaşlık görevi ve sorumluluğu da ihbar kavramıdır. İhbar kavramı, az gelişmiş toplumlarda genellikle gammazlık ve ispiyonculuk biçiminde algılanmasından dolayı işlememekte ve yolsuzlukların ortaya çıkartılmasındaki engellerden birisi olarak görülmektedir. Ancak, gelişmiş ülkelerde ihbar ve şikayet olguları doğrudan vatandaşlık bilincinin bir türevi, hatta vatandaşlık ödevi olarak görülmektedir. Yayınlanan bir çalışmada, "Çin'de yaygın eğitim ve yaymaca sonucunda kamu

³⁶ Tarhan, s. 71.

³⁷ Emre Kongar, "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri," **Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslar arası Sempozyumu**, (İstanbul 2008), <http://www.kongar.org/Documents>

görevlilerinin yolsuzluk yapanları duraksamaksızın ihbar etmelerinin, bu ülkede yolsuzluğu en alt düzeye indirdiği” vurgulanmıştır.³⁸

Vito Tanzi (1998)’nin çalışmasında, yolsuzluklara sebep olabileceği tahmin edilen ve gözlemsel olarak da ispat edilmeye çalışılan temel değişkenler üç ana başlık altında toplanarak özetlenmeye çalışılmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde, özellikle Vito Tanzi’ni yolsuzluk nedenlerini belirtirken yaptığı sınıflandırmaya yer verilecektir.³⁹

- **Yolsuzluğa Doğrudan Etkide Bulunan Faktörler**

- ✓ Yasal düzenlemeler ve onay işlemleri
- ✓ Vergilendirme
- ✓ Harcama kararları
- ✓ Malların ve hizmetlerin piyasa fiyatlarının altında sunulması
- ✓ Takdire bağlı diğer kararlar
- ✓ Siyasi partilerin finansmanı

- **Yolsuzluğa Dolaylı Etkide Bulunan Faktörler**

- ✓ Bürokrasinin kalitesi
- ✓ Kamu sektörü ücret seviyesi
- ✓ Ceza sistemleri
- ✓ Kurumsal kontroller
- ✓ Kuralların, kanunların ve kanuni süreçlerin şeffaflığı
- ✓ Liderlik örneği.

Vito Tanzi, yolsuzluk nedenlerini iki kategoride özetlemektedir. Tanzi’nin yorumuna paralel olarak, yolsuzluğu doğrudan ve dolaylı olarak etkilediği düşünülen değişkenleri test etmek amacıyla yapılmış ekonometrik bir araştırma, örnek teşkil etmesi açısından verilecektir. Burada amaç, nicel ve nitel araştırmalar arasındaki farklı sonuçları bir arada sunarak, konuyu objektif bir bakış açısı ile değerlendirmeye çalışmaktır.

³⁸ Tarhan, s. 72.

³⁹ Vito Tanzi, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” **International Monetary Fund**, Cilt. 45, No. 4, (Aralık 1998), s. 565-576.

Tanzi'nin yorumuna paralel olarak ele alınan bu ekonometrik araştırma⁴⁰, yolsuzluğun nedenlerini araştırmada yardımcı olması ve nicel bir boyut katması açısından incelenmiştir. Araştırmanın sonucunda, yolsuzluğu etkileyen değişkenler büyükten (en çok etkileyen) küçüğe (en az etkileyen) sırasıyla, kişi başına düşen GSMH, kötü adalet, cinsiyet, gelişmişlik ve eğitim olarak ele alınmıştır. Bu değişkenlerin temsil ettiği kategoriler ise, bir ülkedeki ekonomik kaynakların büyüklüğü, adalet sistemi, toplum kültürü ve gelişmişlik düzeyidir. Yine yolsuzluğu etkileyen değişkenlerle ilgili dikkat edilmesi gereken bir başka nokta ise, kaynak büyüklüğü kategorisini temsil eden bütün değişkenlerin yolsuzluğu aynı biçimde etkilemiyor olmasıdır. Yukarıda yolsuzluğu ciddi biçimde etkileyen kaynak büyüklüğü değişkeni, kişi başına düşen GSMH idi. Buna karşın ekonomik kaynakların büyüklüğünü temsil eden diğer değişken, GSYİH ise yolsuzluğu etkilememektedir. Kamu kesiminin büyüklüğü de yoksulluğu az etkilemekte; ancak bu etki, literatürde iddia edilen aksine, ters orantılı olarak ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; kamu kesiminin toplam ekonomideki payının büyümesi, bir ülkedeki yolsuzluğu arttırmamakta, tersine düşürmektedir. Bu sonucun beklendiğinin aksine çıkmasının nedeni, yolsuzluğun düşük olduğu gelişmiş batı ülkelerinde, kamu kesiminin ekonomi içindeki payının, liberal çevrelerin iddialarının aksine, gelişmekte olan ülkelere göre daha büyük olmasıdır.

Yolsuzluğu Az Etkileyen Değişkenler: Regresyon analizi sonuçlarına göre, bir ülkede büyük krizler yaşanması ve gelir dağılımının bozuk olması, yolsuzluğu az etkilemektedir (bu araştırmada bir ülkede yaşanan krizler kişi başına düşen GSYİH'daki değişimle, gelir dağılımının bozuk olması, enflasyon ve Gini katsayısı ile ölçülmüştür). Bu durumda, bir ülkede kişi başına düşen GSYİH rakamlarının yıldan yıla büyük değişimler sergilemesi, o ülkede istikrarlı bir ekonominin olmadığını, hatta krizlerin yaşandığını, bunun da yolsuzluğu arttırdığını göstermektedir. Enflasyonun yüksek ve gelir dağılımının bozuk olduğu ülkelerde yolsuzluğun yüksek olduğu ifade edilmektedir.

⁴⁰

Ek-2'de araştırmanın içeriği detaylı olarak verilmiştir.

Araştırmanın sonuçlarından anlaşılacağı üzere; daha önce bahsettiğimiz bazı araştırma sonuçları ile çeliştiği görülmektedir. Ancak, rakamların katsayısı düşük olduğu için, bu hususların yolsuzluktan az etkilendiği sonucuna varılmıştır. Araştırmaya göre,⁴¹ ekonomik krizler ve gelir dağılımındaki bozukluklar, yolsuzluğu beklendiği kadar çok etkilememektedir.

Yolsuzluğu Etkilemeyen Değişkenler: Regresyon analizi sonuçlarına göre; demokrasi kültürü ve küreselleşme kategorilerinin etkilerini ölçen değişkenlerin sırasıyla; insan hakları anlaşmaları ve dış ticaretin ekonomideki büyüklüğünün yolsuzluğu etkilemediği ortaya çıkmıştır (söz konusu kategorilerin değişkenleri ile ilgili R kare rakamları yüzde 10'nun altında kalmaktadır ve bu rakamlar, değişkenlerle yolsuzluk indeksi arasında istatistiksel olarak ciddi bir ilişki olmadığını göstermektedir). Bu sonuçlar, birkaç açıdan ilginçtir. Bunlardan birisi, liberal çevreler ile ulusal çevreler arasında ciddi tartışmalara yol açan küreselleşmenin yolsuzluğa etkisi hususunun, ulusalcı çevreler lehine bir sonuç vermesidir. Sonuçlara göre; bir ülkenin uluslararası ticaretinin yüksek veya düşük olmasının yolsuzluğu herhangi bir şekilde etkilemediği ortaya çıkmıştır ki, bu durum liberal çevrelerin 'küreselleşmenin yolsuzluğu düşürdüğü' savına tam anlamıyla ters düşmekte, ulusalcı çevrelerin 'küreselleşmenin yolsuzluğu arttırdığı' yolundaki savlarını doğrulamaktadır.

Şener (2007)'in de belirttiği gibi, sermayenin serbest dolaşımı rüşveti teşvik etmektedir. Bu sistemin en belirgin örneği şöyle yaşanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde satılamayan kalitesiz malların gelişmekte olan ülkelere satımı genellikle ilgililere rüşvet vermekle kolaylaşmaktadır. Örneğin, İngiltere'de ya da Avrupa Birliği ülkelerinde satılamayan deli dana eti ya da modası geçmiş savaş araç ve gereçleri, gelişmekte olan ülkelerin yöneticilerine verilecek rüşvetlerle kolayca ihraç edilecektir.⁴²

Sayan ve Kışlalı (2004)'nın araştırmasından, demokrasi kültürünün yerleşmiş olmasının da yolsuzluğu arttırıcı ya da azaltıcı bir etkisi olmadığı ortaya çıkmaktadır. Liberal çevrelerin sıkça başvurdukları bir başka hususu da, artan

⁴¹ İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı, "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.37, Sayı.2 (Haziran 2004), s. 17-21.

⁴² Orhan Şener, **Kamu Ekonomisi**, 9. Basım, İstanbul: Beta Basım Yayım, 2007, s. 462.

demokrasinin, şeffaflaşma ve hesap verilebilirlik gibi kavramlar kullanılarak yolsuzluğu düşürdüğü yönündeydi. Ancak, araştırma sonuçlarından bu söylemlerin aksine, yolsuzlukla demokrasi kültürü arasında bir ilişki olmadığı ortaya çıkmaktadır. Tabii bu noktada demokrasi kültürünü araştırmada temsil eden insan hakları anlaşmalarının, demokrasi kültürünü ölçmede tek başına yeterince güçlü bir değişken olmadığı ve demokrasi kültürünü temsil edebilecek başka değişkenler de bulunarak araştırmanın geliştirilmesi gerektiği ileri sürülebilir. Araştırma sonuçları yine de bir başlangıç noktası olarak ele alınırsa, yolsuzluğun demokrasi kültüründen etkilenmediğini ortaya çıkarması açısından ilginç bir görünüm sergilemektedir.

Genel olarak bütün sonuçları değerlendirmeye çalışırsak şöyle bir tablo ile karşılaşırız. 90 ülke için 8 kategoride, 12 değişkenin yolsuzlukla ilgili değerlendirmeye alınması sonucunda, yolsuzluğun yüksekliği ile kamu kesiminin büyüklüğü arasında ters bir orantı bulunmuştur. GSMH içinde kamu bütçesi ne kadar büyükse, o ülkede yolsuzluk oranı o kadar düşük çıkmaktadır.

Küreselleşme ile yükselen dünyayla bütünleşme düzeyi, yoksulluk sorunu üzerinde etkisizdir. Ülkelerin ticaret sistemlerinin açık ya da kapalılık durumu, yolsuzluk endeksi üzerinde herhangi bir etki yapmamaktadır. Bu durumda, küreselleşme yoluyla yolsuzluğun önleneyeceği söylenemez.

Kişi başına düşen gelirin yüksek olduğu ülkelerde, yolsuzluk düşük çıkmaktadır. Aynı şekilde, gelişmişlik düzeyi ve cinsiyet gelişim endeksi yüksek çıkan ülkelerde de yolsuzluğa daha az rastlandığı anlaşılmıştır. Eğitim düzeyinin yüksek olmasının da yolsuzluğu düşürdüğü ortaya çıkmıştır.

Buna karşın gelir dağılımındaki eşitsizliğin ve enflasyonun yolsuzluk üstündeki etkisi orta derecedir. Enflasyon yükseldikçe ve gelir dağılımı bozuldukça yolsuzluk artmaktadır. Ancak, sonuçlar beklendiği kadar güçlü değildir. Araştırmadan çıkan bir başka ilginç sorun, ekonominin büyüklüğünün yolsuzluk üzerinde bir etkisi olmamasıdır.⁴³

⁴³

Sayan ve Kışlalı, s. 21-22.

Yapılan bir diğ er istatistiksel ç alışma sonuç ları, diğ er ç alışmanın sonuç ları ile birbirini destekler g örülmektedir. Bu ç alışmasında Tosun (2003), 1982-1995 yılları arasında 44 ülkede yolsuzluk düzeyini belirleyen faktörleri rassal etkiler sıralı probit modeliyle tahmin etmiş ; kanun hakimiyetinin, bürokratik kalitenin ve (beklenenin tersine) genel devlet harcamalarının GSYİH içindeki payının yolsuzluk düzeyi üzerinde azaltıcı etkisinin, kentsel nüfus artış hızının ise yolsuzluğu artırıcı etkisinin olduğunu bulmuştur. Diğ er taraftan enflasyon, büyüme, ücret ve maaş ların yolsuzluk üzerine istatistiksel açıdan anlamlı bir etkisi g örülmemektedir.⁴⁴

Chand ve Moene (1997), makalelerinde, Gana Kamu Harcama Reformu'nu incelemekte ve vergi memurlarına uygulanan bonus programı ile birlikte genel vergi oranının düşürülmesinin ve cezaların artırılmasının Gana'da devletin vergi toplama kabiliyetinde çok önemli iyileş melere sebep olduğunu göstermektedir. Bunun yanında yazarlar, oyun teorisi modeli kullanarak, daha üst yönetim seviyelerindeki yolsuzluk da aynı zamanda sınırlandırılabilirse, vergi memurlarına verilen bonusların yolsuzluk miktarını azaltacağını ve bildirilen ile gerçek vergi yükümlülükleri arasındaki aç ığın azalmasına yol açacağını göstermektedir.⁴⁵

Son olarak bahsedeceğ imiz bir ç alışma; Amerika Birleş ik devletleri için yapılmış olup sonuç ları, yolsuzlukların ç özümleri için kaynak teşkil edebilir niteliktedir. Goel ve Rich (1989)^{*}in regresyon analizinin sonuç ları; hüküm giyme ihtimali ile cezaların ağırlığının katsayılarının beklendiğ i gibi negatif olduğunu göstermektedir. Bu, ceza alma ihtimalinin yüksekliğ inin ve daha uzun hapis sürelerinin rüşvet almayı caydırdığını göstermektedir. Polis faaliyetleri değ işkeni, istatistiksel olarak anlamlı etkiye sahip değ ildir. Kamu görevlilerinin artan

⁴⁴ M. Umur Tosun, "An Empirical Investigation On The Determinants Of Corruption", **Akdeniz Üniversite İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, (Mayıs 2003), s. 125.

⁴⁵ Bayar, s. 8-9.

^{*} ABD verilerini kullanarak yolsuzluk değ işkeninin (rüşvet suçundan mahkum olan devlet görevlilerinin sayısı ile ölçülmüştür), polis faaliyetleri (her devlet görevlisi başına düşen reel polis harcamaları ile ölçülmüştür), hüküm giyme ihtimali (hüküm giyenlerin hakkında dava açılanlara oranı ile ölçülmüştür), cezaların ağırlığı (zimmet suçundan hüküm giyenlerin ortalama hüküm süresi ile ölçülmüştür), devlet görevlilerinin göreceli gelirleri (devlet görevlilerinin kazançları alternatif kazançlarından çıkarılarak bulunmuştur), işsizlik oranı (zımni maliyetleri hesaba almak için) ve toplam reel yıllık reklam harcamaları (gösteri etkisini içermek için) üzerine regresyonunu yapmıştır.

maaşlar, yolsuzluk seviyesi üzerinde azaltıcı etkiye sahiptir. İşsizlik değişkeninin katsayısı, pozitif ve anlamlıdır. Bu durum ekonominin resesyonda olduğu dönemlerde, rüşvet tekliflerinin artışı yansıtır olabilir. Son olarak, reklam değişkeni pozitif ve anlamlıdır. Büyük ihtimalle bunun sebebinin, artan reklam hacminin bugünkü ihtiyaçları ön plana çıkarıp, geleceği indirgeme oranını artırarak, daha fazla yolsuzluğa yol açıyor olabileceği belirtilmiştir.⁴⁶

Türkiye Üzerine Ampirik Çalışmalar

Ek-3'te detayları ile verilen proje, özellikle şu ana kadar Türkiye'de yapılmış en kapsamlı çalışma niteliğindedir. İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Projesi isimli bu çalışmada ortaya konan sonuçlar, Türkiye'de yaşanan yolsuzluklara çözüm önerileri içermektedir. Bu nedenle sonuçların üzerinde ayrıca durulacaktır.⁴⁷

Çalışma esnasında bazı önemli değişkenlere ilişkin serilerde yeterince gözlem bulunamaması (enflasyon ve işsizlik), eğitim değişkeninin diğer değişkenlerle yüksek derecede bağıntılı olması gibi sorunlar tahmini sağlıklılaştırırsa da, analizler, ülkemizde yolsuzluğun en önemli sebeplerinin neler olabileceği hakkında bir fikir vermektedir. Regresyon analizlerinin sonuçları, beklenenin aksine, Türkiye'nin ekonomik açıdan dışa açılmasıyla ve hızlı büyüme dönemine girmesiyle yolsuzluk vakalarının arttığını göstermektedir. Diğer taraftan, yolsuzlukla devletin kamu görevlilerinin maaş harcamaları arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Yine, enflasyonun ve devletin ekonomideki ağırlığının, (bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı ile ölçülen) Türkiye'de yolsuzluk üzerinde anlamlı bir etkisinin bulunmadığı görülmektedir. Bu durumu, Türkiye'nin 1980'lerden sonra gerçekleştiği atılımla birlikte GSMH'sı ve dış ticareti artarken, bir yandan da toplumda oluşan sosyal ve kültürel değişimde (özellikle artan bireysel kazanç ve rant arama davranışları gibi) aramanın mümkün olduğu düşünülmektedir.⁴⁸

⁴⁶ Bayar, s. 11.

⁴⁷ Ek-3'de çalışma hakkında detaylı bilgi verilmektedir.

⁴⁸ Bayar, s. 17-18.

1.4. Yolsuzluğun Çeşitleri

Yolsuzluk olaylarının genel çerçevesini inceledikten sonra, yolsuzlukları alt başlıklar altında tanımlamak uygun olabilir. Önce Tanzi'nin yaklaşımı ile bütün yolsuzluklar sınıflandırılmaya çalışılmıştır.⁴⁹

- Yolsuzluk, Bürokratik (ufak) ya da siyasi (büyük) olabilir.
- Maliyeti azaltıcı (rüşvet veren için) ya da menfaat sağlayıcı olabilir.
- Rüşvet teklif eden ya da rüşvet talep edenden kaynaklanabilir.
- Zorunlu kalınarak ya da rıza ile yapılabilir.
- Merkezi hükümette ya da yerel yönetimlerde olabilir.
- Öngörülebilir nitelikte olabilir ya da keyfi olarak yapılabilir.
- Nakit bir ödeme içerebilir ya da içermeyebilir.⁵⁰

Şimdi de, bizim konumuz açısından önemli olabilecek iki sınıflandırmaya şöyle yapılabilir.

- Doğrudan Cezai Yaptırım Yolsuzluk Türleri;
 - ✓ Rüşvet,
 - ✓ Zimmet,
 - ✓ İrtikap,
 - ✓ Kara paranın aklanması,
 - ✓ Dolandırıcılık,
 - ✓ Emniyeti suistimal,
 - ✓ İçerden öğrenenlerin ticareti.

⁴⁹ Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 565.

⁵⁰ Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 565.

- Dolaylı Olarak Ceza Yaptırımına Bağlanan ya da Suç Sayılmayan;
 - ✓ Rant kollama,
 - ✓ Lobcilik,
 - ✓ Oy ticareti,
 - ✓ Kayırmacılık,
 - ✓ Diğerleri.

Türkiye'deki yolsuzluk olayları genel olarak incelendiğinde, yolsuzlukların yasalara aykırı olması şeklinde değil, daha çok yasal boşluklar yoluyla ve karşılıklı çıkar alışverişinin gerçekleştirildiği biçiminde yapıldığı gözlenmektedir.⁵¹

Daha çok Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde görülen bu yolsuzluk olgusu, siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk olmak üzere iki ana gruba ayrılabilir.

1.5. Yolsuzluğun Ölçülmesi

Yolsuzluk, daha önceki dönemlere nazaran günümüzde politik ve medya ile ilgili gelişmelerden dolayı daha görünür hale gelmektedir. Özellikle internet yayıncılığı, kapalı rejimdeki yolsuzlukların bile açığa çıkmasına ve kamu oyuna duyurulmasına imkan tanımaktadır. Ulusal ve uluslararası ekonomik gelişmeler nedeniyle de yolsuzluğun kabullenebilirliği azalmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde orta sınıf kavramının ortaya çıkması, köylülükten kentliliğe geçiş ve bunun sosyo-politik sonuçları, yolsuzluktan daha fazla sorgulanabilir kılınmasına ve ciddi ölçüde mücadeleye yönelik önlemler alınmasına neden olmaktadır.⁵² Yolsuzlukların daha görünür olması, algıda bir yanılgıya sebep olmaktadır. Bir ülkede yolsuzlukların ortaya çıkmış olması, o dönemde yolsuzluklarla mücadelenin arttığını gösteren bir olaydır. Ancak bu durum da, o dönemde yolsuzlukların çok olduğu yanılgısına götürmektedir. Bu algılama

⁵¹ Özsemerci, s. 11-12.

⁵² Çelen, s. 24.

yanılgıları, özellikle daha sonra detaylı olarak bahsedilecek olan yolsuzlukların ölçülmesinde kullanılan anketleme yöntemlerinde karşılaşılabilecek sorunlarından en önemlileridir. Yolsuzlukları ölçmek yapılacak olan ekonometrik araştırmalar, yolsuzluğa önlem alınabilmesi açısından çok önemlidir. Ama ölçmek istediğimiz değişkenin yolsuzluk olması, konunun ne kadar zor olduğunu bize anlatır.

Yolsuzluk ölçülebilseydi belki ortadan kaldırılabilirdi. Aslında, kavramsal olarak neyin ölçülmek istendiği bile açık değildir. Sadece verilen rüşvetin miktarını ölçmek, rüşveti içermeyen birçok yolsuzluğun görmezden gelinmesine yol açacaktır. Ödenen rüşvet miktarını ölçmek yerine, yolsuzluk faaliyetlerini ölçme girişimi ise, görece olarak birçok önemsiz faaliyetin de hesaba katılmasını ve her birinin tanımlanmasını gerektirecektir ki bu pek mümkün değildir. Yolsuzluğu ölçmenin doğrudan yolları yokken, yolsuzluğun bir ülke veya kurum içindeki yaygınlığı konusunda bilgi edinmenin birçok dolaylı yolu vardır. Bu araştırmalarda tek başına yolsuzluktan çok yolsuzluk algılaması (corruption perception) ölçülmektedir. Tek olmakla beraber geniş bir şekilde halka duyurulan bir yolsuzluk olayı, bir ülkedeki algılamayı kolayca değiştirebilmekte ve o ülkedeki yolsuzluğun genişliğinin doğru olarak değerlendirilememesine yol açabilmektedir.⁵³

Yolsuzlukların ölçülmesi, sorunlu bir alan oluşturmaktadır. Öncelikle yolsuzluktan çıkar elde eden tarafların bunun ile ilgili bilgileri gizleme eğiliminde olmaları normaldir. Bu durumda bilgi ve veri yetersizliği ortaya çıkacaktır. Ayrıca yolsuzluk, aynı zamanda suç kapsamına giren fiilleri de içerdiğinden, hukuki yaptırımdan kaçınmak amaçlı olarak da bilgilerin saklanması gündeme getirebilecektir. Bütün bunlara rağmen yolsuzluğun ölçülmesine yönelik özellikle Dünya Bankası'nın çeşitli çalışmalarından söz edilebilir. Dünya Bankası, yolsuzlukların ölçülmesinde beş farklı yaklaşım kullanmaktadır. Bunlar:⁵⁴

- Net varlık değerlendirmesi (net asset evaluation)
- Tutuklamalar ve mahkumiyetler (arrests and convictions)

⁵³ Tanzi, *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, s. 576-578.

⁵⁴ "Measuring Corruption." <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/courses/turkey%206.21.99/corrupti/tsld019.htm>

- Anket metodolojisi (survey methodology)
- Makro ekonomik ampirik çalışmalar (macroeconomic empirical studies)
- Belirli sektörlerdeki mikro ekonomik çalışmalar (microeconomic studies)

Yolsuzluğun ölçülmesinde kullanılan ölçütler iki başlık altında sınıflandırılabilir. Bunlar objektif * ve subjektif ** ölçütlerdir. Subjektif ölçütlerde kendi içerisinde, algı temelli ve tecrübe temelli ölçütler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Algı temelli ölçütlerde, ankete katılan deneklere ülkelerindeki yolsuzluk düzeyini ne kadar algıladıkları sorulmakta ve verilen cevaplara göre endeksler çıkarılmaktadır. Bu tür endeksler, güvenilirlik ve geçerliliği konusunda sorun taşımaları bile, doğruluk ve kesinlik yönüyle eleştirilebilmektedirler. Tecrübeye dayalı ölçütlerde ise, kişilere yaşadıkları ve karşılaştıkları yolsuzluk durumları sorulmaktadır. Burada doğru soruların sorulması ve anket tekniğinin dikkatlice uygulanması, geçerlilik, kesinlik ve güvenilirlik yönüyle çıkabilecek problemleri ortadan kaldırabilir. Subjektif ölçütlerle yapılan çalışmaların belli bir hata payı içerdiği de kabul edilmektedir.

1.5.1. Yolsuzluk Endeksleri

Her yolsuzluğun bir itham doğuracağı kuşkuludur. Birçok yolsuzluk, ilişkiye taraf insan ve kurumlar arasında herhangi bir hukuki süreç meydana getirmeden, gizli olarak yapılabilmektedir. Bütün bunlar belli bir subjektivite kapsamında tartışılabilir, yolsuzluk algılamalarına dayalı olarak oluşturulan bu endeksler birçok ekonometrik çalışmada kullanılmaktadır.

Zaman boyutu içeren yolsuzluk endekslerinin yorumlanmasında çok dikkatli olunması gereklidir. Çünkü deneklerin anlama ve kavrama düzeylerindeki

* Objektif ölçütler; nesnel olarak doğrulanabilir bilgiye dayalı ve bireyin kişisel görüşünden bağımsız olarak nitelendirirler. Yolsuzluk nedeniyle tutuklanan insan sayıları objektif nitelikli bilgi konumundadır.

** Subjektif ölçütler; bireyin düşünce ve duygularına dayalı olarak meydana gelirler. Anket yoluyla elde edilen bilgiler subjektif karakterlidir ve yolsuzlukla ilgili kantitatif araştırmalarda yoğun olarak kullanılmaktadır.

değişmeler ve anket sorularındaki farklılaşmalar yanlış sonuçlar doğurabilmektedir. Ayrıca ekonomik şartlar ve iyimserlik gibi faktörler de yolsuzluk algılamasını değiştirebilmektedir. Doğru bir yolsuzluk ölçümüne ulaşabilmek için, tek bir veri kaynağına veya göstergeye dayalı endeksleri kullanmaktan kaçınılması, farklı endekslerin toplulaştırılmasından oluşan bileşke endekslere yönelmesi de bazı sorunlar meydana getirebilmektedir. Bunların başında kavramsal kesinliğin kaybı gösterilebilir. Yolsuzluk göstergelerinin kalitesini arttırmak için yapılması gereken diğer bir çaba ise, konuya taraf kesimleri (iş dünyası ve hanehalkları) içeren sistematik anketlerin yapılması ve bunların birbiriyle tamamlayıcı şekilde kullanılmasıdır.⁵⁵

Aşağıda adı geçen endekslerle ilgili istatistikler tezimizin ek bölümünde yer almaktadır.

1.5.1.1. Yolsuzluk Algılamaları Endeksi

Yolsuzluğu ölçmeye yönelik çalışmaların en önemlisi, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından oluşturulan “Yolsuzluk Algılamaları Endeksi (Corruption Perceptions Index)”dir.⁵⁶ Yolsuzluk algılama endeksi, 1995 yılından beri her yıl düzenli olarak yayınlanmaktadır.

Yolsuzluk algılama endeksi, dünya üzerindeki çeşitli kurumlar * tarafından toplanan verilerden oluşan bir tür bileşke endekstir. Bu endeks, yabancı ve yerli iş adamlarının, analistlerin ve uzmanların değerlendirmelerini içermektedir. Küçük, büyük yolsuzluk ayrımı yapılmadan oluşturulmaktadır.

Yolsuzluk endeksi, cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan daha çok, algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koymaya çalışmaktadır. Araştırmalar da, uluslararası yolsuzluk düzeylerinin incelenmesine imkan vermesi bakımından

⁵⁵ Erlend Berg, “How Should Corruption be Measured?”, London, (Mayıs 2001), <http://members.lycos.co.uk/eberg/>

⁵⁶ “Corruption Perceptions Index”, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007

* Bu kuruluşlardan bazıları; Dünya Bankası, Avrupa Kalkınma Bankası, Colombia Üniversitesi, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Information International...

önemlidir. Aynı zamanda, bir ülkenin yolsuzluk düzeyini yıllar itibariyle değerlendirme olanağını da vermektedir.⁵⁷

1.5.1.2. Küresel Yolsuzluk Barometresi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından oluşturulan “Küresel Yolsuzluk Barometresi” (Global Corruption Barometer)⁵⁸, genel kamuoyları arasındaki yolsuzluk uygulamaları ve nitelikleri ile ilgilidir. Bu nedenle, uzmanların algılamaları ve görüşlerinden ziyade halkın algılamaları ve görüşlerini yansıtır. Örnekleme olarak aldığı kitleler, ulusal ve küresel nüfus ağırlıklarına göre şekillenmektedir. Küresel Yolsuzluk Barometresi, 2003 yılından itibaren yayınlamaktadır. Bu barometre, ülkelerdeki yolsuzluklara karşı mücadelenin etkilerini kapsayıcı niteliktedir.⁵⁹

1.5.2. Rüşvet Ödeyenler Endeksi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan diğer bir endeks de “Rüşvet Ödeyenler Endeksi (Bribe Payers Index)”dir.⁶⁰ Bu endeks, yabancı ülkelerde kamu görevlilerine rüşvet veren gelişmiş ülkelerdeki ihracatçı firmaların eğilimlerini göstermektedir. Diğer bir ifade ile arz yönlü yolsuzluğu ortaya koymaktadır. Böylelikle uluslararası işlemlerde rüşvetin kimin tarafından verildiği kadar kimin tarafından alındığına da vurgu yapmaktadır. Burada; 0 ile 10 arasında derecelendirme söz konusudur. 10 rüşvet verme eğiliminin olmadığını, sıfır ise tamamen rüşvet verme eğilimini taşıdığını göstermektedir.⁶¹

1.5.3. Yönetişim Endeksi

Dünya Bankası'ndaki bir grup araştırmacı tarafından oluşturulan “Yönetişim Endeksi”i, ülkelerin yönetim düzeylerini altı farklı kriteri temel olarak belirlenmektedir. Bu kriterler;⁶²

⁵⁷ Ek-4’de örnek verilmektedir.

⁵⁸ “Global Corruption Barometer”, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

⁵⁹ Ek-5’te örnek verilmektedir.

⁶⁰ “Bribe Payers Index”, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

⁶¹ Ek-6’da örnek verilmektedir.

⁶² Ek-7’de örnek verilmektedir.

- İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik (Voice and accountability) kriteri: politik, medeni ve insani hakların işlevselliğini ölçmek için kullanılmaktadır.

- Politik istikrar (Political stability): Bir ülkede anayasal düzenin ve hukukun üstünlüğüne dayalı bir siyasi sistemin varlığı ve yaşayabilirliği, hayati öneme sahiptir. Toplumsal gerginliklerin bir ülkede var olması ve siyasi sistemin bu gerginlikleri uzlaştırıcı bir rol oynayamaması, siyasi muhalefetin yeraltına inmesine ve legal yapının dışına çıkmasına neden olabilmektedir.

- Hükümet etkinliği (Government effectiveness)

- Düzenleyici kalite (Regulatory quality): Hükümet etkinliği ve düzenleyici kalite ile kast edilen şey, siyasi iktidarın güçlü ve tutarlı politikaları formüle edebilme ve uygulayabilme yeteneğidir.

- Kanun hakimiyeti (Rule of law): bu kriter ile, sözleşmelerin yerine getirilmesindeki etkinliğe, polis ve yargı mekanizmasının kalitesine odaklanılmaktadır.

- Yolsuzluğun kontrolü (Control of corruption).

Yönetişim endeksinin üretilmesindeki amaç, yukarıdaki kriterlere bağlı olarak meydana gelen etkilerin ekonomik sonuçlarını ortaya koymaktır. Endekste her kriter -2,5 ile +2,5 arasında puanlandırılmaktadır. +2,5 yönetişimin en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.⁶³

1.5.4. Politik Risk Endeksi

Yolsuzluklar, ülke risklerinin belirlenmesinde etkili unsurlardan birisidir. Küresel çerçevede ülke risklerini ölçmeye yönelik yolsuzluk verisi içeren en ciddi çalışma; Politik Risk Hizmetleri (The Political Risk Services Group Inc.) adında, özel ve kar amaçlı bir kurum tarafından, 20 yılı aşkın bir süreçte yapılmaktadır.⁶⁴ Bu kurum tarafından tek tek ülke verileri kullanılarak “uluslararası ülke risk rehberi (international country risk guide)” oluşturulmaktadır. Uluslararası ülke

⁶³ Daniel Kaufmann, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi, “Governance Matters IV: New Data, New Challenges”, **DB**, (Mayıs 2005), s. 1.

⁶⁴ Ek-8’te örnek verilmektedir.

risk rehberi üç ana ve 22 alt kategoride derecelendirmeye gitmektedir. Ülke riski hesaplamasında; politik riskler % 50, finansal ve ekonomik riskler ise, % 25'er ağırlığına sahiptir. 140 ülkeden elde edilen veriler, aylık olarak yayınlanmaktadır. Finansal risk kategorileri olarak dış borçların gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, dış borç servisinin ve cari işlemler açığının ihracata oranı, aylık ithalatı karşılayacak net likidite düzeyi ve kur istikrarı alınmaktadır. Ekonomik risk kategorilerini ise kişi başına düşen milli gelir, yıllık gayrisafi yurtiçi hasıladaki büyüme, enflasyon oranı, bütçe ve cari dengenin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı oluşturmaktadır. Politik risk kategorileştirmelerindeki temel amaç, belli bir ülkedenin belli bir zamanındaki politik istikrarı değerlendirebilmektir. Risk değerlendirmesinde maksimum puan 100'dür. Bir ülkenin puanı ne kadar yüksek ise politik riski o kadar düşük olarak algılanmaktadır. Politik risk endeksi içerisinde yolsuzluk düzeyi 6,0 ile 0 arasında puanlandırılmaktadır. 6,0 yolsuzluğun hiç olmadığı, 0 ise yolsuzluğun tamamen yaygın olduğu durumu göstermektedir.⁶⁵

1.5.5. Saydam Olmama Endeksi

Saydam Olmama Endeksi (The Opacity Index)⁶⁶, işletme ve yatırım maliyetlerini ölçmek amacıyla özel sektör (Kurtzman Group) tarafından hazırlanan 2000 yılından bu yana gelişmiş ve gelişmekte olan bir grup ülke bazında hazırlanan endekstir. Bu endeksi oluşturmak için 41 kaynaktan toplanan 65 objektif değişkenden yararlanılmaktadır. Saydam olmama endeksi, bileşke bir yapı arz etmektedir Saydam olmama derecesini ölçmek için beş farklı kriterden yararlanılmaktadır. Bunlar,⁶⁷

- Kamu ve özel sektöründeki yolsuzluk,
- Hukuk sistemindeki etkisizlik,
- Zararlı ekonomi politikası,
- Yetersiz muhasebe ve yönetim uygulamaları
- Zararlı düzenleyici (regulatory) yapılarıdır.

⁶⁵ "The Political Risk Services Group Inc", <http://www.prsgroup.com>

⁶⁶ "The Opacity Index", <http://www.kurtzmandgroup.com/index.php?pag=studies2>

⁶⁷ Ek-9'da örnek verilmektedir.

Endeks değeri her kriter için 100 üzerinden değerlendirilmekte ve ortalaması alınmaktadır. Böylelikle saydam olmama değerine ulaşılmaktadır. Bu değer ne kadar düşükse o ülke o kadar saydam, ne kadar yüksekse o kadar az saydamdır. 2004 yılı saydam olmama endeksine 48 ülke dahil edilmiştir. Bu endekse dahil yolsuzluk verileri oluşturulurken, Uluslararası Saydamlık Örgütü ve Ülke Risk Rehberi verilerinden yararlanılmıştır.

Bu endekste, Çin'deki ekonomik ve siyasal yapının farklılığından dolayı, yolsuzluk seviyesi değişikliklerini tahmin etmek için yolsuzluk şikayetlerinin sayısı kullanılmaktadır.⁶⁸

Yolsuzluk üzerine ampirik çalışma yapmak için, yolsuzluk oranı ya da düzeyi ya da karşılaştırmalı değerleri kullanmak gerekmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalarda, yolsuzluğu açıklayıcı değişkenler; sosyal, ekonomik ve siyasi değişkenlerden oluşmaktadır. Özellikle regresyon analizlerinde bu tip değişkenlerin nesnel ölçütlerinin bulunması analizi zorlaştırmaktadır.

1.6. Yolsuzluk Konusunda Farklı Yaklaşımlar

Yolsuzlukların toplum hayatında olumsuzluklara neden olduğu ve negatif bir içerik taşıdığı konusunda görüş birliği yaygındır. Bu öngörü ise, sağlıklı bir kamu düzeninin ve devlet yönetiminin varlığı koşullarında doğrudur.

Yolsuzluk, bir toplumda düzen sapmasına neden olmaktadır. Kamu yönetimi etkisiz, düzensiz ve kuralsız bir yapıya sahip olan ülkelerde, yolsuzlukların bazen işlerin yürümesini kolaylaştırdığı gözlenebilmektedir. Aksi halde böyle bir sistemin işlerliğini sağlamak ciddi anlamda güçleşmektedir. Diğer bir ifade ile yolsuzluklar, düzensizlik içerisinde bir düzen meydana getirebilmektedir. Belli varsayımlar altında, yolsuzlukların büyümeyi teşvik ettiği yönünde değerlendirmeler de mevcuttur. Bu varsayımların en önemlileri, katı ve aşırı merkezîyetçi bir bürokrasinin varlığı, rasyonellikten uzak ve ideolojik ekonomi politikalarıdır. Ayrıca vergi kaçırmak için yapılan yolsuzlukların, bu

⁶⁸

Bayar, s. 4-5.

vergileri etkisiz kullanan politikacılara nazaran özel yatırımcılar tarafından daha iyi kullanılacağı ifade edilebilmektedir.⁶⁹

Tanzi'nin de belirttiği gibi bazı ekonomistler, yolsuzluğun, hükümetin yatırımları ve büyümeyi engelleyen katı kurallarını ortadan kaldırdığı için, verimliliği artırdığını ileri sürmüşlerdir. Yani yolsuzluk, mekanizmayı yağlayan ya da çarkları döndüren bir olgudur. Bu mantık, Güneydoğu Asya'nın bazı ülkelerinde (Endonezya, Tayland gibi) yüksek oranda yolsuzluk yapılmasına rağmen, bu ülkelerin yüksek büyüme hızına nasıl sahip olabildiklerini sık sık sorgulamıştır. Bu sorgulama taaki 1997 yılında yaşanan mali krize kadar devam etmiştir. Özellikle Endonezya için, yolsuzluğun azaltılması yerine kurumsallaştırılmasının*, ekonomiye daha az zarar vereceği iddia edilmiştir.⁷⁰ Yolsuzluğun verimlilik ve büyümeyi teşvik edeceğini savunan görüşlerden bazıları aşağıda özetlenmiştir. Konuya objektif olarak bakabilmek için, aşağıda iki zıt görüşe yer verilmiştir.

Yolsuzlukların belirli koşullarda ekonomik büyüme üzerinde olumlu etki meydana getirebileceğine yönelik görüşün varsayımı, rüşvet alan ve veren kişiler arasındaki marjinal tüketim eğilimi farkıdır. Eğer, rüşvet alan kişinin marjinal tüketim eğilimi, rüşvet veren kişinin marjinal tüketim eğilimine nazaran düşük ise, yolsuzluk ekonomik büyümeyi artırabilecektir. Çünkü bu durumda rüşvet süreçleri, toplam tüketimi kısıcıcı, toplam tasarruf ve yatırımı yükseltici etki meydana getirecektir. Sonuçta, toplam yatırımlar kanalı ile büyüme düzeyi pozitif yönde değişim gösterecektir.⁷¹

Rüşvet, düşük olan ücretleri fiilen artırabilir. Böylece yolsuzluk, büyümeyi destekleyebilecek, fiilen daha düşük bir vergi yükü sağlayabilir.

⁶⁹ Çelen, s. 73.

* Yolsuzluğun kurumsallaştırılması: Kişiler bu durumda nereye başvurmaları gerektiğini ve belirli hizmetler için ne kadar ödemeleri gerektiğini bileceklerdir.

⁷⁰ Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 578-586.

⁷¹ Çelen, s. 102.

Buradaki önemli husus, daha düşük bir vergi yükünün, düşük düzeyde yolsuzluğa nazaran büyümeyi daha çok destekleyip desteklemediğidir.⁷²

Son yıllarda, yolsuzlukların işlevsel olarak ekonomik kalkınmaya ve büyümeye olumlu etkileri olabileceğine ilişkin ilk teorik tartışmalara karşı savunulan görüşlerde bir artış göze çarpmaktadır. Yolsuzlukların, özellikle özel ve kamu yatırımlarına etkileri vasıtasıyla ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilediği ampirik olarak doğrulanmaktadır. Yolsuzluklar, bir yandan kamu yatırımlarını arttırarak yapısını bozmakta, diğer yandan kamu yatırımlarının verimliliğini azaltarak özel yatırımları kısmakta ve ekonomiyi olumsuz etkilemektedir. Aynı zamanda bir vergi gibi çalışarak, yabancı yatırımcıların da kaçmasına neden olabilmektedir.⁷³

Yapılan ampirik bir çalışmada yolsuzlukların, sistemin hızlı çalışmasını sağlayan yağ işlevi görmediği, hatta sistemi yavaşlatan tuz işlevi gördüğü sonucuna ulaşılmıştır. Rüşvet ve yolsuzluk, kısa dönemde etkili fakat uzun dönemde zararlı olabilir. Ayrıca, özel sektörün rüşvet verme sıklığı arttıkça, bürokrasi ile uğraşma zamanı azalmaktadır. Bu çalışma ile rüşvetin sermaye maliyetini düşürmediği, aksine yükselttiği sonucuna varılmıştır. Bu durumda rüşvetin özel sektörün işlerini kolaylaştırıcı etki yaptığı iddiası da çürütülmektedir.⁷⁴ Rüşvet, tıpkı zehirli ilaç gibi az olduğu takdirde toplumun bünyesine iyi gelir, bunun yanında çok miktarı zararlıdır.⁷⁵

Beck ve Maher (1986) ile Lien (1986), ihalelerde sunulan tekliflerde en yüksek rüşveti önerenlerin, en verimli firmalar olduğunu gösteren modeller geliştirmişlerdir. Bundan dolayı rüşvet, projelerin verimli firmalara verilmesini sağlayarak verimliliğe katkıda bulunmaktadır.⁷⁶ Lui (1985), zamanın kişiler için farklı değer taşıdığını ileri sürmüştür. Bu durum, gelir düzeyine ve zamanın alternatif maliyetine göre değişmektedir. Zamanları çok değerli olan firmalar, kararların daha hızlı alınmasını sağlayarak zamandan tasarruf etmiş olmaktadır. Böylelikle yolsuzluk, zamanın değerli olduğu firmaların tasarruf etmelerini

⁷² Tanzi, *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, s. 586.

⁷³ Özsemerci, s. 84.

⁷⁴ Çelen, s. 74.

⁷⁵ Mumcu, s. 19-20

⁷⁶ Tanzi, *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, s. 581.

sağlayarak yarar sağlamaktadır. Lui, daha sonra yaptığı bir çalışmada ise, yolsuzluğun bir yandan kaynakların daha etkin dağılımını sağlarken, bir yandan da büyümeyi azalttığını; çünkü bu durumun, yolsuzluk imkanlarını büyütme üzere kullanılacak insan kaynağını elde etmek yönünde bazı bireyleri teşvik ettiğini ileri sürmüştür. İhalelerde sunulan tekliflerde en yüksek rüşveti önerenlerin, en verimli firmalar olduğunu gösteren modeller mevcuttur. Bundan dolayı projelerin etkin firmalara verilerek verimliliğe katkıda bulunduğu iddia edilebilmektedir. Bu iddia sorgulanabilir. En büyük rüşveti ödeyebilenlerin, ekonomik bakımdan her zaman en verimli olan konumda olduğu da söylenemez.

Yolsuzlukların, bir ülkeyi bir arada tutabilmek için kullanabilecekleri fonları elde etmeleri bakımından yararlı olduğuna yönelik görüşler de mevcuttur. Bu iddia, kısa vade için doğru olsa bile uzun vadede ülkelerin büyük yıkımlar ile karşılaşmalarına neden olmaktadır. Benzer bir sonuç Hindistan bürokrasisinin işleyişinde gözlenmektedir. Rüşvet, bürokraside işleri hızlandırmaktan daha çok, çalışanların daha fazla rüşvet alabilmek için idari gecikmelere yol açtığını ortaya koymuştur.⁷⁷

Tanzi'ye⁷⁸ göre en yüksek rüşveti ödeyebilenler, her zaman ekonomik bakımdan en verimli olan konumunda değildirlir. Fakat bunlar, rant sağlamada en başarılı olanlardır. Rüşvet yatırım olarak algılandığında, rüşvet verenler tarafından geri kazanımı yüksek yatırımlar olarak düşünülmektedir. Baumol (1990) ve Murphy, Shleifer ve Vishny (1991), geleneksel ya da yozlaşmış toplumlarda en üretken bireylerin, teşvik edici unsurların varlığı sonucunda sosyal alandaki üretken faaliyetlerden rant sağlama faaliyetlerine yönelebildiklerini savunmaktadır. Bu durumun, ülkenin ekonomik büyümesi üzerindeki maliyeti yüksek olacaktır. Varsayıldığı gibi, toplumun en üretken bireylerinin, sahip oldukları yetenekleri rant sağlama faaliyetlerine ve yolsuzluğa yönlendirilmesi, özellikle toplum açısından zarar verici olacaktır.

Çelen (2007)'in yaptığı açıklamalar doğrultusunda, kamuda işe alma konusunda yolsuzlukların ve olması gerekenin üzerindeki fazla istihdamın, bazen

⁷⁷ Çelen, s. 75.

⁷⁸ Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 581.

olumlu bazı yansımaları olabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki en önemli siyasi istikrarsızlık kaynağı, eğitimsiz ve işsiz kitlelerdir. Siyasi kayırmalarla yapılan fazla istihdam bütçeye yük getirirse bile, kitlelerin aşırı politik akıma yönelmesini engellemekte ve toplumsal düzenin bozulmasını geciktirmektedir. Bu konudaki diğer bir yaklaşım da, yolsuzlukların kamu sektöründeki nitelikli iş gücünü arttırdığı yönündedir. Yolsuzluklar nedeniyle kamu çalışanlarının haksız ama yüksek kazançlar sağlaması, nitelikli iş gücünün özel sektöre kaçışını engellediği iddia edilmektedir. Böylece yolsuzlukların, kamu kesimi istihdamında olumlu işlev görmesi söz konusu olabilmektedir.

Bunlar, gelir düzeyleri ile zamanlarının fırsat maliyetlerini karşılamaktadırlar. Eğer gelir düzeyi zamanları fırsat maliyetleri ödeyecekleri rüşvetten yüksek ise, yolsuzluğa taraf olarak zamanlarından tasarruf edebilmektedirler. Böylece, etkinliğin de artabileceği öngörülmektedir. Bu çerçevede rüşvet, idari sistemin dışlilerinin işleyişinde bir tür yağ işlevi gördüğü, bazı ülke örnekleri bağlamında (özellikle geçiş sürecindeki ve gelişmekte olan ülkelerde) iddia edilmektedir. Diğer bir bakış açısı ile de yolsuzluk ve kayıtdışılık ülkelerdeki vergi yükünü düşürdüğünden, büyüme üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

Çelen (2007)'e göre bir diğer yaklaşım; ekonominin, politik amaç ile kullanılan truva atı olduğuna yöneliktir. Bunun daha çok neoliberal politikaların ekonomiye devlet müdahalesini önlenmesi, özelleştirme, deregulasyon ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılması için kullanıldığı iddia edilmektedir. Buna göre, piyasaya yönelik reform çabaları ile yolsuzluklar arasında bir ilişki mevcuttur. Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye örneğinde gözlenebileceği gibi, yolsuzluk eleştirileri rant yaratma pratiklerine kapı aralamakta ve büyük sermaye grupları lehine birikim sürecini beslemektedir.⁷⁹

Dolayısıyla “devleti küçültelim, yolsuzluklar biter”, düşüncesi yanlış bir algılamadır. Çünkü bir kere, devletin iktisadi alandan çekilmesini sağlayan mali rant, yani gayri nakdi hakların dağıtması engellenmez. Yani imar hakları ile

⁷⁹ Çelen, s. 74-75.

yapılacak bir kanun değişikliği ya da bir yönetmelik uygulaması değişikliği ile çok daha fazla fazla rant dağıtılabilir.⁸⁰

Yolsuzluk kavramı ile ilgilenenlerin çoğunun üzerinde ortak olarak uzlaştıkları husus, yolsuzluğun toplumun ileriye dönük değişimini ve ekonomik gelişimini engellediği varsayımıdır.⁸¹

Bunlardan biri “daraltıcı yolsuzluklar” (restrictive corruption)’dır. Bu tür yolsuzluklar, sosyal faydayı artıran fırsatları azaltırlar. Böylece ekonomik kalkınma üzerinde olumsuz sonuçlar doğururlar. İkincisi ise, “genişletici yolsuzluklar” (expansive corruption)’dır. Bu ikinci tür yolsuzluklar, sosyal açıdan verimli fırsatları çoğaltırlar.⁸²

Daraltıcı yolsuzlukların bir türü olan müdahaleci uygulamalar, sosyal faydanın ve özgürlüklerin önüne engel konularak uygulanan yolsuzluklardır. Bu tür yolsuzluklar, ekonomik açıdan geciktirici bir etkiye sahiptir. Ekonomik açıdan zararlı sonuçlar doğuran kanun ve politikalardan kaçınmak ise genişletici yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Sonuç olarak genişletici yolsuzluklar, duruma göre faydalı olabilmektedir. Bu tür yolsuzluklar, ekonomik özgürlüklerin devletçe engellenmesinin yaratacağı zararları önlemeye yardımcı olmaktadır. Müdahaleciliğin hiç olmadığı bir toplumlarda, sosyal açıdan verimli bir bölüşüm ve ekonomik özgürlükleri engelleyen hiç bir mani bulunmadığı için genişletici yolsuzluklara rastlanmaz. Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içindedir. Daraltıcı yolsuzluklar, sosyal verimliliğe çeşitli engeller getirir. Aynı zamanda yolsuzluklar ile devletin faaliyet alanları arasında da belli bir ilişki mevcuttur. Devlet ne kadar müdahaleci olursa, yolsuzluklar o derecede artış gösterir. Oldukça yetersiz olan ampirik veriler de bu görüşü teyit eder niteliktedir.* İlişkinin bu yönü, gelişmiş-az gelişmiş ülkeler arasında değil, devlet

⁸⁰ Oğuz Oyan, **Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye**, Ankara: Ankara Ticaret Odası Yayını, Yayın No. 15, 2001, s. 56.

⁸¹ Aktan, “Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki,” s. 1.

⁸² Aktan, “Yolsuzluklar İle Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki,” s. 5.

* Çin Halk Cumhuriyeti, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği gibi yarı-totaliter toplumlarda yolsuzluk eylemlerinin büyük boyutlarda olduğunu gösteren örneklerin sayısı da bir hayli

faaliyetleri sınırlı olan ve olmayan devletler arasında daha belirgindir. Devlet ne kadar sınırsız ise (yani faaliyet alanı ne kadar geniş ise) hem daraltıcı hem de genişletici yolsuzluklar o kadar görülür. Konu ile ilgili politik açıklamalar son derece belirgindir. Bu açıklamalarda, hem yolsuzluklarla hem de ekonomik kalkınma ile ilgilenilmekte, yolsuzluğun artmasına yol açan devlet faaliyetlerinin azaltılması üzerinde durulmaktadır. Bu tür çalışmalar hem yolsuzlukları azaltmakta hem de ekonomik büyüme ve kalkınmayı teşvik etmekte, böylelikle de daraltıcı yolsuzlukların azalmasına fayda sağlamaktadır. Çünkü, devletin faaliyetleri sınırlandırıldıkça, refah transferinde kullanılabilir fırsatlar azalacak ve bu tür girişimler için daha az zaman ve çaba harcanacaktır. Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içinde olduğuna göre, genişletici yolsuzlukların azalması, daraltıcı yolsuzlukları da aynı oranda azaltacaktır. Dahası, devletin özgürlükler üzerindeki sınırlamaları azaltıldıkça, bu tür faaliyetlere yönelme ihtiyacı da azalacaktır.

1.7. Yolsuzluk ve Sonuçları

Yolsuzluğun nedenleri çok ve çeşitli olmakla birlikte sonuçları genellikle aynıdır. Yolsuzluğun ekonomiler üzerinde pozitif etkileri olabileceği tartışmaları süre gelse de, uzun vadede toplumların ekonomik, siyasal ve sosyal hayatlarında kalıcı negatif etkiler bırakmaktadırlar.

1.7.1. Yolsuzlukların Ekonomi Üzerindeki Etkisi

Yolsuzlukların doğurduğu en temel ekonomik yansıma, kaynak ayırımı ve gelir dağılımı üzerinde görülmektedir. Yolsuzlukların, kaynak ayırımında sapmalara yol açtığı bilinmektedir. Bu sapmalar nispi fiyat dengelerinin oluşmasını engellemekte, tüketici ve üretici dengelerinin yanlış düzeylerde kurulmasına yol açmaktadır. Örneğin, rüşvet ödemek durumunda kalan bir mal ve hizmet üreticisi, bunu tüketiciye yansıtmaktadır. Böyle olunca da yolsuzluklar

fazladır. Bu ülkelerde devletin evrensel bir denetim mekanizması haline gelmeye çalışması, yolsuzlukları da evrenselleştirmiştir.

nedeniyle tüketiciler, bir tür dolaylı vergi ödemek zorunda kalabilmektedir.⁸³ Yolsuzlukların ve rüşvetin ekonomideki işlem maliyetlerini (transaction cost) arttırdığı ve belirsizlik katsayısını yükselttiği ifade edilebilir.⁸⁴

1.7.2. Yolsuzlukların Tasarruflar Üzerindeki Etkisi

Bir ekonomideki tasarruf düzeyi, kullanabilir fon maliyetini belirleyen ana unsurdur. Fon maliyetlerine bağlı olarak yatırım, istihdam ve büyüme düzeyi şekillenebilmektedir. Toplam tasarruf düzeyi; özel tasarruflardan, kamu tasarrufundan ve yabancı tasarruflardan meydana gelmektedir. Tasarruf düzeyini belirleyen faktörler arasında kişi başına milli gelir düzeyi, gelir dağılımı, faiz oranı, enflasyon oranı ve finansal derinlik düzeyi gibi tasarruf güdüsü üzerinde etkili olan faktörlerden söz edilebilir. Yolsuzluklar öncelikle, tasarruf etme güdüsünü erozyona uğratmaktadır.⁸⁵

Yolsuzlukların diğer bir etkisi, beklentileri kötüleştirmek yoluyla risk algılamasını arttırmasıdır. Yolsuzlukların geleceğe yönelik beklentileri olumsuz yönde etkilediği genel kabule dayalı bir iddiadır. Tasarrufların ertelenmiş tüketim olduğu düşünülürse, beklentilerin kötüleşmesi kişi veya kurumların tüketimlerini ertelemek için daha fazla getiri talep etmelerine yol açacaktır. Bu da faiz oranlarını arttıracaktır. Böylelikle yolsuzluk düzeyinin reel faiz oranlarını arttırıcı bir etki meydana getirdiği söylenebilir. Risk algılamasına bağlı olarak faizlerin artması, yatırımların düşmesine neden olabilecektir. Burada da yolsuzluk ve tasarruflar arasındaki dolaylı ilişki ortaya çıkmaktadır. Yolsuzlukların artması, geleceğe yönelik beklentileri kötüleştirmekte, nihayetinde ise tasarrufları düşürmektedir.⁸⁶

⁸³ Tanzi, *Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, s. 585-586.

⁸⁴ Cheryl W. Gray ve Daniel Kaufmann, "Corruption and Development", **Finance & Development**, Cilt No.35, No.1, (Mart 1998), s. 8.

⁸⁵ Mushfiq us Swaleheen, "Corruption and Saving in A Panel of Countries", **University of Alabama, Department of Economics, Finance and Legal Studies**, 2005. http://www.cba.ua.edu/efl/job_candidates/econ/documents/researchpaper.doc

⁸⁶ Çelen, s. 95.

Kaynak darlığı hipotezine göre, doğal kaynak fakiri ülkelerin tasarruf yatırım ve üretim yapılarını doğal kaynakları olan ülkelere göre daha sağlıklı şekillendirdikleri bilinmektedir. Tasarruflar bir ülkenin gelecekteki büyüme performansını belirlemektedir. Kaynak bolluğuna sahip ülkelerin, sürekli negatif tasarruf oranına sahip oldukları ifade edilmektedir. Diğer taraftan, bir ülkede doğal zenginliklerin varlığı, yolsuzluk nedeni olarak gösterilebilmektedir. Bu açıdan, yolsuzluk düzeyi ile doğal zenginlik ve tasarruf miktarı arasında bir ilişki ortaya konulabilmektedir. Bu konuda yapılan ampirik iki farklı bir çalışmada⁸⁷ kurumsal kalite (yolsuzluk, bürokratik kalite, kanunların uygulanma şekli) yükseltilecek kaynak zengini ülkelerdeki gayri safi yatırımın ve tasarrufun arttırılabileceği ortaya konmuştur. Böylelikle kurumsal kaliteye yönelik önlemler alınarak, yolsuzlukların düşürülmesi ile kaynak bolluğunun tasarruf üzerindeki negatif etkisi azaltılabilecektir.

1.7.3. Yolsuzlukların Yatırımlar Üzerindeki Etkisi

Uluslararası Para Fonu tarafından yapılan araştırma sonuçlarına göre; bir ülkenin 0 ila 10 arasındaki 'yolsuzluk algılama' endeksindeki bir puanlık (olumsuz artış), kişi başına GSMH'da % 0,3 ile %1,8, yatırımların GSMH'ye oranında %1 ile %2,8 ve yoksulların gelirinde % 2 ile %10 arasında düşüşe neden olmaktadır. Yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık artış; kamu eğitim harcamalarının GSMH'ya oranında % 0,7 ile %0, kamu sağlık harcamalarının GSMH'ya oranında % 0,6 ile %1,7 arasında azalmaya, bebek ölüm oranlarında ise % 0,11 ile % 0,27 arasında artışa yol açmaktadır.⁸⁸

Yolsuzluğun kamu yatırımlarının sayıca artmasına fakat verimliliklerin düşmesine neden olduğu görüşü hakimdir.* Kamu yatırımlarının artırılması,

⁸⁷ Simon Dieta, Eric Neumayer, ve Indra De Soysa, "Corruption, The Resource Curse and Genuine Saving," **Environment and Development Economics**, No.12, (2007), s. 33.

⁸⁸ Tarhan, s. 73-74

* Devlet Planlama Teşkilatı 2000 yılı programındaki verilerine göre, ülkemizde 1984 yılı öncesinde başlamış ve halen bitirilememiş proje sayısı 273, 1984 ve öncesi ile 1999 yılları arasında devam eden proje sayısı ise 5458'dir. Projelerin ortalama tamamlanma süreleri ise 9,3 yıldır. Bu kadar uzun süren yatırımların sonuçları şunlardır: Mali bilginin kaybolması, sorumlu kişilerin tespitinin zorlaşması ve yatırımın yolsuzluğa daha da açık hale gelmesidir.

yolsuzluk olasılığını artırmak içindir. Fizibilite raporlarına bakılmaksızın karar verilen yatırımlarda verimlilik azalmaktadır.

Yolsuzluk, yatırımları ve bunun sonucu olarak da ekonomik büyümeyi daraltmaktadır. Yolsuzluğun yarattığı daha yüksek maliyetlerin ve belirsizliğin, yatırımlarda azalmaya neden olduğu düşünülmektedir. Bu analizde, yatırım oranlarındaki azalma, büyüme oranındaki düşüşün doğrudan bir sonucudur. Başka bir ifadeyle analiz; büyümeye ve yatırımın bir fonksiyonu olarak kabul edilen bir üretim fonksiyonuna dayanmaktadır. Bütçesel verilen kararlar, kamunun yolsuzluk yapma kabiliyeti kısıtlı olan bazı alanlara (eğitim ve sağlık gibi) yönelik harcamaları azaltmakta, kamu yatırımlarını amacı dışında yükseltmektedir. Çünkü kamu yatırım projeleri vesilesiyle yüksek düzeyli kamu görevlilerinin rüşvet yoluyla kazanç elde etmesi kolaydır.⁸⁹ Yolsuzluk düzeyindeki artışın altyapı harcamalarını düşürdüğü de ampirik olarak ortaya konabilmektedir.⁹⁰

1986-1996 yılları arasında 87 ülkenin Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından derlenen verileri kullanılarak, yolsuzluk düzeyinin yatırımların etkinliği üzerindeki etkisi ampirik ortaya konmaya çalışılmıştır. Buna göre yolsuzluk düzeyi arttığında yatırım verimliliği düşmekte ve ekonomik büyümeyi etkilemektedir. Yatırımların etkinliğinin yolsuzluk esnekliği birden büyüktür. Diğer bir ifade ile yolsuzluk düzeyi % 1 arttığında, yatırımların verimliliği % 1,05 azalmaktadır.⁹¹

1.7.4. Yolsuzlukların Büyüme Üzerindeki Etkisi

Eğer yatırımlar yolsuzluklardan olumsuz şekilde etkileniyorlar ise, bunun GSYİH'daki büyüme oranına yansımaları kaçınılmazdır. Böyle olunca, yolsuzluklar ile ekonomik büyüme arasında teorik olarak ters yönlü bir ilişki kurulabilmektedir. Yolsuzluk ile ekonomik büyüme arasında çift yönlü bir ilişkiden söz etmek daha doğru olacaktır. Yani yolsuzlukların büyüme oranının

⁸⁹ Vito Tanzi ve Hamid R. Davoodi, "Corruption, Growth, and Public Finances", **IMF Çalışma Notları**, No.00/182, (Kasım 2000), s.15.

⁹⁰ Vito Tanzi ve Hamid R. Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth", **IMF Çalışma Notları**, No.97/139, (Ekim 1997), s.1-5.

⁹¹ Hireen Sarkar ve M. Aynul Hasan, "Impact of Corruption on the Efficiency of Investment: Evidence from A Cross-Country Analysis", **Asia-Pacific Development Journal**, Cilt.8, No.2, (Aralık 2001), s. 115.

düşürmesinin yanında, düşük büyüme oranlarının da yolsuzluklar ile mücadeleyi engellediği ifade edilebilir. Özellikle, fakir ülkelerde kaynak yetersizliğinin, yolsuzlukla mücadeleyi güçleştirdiğine yönelik gözlemler mevcuttur.⁹²

Khan (2003)'ın belirttiği gibi,⁹³ özellikle gelişmekte olan ülkelerin etkin bir yönetim tekniği ile yolsuzlukla mücadele etmesi kalkınmayı hızlandırmakta, fakirliği azaltmaktadır. Fakat büyümeyi hızlandırmak ve muhafaza etmek için gereken yönetim kapasitesi olmadıkça bunu başarmak güçleşebilir. Bu sebeple, pek çok ülkede yolsuzlukla mücadele ve yönetim reformları, sürdürülebilir kalkınma stratejisinin bir parçası olmalıdır.

1.7.5. Yolsuzluklar ve Kamu Kesimi Finansman Dengesi

Kamu kesimi finansman dengesi (mali denge - fiscal equilibrium); bir ülkedeki belli bir dönemdeki toplam kamu harcamalarının toplam cari kamu gelirleri ile tam olarak dengesi şeklinde ifade edilir. Buna bağlı olarak, kamu kesimi finansman açığı (mali açık - fiscal deficit) veya kamu kesimi borçlanma gereği (public sector borrowing requirement), toplam kamu giderleri ile toplam kamu gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Kamu kesimi finansman açıkları, ekonomik istikrarsızlıkların temel nedenlerinden birini oluşturduğu genel kabul görmektedir.

Yolsuzluk düzeyi ile kamu kesimi finansman açıkları arasında bir nedensellik ilişkisinin varlığı iddia edilebilir. Yolsuzluk düzeyi yüksek ülkelerde, kamu kesimi açıklarının yüksek olduğu gözlenmektedir. Hatta yolsuzluk düzeyindeki düşüşlerin, kamu açıklarını azalttığı da söylenebilir. Genel olarak yolsuzluk, kamu gelirlerini azaltmakta, buna karşılık kamu harcamalarını arttırmaktadır. Diğer bir ifade ile iki yönlü negatif etki meydana getirmektedir.

⁹² Çelen, s. 101.

⁹³ Khan, "Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward," Annual World Bank Conference on Development Economics—Europe 2003 s. 1.

Yolsuzlukların olduğu bir ekonomide, sağlıklı mali politikalar oluşturulması imkansız hale gelebilmektedir.⁹⁴

1.7.5.1. Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları

Yolsuzlukların, kamu harcamaları üzerindeki arttırıcı etkisinin varlığı genel kabul görmüş bir gerçektir. Yolsuzluklar, kamu harcamalarının kompozisyonunu da değiştirmekte ve sosyal içerikli kamu harcamalarının optimal düzeyden daha aşağı bir seviyede gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Eğitim ve sağlık harcamalarını azaltan benzer nedenlerden dolayı işletme ve bakım için gereken harcamaların yapılmasını engellemektedir.⁹⁵

Dünya uygulamalarına baktığımızda, askeri harcamaların yolsuzluklardan etkilenen en önemli harcama kalemlerinden birini oluşturduğu sonucuna varılabilir. Silah alımlarında, toplam maliyetin yüzde 15'ini rüşvetin oluşturduğu ve savaş uçağı alımlarında ciddi yolsuzluk şüphelerinin ortaya çıktığı uzmanlar tarafından ifade edilmektedir.⁹⁶

1.7.5.2. Yolsuzluk ve Kamu Gelirleri

Kamu gelirlerinin temel kaynağını; vergiler, harçlar, resimler ve şerefiyeler oluştururlar. Yolsuzluklar, kamunun tahsil etmesi gereken bu gelirleri azaltan uygulamaları içerir. Kişiler veya kurumlar, ödemeleri gereken kamusal yükümlülüklerden rüşvet vererek veya çeşitli şekillerde menfaat sağlayarak kaçınmak veya kaçakçılık yoluna gidebilmektedirler. Verilen rüşvetin, ödenmesi gereken kamusal yükümlülüğe göre düşük olması, mükelleflerin net fayda düzeyini arttırmaktadır. Cezaların düzeyi ve yakalanma riskine göre net fayda düzeyi değişebilecektir. Yolsuzluk süreci sonucunda kaçırılan her kuruş vergi, kamu finansman açıklarını arttırıcı etki meydana getirecektir.

Yolsuzluk, kamu gelirlerini azaltırken, kamu harcamalarını arttırmaktadır. Böylece yolsuzluk, daha büyük mali açıklara yol açarak hükümetin sağlam bir

⁹⁴ Çelen, s. 102-103.

⁹⁵ Tanzi ve Davoodi, "Corruption, Public Investment, and Growth", s. 4.

⁹⁶ Gupta, Mello ve Sharan, s. 5-6.

mali politika yürütmesini zorlaştırmaktadır. Yolsuzluk, gelir adaletsizliğini artırmaktadır; çünkü iyi konumda bulunan bazı kişilerin, nüfusun geri kalanının aleyhine olacak şekilde hükümet faaliyetlerinden daha fazla avantaj sağlamasına imkan vermektedir. Tanzi'ye göre, yolsuzluk, piyasaları ve kaynak dağılımını aşağıdaki nedenlerden dolayı bozmakta ve dolayısıyla ekonomik verimlilik ve büyümeyi azaltmaktadır;⁹⁷

- Yolsuzluk, piyasa düzensizliklerini ortadan kaldırmak üzere, hükümetin gerekli düzenleyici kontroller ve denetimleri yerine getirme yetkisini sınırlamaktadır. Ayrıca hükümet, bankalar, gıda sektörü, ulaştırma faaliyetleri, mali piyasalar vb. üzerinde düzenleyici rolünü tatmin edici bir şekilde yerine getirememektedir. Piyasaya hükümet müdahalesi yolsuzluk tarafından güdülenirse, örneğin hükümet kendi özel çıkarları için monopoller oluşturursa, piyasa düzensizlikleri artabilmektedir.

- Yolsuzlukların yaygın olduğu bir ortamda, kabiliyetli kişiler kabiliyetlerini rant sağlamak ve yolsuz faaliyetlerde bulunmak için kullanmaktadır. Bazı durumlarda, söz konusu faaliyetlerin negatif katma değerleri olmaktadır.

- Rüşvet, keyfi bir vergi gibidir (yüksek refah maliyetleri ile). Yolsuzluk doğası gereği, aşırı bir yük oluşturmaktadır; çünkü rüşvet ödenmesi gereken şahısların aranıp bulunmasının maliyeti, görüşme ve rüşvet verme maliyetine eklenmelidir. Ayrıca, rüşvet sonucu elde edilen akdi yükümlülükler daha kolay çığnenebilmektedir.

- Yolsuzluk, hükümetin ihale sözleşmelerinin uygulanması ve mülkiyet haklarının korunması gibi alanlardaki önemli rollerini zedelemektedir. Bir vatandaş, rüşvet ödeyerek taahhütlerinden ya da sözleşmeden doğan yükümlülüklerinden sıyrılabiliyorsa ya da bir kişi mülkiyetten doğan haklarını yolsuzluk nedeni ile kullanamıyorsa, hükümetin temel rolü zedelenmiş ve büyüme olumsuz etkilenmiş demektir.

⁹⁷

Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 583-584.

- Yolsuzluk, piyasa ekonomisinin ve belki de demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Özellikle geçiş dönemindeki ülkelerde, demokrasi ve piyasa ekonomisine karşı yükselen seslerin ardında yolsuzluk yatmaktadır. Böylece yolsuzluk, demokrasi ve piyasa ekonomisine geçişi yavaşlatabilmekte hatta durdurabilmektedir.

- Son olarak, yolsuzluk fakir insanın kazandığı geliri azalttığından yoksulluğu artırmaktadır.*

Yolsuzluğun ekonomilere verdiği zararlar, direk olabildiği gibi dolaylı da olabilmektedir. Nitel sonuçları olduğu gibi nicel etkileri de mevcuttur.

Yolsuzluk ayrıca, yatırımlara ilişkin sanayi politikalarını da hedeflerinden saptırmaktadır. Firma yöneticisi ile kamu yöneticisi ve bürokrat arasında ki ilişkinin boyutu teknik niteliğin dışına çıkmakta ve yolsuzluk oluşturmaya müsait bir zemin hazırlamaktadır. Yolsuzluk ilişkisi kurulduktan sonra, sanayileşme politikasının sonucu olarak kurumsallaşmakta ve süreklilik taşımaktadır. Nihayetinde ise, kamu müdahalesi ile oluşmuş sanayi şirketleri ulusal düzeyde kamu yolsuzluk kaynağı haline gelmektedir.⁹⁸

Her şeyden önce, piyasalar rekabetçi niteliğini, siyasi liderler de otoritelerini kaybederler. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerde, ulusal, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişim yavaşlar. Bu koşullarda, yatırımlar için gerekli yabancı sermaye bulunamaz, başlayan projeler tamamlanamaz, üretim kapasitesi düşer, idari verimlilik azalır ve siyasi düzen meşruiyeti kriziyle karşılaşır.⁹⁹

* Birçok ülkede (örneğin, Ukrayna, Rusya ve Endonezya), özellikle küçük çaptaki işletmeler, bazı şeylerin gerçekleşmesi, olumsuzluk doğuracak bazı şeylerin ise gerçekleşmemesi için kamu görevlileri tarafından rüşvet vermeye zorlanmaktadırlar. Çoğunlukla bu ödemeler, işletmenin piyasadaki varlığını sürdürebilmesi için yapılmak zorundadır. Endonezya'da, bu ödemeler için kullanılan terim "pungli"dir ve yakın zamanda yayımlanan bir rapora göre, yapılan bu ödemeler nedeniyle küçük işletmelerin maliyeti %20 oranında artmaktadır. Bu durum, işletmelere çok yüksek satış vergileri koymak ile aynı şeydir. Benzer bilgiler, Rusya ve Ukrayna için de verilmektedir; ama problemin boyutları çok daha yaygın olabilir.

