

BÖLÜM 7

7. YOLSUZLUKLA MÜCADELE

Başarılı bir yolsuzlukla mücadele programı, öncelikle yolsuzluğun nedenlerinin ve boyutunun net olarak anlaşılması ile başlar.¹ Burada yapılacak tanımlamalar aynı zamanda soruna yönelik çözüm yollarını işaret etmelidir. Genelde yolsuzluklara yol açan tek bir faktörden değil, faktör kümelerinden söz etmek gerekecektir. Böyle olunca karmaşık ve çok yönlü süreçlerden meydana gelen bir yapı karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluğa yol açan faktörlerin kendi içerisinde de etkileşimi söz konusudur. Bu nedenle bir faktörün etkinliğini azaltmaya kalktığınızda, diğer faktörlerinki fazlalaşabilmektedir. Nihayetinde yolsuzluk ile mücadele politikalarının dengeleme süreçleri üzerine oturması gerekecektir.

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. Yolsuzluğu üreten nedenler arasında kamunun idari yapılanma şeklinden söz edilebilir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede kamu idari yapılanmasını yeniden düzenleyecek kapsayıcı bir reformun yapılması gündeme gelmektedir. Reform süreci yetkilerin, sorumlulukların, iş tanımlarının yeni koşullara göre tekrar yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Genel anlamda bir reform yapılmadıkça tek tek çözümler, sistemi yolsuzluklardan arındırmakta yetersiz kalacaktır.

Yolsuzlukla mücadele uzun ve ince bir yoldur. 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.

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

Yolsuzlukların ve bunları yaratan politika seçeneklerinin, belirli ülkelerde yaygın ve sürekli (*persistence*) olmasının çeşitli nedenlerinden söz edilebilir. Bu nedenle ortadan kaldırılmadan gerçek anlamda yolsuzlukla mücadeleden sonuç almak pek mümkün olamamaktadır.

Yolsuzluk mekanizmasının genelde iki seviyesinden söz edilebilir. Bunlardan

¹ Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, "Introduction: An Overview of the Costs, a.g.e., s. 5

birincisi yerel düzeyde düşük seviyeli küçük memurlara ve uygulayıcılara verilen rüşvettir. İkincisi ise yüksek düzeyli bürokratlara ve politikacılara verilen rüşvettir. Bu seviyedeki rüşvet çok daha tehlikelidir. Çünkü kanun hakimiyetini, denetim ve gözetim mekanizmalarını ortadan kaldırabilme yetisine 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. Politik istikrarsızlıkların ve kurumsal yetersizliklerin olduğu ülkelerde yolsuzlukla mücadele daha da zorlaşmakta ve yolsuzluklar yaygın ve sürekli hale gelebilmektedir.

Tablo 29. Yolsuzlukların Kökenleri ve Reform Ajandası

Yolsuzlukların Kökenleri	Reform Ajandası
Siyasi ve Sivil Özgürlüklerin Olmaması, Devletin Küçük Azınlık Tarafından Kontrol Edilmesi	<p>Politik Liderliğin Hesap Verebilirliği</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politik rekabet ve saydamlık • Devletin kontrol edilmesi ve çıkar çatışmalarını düzenleyen kurallar
Güçsüz Bir Sivil Toplumun Varlığı	<p>Sivil Toplumun Katılımı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bilgilenme özgürlüğü • Medya ve sivil toplum kuruluşlarının rolü
Kanun Hakimiyetinin Olmaması	<p>Kanun Hakimiyeti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bağımsız ve etkin yargı • Bağımsız kovuşturma ve yaptırım • Yasamanın etkinliği
Kamu Maliyesi ve Düzenlemeler: Monopoller, Aşırı Düzenlemeler ve Yüksek Vergiler	<p>Finansal Reform ve Rekabet Edebilirlik</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rekabet ve sektöre giriş maliyetleri: serbestleştirme ve tekellerin rekabete açılması • İhale reformu • Özel sektörde şeffaflık: etik ve kurumsal yönetim
Kamu Hizmetlerinde Profesyonellik Eksikliği	<p>Kamu Hizmetleri ve Kamu Kesimi Yönetimi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meritokrasi ve saydamlık • Yeterli maaş ve teşvik • Bütçe yönetimi ve denetim reformu • Vergi idaresi ve gümrükler gibi önemli birimlerde kurumsal reform • Yerelleşme

Kaynak: Vinod Thomas, Mansoor Dailami, Ashok Dhareshwar, Daniel Kaufmann, Nalim Kishor, Ramon Lopez, Yan Wang, **The Quality of Growth**, New York: Oxford University Press, 2000, ch. 6, Aktaran Jean-François Arvis, Ronald E. Berenbeim, **Fighting Corruption in East Asia: Solutions from the Private Sector**, The World Bank Publications, 2003, s. 8

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. Diğer bir ifade ile hukuk sistemi ile siyasi sistem arasındaki uyumsuzluk sorununu ortadan kaldırmaktadır. Aksi halde uyumsuzluğun varlığı yolsuzluklar ile 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.²

Hukuksal ve yönetim mekanizmalarını yolsuzluklardan korunma için, bu mekanizmaları güçlendirecek beşeri ve maddi altyapı yatırımlarının yapılması gereklidir. Çünkü zayıf hukuksal ve idari mekanizmaların varlığı yolsuzlukları yaygın ve sürekli kılabilmektedir.

Yolsuzlukla mücadeleyi güçleştiren bir unsur ülkelerin ve toplumların bu konudaki kötü şöhreti veya sabıkasıdır. Bu durum nesiller arası yolsuzlukla mücadele azmini ve başarı elde edilme imkanını sınırlamaktadır. Eğer bir ülkede yaşlı nesil yolsuzlukları önlemek konusunda kötü bir şöhret ve sabıka taşıyor ise, genç nesilin onurlu olma ve yolsuzluklara bulaşmama güdüsü gevşemektedir. Diğer bir ifade ile yaşlı nesil genç nesile kötü bir miras bırakmaktadır. Çünkü yolsuzluk bir topluma bulaştıktan sonra, kalıcı hale gelmesi çok kolaylaşmaktadır. Örneğin yolsuzluk düzeyi düşük bir toplumda savaş, kriz gibi geçici bir durumdan ötürü yolsuzluk düzeyi artmaya başlayıp, daha yüksek bir platoda istikrar kazanıyorsa, bu düzeyi aşağıya doğru düşürmek çok 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 olmamaktadır.³ Bir süre sonra yolsuzluk düzeyinin eski seviyesine döndüğü görülebilmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede sürekli ve ısrarlı uygulanan politikalar ile ancak çözüme ulaşılabilmesi mümkün olmaktadır. 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, etkinliği arttıran sonuçlar doğurabilmektedir. Kamu ve özel sektörün işbirliği, karşılıklı bir sinerji yaratmasından öte, denetim ve denge mekanizmalarının kurulmasını da sağlayabil-

² Richard Damania, Per G. Fredriksson, Muthukumara Mani, “*The Persistence of Corruption and Regulatory Compliance Failures: Theory and Evidence*”, **Public Choice**, Vol: 12, No: 2, February 2004, s. 363–390

³ Jean Tirole, “*A Theory of Collective Reputations*”, **Review of Economic Studies**, Vol: 63, No:1, January 1966, s.1-22

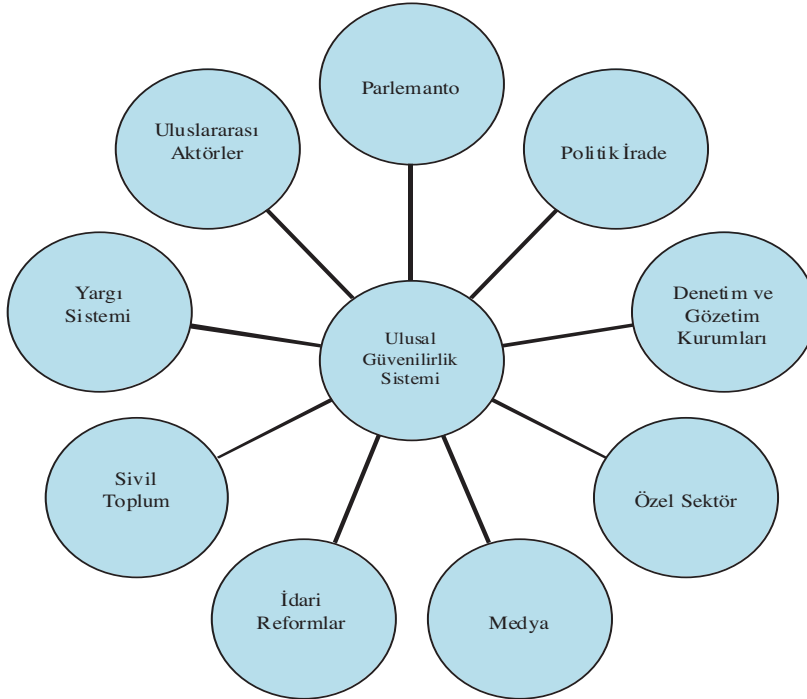
mektedir. Bu işbirliğinin dünyada başarılı örneklerinden bahsedilebilir. Hong Kong'daki yolsuzluklara karşı kamu özel işbirliği örnek uygulamalar arasındadır.⁴

Gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerin yolsuzluklar ile mücadelede gelişmekte olan ülkelere nazaran daha başarılı oldukları genel bir kanıdır. Bu kanı her zaman doğrulanmamaktadır. 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.⁵

7.1. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSAL GÜVENİLİRLİK SİSTEMİ

Yolsuzlukların sürekli hale gelmesi ve kurumsallaşması; devletin yürütme, yargı ve yasama fonksiyonlarını yerine getirmesini engelleyici bir yapı arz etmektedir. Hatta özel çıkar sağlamak amaçlı yolsuzluk faaliyetlerinin devleti ele geçirmesinden (*state capture*) söz edilebilmektedir. Bu durumda devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının, yolsuzluk meydana getirecek veya mevcut yolsuzlukların üzerilerini örtecek şekilde dizayn edilmesi gündeme gelmektedir.

Şekil 5. Ulusal Güvenilirlik Sisteminin Unsurları



⁴ Jean-Franpois Arvis, Ronald E. Berenbeim, **Fighting Corruption in East Asia**....., a.g.e., s. 93

⁵ Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts.....", a.g.e., s. 116

Yolsuzluklar ile mücadelenin bütünsel bir çerçevede gerçekleştirilebilmesi için ulusal güvenilirlik sisteminin (*National Integrity System*) oluşturulması bir gerekliliktir. Böylelikle kapsayıcı, bütüncül bir reform paketi oluşturulabilir. Ulusal güvenilirlik sistemi dokuz temel unsurdan meydana gelmektedir. Bu unsurlar yukarıdaki şekilde gösterilmektedir.⁶

Ulusal güvenilirlik sistemi unsurları; politik irade, idari reformlar, denetim ve gözetim kurumları, parlamento, yargı, sivil toplum, medya özel sektör ve uluslararası aktörlerdir. Bu unsurların birindeki veya birkaçındaki yetersizlik diğer unsurların etkinliğini azaltacak ve yolsuzlukla mücadelenin sürdürülebilirliğini tehlikeye atacaktır. Yapılması gereken bu dokuz unsurun dengede varolmasıdır.

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 kısmı sorun çıkarmama 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.⁷ Bu tür organizasyonel yapılar ortadan kaldırılmadan yolsuzlukların istenilen düzeyde önlenmesi pek mümkün değildir.

Ulusal güvenilirlik sisteminin oluşturulmasındaki en sağlıklı yol tabandan tavana doğru ve kamuoyu desteğine dayalı bir yapı dizayn edilmesidir. Böylelikle sistemin başarısı ve halk tarafından sahiplenirliği artacaktır. Bu sistemin kurulmasındaki amaçlar ise, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, kanun hakimiyetinin kurulması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesidir.⁸

7.2. YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Yolsuzluk, ekonomik ve sosyal gelişmenin önündeki en önemli engellerden birisidir. Bu nedenle yolsuzluklar ile mücadelede etkin bir strateji geliştirilmelidir. Yolsuzluklar ile mücadelede her durumda ve her ülkede geçerli olacak tek bir stratejiden söz etmek pek mümkün değildir. Farklı yolsuzluk düzeylerine ve yönetim kalitesine göre yolsuzlukla mücadelede kullanılacak öncelikler değişmektedir. Aşağıdaki tabloda bu öncelikler gösterilmektedir.

⁶ Petter Langseth, Rick Stapenhurst, Jeremy Pope, "*National Integrity*, a.g.e., s. 129-145
Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements*....., a.g.e., s. 31-40

⁷ Anwar Shah, "*Corruption and Decentralized Public*....., a.g.e., s. 7

⁸ Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements*....., a.g.e., s. 34-35

Tablo 30. Farklı Yolsuzluk Düzeylerine ve Yönetişim Kalitesine Göre Yolsuzlukla Mücadelede Kullanılabilecek Öncelikler

Yolsuzluk Düzeyi	Yönetişimin Kalitesi	Yolsuzlukla Mücadeledeki Öncelikler
Yüksek	Zayıf	Kanun hakimiyetinin kurulması, kurumsal katılımın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi, yurtaş birliklerinin 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 bilgilendirilmenin artırılması, rüşveti önleyici çabaların teşvik edilmesi, nitelikli ve etkin kovuşturma mekanizmalarının oluşturulması

Kaynak: Anwar Shah, Mark Schacter, "Combating Corruption: Look Before You Leap", **Finance & Development**, December 2004, s. 42

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 taşısa da uygulamacılara yol göstermek açısından önemli olabilmektedir. Bu çerçevede yolsuzlukla mücadele stratejilerinin beş temel unsurundan söz edilebilir. Bu unsurlar aşağıda sıralanmıştır.⁹

1. Politik Hesap Verebilirliğin Arttırılması
2. Sivil Toplum Katılımının Güçlendirilmesi
3. Rekabet Edebilirliğe Sahip Özel Sektörün Meydana Getirilmesi
4. Siyasal, Ekonomik ve Sosyal Güç Merkezleri Üzerinde Kurumsal Sınırlamalar Oluşturulması
5. Kamu Kesimi Yönetiminin Geliştirilmesi

⁹ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

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, organize olmuş bir mücadele politikası oluşturulabilir. Aksi halde parça parça ve düzensiz önlemlerin istenilen sonuçları vermesi çok güç olacaktır.

7.2.1. Politik Hesap Verebilirliğin Arttırılması

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.

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 hayatı etkileme düzeyi ülkeler bazında aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.¹⁰

Tablo 31. Ülkelere Bazında Yolsuzlukların Siyasi Yaşamı Etkileme Düzeyleri

Düzye	Ülkeler
Yüzde 70'den fazla	Bosna-Hersek, Bolivya, Yunanistan, İsrail, Peru, Filipinler, Tayvan
Yüzde 51-70 arası	Arjantin, Bulgaristan, Kanada, Kamerun, Şili, 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

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2005

Politik hesap verebilirlik; kurumsal yapı ve seçmenler tarafından kamu görevlilerinin gösterdiği davranış kalıplarının sınırlandırılmasını ve yaptırım uygulanabilmesini içeren geniş bir çerçeveyi kapsar. Politik hesap verebilirliğin artma-

¹⁰ Transparency International Global Corruption Barometer 2005, s. 7
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005

sı, 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 önlenabilmektedir. Politik hesap verebilirliğin 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.¹¹

Politik hesap verebilirliğin artırılmasında 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.¹² 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. Parti bürokrasisi içerisinde yükselmede, yerel ve merkezi seçimlerde aday belirleme sürecinde yolsuzluk konusundaki duyarlılıkların belirleyici hale getirilmesi gereklidir. Böylelikle her parti kendi iç yolsuzlukla mücadele mekanizmasını inşa etmiş olacak, sonuçta bütün siyasi sistem zincirleme olarak bundan etkilenecektir.