⁹⁸ Alberto Ades ve Rafael Di Tella, "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic", **The Economic Journal**, Cilt.107, No.443, (Haziran 1997), s. 1041.

⁹⁹ Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", **Finance & Development**, Cilt No.35, No.1, (Mart 1998), s. 5.

Daha da kötüsü, kamu yönetiminin işlerliği açısından, çok yaygın yolsuzluk olgusu içinde bulunan toplumlarda, ancak bu olumsuzluğa karşı çıkan kamu yöneticileri de zamanla yolsuzluk sürecine katılmaktadırlar. Sonuç olarak, kamu yönetimi de yolsuzluk olgusunun kısır döngüsüne girmiş olduğundan, verimli ve etkili çalışması da beklenemez.¹⁰⁰ Demokratik rejimlerde politikacılar, sadece yeterli siyasi destek bulmaları durumunda yolsuzluğa karşı mücadele politikalarını tatbik etmek için yeterli dürtüye sahip olacaktır. Demokratik ülkelerde yüksek yolsuzluk seviyelerinin kalıcı olduğunu gördüğümüzde, bunu siyasi destek olmayışı ile açıklamamız gereklidir.¹⁰¹

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerinde yapılan bir araştırmada, rüşvetin önlenmesinin gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye birikimini arttırdıkları sonucuna ulaşılmıştır. Yolsuzlukların, toplam kamu harcamalarının bir oranı şeklinde ifade edilen; kamusal mal çıktısını ve toplam refah düzeyini azalttığı gözlenmiştir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde, yolsuzluğu önlemeye yönelik cezaların, ekonomideki sermaye stokunu artırdığı sonucuna varılmıştır. Özellikle, kişi başına sermaye stokunun yolsuzluk cezalarına karşı esnekliği, gelir düzeyine bağlı olarak artmaktadır.¹⁰²

Sonuç olarak, yolsuzluğun artması, ekonomik büyümeyi, vergi sistemindeki adaleti, sosyal harcamaların düzey ve etkisini ve insan kaynaklarının etkili kullanılmasını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca yolsuzluklar mülkiyet yapısını bozmaktadır. Böylece yolsuzluk, gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu artırmaktadır.¹⁰³

¹⁰⁰ Tarhan, s. 73.

¹⁰¹ Kira Boerner ve Christa Hainz, "The Political Economy of Corruption and the Role of Financial Institutions," **Cesifo Working Paper**, Katagori No.10, (Ekim 2004), s. 1293-1331.

¹⁰² Çelen, s. 46.

¹⁰³ Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi ve Rosa Alonso-Terme, "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty", **IMF Çalışma Notları**, No.98/76, (Mayıs 1998), s. 1.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI YOLSUZLUK

Son yıllarda küreselleşmenin etkileriyle yoğun bir şekilde ortaya çıkan yolsuzluk olgusu Türkiye'yi de derinden etkilemiştir. Bu sebeple çalışmamızda uluslararası yolsuzluk konusu ayrı bir bölüm olarak ele alınmıştır. Aşağıdaki açıklamalarımız; uluslararası yolsuzluk olaylarının nedenleri, özellikleri, ölçümü ve önlemeye ilişkin girişimleri içermektedir.

2.1. Uluslararası Yolsuzluklar

Uluslararası yolsuzluklar, genellikle bir alıcı olarak hükümetin ve satıcı olarak da özel sektörün karşılıklı etkileşiminden doğmaktadır. Taraflardan birinin hükümet olması, alım kararları üzerinde etki yapma pozisyonunda olmalarındandır. Burada özellikle uluslararası yolsuzlukların nasıl finanse edildiğini incelemek gerekmektedir. Bu durumda üç değişik yapı karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁴

İlk modelde; belli bir mal veya hizmetin değeri (satıcının brüt kar marjı dahil) 10 milyon \$ olsun. Satıcının brüt kar marjı (% 15) 1.5 milyon \$. Burada % 2,5 (250 bin \$) rüşvet talep edilirse, muhtemelen satıcı maliyeti karşılamaya razı olacaktır. Böylece kar marjı % 12,5'a düşecektir. Bu süreç, bazen ihalenin sonuçlanıp, kontratın imzalanmasından sonra da taleplerini (rüşvet beklentilerini) ortaya koymaları şeklinde de olabilir. Uluslararası ticarete deneyimli bir satıcı bu bedeli ihaleden önce veya sonra ayıracağını bilmektedir.

İkinci modelde; eğer rüşvet oranı % 10 (1 milyon \$) talep edilirse, bu tutar %15 lik brüt kar marjının içinde absorbe edilemeyecektir. Satıcı fiyata

¹⁰⁴ George Moody- Stuart, Grand Corruption, 3. Basım, Oxford Uk: World View Yayını,1997, s. 11-12.

yansıtırsa, ihale bedeli 11 milyon \$ olur, rekabet şansını zorlaştırır. Burada tipik bir uzlaşma sağlanabilir. Satıcı, ihale fiyat teklifini 10.5 milyon \$'a çıkarır, kar marjı %10, rüşvette 1 milyon \$ olarak belirlenir.

Üçüncü modelde; şayet rüşvet oranı %20 talep edilirse, satıcı fiyat teklifini %10 artırmak ister, kar marjı %5'e inmektedir. Bu sefer sunacağı mal ve hizmetin kalitesini azaltarak, bu yolla %5 daha kazanabilir. Aksi takdirde, satıcı ihaleye teklif vermekte isteksiz olacaktır.

Uluslararası yolsuzluk olaylarında maliyet; ilk modelde satıcı tarafından, maliyet yükseltilecek küçük de olsa bir zarar doğmaktadır. İkinci modelde, nihai tüketiciler, mal ve hizmetlere olması gerekenden %5 daha fazla ödemek durumunda kalacaklardır. Üçüncü modelde, tüketiciler %10 ekstra ödeme yaparken, daha düşük standartta mal ve hizmete sahip olacaklardır. Gerçi gerçek hayatta hiçbir şey bu kadar açık seçik ve net değildir.

Bu aşamada kendi ülkelerinde yolsuzluk sorununu çözmüş ülkelerin, uluslararası ticarete nasıl ihale aldıklarını incelemeye çalışacağız.

Fransa'da üretilen ürünlerin satışını kolaylaştırmak söz konusu olduğunda, bazen komisyon olayına daha hoşgörü ile yaklaşılır, hatta cesaretlendirilir. Yetmişli yıllarda petrol fiyatları dörde katlandığında, ticari dengenin sağlanabilmesi, giderek ulaşılmaması, en zor hedeflerden biri olmuştu. İşte o zaman rüşvet, yoksulların pazarını fethetmek amacıyla, sanayileşmiş büyük ülkelerin kıyasıya giriştikleri ekonomik savaşın gizli silahı oldu. Fransa'nın başvurduğu silahlar arasında, rüşvet, önemli bir yer tutar. * On milyonlarca frank, yoksul ülkelerin başkanlarının, prenslerinin, bakan ve yüksek memurlarının gizli banka hesaplarına gönderilir. Komisyon vererek ticaret yapmak petrol ve diğer hammadde fiyatlarındaki artıştan önce de vardı, ama 1973'de biçimi değişti. Uluslararası ticaretteki rolü hayati oldu. Dolayısıyla gerek Fransa, gerekse başka

* Fransız gizli servisinin eski patronu Alexandre de Marenches bu skandallardan birini araştırmak için kurulan soruşturma komitesinde parlamenterlere şunları söylemişti: “ Devlet ya da özel teşebbüse ait büyük şirketlerin yabancı ülkelerde yaptıkları bazı işlemler için komisyon vermeleri çok normaldir. Yoksa iş yapamazlar! ” Vergisel denetimlerden uzak bölgelerde kurulmuş, halk tarafından hiç bilinmeyen özel şirketler bu para akımını sağlamaktadır.

ülkelerde, bu uygulamaları örten sorumlular, komisyonlar konusunda ihbar ya da içtenlikli açıklamalardan kaçınır oldular. Komisyon ödemek bir veridir ve Fransız yönetimi de bunu tanımaktadır. Bu durum büyük pazarları ele geçirebilmek için kaçınılmazdı. Çünkü bütün dünya bunu uyguluyordu. Hatta uluslararası piyasalarda komisyon oranları mala göre değişmektedir ve bu oranlar da her ülke tarafından bilinmektedir.¹⁰⁵

Böyle bir durum sadece Fransa'ya özgü değildir. Özellikle uluslararası ticarete söz sahibi olan ülkelerden İngiltere'de de * durum farklı değildir.

6 Ekim 1991 The Sun gazetesinde yer almış bir olay¹⁰⁶ şöyle değerlendirilmiştir: Olay, bir televizyon şirketinin başka bir firma (Antigua'da) personeline 100 Paund rüşvet vermesi ile ilgilidir. Bu olaydan sonra hiçbir yasal faaliyet yapılmaması da ilginçtir. Sadece rüşveti alan kişinin işine son verilmiş ve ayrıca rüşveti veren İngiliz firması yöneticilerinin de cezalandırılması gerektiği söylenmiştir. Bu konuda yapılan yorum ise dikkate değerdir; “Bir İngiliz Firma için Londan'da 100 paund rüşvet verilmesi, Antigua'da 1 milyon paund rüşvet verilmesinden daha utanç vericidir.” Bu noktada, İngiltere'nin ülke içi ve off-shore'da rüşvet değerlendirilmesi noktasındaki davranış farklılıkları göze çarpmaktadır.

Diğer taraftan İngiltere'de yolsuzluklarla mücadele eden bağımsız bir kurum olan Serious Fraud Office'in¹⁰⁷ (SFO) araştırma sonuçlarına göre, İngiltere'de yapılan yolsuzlukların % 65'inin uluslararası ticaretlerde yapılan yolsuzluklardan kaynaklandığı görülmektedir. Bu iki örnekte de görüldüğü kadarıyla, kendi ülkelerinde yolsuzlukları azaltmış ülkeler, uluslararası ticarete

¹⁰⁵ Pierre Pean, **Dünyada ve Türkiye'de Rüşvet ve Azgelişmişlik**, 1. Basım, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1990, s. 10-15.

* BBC de Nisan 1994'teki İngiliz hükümetinin Ticaret ve Savunma Bakanı olan Lord Young ile yapılan bir röportajda, “Ahlak olayı bana göre basit bir iştir. Şimdi siz rüşvet hakkında konuşuyorsanız veya yasal olmayan bir şeyden söz ediyorsanız, tabii ki onu yapmayı hayal etmiyorsunuzdur. Benim gibi, dünyanın bazı yerlerinde, bunların olduğunu hepimiz bilmekteyiz... Bu işte olmak istiyorsanız yapmalısınız. Dünyanın pek çok ülkesinde para akışının tek yolu, ülkenin başındaki, her şeye sahip kişiden başlar. Şimdi bu ahlakdışı veya bozulmuş değildir. Bu bizim ülkemizin uygulamalarından farklıdır... Şimdiki amaç ise, gelişmiş ülke firmalarının (ABD hariç) iş adamlarının kendi ülkelerinde suç işlemediklerini hatırlatmak yeterli olacaktır...”

¹⁰⁶ Stuart, s. 25.

¹⁰⁷ <http://www.sfo.gov.uk/international/international.asp>

ülkelerinin çıkarlarını korumak adına usulsüz ödemeler (komisyon adında) yapabilmekteler.

2.2. Uluslararası Yolsuzlukların Etkenleri

Uluslararası yolsuzluk olaylarının nasıl şekillendiğini anlayabilmek için, uluslararası yolsuzluğa neden olan kriterlere göz atmak gerekir. Bunlar:¹⁰⁸

- **Rakamsal Büyüklük:** Örneğin, 100 bin \$'ın % 5'i olan 5 bin \$, üst düzey yöneticilerin altındaki kıdemli yöneticiler için ilgi çekici bir tutar olabilecektir. 1 milyon \$'ın % 5'i olan 50 bin \$ genel müdür düzeyinde, 10 milyon \$'ın % 5'i olan 500 bin \$ bir bakan ve kilit personel için iyi bir tutardır. 100 milyon \$'ın % 5'i olan 5 milyon \$ devlet ve hükümet başkanlarının ciddi olarak dikkatini çekebilmektedir. Burada unutulmaması gereken bir nokta, pek çok ülkede % 5'lik bir oran düşük hatta komik bir rüşvet oranı olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı, büyük projeler söz konusu olduğunda büyük yolsuzluklar olma ihtimali de artmaktadır.

- **Teknolojik Üretimler:** Satıcılar için gerçekte veya görünüşte ileri teknoloji içeren kontratlar daha cazip olmaktadır. Hiç kimse olması gereken gerçek fiyatı bulamayabilir. Örneğin, özel bir savaş uçağının malzemesinin 23 milyon \$ yerine 21 milyon \$ olması gerektiğini kaç kişi söyleyebilir?

- **Yakınlık:** Genellikle az gelişmiş ülkelerde hükümet yetkilileri görev sürelerinin kısa olduğunu bilirler ve çok uzun vadeli projelere onay vermek istemezler. Bunun yanında, demokrasinin tam yerleşmediği bu ülkelerde bir bakan ya da üst düzey bürokratin, isterse işleri nasıl hızlandırıldığı ya da yavaşlatıldığını da herkes bilmektedir. Anlaşma imzalandığında, komisyonun bir bölümü peşin, kalanının da zamanı geldiğinde ödenmektedir. Burada tecrübesiz bir firma, rüşvetin tamamını peşin ödemeyi deneyebilir.

- **Küreselleşmenin Etkisi:** Küreselleşme,* içinde bulunduğumuz yüzyılın gerek ekonomik, gerek sosyal, gerekse siyasal ilişkilerini etkileyen en önemli süreçlerinden birisidir. Bu yaşanan süreç, aşağıdaki gibi özetlenebilir:¹⁰⁹

¹⁰⁸

Stuart, s. 13-14.

a) Sermayenin küreselleşmesi ve dış ticaret kaynaklı döviz gelirlerinin ekonomik kalkınma için daha önemli hale gelmesi,

b) Avrupa Birliği, NAFTA (North American Free Trade Agreement), LAFTA (Latin American Free Trade Association) gibi bölgesel örgütlenmeler ve uluslararası örgütlerin (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi) oluşturulması nedeniyle, ulusüstü yapılanmaların, ülkelerin politikalarını kısmen de olsa devletlerin üzerinde bir alana taşınması ** ve böylece politik açıdan da küreselleşme sürecinin hızlanması,

c) Yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin öneminin artması ile katılımcı demokrasinin ön plana çıkması.

Sonuç olarak, küreselleşmeyle birlikte gerek devletler düzeyinde gerekse toplumlararası etkileşimlerin oluşumunda zamansal olarak hızlanma ve mekansal olarak genişleme ile birlikte derinleşme meydana gelmiştir.

Küreselleşme, bütün dünyada yaşanan bir süreçtir. Fakat gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde etkileri çok farklı olmuştur. Gelişmekte olan ülkelere olan Latin Amerika hakkında inceleme yapan Holden'nin tespiti önemli olabilir. Buna göre, Latin Amerika'da devlet yetkililerinin yolsuzluk yaptığı bilinmektedir. Bu arada ihtiyaç duyulan asgari altyapı imkanını sağlamaya zaman ve para bulamamaktadırlar. Politikacılardan vatandaşlara doğru bir hesap verme sistemi yoktur veya işlememektedir. Burada belirtilen özellikler sadece Latin Amerika ülkeleriyle ilgili değil aynı zamanda gelişmekte olan ülkeler içinde geçerlidir. Bunların işaret ettiği sonuç; Latin Amerika'da piyasa ekonomisinin başarısızlığa uğramış olduğu değil, piyasa ekonomisinin işlerliği için temel olan altyapıların mevcut olmadığı ve sonuçta gerçek piyasaların gelişmediğidir. Eğer küreselleşmenin sunduğu fırsatlardan yararlanılmak isteniyorsa, gerçek bir

* Küreselleşme, ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda kendilerine ait değerlerin yerel sınırları aşması, diğer ülkelere yayılması ve adeta ortak değerlerin oluşması anlamına gelir.

¹⁰⁹ Mehmet Karakaş ve Murat Çak, "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**, Sayı.153 (Temmuz-Aralık 2007), s. 79.

** Örneğin Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan Uluslararası Sözleşmeleri imzalayan ülkeler için bağlayıcı olması. Türkiye'de 1982 Anayasasına göre uluslararası antlaşmalar iç hukukun üzerindedir ve anayasaya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesine dava açılmaz.

piyasa ekonomisinin ve onun gerektirdiği kurumsal altyapıların -en başta hukukun üstünlüğünün kesinkes tesis edilmesi- kazanımına ve oluşturulmasına odaklanılmalıdır.¹¹⁰

Küreselleşmenin Latin Amerika gibi gelişmekte olan olan ülkelerde etkilerinin daha çok yolsuzlukları arttırıcı yönde olması, gelişmiş ülkelerde ise avantajları olduğu gözlenmektedir.

Genel olarak uluslararası ticarete yaşanan yolsuzlukların hangi ülkelerde ve hangi sektörlerde yoğunlaştığını incelersek, uluslararası yolsuzluk olaylarının boyutları daha net belirlenmiş olur. Ülkeler Rüşvet Ödeyenler Endeksi*‘ne göre sıralandığı taktirde; Avustralya, İsveç, Avusturya ve Kanada'daki firmalarda rüşvet verme eğiliminin çok düşük olduğunu, buna karşılık Rusya, Çin, Tayvan ve Güney Kore'deki firmalarda rüşvet verme eğilimlerinin çok yüksek olduğu sonucuna varılır. Diğer ülkeler de bu iki uç arasında yer almaktadır. Burada ayrıca 15 tane yükselen piyasa ekonomilerindeki yerleşik firma davranışları da ortaya konmaktadır. Yerleşik firmaların 1,9 değerlilik ile rüşvet verme eğilimindeki yabancı ülke temsilcilerine nazaran daha çok rüşvete yatkın oldukları görülmektedir.¹¹¹

Son yıllarda başka faktörler de yolsuzluk üzerinde etkide bulunmuş olabilir: Uluslararası ticaret ve iş hacminin büyümesi ile başta geçiş dönemindeki ülkeler olmak üzere, ülkelerde meydana gelen ekonomik değişimler bu faktörlerden bazılarıdır.¹¹²

Bir diğer kamuoyu araştırma şirketi (Gallup International Association)¹¹³‘nin yükselen pazar ekonomisi (emergency market countries)

¹¹⁰ Paul Holden, “Did the Market Economy Fail in Latin America?”, **The Second Generation of Institutional Reform CIPE WPaper**, (2002), s.4.

* Burada; 0 ile 10 arasında derecelendirme söz konusudur. 10 rüşvet verme eğiliminin olmadığını, sıfır ise tamamen rüşvet verme eğiliminin taşındığını göstermektedir. Endeks oluşturulurken katılımcılara birinci planda yurtdışında iş yapmak, mal satmak veya ihale alabilmek için rüşvet verip vermeyecekleri sorulmuştur. Bu soruya verilen cevaplara göre yapılan sıralamadır.

¹¹¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/complete_report_bpi_2002

¹¹² Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 563..

¹¹³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/faq_bpi

konumundaki bir ülkede ülkede yaptığı araştırmada,* yükselen pazar ekonomilerindeki rüşvet verme eğilimlerine sektörler itibari ile baktığımızda, kamunun doğrudan alıcısı olduğu kamu inşaatları, mal ve hizmet satın almaları ve savunma sanayinde rüşvet verme eğilimlerinin çok yüksek olduğu gözlenmektedir. Rüşvet verme eğiliminin en düşük olduğu sektörler ise; tarım, hafif imalat sanayi, balıkçılık, bilgi işlem teknolojileri ve ormancılık alanlarıdır. Buradan şu sonuca erişebiliriz: Kamunun yoğun olarak bulunduğu sektörlerde rüşvet verme eğilimi yüksek, özel sektörün yoğun olarak bulunduğu sektörlerde ise düşüktür. Yapılan araştırmalara göre en çok rüşvetin ödendiği sektörler, rüşvet verme eğiliminin yüksek olduğu sektörler ile benzeşmektedir. Sırasıyla bu sektörler; kamu inşaatları, mal ve hizmet satın almaları, savunma sanayi ve petrol ve doğal gazdır. En düşük rüşvet ödenen sektörler ise, hafif imalat sanayi, sivil havacılık, balıkçılık ve tarımdır. Uluslararası ticarete yolsuzluk yapılan sektörleri en yüksek rüşvet oranı içeren sektörden başlayarak incelemeye çalışalım.¹¹⁴

İlk sırada; uçak, gemi, haberleşme ve askeri malzemeler yer almaktadır. Özellikle savunma sanayi ile ilgili bütün ihaleler gizlilik içerdiği, teknoloji yoğun olduğu ve teslimat tarihleri de yakın olabileceği için, bu sektörde rüşvet oranları yüksek olmaktadır. İkinci olarak; başlıca sanayi ve tarıma dayalı sanayi, sermaye malları gelmektedir. Üçüncü sırada yer alan sivil mühendislik projeleri (barajlar, köprüler, otoyollar, havaalanları ve hastaneler) yoğun harcama gerektirebilirler ve bunlar ayrıca danışmanlık, bakım, onarım hizmetleri almayı gerektirebilirler. Bu işler de büyük miktarda rüşvet gerektirebilir ancak burada üstlenici firma kaliteyi fazla düşüremez. Dördüncü sırada; büyük miktarda, geniş çaplı (petrol, gübre, çimento gibi) veya standardizasyon gerektiren alanlar (eczane ürünleri, okul test kitapları) yer alır. Bu alanlarda bireysel varlık alanları oluşabilir ve sabit bir gelir kaynağı olabilir. En son sırada ise danışmanlık ücretleri yer almaktadır. Böylece diğerleriyle kıyaslanamayacak kadar oranlarda komisyonlar alınabilmektedir.

* Veriler Aralık 2001 Mart 2002 döneminde, 835 mülakat dayalı olarak elde edilmiştir. Yükselen pazar ekonomilerinin tercih edilme nedeni yolsuzluğun bu ülkelerde yoğunlaşmasıdır. Seçilen ülkeler; Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Macaristan, Hindistan, Endonezya, Meksika, Fas, Nijerya, Filipinler, Polonya, Rusya, Tayland, Güney Afrika ve Güney Kore'dir.

¹¹⁴ Stuart, s. 14-15.

2.3. Ülkelerin Yolsuzluk Düzeyleri

Bütün ülkelerde bazen artan bazen azalan oranlarda fakat her zaman yolsuzluk olayları olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Ancak bazı dönemlerde bazı ülkelerde yolsuzluk daha fazla olurken, diğer ülkelerde daha az rastlanmaktadır. Ülkeler arasındaki yolsuzluk derecelerini ve farklılıklarını en iyi yansıtan endekslerden biri olan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi'nin 2008 sonuçlarına incelediğimizde; yolsuzluğun en az olduğu ülkelerin Danimarka, Finlandiya ve diğer Avrupa ülkelerinden oluştuğunu görmekteyiz.

Genelde en temiz ilk 20 ve en çok yolsuzluk olan son ilk 20 sıralaması yıllar itibariyle fazla değişmemektedir. Genel olarak bu sonuçlardan da; en temiz ilk 20'de yer alan ülkelerin, yolsuzluk sorunlarını kendi içlerinde büyük ölçüde çözdüğünü anlamaktayız. Ülkelerin kendi içlerindeki yolsuzluk olayları ve çözümleri farklılık göstermektedir. Ancak ülkeler arası ticari-ekonomik ilişkiler ve yapılan yolsuzluk olayları da olaya farklı bir boyutlar kazandırmaktadır. Ülke içinde yapılan ulusal yolsuzluk olaylarında o ülke zarar görürken, uluslararası ticarete taraflardan biri zarar biri fayda sağlayabilmektedir. Bu durum, belki de sorunun çözümünde niye uzlaşamadığını da göstermektedir.

Yolsuzluk olayları özellikle 1990'lı yıllarda ortaya çıkmaya ve dünya genelinde yaygınlaşmaya başlamıştır. Bunun en önemli sebebini, soğuk savaşın bitmesi ve küreselleşmenin etkileri olarak belirtebiliriz. Uluslararası ticari ilişkilerin değişen şekli ile yolsuzluk olgusunun boyutlarında da değişim gözlenmektedir.

Tanzi'nin vurguladığı biçimde, yeni dünya düzeninde yolsuzlukların artış nedenlerini incelemeye çalışalım.¹¹⁵ Soğuk savaşın bitmesi ile gelişmiş veya gelişmekte olan büyük veya küçük ülkeler piyasa ekonomisini benimsemiş ya da benimsememiş durumdaki hükümetler yolsuzlukla itham edildikleri için düşmüşlerdir. Devlet başkanları ve başbakanlar da dahil olmak üzere önemli

¹¹⁵ Tanzi, Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 560.

siyasetçiler mevkilerini kaybetmişler ve hatta bazı durumlarda tüm siyasi tabakalar yer değiştirmiştir.

Değişen dünya düzeni ile birlikte ilk olarak ülkelerin olaylara bakış açıları değişmeye başlamıştır. Zaire (şimdiki Demokratik Kongo Cumhuriyeti) gibi belirli ülkelerdeki siyasi yolsuzlukların bazı sanayileşmiş ülkeler tarafından görmezden gelinmesine yol açan siyasi ikiyüzlülüğe * son verilmiştir.

İkinci olarak, belki bilgi eksikliğinden belki de bu ülkelerle yakın ilişki içinde olan ülkelerin konu hakkında konuşma isteksizliğinden dolayı, planlı ekonomilerde yolsuzluk üzerine odaklanmama eğilimi oluşmuştur. Genellikle yolsuzluk olayları ya görmezden gelinmiş ya da tüm boyutlarıyla ** zamanında ortaya çıkarılamamıştır. Borç veren ülkeler bile mali destek sağladıkları ülkelerde yaşanan bu problemi -verdikleri yardım kötüye kullanılsa veya yanlış yerlere tahsis edilse bile- önemsiz gösterme eğiliminde olmuşlardır.

Üçüncü olarak, son yıllarda demokratik hükümetlerin sayısındaki artış ile bağımsız ve aktif medya, yolsuzluk üzerine tartışmaların tabu olmaktan çıktığı bir ortam yaratmıştır.

Dördüncü ve son olarak, küreselleşme, yolsuzluğa az rastlanan ülkelerde yaşayanlar ile yolsuzluğun sosyal dokunun bir parçası haline geldiği ülkelerdeki bireyleri temas haline sokmuştur. Özellikle bazı şirketlerin, katıldıkları ihaleleri rüşvet vermemeleri nedeniyle kaybettiklerine inanmalarıyla birlikte uluslararası alanda yolsuzluk olayları daha detaylı olarak izlenir ve konuşulur olmuştur.

* Soğuk savaş yıllarında, ülkeler kimin müttefiki olduğuna göre değerlendirilirdi. Kısaca ülke “doğru” siyasi kampta olduğu sürece, üst düzey yolsuzlukları önemsememe eğilimi hakimdir.

** Artık bilinmektedir ki, Sovyetler Birliği gibi merkezi planlamanın uygulandığı ekonomilerde ya da Nikaragua ve Tanzanya gibi ekonomik aktivitelerin sıkı kontrol altında tutulduğu ülkelerde, yolsuzluk olayları çok geniş ölçüde görülmüştür.

2.4. Yolsuzluk Çeşitleri ve Doğrudan Yabancı Yatırımlar

Kaufmann ve arkadaşları (2000)¹¹⁶, yaptıkları araştırma sonucunda yolsuzluk faaliyetlerini üç gruba ayırmışlardır. Bunlar:

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

2.4.1. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve İdari Yolsuzluk

Doğrudan yabancı yatırımı ve idari yolsuzluk; bürokratlara, kuralların ve yönetmeliklerin uygulamasını değiştirmeleri için verilen komisyonlardır. İdari yolsuzluğun neticede geri kazandırmadığı tespit edilmiştir. Ortalamada, idari yolsuzluk yapan her tür firmanın hiç yolsuzluk yapmayan firmalara kıyasla daha düşük satışlar ve yatırım büyümesi ile karşı karşıya kaldıkları gözlenmiştir. Çoğu ülkedeki firmaların büyük bir kısmının bu gibi yolsuzluk yapmış olmaları, yerel bürokratların bu firmalardan rüşvet isteme olasılığını yansıtmaktadır. Çokuluslu firmalar, aynen doğrudan yabancı yatırım yapmayan yerel firmaların yaptığı gibi gelirlerinin yüksek bir yüzdesini idari rüşvet olarak ödemektedirler.

2.4.2. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve Devleti Ele Geçirme

Devleti ele geçirme eylemi, yolsuzluğun bir çok geçiş ekonomisinin yaygın bir biçimi olup, gayri meşru eylem politikalarını (kamu kanunları, kuralları ve yönetmelikleri) etkilemek suretiyle, devletten menfaat elde etme teşebbüslerini içerir.Devleti ele geçirme fiilleri; sağlam olmayan mülkiyet haklarıyla yüz yüze kalındığında, yetersiz ekonomi liberalleşmesi ve rekabeti ortamında, sivil toplum ve medya faaliyetlerinde, sadece kısmi bir liberalleşme nedeniyle, sivil toplum ve medyanın devletin faaliyetlerini etkin bir şekilde izleme yeteneklerinin bozulduğu durumlarda yaygın olarak gözlenmektedir.

Davranışları düzenleyen, daha sıkı tabiatlı yönetmelikler mevcut olmasına rağmen, doğrudan yabancı yatırım yapan firmaların devleti ele geçirme

¹¹⁶ Joel Hellman, Geraint Jones ve Daniel Kaufmann, “Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?”, **DB Çalışma Notları**, (Mayıs-Haziran-Temmuz 2000), s. 4-5.

eylemleri; doğrudan yabancı yatırım yapmayan yerel firmalarla eşdeğer sıklıktadır. İdari merkezleri ev sahibi ülkede olan çokuluslu firmaların devleti ele geçirme eylemlerine katılması; idari merkezleri yurt dışında olan firmalardan daha yüksek ihtimaldir. Politikaları etkilemekte kullanılan bir diğer yöntem de, lobi faaliyetleridir. Lobi faaliyetlerinde; firmaların, içerisinde iş faaliyeti gösterdiği politika ve yönetmelik ortamını etkilemeye çalışmayacağı varsayımını yapmak gerçekçi olmayan bir durumdur. Gerçekten de gelişmiş pazar ekonomilerindeki firmalar, çok çeşitli kanallar yoluyla kamu politikası üzerine tesir ederler. Bu güçlü lobilerin geçiş ülkelerinde de mevcut olduğunu fakat son derece zararlı, sosyal ve ekonomik neticeler verecek şekilde gayri meşru kanallara yöneltilen gözlenmektedir.

2.4.3. Doğrudan Yabancı Yatırımı ve Kamu İhalesi Komisyonları

Doğrudan yabancı sermaye yatırımı yapan firmaların ve idari merkezleri yurt dışında olan firmaların, kamu ihalesini almak için komisyon ödemeleri daha muhtemeldir. Bu gibi firmaların, doğrudan yabancı yatırım yapmayan yerel firmalara veya idari merkezleri ev sahibi ülkede olan çokuluslu firmalara kıyasla “ihale komisyonu” ödeme ihtimalleri daha yüksektir.

Aynı araştırma sonucunda; çokuluslu firmaların “idari rüşvet” ödemesi yapmalarının ve devleti ele geçirmeye teşebbüs etmelerinin diğer firmalarla eşdeğer ihtimalde olduğu ve idari merkezi yurt dışında olan çokuluslu firmaların kamu ihalesi komisyonları ödemelerinin diğer firmalara nazaran daha yüksek ihtimalli olduğu bulunmuştur.

Ayrıca bir diğer uluslararası yolsuzluk sebebi de, özellikle son yıllarda gerçekleşen ekonomik değişimler arasında büyük önemi olan özelleştirmelerdir. Bu özelleştirmeler, uluslararası yolsuzlukla en yakından bağlantılı konu haline gelmiştir. Siyasi partilerin faaliyetlerini finanse etmek ve belirli politik grupların üyelerine iş sağlamak için sıklıkla kullanılmalarından dolayı, kamu teşebbüslerinin yolsuzluk ve özellikle siyasi yolsuzlukların ana kaynağı olduğuna şüphe yoktur.

2.5. Uluslararası Ticarete Yolsuzluk Sistemi ve Boyutları

Uluslararası ticarete yapılan yolsuzlukların işleyişini, sistemlerin ve kanunların içine nasıl entegre edildiğini daha iyi görebilmek için, Fransa tarafından yapılmış ve çok tartışılmış bir yolsuzluk olayını¹¹⁷ inceleyebiliriz:

Bu olayda Elf Petrol şirketinin hesaplarını kontrole gelen kişi, yüz milyonlarca frangın yok olduğunu fark bile edemediğini dile getirmiştir. Resmi belgelerle yayınlanan Lunchaire Raporu'nda da belirtildiği üzere; mali planda olağanüstü ticari giderler,* (100 milyon frank) çeşitli İranlı ve İtalyan aracılara İsviçre'deki Banco Nazionale de Lavoro tarafından ödeniyordu. Savunma Bakanlığı'nın onayıyla ve Maliye Bakanlığı'nın izniyle** fon transferi yapılabiliyordu. Boyutu da, 700 milyonluk bir pazarda 100 milyon frank, yani % 15 idi.

Fransa'da bütün büyük silah alışverişleri, Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'nın anlaşmalarını gerektirir. Bu kez anlaşma gerçekleştiğinde Maliye Bakanı, Gümrükler ve Vergiler Genel Müdürlüğü'ne bir not göndererek, teknokratik terimlerle bu önemli anlaşmayı imzalayan şirketin, İsviçre'ye (ya da bir başka ülkeye) yapacağı fon transferine kayıtsız kalmasını talep eder. Normal şartlarda devlet, hem kambiyo kontrolü açısından*** hem de vergi mevzuatı açısından**** rüşvete (yolsuzluklara) kayıtsız kalmaz.¹¹⁸

Yabancı ülkelerde iş yapmak isteyen büyük Fransız şirketlerinin çok fazla imkanları vardır. Gizli para çıkışları bir şube aracılığıyla ve çok iyi bilinen sahte fatura yöntemleriyle gerçekleştirilebilir. Örneğin, fiyatı 100 milyon dolar olan bir fabrika (bunun % 10'u rüşvet), bir Fransız sanayi grubu tarafından yabancı şubelerden birine 90 milyona satılır. Şube de bunu 100 milyon dolara

¹¹⁷ Pean, s. 15-16.

* Buradan da görüldüğü gibi komisyonların (yolsuzlukların) resmi adı; Olağanüstü Ticari Giderler.

** Maliye ve Savunma Bakanlığının bilgi ve onayı olmadan yapılamaz

*** Fonların yabancı ülkelere yasadışı transferine izin veremez.

**** Vergi mevzuatı açısından; komisyonlar şirketin gideridir, dolayısıyla kardan elde edilen vergiyi de azaltır, bir başka deyişle, hazine bu gizli komisyonların bir kısmını finanse etmek durumunda kalır.

¹¹⁸ Pean, s.15-17.

gerçek alıcıya satar. Aradaki 10 milyon fark da aracıya gider. Böylece, bu sanayi işletmesi Fransa'dan hiç para çıkarmamış olur.

Bu tür operasyonlar konusunda uzmanlaşmış firmalar, özellikle Hong Kong ve İsviçre'de bulunur. Hükümetin de onayıyla bazı firmaların rüşvet ödemeleri dahil, resmi ve sosyal amaçla hizmet veren, yabancı dövizlerle işlem yapmakta olan şubeleri vardır. Örneğin, Renault'nun Renault-Finances'ı gibi. Ancak bu tür firmalar, her yıl mali operasyonlarının özlü bir raporunu sunmak zorundadırlar.

Fakat Fransa'da bütün ihracatçı firmalar, böylesi kolaylıklara sahip değildir. Dolayısıyla onlar da yurtları dışında iş yapmaya kalkıştıklarında devlet garantisine dayanırlar.¹¹⁹ Bu garanti de Maliye Bakanlığı'na bağlı Coface adlı bir sigorta-kredi kurumu tarafından sağlanır. Malının bedelini alamamak dahil bütün riskleri kapsayan bu sigorta poliçesi, yüksek memurlardan oluşan bir "Garantiler Komisyonu"ndan geçerek alınır. Sigorta-kredi istek belgesinin 13. satırı "Yurt Dışında Ödenebilir Komisyonlar" dır. İşte az gelişmiş ülkelerin yönetici ve yüksek siyasi sorumlularına ödenen rüşvetler, bu başlık altında saklanmaktadır. Dosyayı inceleyen görevli, rüşvet verene bir iki şey sorar; "Bu tutarlar ne zaman ödenecek? Bu masraflar satış sonrası bir hizmetin bedelini mi karşılamaktadır? Ödenmediği durumda istenebilir mi?". Ama bu paraları alacak kişilerin adı asla sorulmaz. Hatta ödenecek bedeller ve ödeme biçimleri bile, ancak ilgililer istediği takdirde, çok kısıtlı kimselere bildirilebilir. Bu tür uygulamaların yayılması kısıtlanır. Amaç, sigorta poliçeleri ellerine geçecek bankacıların, bunu kötü maksatlar için kullanmamalarıdır.¹²⁰

"Garantiler Komisyonu" kuşkusuz bu 13. satırı büyük bir özenle inceler. Hatta bazen proje amacının sadece rüşvet vermek olduğuna karar verir ve isteği reddeder. Kurumsal olarak komisyon yüzdeleri (anlaşmanın tutarına oranla), Afrika ülkeleri için %5 ile sınırlıdır. Diğer OECD dışı ülkeler için ise bu oran %7.5'dur. Bu sınırlamalar, her poliçe için zarar durumunda olan Coface'ın geri ödeyeceği komisyon miktarını belirler. Fakat zarar durumunda kendisi sigortadan

¹¹⁹ Pean, s. 17-18.

¹²⁰ Pean, s. 17-18.

bunu geri alamaz. Bazı hassas operasyonlarda 13. satır boş kalır. Böyle bir durumda istek, şifreli ve kilitli bir dosya ile belirtilir. Bu kilitli dosya, komisyondan geçtikten sonra Coface'ın kasasına kalkar. Çok önemli toplamlar içeren bu gizli işlemler genellikle çok “politik”tir ve Devlet Başkanlığı ya da Başbakanlığın desteğine sahiptirler. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, bu işlemlerin yürütülmesini sağlar.¹²¹

“Garantiler Komisyonu”na sunulan bir dosyanın onaylanması, aynı zamanda o dosyaya eşlik eden komisyonlara ve dolayısıyla yolsuzlukların da onaylanması sayılır. Aynı zamanda Fransa devleti, bir bakıma az gelişmiş ülkelerin hükümdar ya da başkanlarına yönelmiş kara parayı da aklamaktadır. Kısaca Fransa devleti, uluslararası ticarete verilen komisyonlar için ihracatçılara geri ödeme garantisi bile vermiş olmaktadır. Bütün Fransız hükümetleri, yabancı devlet adamlarına ihale alabilmeleri için Fransa'dan önemli miktarda kara paranın çıktığını kabul etmektedirler. Hukuk devletinin geri adımı hem çelişkili hem de çok tehlikelidir. Çünkü bu yasadışı oyuna kefil olanlar, izin verilmiş komisyonların bir bölümünün siyasi partilerin finansmanına destek sağladığını da bilmektedirler. Böylece, çift yönlü bir yolsuzluk zinciri oluşmaktadır.¹²²

14 Aralık 1992 tarihli “The Magazine Business Age”, Mark Thatcher'ın (eski başbakan Margaret Thatcher'ın oğlu) 93 milyon İsviçre Frangı hesabı olduğu ve ayrıca dünya genelinde de önemli miktarda mal varlığı bulunduğu ortaya çıkmıştır. Mark'ın başarısız bir muhasebe öğrencisi olduğu ve bu serveti normal ticari faaliyetlerle elde etmesinin söz konusu olmadığı da belirtilmektedir. Annesinin nüfusunu kullanarak çeşitli İngiliz silah ve savaş uçağı satışından menfaat sağladığı anlaşılmaktadır. Bu birikim, kısa sayılabilecek bir sürede (1983-1990), büyük sözleşmelerden alınan komisyonlardan oluşmaktadır.¹²³

Uluslararası ticaret ve iş hacminin büyümesi, şirketlerin komisyon ödeyerek kazançlı ihalelerde rekabet ettikleri diğer firmaların önüne geçmesine olanak veren birçok kârlı durum yaratmıştır. Yabancı ihaleleri kazanmak, yabancı

¹²¹ Pean, s. 18.

¹²² Pean, s. 18.

¹²³ Stuart, s. 31.

ülke piyasalarına girişte ayrıcalık elde etmek ya da vergi teşviki gibi belirli çıkarlar elde etmek için büyük miktarda komisyonların verildiği ortaya çıkarılmıştır.¹²⁴

17 Mart 1995 tarihli Le Monde, gizli bir hükümet raporuna dayanarak, 1994'te Fransız şirketlerinin yurtdışında ödediği rüşvetin 10 milyar Fransız Frangı olarak tahmin edildiğini duyurmuştur.

4 Mart 1996 tarihli World Business, Alman şirketlerinin yurtdışında ödediği rüşvetin miktarının yıllık 3 milyar dolardan fazla tahmin edildiğini yazmıştır. Şirketleri yabancı kamu görevlilerine rüşvet ödeyen ülkeler sadece bunlardan ibaret de değildir. Bazı uzmanlar, silah alımına harcanan toplam paranın %15'inin komisyonlar olduğunu tahmin etmektedirler.

Burada yine "bulaşıcılık" önemli bir sorundur. Bazı ülkelerin şirketlerinin rüşvet vermeye başlaması, diğer ülkelerin şirketlerini de aynı şekilde davranmaya sevk etmektedir. Uluslararası yolsuzluk yapan gelişmiş ülkelerin başkanlarının savunduğu gibi, bu komisyonları ödememenin bedeli ihaleyi kaybetmektir.

2.6. Uluslararası Yolsuzluklar ve Sonuçları

Komisyon ödeyen firmaların ihaleleri kazanmak için yaptıkları proje¹²⁵ sonuçları, kesinlikle incelenmesi gereken bir konudur. Örneğin, Nijerya'nın çelik planı gibi.¹²⁶ Birkaç büyük Fransız firmasının katıldığı bu proje, en güzel örneklerden biridir. Proje, dünyada uzun süredir bu sektörde (demir-çelik) sürüp giden krizi hiç dikkate almamıştır. 3-4 milyar dolar arası bir bedelle, herhangi bir yer seçimi bile yapılmadan kurulmuş olan Adjaokuta demir-çelik entegre tesisi, asla tam kapasite çalışamayacak gibi görünmektedir. Zira çelik fabrikasının ürettiği malzemeler merdanelere uygun olmadığı gibi, elektrik temini açısından da zorluk çekilen bir bölgede kurulmuştur. Aynı zamanda bu dev fabrika, yerel maden filizini kullanmak için yetersizdir. Bu nedenle Liberya ve Brezilya'dan muazzam fiyatlarla ithalat yapmak zorunda kalmışlardır. Kısaca yerel tüketici, yerel çeliğe iki katı para ödemiştir. Nijerya'da demir-çelik endüstrisi sadece

¹²⁴ Tanzi, Corruption Around The World Causes, Consequences, Scope, and Cures, s. 563.

¹²⁵ Bu projelerden bazıları Ek-10'da yer almaktadır.

¹²⁶ Pean, s. 106.

kablo, vida, civata, somun, çelik çubuk yapabilmiş; otomobil, bisiklet, buzdolabı sektöründe kullanılan saçı üretememiştir.

Yolsuzluk olgusu (kural dışı ödemelerle kazanılan ihaleler), ağır sanayi ve savunma sanayi yatırımlarında daha çok gözlenmektedir. Soğuk savaş döneminin bitmesi ile savunma sanayinde yaşanan yolsuzluklar* dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır.

Askeri harcamaların yolsuzluklara kaynaklık etmesi, hem arz hem de talep yönlü olmuştur. 1980'li yılların ortalarından itibaren soğuk savaşın sona ermesi, komünist bloğun bir tehdit unsuru olarak ortadan kalkması ve uluslararası işbirliğinin gelişmesi, silahlanmaya yönelik harcamaların düşüş trendine girmesine yol açmıştır. Bu düşüş trendi, büyük silah ve savunma sanayi ihracatçısı ülkeler ve firmalar aleyhine gelişen bir durumdur. Pazarın daralması, silah ve savunma sanayii üreticisi firmaların ciddi sabit maliyetlerinden dolayı küçülmelerini engellemiş ve aralarında kıyasıya bir rekabetin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ayrıca yeni silah sistemleri geliştirebilmek için yaptıkları araştırma harcamaları, firmaların küçülmemelerine etki etmiştir. Bütün bunların sonucunda ayakta kalabilmek için ve rekabet ortamında alıcı ülkelerde ihale kazanabilmek için, büyük oranda rüşvet verilmesi söz konusu olmuştur.

Diğer taraftan silah ihracatçısı bazı yabancı ülkelerde verilen rüşvetlerin vergisel anlamda indirilebilir gider kapsamına alınması, askeri ihalelerde rüşvetin yaygınlaşmasına katkı sağlamıştır.¹²⁷ Bu durumda Avrupa şirketlerinin, Amerikan şirketlerine karşı haksız rekabet sağladığı görülmektedir. Avrupalı şirketler verdikleri rüşvetleri muhasebeleştirme ve karlarından düşme imkanlarına sahipken, bu imkandan mahrum olan ABD şirketlerinin askeri ihalelerde rekabet edemedikleri söylenmektedir.

Savunma sanayi ithalatçısı ülkeler genelde gelişmekte olan ülkeler kategorisi içerisinde yer almaktadırlar. Bunlar büyük miktarda alım yapmakta ve

* Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde askeri harcamalardaki yolsuzluklar dikkat çekici düzeyde olduğu ifade edilmektedir. Özellikle, Bolivya, Kamerun, Ekvator, Etiyopya, Guatemala, Nijerya, Panama, Peru, Rusya, Togo, Paraguay ve Tayvan gibi ülkeler bu bağlamda ön plana çıkmaktadır.

¹²⁷ Gupta, Mello ve Sharan, s. 4.

bakım onarım giderleri bağlamında uzun dönemli anlaşmalara gitmektedirler. Askeri harcamaların çoğu ileri teknoloji içeren ve yoğun sermaye nitelikli harcamalardır. Savunma ihalelerinde fiyat kadar siyasi yakınlık, müttefiklik ilişkisi ve muhtemel başka ilişkiler belirleyici olmaktadır. Fiyat belirleyici unsur olmadığına, çeşitli sübjektif değerlendirmelerin ihale sürecini etkilediği gözlenmektedir. Özellikle alım komisyonlarındaki rüşvetlerin bu konuda etkili olduğu bilinmektedir.

Savunma sanayi ihaleleri, askeri güvenlik amacıyla gizli yapılan ve şeffaf olmayan ihalelerdir. Düşman ülkelerin silah sistemleri hakkındaki enformasyonunu önlemeye yönelik alınan bu tedbirler, bir süre sonra kötü niyetli bürokratlar tarafından yolsuzlukları örtmek amacıyla da kullanılabilirlerdir.

Son olarak, orduların askeri ekipman üreticisi olarak ticari faaliyette bulunmaya başladıkları da görülmektedir.¹²⁸ Askeri gücün ticari faaliyette bulunması, siyasi denetimin olmadığı ülkelerde yolsuzlukların oluşmasını kolaylaştırmaktadır. Silahlı kuvvetlerin bu anlamda ticari faaliyetlerden men edilmesi, yerli ve yabancı firmalar ile ortaklık kurmalarının engellenmesi gerekmektedir.

Ancak ağır sanayi ve savunma sanayi dışında yapılmış bazı projelerin sonuçları, yolsuzlukların ne boyutlara ulaştığını göstermektedir. Bazı Afrikalı yöneticiler kabul edilmezi kabullenmişlerdir; “Ölüm ticaretini.”¹²⁹ Sierra Leone, Gine Bissau, Benin, Kongo, Senegal, Moritanya, Kenya, Somali, Mozambik, Gabon gibi ülkeler, para ve çeşitli komisyonlar karşılığı nükleer atık ve zehirli sanayi atıklarını toprağa gömmek üzere ülkelerine kabul etmişlerdir. Afrika ülkeleri, büyük oranlara varan dış borç yükü ile bu projeleri bile onaylayacak durumdadırlar. 1980 yılında Washington Post gazetesi, bir Amerikan şirketinin sınai artıklarını ülkesine kabul etmesi için Sierra Leone başkanı Siaka Stevens’e 25 milyon dolar teklif ettiğini ortaya çıkartmıştı. 1981’de Meksika’da beş bin ton civalı çöp ele geçirildi; bunlar da yasadışı yollardan Amerika’dan getirilmişti.

¹²⁸ Gupta, Mello ve Sharan, s. 6.

¹²⁹ Pean, s. 203-211.

Uluslararası ticarete öncelikle Kuzey ülkelerinden Güney ülkelere doğrudan yatırımlar şeklinde yapılan belirleyici olan rüşvet, Kuzey-Kuzey ülkeleri arasındaki çapraz yatırımlarda da görülmeye başlamıştır.

İngiltere’de yaşanan bir olay uluslararası ticarete olayın boyutlarını başka bir açıdan çok net olarak göz önüne sermektedir.¹³⁰ Emekli İngiliz Savunma Bakanlarından Gordon Foxley (savunma sanayi alım –satım işlerinden sorumlu kişi), 1.5 milyon Paund rüşvet almaktan hüküm giymiştir. Rüşvet ise Alman, İtalyan ve Norveç şirketlerinden alınmıştır. İngiliz Royal Ordnance fabrikası, Foxley’in rüşvet alarak yaptığı yanlış tercih sonucunda karlılıktan zarara düşmüştür. 300 kişiyi işten çıkartmış ve üretimini düşürmek durumunda kalmıştır. International Transparency (IT) araştırması sonucunda bu ihalenin İngiliz ekonomisine toplam finansal zararının asgari 130 Milyon Paund olduğu tahmin edilmektedir.

31 Aralık 1983 Nijerya darbesinden sonra Le Monde gazetesinde Nijeryalı Ola Balog’un gerçekleştirdiği rüşvet ve yolsuzluklar şöyle incelenmiştir:*

Bu olayda söz konusu olan sadece sermaye kaçağı değildir. Seçkin sınıftaki bu ahlaksızlık, pek çok bozulmayı da beraberinde getirmiştir. Sözde gelişmeye yönelik projelerin çoğu, bürokratlar tarafından sadece getireceğini tahmin ettikleri komisyon açısından incelenmiştir. Öyle ki, doğrudan yabancı yatırım olarak kurulan fabrikaların çoğu, aracılara komisyon ve yoksul ülkelere borç üreten fabrikalardı. Bugün bu ülkeler, borçlarını ödeyemez durumdadırlar. Bir başka deyişle yolsuzluklar, yalnızca ürünlerin fiyatlarını yükseltmekle

¹³⁰

Stuart, 44.

*

“Doğrusu Afrika’da (genellikle üçüncü dünyada) rüşvet ve yolsuzluk ne yerleşik bir adet, ne de yalnızca Afrika’nın elit tabakasının uğradığı esrarengiz bir sorundur. Örneğin; Nijerya gibi bir ülkenin yönetici sınıfında kendini gösteren rüşvet ve yolsuzluk, bu ülkeyle batı arasında ekonomik ilişkilerin dengesizliğinin doğrudan sonucudur. Gerçek bir sanayi ve buna uygun ekonomik yapı olmadığından, bu seçkinler sınıfı, sadece yabancı sanayici ve yatırımcılarla kendi ülkesinin hükümeti arasında ayrıcalık rolünü üstlenebilmiştir. %10’lar % 20’ler, Nijerya kaynaklarını sömürmeyi sürdüren sanayileşmiş ülkelere verilen hizmetler karşılığı burjuvalara ödenen ücretlerdir. Bir yabancı şirket, ya da çokuluslu kuruluş, bir yöneticiye 5 Franlık rüşvet ödüyorsa en az 100 franklık kar elde ediyordu. Büyük devletlerin dünyaya hükmetmek için başvurdukları yollardan biridir rüşvettir. Bu yolla ele geçirdikleri ülkelerin yöneticilerine her şeyi yaptırma şansı bulurlar.”

kalmamış, aynı zamanda yöneticilerin seçimlerini çarpıtmış ve toplumdaki girişimcilik ruhunu da mahvetmiştir.¹³¹

Zaten az gelişmiş ülkelerin borçlarının üçte ikisi, çıkarıcılık ve rüşvetin ortak baskısıyla dağıtılan banka kredilerinden kaynaklanmaktadır. Zengin ülkelerin belli başlı ihracatçı grupları çok iyi örgütlenmişlerdir. Partileri finanse edip seçim kampanyalarına katkıda bulduklarından, hükümetler üzerinde de baskı kurabilmişlerdir. Bu güç, yabancı ülkelere verilen garantilerle somutlaşır. Bunu sağlayan devletler (özellikle Fransa), alıcıların mali durumları veya bu ticaretin yoksul halklara yapacağı kötü etkiyle hiç ilgilenmezler. 1980’li yıllarda büyük bankaları bile, ihracatlarının üçte ikisini borçlarını ödemeye ayırmaya ve az gelişmiş ülkelere yeni krediler açmaya zorlamıştır. Böylesine güçlü bir çıkarıcılıktır ki, sadece az gelişmiş ülkelere yönelik banka kredilerini saptırmakla kalmamış, yapılan yardımı da çarpıtmış ve kuzey-güney politikasının fikir ve eylemlerini istediği yönde geliştirmiştir.¹³²

Son dönemde uluslararası ticarete yaşanan yolsuzluk olayları kurumsal bir nitelik kazanmış gibi görülmektedir. Örneğin, bir ülkede ilk kez iş yapacak bir İngiliz firması için İngiliz elçiliklerinden ülke hakkında tavsiye alınması (araştırma yapmak) yaygın bir uygulamadır. Özellikle İngiliz firmalarının bu konuda acemi olmadıkları görülmektedir. Bu hizmetin haklı bir uygulama olduğu belirtilirken, bu haklılık “şayet biz bunu yapmazsak, rakiplerimiz olan Fransız ve Almanlar yapacaktır” sözleriyle savunulmaktadır.¹³³

Rüşvet parasının bir bölümü bazen ülke içinde kalır ya da Fildişi Sahili’nde olduğu gibi ülkeye geri gelir. Diğer bir bölümünün zaten kaçmaya ihtiyacı yoktur. Yabancı şirketler arasında yapılan anlaşmalarda komisyon, doğrudan vergi denetimlerinin olmadığı ülkelere aktarılır. Sonuç olarak, komisyonların ‘kara parası’ yüz milyarlarca doları bulmaktadır.¹³⁴

¹³¹ Pean, s. 12.

¹³² Pean, s. 211-212.

¹³³ Stuart, s. 35.

¹³⁴ Pean, s. 104.

Son yıllarda, özellikle geçiş ekonomilerinde, yabancı ülkelerde ticari işlemlerin yürütülebilmesi için rüşvet kaçınılmaz bir araç haline gelmiştir. Örneğin Doğu Avrupa’da ulusal ya da bölgesel ticari işlemlerin %40- 60’ında rüşvet ödendiği ve ödenen rüşvetin, firmaların yıllık gelirlerinin %2-8’i oranında ilave maliyet yarattığı iddia edilmektedir. Bu örnek yabancı rüşvetin, ticari işlemlerin yürütülmesinde önemli ölçüde yaygınlaştığının ve uluslararası ticaret üzerindeki etkisinin göstergesidir.¹³⁵

Az gelişmiş ülkelerde yolsuzluk öyle boyutlara varmıştır ki, uluslararası örgütler bununla mücadele için tedbirler aramak zorunda kalmışlardır. Dünya Bankası 1983 raporunda bunun sonuçlarını şöyle açıklamıştır:¹³⁶

“Rüşvet ve yolsuzluk, hükümetlerin etkinliğini de zayıflatmaktadır. Çalınan devlet parası ve halkın güveninin kaybolması en önemli hususlardır:

- Uzun vadede yolsuzluk, halkın kamu kurumlarına olan güvenini yok eder. Kamuoyu, ne ekonomik durum, ne de verilen hizmetin kalitesine bakar, yalnızca komisyon ve yolsuzlukla ilgilenir. Rüşvet ve yolsuzluk bazen ihtilalleri başlatabilir (ya da onlara bahane olur).

- Komisyon arayışı, memurun tek amacı olur. Karşılıksız hiçbir şey yapmazlar. Komisyon, bazen idari düzenin varlığının nedeni olur. Büyük çapta uyuşturucu madde ihraç eden ülkelerde, bazen tüm yörelerin idarecileri rüşvete bulaşmış olurlar.

- Komisyon, ekonomik ya da kurumsal güçleri ellerinde tutanlara ayrıcalıklı davranılmasına neden olur.

- Rüşvet ve yolsuzluk bazen öyle boyutlara varır ki, çok önemli ekonomik sonuçlar doğurur. Örneğin, yurtdışına para kaçırılmasını hızlandırır ya da büyük ihaleler ‘en iyi olana değil, en çok rüşvet verene’ verilir.”

Yolsuzlukları ortadan kaldırmak için sadece hükümetin müdahalesi yetmez. Bunun yanında politik alanda, halkta, kurumlarda ‘tarafsız olma’

¹³⁵ Zoe Gounari, “The OECD Convention On Combating Bribery Of Foreign Officials In International Business Transactions: Theory and Practice”, 2004, http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE2.pdf

¹³⁶ Pean, s. 213-214.

bilincinin uyandırılması şarttır. Pek çok hükümet, ara sıra yolsuzluklara karşı kampanya başlatmış fakat başarılı olamamıştır. Bunun nedeni cezai tedbirler ve uyulması çok zor olan kontrollerin çoğaltılmasıdır. Oysa esas yapılması gereken, memurların komisyon almalarının nedenlerini azaltmak ve onlara bu fırsatı vermemektir. Örneğin; memurlara yönelik bir ödül ve ceza sistemi geliştirilerek görevlerini daha iyi şekilde yapmaları sağlanabilir. Yolsuzlukla mücadelede etkili sistem, ara sıra kampanyalar düzenlemek yerine kontrol görevini sayıca az fakat yüksek maaşlı memurlara bırakmaktır.

2.7. Doğrudan Yatırımlar Aracılığı ile Oluşan Yolsuzlukları Önleme Yöntemleri

Kaufmann ve arkadaşlarının (2000) araştırma¹³⁷ sonuçlarından çıkan tespitlere göre, özellikle doğrudan yatırımlar aracılığıyla yapılan yolsuzlukları önlemek için yapılması gerekenler şöyle sıralanabilir:

- Doğrudan yabancı yatırımları yapan çokuluslu firmalar ile seçimle gelen resmi görevliler arasındaki toplantıların İnternet üzerinden izlenmesi (lobicilik faaliyetlerini daha şeffaf yapmak için),
- Parti finansmanında daha büyük şeffaflık için mücadele edilmesi,
- Yabancı yatırım danışmanlık konseyleri ile yabancı iş kulüplerinin ve birliklerinin desteklenmesi (çok uluslu firmalara alternatif bir etkileme kanalı vermek ve rekabet firmaları arasında interaktif forumlar tesis etmek),
- Doğrudan yabancı yatırımı yapan çokuluslu firmaların katılım ihaleleri, özelleştirme pazarlıkları ve büyük çaplı kamu ihalelerini izlemek için uluslararası iş dernekleri ve diğer sivil toplum kuruluşları ile birlikte izleme grupları tesis edilmesi,
- Firmaların kurumsal uygulamalara ait gözleme dayalı verilerinin düzenli olarak izlenmesi ve yayılması. Firmaların gayri meşru faaliyetlerinin ve

¹³⁷ Hellman, Jones ve Kaufmann, "Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?", **DB Çalışma Notları**, (Mayıs-Haziran-Temmuz 2000), s. 7.

sosyo-ekonomik maliyetlerinin delillerinin açıklanması,

- Yönetim anlayışının müteşebbis birlikleri, reform yanlısı hükümet görevlileri, yasa koyucular ve medya yoluyla koalisyon teşkil ederek ortak eylemlerle iyileştirilmesi. Halen Dünya Bankası Enstitüsü, koalisyonlar tesis ederek ve katılımcı atölye çalışmaları kurarak, katılımcıların kurumsal sorumluluk ile milli yönetim arasındaki bağın tartışılmasını sağlamış, böylece farkındalığı derinleştirmek suretiyle şimdiden kolaylaştırıcı bir rol oynamıştır.

Ayrıca, politika yapıcıları kolektif uluslararası eylemler yoluyla küresel şeffaflığı teşvik edebilirler. Bu eylemler şunları içerebilir:

- Milli hükümetleri, yasal kurumları, sivil toplum örgütlerini, yerel firmaları ve uluslararası yatırım ve finans topluluklarını ardı ardına harekete geçiren küresel inisiyatiflerin toplu izlemesinin yürürlüğe konulması,

- Dünya Bankası tarafından yürütülen kamu ihalelerinde, yolsuzluğa karıştığı tespit edilen firmaların kara listesinin¹³⁸ kamuoyuna açıklanması uygulamasının genişletilmesi,

- Uluslararası Şeffaflık ve Uluslararası Ticaret Odası gibi uluslararası örgütlerin, rüşvetçiliği reddeden kurumsal kurallar geliştirmesi yönündeki çabalarının desteklenmesi,

- Kurumsal sorumluluk ve etik konularına önleyici bir duruş sergileyen ve tedbirler almış olan çok uluslu firmalar hakkındaki bilgilerin kapsamlı bir şekilde yayılması.

Politika yapıcılar, yolsuzlukla mücadele programlarını şu yollarla dizayn edebilirler:

- Milli yolsuzlukla mücadele stratejisini, yaygın yolsuzluğun devleti ele geçirme ve diğer biçimlerinin politik ve ekonomik gerçeğine göre biçimlendirmek ve tekelleşmenin önlenmesi, rekabet ve mülkiyet haklarının korunması ile tamamlayıcı kamu sektörü reformlarının korunması konularına özel

¹³⁸ <http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html>

bir vurgu verilmesi.

- Sivil toplumun, rekabetçi medyanın ve yasal kurumların ihtiyaçlarına özel itina gösterilmesi.

2.8. Uluslararası Yolsuzlukları Önleme Girişimleri

2.8.1. Amerika Birleşik Devletleri

Uluslararası yolsuzlukları önleme konusunda ABD'nin çok ciddi çalışmaları bulunmaktadır. ABD, özellikle uluslararası yolsuzluklara, ulusüstü örgütlenmeler aracılığıyla baskı yapmaktadır. Bu alanda yapılacak akademik çalışmaları da desteklemektedir. ABD'nin yolsuzlukları önleme konusunda yaptığı çalışmalar aşağıda detaylarıyla incelenecektir.

2.8.1.1. Yasal Mücadele ve Uygulamaları

8 Mayıs 1975'de bir New York gazetesi olan "Newday", Suudi Arabistanlı Adnan Kaşıkçı'nın Amerikan şirketi Northrop'dan 45 milyon dolar komisyon almak üzere olduğunu açıklamıştır. Soruşturmayı S.E.C. (Security and Exchange Commission- borsa operasyonlarını inceleyen komisyon) ve Amerikan Senatosu'nun bu konuyla ilgili alt komisyonu sürdürmüş ve ortaya inanılmaz sonuçlar çıkmıştır. Amerikan Kongresi'nin, büyük uluslararası firmalar ve Kaşıkçı'nın yaptığı iddia edilen yolsuzlukların üzerine şiddetle gidişinin simgesel bir değeri vardır. 12 Eylül 1975'de bir başka uçak şirketi Lockheed'in (rüşvet skandalı olarak bilinir) patronu, Kaşıkçı'ya 106 milyon dolar verdiğini itiraf etmiştir. Ayrıca 1974 yılında 400 den fazla Amerikan firmasının yurt dışı hükümetlere kural dışı ödeme yaptığı ortaya çıkmıştır.¹³⁹ Buna karşılık Riyad Bakanlar Konseyi acilen "her tür aracı, satış acentesi, temsilci ya da simsar"ın silah satışından komisyon almasını yasaklamıştır. Tabii bu yine Kaşıkçı'nın silah satıp komisyon toplamasını engellemiştir. Bu durumda Lockheed yöneticileri, bu açıklamadan birkaç ay sonra istifa etmek zorunda kalmışlardır. Olayın

¹³⁹ James R. Hines, "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977", **National Bureau of Economic Research Working Paper**, No.W5266, (Eylül 1995), s. 2-4.

ardından iki yıl boyunca bütün Amerika şu soruyu tartışmıştır: “Uluslararası iş ilişkilerinde rüşveti gerekli bir uygulama olarak kabul etmeli miyiz?” *

Amerika Kongresi, Aralık 1977’de “Foreign Corrupt Practises Act”ı (FCPA)¹⁴⁰ oylayarak kabul etti. Bu yasanın amacı yabancı ülkelerde ödenen rüşvetleri engellemektir. Bundan böyle Amerikan şirketlerinin, bir anlaşma yapabilmek amacıyla yabancı bir hükümetin görevlisine rüşvet vermesi suç sayılmıştır. Şirketler, para işlemlerinde kesin ve ayrıntılı rapor vermek zorunda bırakılmıştır. Bir piyasaya girmek için bile yapılan en küçük bir ödeme, çok yüksek tazminatlara (1 milyon dolara kadar) ve beş yıla kadar hapis cezalarına mal edilmiştir. Bu yasa, son derece katı olmakla birlikte kendi yerli memurlarının rüşvet verebileceklerini düşündürecek nedenleri olup da onu engellemeyen patronları dahi mahkemelere sevk etmektedir.¹⁴¹

ABD’de, yabancı ülkelere yapılan yatırımlarda rüşvetin önlenmesine yönelik düzenlemelerin (FCPA) etkisi görülmeye başlamıştır. Bu etki sonucunda, yolsuzluk düzeyi yüksek ülkelere yapılan doğrudan yatırımlarda gerileme gözlenmiştir.¹⁴²

2.8.1.2. Sonuçları

ABD, özellikle bazı uluslararası örgütlerde ağırlığıyla önemli rol oynamaktadır. Amerikan politika yapıcıları; Amerikan ihracatçılarının yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermelerine kanunen olanak tanınmadığı için ihracatçıların zarar gördüklerini ve iş kaybına uğradıklarını iddia etmişlerdir. Amerikan şirketlerinde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi bir suçtur ve tabii ki verilen rüşvet vergiden düşülememektedir. Bazı ülkelerde (İngiltere, Fransa, Almanya gibi) ise yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi kanunsuz

* Mali konularla ilgili Devlet Bakanı Blumenthal; ister Amerika’da, ister yabancı ülkelerde, işlerin iyi gitmesi için rüşvet ödemek bence tek kelime ile gereksizdir...ben bunu Bendix’in başkanı olduğum sıradaki kendi deneyimlerime dayanarak söylüyorum...” demiş ve Amerikan toplumda uluslararası yolsuzluklara karşı bir mücadele başlatmıştı.

¹⁴⁰ <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/dojdocb.html>

¹⁴¹ Pean, s. 39-40.

¹⁴² Hines, s. 2.

değildir ve ödenen rüşvet, vergiden düşülebilir bir ticari işlemin maliyeti olarak değerlendirilebilmektedir.¹⁴³

ABD, ticaret ahlakı adına, uluslararası işlemlerde yapılan yolsuzlukları önleme mücadelesinin kendisi gibi bütün gelişmiş ülkelerde de uygulanmasını istemektedir. Çünkü bu yeni mevzuat, kendi ihracatçılarını cezalandırmaktır.¹⁴⁴ Fransa, kendi düzenlemelerinden vazgeçmeyi asla düşünmemektedir. Kısaca özetlemek gerekirse; rüşvet, Fransa’da olduğu kadar ABD’de de mevcuttur fakat ABD’de bu işi yapanlar yasalarla cezalandırılmaktadır.

Eğer mal ve hizmet satılan piyasa yolsuzluklara bulaşmış ise, bu piyasada rüşvet vermemek de firmanın o piyasaya girişini engelleyen bir unsur haline gelebilmektedir. Diğer bir ifade ile rüşvet vermemek, yolsuzluk yapmayan firmalar için rekabet dezavantajı ve işi kaybetme riskini de beraber getirmektedir. Bu durum, temiz firmaların bile mal satabilmek için yolsuzluğa başlamasına neden olabilmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki uluslararası ticarete yukarıdaki ilişki tarzının yaygınlaştığı gözlenebilmektedir. Buna verilebilecek en iyi örnek, 1977 yılında ABD tarafından yapılan ihracatta, rüşvetin önlenmesine yönelik kanun sonrasında rekabet dezavantajı yaşanmasıdır. Birleşik Devletler’den yapılan uçak ihracatı, ilgili pazarlara rüşvet verilememesi, buna karşılık rakiplerinin böyle kısıtlamalara tabi olmaması, Amerikan firmalarının müşteri kaybetmelerine yol açmıştır. Uluslararası düzeydeki yolsuzluklarda bu ilişkilerin etkisi yadsınamaz. Örneğin, Belçika, Fransa, İtalya, Hollanda ve Güney Kore gibi ülkelerin yolsuzluklara uyumlaşma kabiliyetlerinin fazla olması onlara avantaj sağlarken, Avustralya, İsveç ve Malezya’nın bu konularda dezavantajlı bir konuma sahip oldukları söylenebilir.¹⁴⁵ Bunun dışında, rüşvet alan bürokratların birbirleri ile olan rekabetinin rüşvet düzeyini düşürdüğü de gözlenmektedir.

Amerikan iş adam lobileri, “FCPA” yasasını ortadan kaldırmak ya da hiç değilse hafifletmek için harekete geçtiler. 1979’da Beyaz Saray, John Renner yönetiminde bir “Task Force” kurup, bu yasanın neden olduğu sorunları

¹⁴³ Tanzi, “Corruption Around The World Causes, Consequences, Scope, and Cures,” s. 561.
¹⁴⁴ Hines, s. 2.

¹⁴⁵ Johann Graf Lambsdorff, “Corruption in Empirical Research – A Review”, **Transparency International Working Paper**, (Kasım 1999), s. 8

incelemeye başladı. Amaç, gerek ihracat geliri gerekse istihdam açısından rüşvetin “suç kabul edilmesinin” mal olduğu bedeli saptamaktır. Rüşvetin suç kabul edilmesi, ilk değerlendirmeye göre 1 milyar dolara mal olmuştu.¹⁴⁶ 14 Haziran 1979’da “sorun hem rüşveti yok edecek hem de Amerikalı iş adamlarına işlerini normal bir biçimde yürütebilecek bir statü sağlamaktır.” Bütün çabalara rağmen bir değişiklik yapılamadı.

Aynı zamanda şunu da belirtmek gerekir ki; son dönemlerde ABD firma yöneticileri,¹⁴⁷ az gelişmiş ülkelerin hükümetleri üzerinde diplomatik baskı kurarak, ihaleleri almaya çalışmaktadırlar.*

2.8.2. Ortadoğu’da Yolsuzluk Mücadelesi

Son derece yaygın olan bir fikrin tersine, rüşvet artık Araplar tarafından da giderek daha az hoşgörülle karşılanıyor. Yapılan bir inceleme sonuçlarına göre, 1970’den beri Kuzey Afrika ve Ortadoğu’da 15 ülkede rüşvete karşı açılan 25 kampanyanın yarısından fazlası, bu kararlılık uygulamalarının bıktırdığı halk tarafından devlet başkanlarına zorla kabul ettirilmiştir. Bu araştırmasında incelenen 15 rejimden 12’sinde rüşvet ve kamu parasını zimmete geçirmek yasaklanmıştı. 1973’ten itibaren, yabancı şirketlerin Tahran’la yapılmış anlaşmalarına bağlı iş takipçilerin ücretlerinin artırılması yasaklanmış, Irak ile Libya daha da ileri giderek rüşvete ceza olarak idamı getirmişlerdi.¹⁴⁸

2.8.3. Uluslararası Kuruluşlar Düzeyinde Yolsuzluk Mücadelesi

Ulusal düzeyde yapılan yolsuzlukla mücadelenin tek başına yeterli olmadığı, uluslararası işbirliği ile bütünleştirilmesi zorunluluğu, ülkeler tarafından giderek daha net bir şekilde anlaşılmaktadır. Küreselleşen dünyada yolsuzlukla mücadelede başarının yolu, etkin bir uluslararası işbirliğinden geçmektedir.¹⁴⁹ Uluslararası iş birliğine giderken en önemli sorun ise ülkeler arasındaki hukuki

¹⁴⁶ Pean, s. 41.