7.2.1.1. Politik Rekabet

Politik rekabet, yolsuzlukların önlenmesinde ve saydamlığın sağlanmasında ciddi işlevler üstlenebilmektedir.¹³ Özellikle seçim dönemlerinde partilerin ve parti içerisindeki farklı adayların birbirleri ile rekabeti politikacılar üzerinde etkili bir yaptırım işlevi görebilmektedir. Adaylar, seçmenlerin güvenini kazanabilmek ve rakiplerini geçebilmek için yolsuzlukları bir araç olarak kullanabilmektedirler. Böylelikle her siyasi parti diğer siyasi partiyi denetleyen ve gözetleyen bir tür müfettiş işlevi kazanmaktadır. Aynı parti içerisinde de politik rekabetin işlemesi yolsuzlukların görünür kılmasında söz konusu olabilmektedir. Aynı parti içerisinde aynı pozisyona (milletvekilliği veya belediye başkanlığı) gelmek isteyen kişiler, diğer adayları bertaraf edebilmek için toplumun hassas olduğu konularda bu kişileri mercek altına almaktadırlar. Aynı pozisyona talep kişilerden birinin bir açığı yakalandığında, diğer aday bunu kamu oyu ile pay-

¹¹ **Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate**, World Bank Publication, Washington, D.C., 2000, s. 39-57

¹² W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanian, Kishor Uprety, **Combating Corruption**, The World Bank Publication, June 1999, s. 7-8

¹³ James E.Alt, David D. Lassen, "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries", **OECD Economic Policy Research Unit Working Paper**, No. 2, 2003, s. 1-43

laşmakta ve seçmenleri dikkatini çekme yoluna gitmektedir. Böyle olunca politikacıların birbirlerini, özellikle yolsuzluklar konusunda sıkı bir denetim tabi tutmaları kaçınılmaz olmaktadır. Sonuçta bu da yolsuzlukları engelleyici etkiler meydana getirmektedir.

Politik rekabet sonucu ortaya çıkan bilgilerin seçmen kitlesinin davranışları üzerindeki etkisi her zaman olumlu yönde olmamaktadır. Ayrıca bu rekabet bazen dezenformasyona, bilgi kirlenmesine ve çarpıtmalara da yol açabileceği unutulmamalıdır. Özellikle ekonomik ve medya gücüne sahip politik partilerin/adayların diğer partileri/adayları karalamak amacıyla yaptıkları asılsız iddialar, toplum tarafında ters tepkiyle de karşılaşabilmektedir. Politik rekabet amaçlı yolsuzluk iddialarının fazlalığı, belli bir zaman sonra bu haberlerin kanıksanmasına yol açabilmektedir. Böyle olunca gerçek anlamda yolsuzluk iddiaları da beklenen etkiyi yaratmayabilmektedir.

Politik rekabet konusunda ölçünün kaçırılması ve bir tür karalama kampanyasına dönüşmesi siyasi sistemi istikrarsızlaşmasına, devlet kurumlarına olan güvenin sarsılmasına yol açabilmektedir. Sonuçta ise, kamuoyunun siyasi sisteme olan bakışı olumsuz yönde değişmektedir.

Politik rekabetin diğer bir boyutu da siyasi partiler arasında seçim dönemlerinde yaşanmaktadır. Yolsuzluklara bulaşmış siyasi partiler geniş finansman imkanlarına sahip olabilmektedirler. Bu finansman kaynakları, seçim kampanyası dönemlerinde geniş seçmen kitlelerini etkilemek amaçlı olarak kullanılabilir. Buna karşılık yolsuzluklardan uzak duran siyasi partiler çok daha kısıtlı mali imkanlar ile seçim kampanyalarını düzenlemek zorunda kalabilmektedirler. Böylelikle daha kısıtlı bir seçmen kitlesine ulaşabilmektedirler. Sonuç olarak yolsuzluk partilerin birbirleri ile adil bir şekilde rekabet edebilme imkanlarını da ortadan kaldırılabilmektedir.

Siyasi sistemin finansmanında kamusal fonların kullanılması, varlıklı siyasi partilerin yoksul siyasi partilere karşı rekabet üstünlüklerini ve karşılaştırmalı avantajlarını sınırlayacaktır. Yeterli finansman kaynağı elde etmek amacıyla partilerin yolsuzluklara eğilim göstermesi de böylelikle engellenebilecektir.

Politik rekabetin sağlanmasında medyaya büyük rol düşmektedir. Medyanın politik partilere eşit uzaklıkta durmalı ve görüşlerini kamuoyuna ifade etmeleri konusunda adil davranmalıdır. Bağımsız medya ancak böyle kritik bir işlevi yerine getirebilir. Aksi halde seçim sürecinde haksız rekabetin yaşanması kaçınılmazdır.

7.2.1.2. 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 büyük ölçekli yolsuzlukların kaynağıdır. Siyasi partilerin sağlıklı ve sürdürülebilir bir finansman yapısına sahip olması gerekir. Aksi halde yolsuzluklar ile mücadelede başarılı olunması çok güçtür. Siyasi partilerin finansmanına yönelik değişik yaklaşımlardan söz edilebilir. Bu yaklaşımlar geniş olarak bölüm 7.3'de incelenmektedir.

7.2.1.3. 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.¹⁴ 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.

¹⁴ Swatantra Anand Goolsarran, "Corruption: Its Nature, Causes and Effects", **Journal of Government Financial Management**, Spring 200 s. 61-64

Bütçesel saydamlığa ve orta vadeli bütçe yapısına (*medium-term budgeting framework*) sahip ülkelerde yolsuzluk ile mücadelenin daha başarılı olduğu ifade edilebilir. ¹⁵

IMF tarafından yayınlanan tüzük¹⁶ mali saydamlığın sağlanmasında bir tür rehber işlevi görmektedir. Tüzük dört ana başlıktan oluşmaktadır. Bunlar sırasıyla; görev ve sorumluluklardaki açıklık ve netlik, bilginin kamuya açık olması, saydam bütçe hazırlığı, uygulaması, raporlaması ve dürüstlük için güven verilmesidir.

Görev ve sorumluluklardaki açık ve netlik için kamu sektörünün ekonominin geri kalanından net bir şekilde ayrıştırılması gereklidir. Ayrıca hükümet içerisindeki roller çok iyi tanımlanmalıdır. Mali yönetim için şeffaf ve net, hukuksal ve idari bir çerçeve olmalıdır.

Bilginin kamuya açık olması; kamuoyunun, hükümetin geçmiş, mevcut ve gelecekteki mali faaliyetleri hakkında tamamen bilgilendirilmesi ile gerçekleşir. Mali bilgilerin düzenli yayınlanması konusunda topluma karşı açık bir taahhüt olmalıdır.

Saydam bütçe hazırlığı, uygulaması ve raporlaması; bütçe ile ilgili dokümanlarda, 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 tanımalıdır. Onaylanmış harcamaların uygulanması ve denetlemesi ile ilgili prosedürler açıkça belirtilmelidir. Mali raporlama, zamanında, kapsamlı ve güvenilir olup bütçeyle olan sapsmaları gösterebilmelidir.

Son olarak dürüstlük için güven vermek açısından mali bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği kamu ve özel kesimlerin incelemesine açık olmalıdır.

Saydamlık konusunda diğer bir çaba ise, siyasi partilerin ve politikacıların mal varlıklarının, gelirlerinin ve harcamalarının ayrıntılı bir şekilde açıklanmasıdır. Böylelikle kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanabilir. Bu tür bilgilerin özellikle seçimlerden önce ve sonra açıklanması daha da önemli hale gelebilmektedir. Ayrıca zaman boyutu göz önüne alınarak yıllık olarak yapılması ve bu bilgilere internet gibi araçlar ile kolayca ulaşılabilmesi daha çok tercih edilen bir durumdur.

¹⁵ Farhan Hameed, “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, IMF Working Paper No: 225, December 2005, s. 1-43

¹⁶ IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, March 23, 2001
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>

7.2.1.4. 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.

Hukuki araçlar siyasi partilere ait bilgilerin şeffaflaştırılmasında da kullanılabilir. Partilerin mali yapılarına ait bilgilerin belirli aralıklar ile kamuoyu ile paylaşılması bir zorunluluk haline getirilmelidir. Bu bilgilerin doğruluğu hem sayıştay hem de bağımsız kurumlar tarafından denetlenmelidir. Bu denetlemeler öncesinde açıklanan bilgiler ile denetim sonrası ortaya çıkan bilgiler arasındaki farklar yolsuzluk düzeyinin belirlenmesinde bir gösterge olarak alınabilir. Siyasi partilerin kamuoyunu yanlış bilgilendirmeleri hukuki olarak suç kapsamında değerlendirilip, cezai işlemlere konu olabilmelidir. Ayrıca illegal kaynaklardan siyasi partilerin gelir elde etmeleri de hukuki yaptırım sonucu doğurabilmelidir.

Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı'nın (*United States Agency for International Development -USAID-*) 118 ülke üzerinde yaptığı bir çalışmada, 28 ülkede politik hesap verebilirliğe yönelik herhangi bir hukuksal düzenleme bulunmadığı, sadece 15 ülkede ilgili mevzuatın var olduğu sonucuna erişilmiştir.¹⁷

Yolsuzluklara karşı mücadelede en önemli hukuksal araçlardan biri de bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumlardır. Bu kurumlar kanun ile kurulmakta, işleyişleri ve yönetim şekilleri kanun ile belirlenmektedir. Kurumların gerçek

¹⁷ Transparency International, "Standards on Political Funding and Favours", **Policy Brief**, No:1, 2005 http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/01policy_brief_standards_political_funding_favours.pdf

anlamda bağımsızlığa sahip olmaları ve ekonomik ve politik etkilere kapalı olabilmeleri için çeşitli mekanizmalar oluşturulmalıdır. Bunların başında kurumun kullandığı maddi kaynaklar konusunda özerklik sağlanması gerekmektedir. Aksi halde siyasi otorite tarafından belirlenen kaynakları kullanan kurumların gerçek anlamda bağımsız oldukları tartışma götürülebilmektedir. Bu kurumların siyasi partiler ve adaylar üzerinde soruşturma ve yargılama yapma yetkisine sahip olmaları beklenmektedir. Yukarıdaki süreçlerin sonucunda siyasi partinin ve adayın yolsuzluk kaynaklı bir finansman yapısına sahip olduğu tespit edilirse, düzenleyici ve denetleyici kurumun yaptırım uygulayabilmesi gündeme gelmelidir. Bu yaptırımlar hem adayı hem de üyesi olduğu partiyi kapsamalıdır.

Düzenleyici denetleyici kurumun siyasi sistemin finansmanına yönelik faaliyetlerini saydamlık içerisinde yerine getirmesi gereklidir. Aksi halde yolsuzlukları önlemek için kurulan sistemin kendisi yolsuzluk kaynağı haline gelebilmektedir. Bu nedenle kurumun elindeki bilgileri kamuoyu ile belli periyotlarda paylaşmalıdır.

7.2.2. Sivil Toplumun Katılımının Sağlanması

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. Ulusal ve uluslararası düzeyde yolsuzluk ile mücadele eden birçok sivil toplum kuruluşundan söz edilebilir. Ülkemizde, yolsuzlukla mücadele eden sivil toplum kuruluşlarına Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği¹⁸ örnek gösterilebilir. Bu dernek Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Türkiye kolu olarak faaliyette bulunmaktadır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü¹⁹ küresel planda yolsuzluk ile mücadele eden en önemli sivil toplum kuruluşudur. Bu dernek 1993 yılında Berlin'de kurulmuş

¹⁸<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

¹⁹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

ve yüze yakın ülkede örgütlenmiş yaygın bir ağı temsil etmektedir. Bu ağ yardımıyla küresel düzeyde yolsuzlukların önlenmesi, saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılması amacıyla yönelik işbirliğinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün bu bağlamda en önemli faaliyeti, ülkelere yasal ve kurumsal olarak destek sağlamak ve ulusal güvenilirlik sistemi oluşturmaktır. Buna yönelik eğitim faaliyetleri ve yayınladığı çeşitli kitaplardan söz edilebilir. Örgütün diğer bir faaliyeti yolsuzluk konusunda periyodik olarak veri ve endeks yayınlamaktır. Birçok akademisyen ve uygulamacı yolsuzluk ile ilgili araştırmalarda tarafsızlık, güvenilirlik, kapsamlılık ve düzenli yayınlanma yönleri ile bu derneğin verilerini tercih etmektedirler.

Sivil toplum kuruluşları olarak; akademik kurumlardan, kamu yararına çalışan deneklerden, işçi ve işveren sendikalarından, hükümet dışı organizasyonlardan (*nongovernmental organizations*), dini vakıf ve cemaatlerden, kadın örgütlerinden, düşünce kuruluşlarından ve medyadan söz edilebilir. Sivil toplum kuruluşları yolsuzlukla mücadelede çeşitli işlevler yerine getirirler. Bunların birincisi yolsuzluklar konusunda kamuoyunun haberdar edilmesidir. Böylelikle hem yolsuzlukların önlenmesi hem de uğranılan zararın tazmin edilebilmesi için gerekli olan kamuoyu baskısı oluşturulabilmektedir. Kamuoyu baskısı siyasi ve idari birimlerin harekete geçirilmesi bakımından da önemlidir. Sivil toplum kuruluşlarının ikinci işlevi, yolsuzlukla mücadele ile ilgili hareket planlarının hazırlanması ve topluma anlatılmasıdır. Bunun için seminerler ve konferansların düzenlenmesi, eğitim programlarının oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca yasal ve idari düzenlemelerin yapılma sürecinde lobi faaliyetlerinde bulunması, bu çerçevede içerisinde değerlendirilebilir. Örneğin kamu ihale veya özelleştirme yasalarının hazırlanma sürecinde sivil toplum kuruluşlarının görüş bildirmesi veya yasa teklifine yapıcı eleştiriler getirmeleri gibi. Sivil toplum kuruluşlarının bir fonksiyonu da devlet faaliyetlerini ve kararlarını yolsuzlukları önleme amacıyla denetlemektir.²⁰

Sivil toplum kuruluşları kamu kesimindeki yolsuzluğu önleyici etik kuralların güçlendirilmesinde yapıcı bir role sahiptir. Özellikle kamu ve özel sektör arasındaki iş ilişkilerinin düzenlenmesi bağlamında bu rol daha da önemli hale gelmektedir. Yolsuzlukların nihai maliyeti sivil toplumun üzerinde kalmaktadır. Bu nedenle sivil toplum kuruluşlarının yolsuzluğa karşı çabaları kendi kendilerini koruma mekanizması olarak da nitelendirilebilir. Sivil toplum kuruluşları-

²⁰ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORAND-GOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>

nın örgütlenmelerinde ve etkin faaliyet göstermelerinde liderlik unsuru belirleyici olabilmektedir. Çünkü kitleleri örgütlemek ve yönlendirmek ancak güçlü bir liderlik kadrosunun veya girişim grubunun varlığıyla mümkün olabilmektedir.²¹

Sivil toplumun yolsuzluklar ile mücadelede kendisinden beklenenleri yerine getirebilmesi için belli bir yasal çerçevenin bulunması gerekir. Bu yasal çerçeve her toplumda bulunması gereken temel hak ve hürriyetleri içerir. Örgütlenme hürriyetinin olmadığı, ifade özgürlüğünün sınırlandırıldığı, kişinin kamu otoritesi karşısında korunmadığı toplumlarda, sivil toplumun yolsuzluklar ile mücadele etmesi pek mümkün olmamaktadır.

Etkin bir sivil toplum oluşması finansman kaynaklarının yeterliliği ile de doğru orantılıdır. Yeterli finansal kaynaklara sahip olmayan sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin ciddi ölçüde kısıtlandığı görülmektedir. Bu kurumların finansman imkanlarını genişletecek kamusal desteklerin sağlanması önemlidir. Kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarına vergisel muafiyetler sağlanması ve bu kurumlara yapılan bağışların matrahtan indirilebilmesi, kurumsal ve kişisel bağışların artmasına yol açacaktır.

Sivil toplum örgütlerinin genelde bağışlar ile yaşayan kurumlar olması, faaliyetlerinin finansmanında şeffaflık ve hesap verebilirlik yönünde duyarlılığı gerekli kılmaktadır. Kendisi yeterince şeffaf olmayan sivil toplum kuruluşlarının başkalarının mali işlemleri konusunda hesap sorması samimi bir davranış olmayacaktır. Bu nedenle sivil toplum örgütlerinin yolsuzluk ile mücadele edebilmesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından örnek teşkil edecek bir yapıya sahip olmalarını zorunlu kılmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının etkinlikleri aynı zamanda iyi eğitilmiş ve duyarlı katılımcılara bağlı olmaktadır. Böyle kadrolarla derneklerin hem kendi özel faaliyet alanlarında, hem de yolsuzluklar ile mücadelede sonuç alıcı çalışmalar yapabildikleri gözlenmektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının bazen yolsuzluklar ile doğrudan ve dolaylı ilişkisi gündeme gelebilmektedir. Örneğin Türkiye kamuoyunda bu yönlü kuşku varlığından söz edilebilir.²²

²¹ Mohammad M. Kisubi, “*Involving Civil Society in the Fight Against Corruption*”, **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 118-121

²² Transparency International Global Corruption Barometer 2005, s. 6
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005

7.2.3. Rekabet Edebilirliğe Sahip Özel Sektörün Meydana Getirilmesi

Kamunun piyasa temelli ekonomik faaliyetler içerisinde bulunmasının hem yolsuzluklara imkan tanıdığı, hem de sağlıklı bir özel sektörün oluşum süreçlerini engellediği söylenebilir. Kamunun iflas etme olasılığının olmaması, etkisiz çalışsa bile özel firmalara nazaran istediği fiyat politikasını uygulayabilmesine imkan tanımaktadır. 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 aktarılabilir. Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde özel sektör kar amacıyla ekonomik faaliyet göstermekten daha çok rant kollamaya yönelebilmektedir. Çünkü bu yolla daha az çaba harcayıp, 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 sağlayabilmesi söz konusudur. Bu avantajların piyasadaki diğer rakiplerine nazaran rekabet üstünlüğü meydana getirmesi gündeme gelecektir. Böyle olunca da yolsuzluğa ve kayıtdışılığa bulaşmayan kişi ve kurumlar da kendilerini koruma mekanizmaları geliştireceklerdir. Bu mekanizmaların en önemlisi, yolsuzlukla mücadele ve kayıtdışılığı önlemeye yönelik politikaların savunucusu ve destekleyicisi olmaktır. Yolsuzluğa bulaşmayan özel sektör ancak bu şekilde bulaşanlara karşı rekabet edebilir konuma gelebilecektir.

Tekelci ve oligopolcü piyasa yapılarının yolsuzluk üretebilme kapasitesi rekabetçi piyasa yapılarına nazaran daha yüksektir. Bu nedenle rekabetçi piyasa yapılarının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi yolsuzlukla mücadelenin bir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletin kendisi bir piyasa aktörü gibi faaliyet göstermese bile; yaptığı düzenlemeler (*regülasyon*) yoluyla rant mekanizmaları yaratabilmektedir. Bu bağlamda piyasa kurallarının hakim kılınması ve serbest-

leşmeye (*deregülasyona*) gidilmesi yolsuzluk imkanlarını azaltacaktır. Özellikle kamunun sağladığı sübvansiyonların, teşviklerin, kotaların, muafiyetlerin ciddi anlamda yolsuzluklara kaynaklık edebildiği düşünüldüğünde, rekabete dayalı kurulların ve serbestleştirmelerin önemi daha iyi anlaşılır.

Ekonomi politikalarının liberalizasyonu, kamusal düzenlemeleri azaltmayı ve iktisadi ilişkilerde piyasa mantığı ile hareket edilmesini amaç edinir. Karma ekonomik yapıların (özel ve kamunun üretim süreçlerinde beraberce buldukları) yolsuzluk üretme kapasiteleri daha yüksektir. Devlet egemen ekonomilerdeki liberalizasyon çabaları yerleşik çıkarlara sahip kişi ve kurumlar tarafından engellenebilmektedir. Bunun arkasındaki temel güdü yolsuzluk temelli gelir kaynaklarını koruma çabasıdır.

Liberal ekonomik politikalar tek başına yolsuzlukla mücadelede yeterli değildir. Bu politikalar özgürlükçü siyasal politikalar ile desteklenmelidir. Ekonomik liberalizm siyasi liberalizm ile desteklenmedikçe tekelleşme gibi bir sorunu beraberinde getirir. Bu bağlamda tekelleşmeyi önlemek amacıyla, piyasaya girişe yönelik engellerin azaltılması, sahiplik yapılarına sınırlama getirilmesi ve rekabet sağlamaya yönelik bağımsız kurulların oluşturulması gündeme gelebilecektir.

Bazı mal ve hizmetlerin üretildiği alanlarda rekabetçi piyasa yapılarının kurulması teknik olarak mümkün olamamaktadır. Azalan maliyet koşullarında üretim ve doğal tekeller rekabetçi çözümlerin etkin olarak işlemediği alanlardır. Bu alanlarda yolsuzluğu önlemek ve etkin ekonomik faaliyet yürütebilmek için siyasi etkilerden arındırılmış ve teknokrat mantığı ile hareket eden kişilerden oluşacak bağımsız düzenleyici kuruluşlardan yararlanılabilmektedir. Böylelikle kamu müdahalesinin doğuracağı olumsuzluklar ortadan kaldırılırken, tekelleşme ve oligopolleşme de engellenebilecektir.

Kamu sektöründeki yolsuzlukların dışında 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 hasilalarının azalması şeklinde olmaktadır.²³

²³ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption.....**, a.g.e., s. 67

7.2.3.1. Rekabetçi Bir Piyasa İçin Kurumsal Yönetişimin Sağlanması

Rekabetçi piyasa yapılarının kurulmasında önemli bir olgu iyi kurumsal yönetişimin (*good corporate governance*) yerleştirilmesidir. Kurumsal yönetişim, en geniş anlamda modern yaşamda insanların bir amaca ulaşmak için oluşturduğu herhangi bir kurumun yönetiminin düzenlenmesidir. Daha dar anlamda ise, bir kurumun beşeri ve mali sermayeyi çekmesine, etkin çalışmasına ve böylece ait olduğu toplumun değerlerine saygı gösterirken uzun dönemde ortaklarına ekonomik değer yaratmasına imkan tanıyan her türlü kanun, yönetmelik, kod ve uygulamaları ifade etmektedir. Kurumsal yönetişimin evrensel kabul ve geçerliliği olan ana ilkeleri adillik, hesap verebilirlik, saydamlık ve sorumluluktur. Bu ilkeler ışığında kurumsal yönetim, kurumun en yüksek performansı göstermesini, en karlı, en başarılı ve en rekabetçi olmasını hedefler. Kurumsal yönetim etik kurallar, kanunlara uyma, çevrenin korunması gibi bir dizi alanla örtüşen genel bir yaklaşımdır. Bir kurumun en üstün performansa ulaşarak başarılı olmasını amaçlayan kurumsal yönetim ilkeleri, bu anlamda yukarıda bahsi geçen yaklaşımların birleştirici çatısıdır. Bu çatı olmadan, ne iyi ahlaklı yaklaşım ne de çevreye duyarlılık tek başına bir kurumu başarılı kılacaktır. Kurumsal yönetim ilkeleri sayesinde başarıyla gelen sorumluluk, bir kurumun gelecek nesillere de aynı değerlerle katkıda bulunmasını ve tüm hissedarlarıyla çıkar sahiplerini tatmin etmesini getirecektir.²⁴

İyi kurumsal yönetişim yolsuzlukların önlenmesinde etkili olabilecek bir araç olarak algılanabilir. Kötü yönetilen kamu ve özel sektör işletmelerinin yöneticilerine kişisel çıkar sağlama imkanı sunduğu bilinmektedir. Kurumsal yönetişimin sağlanmasına yönelik reformlar bu imkanları oradan kaldırmaktadır.

İşadamları dernekleri üyelerinin çıkarlarını korumak için kurulmuş örgütlenmelerdir. Aynı zamanda bu dernekler üyeleri arasında belli iş etiği ve profesyonel davranış kalıplarının oluşması konusunda da çaba harcarlar. Böylelikle düzenleyici ve denetleyici işleve sahip oldukları da iddia edilebilir. Piyasa kurallarının ve rekabet şartlarının uygulanması da bu çerçeve içerisinde değerlendirilebilir. Yukarıdaki ortaya konan işlevleri yerine getiren işadamları dernekleri aynı zamanda dolaylı olarak yolsuzluklar ile mücadeleye de destek olmaktadır. Üyeleri arasında yolsuzluk faaliyetlerine karışanlar olursa, bu üyeleri dernekten uzaklaştırmak ve dışlamak yoluyla yaptırım koyma imkanına sahip olabilmektedirler. İş adamı derneklerinin bir sivil toplum kuruluşu olması yönüyle de yolsuzluklar konusunda hassasiyetleri olması bir zorunluluktur. Böylelikle dernek-

²⁴ Kurumsal Yönetim En İyi Uygulama Kodu: Yönetim Kurulunun Yapısı ve İşleyişi, Tüsiad Yayınları, Yayın No. TÜSIAD-T/2002-12/336, İstanbul, Aralık 2002, s. 9

ler aynı zamanda kurumsal yönetişimin sağlanmasında üyelerine hem örnek olacaklar hem de yol gösterici işlevi göreceklerdir.

7.2.3.2. 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.

Yukarıdaki bağlamda dünyanın en büyük 100 (finansal olmayan) çokuluslu şirketinin yolsuzluklar ile mücadeledeki vurgusu, bu şirketlerin kurumsal web sayfalarındaki sunulan bilgiler ışığında incelenmiştir.²⁵ Buna göre elde edilen sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 32. Çok Uluslu Firmaların Yayınlarındaki Yolsuzluk Vurgusu

Niteliği	Toplam Firma Sayısı İçerisindeki Yüzdesi
Rüşvet/Yolsuzluk Vurgusu	43
Rüşvetin Tarafları	
1. Kamu çalışanları	26
2. Özel sektör çalışanları	33
3. Her ikisi	25
Rüşvetin Şekli	
• Rüşvet teklif edilmesi ve/veya verilmesi	32
• Rüşvet istenmesi edilmesi ve/veya alınması	33
• Politik faaliyetlere katkı	35
• Çıkar meydana getirici kolaylıklar sağlanması	10
• Hediye vermek ve/veya ağırlamak	30

Kaynak: Kathryn Gordon, Ursula Wynhoven, "Business Approaches to Combating Corrupt Practices", **OECD Working Papers on International Investment** No: 2, June 2003, s. 5

Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Konferansı'nın (*United Nations Conference on Trade and Development -UNCTAD*) yaptığı sıralamaya göre dünyadaki en büyük 100 (finansal olmayan) çok uluslu şirketin sadece yüzde 43'ünün web sayfalarında rüşvete ve yolsuzluklara yönelik atıflara rastlanmaktadır. Bu oran daha önceki benzer çalışmalara nazaran düşüktür. 2001 yılında benzer ni-

²⁵ Kathryn Gordon, Ursula Wynhoven, "Business Approaches to Combating Corrupt Practices", **OECD Working Papers on International Investment** No: 2, June 2003

telikteki verilere dayalı bir arařtırmada²⁶ şirket web sayfalarının yüzde 97'sinde kamu sağlığına ve güvenliğine, yüzde 95'inde çevrenin korunmasına, yüzde 82'sinde ise işçi işveren ilişkilerine yönelik atıflara rastlanmaktadır. Çokuluslu şirketlerdeki yolsuzluğa yönelik atıfların düşüklüğü, bu konudaki duyarsızlığı ve öncelik eksikliğini göstermektedir.

Aynı araştırmada yolsuzluğun taraflarından hangisine vurgu yapıldığı da incelenmiştir. şirketlerin yüzde 26'sında kamu çalışanlarına, yüzde 33'ünde özel sektör çalışanlarına ve yüzde 25'inde her ikisine 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 verildiği veya/ve teklif edildiğini, yüzde 33'ü istendiğini ve/veya alındığını, yüzde 35'i politik destek ve katkılarda bulunduğunu, yüzde 10'u çıkar meydana getirici kolaylıklar sağlandığını, son olarak da yüzde 30'u hediye verildiğini veya ağırlama yapıldığını belirtmişlerdir.

7.2.4. Siyasal, Ekonomik Ve Sosyal Güç Merkezleri Üzerinde Kurumsal Sınırlamalar Oluşturulması

Kaynağı ne olursa olsun gücün belli ellerde konsantrasyonunun, sistemin genelini işleyişi üzerinde saptırıcı etkiler meydana getirdiği gözlenmektedir. Bu nedenle siyasal, ekonomik ve sosyal güç merkezleri üzerinde kurumsal sınırlamaların getirilmesi yolsuzluklar başta olmak üzere birçok toplumsal kötülüğü önleyici etkiler meydana getirmektedir. Bir ülkedeki en önemli güç merkezi hiç şüphesiz devlettir. Devlet gücünün sınırlanması, yine devlet içerisindeki kurumlar yardımıyla gerçekleştirilmektedir. Bu kurumlar arasındaki gücün dağılımı ve dengelenmesi, kamu otoritesinde mutlak güç konsantrasyonunun meydana gelmesini engellemektedir. Yasama, yürütme ve yargı arasındaki ilişki mekanizması bu bağlamda değerlendirilebilir.

Siyasal, ekonomik ve sosyal güç yoğunlaşmaları aynı zamanda yolsuzluk risklerini de beraberinde getirmektedir. Çünkü güç sahipleri kendi çıkarlarını ençoklamak amacıyla ellerindeki gücü kullanmak isteyeceklerdir. Alternatif güç merkezlerinin varlığı tek bir güç merkezinin kuralsız ve istediği gibi hareket etmesini engelleyecek ve yolsuzluk oluşturma riskini azaltacaktır.

Siyasal, ekonomik ve sosyal güç merkezleri üzerinde kurumsal sınırlamaların getirilmesi, dikey hesap verebilirliğin sağlanması için önemlidir. Sivil toplum ve

²⁶ **Codes of Conduct - Exploring Their Economic Significance**, OECD Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2001)10/FINAL, May 2001, s. 1-67
<http://www.oecd.org/dataoecd/0/15/2681579.pdf>

kamuoyu yatay hesap verebilirliğin sağlanmasında etkinliğe sahip olsalar bile, dikey hesap verebilirlik konusunda işlevsiz kalabilmektedir.

Yürütme organı olan hükümetlerin, kamu kaynaklarını kullanan işlemlerini açık, şeffaf bir prosedür içerisinde gerçekleştirmesi gereklidir. Hükümetlerin davranış kalıpları yolsuzluklar konusundaki duyarlılıklarını göstermelidir. İdari süreçlerde hukuki yönergelere uyulması bazen işleri yavaşlatsa bile yolsuzluklara karşı korunaklı bir mekanizma oluşturabilmektedir. Bu süreçler aynı zamanda vatandaşların idari süreçleri gözleyebilmesine, hatta idari kararları etkileyebilmesine imkan tanımaktadır. Böylelikle idarenin kamuoyu denetimine tabi tutulması mümkün olabilmektedir.

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. Genel olarak denetim ve gözetim kurumları üç başlık halinde sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Bunlar;²⁷

- Sayıştay
- Ombudsman
- Bağımsız ve Uzmanlaşmış Yolsuzlukla Mücadele Kurumlarıdır.

7.2.4.1. 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 siyasi olarak hesap sorulması demokratik kültür açısından önemlidir. Etkin çalışan bir Sayıştay, kamudaki yolsuzlukları ciddi ölçüde sınırlandırılmasını sağlayacaktır.

Sayıştay'ın yolsuzluklar ile mücadelede kendisinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi için fonksiyonel, organizasyonel, idari ve mali bağımsızlığının sağlanması gereklidir.²⁸ Sayıştay denetçilerinin işe alınmasında, atanmasında, yükseltilmesinde ve ücret düzeyinin belirlenmesinde siyasi ve bürokratik etkilerin minimize edilmesi ve anayasal korumaların sağlanması gündeme gelmektedir. Aksi halde kurumun yeterince etkin çalışması mümkün olmayacaktır.