¹⁴⁷ Stuart, s. 35.

* Etopya’da yapılan açık bir ihalede, bir Amerikan firması, hükümetin politik yükümlülüklerinin düzeltilmesi gereğini ortaya koymasaydı, ihaleyi kazanamayacaktı.

¹⁴⁸ Pean, s. 51-52.

¹⁴⁹ Karakaş ve Çak, s. 75.

tanım farklılıklarıdır. Toplumlar arasındaki bu farklılıkların giderilmesi, öncelikli olarak yapılması gereken işlemdir.

Yolsuzluk davranışları değerlendirilirken, öncelikle o toplumdaki normların, davranış kalıplarının ve geleneklerin incelenmesi gerekmektedir. Bazı toplumlarda, bir kamu ya da özel sektör çalışanı tarafından gerçekleştirilen bir hizmet karşılığında, hizmetin bedeli dışında bir hediyein görevliye sunulması geleneksel olabilir. Bu nedenledir ki araştırmacılar, yolsuzluğun uluslararası alanda geçerli genel bir tanımını yapmakta zorlanmaktadırlar. Ancak, gerçekleştirdiği görev nedeniyle hediye almanın kanıksandığı toplumlarda dahi söz konusu hediyein, hangi aşamada yolsuzluğa yol açan bir davranış olarak nitelendirilebileceğinin sınırlarının çizilmesi gerekmektedir. Görevliye verilen hediyein ekonomik açıdan taşıdığı değerın büyüklüğü ya da sunulan hediye karşılığında ne tür bir hizmet talep edildiği hususları, bu konuda önem teşkil edebilmektedir. Yine, hediyein verildiği zaman da bu konu hakkında bir değer yargısına ulaşmamıza yardımcı olacak kriterler arasında gösterilebilir. Örneğin İtalya’da, kamu çalışanlarına bayramlarda ve yılbaşlarında verilen hediyeler genellikle rüşvet sayılmamaktadır. İtalyan yargıtayı, “ihtimal kabil değerindeki nezaket hediyelerinin” rüşvet sayılmayacağına karar vermiştir. Hollanda’da ise, görevlilerin tek bir sigara bile almaları yasaklanmıştır.¹⁵⁰ Bu konudaki diğer bir kriter ise ilgili toplumda geçerli hukuk kurallarıdır. Şöyle ki; kimi ülkelerde işadamlarının seçimlerde bir siyasi partiye maddi anlamda destek vermeleri hukuk kurallarına aykırı iken, bazılarında ise bütünüyle yasal olabilmektedir.¹⁵¹ Bütün bu farklılıkların uluslararası iş birliği çerçevesinde çözülmesi gerekmektedir.

Küreselleşmenin etkisiyle yolsuzluk da ülkelerin kendi sorunu olmaktan çıkmış ve ülkelerarası bir sorun haline gelmiştir. Örneğin, dünyanın herhangi bir yerindeki yolsuzluk kaynaklı bir mali kriz, bütün dünyayı etkileyebilmektedir. Bu nedenle ülkelerin yolsuzlukla ilgili düzenlemeleri yetersiz kalmakta ve uluslararası düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda yolsuzlukla ulusal mücadele ile birlikte uluslararası çapta mücadele edilmesi, yolsuzluğun asgariye indirilmesinde sinerji etkisi yaratacaktır.

¹⁵⁰ Berkman, s.22.

¹⁵¹ Karakaş ve Çak, s. 76-77.

Uluslararası yolsuzlukları önleme sürecinde faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlar; Birleşmiş Milletler (UN), Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Bölgesel Ölçekli Kuruluşlar (Avrupa Birliği) ve Bağımsız Uluslararası Kuruluşlar (Uluslararası Saydamlık Örgütü)'dir. Bu kuruluşların asıl kuruluş amaçları “yolsuzluktan” farklı olmasına rağmen, yolsuzlukla mücadele konusunda sözleşmeler yapmakta, ilkeler geliştirmekte ve böylece uluslararası kamuoyu oluşturulmasına katkı sağlamaktadırlar. Söz konusu sözleşmelerin ya da ilkelerin ülkelerin iç hukukuna yansımaları, yolsuzluk konusunda uluslararası düzeyde etkin bir mücadele mekanizması oluşturulmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca uluslararası yolsuzlukla mücadele için kurulmuş olan kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States Against Corruption-(GRECO)) ve Avrupa Sahtecilerle Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office-(OLAF))'dir.

2.8.3.1. Birleşmiş Milletler

Birleşmiş Milletler, yolsuzluğu önleme konusunda çok fazla çalışma yapmıştır. İlk olarak 16 Aralık 1996 da hazırladığı¹⁵² “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede Birleşmiş Milletler Deklarasyonu”^{*} vardır. Bu deklarasyon, uluslararası ticarete karşılaşılan yolsuzluklara karşı iş birliği önerisi niteliğindedir.

Daha sonra 15 Aralık 1998 de “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklara Karşı Eylem Kararı”ⁿⁱ¹⁵³ açıklamış, bütün ülkeleri uluslararası yolsuzluklara karşı tekrar iş birliğine davet etmiştir.

¹⁵² “United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions”, *UN General Assembly 86 th Plenary Meeting*, 16 Aralık 1996, <http://www.gopher.un.org/00ga/recs/51/res51-en.191>

^{*} Amaç şöyle tanımlanır, “Aralarında uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetin de bulunduğu bütün yolsuzluk uygulamalarını mahkum eden 15 Aralık 1975 tarih ve 3514 (XXX) sayılı kararı göz önünde bulundurarak, ulusal kanun ve düzenlemelere uygun olmak şartıyla, bu tip yolsuzluk uygulamalarına karşı her devletin yasal düzenlemeye gitmek, uygun yasal düzenlemeleri araştırıp kabul etmek hakkının olduğunu teyit eder ve rüşvet de dahil olmak üzere yolsuzluk uygulamalarını önlemek için bütün hükümetleri işbirliğine çağırır”

¹⁵³ “United Nations, Action against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions”, *UN General Assembly 91st Plenary Meeting*, 15 Aralık 1998, <http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Law/treaties.htm#Resolutions>

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda onaylanan 04.12.2000 tarih ve 55/61 sayılı Karar ile yayınlanan “Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (United Nations Convention Against Corruption)”, belirli aralıklarla Viyana’da gerçekleştirilen “Ad Hoc” komite toplantıları çerçevesinde hazırlanmıştır. 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açılmıştır.* Tamamı 71 maddeden oluşmaktadır.

Bu sözleşmenin önemi ve diğerlerinden farkı, yolsuzlukla mücadele alanında ilk küresel uluslararası hukuk belgesi niteliğinde olması ve yolsuzlukla mücadele konusunda etkili bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı amaçlamasıdır.

Sözleşmede; ulusal kamu görevlilerinin rüşveti, yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mal edinilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet, özel sektörde zimmet, yolsuzluk kapsamında değerlendirilmiştir.

Sözleşme, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin, kaynak ülkeye iadesi konusunda daha önceki uluslararası hukuk belgelerinde bulunmayan etkili bir sistem öngörmektedir.

Ayrıca etkin bir adli yardım mekanizmasını da öngören sözleşme, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulmasını mümkün kılmaktadır. Bu sözleşmeye imza atan ülkeler, uluslararası yolsuzlukla mücadele etmek istediklerini beyan etmiş olmaktadır.

* Bu sözleşme, Türkiye tarafından aynı tarihte imzalanmış ve 18 Mayıs 2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla onaylanmıştır.

2.8.3.2. Dünya Bankası Girişimleri

Yolsuzluğun gerek ekonomik gerekse toplumsal anlamda zararlı etkilerini kalıcı bir şekilde azaltmak için Dünya Bankası da diğer uluslararası kuruluşlar gibi çalışmalar yapmaktadır. Bu konuda 1996'dan bu yana 600'den fazla yolsuzluk karşıtı program ve yönetim girişimi, Dünya Bankası ve üye ülkeler tarafından yürütülmüştür. Dünya Bankası, yoksulluğun azaltılması konusundaki programların ve çalışmaların başarıya ulaşmasında yolsuzluğu önemli bir engel olarak görmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla etkin bir şekilde mücadele edilmesi için 5 temel unsurdan oluşan bir strateji¹⁵⁴ önermektedir.

- **Politik hesap verme sorumluluğunun artırılması:** Yürütmenin parlamentoya karşı hesap vermesini ve bunun geliştirilmesini içermektedir. Bunun alt başlıkları ise, politikada rekabet ortamının sağlanması ve geliştirilmesi, siyasi partilerin finansmanına ilişkin düzenlemeler yapılması, saydamlığın tesis edilmesi, kuralların ve diğer yasal enstrümanların (etik kodların oluşturulması, malvarlığının bildirimine ilişkin düzenleme yapılması, kamu alımlarıyla ilgili mevzuatın yenilenmesi gibi) uygulamaya konmasıdır.

- **Sivil toplum desteğinin kuvvetlendirilmesi:** Yolsuzlukla mücadele, yalnızca devlet kurumlarının katılımıyla sınırlanamayacak kadar geniş ve kapsamlı bir konudur. Yolsuzlukla mücadele, bütünlükçü bir bakış açısı ile değerlendirilmelidir. Bu aşamada sivil toplum örgütlerinin katkısı, mücadelenin geniş halk kitlelerinin sahiplenmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Sivil toplum desteğinin kuvvetlendirilmesinin alt başlıkları ise şunlardır; yolsuzlukla mücadelede sivil toplumun rolü (yolsuzlukla ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi, yolsuzlukla mücadeleyle ilgili eylem planının formüle edilmesi ve geliştirilmesi, yolsuzluğun azaltılmasına yönelik hükümet uygulamalarının gözlemlenmesi), yolsuzluğun bütün yönleriyle halkın bilgisine sunulmasında medyanın rolü, sivil toplumun potansiyelinin realize edilmesi için gerekli yasal ve düzenleyici çerçevenin oluşturulması (temel insan hakkı olan ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü gibi hakların sağlanması), sivil toplum kuruluşlarında hesap verme

¹⁵⁴

Karakaş ve Çak, s. 83-85.

sorumluluğu ve bu kuruluşların yasal zemine oturtulması, yani kurumlara hükmi şahsiyet kazandırılması konusunda düzenlemeler yapılmasını içermektedir.

- **Rekabetçi bir özel sektörün oluşturulması:** Rekabetçi bir özel sektörün oluşturulmasının unsurları şunlardır; İktisat politikalarının liberalize edilmesi, rekabet ortamının iyileştirilmesine ilişkin düzenlemeler yapılması, düzenleyici kurumlar oluşturulması (enerji, bankacılık, kamu alımları gibi alanlarda), müşterek iyi yönetim ilkelerinin özel sektörde hayata geçirilmesi (uluslararası denetim standartlarının hayata geçirilmesi, etik standartların oluşturulması gibi), ticaret birliklerinde (business association), sendikalarda ve diğer ilgili alanlarda ortak aklın oluşturulmasından yararlanarak (gerek politika oluşturma gerekse hukuki düzenleme yapılmasında ortak hareket edilmesinin doğuracağı sinerji nedeniyle), çokuluslu işbirliğinin sağlanması.

- **Devlet kurumlarının güçlerinin etkin bir şekilde kullanılması:** Yolsuzlukların engellenmesinde, kontrol edilmesinde ve ortaya çıkarılmasında devlet kurumlarının yapılandırılması ve işleyiş şekli büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, bağımsız ve etkin bir şekilde işleyen yargı sisteminin oluşturulması, yolsuzluk karşıtı yasal düzenlemelerin yapılması, denetim sisteminin bütününde (iç denetim, dış denetim, yüksek denetim) düzenleme yapılması ve yolsuzluklara neden olan yasal boşlukların giderilmesi, kara para aklamaya ilişkin düzenlemeler yapılması, devletin karar alırken saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna önem vermesi büyük önem taşımaktadır.

- **Kamu kesiminin yönetiminin iyileştirilmesi:** Bütçenin yönetiminde, dar anlamda ifade edecek olursak, vergi gelirlerinin toplanmasında geniş anlamda ifade edecek olursak, vergi idaresinde ve gümrük sisteminin idaresinde de hesap verme ve saydamlığın hayata geçirilmesi, *kamu sektörü tarafından sunulan hizmetlerin yönetiminde reformlar yapılması ve bunun gibi hizmetlerin sunumunda adem-i merkeziyetçi bir tutumun benimsenmesi hizmet kalitesinin artırılmasını sağlayacaktır.

Dünya Bankası, son yıllarda yolsuzlukla mücadele konusunda yoğun ve kapsamlı çalışmalar yapmaya başlamıştır. Bunlar arasında en önemlilerinden

* Şeffaflık ilkelerin olmaması halinde vergi gelirleri düşecek, gümrüklerden daha az gelir elde edilecek, mevcut kaynakların dağılımında sapmalar meydana gelebilecektir.

birisi, 1996 yılında yayınlanan “Yolsuzluk, İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel”^{*} başlıklı bildiridir. Dünya Bankası bu bildiriye dört temel alanda düzenleme yapılmasını istemektedir.¹⁵⁵ Bunlar; İktisat Politikası Reformu, Kurumsal Reform, Güvene Dayalı Kontrol ve Çok Taraflı Ortaklık’dır.

- **İktisat Politikası Reformu:** İktisat politikası reformu 5 alt başlıktan oluşmaktadır. Rant kollama imkanlarını azaltan düzenlemeleri içeren iktisadi reform, vergi sistemlerinin basitleştirilmesi ve vergi ödeme kapasitesinin güçlendirilmesi yoluyla gümrüklerde ve vergi idaresindeki yolsuzlukların azaltılmasını sağlayacak vergi reformu, piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki ülkelerde kamu malvarlığının özel sektöre devrinde saydamlığın sağlanması için özelleştirme reformu, fiyat kontrollerinin kaldırılmasını ve kamusal düzenlemelerin basitleştirilmesini içeren düzenleyici reform, kredi verilen ülkelerin iyi uygulamalarını içeren sektörel politikalar üretilmesini içermektedir.

- **Kurumsal Reform:** Kamu mali yönetiminin (bütçe sistemi, muhasebe ve denetim sistemi) reforme edilmesi, kamu ihale sistemlerinde saydamlık ve rekabet temelli düzenleme yapılması ve çalışanların bu yeni sistemlerin işleyişine ilişkin hizmet içi eğitime tabi tutulması, yargısal ve düzenleyici reformlar yapılması konusunda Dünya Bankası ülkelere büyük destek vermektedir.

- **Güvene Dayalı Kontrol:** Dünya Bankasının verimlilik (efficiency), etkinlik (effectiveness), tutumluluk (economy), saydamlık ilkelerine uygun olarak kamu alımları, ödeme, raporlama ve denetim yapması uluslararası arenada güven duyulmasına neden olmuştur. Bu nedenle diğer uluslararası kuruluşlar dünya bankasının uyguladığı usul ve kuralları esas almaktadırlar. Dünya Bankası tarafından verilen kredilerin kullanılması esnasında (kamu alımları, sözleşmelerin uygulanması veya rekabet edilmesi durumlarında) yolsuzluk tespit edilmesi halinde kredinin belli bir miktarı iptal edilebilmekte ya da firmalar süreli/süresiz olarak kredi imkanlarından mahrum bırakılabilmektedir.

* Dünya Bankası bu bildiriye, verdiği kredilerin belirlenmiş amaçlar doğrultusunda kullanılıp /kullanılmadığı, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun harcama yapıp/yapılmadığı gibi hususlarla ilgilenmektedir.

¹⁵⁵ Karakaş ve Çak, s. 85

- **Çok Taraflı Ortaklıklar:** Yolsuzluğun etkileri ülkelerin ulusal sınırlarını aşmıştır. İşte bu nedenle yapılacak müdahale, ülkelerin çok taraflı (kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının işbirliğiyle) katkısı ve ulusüstü kuruluşlarla (OECD, IMF gibi) işbirliği içerisinde yürütülmelidir.

2.8.3.3. Uluslararası Para Fonu (IMF)

Uluslararası Para Fonu da diğer ulusüstü kuruluşlar gibi yolsuzlukla mücadele konusunda çalışmalar yapmakta ve projeler ortaya koymaktadır. Bu konuda kamu sektörünün reforme edilmesi açısından IMF tarafından hazırlanan “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü”¹⁵⁶ oldukça önemli bir belgedir. Mali saydamlık; hükümetin alacağı tedbirlerin, kamu sektörü ile ilgili hesapların ve mali politika uygulamalarının kamu oyuna açıklanmasıdır. Bu nedenle mali saydamlık, bir taraftan ülkelerin uyguladığı mali politikalar ve projelerle ilgili olarak sorumluluğunu artırmaktadır. Diğer taraftan, sürdürülebilir olmayan nitelikteki uygulamaları gözden geçirmesini gerektirmektedir. Mali saydamlığın sağlanması halinde, yürütülmekte olan temel makro ekonomik politikalara destek artacak ve düşük faiz oranıyla borçlanmak mümkün olabilecektir. Aksi takdirde daha yüksek bir maliyetle borçlanılacaktır. Mali saydamlığın sağlanması ile ilgili IMF tarafından yayımlanan “İyi Uygulamalar Tüzüğü” dört temel ilkeden oluşmaktadır.¹⁵⁷

- **Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması:** Kamu sektörünün IMF tarafından yapılan tanıma uygun olarak açıklanması (buna göre kamu sektörü, kamunun ticari olmayan tüm faaliyetlerini kapsar), kamunun bütçe dışı faaliyetlerinin bütçe sürecinin tabi olduğu ilkelere göre yürütülmesi ve denetlenmesi, hükümetin yarı mali nitelikli (quasi-fiscal) işlemlerinin de tanımlanması, bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin işleyişini ve mali yönetime ilişkin sorumluluklarını ortaya koyan yasal bir çerçevenin oluşturulmasını kapsamaktadır.

¹⁵⁶ “İMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü.” 2007, <http://bumko.gov.tr/imfmsydlık2007.pdf>

¹⁵⁷ Karakaş ve Çak, s. 85-86.

- **Bilginin Kamuya Açık Olması:** Kamu sektöründe mali saydamlığın sağlanması için bilgi, sürekli ve etkin bir şekilde kamuoyuna aktarılmalıdır. Bilginin kamuya açık olması, bütçe dışı kamu faaliyetlerinin bütçede gösterilmesini, mali verilerin ve raporların yayınlanma takvimlerinin önceden kamuoyuna deklare edilmesini, merkezi hükümetin gerek borçlarının, gerekse içeriğinin altı aydan fazla gecikme yapılmadan yayınlanmasını, merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerini, vergi harcamalarını ve kamu bankaları, KİT'ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden meydana gelen yarı mali nitelikteki yükümlülüklerini bütçe ile birlikte yayınlamasını, cari yıl bütçeleri yayınlanırken iki yıl için projeksiyon yapılmış orijinal ve revize edilmiş bütçe tahminlerini de içermelidir.

- **Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması:** Bütçenin hazırlanmasından kesin hesapların yayınlanmasına kadar geçen sürecin, saydam bir şekilde cereyan etmesi ile ilgili hususları düzenlemiştir. Buna göre; Hükümetler, parlamentoya sunulan bütçe kanunuyla birlikte mali politika ile ilgili önceliklerini, uygulanacak bütçe politikasının argümanlarını, mali sürdürülebilirliğin nasıl sağlanacağına ilişkin değerlendirmelerini, başlıca mali riskleri içeren bir metni kamuoyuna deklare etmeli, bütçenin, kamusal faaliyetlerin bütününe içermesi sağlanmalı, ekonomik verilerin yayınlanması ile ilgili olarak, IMF'nin kabul ettiği veri yayınlama standartları esas alınmalı, kesin hesaplar bağımsız dış denetime tabi olmalıdır.

- **Denetim ve İstatistik Veri Yayımlamanın Bağımsız Olması:** İstatistiki veri yayımlayan, dolayısıyla makroekonomik tahminlerin yapılmasında önemli rolü olan kurumun, çalışma metotlarının ve varsayımlarının da kamuoyuna açık* olması gerekmektedir.

* Bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunun denetimi, ülkemizde yüksek denetim kurumu olan Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Sayıştay'ın denetim alanı da bütçenin kapsamı gibi kısıtlıdır. Bu durum kesin hesaplara da yansımakta ve kamu harcamalarının bütün olarak denetlenememesine neden olmaktadır. Yüksek denetim kurumunun uyguladığı standartlar, Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI) tarafından kabul edilen standartlara uygun olmalıdır.

2.8.3.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)

Yolsuzluk, bir suç türü değil; başta rüşvet olmak üzere birçok suçu kapsayan bir kategoridir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele amacıyla kabul edilen İktisadi İşbirliği ve Geliştirme Teşkilatı (OECD), Avrupa Konvansiyonu ve Birleşmiş Milletler sözleşmelerinde yolsuzluk tanımlanmamıştır. Bunun yerine yolsuzluk kapsamındaki suçların sayılması yöntemi benimsenmiştir.

Uluslararası ticarete yapılan yolsuzlukların önlenmesi kapsamında kabul edilen ilk uluslararası belge, 27 Mayıs 1994 tarihli “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetin Önlenmesi Konusundaki OECD Tavsiyeleri”dir.* Söz konusu belge, 1997 yılında gözden geçirilerek genişletilmiş ve aynı yıl “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi,”¹⁵⁸ kabul** edilmiştir. OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi, uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlisine rüşvet teklif ya da vaad edilmesi ya da verilmesi (aktif rüşvet) ile mücadeleye ilişkin hükümleri içermektedir. Tek yaptırım, taraf ülkelerin kendi iç işlerindeki uygulamalardan farklı olmamalıdır ve gerçek kişiler için, karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesine imkan verecek şekilde hapis cezası öngörmelidir.

Sözleşmeyi imzalayan bütün ülkeler, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin önlenmesi, tespit edilmesi, soruşturulması ve kovuşturulması ile ilgili olarak, sözleşme ile getirilen hükümleri uygulamayı taahhüt etmektedirler.

* Türkiye, OECD “Uluslararası Ticari İşlemlerde, Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi’ni” 17 Aralık 1997 tarihinde imzalamıştır. Sözleşme 01.02.2000 tarihinde kabul edilen ve 06.02.2000 tarih ve 23956 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4518 sayılı Kanun ile onaylanmıştır. Sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi ve mevzuatın sözleşmeye uyumunu sağlamak amacıyla, 02.01.2003 tarih ve 4782 sayılı Kanun, 11.01.2003 tarih ve 24990 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁵⁸ “OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi”, <http://www.eximbank.gov.tr/uygulama/conventiontr.pdf>.

** Şubat 1999 da yürürlüğe giren Sözleşmeye Türkiye’nin de aralarında bulunduğu 30 OECD üyesi ülke ve yedi OECD üyesi olmayan ülke taraftır. 17 maddeden oluşan bu sözleşmeden istenildiği takdirde çekilmek mümkündür.

2.8.3.5. Avrupa Konseyi

10-11 Ekim 1997 tarihinde Strasbourg'da yapılan toplantıda,¹⁵⁹ yolsuzluğun Avrupa Konseyi'nin temel ilkelerine ve değerlerine bir tehdit oluşturduğu, vatandaşların demokrasiye olan inançlarını zayıflattığı, hukuk devleti ilkesini zedelediği, insan haklarına karşı bir reddiye meydana getirdiği ve ekonomik sosyal gelişmeyi engellediği savunulmuş, bunun yanında ülkelerin bu yolsuzlukla mücadele konusundaki çabalarına katılma ve bu mücadeleyi azimle sürdürme kararı alınmıştır. Konu ile ilgili, "Yolsuzlukla Mücadele Yirmi Temel İlke Kararı"¹⁶⁰ kabul edilmiştir.

2.8.3.6. Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, yolsuzluklara karşı uluslararası bir eylem programı geliştirmek amacıyla kurulmuştur.¹⁶¹ Yolsuzlukla mücadelede yol gösterici prensipler ve stratejiler oluşturmak üzere kurulan GRECO'nun temel amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olmaktır. Bu nedenle GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizliklerini ve eksikliklerini incelemekte; gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır.

GRECO'ya Avrupa Konseyi üyeleri ya da Avrupa Konseyine üye olmamakla birlikte bu anlaşmaların hazırlanmasında katkısı bulunan ülkeler katılabilmektedir. Tam üyelik için aranan tek koşul, GRECO tarafından değerlendirilmeye alınmayı koşulsuz olarak kabul etmek ve karşılıklı değerlendirme aşamalarına kısıtlamalar koymamaktır. GRECO'nun 2008 itibariyle 46 üyesi * bulunmaktadır.¹⁶²

¹⁵⁹ Council of Europe, resolution (97) 24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption, [http://www.Greco.coe.int/docs/res24\(97\)e.htm](http://www.Greco.coe.int/docs/res24(97)e.htm).

¹⁶⁰ Ek-11'de verilmiştir.

¹⁶¹ M. Hakan Özbaran, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler Ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**, Sayı.50-51. (Temmuz-Aralık 2003), s. 19-21.

* Bunlardan bazıları: Almanya, Belçika, Bulgaristan, Estonya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İsveç, İzlanda, Kıbrıs Rum Kesimi, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan kurucu üyeler olmak üzere ABD, Arnavutluk, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Gürcistan, Hırvatistan, Hollanda, İngiltere, Letonya,

2.8.3.7. Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF)

OLAF, 28 Nisan 1999 tarihinde Avrupa Komisyonu Kararı'yla kurulmuş ve 1 Haziran 1999'da faaliyetine başlamıştır. OLAF, komisyon bünyesinde bağımsız bir soruşturma birimi olarak görev yapmaktadır.¹⁶³

OLAF'ın temel görevi; sahtecilik, yolsuzluk ve diğer illegal faaliyetler karşısında Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını korumaktır. OLAF bu görevi hesap verebilir, şeffaf, tarafsız, profesyonel ve etkin bir şekilde yerine getirirken aynı zamanda Avrupa Birliği vatandaşlarına yüksek kalitede bir hizmet sunmayı ve insan haklarına ve özgürlüklerine saygılı olmayı da ilke edinmiştir.

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

OLAF'ın temelde iki türlü soruşturma yapma yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Birliğin bünyesinde yer alan her türlü kurum ve kuruluşta yaptığı dahili soruşturmalardır. Dahili soruşturmalar, yapılan işlem ve eylemlerin Birlik Antlaşmasına ve diğer Birlik mevzuatına uygunluk yönünden denetlenmesini kapsar. Dahili soruşturma, Genel Müdür tarafından re'sen veya ilgili kurum ya da kuruluşun talebi üzerine açılabilir. İkinci soruşturma türü, Birlik mevzuatının sahtecilikle mücadele konusunda Komisyona verdiği yetkilerin AB üyesi ülkelerde ve bu ülkelerin Birlik üyesi olmayan diğer ülkelerle imzaladıkları işbirliği anlaşmaları çerçevesinde, verilen yetkilerin kullanıldığı harici soruşturmalardır. Bu soruşturmalar, Birliğin mali çıkarlarına zarar veren her türlü faaliyet ve sektörü kapsamaktadır. Harici soruşturma, Genel Müdür tarafından

Macaristan, Makedonya, Malta, Moldavya, Norveç, Polonya, Portekiz, Sırbistan ve Türkiye'dir.

¹⁶² GRECO hakkında daha detaylı bilgi için www.greco.coe.int.

¹⁶³ OLAF hakkında daha detaylı bilgi için www.europa.eu.int/olaf

resen veya ilgili devletin talebiyle açılabilir. Bugüne kadar Türkiye hakkında da dokuz adet harici soruşturma açılmıştır.¹⁶⁴

2.9. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Sonuçları

ABD'den kaynaklanan doğrudan yabancı yatırımlar, yerel firmalara veya diğer ülkelerden kaynaklanan doğrudan yabancı yatırım yapan firmalara kıyasla daha yüksek kurumsal etik standartlarıyla karakterize ediliyor gibi gözükmemektedir.¹⁶⁵

İlgili ülkeler bu son anlaşmayı, OECD konvansiyonu kapsamında alınacak koordineli çok taraflı tedbirlerin etkisi ile uygulama, izleme ve yasal yürütme işlemlerine tabi tutabilirler. Eğer tutarsalar, daha etkili olabilir veya olmayabilir.

Çokuluslu yolsuzluk önleme kanunlarının pozitif etkisi, potansiyel yatırımcıların davranışlarını ilgilendirmektedir. Çokuluslu firmalar ve yabancı yatırımcılar, zayıf ve yüksek derecede yolsuzluk yönetimine hakim olan ülkelerde yatırım yapmaktan kaçınabilirler. Bu sebeple azalan doğrudan yabancı yatırım seviyeleri, bir ülke içerisindeki yönetim kalitesinin geliştirilmesini dolaylı olarak etkileyebilir.

Şu ana kadar Fransa, İngiltere ve Almanya gibi uluslararası ticarete söz sahibi ülkelerin, uluslararası yolsuzluk olaylarına bakış açısı değişmemiştir. Bu ülkelerin uluslararası yolsuzlukla mücadele konusunda en çok yaptırım olabilecek ülkeler olmaları belirleyici olmaktadır.

Türkiye ise, yolsuzluk alanındaki temel uluslararası sözleşmeleri imzalayarak zaten taraf olduğunu ortaya koymuştur.

¹⁶⁴ Özbaran, s. 21-24.

¹⁶⁵ Hellman, Jones ve Kaufmann, "Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?", s. 6.

2.10. Yolsuzlukla Mücadelede Ülke Uygulamaları

Özellikle yolsuzluk mücadelesinde başarılı olmuş ülkelerin bu konuda ne gibi uygulamalar ve düzenlemeler yaptıklarına aşağıda yer verilmiştir.

2.10.1. Danimarka

Danimarka'nın 2000 – 2002 yılları arasındaki resmi istatistiklerine göre, 16 adet yolsuzluk vakası meydana gelmiştir. Bu yolsuzluk olaylarından sadece bir tanesi önemli niteliktedir ve olaya karışan şahıslar, başka ülke vatandaşı olduklarından dolayı kovuşturma için ülkelerine gönderilmişlerdir. Bu nedenle, yetkililer, yolsuzluğu önemli bir sorun olarak görmemektedirler. Danimarka, OECD'nin rüşvetle ilgili sözleşmesini 5 Eylül 2000'de, Avrupa Konseyi'nin Ceza Hukuku Sözleşmesini de 2 Ağustos 2000 tarihinde kabul etmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği üyesi olarak da bu konuyla ilgili diğer tüm uluslararası belgeleri onaylamıştır.

Danimarka'da yolsuzlukla ilgili kurumların başında Polis teşkilatı gelmektedir. Adalet Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösteren teşkilatın sekiz alt birimi bulunmaktadır. Adalet Bakanlığı'yla ilişkili diğer bir birim de Kamu Savcılık Kurumu'dur. Kurum, savcılarının yaptıkları işlerin gözetiminden de sorumludur. 1973 yılında Kurum bünyesinde "Önemli Ekonomik Suçlarla İlgili Kamu Savcılığı Ofisi" kurulmuştur. Bu Ofis, sahtecilik, yolsuzluk, zimmet, emniyeti suiistimal, vergi suçları, şantaj, tefecilik ve içerden bilgi sızdırma konularıyla ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Ofiste, 25 savcı, 50'ye yakın polis müfettişi görev yapmaktadır. Danimarka'da, tüm suçlar yerel mahkemeler sisteminde yargılanmaktadır. Yolsuzluk suçlarıyla ilgili davaların görüşüldüğü ayrı mahkemeler bulunmamaktadır. Parlamento ve kamu yönetimiyle vatandaşlar arasında kendisine yer verilen Ombudsman, Parlamento tarafından seçilir. Parlamento'ya yıllık raporlar sunar, ancak işlevlerini yerine getirirken parlamentodan bağımsızdır. Yarısı avukatlardan oluşan 60 personeli bulunmaktadır. Ombudsman, yargı dışındaki tüm kamu kurumlarına yönelik şikayetlerle ilgilenir. Şikayetlerin iletilmesinde, herhangi bir koşul bulunmamaktadır, ancak isimsiz şikayetler işleme konulmamaktadır. Kamu görevlileri, Ombudsman'ın talep ettiği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle

mükelleftirler. 1999 yılında 3423 şikayetin 900'ü araştırılmaya değer bulunmuş ve 118 tanesinde vatandaşların şikayeti haklı görülmüştür. İlginçtir ki, 1970'lerden beri Ombudsman'a yolsuzlukla ilgili hiç şikayet gelmemiştir.

Denetim görevi, Sayıştay ve "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi" tarafından yerine getirilmektedir. Sayıştay'ın 260 personeli bulunmaktadır ve 620'ye yakın kamu kuruluşu ve kamu şirketini denetlemektedir. Sayıştay'ın tüm bilgi ve belgelere erişim hakkı bulunmaktadır. 1849 yılında Anayasa hükmüyle kurulan "Parlamento Kamu Hesapları Komitesi," son halini 1976 yılında almıştır. Altı parlamento üyesinden oluşan Komite, Sayıştay raporlarını baz alarak, merkezi hükümetin hesaplarının doğruluğunu ve işlemlerin bütçeye uygunluğunu gözden geçirir. Komite, Sayıştay raporlarına kendi görüşlerini de ilave ederek Parlamento'ya ve Bakanlıklara sunar. Bakanlar, 4 ay içerisinde raporda belirtilen hususlara cevap verirler. "Bakanların Sorumluluğu Kanunu"na göre, kamu fonlarının yasadışı kullanımı söz konusu olduğunda Bakanlar cezai kovuşturmayaya uğrayabilirler. Ayrıca, denetim faaliyetleriyle ilgili tüm dokümanlar kamuoyunun bilgisine açıktır. Danimarka'nın göreceli olarak küçük bir ülke olması, ortak paylaşılan kuralların ve değerlerin bir devlet politikası gereği saydamlıkla bütünleşmesi ve yüksek demokrasi kültürü, yolsuzluğa engel olan bir mekanizma yaratmaktadır. Hem merkezi ve hem de yerel düzeyde "muhtemel" yolsuzluğa karşı yasal sistem son derece etkin ve herkesin anlayabileceği kadar sadedir. Herhangi bir resmi yolsuzlukla mücadele politikası veya programı olmayan, yolsuzluğun soruşturulmasını "klasik kurumlar" olarak adlandırabileceğimiz polis teşkilatı ve savcılık müesseselerine bırakan Danimarka'da, yolsuzluğun bir problem olmadığı, sadece resmi görevliler tarafından değil, tüm vatandaşlarca da kabul edilmektedir.¹⁶⁶

2.10.2. Fransa

Fransa'da yolsuzlukla mücadele politikaları, 1980'li yıllarda yolsuzlukla ilgili çeşitli skandallar ve siyasi partilerin finansmanına bağlı önemli sorunlardan beslenmiştir. Bu politikaların ilk sonucu, bir yandan yolsuzluğun önlenmesini geliştirmeyi, diğer yandan ekonomik hayat ve siyasi mekanizmaların saydamlığını

¹⁶⁶

TBMM, Araştırma Komisyonu Raporu, s. 74-75.

sağlamayı amaçlayan 29 Ocak 1993 tarih ve 93-123 sayılı Kanunda yansımıştır. Bununla birlikte, Fransa'nın 1980'li yıllardaki yolsuzlukla mücadelesi sadece ceza hukukuna ve denetim kuruluşlarının varlığına dayanan cezai ve önleyici yaklaşımlarla sınırlı kalmamıştır. Yolsuzlukla mücadele alanındaki resmi-gayri resmi, klasik ya da yenilikçi önlemleri içeren güncel çok çeşitli yolsuzlukla mücadele mekanizmalarının başlıcaları aşağıda sıralanmıştır:

- Ulusal (Bakanlıkların Teftiş Kurulları) ve yerel düzeylerde (Valilik çevresinde il birimleri) idari denetimler,
 - Kamu gelirleri konusunda mali mahkemelerin (Sayıştay ve Bölgesel Sayıştay Daireleri) denetimleri,
 - Hesap uzmanlarının işletmeler bünyesindeki denetimleri,
 - Siyasi partilerin seçim kampanyalarının hukuka uygunluğunu izlemekle görevli “*Seçim Kampanyası Hesapları Komisyonu*”, bazı seçilmişlerin mal beyanlarını kaydetmekle görevli “*Siyasi Hayatın Mali Saydamlığı Komisyonu*” ve devlet memurlarının özel sektöre geçişleri hakkında görüş vermekle görevli “*Deontoloji Komisyonu*” gibi kamusal hayatta saydamlık ve hukuka uygunluğu garanti etmeyi amaçlayan spesifik kurumların kurulması,
 - Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda (Ticaret, İş, Seçim) çeşitli yolsuzluk biçimlerini cezalandıran ve bazen tüzel kişilerin sorumluluğunu öngören karmaşık ve ayrıntılı bir mevzuat,
 - İdarenin haberdar olduğu suçları Ceza Usul Kanununun 40'inci maddesi uyarınca, savcılıklara ihbar mecburiyeti,
 - Asliye Mahkemelerinin ekonomik ve mali dairelerinde çok disiplinli metotlar uygulayan uzman adli makamlar,
 - Biri Bakanlıklar arası üç uzman birimin varlığı; “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkez Birimi, Kamu İhaleleri ve Kamu Hizmetlerinin Devri Sözleşmeleri Hakkında Araştırma Birimi ve Mali Suçlarla Mücadele Kuruluşu (TRACFIN)” Fransa'ya özgü bir kuruluş olun “Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Birimi,” 1993 yılında Pierre Bérégovay'ın Başbakanlığı sırasında ve kamuoyunu uzun süre meşgul eden, yolsuzluk olaylarının, özellikle Urba davasının ardından oluşturulmuştur. Birim, Adalet Bakanlığı bünyesinde yer almakta olup üç temel misyona sahiptir. Bunlar, ilk olarak mekanizmalarını daha iyi tanıyabilmek için

yolsuzluğa ilişkin bilgileri bir merkezde toplamak; ikinci olarak, talep eden idari makamlara, seçilmişlere ve adli mercilere görüş vermek; üçüncü olarak da, rüşvet olayları üzerine açıklamada bulunmak isteyen tüm kişi, kuruluş ya da derneklerden gelecek yolsuzluk olayları hakkındaki ihbarları değerlendirmektir.

Birime bir dosya ulaştığında, değerlendirme yapılır ve ciddi yolsuzluk şüphesi görülürse, dosya ivedi olarak savcılığa iletilir. İhbarların doğrudan savcılık ya da polise yapılması da mümkün olmakla birlikte, kişiler isimleri ifşa olmadığından ve dosya daha ciddiyetle ele alındığından bu birime başvurmayı tercih etmektedirler. Birimin ağırlıklı rolü, araştırmalara yardımcı olmaktır. Birim, mekanizmaları tanınması sayesinde, soruşturmacılara nerede ve neyi araştırmaları gerektiği hakkında bilgi verebilmektedir. Ayrıca, görevlilerin duyarlı hale getirilmesi için staj programları düzenlemekte ve iç kontrol sistemleri gerçekleştirme konusunda, talepte bulunan kamu kuruluşlarına yardımcı olmaktadır. Soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bakanlıklar arası oluşu ve diğer ilgili idarelerle bağlantıları, dosyaları değerlendirmesine ve işleri ilerletmesine imkan sağlamaktadır.¹⁶⁷

2.10.3. Hong Kong

1960'lı yılların sonlarında ve 1970'lerin başlarında Hong Kong'ta yolsuzluk (polis teşkilatında) çok artmıştı. Ortaya çıkan skandallar ve şikayetler üzerine Hong Kong Başsavcısı, Şubat 1974'te, hazırladığı bir dizi kanun ile birlikte yolsuzlukları soruşturacak güçlü bir kurum kurulmasını önerdi. Bu öneriler; Rüşveti Önleme Kanunu, Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC) Kanunu, Yolsuzluk ve Yasadışı Suçlar Kanunu Polis Teşkilatındaki şebekenin dağıtılması birinci öncelikli konu olmuştur. Üç yıl içinde, ikisi çok üst düzey olmak üzere 321 emniyet görevlisi emekliliğini istedi veya istifa etti. Eski Hong Kong polis teşkilatı müdürü Peter Godber emekliliğini yaşadığı İngiltere'den çok büyük uğraşlar sonucunda ülkeye getirildi ve kimse inanmadığı halde 4 yıl hapis cezasına çarptırıldı. Bu durum, ICAC'ın halk nezdinde ki güvenilirliğini inanılmaz ölçüde artırmıştır.

¹⁶⁷

TBMM, Araştırma Komisyonu Raporu, s. 75-76.

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

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

Polis teşkilatıyla ilgili şikayetler % 45'ten % 14'e düşerken ICAC'a yapılan isimli şikayetler de % 35'ten % 70'e çıkmıştır. İşadamları, ICAC'a duydukları güven sayesinde karşı karşıya kaldıkları yolsuzlukları ihbar etmede daha istekli hale gelmişlerdir. 1995'te altı büyük ticaret odası ve ICAC bir araya gelerek, etik uygulamaları ve ticari yönetişimi teşvik etmek amacıyla, "Hong Kong Etik Geliştirme Merkezi"nin kurulmasına destek vermişlerdir. Bugün, Hong Kong'ta özel sektördeki yolsuzluk olaylarının yüzde 10'u üst düzey şirket yöneticileri tarafından raporlanmaktadır. Sonuçta, FBI veri istihdam tekniklerini kullanan, dürüst yöneticiler atayan ve kararlı bir mücadele örneği gösteren Hong Kong polis teşkilatı, Asya ülkeleri arasında en etkin ve en az yolsuzlukla çalışan ve en yüksek maaşlardan birini alan polis teşkilatı olarak bilinmektedir.

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

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

h. Güçlü halkla ilişkiler (TV dizileri, seminerler, reklamlar, posterler, internet, yüzyüze iletişim).

Kurumun yapısı şöyledir: Operasyonlar Birimi: Özel sektör de dahil yolsuzluk suçlarına ilişkin iddiaları toplar, değerlendirir ve soruşturur. Kurum bütçesinin yaklaşık yüzde 75'ini kullanır. Halkla İlişkiler Birimi: Televizyon programları, televizyon dizileri, reklamlar, afişler yoluyla halkı yolsuzluk konusunda eğitir ve toplumsal destek sağlar. Bütçenin yaklaşık %18'ini kullanır. Yolsuzluğu Önleme Birimi: Yolsuzluğun nedenlerini araştırır, iş dünyasına seminerler düzenleyerek bilinç düzeyini artırır, yolsuzluk ihtimallerini azaltmak için kamu kurumlarıyla irtibat halindedir. Kurum bütçesinin yaklaşık %7'si bu birime tahsis edilmiştir.¹⁶⁸

2.10.4. Gelişmekte Olan Ülkelerden Örnekler

Pean'nın incelemelerinde belirttiği gib, Ortadoğu ülkelerinde alınan bazı önlemlere örnekler şunlardır;¹⁶⁹

1978'de Cezayir'de Başkan Bumedjen rüşveti yok etmeyi hedef alan yeni bir mevzuatı yürürlüğe koydu. O zamanlarda rüşvet öyle bir duruma ulaşılmış, öylesine büyümüştü ki daha etkin bir şeyler yapmak gerekiyordu. Bumedjen'in ölümünden sonra göreve gelen yeni başkan Şadli Bin Cedit, bu sorunun üstesinden geleceğini söyledi. Hedef olarak da küçük memurları seçmişti. Fakat Cedit'in bu hedefi pek etkili olmadı. Bazen kamuoyu baskısıyla önlem konusunda biraz daha ileri gidildi. 1981 başında eski bakanlar ve kamu kuruluşları yöneticileri suçlandılar.

Suriye'de başkan Hafız el Esad, öz kardeşi Rıfad el Esad'ı kurban etmek zorunda kalmıştı. 1977'de rüşvet suçlarının cezası ağırlaştırıldı ve bir düzine kamu kuruluşu yöneticisiyle iş takipçisi tutuklandı. Halk yöneticilerin samimiyetine inanmadı, çünkü yasadışı yollardan zengin oldukları bilinenlere dokunulmamıştı.

¹⁶⁸ TBMM, **Araştırma Komisyonu Raporu**, s. 72-74.

¹⁶⁹ Pean, s. 52-62.

Durum acildi, bazı önemli gruplar başkaldırmışlardı. Bir yandan isyan bastırılmaya çalışıldı öte yandan ülke yöneticilerinin servetlerinin kökenlerini araştırmak üzere bir komisyon kuruldu. Mayıs 1984'te Esad kardeşi Rıfat'a ülkeyi terk etmesi için emir verdi. İşte bu halk tarafından çok benimsenen bir önlem oldu, çünkü Rıfat rüşveti temsil eden adamdı.

Rüşvetin en büyük kusur olduğu rejimlerde rüşvetle mücadele zor sanattır. Çünkü devletin başı (bu rüşvetçiler genelde başta olur) esas kurtarayım derken öyle bir gelişmeye neden olur ki sonunda kendi de gider.

İran örneği bize değerli dersler vermektedir. İslam dini rüşveti yasaklar, özellikle şiiilere göre bu tam bir şeytan işidir.

İran Şah'ı, Kasım 1973'den itibaren iş bağlayıcılarının komisyonlarının artırılmasını yasaklayan bir yasa çıkarttı. İranlılar 1975'de, çok uluslu şirketlerin verdiği rüşvetle ilgili ABD'li araştırmacılarla işbirliği yaptı. Ama 1976 Şah'ın kız kardeşi, TWA'nın bir boeing 747 satışına karıştı. Sonra Şah'a çok yakın bir generalin Grumman Havacılık Şirketi'nden rüşvet almış olmasından kuşkulandı. Bir telekomünikasyon şirketi, İran hükümetinin en yüksek mevkilerini etkilemek amacıyla ödemeler yaptığı için soruşturmaya uğradı.

Şah, kararlı olduğunu göstermek için 1977'de bir kanun daha çıkarttı. Bundan böyle bakanlar ve yüksek yetkililer, mallarını ve özel kaynaktan gelen gelirlerini bildirmek zorundaydılar. Rüşvet yiyenler hapse atıldı.

1978'de Şah'ın kayınbiraderi, Hava Kuvvetleri Komutanı General Hatemi'nin Amerikan soruşturmasında adı geçti. Şah, rüşvet alanında rejimin yaptığı hatalardan söz etti. 12 tanınmış kişi tutuklandı. Şah, böyle yapmakla kendi sonunu hazırladı. 1979'da ülkeyi terk etti.

Ayetullah Humeyni'nin kurduğu rejim, Şah'ın batıya kaçan milyarlarını bulmak için büyük çaba harcadı. Ama sonuç başarısızdı. Değişik kaynaklara göre, 500 milyonla 3 milyar dolar arası olduğu tahmin edilen bu hazine hala bulunamadı.

Sudan'da başkan Numeyri, rüşvetle mücadeleye geç ve yanlış noktadan başladı. Gerçek suçluları cezalandırmadan önce yargıçları tutuklattı. 1985'te görevden ayrılırken, başkanın ailesi, başkan yardımcısı ve bir çok bakan cezalandırıldı.

Mısır, yakın bir döneme kadar, Osmanlı döneminden beri Mısır idari teşkilatına yerleşmiş ve hiçbir hükümetin söküp atmadığı bahşiş sistemini kaldıramadı. Bu sistem, üst kademe sorumlularının değil alt kademe çalışanlarının gelir kaynağı olmuştu. Ama yatırımcıları küstürmemek için devletin pek kontrol altına almak istemediği uluslar arası yatırımcılar dalgası buraları da etkileince, rüşvet olaylarının çapı da büyüdü.

Amerikalıların yaptığı soruşturmalar sonucu Mısır'da epey skandal ortaya çıktı. Eski bir konsey başkan yardımcısı, bir eski sivil havacılık bakanı ve üç yüksek görevli, Boeing olayından rüşvet aldıkları için tutuklandılar. Bu yolsuzluklardan dolayı Mısır, korkunç şartlarda borçlanmış ve yanlış incelemeye dayanarak Amerikan uçakları satın almıştı. Sedat yönetimi, rüşvet alanlardan çok veren firmaları suçladı ve bu firmaları yeni yasaklarla tehdit etti; firmalar kara listeye alacak ve Mısır devleti bir daha bunlarla anlaşma yapmayacaktı. Rüşvet alanları cezalandırmak için de 1980'de Ahlak Mahkemesi kurdu.

Sedat ölünce, Mübarek bu çabayı devam ettirdi. 1982'de merhum Başkan'ın kardeşi ve üç oğlu, yasadışı yollardan 120 milyon dolarlık bir servet topladıkları için hapse atıldılar. Başkan Mübarek mücadeleyi yavaşlattı. 1983'te Sedat'ın kardeşi ve oğulları serbest kaldılar.

Suudi Arabistan'da 1980'de genç devrimcilerin isyanı ile bir çok skandal, kralların ve prenslerin aldıkları rüşvetler ortaya çıkmışsa da kesin çözüme ulaşılammıştır. Krallar genellikle para ile ve anti-demokratik uygulamalarla halkı ve isyanı susturmuştur.¹⁷⁰

¹⁷⁰

Pean, 52-62.

2.10.5. Almanya

Almanya’da alınan yolsuzlukla mücadele stratejileri, her ülkede ve her tür yolsuzluk olaylarında alınması gereken temel mücadele stratejilerine örnek teşkil etmesi bakımından önemlidir.

1990’lı yılların başından itibaren yolsuzluğa ve yolsuzlukla mücadeleye karşı Almanya’da gittikçe artan bir ilgi ve bilinçlenme söz konusudur. Son dönemde, yolsuzlukla mücadele amacıyla bir dizi yasal, kurumsal ve yönetsel önlemler alınmıştır. 1997 yılında kabul edilen “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu” ve “Kamu Hizmetleri Kanununda Değişiklikler Yapan Kanun” ve 1998 tarihli “Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri” bunlardan bazılarıdır. Ayrıca, OECD’nin rüşvetle ilgili sözleşmesi de Eylül 1998’de imzalanmıştır. 17 Haziran 1998’de kabul edilen “Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri,” yolsuzlukla mücadele ederken, kurumların göz önünde bulundurmaları gereken 17 ilkeyi belirtmektedir. İlkeler, hem klasik (örneğin, riskli alanların belirlenmesi, karar alma sürecinde saydamlık, yolsuzluk olaylarında nasıl davranılacağına ilişkin kurallar, yolsuzluktan şüphe edildiği durumlarda kurumların en üst yetkilisinin savcılık müessesesine bilgi vermesi) ve hem de orijinal (örneğin, daha önce yolsuzluk olaylarına karışmış olan kişilerle irtibata geçme, yolsuzluk eğitiminin etkinliğinin ölçülmesi) öneriler getirmektedir. Almanya’da, yolsuzluk olaylarının en çok görüldüğü sektörler inşaat ve sağlık sektörleridir. Bununla birlikte zaman zaman politik alanda, özellikle de partilerin finansmanı ile ilgili, ciddi sorunlar ortaya çıkmaktadır. 1994 yılında mahkemelere intikal eden yolsuzluk dosyalarının sayısı 258 iken bu rakam 1999’da 1034’e yükselmiştir. Bazı yetkililer, bu artışı, “son yıllarda yolsuzluğa karşı hassasiyetin artması ve uygun tedbirlerin alınması ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının sayısını da artırmaktadır” görüşüyle açıklamaktadır. 1951 yılında bugünkü halini alan Federal Polis Teşkilatına, yolsuzlukla mücadelede önemli sorumluluklar verilmiştir. Polis Teşkilatı bünyesinde analitik ve stratejik çalışmalar yapan ayrı bir yolsuzlukla mücadele birimi mevcuttur. Yolsuzlukla mücadelede, savcılar da önemli rol oynamaktadır. Adalet Bakanlığı bünyesinde çalışan savcılar, soruşturma faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Savcılar, yolsuzluk vakalarıyla

ilgili ilk bilgileri Polis Teşkilatı'ndan alırlar. Yolsuzluk alanında çalışan savcılar, ekonomi ve muhasebe konularında eğitime tabi tutulurlar. 1960'ların başında, Savunma Bakanlığı bünyesinde, Bakanlıkla ilgili yolsuzluk olaylarını soruşturmak amacıyla ayrı bir birim kurulmuştur. Onbeş müfettişi bulunan birimin temel görevlerinden birisi de, Silahlı Kuvvetler personelinin karıştığı yolsuzluk olaylarında, Kamu Savcılık Kurumu'na özel dokümanları ve değerlendirmeleri ulaştırarak destek olmaktır. Tüm askeri personel, yolsuzlukla ilgili kuşkularını bu birime bildirmekle yükümlüdür. 1999 yılında birim 100'e yakın soruşturma yapmıştır ve bunların 40'ı yolsuzlukla ilgidir. Almanya'da medya ve hükümet dışı örgütler, yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynamaktadırlar. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün merkezi Berlin şehrinde yer almaktadır. Örgüt, özellikle konuyla ilgili gelişmelerde ve düzenlemelerde aktif katkılar sağlamakta ve aynı zamanda baskı unsuru oluşturmaktadır.¹⁷¹

¹⁷¹

Meclis Soruşturma Komisyonları Raporu, s.76-77.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Yolsuzlukla mücadele yöntemleri, ülkelerin yapısına ve sistemlerine göre değişmektedir. Ancak her zaman ve her ülkede uygulanması fayda sağlayacak temel yolsuzlukla mücadele stratejileri de bulunmaktadır. Aşağıda bu stratejiler belirtildikten sonra Türkiye'nin hangi stratejileri ne ölçüde uyguladığı ve ne kadar başarı sağladığı belirtilmeye çalışılacaktır.

3.1. Yolsuzluğun Önlenmesi

Başarılı bir yolsuzlukla mücadele programı, öncelikle yolsuzluğun nedenlerinin ve boyutunun net olarak anlaşılması ile başlar. Yolsuzluk, tek bir nedenle açıklanamayacak kadar karmaşık bir olgudur. Aksi halde çözümü de basit olurdu. Böyle olunca karmaşık ve birkaç yasal olmayan süreçlerin bir araya gelerek oluşturduğu bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluğu etkileyen unsurlardan bazıları diğerlerinden daha kolay değiştirilebilmektedir. Bu olgunun karmaşıklığından dolayı, yolsuzlukla mücadelenin birçok cephede yürütülmesi gerekmektedir. Aynı zamanda bir faktörün etkinliğini azaltmaya kalktığınızda, diğer faktörlerin etkinliği fazlalaşabilmektedir. Nihayetinde yolsuzluk ile mücadele politikalarının dengeleme süreçleri üzerine oturması gerekecektir. Bu, birkaç ay hatta birkaç yıl zarfında bile kazanılamayacak bir savaştır. Yapılabilecek en büyük hata, ücretleri yükseltmek, cezaları artırmak ya da bir yolsuzlukla mücadele ofisi kurmak gibi tek bir alanla sınırlı şekilde oluşturulmuş bir stratejiye güvenip hızlı sonuç almayı beklemek olacaktır.¹⁷² Genel anlamda bir reform yapılmadan tek tek çözüm yoluna gitmek, sistemi yolsuzluklardan

¹⁷² Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 587.

arındırmakta yetersiz kalacaktır. Alınan önlemlerden sonuç almak ve yolsuzluğa neden olan faktörleri azaltabilmek, ancak orta ve uzun vadede mümkün olabilecektir. Bu nedenle iyi dizayn edilmiş taktik ve stratejik bir plan dahilinde geniş çerçeveli bir politika oluşturulmalıdır. Aksi halde birbirinden bağımsız ve günlük kararlara bağlı olarak şekillenen mücadele süreçlerinden istenilen başarının elde edilmesi pek mümkün olamamaktadır. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede sürekli ve ısrarlı uygulanan politikalar ile ancak çözüme ulaşılabilmesi mümkün olacaktır.

Tirole'nin çalışmasında bahsettiği gibi; yolsuzluk bir topluma girdikten sonra, kalıcı hale gelmesi çok kolaylaşmaktadır. Örneğin, yolsuzluk düzeyi düşük bir toplumda, savaş¹⁷³, kriz gibi geçici bir durumdan ötürü yolsuzluk düzeyi artmaya başlayıp daha yüksek bir platoda istikrar kazanıyorsa, bu düzeyi aşağıya doğru düşürmek zorlaşmaktadır. Yani yolsuzluk düzeyinin aşağıya doğru esnekliği pek söz konusu olmamaktadır. Ayrıca bir seferlik önlemler ile (örneğin yolsuzlukla mücadele kampanyası) yolsuzluk düzeyi düşürülse bile bunun sürekli hale gelmesi pek mümkün olamamaktadır.¹⁷⁴ Bir süre sonra yolsuzluk düzeyinin eski seviyesine döndüğü görülmektedir.

Yolsuzluk, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engellerden birisidir. Bu nedenle yolsuzluklar ile mücadelede etkin bir strateji geliştirilmelidir. Bu mücadelede, her durumda ve her ülkede geçerli olacak tek bir stratejiden söz etmek pek mümkün değildir.

Bazı ekonomiler (Singapur, Hong Kong, Portekiz), yolsuzluğu kayda değer şekilde azaltmada başarılı olmuşlardır. İsveç'te bile yolsuzluğun 18. yüzyılın ikinci yarısında ve 19.yüzyılın başında ilerlediği bilinmektedir. Bu nedenle, hükümetler kadercı ve pasif olmamalıdır. Hedefi iyi saptanmış kararlı çabalar, yolsuzluğu tamamen ortadan kaldırılmasa bile azaltmasına neden olur. Yolsuzluğu tamamen ortadan kaldırmanın maliyeti hem kaynaklar hem de başka açılardan çok yüksektir. Örneğin, aşırı derecede yüksek kamu ücretlerini, büyük

¹⁷³ Ek12'de İkinci Dünya Savaşında yaşanan yolsuzlukları önlemek için Avrupa Ülkelerinin bazılarında alınan önlemlerden bahsedilmiştir.

¹⁷⁴ Jean Tirole, "A Theory of Collective Reputations", **Review of Economic Studies**, Cilt. 63, No.1, (Ocak 1966), s.3.

hukuki ve idari değişimleri, medeni haklarda geniş sınırlandırmaları ya da ağır cezaları gerektirebilir. Yolsuzluğu azaltmanın marjinal sosyal maliyeti bu azalmadan doğan marjinal sosyal faydaya eşitlendiği zaman teorik olarak optimal düzeye ulaşılmış demektir. Bu şartlar altında yolsuzluğun tüm ülkelerde sıfırın üstünde kalmaya devam edeceğini düşünmek gerçekçi olacaktır. Gerçekten de yolsuzluğun görülmediği hiç bir ülke yoktur.¹⁷⁵

3.2. Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri

Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerin yolsuzluklar ile mücadelede geliştirmekte olan ülkelere nazaran daha başarılı oldukları genel bir kanıdır. Örneğin, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerin Şili, Çek Cumhuriyeti, Malezya, Polonya ve Güney Afrika Cumhuriyeti gibi ülkelere nazaran yolsuzlukların önlenmesinde Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan yolsuzluk endekslerine göre daha başarılı oldukları gözlenmektedir.¹⁷⁶

Farklı yolsuzluk düzeylerine ve yönetim kalitesine göre, yolsuzlukla mücadelede kullanılacak öncelikler değişebilmektedir. Bu öncelikler aşağıdaki tabloda¹⁷⁷ gösterilmektedir. Yolsuzluğa etkide bulunan birçok faktör, zengin ülkelerden ziyade fakir ve geçiş sürecindeki ülkelerde sık görülmekte ve benzerlik arz etmektedir. Buna karşın, benzer gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerden bazılarında diğerlerine göre daha fazla yolsuzluk olduğu görülmektedir.

¹⁷⁵ Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 586-587.

¹⁷⁶ Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts", **Foreign Policy**. No.107, (Yaz 1997), s. 116.

¹⁷⁷ Anwar Shah ve Mark Schacter, "Combating Corruption: Look Before You Leap", **Finance & Development**. Cilt.41, No.4, (Aralık 2004), s. 43.

Tablo-1. Yolsuzluk Düzeyleri ve Mücadele Öncelikleri

Yolsuzluk düzeyi	Yönetişimin kalitesi	Yolsuzlukla mücadeledeki öncelikler
Yüksek	Zayıf	Kamu hakimiyetinin kurulması, kurumsal katılımın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, yurttaş birliğinin kurulması, devlet müdahalelerinin sınırlandırılması, ekonomik reformların uygulanması.
Orta	Normal	Ekonomik politikaların ve kamu yönetiminin reforme edilmesi ve yerleştirilmesi.
Düşük	İyi	Yolsuzlukla mücadele kurumunun kurulması, kamuoyu ve resmi bilgilendirmenin artırılması, rüşveti önleyici çabaların teşvik edilmesi, nitelikli ve etkin kovuşturma mekanizmalarının oluşturulması.

Yolsuzluk düzeyi ile yönetim kalitesi arasında ters yönlü bir ilişkiden söz edilebilir. Yani yolsuzluk düzeyi arttıkça, yönetim kalitesi düşmektedir. Yolsuzluk düzeyi yüksek olan ülkelerdeki mücadele stratejileri daha kapsayıcı bütüncül bir çerçevede ortaya konurken; yolsuzluk düzeyinin düşük, kurumsal yönetim kalitesinin iyi olduğu ülkelerde, daha çok taktik hedefler üzerine yoğunlaşmaktadır. Yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirirken genelleme yapmak, çeşitli sorunlar taşısada uygulamacılara yol göstermek açısından önemli olabilmektedir.

Khan ise,¹⁷⁸ yönetim reformlarından daha çok kamusal reforma odaklanmak gerektiğini vurgulamaya çalışmaktadır. Özellikle düşük performans gösteren ekonomilerde, siyasetin yeniden yapılanmasının önemine işaret etmektedir.

¹⁷⁸ Mushtaq H. Khan, "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", **Annual World Bank Conference on Development Economics-Europe**. (2003), s. 165.

Yolsuzlukların önlenmesinde yararlı olacağı değerlendirilen bazı tespitler aşağıda sıralanmıştır.¹⁷⁹

- Suçların yasal tanımının, günün şartlarına uygun olarak, yoruma gerek kalmayacak açıklıkta yapılması,
- Etkili ve caydırıcı cezaların uygulamaya konulması,
- Suçu teşvik eden sosyal ortamların düzeltilmesi için gerekli ekonomik ve sosyal tedbirlerin alınması,
- Kamuda bağımsız ve etkin denetim sisteminin sağlanması, denetim sonuçlarının mutlaka değerlendirilmesi,
- Özel ihtisas mahkemelerinin kurulması,
- Kamu personelinin atama ve terfilerinde merit sistemin ön planda tutulması,
- Yolsuzluğa karışmış olan kişi ve kuruluşların devlete iş yapmasının yasaklanması,
- Kamu kurumlarında işlerin düzenli, zamanında ve doğru yapılmamasından, yetkilerin kullanılmamasından ilgililerin sorumlu tutulması ve gerektiğinde soruşturulması,
- Dokunulmazlıkların sınırlandırılmasını ve yargının bağımsız çalışmasını temin edecek düzenlemelerin yapılması,
- Siyasetin her yönüyle açıklık içinde yapılmasını temin edecek düzenlemeler yapılarak, siyasilerin seçimlerde kullandıkları mali kaynakların ne olduğu ve temin yollarının kamuoyuna açıklanması,
- Sistemin temel müesseselerine ve kamu yönetiminin adil olduğuna halkın inancının tazelenmesi, geleceğe umutla bakılması sağlanmalıdır.

¹⁷⁹

Haydar Gezmiş, “Yolsuzluğun Kalkınmaya Etkisi,” *Yolsuzlukla Mücadele Derneği*, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/makaleler.html> - 37k. s. 2-3.

- Yolsuzlukla mücadelenin maliyetinin düşük olmayacak ve devlet reformundan bağımsız olarak gerçekleştirilemeyecektir.

Yolsuzluğu doğrudan azaltmayı hedefleyen faaliyetlere rağmen, belirli reformlar hayata geçirilmediği takdirde yolsuzluk muhtemelen devam edecektir.

Yolsuzluklar ile mücadelede ülkelerin özellikleri, tarihsel geçmişleri, ekonomik ve toplumsal yapıları, değer yargıları dikkate alınarak önceliklerin belirlenmesi ve buna göre hareket edilmesi gereklidir. Böylelikle düzenli ve organize olmuş bir mücadele politikası oluşturulabilir.

Yolsuzlukla mücadele programları iki temel ayak üzerine oturmalıdır. Bunlardan birincisi yolsuzluk fırsatlarını minimize edecek ekonomik, idari ve finansal reformlardır. İkincisi ise kurumsallaşmayı güçlendirecek kapasitenin yaratılmasıdır.

1. Yolsuzluğu Oluşturan Koşulların Ortadan Kaldırılması

- Hukukun üstünlüğü ve hukuka bağlılık anlayışının yerleştirilmesi.
- Yolsuzluk riski içeren alanlara ilişkin idari ve yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi.
 - Kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması.
 - Hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi.
 - Yurttaşın devlete olan güveninin artırılması.
 - İnsan odaklı mücadele yöntemleri.
 - Kamu görevlilerinin mali durumlarının iyileştirilmesi ve ücretlerde adaletin sağlanması.
 - Kamu görevlileri için mesleki etik kuralların belirlenmesi.
 - Sivil toplum örgütlerinin etkinliğinin artırılması.

2. Yolsuzlukların Ortaya Çıkarılması

- Yolsuzlukla mücadele için etkin kurumsal yapıların oluşturulması.
- Denetimlerin etkinliğinin artırılması.
- Vatandaşların yolsuzluklara karşı duyarlılığının artırılması.¹⁸⁰

Özellikle Alesina ve Angeletos'un çalışmalarında bahsettiği gibi,¹⁸¹ bireysel gelir iki kaynaktan doğar. Bunlar; standart bir üretime yönelik faaliyet ve piyasa tipi olmayan bir kazanç temini faaliyetidir. Üretime yönelik faaliyetten kaynaklanan eşitsizlik adil görülmekte; buna karşılık, piyasa tipi olmayan kazançtan doğan eşitsizlik ise haksız görülmektedir. Ayrıca, diğer hususlar aynı kalmak üzere, yeniden paylaşımın optimum seviyesi, haksız eşitsizliğin adil eşitsizliğe olan oranı ile artar.

Yolsuzluk mekanizması bir tür endüstriyel organizasyon şeklinde tabandan tavana (bottom-up) doğru kurulabileceği gibi, bunun tam tersi olarak tavandan tabana (top-down) doğru biçimlenebilmektedir. Tavandan tabana* şekillenen yolsuzluk mekanizmasında aktif aktör üst düzey bürokrasi iken, alınan rüşvetlerden bir kısmının sorun çıkarmaması karşılığında düşük düzeyli memurlar ile paylaşılabilir. Tabandan tavana yolsuzluk mekanizmasında ise düşük düzeyli memurlar, rüşveti doğrudan alan ve yolsuzluğu yapan taraf konumundadır. Topladıkları rüşvetin bir kısmını ise yüksek düzeyli bürokratlara dağıtarak, herhangi bir soruşturma veya yargılamadan kaçınmaya çaba sarf ederler.¹⁸² Bu tür durumlarda, halkın yolsuzluk mücadelesine katılımını sağlamak gerekir. Ulusal güvenilirlik sisteminin oluşturulmasındaki en sağlıklı yol,

¹⁸⁰ Erdağ, s. 324-340.

¹⁸¹ Alberto Alesina ve George-Marios Angeletos, "Corruption, Inequality and Fairness," **Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper**. (Nisan 2005), s. 5-6.

* Bu seviyedeki (bürokratla, politikacılar düzeyinde) rüşvet çok daha tehlikelidir. Çünkü kanun hakimiyetini, denetim ve gözetim mekanizmalarını ortadan kaldırabilme yetkisine sahiptir. Bu nedenle, yüksek düzeyli bürokrat ve politikacıların neden olduğu yolsuzluk ile mücadele etmek güçtür ve ciddi dirençler meydana getirmektedir. Üst düzey bürokratlar tarafından gerçekleştirilen yolsuzluklar ile mücadele edilmeden, küçük memurların aldığı rüşvetin engellenmesi de pek mümkün değildir.

¹⁸² Anwar Shah, "Corruption and Decentralized Public Governance", **DB Çalışma Notları**, No.3824, (Ocak 2006), s. 7.

tabandan tavana doğru ve kamuoyu desteğine dayalı bir yapı dizayn edilmesidir. Böylelikle sistemin başarısı ve halk tarafından sahiplenirliği artacaktır.

Diğer bir yaklaşıma göre adaletlilik, iki tip eşitsizlik arasında bir ayrıma dayanmaktadır:¹⁸³ haklı görülebilir eşitsizlik; beceri ve çaba farklılıklarından ileri gelirken, haksız eşitsizlik; yolsuzlukla elde edilen haksız kazanç teminidir. Ayrıca piyasa ekonomileri gelir ve zenginlik açısından büyük farklar oluşturur. Gelir düzeyi düşük kesimin daima paylaşımcı politikaları talep etmesi olasıdır. Ancak bu eşitsizlik yolsuzluk faaliyetlerinden meydana geldiğinde, karşı yönde eşitsizliği kaldıracı politikalara ve yolsuzlukla mücadeleye kuvvetli bir destek sağlanması beklenmektedir. Çünkü yolsuzluk yaparak elde edilen kazançlardan yarar sağlayan kesim genelde azınlıkta kalmakta fakat karar verici konumunda olmaktadır.

3.2.1. Yolsuzlukla Mücadele ve Devletin Rolü

Kamu kesimi yönetimi yolsuzluklar ile mücadelenin temel araçlarından biridir. Yolsuzluğa bulaşmış veya yolsuzluklar konusunda duyarsızlaşmış kamu yönetimleri ile ciddi anlamda bir mücadele politikası oluşturulamaz. Çünkü bu durumda yolsuzluk, sistemin bir unsuru haline gelmiştir. Çözüm ise, kamu kesiminde reform yapılmasıdır. Kamu reformu çabalarının iki türünden söz edilebilir. Bunlardan birincisi, mevcut sistemin tamamen ortadan kaldırılıp yeni bir yapının kurulmasıdır. İkincisi ise, mevcut sistemin revize edilip tekrar düzenlenmesidir. Her iki tercihin kendilerine göre fayda ve maliyetinden söz edilebilir. Birincisi yeni bir yapı kurulmasını gerektirdiği için en maliyetli ve zaman alan tercih konumundadır. Yolsuzluğun yapısal ve sürekli hale geldiği ülkelerde, birinci tercihin çözüm üretme olasılığı daha yüksektir. İkinci tercih ise, yolsuzluğun daha az yaygın olduğu ülkeler için etkin sonuçlar doğurabilmektedir.

Hükümetlerin çalışma biçimi revize edilmeden yolsuzluğu azaltmak mümkün değildir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele devlet reformu ile derinden bağlantılıdır. Tanzi, yolsuzlukla mücadelenin maliyetinin düşük olmayacağını ve devlet reformundan bağımsız olarak gerçekleştirilemeyeceğini savunmaktadır.

¹⁸³

Alesina ve Angeletos, s. 6.

Yolsuzluğu doğrudan azaltmayı hedefleyen faaliyetlere rağmen, belirli reformlar hayata geçirilmediği takdirde yolsuzluk muhtemelen devam edecektir.¹⁸⁴

Siyasal yolsuzlukların ortaya çıkmasının pek çok nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenleri esas olarak iki faktöre indirgemek mümkündür:

1. Devletin, daha doğru bir ifadeyle devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmamış olması,

2. Siyasal süreçte rol alan aktörlerin (siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları ve seçmenler) esasen kendi özel çıkarlarının peşinde koşmaları.

Devletin büyümesinin iki önemli sonucu bulunmaktadır:¹⁸⁵ “Siyasal Yolsuzluk” ve “Ekonomik Yolsuzluk.” Politikacıların yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarını arttırmak ve vergi oranlarını indirmek (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmak) genel eğilimleri iktisadi sorunların ve ekonomik yapıdaki yolsuzlukların temelini teşkil eder. Artan kamu harcamalarının emisyon ve borçlanma ile karşılanması, kronik bütçe açıklarının ve kronik enflasyonun bizatihi kaynağını teşkil eder. Ekonomik sorunlar, şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez suni olarak yarattıkları bu sorunlarla mücadele etmek durumunda kalırlar. Örneğin, enflasyonla mücadele etmek ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak şekillerinde ekonomiye müdahalede bulunurlar. "Politik Konjonktür Hareketleri" (Political Business Cycles) olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi, uzun vadede toplam tasarruflar ve yatırımlar üzerinde ve sonuçta da milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur.

Tanzi'nin bu konudaki yaklaşımı şöyledir: Özellikle kamu görevlilerinin takdir yetkisine bağlı şekilde kararlar gerektiren vergi indirimleri, yolsuzluğun büyüdüğü koşulları yaratmaktadır. Vergi uzmanlarınca da önerilen basit bir öneri

¹⁸⁴ Tanzi, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” s. 587.

¹⁸⁵ Coşkun Can Aktan, “Yolsuzluklarla Mücadelede Anayasal İktisat Perspektifi” **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001. s. 1.

şudur: Vergi teşviklerini kaldırıp, bunların yerine geniş tabanlı ve daha düşük oranlı vergiler koymak. Ne yazık ki bazı hükümetlerin oynamak istediği rol, bu teşviklerin kullanımını gerektirmektedir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele devlet reformunu gerektirmektedir. Yolsuzluk, çoğunlukla hükümetlerin mal ve hizmetlerini piyasa fiyatının altında sunmalarıyla beraber ortaya çıkmaktadır. Bu durum çoğu zaman kredi, döviz, kamu hizmetleri, iskan, yüksek öğretim, sağlık hizmetleri gibi alanlarda yaşanmaktadır. Düşük ya da sıfır seviyesindeki fiyatlar aşırı talep yaratmakta ve böylece mal veya hizmetleri paylaşma sorunu doğmaktadır. Paylaştırma daima beraberinde yolsuzluğu getirmektedir. Bu nedenle, fiyatları denge noktasına yükseltmek, yolsuzluğu ortadan kaldıracak ya da azaltacaktır. Ancak bu durum, çoğu hükümetin kabul etmek istemeyeceği şekilde devletin rolünü değiştirecektir.¹⁸⁶

Geçtiğimiz yaklaşık son yirmi yıl içerisinde önem kazanan bir çağdaş yaklaşım olan “Anayasal İktisat Teorisi,” siyasal yolsuzlukların ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak en önemli reform önerilerinden biridir. Bu yaklaşıma göre; ülkelerin anayasalarının yapısı, Geleneksel Anayasacılık ya da Teşkilat Anayasası (Siyasal Anayasa) Yaklaşımı ve Çağdaş Anayasa Yaklaşımı¹⁸⁷ olarak iki gruba ayrılmaktadır.

Geleneksel Anayasacılık: Anayasa denildiğinde genel olarak devletin temel siyasi yapısını, idare şeklini, devleti oluşturan siyasi organların kuruluş ve işleyişlerini, kişilerin temel "siyasal" hak ve özgürlüklerini içeren üst hukuk kuralları anlaşılır. Bu yönüyle geleneksel anayasacılık anlayışında anayasalar esasen bir "Teşkilat Anayasası" ya da "Siyasal Anayasa" hürriyetine sahiptirler. Kısaca ifade etmek gerekirse, günümüzde pek çok ülke anayasasında; devletin siyasal hak, yetki, görev ve sorumlulukları, bireylerin siyasal hak ve özgürlükleri yer almaktadır. Bu belirttiğimiz kural ve kurumlar dışında, günümüz anayasalarında ekonomik kural ve kurumların ya hiç düzenlenmemiş olduğunu veya çok genel hükümler şeklinde yer aldığını görüyoruz.

¹⁸⁶ Tanzi, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” s. 589.

¹⁸⁷ Aktan, “Yolsuzluklarla Mücadelede Anayasal İktisat Perspektifi”, s. 6.

Çağdaş Anayasacılık: Anayasanın temel fonksiyonu, devletin siyasal ve ekonomik görev ve fonksiyonlarını tanımlamak değil, bu görev ve fonksiyonların sınırlarını tayin etmektir. Devletin sadece "siyasal" değil, aynı zamanda ekonomik hak ve yetkilerinin anayasal normlar ile sınırlandırılması, çağdaş anayasacılık anlayışının temelini oluşturur. “Çağdaş Anayasacılık” anlayışında devletin ekonomik hak ve yetkilerinin sınırları büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan çağdaş anayasacılık yaklaşımında, anayasanın, Teşkilat Anayasası ya da Siyasal Anayasa hüviyetinin dışında, Ekonomik Anayasa hüviyeti de önem taşımaktadır. Ekonomik Anayasa; Devletin ekonomik hak, yetki, görev ve sorumlulukları, bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerine ilişkin kural ve kurumları içermektedir. Devletin ekonomik hak ve yetkilerinin başlıcaları; bütçe yapma, vergileme, borçlanma ve para basımına ilişkindir. Anayasal iktisatçılara göre, devletin bu hak ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlanmaması,* ekonomik sorunların ve yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olur.

Ekonomik Anayasa yaklaşımının reform önerileri; devletin küçültülmesi ve bu suretle siyasal yolsuzlukların önlenmesi şeklindedir.¹⁸⁸ Bu yaklaşıma göre, sınırsız demokrasi ve sınırsız devlet, siyasal ve ekonomik sorunların ve yolsuzlukların temel kaynağını oluşturur. Temsili demokrasilerde, devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması ve devletin görev ve fonksiyonlarının daraltılması (devletin küçültülmesi), demokrasiyi yolsuzluklara götürecektir eğilimleri ve politikaları ortadan kaldırır veya en azından azaltır. “Ekonomik Anayasa Yaklaşımı” buradan hareketle, devletin aşağıdaki güç ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmasını önerir:

- Devletin harcamada bulunma ve vergileme yetkisine ilişkin esaslar ve bazı sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Devletin para arzını ne şekilde ve ne oranda arttıracığına ilişkin esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.

* Basit bir örnek vermek gerekirse, devletin para basma hakkı ve yetkisi üzerinde anayasal bir sınırlama olmadığı takdirde, tüm çağdaş demokrasilerde olduğu gibi, bu yetkinin politikacı ve bürokratlarca aşırı ve keyfice kullanılması ve suistimal edilmesi söz konusu olabilir

¹⁸⁸ Aktan, “Yolsuzluklarla Mücadelede Anayasal İktisat Perspektifi”, s.7-8.

- Bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını öngören "Denk Bütçe" ilkesi, anayasada güvence altına alınmalı ve varsa bunun istisnaları yine anayasada belirtilmelidir.
- Devletin iç ve dış borçlanmasına ilişkin genel esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Devlet müdahalesini sınırlayan ve rekabetçi piyasa oluşturulmasını destekleyecek kuralların anayasada yer alması sağlanılmalıdır.
- İdareler arasında mali bölüşüme ilişkin esaslar anayasada belirtilmelidir. Kısaca, merkezi devletin görev ve yetkilerinin, kısmen mahalli idarelere devredileceği anayasal açıklığa kavuşturulmalıdır.

Tablo-2. Ülkeler Bazında Yolsuzlukların Siyasi Yaşamı Etkileme Düzeyleri

Düzyey	Ülkeler
Yüzde 70'den fazla	Bosna-Hersek, Bolivya, Yunanistan, İsrail, Peru, Filipinler, Tayvan
Yüzde 51-70 arası	Arjantin, Bulgaristan, Kanada, Kamerun, fiili, Kolombiya, Hırvatistan, Çek Cumhuriyeti, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, Fransa, Gana, Endonezya, Hindistan, İtalya, Güney Kore, Litvanya, Makedonya, Meksika, Nijerya, Panama, Paraguay, Polonya, Portekiz, Güney Afrika, Rusya, Sırbistan, Tayland, Türkiye
Yüzde 31-50 arası	Kosta Rika, Etiyopya, Gürcistan, Almanya, Guatemala, Hong Kong, İrlanda, Japonya, Kosova, Kenya, Moldova, Nikaragua, Pakistan, Romanya, Senegal, Singapur, Togo, İngiltere, Ukrayna, Uruguay, ABD
Yüzde 11-30 arası	Avusturya, Kamboçya, Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Lüksemburg, Malezya, Hollanda, Norveç, İspanya, İsviçre, Venezuela

Politik hesap verebilirlikten yoksun bir demokratik yapı* düşülemez. Yolsuzlukların varlığı, demokratik yapıya da zarar vermektedir. Çünkü hükümet etme yetkisine sahip olan politikacılar, alacakları kararlarda, toplumun bütününden daha çok ortak çıkar sağladıkları belirli güç merkezlerini öncelleyebilmektedirler.

Politik kurumlardaki yolsuzlukların varlığı, ampirik gözlemlere dayalı olarak da ortaya konulmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü, 2005 Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre, yolsuzlukların politik hayati etkileme düzeyi, ülkeler bazında tablo- 2 de gösterilmiştir.¹⁸⁹

Demokrasiyi siyasal ahlaksızlıklardan, yolsuzluklardan, kirliliklerden arındırmak istiyorsak, önce siyasal gücün alanını ve kapsamını daraltmalıyız. Siyasal gücü sınırlayacak önlemleri mutlaka almalıyız. Siyasal gücü sınırlandırmak¹⁹⁰ için, yatay ve dikey kuvvetler ayrılığına işlerlik kazandırmalıyız. Dikey kuvvetler ayrılığı için, siyasal gücün merkezde toplanmasına son vermeli, güç ve yetkileri mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere devretmeliyiz. Adem-i merkeziyet, yani “yerelleştirme”, siyasal gücün tek elde toplanmasını ortadan kaldıracak ve yerel demokrasiyi güçlendirecektir. Yatay kuvvetler ayrılığı** ilkesine de fonksiyonel işlerlik kazandırmalıyız. Yasama, yürütme ve yargı organları arasında, kuvvetin yatay olarak dağılımının, demokrasinin varlığı ve yaşaması için gerekli bir koşul olduğunu unutmamalıyız.

Yatay ve dikey kuvvetler ayrılığı, siyasal gücün kötüye kullanılmasını önlemek için tek başına yeterli olamaz. Siyasal güç olan devletin, iktisadi alanda da güç merkezi olmaktan çıkarılması gerekir. Bunun yolu özelleştirmedir. Özelleştirme, demokrasinin gereğidir. Devletin ekonomik gücü, mümkün olduğu

* Demokratik yönetim biçimi, hem ulusal hem de kamusal bir mal olarak algılanmaktadır. Demokratik yönetim biçiminin maddi değerini ölçmek pek mümkün değildir. Bu nedenle paha biçilemez olduğu bile iddia edilebilir. Ama demokratik yönetim biçiminin bir ülkede yerli yerine oturtulması, ciddi anlamda maliyetlere katlanılmasını gerektirmektedir.

¹⁸⁹ “Transparency International Global Corruption Barometer 2005.” http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005

¹⁹⁰ Coşkun Can Aktan, “Yolsuzluklarla Mücadelede İyi Yönetim (Governance) ve Yönetimde Açıklık”, **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, s. 2-4.

** Montesquieu'nun “güç, gücü kontrol etmelidir” şeklinde formüle ettiği yatay kuvvetler ayrılığı, demokrasi için olmazsa olmaz bir ilkedir.

ölçüde sivil topluma doğru kaymalıdır. Devletin ekonomik gücü sınırlandırıldığı ölçüde sivil toplum genişler ve güçlenir. Siyasal gücü yani, devletin gücünü sınırlayacak bir diğer önlem ise, gönüllüleştirme (Voluntarizm) dir. Gönüllüleştirme, kar amacı gütmeyen sektörün gelişmesi ile sivil toplumun güçlenmesi demektir. Kamu sektörünün bir kısım görev ve fonksiyonları özel sektöre devredilirken (özelleştirme), bir kısmı da üçüncü sektöre (sivil topluma) aktarılmalıdır.¹⁹¹

3.2.2. Politik Hesap Verebilirliliğin Arttırılması

Politik hesap verebilirlik; kurumsal yapı ve seçmenler tarafından kamu görevlilerinin gösterdiği davranış kalıplarının sınırlandırılmasını ve yaptırım uygulanabilmesini içeren geniş bir çerçeveyi kapsar. Politik hesap verebilirliliğin artması, kamu görevlilerinin toplumsal kaynaklardan kişisel çıkar elde etmeye yönelik davranışlarının maliyetini arttıran bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle, kamusal kaynakların özel çıkarlar için kullanılması ciddi anlamda önlenmektedir. Politik hesap verebilirliliğin etkin uygulanması, kullanılan yaptırım mekanizmalarının gücüne, denetleme ve gözetleme süreçlerinin sağlıklılığına bağlı olarak şekillenmektedir. Politik hesap verebilirliğin oluşmasında dört belirleyici başlıktan söz edilebilir. Bunlar; politik rekabet, siyasi partilerin finansmanı, saydamlık, hukuksal araçlardır.¹⁹²

Politik hesap verebilirliğin arttırılmasında ve yolsuzlukla mücadelede, siyasi partilerin liderlerine ve yönetim kadrolarına büyük görev düşmektedir. Bu kadroların ve parti liderinin yolsuzluk konusundaki hassasiyetlerinin, partinin diğer kadrolarına net bir şekilde yansıdığı gözlenmektedir.¹⁹³ Siyasi partilerin yolsuzluk konusunda kendi iç denetim mekanizmaları ve etik kodlarını oluşturması çok önemlidir.* İç denetim mekanizmalarının, dış denetim mekanizmalarına nazaran daha etkin olduğu söylenebilir.

¹⁹¹ Aktan, “Yolsuzluklarla Mücadelede İyi Yönetim (Governance) ve Yönetimde Açıklık”, s. 2-4.

¹⁹² “Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate”, **DB Yayını**, 2000, s. 40-41.

¹⁹³ Çelen, s. 250.

* Parti bürokrasisi içerisinde yükselmeye, yerel ve merkezi seçimlerde aday belirleme sürecinde yolsuzluk konusundaki duyarlılıkların belirleyici hale getirilmesi gereklidir.

Gerçekçi bir strateji, kamu sektöründe çalışanlar arasında yolsuz faaliyetlerin yapılmasını talep eden kimselerin ve bu faaliyetleri yerine getirmek için bedel talep eden kamu çalışanlarının var olduğunun açık bir şekilde kabullenilmesiyle başlamalıdır. Yolsuzluk için bir arz ve talep mevcuttur ve arz/talebe ilişkin tüm durumlarda olduğu gibi, fiyat önemli bir rol oynamaktadır. Çeşitli teşvik edici unsurlar, bu arz ve talep fonksiyonlarının esnekliğini belirlemektedir. Temel durumda rüşvet veren kişi, kamu görevlisinden bir şey (maliyeti düşürmek ya da faydayı/çıkarı artırmak/genişletmek) talep etmekte ve kendi iradesi ile rüşvet vermeyi istemektedir. Kamu görevlisinin ise satabileceği bir şey vardır (örneğin yetki) ve girdiği risk ve çabanın karşılığının ödenmesini istemektedir. Buna karşın, arka planda, kamu sektörünü oluşturan birçok birimin yürüttüğü faaliyetlerin tümünde devlet mevcuttur. Rüşvet verenlerle bunları kabul eden ya da talep edenleri etkileyen ortamı ve güdülerini yaratan, izlediği politikalar ve yürüttüğü faaliyetlerle büyük oranda yine devlettir. Neticede rüşvet verenle alan arasındaki ilişkiyi etkileyen devlettir.¹⁹⁴

Her suç kamu düzenini bozar.¹⁹⁵ Ancak rüşvet suçu, doğrudan doğruya kamu düzenini sağlamakla görevli olanlar tarafından işlendiğinden, diğer suçlardan çok daha vahim ve tehlikeli bir mahiyet taşır. Bu suçun işlenmesinde toplumun ileri bir yapıya sahip olması da önemli bir önleyici faktör sayılamaz. Zira, rüşvet suçunun işlenmesinde psikolojik sebepler en büyük rolü oynar. İnsan, hangi toplumda olursa olsun kendi menfaatini daima önce düşünür. Bu da rüşvet suçu için en önemli sebeplerden biridir. Toplumun yapısının ileri olması, ancak psikolojik ana faktör dışındaki diğer seçenekleri kısmen yok edebilir ve sonuçta rüşvet suçu daha az işlenir hale gelebilir. Fakat asla ortadan kalkmaz. Rüşvet, böylece önlenmesi son derece zor ve tehlikesi pek fazla bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Rüşvet suçu, her çeşit kamu hizmetlisi tarafından işlenebilir. Ancak, adalet hizmetini yerine getirenlerce işlenmesi hali şüphesiz çok daha vahimdir.

Böylelikle her parti, kendi iç yolsuzlukla mücadele mekanizmasını inşa etmiş olacak, sonuçta bütün siyasi sistem zincirleme olarak bundan etkilenecektir.

¹⁹⁴ Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 587.

¹⁹⁵ Mumcu, s. 1-3.

Hukuk sistemindeki etkinsizlik ile siyasi istikrarsızlığın hem beraberce aynı yönlü hareket edebildikleri hem de birbirleri ile belirleyicilik ilişkisine sahip oldukları söylenebilir. Araştırma sonuçları, hukuk sisteminin, siyasi sistem üzerinde yolsuzluklar bağlamında belirleyici olduğunu göstermektedir. Çünkü etkin bir hukuk sistemi, hem politik yolsuzlukları önlemede hem de siyasi iradenin ortaya koyduğu yolsuzlukla mücadele kararlılığını desteklemede önemli işlevler yüklenmektedir. Zayıf hukuksal ve idari mekanizmaların varlığı, yolsuzlukları yaygın ve sürekli kılabilmektedir. Diğer bir ifade ile, hukuk sistemi ile siyasi sistem arasındaki uyumsuzluk sorununu ortadan kaldırmaktadır. Aksi halde uyumsuzluğun varlığı yolsuzluklarla etkin mücadeleyi sekteye uğratacaktır. Siyasal istikrarsızlıkların, hukuk sistemindeki etkinsizliklerin ve kurumsal yapıdaki güçsüzlüklerin, yolsuzlukları doğrudan değil de dolaylı yollar ile etkilediği söylenebilir. Bu önerme, 1990 sonrası birçok ülke verileri kullanılarak yapılan ampirik çalışma sonuçları ile de desteklenmektedir.¹⁹⁶

Yolsuzlukla mücadelede, önce hukuk sisteminin mercek altına alınması gerekir. Aksi halde yürütme tarafından yerine getirilen edimlerin yargıdan dönmesi söz konusu olacaktır. Birçok gelişmekte olan ülkede gözlenen süreç, güvenlik kuvvetleri tarafından ortaya çıkarılan yolsuzlukların yargı sürecinde aklanmasıdır. Bu idari mekanizmanın yolsuzlukla mücadele motivasyonunu da azaltmaktadır. Yapılması gereken, yolsuzlukların öncelikle yargı sisteminden temizlenmesidir. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2005 Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre; Kamboçya, Makedonya, Peru ve Ukrayna gibi ülkelerde yargı sistemindeki rüşvet, yolsuzlukların en önemli kaynağıdır.¹⁹⁷

3.2.3. Yolsuzluklara Karşı Özel Yasal Düzenlemeler

Bilindiği gibi, her suçun, cezalandırılmadığı takdirde, cezalandırılmasından daha az tehlike doğurup doğurmayacağı devlet tarafından ölçülmeli ve cezalandırılmama halinde tehlike büyüyorsa ona ceza tertip

¹⁹⁶ Richard Damania, Per G. Fredriksson ve Muthukumara Mani, "The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence", **IMF Çalışma Notları**, (Eylül 2003), s. 20.

¹⁹⁷ "Transparency International Global Corruption Barometer 2005." http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005

edilmelidir.¹⁹⁸ Genelde, yolsuzluğa verilen cezaları artırmannın, bir ülkedeki yolsuzlukları azaltacağına inanılmaktadır. Bununla birlikte daha yüksek cezaların getirilmesi, çalışanların kurdukları dernekler, sendikalar, yargı sistemi ile çeşitli sorunlar yaşanmasına neden olabilir. Ayrıca, dürüst çalışmayan hükümetlerin bu silahı, siyasi muhaliflerine karşı kullanma tehlikesi de vardır. Başka bir deyişle, cezalar ayırımı bir şekilde ya da daha da kötüsü, sahte suçlamalara istinaden kullanılabilir. Demokratik toplumlarda cezalar, çoğunlukla uzun ve maliyetli bir süreç ardından uygulanabilmektedir. Yolsuzluğa karışmış kamu görevlilerine yakın olan denetmenler, bu sürecin getireceği maliyetleri (zaman kaybı, zarar görmüş dostluklar vb.) taşıma konusunda isteksiz olabilirler ve yolsuzluk faaliyetlerine göz yumabilirler.¹⁹⁹

Yargı, yasamanın koyduğu kanunları uygulayan bir mekanizmadır. Bu nedenle yolsuzluk ile mücadelede yasamanın daha öncelikli bir unsur olduğundan söz edilebilir. İyi dizayn edilmiş, basit ve uygulanabilir kanunların yapılması gereklidir. Yasama, toplumun beklentilerini dikkate alacak şekilde ve yolsuzlukla mücadelede* ihtiyaç duyulan nitelikte kanunlar hazırlamalıdır. Yapılan yasalar, doğrudan veya dolaylı şekilde yolsuzlukları hedef alabilmektedir. Karaparanın** aklanmasına yönelik yasalar, doğrudan yolsuzlukları hedef alan düzenlemelerdir. Bunun yanında, yolsuzlukla mücadeleye dolaylı katkı sağlayan bilgi edinme yasası gibi düzenlemelerden de söz edilebilir.

¹⁹⁸ Mumcu, s. 15-16.

¹⁹⁹ Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 589.

* Bazı ülkelerdeki yasama organları yolsuzluklar ile mücadeleyi temel hukuksal düzenleme olan anayasalar içerisine koyacak kadar önemsemektedir. Bu ülkelere örnek olarak Gana, Nepal ve Uganda gösterilebilir. Gana Cumhuriyeti anayasasında, "Devlet kamu gücünün özel çıkar amaçlı kullanılmasını ve yolsuzluk uygulamalarını ortadan kaldıracak gerekli adımları atacaktır." ifadesi bulunmaktadır

** Karapara, genelde kayıtdışı kalınarak elde edilmektedir. Bu paraların kayıt altına alınması ve hukuki sistem içerisine sokulması, aklamak olarak isimlendirilmektedir. Karaparaya yönelik hukuki düzenlemeler, uyuşturucu kaçakçılığı ile bağlantılı olarak yapılmaktadır. Bu konudaki ilk hukuksal yaptırımlar 1986 yılında İngiltere'de yapılmış ve gelişmiş ülkelerin baskısı ile diğer gelişmekte olan ülkelere de yaygınlaştırılmıştır. Karaparanın aklanmasına yönelik en etkin çaba, bu tür paraların en çok uğrak yeri olan İsviçre finans sistemi çerçevesinde ortaya konmuştur. Uluslararası düzeydeki yolsuzluk ilişkilerinin bir yansıması olan karapara ile yine uluslararası düzeyde bir mücadele zorunlu hale gelmektedir.

Anayasa yapıcıların ortaya koyduğu bu taahhüt, yolsuzluklar ile mücadele amaçlı en güçlü hukuksal mesaj niteliğindedir. Rüşvet genelde, alan tarafından hediye ve ısmarlama kapsamında nitelendirilmektedir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin aldığı hediyelerin maddi tutarının yönetmelikler yoluyla kısıtlandığı gözlenmektedir. Rüşvet mekanizmaları, yolsuzluk ilişkilerinin en önemli parçasını oluşturmaktadır. Bu nedenle rüşvetin önlenmesine yönelik özel hukuksal düzenlemelere* yer verilmektedir.²⁰⁰ Yargısal düzenleme ile hem aktif rüşvet** hem de pasif rüşvetin*** önlenmesi için çaba harcanmaktadır. Böylelikle, rüşvet almak kadar, rüşvet teklif**** etmenin de yaptırıma tabi olmasına çalışılmaktadır.

Genellikle yolsuz faaliyetlerin birçoğunun mevcut düzenlemeler tarafından teşvik edildiğine inanılmaktadır. Bazı zamanlarda yarı-mali düzenlemeler, vergilendirme ve harcama faaliyetlerinin yerini almaktadır. Yolsuzluğun en alt düzeyde olduğu düşünülen ülkelerin bazılarında (İsveç,

* ABD, İngiltere, Fransa, Mauritius, Tanzanya, Malawi ve Hong Kong, rüşvete yönelik özel yargısal düzenlemelerin olduğu ülkelere örnek gösterilebilir. Bu düzenlemeler yoluyla, uzun süren ve belli bir sonuca ulaşma olasılığı düşük olan rüşvet davalarının, etkin bir şekilde sonuçlandırılması mümkün olmaktadır.

²⁰⁰ Çelen, s. 286-287.

** Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesindeki tanımına göre; Aktif Rüşvet: Bilinçli olarak kamu görevlisine veya başka birine, herhangi bir kişi tarafından haksız bir çıkarın vaat edilmesi, teklif edilmesi veya doğrudan verilmesi yoluyla, rüşvet verenin veya başka bir kişinin lehine haksız bir avantaj yaratacak şekilde kamu görevlisinin vazifesini icrai veya ihmali olarak yerine getirmemesinin sağlanması.

*** Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesindeki tanımına göre; Pasif Rüşvet: Bilinçli bir şekilde görevini icrai veya ihmali bir biçimde yerine getirmemek karşılığında, doğrudan veya dolaylı olarak, kendisinin veya bir başkasının çıkarına bir şey talep etmek veya almak veya böyle bir çıkarı veya vaadi kabul etmek.

**** Ahmet Mumcu'nun da belirttiği gibi, gerçekten, bir memura, görevi içinde olan bir işi yaptırmak için rüşvet verilmesi, ancak memur bakımından vahim bir haldir. Bu yüzden bazı kanunlar (Msl. Alman Ceza Kanunu.) bu suçta rüşvet verene bir ceza tertip etmemektedirler. Böylece o kanun bakımından ortada bir suç yoktur. Bazı kanunlar ise, bu durumda suçu kabul etmekte, fakat rüşvet alana nazaran daha hafif bir ceza ile yetinmektedirler (Msl. Türk Ceza Kanunu M 220 ve 222). Ağır rüşvet halinde ise, rüşvet veren de, her sisteme göre cezalandırılır. Gene rüşvet veren, karşı tarafa, kabul edilip edilmeyeceği nazara alınmadan, rüşvet verme teklifini yapmışsa, suçu irtikap etmiş sayılır. Modern hukuklarda en çok kabul edilen sistem budur. Alman, Danimarka, Norveç, Avusturya ve Japon kanunları bu sistemi tanımlıdır. Rüşvet alan memurun, henüz kendisinden istenileni yapmaması, suçun tekemmülüne engel değildir. Fransız, İtalyan ve Türk kanunları bu sistemi benimsemişlerdir. Rüşvet almak ve vermek ayrı suçlar kabullendiğine göre, en akla yakını birincisidir.

Danimarka, Kanada), vergi yükünün* en yüksek seviyede olduğuna dikkat çekmek faydalı olacaktır. Diğer yandan, en yüksek yolsuzluk düzeyine sahip ülkelerden bazılarında (örneğin, Nijerya, Pakistan, Bangladeş, Çin, Venezuela) vergi yükü en alt seviyelerdedir. Bu tip ülkelerde yarı-mali düzenlemeler, vergi ve kamu harcamalarının yerine geçmektedir. Bu nedenle, yolsuzluğu azaltma yolunda bu tip ülkelerin, söz konusu yarı-mali düzenlemeleri ortadan kaldırmaları ve gerekiyorsa yerlerine vergi ve harcama politikaları koymaları gerekecektir. Ancak, yarı-mali düzenlemeler bu tip ekonomilere hakim durumdadır ve söz konusu ülkeler için vergilendirme düzeyini artırmak zordur. O halde bir kez daha şu sonuca varıyoruz ki, yolsuzlukla mücadele ile devlet reformu, bir madalyonun iki yüzüdür.²⁰¹

3.2.3.1. Politik Sistemdeki Yolsuzlukların Önlenmesinde Kullanılan Hukuksal Araçlar

Politik sistem içerisindeki yolsuzlukların önlenmesinde siyasi partiler kanunu ile yapılan düzenlemeler belirleyici olmaktadır. Kanun, partilerin mali kaynaklarını nasıl sağlayacağı ve harcamalarını nasıl yapacağına dair hükümler taşımaktadır. Bu hükümlerin çizdiği çerçeve dışındaki hareketlere izin verilmemelidir. Bunlar hukuksal suç kapsamında adli soruşturmalara tabi tutulmalıdır. Yaptırımlar arasında partinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine kadar varacak cezalar gündeme gelmelidir. Böylelikle etik kaygılar dışında politik yolsuzlukların ceza hukuku yoluyla sınırlandırılması sağlanabilir. Ayrıca politik hesap verebilirliğin artırılmasında kullanılan çeşitli araçlardan söz edilebilir. Bunlar arasında etik kurallar, parti içi düzenlemeler, lobiciliğe yönelik düzenlemeler, disiplin komiteleri, hediye almayı veya menfaat sağlamayı yasaklayan kurallar sayılabilir. Ayrıca bilgi edinme kanunu çerçevesinde hukuksal araçların nasıl uygulandığına yönelik vatandaşların haberdar edilmesi mümkün olabilmelidir. Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın (United States Agency for International Development -USAID-) 118 ülke üzerinde yaptığı bir

* Toplam Vergi Yükü: Vergi ve vergiye benzer gelirlerin GSMHye olan oranını ifade eder. Bununla, iktisadi kaynaklardan ne kadarının, devlet ve devlet benzeri kuruluşların eline geçtiği anlatılmak istenir.

²⁰¹ Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 589.

çalışmada, 28 ülkede politik hesap verebilirliğe yönelik herhangi bir hukuksal düzenleme bulunmadığı, sadece 15 ülkede ilgili mevzuatın var olduğu sonucuna erişilmiştir.²⁰²

3.2.3.2. Yolsuzlukla Mücadelede Mal/Servet Beyanı

Yolsuzluğu önlemeye yönelik diğer bir çaba da, yolsuzluğun getirilerine yönelik hukuki yaptırımlar çerçevesinde şekillendirilmektedir. Kaynağı açıklanamayan servet ve mülk edinme (possession of unexplained wealth or property) bu kapsamdadır.²⁰³ Kaynağı açıklanamayan servet ve mülklere kamu otoritesi tarafından el konulması gündeme gelebilmektedir. Bu mekanizmanın, özellikle, kamu çalışanlarındaki yolsuzlukların önlenmesinde anlamlı bir işlev ortaya koyduğu ifade edilmektedir. Böylelikle yolsuzlukların ispatlanabilmesi kolaylaşmaktadır.

Kaynağı açıklanamayan servet ve mülkler ile ilgili düzenlemelerin mal/servet beyanı mekanizması ile birbirlerini tamamlayacak şekilde uygulanması gereklidir. Yolsuzlukla mücadelede kullanılabilecek bir araç olarak mal/servet beyanı mekanizmasından söz edilebilir. Bu mekanizma genellikle kamu çalışanlarının ve politikacıların, yolsuzluk yoluyla haksız kazanç elde etmesini önlemek amaçlı kullanılmaktadır. Belirli zaman aralıklarında mal/servet beyanları tekrarlanarak, zaman boyutu içerisindeki artışların, gelire uyumlu olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu beyanlarda servetle birlikte yükümlülükler/borçlar da takip edilebilmektedir. Mal/servet beyanı yolsuzlukların tespit edilmesinde kullanılan idari aygıt statüsündedir. Yolsuzlukla mücadele aracı olarak kullanılan mal ve servet beyanı, dünyada* birçok ülkede yaygın olarak uygulanmaktadır.

²⁰² “Transparency International, "Standarts on Political Funding and Favours”, Policy Brief, No:1, 2005
http://ww1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/01policy_brief_standards_political_funding_favours.pdf

²⁰³ Çelen, s. 287.

* Bu ülkelere örnek olarak ABD, Gana, Mozambik, Mauritius, Uganda, Nijerya, Nepal, Hindistan, Filipinler, Türkiye ve Singapur gösterilebilir.

Ayrıca, örneğin Almanya’da, kamu görevlilerinin mal bildirimini vermesi söz konusu değildir. Bu uygulama özel hayata müdahale kabul edilmektedir. Ancak Tayland ve Hong Kong gibi ülkelerde ise, suçlanan kamu görevlisinin ücretiyle uygun olmayan mal varlığının kaynaklarını kanıtlayamaması durumunda, yakın akrabaları da yasal olarak soruşturma kapsamına alınabilmektedir.²⁰⁴

3.2.4. Yolsuzluk Basın Özgürlüğü İlişkisi

Basın özgürlüğünün olduğu ülkelerde, yolsuzluk eğilimlerinin baskı altına alındığı veya engellendiği ortaya konmaktadır. Basın özgürlüğünün korunmasına yönelik temel anayasal düzenlemelere rastlamak mümkündür. Bu bağlamda; ABD, Nijerya, Hindistan, Gana, Pakistan anayasalarındaki basın özgürlüğünü sağlamaya yönelik ifadelerden söz edilebilir. Yasal metinlerdeki ibarelerden daha çok pratik uygulamaların ve kamuoyu hassasiyetlerinin belirleyici olduğu bilinmelidir. Aksi halde ABD ve Fransa’daki basın özgürlüğü ile Nijerya ve Pakistan’daki basın özgürlüğünün aynı düzeyde oluşması gerekirdi.²⁰⁵

Medyanın yolsuzluklar karşısındaki gücü, bazen ülkenin en üst idari kademesindeki kişileri yerinden edebilecek niteliktedir. Buna örnek olarak Lockheed skandalı * gösterilebilir. Benzer örneklere, politik liberalizmin ve özgür basının var olduğu gelişmiş ülkelerde de rastlanabilmektedir.

Bir ülkedeki basın özgürlüğü ile yolsuzluklar arasında ters yönlü doğrudan bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Basın özgürlüğü sıralamasında en geride olan ülkelerin, yolsuzluk algılama endeksinin en başlarında yer aldıkları görülmektedir.

²⁰⁴ Erdağ, s. 329.

²⁰⁵ Çelen, s. 288.

* İkinci bölümde bahsedildiği gibi Japonya başbakanı, havacılık alım ihalelerinde Amerikan Lockheed firmasından rüşvet aldığına yönelik yerel bir gazetede çıkan iddialar sonrasında istifa etmek ve soruşturmaya uğramak zorunda kalmıştır. Bu skandaldan sonra Amerika’da Yabancı Ülkelerle Yapılan Ticarete Rüşveti Yasaklayan Yasası çıkarılmıştır.

Özgür basını meydana getiren unsurlar, iki şekilde ele alınabilir. Bunlardan birincisi bilgi toplama, ikincisi ise bu bilgileri yayınlama özgürlüğüdür. Özgürlüklerden yoksun medyanın, yolsuzluklar konusunda etkili olması beklenemez. Basındaki ifade özgürlüğünün önemine binaen bu özgürlüğün sağlanmasına ve korunmasına yönelik çabaların gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Gazetecilerin, haber kaynaklarının kimliğini gizli tutma özgürlükleri, bu bağlamda değerlendirilmelidir. Özellikle, siyasi ve idari bağlantıları olan büyük yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında, haber kaynaklarının gizli tutulması önem taşımaktadır. Bunun olmadığı durumlarda, yolsuzluk mekanizmasını içeriden çöktürmek imkanı ortadan kalkmaktadır. Kamu otoritesine ait bilgilerin toplanması, diğer bir ifade ile bilgi edinme hakkının korunması basın özgürlüğünün ana unsurlarından biridir. Bilgi edinme hakkı sadece basın için değil, tüm kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları bağlamında da önem taşımaktadır. Bilgi edinme hakkı, kamu otoritesinin “devlet sırrı” kavramı arkasına saklanarak, yolsuzlukları peçeleme imkanını ortadan kaldırmaktadır.

Bilgi edinme hakkının İskandinav ülkelerinde, A.B.D. ve Kanada'da uzun bir geçmişe sahip olduğu bilinmektedir.²⁰⁶ Bilgi edinme hakkı devletin saydamlaştırılması yönüyle kritik öneme sahiptir. Bağımsız ve özgür medyanın olduğu ülkelerde, yolsuzlukların örtülmesi veya göz ardı edilmesi pek mümkün olmamaktadır. Basının özgür olduğu ülkelerde, yolsuzluk düzeyinin azaldığını gösteren ampirik çalışmalar mevcuttur.²⁰⁷

Meslek ahlakına sahip gazetecilerin, kamuoyu ilgisine binaen yolsuzlukların üzerine gittikleri ve bunun için ölümü bile göze aldıkları ifade edilebilir. Özellikle yolsuzlukların yoğun olarak görüldüğü eski Doğu Bloğu ülkelerinde ve Sovyetler Birliği'nde, yolsuzlukların üzerine giden 200'den fazla gazetecinin suç örgütleri veya yolsuzluklara bulaşmış kamu görevlileri tarafından öldürüldükleri bilinmektedir.²⁰⁸

²⁰⁶ Çelen, s. 289.

²⁰⁷ Daniel Treisman, “The Causes of Corruption: A Cross-National Study,” *Journal of Public Economics*. Cilt.76, No.3, (Haziran 2000), s. 424.

²⁰⁸ “Anticorruption in Transition, a Contribution to The Policy,” s. 44-47.

3.2.5. Saydamlık

Saydamlık; siyasi, ekonomik, sosyal ve hukuki boyutu olan çok yönlü bir kavramdır. Son yıllarda kurumsal yönetim ilkelerinin geliştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele bağlamında, saydamlığın sağlanmasına büyük önem verilmektedir. Hatta bu konuda uluslararası bir tüzük oluşturmaya yönelik çabalardan söz edilebilir. Ekonomik ve siyasi faaliyetlerde şeffaflığın sağlanması, yolsuzlukların önlenmesindeki en etkili silahlardan biridir. Saydamlık, kamu görevlilerinin yaptığı işlemlerin toplumun geri kalanı tarafından gözetlenebilmesi imkanını sunmaktadır. Şeffaflığın sağlanmasında yazılı ve görsel medyaya büyük görev düşmektedir. Medyanın da bu görevi yerine getirebilmesi için, güç merkezlerinden bağımsız çalışan bir yapıya sahip olması gerekmektedir.²⁰⁹ Aksi halde şeffaflığın tam olarak sağlandığını iddia etmek güçleşecektir.

Politik sistemdeki şeffaflığın sağlanmasına yönelik önlemler arasında, parlamento oturumlarının ve parti grup toplantılarının kamuoyuna açık olarak yapılması, lobicilik faaliyetlerinin kayıt altına alınması, mahkeme kayıtlarının ve hakim kararlarının yayınlanması, milletvekillerinin oylamalarda tavırlarının açıklanması sayılabilir. Yolsuzluk ile saydamlık arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Bu ilişki ampirik olarak da ortaya konulabilmektedir. Saydamlık artırılarak, bir ülkedeki yolsuzluk düzeyinin düşürülebilmesi mümkündür. Saydamlığın yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde, yolsuzluk düzeyinin düşük olması bir tesadüf değildir.

Kamusal mali kaynakların, yolsuzlukların temel eksenini oluşturduğu bilinmektedir. Saydamlığın artırılması ve etkin bir denetim mekanizmasının kurulması, kamusal kaynaklar üzerinden yolsuzluk yapma fırsatlarını kısıtlayacaktır. Bu durumda, hükümetlerin bütçe tahmin ve gerçekleştirmelerini tüm ayrıntıları ile ve zamanında kamuoyu ile paylaşmaları büyük önem taşımaktadır

Bütçesel saydamlığa ve orta vadeli bütçe yapısına (medium-term budgeting framework) sahip ülkelerde, yolsuzluk ile mücadelenin daha başarılı

²⁰⁹

Çelen, s. 252.

olduğu ifade edilebilir.²¹⁰ Saydam bütçe hazırlığı, uygulaması ve raporlaması; bütçe ile ilgili dökümanlarda mali politika hedeflerinin, makroekonomik çerçevenin, bütçenin dayanağının ve önemli mali risklerin belirtilmesini zorunlu kılmalıdır. Bütçe verileri, politika analizlerinin yapılabilmesine ve hesap verme işlevinin yerine getirilebilmesine imkan tanınmalıdır. Onaylanmış harcamaların uygulanması ve denetlemesi ile ilgili prosedürler açıkça belirtilmelidir. Mali raporlama, zamanında, kapsamlı ve güvenilir olmalı, bütçeyle olan sapmaları gösterebilmelidir. Son olarak dürüstlük için güven vermek açısından mali bilgiler doğru olmalı, güvenilirliği kamu ve özel kesimlerin incelemesine açık olmalıdır.

Şeffaf devlet aynı zamanda “yönetime ulaşabilme” (accessability) özgürlüğünü de içermelidir. Vatandaşlar, kamu kurum ve kuruluşlarındaki yöneticilere kolaylıkla ulaşabilmelidir. Bunun için gerekli yasal düzenlemelerin mutlaka yapılması gereklidir. Halkın kamusal kararların alındığı yerlere (örneğin, parlamentoya, belediye meclisi toplantı salonlarına) dinleyici olarak katılabilmesi de yönetimde şeffaflık için önem taşır.

Ücret politikaları ve ceza sistemleri de yolsuzlukla mücadelede önemli etkenlerdir. Genellikle bir ülkedeki yolsuzluğun derecesinde kamu sektörünün ücret seviyesinin önemli bir değişken olduğuna inanılmaktadır.* Özel sektöre oranla, kamu sektörü maaşlarının düşük olduğu ülkelerde bu durumun nedeni, kamu politikaları sonucu kamu çalışanlarının sayısının aşırı derecede artmış olmasıdır. Başka bir deyişle hükümetler, çalıştırdıkları kişi sayısı ile bu kişilere verdikleri ücret arasında bir denge yaratmaktadır. Çalışan sayısındaki artış, reel ücretlerde bir azalma anlamına gelmektedir. Bu şartlar altında, kamu hizmetinde çalışanların sayısında daralma söz konusu olmadan bu ülkelerin reel ücretlerinde kolayca artış sağlanması mümkün olamaz. Buna karşın, birçok hükümet için kamu çalışanlarının sayısını azaltmak, hükümetin hedeflerine aykırı ya da en azından siyasi olarak zor olacaktır. Birçok hükümet, kamu sektöründe istihdamı artırmak yoluyla işsizliği düşürülebileceğine inanmaktadır. Aynı argüman, ücret

²¹⁰ Farhan Hameed, “Fiscal Transparency and Economic Outcomes,” **IMF Çalışma Notları**, No. 22, (Aralık 2005), s. 17.

* Yolsuzluk sicilinin iyi olduğu ve yolsuzluğun son yıllarda daha da azaldığı bir ülke olan Singapur'da kamu görevlileri, en yüksek ücret seviyelerinden birine sahiptirler. Bu ülkenin bakanları da dünyanın en yüksek ücretlerini almaktadırlar. Singapur'da kamu sektörü küçüktür ve yüksek bir statüye sahiptir.

farklılıkları için de geçerlidir. Birçok hükümet, kamu çalışanlarının maaşları arasındaki uçurumu kapatmaya çalışmaktadır. Bazı ülkelerde en yüksek maaş ile en düşük maaş arasındaki fark üç kata indirilebilmiştir. Bu oran, özel sektörde çok daha azdır. Bu ücret baskısının sonucu ise en dürüst ve kalifiye çalışanların dah, özel sektöre gitmek üzere kamu sektöründen ayrılmalarıdır. Bu politikayı değiştirmek, birçok hükümetin çıkarlarına ters düşmektedir ve çoğu zaman sendikalar tarafından tepkiyle karşılanmaktadır.²¹¹

Aynı zamanda gerekli kredibilitenin ve güvenin sağlanması uzun zaman almaktadır. Bu süre içerisindeki en önemli çaba, kurumsal yapının inşasıdır. Yolsuzluklarla mücadelede başarının yakalanabilmesi için, kamu ve özel sektörün işbirliği yapması gerekliliği açıktır. Bir ülkedeki yolsuzlukların düşürülmesi, özel sektörün maliyet yapılarını aşağıya çeken ve etkinliği arttıran sonuçlar doğurabilmektedir. Kamu ve özel sektörün işbirliği, karşılıklı bir sinerji yaratmasından öte, denetim ve denge mekanizmalarının kurulmasını da sağlayabilmektedir. Bu işbirliğinin dünyadaki bazı başarılı örneklerinden bahsedilebilir. Hong Kong'daki yolsuzluklara karşı uygulanan kamu özel işbirliği, örnek uygulamalar arasındadır.

Bazı durumlarda, politikaları icra edecek devlet görevlilerine verilen direktifler yeterince anlaşılır değildir. Çünkü politika yapıcılarının açık fikirleri yoktur, belki de faaliyetlerinin tamamen şeffaf olmasını istememektedirler. İzlenen usullerde ve politikalarda tam bir şeffaflık, belirli grupların refahını artırma konusunda, belirli politik şahsiyetlerin takdir yetkilerinde daralmaya ve böylece söz konusu kişilerin güçlerinde azalmaya yol açmaktadır.

Bu nedenle yolsuzlukla mücadele, devlet reformundan ayrı ve bağımsız yürütülemez; çünkü, yolsuzluğu azaltmak için alınan önlemlerin bazıları, aynı zamanda devletin yapısını değiştiren önlemlerdir.²¹²

²¹¹ Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 588-589.

²¹² Tanzi, "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," s. 588.

3.2.6. Siyasetin Finansmanı

Siyasetin finansmanı, dünyanın her yerinde tartışmalı alanlardan birini oluşturmaktadır. Siyasi partilerin seçim süreçlerinde finansmanı pahalı bir faaliyettir.* Siyasetin finansmanı ile yolsuzluklar arasındaki ilişkinin varlığı bilinmektedir. Böyle olunca, siyasi partilerin finansmanı konusunda etkin çalışacak ve yolsuzluğu engelleyebilecek bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Özellikle iktidar partilerinin kamu ihalelerinden sağladıkları kaynakları kullandıklarına yönelik ciddi iddialar ortaya atılabilmektedir. Etkin bir finansman yapısının, her şeyden önce güçlü yaptırım mekanizmalarını ve ahlaki normları içermesi gerektiği konusunda görüş birliği mevcuttur. Yaptırım mekanizmaları, objektif hukuksal kurallar ve düzenlemeler ile güçlendirilmelidir. Birçok ülkede, seçim kurallarını ve siyasi partilerin finansmanını düzenleyen ve denetleyen bağımsız seçim komisyonlarından veya mahkemelerden söz edilebilir.** Siyasi partilerin finansmanına yönelik ülkeden ülkeye değişen uygulamalar ile karşılaşılabilir. Bu nedenle, tek bir ideal modelden söz etmek pek mümkün değildir. Ülkelerin kurumsal yapısına, siyaset-ekonomi ilişkisine ve tarihsel tecrübelerine bağlı olarak farklı önceliklerin ortaya çıktığı görülmektedir.²¹³

3.2.6.1. Siyasi Partilerin Finansmanı

Genelde siyasi sistemin, özelde ise partilerin finansmanı; yolsuzlukların önlenmesinde ve politik hesap verebilirliğin artırılmasında en kritik konulardan birini oluşturmaktadır. Çünkü siyasi partilerin finansmanı, demokratik parlamenter rejimlerin kırılma noktasıdır. Aynı zamanda da büyük ölçekli yolsuzlukların kaynağıdır. Siyasi partilerin sağlıklı ve sürdürülebilir bir finansman yapısına sahip olması gerekir. Aksi halde yolsuzluklar ile mücadelede başarılı

* Afişlerden, kapı kapı dağıtılan broşürlere, televizyon reklamlarından, seçim mitinglerine kadar birçok harcama kaleminden söz edilebilir. Seçim kampanyalarının, kararsız seçmen üzerinde etkili olduğu öngörüsü altında, siyasi partilerin kampanyalara verdiği önem de artabilmektedir

** Bu ülkeler örnek olarak; Kanada, Hindistan, İrlanda ve Güney Afrika Cumhuriyeti gösterilebilir.

²¹³ “Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy,” s. 39-57.

olunması çok güçtür. Siyasi partilerin finansmanına yönelik değişik yaklaşımlardan söz edilebilir.

3.2.6.2. Siyasi Partilerin Finansman Modelleri

Siyasi partilerin finansmanında üç temel modelden bahsedilebilir. Bu modeller yalnız başına uygulanabildiği gibi, birkaç farklı modelin karışımı şeklinde uygulandığı da gözlenebilmektedir.²¹⁴

Bu modellerin birincisi, siyasi partilerin kamu kaynağı finansmanıdır. Siyasi partilerin devlet kaynaklarından finansmanı, objektif kriterlere bağlıdır. Bu kriterler arasında en çok kullanılanları, seçimlerde aldıkları oy yüzdeleri ve çıkardıkları parlamenter sayılarıdır. Hangi parti bu kriterleri tutturur ise, önceden tanımlanmış tutarda devlet yardımı alabilmektedir. Ayrıca kamu otoritesinin örgütlenme düzeyine bağlı olarak yardım yaptığı finansman mekanizmalarından da söz edilebilir. Siyasi partilerin kamu kaynaklarından finansmanının yolsuzluk üretme imkanı yoktur. Siyasi partilerin tam olarak ya da kısmen kamu kaynaklarından finansmanı, dünyada ağırlıklı gözlenen uygulamadır. Böylelikle siyasi partiler, kamu hizmeti sunan kurumlar olarak algılanmaktadır.

İkinci model; üye aidatları, herhangi bir gönüllü kuruluşun finansmanı yolu olduğu gibi, özellikle ideolojik partilerin sıklıkla kullandığı bir finansman yöntemidir. Burada her üye, belli bir tutarda ya da isteğe bağlı olarak partisinin finansmanına katkıda bulunur. Üyelerinin yaptıkları katkılar ile iktidara gelen partilerin, bu üyelere menfaat sağlaması gündeme gelebilmektedir. Genelde bu yapı isteğe bağlı olarak yüksek tutarda aidat ödeyen üyeler için söz konusu olmaktadır. Siyasi partilerin finansmanı ile yolsuzluk arasındaki ilişkinin sağlanmasında zemin hazırlayıcı işlev gören üyelik aidatlarının, belli düzenlemelere tabi tutulması gereklidir. Buna göre, sabit üyelik aidatı sisteminin ve yolsuzluk üretme kapasitesinin oldukça sınırlı olduğundan söz edilebilir. Özellikle Avrupa ülkelerinde, genelde (radikal) sol partilerin finansmanı, işçi sendikalarında olduğu gibi sabit bir üyelik aidatı ile sağlanmaktadır. Böylelikle

²¹⁴

Çelen, s. 279.

partiler, devlet yardımlarına nazaran mali bağımsızlıklarına sahip olabilmekte ve daha eleştirel politikalar izleyebilmektedirler.

Son modelde, siyasi partilere yapılan bağışlardan söz edilebilir. Özellikle Amerikan sisteminde partilere yapılan bağışlar dikkat çekici tutarlara erişmektedir. Bağış yapan kişi ve kurumlar, o partinin politikalarını desteklemekte ve bu politikaları uygulanabilmesi için imkan sağlamaktadırlar. Her ülkede, parti politikaları ile kişi ve kurumların çıkarlarının örtüşmesi söz konusu olabilmektedir. Burada, parti politikalarının öncelikli konuma sahip olması gerekir. Sorun, kişi ve kurumsal çıkarların önceliğe sahip olduğu, parti politikalarının buna uyum gösterdiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Yani parti politikaları edilgen duruma düşmekte, kişi ve kurum çıkarlarına uyumlaşmaktadır. Diğer bir ifade ile parti politikaları satın alınabilmektedir. Böyle yapıların, yolsuzluk üretebilme olasılıkları oldukça yüksektir. Yukarıda açıklanan finansman modeli daha çok Anglo Sakson dünyasında gözlenmektedir.

Her isteyen kişi ve kurum, siyasi partilere bağış yapabilmektedir. Yapılan bağış miktarı, kim tarafından yapıldığı, hangi adaya yapıldığı, bağış yapan ile baskı grupları arasındaki ilişki düzeyi, bağışın kaynağı, şekli, seçimden önce mi yoksa sonra mı yapıldığı kayıtlara alınmaktadır. Ayrıca siyasi partinin, bu kaynakları hangi harcamalar için kullandığı da ortaya konmaktadır. Siyasal partilere yapılan bağış ve yardımların, kamuoyu önünde açık ve şeffaf bir şekilde yapılması önemlidir. Böylece kimin hangi partiye ne kadar mali destek verdiği bilinebilir. Aksi halde, gizli ve örtük şekilde yapılan para yardımlarının hükümet etme sürecinde bir karşılığı mutlaka olacaktır. Özel kişi ve kurumlar tarafından partilere ve adaylara büyük bağışların yapılması, yolsuzluk kuşkularını da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle tercih edilen uygulama, bağış ve yardımların küçük miktarlarda veya üyelik aidatı şeklinde yapılmasıdır.

3.2.6.3. Siyasi Sistemdeki Yolsuzluklara Karşı Alınması Gereken Önlemler

Siyasi sistemin, yolsuzluk üretmesini engellemeye yönelik çeşitli önlemlerden söz edilebilir. Bunların başlıcaları; kamu kaynaklarının politik amaçlı kullanımının yasaklanması, siyasi nitelikteki harcamalara sınırlama

getirilmesi, siyasetin kamu kaynakları ile finanse edilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda tarafsızlığın sağlanması ile siyasi yardım ve bağışların kısıtlanmasıdır.²¹⁵ Bu önlemler tek tek uygulanabileceği gibi, birkaçı beraberce de uygulanabilmektedir. Etkinliğin sağlanması için, bu önlemlerin birbirini tamamlayacak şekilde kullanılması gereklidir.

3.2.6.3.1. Devlet Kaynaklarının Politik Amaçlı Kullanımının Yasaklanması

Hükümetteki partinin devlet kaynaklarını kullanması hukuken yasaklanmıştır. Burada devlet kaynakları* kavramı, kamu malları yanında, kamu hizmeti üreten memurların siyasi amaçlı kullanımını da içermektedir. Böylelikle, seçim dönemlerinde hükümet eden siyasi partinin diğer partilere nazaran avantaj sağlaması önlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca yaptırım içeren bu tür yasaklar ile memurların siyasi iktidara karşı korunması da amaçlanmıştır.

3.2.6.3.2. Harcamalara Sınır Getirilmesi

Siyasi partilerin harcamalarına herhangi bir kısıtlama getirilmemesi, yolsuzluk meydana getirebilecek ilişkilerin doğmasına imkan hazırlayabilmektedir. Bu nedenle, parti harcamalarının sınırlandırılması ve kamuya ait belirli kaynakların belli ölçülerde kullanımına izin verilmesi** gündeme gelebilmektedir. Ayrıca siyasi partilerin yaptıkları seçim harcamalarının hukuki sınırlamalara tabi tutulması ve bu sınırlar aşıldığında rekabet eşitsizliğine yol açmamak için yaptırımların gündeme gelmesi de söz konusu olabilmektedir. Sınırlamalar harcama kalemleri bazında konulabileceği gibi toplam harcama rakamı üzerinden de hesaplanabilmektedir. Sınırlamalara uyulup uyulmadığının denetlenmesi, sistemin sağlıklı işlemesi için hayati öneme sahiptir. Seçim

²¹⁵ Anticorruption in Transition, A Contribution to the policy Debate, s. 39-57.

* Bu nedenle, siyasi parti seçim kampanyalarında, devletin arabalarını, bilgisayarlarını, posta hizmetlerini veya diğer imkanlarını kullanamazlar. Aynı zamanda kamu çalışanlarını, kendi siyasi çıkarlarına yönelik hizmet üretmeye de zorlayamazlar.

** Seçim dönemlerinde siyasi partilere devlet televizyonundan ve diğer iletişim araçlarında tanımlı bir zaman aralığında propaganda yapma imkanının verilmesi, buna örnek gösterilebilir. Propaganda süresi, bütün partiler için eşit olabileceği gibi siyasi arenadaki temsil kabiliyetlerine ve bir önceki seçimlerdeki aldıkları oy oranına göre de farklılaşabilmektedir. Burada, konulan kriterin objektif olması ve her siyasi parti için aynı şekilde uygulanması önemlidir.

kampanyası süreleri de sınırlamaya tabi olabilmektedir. Böylelikle dolaylı olarak harcama miktarı da kısıtlanmaktadır. Çünkü kampanyası süresi ne kadar kısadır ise yapılacak harcama miktarında o kadar azalacağı öngörülmüştür.

3.2.6.3.3. Siyasi Partilerin Kamu Fonlarından Finansmanı

Kamusal fonlar, siyasi parti finansmanı ve özel çıkarların, partiler üzerindeki etkisini azalttığı düşünülmektedir. Böylelikle siyasi partiler, eşit maddi kaynağa dayalı olarak bir yarışa girmektedirler. Aksi halde özel fonların partilerin finansmanında kullanılması yolsuzluklara, yerel çıkarların ve değerlerin kamu çıkarı üzerindeki etkinliğinin artmasına yol açacağı endişesi gündeme gelmektedir. Bu sistemin, partilerin fon kullanmadaki esnekliğini arttırmaması ve kamu bütçesi üzerinde yük meydana getirmemesi için belirli sınırlamalara tabi tutulması gündeme gelmektedir.

3.2.6.3.4. Kamu Hizmeti Sunumunda Tarafsızlığın Sağlanması

Siyasi partilerin finansmanına yapılacak katkılar fon bağlamında olabileceği gibi, işgücü ve hizmet şeklinde de meydana gelebilmektedir. Seçim dönemlerinde, kamu hizmeti üreten memurların belli siyasi partilere destek olacak şekilde sundukları hizmetlerin miktarını ve kalitesini farklılaştırabildikleri gözlenmektedir. Hukuken ve etiksel olarak, devlet memurlarının herhangi bir siyasi partiyi ön planda tutmaları uygunsuzdur. Bunun önlenmesi bağlamında, kritik kamu hizmeti üreten bakanlıklara özellikle seçim dönemlerinde siyasi kimliği olmayan kişilerin atanması gündeme gelmektedir. Böylelikle kamu bürokrasisinin siyasallaşması engellenmeye çalışılmaktadır. Kamu bürokrasisinin tarafsızlaştırılması için, atama ve terfi mekanizmalarının objektif kriterlere göre şekillendirilmesi gerekebilmektedir.

3.2.6.3.5. Bağış ve Yardımlara Kısıtlama Getirilmesi

Siyasi partilere özel kişi ve kurumlar tarafından yapılan bağış ve yardımlara kısıtlama getirilmesindeki amaç, bu kişi ve kurumların kamu politikalarına potansiyel etkilerini azaltmaktır. Bazı ülkelerde, siyasi partilere yapılacak bağış ve yardımların yasaklanma veya kısıtlanması yoluna gidilmiştir.

Bir çok ülkede, ulusal bağımsızlığı zedeleyeceği kaygısı sebebiyle siyasi partilerin yurtdışından bağış almaları yasaktır.

3.2.7. Kamu İhale Sisteminde Yapılacak Düzenlemeler

Kamu harcama yönetimindeki en kritik unsur, mal ve hizmet satın alınması, ihale süreçlerinin düzenlenmesidir. Kamu ihale süreçleri, aynı zamanda siyasi sistemin finansmanı konusuyla da yakından ilgilidir. Çünkü kamu ihaleleri ile siyasi iktidar kendi destekçilerine ve dolayısıyla partisine finansal kaynak aktarabilmektedir. Kamu ihale mekanizması, hukuki temel etrafında şekillenmektedir. Yolsuzlukların önlenmesinde hukuki temelin, eşitlikçi, şeffaf, hesap verebilir, rekabetçi ve maliyet etkin olarak düzenlenmesinin önemi büyüktür.

Son yıllarda Güney Afrika Cumhuriyeti'nde ve Fransa'da bu konuya ait ciddi hukuksal düzenlemeler yapılmıştır. Bu ülke uygulamalarını temel alarak, Mali'de, Kenya'da ve Gana'da yapılan düzenlemelerden söz edilebilir. Ayrıca Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (The United Nations Commission on International Trade Law -UNCITRAL-) ve Dünya Bankası tarafından oluşturulan model niteliğindeki çalışmalar da mevcuttur. Hatta Dünya Bankası tarafından finanse edilen proje uygulamalarında, kendi modelinin esas alınmasını zorunlu koşabilmektedir. 1996-1997 yıllarında, bankanın bu konuda çeşitli düzenlemeler yaptığı gözlenmektedir. Aynı zamanda Dünya Bankanın daha önceki ihale koşullarını yerine getirmeyen yüklenicilere ait bir kara listesi bile yayınlamıştır.²¹⁶ Uygulanacak kamu ihale yönteminin seçiminde, gerek ulusal, gerekse uluslararası rekabeti kısıtlayacak, ihaleye girişi doğrudan ve dolaylı engelleyecek düzenlemelerden kaçınılması gerekir. Ayrıca ihaleye giriş için istenen ön koşulların, kalite niteliklerini tutturmak yanında rekabetçiliği önlememesine de dikkat edilmelidir. Diğer bir ifade ile kalite ön koşuluyla rekabetçilik dengesinin iyi kurulması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Aksi halde gerekli kalite standartları neden gösterilerek, ihale prosedürünün belli tedarikçilerin kazanacağı şekilde düzenlenme riski söz konusu olabilmektedir.

²¹⁶

Çelen, s. 274-275.

Burada kalite* ön koşulunun, şeffaf olarak gerekçeleri ile ortaya konması istenmektedir. Böylelikle kamu ihalelerine belli sayıda firmanın çağrılmasının veya fiyat teklifi istenmesinin rasyonalitesi, yolsuzluk gölgesi taşımadan ortaya konabilir. Kamu ihalelerinin sonuçlandırılması ile ilgili değerlendirme ilkelerinin belirlenmesi kritik unsurdur. Değerlendirme yapılırken, sadece fiyat unsuruna mı bakılacağı veya bunun yanında teknik ve ekonomik faktörlerin mi göz önünde tutulacağı sonucu etkileyebilecektir. Bu kriterler belirlendikten sonra, firmalar arasında karşılaştırma yapmak daha kolaylaşacak ve sonuçlar daha şeffaf olarak ortaya konabilecektir. İhaleyi alan firma da, ihaleyi düzenleyen ve yöneten kamu idari birimi de kuşku altında kalmayacaktır. Böylelikle, sorumluluk alınmasına yönelik bürokratik çekincelerin de önüne geçilebilecektir. Aksi halde, değerlendirme ilkelerindeki belirsizlik ve objektivite eksikliği yolsuzluk olasılığını artırabilecektir.

Kamu ihale sistemi şekillendirilirken göz önüne alınması gereken temel unsurlar aşağıda özetlenmiştir:²¹⁷

- Açık, şeffaf ve rekabete elveren bir sistemin kurulması,
- Rüşveti önleyecek ve kamuya hizmet sunum prosedürlerini kolaylaştıracak radikal basitleştirmelerin yapılması,
- Satın almacı birimlerde çalışan bürokratlara ücret iyileştirmelerinin yapılması,
- Karar verici memurların yetkilerinin sınırlandırılması ve düzenli denetimi,
- Karar verici memurların firmalar ve tedarikçiler ile uzun dönemli ilişkiye girmesini engelleyecek şekilde rotasyona, (yer değitirmeye tabi tutulması)
- Karar verici memurların yorumuna açık olmayan ve böylelikle dost ahbap ilişkisine ve hediyeye isteme durumuna izin vermeyen etkin ve anlaşılabilir kanuni düzenlemelerin yapılması,

* Kalite ölçüsü olarak, tecrübe, yapılan işin büyüklüğü, süresi gibi birçok unsur göz önünde tutulabilir

²¹⁷ Jeremy Pope, "Enhancing Accountability And Ethics In The Public Sector," **DB Yayını**, Curbing Corruption, s. 112-113.

- Karar vericileri için kılavuz niteliğindeki yayınların basılması ve bunların kamuoyu ile paylaşılması,
- Etkin bir denetim ve gözetim kurumu kurulmasıdır.

Son yıllarda, kamu ihalelerinde teknolojik yeniliklerden yararlanılma yoluna gidilmiş ve elektronik satın alma sistemlerinin kurulması gündeme gelmiştir. Elektronik kamu satın alma sistemleri, kamu satın alma sürecindeki temel ilkeleri koruyarak, bu süreçte uyulması gereken esas ve usullerin bilgi ve iletişim teknolojileri ile desteklenmesi, alıcıyla satıcının zaman ve maliyet etkinliği sağlayarak, kamuoyu denetiminde satın alma-satış işlemlerini gerçekleştirmesini amaçlamaktadır.

Elektronik kamu satın alma sistemleri ile ilgili olarak dünyada iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi; 2002 yılından itibaren Dünya Bankası, Inter-Amerikan Kalkınma Bankası ve Asya Kalkınma Bankası işbirliğinden oluşan Çok Taraflı Kalkınma Bankası (Multilateral Development Bank-MDB) yaklaşımı,* ikincisi ise AB üye ve aday ülkelerin üzerinde çalıştığı ve de benimsediği elektronik ihale yaklaşımıdır.

MDB yaklaşımı, dünyadaki en iyi uygulamaları ortaya çıkararak dünya ülkeleri arasında bilgi ve tecrübe paylaşımını sağlamaya çalışırken, ülkelerin özel koşullarına uygun elektronik ihale stratejisi hazırlanması konusunda teknik danışmanlık ve finansman desteği sağlamaktadır. AB yaklaşımı ise daha çok dikte edici bir tarz olup, üye ve aday ülkeler arasındaki uyumun sağlanması için en ince teknik ayrıntıya varıncaya kadar sürecin tanımlanması öngörüsü ile müdahaleci şekilde hareket edilmektedir. AB ülkelerinde, ülkelerarası uygulama farklılıklarının bir standarda bağlanarak, birlik içinde uyumun ve rekabetin sağlanması hususları hala tartışılmaktadır. Dünya ülkeleri arasında elektronik kamu satın alma sistemleri ile ilgili olarak hala bir kavram netliği bulunmamakta, bu ise uygulamalar arası bilgi ve tecrübe paylaşımını zorlaştırmakta ve uygulamaların farklı yönlerde gelişmesine neden olmaktadır.

* Çok Taraflı Kalkınma Bankası yaklaşımının model alındığı, Brezilya, Arjantin, Şili, Meksika, Avustralya, Kore gibi ülkelerde elektronik ihale süreci büyük ölçüde tamamlanmış ve kayda değer ölçüde başarılar elde edilmiştir.

Elektronik kamu satın alma sistemleri; elektronik kamu ihale sistemi ve elektronik katalog alımları sistemi olmak üzere temelde ikiye ayrılmaktadır.²¹⁸ Elektronik kamu satın alma ve ihale sistemlerinin, yolsuzlukların önlenmesinde ve etkinliğin sağlanmasında önemli bir devrim yaratacağı düşünülmektedir. Böylelikle, kişiye ve kuruma özel davranış kalıplarının geliştirilmesi ve takdir yetkisinin kötüye kullanılması gibi sorunlar ortadan kaldırılabilir.

Yolsuzluklarla mücadele konusunda bir çok modeller kullanılabilir. Ancak şimdiye kadarki örnekler, yolsuzlukla mücadelenin, devlet reformundan bağımsız olarak yürütülemeyeceğini göstermek için yeterlidir. Birçok açıdan ikisi de aslında aynı mücadeledir. O halde yolsuzluk, ancak sahip oldukları yetkileri ve işlevleri ciddi ölçüde daraltma konusunda istekli olan hükümetlerin bulunduğu ülkelerde düşürülebilir.

Yolsuzluğu azaltmayı hedefleyen herhangi bir ciddi strateji, her durumda en az 4 cephede eylem gerektirmektedir:²¹⁹

- Müsamaha göstermeksizin yolsuzlukla mücadele için içten ve somut bir taahhüt ortaya koymak,
- Bürokrasiyi ve vergi teşvikleri gibi uygulamaları azaltıp, yolsuzluk talebini aşağı indirecek şekilde politikalarda değişikliğe gitmek ve bunları mümkün olduğunca şeffaf ve adaletli hale getirmek,
- Kamu sektöründe ücretleri yükselterek, dürüst davranışları teşvik ederek ve etkin kontrol mekanizmaları ve cezalar tesis ederek yolsuzluk arzını azaltmak,
- Siyasi partilerin finansman sorununu bir şekilde çözmek.

²¹⁸ M. Bülent Ağarı, “Kamu Satınalmalarında E-Dönüşüm Süreci”, http://www.bilgiyonetimi.Org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=613

²¹⁹ Tanzi, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” s. 590-591.

3.2.8. Sivil Toplumun Katılımının Sağlanması

Yolsuzlukların önlenmesinde öncelikli görev hükümetlere düşmektedir. Hükümetlerin kararlılığı yolsuzluklar ile mücadele için temel gerekliliktir ama yeterli değildir. Toplumunda bu konuda konsensüsün oluşması beklenir. Aksi halde, hükümetin tek başına yapabilecekleri sınırlıdır.

Burada iki farklı durum ortaya çıkmaktadır.²²⁰ Birincisi; haksız kazanç temininden yararlanma olasılığı yüksek olan kişiler daha yüksek düzeyde yolsuzluk rejimini tercih edebilirler. İkincisi; gelir düzeyi düşük kesim yüksek yolsuzluk pahasına rağmen, daha yüksek bir yeniden paylaşım (vergisel yöntemle adalet sağlanması) seviyesini tercih edebilirler. Burada enteresan bir ihtimal de; yolsuzluğa zemin hazırlayan politikalar üreten bir hükümetin, sadece çok zengin ve çok fakirlerden destek alabilmesidir. Aynı zamanda, gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğu büyük bir problem olarak gören insanların, haksız kazanç temin eden kesimi vergisel yöntemlerle cezalandıracağı ve adaleti temin edeceğini iddia eden sol partileri tercih etme olasılıkları yüksektir. Yapılan araştırmalar göstermektedir ki; yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde, ilk düzenlemelerin çok zor ve halkın katılımının olmadan yapıldığı yönündedir.

Yolsuzlukla mücadele, halkın katılımı olmadan başarılamayabilir. Özellikle sivil toplum kuruluşları bu aşamada önem kazanabilir. Sivil toplum kuruluşları; halk adına özel ve kamu kurumlarındaki yolsuzluk denetleyen bağımsız örgütlenmelerdir. Bu kuruluşlar, yolsuzlukla mücadelede kamuoyu desteğinin sağlanması işlevini yerine getirirler. Sivil toplum kuruluşları, demokratik bilincin bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Bir ülkede demokratik bilinç ne kadar gelişmiş ise, o kadar fazla sivil inisiyatif ve örgütlenmeye rastlamak mümkün olacaktır. Bu kuruluşlar toplumun üzerindeki devlet gücünü dengeleyen ve bireyi devlete karşı koruyan yapılar olarak da görülmektedirler. Sivil toplum, kamu ve özel sektörden sonra üçüncü sektör olarak da isimlendirilebilmektedir.

²²⁰

Alesina ve Angeletos, s. 18-19.