²⁷ Petter Langseth, Rick Stapenhurst, Jeremy Pope, "National Integrity.....", a.g.e., s. 137-140

²⁸ Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements.....**, a.g.e., s. 81

Sayıştay'ın yolsuzlukla mücadeledeki başarısı bir ölçüde sağlam istikrarlı ve uygulanabilir bir yasal çerçeveye sahip olmasına bağlıdır. Yetkisini anayasadan alan bir sayıştayın idari etkinliği en üst düzeyde olacaktır. Sayıştay'ın denetim yetkisi bütün kamu harcamalarını ve fonlarını kapsmalıdır. 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. Ayrıca Sayıştay'ın uygunluk denetimleri yanında performans denetimlerine de yoğunlaşması gerekecektir. Sayıştay denetim standartları oluşturulurken uluslararası tecrübelerden (Uluslararası Sayıştaylar Birliği -INTOSAI- tarafından oluşturulanlar gibi) yararlanmalıdır.²⁹

7.2.4.2. Ombudsman

Kamusal alanın denetiminde kullanılan çağdaş denetim araçlarından biri de ombudsman kurumudur. Kamu hizmetlerindeki standartların yükseltilmesi ve yolsuzlukların önlenmesi; kamu yönetiminde bağımsız ve tarafsız denetim araçlarıyla saydamlığın sağlanması ve hizmet kalitesinin artırılması ile mümkündür. İdarenin iyi işleme, insan haklarında ilerlemenin sağlanması ile bağlantılı olduğundan, ombudsman denetimi, aynı zamanda bir demokratikleşme aracıdır. Ombudsman, "yurttaşların idareyle ilgili şikayetlerini incelemeye ve sonuçlandırmaya yetkili kişi" olarak tanımlanmaktadır. Ayırt edici iki temel özelliği "anayasal bağımsızlık" ve "çok geniş bir araştırma yapma hakkı olan" ombudsman, diğer belirleyici özellikleri dikkate alınarak yapılan bir tanımlamaya göre ise; "parlamento veya yasa koruyucu tarafından atanan, atandığı kuruma karşı sorumlu olan, ancak bağımsız olarak hareket eden; kamu kurumları, çalışanları ve sorumlularının çeşitli eylem ve işlemlerinden şikayetçi kişilerin başvurularını kabul ederek, kendi başına soruşturma yapma, şikayetin gerekçesini düzeltici işlem önerme ve rapor hazırlama yetkisine sahip özel bir büro veya görevlidir." Ombudsmanlık kurumunun dünya genelinde etkinlik ve saygınlık kazanmasındaki en önemli etken; şikayet hakkını kullanmak isteyen yurttaş için, kamu bürokrasisinin dışında, yürütmeden tümüyle bağımsız, hızlı hareket etme yeteneklerine sahip, saygın bir mekanizma olmasıdır. Tüm bu nedenlerle ve çağdaş ülkelerdeki uygulamalar da dikkate alınarak ombudsman anayasal bir kurum olarak önerilmekte; kamu denetçisi kamu danışmanı, kamu hakemi, halkın savunucusu gibi sözcüklerle türkçeleştirilmektedir.³⁰

²⁹ Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements.....**, a.g.e., s. 81-82

³⁰ Türkiye'de Ombudsman Kurumu Kurulmasına Dair Anayasa Değişikliği Taslağı Gerekçesi

Ombudsmanlık kurumu yolsuzlukla mücadelede etkin olarak çalışabilecek bir örgüt niteliğindedir. Bu nedenle bazı ülkelerde yolsuzlukla mücadelede etkin olarak kullanılabilir. Anayasal geniş yetkiler ile donatılmış kurum gerek politik, bürokratik ve yargısal bağlantıları olan organize ve kurumsallaşmış yolsuzlukların önlenmesinde başarılı olabilmektedir.

7.2.4.3. Bağımsız ve Uzmanlaşmış Yolsuzlukla Mücadele Kurumları

Yolsuzlukların genelde "beyaz yakalılar" tarafından işlenen suç niteliğini taşıması ve kovuşturmasının da bu konuda yetkin bilgiye sahip uzmanlarca yapılması gerekliliği, uzmanlaşmış yolsuzluk denetim kurumlarını (*Independent Commission Against Corruption -ICAC*) gündeme getirmektedir. Bu kurumların bağımsızlığı siyasi etkilerden azade bir biçimde kovuşturma yapabilmesi için önemlidir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların siyasi bağlantıları çok güçlü ve organize. Hong Kong, Singapur, Tanzanya, Pakistan, Mairitius ve Kenya ülke örneklerinde bu tür kurumların oluşturulması ile ilgili yasal düzenlemeler bulunmaktadır.³¹

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 kaçırılmaları gündeme gelebilmektedir. Ayrıca bağımsız denetim kurumu kişilerin yurtdışına çıkışlarına yasak da getirebilmelidir.³² 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. Hong Kong örneğine baktığımızda ilk olarak yolsuzlukla mücadele kurumunun 1974 yılında yabancı yatırımcıların güvenini arttırmak amacıyla politik olarak kurulduğunu görmekteyiz.³³ 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;

³¹ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption.....**, a.g.e., s. 41-46

³² Petter Langseth, Rick Stapenhurst, Jeremy Pope, "*National Integrity.....*", a.g.e., s. 138

³³ David Clark, "*Corruption in Hong Kong-The ICAC Story*", **Corruption and Reform**, 1986, Vol: 1, No: 1, s. 61

yolsuzluk konusunun tam anlamıyla kavranıp çözüme yönelik güçlü taahhütlere girilmesinin, iyi planlanmış uzun dönemli stratejilerin ve güven unsurunun payı büyüktür.³⁴

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.³⁵ Yolsuzlukla mücadele kurumlarının etkinliği bir ölçüde mevcut hükümetlerden ne derece bağımsız olduğu ile ölçülmektedir. Ayrıca çalışan personellerin yeteneği ve idealistliği de önem taşımaktadır. Kurumun kamu sektörü içerisinde Hazine ve Maliye Bakanlığı'nı kontrol edebilecek merkezi bir konuma sahip olması gerekir. Bu tür kurumlar uluslararası yardım alan ülkeler için bağış yapan ülkeler tarafından bir ihtiyaç gibi algılanabilmektedir.

7.2.5. Kamu Kesimi Yönetiminin Geliştirilmesi

Kamu kesimi yönetimi yolsuzluklar ile mücadelenin temel araçlarındadır. 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.

Kamu reformu çerçevesinde gündeme gelen diğer bir konu hizmet üretiminde ve dağıtımında yerelleşmeye gidilmesidir. Yerelleşme bazı kamu hizmetlerinin ve gelirlerinin yerel idarelere devredilmesini gerektirmektedir. Bunun belli kamusal mal ve hizmetlerde etkinliğin sağlanmasına imkan sağladığı açıktır. Burada merkezi ve yerel idare arasındaki iş bölümünün etkinlik ölçüsüne göre belirlenmesi gereklidir. Yerel yönetimlerin vatandaş ile daha yakın ilişkiye sa-

³⁴ B. E. D. de Speville, "The Experience of Hong Kong, China in Combating Corruption", **Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 51-58

³⁵ Tan Ah Leak, "The Experience of Singapore in Combating Corruption", **Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 59-66

hip olması saydamlık ve hesap verebilirlik açısından da tercih edilebilir bir durumdur. Bazı hizmetlerin yerel idareye devredilmesi yolsuzluğun önlenmesi ve kamuoyu denetimi bakımından rasyonel sonuçlar doğurabilmektedir.

Kamu kesimi yönetiminde etiksel kaygıların önemsenmesi yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirecek bir unsurdur. Çünkü etiksel kaygıların olmadığı ortamlarda yolsuzluklar daha kolay yaygınlaşabilmektedir. Kamusal yaşamında etkinliğe sahip etiksel unsurların ve ahlaki değerlerin baskın olduğu ortamlarda sosyal denetimin daha iyi işlediği bilinmektedir. Bu durumda kamu çalışanları ve politikacıların toplumsal değerlere ters düşen yolsuzluk doğurucu işlemlerde uzak durdukları gözlenmektedir. Böyle bir sosyal çevrenin oluşturulması yolsuzlukları önleyici işlev görmektedir. Etik ilkelerinin bu konudaki beklentileri karşılayabilmesi için kamu kesimini bütünüyle kapsamaya, denetlenebilir olması, dönüştürülebilmesi ve güncel şartlara uyarlanabilmesi gerekmektedir. Etiksel çevre bir tür ekosisteme benzer. Çok çeşitli bileşenleri içerir ve bunları birbirleri ile entegre eder. Potansiyel eksiklikler ve güçsüzlükler meydana geldiğinde bunları telefi edecek ve yenileyecek mekanizmaları kurar. Etiksel çevrenin sürdürülebilirliği güven, politik irade (taahhüt) ve liderlik unsurlarını gerektirir. Etiksel çevre mikro değişimleri ve ayrıntılı reform çabalarını dikkate alarak makro düzeyde belirlenmelidir.³⁶ Ancak bu şekilde yolsuzluğun önlenmesinde bir kılavuz işlevi görebilecektir.

7.2.5.1. Atanmış Seçilmiş İlişkinin Düzenlenmesi

Kamu kesimi reformun ana gövdesini politik etki ile bürokratik yapı arasında denge kurulması oluşturacaktır. Bu denge durumu patronaj ilişkilerinden arındırılmış, siyasi tarafından alınan net ve açık kararların, bürokratlar tarafından uygulanmasına dayanır. Alınan politik kararlar ve bunların uygulanması kamuoyunun gözetimine tabidir. Politikacı ile bürokrat arasında objektif ve nesnel bir ilişki tarzı hakimdir. İki kesimin birbirleri karşısındaki yetki ve sorumlulukları kanunla belirlenmiştir.

Patronaj varlığı durumunda ise, politikacılar ile bürokratlar arasında bir organik ilişki tarzından söz edilebilir. Bürokrat, politikacının standart uygulama dışındaki taleplerine karşılık verirken, politikacı da bürokratu atama, yükseltme ve ücret düzenlemeleri yoluyla desteklemektedir. Böylelikle politikacı ve bürokrat arasında bir al-ver ilişkisi doğmaktadır. Patronaj ilişkilerinin yolsuzluk üretme olasılıkları yüksektir. Aynı zamanda kamu yönetiminin yozlaşmasına yol aç-

³⁶ Jeremy Pope, "Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 110

maktadır. Patronaj ilişkisinin önlenmesi için kamu görevlilerine ait atanma, yükselme ve maaş düzeylerine ait kararların belli bir kıdem ve başarı ölçülerine göre şekillenmesi ve bunların bağımsız bir otoritenin denetimi altında yapılması gereklidir.

Kamu kesimi yönetiminin geliştirilmesinde kullanılabilecek diğer bir unsur atanmış ve seçilmiş bürokrasi tarafından ifa edilecek en iyi uygulama yönetmeliklerinin (*codes of conduct*) oluşturulmasıdır. Bu yönetmeliklerin, kanunlar kadar yaptırım gücü olmasa bile ciddi yararlar sağlayabildiği gözlenmektedir. ABD, Rusya, Avustralya, Ukrayna, Gana, Japonya, Singapur ve Hong Kong gibi ülkelerde en iyi uygulama yönetmelikleri benzeri yapılar halen uygulanmaktadır. Bu yönetmelikler atanmış ve seçilmiş kamu çalışanlarının özel ve kişi ve kurumlar ile ilişkilerini düzenleyici bir çerçeve ortaya konmaktadır. Bu çerçeve içerisinde kamu çalışanlarının nasıl ve hangi değerinde hediye kabul edeceği de dahil olmak üzere birçok düzenlemeden söz edilebilir. Yolsuzluklarla mücadelede kullanılacak en iyi uygulama yönetmeliklerinin temel iki avantajından söz edilebilir. Bunlardan birincisi yolsuzluğa yönelik faaliyetlerin oluşmasındaki güdülerin etkisini azaltmasıdır. İkincisi ise, kamu çalışanları ile kanunsuz davranışlar arasında katalizör görevi ifa etmesidir.³⁷

7.2.5.2. Kamu Kesimi Mali Yönetiminin Etkinleştirilmesi

Kamu reformu kapsamında ele alınabilecek diğer bir konu kamu mali yönetiminin etkinleştirilmesidir. Genelde kamu reformu çerçevesinde yapılan, hizmet üretim ve sunum birimlerinin yeniden organizasyonudur. Bu bazı hizmet üretim birimlerinin başka birimler ile birleştirilmesini gerekli kılarken, bazılarının ise, kamu hizmeti dışına taşınması sonucunu doğurabilecektir. Kamu reformu kapsamında bütçeleme sürecinin tekrara gözden geçirilmesi, bütçe dışı fonların sisteme içerisine alınması gerekecektir. Böylelikle bütçenin parçalı yapısı ortadan kaldırılacak tek elden denetimi mümkün olacaktır. Ayrıca koşullu mali yükümlülükleri içine alacak çok boyutlu bütçeleme yapılarının geliştirilmesi zorunludur. Böylelikle kamu gelir ve giderleri tahmin edilebilir kılınmaya çalışılır. Kamu alımlarında saydamlık sağlanmalıdır. Ayrıca kamu bütçesinin demokratik ve idari denetimini sağlayacak mekanizmaların ortaya konulması gereklidir. Sağlam bir kamu bütçe yapısı yolsuzlukların önlenmesinde belirleyici olabilmektedir.

Yolsuzluklar, kamu mali yapısını doğrudan hedef alabilmektedir. Çünkü kamu kaynakları burada toplanmaktadır. Kamu mali yönetiminin temelini bütçele-

³⁷ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 16

me süreçleri oluşturmaktadır. Bütçeleme süreçlerinin iki temel ayağından bahsedilebilir. Bunlar kamu gelirlerinin ve harcamalarının yönetimidir.

Kamu gelirlerine yönelik düzenlemeler ile yolsuzluk etkileşimi, daha çok varolan kanunların vergi idaresi tarafından uygulanışında ortaya çıkmaktadır. Burada vergi memurlarının denetim süreçlerinde rüşvet alması en yoğun karşılaşılan yolsuzluk türüdür. Diğer taraftan çok sık rastlanmasa bile vergi kanunları yapılırken, belirli baskı gruplarının kendilerine çıkar sağlayacak şekilde kişiyeye özel düzenleme yaptırılmaları da söz konusudur. Bu tür düzenlemelerin, siyasi iktidarın iradesi ile kamuoyunun önünde yapılması durumunda yolsuzluktan daha ziyade politik bir tercih olarak nitelendirilebilir. Eğer bu düzenlemeler kamuoyundan saklanarak politikacı-bürokrat-işadamı üçgeninde karşılıklı çıkar sağlama süreçlerinde şekillendiriliyorsa, bir tür yolsuzluk olarak adlandırılabilir.

Yolsuzlukların genelde kamu harcama süreçlerinde ortaya çıktığı kanısı hakimdir. Bu bir ölçüde de doğrudur. Kamu harcamalarının fizibilite aşamasından, ihaleye, satın alma ödemelerinin yapılmasına ve sonrasındaki uygunluk denetimine kadar birçok kademede yolsuzluk meydana getirilebilme imkanları ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarının yapılmasında üç aşamadan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi ilgili kamu kurumu tarafından harcama yapma talebinin ortaya konması, ikincisi Maliye Bakanlığı'nın bu talebi kabul etmesi üçüncü aşaması ise, Hazinesinin harcama ile ilgili ödemeyi yapmasıdır. Bu aşamaların hepsinin kamu muhasebe sistemi içerisinde takip edilebilmesi ve gerekli kontrolde (check-and-balance) mekanizmalarının kurulması zorunludur.³⁸ Burada bütçe kanunun önemi ve uygulaması karşımıza çıkmaktadır. Bu kanun aynı zamanda konunun hukuksal ve idari boyutunu da içermektedir. Bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kesin hesapların denetlenmesi süreçleri kanun çerçevesinde düzenlenir. Bütçe uygulamalarının denetlenmesinden ve onaylanmasından demokratik ülkelerde parlamentolar sorumludur. Özellikle bütçe komisyonları, bu konudaki parlamentoların ihtisaslaşmış alt birimleridir. Kamu harcamalarının parlamento adına denetimi ise, bazı ülkelerde³⁹ bir tür üst mahkeme niteliği de taşıyan sayıştay tarafından yapılmaktadır. Kamu harcama reformu yapılırken bu süreçlerinin bütününe kapsamı iç tutarlılığın sağlanması bakımından önemlidir.

³⁸ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 21

³⁹ Bu ülkeler genelde Fransız geleneğinin hakim olduğu ülkelerdir. Anglo-sakson geleneğinin hakim olduğu ülkelerde ise, denetleme işlevi genelde parlamento içerisinde oluşturulan bir komite tarafından yapılmaktadır.

7.2.5.3. Kamu İşletmelerinde Kurumsal Yönetişimin Geliştirilmesi

Kamu reformunun bir ayağını da kamu işletmelerinin yeniden düzenlenmesi oluşturmaktadır. Kamu işletmelerinin profesyonel bir şekilde yönetilmesi ve iyi kurumsal yönetim uygulamalarını hayata geçirmesi, hükümetlerin de, halkın da çıkarlarına hizmet ve yolsuzlukların önlenmesine yardımcı olacaktır. Bu çerçevede yapılması gerekenler aşağıda sıralanmıştır.⁴⁰

Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuki ve düzenleyici çerçeve, kamu işletmelerinin ve özel sektör şirketlerinin rekabet ettiği pazarlarda yapısal çarpıklıkları engellemek için eşit rekabet koşulları sağlamalıdır. Çerçeve, OECD'nin kurumsal yönetim ilkelerini temel almalı ve bu ilkelerle tamamen uyumlu olmalıdır. Özellikle piyasa düzenlemeleri ile ilgili olarak, kamu işletmelerinin tabi oldukları koşullarını etkileyebilecek hususlarda, kamunun sahiplik fonksiyonları ile kamunun diğer fonksiyonları arasında net bir ayırım olmalıdır. Hükümetler, kamu işletmelerinin operasyonel faaliyetlerini ve tabi oldukları hukuksal düzenlemeleri basitleştirmek ve modernleştirmek için gerekli çabayı göstermelidir. Kamu işletmelerinin tabi olduğu hukuksal yapı, kamu işletmelerinin alacaklılarının haklarını kullanmalarına ve iflas sürecini başlatabilmelerine olanak tanımalıdır. Bir kamu işletmesinin, genel olarak kabul görmüş normlar dışına çıkan kamu hizmetleri alanında üstlendiği her türlü yükümlülük ve sorumluluk, yasa ya da yönetmeliklerle açık bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Bu tür yükümlülük ve sorumluluklar kamuoyuna açıklanmalı ve bundan doğan maliyetler şeffaf bir şekilde karşılanmalıdır. Kamu işletmeleri genel yasa ve yönetmelik hükümlerinden muaf tutulmamalıdır. Kamu işletmelerinin rekabet ettiği kuruluşlar da dâhil olmak üzere paydaşlar, haklarının çiğnendiğine inandıkları durumlarda etkin telafi olanaklarına sahip olmalı ve karar aşamasında eşit muamele görmelidirler. Hukuki ve düzenleyici çerçeve, şirket hedeflerine ulaşmak açısından gerektiğinde kamu işletmelerinin sermaye yapılarında düzenlemeler yapılabilmesine olanak tanıyacak şekilde yeterli esnekliğe sahip olmalıdır. Kamu işletmeleri, finansman sağlamada rekabet koşullarına uygun davranmalıdır. Kamu işletmelerinin, kamu bankaları, kamu finansman kuruluşları ve devlet mülkiyetindeki diğer şirketlerle ilişkileri tümüyle ticari temelde olmalıdır.⁴¹

Devlet, bilgili ve aktif bir işletme sahibi olarak hareket etmeli, yeterli profesyonellik ve etkinlik düzeyini sağlayarak ve kamu işletmelerini şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde yöneterek, açık ve tutarlı bir işletme sahipliği politikası be-

⁴⁰ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, TÜSİAD Yayınları Yayın No. TÜSİAD-T/2006-04/417, İstanbul, Nisan 2006, s. 24-63

<http://www.tusiad.org/turkish/rapor/oecd/oecd06.pdf>

⁴¹ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e., s. 24-29

nimsemelidir. Hükümet, kamu sahipliğinin genel anlamda amaçları, kamu işletmelerinin kurumsal yönetiminde devletin rolü ve sahiplik politikasını nasıl uygulayacağı konularını açıklığa kavuşturacak biçimde bir sahiplik politikası geliştirmeli ve bunu yayınlamalıdır. Hükümet, kamu işletmelerinin günlük yönetsel işlerine karışmamalı, belirlenen hedeflerine ulaşmaları yolunda onlara tam operasyonel özerklik tanınmalıdır. Devlet, kamu işletmelerinin yönetim kurullarının sorumluluklarını yerine getirmelerine olanak tanınmalı ve bağımsızlıklarına saygı göstermelidir. Kamu işletmelerinde sahiplik haklarının nasıl kullanılacağı, devlet yönetiminde açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır. Bu bir koordinasyon biriminin oluşturulması veya daha da uygun olanı, sahiplik fonksiyonunun merkezileştirilmesi ile sağlanabilir. Koordinasyon birimi veya sahiplik haklarını kullanan birim, parlamento gibi temsili organlara karşı hesap verebilir kılınmalı ve söz konusu birimin devlet yüksek denetleme kuruluşları da dahil olmak üzere ilgili kamu mercileri ile ilişkileri açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır. Aktif bir işletme sahibi olarak devlet, sahiplik haklarını her bir şirketin hukuki yapısına uygun olarak kullanmalıdır.⁴²

Devlet ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların haklarını tanımalı ve OECD kurumsal yönetim ilkelerine uygun olarak, onlara adil muamele yapılmasını ve kurumsal bilgilere ulaşımında eşit olanaklar tanınmasını güvence altına almalıdır. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, bütün hissedarların adil muameleye tabi tutulmasını sağlamalıdır. Kamu işletmeleri bütün hissedarlara karşı yüksek düzeyde bir saydamlık sergilemelidir. Kamu işletmeleri tüm hissedarlarla aktif bir iletişim ve görüş alma politikası geliştirmelidir. Azınlık hisse sahiplerinin genel kurul toplantılarına katılımları kolaylaştırılmalı, yönetim kurulu seçimi gibi önemli temel kurumsal kararlarda söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.⁴³

Kamu işletmelerinde devletin sahiplik politikası, kamu işletmelerinin paydaşlarına karşı sorumluluklarını tam anlamıyla tanımalı ve onlardan paydaşlarıyla ilişkileri hakkında rapor vermelerini talep etmelidir. Hükümetler, koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim ve kamu işletmeleri, paydaşların yasa ya da ikili anlaşmalar ile düzenlenen haklarını tanımalı ve saygı göstermeli, bu konuda OECD kurumsal yönetim ilkelerini esas almalıdır. Hisseleri borsada işlem gören ya da büyük ölçekli kamu işletmeleri ile önemli kamu politikalarının yaşama geçirilmesinde rol oynayan kamu işletmeleri, paydaşlarıyla olan ilişkileri konusunda rapor vermelidirler. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, ku-

⁴² OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e., s. 30-41

⁴³ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e., s. 42-45

rum içi etik kurallara yönelik uyum programları geliştirmeli, uygulamaya koymalı ve bunların iletişimini sağlamalıdır. Bu etik kurallar ülke normlarını esas almalı, uluslararası yükümlülükler ile uyumlu olmalı, şirket ve şirketin iştirakleri tarafından uygulanmalıdır.⁴⁴

Kamu işletmeleri, OECD kurumsal yönetim ilkeleri'ne uygun yüksek saydamlık standartlarına sahip olmalıdır. Koordinasyon ya da sahiplik haklarını kullanan birim, tüm kamu işletmelerin kapsayacak şekilde tutarlı bir raporlama sistemi geliştirmeli ve bu konuda toplulaştırılmış bilgileri içeren bir raporu yıllık olarak yayınlamalıdır. Kamu işletmeleri etkili iç denetim yöntemleri geliştirmeli ve doğrudan yönetim kuruluna ve denetim komitesine ya da eşdeğerde bir şirket organına raporlayan ve bunlar tarafından izlenen bir iç denetim departmanı kurmalıdır. Kamu işletmeleri, özellikle de büyük boyutlu olanlar her yıl uluslararası standartlara uygun şekilde bağımsız dış denetime tabi tutulmalıdır. Spesifik devlet denetim yöntemlerinin varlığı, bağımsız dış denetimin yerine geçemez. Kamu işletmeleri, hisseleri borsada işlem gören şirketlerle aynı yüksek nitelikte muhasebe ve denetim standartlarına tabi olmalıdır. Büyük ya da hisseleri borsada işlem gören kamu işletmeleri, finansal ve finansal olmayan kurumsal bilgilerini kamuoyuna, uluslararası kabul görmüş yüksek nitelikli standartlara uygun olarak açıklamalıdır. Kamu işletmeleri, OECD kurumsal yönetim ilkelelerinde belirtilen bütün konularda kamuoyunu bilgilendirmeli, ayrıca sahiplik haklarını kullanan birim olarak devletin ve kamuoyunun gözünde daha fazla öneme sahip olan konulara özel olarak ağırlık vermelidir.⁴⁵

Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, şirket yönetimine stratejik konularda yol gösterme ve izleme işlevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli yetkiye, uzmanlığa ve objektifliğe sahip olmalıdır. Yönetim kurulları dürüstlük içerisinde hareket etmeli ve davranışlarına ilişkin hesap verebilir olmalıdırlar. Kamu işletmelerinin yönetim kurullarının görev ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmeli, şirket performansı konusunda açık bir şekilde yetkilendirilmeli ve şirket performansından nihai olarak yönetim kurulları sorumlu tutulmalıdır. Yönetim kurulu şirket sahiplerine eksiksiz hesap verebilir konumda olmalı, şirketin çıkarları doğrultusunda hareket etmeli ve bütün hissedarlara adil muamele etmelidir. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları, hükümetin ve sahiplik haklarını kullanan birimin belirlediği amaçlar doğrultusunda, yönetimin izlenmesi ve stratejik yönlendirme fonksiyonlarını yerine getirmelidir. Yönetim kurulu, genel müdürü atama ve görevden alma yetkisine sahip olmalıdır. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları objektif ve bağımsız karar verebilecek bir üye yapısına sahip olmalıdır.

⁴⁴ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e., s. 46-49

⁴⁵ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e., s. 50-56

İyi uygulama, yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün aynı kişi olmamasını gerektirir. Eğer yönetim kurulunda çalışan temsilcisi bulunması düzenlenmiş ise, bu temsilin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini ve yönetim kurulunun beceri, bilgilendirme ve bağımsızlık düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları gerektiğinde, özellikle denetim, risk yönetimi ve ücretlendirme konularındaki işlevlerini yerine getirmek üzere yönetim kuruluna yardımcı olacak uzmanlık komiteleri kurmalıdır. Kamu işletmelerinin yönetim kurulları her yıl performanslarını gözden geçirmek amacıyla bir değerlendirme çalışması yapmalıdır.⁴⁶

7.2.5.4. E-Devlet Uygulamaları

E-devlet; devlet kuruluşları ile bu kuruluşların bilgi ve hizmetlerinin üreticileri (diğer devlet kurumları, özel şirketler, vatandaşlar) ve tüketicileri (yine diğer devlet kurumları, özel şirketler, vatandaşlar) arasında bilgi teknolojileri aracılığıyla kurulan ve sürdürülen ilişkiler olarak adlandırılmaktadır. Bu konuda farklı tanımlar ortaya koymak da mümkündür. Başka bir tanıma göre ise, E-devlet kamu bilgi ve hizmetlerine erişim ve bu bilgi ve hizmetlerin yaygın ve etkin bir biçimde sunulması için teknolojinin ve özellikle web-tabanlı uygulamaların kullanımını ve bu bağlamda e-devlet çabaları devletten vatandaşa (*D-V*), devletten devlete (*D-D*) ve devletten özel sektöre (*D-OS*) olmak üzere üç ana sınıfa ayrılabilir.⁴⁷

E-devlet uygulamaları arttıkça devletin sunduğu bazı hizmetlerin ve birey ve kurumların kamuya karşı yükümlülüklerinin internet uygulamalarından yararlanarak gerçekleştirilmesi gündeme gelmektedir. Böylelikle kamu hizmet sunumundaki ve satın alınmasındaki bürokrasi ve yolsuzluklar önlenebilecektir. Çünkü bu sistemde kamu hizmeti sunumunda yolsuzlukların kaynağı olan insan faktörünü ortadan kalkmaktadır.

Son yıllarda kamu satın almalarında e-devlet uygulamalarına sıkça rastlanabilmektedir. Kamu ihale sisteminin yolsuzluklar yönüyle kritik konumu göz önüne alındığında E-devlet uygulamalarının önemi daha da artmaktadır.

⁴⁶ OECD Kamu İşletmeleri İçin Kurumsal Yönetim Rehberi, a.g.e. s. 57-63

⁴⁷ Grady Means, David Schneider, **Meta-Capitalism: The E-Business Revolution and the Design of 21st Century Companies and Markets**, John Wiley and Sons Inc., New York, 2000
Mary M Brown, Jeffrey L. Brudney, "Achieving Advanced Electronic Government Services: An Examination of Obstacles and Implications from an International Perspective", 20 Ekim 2001 tarihinde 6. Ulusal Kamu Yönetimi Araştırma Konferansı'nda sunulmuştur, Bloomington, Indiana, 4 Ekim 2001. Bu iki kaynaktan aktaran; Mete Yıldız, "Elektronik (E)-Devlet Kuram Ve Uygulamasına Genel Bir Bakış Ve Değerlendirme", http://www.bilgiyoneti.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=536

E-devlet uygulamalarının birçok yararlarından söz edilebilir. Bunların başında kamu hizmetlerinde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve böylelikle yolsuzlukların önlenmesi gelmektedir. Diğer bir yarar ise, etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasıdır. Böylelikle kamu hizmetlerinde ve satın almalarında zaman, işgücü ve para tasarrufu yapılabilmektedir.⁴⁸ Ayrıca kamu hizmetlerinde ve satın almalarında belli bir standardizasyon sağlanmakta ve vatandaş memnuniyeti arttırılabilmektedir.

7.2.5.5. Yolsuzlukla Mücadelede Kamu İhale Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi

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 Ghana'da yapılan düzenlemelerden söz edilebilir. Ayrıca Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (*The United Nations Commission on International Trade Law -UNCITRAL-*)⁴⁹ ve Dünya Bankası tarafından oluşturulan

⁴⁸ Elektronik kamu satınalma sistemlerinin dünya uygulamaları incelendiğinde, ülke koşullarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak tasarlanıp yürütüldüğü takdirde, alıcı ve satıcının satınalma süreçlerini, zaman, işgücü ve ekonomik açıdan üçte iki oranında düşürdüğü ve kamu satınalma bütçesinde %20'lere varan oranlarda tasarruf sağladığı görülmektedir. Ülkemizde ise kamu satın alımlarının, GSMH'ya oranı dikkate alındığında (%15-19) elektronik ihalenin tam ve istenilen şekilde uygulanabilmesi durumunda yıllık tasarrufun yaklaşık olarak GSMH'nın %1,5-4'ü oranında olacağı hesap edilmektedir. Ayrıca, satınalma sistemleri elektronik ortama uyarlandığında, bu süreçte uyulması gereken kurallar, sayısal tutarlılık tabanında tanımlandığından, kamu satınalımları sürecinde uygulama birliği ve standardı sağlanmaktadır. Böylece, kamu satınalma düzenlemelerinin, alıcılar ve satıcılar tarafından yanlış veya farklı yorumlanması önlenerek hata ve usulsüzlüklerin nedeni büyük ölçüde ortadan kaldırılacak ve şikayetler en aza indirgenecektir. Uluslararası Saydamlık Örgütünün 2005 yılı Global Yolsuzluk Raporunun kamu satın alımlarında Uluslararası Saydamlık Standartları içinde de yer alan bilgiye kolay erişim ile imtiyazlı bilginin saklanması hususları klasik ihale usulünün isteklileri idarelerin ihtiyaçları ile ilgili olarak tam olarak bilgilendiremediği ve vatandaşlar tarafından ayrıcalıklı işleme yani istekli kayırmaya neden olduğu şikayetlerini de desteklemekte olup, bu tip ciddi eleştirilerin önlenmesi açısından da önemlidir. Bakınız M. Bülent Ağarı, "*Kamu Satınalımlarında E-Dönüşüm Süreci*", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=613

⁴⁹ Latvia ve Madagaskar kamu ihale düzenlemelerini Birleşmiş Milletlerin modeli çerçevesinde şekillendirmiştir.