3.2.9. Özel Sektörünün Denetlenmesi ve Etkinleştirilmesi

Kamunun piyasa temelli ekonomik faaliyetler içerisinde bulunmasının hem yolsuzluklara imkan tanıdığı hem de sağlıklı bir özel sektörün oluşum süreçlerini engellediği söylenebilir.* Bu durumda özel sektörün ya piyasadan çekilmesi ya da kamu sektöründeki firma ile farklı ilişki türleri geliştirmesi gündeme gelecektir. Genelde gözlenen durum, özel firmanın kamu firmasının tedarikçisi veya satıcısı konumuna doğru yönelmesidir. Bu tür ilişkiler piyasa ilişkisinden öte, informal ağların oluşmasına ve kamu firma yönetimi ile çıkar birlikteliğinin doğmasına yol açmaktadır. Böyle olunca rekabete dayalı özel sektörün meydana getirilmesi engellenebilmektedir. Özelleştirme yoluyla bu risklerin ortadan kaldırılması mümkün olabilecektir. Yolsuzlukların kamu temelli haksız özel kazanç sağlama yolu olduğu bilinmektedir. Bu yolla kamusal kaynaklar özel kişi ve kurumlara aktarılabilmektedir. Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde, özel sektör kar amacıyla ekonomik faaliyet göstermekten daha çok rant kollamaya yönelebilmektedir. Çünkü bu yolla daha az çaba harcıyıp, daha çok gelir elde etmek mümkün olabilmektedir. Böylelikle özel sektörün varlık sebebi olan, rasyonel ekonomik davranış kalıbının ve etkinlik temelli bir faaliyet yapısının kurulması zorlaşmaktadır.

Ayrıca özel sektörün informal ilişki ağlarına girmesi ve kayıtdışı ekonomik yapıların meydana gelmesi söz konusu olabilmektedir. Yolsuzluk aynı zamanda, özel sektörün kendi arasındaki piyasa rekabetini de bozabilmektedir. Yolsuzluk ve kayıtdışılık ile ilişkisi olan kişi ve kurumların, piyasada faaliyet gösteren diğer kişi ve kurumlara nazaran çok çeşitli avantajlar sağlayabilmektedir. Bu avantajlar, piyasadaki diğer rakiplerine nazaran firmalara üstünlük sağlayacaktır. Böyle olunca da, yolsuzluğa ve kayıtdışılığa bulaşmayan kişi ve kurumlar da kendilerini koruma mekanizmaları geliştireceklerdir. Bu mekanizmaların en önemlisi, yolsuzlukla mücadele ve kayıtdışılık önlemeye yönelik politikaların savunucusu ve destekleyicisi olmaktadır.

* Kamunun iflas etme olasılığının olmaması, etkisiz çalışsa bile özel firmalara nazaran istediği fiyat politikasını uygulayabilmesine imkan tanımaktadır.

Alesina ve Angeletos (2003) yaptıkları araştırmada;²²¹ kamu kesiminin büyük olmasının yolsuzluk ihtimalini attırdığını; daha fazla yolsuzluğun ise yolsuzluğun sebep olduğu eşitsizlik ve haksızlığı düzeltmeyi amaçlayan paylaşımcı politikalara verilen desteği artırdığını ortaya koymuşlardır. Ayrıca bu çalışmada belirtildiği gibi; toplumlar yolsuzluk ve kazanç temininden doğan eşitsizliği, üretim çabası ve piyasa rekabeti işlerinden doğan eşitsizlikten daha adaletsiz görmektedirler. Bu durum, yapılacak yolsuzlukla mücadelede halkın desteğinin olabileceğini göstermektedir. Yolsuzluğa bulaşmayan özel sektör, bulaşanlara karşı ancak bu şekilde rekabet edebilir konuma gelebilecektir. Kamu sektöründeki yolsuzlukların kayıtdışılığı durumunda ve/veya bununla bağlantılı olarak özel sektördeki yolsuzluklardan bahsedilebilir. Özel sektördeki yolsuzlukların, kamudaki yolsuzluklara nazaran toplumsal çıkarlara daha az zarar verdiği söylenebilir. Özel sektördeki büyük ölçekli yolsuzlukların topluma yansımaları; tüketici fiyat artışlarının yükselmesi, vergi gelirlerinin düşmesi, firmaların ciro ve hasıllarının azalması şeklinde olmaktadır.²²²

3.2.9.1. Özel Sektörün Yolsuzlukla Mücadeledeki Duyarlılığı

Özel sektörün yolsuzlukla mücadele konusundaki duyarlılığı, çeşitli göstergeler yardımıyla ortaya konabilmektedir. Bunun başında şirketlerin kendi dokümanlarında ve web sayfalarında yer alan yolsuzlukla mücadeleye yönelik vurgular yer almaktadır. Böylelikle, özel sektördeki yolsuzlukla mücadele duyarlılığı ölçülebilmektedir.²²³ Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı'nın (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD) yaptığı sıralamaya göre; dünyadaki en büyük 100 (finansal olmayan) çokuluslu şirketin sadece yüzde 43'ünün web sayfalarında rüşvete ve yolsuzluklara yönelik kurallara rastlanmaktadır. Bu oran, daha önceki benzer çalışmalara²²⁴ nazaran düşüktür.* Çokuluslu şirketlerdeki yolsuzluğa yönelik

²²¹ Alesina ve Angeletos, s. 5.

²²² Çelen, s. 259.

²²³ Kathryn Gordon, Ursula Wynhoven, "Business Approaches to Combating Corrupt Practices", **OECD Working Papers on International Investment**, No.2, (Haziran 2003), s.2.

²²⁴ "Codes of Conduct - Exploring Their Economic Significance", OECD Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2001)10/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/0/15/2681579.pdf>. (Mayıs 2001).

araştırmaların dūřüklüğü, bu konudaki duyarsızlığı ve öncelik eksikliğini göstermektedir. Aynı araştırmada, yolsuzluğun taraflarından hangisine vurgu yapıldığı da incelenmiştir. Őirketlerin yüzde 26'sında kamu çalışanlarına, yüzde 33'ünde özel sektör çalışanlarına ve yüzde 25'inde her ikisine de atıf yapıldığı gözlenmiştir. Buradan, özel sektör çalışanlarının, kamu görevlilerinden daha fazla yolsuzluğa taraf oldukları sonucuna erişilebilmektedir. Rüşvet şekline yönelik veriler ise, oldukça ilginçtir. Firmaların yüzde 32'si rüşvet verildiğı veya/ve teklif edildiğini, yüzde 33'ü istendiğini ve/veya alındığını, yüzde 35'i politik destek ve katkılarda bulunulduğunu, yüzde 10'u çıkar meydana getirici kolaylıklar sağlandığını, son olarak da yüzde 30'u hediye verildiğini veya ağırlama yapıldığını belirtmişlerdir.

3.2.10. Denetim ve Gözetim Kurumları

Siyasal, sosyal ve ekonomik güç merkezlerinin sınırlandırılmasında ve yolsuzlukların önlenmesinde, denetim ve gözetim kurumlarına büyük görev düşmektedir. Denetim ve gözetim kurumları, ülkelerin hukuki ve idari yapılanmalarına bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Denetim ve gözetim kurumları genel olarak üç başlık halinde sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bunlar,²²⁵ Sayıştay, ombudsman, bağımsız ve uzmanlaşmış yolsuzlukla mücadele kurumlarıdır.

3.2.10.1. Sayıştay

Kamusal kaynakların kullanımı, rant kollamaya açık alanların başında gelmektedir. Kamusal kaynakların tahsisi, bütçe mekanizması yoluyla parlamentolar tarafından yapılmaktadır. Parlamentoların yolsuzluklar konusunda hassasiyetleri, bütçeleme davranışları ve bunların denetlenmesi süreçlerinde ortaya çıkmaktadır.

Parlamento adına kamu harcamalarını denetlemekle görevli kuruluş Sayıştay'dır. Sayıştay'ın yazdığı raporların parlamentoda dikkate alınması ve

* 2001 yılında benzer nitelikteki verilere dayalı bir araştırmada Şirket web sayfalarının yüzde 97'sinde kamu sağlığına ve güvenliğine, yüzde 95'inde çevrenin korunmasına, yüzde 82'sinde ise işçi işveren ilişkilerine yönelik araştırmalara rastlanmaktadır.

²²⁵ Petter Langseth, Rick Stapenhurst ve Jeremy Pope, "National Integrity Systems", **DB Yayını**, Curbing Corruption, s. 137-140.

siyasi olarak hesap sorulması, demokratik kültür açısından önemlidir. Etkin çalışan bir Sayıştay, kamudaki yolsuzlukların ciddi ölçüde sınırlandırılmasını sağlayacaktır. Sayıştay'ın yolsuzluklar ile mücadelede kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için fonksiyonel, organizasyonel, idari ve mali bağımsızlığının sağlanması gereklidir.²²⁶ Yetkisini anayasadan alan bir Sayıştay'ın, idari etkinliği en üst düzeyde olacaktır. Sayıştay'ın denetim yetkisi, bütün kamu harcamalarını ve fonlarını kapsamalıdır. Sadece merkezi yönetim bütçesini kapsayan, bunun dışındaki fonları, yerel yönetimleri, sosyal güvenlik kurumlarını kapsamayan bir Sayıştay, ancak kısmi olarak etkin olabilir. Özellikle, Sayıştay denetiminin dışındaki fon yönetimlerinin fazla olduğu ülkelerde, ciddi yolsuzluk fırsatları ortaya çıkmaktadır. Sayıştay'ın denetimleri sonunda elde ettikleri bulguları, gerek parlamento gerekse kamuoyu ile hiçbir sınırlamaya tabi tutulmadan özgürce paylaşabilmesi önemlidir.

3.2.10.2. Ombudsman

Ombudsman, ilk olarak 1809 yılında İsveç Anayasası'nda, "kamu yöneticilerinin ve yargıçların, yasalara gereği gibi uymasını gözetlemek için" Anayasal bir kurum olarak kurulmuştur.²²⁷ Yaklaşık 100 yıl sonra da kültürel özellikleri benzer olan Finlandiya'da kurulmuştur. Ombudsmanlar, günümüzde birçok Avrupa Ülkesinde faaliyette bulunmaktadır. 7 Şubat 1992'de, Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Anlaşması'nda; ortaklık yaşamının demokratikleştirilmesi süreci içerisinde, ortaklık kurumlarının saydamlığını sağlayarak, yurttaş ile bu kurumlar arasında güven ilişkisini güçlendirmeyi, vatandaşların şikayetleri kabul ederek demokratik işleyişte vatandaşa yardımcı olmak için Avrupa Ombudsmanı yaratılmıştır. Ayrıca her ülkenin kendi içinde böyle bir kurum oluşturması ile ilgili yasa kabul edilmiştir.

Ombudsmanların müdahale ettiği alanlar, bu kurumun uygulandığı ülkelere göre değişebilmektedir. İsveç'te ombudsmanın görevi, "insan hak ve özgürlüklerinin korunması" olarak belirlenmiştir. Örneğin, İngiltere'de

²²⁶ Çelen, s. 263.

²²⁷ Zekeriya Temizel, **Ombudsman**, 1. Basım, İstanbul: Kent Basımevi, 1997, s. 34-36.

ombudsmanların görev alanı, kötü yönetim ve kötü yönetimden doğan şikayetlerin giderilmesi ile sınırlandırılmıştır.²²⁸

Ombudsman, kötü yönetimin önlenmesine ilişkin olarak da, yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi amacıyla yasal düzenlemelerin yapılmasına yönelik önerilerde bulunur. Yönetimin gizli tutulması gereken bilgilerine ulaşarak, bu bilgileri açıklamaksızın, rüşvet ve yolsuzlukları kamuoyuna bildirir. Kötü yönetimin iyileştirilmesine ilişkin gerekli uyarıları yapar. Yönetimin görevini daha düzenli yapması için gereken önlemler konusunda teşvik eder. Son yıllarda ombudsmana rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi konularında önemli yetkiler verilmektedir. Bu yetkiler, daha yoğun araştırma ve inceleme yapabilmeyi içermekte olup, mahkeme gibi yargılama yetkilerini kapsamamaktadır. Bu görevlerini yerine getirebilmesi için de bağımsız hareket edebilmesini sağlayan mali özerkliğe sahip olması gerekmektedir.²²⁹

3.2.10.3. Bağımsız ve Uzmanlaşmış Yolsuzlukla Mücadele Kurumları

Yolsuzlukların genelde "beyaz yakalılar" tarafından işlenen suç niteliğini taşıması, soruşturulması ve incelenmesinin de bu konuda yetkin bilgiye sahip uzmanlarca yapılması gerekliliği, uzmanlaşmış yolsuzluk denetim kurumlarını (Independent Commission Against Corruption -ICAC) gündeme getirmektedir.* Bu kurumların bağımsızlığı, siyasi etkilerden uzak bir biçimde inceleme yapabilmesi için önemlidir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde, yolsuzlukların siyasi bağlantıları çok güçlü ve organize dir.²³⁰

Bağımsız denetim kurumlarının etkin çalışabilmesi için, yasal altyapısının sağlam olması ve gereken yetkiler ile donatılması gereklidir. Örneğin kurum, yolsuzluklarla ilgili güçlü şüpheler bulunan kişi ve firmaların incelenmesi sürecinde, bu kişi ve firmaların mal varlıklarını dondurma veya tedbir koyma yetkisine sahip olmalıdır. Çünkü, yolsuzluk iddiaları ispat edilmeye çalışılırken, kişi ve firmaların varlıklarını yurtdışına kaçırmaları gündeme gelebilmektedir.

²²⁸ Temizel, s. 40-42.

²²⁹ Şener, s. 443.

* Hong Kong, Singapur, Tanzanya, Pakistan, Mairitius ve Kenya ülke örneklerinde bu tür kurumların oluşturulması ile ilgili yasal düzenlemeler bulunmaktadır.

²³⁰ Çelen, s. 265-267.

Ayrıca bağımsız denetim kurumu, kişilerin yurtdışına çıkışlarına yasak da getirebilmelidir.²³¹ Böylelikle, yolsuzluk yapan kişilerin yargılama süreçlerinden kurtulmaları önlenmiş olacaktır. Kısaca, yolsuzluklar ile mücadele kurumları olarak isimlendirebileceğimiz bu kurumların beklentileri karşılayabilmesi için kamuoyu desteğine sahip olmaları önemlidir.* Yolsuzlukla mücadele kurumlarının etkinliği bir ölçüde mevcut hükümetlerden ne derecede bağımsız olduğu ile ölçülmektedir. Ayrıca, çalışan personelin yeteneği ve idealistliği de önem taşımaktadır. Kurumun, kamu sektörü içerisinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı dahi kontrol edebilecek, merkezi bir konuma sahip olması gerekir. Bu tür kurumlar, uluslararası yardım alan ülkeler için, bağış yapan ülkeler tarafından bir ihtiyaç gibi algılanabilmektedir.

3.3. Yolsuzlukla Mücadeledeki Engeller

Yolsuzlukların ekonomik büyümeyi yavaşlatarak, siyasi istikrarsızlıklara yol açtığı ve yüksek toplumsal maliyetler yükledikleri bilinmektedir. Buna rağmen, devletlerin ve toplumların yolsuzlukları ciddi bir kararlılıkla niçin ortadan kaldıramadıkları ya da kaldırmadıkları önem arz etmektedir. Bir ülkede yolsuzluklar yaygınlaştıkça, mücadele konusunda kişilerin tek tek bilinçlendirilmesi gerekir. Yine kişilerin, yolsuzluklar karşısında yeterince aktif mücadele etmediklerini açıklayan iki modelden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi stratejik hediyeler, (strategic complementarities) ikincisi ise çoklu denge (multiple equilibria) modelleridir.²³² İki model de birbirini tamamlar niteliktedir. Eğer bir toplumda yolsuzluk yaygın ve çoğu kişi kamu kaynaklarını kendi özel çıkarları

²³¹ Petter Langseth, Rick Stapenhurst ve Jeremy Pope, "National Integrity Systems", **DB Yayını**, Curbing Corruption, (1999), s. 138.

* Hong Kong örneğine baktığımızda, ilk olarak yolsuzlukla mücadele kurumunun 1974 yılında yabancı yatırımcıların güvenini arttırmak amacıyla politik olarak kurulduğunu görmekteyiz. Daha sonra bu kurum, yerine getirdiği işlev dolayısıyla geniş bir kamuoyu desteğine sahip olmuş ve böylelikle Hong Kong dünyadaki yolsuzluk düzeyinin en düşük olduğu ilk on ülke arasında yer alabilmiştir. Hong Kong Yolsuzluklar ile Mücadele Kurumu'nun başarısında; yolsuzluk konusunun tam anlamıyla kavranıp çözüme yönelik güçlü taahhütlere girilmesinin, iyi planlanmış uzun dönemli stratejilerin ve güven unsurunun payı büyüktür. Yolsuzluklar konusunda benzer bir başarı öyküsü de Singapur'dur. Singapur'da, bütün tarafların ve kamuoyunun desteği ile yapılan yolsuzlukla mücadele sonucunda, dünyadaki en etkin ve en temiz kamu bürokrasilerinden biri yaratılmıştır.

²³² Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", **IMF Çalışma Notları**, No:02/ 213, (Kasım, 2002), s. 4-6.

çerçevesinde kullanıyorlar ise, bu durumda erdemli bir şekilde çalışmanın marjinal faydası düşecek, yolsuzluk yapmanın marjinal faydası ise yükselecektir.

Mauro (2002)'ya göre, ekonomik olarak verimli ve kanuni faaliyetlerin karlılığı, bilinmektedir. Böylelikle, yolsuzluk yapabilme yetisine sahip bireylerin çoğu bu yöne yönelecek ve yolsuzluk yaygınlaşacaktır. Böylece yolsuzlukla mücadele eden bireylerin motivasyonu düşecektir. İkinci modelde ise analize politikacılar ve siyasi istikrarsızlık girmektedir. Politikacılar arasındaki karşılıklı etkileşim, politik yolsuzlukların aynı şekilde yaygınlaşmasına ve mücadele motivasyonunun gerilemesine yol açmaktadır.* Burada, birinci model daha çok küçük yolsuzlukları (petty corruption) açıklamada kullanılırken, ikinci model de büyük yolsuzluklar (grand corruption) açıklanmaktadır. Bu iki model birlikte düşünüldüğünde ise, bazı ülkelerdeki yolsuzlukların, birbirleri ile ilişkili ve tamamlayıcı nitelikte oldukları daha iyi anlaşılabilir.

Nihayetinde ise; düşük büyüme, düşük verimlilik ve büyük bir kamu kesimini içeren yolsuzluk kaynaklı bir toplumsal denge kurulmaktadır. Böyle bir yapının cari olduğu ülkelerde aşamalı kamu kesimi reformu ve yolsuzlukla mücadele stratejilerinin başarılı olma şansı düşüktür. Bunun yerine bütünsellik içeren, kapsayıcı ve büyük reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca bu reformların yapılmasında sivil toplum kuruluşları, medya gibi dış unsurların desteğinin sağlanması gereklidir. Ancak böylelikle yolsuzlukların tekrar yolsuzlukları yarattığı kısır döngü aşılabilir.²³³

Benzer bir ilişki de kamusal tercih yaklaşımı çerçevesinde ortaya konabilir. Buna göre, insanlar oy verirken hem kişisel kaygılarına/çıkarlarına hem de meydana getireceği politik sonuçlara göre hareket ederler. Politikacılar bunu bilerek, seçmenlerin kişisel kaygıları ile siyasi sonuçları uyumlaştırmaya

* Diğer bir ifadeyle yolsuzluk ile kaynak sağlamak ve bu kaynakları seçimlerde kullanmak, bir politikacının tekrar seçilebilme olasılığını arttırmaktadır. Bu durumda, diğer politikacılar da seçilebilmek için aynı yola başvurmak durumunda kalmakta ve böylelikle politik yolsuzluk yaygınlaşmaktadır.

²³³ Mauro, s. 20-21.

çalışırlar. Bu uyumlaştırma sağlanırsa seçmenden oy satın almanın maliyeti düşecek, uyumlaştırma sağlanamazsa yükselecektir.²³⁴

Yolsuzluklar konusunda aşağıdaki ilişkinin geçerliliğinden söz edilebilir. Eğer seçmenlerin rant kollama ve yolsuzluk eğilimleri yüksek ise, politikacıların yolsuzluklara karşı etkin mücadelesinin kendilerine olan maliyetleri yükselecektir. Bu durumda politikacılar, tekrar seçilebilmek için en az maliyetli politika olan seçmen eğilimleri ile uyumlaşma yoluna gideceklerdir. Bunun tersi de doğrudur. Yani politikacıların yolsuzluk eğilimi yüksek, buna karşın seçmenlerin rüşvet gibi olaylara karşı hassasiyetleri fazla ise, politikacılar oy satın alma maliyetlerini azaltmak için seçmen davranışlarına yakınsama yoluna gideceklerdir. Böyle olunca, seçmen eğilimlerinin yolsuzluk ile mücadele politikalarını şekillendirebileceği söylenebilir.

Politik yolsuzlukların bilinçli bir seçmen iradesi ile engellenebilmesi söz konusudur. Seçim sürecinde yolsuzluklara bulaşmış siyasi iktidarın değiştirilmesi mümkündür. Yerleşik ve yaygın bürokratik yolsuzluklar ile mücadele, politik yolsuzluklar ile mücadeleye nazaran daha zordur. Politik yolsuzluğun engellendiği durumda, bürokratik yolsuzlukla mücadele için belli şartlar gerekir. Yolsuzluklar ile mücadelede siyasi irade eksikliği, bürokratlar üzerindeki yaptırım ve kontrol gücünün kaybolmasına yol açabilecektir. Bu da yolsuzluk ile iç içe geçmiş bürokratik yapının temizlenmesini engelleyecektir. Ayrıca, politik yolsuzlukların bürokratik yolsuzluklar ile uyumlu ve birbirlerini destekleyecek tarzda varolmaları da söz konusudur. Bu durumda, politik sistemin bürokratik yolsuzluklara göz yumması ve böylelikle oluşacak değer üzerinde pay alması gündeme gelebilmektedir.

Yolsuzlukla mücadelede karşılaşılan diğer bir engel ise liderlik sorunudur. Mücadele konusunda, değişik toplum kesimleri arasında bir birliktelik olmasına rağmen, politika oluşturacak ve yürütecek lider eksikliği, mücadelenin hayata geçmesini ve bundan sonuç alınmasını engelleyecektir.²³⁵ Çünkü,

²³⁴ John Morgan ve Felix Várdy, “Corruption, Competition, and Contracts: A Model of Vote Buying,” **IMF Çalışma Notları**, No.06/11, (Ocak 2006), s. 3-4.

²³⁵ Jeremy Pope, “Elements of a Successful Anticorruption Strategy”, **DB Yayını**, Curbing Corruption, 1999, s. 98.

yolsuzluktan çıkar sağlayan toplum kesimlerinin, organize olmamış ve irade eksikliği taşıyan çabalara karşı koyma olasılığı yüksektir. Çünkü, yerleşik ve süregelen yolsuzluklarda, yolsuzluğu meydana getiren birimlerin, kendi arasında sıkı bir yatay ve dikey organizasyona sahip oldukları görülmektedir. Organize yolsuzluk şebekesinin kendi arasında etkin bir bilgi paylaşımında (network) ve yatay çıkar değişiminde (vertical exchange of benefits) bulunduğu gözlenebilmektedir.²³⁶ Böylelikle yolsuzluklar ile mücadele etmeyi amaç edinen kişi ve kurumlara karşı daha kuvvetli bir direnç gösterebildikleri ve reform çabalarını daha kolay engelleyebildikleri söylenebilir.²³⁷ Birbirleri ile organize olmuş yolsuzluk birimlerinin, bir tür tekelci rekabet piyasasındaki duruma benzer şekilde, yolsuzluk düzeyini ve miktarını belirleme imkanına sahip olabildikleri de görülmektedir. Bazen yolsuzlukla mücadele kampanyalarının dejenere olduğu gözlenebilmektedir. Bu dejenerasyonda, siyasi iradenin yolsuzlukla mücadele konusunu çokça dillendirmesine rağmen, eyleme geçme konusunda yeterince etkin ve istekli davranmamasının etkisi büyüktür. Yolsuzlukla mücadele gösterilen bu çabaların bir tür göstermelik sahte çaba olduğu algılanmaktadır.* Siyasi iktidarlar, kamuoyunun hassas olduğu yolsuzluk konusunda hassasiyet gösteriyor gibi davranıp, ekonomik sıkıntıları perdelemeye çalışılabilmektedirler. Sonuçta; kamuoyunda yolsuzluklarla mücadele konusunda belli bir vurdumduymazlığın oluşması söz konusu olabilecektir.

3.4. Yolsuzlukla Mücadelenin Sosyal Fayda ve Maliyeti

Yolsuzluk düzeyinin pratikte sıfırlanması pek mümkün değildir. Yolsuzlukları azaltmaya yönelik önlemler ne kadar arttırılırsa arttırılsın, belirli ölçüde yolsuzluk ile karşılaşılması yine de söz konusudur. Yolsuzluğun azaltılması sonucu, toplumun sosyal fayda düzeyi yükselmektedir. Hiç kuşkusuz bunun da, bir maliyeti olmaktadır. Yolsuzluk düzeyi ile yolsuzluğu azaltmanın

²³⁶ Michael Johnston ve Alan Doig, "Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies", **DB Yayını**, Curbing Corruption, 1999, s. 15-16.

²³⁷ Çelen, s. 294.

* 1980'li yıllardaki Meksika hükümetlerince geliştirilen yolsuzluk söylemi, bu tür kozmetik çabalara örnek olarak gösterilebilir. Yolsuzluklar konusunda vurdumduymazlığın ortaya çıkması tehlikeli bir durumdur. Çünkü ciddi anlamda yapılacak ve siyasi iradenin desteğine sahip yolsuzlukla mücadele programlarına kamuoyu desteğinin yeterli düzeyde olmamasına yol açabilecektir.

sosyal maliyeti arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Yani yüksek yolsuzluk düzeylerinde, yolsuzlukla mücadelenin sosyal maliyeti azalmaktadır. Benzer bir ilişki, yolsuzluk düzeyi ile yolsuzluğu azaltma sonucunda oluşan sosyal faydası ile kurulabilmektedir. Düşük yolsuzluk düzeylerinde ise, sosyal maliyet artmakta, sosyal fayda ise azalmaktadır. Bu nedenle, optimal bir yolsuzluk düzeyine katlanmak, bu seviyeyi daha da düşürmeye nazaran rasyonel hale gelebilmektedir.²³⁸

Aşağıdaki grafikte, farklı yolsuzluk düzeylerinde, yolsuzluğu azaltmanın sosyal fayda ve maliyeti gösterilmektedir. Grafikte yatay eksen yolsuzluk düzeyindeki azalmayı dikey eksen ise yolsuzluğu azaltmanın sosyal fayda ve maliyetini ifade etmektedir. 1 yolsuzluğun en yoğun olduğu durumu göstermekte 5 ise yolsuzluğun daha az yoğun olduğu düzeye karşılık gelmektedir. Buna göre yolsuzlukla mücadelenin maliyeti, artan oranlı olarak yükselmektedir. Yani yolsuzluk düzeyini düşürmek için yapılan ek çabanın maliyeti, bir önceki duruma nazaran (marjinal maliyet) artmaktadır.

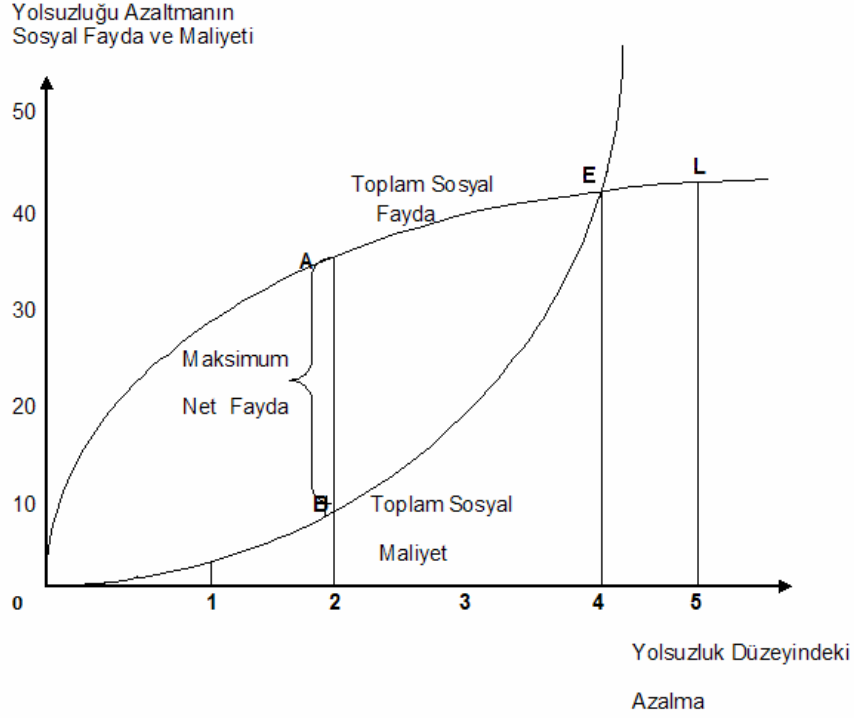
Bu durumda, toplam sosyal maliyet eğrisinin eğimi yukarı yönlü olacaktır. Yolsuzlukla mücadelenin sosyal faydası ise, tam ters yönde hareket etmektedir. Yolsuzluk düzeyi azaldığında, toplam sosyal fayda azalan oranda artmaktadır. Yolsuzluğu azaltmadan elde edilen her bir ek birim fayda, bir önceki yolsuzluk düzeyinde elde edilen faydaya nazaran (marjinal fayda) daha düşüktür. Diğer bir ifade ile toplam sosyal fayda eğrisi aşağı yönlüdür. Grafik-2'de görüleceği gibi, yolsuzluk düzeyindeki azalmanın ilk devrelerinde (1, 2, 3) toplam sosyal fayda, toplam sosyal maliyeti aşmaktadır. Bu durumda, yolsuzlukla mücadele toplum refahını yükseltici etki de bulunmaktadır. Yatay eksenindeki 2'ye karşılık gelen yolsuzluk düzeyinde net sosyal fayda (=sosyal maliyet-sosyal fayda) en çoklamaktadır. A-B aralığı ile ifade edilen doğrudan sonraki durumlarda toplam sosyal fayda azalırken, toplam sosyal maliyet artmaktadır. Yine de yatay ekseninde 4'e karşılık gelen yolsuzluk düzeyine kadar net bir sosyal fayda söz konusudur. Bu noktada yolsuzlukla mücadele sonucu ortaya çıkan toplam sosyal fayda, toplam sosyal maliyete eşitlenmektedir. E noktasından sonra, yolsuzlukla

²³⁸

Çelen, s. 294-296.

mücadeleye devam etmenin rasyonalitesi ortadan kalkmaktadır. Çünkü, yolsuzluk düzeyini daha fazla azaltmanın toplam sosyal maliyeti, toplam sosyal faydasını aşmaktadır. E noktası azaltılabilecek optimum yolsuzluk düzeyine karşılık gelmektedir.

Grafik-2. Yolsuzluğu Azaltmanın Sosyal Fayda ve Maliyeti



Kaynak: Çelen, Yolsuzluk Ekonomisi, s. 295.

3.5. Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Yapılanlar

Kamu yönetimi sistemimiz çok uzun yıllardır yolsuzluk sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu sorun, kamu kaynaklarının verimsiz kullanılması ve israf edilmesine yol açarak, Türk toplumuna çok büyük maliyetler getirmekte; işbaşına gelen hükümetler de yolsuzlukların önüne geçebilmek için sürekli reform gerçekleştirme çabası içinde bulunmaktadır. Ancak, Osmanlı Devleti’nin son dönemleri de dahil olmak üzere çok uzun bir reform süreci yaşanmış ve yaşanmaya da devam edilmektedir.²³⁹ Özellikle Osmanlı İmparatorluğu’ndan

²³⁹ Kemal Özsemerci, “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı.58, (Temmuz-Eylül 2005), s.1.

itibaren yapılan mücadeleyi incelemek, alınan önlemlerin niçin yetersiz kaldığını öğrenmek ve aynı yanlışları yeniden yapmamak adına gerekli olabilir.

3.5.1. Osmanlı İmparatorluğunun Aldığı Önlemler

Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşünde pek çok etken rol oynamıştır. Ama rüşvet ve yolsuzluk, bu etkenler arasında en önemlilerindedir. Rüşveti önlemek için alınan tedbirleri değerlendirmek, çöken bir devlet üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin içindeki rüşvet ve yolsuzluğu, hukuki ve sosyal cephelerden incelemeyi sağlayabilir. Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusunda bugün hangi aşamada olduğunu belirleyebilmek ve yolsuzluğa sebep olan faktörleri ortaya çıkarabilmek için Osmanlı sistemindeki yolsuzlukları ve bu konuda verilen mücadeleleri incelenmek, hiç şüphesiz ilginç sonuçlar verecektir.

Mumcu (2005)'nin belirttiği gibi; Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk yıllarında daha adil bir sistem mevcut iken, devletin yapısının giderek usulsüzlük ve yolsuzluklara müsait hale gelmesi ile yolsuzluk olayları çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Adalet sisteminde yaşananları düzeltmek adına özellikle hediye geleneği engellenmek istenmiştir. Yolsuzluk yapanların tespiti durumunda büyük cezalar getirilmiştir. Yanlış ülkenin her noktasına ulaşılamaması, cezaların eşit uygulanmamasına neden olmuştur. Yapılan düzenlemelerde hep aynı noktalar üzerinde durulmuştur. Bu da devletin bir döngü içinde bulunduğunu ve hep aynı şekilde uygulanan önleme ve düzenleme girişimlerinin de sonuç vermediğini göstermektedir. Adli sistemin dışında, askeri sistemde de yolsuzlukla mücadele etmeye çalışılmış fakat ciddi bir başarı elde edilememiştir. Özellikle Tanzimat devrinde rüşvetle mücadeleye çalışmalarına girişilmiştir. Bütün memurlar rüşvet almayacaklarına and içmek zorunda bırakılmışlardır. Ancak yapılan bütün bu düzenlemelerin sonucunda yine de yolsuzluklar konusunda en ufak bir düşüş bile sağlanamadığı ve sistemin yine eskisi gibi devam ettiği aktarılmaktadır. Buna en büyük sebep olarak da yasaların yetersizliği değil, cezaların her suçluya mutlak olarak uygulanmaması gösterilmektedir.²⁴⁰

3.5.2. Cumhuriyeti Dönemi

Cumhuriyetin ilk yıllarında, özellikle Osmanlı döneminde yapılan hatalardan ders alınmış olmalı ki, özellikle yasaların uygulanması ve cezaların verilmesi hususlarında oldukça ciddi davranılmıştır. Bu ciddiyet, aşağıda verilen örnekte açıkça gözlenmektedir:

Yıl: 1911, Padişah Sultan Reşat zamanında Ahmet Muhtar Paşa (Katırcıoğlu), o zamanlar Bahriye Bakanlığı'na bağlı olan Devlet Denizyolları adına, Anadolu Demiryolu Kumpanyası'ndan borçlanarak aldığı 20.000 İngiliz Lirasını, sözleşmede açıkça yazılı olduğu halde, bir bankadan kefalet almadan Londra'daki Taymis Ayrone Vorks adlı bir şirkete, şehir hatları vapuru yapımı avansı olarak ödetmiş, sonra da bu şirket batınca paralar gitmiş, hazine zarara uğramıştır. Yüce Divan, 24 Haziran 1929'da bu bakan için toplanmış ve duruşma 3 Kasım'da sonuçlanmıştır. Eski sadrazamlardan Ahmet Muhtar Paşa'nın kabinesinden Bahriye Bakanı yaptığı oğlu Mahmut Muhtar Paşa (Katırcıoğlu), hazinenin ziyanına neden olduğu gerekçesiyle 22.411 lirayı faiziyle birlikte altın olarak ödemeye mahkum edilmiş ve mahkeme masraflarını da kendisine ödettirilmiştir.²⁴¹

Türkiye'nin mevcut sisteminde yolsuzlukların büyük boyutlara ulaştığını uluslararası araştırma şirketlerinin raporlarından anlayabiliyoruz. Dolayısıyla yapılmaya çalışılan her reform, mevcut yozlaşmış sistemin işlemeyen çarkları arasında kaybolup gitme riski taşımaktadır. Diğer yandan, sistemin hukuk düzeni içinde ilerlemiyor olması, sorunların çözümünde vatandaşları başka yollar aramaya zorlamakta, böylece yolsuzluklar artmaktadır. Yolsuzluğun bu kadar arttığı ortamda sistemin işleyişi, hukukun ve etik kuralların daha da dışına çıkmakta; dolayısıyla her gün biraz daha kötüye giden sürecin içinde bir kısır döngü yaşanmaktadır. Bu uzun reform sürecine rağmen, kamu yönetiminde yolsuzluk zaman zaman değişen yoğunluğuna rağmen, hala sosyal ve ekonomik yapıyı ciddi olarak tehdit eder boyutlardadır.²⁴²

²⁴¹ Pean, s. 275-276.

²⁴² Kemal Özsemerci, *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı*, s.16.

3.5.2.1. İkinci Dünya Savaşı ve Varlık Vergisi

Türkiye, İkinci Dünya Savaşı'na aktif olarak girmemek için gerekli denge politikaları uygulamış ve savaşa girmemeyi başarmıştır.* Bunun yanında, fiyatlar düzeyindeki yükselme ve gelir dağılımının ticaret kesimi lehine değişmesi ile Cumhuriyet Dönemi'nin başlangıcından savaş dönemine kadar belli bir hızda gelişen sermaye birikimi, bu dönemde büyük bir sıçrama göstermiştir.²⁴³ Özellikle Milli Korunma Kanunu** ile enflasyonun kontrol altına alınabileceği düşünülmüştür. Fakat uygulama bekleneni vermemiş; bu karmaşık dönemden faydalanmak isteyen tüccarlar, fiyatları önceden devlet tarafından belirlenen malları satmak yerine saklamayı tercih etmişlerdir.

İlk önce, yolsuzlukları önlemek üzere 1939 yılında Ticaret Bakanlığı kurulmuştur.²⁴⁴ 1941 ve 1942 yıllarında buğday ürününün azlığı yiyecek sorununu ön plana taşımış, yolsuzluğun kapsamı genişlemiştir. 1942 yılında yolsuzluklardan elde edilen haksız kazançları önlemek üzere, ekmeklerin bayatladıktan sonra (24 saat bekletilerek) satılması kararı alınmış, ancak yasak etkisiz kalmıştır; suiistimaller yolsuzlukları, kıtlıklar karaborsa ve spekülasyonu teşvik etmiştir.

İlk defa bu dönemde telaffuz edilen istifçi ve vurguncu sözcükleri ile tam anlamıyla bu yolsuzluk ortamı anlatılmak istenmektedir. Saklanan mallar, gayri resmi yollarla daha yüksek fiyata satılmaya, diğer taraftan da birçok ürün karaborsa olmaya başlamıştır. Enflasyonun, radikal ve makro ekonomik yollarla önlenmesi yerine yasa ile durdurulmak istenmesi enflasyonu önleyememiş, bu

* Fakat savaşa aktif olarak girmemek için direnirken, “her an savaşa katılmak durumunda kalabilirim” diye savunma ve savaş hazırlıkları yapmak zorunda kalmıştır. Her ne kadar savaştan uzak dursa da, savaş ekonomisini yaşamış ve savaşın finansmanını yapmıştır. Ülke içindeki ekonomik problemlere bir de savaş ekonomisi eklenince, belki de Cumhuriyet tarihinin en derin krizini yaşamak zorunda kaldı. Türkiye Cumhuriyet tarihinde ilk defa ciddi bir enflasyon (1940-1944 yıllarında alınan vergiler ile savaş ekonomisi ve yolsuzlukla mücadele için uygulanan yöntemler Ek 13 te verilmiştir.) ile karşılaşılıyordu. Gerek savaş koşullarının getirdiği kısıtlamalar, gerekse korumacı dış ticaret politikası sonucu ortaya çıkan kıtlık rantları, devletten çok özel kesim için kaynak birikimi sağladı.

²⁴³ Fatma Doğruel ve A. Suut Doğruel, **Türkiye’de Enflasyonun Tarihi**, 1. Basım, Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayınları, 2005, s. 129.

** Şöyle ki; bazı malların (özellikle temel gıda maddelerinin) fiyatında tavan fiyatlar devletçe tespit edilecek, bu fiyatların üzerinde hiç kimse satış yapamayacak ve fiyatların artışı bu şekilde önlenmiş olacaktı.

²⁴⁴ Nevin Coşar, “Varlık Vergisi Konusunda Yolsuzluk Söylentileri”, **Ankara Üniversitesi SBF. Dergisi**, Cilt.58, Sayı.52, 2003, s. 4-6.

durum aksine karaborsa ve yolsuzluk yollarını açmıştır. Bu dönemde büyük bir tüccar kesimi, durumdan istifade ederek ciddi bir haksız kazanç elde etmiş ve zenginleşmiştir.

Yolsuzluk yaparak haksız kazanç elde edenler için 10 yıla kadar hapis ve 10 bin lira para cezası getirilmiştir. 1942 yılının Ocak ayında memurlara ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanlara yönelik olarak “Fevkalâde Hallerde Haksız Olarak Mal İktisap Edenler Hakkında Kanunu,” ve Mayıs ayında ise iki kez çeşitli vergileri artıran “Fevkâlade Zam Kanunu” çıkarılmıştır. Hatta Ağustos ayında, yolsuzluk yapanlar için getirilen “ıdam cezası” önerisi, TBMM’de reddedilmiştir. Refik Saydam’ın aniden vefat etmesinden sonra Başbakan olan Şükrü Saraçoğlu, bir önceki döneme zıt politikalar uygulayarak kontrolleri kaldırmış ve fiyatları serbest bırakmıştır. Ancak beklenen yine olmamış, mal arzı artmamış, varolan enflasyonist süreçte karaborsa ve yolsuzluk önlenememiştir.²⁴⁵

11 Kasım 1942 günü TBMM ‘de görüşülerek kabul edilen 4305 sayılı “Varlık Vergisi Kanunu” sadece iktisadi değil; siyasi ve kültürel *açılardan da önemli bir uygulama olarak göze çarpmaktadır.²⁴⁶ Varlık Vergisi Kanunu Amacı; yolsuzlukları önleme, karaborsa ve sermaye birikimini engelleme ve bunların sonucu olarak enflasyonda ve para hacminde düşüş sağlamaktır.

Varlık Vergisi yaklaşık 16 ay yürürlükte kaldıktan sonra 15 Mart 1944 tarihli ve 4530 no’lu “Varlık Vergisi Bekayasının Terkine Dair Kanun” gereğince tasfiye edilmiştir. O güne kadar tarh edilip de tahsil olunamayan vergiler de bu kanunla birlikte silinmiştir.²⁴⁷ 16 ay yürürlükte kalan etkileri ve uygulamaları ile kendi de yolsuzluk aracı olarak kullanıldığı konusu, 1950 yılının ikinci yarısında TBMM’ye verilen önergelerle incelenmiştir.²⁴⁸

²⁴⁵ Coşar, s.6

* Kazanç ve irat tahmine dayalıydı. Verginin oranı belirsizdi. İtiraz hakkı yoktu. Bu şekliyle hukuki açıdan doğru değildi. İtiraz hakkının olmaması anti-demokratik uygulama olarak değerlendirilebilir. Bu konudaki eksikliğine karşı verilen yanıt ise; tahsilatın hızla yapılması gerektiği ve hukuki prosedürlerle işlemlerin uzamasını önlemek adına itiraz hakkının kaldırıldığıdır.

²⁴⁶ Ayhan Aktar, **Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları**, 8. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006, s. 135-136.

²⁴⁷ Rıdvan Akar, **Aşkale Yolcuları**, 2. Baskı, İstanbul: Belge Yayıncılık, 2000, s.155.

²⁴⁸ Coşar, s. 2.

Bu yasada, vergi miktarının sadece bilirkişiler tarafından belirlenmesi, temiz imkanının olmaması, vergi ödeme süresinin 1 ay ile kısıtlanması, vergisini ödemeyenler için, icra ve mecburi belediye işlerinde çalıştırılma zorunluluğu bulunmaktadır.

Bütün bu uygulamaların sonucunda ise, birçok insan işinden koparılmakla* kalmadı; bunların azınsanamayacak bir kısmı da yasal işlerden karaborsa faaliyetlere itildiler. Böylece varlık vergisi, tasarayıcılarının kısıtlamayı ummuş oldukları yasadışı işlere katılımı arttırdı.²⁴⁹

Diğer ülkelerde, savaşta oluşan karaborsa, vurgunculuk ve yolsuzluk sonucunda elde edilen haksız kazançları cezalandırmak amacıyla getirilen servet vergileri uygulamaları göze çarpar. Bu ülkeler; İngiltere, Almanya, Avustralya, Bulgaristan, Portekiz, İtalya, Norveç, Belçika, Finlandiya, İsveç, Kanada ve Amerika'dır. Belli bir orandaki sermaye artışından sonra %100'e varan oranlarda alınan bu vergilerle amaçlanan, tamamen yolsuzlukların cezalandırılması ve bu şekilde önüne geçilmesidir. Özellikle servet vergileri, yolsuzlukları önlemede fevkalade kazançlardan alınan vergilerdir ve eşitsizliği (haksız kazanç nedeniyle oluşan) önlemeyi amaçlamaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede Türkiye, bu dönemde vergisel yöntemlerde başarılı sonuçlar elde edememiştir. Ama yargı sistemi olarak daha adil ve işlevsel bir sistemin varlığı göze çarpmaktadır. Örnek teşkil etmesi açısından aşağıda bu konuya uygun bir olay verilmiştir:

* Bu kanunla tarh olunan vergiyi ödemeyen vatandaşlar, çalışma kamplarına gönderildi. Çalışma kampları uygulaması; tahsilatı hızlandırmak amacıyla yapılmıştı. Normal bir prosedür içinde mevcut bulunan mallarını satmak, tasfiye etmek, paraya çevirmek çok uzun zaman alabilirdi. Aynı zamanda vergisini ödemeyen vatandaşlar için, icra işlemleri başlatıldı, varlıkları icra kanalı ile ellerinden alındı. Türkiye'nin önde gelen iş adamlarından Alber Bilen'e göre; vergi miktarları açıklandıktan sonra mükelleflerin çoğu sembolik bir tutar yatırıp gelişmeleri bekledi. Piyasada biraz ödersen kurtulursun bekleyişi hüküm sürüyordu. Vergiye karşı direnç büyüktü, ancak, mali gereksinimler nedeniyle hükümet toleranslı davranmadı. Kanun metninde, kanun hükümlerinin kesin olduğu birçok kez yinelenmişti. Devlet, vergi borcu en fazla olanlardan ve borcunu hiç ödemeyenlerden başlayarak çalışma mükellefiyetini uygulamaya soktu. Dönemin zor şartları içinde mükelleflerin direnci bu şekilde kırılarak verginin kısa sürede tahsilatı sağlandı. Bu uygulama tamamen tahsilatı hızlandırma amacına hizmet etmekte idi, etkili olduğu da iddia edilmektedir. Türkiye'de genelde vergiyi ödemeye karşı bir direnç vardır. Bu direnci kırmak ve tahsilatı acilen yapmak gerektiği için bulunmuş bir çözümdü. Etkili oldu fakat sonrasında çok tartışmalara ve eleştirilere de neden oldu.

Dönemin Başbakanı Şükrü Saraçoğlu, 1943-1946 yılları arasında Gümrük ve Tekel Bakanlığı yapmış Suat Hayri Ürgüplü hakkında; kahve ithali, tomruk ve iyidere kereste fabrikasının satın alınması, tutkal alımı ve kibrit yolsuzluğu gibi konularda ortaya çıkan söylentileri açığa çıkartmak amacıyla meclis soruşturması açtırmıştır. Yapılan uzun araştırma, soruşturma ve kovuşturmalar sonucunda Yüce Divan, 5 Ekim 1948 tarihinde; başta Bakan Ürgüplü olmak üzere bakanlık görevlilerinin tümünün yolsuzluk ve rüşvet işlerinden uzak olduklarının kararını vermiştir. Sadece bakanın çocukluk arkadaşı ve kereste tüccarı Vakıf Çakmur, bakanla olan arkadaşlığını söz konusu ederek ve birtakım işleri ona kolayca yaptırabileceğini söyleyerek kahve ithali ve tomruk alımı için başka kişilerden rüşvet almaya teşebbüs etmiş, bu durum tespit edildiğinde ise bir sene on altı ay hapis ile 150 lira ağır para cezasına çarptırılmıştır.²⁵⁰ Cumhuriyet'in İlk yıllarından itibaren yolsuzluk yapanların tespiti ve verilen cezalarda hiç tavizde bulunulmadığı gözlenmektedir.²⁵¹ Yargı sisteminin işlevini yapması çok önemli olmakla birlikte, tek taraflı bir mücadele her zaman yolsuzluğu önlemekte yeterli olmayabilir. Daha sonraki dönemlerde yolsuzlukla mücadelede yeni bir yol arayışı gözlenmemektedir.

3.5.2.2. Yolsuzluğa Karşı Uluslararası İşbirliği

Küreselleşme sonucu oluşan uluslararası ticarete yapılan yolsuzluklara karşı sürdürülen mücadelede Türkiye'nin hangi noktada bulunduğuna bakmak faydalı olabilir. Aynı zamanda Avrupa Birliği'ne üyelik şartları açısından ne konumda bulunduğumuzu da incelemek gerekebilir.

3.5.2.2.1. Uluslararası Mevzuat

Mali Eylem Görev Gücü (FAFT); Paris'teki 1989 Yılı G7 Zirvesinde kara para aklamaya karşı tesis edilmiştir. Üyelik tarihi: Eylül 1991.

Narkotik ve Psikotropik Maddelerin Kaçakçılığına Karşı 1989 Tarihli Birleşmiş Milletler Konvansiyonu. Üyelik tarihi: 22 Kasım 1995

²⁵⁰ Pean, s:276-277.

²⁵¹ Örnek olabilecek davalar Ek-14'te verilmektedir.

Uluslararası iş muamelelerinde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesiyle mücadele konusunda 1997 OECD Konvansiyonu; 26 Temmuz 2000 tarihinde Mecliste onaylandı. Türkiye, 2 Ocak 2002 tarihinde, “Uluslararası İş Muamelelerinde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Hakkında Kanununda Değişiklik” biçiminde uygulama yönetmeliğini yasalaştırdı (2 Ocak 2003 tarihli No. 4782 Sayılı Kanun, 11 Ocak 2003 tarihinde No. 24990 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girdi).

Yolsuzluk Konusunda 2002 Avrupa Konseyi Medeni Hukuk Konvansiyonu; Meclis onayı: 17 Eylül 2003 ve yürürlüğe giriş tarihi: 1 Ocak 2004.

Yolsuzluk Konusunda 2002 Avrupa Konseyi Ceza Hukuku Konvansiyonu; Meclis onayı: 29 Mart 2004 ve yürürlüğe giriş tarihi: 1 Temmuz 2004.²⁵²

3.5.2.2.2. Uluslararası İşbirliği

Türkiye, 2000 yılından sonra birçok önemli uluslararası anlaşmaya katılmıştır. Mecliste onaylanan önemli anlaşmalar şöyledir:

Türkiye, 2004 yılında Yolsuzlukla Mücadele Devletler Grubuna (GRECO) * üye oldu.²⁵³

17 Nisan 2003 - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi 4852 sayılı Kanunla onaylandı.

14 Ocak 2004 - Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Avrupa Konseyi Sözleşmesi 5065 sayılı Kanunla onaylandı.

10 Aralık 2003 - Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Türkiye tarafından imzalandı.

²⁵² “Turkey Elements of the Public Integrity System”, **SIGMA Yayını**, (Haziran 2005), s. 30-31.

* GRECO'nun amacı, üyelerinin Avrupa Konseyi yozlaşma mücadele standartlarına uygunluğunu izlemek suretiyle yozlaşmayla mücadele etme kapasitesini geliştirmektir.

²⁵³ Muhittin Acar ve Uğur Emek, “Building a Clean Government in Turkey: Pillars, Perils, and Prospects,” (Basılmamış Yayın), **Crime Law Soc Change**, 2008, s. 193.

18/5/2006 tarihli ve 5506 sayılı Kanunla ‘Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’ nin onaylanması uygun bulunmuş ve Sözleşmenin onaylanması Bakanlar Kurulu’na 11/8/2006 tarihinde kararlaştırılmış ve karar 2.10.2006 tarih ve 26307 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

3.5.2.2.3. Avrupa Birliği Üyeliği İçin Yapılanlar

Avrupa Birliği, yolsuzluğun politik gerçeğini takip etmek için düzeltme gücü ve kapasitesi bağlamında iyi bir araçtır. Ancak bu iş için Birliğin etkileme araçlarının uyarlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.²⁵⁴

Türkiye hakkında 2005 yılında OLAF tarafından yolsuzluk olduğu iddiası ile açılmış 9 ihbar bulunmaktadır. OLAF yapılan ilk inceleme sonucunda 3 olayın detaylıca incelenmesine karar vermiştir. Bunlardan 2’si tarım sektöründe yapılan ihaleye ait ihbar, diğeri de AB fonları konusunda yolsuzluk yapıldığı yolundaki ihbardır. Özellikle AB fonları konusunda yapılan yolsuzluk iddiaları, AB’ye maddi zarar verdiği gerekçesiyle OLAF tarafından ciddi olarak incelenmektedir. Diğer 6 dosya hakkında niçin dava açılmadığı belirtilmediği (OLAF’ın yetkisi dışında da olabilir) için değerlendirme yapmak zorlaşmaktadır.

Burada en kötü gelişme, üyelik sürecinde Türkiye’de toplum yararına kullanılacak AB fonlarına karşı işlenen fillerin artmaya başlamış olmasıdır. Ayrıca üyelik sürecinde Türkiye’de OLAF’la koordineli çalışacak “Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi” kurulması gerekmektedir. Bu birim, yürütülen AB mali kaynakları ile ilgili projelerde ortaya çıkan usulsüzlük ve yolsuzluk iddialarının araştırılmasında Komisyon çalışmalarına yardımcı olacaktır. Dolayısıyla böyle bir birimin resmi olarak bir an önce kurularak gerekli yasal düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği gözlemcileri, Türkiye’nin yüksek bir seviyede yolsuzluğa sahip olduğu ve kamu sektörünün bu bağlamda spesifik açıklara maruz olduğu konusunda uzlaşmaktadır. Ayrıca, Türkiye’deki politika yapıcılarında arasında yolsuzlukla mücadelenin kolay bir proses olmadığı ve birçok cephede devamlı bir dikkat gerektirdiği hususu da çok iyi bir şekilde anlaşılmaktadır. Bununla birlikte,

²⁵⁴

“Turkey Elements of the Public Integrity System,” s. 3.

öncelikle dikkat edilmesi gereken bir husus göze çarpmaktadır: Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı. Bu, milletvekillerinin ve hükümet üyelerinin meclis dokunulmazlığı imtiyazının kullanılmasıyla ve mal beyanının gizliliği ile alakalıdır. İlave bir genel problem, dürüstlük yanlısı politikaların genelde yetersiz kalması, dahili kontroller ile denetim fonksiyonlarının koordinasyonunun eşgüdümünün ve işbirliğinin düşük dereceli olmasıdır. Yolsuzluk konusunda halkın düşük bilinç seviyesi ile, şeffaflık ve hesap verebilirlik değerlerini henüz tam olarak bünyesine almamış olan bir politik - idari kültür, bu zayıflıkların sürmesine sebep olmaktadır. Avrupa Parlamentosu²⁵⁵, Türkiye'nin AB Üyeliği arzularının karşılanması için ihtiyaç duyduğu reformların tabiatını göz önüne alarak, yeni bir Anayasanın gerekli olacağını önermiştir. Eğer Türkiye Anayasada reform yapmaya karar verirse, şeffaflık ve açıklık prensipleri herhangi bir muğlâklığa yol açmayacak şekilde bu yeni Anayasaya dahil edilmeli ve bu değerleri teşvik etmek için meclis denetimi ve idari denetim artırılmalı ve ayrıca, kamu eylemlerinin demokratik yasallığı prensibi güçlendirilmelidir.²⁵⁶

3.5.2.3. Türkiye'nin Yolsuzlukla Ulusal Mücadelesi

Yolsuzlukla ilgili olan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda yer alan maddeler şöyledir:

- Madde 235: İhaleye Fesat Karıştırmak,
- Madde 247: Zimmet,
- Madde 250: İrtikap,
- Madde 252: Rüşvet suçlarını tanımlamakta ve cezalandırmaktadır.

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele kapsamında gerek kamusal alanda gerekse sivil toplum örgütleri ve mesleki kuruluşlar tarafından yürütülen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda ulusal düzeyde yaşanan gelişmelerden bazılarını aşağıda kronolojik sırayla yer verilmiştir.

²⁵⁵ Avrupa Komisyonunun Türkiye'nin yolsuzluk düzeyine ait sonuçları Ek15'te detaylı olarak verilmiştir.

²⁵⁶ "Turkey Elements of the Public Integrity System," s. 2-4.

3.5.2.3.1. Kanunlar

19 Nisan 1990: 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu” yürürlüğe girdi.

24 Mart 2001: İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” kabul edildi.

16 Mayıs 2001: “Etkin Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele Yönlendirme Komitesi” ve bu komiteye yardımcı olmak üzere bir çalışma grubu oluşturuldu.

12 Ocak 2002: “Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edildi.²⁵⁷

24 Ekim 2003 tarihli Resmi Gazete'de (Sayı: 25269) yayımlanan Bilgi Edinme Hakkı Yasası, 24 Nisan 2004'de yürürlüğe girdi.

3.5.2.3.2. Belgeler

Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı - Bakanlar Kurulu Prensipl Kararı (Increasing Transparency In Turkey and Enhancing Good Governance In Public Sector- Action Plan)

3.5.2.3.3. Kanun Tasarıları

Siyasi Etik Komisyonu Kurulması Kanun Tasarısı (“Ahlak Kanunu Tasarısı”)

Seçimlerin Temel Kuralları ve Seçmen Kayıtları Hakkındaki Kanunun Değişme Tasarısı

Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı

²⁵⁷

http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk_mevzuat.htm

Mumcunun ‘da altını çizdiği gibi; suç sayılacak fiillere ceza tertip etmek ve böylece onları işleyecek olanları tehdit altında tutmak, suçlarla mücadele için şüphesiz ilk ve önemli bir önleme tedbiridir. Ancak, bu hukuki tedbire rağmen suçun işlenmesi yaygınlaşıyorsa, diğer yollarla mücadeleye girişmek gerekmektedir. Bu yollar hukuki başka tedbirler, iktisadi-mali girişimler olabilir.

258

3.5.2.3.4. Diğer Hususlar

Vatandaşın devlete olan güveninin artırılması, kamu görevlilerinin maddi durumunun iyileştirilmesi ve ücretlerde adaletin sağlanması. Sivil toplum örgütlerinin etkinliğinin artırılması, denetim etkinliğinin artırılması, vatandaşların yolsuzluğa karşı duyarlılığının artırılması.

Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele konusunda yukarıda belirtilen önemli düzenlemelerden bazıları yararlı yönleri ve eksiklikleriyle aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

3.5.2.3.1.1. Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

19.4.1990 tarihinde kabul edilen ve 4.5.1990 tarihinde yürürlüğe giren 3628 sayılı kanundur.²⁵⁹ Bu kanuna göre, geliriyle uyumsuz olduğu tespit edilen mal varlığı olan vatandaşlara yöneliktir.* Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, haksız mal edinenin üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılacağı, haksız edinilen malı kaçıran ve gizleyene de aynı cezanın verileceği hüküm altına alınmıştır.

²⁵⁸

Mumcu, s. 256.

²⁵⁹

Ek16’da detayları verilmiştir.

*

Deniz Kuvvetleri Komutanının Duruşmaları; Dz. Kuvvetleri Komutanı İlhami Erdil, ihalelere müdahale etmek, görevini kötüye kullanmak ve bundan haksız kazanç sağlamak iddiasıyla Askeri Mahkemede yargılandı. Komutan iki buçuk yıl ceza aldı ve ordudan atıldı ve orduyla alakalı tüm özlük haklarından mahrum bırakıldı. Mahkeme, komutanın askeriyeden aldığı maaşı değerlendirilip ve verdiği mal beyanlarını kıyaslayarak, iki adet kat mülkiyetinin haksız kazançla elde edildiği ve bunlara el konulması gerektiğine de karar verdi. Komutanın kızı da, Komutanın ihaleye müdahale etmesi yönünde baskı yaptığı için altı ay hapisle cezalandırıldı. Bu yargılama sonunda, askeriyenin tarihinde ilk kez, Kuvvet Komutanı olan bir kişi böyle bir suçtan ceza aldı.

Yasada değer bazlı müsadere uygulamasına da yer verilmiş ve haksız edinilmiş olan malların zorulmasına hükümlenmiştir. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zorulmanın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelin hazineye ödenmesine karar verilecektir. Ayrıca bu bedelin, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil olunacağı belirtilmiştir.

Değişiklik tasarısı:²⁶⁰ Politikacıların ve bürokratların varlık beyanı, bu dönemde kamuoyunda tartışılan konulardan birisi olmuştur. Ahlak Kanunu Tasarısında, 3628 Sayılı Varlık Beyanı ve Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun ("Varlık Beyanı Kanunu") değiştirileceği ilan edilmiştir. Değişiklik tasarılarına göre, varlıklarını beyan etme zorunluluğunda olan kişilerin kapsamı, mahkemelerin tayin ettiği bilirkişileri, siyasi partilerin merkezinde yönetim kurulu üyesi ve denetçi olanlar, hissedar ve yönetim kurulu üyesi sıfatı taşıyan özel ve tüzel kişiler, medya yöneticileri, profesyonel derneklerin birliklerin ve işçi sendikalarının yönetim ve denetim kurulu üyeleri gibi kişileri dahil edecek şekilde genişletilmiştir. Diğer yandan, Siyasi Etik Yasa Tasarısının 5. Maddesi, "Verilen mal bildiriminin, her meclis döneminin ilk ve son altı ayları içinde gerekçesiz olarak TBMM başkanı tarafından Resmi Gazete ile kamuoyuna açıklanır." İbaresini ile bu konuda şeffaflık sağlanmaya çalışılmaktadır. * Tasarının eksikliği olarak işaret edilen noktalardan birisi, belediyelerde ve bölgelerde siyasi partilerin yönetim kurulu ve üyelerinin hariç tutulmasıdır.

Avrupa Komisyonunun raporunda belirttiği yönleriyle bu kanunun eksikliklerini şöyle özetleyebiliriz.²⁶¹

Uygulanabilirlik ve Kapsam: Mal beyanının kapsamı, bir yanda siyasi partilerin yönetim kurulundaki bulunan il ve yerel teşkilatlarındaki siyasi kişilikleri diğer yanda yakın akrabaları dahil edecek şekilde genişletilmelidir.

²⁶⁰ "Anti-corruption update of Turkey," <http://www.Saydamlik.org/yolsuzlukraporu.htm>

* Bu tezin hazırlanma aşamasında Siyasi Etik Yasa Tasarısı henüz yürürlüğe girmemiştir.

²⁶¹ "Turkey Elements of the Public Integrity System," s. 12.

Beyanların Gizliliği: Mal beyanı gizliliği prensibi (19 Nisan 1990 tarihli 3628 Sayılı Kanun madde 9), mal beyanı yoluyla daha kapsamlı olabilecek olan şeffaflığın önünde bir engeldir. 24 Ekim 2003 tarihli ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (madde 23) mal beyanını, -bu varlıkları kurumlar tarafından özel kişilerden sır tutulması şartıyla- elde edilen mali bilgiler olarak değerlendirmek suretiyle mal beyanıyla birleştirir ve neticede bu beyanlar 4982 sayılı kanun kapsamının dışında tutulur.

Netlik Olmaması ve Karmaşıklık: Mal beyanı kurallarında ve prosedürlerinde ayrıca bir karmaşıklık problemi de vardır.

Beyanların Sıklığı: Bazı görev tipindeki kişiler için mal beyanının her beş senede bir yenilenmesi şartı daha makul şartlardai örneğin her iki yılda bir şekilde azaltılmalıdır. Milletvekillerinin, hükümet üyelerinin veya belediye başkanlarının beyanları da daha sık (örneğin göreve başlama anında, görev süresinin ortasında ve sonunda olacak şekilde) yapılmalıdır.

Mal Beyanlarının Verileceği Makamlar: 3628 Sayılı Kanun 8. maddesi, kendilerine mal beyanı sunulacak olan otoriteleri listelemektedir. Milletvekilleri mal beyanlarını TBMM'nin Başkanına sunmak zorundadır. Başkan, bu beyanları incelemek (madde 3) ve belirtilen servetin yasal yollarla ya da "genel ahlaka" aykırı yollarla ya da temin edilip edilmediğini ve bu servetin ilgili kişinin düzenli geliriyle tutarlı olup olmadığını tek başına karar vermeye yasal olarak yetkilidir. Meclis Başkanı, şartları göz önüne almak suretiyle, bu servetin haksız yollarla kazanılıp kazanılmadığına karar verir ve konuyu savcıya havale etmek de kendisinin taktirindedir. Başka hiçbir milletvekili bu mal beyanı dosyalarına erişme hakkına sahip değildir (madde 11). Bu dosyaların içeriğinin sızdırılması durumunda bir yıl hapis cezası öngörmektedir. Eğer bu sızdırma basın yoluyla yapılırsa, cezalar %50 oranında artırılır.

Kanun, hükümlerin ihlali durumunda ciddi cezalar öngörmekle birlikte kendi kendini koruyamaz. Beyanların gizliliği, uygulamanın sınırlı kapsamı ve diğer eksiklikler göz önüne alındığında, kanun yasal zenginlik temininin önlenmesinde yetersiz kalmaktadır.

3.5.2.3.1.2. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Yasa, "demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak" kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenliyor.

Yasanın "Genel Gerekçesi"nde, "Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın Devleti denetimi kolaylaşmakta hem de Devletin demokratik karakteri güçlenmektedir" deniliyor.

Gerekçe'de ayrıca, "kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir" ifadelerine yer veriliyor.

3.5.2.3.2.1. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

Ülkemizde saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla, Başbakanlık Makamı'nın 12/2/2001 ve 16/5/2001 tarihli onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin bulunduğu bir "Yönlendirme Komitesi" ve bu komiteye yardımcı olmak üzere bir "Çalışma Grubu" oluşturularak aşağıda belirtilen çalışmalar yapılmıştır.²⁶²

²⁶²

http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk_mevzuat.htm

Saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi projesinde; hem Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı’nı oluşturmak, hem de bu sürece aktif katılımlarını sağlamak amacıyla meslek odaları temsilcileri, basın-yayın kuruluşları temsilcileri, sivil toplum örgütleri, KOBİ yetkilileri, öğretim üyeleri ve kamu yöneticileri ile çeşitli toplantılar yapılarak konuya ilişkin görüşler alınmış ve söz konusu kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlar ve diğer çalışmalardan yararlanılmıştır.

Saydamlığın artırılması, kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi ve muhtemel yolsuzluk alanlarının belirlenmesi çalışmasında, diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanmayı amaçlayan 9/7/2001 tarihli ve 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerileri alınmıştır. 12-13 Temmuz 2001 tarihlerinde Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla bir çalışma toplantısı düzenlenerek Dünya Bankası’nın uluslararası deneyimiyle birlikte konuyla ilgili kamu kuruluşlarından yaklaşık 30 uzmanın (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından yararlanılmıştır.

Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak, 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenerek elde edilen sonuçlardan da faydalanılmıştır.

Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı’nın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir:

- Kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemlerin, etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmesi ve böylece Türkiye’de en fazla şikayet edilen ve vatandaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüzyüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin, imar işlemleri, yatırım teşvikleri ve şirket tescilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi

yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması,

- Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması,
- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması,
- Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi,
- Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması. Yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması,
- Kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

2002 yılında yayımlanan²⁶³ “Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Sektöründe İyi Yönetimin Geliştirilmesi” adlı kararnamede, ilk kez bazı yolsuzlukları önlemeye yönelik hedefler öngörülmüştür. Bunlar şu hususları içermektedir: Kamu kurumları ve kamu vakıfları / birlikleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini geliştirmek; yerel idareleri güçlendirmek; kamu personel sisteminde reform yapmak; teftiş ve hesap denetimi sistemini güçlendirmek; bilgilere erişimi artırmak ve şeffaflığı iyileştirmek; yasal sistemin etkinliğini artırmak; seçim kampanyalarındaki ve mal beyanı açıklamalarında hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırmak,

Sonuç olarak; saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlandığı ortamlarda yolsuzlukların gelişme olanağı yoktur. Özellikle bilgi edinme hakkı, demokratik toplum olmanın en önemli adımlarındandır.

²⁶³

Acar ve Emek, s. 191.

3.5.2.3.3.1. Siyasi Etik Komisyonu Kurulması Kanun Tasarısı (“Ahlak Kanunu Tasarısı”)

Bu Siyasi Etik Kanun Tasarısına göre,^{*} Parlamento üyelerinin ve Parlamenter olmayan Bakanlar Kurulu üyelerinin işlemlerini ve etik dışı davranışlarını kontrol etmek için bir “Siyasi Etik Komisyonu” teşkil edilecektir.

264

Parlamenteler, seçildikten sonra bir ay içerisinde varlıklarını, alacaklarını ve borçlarını ve ticari iş faaliyetlerini Parlamento'ya sunmak zorundadırlar. Parlamentelere verilen hediyeler, bu komisyonun izni olmaksızın dağıtılamaz.

Yapılmak istenen düzenlemeye göre, 3069 sayılı “TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun” ile 3628 sayılı “Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele” kanununun daha etkin olması sağlanmaya çalışılmaktadır. Söyle ki; 3069 sayılı yasa da yer alan düzenlemenin, özellikle, milletvekillerinin özel kurum ve kuruluşlarla iş ilişkisini kapsamamakta oluşu ve bu alanda bir denetimi öngörmeyişi kamu kesimi ile çıkar çatışması sorununun sık sık gündeme gelmesine neden olmaktadır.

Bu konuda Acar ve Emek'in eleştirileri şu yöndedir;²⁶⁵ Bu Siyasi Etik Kanunu Tasarısı ileriye doğru bir adım olmakla birlikte, kamuoyunca eleştirildiği şekliyle ciddi eksiklere sahiptir. Öncelikle, Siyasi Etik Komisyonu'nun çalışma ve etkinliği konusunda geçerli birçok endişeler mevcuttur. Zira Siyasi Etik Komisyonu'nun üye sayısı, siyasi partilerin Meclis'teki sandalye sayısı ile orantılı olacak, bu sebeple çoğunluk gücüne sahip olan iktidar partisi muhalefeti her

* Siyasi Etik Kanun Tasarısına göre, Parlamento üyelerinin kamu ihalelerine veya özelleştirme işlemlerine katılmamasını, yüklenicilerle emlak geliştirme kurumlarıyla ya da hükümet kurumlarına veya belediyelere hizmet veren diğer kurumlarla, ya da hükümetten teşvik alan veya desteklenen firmalar, birlikler, kurumlar ya da şirketler ile birliktelik yapmamalarının gerekli görmektedir; bu gibi firmalara yönetici, yönetim kurulu üyesi ya da denetçi olarak tayin edilemezler; kapsamında kazanç olsun olmasın, her hangi bir banka, finans kurumu, sigorta şirketi ve hükümet kurumlarının yan şirketlerinde her hangi bir görev alamazlar; her hangi bir iş takibi yapamazlar.

264

265

“Anti-corruption update of Turkey”, <http://www.saydamlik.Org/yolsuzlukraporu.htm>. (Haziran 2006).

Acar ve Emek, s.188-189.

zaman kontrol etme becerisine sahip olacak ve böylece kendi milletvekillerinin soruşturmalarını önleme ve kontrol etme olanağına sahip olacaktır.

Buna ilave olarak, Siyasi Etik Komisyonu'nun çalışmaları gizli olacaktır. Bu sebeple, bu durum komisyonun güvenilirliği ve şeffaflığı konusunda şüpheler doğuracaktır. Milletvekillerinin dokunulmazlıkları devam ettiği için, meclis bir milletvekilinin Etik Kanunu'nu ihlal ettiği yönünde oy kullansa dahi buna karşılık milletvekili, dokunulmazlığı dolayısıyla her hangi bir suçlanmayı muhatap almayacaktır.