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 bankanın daha önceki ihale koşullarını yerine getirmeyen yüklenicilere ait bir kara listesi bile yayınlamıştır.⁵⁰

Uygulanacak kamu ihale yönteminin seçiminde gerek ulusal gerekse uluslararası rekabeti kısıtlayacak ve ihaleye girişi doğrudan ve dolaylı engelleyecek düzenlemelerden kaçınılması gerekir. Ayrıca ihaleye giriş için istenen öngerekliliklerin, kalite niteliklerini tutturmak yanında rekabetçiliği önlememesine de dikkat edilmelidir. Diğer bir ifade ile kalite öngerekliliği ile 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. Burada kalite öngerekliliklerinin şeffaf olarak gerekçeleri ile ortaya konması istenmektedir. Kalite ölçüsü olarak, tecrübe, yapılan işin büyüklüğü, süresi gibi birçok unsur göz önünde tutulabilir. 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. Örneğin, bir firmanın en düşük fiyatı vermesine rağmen ihalenin başka firmaya verilmesi başka faktörler yönüyle yetersizlik bağlamında açıklanabilir. 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 yolsuzluklara kapı aralayabilecektir.

Kamu ihale sistemi şekillendirilirken göz önüne alınması gereken temel unsurlar aşağıda özetlenmiştir. Bunlar;⁵¹

- Açık, şeffaf ve rekabete elveren bir sistemin kurulması,
- Rüşveti önleyecek ve kamuya hizmet sunum prosedürlerini kolaylaştıracak radikal basitleştirmelerin yapılması,

⁵⁰ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 33

⁵¹ Jeremy Pope, "Enhancing Accountability and Ethics, a.g.e., s. 112-113

- Satın alamacı 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 değiştirmeye tabi tutulması)
- Karar verici memurların yorumuna açık olmayan ve böylelikle dost ahabap ilişkisine ve hediye isteme durumuna izin vermeyen etkin ve anlaşılabilir kanuni düzenlemelerin yapılması,
- 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 ilkelere 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 Avrupa Birliğine (AB) üye ve aday ülkelerin üzerinde çalıştığı ve de benimsediği elektronik ihale yaklaşımıdır. Çok Taraflı Kalkınma Bankası 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 konularında etkin olmaktadır. AB yaklaşımında 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. 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. AB ülkelerinde ise ülkelerarası uygulama farklılıklarının bir standarda bağlanarak, birlik içinde uyumun ve rekabetin sağlanması hususları hala tartışılmaktadır. Elektronik kamu satın alma sistemleri ile ilgili olarak dünya ülkeleri arasında hala bir kavram netliği bulunma-

⁵² M. Bülent Ağarı, "Kamu Satınalmalarında E-Dönüşüm Süreci", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=613

makta, bu ise uygulamalar arası bilgi ve tecrübe paylaşımını zorlaştırırken gene bu uygulamaların farklı yönlerde gelişmesine neden olmaktadır. Elektronik kamu satın alma sistemleri; elektronik kamu ihale sistemi ve elektronik katalog alımları sistemi olmak üzere temelde ikiye ayrılmaktadır. ⁵²

Elektronik kamu satın alma ve ihale sistemleri 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 kaldırılabilecektir.

7.3. SİYASİ SİSTEMİN FİNANSMANI VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE

Siyasi sistemin finansmanı dünyanın her yerinde tartışmalı alanlardan birini oluşturmaktadır. Seçim süreçlerindeki siyasi partilerin finansmanı pahalı bir faaliyetdir. 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. 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, herşeyden önce güçlü yaptırım mekanizmalarını ve ahlaki normları içermesi gerektiği konusunda görüş birliği mevcuttur. Yaptırım mekanizmaları objektif hukuksal kurallar ve düzenlemeler ile güçlendirilmelidir. Burada yargıya ve yüksek seçim kuruluna büyük görev düşmektedir. Birçok ülkede seçim kurallarını ve siyasi partilerin finansmanını düzenleyen ve denetleyen bağımsız seçim komisyonlarından veya mahkemelerden söz edilebilir. Bu ülkeler örnek olarak; Kanada, Hindistan, İrlanda ve Güney Afrika Cumhuriyeti gösterilebilir. 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. ⁵³

Politik sistemin finansmanı ile ilgili kurallar oluşturulurken belli noktalara dikkat edilmesi gereklidir. Bunların başında kuralların açık ve kolay anlaşılır olması gelmektedir. Karmaşık bir kural yapısı, uygulanabilirliğe yönelik sorunların çıkmasına neden olabilmektedir. Politik sistemin finansmanına yönelik kuralların gerçeğe bir biçimde hazırlanması gerekmektedir. Gerçekçiliğin ölçüsü

⁵³ *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy.....*, a.g.e., s. 39-57

sistemin pratik işleyişinin doğru algılanmasıdır. Son olarak kuralların düzenli olarak güncellenmesi gerekmektedir.⁵⁴ Böylelikle kuralların zaman içerisindeki değişimler karşısında eskimesi ve işlevsiz kalması engellenebilmektedir. Kurallar konulurken konuya taraf bütün kesimlerin görüşlerine ve konsensüsüne başvurulması sistemin etkin işleyişine katkıda bulunacaktır.

Kamu otoritesinin politik sistemin finansmanına yönelik zorlayıcı bazı önlemler alması söz konusu olabilmektedir. Bu zorlamaların hukuki çerçevenin dışına taşmamasına özen gösterilmelidir. Aksi halde zorlayıcı önlemler siyasi yolsuzlukların azalmasını sağlarken, düzenli politik faaliyetleri sınırlayıcı bir boyutta da bürünebilecektir. Kurallara uymayan siyasi partilere ve adaylara verilecek cezaların suç ile orantılı ve etkinliğe sahip olmaları gerekmektedir. Suç ve cezalar arasındaki uyumsuzlukların varlığı ya yolsuzlukların yaygınlaşmasına ya da siyasi faaliyetlerin engellenmesine yol açabilecektir.

Siyasi sistemin finansmanına yönelik sorunların aşılması ve yolsuzlukların önlenmesi politik sistemin etkin işleyişi açısından kritik unsurlardır. Aksi halde siyasal sistem karşılıklı çıkar maksimizasyonunun yapıldığı bir mekanizma haline dönüşebilecektir.

7.3.1. Siyasi Partilerin Finansman Modelleri

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

Bu modellerin birincisi siyasi partilerin kamu kaynaklarından 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.

Üye aidatları, herhangi bir gönüllü kuruluşun finansman yolu olduğu gibi, özellikle ideolojik partilerin sıklıkla kullandığı bir finansman yöntemidir. Bura-

⁵⁴ Transparency International, "Political Finance Regulations: Bringing the Enforcement Gap", **Policy Brief** No:2, 2005
http://www1.transparency.org/in_focus_archive/policy/download/02policy_brief_political_finance_regulations.pdf

da 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 yolsuzluk üretme kapasitesinin oldukça sınırlı olduğundan söz edilebilir. Özellikle Avrupa demokrasilerinde, genelde (radikal) sol partilerin finansmanı, işçi sendikalarında olduğu gibi sabit bir üyelik aidatı ile sağlanmaktadır. Böylelikle partiler devlet yardımlarına nazaran mali bağımsızlıklarına sahip olabilmekte ve daha eleştirel politikalar izleyebilmektedirler.

Son olarak 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 politikaların 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.

Partilere ve adaylara özel kişi ve kurumlar tarafından büyük bağışların yapılması yolsuzluk kuşkularını da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle tercih edilen uygulama bağış ve yardımların küçük miktarlarda veya üyelik aidatı şeklinde yapılmasıdır.

7.3.2. 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 ve siyasi yardım ve bağışların kısıtlanmasıdır.⁵⁵ Bu önlemler tek tek uygulanabileceği gibi, birkaçı beraberce de uygulanabilmektedir. Etkinliğin sağlanması için bu önlemlerin birbirini tamamlayacak şekilde kullanılması gereklidir.

Devlet kaynaklarının politik amaçlı kullanımının yasaklanması: Hükümetteki parti(ler)nin devlet kaynaklarını kullanması hukuken yasaklanmıştır. Burada devlet kaynakları kavramı kamu malları yanında kamu hizmeti üreten memurların siyasi amaçlı kullanımını da içermektedir. Bu nedenle siyasi parti(ler) seçim kampanyalarında devletin arabalarını, bilgisayarlarını, posta hizmetlerini veya diğer imkanlarını kullanamazlar. Aynı zamanda kamu çalışanlarını kendi siyasi çıkarlarına yönelik hizmet üretmeye de zorlayamazlar. 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.

Harcamalara sınır getirilmesi: Siyasi partilerin harcamalarına herhangi bir kısıtlama getirilmemesi yolsuzluk meydana getirebilecek ilişkilerin doğmasına imkan hazırlayabilmektedir. Bu nedenle parti harcamalarının sınırlanması ve kamuya ait belirli kaynakların belli ölçülerde kullanımına izin verilmesi gündeme gelebilmektedir. 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. Ayrıca siyasi partilerin yaptıkları seçim harcamalarının hukuki sınırlamalara tabi tutulması ve bu sınırların aşıldığında rekabet eşitsizliğine yol açmamak için yaptırımların gündeme gelmesi de söz konusudur. Sınırlamalar harcama kalemleri bazında konulabileceği gibi toplam harcama rakamı üzerinden de hesaplanabilmektedir. Sınırlamalara uyulup uyulmadığının denetlenmesi sistemin sağlıklı işlemesi için hayati öneme sahiptir. Seçim kampanyası süreleri de sınırlamaya tabi olabilmektedir. Böylelikle dolaylı olarak harcama miktarı da kısıtlan-

⁵⁵ Anticorruption in Transition, A Contribution, a.g.e., s. 39-57

maktadır. Çünkü kampanyası süresi ne kadar kısalsın ise, yapılacak harcama miktarının da o kadar azalacağı öngörülmüştür.

Siyasi partilerin kamu fonlarından finansmanı: Kamusal fonlar ile siyasi partilerin finansmanının özel çıkarların partiler üzerindeki etkisini azalttığı düşünülmektedir. Böylelikle siyasi partiler eşit maddi kaynağa dayalı olarak bir yarışa girmektedirler. Aksi halde özel fonların partilerin finansmanında kullanılmasının 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.

Kamu hizmeti sunumunda tarafsızlığın sağlanması: Siyasi partilerin finansmanına katkı 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 öncellemeleri yasaktır. Bunun önlenmesi bağlamında kritik kamu hizmeti üreten bakanlıklara 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.

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. Ulusal bağımsızlığı zedeleyeceği kaygısı ile birçok ülkede siyasi partilerin yurtdışında bağış almaları yasaktır.

7.3.3. Siyasetin Finansmanına Dair Ülke Örnekleri

Bu bölümde siyasi sistemin finansmanına yönelik üç ülke örneğini incelemeye çalışacağız. Bu ülkeler sırasıyla, Fransa, İngiltere ve ABD'dir.

7.3.3.1. Fransa

Siyasi sistemin finansmanına yönelik Fransa'da yapılmış çeşitli hukuksal düzenlemelerden söz edilebilir. Bu çerçevedeki ilk düzenleme, 1988 yılında çıkarılan Politik Hayatın Finansmanı Kanunu'dur. Bunu 1990'daki Siyasi Harcamalara Sınırlama Getirilmesine yönelik düzenlemeler izlemiştir. Ayrıca 1993 yılında ekonomide ve kamu yönetiminde yolsuzluğun önlenmesi ve saydamlığın

sağlanmasına amaç edinen bir kanun çıkarılmıştır. 1995 yılında Politik Hayatın Finansmanına ait düzenleme revize edilmiş ve kamu gücü kullanan yöneticilere kişisel mal varlıklarını açıklama zorunluluğu getirilmiştir. Fransa'da siyasi partilerin özel kişilerden yardım ve bağış almaları yasaklanmış iken, 1995 yılından sonra bu yasak kaldırılmıştır. Ülkede siyasi partilere kurumsal bağış yapılması hala yasak kapsamındadır. Ayrıca özel kişilerce yapılan bağışlarda da sınırlama söz konusudur. Buna göre yıllık özel bağışların tavanı, parti ve kişilerin toplamı için 7.600 Euro'dur ve 150 Euro'yu aşan bağışların çek ile yapılması zorunludur.⁵⁶ Aynı zamanda siyasi partilere yapılan bağışların kamuoyuna açıklanması gerekmektedir.

Bu ülkedeki diğer bir uygulama ise, seçime yönelik siyasi parti harcamalarına getirilen kısıtlamalardır. Böylelikle partilerin büyük miktarlarda kampanya gideri yapmaları da engellenmiştir. ABD'ndeki uygulamaya paralel olarak yabancı kurumların ve devletlerin siyasi partilere bağışta bulunmaları yasaklanmıştır. Yabancı gerçek kişilerin bağışları ise bu sınırlamanın dışındadır.

Fransa'da partilerin üyelik aidatlarının toplam parti gelirleri içerisindeki yeri 1995-1998 döneminde yüzde 8 ile 22 arasında değişmektedir. Siyasi partilerin üyelik aidatları yoluyla kendilerini finanse edememesinin ana nedeni üye sayılarının düşüklüğüdür. Fransa'da toplam seçmenlerin sadece yüzde 1,6'sının parti üyeliği mevcuttur. Parti gelirleri arasında bağış ve yardımların oranı ise, yüzde 4 ile 6 arasında değişmektedir.⁵⁷

Fransa'da 1988'den beri siyasi partilere ve adaylara devlet yardımı yapılmaktadır. Devlet yardımı alabilmek için belirli şartlar mevcuttur. Örneğin devlet yardımından yararlanabilmek için partilerin en az 50 seçim bölgesinde seçime girmesi ve ilk turda en az yüzde 1 oy alması gerekmektedir. Partilerin aldıkları oy oranı arttığında nispi olarak devletten aldıkları destek düzeyi düşmektedir. Buna göre yapılan devlet yardımlarının küçük partilerin gelirleri içerisindeki payı büyük iken (yüzde 90'larda) büyük partilerin gelirleri içerisindeki payı (yüzde 50'lerde) düşebilmektedir. Fransa'da 9000 nüfustan büyük yerlerdeki seçim harcamaları kısıtlamalara tabidir. Buralarda yapılan seçim kampanyalarına ve siyasi faaliyetlere yönelik harcamalar Ulusal Politik Finansman Komitesi (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques) tarafından denetlenmektedir.⁵⁸ Bu komitenin yapılan harcamaları uygun bulabileceği

⁵⁶ Pierre-Christian Soccaja, "The Funding of Political Life in France: Transparency and Accountability", Ankara, 8 July 2005, s. 1-28 **Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi(ETÜ)** işbirliği ile 7-8 Temmuz 2005, Perşembe ve Cuma günleri Ankara' da "Yolsuzlukla Mücadele" konulu konferansa sunulmuş tebliğ. <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/ankara.pps>

⁵⁷ Pierre-Christian Soccaja, "The Funding of Political", a.g.e.

⁵⁸ Pierre-Christian Soccaja, "The Funding of Political", a.g.e.

gibi ret de edebilmektedir. Sonuç olarak harcamaları ret edilen partiye yönelik olarak yargı yolu açılmaktadır.