Türkiye Anayasası, Türk milletvekillerine parlamenter dokunulmazlık verir.* Milletvekilleri, parlamentoda buldukları tüm süre boyunca, ister seçilmelerinden önce olsun isterse yasama döneminde olsun, bütün suçlarla (iddia edilen yolsuzluk davaları dahil) alakalı her tür tevkif ve mahkeme davasına karşı koruma altındadır.²⁶⁶ Şu ana kadar dokunulmazlığın kaldırılması konusunda yapılmış herhangi bir değişiklik yoktur.

Hükümet makamlarının kontrol edilebilirliği, şu anki dokunulmazlık rejimi ve mal beyanı konusunda şeffaflık olmayışı yüzünden yetersizdir.

Buna ilave olarak, her ne kadar milletvekillerinin ihalelere ve özelleştirmelere katılması yasak ise de eşleri ve çocukları için böyle bir yasak mevcut değildir.

3.5.2.3.3.2. Seçimlerin Temel Kuralları ve Seçmen Kayıtları hakkındaki Kanunun Değişme Tasarısı

Seçim Kanunu Tasarısı, şeffaf bir seçim prosedürü ve siyasi partilerin finansmanlarının denetimini öngörmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için, bütün politik partilerin ve adayların bir "seçim hesabı" açması ve bütün seçim

* Anayasa'da açıklandığı şekliyle, bu dokunulmazlığın AB Üye Ülkelerinde kullanılan gerekçe ile uygunlukta olduğunu belirtmektedir. Ancak, mevcut çerçevenin pratik tatbikati, yolsuzluk bağlamında sorgulanabilir ve önemli bir problem olarak değerlendirilmektedir.

²⁶⁶ Acar ve Emek, s.189-190.

masraflarının buraya kaydedilmesini öngörmektedir. Tüzel kişiler, Yüksek Seçim Kurulu'nun tanımladığı sınırlar içerisinde bağış yapabilecektir.²⁶⁷

Seçim Kanunu Tasarısı birçok nedenle eleştirilmektedir. Örneğin, özel kişilerin bağışları, tasarı kapsamından hariç tutulmaktadır. Ayrıca, siyasi partilerin banka hesapları da açık bir şekilde düzenlenmelidir.

Siyasi Partiler Kanunu; sınırlı ve kayıtlı bağış, ticari ve borç alma yasakları ve siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı açısından Anayasa Mahkemesi'nin mali kontrolü gibi önemli sınırlamalar getirmektedir. Ancak, bağışları izlemek kolay değildir. Bunun sebebi, ülkede çok büyük oranda kayıt dışı ekonominin mevcut olduğu gerçeğidir.* Bu sebeple, siyasi partilere ve adaylara, örtülü bir şekilde büyük çapta bağış yapıldığı yönünde yaygın bir inanç vardır. Bunun yanı sıra, yasalar politik kampanya harcamalarına bir tavan getirmemektedir. Diğer taraftan, siyasi partilerin hesaplarını sunmak ve denetlemek için her hangi bir standart prosedür de mevcut değildir. Avrupa Komisyonu tarafından belirtildiği üzere; Türkiye, şeffaflık ve hesap verebilirlik konularını iyileştirmek için siyasi partilerin finansmanı ve teftiş edilmesi ile alakalı yasalarını geliştirmek ihtiyacındadır.

3.5.2.3.3.3. Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı

2004 yılında kamuoyunda tartışmaya açılan “Yolsuzlukla Mücadele Kanunu Tasarısı,” politikada ve bürokraside etik dışı uygulamalarla mücadele edilmesini ve buralarda yürütülen kapalı işlemlerin azaltılmasını ve böylece, bu açıdan işlenen suçların araştırılması ve cezalandırılması prosedürlerini ve şartlarını belirlemektedir. Bu tasarı hakkında çalışmaların devam ettiği belirtilmektedir.²⁶⁸

²⁶⁷ “Anti-Corruption Update Of Turkey.” s.3-4.

* 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, “gelişmiş ekonomilere kıyasla Türkiye'deki gayri resmi ekonominin büyüklüğünün oldukça yüksek olduğunu ve artan boyutunun, sosyal değerleri tahrip ettiğini bildirmektedir.” (sayfa 30-31).

²⁶⁸ “Anti-corruption update of Turkey.”

“Yolsuzlukla Mücadele Kanunu Tasarısı,” esas itibarıyla prosedürlerin hızlandırılması, sınırlamaların durumunun uzatılması gibi daha ziyade prosedür kuralları üzerinde odaklaşan bir tasarı olarak görülmektedir.

Avrupa Komisyonu raporunda detaylarıyla belirtildiği gibi; geleneksel olarak adalet sistemindeki yolsuzluk büyük çaplı bir problem olmamıştır. Ancak, radikal bir gözden geçirmeye ihtiyaç duyulan, gerçekten bağımsız hukuk sistemi için problemleri görülen düzenlemeler mevcuttur. Hakimler ve kamu savcılarını ile bunların performanslarını değerlendirmekten sorumlu olan adli müfettişler, idari fonksiyonları açısından Adalet Bakanlığı’na bağlıdır. Bakan ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı, hukuk sisteminin en üst yürütme kurulu olan Yüksek Hakimler Kurulu’nda oy hakkı olan iki üyedir. Ancak, hukuk sistemine yeterli bir fiziksel ve teknik alt yapı temin edilmediğinin ileri sürülmektedir.

Bu problemlerin tümü, mahkeme / duruşma süreçlerinin yavaş ilerlemesine sebep olmakta ve adli hizmetlerin yüksek kalitede ve etkin bir şekilde verilmesini önlemektedir. Bütün bu hizmetler göz önüne alındığında, hukuk sisteminin dürüstlüğü ve en azından tarafsızlığı, kamuoyu nezdinde şüpheli duruma düşmektedir. Gerçekten de, kamuoyunun Türk hukuk sistemine olan güvensizliğinin son yirmi yıl içerisinde arttığı rapor edilmektedir.²⁶⁹

Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele için yeterli yasal araçlara sahip olduğu söylenebilmekle birlikte, bu açıdan yapılan iddiaları ele almak için merkezi ve bağımsız bir otoriteye ihtiyaç vardır. Bu sebeple, başka bir yasa çıkarmak yerine, tasarı çalışmalarının böyle bir makam hakkında odaklaşması gerekli görülmektedir. Farklı kurumlarda yolsuzlukla mücadele için zaman zaman çeşitli komisyonlar teşkil edilmiştir. Ancak bu gibi komisyonların ana hükümleri ve prosedür kurallarında koordinasyon çabaları ile birliktelik mevcut değildir.

²⁶⁹

“Turkey Elements of the Public Integrity System,” s. 19-20.

3.5.2.3.4.1. Denetim Kurulları

Her bakanlık, bazı bağımsız müsteşarlıklar (Hazine, Dış Ticaret ve Gümrük gibi) ve işlevsel olarak merkezden bağımsız olan kurumlar (örneğin kamu iktisadi teşebbüsleri ve belediyeler gibi) en az bir adet teftiş kuruluna, hatta bazı bakanlıklar bir adetten daha fazlasına sahiptir. Bu teftiş birimleri, esas olarak yasallık ve dürüstlük açısından idari iç teftişler (hiyerarşik denetimin bir parçası olarak) yürütürler. Bu birimler, kendi ilgili kurumlarının baş idarecisine rapor verirler. Denetim kurulları çok sayıda düzenli rapor hazırlarlar ve bunlar kamu kurumlarında yolsuzluk alışkanlıklarının tespit edilmesinde araç görevi görürler. Sahtecilik ve görev suiistimalinin önlenmesi ve tespit edilmesine ilave olarak, bu denetim kurulları ayrıca analizler, tahminler ve öneriler içeren teftişler, hesap denetimleri ve soruşturmalar da yürütürler.

Başbakanlık Teftiş Kurulu (BBTK), hem merkezi ve hem de merkez kontrolü dışında olan idarelerin kontrolünden sorumludur. Hem dahili ve hem de harici teftişler yürütür ve ayrıca soruşturmalar, hesap denetimleri ve teftişler de yapar. İddia edilen olaylara bir adetten fazla kurum ya da bakanlık veya yüksek seviyeli bürokrat dahil olduğunda ve/veya olayların yüksek profilli olduğu düşünüldüğünde, BBTK kontrolü almak üzere devreye girer. BBTK ayrıca, ülkedeki tüm kamu yönetimi teftiş sistemini düzenleme ve koordine etme yönünde yasal güce de sahiptir.

Genel olarak, Türkiye'deki denetim kurulları yolsuzluk ile mücadele konusundaki rolleri açısından itibarlı ve saygın konumdadır. Bu kurumlar birçok yolsuzluk olayını tespit etmiş, kamuya duyurmuş ve mahkeme önüne çıkarmıştır. Bu denetim kurullarının çalışma prosedürlerinin bir gözden geçirmeye ihtiyacı olduğu gözükmektedir. Avrupa komisyonu tarafından belirtildiği üzere: * "denetim

* BBTK tarafından, DB desteği ile hazırlanan 'Türkiye'nin Kamu Sektöründe Şeffaflık ve İyi Yönetimin Artırılması' adlı yeni bir rapor teftiş sisteminin ana problemlerini şu şekilde tanımlamaktadır: müfettişlerin bağımsızlığının olmayışı; sorumluluklardaki farklılıklar; öncelik tanziminin olmayışı; kontrollerde resmi anlayışla yaklaşma; sahtecilik ve yolsuzlukların tespit alanındaki en yeni gelişmelerin takip edilememesi.

kurullarının işlevlerinin uluslararası standartlara getirilmesine ve bağımsızlıklarının güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.”²⁷⁰

3.5.2.3.4.2. Şüpheli İşlem Bildirimi

Çeşitli ülkeler, genellikle iki tür bildirim yapma yükümlülüğü getirmektedir. Bunlardan birincisi, belli bir üst sınırın üzerindeki nakit işlemlerin bildirilmesi^{*}; ikincisi ise, herhangi bir sınıra bağlı olmaksızın şüpheli işlemlerin bildirilmesidir. Ülkemizde, şüpheli işlem bildirimini uygulaması yürürlükte olup, nakit işlem bildirimine ilişkin yetki mevzuatımızda yer almakla birlikte, bu yetki henüz kullanılmamıştır.²⁷¹

Şüpheli İşlem: 5549 sayılı Kanunun 4.üncü maddesi gereğince; yükümlüler nezdinde ya da bunlar aracılığıyla yapılan veya yapılmaya teşebbüs edilen işlemlere konu malvarlığının yasa dışı yollardan elde edildiğine ya da yasa dışı amaçlarla kullanıldığına dair herhangi bir bilgi, şüphe ya da şüpheyi gerektirecek bir hususun bulunması halinde bu işlemlerin yükümlüler^{**} tarafından MASAK’a^{***} bildirilmesi zorunludur.

Şüpheli işlemin yapılması durumunda, en geç on iş günü süresinde şüpheli işlem bilgi formu ile bildirimde bulunmak gerekmektedir. Bildirilmediği takdirde para cezası uygulanmaktadır.

3.5.2.3.5. Son Dönemdeki Faaliyetleri

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele eden sivil toplum kuruluşlarına “Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği” örnek gösterilebilir. Bu dernek,

²⁷⁰ “Turkey Elements of the Public Integrity System,” s. 27.

^{*} Nakit İşlem Bildirimi: Amerika Birleşik Devletlerin de 999 §’ın üzerinde yapılan her işlem hakkında açıklama istenmektedir.

²⁷¹ Erdağ, s. 340-342.

^{**} 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunun 2/d maddesi ile bankacılık, sigortacılık, bireysel emeklilik, sermaye piyasaları, ödünç para verme ve diğer finansal hizmetler ile posta ve taşımacılık, talih ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler; döviz, taşınmaz, değerli taş ve maden, mücevher, nakil vasıtası, iş makinesi, tarihi eser, sanat eseri ve antika ticareti ile iştigal edenler veya bu faaliyetlere aracılık edenler ile noterler, spor kulüpleri 5549 sayılı Kanunun uygulanmasında yükümlü sayılmış, sayılanlar dışında kalan iş ve meslek sahiplerinin yükümlü yapılabilmesi için de Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

^{***} 17.02.1997-31.12.2002 tarihleri arasına MASAK tarafından 113 adet Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmuştur.

“Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün” Türkiye kolu olarak faaliyette bulunmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü küresel planda yolsuzluk ile mücadele eden en önemli sivil toplum kuruluşudur.

Uluslararası işlem yapanın kimlik tespitinin uluslararası alanda standart hale getirilmesi çok önem arz etmektedir. Diğer yandan, kişilerin mal varlıklarının izlenebilmesi yönünden MERNİS projesi hayati önem taşımaktadır. Bu açıdan, T.C. kimlik numarası dikkate alınarak, sosyal güvenlik kurumları ve vergi dairelerinde kullanılan sicil numaralarını da birleştiren tek bir ulusal kimlik numarasını taşıyan manyetik kimlik kartları hazırlanarak, bankalarda, finans kurumlarında, döviz bürolarında, sermaye piyasası şirketlerinde ve aracı kurumlarda yapılan belirli miktarı aşan tüm işlemler, tüm taşıt ve gayrimenkul alım satımları ile yapı kooperatifleri üyelik kayıtları bu kimlik kartlarına işlenmelidir.²⁷² Bu sistemle para hareketlerinde elektronik kontrol mekanizması yardımı ile çapraz kontrol sağlanmış olabilir.

2004 yılında çıkartılan “Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Tesis Edilmesi Hakkındaki Kanun” (No. 5176) ile kurulan “Etik Kurulu”, etik kurallarının tanzim edilmesi ve kamu çalışanlarının buna riayetinin denetlenmesi ile görevlidir. Ayrıca, “Kamu Görevlilerinin Etik Davranış Prensipleri Hakkındaki Yönetmelik”, 2005 Nisan tarihinde yayımlanmıştır. 11 Üyeli Kurul, kamu çalışanlarının varlıklarının açıklanması konusunda ve vatandaşların sunduğu şikayetler konusunda soruşturma yetkisine sahiptir. Kurul faaliyetleri arasında, 25 Mayıs “Etik Günü” beyan edilmiş ve kamu çalışanları için bir dizi eğitim programları düzenlenmiştir.²⁷³

Türkiye’de de “ombudsman” kurumunun kurulması ve örgütlenmesi için çalışmalar başlatılmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu denetçisi kurumunun kurulması öngörülmüş bulunmaktadır. 55 inci Hükümet döneminde de İnsan Hakları Koordinasyon Üst Kurulu, “ombudsman” kurumu ile ilgili bir düzenleme yapılmasına karar vermiştir. Bu anlayışla çeşitli ülkelerin ombudsman mevzuatı derlenmiştir. Sadece teorik bir incelemeyle de yetinmeyip çeşitli

²⁷² Erdağ, s. 367.

²⁷³ Acar ve Emek, s. 192.

ülkelerin ombudsmanları, Türkiye'ye davet edilmişlerdir. Kendileriyle yapılan görüşmelerde hem ülkelerindeki ombudsman kurumunun işleyişi hakkında bilgi alınmış, hem Türkiye için düşünülen “ombudsman” kurumu ile ilgili görüş alışverişinde bulunulmuştur.²⁷⁴

2004 yılından beri yürürlükte olan Ceza Kanunu; rüşvetçilik, nüfuz ticareti, yetki suiistimali ve zimmet suçlarına ait hükümler içermektedir. TBMM, 2006 yılında “Ombudsmanlık Kanunu”nu (no. 5521) kabul etmiştir. Ombudsman, idari uygulamalarla alakalı olarak seçmenlerden gelen şikayetleri ele alma yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesi, ombudsmanın TBMM'ye bağlı olmasının ve ombudsmanın TBMM tarafından atanmasının Anayasaya uygun olup olmadığını daha detaylı incelemek üzere, bu Kanunun yürütmesini durdurmuştur.

Diğer taraftan, Yolsuzlukla Mücadele kanun tasarısı 2004 yılında TBMM'ye sunulmuştur. Ancak, pek çok sektörü, grubu ve kurumu olumsuz yönde etkileyen büyük bir yasal belirsizlik problemi mevcuttur. Yönetmelik kuralların çokluğu ve kanunların yeterince yüksek kalitede olmaması ve ayrıca kurallar ve yönetmeliklerde sıkça yapılan değişiklikler (örneğin, özel kanunlar ve kanunların ekleri), tümü birden yasal, kurumsal karmaşıklık ve kargaşaya katkıda bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, yasal ve idari çalışma çerçevelerini kuşatan tutarsızlık ve belirsizlik, yetkinin suiistimali ve diğer yolsuzluk türlerinin gelişmesi için verimli bir zemin teşkil etmek suretiyle çok sayıda probleme sebep olmaktadır.²⁷⁵

Her ne kadar devlet memurlarının işe alınması, seçilmesi, eğitimi ve teşvikleri ile alakalı prosedürler geleneksel olarak himayecilikle kuşatılmışsa da, Türk kamu yönetimi teoride bir merit sistemine göre çalışır. Fakat pratikte merit ve spoil kombinasyonu ile işlev görür. Son yıllarda, giriş seviyesindeki vazifelerde işe giriş proseslerinde bazı iyileşmeler olmuştur. Her halükarda, uzman ve kendini adanmış profesyonellerden oluşan bir kadronun desteği, Türkiye'de temiz bir hükümet inşa edilmesi için kritik bir öneme sahiptir.

²⁷⁴ Mahir Işıkay, “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Konumu.” <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html-178k>.

²⁷⁵ Acar ve Emek, s. 192-196.

Avrupa Komisyonu, 2003 yılına ait “Türkiye’nin AB’ye Girişine Doğru Hakkında Düzenli Raporu”nda, medya, hükümet, yapı ve sağlık sektörlerini yolsuzluğa en açık sektörler olarak tanımlamıştır (5 Kasım 2003, 22).²⁷⁶ Avrupa Komisyonu’nun 2004 yılına ait Düzenli Raporu, son yıl boyunca yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin uyarlanmasında bazı ilerlemeler sağlanmıştır. Ancak, gözlemler yolsuzluğun Türkiye’de çok ciddi bir problem olduğunu belirtmeye devam etmektedir.”²⁷⁷

Tekeli (2007)’nin de belirttiği gibi; tarihten günümüze kadar toplumda/insanlarda yolsuzluk yapma eğilimi tamamen yok edilememektedir. Bu nedenle yolsuzluk eğilimiyle sürekli mücadele edilerek, bir toplumdaki yolsuzluk miktarı en aza indirilmeye çalışılmalıdır. Bu yolsuzluğu en aza indirme amacını gerçekleştirmek için önerilen önlemler yolsuzluğun yapılabilme fırsatlarını azaltacak, yolsuzluğun açığa çıkabilmesini kolaylaştıracak mekanizmalar önerilmesi biçiminde olmaktadır. Bu mekanizmalar; yönetimin şeffaf olması, hesap verme zorunluluğu getirilmesi, denetim kurumsallaşmış bulunması ve denetim işlevli sivil toplum kuruluşlarının yaygınlaşması olarak sayılabilir. Kamu görevlilerinin bu zorlaştırılmış koşullar altında yolsuzluk yapması ve bu yolsuzluğun saptanması halinde, yolsuzluğu yapacak olanın karşılaşıacağı cezai müeyyidelerin belirlenmiş olması ve bunları uygulayacak kurumların gelişmiş bulunması beklenmektedir.²⁷⁸

²⁷⁶ Avrupa Komisyonu. 5 Kasım 2003. “Türkiye’nin AB’ye Girişine Doğru Hakkında 2003 Yılı Düzenli Raporu.” http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2003/pdf/rr_tk_final.pdf.

²⁷⁷ “Turkey Elements of the Public Integrity System,” s. 7.

²⁷⁸ Tekeli, s. 1-2.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMİ

Aşağıdaki bölümde özellikle Türkiye'ye özgü özellikler değerlendirerek, yolsuzlukla mücadele için Türkiye'de yapılması gereken uygulamalara yer verilmektedir.

4.1. Türkiye'de Yolsuzluk

Avrupa Birliği ve Saydamlık Derneği'nin araştırma sonuçları göz önüne alındığında, Türkiye'de yolsuzluk düzeyinin büyük oranda olduğu görülmektedir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türkiye'de iş dünyasının yolsuzluğa bakış açılarını tespit etmek amacıyla bir çalışma yapmıştır.²⁷⁹ Çalışmada, iş dünyasına yolsuzluklarla yönelik sorular yöneltilmiştir. Anket sorularına verilen cevaplardan anlaşılmaktadır ki, iş dünyasının neredeyse yarıya yakınının (%46) son iki yıl içerisinde bir kamu kurumuna en az bir kez kuraldışı ödemede bulunmuştur. Bu oranın, bu tür sorulara verilen yanıtlarda korku ve çekinmenin etkili olabileceği düşünülürse, daha da yükselere tırmanma olasılığı olduğu anlaşılabilir

İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası (İSMMM) 'nın "Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar, İstanbul Araştırması" sonuçlarına göre; rüşvet verme eğilimi ile cinsiyet, gelir düzeyi ve dindarlık arasında güçlü derecede anlamlılık ilişkisi olduğu saptanmıştır. Bu araştırmanın modeline göre, gelir düzeyi seviyesindeki 1 birimlik artış , rüşvet

²⁷⁹

Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, 1. Basım, İstanbul:Tesev Yayınları, İç Politika Serisi 2, 2003, s. 132.

verme eğiliminde 0.26 birimlik artışa neden olmaktadır. Cinsiyetler arasında ilişkide, erkeklerin kadınlara göre daha fazla rüşvet verme eğilim olduğu yönünde sonuçlara ulaşılmıştır. Aynı araştırmada, deneklere; oy kullanacakları belediye başkanı seçimlerinde sadece iki kişinin aday olduğu bir hipotetik senaryo sorusu sorulmuştur. Bu adaylardan birincisi yolsuzluklara adı karışmış fakat vatandaşa kaliteli hizmet götürebilen çalışkan bir aday, ikincisi ise yolsuzluklara hiç adı karışmamış fakat vatandaşa hizmet götüremeyen bir aday olarak düşünülmüştür. Sadece bu iki adayın olduğu bir seçimde deneklerin hangi adaya oy vereceği sorgulanmıştır. Deneklerin neredeyse 2/3 başarılı fakat adı yolsuzluklara karışmış belediye başkanını tercih ettikleri görülmüştür. Bireyler için, gerekli hizmet almanın yolsuzluklardan daha öncelikli olduğu anlaşılmaktadır.²⁸⁰

Bu tezde ise özellikle seçmenlerin “yolsuzluk ve kamu hizmetlerinden bedava yararlanma (free rider) motivasyonunu” ölçmek için anketsel yöntem uygulaması yapılmıştır. Daha önce yapılmış olan çalışmalardaki bulgular da göz önüne alınarak hazırlanan sorular ve sonuçların değerlendirilmesi aşağıda verilmektedir.

4.1.1. Anket Çalışması

Anket Soruları

Eğitim düzeyi: İlkokul Ortaokul Lise Üniversite

Gelir Düzeyi: Düşük Orta Yüksek

Cinsiyet: Bayan Erkek

Yaş:

²⁸⁰

E. Figen Altuğ, Murat Çak, Murat Şeker ve Önder Bingöl, **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar İstanbul Araştırması**, 1. Basım, İstanbul: Mart Matbaacılık, İSMMMOMO Yayın no. 121, 2009, s. 105-211.

1. Aşağıdakilerin den hangisini tercih edersiniz?

- Yasalara uygun yatırım kararı alan dürüst bir yöneticiyi mi?
- Kendisi yolsuzluk yaparken aynı zamanda iyi hizmet ve yatırım yapan yöneticiyi mi?

2. Sizce aşağıda ki sözler ne derece gerçeği yansıtmaktadır?

- Bal tutan parmağını yalar,
- Gavurun ekmeğini yiyen kılıcını çalar,
- Selam verdim, rüşvet değil diye almadılar,
- Köprüyü geçinceye kadar ayıya dayı denir,
- Adamını bul.

3. Aşağıdaki durumda hangisini tercih edersiniz?

Bir belediye otobüsünde veya metroda boş oturacak yer bulunması durumunda; bilet ile binmeyi mi, yoksa biletsiz binmeyi mi? (sizin belediyenin bu hizmetini kullanıp kullanmamanız otobüsün marjinal maliyetini etkilememektedir.)

Tablo-3. Ankete Katılanların Özellikleri

Eğitim / Gelir	Düşük	Orta	Yüksek	Toplam
İlkokul	17	38	5	60
Ortaokul	19	39	3	61
Lise	27	107	24	158
Üniversite	12	109	65	186
Toplam	75	293	97	465

Cinsiyet/ Yaş	15-30 Yaş	31-49 Yaş	50- üzeri Yaş	Toplam
Erkek	135	91	25	251
Bayan	147	46	21	214
Toplam	282	136	46	465

1. Sorunun yanıtları:

	Eğitim Düzeyi				Toplam
	İlkokul	Ortaokul	Lise	Üniversite	
Dürüst	51 % 85.00	35 %57.38	106 %67.09	143 %76.88	335 % 72.04
İş Yapan	9 % 15.00	26 %42.62	52 %32.91	43 %23.12	130 %27.96
Toplam	60 %12.90	61 %13.12	158 %33.98	186 % 40.00	465

	Gelir Düzeyi			Toplam
	Düşük	Orta	Yüksek	
Dürüst	56 %74.67	224 %76.71	53 %55.21	335 %72.04
İş Yapan	19 %25.34	68 % 23.29	43 %44.80	130 %27.96
Toplam	75 % 16.13	292 %62.80	96 %20.65	465

Cinsiyet	Bayan			Toplam
Yaş Grubu	15-30	31-49	50 üzeri	
Dürüst	98 %66.67	38 %82.61	18 %85.71	154 %71.96
İş Yapan	49 %33.33	8 %17.39	3 %14.29	60 %28.04
Toplam	147 %68.69	46 %21.50	21 %09.81	214

Cinsiyet	Erkek			Toplam
Yaş Grubu	15-30	31-49	50 üzeri	
Dürüst	82 %60.74	76 %83.52	23 %92.00	181 %72.11
İş Yapan	53 %39.26	15 %16.48	2 %08.00	70 %27.89
Toplam	135 %53.78	91 %36.26	25 %09.96	251

2. Sorunun yanıtları:

Sözler	Eğitim düzeyi							
	İlkokul		Ortaokul		Lise		Üniversite	
	D	Y	D	Y	D	Y	D	Y
1.	49	7	35	8	98	25	139	26
2.	45	9	29	9	81	42	110	52
3.	39	10	25	15	88	37	115	64
4.	46	7	36	9	108	25	124	46
5.	21	28	27	14	92	22	137	32

Sözler	Gelir Düzeyi					
	Düşük		Orta		Yüksek	
	D	Y	D	Y	D	Y
1.	54	11	207	34	64	19
2.	46	17	170	64	51	26
3.	42	20	171	69	54	28
4.	51	12	205	45	55	27
5.	48	14	177	53	55	25

3. Sorunun Yanıtları:

	Eğitim Düzeyi				Toplam
	İlkokul	Ortaokul	Lise	Üniversite	
Biletli	46 %76.67	34 %55.74	97 %61.39	112 %60.22	289 %62.15
Biletsiz	14 %23.33	27 %44.26	61 %38.61	74 %39.78	176 %37.85
Toplam	60	61	158	186	465

	Gelir Düzeyi			Toplam
	Düşük	Orta	Yüksek	
Biletli	38 %50.67	193 %65.87	58 %59.79	289 %62.15
Biletsiz	37 %49.33	100 %34.13	39 %40.21	176 %37.85
Toplam	75	293	97	465

Cinsiyet	Bayan			Toplam
	15-30	31-49	50 üzeri	
Biletli	84 %57.14	31 %67.39	11 %52.38	126 %58.88
Biletsiz	63 %42.86	15 %32.61	10 %47.62	88 %41.12
Toplam	147	46	21	214

Cinsiyet	Erkek			Toplam
	15-30	31-49	50 üzeri	
Biletli	82 %60.74	63 %69.23	18 %72.00	163 %64.94
Biletsiz	53 %39.26	28 %30.77	7 %28.00	88 %35.06
Toplam	135 %53.79	91 % 36.26	25 %09.96	251

4.1.2. Anket Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Anket çalışmasının sonucunda birinci soruya verilen cevapları değerlendirdiğimizde;

Orta okul mezunlarının yolsuzluk yapabilecek yöneticileri seçme eğilimi % 42.6 ile en yüksek düzeyde yer alırken, ilkokul mezunları % 15 ile en düşük düzeyde çıkmıştır.

Gelir dağılımı ile ilgili sonuçlara baktığımızda, yolsuzluk yapabilecek yöneticileri seçme eğilimi yüksek olan kesim, %44.8 ile gelir düzeyi yüksek olan kesimdir. Gelir düzeyi orta seviyede olanlar ise %23.3 ile en düşük orana sahiptir.

Bayanların tercihinde, yolsuzluk yapabilecek yöneticileri tercih etme olasılığı yüksek olan yaş grubu, %33.3 oran ile 15-30 arasında olanlardır. Burada en düşük oranı ise %14.3 ile yaş grubu 50 ve üzerinde olan kesim teşkil etmektedir.

Erkekler de durum bayanlardan farklı değildir. Yolsuzluk yapabilecek yöneticileri tercih etme olasılığı yüksek olan yaş grubu, %39.3 oran ile 15-30 arasında olanlardır. Yine burada en düşük oran, %0.8 ile yaş grubu 50 ve üzerinde olan kesimdir.

Yolsuzluk yapabilecek adayların en yüksek orandaki grubunu % 39.3 ile gençler, en düşük orandaki gurubunu ise % 0.8 ile 50 yaş üzeri olan gruptan oluşturmuştur.

Erkek ve bayanlar arasındaki değerlendirmelerde görüldüğü üzere oranlar birbirine çok yakın çıkmaktadır. Bu durumda cinsiyetin sonuçlar üzerinde çok etkili olmadığı düşünülebilir.

İkinci soruya verilen cevapları değerlendirdiğimizde;

Eğitim durumuna göre, ilkokul ve üniversite mezunlarının büyük bir çoğunluğu “bal tutan parmağını yalar” sözünün gerçeği yansıttığını, ayrıca ortaokul ve lise mezunlarının “köprüyü geçinceye kadar ayağa dayı denir” sözünün gerçeği yansıttığını belirtmişlerdir. Ortaokul ve üniversite mezunları “selam verdim, rüşvet değil diye almadılar” sözünün gerçeği yansıtmadığını düşünürken, ilkokul mezunları “adamını bul” sözünün gerçeği yansıtmadığını, lise mezunları da “gavurun ekmeğini yiyen kılıcını çalar” sözünün gerçeği yansıtmadığını düşünmektedirler.

Burada ilginç bir nokta, gelir düzeyi değişkeninin hiç etkisi olmadığı sonucunu verebilir. Bütün gelir grupları “bal tutan parmağını yalar” sözünün gerçeği yansıttığını, ancak, “selam verdim rüşvet değil diye almadılar” sözünün gerçeği yansıtmadığını belirtmişlerdir.

Üçüncü soruya verilen yanıtların değerlendirmesinde ise;

Biletsiz binme oranı en düşük oran % 23.3 ile ilkokul mezunlarında, en yüksek oran ise %44.3 ile ortaokul mezunlarında görülmektedir.

Gelir dağılımına göre incelersek, biletsiz binme oranı en düşük oran %34.1 ile orta gelir grubunda, en yüksek oran ise %49.3 ile düşük gelir grubunda olduğu görülmektedir.

Bayanlar arasında biletsiz binme durumu, en düşük oran %32.6 ile orta yaş grubunda, en yüksek oran ise % 47.6 ile 50 yaş üzeri olan grupta çıkmıştır.

Erkekler arasında, biletsiz binme durumu en düşük oran % 28 ile 50 yaş üzerinde, en yüksek oran ise %39.3 oranı ile genç yaş grubunda görülmüştür. Burada bayan ve erkekler arasında yaş kategorileri arasında neredeyse tam ters bir eğilim görülmektedir.

Fakat biletsiz binme oranı bayan ve erkekler arasında birbirine çok yakın çıktığı için, bu sonucu etkisiz değişken olarak değerlendirebiliriz.

Bu sonuçlardan yola çıkarak, Türk halkının bedava yararlanma motivasyon oranlarının yüksek düzeyde olduğu söylenebilir. Düşük gelir düzeyinin, eğitim düzeyinin ve yaş değişkenlerinin, yolsuzluk motivasyonu üzerinde etkili değişken olduğu görülmektedir. Bu anket çalışması itibariyle bayan ve erkek arasında çok belirgin bir fark göze çarpmamaktadır. Yaş, eğitim düzeyi ve gelir düzeyi düştükçe, bedava yararlanma motivasyonunun artmakta olduğu söylenebilir. Daha önce yapılmış olan çalışmaların sonuçlarına göre, yaş grubu yükseldikçe yolsuzluk motivasyonunun azalması beklenirken, son soruda bayanların yaş grupları arasında ters bir durum gözlenmektedir.

Khan'ın çalışmalarına göre; toplumlarda, sırası ile, yolsuzluk, gasp zihniyeti ve yağmacılık görülmeye başlar. Yağmacılığa izin veren devletin çökmesi pek çok sebebe dayanmakla birlikte, bunun kritik önemdeki karakteristiği, merkezi devletin yürütme / tatbikat kapasitelerindeki çökmedir. Burada yolsuzlukla mücadele stratejileri, çok alt seviyesine düşme riskindeki devletlerin yürütme kapasitelerinin güçlendirilmesinin önemini kabul etmek zorundadır.²⁸¹ Bu bilgiler ışığında Türk halkının, yolsuzluk ve bedava yararlanma motivasyonunu ölçmek amacıyla yaptığım anket ve dürüstlük içgüdüsünü ölçebilmek için yaptığım uygulamalı deney çalışmasının sonuçları üzerinde değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

²⁸¹ Khan, "Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward," s. 28-29.

4.1.3. Deneysel Yöntem

Bu araştırma sırasında yapılacak olan deneysel çalışmanın içeriği şöyledir;

İstanbul'un değişik semtine, toplam 35 adet olmak üzere, daha önceden hazırlanmış cüzdanlar bıraktık. Her bir cüzdanın içine yaklaşık 10 dolar (her biri birer dolardan oluşan) para konuldu. Önden giden bir kişi yolda yürürken düşürmüş imajı vererek cüzdanı gözlem noktasına bıraktık. Deneysel noktalarda bulunularak sonuçları gözlemlenecek, kaç cüzdanın içinden para alındığı ve kaç tanesinin sahibine geri verildiğini tespit edildi.

Bu deney, Dünya Bankası'nın bir çok ülkede uyguladığı bir deneydir. Deneyin amacı; halkın "dürüstlük (integrity) güdüsünün ve yolsuzluğa yatkınlığı"nı deneysel olarak ölçmektir.

4.1.4. Deneyin Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Yapılan deneysel uygulama sonuçlarının değerlendirmesi, aslında anket çalışmasının sonuçlarını destekler nitelikte görülmektedir.²⁸² Toplumun yolsuzluk yatkınlığı ve bedava yararlanma motivasyonu yüksek ve dürüstlük güdüsünün de düşük oranda çıktığı gözlenmektedir.

Yolsuzluğun bir grup yasal olmayan işlemi içermesi nedeniyle sürekli gizlilik ortamında yapıldığı bilinmektedir. Bu yaklaşımla deneyin sonuçları gözden geçirilirse, 1,2,4,7,14,20,23,25,27,28,30,34,35, nolu deneylerin yapıldığı ortamda, sokakta başka kimse olmaması nedeniyle, diğer insanlar tarafından görülme riski yoktu. Bu deneylerden 7/13 (%53.85) oranında cüzdan alınmıştır. Ayrıca daha geç saatte, karanlık ortamda yapılan 17,18,19,28,33 nolu deneyler arasından 3/5 (%60.00) oranında cüzdan alınmıştır. Sonuçlar bu açıdan değerlendirilirse, toplumda dürüstlük güdüsünün düşük düzeyde olduğu düşünülebilir.

²⁸²

Ek-18'de bütün detayları bulunmaktadır.

Toplamda 35 deneyden, 9 tanesinde cüzdan alınmış, 26 tane cüzdan da iade edilmiştir. Geri verilen cüzdan % 74.29 oranındadır. Bu orandandan toplumda dürüstlük güdüsünün çok yüksek olmadığı sonucuna varılabilir.

Yolsuzluğun maliyeti kabul edilen, yakalanma riski, cezalandırılma olasılığı gibi, ne kadar artarsa yolsuzluk motivasyonunu da o kadar azaltabiliriz. Yolsuzluğun bir üst evresi kabul edilen, yağmacılık ve gasp olaylarıdır. Türk toplum yapısında şu ana kadar ciddi bir yağmacılık olayına rastlanmamıştır. Bunun yanında yolsuzluk ve gasp olaylarına rastlamak ise mümkündür.

4.2. Yargı ve Yasal Düzenlemeler

Toplumda, yolsuzlukların yaygınlığının en son noktası kabul edilen yaklaşım, yargının yolsuzluklara karışmış olması yaklaşımıdır. Türkiye’de yolsuzlukların yargıya ulaşmadığı öngörülmektedir. Ancak Türkiye’de yolsuzluk mücadelesinin yapılması için bazı düzenlemelere gidilmesi gerekebilir.

Tekeli (2007)’nin de belirttiği gibi, günümüzde yolsuzlukla mücadele paradigması kamu gücünü elinde tutanlar üzerinden geliştirilmektedir. Bunun kendine göre bir mantığı olmakla birlikte bu mantık, toplumun tümünü rahatsız etmeden dikkatlerin sınırlı bir alanda toplanmasıyla çözüme ulaşılmaya çalışılmasıdır. Oysa yolsuzluk/rüşvet olgularının gerçekleşebilmesi için en azından iki tarafın bulunması gerekir. Yolsuzluk, temelde iki tarafın da kendi çıkarını gerçekleştirdiğini düşündüğü bir çıkar-ilişki türüdür. İlişkinin bir yanında siyasetçi+bürokrattan oluşan, kamu gücünü elinde tutan taraf bulunmakta, diğer yanında ise bu yolsuzluktan çıkar sağlayarak bu çıkarı kamu gücünü elinde tutanlarla bölüşenler (yurttaşlar + iş adamları) bulunmaktadır. Yolsuzluk olgusunun iki yanını da hesaba katmadan dikkatlerin asimetric olarak sadece kamu gücünü elinde tutanlara yönelmesini çok önemli bir eksiklik olabilir.²⁸³

Yolsuzluk mücadele programına en üst düzeyde başlanmalı, siyasilerin bu konuda kararlı tutum sergilemesinden sonra Türk halkının desteği ile mücadeleye tüm ülkenin katılımı sağlanmalıdır. Bu konuda yapılabilecek ilk düzenlemeler şu şekilde olabilir:

²⁸³

Tekeli, s. 2.

- **Ekonomi Anayasası:** Anayasada; hükümetlerin, harcama ve vergilemeye ilişkin yetkileri, iç ve dış borçlanmaya ilişkin genel esaslar, kamunun piyasaya müdahalesinin sınırlarının genel esaslarının belirtilmesi ve bu maddelerin hükümetlerin istedikleri zaman istedikleri şekilde değiştirmelerinin engellenmesi düzenlemeleri yapılabilir. Böylece seçim harcamaları ve oy alabilmek için günlük politikalar üreterek ekonomide ayarlama yapma şansının azalması sağlanmış olur.

- **Devletin Gücünü Sınırlama:** Devletin güç ve yetkisinin sınırları çizilerek, hareket kabiliyeti ve sınırsız yetki ile kamu kaynaklarını istediği gibi kullanma şansı azaltılmalıdır.

- **Dokunulmazlıkların yeniden düzenlenmesi:** Milletvekili dokunulmazlığının adi suçlara kalkan olmamasını sağlayacak çerçevede sınırlandırılmamış olması, parlamenter sistemimizin en önemli sorunlarından biri olarak önümüzde durmaktadır. Bu ortam, TBMM'nin ve onu oluşturan milletvekillerinin etkinliği, güvenilirliği ve toplum önünde saygınlığını olumsuz etkilemektedir. TBMM, ülkenin yasama organı olmaktan öte, bir ayrıcalıklı kişiler kulübü durumundan kurtarılmalıdır. Siyasi görüşünün dışında milletvekillerinin dokunulmazlığı (kürsü dokunulmazlığı) sınırlandırılmalıdır. Özellikle dokunulmazlıkların sınırları belirlenirken, diğer AB ülkelerinde olduğu gibi, rüşvet ve yolsuzluk suçlamaları kapsam dışı bırakılmalıdır. Ayrıca başbakan ve bakanlar hakkındaki yolsuzlukla ilgili iddialar önerge yeter sayısına ulaşamayınca, dosyaların kapatılması ve yargı yolunun ortadan kaldırılması, kamu vicdanında güvensizlik oluşturabilir. Milletvekilleri ve bakanlarla ilgili her iddia, yargı yoluyla bir sonuca ulaştırılmalıdır. Yargısal sonuçlar, halkın meclise olan güvenini sağlar. Bu güvenle beraner halkın yolsuzlukla mücadeleye katılımı sağlanacaktır.

- **Yolsuzlukla ilgili suçların cezaları ağırlaştırılmalı:** Bu noktada Amerika'daki uygulamalar daha ağır görülmektedir. Yapılan yolsuzluk sonucunda ağır hapis ve ağır para cezası verilmelidir. Eğer kurumsal bir yolsuzluk varsa, burada adı geçen firmanın tek bir çalışanın cezalandırılması değil, tüm yönetim kurulunun ve firma sahibinin de hapis ve para cezası ile yargılanması yoluna gidilmelidir.

• **Rüşvet ve yolsuzluk suçlarının özelliği nedeniyle, sanık tanımının değiştirilmesi gerekliliği:** Bilindiği gibi genel hukuk ilkelerine göre, bir kimsenin suçluluğu kanıtlanıncaya kadar o kimse suçsuz sayılmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluk suçları, topluma karşı işlenmiş suçlardır. Bu konuda İngiltere, hakkında rüşvet suçlaması olan kişiyi sanık değil, suçlu olarak kabul etmektedir. Suçsuzluğun kanıtlanması ise, tamamen rüşvet aldığı iddia edilen kişiye düşmektedir. Son yıllarda İngiltere’de uygulanan bu yöntem nedeniyle, devlet memurlarının rüşvet alma olasılıkları minimum düzeye indirilmiş bulunmaktadır.²⁸⁴ Bunun yanında İngiltere’de yolsuzluk suçlarında zaman aşımı durumu söz konusu değildir. Yani yasalar geçmişe yürütülebilir. İngiltere’nin bu uygulaması, “kanunlar geçmişle yürütülemez” ilkesinin tek istisnai örneğidir. Türkiye’de de benzer uygulamaya gidilebilir.

ABD, İngiltere ve Fransa’da olduğu gibi Türkiye’de de rüşvete yönelik özel yasalar çıkarılmalıdır. Aynı zamanda rüşvet alan kadar rüşvet verene de aynı oranda ceza uygulaması oldukça etkili olabilir.

Burada TESEV’in yaptığı çalışmadan²⁸⁵ elde edilen çok önemli bir nokta göz önünde bulundurulmalıdır: Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde, yolsuzlukla savaşı zorlaştıran önemli bir etken de, yolsuzluğa karışmış tüm kişileri cezalandırmanın zor, hatta imkansız olmasıdır. Yolsuzluğu kendi içinde çok önemli bir sorun olarak görüp, eylemin boyutu ne olursa olsun, rüşvet alanı ve rüşvet vereni kapsayacak biçimde, yolsuzluğun herhangi bir türüne karışan herkesi cezalandırmaya çalışma yoluna gidildiğinde, baş edilemeyecek kadar büyük bir çoğunluğun suçlu tanımına uyduğu görülmektedir. Her şeye rağmen sadece yakalayabildiklerinizi cezalandırma yoluna giderseniz, sürecin kendisinde bir rastgelelik ve adaletsizlik etkili olur. Böyle durumlarda denetleyiciler, hukuk ilkeleri ile bağdaşmayacak şekilde, sadece suç belli bir boyutun üstüne çıktığında ceza uygulama yoluna başvurabilmektedir. Öte yandan, yolsuzluk çok yaygın olduğu zaman, yolsuzluğu yapan kurum çalışanları arasında bir dayanışma oluşabilmekte ve bu da suçun saptanmasını imkansız kılabilir.

Bu aşamada en uygun sistem olarak Almanya uygulamasından tekrar söz edilebilir. Almanya’daki sisteme göre, yolsuzluk olayları yüksek mahkemede ve

²⁸⁴ Şener, s. 370.

²⁸⁵ Adaman, Çarkoğlu ve Şenatalar, s.139.

parlamentoda değil, yerel düzeyde çözüme kavuşturulmaktadır. Gerçekten bu tür olayların mecliste çözümü sırasında; ülkemizde olduğu gibi bilgi yetersizliği, olayın politize edilmesi ve çözümün uzun zaman alması gibi çok sayıda olumsuzlukla karşılaşmaktadır. Almanya'daki uygulamaya göre, Yolsuzluk ve rüşvet olayları üçlü bir sistemin devreye sokulması ile kısa zamanda ortaya çıkarılabilmektedir. İlk aşamada: yolsuzluk söylentileri, medya haberleri ve şikayetler üzerine bağımsız bir yerel teftiş kurulu olayı inceler ve raporunu yerel savcıya gönderir. Savcı raporda bir suç unsuru görürse, kamu davası açarak yerel mahkemenin yargıcının olayla ilgili olarak bir karar vermesini talep eder. Bu mekanizma ile çok sayıda, yolsuzluk ve rüşvet olayları çözüme kavuşturulmuş bulunmaktadır. sistemin başarılı sonuçlara ulaştığı gözlenmektedir. Sistemin etkinliği, bağımsız teftiş ya da denetim kurulunun hazırladığı raporun savcılığa verilmesinin zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Bu sistemin başarısının diğer bir önkoşulu ise, yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanmasıyla ilgili bulunmaktadır.²⁸⁶

Ayrıca af ve erteleme yasaları, yolsuzluk kapsamında değerlendirilen suçların kapsamından muaf tutulmalıdır. Yolsuzluk suçlarında İngiltere'deki sistem gibi geriye dönük uygulama yapılmalı, zaman aşımı olmamalıdır. Yolsuzlukla yargılanmış kişilerin kamu sektöründe çalışmaları ve kamu ihalelerine katılmaları engellenmelidir.

- **Çift Meclis:** yolsuzlukla mücadele konusunda yapılacak diğer bir düzenlemede, çift meclis uygulamasına geçilmesi olabilir. Şener (2007)'in vurguladığı gibi; gelişmiş ülkelerde, temsilciler meclisinin aldığı kararlarda etkinliği sağlamak amacıyla genellikle uzmanlardan oluşan ve senato adı verilen ikinci meclis, yasama görevi yapmaktadır. Bunun Türkiye'de uygulanması durumunda, yolsuzluk yöntemi ile menfaat sağlamak için milletvekili olma isteğinin en aza indirilmesi sağlanabilir.

- **Siyasetin Finansmanı:** Siyasi partilerin devlet tarafından desteklenmesi sistemi, bütün dünya da uygulanan ve en az yolsuzluk üreten sistem kabul edilmektedir. Bu sistemle birlikte uygulanacak, Avrupa sistemi belki de Türkiye'de daha iyi uygulanabilir. Bu sisteme göre; tüzel ve özel kişilerin

²⁸⁶

Şener, s. 368.

desteklediği siyasi partilere bağış yapılması, tespit edilen belli bir oranı aşmamak şartı ile serbest bırakılmalıdır. Buraya kadar bahsedilen yöntem şu an Türkiye’de uygulanmakata olan yöntemdir. Fakat yapılan bağış, aidat ve harcama hareketleri şeffaf, anlaşılır ve herkesin görebileceği basın ve yayın organları ile halka ilan edilmelidir. Siyasi partilerin kampanya ve seçim harcamalarına tavan sınırlaması olmalıdır. Siyasi partilerin teftiş ve denetlenmeleri daha sıkı takip edilmelidir. Yolsuzluk yaptığı tespit edilen partilerin tüzel kişiliğine son verilmelidir. Kurucu üyelerin bir daha parti ve/veya firma kurma hakkı elinden alınmalıdır.

Fransa’da çok etkin bir sistem olan, siyasi partilerin seçim kampanyalarının hukuka uygunluğunu izlemekle görevli “Seçim Kampanyası Hesapları Komisyonu”, bazı seçilmişlerin mal beyanlarını kaydetmekle görevli “Siyasi Hayatın Mali Saydamlığı Komisyonu” gibi kamusal hayatta saydamlık ve hukuka uygunluğu garanti etmeyi amaçlayan spesifik kurumların kurulması gerekmektedir.

- **Milletvekili Sayısının Azaltılması:** Siyasi yolsuzluklarla mücadele konusunda alınacak diğer bir önlem, milletvekili sayısının azaltılması olabilir. Şener (2007)’in belirttiği gibi; siyasal maliye disiplininin ana ilkelerine göre, siyasal karar almaya katılanların sayılarının artmasına bağlı olarak bireyler kolayca satın- alınabilmekte, rüşvet alabilmekte ve sorumsuz davranabilmektedir. Karar almaya katılan bireylerin sayısı azaldıkça, daha saydam davrandıkları sonucundan hareket ederek, milletvekili sayısının 350 gibi bir sayıya indirilmesi daha iyi olabilir.²⁸⁷ Ayrıca milletvekili olmak için gerek ve yeter şartlar tekrar düzenlenmeli, en az üniversite mezunu olma şartı getirilmesi sağlanmalıdır. Bunun yanında, milletvekili olmadan önce uğraştıkları ticaret ve danışmanlık gibi işleri kayyuma devredilerek, milletvekilliği süresince başka işlerle ilgilenmeleri kesin olarak yasaklanmalıdır.

- **Savunma Sanayi İhaleleri:** Askeri gücün ticari faaliyette bulunması, yerli ve yabancı firmalar ile ortaklık kurmalarının engellenmesi gerekmektedir.

- **Kamu İhaleleri:** Tekeli (2007)’ye göre; yolsuzluğun önce doğrudan devlet kaynaklarından çıkar transferi türünü ele almak gerekir. Bütçeye

²⁸⁷

Şener, s. 459.

bağlanmış devlet harcamaları üzerinden yolsuzluk yapılmasının diğer yolsuzluk türlerine göre daha zor olduğu söylenebilir. Çünkü denetim mekanizmaları kurumsallaşmıştır. Ama yine de yolsuzluk yapılması yolları bulunmaktadır. Bu yolsuzluklar çoğunlukla ihale yoluyla yapılan işlerde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle de ihale yasaları yolsuzluğun önlenmesinde dikkatlerin en çok yoğunlaştığı alanlardır. Yine yarışması gereken firmalar arasındaki ön anlaşmalarla fiyatların yüksek tutulması, işin tesliminde kalite denetiminin hakkıyla gerçekleştirilmemesi, ihale sonrasında yeni fiyat tespitleri vb. yollarıyla yolsuzlukların yapılabildiği bilinmektedir. Bu tür yolsuzlukların hem merkezi yönetimlerde hem de yerel yönetimlerde gerçekleşebildiğini biliyoruz. Türkiye gibi yönetimi çok merkezileşmiş bir ülkede merkezi yönetimlerin bütçelerinin yüksek olduğu, çok değişik alanlarda mal ve hizmet aldığı düşünülürse, yerel yönetimlere göre yolsuzluk potansiyelinin yüksek ve fırsatlarının çok daha çeşitli olduğu söylenebilir. Buna karşılık denetim ve hesap sorma mekanizmalarının yerel yönetimlerde daha az gelişmiş ve daha esnek olduğu düşünülürse bu tür yolsuzlukların sürdürülebilirliğinin yüksek olduğu söylenebilir. Çıkar transferi türü yolsuzlukların kamunun gayri menkullerinin tahsisi, kiralanması ve satışı yoluyla yapılanları için merkezdeki fırsatların yerel yönetimlere göre daha yüksek olacağı ileri sürülebilir. Bu tür gayrimenkullerin mülkiyeti Türkiye’de çoğunlukla merkezi yönetimlerin elindedir. Bu alanda takdir haklarının kullanılma biçimi şeffaf değildir ve denetim kurumsallaşmamıştır. Bu alandaki sürdürülebilirlik oldukça yüksektir.²⁸⁸

İhale öncesi gerek ve yeter şartlar açık anlaşılır bir şekilde basın ve yayın kuruluşlarınca duyurulmalıdır. İhaleyi kazanamayan tekliflerin gerekçeleri de basın yoluyla açık ve anlaşılır şekilde ilan edilmeli ve ihale süreci açıkça yapılmalıdır. Karar verici konumundaki kamu görevlilerinin yetkileri sınırlandırılmalı, rotasyon yapılarak firmalarla dostluk ilişkisi kurması engellenmelidir.

Ayrıca, milletvekillerinin ihalelere ve özelleştirmelere katılması yasaktır ancak eşleri ve çocukları için böyle bir yasak mevcut değildir. Bu yasağın kapsamı genişletilmelidir.

²⁸⁸

Tekeli, s. 4-5.

Dünya Bankası'nın da üzerinde durduğu gibi; doğrudan yabancı yatırım yapan çokuluslu firmaların katılım ihalelerini, özelleştirme pazarlıklarını ve büyük çaplı kamu ihalelerini izlemek için uluslararası iş dernekleri ve diğer sivil toplum kuruluşları ile birlikte izleme grupları tesis edilmelidir.

- **İhbar:** Şüpheli işlem bildirimini ve belli bir miktarın üzerindeki işlemlerin bildirilmesi yasal olarak ihbar anlamına gelmektedir. Halkın ihbar mekanizmasını kullanabilir hale gelmesi, hem demokratik toplum yapısına uygunluk hem de toplumda yolsuzlukla mücadelede halk desteğinin bir göstergesi olarak algılanmalıdır. İhbar mekanizmasının sağlanması için de ihbar edenin kimliğinin hiçbir şekilde açıklanmaması ve güvenliğinin sağlanabilmesinin yasalarla garanti altına alınması gerekmektedir.

- **Sivil toplum desteğinin kuvvetlendirilmesi:** Özellikle bağımsız ve çeşitli yetkilerle donatılmış yolsuzlukla mücadele birimlerinin oluşturulması zorunludur. Örneğin kurum, yolsuzluklarla ilgili güçlü şüpheler bulunan kişi ve firmaların incelenmesi sürecinde, bu kişi ve firmaların mal varlıklarını dondurma veya tedbir koyma yetkisine sahip olmalıdır. Çünkü, yolsuzluk iddiaları ispat edilmeye çalışılırken, kişi ve firmaların varlıklarını yurtdışına kaçırmaları gündeme gelebilmektedir. Ayrıca bağımsız denetim kurumu, kişilerin yurtdışına çıkışlarına yasak da getirebilmelidir.²⁸⁹ Yolsuzlukla mücadele kurumlarının etkinliği bir ölçüde mevcut hükümetlerden ne derecede bağımsız olduğu ile ölçülmektedir. Ayrıca, çalışan personelin yeteneği ve idealistliği de önem taşımaktadır. Kurumun kamu sektörü içerisinde, Hazine ve Maliye Bakanlığı dahi kontrol edebilecek merkezi bir konuma sahip olması gerekir.

- **Ombudsman (Kamu Denetçiliği Kurumu):** Meclis tarafından atamaların yapılması ve meclise bağlı yapılandırılması, tüm işlevselliği yok etmektedir. Kamu Denetçisi Kurumu, tamamen bağımsız olmalı ve başkan ataması kendi içinde merit sistemle yapılabilmelidir. Geçici bir süreliğine bazı imtiyazlar da verilebilir. Mesela, yolsuzluk ihbarı yapılan kişi ve kurumların mal varlığı üzerine ihtiyati tedbir koyması sağlanabilir. Ayrıca bilgi kaynakları gizli tutulmalıdır.

²⁸⁹

Langseth, Stapenhurst ve Pope, s. 138.

- **Görev, yetki ve sorumlulukların açık olması:** Yasalar açık ve anlaşılır olmalı, görev ve yetki sınırları iyi çizilmelidir. Kanuni prosedürler sade ve anlaşılır olmalıdır. Devlet kendisinde olan bilgileri tekrar vatandaşan istememeli, elektronik sistem ve internet kullanımı ile bilgi erişimi desteklenmelidir.

- **Saydamlık:** Özellikle hükümet makamlarının kontrol edilebilirliği sağlanmalıdır. Türkiye’de dokunulmazlık rejimi ve mal beyanı konusunda şeffaflık olmayışı, saydamlık konusundaki en büyük engeldir.

Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği (TSHD)’nin de belirttiği gibi; tüm yasalarımız yetkili uzmanları tarafından taranmalı, saydamlığa aykırı olan hükümleri bir an önce saptanarak yürürlükten kaldırılmalıdır. Ayrıca, her yıl özveri ve davranışları ile örnek olan kimse ve kuruluşlara saydamlık ödülü verilmelidir.²⁹⁰

- **Bilgi Edinme Hakkı:** Diğer demokratik ülke uygulamalarında görüldüğü gibi her Türk vatandaşı, her kamu kuruluşundan vergilerinin nerede, ne zaman ve hangi amaçla kullanıldığını sorma hak ve yetkisine sahip olmalıdır. Özellikle ABD uygulamasına göre, kurumlar bazen “devlet sırrı” veya “stratejik bir araştırma” açıklamasını yapmakta fakat bu harcamanın detaylarını hangi tarihte açıklayabileceklerini belirtmektedirler. Verilen o tarihte hangi kaynağın ne kadarının ne için kullanıldığını ve ne kadarlık bir fayda sağlandığını belirtmek zorundadırlar. Bu bilgilendirme, yapılacak araştırmanın ya da yatırımın faydasına göre, halkın vergisinin kullanılıp kullanılmayacağını sorgulanmasına neden olmaktadır. Türkiye’de 2004 yılı itibariyle yürürlüğe giren “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” uygulamada yaşanan altyapı sorunları ve “Bilgi Edinme Denetleme kurulu” nun bağımsız olarak çalışmaması nedeniyle amacına ulaşmamış görülmektedir.

- **Medyada Bağımsızlık ve Basın Özgürlüğünün Yaygınlaştırılması:** AB standartlarında bir basın özgürlüğü, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında önemli bir aşamadır ve Türkiye bu konuda diğer demokratik ülke modellerinin çok gerisinde kalmıştır. Medyada tekel ve kartel oluşumuna izin

²⁹⁰

<http://www.saydamlık.org.tr>.

verilmemelidir. Aynı anda belli bir şahsın hem gazete hem televizyon kanalı sahibi olması yasalarla engellenmelidir. Ticaret ve diğer sektörlerdeki kişilerin medya kuruluşlarına sahip olması da aynı şekilde önlenmelidir. Haber alanı kaynağın gizlilik prensibi olmalı ki, halkın objektif ve her türlü haberi alma hakkı sağlanmış olsun.

- **Mal Bildiriminde Bulunulması:** En büyük eksikliklerinden biri mal varlığının kamuya açıklanmasının yasak olması ve açıklayanların cezalandırılmasıdır. Bu durum tamamiyle şeffaflık ilkesine uymamaktadır. Milletvekillerinin mal beyanının meclis başkanına vermeleri, başkanın beyanı inceleyip konuyu savcılığa havale etmede tek yetkili olması uygulaması, meclisin güvenine ve dürüstlüğüne gölge düşürmektedir. Türkiye’de denetlemenin genellikle “prosedüre uygun mu?” diye yapılıyor olması, olayın denetimden uzak ve formaliteden ibaret bir yapıda olmasını sağlamış ve etkisizleştirmiştir.

Mal bildirim beyanları, şeffaf ve doğru kayıtlara dayanılarak yapılmalıdır. Bir denetleme ve inceleme komitesi görevlendirilmeli ve gelir ile uyuşmayan mal varlığı tespiti mutlaka savcılığa iletilmelidir. Aksi takdirde denetim komitesine, görev ihmali ve yolsuzluklara iştirak etmekten dolayı ağır cezalar verilmelidir. Kaynağı açıklanamayan mülk ve servete devletin el koyması sağlanmalıdır.

İlk planda yapılması gereken, diğer gelişmiş ülkelerin de kullandıkları ana yapılanma sağlandıktan sonra, yolsuzlukla mücadele programı başlatılmış sayılabilir. Bu yapılanma, her şeyden önce demokratik toplum olma yolunda yapılmış bir düzenlemedir. Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi yolsuzluk, demokrasi kültürü yerleşmiş toplumlarda daha az görülmektedir.

Bu aşamada belki Almanya’ da yaşanan bir süreç Türkiye’de de yaşanabilir. 1994 yılında mahkemelere intikal eden yolsuzluk dosyalarının sayısı 258 iken bu rakam 1999’da 1034’e yükselmiştir. Bazı yetkililer bu artışı, “son yıllarda yolsuzluğa karşı hassasiyetin artması ve uygun tedbirlerin alınması,

ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının sayısını da artırmaktadır” görüşüyle açıklamaktadır.²⁹¹

TSHD'nin hazırladığı raporda, yolsuzlukla mücadele edilmesi için yapılması gerekenlerden bazıları şöyledir: Devletin, yolsuzluklara karşı ciddi ve topyekün bir savaş başlatacağını inandırıcı bir şekilde halka açıklaması lazımdır. Yolsuzluklara uğraşmak üzere tertemiz yetenekli kimselerden oluşacak tam yetkili bağımsız bir kurul oluşturulmalıdır. Polis, savcılık ve mahkemelerde yıllardır bekleyen yolsuzluk dosyaları en kısa zamanda sonuçlandırılmalıdır. Vatandaş'ın ilgilisi olsun olmasın yönetimden bilgi ve belge isteme hakkı Anayasaya bir madde eklenerek sağlanmalıdır.²⁹²

Yolsuzlukla mücadeel konusunda kesin yapılması gereken işlemlerden sonra, Türkiye için önerilmek istenen sistemin açıklanmasına yani vergisel yöntemlerden biri olan servet vergisi uygulaması konusuna geçilebilir.

4.3. Yolsuzlukla Mücadelede Vergisel Yöntemler

Yolsuzlukla mücadelenin sadece tek bir alanda yapılamayacağını belirtmiştik. Bu konuda genellikle çok kapsamlı ve maliyetli bir mücadele programı gerekmektedir. Türkiye için genel önlem olarak yapılması gereken acil değişiklikleri belirttikten sonra, özellikle bu çalışmanın ana kapsamını oluşturan vergisel önlemleri incelemeye başlayalım. Bu noktada, vergi sisteminin baştan sona değiştirilmesi değil, küçük değişikliklerle çok ciddi ilerleme kaydedileceğini ispatlamaya çalışalım.

Öncelikle Türkiye ve dünyadaki vergi yapılarının genel bir değerlendirilmesini ele alabiliriz, daha sonra Türkiye için uygun bir yapı üzerinde tartışmaya geçebiliriz.

4.3.1. Türkiye ve Dünyadaki Vergi Sistemleri

Kamu ekonomisinin en temel finansman yolu olan vergiler iki ana grupta uygulanmaktadır. Bunlardan birinci grup, doğrudan vergilerdir. Doğrudan

²⁹¹ Meclis Soruşturma Komisyonu Raporu, s. 76-77.

²⁹² [http:// www.saydamlik.org.tr](http://www.saydamlik.org.tr).

vergiler; gelir, kurumlar ve servet vergisi gibi servet ve gelir üzerinden doğrudan alınan vergilerdir. İkinci grupta ise dolaylı vergiler bulunmaktadır. Bu grupta ise katma değer vergisi, satış vergisi ve diğer tüketim vergileri yer alır.

Götürü vergi ödeme modeli, 14. yüzyıldan beri Türkiye 'de kullanılan bir yöntemdi. Kazanca bağlı vergiye dönüşüm ilk kez Atatürk tarafından 1926 yılında "Kazanç Vergisi" ile başlatıldıysa da kurulan sistem, Fransızlar'ın patent denilen götürü vergilendirme özelliklerini taşıyordu. 1934 yılında yabancı şirketler ve bankalardan beyanname ile kâr üzerinden vergi alınmaya başlanmıştı. 1950 yılında tam anlamı ile mükelleflerin beyanına dayanan modern bir vergi sistemine geçilmiştir.²⁹³

Dikkat edilmesi gerekir ki; gelir vergisi sistemine geçilmesine rağmen tarım sektörü gelirlerinin vergi kapsamı dışında olduğu gözlenmektedir. Buna sebep olan nedenlerden birisi, kayıtların düzensiz ve yetersiz olması, diğer bir sebep ise siyasal manevralar olabilir. Türkiye'nin özellikle 1950-1960 yıllarında tarım ülkesi olduğu düşünülürse, bütün bir sektörün atlanılarak vergi sisteminde yer almaması düşünülemez. Bu durum günümüzde de halen süregelen bir sorun olarak durmaktadır. Aynı zamanda altın ve menkul kıymet kazançların vergi kapsamına alınmamış olması nedeniyle bunlardan gerektiği kadar vergi tahsil edilememiştir.

Türk vergi sistemini düzeltmek adına birçok düzenleme yapılmasına karşın denetim mekanizmasında eksikliklerin olması, vergi toplama hususunda çok ciddi sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Vergi kaçırmanın cezasının caydırıcı olmaması, sürekli yapılan vergi afları da bu sorunun artmasına yardım etmektedir. Özellikle Amerika'da vergi ödememenin ağır hapis cezasıyla cezalandırılması uygulamasının oldukça etkili olduğu bilinmektedir.

Şener (2007)'e göre²⁹⁴, günümüzde Türk vergi sistemi, etkinlik ve adalet yönünden değerlendirildiğinde, gelişmiş ülkelere göre son derece olumsuz bir yapıdadır. Özellikle, biçimsel olarak gelişmiş ülkelerin vergi yapılarına benzer

²⁹³ Hüseyin Perviz Pur, "Türk Vergi Sistemi Ve Kamu Yönetim Reformu." [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/24-02-2004\(2\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/24-02-2004(2).htm).

²⁹⁴ Şener, s. 307-308.

özellik taşımaktaysa da, gerçekte son derece çarpık bir konumdadır. Bunun en önemli nedeni, Türk Vergi Sistemi'nin gelişmiş ülkelerde uygulandığı biçimde genel bir servet vergisi içermemesidir. Bu önemli eksikliği nedeniyle, vergi sistemimiz, vergilemede adalet ve kaynak ayırımında etkinliği sağlamaktan son derece uzaktadır. Örneğin, gelişmiş ülkelerde, bütçe gelirleri içinde servet vergilerinin payı % 3 kadar olup, bu oran ülkemizde binde 2-3 dolaylarındadır. Gerçekten, servet ve gelir unsurlarının kapsamlı bir biçimde saptanmasına olanak veren bir servet beyannamesi kurumunu sisteme sokmadan ve gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kişisel servet vergisini uygulamaya koymadan, ciddi sosyo-ekonomik sorunları önleme olanağı bulunmamaktadır.

Buradan yola çıkarak, vergide ödeme gücünü belirleyen gelir dikkate alınarak vergi oranları tespit edilmelidir. Bütün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi gelir, servet ve tüketim vergisinin bir arada uygulanması ile çapraz kontrol sağlanmaya çalışılmalıdır. Bu sistem aynı zamanda tek tek mükellefleri kontrol ederken, diğer bir mükellefin beyannamesindeki gelirden bağımsız yaşanan artış ve azalışları da net olarak göstermekte, böylelikle yolsuzluk yapan ve yaptırın taraflar anında sisteme yansımaktadır.

Benzeri bir çapraz kontrol sistemi Amerika Vergi sisteminde göze çarpmaktadır. Amerika'da servet vergisi uygulaması yer almamasına rağmen her Amerikan vatandaşının ve Amerika'da yerleşik yabancıların sürekli gelir, harcama ve tasarruflarını beyan etmek zorunda olmaları, bu çapraz kontrolü sağlamaya yardımcı olmaktadır. Türkiye'de de kolaylıkla uygulanabileceğini düşündüğümüz bu sistem için gelişmiş Avrupa ülkeleri model* olarak ele alınabilir.

Öncelikle üç temel vergini yapısını ve işlevlerini incelemeye çalışalım:

* Avrupa'da uygulamaya konulan Refah Devleti Projesi (1950-1980) sırasında; yaklaşık 15 gelişmiş Avrupa ülkelerinde servet vergisi uygulanmıştır. Bunlar; İngiltere, Almanya, Fransa, İskandinav ülkeleri, Hollanda ve Belçika gibi Avrupa ülkeleri olup, ayrıca Arjantin ve Brezilya olarak sıralanabilir. Bazı ülkelerde, (İngiltere, Fransa) herkese değil belli bir gelir grubu ve üzerindeki mükellefler ile üst düzey bürokratlara devlet memurlarına, politikacılara ve belediye başkanlarına uygulanmaktadır. Diğer ülkelerde ise genel bir servet vergisi uygulaması yaygın olarak uygulanmaktadır.

4.3.1.1. Kişisel Gelir Vergisi

Türkiye’de Gelir Vergisinin tanımı,* 1998 yılında yapılan düzenlemelerle** daha iyi bir yapıya getirilmişse de yeterli olmamıştır. Gelirin tanımının, harcama ve tasarrufların kaynağını içeren biçimde ele alınması pozitif bir yaklaşım olmakla birlikte, denetim katagorisinin genişlemesine de yardım etmektedir.

4.3.1.2. Kişisel Harcamalar Vergisi

Kişisel harcama vergisi (Personal Expenditure tax),*** gelirin tasarruf edilen kısmı dışında kalan bölümüne, artan oranlı tarife ile uygulanan bir vergidir. Diğer tüketim vergilerinin kapsayamadığı her türlü harcamayı vergilendirdiğinden, son derece kapsamlı bir vergidir. Verginin matrahı, diğer vergilere göre kolay bir biçimde saptandığından, harcama vergisinden kaçınmayı önlemektedir.

Artan oranlı olarak uygulanmaya konulduğunda, tasarruf ile harcama arasında belirleyici olacak ve tasarrufları arttırıcı etkisi nedeniyle, özellikle gelişmekte olan ülkeler için önerilmektedir. Birleşmiş Milletler açısından geleceğin vergisi olarak görülmektedir.²⁹⁵ Servet vergisi ile birlikte uygulandığında ise ikili kontrol oluşturmaktadır.

Ayrıca, özel tüketim vergisi yerine “kişisel harcama vergisi” konulması, pahalı düşünler, lüks araba ve yat kullanımı ile çok sayıdaki yurtdışı gezileri ve

* “Gerçek kişilerin gelirleri gelir vergisine tabidir. Gelir bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarıdır.”

** “Gerçek kişilerin gelirleri (Gelir Vergisi) ne tabidir. Gelir, bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği, tasarruf veya harcamasına kaynak teşkil eden her türlü kazanç ve iratların safi tutarıdır.”

*** “Harcama vergisi; kişinin bir yıl içinde yaptığı harcamaların toplamından alınan vergi. Bazı ülkelerde gelir vergisinin tamamlayıcısı olarak uygulanır. Özellikle İngiliz ekonomisti Nicholas Kaldor tarafından önerilmiş ve savunulmuştur. Kaldor'a göre vergi, kişinin tasarruflarından değil, harcamalarından alınmalıdır. Çünkü tasarruflar, bireylerin ulusal servete kattıkları değerdir.”

²⁹⁵ Beyhan Ataç, “Kamu Ekonomisi”, <http://www.books.google.com.tr/books?id=XK-...html>. s. 213-214.

lüks harcamaların yüksek oranla vergilendirilmesini sağlayacak, kaynak ayırımında da etkinlik sağlayabilecektir.²⁹⁶

4.3.1.3. Kişisel Servet Vergisi

Servet vergileri geçmişten günümüze kadar önemli farklılıklar göstermiştir. Uygulaması ve bütçe gelirleri içindeki büyüklüğü, ülkeden ülkeye ve zaman içinde önemli değişiklikler göstermiştir. Bu vergiler, kişilerin iktisadi faaliyetlerini ve gelirlerini değil, çeşitli varlıklara sahip olma durumunu, yani servetini vergiye tabi tutar. Kişisel servet vergisi, dolaysız vergiler türündendir.

Bu verginin kapsamını, kişilerin belirli bir anda sahip oldukları ve tekrar kazanılabilir gerçek servetin ana kategorileri kabul edilen konut sektörü, arsa ve arazi, iş tesisleri ve ekipmanları, dayanıklı tüketim malzemeleri olarak kabul edebiliriz. Gelirin dağılımı ve bileşimi kolay olmasına rağmen, servetin bileşimi ve dağılımı daha karmaşık bir yapı gösterebilir.²⁹⁷

Bu çalışmada, özellikle yolsuzluk ve kayıtdışı ekonomide çok önemli etkisi olduğu düşünülen servet vergisinin detayları üzerinde durulacaktır. Türkiye’de servet vergisi uygulanması, yolsuzlukların ortaya çıkmasında etkin kullanılabilme özelliği ile diğer vergi gelirlerinin (özellikle gelir vergisi) artmasına da yardımcı olabilir.

Kuşkusuz ki gelişmiş Avrupa ülkelerinde de vergi kaçırmak mümkündür. Ancak bu ülkelerin vergi sistemine göre; bir mükellefin beyan ettiği kazanç ile servetindeki artış kıyaslanabilmektedir. Örneğin; 20 bin Euro gelir beyan eden bir mükellefin servetinde 100 bin Euro’luk bir artış varsa, bunun kaynağı sorulabilmekte, tatminkar açıklama yapılamazsa aradaki farkın cezalı vergisi alınabilmektedir. Yalnızca AB ülkelerinde değil gelişmiş ülkelerin çoğunun vergi sisteminde yer alan bu uygulamanın Türk Vergi Sisteminde yer almayı, önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.²⁹⁸

²⁹⁶ Şener, s. 354.

²⁹⁷ Musgrave, Richard A. ve B. Peggy Musgrave, **Public Finance In Theory and Practice**, 5. Basım, USA: Mc Graw-Hill Book Company, 1989, s. 413.

²⁹⁸ “AB Yolunda Mali Dünyamız.” <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1832>

4.3.1.3.1. Servet Vergisi Çeşitleri

Servet vergisini; servet vergisi ve servet üzerinden alınan vergiler olmak üzere iki şekilde başlıklandırmak mümkündür. Burada asıl üzerinde duracağımız vergi servet vergisidir. Fakat konuya açıklık getirmesi açısından bütün servet vergilerini kısaca incelemekle fayda vardır.

Servet vergisi kendi içinde iki sınıfa ayrılır; “Olağanüstü Servet Vergisi” ve “Olağan Servet Vergisi. ” Bu çalışmanın konusu olağan servet vergisi üzerinedir. Bu iki vergi arasında, -vergiye matrah oluşturması açısından aynı olmasına rağmen- vergi oranı ve uygulamaları açısından büyük ayrılıklar bulunmaktadır. Bu ayrılıklara sırasıyla bakmaya çalışalım.

Olağanüstü Servet Vergisi: Kişilerin servetinin tümü üzerinden, önceden belirlenmemiş bir tarihte alınan ve gelecekte tekrarlanmayacağı umulan bir vergi türüdür. Genellikle savaş, ekonomik kriz * gibi olağanüstü dönemlerde ya da bunu izleyen tarihlerde alınan bir vergidir. Vergi oranları yüksek olup (% 20’ ye kadar çıkabilmektedir.) bir defaya mahsus olarak alınır. Amacı, verginin temel fonksiyonu olan kamu ekonomisine katkı sağlaması prensibine dayanır.

Olağanüstü servet vergisi; kamuoyunda fazla bekleyiş yaratmadan uygulamaya konulabilmişse ve mükelleflere gelecek dönemde tekrarlanmayacağı hususunda güven sağlanmışsa, bu durumda verginin bir ikame etkisinden bahsetmek mümkün olmaz ve tüm etkisi gelir etkisinden ibaret kalır. İkinci dünya savaşı sırasında Avrupa ve Türkiye’de uygulanan vergi buna örnek teşkil edebilir.

Olağanüstü servet vergisi kısaca; vergi iktisadi sistemin işleyişini fazla değiştirmeden, özel kesimden kamu kesimine gelir aktaran bir nitelik taşır.

* Fransa’da kuşkusuz 1980 yıllarda Fransa’nın gündeminde olan ekonomik sorunlar (Enflasyon %14 oranında ve Fransız ekonomisi M.François Mitterrand iktidarında iki kez devalüasyon geçirmiştir.) İngiltere ve Almanya gibi diğer gelişmiş batılı ülkelerin de gündeminde bulunmaktadır. Karşılaşılan ekonomik bunalımı aşmak amacıyla mali açıdan alınan en önemli karar “büyük servetler üzerinden vergi alınması” olayıdır. 30 Aralık 1981 tarihli bir yasayla yürürlüğe giren bu vergi klasik bir servet vergisi olup, sadece büyük servet sahiplerini kapsamaktadır. “L’impot sur les grandes fortunes” olarak adlandırılan servet vergisi, iş çevrelerinden yoğun eleştiri almıştır.

Voyvoda ve Yeldan²⁹⁹, Türkiye’de yaşanan 2001 krizinden sonra bir çalışma yapmışlar, bu çalışmalarında olağanüstü servet vergisini kriz sonrası alternatif çözüm stratejisi olarak önermişleridir.

Olağanüstü servet vergisi örneği, 1942 yılında alınan “Varlık Vergisi” uygulamasından sonra Türkiye’de bir daha uygulanmamıştır. Ancak 2001 ekonomik krizi döneminde sadece uygulaması gündeme gelmiştir.

Olağan (Sürekli) Servet Vergisi: Bu vergiler, vergi sisteminin içine sürekli uygulanmak üzere girmektedir. Servete yönelen bir verginin sürekli uygulanabilmesi için, -uzun dönemde servet farklarını bir ölçüde azaltsa dahi- kişisel serveti yok etmemesine dikkat edilmesi gerekir. Bu konunun en hassas noktası da; servet vergisi, servet üzerinden alınsa da, diğer bir deyişle matrahını servet teşkil etse de, esas olarak kişilerin gelirinden ödenir. Gelirden ödenmesi esası göz önünde tutularak, oranının buna imkan verecek kadar düşük tutulması (uygulamalar da maksimum % 5) gerekir. Olağanüstü servet vergisinden en büyük farklılığı da bu noktada ortaya çıkmaktadır.

Şener (2007)’in de belirttiği gibi; ana fonksiyonlarından biri, kamu ekonomisinin temel fonksiyonlarını yerine getirmenin, vergi kaçakçılığını önlemede ve yolsuzluklarla mücadele etmede, günümüzün gelişmiş ülkelerinde etkin bir araç olarak kullanılmasıdır. Servet vergileri, özellikle gelir dağılımını iyileştirmek, diğer vergi kayıp ve kaçamaklarını önlemek amacıyla, son yıllarda Avrupa ülkelerinde genel bir vergi olarak uygulanmaktadır. Ödeme gücünün bir göstergesi olması nedeniyle, çağdaş vergi sisteminde servet vergileri yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Toplam vergi gelirleri içindeki payı oldukça düşüktür. Ancak, önemli sosyal ve ekonomik etkileri nedeniyle, birçok gelişmiş ülkenin vergi sistemlerinin içinde yer alırlar.³⁰⁰

Servet vergilerini başlıca üç grup altında toplanabilir; servetten alınan vergiler, servet transferinden alınan vergiler ve servet artış vergileri. Fakat

²⁹⁹ Ebru Voyvoda ve Erinç Yeldan, “Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri”, s.4.

³⁰⁰ http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/VYERC2002Turkce.pdf.
Şener, s. 301.

Musgrave (1989),³⁰¹ ödeme gücü açısından, sadece gelirdeki bütün artışları kapsayacak şekilde gelirin kapsamlı olarak tanımlanması kaydıyla, tamamlayıcı türde servet vergilendirmesi için her hangi bir durumun söz konusu olmadığı neticesine varmıştır. Fakat pratikte tüm sermaye geliri bu şekilde elde edilmez. Musgrave, bir tüketim vergisi rejimi altında servet üzerine getirilen bazı ilave vergilerin, servet bulundurma yararlarına imkân sağlanmasını haklı gösterebileceğine dikkat çekmektedir. Ancak eğer servet, ödeyebilme kabiliyeti esasında vergilendirilecek ise, gerekli olan şey gayrimenkul üzerinde kişisel olmayan bir vergi değil, net değer üzerinde kişisel bir vergidir. Net servet vergisi yaklaşımı ise; kişiye bağlı, bütün sahip olduğu servet üstünden alınan ve artan oranlı bir vergidir.

4.3.1.3.2. Servet Üzerinden Alınan Vergiler

Veraset ve İntikal Vergisi: Servet transferinden alınan vergilerdir. Veraset ve intikal vergisi 3 tür servet transferinden alınmaktadır. Bunlar: 1) Miras yoluyla transferler, 2) Diğer karşılıksız transferler (bağışlamalar), 3) Yarışma ve çekilişlerde kazanılan ikramiyeler.

OECD ülkelerinin hemen hemen tamamında benzeri bir servet vergisi uygulaması mevcuttur. Ancak bu vergiler her yerde uyum maliyetleri ve verimlilik açısından sorgulanmaktadır. Bu konuda yaşanan son eğilim; verginin kaldırılması, sabit vergi oranı uygulanması, istisna tutarlarının artırılarak beyanname yükümlülüğünün daraltılması ve çocuklara ve/veya eşe transferin vergi dışı bırakılması yönünde olmuştur.

Türkiye'deki sistem nedeniyle, veraset ve intikal vergisi uygulaması son derece başarısızdır. Sisteminin çok karmaşık olması, neredeyse beyanname vermemeyi teşvik eder olmuştur. Vergi daireleri tahsil edemediği halde aldığı beyannamelerle ilgili çok sayıda işlem yapmakta, zaman aşımının olmaması nedeniyle arşiv sorunu yaşanmaktadır. Bunun sonucu olarak da veraset ve intikal vergisi için özel vergi dairelerinin açılması gerekmiştir. Bu vergiden tahsil edilen

³⁰¹ Musgrave ve Musgrave, s. 412.

miktarın çok düşük olması ve kamuya maliyetinin çok yüksek olması, vergiyi tamamen verimsizleştirmiştir.

Avrupa ülkelerinde veraset vergisini kaldırılmaya çalışılmaktadır. Türkiye’de ise bu vergi sistemini tamamen kaldırmak yerine, kısmen gelir vergisinin için de yer almasını sağlamaya çalışılmaktadır. Konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı çalışmalar yapmaktadır. Miras yoluyla yapılan transferler önemli ölçüde vergiden istisna edildiğinden, vatandaşların cezalı duruma düşmemesi adına yapılan çalışmalar henüz sonuçlanmamıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de uygulanması önerilen servet vergisi ile sistemin çapraz kontrolünün sağlanabileceği belirtilmeye çalışılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında veraset ve intikal vergisinin kaldırılması hiçbir kayıtdışılık yaratmayabilir. Servette oluşan artışların açıklaması yapılarak, tek bir servet beyannamesi ile gösterilmesi sağlanabilir. Servet unsuru, buradaki çapraz kontrol mekanizması yardımıyla bir mükellefin beyannamesinden çıkıp diğer mükellefin beyannamesine girmiş olacak ve sistemin dışına çıkmayacaktır.

Emlak Vergisi: Emlak vergisi, gerçek anlamda bir servet vergisi olmayıp servet üzerine konulan bir gelir vergisidir. Yani matrahı servettir fakat kaynağı gelirdir. Bu itibarla hiçbir zaman servetin tasfiyesini hedef alamaz.

Musgrave (1989)’e göre³⁰²; servetin vergilendirmesinde fayda dayanağı, kamu hizmetlerinin emlakların değerini artırdığı ve bu sebeple mal sahipleri tarafından ödenmesi gerektiği şeklindedir. En genel biçimde bunu destekleyen görüş, Locke’nin devlet teorisinden türetilir. Buna göre, on yedinci yüz yılın sonlarında açıklanan şekliyle devlet bir mülk koruyucusudur. Doğal kanun teorisyenlerince görüldüğü üzere, devletin temel işlevlerinden birisi mülkün korunmasıdır. Bu sebeple, emlak sahipleri devletin masraflarını ödemek zorundadır. Devlet teorisi olarak, mülkün faydaları ne olursa olsun, mantığı kapsamlı bir vergiye işaret eder ve matrah ta, bir kişinin tüm mal varlığını (gerçek ve maddi varlıklar) kapsar.

³⁰²

Musgrave ve Musgrave, s. 411.

Emlak vergisinin günümüzde bütün ülkelerde farklı oran ve biçimlerde uygulaması bulunmaktadır. Amerika'daki uygulaması diğer ülkelerden daha farklıdır. Amerika'daki vergi sisteminde servet vergilendirmesinin ana temsilcisi olan yerel emlak vergisi, halen en önemli üçüncü vergi konumundadır ve yerel vergilendirmede hakim kalmaya devam etmektedir. ABD'deki emlak vergisi, yerel bir vergi olarak başlatılmış ve bu şekilde devam etmiştir. Emlak vergisi, yerel vergi gelirlerinin yüzde 75'ini karşılamakta, yerel okul bölgeleri ve beldeler de bütün gelirlerini bu kaynaktan temin etmektedirler. Emlak vergisi gelirleri neredeyse tamamen yerel eyalette toplanmakta, yerel olarak tatbik edilmektedir. Diğer ülkeler arasında sadece Kanada, aynen ABD gibi merkezi olarak toplanmayan bir emlak vergisi sistemine sahiptir.³⁰³

Tam bu noktada, özellikle Türkiye uygulaması açısından çok önemli bir örnek teşkil eden İngiltere'de uygulanmakta olan emlak vergisi sistemine dikkat çekmek istiyorum. İngiltere'de kişilerin temel gereksinimi için yeterli olabilecek miktarlar dışındaki tüm emlak yatırımlarında, yüksek oranlarda vergi uygulaması mevcuttur. Örneğin bir ev, bir araba için çok düşük oranlarda emlak ve araç vergisi alınırken, ikinci bir ev için çok yüksek hatta üçüncü bir ev için daha da yüksek oranda vergiler alınmaktadır. Burada amaç, tasarrufların doğru yatırımlara yönlennesini sağlayabilmek, büyük miktarda emlak yatırımına yönelmesini ve paranın ekonomi dışına çıkmasını önlemeye çalışmaktır. Bu örnek, Türkiye için özellikle emlak vergisinde artan yüksek oranlı bir vergi olarak uygulanabilir.

Türkiye'de gayrimenkullerin fiyatlarında düzenli ve ciddi bir kayıt sisteminin bulunmaması nedeni ile vergi tahsilatı beklenen düzeyde yapılamamaktadır. Türkiye için önerilmiş fakat uygulamaya girmemiş olan MERNİS sistemi ile bu noktada ki vergi kaçırma kayıt altına alınmış olacaktır.

Şener (2007)'e göre; bunun sonucu olarak diğer bir sorun da, gayrimenkul kiralalarının gerçek değerinin çok altında beyan edilmesi biçimindeki yaygın uygulamadan kaynaklanır. Bilindiği gibi, noksan bildirilen gayrimenkul kira bedelleri sonucu gelir vergisi matrahı da önemli ölçüde azalmaktadır. Diğer önemli bir nokta da, emlak vergilerinin gelir dağılımını iyileştirici özelliğine

³⁰³ Musgrave ve Musgrave, s. 414-415.

karşın, emlak sahibinin sabit gelirleri ve alt gelir grubunda yer alan birisi olması durumunda önemli sosyal sorunlara da yol açabilmeleridir. Bir servet unsuru olarak emlağa yapılan yatırımlar sonucunda bazı kişilerin spekülâtif kazançlar sağlaması durumunda vergileme yönünden önemli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Bu sorun, ancak kişisel servet vergisi uygulanması ve her türlü emlağın servet vergisi beyannamesinde gösterilerek vergilendirilmesi durumunda ortadan kalkabilmektedir.³⁰⁴

Arazinin vergilendirmesi: Arazinin vergiden çıkartılması (genelde vergilendirilebilir mülkten farklı olarak), hem verimlilik hem de eşitlik gerekçeleriyle ileri sürülmüştür. Özellikle Musgrave (1989), arazinin doğal olarak ekonomik kazançta dönüştüğünü düşünerek (elastik olmayan bir arz durumunda bir üretim faktörüne geri dönüş), özellikle kalkınmakta olan ülkelerde arazi vergilendirmesi daha yoğun kullanılması gerektiğinin altını çizmiştir. Aslında arazi değerlerinden türetilen kazançlar, Henry George tarafından ileri sürüldüğü üzere haksız servet toplama olarak değerlendirilebilir.³⁰⁵

Burada Kaldor tarafından* Türkiye için yapılmış bir değerlendirme, Türkiye’de yaşanan bir soruna dikkat çekmektedir. Kaldor’un, bu konuda hazırladığı rapor Türkiye’de büyük tepkilere neden olmuştur. Özellikle tarım kesimi için önerdiği “Potansiyel Hasıla Vergisi”, işlenmeyen boş arsa ve arazilerden artan oranlı vergi alınması görüşüdür ve çok eleştirilmiştir. Kaldor bu konuda, matrahı her bir bölgenin ve her bir arazi tipinin ortalama safi zirai hasılası olan, artan oranlı bir verginin uygulamasını önermiştir. Önerilen bu vergi, herhangi bir toprak parçasının fiili hasılatından ziyade tahmine dayalı potansiyel hasılasını esas almaktadır. Potansiyel hasıladan kastedilen husus, toprağın ortalama bir etkinlikle işletilmesi halinde yaratacağı hasıladır. Burada, ekilmeyen boş arazi üzerinden de vergi alınması gerektiği, bu vergiyi ödeyemeyenlerin

³⁰⁴ Şener, s. 307.

³⁰⁵ Musgrave ve Musgrave, s. 412- 413.

* DPT, Kaldor’un 20 gün Türkiye’de kalarak bir rapor yazmasını sağladı. Kaldor, bu çalışması sırasında sadece DPT ile temas etti, onların verdiği bilgileri değerlendirdi. Hazırlanan rapor, gizli kalmak kaydıyla zamanın Başbakanı İsmet İnönü’ye verildi. Rapor gizli olmasına rağmen bir hafta içinde herkesin eline geçmişti. Çok fazla tartışma yarattıysa da hiçbir zaman uygulanması düşünülmeyen ortadan kaldırıldı.

topraklarını satmak zorunda kalacakları ve böylece toprak reformunun doğal bir akış içinde gerçekleşeceği iddia edilmektedir.³⁰⁶

Aslında Kaldor'un potansiyel hasıla vergisi, servet üzerinden alınan bir vergidir. Bu tür bir vergi ile tasarrufların ölü yatırımlara yönelmesi önlenmiş olacaktır. Atıl durumda olan yatırımlar, ekonomiye tekrar kanalize edilebilecektir. Kaldor modelinin Türkiye'de uygulaması olmamasına rağmen, getirilecek olan bir servet vergisi uygulaması ile gelir getirmeyen tüm tasarruflar değerlendirilmeye çalışılacaktır. Aksi takdirde, servet aşınması yaşanabilir.

Motorlu Taşıtlar Vergisi: Türkiye'de ilk kez 1957 yılında 6906 sayılı kanunla yalnız kara taşıtlarına ilişkin "Hususi Otomobil Vergisi Kanunu" ile uygulaması başlamıştır. Bu kanun daha sonra 1963 yılında kaldırılmış, yerine 197 sayılı "Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu" kabul edilmiştir. Bu son kanun isminden de anlaşıldığı üzere yalnız motorlu kara taşıtlarını vergi mevzuuna almışken, yeni çıkarılan 1980 tarih ve 2348 sayılı kanunla verginin mevzuuna uçaklar, helikopterler ve deniz taşıtları da alındığı için kanunun başlığı "Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu" şeklinde değiştirilmiş ve 15 maddesi de yeniden düzenlenmiştir. Motorlu taşıtlar vergisi, servet üzerinden alınan vergi kapsamındadır.

Bu vergi oranının yüksekliği Türkiye'de ciddi bir sorun teşkil etmekle birlikte değer tespitini kolaylaştırması sayesinde de özellikle vergi kaçırma olasılığını zorlaştırmaktadır. Burada en önemli nokta, firmaların bu vergiyi masraf olarak gösterebilme imkanından dolayı kurumlar vergisinin daha düşük düzeyde tahakkuk etmesine sebebiyet vermesidir. Firmaların masraf gösterebileceği araç sayısına ve firmanın faaliyet kollarına göre sınırlama getirilmesi uygulamasına gidilmelidir. Özellikle belli bir fiyat düzeyindeki araçların masraf olarak yazılmasına imkan sağlanmalıdır. Bu fiyat aralığı dışındaki araçlar kapsam dışı bırakılmalıdır. Böylece firma sahipleri ve yakınlarının, lüks araçlarının giderlerinin vergiden düşürülme imkanları engellenmiş olabilir.

³⁰⁶

<http://www.huk.gov.tr/roportaj3.html>

4.3.1.3.3. Servet Vergisini Uygulama İlkeleri

Bir servet vergisi matrahında mükellefin tüm serveti (yabancı ülkede yer alan maddi, maddi olmayan, taşınır, taşınmaz mallarda dahil edilerek) beyan edilmelidir. Bu beyandan borçlar ve servet üzerinden ödenen vergiler düşüldükten sonra vergilendirilebilir servet vergisi matrahı bulunur. Servet vergisi oranı, artan oranlı olabileceği gibi sabit oranlı da olabilir. Ama yaygın uygulamaya göre % 5'i geçmeyen oranlarda olmasıdır. Ödenecek servet vergisi miktarı, servet vergisi oranı ile vergilendirilebilir servet vergisi matrahının çarpımıyla bulunur.

Burada dikkat edilmesi gereken bir unsur, servet vergisi oranının genellikle düşük saptanmasıdır. Bu nedenle, servet vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı oldukça düşük düzeydedir. Servet vergisinin uygulanma amacı, yolsuzlukları ortaya çıkartmada ve bunun sonucu olarak önlemede, sosyal kontrol mekanizması sağlayıcı özelliği olmasıdır. Servet vergilendirmesiyle, daha fazla vergi geliri elde etmek amaçlanmamaktadır. Ancak bu çapraz kontrol mekanizması işlevinin sonucunda gelir ve kurumlar vergisi hasılatını artırıcı etki yaratılmaktadır. Bunun sonucunda ise vergilerin en önemli fonksiyonlarından olan gelir dağılımında adalet ilkesine hizmet edilmiş olur.

Burada Şener (2007)'in önemli bir tespiti de şudur³⁰⁷; servet vergisinin oranı genellikle % 5'in altında saptanmaktadır. Bunun nedeni, örneğin faiz oranının % 10 olduğu bir durumda % 5 oranıyla alınan bir servet vergisinin kapital üzerindeki etkisinin, % 50 oranında bir gelir vergisi kadar olmasıdır. Oranın küçük olması nedeniyle, servet vergisi gelirinin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 2-3 gibi oldukça düşüktür.

Musgrave (1989)'nin de özellikle altını çizdiği nokta şudur; ödeyebilme kabiliyeti yaklaşımında olduğu gibi, buradaki temel belirteç yine kişisel bir vergi ve küresel bir zenginlik tanımıdır. Fakat mal sahibinin sağladığı ekonomik kontrolü belirleyen şey brüt zenginlik olduğu için, matrahın net zenginlik yerine brüt zenginlik cinsinden tanımlanması gerektiği ileri sürülebilir.³⁰⁸

³⁰⁷ Şener, s. 302.

³⁰⁸ Musgrave ve Musgrave, s. 412.

4.3.1.3.4. Servet Vergisinin Etkileri

Servet vergisi, uygun bir ortamda ve etkin bir biçimde uygulandığında, kamu ekonomisinin iki önemli fonksiyonunu, gelir dağılımı adaletini ve kaynak ayrımı etkinliğini aynı yönde etkileyen tek vergidir.³⁰⁹

Şener (2007)'in de belirttiği gibi,³¹⁰ servet vergisinin gelir dağılımını iyileştirmede, enflasyonu önlemede, kayıtdışı ve yeraltı ekonomilerinin kontrol altına alınmasında, adil vergilemeyi gerçekleştirmesinde, rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesinde ve ekonomik verimliliği arttırmasına etkili olduğu bilinmektedir. 1984 yılında servet vergisinin kaldırılması sonucu ülkemizdeki rüşvet ve yolsuzluk olaylarının, aynı zamanda yurtdışına servet transferinin artmaya başlaması, servet vergisinin rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede ne kadar etkili olduğunu kanıtlar nitelikte bir örnektir.

Servet vergisinin yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynaması ve kayıtdışı ekonomiyi kontrol altına alması özelliği nedeniyle, Türkiye'de de uygulanması gereken bir vergi olduğu vurgulanabilir. Çok basit bir uygulama ve çok düşük oranlı bir vergi olması dolayısıyla da Türk vergi sistemine kolayca adapte edilebilir.

4.4. Türkiye İçin Vergisel Modelleme

Bu bölümde Türkiye için önereceğimiz vergi yapısı, ilk önce düzenlemeler bazında, daha sonra genel bir sistem içinde ele alınacaktır. Sadece tek bir düzenlemenin bile çok etkin olabileceği söylenebilir.

³⁰⁹

Ataç, s. 239.

³¹⁰

Şener, s. 303-304.

4.4.1. Anayasal Vergi Düzeni

Türkiye’de vergi sisteminde bir takım düzenlemelerin yapılması, yolsuzlukla mücadelede sağlanabilecek etkinliği daha da artırabilir. Özellikle vergi afları, istisnalar ve indirimler, yatırım kararlarını teşvik edici olmaktan çok vergi tahsilatını azaltıcı yönde etkilemektedir. Vergisel yöntemlerin sağlaması gereken gelir dağılımını düzeltici etkisini de örselemektedir. Seçim ekonomisinin bir aracına dönüşen bu uygulamalar için bir düzenleme yapılması gerekebilir. Bu konuda özellikle Anayasamızın 73. Maddesine³¹¹ dikkat çekmek istiyorum.*

1982 Anayasası’nın 73 üncü maddesi ile hükümetlere verilen vergileme yetkisinin kaldırılması, ciddi bir zorunluluk gibi görünmektedir. Anayasada kesin olarak belirtmek şartıyla, özellikle kişisel gelir, kişisel harcamalar ve kişisel servet vergilerinden oluşan üç tip vergi uygulamasına geçilebilir. Ayrıca hükümetlerin yeni vergiler getirmek ya da vergi afları, vergi istisnaları ve vergi indirimleri gibi uygulama yapma kabiliyetleri tamamen ortadan kaldırılmalıdır. Özellikle vergi afları, vergi adaletindeki dengeyi vergiyi ödemeyenler lehine bozmaktadır.

Vergi oranlarının belirli güven aralığında tespit edilmesi ve hükümetlerin vergi oranlarını bu marjların dışına çıkartmaları engellenmelidir. Ayrıca, bütün bunların hükümetlerin keyfiyetlerince değiştirilemez olduğunun güvencesi mükelleflere verilebilmelidir. Nitekim bu tür konularda bir kere istisna yaşanması mükellefin güveni sarsabilir. Ancak bu şekilde, vergi sisteminde önce istikrar sonra da vergisel adalet sağlanmış olur. Vergi adaletini en çok getirilen istisna ve indirimler yok etmektedir.

Nereden buldun yasaının olmaması kayıtdışı ekonomik unsurları artırdığı için uygulamaya konulmalıdır. Servet üzerinde oluşan gelirden bağımsız artışlar ve azalışların nedenleri sorulabilmelidir.

³¹¹ Aktan, Coşkun Can “Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması Ve Anayasal Vergi Düzeni.” http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu_maliyesi/aktan-vergileme-yetkisi.pdf.

* “Anayasamızın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında “vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilebilir” ifadesi yer almaktadır. Bu hüküm “temsilsiz vergileme olmaz” ilkesine tamamen aykırıdır. Başka bir ifadeyle, bu hüküm ile “parlementonun vekili olmaz” ilkesi ihlal edilmektedir.”

Türkiye’de, toplanan verginin toplanması gereken verginin neredeyse yarısına eşdeğer olduğu yönünde yaygın bir görüş mevcuttur. Tabii ki bu görüşe neden olan faktörlerin başında, yüksek oranlarda ve adaletsiz denilebilecek şekilde (dolaylı vergilerin oranının yüksek olması gibi) bir vergi sisteminin olması, denetim mekanizmasının nerede ise yok denilecek kadar az olması, mükellefin beyannamede gösterdiği kadar ve gösterdiği oranların vergi matrahını oluşturması gelebilir.

Bu açıdan bile bakıldığında, mevcut vergi sistemine sadece servet vergisi uygulamasını getirmek bile vergi kayıplarını yarı yarıya azaltabilir. Genel olarak, sistemi kayıt altına almak anlamına gelen servet vergisi ile gelir ve kurumlar vergisinde artış sağlanabilir.

Demokrasi kültürünü yerleştirmiş olan ülkelerde vergi ödemenin gerekliliği vatandaşlara doğru yansıtıldığı için, mükellefler vergi ödemeyi ceza olarak değil görev olarak görmektedirler. Özellikle, toplanan vergilerin nerede ne kadar harcandığı bilgisi kamuoyuna sürekli ve şeffaf olarak bildirildiği için, vatandaşlar ödedikleri vergilerinin boşa harcanmadığını bilmektedirler. Bu uygulama sayesinde vergi ödeme sorumluluğu topluma otomatikman yerleşmektedir. Yine bu ülkelerde vergi denetiminin düzgün yapılması ve vergi ödememenin cezasının çok yüksek olması da ikinci bir otokontrol sağlamaktadır. Bu açıdan, Türkiye’de aşılması gereken çok uzun bir süreç vardır. Vergi indirimi ve aflarının artık gelmeyeceği, cezaların ciddi ve uygulanabilir olduğu halka gösterilip ispat edilmesi gerekmektedir ki, daha sonraki aşamada, vergi ödeme bilinci ve isteği oluşturulabilsin.

Türkiye’de özellikle tarım sektörünün, altın ve kıymetli madenlerin vergilendirilmemiş olması, büyük oranlarda vergi kaybına neden olmaktadır. Kaldor’un “potansiyel hasıla” mantığıyla hareket edilmesi, servet vergisi ile bu sektörlerdeki kayıtdışı kalma olasılığını azalacaktır. Daha sonra, atıl yatırımların ekonomiye kanalize edilmesi gerekecektir. Altını elde tutmak, servet vergi ödeme mecburiyetinden dolayı gelir üzerinde negatif unsur olacaktır.

Amerika’da her yıl, tüm bireylerin vermek zorunda olduğu gelir, gider ve tasarruflarını gösteren beyanname uygulaması ile bütün mükelleflerin çapraz

kontrolü sağlanmaktadır. Türkiye’de ise aynı sistemi gelir, harcamalar ve servet vergisi ile sağlamak mümkün olabilir. Gelir ve harcamalar vergisi artan oranlı tespit edilirken, servet vergisi oranı, diğer gelişmiş ülke uygulamaları baz alınarak, % 2.5 gibi sabit oranlı olarak belirlenebilir.

Böylece kayıtdışı ve vergi dışı kalmış unsurların sisteme dahil edilmesi sağlanmış olacaktır. Bu uygulama, bir yandan gelir vergisi hasılatını artırıcı etki yapmış olurken, diğer yandan yolsuzlukların ve rüşvetin tespit edilmesini kolaylaştırıcı denetim mekanizması gibi çalışacaktır. Türkiye için vergi sisteminde yer almasının da kolay bir uygulama olması, önemli bir avantaj sayılabilir.

4.5. Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Uzun Vadeli Önlemler

Kısa vadede ve acilen alınması gereken önlemlerin dışında, sonuçları uzun vadede etkili olacak bazı önlemlerinde alınması gerekebilir. Bu önlemlerden en önemlileri, eğitim ve seçim barajının kaldırılması olabilir.

4.5.1. Eğitim

Türkiye’deki eğitim sisteminin ezberci yapısı ve sonuçlarının, kolay yoldan para kazanma ve yolsuzluk olgusuna etki edebileceği, bu çalışmanın birinci bölümünde de bahsedilmiştir.

Ayrıca, TSHD’nin bu konudaki çalışmasının sonuçlarından yararlanarak, alınması gereken ilk önlemler şöyle sıralanabilir; bütün okullara, din derslerinden ayrı olarak bilimsel olarak hazırlanmış, ahlak - doğru davranış dersleri konulmalıdır. Kopya çekme ve ezberlemenin yanlışlığı kesinlikle anaokulunda veya ilkokulda alfabe ile birlikte çocuğa anlatılmalıdır. Toplumumuzda kopya çekme, adeta yolsuzlukların yetiştiği kültürün doğal mayası durumunda görülmektedir. Tüm meslekler için ahlak ilkeleri saptanmalıdır (örneğin; işadami-politikacı, avukat-yargıç, mühendis-mimar, esnaf-şoför gibi). Bu ilkelere riayet etmeyenler, mesleki kuruluşlarca cezalandırılmalıdır.³¹²

³¹²

<http://www.saydamlik.org.tr>.

Üniversitelerde milletvekili, diplomat ve bürokrat olmak için özel bölümlerin gündeme gelmesi yerinde bir uygulama olabilir. Ayrıca bürokrat, milletvekili ve bakan olabilmek için gerek ve yeter şartlar arasına eğitim düzeyi en az 4 yıllık fakülte mezunu olma şartı getirilmeye çalışılmalıdır.

Bir diğer noktada, toplumda demokrasi anlayışının tam yerleştirilmesi için vergi ödeme bilincinin, hesap sorabilme ve hesap verebilme olgusunun okullarda kazandırılmasına ve demokratik hak ve sorumlulukların öğretilmesine çalışılmalıdır. Toplumda demokrasi kültürünün yerleştirilmesi için en etkili yöntem, eğitim ile sağlanabilir. Demokratik toplumlarında vergi bilinci, hesap verebilirlik ile yolsuzlukların aza indirildiğini bu çalışmada daha önce detaylı olarak değerlendirilmiştir.

Ancak bir toplumun eğitim ve kültür seviyesinin yükseltilmesinin, nesillerin değişmesine varan sürelerde gerçekleşebileceği unutulmamalıdır.

4.5.2. Seçim Barajının Kaldırılması

Yolsuzluklarla mücadelede başarılı olunması için, sürdürülebilir demokratik ortamın oluşması gerekmektedir. Demokratik yapının temel araçlarından birisinin seçim sistem olduğu düşünülürse, Türkiye'nin yolsuzluk mücadelesinde seçim sisteminin yapısını inceleme zorunluluğu oluşmaktadır.

Sabuncu (2006)'nın çalışmasında da ileri sürüldüğü gibi, ülke seçim barajını Anayasada yer alan “yönetimde istikrar” ve “temsilde adalet” ilkeleri bakımından ele almaya çalışalım.³¹³

Yönetimde İstikrar; Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde görüldüğü gibi, son dönemde ülkelerin özellikle koalisyon hükümetler tarafından yönetildiği görülmektedir. Bu koalisyonlara Ulusal Koalisyonlar denilmektedir. Çok sayıda partinin bir araya gelmesi ile oluşacak koalisyonların, istikrarlı hükümetler oluşturmaları daha kolay olabilir.

³¹³ M. Yavuz Sabuncu, “Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları,” **Anayasa Yargısı**, No. 23 (2006), s. 4.

Şener (2007)'in de belirttiği gibi, ülke barajının “temsilde adalet” bakımından doğurduğu sonuçlara gelince; örneğin, 1954 yılında % 57 oy alan bir siyasi parti, mecliste %92 oranında sandalye kazanırken; % 40 oranında oy alan başka bir siyasi parti ise, %6 oranında sandalye kazanmıştır. Bir partiye aşırı temsil gücü kazandıran bir seçim sistemi, bu örnekte olduğu gibi “çoğunluk diktası” denilen duruma yol açmıştır. Buna karşılık, 1987 seçimlerinde ise, bir siyasi partinin aldığı %36 oranındaki temsil gücüne karşın, %64 oranında sandalye kazanmıştır. Bu aşırı temsil biçimi ise, demokrasilerde “ azınlık diktası” terimi ile açıklanır. Her iki örnekte de aşırı temsil durumları, küçük partilerin eksik temsili gibi durumlar meydana gelmiştir. Bu durumda “temsilde adalet” ilkesinin sağlanamadığı söylenebilir.³¹⁴

AB'nin Türkiye Temsilcisi Büyükelçi Hans Jörg Kretschmer % 10'luk seçim barajı tartışmalarına ilişkin üç kriterini "Sistem mümkün olduğu kadar 'en' demokratik yapıda olmalı. Halkın büyük bir kısmının TBMM'de temsilini sağlamalı. Siyasi istikrar için işlevsel ve dengeli olmalıdır" sözleriyle açıklamıştır. Bu üç kriter açısından da bakıldığında % 10'luk barajın yüksek olduğu görülmektedir.³¹⁵ Daha öncede belirttiğimiz gibi, bir toplumda demokratik yapıdan uzaklaşma, yolsuzlukların oluşmasında ve yaygınlaşmasında önemli bir etken oluşturmaktadır.

Aynı zamanda partiler arasındaki milletvekillerinin kolayca geçişinin sağlanması, bu konuda herhangi bir zorluk olmaması ve milletvekillerinin dokunulmazlıkları, yolsuzluk yapma eğilimi olan bireylerin, kolayca meclise girmesini sağlamaktadır. Ayrıca bir daha ki dönemde seçilmek için kazanma ihtimali yüksek partiye geçiş yaparak, uzun yıllar mecliste yer alma ve dokunulmaz nedeni ile yargılanmadan yolsuzluk yapma sansı olmaktadır.

AB Parlamenterler Meclisi de %10'luk seçim barajını çok fazla, diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırıldığında ise çok ölçsüz bulduğunu belirtmiştir.

³¹⁴ Şener, s. 453.

³¹⁵ EU-Turkey News Network <http://www.abhaber.com>.

Sabuncu (2006)'nin çalışmasında da belirttiği gibi, mevcut ülke barajının temsilde adalet bağlamında yol açtığı sonuçlar, her şeyden önce seçim ve temsil esasına dayalı demokratik sistemin temel varsayımlarına aykırı bir durum yaratmaktadır. Bu varsayım, toplumda var olan tüm çıkarların siyasal sisteme girdi olarak intikalinin, siyasal sistemin en iyi/doğru kararı üretmesi için gerekli olduğu biçiminde özetlenebilir. Bu, kullanılan her oyun mutlaka yasama organında karşılığını bulması anlamına gelmemelidir. Ama son seçimde yaşandığı gibi, geçerli oyların %45'ini yasal kural gereği önceden değerlendirme dışı tutan bir seçim sisteminin, siyasal katılmanın en önemli kanalı olan seçimlerin demokratik niteliğini zedeleyeceği kesindir. Bu, başlı başına bir siyasal sonuçtur.³¹⁶

Türkiye'de olduğu gibi, küçük bir oy oranı ile bile yüksek oranda oylama gücüne ulaşılması sonucunda, yolsuzluk yapma eğimi olan bireylerin, milletvekili olmak ve dokunulmazlık elde etmek ve bunların sonucunda kolayca haksız kazanç sağlaması mümkün hale gelmektedir.

Seçim barajının kaldırılması ya da en azından %3-4 gibi makul bir düzeye indirilmesi gerekliliği bilinmektedir. Aynı zamanda parlamentonun görev süresinin diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi düşürülmesi doğru bir adım olabilir. Şu an itibariyle görev süresinin 5 yıldan 4 yıla düşürülmesi çalışmaları yapılmaktadır.

³¹⁶

Sabuncu, s. 196.

SONUÇ

Yolsuzluk mücadelesi her şeyden önce topluma bir maliyet getirmektedir, başarıya ulaşma süresi ise uzundur. Bütün ülkeler bu süreçleri yaşamış olmakla birlikte bazıları başarılı olmuş, bazıları ise bir türlü istenilen sonuca ulaşamamıştır. Başarılı olmuş toplumlar, genellikle gelişmiş demokratik düzene ulaşmış Avrupa ülkeleri ve Amerika'dır. Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de ise hala yüksek oranlarda yolsuzluk olaylarının yaşandığı bilinmektedir.

Her ülkenin kendine özgü yapısı nedeniyle, yolsuzlukla mücadele yöntemleri de birbirinden farklılık göstermektedir. Bu çalışmada ise yolsuzluğun nedenleri ve diğer ülkelerin yolsuzluk mücadeleleri incelendikten sonra, Türkiye için yolsuzlukla mücadele yöntemleri önerilmeye özen gösterilmiştir.

Bu çalışmanın perspektifinde, neoliberal çevrelerin belirttiği gibi “devletin ekonomideki payının küçültülmesi ile yolsuzlukların büyük oranda azalacağı” görüşü kullanılmamaktadır. Bu görüşe en büyük gerekçe olarak; yolsuzluk oranlarının düşük olduğu ülkelerde, yolsuzluk oranı yüksek ülkelere göre kıyasla, devletin ekonomideki payının daha yüksek olduğu gösterilebilir. Şöyle ki, yolsuzluğu önlemede kamunun büyüklüğünden çok, vatandaşların demokrasi kültürünü özümsemeleri daha önemli olmaktadır.

Çalışmada ayrıca, yolsuzlukların nedeni olarak toplumdaki bedava yararlanma motivasyonu temel alınmıştır. Bedava yararlanma motivasyonunun seçmen kitlesinde yüksek olduğu, yapılan anket çalışmasıyla görülmektedir. Yapılan deneysel çalışma neticesinde de, seçmen kitlesinde dürüstlük güdüsünün düşük olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten, seçmenlerin önemli bir bölümünün oyunun verilen sadaka karşılığında kolayca satın alınabilmesi de bu görüşümüzü doğrulamaktadır. Bütün bu çalışmaların sonucunda; yolsuzluğun Türkiye'de yaygın olduğu ve toplum tarafından kabul edildiği söylenebilir.

Bu saptamalardan yola çıkarak çalışmada Türk toplum yapısına uygun yolsuzlukla mücadele yöntemi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu yöntemler arasında en etkinini ise servet vergisi uygulaması ve vergisel düzenlemelerdir. Vergisel düzenlemelerin uygulanması kolay, maliyeti az ve etkinliği yüksektir. Öte yandan, bahsedilen yöntemlerle var olan yolsuzlukların saptanması ve ortaya çıkarılması kolaylaşacaktır.

Ancak yolsuzlukların temel nedeni olarak kabul gören ve seçmen kitlesine yerleşmiş ve yaygınlaşmış olan bedava yararlanma motivasyonunu ortadan kaldırmak gerekmektedir.

Bütün bu gelişmelerin yapılması ve yolsuzluk oranlarının azaltılması için demokratik ortama ihtiyaç vardır. Parlamenter sistemdeki reformlarla alınacak önlemler, yolsuzluk konusuna kalıcı ve etkili çözüm sağlayacaktır.

Sonuçlarının uzun vadede ortaya çıkması beklenen ancak kesinlikle yapılması gereken bir diğer değişiklik de, seçim barajının kaldırılması olmalıdır. Milletvekillerinin partiler arasında transferini zorlaştırmak için araya en az bir seçim dönemi gibi sürelerin konulmasını sağlamak faydalı olabilir. Bireylerin gerçekten hizmet etmek için ve kendi fikirlerine yakın partileri tercih etmeleri meclisin amacına da uygun olacaktır.

Yolsuzluk yapma eğilimi olan kişilerin milletvekili olmasını kolaylaştıran bir diğer sistem de küçük yerleşim bölgelerinden seçilebilme oranlarının büyük şehirlere göre daha kolay olmasıdır. İngiltere’de olduğu gibi, seçmen sayısı eşit seçim bölgeleri oluşturmalıdır.

Ayrıca Siyasi Etik Yasa tasarısıyla, “Mal Bildiriminde Bulunma” yasasının eksikliklerinin giderilmeye çalışılmaktadır. Özellikle, mal bildiriminin kamuoyuna açıklanması ile şeffaflık konusunda önemli bir adım atılmış olur. Ne var ki, Siyasi Etik Kurulu’nun çalışmalarının gizli yürütülmesi, özellikle bu kurulun amacına da aykırı olmaktadır.

Eğitim sisteminde yapılması gereken küçük değişimlerle, vatandaşlık bilinci, vergi ödeme gerekliliği, hesap verme ve hesap sorma bilinci topluma

yerleştirilmeye çalışılmalıdır. Yanlız şunu da belirtmek gerekir ki, bu konuda yapılacak değişimlerim sonuçları için belki de bir neslin geçmesi gerekebilir.

Yolsuzlukla mücadele için atılması gereken ilk adım, vergi uygulamaları yönünden hükümet yetkilerinin sınırlandırılması olmalıdır. Bu aşamadan sonra vergi afları ve istisnalar ortadan kaldırılmış olacaktır. Bu sayede, kamuoyunun vergi sistemine güveni sağlanabilecektir.

Bundan sonraki aşama ise, harcamalar vergisinin sisteme dahil edilmesidir. Harcama vergisinin servet vergisi ile birlikte kullanılması, vergi sistemi nedeniyle sistemin dışında kalan diğer unsurların, sisteme otomatik olarak girmesini sağlayacaktır. Bu sayede hiçbir zaman gösterilmemiş olan yurtdışı harcamaları ve beş yıldızlı otellerde yapılan düğünler, harcamalar kaleminde yer alacak ve kayıt altına alınması sağlanacaktır.

Gelirler, harcamalar ve tüketimler net olarak sisteme aktarılmak zorunda kalınca, servet ve servet unsurlarını gizleme ya da kayıtdışı tutma imkanı da kendiliğinden ortadan kalmış olacaktır.

Emlak vergisi ise, tüm dünyada uygulaması olan bir vergi çeşididir. Türkiye’de tapu kayıt sisteminin yetersiz ve eksik olması, emlak vergisi uygulaması hususunda sorun yaratmaktadır. Bu alanda yaşanan eksikliği, gayrimenkul alım ve satım işlemlerinde, bankaların sisteme sokulmasıyla giderilebilir.

Ayrıca emlak ve taşıt vergilerinde İngiltere’deki gibi bir uygulamanın seçilmesi, özellikle Türkiye için çok işlevsel olabilir. Bir bireyin ihtiyacı olan bir adet emlak ve bir adet taşıt, düşük oranda vergilendirilirken; ikinci ev ve araçta bu oran %50 gibi çok yüksek bir oranda tespit edilmelidir. nc ev ve araçta bu oran daha da artırılmalı, %80 gibi çok büyük bir orana getirilmelidir. Türkiye’de bu yöntemle, tasarrufların emlaka kayması engellenmiş olacaktır. Emlak gibi yatırımlara kayan tasarrufların ülke ekonomisine çok büyük bir yararı görülmemektedir. Ayrıca bu yöntemle, yazlık evler gibi atıl yatırımlar yerine devre-mülk sistemlerinin geleişmesi sağlanabilir.

Servet unsurlarından alınan vergilerde yapılacak bu küçük değişikliklerin ardından servet vergisi sisteme getirilmelidir. Servet vergisi, tüm sistem kayıt altına alındıktan sonra yolsuzluk kontrolü sağlayacak bir otokontrol işlevi görecektir. Vergilemenin temel fonksiyonlarından sayılan kamuya kaynak sağlama görevi görmesi için yerine, sadece sistemde otokontrol görevi sağlama beklenmektedir. Öte yandan, servet vergisi uygulamasıyla, dolaylı olarak vergi gelirlerinde de artış sağlanmış olacaktır.

ABD’de her yıl, bütün bireyler gelir, gider ve masrafları, sonuç olarak tasarrufları beyanname ile bildirilmek zorundadır. Bu beyannameler sisteme girilmekte ve oluşan gelirler ile açıklanamayan artış veya azalışların nereden ve nasıl kaynaklığı kolayca tespit edilmektedir.

Avrupa ülkelerinde bu çapraz kontrol mekanizması, servet vergisi uygulaması ile yapılmaktadır. Gerçekten, servet vergisi çok işlevsel ve etkin olması nedeniyle vergi sisteminin denetim mekanizması gibi çalışmaktadır.

Türkiye için ise en uygun model, ABD’deki gibi çapraz kontrol mekanizmasını sağlayacak ve kayıtdışı ekonomiyi azaltacak olan servet vergisi uygulamasıdır. Türkiye için üçlü (gelir, harcamalar ve servet vergisi) temel vergi sistemi önerilebilir.

Bu çalışmada servet vergisi oranının, sabit oranlı ve % 2.5 oranında olmasının daha etkin olduğu belirtilmiştir. Servet vergisinin sabit ve düşük oranlı olması, vergi gibi algılanılması engelleyebilir. Türk halkının vergi ödeme direnci göz önüne alındığında; artan oranlı uygulama yapılması, yeni bir verginin daha ilave edildiği algısını oluşturabilir.

Ancak vergi ödememenin ya da beyanname vermemenin cezası yüksek olmalıdır. Bu konuda ABD’de uygulanan cezalar örnek alınabilir. Bu çalışma kapsamında, yapılan anket ve deneysel uygulamalar göstermiştir ki, toplumumuzun bedava yararlanma ve yolsuzluk motivasyonu yüksek çıkmaktadır. Bu noktadan hareketle, getirilen etkin ceza ve denetimle, herkesin beyanname vermesi sağlanabilir. Vergisel oran düşük olduğu için, ödenmesi ve ödenebilmesi de kolaylıkla sağlanmış olacaktır.

Servet vergisinin, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi sadece üst gelir grubuna değil tüm bireylere uygulanması daha doğru bir tercih gibi görülmektedir. Böyle bir uygulamanın Türkiye için ekstra katkısı şu yönde olabilir; yatırım kararlarının yönlendirme politikası aracı olarak kullanılmasını, atıl yatırımların ekonomiye kazandırılması ve tasarrufların doğru noktalara kanalize edilmesine yardımcı olması sağlanabilir.

Konuyu daha spesifik olarak şu şekilde açıklayabiliriz; Türk halkının yatırım politikaları diğer gelişmiş Avrupa ülkelerinden çok büyük farklılık göstermektedir. Özellikle altına yatırım yapma ve evde bulundurma geleneği, ekonomi açısından ciddi bir negatif unsur olmaktadır. Herkesin bütün varlıklarının bildirmesi ve vergi ödemesi, gelir getirmeyen atıl yatırımlardan zamanla vazgeçmesine neden olabileceği için; ekonomiye ekstra bir katkı sağlarken aynı zamanda kayıtdışı unsurların ekonominin içine alınmış olmasını da sağlamış olacaktır.

Yolsuzlukla mücadelede önerilen bu modelin uygulamaya geçirilmesinin çok büyük zorlukları olmaması ve büyük reformları gerektirmemesi, bu çalışmanın en önemli avantajıdır. Diğer bir avantajı ise, kayıtdışı uygulamaları kontrol altına alması, yolsuzluğu engellemesi ile vergi gelirlerinin genelinde büyük artış sağlamasıdır.

Almanya uygulamaları, yargısal metotlarda örnek olarak alınabilir. Almanya'da gazetelerde yazılan bir yolsuzluk iddiası dahi ihbar kabul edilmekte, savcı tarafından yargı süreci başlatılabilmektedir. Bütün gelişmiş ülkelerde yolsuzluk suçlaması ile yargılanan herkes, zanlı değil suçlu kabul edilmektedir. Aynı zamanda yolsuzluk suçlarına, bu konuda uzman birimler bakmaktadır.

Buna karşılık Türkiye'de ihbar, bir vatandaşlık görevi değil gammazlık olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de ayrıca herhangi bir ihbar, savcıların direk devreye girmesiyle değerlendirilmeye alınmakta ve yargı yoluyla sonuca ulaşmaktadır. Bu konuda, özel yolsuzluk uzmanı polis ve savcılarının görevlendirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede başarılı olabilmek için;

- Eğitim alanında yapılacak reformlar, bilinçli seçmen, iyi ve dürüst vatandaş yetiştirmeye yönelik olmalıdır.
- Alman yargılama modeli uygulamaya konulmalıdır.
- Yolsuzluk ve rüşvetle ilgili suçlarda kanunlar geçmişe yönelik yürütülmelidir.
- Belediyelerin rant yaratma ve vatandaşların rant kollamaya yönelik davranışları yasaklanmalıdır.
- Milletvekili dokunulmazlığı kürsüyle sınırlandırılmalı, temsilde adalet sağlayıcı siyaset reformu yapılmalıdır.
- Siyasi Etik Kurulu’nun bağımsız ve etkin çalışması sağlanmalıdır.
- Servet vergisi uygulamaya konulmalı, rüşvet olayları kontrol altına alınmalıdır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar. **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**. 1. Basım, İstanbul: Tesev Yayınları, İç Politika Serisi 2, 2003.
- Akar, Rıdvan. **Aşkale Yolcuları Varlık Vergisi ve Çalışma Kampları**. 2. Basım, İstanbul: Belge Uluslararası Yayıncılık, 2000.
- Aktar, Ayhan. **Varlık Vergisi ve Türkleştirme Politikaları**. 8. Basım, İstanbul: İletişim Yayınları, 2006.
- Altuğ, E. Figen, Murat Çak, Murat Şeker ve Önder Bingöl. **Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar İstanbul Araştırması**. 1. Basım, İstanbul: İSMMMO Yayınları, 2009.
- Berkman, Ümit. **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**. 1. Basım. Ankara: Sevinç Matbaası, 1983.
- Çelen, Mustafa. **Yolsuzluk Ekonomisi**. 1. Basım, İstanbul: İSMMMO Yayınları, 2007.
- Doğruel, Fatma ve A. Suut Doğruel. **Türkiye’de Enflasyon Tarihi**. 1. Basım. Ankara: T.C. Merkez Bankası Yayınları, 2005.
- Erdağ, Nevzat. **Kayıtdışı Kara Para Yolsuzluk**. 1. Basım, İstanbul: Cinius Yayınları, 2007.

- Mumcu, Ahmet. **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet Özellikle Yargıda Rüşvet**. 3. Basım, İstanbul: İnkılap Kitapevi, 2005.
- Musgrave, Richard A. ve B. Peggy Musgrave, **Public Finance In Theory and Practice**. 5. Basım, USA: Mc Graw-Hill Book Company, 1989.
- Oyan, Oğuz. **Yolsuzluk Kışkacında Türkiye**. 1. Basım, Ankara: Ankara Ticaret Odası Yayınları, 2001.
- Özsemerci, Kemal. **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri Zararları ve Çözüm Önerileri**. 1. Basım, Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı Yayını, 2003.
- Pean, Pierre. **Dünyada ve Türkiye'de Rüşvet ve Azgelişmişlik**. 1. Basım. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi, 1990.
- Stuart, George Moody. **Grand Corrruption**.3. Basım. Oxford UK: World View Yayını, 1997.
- Şener, Orhan. **Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi**. 9. Basım. İstanbul: Beta Yayınları, 2007.
- Tarhan, R. Bülent, Ömer Faruk Gençkaya, Ergin Ergül, Kemal Özsemerci ve Hakan Özbaran., **Yolsuzlukla Mücadele**. 2. Basım. Ankara: Matsa Kitapevi, 2006.
- TBMM Araştırma Komisyonu Raporu. **Yolsuzlukların Sebeplerinin Sosyal Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi**. Ankara: TBMM Araştırma Komisyonu Raporu, Haziran 2003.
- Temizel, Zekeriya. **Ombudsman**. 1. Basım. İstanbul: Kent Basımevi, 1997.

Sürekli Yayınlar

..... “Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate.” **Dünya Bankası Yayını**, 2000, ss.1 ve 101.

..... “Turkey Elements of the Public Integrity System”, **SIGMA Yayını**. Haziran 2005, ss.1 ve 33.

Acar, Muhittin ve Uğur Emek. “Building a Clean Government in Turkey: Pillars, Perils, and Prospects.” (Basılmamış Yayın). **Crime Law Social Change**. No.49, 2008, ss.185 ve 203.

Ades, Alberto ve Rafael Di Tella. “National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic”, **The Economic Journal**. Cilt.107, No.443, Haziran 1997, ss.1023 ve 1042.

Aktan, Coşkun Can. “Yolsuzluklar ile Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki”, **Başak Dergisi**. Mayıs-Haziran 1997, ss.14 ve 17.

Aktan, Coşkun Can. “Yolsuzluklarla Mücadelede Anayasal İktisat Perspektifi”, **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**. Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, ss.1 ve 8.

Aktan, Coşkun Can. “Yolsuzluklarla Mücadelede İyi Yönetim (Governance) ve Yönetimde Açıklık”, **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**. Ankara: Hak-İş Yayınları, 2001, ss.2 ve 4.

Alesina, Alberto ve George - Marios Angeletos. “Corruption, İnequality and Fairness”, **Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper**. Nisan 2005, ss.5 ve 16.

Boerner, Kira ve Christa Hainz. “The Political Economy of Corruption and the Role of Financial Institutions”, **Cesifo Working Paper**. Kategori No.10, Ekim 2004, ss.1293 ve 1331.

- Braun, Miguel ve Rafael di Tella. "Inflation and Corruption", **Graduate School of Business**. Şubat 2000, ss.1 ve 28.
- Buscaglia, Edgardo ve Maria Dakolias, "An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary", **DB Çalışma Notları**, No.20178, Ağustos 1999, ss.1 ve 36.
- Coşar, Nevin. "Varlık Vergisi Konusundaki Yolsuzluk Söylentileri", **Ankara Üniversitesi Siyasi Bilimler Fakültesi Dergisi**. Cilt.58, Sayı.2, 2003, ss.1 ve 15.
- Damania, Richard, Per G. Fredriksson ve Muthukumara Mani. "The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence", **IMF Çalışma Notları**, Eylül, 2003, ss.3 ve 172.
- Dieta, Simon, Eric Neumayer ve Indra De Soysa. "Corruption, The Resource Curse and Genuine Saving", **Environment and Development Economics**. No.12, 2007, ss.33 ve 53.
- Gerring, John ve Strom C. Thacker. "Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?". **International Organization**. Cambridge Üniversitesi Yayını. Cilt.59, No.01, 2005, ss.233 ve 254.
- Gordon, Kathryn ve Ursula Wynhoven. "Business Approaches to Combating Corrupt Practices", **OECD Working Papers on International Investment**.No: 2, Haziran 2003, ss.1 ve 24.
- Gray, Cheryl W. ve Daniel Kaufmann. "Corruption and Development", **Finance & Development**. Cilt.35, No.1, Mart 1998, ss.7 ve 10.
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi ve Rosa Alonso - Terme. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty", **IMF Çalışma Notları**. No.98/76, Mayıs 1998, ss.1 ve 41.
- Gupta, Sanjeev, Luiz de Mello ve Raju Sharan. "Corruption and Military Spending", **IMF Çalışma Notları**. No.00/23, Şubat 2000, ss.1 ve 32.

- Hameed, Farhan. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes", **IMF Çalışma Notları**. No.22, Aralık 2005, ss.1 ve 43.
- Hellman, Joel, Geraint Jones ve Daniel Kaufmann. "Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?", **DB Çalışma Notları**. Mayıs- Haziran- Temmuz 2000, ss.4 ve 7.
- Hines, James R. "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977", **National Bureau of Economic Research Working Paper**. No.W5266, Eylül 1995, ss.1 ve 41.
- Holden, Paul. "Did the Market Economy Fail in Latin America?, **The Second Generation of Institutional Reform CIPE Wpaper**. 2002, ss.1-6.
- Johnston, Michael ve Alan Doig. "Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies", **DB Yayını. Curbing Corruption**. 1999, ss.13 ve 34.
- Karakaş, Mehmet ve Murat Çak. "Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Kuruluşların Rolü", **Maliye Dergisi**. Sayı.153, Temmuz- Aralık 2007, ss.74 ve 101.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi. "Governance Matters IV: New Data, New Challenges", **DB Yayını**. Mayıs 2005, ss.1 ve 7.
- Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts", **Foreign Policy**. No.107, Yaz 1997, ss.114 ve 131.
- Khan, Mushtaq Husain. "Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward", **United Nations Conference on Trade and Development**. G-24 Discussion Paper Series, No.42, Kasım 2006, ss.1 ve 38.
- Khan, Mushtaq Husain. "State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies", **Annual World Bank Conference on Development Economics-Europe**. 2003, ss.165 ve 195.

- Klitgaard, Robert. "International Cooperation Against Corruption", **Finance & Development**. Cilt.35, No.1, Mart 1998, ss.3 ve 6.
- Lambsdorff, Johann Graf. "Corruption in Empirical Research – A Review", **Transparency International Çalışma Notları**. Kasım 1999, ss.1 ve 17.
- Langseth, Petter, Rick Staphenurst ve Jeremy Pope, "National Integrity Systems", **DB Yayını**. Curbing Corruption, 1999, ss.127 ve 148.
- Mauro, Paolo. "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", **IMF Yayını**, No.02/ 213, Kasım 2002, ss.1 ve 24.
- Morgan, John ve Felix Várdy. "Corruption, Competition and Contracts: A Model of Vote Buying", **IMF Yayını**. No.06/11, Ocak 2006, ss.1 ve 24.
- Özbaran, M. Hakan. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi**. Sayı.50-51, Temmuz- Aralık 2003, ss.19 ve 24.
- Özsemerci, Kemal. "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı", **Sayıştay Dergisi**. Sayı.58, Temmuz- Eylül 2005, ss.1 ve 18.
- Pope, Jeremy. "Elements of a Successful Anticorruption Strategy", **DB Yayını**. Curbing Corruption, 1999, ss.97 ve 104.
- Pope, Jeremy. "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector", **DB Yayını**. Curbing Corruption, 1999, ss.105 ve 116.
- Sabuncu, M. Yavuz. "Seçim Barajları ve Siyasal Sonuçları", **Anayasa Yargısı Dergisi**. No.23, 2006, ss.191 ve 197.
- Sarkar, Hiren ve M. Aynul Hasan. "Impact of Corruption on the Efficiency of Investment: Evidence from A Cross-Country Analysis". **Asia-Pacific Development Journal**. Cilt.8, No.2, Aralık 2001, ss.111 ve 116.
- Sayan, İpek Özkal ve Murat Kışlalı. "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", **Amme idaresi Dergisi**. Cilt.37, Sayı.2, Haziran 2004, ss.17 ve 21.

- Shah, Anwar ve Mark Schacter. "Combating Corruption: Look Before You Leap", **Finance & Development**. Cilt.41, No.4, Aralık 2004, ss.40- 43.
- Shah, Anwar. "Corruption and Decentralized Public Governance", **DB Çalışma Notları**. No.3824, Ocak 2006, ss.1 ve 30.
- Shleifer, Andrei ve Robert W. Vishney. "Corruption", **The Quarterly Journal Of Economics**. Cilt.108, No.3, 1993, 599 ve 617.
- Tanzi, Vito ve Hamid R. Davoodi. "Corruption, Growth and Public Finances", **IMF Çalışma Notları**. No. 00/182, Kasım 2000, ss.1 ve 27.
- Tanzi, Vito ve Hamid R. Davoodi. "Corruption, Public Investment and Growth", **IMF Çalışma Notları**. No. 97/139, Ekim 1997, ss.1 ve 23.
- Tanzi, Vito. "Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures", **IMF Çalışma Notları**. Cilt. 45. No.4, Aralık 1998, ss.564 ve 594.
- Tirole, Jean. "A Theory of Collective Reputations", **Review of Economic Studies**. Cilt.63, No.1, Ocak 1996, ss.1 ve 22.
- Tosun, M. Umur. "An Empirical Investigation on the Determinants of Corruption", **Akdeniz Üniversite İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. Mayıs 2003, ss.125 ve 146.
- Treisman, Daniel. "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", **Journal of Public Economics**. Cilt.76, No.3, Haziran 2000, ss.399 ve 457.

İnternet Kaynakları

- Acemoğlu, Daron ve Verdier Thieriy. “Property Rights, Corruption and the Allocation of Telent: A General Equilibrium Approach”. 1994. <http://econ-www.mit.edu/files/243>. (Ocak 2009).
- Ağarı, M. Bülent. “Kamu Satınalmalarında E-Dönüşüm Süreci”. 2002. http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=613. (Ocak 2009)
- Aktan, Coşkun Can. “Vergileme Yetkisinin Sınırlandırılması ve Anayasal Vergi Düzeni”. [http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan – arastirmalari/kamu- maliyesi/aktan-vergileme-yetkisi.pdf](http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/kamu-maliyesi/aktan-vergileme-yetkisi.pdf) (Ocak 2009).
- Anti-corruption update of Turkey. 2005. [http:// www. saydamlık.org/yolsuzlukraporu.htm](http://www.saydamlik.org/yolsuzlukraporu.htm). (Aralık 2008).
- Ataç. Beyhan. “Kamu Ekonomisi”. [http://books.google.com.tr/books?id=XK- ...html](http://books.google.com.tr/books?id=XK-...html). (Ocak 2009).
- Avrupa Komisyonu. “Türkiye’nin AB’ye Girişine Doğru Hakkında 2003 Yılı Düzenli Raporu”. 5 Kasım 2003. http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2003/pdf/rr_tk_final.pdf. (Ocak 2009).
- Bayar, Güzin. “Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme”. 2007/3, <http://www.tek.org.tr/dosyalar/BAYAR-YOLSUZLUK.pdf>. (Ocak 2009).
- Berg, Erlend. “How Should Corruption be Measured?”. <http://members.lycos.co.uk/eberg/> (Ocak 2009).
- Bribe Payers Index. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi. (Ocak 2009).
- Corruption Perceptions Index. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007. (Ocak 2009).

Council of Europe, Resolution (97)24 on the 20 Guiding Principles for the Fight against Corruption. [http://www.greco.coe.int/docs/res24\(97\)e.htm](http://www.greco.coe.int/docs/res24(97)e.htm). (Ocak 2009).

Country Report. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2000>. (Şubat 2009).

Cultures. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan002665>. (Ocak 2009).

EU-Turkey News Network. <http://www.abhaber.com>. (Ocak 2009).

Gezmiş, Haydar. “Yolsuzluğun Kalkınmaya Etkisi”. *Yolsuzlukla Mücadele Derneği*, <http://www.yolsuzluklamucadele.org/makaleler.html> - 37k. (Ocak 2009).

Global Corruption Barometer. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007. (Ocak 2009).

Gounarı, Zoe. “The OECD Convention On Combating Bribery Of Foreign Officials in International Business Transactions: Theory and Practice. http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE2.pdf. 2004. (Şubat 2009).

Güler, Birgül A. “Kayırma ve Liyakat”, <http://www.Politics.ankara.edu.tr/bguler/liyakat.ppt>. (Aralık 2008).

<http://www.europa.eu.int/olaf>. (Ocak 2009).

<http://www.freedomhouse.org>. (Aralık 2008).

<http://www.huk.gov.tr/roportaj3.html>. (Aralık 2008).

http://www.icisleri.gov.tr/_Icişleri/WPX/MALBILDIRIMI.doc. (Ocak 2009).

http://www.masak.gov.tr/yolsuzluk_mevzuat.htm. (Ocak 2009).

<http://www.sfo.gov.uk/international/international.asp>. (Ocak 2009).

- <http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/docs/dojdocb.html>. (Ocak 2009).
- <http://www.worldbank.org/html/opr/procure/debarr.html>. (Aralık 2008).
- IMF Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü. <http://bumko.gov.tr/imfmsydlik>. 2007. (Ocak 2009).
- Işıkay, Mahir. “Ombudsmanlık Kurumunun Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Konumu”. <http://archiv.jura.uni-saarland.de/turkish/MIsikay.html-178k>. (Ocak 2009).
- Kızılot, Şükrü. “AB Yolunda Mali Dünyamız”. Temmuz 2006. <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=1832>. (Ocak 2009).
- Kongar, Emre. “Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri”. Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu İstanbul. <http://www.kongar.org/Documents>. 2008. (Ocak 2009).
- Measuring Corruption. <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/courses/turkey%206.21.99/corrupti/tsld019.htm>. (Ocak 2009).
- OECD Working Party of the Trade Committee. “Codes of Conduct - Exploring Their Economic Significance”. <http://www.oecd.org/dataoecd/0/15/2681579.pdf>. (Ocak 2009).
- OECD. “UN Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Ransactions”. United Nations General Assembly 86 th Plenary Meeting. <http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Law/treaties.htm#Resolutions>. (Ocak 2009).
- Pur, Hüseyin Perviz. “Türk Vergi Sistemi ve Kamu Yönetim Reformu”. [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/24-02-2004\(2\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/24-02-2004(2).htm). (Ocak 2009).
- Swaleheen. Mushfiq us, “Corruption and Saving in A Panel of Countries”. http://www.cba.a.edu/efl/job_candidates/econ/documents/researchpaper.doc. (Şubat 2009).

- Tekeli, İlhan. “Yerelleşme ve Yolsuzluk”. TEPAV 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı. Aralık 2007. <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Ilhan.Tekeli.Yerellesme.ve.Yolsuzluk.pdf> (Ocak 2009).
- The Opacity Index. <http://www.kurtzmangroup.com/index.php?pag=studies2>. (Ocak 2009).
- The Political Risk Services Group Inc. <http://www.prsgroup.com>. (Aralık 2008).
- Toplumsal Saydamlık hareketi Derneği. <http://www.saydamlık.org.tr>. (Ocak 2009).
- Varlık Vergisi Yasal Metni. <http://www.belgenet.com/arsiv/varlikvergesi.html>. (Ocak 2009).
- Voyvoda. Ebru ve Yeldan. Erinç. “Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri”. http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/VYERC2002Turkce.pdf. (Ocak 2009).
- Williamson, John. “What Washington Means by Policy Reform.” *Washington: The Peterson Institute for International Economics*. (Kasım 2002). <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>. (Aralık 2008).

EKLER

Ek-1: Dünya Özgürlük Endeksi

Tablo-4. Dünya Özgürlük Endeksi (1972-2007)

Ülke	PR	CL	Statü	Ülke	PR	CL	Statü
Arjantin	6	3	PF	Arjantin	2	2	F
Avustralya	1	1	F	Avustralya	1	1	F
Avusturya	1	1	F	Avusturya	1	1	F
Almanya (B/D)	1/7	1/7	F/NF	Almanya	1	1	F
ABD	1	1	F	ABD	1	1	F
Bosna-hersek	..	..	..	Bosna-hersek	4	3	NF
Brezilya	5	5	PF	Brezilya	2	2	F
Bulgaristan	7	7	NF	Bulgaristan	1	2	F
Çek	..	..	..	Çek	1	1	F
Çin	7	7	NF	Çin	7	6	NF
Danimarka	1	1	F	Danimarka	1	1	F
El Salvador	2	3	F	El Salvador	2	3	F
Finlandiya	2	2	F	Finlandiya	1	1	F

Fransa	1	2	F	Fransa	1	1	F
Hindistan	2	3	F	Hindistan	2	3	F
Haiti	7	6	NF	Haiti	4	5	NF
Hollanda	1	1	F	Hollanda	1	1	F
İrlanda	1	2	F	İrlanda	1	1	F
İzlanda	1	1	F	İzlanda	1	1	F
İtalya	1	2	F	İtalya	1	1	F
İngiltere	1	1	F	İngiltere	1	1	F
İsrail	2	3	F	İsrail	1	2	F
İsviçre	1	1	F	İsviçre	1	1	F
İsveç	1	1	F	İsveç	1	1	F
İran	5	6	NF	İran	6	6	NF
Irak	7	7	NF	Irak	6	6	NF
İspanya	5	6	NF	İspanya	1	1	F
Japonya	6	6	NF	Japonya	1	2	F
Kanada	1	1	F	Kanada	1	1	F
Küba	7	7	NF	Küba	7	7	F
Kıbrıs (G/K)	2/..	3/..	F/..	Kıbrıs	1	1	F
Lüksemburg	2	1	F	Lüksemburg	1	1	F

Libya	7	6	NF	Libya	7	7	NF
Lübnan	2	2	F	Lübnan	5	4	PF
Meksika	5	3	PF	Meksika	2	3	F
Macaristan	6	6	NF	Macaristan	1	1	F
Mısır	6	6	NF	Mısır	6	5	NF
Norveç	1	1	F	Norveç	1	1	F
Pakistan	3	5	PF	Pakistan	6	5	NF
Peru	7	5	NF	Peru	2	3	F
Polonya	6	6	NF	Polonya	1	1	F
Portekiz	5	6	NF	Portekiz	1	1	F
Romanya	7	6	NF	Romanya	2	2	F
Rusya	..	..	..	Rusya	6	5	NF
Suudi Arabistan	6	6	NF	Suudi Arabistan	7	6	NF
Singapur	5	5	PF	Singapur	5	4	PF
Suriye	7	7	NF	Suriye	7	6	NF
Şili	1	2	F	Şili	1	1	F
Tanzanya	6	6	NF	Tanzanya	4	3	PF
Türkiye	3	4	PF	Türkiye	3	3	PF
Yunanistan	6	6	NF	Yeni Zelanda	1	1	F

Kaynak: Freedom House

Kısaltmalar

PR: Politik Haklar (Political Rights)

CL: Sivil özgürlükler (Civil Liberties)

Status: F-Özgür (Free);

PF- Yarı Özgür (Partly Free);

NF – Özgür değil (Not Free)

Alt katagoriler: Politik Haklar

A: Seçim Sistemi (Electoral Process)

B: Politik Çoğunluk ve Katılım (Political Pluralism and Participation)

C: Hükümetin Faliyetleri (Functioning of Government)

Alt Katagoriler: Sivil Özgürlük (Civil Liberties)

D: Fikir ve Düşünce Özgürlüğü (Freedom of Expression and Belief)

E: Kurumsal Haklar (Associational and Organizational Rights)

F: Kanun ve düzenlemeler (Rule of Law)

G: Kişisel Özgürlük Hakları (Personal Autonomy and Individual Rights)

2003 yılına kadar, 1.0-2.5 Özgür; 3.0-5.5 Yarı Özgür; 6.0-7.0 Özgür Değil.