7.3.3.2. İngiltere

İngiltere'de siyasi sistemin finansmanı 1983 yılında çıkarılan Kişilerin Temsiline Yönelik Yasa (Representation of the People Act) tarafından düzenlenmektedir. Bu yasa adayların siyasi amaçlı harcamalarını kontrol etmeye ve sınırlamaya yöneliktir. Harcamalara yönelik sınırlamalarda ölçü, kayıtlı seçmen sayıdır. Harcama limiti içerisinde kalmak koşulu ile özel kişi ve kurumlar tarafından yapılan bağış ve yardımlar konusunda herhangi bir kısıtlama yoktur. Ayrıca bağış ve yardım yapan kişi ve kurumların bilgilerinin kamuoyuna açıklanması da gerekmemektedir. Bağış ve yardımlar aynı olabileceği gibi nakdi de olabilmektedir. Seçim dönemi sonunda siyasetçiler yaptıkları harcamaları, ilgili otoriteye bildirmek durumundadırlar. Bu otoritenin yapılan bildirimlerin doğruluğunu inceleme yetkisi vardır.⁵⁹

7.3.3.3. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'nde siyasi sistemin finansmanına yönelik düzenlemeler Federal Seçim Kampanyası Kanunu (Federal Election Campaign Act) çerçevesinde şekillendirilmektedir. Bu kanun İngiltere uygulamalarındaki gibi harcama sınırlaması üzerine değil, yardım ve bağışlar ve bunlara ait bilgilerin kamuoyuna açıklanması üzerine yoğunlaşmaktadır. Federal seçimlerde kişilerin her bir aday için yapabilecekleri yardım ve bağış tutarı 1000 dolar yıllık toplam siyasi bağış ve yardım tutarı ise, 25.000 dolar ile sınırlandırılmıştır. Böylelikle hangi politikacıya, hangi kişi ve kurumun seçimlerde ne kadar maddi katkıda bulunduğu takip edilebilmektedir. Kurumsal bağışlarda ise, bu sınırlamalar farklılaşabilmektedir. ABD'de yabancı ülke vatandaşlarının seçim bağışında bulunmaları yasaklanmıştır. Sistemin şeffaflık temeline dayanması, yolsuzluk doğuracak çıkar ilişkilerinin engellenmesine yardımcı olmaktadır. Yalnız ABD sisteminin bazı dolaylı katkılara açık olduğu ifade edilmekte ve bu katkıların yolsuzluk meydana getirebilme kapasitesinden söz edilmektedir.⁶⁰

7.4. HUKUK SİSTEMİNİN YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ YERİ

Yolsuzluk oluşturma güdüsünün sınırlandırılmasında en etkin kurum, bağımsız ve etkin çalışan yargıdır. Adil bir yargı sistemi güçlülük ölçülerine değil hak-

⁵⁹ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption...**, a.g.e., s. 26-27

⁶⁰ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption...**, a.g.e., s. 28-29

lılık ölçülerine göre karar verir. Bağımsız ve etkin çalışan yargı sistemi yolsuzluk üreten mekanizmalara ciddi maliyetler yükler. Yolsuzluk ve rüşvetten çıkar sağlayanlar, yargı sistemine sızarak onu etkisizleştirmeye, işlemez hale getirmeye çalışırlar. Özellikle ekonomik çıkar nedenli hukuksal itilaflarda bu daha net gözlenebilmektedir. Piyasa ekonomisinin bir ülkede yerleşmesi için öncelikli şartlardan biri hukuksal mekanizmaların kurulabilmesidir. Aksi halde, yargı ayağı eksik bir piyasa ekonomisinden söz edilemez. Kişilerin ve şirketlerin yaptığı anlaşmaların, girdiği taahhütlerin ve borç alacak ilişkilerinin adil bir hukuksal düzlemin olmadığı ülkelerde tam olarak yerine getirilmediği gözlenebilmektedir. Bu da yatırım, tüketim, tasarruf kararlarını olumsuz yönde etkilemekte, ticari ilişkilerdeki işlem maliyetlerini arttırabilmektedirler.

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, kolluk 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, 2005 Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre Kamboçya, Makedonya, Peru ve Ukrayna gibi ülkelerde yargı sistemindeki rüşvet, yolsuzlukların en önemli kaynağıdır.⁶¹

Yargı reformu bu süreçte etkili olabilmektedir. Yargı reformunun; hukuki, yönetsel ve organizasyonel sorunları içerecek bir bileşime sahip olması gerekir. Yargı reformu kısa dönemde birçok maliyeti beraberinde getirirse bile uzun dönemde ciddi ölçülerde toplumsal fayda oluşturacaktır. Yargı reformunun üreteceği faydanın toplumsal katmanlar arasında eşit dağılmaması sonucunda, direnç ve erteleme istekleri ile karşılaşılması muhtemeldir. 1990 sonrası Latin Amerika ülkelerinde (Şili ve Ekvator) yapılan yargı reformu uygulamalarının yolsuzluk düzeyini azalttığı gözlenmiştir⁶²

7.4.1. Yargının Bağımsızlığı

Yargının yolsuzluklar karşısındaki etkinliğinin arttırılabilmesi için siyasi, idari ve ekonomik etkilere karşı korunaklı hale getirilmesi istenir. Siyasi ve idari bağımsızlık yürütmenin ve dolayısıyla adalet bakanının (ve/veya müsteşarının) yargı kararlarının verilmesinde, hakim atamalarında ve meslek içerisinde yük-

⁶¹ Transparency International Global Corruption Barometer 2005, s. 4
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2005

⁶² Edgardo Buscaglia, Maria Dakolias, **An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary**, The World Bank, Legal and Judicial Reform Unit, August 1999, s. 1-22

selmelerde etkisinin önlenmesini gerekli kılar. Siyasi ve idari bağımsızlığın olmaması yargı kararlarını dolaylı veya doğrudan müdahalelere açık hale getirecektir. Yargıdaki atamaların ve meslek içi yükseltmelerin bağımsız bir üst kurul tarafından yapılması en doğru çözüm olacaktır. Yargının ekonomik anlamda da bağımsız olması ve yargı mensuplarının gelirlerinin mesleki onura uygun bir düzeyde belirlenmesi de zorunludur. Yoksulluk sınırındaki bir hakimin vereceği kararlarda adil olması güçleşecektir. Yargı mensuplarının yolsuzluğa bulaşmaması için ücret düzeylerinin ülke şartlarına uyumlu hale getirilmesi gereklidir. Aksi halde yolsuzluklar ile yargı mekanizması yoluyla mücadele edilmesi zorlaşacaktır. Yargı mekanizmasında önlemede meslek içi denetim, etik kurallara uyulması da diğer önemli bir unsurdur.

Yargı sisteminde yolsuzluklar konusunda uzmanlaşmış ve süper yetkilere sahip savcı sisteminin oluşturulmasına yönelik önerilere rastlanabilmektedir. Bu savcılarının özellikle politik uzantıları olan yolsuzluklar ile mücadele daha başarılı olacakları düşünülmektedir.

7.4.2. Kovuşturma Süreçleri

Yolsuzlukla mücadelede kovuşturma süreci kritik bir yapı arz eder. Çünkü başta rüşvet olmak üzere birçok yolsuzluk türünde yeterli kanıt ulaşmak ve ispat etmek zorluklar içermektedir. Ayrıca yolsuzluk ve rüşvet diğer suçlar ile iç içe geçmiş bir şekilde de ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle kovuşturma süreci suçun ispatlanmasında belirleyici olabilmektedir. Yolsuzluk kovuşturmalarında diğer bir tehlike, kovuşturmayı yapan adli ve idari personelin rüşvete yönelmesidir. Böylelikle deliller ortadan kaldırılabilir, iyi yasalar ve adil bir yargıya sahip olursa bile, yolsuzlukla etkin mücadele edilememektedir. Bu bağlamda savcı ve polisler büyük görev düşmektedir.

Kovuşturma süreci ülkelerin hukuksal yapılarına göre farklılaşabilmektedir. Bazı ülkelerde kovuşturma kolluk kuvvetleri tarafından yapılabilirken, bazılarında ise savcılarının bu süreçleri yönettikleri görülmektedir. ABD'deki Watergate skandalında olduğu gibi yolsuzlukları kovuşturma için içerisinde senatörlerin veya parlamenterlerin bulunduğu bağımsız özel komisyonların kurulması da gündeme gelebilmektedir.⁶³

7.4.3. Yolsuzluklara Karşı Özel Yasal Düzenlemeler

Yargı yasamanın koyduğu kanunları uygulayan bir mekanizmadır. Bu nedenle yolsuzluk ile mücadelede yasamanın daha öncelikli bir unsur olduğundan söz

⁶³ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, *Combating Corruption.....*, a.g.e., s. 41-46

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 sağlayacak bilgi edinme yasası gibi düzenlemelerden de söz edilebilir.

Karapara, genelde suç ekonomi yoluyla elde edilmekte ve kayıtdışı olarak var olmaktadır. 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.⁶⁴ Uluslararası düzeydeki yolsuzluk ilişkilerinin bir yansıması olan karapara ile yine uluslararası düzeyde bir mücadele zorunlu hale gelmektedir.

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. Anayasa yapıcıların ortaya koyduğu bu taahhüt, yolsuzluklar ile mücadele amaçlı en güçlü hukuksal mesaj niteliğindedir.⁶⁵

Rüşvet haksız herhangi bir fayda sağlamaya yönelik veya fazladan külfetten kaçınmak için verilen ve alana avantaj/imkan sağlayan parasal veya parasal olmayan her türlü değere verilen genel bir isimdir. 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. ABD, İngiltere, Fransa, Mauritius, Tanzanya, Malawi ve Hong Kong rüşvete yönelik özel yargısal düzenlemelerin olduğu ül-

⁶⁴ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 55-57

⁶⁵ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 6

kelere örnek gösterilebilir.⁶⁶ Bu düzenlemeler yoluyla uzun süren ve belli bir sonuca ulaşma olasılığı düşük olan rüşvet davalarının etkin bir şekilde sonuçlandırılması mümkün olmaktadır. Yargısal düzenleme ile hem aktif hem de pasif rüşvetin önlenmesi için çaba harcanmaktadır. Böylelikle rüşvet almak kadar rüşvet teklif etmenin de yaptırımı tabi olmasına çalışılmaktadır.

7.4.4. Yolsuzlukla Mücadelede Mal/Servet Beyanı

Yolsuzluğu önlemeye yönelik diğer bir çaba yolsuzluğun getirilerine yönelik hukuki yaptırımlar çerçevesinde şekillendirilmektedir. Kaynağı açıklanamayan servet ve mülk edinme (possession of unexplained wealth or property) bu kapsamdadır. 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 kullanılacak 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. Bu ülkelere örnek olarak ABD, Gana, Mozambik, Mauritius, Uganda, Nijerya, Nepal, Hindistan, Filipinler ve Singapur gösterilebilir.⁶⁷ Ülkemizde de mal ve servet beyanı mekanizması, yolsuzlukla mücadele amaçlı kullanılmaktadır.

Mal ve servet beyanı mekanizmasının etkin uygulanabilmesi için doğru bilgilerin beyan edilmesi ve bunların denetiminin yapılabilmesi gereklidir. Özellikle yüksek düzeyli bürokratlarda yanlış ve eksik beyanlarının yargıya yansıdığı durumlara sıklıkla rastlanabilmektedir. Aile, kabile, aşiret gibi kan bağına dayalı

⁶⁶ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 47-53

⁶⁷ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**..... , a.g.e., s. 9-10

ilişkilerin yaygın olduğu ülkelerde elde edilen kazancın informal bir biçimde başkalarının üzerine kaydırılması gündeme gelebilmekte, bu da sistemin etkinliğini ortadan kaldırmaktadır.⁶⁸

7.5. MEDYANIN YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ

Medya sivil toplumu oluşturan en önemli öğelerden biridir. Medya kitle iletişiminde halka bilgi dağıtmak için kullanılan gazete, dergi, radyo, televizyon, internet gibi basın yayın organlarını içine alan iletişim araçlarının bütününe verilen addır. Yolsuzlukla mücadelede medyanın temel işlevi, kamuoyunun bilinçlendirilmesi ve yolsuzlukların ortaya konulmasıdır. Burada nesnellik ve tarafsızlık anahtar kavramlardır. Medyanın olaylar karşısında nesnel ve tarafsız davranabilmesi için, çıkar gruplarından bağımsız hareket edebilmesi gerekir. Aksi halde medya, kitleleri harekete geçirebilme gücünü de arkasına alarak yolsuzlukların tarafı haline bile gelebilmektedir.

Medyanın bir ülkedeki güç ilişkileri içerisinde önemli bir yeri olduğundan sözü edilebilir. Hatta yasama, yürütme ve yargıdan sonra dördüncü güç olduğu bile iddia edilmektedir. Bu nedenle yolsuzluk analizlerinde medyanın özel bir yeri olduğu açıktır. Medyanın yolsuzluklar yönüyle önemi, kamuoyu desteğine dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. Özgür medyanın olduğu ülkelerde kamu otoritesinin hesap verebilirliğini sağlamak daha da kolaylaşmaktadır.

7.5.1. Yolsuzluk Basın Özgürlüğü İlişkisi

Basın özgürlüğünün olduğu ülkelerde, yolsuzluk eğilimlerinin baskı altına alındığı veya engellendiği ortaya koymaktadır. 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.⁶⁹

Medyanın yolsuzluklar karşısındaki gücü bazen ülkenin en üst idari kademesindeki kişileri yerinden edebilecek niteliktedir. Buna örnek olarak Lockheed skandalı gösterilebilir. Japonya başbakanı, havacılık alım ihalelerinde Amerikan Lockheed firmasından rüşvet aldığına yönelik yerel bir gazetede çıkan iddialar

⁶⁸ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 12

⁶⁹ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 18

⁷⁰ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 16

sonrasında istifa etmek ve soruşturmaya uğramak zorunda kalmıştır.⁷⁰ Buna benzer örneklere politik liberalizmin ve özgür basın var olduğu gelişmiş ülkelerde de rastlanabilmektedir.

Özgür basını meydana getiren iki temel unsurdan bahsedilebilir. 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 çökertmek 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.⁷¹ Bilgi edinme hakkı devletin saydamlaştırılması yönüyle kritik öneme sahiptir. Ülkemizde de kamu reformu kapsamında bilgi edinme hakkına yönelik hukuki düzenlemeler yapılmıştır.⁷²

Bağımsız ve özgür medyanın olduğu ülkelerde yolsuzlukların örtülmesi veya göz ardı edilmesi pek mümkün olmamaktadır. Basın özgürlüğü ile yolsuzluk düzeyi arasında ters yönlü bir ilişkiden söz edilebilir. Basının özgür olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin azaldığını gösteren ampirik çalışmalar mevcuttur.⁷³

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 yolsuzlukları üzerine giden 200'den fazla gazetecinin suç örgütleri veya yolsuzluklara bulaşmış kamu görevlileri tarafından öldürüldükleri bilinmektedir.⁷⁴

⁷¹ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien, Kishor Uprety, **Combating Corruption**....., a.g.e., s. 20

⁷² Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 24 Ekim 2003 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 25269, Kabul Tarihi: 09.10.2003, Kanun No:4982

⁷³ Daniel Treisman, *"The Causes of Corruption: A Cross....."*, a.g.e., s. 399-457

⁷⁴ **Anticorruption in Transition, A Contribution** , a.g.e., s. 44-47

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.

7.5.2. Yolsuzluk Medya Sahipliği İlişkisi

Bu bağlamda medya sahipliliğinin diğer ticari faaliyet alanları ilişkisi günde me gelmektedir. Eğer medya kuruluşlarının sahipleri başka ticari alanlarda faaliyet gösteriyor ise, bu alanlardaki rakiplerini baskı altına alabilmek için ellerindeki basın yayın organlarını kötü amaçlı olarak kullanabilmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde medya sahiplerinin özelleştirilen kamu iktisadi teşebbüslerini satın aldıkları, devlet ihalelerine katıldıkları, finans ve bankacılık piyasasında yer aldıkları gözlenmeye başlanmıştır. Bu ilişki ağlarının yolsuzluk üretme kapasitesi yüksektir. Siyasi arenanın kırılğan olduğu, toplumsal ve politik istikrarsızlıkların yaygın olduğu ülkelerde medya sahipliliğinin çok yönlü güç ilişkilerinin bir parçası olduğu ifade edilebilir. Bu güç ilişkilerinin medyanın özgür ve bağımsız bir yayın politikası izlenmesini engelleyeceği açıktır.

Medya sahipliliği ekonomik çıkar ilişkisi dışında, gazeteciler ile yolsuzluğa taraf üçüncü kişiler arasındaki ilişkinin de dikkatli şekilde oluşturulması gerekmektedir. Medya sahipliliği ile yolsuzluğa taraf olan kişiler arasında bir ilişki olmamasına rağmen, gazetecilerin bu tür ilişkilere girebildikleri, hatta belli çıkar gruplarının maaşlı elemanı gibi çalıştıkları gözlenmektedir. Özellikle büyük yolsuzluklarda belli gazete ve gazetecilerin, yolsuzluk yapan kişiler ile işbirliği içerisinde davrandıkları ve yaptıkları haberler yardımıyla kamuoyunu yanlış yönlendirebildikleri bir gerçektir. Kirli gazetecilik örneklerini dünyanın her ülkesinde görmek mümkün olmaktadır. Bunu önleyecek en önemli güç mahkemelerden daha ziyade meslek içi ve okuyucu denetimidir. Meydanın kirlenmesi yolsuzluklar ile mücadeleyi ciddi ölçülerde zorlaştırmaktadır.

İnternet üzerinden yapılan yayıncılığın gelişmesi, konvansiyonel anlamda gazetecilik veya televizyon sahipliliği için gerekli sermaye miktarını önemli ölçüde düşürmüştür. Konvansiyonel gazetecilik ve televizyonculuk sermaye yoğun bir yapı gösterirken, internet yayıncılığı emek yoğun gazetecilik olarak nitelendirilebilir. Sermaye yoğun medya yayıncılığının belli güç ilişkileri içerisine girmesi kamuoyunun gözünde normalleşmektedir. Buna karşılık internet gazeteciliği çok küçük sermayeler ile yapılabilen bir meslektir. Sermaye kısıtının ortadan kalkması daha çok gazetecinin bu alana girebilmesini sağlamaktadır. Aksi halde tekelleri veya oligopolistik bir medya sektörünün yolsuzlukları karşısında yeterli duyarlılığa sahip olması zorlaşmaktadır. Medyadaki çok seslilik ve çeşitlilik, bağımsız ve bağlantısız gazeteciliği daha yaygın hale getirebilmektedir. Böylelikle yolsuzluklara karşı çok daha duyarlı meslek mensuplarının seslerini kamuoyuna duyurabilmesine imkan tanımaktadır.

7.6. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDEKİ ENGELLER

Yolsuzlukların ekonomik büyümeyi yavaşlatmaları, siyasi istikrarsızlıklara yol açtığı ve yüksek toplumsal maliyetler yükledikleri bilinmektedir. Buna rağmen devletlerin ve toplumların niye yolsuzlukları ciddi bir kararlılıkla kökünden kazıyıp atmadıkları ise, soru işaretidir. Bir ülkede yolsuzluklar yaygınsa yolsuzluklar ile mücadele bütün topluma yayılan bir fayda sağlamasına karşın, tek tek kişilerin bu konuda yeterince motivasyona sahip olmadıklarından söz edilebilir. 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.⁷⁵ İki modelde birbirini tamamlar niteliktedir.

Eğer bir toplumda yolsuzluk yaygın ve çoğu kişi kamu kaynaklarını kendi özel çıkarları çerçevesinde kullanıyorlar ise, bu durumda erdemli bir şekilde çalışmanın marjinal ürünü düşecek, yolsuzluk yapmanın marjinal ürünü ise yükselecektir. Sonuçta ise, ekonomik olarak verimli ve kanuni faaliyetlerin karlılığı, rant kollayıcı faaliyetlerin karlılığını gerisine düşecektir. Böylelikle yolsuzluk yapabilme yetisine sahip bireylerin çoğu, bu yöne yönelecek, yolsuzluk yaygınlaşacak, yolsuzlukla mücadele 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. Diğer bir ifade ile yolsuzluk ile kaynak sağlamak ve bu kaynakları seçimlerde kullanmak bir politikacının tekrar seçilebilme olasılığını arttırmaktadır. Bu durumda diğer politikacılarda seçilebilmek için aynı yola başvurmak durumunda kalmakta ve böylelikle politik yolsuzluk yaygınlaşmaktadır. Burada birinci model daha çok küçük yolsuzlukları (*petty corruption*) açıklamada kullanılırken, ikinci model büyük yolsuzlukları (*grand corruption*) açıklamayı amaç edinmektedir. Bu iki model birlikte düşünüldüğünde ise, bazı ülkelerdeki yolsuzlukların yine süregelen, birbirleri ile ilişkili ve tamamlayıcı nitelikte oldukları daha iyi anlaşılabilir.⁷⁶

Nihayetinde ise, düşük büyüme, düşük verimlilik ve büyük bir kamu kesimi 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, büyük reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca bu reformların yapılmasında sivil toplum kuruluşları, medya gibi dış unsurların desteğini sağlaması

⁷⁵ Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth", **IMF Working Paper** No: 213, November 2002, s. 1-23

⁷⁶ Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow.....", a.g.e., s. 20

gereklidir. Ancak böylelikle yolsuzlukların tekrar yolsuzlukları yarattığı kısır döngü aşılabilir.⁷⁷

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 çalışırlar. Bu uyumlaştırma sağlanırsa seçmenden oy satın almanın maliyeti düşecek, uyumlaştırma sağlanamazsa yükselecektir.⁷⁸

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 v.b. olaylara karşı hassasiyetleri fazla ise, politikacılar oy satın alma maliyetlerini azaltmak için seçmen davranışlarına yakınsama yoluna gideceklerdir. Böyle olunca seçmen eğilimlerinin yolsuzluk ile mücadelede politikaları şekillendirebilecekleri söylenebilir.

Politik yolsuzlukların bilinçli bir seçmen iradesi ile engellenebilmesi söz konusudur. Seçim sürecinde yolsuzluklara bulaşmış siyasi iktidarın değiştirilmesi söz konusu olabilmektedir. Yerleşik ve yaygın bürokratik yolsuzluklar ile mücadele bu anlamda politik yolsuzluklar ile mücadeleye nazaran daha zordur. Politik yolsuzluğun engellendiği durumda bürokratik yolsuzlukla mücadelede belli şartların varlığına bağlıdır. 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 da varolmaları 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 liderlik sorunudur. Mücadele konusunda değişik toplum kesimleri arasında bir birliklilik olmasına rağmen, politika oluşturacak ve yürütecek lider eksikliği mücadelenin hayata geçmesini ve bundan sonuç alınmasını engelleyecektir.⁷⁹ Çünkü yolsuzluktan çıkar

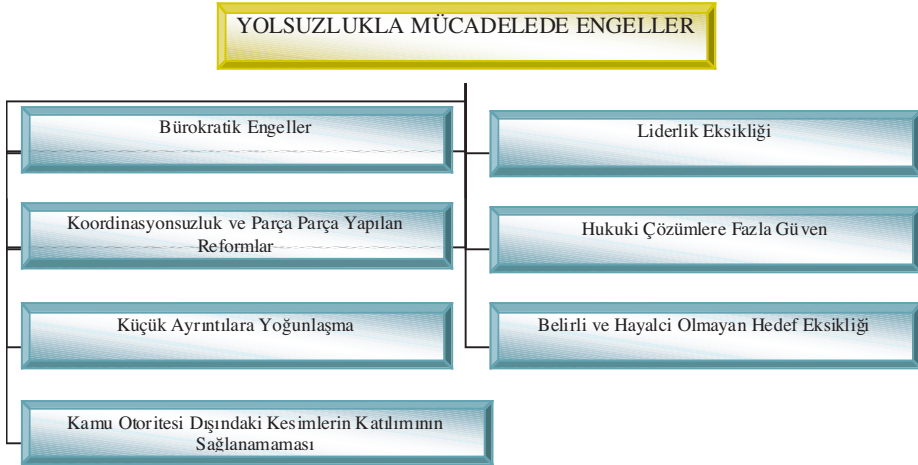
⁷⁷ Paolo Mauro, "The Persistence of Corruption and Slow.....", a.g.e., s. 21

⁷⁸ John Morgan, Felix Várdy, "Corruption, Competition, and Contracts: A Model of Vote Buying", **IMF Working Paper** No: 11, January 2006, s. 1-21

⁷⁹ Jeremy Pope, "Elements of a Successful Anticorruption Strategy", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 98

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.⁸⁰ Böylelikle yolsuzluklar ile mücadele etmeyi amaç edinen kişi ve kurumlara karşı daha kuvvetli bir direnç gösterebildikleri ve reform çabalarını daha kolay engelleyebildikleri söylenebilir. Birbirleri ile organize olmuş yolsuzluk birimleri bir tür tekeli rekabet piyasasındaki duruma benzer şekilde yolsuzluk düzeyini ve miktarını belirleme imkanına sahip olabildikleri de görülmektedir.

Şekil 6. Yolsuzlukla Mücadelede Engeller



Kaynak: Jeremy Pope, "Elements of a Successful Anticorruption Strategy", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 98

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 çabaları bir tür kozmetik çaba olarak algılanmaktadır. Siyasi iktidarlar kamuoyunun hassas olduğu yolsuzluk konusunda hassasiyet gösteriyor gibi davranıp ekonomik sıkıntıları perdelemeye çalışılabilmektedirler. Sonuçta kamuoyunda yolsuzluklarla

⁸⁰ Michael Johnston, Alan Doig, "Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 15-16

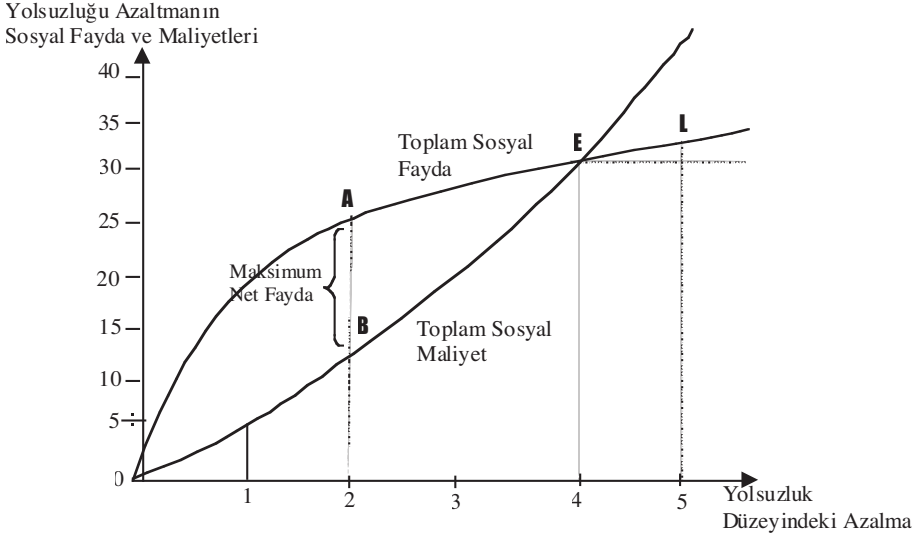
mücadele konusunda belli bir vurdumduymazlığın oluşması söz konusu olabilecektir. 1980'li yıllardaki Meksika hükümetlerince geliştirilen yolsuzluk söylemi bu tür kozmetik çabalara örnek olarak gösterilebilir.⁸¹ Yolsuzluklar konusunda vurdumduymazlığın ortaya çıkması tehlikeli bir durumdur. Çünkü ciddi anlamda yapılacak ve siyasi iradenin desteğine sahip yolsuzlukla mücadele programlarına kamuoyu desteğinin yeterli düzeyde olmamasına yol açabilecektir.

7.7. YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN SOSYAL FAYDA VE MALİYETİ

Yolsuzluk düzeyinin pratikte sıfırlanması pek mümkün değildir. Yolsuzlukları azaltmaya yönelik önlemler ne kadar arttırılırsa arttırılsın, belirli ölçüde yolsuzluk ile karşılaşılması söz konusudur. Yolsuzluğun azaltılması sonucu toplumun sosyal fayda düzeyi yükselmektedir. Hiç kuşkusuz bunun bir maliyeti olmaktadır. Yolsuzluk düzeyi ile yolsuzluğu azaltmanın sosyal maliyeti arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığında 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. Yolsuzluk düzeyi arttığında yolsuzluğun azalması sonucunda oluşacak sosyal fayda artmaktadır. 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. Aşağıdaki grafikte farklı yolsuzluk düzeylerinde, yolsuzluğu azaltmanın sosyal fayda ve maliyeti gösterilmektedir.

⁸¹ S. D. Morris, **Corruption and Politics in Contemporary Mexico**, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1991, s. 122

Grafik 62. Yolsuzlukla Mücadelenin Sosyal Fayda ve Maliyeti



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 yolsuzluk mücadelenin maliyeti artan oranlı olarak yükselmektedir. Yani yolsuzluk düzeyinin 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 azalmadan elde edilen her 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 62'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 etkide bulunmaktadır. Yatay eksendeki 2'ye karşılık gelen yolsuzluk düzeyinde net sosyal fayda (=sosyal maliyet-sosyal fayda) en çoklamaktadır. AB aralığı ile ifade edilen doğrudan sonraki durumlarda toplam sosyal fayda azalırken, toplam sosyal maliyet artmaktadır. Yinede yatay eksendeki 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 mücadeleye devam etmenin rasyonelitesi ortadan kalkmakta-

dır. Çünkü yolsuzluk düzeyini daha fazla azaltmanın toplam sosyal maliyeti toplam sosyal faydasını aşmaktadır. E noktası azaltılabilecek optimum yolsuzluk düzeyine karşılık gelmektedir.

7.8. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE

Ülkemizde yolsuzlukla mücadele son yıllarda hem toplumsal bilincin uyanması hem de uluslararası örgütlerin yönlendirmeleri sonucu ciddi bir ivme kazanmıştır. Böylelikle toplumsal ve siyasi konsensüsün sağlanması gündeme gelmiştir. Son yıllarda siyasi iradenin yolsuzluklar ile mücadeledeki kararlılığı gözlenebilmektedir. Bu bağlamda öncelikle yasal çerçevenin oluşturulması ve yaptırımların ağırlaştırılması yoluna gidilmiştir. Ayrıca kamu hizmetlerinde şeffaflığın sağlanması ve işlemlerin basitleştirilip/kolaylaştırılmasına çaba harcanmaktadır. Türkiye'de yolsuzlukla mücadele perspektifi oluşturulurken konunun bütün yönleri ile ele alınması gerekir. Sadece hukuksal düzenlemeler yoluyla soruna çözüm üretilmesi güçtür.

Türkiye'de yolsuzluklar ile mücadelede 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 oluşturulmuştur. Kamu Harcama Yönetimi Reformu'nun uygulanması amacıyla Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcilerinden oluşturulan "Kamu Harcama Yönetimi Yönlendirme Komitesi"nin çalışmalarıyla da koordinasyon sağlanmıştır. Hazırlanan "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı"nın temel amaçları şu şekilde sıralanabilir. Bunlar;⁸²

- 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 tes-cilleri) başlayarak topyekün bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle be-lirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının ke-sinlikle objektif kriterlere bağlanması,
- Haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma veya ödeme yapma endişesi nin kesinlikle ortadan kaldırılması,

⁸² <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukulusal.htm>

- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız olan taleplerin karşılanma sına 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 çağ daş 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 eşgüdömlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütölmesinin sağlanması ve
- Kamuya ve siyasi sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesidir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda ölkemizdeki adalet sistemi içerisinde çeşitli hukuki düzenlemeler söz konusudur. Bu düzenlemelerin başlıcaları aşağıda sıralanmıştır.⁸³

- 765 sayılı "Türk Ceza Kanunu";
- 3628 sayılı "Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu"
- 1156 sayılı "Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun"
- 2531 sayılı "Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun"
- 3069 sayılı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun"
- 237 sayılı "Taşıt Kanunu"
- 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun",
- 3071 sayılı "Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun"
- 4208 sayılı "Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun"
- 2313 sayılı "Uyuşturucu Maddelerinin Murakabesi Hakkında Kanun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teş-

⁸³ Bülent Tarhan, Ömer Faruk Gençkaya, Erkin Ergöl, Kemal Özsemerci, Hakan Özbaran, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Ankara, 2006, s. 78 <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/YOLSUZLUK.pdf>

kilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"

- * 4422 sayılı "Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu"
- * 2499 sayılı "Sermaye Piyasası Kanunu"
- * 1050 sayılı "Muhasebe-i Umumiye Kanunu"
- * 4734 sayılı "Kamu İhale Kanunu"
- * 4735 sayılı "Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu"
- * 1918 sayılı "Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun"
- * 4389 sayılı "Bankalar Kanunu" ve
- * 213 sayılı "Vergi Usul Kanunu"

Bu yasalar kapsamında yolsuzlukların ihbarını özendirici muhbir ikramiyeleri mekanizmaları ve kamu çalışanları için mal bildirim zorunluluklarını içeren düzenlemeler bulunmaktadır. Dolaylı yolsuzluk mekanizmalarının önünü kesmek amacıyla kamu görevinden ayrılan memurların, bu görevlerle ilişkili özel sektör kuruluşlarından belli bir süre çalışmalarını engelleyen yapılar söz konusudur. Türkiye'deki yolsuzlukların önlenmesinde destekleyici nitelikteki diğer bir düzenleme de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'dur. Bu kanun yardımıyla yolsuzluk oluşturucu süreçlerin azaltılması ve kamusal işlemler konusunda toplumun bilgilendirilmesi amaç edinilmektedir.