2003 yılından itibaren, 1.0-2.5 Özgür; 3.0-5.0 Yarı Özgür; 5.5-7.0 Özgür Değil, olarak değerlendirilmektedir.

Ek-2: Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma

İpek Özkal Sayan ve Murat Kışlalı (2004)'nın araştırmasında, yolsuzluğu etkilediği düşünülen değişkenlerin testi ve en çok etkileyen değişkenden en az etkileyen değişkene doğru sıralanması sağlanmıştır. Bu çalışmada test edilen değişkenler aşağıda yer almaktadır.³¹⁷

Araştırılacak Toplumsal Etmenler

Literatür ve mevcut bilgiye bakıldığında yolsuzluğun toplumsal etmenleri arasında;

- Toplumsal düzenin bozulması,
- Büyük iktisadi krizler,
- Savaşların yaşanması,
- Gelir sorunu (paranın değerinin düşmesi, enflasyon dolayısıyla gelirdeki dengesizliklerin artması, gelir dağılımının bozuk olması),
- Gelişmişlik düzeyi,
- Toplumsal kaynağın büyüklüğü,
- Denetim mekanizmalarının etkin olmayışı,
- Toplumsal değerlerin ya da ideolojinin varlığı ve etkililiği,
- Adalet sisteminin kötü çalışıyor olması,
- Toplumsal sistemin değişme hızı,
- Toplum kültürü, toplumdaki eğitim ve kültür düzeyinin düşük olması,

³¹⁷

Sayan ve Kışlalı, s. 10-16.

- Demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması,
- Küreselleşme gibi etken kategorileri sayılmaktadır.

Bu etmenlerden; toplumsal düzenin bozulması, savaşların yaşanması, denetim mekanizmalarının etkin olmayışı, toplumsal değerlerin ya da ideolojinin varlığı ve etkililiği, toplumsal sistemin değişme hızı için gösterecek verilerin sayısal olarak elde edilmesi ve tanımlanması mümkün görülmediğinden, bu etkenlerin yolsuzluğa olan etkisi araştırma dışı bırakılmıştır. Bu bağlamda geriye kalan sekiz işlevsel kategori kalmaktadır.

Araştırmada amaç; ekonometrik bir modelle yolsuzluğun nedenlerinin belirlenmesidir.

Araştırmada yer alan tek bağımlı değişken kategorisi yolsuzluk, bu kategorinin bağımlı değişkeni ise Uluslararası Şeffaflık Kuruluşu'nun (International Transparency- IT) Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index-CPI)'dir.

Yolsuzluğun toplumsal nedenleri ile ilgili işlevsel kategoriler ve bunlarda kullanılacak değişkenler şöyledir:

- Büyük iktisadi krizler; gayri safi milli hasıladaki düşüşler ile,
- Gelir sorunu olarak adlandırılabilen, paranın değerinin düşmesi, enflasyon dolayısıyla gelirdeki dengesizliklerin artması, gelir dağılımının bozuk olması; söz konusu ülkenin para değerinin ortak bir kur sepetine oranla ne kadar düştüğü veya yükseldiğine, enflasyon rakamına, gelir dağılımına (gini katsayısı bir ülkedeki gelir dağılımını ölçer) göre,
- Gelişmişlik düzeyi; Birleşmiş Milletler'in her ülke için hesapladığı İnsani Gelişim İndeksi, İnsani Yoksulluk İndeksi, Teknolojik Kazanım İndeksi, Cinsiyet Hakları İndeksi gibi endekslere veya bu endekslerin de oluşturulmasında kullanılan doğumda ölüm oranı, yaşama süresi, okuma yazma oranı, zorunlu eğitim yılı gibi değişik sosyal verilere göre,

- Toplumsal kaynağın büyüklüğü; o toplumdaki kaynakların büyüklüğünü göstermesi açısından ekonominin büyüklüğüne, zenginliği göstermesi itibarıyla kişi başına düşen gelire ve kamunun büyüklüğüne işaret etmesi nedeniyle kamu kesimi harcamalarının gayri safi yurtiçi hasılaya oranına göre,

- Adalet sisteminin kötü çalışıyor olması; adalet bütçesinin toplam bütçeye oranına ve yolsuzluk ile ilgili istatistiklere göre,

- Toplum kültürü, toplumdaki eğitim ve kültür düzeyinin düşük olması; Dünya Bankası'nın bir ülkedeki eğitim ve kültür düzeyini göstermekte kullandığı okur-yazar oranı, kişi başına düşen sinema, tiyatro koltuğu sayısı, kültür ve eğitime ayrılan bütçenin büyüklüğü gibi verilerine göre,

- Demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması; söz konusu ülkenin insan hakları ile ilgili belli başlı anlaşmalara imza koyup koymadığına göre,

- Küreselleşme, bir ülkedeki ihracat ile ithalatın toplamından oluşan dış ticaret rakamlarının gayri safi yurtiçi hasılaya olan oranına göre ölçülecektir.

Araştırmada saptanacak konular şunlardır;

- Yolsuzluk endeksi ile bağımsız değişken arasındaki ilişki (böyle bir ilişkinin var olup olmadığı sorusu, bu sorunun bir alt elemanıdır) ne kadar güçlüdür? (Yolsuzluktaki değişimin yüzde kaç bu değişkenle açıklanabilir?)

- Söz konusu ilişki hangi yönde oluşmuştur? (Doğru ya da ters)

- Ne derecede oluşmuştur? (Değişkendeki 1 birimlik değişim yolsuzluk endeksini kaç birim değiştiriyor?)

Şöyle ki; önce belirlenecek yıl için elde edilen değişkenler ile ilgili veriler kullanılarak, ayrı ayrı, aynı yıldaki Yolsuzluk Endeksi rakamları (ki bu endeks 2001 yılı için yaklaşık 91 ülkenin rakamlarını sağlamaktadır) üzerine “cross-section” basit (simple) regresyonlar uygulanacaktır. Bundan sonra, mevcut değişkenler kategorilere göre bir araya getirilerek çoklu (multiple) regresyonlar

yapılacaktır. Bu regresyonlardan istatistiksel olarak anlamlı çıkanlar toplanarak ekonometrik bir model oluşturulacaktır. Böylece, birer birer ve topluca söz konusu değişkenlerin yolsuzluğu ne derecede açıklığı, yani aralarında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki olup olmadığı ve eğer varsa bu ilişkinin hangi yönde, ne derecede ve ne kadar güçlü olduğu ortaya çıkarılacaktır.

Sonuçlar

Yapılan araştırmada Uluslararası Saydamlık Kuruluşu'nun Yolsuzluk Endeksiyle ölçtüğü şekliyle bir ülkedeki yolsuzluk düzeyinin, burada kullanılan 12 değişkene bağlı olarak değişip değişmediği incelenmiştir. Burada, yolsuzluk endeksi ile 12 değişken arasında gerçekleştirilen regresyonlarla spesifik olarak şu sorulara yanıt aranmıştır.

Yolsuzluk ile 12 değişkenden her biri arasındaki ilişki;

- Ne kadar güçlüdür? (yolsuzluktaki değişimin yüzde kaç bu değişkenle açıklanabilir?)
- Hangi yöndedir? (doğru ya da ters),
- Ne derecededir? (değişkendeki yüzde 1'lik bir değişim yolsuzluk endeksini yüzde kaç değiştiriyor?)

Ek-3: Türkiye Üzerine Ampirik Çalışma

Aşağıda detayları ile inceleyeceğimiz çalışma, Güzin Bayar'ın "Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme" isimli çalışmasıdır.³¹⁸ En önemli özelliği, Türkiye'de yapılmış en kapsamlı ve en son tarihli (2007) ampirik bir çalışmadır.

Türkiye'de yolsuzluk konusunda yapılmış bu kapsamlı anket çalışması, Dünya Bankası'nın katkılarıyla gerçekleştirilen "İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Teknik Yardımı" programı çerçevesinde hazırlanmıştır. Projeye birlikte için Kasım 2000'de Hazine Müsteşarlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı üyelerinin de katılımıyla bir yönlendirici komite kurulmuştur. Ocak 2001'de ise devletin altı aşamalı yolsuzlukla mücadele stratejisi üzerinde çalışmak üzere bir çalışma grubu kurulmuştur. Bu aşamalar şunlardır: i) Türkiye'deki yolsuzluğun analizi; yolsuzluğun temel kaynakları, tanımlar, sebepler, güdüler, ii) Yolsuzlukla mücadelede uluslararası deneyimler, iii) Yolsuzluğa açık alanlarda teşhise yönelik anketler (hanehalkı, iş dünyası ve bürokrasi), iv) Anket sonuçlarının incelenmesi, önceliklere ve reform isteyen alanlara ışık tutulması, v) Yolsuzlukla mücadele teknikleri, strateji geliştirme ve eylem planı ile ilgili birimlere teknik destek vi) Yolsuzlukla mücadele stratejisi hakkında halkı bilgilendirmek ve yolsuzluk mücadelesine sivil toplumun katılımını sağlamak.

Bu kapsamda, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV)'in katkılarıyla iki aşamadan oluşan kapsamlı anket çalışmaları yapılmıştır. İlk aşama hanehalkı anketi, ikinci aşama iş dünyası anketi olmuştur. Hanehalkı anketinde, Türkiye'de belediye sınırları içinde yaşayan 18 yaş ve üzeri nüfusu temsil eden toplam 3.021 kişinin kamu kurumlarıyla ilişkileri yüz yüze görüşmelerle araştırılmıştır. Çalışmayla, hedef kitlenin algı, tavır ve tecrübeleri anlaşılmasına çalışılmıştır. İş dünyası anketi ise Türkiye'nin 12 ilindeki 1.200 firmayla, yine yüz

³¹⁸

Bayar, s. 11-12.

yüze görüşme yoluyla yapılmıştır. Yolsuzluk üzerine ilginç sonuçlar veren bir diğer anket çalışması ise Gümrük Müsteşarlığı için yapılmıştır. Anket, gümrük personelinin 8.600'ünü kapsamaktadır. Anket yapılan personelin % 15.6'sı Müsteşarlığın merkez teşkilatında, % 84.4'i taşra teşkilatında çalışmaktadır. Sorular, personelin gümrük teşkilatındaki yolsuzluklara/yolsuzluk söylentilerine bakış açısını araştırmayı amaçlamıştır.

Veriler ve Yöntem

Bu çalışmadaki amacımız yolsuzluğun sebeplerini araştırmaktır. Bu amaçla zaman serisi regresyon analizi yapılmıştır. Bağımlı değişken yolsuzluk suçlarından hapse girenlerin sayısının toplam nüfusa oranı bağımlı değişken olmak üzere ekonominin genel yapısına ait faktörler (milli gelir, eğitim, dış ticarete açıklık ve enflasyon gibi) ile devlet görevlilerinin yolsuzluk yapıp yapmamaya karar vermek üzere çıkar azamileştirmesi yaparken göz önünde bulundukları değişkenlerin (ücret seviyesi, işsizlik oranı gibi) yolsuzluk üzerindeki etkilerini ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Çalışmada zaman serisi analizi kullanılmıştır. Bu analiz 1975-2004 yıllarını kapsamaktadır

Veri sorunu, adalet istatistiklerinden zimmet suçundan hükümlülerin sanıklara oranı hesaplanarak kullanılmıştır. Bu değişken için de 1988 öncesi verileri bulunmadığından 1988-2004 verileri alınmıştır. Yapılan ilk regresyonda ücret seviyesi, enflasyon ve bütçenin GSMH'ya oranı değişkenlerinin katsayıları istatistiksel açıdan anlamsız bulunduğundan, bu değişkenler denklemden çıkarılarak tahmin tekrarlanmıştır.

Ek-4: Yolsuzluk Algılama Endeksi

Tablo-5. 1995 ve 2008 Yılları Arası Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI)

Sıra no	Ülke	1995 CI	Sıra no	Ülke	2008 CPI
1	Yeni Zelanda	9.55	1	Danimarka	9.3
2	Danimarka	9.32	1	Y. Zelanda	9.3
3	Singapur	9.26	1	İsveç	9.3
4	Finlandiya	9.12	4	Singapur	9.3
5	Kanada	8.87	5	Finlandiya	9.0
6	İsveç	8.87	6	İsviçre	9.0
7	Avusturya	8.80	7	İzlanda	8.9
8	İsviçre	8.76	7	Hollanda	8.9
9	Hollanda	8.69	9	Avustralya	8.7
10	Norveç	8.61	9	Kanada	8.7
11	İrlanda	8.57	11	Lüksemburg	8.3
12	İngiltere	8.57	12	Avusturya	8.1
13	Almanya	8.14	12	Hong kong	8.1
14	Şili	7.94	14	Almanya	7.9

15	ABD	7.79	14	Norveç	7.9
16	Avusturya	7.13	16	İrlanda	7.7
17	Hong kong	7.12	16	İngiltere	7.7
18	Fransa	7.00	18	Belçika	7.3
19	Belçika/Lüksemburg	6.85	18	Japonya	7.3
20	Japonya	6.72	18	ABD	7.3
21	Güney Afrika	5.62	23	Şili	6.9
22	Portekiz	5.56	23	Fransa	6.9
23	Malezya	5.28	28	İspanya	6.5
24	Arjantin	5.24	31	Kıbrıs	6.4
25	Tayvan	5.08	32	Portekiz	6.1
26	İspanya	4.35	33	İsrail	6.0
27	Güney Kore	4.29	55	İtalya	4.8
28	Macaristan	4.12	57	Yunanistan	4.7
29	Türkiye	4.10	58	Polonya	4.6
30	Yunanistan	4.04	58	Litvanya	4.6
31	Kolombiya	3.44	58	Türkiye	4.6
32	Meksika	3.18	61	Nabilya	4.5
33	İtalya	2.99	62	Hırvatistan	4.4

34	Tayland	2.79	72	Bulgaristan	3.6
35	Hindistan	2.78	72	Çin	3.6
36	Filipinler	2.77	72	Meksika	3.7
37	Brezilya	2.70	80	Brezilya	3.5
38	Venezuela	2.66	85	Hindistan	3.4
39	Pakistan	2.25	109	Arjantin	2.9
40	Çin	2.16	115	Mısır	2.8
41	Endonezya	1.94	134	Pakistan	2.5
			141	İran	2.3
			147	Rusya	2.1
			147	Suriye	2.1
			178	Irak	1.3
			180	Somali	1.0

1: Yolsuzluk maksimum düzeyde, 10: Yolsuzluk minimum düzeyde.

CI: Corruption Index CPI: Corruption Perception Index

Kaynak: International Transparency

Ek-5: Dünya Global Yolsuzluk Algılama Barometresi

Tablo-6. 2007 Yılı Global Yolsuzluk Algılama Barometresi (GCB)

Ülke	Siyasi Parti	Parlamento	Özel Sektör	Medya	Askeri	Siv.Top. kur.	Dini Organlar	Eğitim	Yargı	Sağlık	Polis	lisanslar	Altyapı	Vergi
Arjantin	4.4	4.3	3.8	3.6	3.6	3.0	3.3	2.9	4.2	3.1	4.3	3.8	3.5	3.5
Avusturya	3.2	2.9	3.2	3.0	2.9	2.5	2.7	2.5	2.6	2.5	2.8	2.6	2.3	2.7
Almanya	3.5	3.0	3.5	3.1	2.4	2.8	2.5	2.2	2.5	2.8	2.3	2.0	3.1	2.3
ABD	4.1	3.7	3.5	3.6	2.9	3.0	3.1	3.0	3.5	3.2	3.2	2.6	3.0	3.5
Bulgaristan	4.3	4.2	3.9	3.0	2.8	3.2	3.0	3.4	4.3	4.1	4.0	3.3	2.7	3.6
Danimarka	3.1	2.5	3.2	3.1	2.4	2.6	3.3	2.3	2.0	2.5	2.2	1.9	2.5	2.2

Finlandiya	3.3	2.5	2.9	3.0	1.8	2.5	2.6	2.0	2.1	2.1	1.8	1.7	2.2	2.1
Fransa	3.7	2.9	3.5	3.4	2.1	2.4	2.5	1.9	2.6	2.3	2.8	2.2	2.3	2.6
Hong Kong	3.2	2.7	3.5	3.4	2.4	3.0	2.4	2.7	2.4	2.4	3.0	2.1	2.1	2.2
Hindistan	4.6	3.9	3.4	2.5	1.8	3.1	3.0	3.4	3.8	3.3	4.5	3.7	3.3	3.4
Hollanda	3.0	2.7	3.0	3.0	2.5	2.7	2.8	2.3	2.5	2.6	2.7	2.1	2.7	2.4
İzlanda	3.7	2.9	3.8	3.3	-	2.7	2.8	2.2	2.8	2.5	2.4	2.2	2.7	2.3
İrlanda	3.4	2.8	3.0	2.8	2.1	2.3	2.7	2.1	2.9	2.5	2.7	2.2	2.4	2.6
İspanya	3.9	3.1	3.6	3.4	2.5	2.7	2.8	2.3	3.0	2.2	2.8	2.9	3.1	3.0
İsveç	3.2	2.5	3.1	3.2	2.4	2.3	3.1	2.1	2.4	2.4	2.5	2.2	2.4	1.9
İsviçre	2.8	2.5	3.0	2.9	2.2	2.3	2.4	1.9	2.2	2.2	2.2	2.2	1.9	2.4
İtalya	4.2	3.7	3.3	3.2	2.2	2.6	2.5	2.4	3.1	3.2	2.3	3.4	2.8	3.4

İngiltere	3.5	3.1	3.2	3.4	2.4	2.7	2.8	2.3	2.9	2.3	2.7	2.0	2.6	2.7
Japonya	4.3	3.8	3.6	3.5	3.2	3.1	3.7	3.3	3.0	3.6	3.7	2.7	3.1	3.3
Kanada	3.9	3.4	3.5	3.1	2.6	2.7	3.0	2.5	3.1	2.6	2.9	2.3	2.7	2.9
Norveç	3.0	2.6	3.9	3.5	3.1	3.2	3.3	2.4	2.4	2.6	2.5	2.0	2.7	2.2.
Portekiz	4.1	3.6	3.6	3.0	2.6	2.8	2.8	2.9	3.4	3.2	3.2	2.6	2.8	3.6
Rusya	3.7	3.9	3.9	3.7	3.8	3.2	2.5	3.9	3.9	3.9	4.1	3.7	3.0	3.4
Türkiye	3.7	3.6	4.0	3.7	3.4	3.7	3.4	4.0	3.8	4.0	4.0	3.9	4.0	4.1
Yunanistan	4.1	3.4	3.3	3.7	2.6	2.5	3.1	2.9	3.6	3.5	3.3	2.3	3.3	3.8

1: Yolsuzluğun olmadığını 5: Maksimum olduğunu göstermektedir. Kaynak; International Transparency

Ek-6: Rüşvet Ödeyenler Endeksi

Tablo-7. Rüşvet Ödeyenler Endeksi (Bribe Payer Index) 2008

Sıra No	Ülke	BPI
1	Belçika	8.8
1	Kanada	8.8
3	Hollanda	8.7
3	İsviçre	8.7
5	Almanya	8.6
5	Japonya	8.6
5	İngiltere	8.6
8	Avustralya	8.5
9	Fransa	8.1
9	Singapur	8.1
9	ABD	8.1
12	İspanya	7.9
13	Hong Kong	7.6
14	Güney Afrika	7.5
14	Güney Kore	7.5

14	Tayvan	7.5
17	Brezilya	7.4
17	İtalya	7.4
18	Hindistan	6.8
20	Meksika	6.6
21	Çin	6.5
22	Rusya	5.9

10: Rüşvet verme eğiliminin olmadığını,

0: Rüşvet verme eğiliminin maksimum olduğunu göstermektedir.

Kaynak: International Transparency

Ek-7: Yönetişim Endeksi

Tablo-8. İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik

Ülke	2004	2002	2000	1998
Danimarka	1.59	1.72	1.51	1.51
Norveç	1.53	1.64	1.50	1.55
İsveç	1.52	1.65	1.56	1.48
Finlandiya	1.50	1.70	1.60	1.51
İsviçre	1.49	1.63	1.64	1.55
Hollanda	1.49	1.63	1.53	1.51
İzlanda	1.41	1.52	1.44	1.36
Avustralya	1.40	1.50	1.61	1.50
Lüksemburg	1.40	1.41	1.33	1.37
İrlanda	1.30	1.40	1.42	1.34
Almanya	1.38	1.51	1.35	1.36
Kanada	1.38	1.50	1.27	1.30
İngiltere	1.37	1.48	1.39	1.40
Portekiz	1.31	1.31	1.35	1.38
Avusturya	1.25	1.32	1.21	1.27

Fransa	1.24	1.29	1.07	1.09
ABD	1.21	1.32	1.18	1.41
İspanya	1.17	1.24	1.10	1.27
Macaristan	1.16	1.17	1.14	1.15
Polonya	1.13	1.11	1.12	1.01
İtalya	1.06	1.11	1.06	1.21
Kıbrıs	1.0	0.94	1.22	1.06
Japonya	0.98	0.99	0.99	1.05
Yunanistan	0.91	1.05	1.01	0.92
Bulgaristan	0.58	0.56	0.51	0.40
Arjantin	0.49	0.23	0.44	0.29
İsrail	0.46	0.61	0.94	1.01
Romanya	0.36	0.41	0.43	0.24
Meksika	0.36	0.36	0.09	-0.17
Brezilya	0.34	0.35	0.53	0.59
Hindistan	0.27	0.38	0.45	0.26
El Salvador	0.26	0.06	0.24	0.04
Peru	-0.04	0.11	-0.01	-0.79
Singapur	-0.13	0.51	-0.05	0.01

Bos/Hersek	-0.14	-0.29	-0.37	-1.11
Türkiye	-0.15	-0.47	-0.65	-0.92
Rusya	-0.81	-0.44	-0.44	-0.26
Lübnan	-0.81	-0.54	-0.37	-0.51
Mısır	-1.04	-0.88	-0.81	-0.83
Pakistan	-1.31	-1.10	-1.53	-0.62
İran	-1.36	-1.04	-0.69	-0.90
Haiti	-1.50	-1.11	-0.79	-0.65
Çin	-1.54	-1.38	-1.37	-1.51
S. Arabistan	-1.63	-1.40	-1.27	-1.37
Irak	-1.71	-2.12	-2.12	-1.93
Suriye	-1.72	-1.56	-1.64	-1.59
Küba	-1.88	-1.77	-1.72	-1.68

+2,5 yönetişimin en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Tablo-9. Politik İstikrar

Ülke	2004	2002	2000	1998
İzlanda	1.77	1.59	1.71	1.40
Lüksemburg	1.66	1.68	1.64	1.52
Finlandiya	1.65	1.69	1.72	1.60
Norveç	1.53	1.51	1.44	1.52
Singapur	1.48	1.28	1.52	1.32
İsviçre	1.44	1.56	1.73	1.76
İsveç	1.38	1.41	1.49	1.51
İrlanda	1.22	1.32	1.39	1.52
Danimarka	1.21	1.26	1.45	1.40
Avusturya	1.18	1.27	1.38	1.48
Hollanda	1.15	1.30	1.59	1.57
Kanada	1.13	1.10	1.34	1.18
Portekiz	1.06	1.42	1.47	1.45
Avustralya	1.03	1.16	1.34	1.26
Almanya	0.92	1.02	1.31	1.42
Japonya	0.99	1.23	1.25	1.19

Macaristan	0.85	1.11	0.78	1.19
İngiltere	0.77	0.69	1.17	0.95
İspanya	0.54	0.63	1.08	0.75
Fransa	0.53	0.71	1.14	0.83
Yunanistan	0.53	0.76	0.87	0.38
ABD	0.47	0.21	1.30	1.18
Polonya	0.35	0.73	0.84	0.80
Kıbrıs	0.34	0.38	0.62	0.59
İtalya	0.31	0.85	0.82	1.17
Romanya	0.22	0.34	0.01	0.20
Küba	0.18	0.30	-0.10	0.07
Bulgaristan	0.13	0.56	0.30	0.44
Çin	-0.07	0.06	0.13	0.06
Meksika	-0.13	0.25	-0.11	-0.48
Brezilya	-0.13	0.11	0.20	-0.38
El Salvador	-0.23	0.32	0.47	0.20
Arjantin	-0.24	-0.64	0.48	0.45
S. Arabistan	-0.60	-0.12	0.41	0.12
Türkiye	-0.60	-0.66	-1.01	-1.10

Suriye	-0.66	-0.20	-0.42	-0.19
Peru	-0.68	-0.69	-0.46	-0.47
Mısır	-0.72	-0.49	0.00	-0.15
Hindistan	-0.81	-0.93	-0.40	-0.42
Lübnan	-0.83	-0.63	-0.52	-0.34
Rusya	-0.85	-0.52	-0.60	-0.62
Bos/Hersek	-0.85	-0.75	-0.34	-0.42
İran	-0.91	-0.67	-0.20	-0.23
İsrail	-1.01	-1.46	-0.58	-0.40
Pakistan	-1.59	-1.40	-0.60	-0.88
Haiti	-1.87	-1.29	-0.77	-1.27
Irak	-2.87	-1.76	-1.96	-2.48

+2,5 politik istikrarın en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Tablo-10. Hükümet Etkinliği

Ülke	2004	2002	2000	1998
Singapur	2.25	2.39	2.44	2.59
İsviçre	2.25	2.34	2.18	2.47
İzlanda	2.18	2.05	2.18	1.87
Danimarka	2.15	2.05	1.84	2.13
Lüksemburg	2.08	2.30	2.10	2.11
Finlandiya	2.06	2.13	1.89	2.02
Hollanda	2.00	2.20	2.08	2.53
Norveç	1.97	1.90	1.55	2.08
Kanada	1.96	2.02	1.94	2.16
Avustralya	1.95	1.93	1.80	1.84
İsveç	1.92	1.91	1.72	1.97
İngiltere	1.85	2.08	2.01	2.47
ABD	1.80	1.73	1.80	1.74
Avusturya	1.76	1.85	1.72	1.56
İrlanda	1.48	1.67	2.03	1.73
Fransa	1.42	1.69	1.42	1.64

Almanya	.38	1.83	1.90	1.78
İspanya	1.29	1.58	1.78	2.05
Japonya	1.21	1.11	1.08	1.13
Kıbrıs	1.02	1.02	1.06	1.35
İsrail	0.98	1.08	1.02	0.93
Portekiz	0.92	1.05	1.06	1.49
Yunanistan	0.74	0.80	0.77	0.78
Macaristan	0.68	0.79	0.78	0.78
İtalya	0.58	0.96	0.80	1.05
Polonya	0.47	0.64	0.38	0.86
Çin	0.11	0.20	0.22	0.17
Brezilya	0.02	-0.20	-0.18	-0.10
Türkiye	0.01	-0.16	-0.07	-0.31
Meksika	-0.02	0.21	0.35	0.24
Hindistan	-0.04	-0.11	-0.07	-0.14
S. Arabistan	-0.06	-0.08	0.06	-0.29
Bulgaristan	-0.08	-0.02	-0.16	0.94
Romanya	-0.15	-0.30	-0.59	-0.61
Mısır	-0.20	-0.29	0.30	-0.03

Rusya	-0.21	-0.40	0.62	-0.62
El Salvador	-0.22	-0.50	-0.11	-0.04
Arjantin	-0.33	-0.47	0.28	0.46
Lübnan	-0.33	-0.40	-0.22	0.18
Küba	-0.47	-0.27	-0.18	-0.48
Bos/Hersek	-0.54	-0.85	-0.54	-0.81
Pakistan	-0.57	-0.53	-0.54	-0.69
Peru	-0.58	-0.46	-0.27	0.30
İran	-0.66	-0.46	-0.17	-0.31
Suriye	-0.72	-0.58	-0.83	-1.36
Irak	-1.55	-1.69	1.49	-2.14
Haiti	-1.90	-1.56	-1.47	-1.20

+2,5 hükümet etkinliği en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Tablo-11. Düzenleyici Kalite

Ülke	2004	2002	2000	1998
Lüksemburg	2.02	1.93	1.90	1.27
Singapur	1.87	1.91	2.31	1.65
İzlanda	1.82	1.55	1.39	0.84
Finlandiya	1.79	1.96	1.81	1.51
Danimarka	1.76	1.74	1.41	1.40
Hollanda	1.67	1.90	1.91	1.51
İrlanda	1.63	1.63	1.70	1.54
İngiltere	1.62	1.78	1.69	1.60
Avustralya	1.62	1.64	1.51	1.28
Kanada	1.57	1.65	1.38	1.17
El Salvador	0.56	0.07	1.15	1.42
İsviçre	1.55	1.62	1.55	1.18
İsveç	1.54	1.70	1.39	1.14
Avusturya	1.41	1.67	1.53	1.21
Norveç	1.33	1.52	0.95	1.25
Almanya	1.29	1.57	1.38	1.19

Kıbrıs	1.23	1.23	1.08	1.13
ABD	1.22	1.48	1.53	1.51
Macaristan	1.22	1.19	1.12	1.15
Portekiz	1.14	1.47	1.05	1.19
İspanya	1.13	1.40	1.39	1.16
Japonya	1.04	0.98	0.84	0.55
İtalya	0.97	1.13	0.78	0.81
Fransa	0.91	1.22	0.78	0.97
Yunanistan	0.85	1.12	0.93	0.83
İsrail	0.69	1.01	0.95	0.73
Polonya	0.64	0.65	0.62	0.83
Bulgaristan	0.60	0.62	0.22	0.47
Meksika	0.55	.045	0.68	0.78
Brezilya	0.19	.024	0.37	0.29
Peru	0.17	0.19	0.59	0.89
Romanya	-0.06	0.04	-0.27	0.30
Türkiye	-0.07	0.05	0.24	0.86
S. Arabistan	-0.34	0.06	-0.10	-0.14
Çin	-0.45	-0.43	-0.21	-0.07

Lübnan	-0.49	-0.49	0.29	0.53
Rusya	-0.51	-0.35	-1.58	-0.37
Mısır	-0.58	-0.46	0.01	0.16
Hindistan	-0.59	-0.35	-0.17	-0.08
Bos/Hersek	-0.66	-0.90	-0.73	-1.30
Arjantin	-0.81	-0.81	0.45	0.87
Pakistan	-1.03	-0.80	-0.58	-0.15
Haiti	-1.11	-0.94	-1.15	-0.99
Suriye	-1.21	-0.94	-0.78	-1.13
İran	-1.33	-1.23	-1.29	-1.56
Irak	-1.79	-2.26	-3.43	-3.99
Küba	-1.81	-1.19	-1.50	-1.06

+2,5 düzenleyici kalite en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Tablo-12. Kanun Hakimiyeti

Ülke	2004	2002	2000	1998
İzlanda	2.01	1.96	2.06	1.90
Lüksemburg	1.98	2.05	2.07	1.92
İsviçre	1.98	1.98	2.20	2.36
Finlandiya	1.97	1.96	2.11	2.06
Norveç	1.95	1.92	1.99	2.21
Danimarka	1.91	1.93	1.95	1.99
İsveç	1.85	1.88	1.96	1.95
Singapur	1.82	1.71	2.10	2.24
Avustralya	1.82	1.80	1.98	1.99
Hollanda	1.78	1.80	1.95	2.02
Avusturya	1.76	1.87	2.08	2.10
Kanada	1.75	1.77	1.99	1.98
İngiltere	1.71	1.76	1.91	2.05
Almanya	1.66	1.71	1.89	1.90
İrlanda	1.62	1.68	1.84	1.81
ABD	1.58	1.62	1.90	1.77

Polonya	0.51	0.58	0.62	0.57
Japonya	1.39	1.37	1.80	1.72
Fransa	1.33	1.30	1.47	1.44
Portekiz	1.16	1.26	1.14	1.30
İspanya	1.12	1.12	1.36	1.35
Kıbrıs	0.85	0.81	0.99	0.88
Macaristan	0.85	0.84	0.84	0.78
İsrail	0.77	0.90	1.07	1.08
Yunanistan	0.75	0.77	0.73	0.66
İtalya	0.74	0.79	0.93	1.07
S. Arabistan	0.20	0.40	0.62	0.89
Bulgaristan	0.05	0.01	-0.13	-0.22
Türkiye	0.04	-0.05	0.05	0.19
Mısır	-0.02	0.05	0.21	0.17
Hindistan	-0.09	0.04	0.22	0.21
Brezilya	-0.21	-0.32	-0.16	-0.08
El Salvador	-0.34	-0.43	-0.45	-0.15
Suriye	-0.40	-0.40	-0.33	-0.25
Çin	-0.47	-0.26	-0.33	-0.22

Peru	-0.63	-0.50	-0.53	-0.48
Rusya	-0.70	-0.84	-0.87	-0.78
Arjantin	-0.71	-0.78	0.17	0.17
Bos/Hersek	-0.76	-0.86	-0.84	-1.04
Pakistan	-0.78	-0.71	-0.62	0.72
İran	-0.83	-0.57	-0.44	0.49
Küba	-1.12	-0.96	-0.64	-0.50
Romanya	-0.18	-0.15	-0.22	-0.25
Meksika	-0.26	-0.31	-0.38	-0.38
Lübnan	-0.32	-0.028	-.010	0.16
Haiti	-1.66	-1.78	-1.50	-0.99
Irak	-1.97	-1.65	-1.50	-1.68

+2,5 kanun hakimiyetinin en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Tablo-13. Yolsuzluk Kontrolü

Ülke	2004	2002	2000	1998
Finlandiya	2.53	2.45	2.56	2.55
Singapur	2.44	2.32	2.51	2.50
İzlanda	2.43	2.19	2.49	2.33
Danimarka	2.38	2.25	2.38	2.57
İsveç	2.20	2.24	2.50	2.55
İsviçre	2.17	2.17	2.24	2.58
Lüksemburg	2.16	2.17	2.07	2.17
Norveç	2.11	1.99	2.13	2.35
Avusturya	2.10	1.85	1.95	2.02
Hollanda	2.08	2.16	2.36	2.48
İngiltere	2.06	1.93	2.19	2.33
Avustralya	2.02	1.87	2.07	2.21
Kanada	1.99	2.05	2.32	2.51
Almanya	1.90	1.81	1.74	2.21
ABD	1.83	1.75	1.79	19.5
İrlanda	1.61	1.67	1.57	2.15

İspanya	1.45	1.44	1.69	1.59
Fransa	1.44	1.39	1.48	1.75
Portekiz	1.23	1.33	1.44	1.56
Japonya	1.19	1.20	1.39	1.16
Kıbrıs	0.80	0.89	1.11	1.38
İsrail	0.79	1.03	1.27	1.41
İtalya	0.66	0.80	0.91	1.00
Macaristan	0.65	0.59	0.78	0.69
Yunanistan	0.56	0.58	0.82	0.85
Polonya	0.16	0.40	0.49	0.49
S. Arabistan	0.15	0.51	0.11	0.35
Bulgaristan	-0.04	-0.15	-0.13	-0.50
Brezilya	-0.15	-0.06	0.04	0.10
Mısır	-0.21	-0.28	-0.17	-0.25
Türkiye	-0.23	-0.40	-0.28	-0.01
Romanya	-0.25	-0.32	-0.45	-0.38
Meksika	-0.27	-0.21	-0.36	-0.39
Hindistan	-0.31	-0.36	-0.25	-0.17
Peru	-0.35	-0.23	-0.07	-0.17

El Salvador	-0.39	-0.49	-0.16	-0.27
Arjantin	-0.44	-0.78	-0.34	-0.22
Çin	-0.51	-0.35	0.34	-0.14
Lübnan	-0.51	-0.37	-0.50	-0.32
Bos/Hersek	-0.54	-0.61	-0.48	-0.35
İran	-0.59	-0.36	-0.59	-0.63
Küba	-0.62	-0.16	-0.32	-0.29
Rusya	-0.72	-0.92	-1.02	-0.36
Suriye	-0.74	-0.28	-0.72	-0.58
Pakistan	-0.87	-0.81	-0.80	-0.76
Irak	-1.45	-1.44	-1.18	-1.37
Haiti	-1.49	-1.68	-1.00	-0.85

+2,5 yolsuzluk kontrolünün en iyi olduğu duruma -2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir.

Kaynak: Dünya Bankası

Ek-8: Politik Risk Endeksi**Tablo-14. Politik Risk Endeksi (Mart 2005)**

Ülke	Hükümet İstikrarı	Sosyo-ekonomisi	Yatırım Profili	İç çatışma	Dış Çatışma	Yolsuz.	Siyasete Etkisi	Dinsel Gerginlik	Kanun ve Düzen	Etnik Gerginlik	Hesap Verebilir.	Bürokr.Kalite	Toplam Düzey
Arjantin	8.0	4.5	5.5	9.5	9.5	2.5	4.0	6.0	3.0	6.0	4.5	3.0	66.0
Avustralya	10.0	10.0	12.0	10.	10.5	5.0	6.0	6.0	6.0	3.5	6.0	4.0	89.0
Avusturya	7.5	9.0	12.0	11.5	11.5	5.0	6.0	5.0	6.0	4.0	5.0	4.0	86.5
Almanya	7.0	7.0	12.0	11.0	10.0	4.5	6.0	6.0	5.0	4.0	5.5	4.0	82.0
ABD	10.0	8.0	11.5	10.5	8.0	5.0	4.0	5.5	5.0	5.0	6.0	4.0	82.5
Brezilya	7.5	5.0	7.5	10.5	11.0	2.0	4.0	6.0	2.5	3.0	5.0	2.0	66.0
Çin	11.0	8.0	7.0	10.5	10.0	2.0	3.0	5.0	4.5	5.0	1.0	2.0	69.0
Danimarka	8.5	10.0	11.5	9.5	9.5	5.5	6.0	6.0	6.0	4.0	6.0	4.0	86.5

Finlandiya	9.5	9.5	12.0	11.0	11.5	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	4.0	93.5
Fransa	7.5	8.0	12.0	9.5	10.0	3.5	5.0	4.0	5.0	3.5	6.0	3.0	77.0
Hindistan	8.0	3.5	9.0	8.5	9.5	2.5	4.0	2.5	4.0	2.5	6.0	3.0	63.0
Hollanda	8.5	10.0	12.0	10.0	12.0	5.0	6.0	2.5	6.0	4.5	6.0	4.0	86.5
İrlanda	9.0	9.5	11.0	11.5	11.0	5.5	6.0	5.5	6.0	6.0	6.0	4.0	91.0
İtalya	8.0	8.5	12.0	9.5	10.0	2.5	6.0	5.5	4.0	4.5	5.5	2.5	78.5
İngiltere	9.0	10.5	12.0	10.0	7.0	4.5	6.0	6.0	5.5	4.0	6.0	4.0	84.5
İsviçre	9.0	10.5	12.0	12.0	11.5	4.5	6.0	5.0	5.0	4.0	6.0	4.0	89.5
İsveç	9.5	9.5	12.0	11.5	11.5	5.0	5.5	6.0	6.0	5.0	6.0	4.0	91.5
İspanya	8.5	8.0	12.0	9.5	10.0	4.0	5.0	5.0	5.0	4.0	6.0	3.0	80.0
Japonya	9.5	8.5	11.5	10.5	9.5	3.5	5.0	5.5	5.0	5.5	5.0	4.0	83.0

Meksika	6.5	8.0	11.5	10.0	11.0	2.0	4.5	5.5	3.0	3.0	6.0	3.0	74.0
Norveç	6.5	10.0	11.5	11.5	11.5	5.0	6.0	5.5	6.0	4.5	6.0	4.0	88.0
Rusya	11.0	6.5	9.0	7.5	8.5	2.0	4.5	5.5	4.0	3.0	3.5	1.0	66.0
Türkiye	10.0	6.5	8.0	10.0	9.5	2.5	4.0	5.0	4.5	2.5	5.5	2.0	70.0
Yunanistan	9.0	7.5	10.	9.5	10.5	2.5	4.5	5.0	4.5	5.0	6.0	3.0	77.0

Kaynak: Çelen, s.383-386.

Ek-9: Saydam Olmama Endeksi**Tablo-15. Saydam Olmama Endeksi (Opacity Index) 2007-2008**

Ülke	C	L	E	A	R	2007-2008 Opacity Puanı	2005-2006 Opacity Puanı
Finladiya	3	13	24	1	5	9	17
Hong Kong	21	10	18	1	12	12	19
Singapur	13	17	22	14	5	14	28
İsveç	10	21	35	1	8	15	25
Avustralya	16	19	32	1	5	15	24
Danimarka	6	19	30	10	16	16	22
Avusturya	15	12	32	10	14	16	25
İrlanda	30	15	31	1	5	16	25
İngiltere	22	7	37	10	10	17	14
Almanya	16	10	33	10	18	17	27
Belçika	30	1	40	2	11	21	27
Kanada	14	2	7	2	14	22	24
ABD	32	3	4	0	7	23	21
İsviçre	14	23	30	35	16	24	27
Fransa	21	38	37	1	21	24	39

Hollanda	13	23	37	32	19	25	23
Japonya	36	20	33	21	17	25	26
Portekiz	31	27	37	16	16	25	39
Şili	27	24	36	26	16	26	32
Güney Afrika	45	29	41	1	13	26	32
İspanya	33	25	45	19	13	27	36
İsrail	37	29	46	23	17	30	34
Macaristan	51	34	38	13	13	30	38
Güney Kore	46	29	31	30	21	31	35
Malezya	44	29	38	29	18	32	34
Yunanistan	54	33	47	12	16	32	40
Çek Cum.	49	40	47	4	19	32	41
Tayvan, Çin	48	32	38	30	20	34	33
Türkiye	52	39	47	12	31	36	43
Tayland	61	40	41	21	23	37	34
Meksika	60	47	47	21	12	37	43
Mısır	63	36	56	4	29	37	47
İtalya	49	38	66	22	18	38	44
Rusya	67	45	47	26	21	41	45

Endonezya	50	46	51	31	28	41	56
Arjantin	63	53	53	32	15	43	44
Hindistan	56	45	58	29	33	44	44
Çin	58	43	49	41	33	45	48
Brezilya	64	51	56	37	21	46	40
Suudi Arabistan	64	41	45	63	23	47	52

Kaynak: Kurtzman Group

C: Yolsuzluk (corruption),

L: Kanuni sistem (Legal Systems),

E: Uygulamalar (Enforcement Policies),

A: Hesap verme (accounting),

R: Düzenlemelerin Kalitesi (Regulatory quality)

100: az saydam, 0: saydam

Ek-10: İhale Sonuçları Teklif Edilen Komisyon Miktarlarına Göre Belirlenen Projelerden Bazıları ve Sonuçları

Afrika'nın en pahalı rafinerisi (275 milyon dolar) özelliğine sahip büyük bir proje Kamerun'da yapılmıştır. Bu proje ile önce gübre fabrikası önce faaliyete geçmiş fakat 4 yıl sonra faaliyeti tamamıyla durmuştur. Selüloz fabrikası (ülkenin borcunun % 10'nudan fazlasına mal olmuştur) iki yılın sonunda 60.000 ton yarı mamul ürün çıkarabilmiştir. Oysa proje başlangıcında yılda 120.000 ton kağıt hamuru yapması öngörülmüştü. Bunun yanında projenin henüz hiç üretime geçmemiş bir de deri tabakhanesini mevcuttur.

1985 yılında İşletme Enstitüsü'nün kuzey-güney merkezi, Afrika'da 1800 projeyi araştırmak istemiştir. Enstitü, Güney Afrika dışında Afrika ülkelerinin tüm GSMH'sının dörtte üçünü, nüfusun %70'ini kapsayan 16 ülkede, 343 projeyi incelemeyi başarmıştır. İncelenen 343 projenin 274'ü işlememiş, 79'u ise tümüyle durmuştur. Geriye kalan %20'lik dilimdeki projeler ise çok iyi işlemler de, üretim kapasitelerini tatmin edici bir noktanın üzerinde kullanabilmektedirler. Bu tam kapasite çalışan projelerin bazılarının büyük finansman sorunları vardır. Üstelik bunlar rantabl işlememektedirler. Uluslararası finansman örgütlerinin desteklediği devlet, bu projelere arka çıkmaktadır. Afrika'nın üretim mekanizması, entegre gelişme ve katma değer yaratan bir araç olmaktan çok devlete bir yük olmaktadır.

Örneğin, sütçülük sektöründe süthaneler süt bulamadıklarından iş yapamamaktadırlar. Fabrikalar, ithal ürünlerden imal sütleri işlemektedir. Çimento sektörü, ekonomik bağımsızlık ve gelişme için kilit sektördür. Sayımı yapılmış 43 üniteden, 10'u tümüyle durmuş, 30'u da iş yapamaz durumdadır. Bu durum temelli ya da geçici olabilir. Bunun nedeni, genellikle çimento fabrikasının yerinin kötü seçilmiş olmasıdır. Bu kötü konum, ya hammaddenin ulaşımında sorunlara neden olmaktadır ya da ürünlerin akışını kötü etkilemektedir. İncelemede, şeker fabrikalarının genellikle olağanüstü büyük boyutlarda kurulmuş olmasından söz edilmekte, yağlı maddeler sanayiinde ise 48 üniteden ancak birinin düzgün çalıştığı belirtilmektedir.

Pek çok proje de programlama hatalarının kurbanı olmuştur: Tarım ürünlerinin işlenmesi ünitelerinin kurulması gibi... Kaldı ki, bu ürünler o bölgede

üretilememektedir. Sanoyah'da (Gine) bir tekstil ünitesi kurulmuştur, fakat o bölgede pamuk bulmak mümkün değildir. Mağrib'de, Mostaganem ve Saida (Cezayir)'daki kağıt ünitelerinin, ithal malı kağıt hamuruyla çalışması gerekir, oysa yakınlardaki hamur ürünleri çalışamaz durumdadır. Saida ünitesinin samanla çalışması gerekir, oysa yerel saman tamamen tarım sektöründe üretilmektedir. Mostaganem alfa bitkisiyle çalışmak üzere kurulmuştur, oysa bu bölgede tahıl üretilir.³¹⁹

Ek-11: Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı

1. Yolsuzluğun nlenmesinde etkili tedbirler almak ve bu çerçevede kamunun dikkatini konuya çekmek ve ahlaki davranışları teşvik etmek,

2. Ulusal ve uluslararası yolsuzlukların işbirliği içinde cezalandırılmasını sağlamak,

3. Yolsuzluk suçlarının önlenmesi, soruşturulması, kovuşturulması ve bu konuda hüküm verilmesi ile sorumlu olanların görev ve fonksiyonları ile münasip bir bağımsızlık ve özerklikten yararlanmalarını, kanun dışı etkilerden masun olmalarını, delillere ulaşmak için etkin araçlara sahip olmalarını ve yolsuzlukla mücadelede yetkililere yardım eden kişilerin korunmasını ve soruşturmaların gizliliğinin muhafazasını sağlamak,

4. Yolsuzluk suçları sonucu elde edilen kazanca el konulması ve suçluların bu kazançtan mahrum bırakılması için uygun tedbirleri almak,

5. Adli görevlilerin yolsuzluk suçlarında kalkan olarak kullanılmalarını engellemek için uygun tedbirleri almak,

6. Demokratik bir toplumun gerektirdiği ölçüye kadar yolsuzluk suçlarının soruşturulması, kovuşturulması ya da hüküm verilmesinde dokunulmazlığı sınırlandırmak,

7. Yolsuzlukla mücadeleden sorumlu olan kişi ve kurumların uzmanlığını artırmak ve görevlerini ifa etmeleri için gerekli olan eğitim ve uygun araçlar imkanını onlara sağlamak,

8. Mali mevzuatın ve bu mevzuatı uygulamakla görevli olan yetkililerin, özellikle yolsuzluk suçları ile bağlantılı olan diğer giderlerin mevcut kanunlara veya uygulamada vergiden indirilmesini engelleyerek, etkili ve koordineli bir çerçevede yolsuzlukla mücadele etmeye katkıda bulunmalarını sağlamak,

9. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlemesi ve karar alma sürecinin, özellikle etkinliği artırma gereksinimi ile uyumlu bir şekilde mümkün olduğu kadar fazla saydamlığı artırarak, yolsuzluk ile mücadele etme ihtiyacını dikkate almasını sağlamak,

10. Kamu görevlilerinin hakları ve görevleri ile alakalı kuralların yolsuzluğa karşı mücadelenin gereklerini almasını, yeterli ve etkili disiplin tedbirlerinin yürürlüğe konulmasını ve davranış kuralları gibi uygun araçlar vasıtasıyla kamu görevlilerinden beklenen davranışların daha ileri düzeyde ayrıntılarıyla tanımlanmasının teşvik edilmesini sağlamak,

11. Uygun denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin ve kamu kesiminin faaliyetlerine uygulanmasını sağlamak,

12. Denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin dışındaki yolsuzlukların tespiti ve önlenmesinde rol oynamasını onaylamak,

13. Kamusal sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu sisteminin kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili davranışlarının sonuçlarını dikkate almasını sağlamak,

14. Adil rekabeti teşvik eden ve yolsuzluk yapanlar üzerinde caydırıcı olan uygun ve saydam kamu alımları prosedürlerini benimsemek,

15. Parlamenterlerin davranış kurallarını benimsemelerini ve yolsuzluğa caydırıcı nitelikte olan siyasal partiler ve seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili kuralların oluşturulmasını teşvik etmek,

16. Medyanın, yalnızca demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlama ve kısıtlamalara tabi olarak, yolsuzluk ile ilgili konularda bilgi edinme ve yayma özgürlüğüne sahip olmasını sağlamak,

17. Özellikle hakları ve çıkarları yolsuzluk nedeniyle etkilenen kişiler için etkili çözümler oluşturma konusunda olmak üzere, medeni hukukun yolsuzluk ile mücadele etmede söz konusu olan gereksinimleri dikkate almasını sağlamak,

18. Yolsuzluk ile ilgili araştırmaları teşvik etmek,

19. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm safhalarında, muhtemel organize suç ve kara para aklama bağlantısının göz önünde bulundurulmasını sağlamak,

20. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm aşamalarında en geniş biçimde bir uluslararası işbirliği geliştirmek.

Ayrıca yolsuzlukla etkili bir şekilde mücadele etmek ve yolsuzluğu önlemek ile ilgili olarak dinamik bir sürecin geliştirilmesine yardımcı olmak için bakanlar komitesi;

1. Ulusal otoriteleri bu İlkeleri kendi ulusal mevzuat ve uygulamalarında uygulamaya koymaya davet eder.

2. Yolsuzluk İle İlgili Çok-Disiplinli Grup (Multidisciplinary Group on Corruption-GMC)'a hızlı bir şekilde, yolsuzluğa karşı Eylem Programı ile uyumlu uluslararası hukuki enstrümanların özenle hazırlaması talimatını verir.

3. Yolsuzluk İle İlgili Çok-Disiplinli Grup'a (GMC), Avrupa Konseyi'nin nezaretinde, bu ilkelerin ve kabul edilen uluslararası hukuki enstrümanlarının uygulanmasının izlenmesi için, uygun ve etkili bir mekanizmanın oluşturulmasını öneren bir taslak metnini geciktirmeden sunması talimatını verir.³²⁰

³²⁰

http://www.masak.gov.tr/mevzuat/yolsuzluk/uluslararası%C4%B1_mevzuat/Avrupa_Konseyi/Yol_Muc_20_Temel_Ilke_Kar.pdf

Ek-12: İkinci Dünya Savaşı'nda Yolsuzluklara Karşı Alınan Önlemler

İngiltere: Savaş döneminde doğan aşırı kazançları vergilendirmeyi amaçlayan “Aşırı Kazanç Vergisi” nin oranı belirli bir tutardan sonrası için % 100 dü. Ancak bu vergi ile mükelleften alınan miktarın 1/5'i, mükellefin bu parayı alet ve makinalarının onarım ve yenilemesinde kullanması halinde iade edilecekti.

Almanya: 1939 Eylül ayında 2400 RM'den fazla yıllık gelir elde edenler üzerindeki vergiler % 50 artırılmıştır.

Avusturalya: Bin liradan fazla geliri olanlardan, lira başına on kuruş vergi alınmıştır.

Bulgaristan: Sermayeleri en az 300 bin Leva olandan sermaye vergisi alınmıştır.

Portekiz: Ticari ve sınai faaliyetlerde normal olarak elde edilen gayri safi karın %20'sinden fazla kar sağlayanlardan kazanç vergisi alınmıştır.

Şimdi de İkinci Dünya Savaşı döneminde yolsuzluklar nedeni ile elde edilen haksız kazançları önlemede kullanılan servet vergisi uygulamalara bakalım. Örneğin; Norveç'te kar haddi %5, Belçika ve Finlandiya'da kar haddi %6 ile sınırlandırılmıştır. Bu oranın üzerinde elde edilen kazançlara devlet el koymakta idi. Kanada ve İsveç'te fevkalade kazancın %75-80'ine vergi konmakta idi. İtalya'da ise 10 bin Lire'lik kazançtan fazlası %0,5 oranında vergiye matrah oluşturuyordu.³²¹

³²¹

Akar, s. 249-254.

Ek-13: Türk Vergi Sistemi

Öncelikle o günkü şartlar itibarıyla Türk vergi sistemine ve ekonomik yapısına bakmakla işe başlayabiliriz. Bir ülkenin gelişmişlik düzeyi, nüfusu, GSMH, bunun sektörel dağılımı, gelir bölüşümü eşitsizliği, piyasaların yapısı, kurumsallaşma düzeyi ve benzeri unsurlar, toplanacak vergi düzeyini ve vergi tekniklerini etkiler. 1942 yılının ikinci yarısında vergilemede sınıra gelinmiş, vergi yükü ücretliler üzerinde yoğunlaşmıştı. Ücretli kesim kazanç vergisinin büyük bölümünün yanı sıra, 1929 Dünya Krizi sonrasında konulan İktisadi Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım gibi olağanüstü vergileri ödüyordu (Tablo 16). Konsolide bütçe gelirleri 1940 yılında % 39.2 artarken, 1941 yılında ancak % 18.4 artırılabilmişti.³²²

Savaş döneminde devlet gelirlerini artırmaya yönelik dört kez Fevkalâde Zam Kanunu çıkarıldı. Kazanç vergisi, hayvanlar vergisi, bina vergisi, iç istihlak ve muamele vergilerine, ithalattan alınan muamele vergilerine zamlar yapıldı. Ayrıca bazı vergilere “Müdafaa Vergisi” adı altında ek zamlar getirildi. Sık sık yapılan bu düzenlemeler sonucunda vergi sisteminde karışıklık arttı.

Dar kapsamlı ve adaletsiz bir yapıya sahip olan Türk vergi sisteminde, vergi gelirlerinin büyük bölümü dolaylı vergilerden ve ücretlilerden alınan stopajlardan sağlanıyordu. Enflasyon, karaborsa ve spekülasyon, varolan ekonomik ve siyasi şartları daha da ağırlaştırmış ve geniş kesimleri zor duruma sokmuş, halkın vergi ödeyecek gücü kalmamıştı. Gerekli esneklikten uzak olan Türk vergi sistemi ülke ekonomisini etkin kavrayamıyordu. Ticari gelirleri vergileyen tek vergi kazanç vergisiydi ve verimi düşüktü.

³²²

Coşar, s.10

Tablo-16. 1942 Yılında Uygulanan Vergiler

Vergi Türleri	Gelirleri (milyonTL)
Kazançlar vergisi	51.190
Hayvanlar vergisi	28.100
Gümrük vergisi	21.340
Muamele vergisi	51.950
Dahili istihlak vergisi	60.407
Damga vergisi	12.000
İnhisar vergisi	60.407
Buhran vergisi	22.000
Muvazene vergisi	21.800
İhracattan müdafaa vergisi	9.000
TOPLAM	338.192

Kaynak: Rıdvan Akar. *Aşkale Yolcuları Varlık Vergisi ve Çalışma Kampları. 2. Basım.* İstanbul: Belge Uluslararası Yayıncılık, 2000, s.47.

Tablo-17. İkinci Dünya Savaşında Milli Savunmanın Finansmanı İçin Uygulanan Vergiler ve Gelirleri (milyon TL)

Verginin Adı	1940	1941	1942	1943	1944
Hizmette buhran	16.236	18.028	23.033	34.802	38.802
Muvazene	20.236	22.262	27.984	39.285	42.681
Buğday koruma	49.578	49.136	-	-	-
İhracattan Müdafaa	-	4.015	21.296	33.933	-
Girişten Müdafaa	-	-	-	-	80.130
Potadan Müdafaa	-	-	-	-	6.526
Binadan Müdafaa	2.227	2.868	-	-	-
Gümrük çıkış	-	-	-	-	16.630
Tayyare resmi	2.102	2.564	3.262	4.676	5.893
Hava Kuv. Yard.	13.473	15.064	17.998	24.303	26.237

Ek-14: Yolsuzluk Davalarına Örnekler

Yavuz-Havuz Davası; Yavuz, zırhlısının onarımı için yüzen bir havuz satın alınacaktı. Havuz siparişi İngiltere'ye verilmiş, bu siparişe göre yaptırılan havuz Türkiye'ye getirilmişti. İçi tam su doldurulamayan havuzda desteklerinden düşen Yavuz' da hasar oluşmuştu. Bu olay büyük tepki doğurmuştu. 1927 yılının 24 aralık günü, Başbakan İsmet (İnönü), TBMM' ne bir önerge vererek, Cebelibereket milletvekili ve eski Deniz Bakanı İhsan bey (Eryavuz) ve arkadaşlarının, Yavuz savaş gemisinin onarımında yolsuzlukları görüldüğü ve bir Divanı Ali (Yüce Divan) kurularak yargılanmalarını istedi. İhsan Bey, İttihat ve Terakki'de bulunmuş, meclis kurulunca Cebelibereket mebusu olarak görev almış, büyük zaferden sonra İstiklal Mahkemesi Başkanlığı yapmış önemli bir politikacıdır. Oluşturulan komisyon bu durumu inceledi ve başka sanıkların da olduğuna karar verdi. Bunlardan biri Ertuğrul (Bilecik) mebusu doktor Fikret bey (Onuralp)'dir. Yüce Divan, eski Bahriye Vekili Topçu İhsan Bey'i 2 yıl ağır hapis ve 2 yıl rütbe ve memuriyetinden men cezasına çarptırdı, İhsan Bey'in en büyük cümrü suçu olarak da; Yavuz'un tamirinde malzeme bedeline fesat karıştırarak irtikap (haksız çıkar) etmesi gösterildi. Sapancalı Hakkı Bey –ki o da eski bir komitacı, İttihat ve Terakki'den ve Kurtuluş Savaşı'nda yararlıkları görülmüş bir eski askerdi- bir sene ağır hapse, Ömer Nazım ve Doktor Fikret Bey'ler de dörder ay hapisle 100'er lira ağır para cezasına çarptırıldılar.

Başka bir dava; 4 Mart 1928 de Ali Cenani Bey'in Ticaret Bakanlığı yaptığı sırada, un ve zahire fiyatlarının yükselmesinin önerilmesi için maliyece verilen 500.000 liranın harcanmasında yolsuzluk yapıldığı gerekçesiyle Yüce Divan'a sevki istendi. Burada rüşvet yok fakat parayı muhasebe usulü kanununa göre kullanmamış vazife-i memuriyeti suistimal cürmünü suçunu işlemiş, şahsen emir verip Adapazarı Ahşap ve Demir Malzeme Anonim Şirketi'nden 30'ar liradan 4.512 hisse senedi aldırılmış, Sanayi ve Maadin Bankası'ndaki paradan iki kere 50 bin lirayı adı geçen şirkete avans olarak verdirmişti. Yüce Divan, Ali Cenani Bey'i 177.755 lirayı faiziyle

birlikte hazineye ödemeye, 1 ay hapis ve 4 ay rütbe ve memuriyetini kullanmamaya mahkum etti. Mahkeme masraflarını da ödettirmeyi kararlaştırdı.³²³

Ek-15: Türkiye’de Yolsuzluk Önlemleri

Mecliste Dürüstlük³²⁴

• Türk milletvekillerinin dokunulmazlığı, makul sınırlar içinde olduğu ve böyle bir korumanın genelde AB üyesi devletlerinde dayandırıldığı gerekçe ile orantılı gözükmektedir. Fakat her zaman doğru bir şekilde tatbik edilmez. Üstelik şu anki meclis prensip olarak, mevcut milletvekillerin dokunulmazlığını bu vekalet döneminin sonuna kadar kaldırmama kararı almıştır.

• Tutarsızlıklarla alakalı yönetmeliklerin genelde Avrupa uygulamalarına denk geldiği gözükmektedir.

• Bununla birlikte, menfaat çatışması (mal beyanı dahil) konusundaki yasal düzenlemeler kapsamı (etkilenen kişiler), saydam olmaması ve doğal kontrol edilebilirlik yokluğu itibarıyla yetersizdir.

Yolsuzlukla Mücadele Kurumu Olarak Meclis

• Türk Meclisi, şu anki meclis vekalet döneminin başında, iktidardaki AKP’nin seçim taahhüdü olarak daha önceki hükümetler döneminde oluşan yolsuzluklarla mücadele edeceğini belirtmesi nedeniyle, yolsuzlukla mücadele tedbirlerini aktif bir şekilde yürürlüğe koydu. Bu mecliste yolsuzlukla mücadele faaliyetleri, 2004 yılı ortalarından itibaren azaldı.

Siyasi Parti Finansmanı

• Yolsuzluk ve nüfuz suiistimali olasılıklarını azaltmak ve şeffaflığı artırmak için, siyasi partilerin finansmanının ve seçim kampanyalarını tanzim eden kurallar ve uygulamaların güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.

• Siyasi partilere yapılan bağışlar yasal olarak sınırlandırılmıştır; bu

³²⁴

Turkey Elements of the Public Integrity System Assessment, s. 5-6.

bağışların kaydedilmesi ve partilerin hesaplarını Anayasa Mahkemesine sunması gereklidir. Ancak, uygulamada bu bağışlar anonimdir ve fiili olarak bağış yapanları izlemek mümkün değildir.

- Siyasi parti finansmanının kontrolü Anayasa Mahkemesine tevdi edilmiştir. Ancak Mahkemenin mali denetimleri, hesapları sunmanın standardize edilmiş bir metodu olmadığı için partilerin kendileri uygun gördükleri şekilde sundukları verilere dayanmaktadır. Bu denetimler yerinde doğrulama olmaksızın sadece dokümanların incelenmesine dayalı olarak yürütülür ve denetim bulguları kamuya açıklanmaz.

- Siyasi kampanya harcamalarına her hangi bir tavan sınırı getirilmemiştir.

Hükümetin Dürüstlüğü

- Hükümet üyelerinin ve diğer kamu görevlilerinin dürüstlük sistemi kağıt üzerinde sıkı gözükmektedir. Ancak yukarıda Meclis için işaret edilen aynı yetersizlikler nedeniyle uygulamada zayıftır. Bunları tekrar edersek, sistemin saydam olmayışı, dokunulmazlık rejiminin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından uygulanma şekli ve mal beyanlarındaki gizlilik ve beyanların şeffaflığının olmayışı. Bu şeffaflık yokluğu problemi, 2003 tarihli Bilgi Edinme Kanunu ile çözüme kavuşturmamıştır.

- Türkiye, devlet idari sistemine güçlü bir şekilde gömülü ve geniş bir şekilde yayılmış bir teftiş kültürü sistemine sahiptir. Bu durum, yolsuzluğa karşı güçlendirilmiş bir kurumsal esas teşkil eder.

Adalet Sisteminin Güvenirliliği

- Şuan için Türk Adalet Sistemi'nde yolsuzluk büyük çaplı bir problem değildir. Ancak yine de, adalet sisteminin bağımsızlığı ciddi bir kaygı konusudur (Avrupa Parlamentosu'nun 2004 tarihinde işaret ettiği üzere). Adalet sisteminin bağımsızlığının güçlendirilmesi, mevcut kanunların gözden geçirilmesini gerektirmekte olup, bu da muhtemelen Anayasanın değiştirilmesini zorunlu kılacaktır.

- Buna ilave olarak, adalet sisteminin güvenilirliğinin en azından şu anki seviyesinde muhafaza edilmesi için, bazı meselelerin ele alınması gereklidir: Özellikle, hâkimler için performans esaslı bir takdir sistemi ile, tehlikeli bir şekilde düşük olan hâkim maaşlarında bir artış gereklidir.

Yolsuzluklara Karşı Bir Kurum Olarak Adli Sistem

- Adalet sisteminin, yolsuzlukla mücadelede etkin bir şekilde hizmet etme kapasitesini artırmak için; ekonomik ve organize suç ile yolsuzlukla mücadele konusunda şu anki eğitimin güçlendirilmesine, mahkeme öncesi prosedürlerin süresinin azaltılmasına ve adalet sisteminin kamuoyu gözündeki güvenilirliğinin güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Son dönemdeki çabalara rağmen, hâkimlerin sayısının son derecede düşük olduğu da bir gerçektir.

Ek-16: Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu

Kanun Adı : Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet Ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu.³²⁵

Kanun No: 3628

Kabul Tarihi : 19/04/1990

Resmi Gazete Sayısı: 20508

Resmi Gazete Tarihi : 04/05/1990

Amaç: Madde 1. Bu Kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu Kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edilmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu Kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.

Mal bildiriminde bulunacaklar: Madde 2. a) Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışardan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri, (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç)

b) Noterler,

c) Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,

³²⁵

http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/MALBILDIRIMI.doc.

d) Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri,

e) (Mülga: 24/6/1995 - KHK - 557/21 md.)

f) Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulun üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve deneticileri,

g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları, Mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar. Özel Kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar da bu Kanun hükümlerine tabidir.

Bildirimlerin gizliliği: Madde 9. Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, 20 nci madde hükmü dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz.

Ceza Hükümleri: Madde 10. 6 ncı maddede belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunulur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilir. Soruşturma ile ilgili olarak verilen süre zarfında mal bildiriminde bulunmayana üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.

Gerçeğe aykırı açıklama: Madde 11. Mal bildiriminin muhtevası hakkında 9 uncu maddeye aykırı davranan üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Bu fiilin basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.

Gerçeğe aykırı bildirimde bulunma: Madde 12. Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde gerçeğe aykırı bildirimde bulunana altı aydan üç yıla kadar hapis cezası verilir.

Haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme: Madde 13. Kanunun daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinene üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası verilir. Haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı ceza verilir.

Zoralm: Madde 14. Haksız edinilmiş olan malların zoralmına hükmolunur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zoralmın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelinin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil olunur.

Ek-17: Deneyin Sonuçları

20/12/2008 tarihinde,

Saat 12:00 ile 13:00 arasında yapılan deney sonuçları;

1. Bölge; Ihlamur (Beşiktaş), 30-40 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.
2. Bölge; Teşvikiye, 30-45 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.
3. Bölge; Teşvikiye, 15-20 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

Saat 15:00 ile 16:00 arasında yapılan deney sonuçları;

4. Bölge; Teşvikiye, 40-50 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

17/01/2009 tarihinde,

Saat 16:00 ile 16:30 arasında yapılan deney sonuçları;

5. Bölge; Beşiktaş, 30-40 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.
6. Bölge; Beşiktaş, 15-25 yaşlarındaki 2 erkek tarafından cüzdan geri verildi.

21/01/2009 tarihinde,

Saat 15:00 ile 17:00 arasında yapılan deneyin sonuçları;

7. Bölge; Ihlamur (Beşiktaş), 40-55 yaşlarındaki 2 erkek tarafından alınmıştır.
8. Bölge; Ortaköy, 20-30 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

9. Bölge; Ortaköy, 20-25 yaşlarındaki çift tarafından cüzdan geri verildi.
10. Bölge; Ortaköy, 30-35 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

24/01/2009 tarihinde,

Saat 13:00 ile 13:30 arasında yapılan deneyin sonuçları;

11. Bölge; 1. Levent, 20-30 yaşlarındaki 2 bayan tarafından cüzdan geri verildi.
12. Bölge; 1. Levent, 30-40 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

28/01/2009 tarihinde,

Saat 14:00 ile 14:30 arasında yapılan deneyin sonucu;

13. Bölge; İstinye, 15-20 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

02/02/2009 tarihinde,

Saat 14:30 da yapılan deneyin sonucu,

14. Bölge; Sarıyer, 15-20 yaşlarındaki erkekler tarafından cüzdan alındı.

18/02/2009 tarihinde,

Saat 14:00 ile 15:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

15. Bölge; İstiklal Caddesi, 20-30 yaşlarındaki 2 bayan tarafından cüzdan geri verildi.
16. Bölge; İstiklal Caddesi, 20-25 yaşlarındaki çift tarafından cüzdan geri verildi.

18/02/2009 tarihinde,

Saat 19:00 ile 22:00 arasında yapılan deneyin sonuçları,

17. Bölge; Karaköy, 20-25 yaşlarındaki 4 erkek tarafından cüzdan geri verildi.

18. Bölge; Karaköy, 20-25 yaşlarındaki çift tarafından cüzdan geri verildi.

19. Bölge; Karaköy, 30-35 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.

23/02/2009 tarihinde,

Saat 13:00 ile 14:00 arasında yapılan deneyin sonuçları,

20. Bölge; Moda, 40-45 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

21. Bölge; Moda, 30-40 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

04/03/2009 tarihinde,

Saat 10:15 ile 10:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

22. Bölge; Kadıköy, 30-40 yaşlarındaki çift tarafından cüzdan geri verildi.

04/03/2009 tarihinde,

Saat 10:30 ile 11:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

23. Bölge; Moda, 40-45 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

24. Bölge; Moda, 25-30 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

04/03/2009 tarihinde,

Saat 11:30 ile 12:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

25. Bölge; Selamiçeşme, 30-35 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

04/03/2009 tarihinde,

Saat 13:00 ile 13:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

26. Bölge, Fenerbahçe, 15-20 yaşlarındaki gençler tarafından cüzdan geri verildi.

15/03/2009 tarihinde,

Saat; 13:00 ile 13:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

27. Bölge, Sarıyer, 25-30 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.

17/03/2009 tarihinde,

Saat; 18:00 ile 18:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

28. Bölge, Serencebey, 40-60 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.

23/03/2009 tarihinde,

Saat; 09:00 ile 10:15 arasında yapılan deneyin sonuçları,

29. Bölge, Taksim Meydanı, 35-40 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan geri verildi.

30. Bölge, Beyoğlu, 20-25 yaşlarındaki 2 erkek tarafından cüzdan alındı.

26/03/2009 tarihinde,

Saat; 10:15 ile 10:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

31. Bölge, Kadıköy, 30-35 yaşları arasındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

29/03/2009 tarihinde,

Saat;13:00 ile 13:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

32. Bölge, Beylikdüzü, 25-30 yaşlarındaki bayan tarafından cüzdan geri verildi.

03/04/2009 tarihinde,

Saat; 10:00 ile 10:30 arasında yapılan deneyin sonuçları,

33. Bölge, Beşiktaş, 20-25 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.

07/03/2009 tarihinde,

Saat; 11:15 ile 12:00 arasında yapılan deneyin sonuçları,

34. Bölge, Şişli, 20-30 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.

35. Bölge, Fulya, 40-45 yaşlarındaki erkek tarafından cüzdan alındı.