

## YOLSUZLUKLA MÜCADELE OLGUSU VE TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME\*

**M. Cahit GÜRAN**

(Dr., Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, 06532, ANKARA)  
guran@hacettepe.edu.tr

**M. Umur TOSUN**

(Dr., Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü, 06532, ANKARA)  
utosun@hacettepe.edu.tr

### Özet:

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik olarak gelişmiş ülkeleri yakalamaları ekonomik büyüme performanslarına bağlıdır. Yolsuzluk, ekonomik büyümeyi ve sosyal yapıyı zayıflatmakta olduğundan söz konusu ülkelerde yolsuzluğu önlemek son derece önemlidir. Yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde zararlı etkileri, yolsuzlukla mücadelede sürekli ve bilinçli stratejilere ihtiyaç göstermektedir. Bu çalışmada, Türkiye deneyimi ile gelişmekte olan bazı ülkelerin deneyimleri yolsuzluk stratejileri açısından karşılaştırılmış ve Türkiye'nin yolsuzlukları önlemede daha çok yol alması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

### Abstract:

#### Combating Corruption and the Evaluation of Turkish Case

Economic convergence between developed and developing countries depends on the economic growth performance of the latter. It is important to prevent corruption in developing countries because corruption undermines the economic growth and the social structure of these countries. Since the corruption has detrimental effects on economic growth, combating corruption is needed on the basis of continuous and conscious strategies. In this study, some developing country experiences are compared with the Turkish experience in terms of the corruption strategies and it is concluded that Turkey has a lot to do in curbing corruption.

---

\*Bu çalışma, yazarların eşit katkıları ile hazırlanmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Yolsuzluk, yolsuzlukla mücadele, yolsuzluğu önleme.

**Keywords:** Corruption, combating corruption, curbing corruption.

## GİRİŞ

Dünyaca ünlü ekonomi dergisi *The Economist*, Ağustos 2003'ün ilk sayısında dönemin İtalya başbakanı ve Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Başkanı Silvio Berlusconi'yi (hakimlere rüşvet vermek dahil) bir çok suçtan yargılanmasını önleyici dokunulmazlık yasasını kendi iktidarı döneminde çıkarması nedeniyle eleştirmektedir. Halka hesap vermesi gerektiği yönünde kendisine meydan okuyan açık bir mektup da yayımlayan derginin aynı sayısında, Türkiye'nin yarım yüzyıl önce aynı gayri safi yurtiçi hasılaya sahip İspanya'nın ekonomik açıdan gerisinde kalmasının tek büyük nedeninin; devasa boyutlara ulaşan yolsuzluklar olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca Dergi, dış gözlemcilerin Türkiye'de kanun hakimiyetinden çok, hakim olanların kanunlarının geçerli olduğuna yönelik eleştirilerine de yer vermektedir.<sup>1</sup>

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yolsuzluk<sup>2</sup>, farklı ideolojik ve ekonomik koşullar ile farklı sosyal gelişmişliğe sahip ülkelerde varlığını sürdürebilen bir olgudur. Görülen yaygınlığına rağmen yolsuzlukların tarihsel olarak nasıl bir gelişim gösterdiğine dair deliller elimizde bulunmamaktadır. Ancak, gelişen iletişim imkanları ve soğuk savaşın ardından oluşmaya başlayan açık politik düzen, yolsuzlukları daha görünür bir hale getirmiştir. Bu durum, globalleşme süreciyle birlikte, yolsuzluk olgusunu çeşitli uluslararası örgütlerin hedefi haline getirmiş ve bu bağlamda yolsuzlukları önleme stratejileri geliştirilmeye başlanmıştır.

Söz konusu yolsuzlukları önleme stratejilerine verilebilecek ilk örnek, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1977 yılında çıkarılmış olan "Yabancı Ülkelerde Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu"dur<sup>3</sup>. 1970'li yıllarda hem uluslararası alanda hem de ulusal alanda yaşanan skandallar, ABD'yi böyle bir kanun çıkarmaya sevk etmiştir. Ancak Kanun, uluslararası toplum tarafından Amerikan çıkarlarını korumanın yeni bir yöntemi olarak eleştirilmiş ve Birleşmiş Milletler'e (BM) üye ülkelerin de benzer yasal düzenlemelere gitmesi şeklindeki yaklaşım gündeme geldiğinde, üye ülkelerin tepkisi sonucunda öneri reddedilmiştir.

Esas olarak uluslararası alanda yolsuzlukla mücadele, 1970'li yılların ortalarında BM tarafından başlatılmıştır. BM Teşkilatı bünyesinde bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey, ülkeleri "kanunsuz ödemeler" ile ilgili uluslararası kabul gören bir tanım üzerinde anlaşmaya zorlamıştır. Ancak bu girişim, bazı ülkeler tarafından Amerikan kaynaklı olması gerekçesiyle, karşılıklı güvensizlik ortamı ve o sıralarda devam eden soğuk savaş nedeniyle 1979 yılında rafa kaldırılmıştır.

Gelişmiş ülkelerin ABD'nin amacına ilişkin şüpheli yaklaşımına rağmen, 1976 yılında Uluslararası Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), "Uluslararası Yatırım ve Çok Uluslu Firmalar" Deklarasyonunu yayımlamış, ancak girişim itibar görmemiştir. Ardından bu defa Uluslararası Ticaret Odası (ICC), BM'in girişimine paralel olarak, bünyesinde bir komisyon kurmuş ve bu komisyon 1977'de ticari işlemlerde zimmetin ve rüşvetin önlenmesini içeren öneriler yayımlamıştır. Önerilerin bazılarının muhalefet edilmesi ve hükümetlerin metne destek vermemeleri nedeniyle ticaret odalarının söz konusu girişimi, 1996'da yeni bir raporun kabulüne kadar ölü olarak kalmıştır.

Son olarak OECD'deki ABD'li yetkililer, ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine rüşvetin önlenmesi amacıyla, 1989 yılında yeni bir hareket başlatmışlardır. Bu hareketin sonucu olarak, iki yıl sonra OECD bakanları, ikinci bir öneriyi kabul ederek, ticaret amacıyla ödenen rüşvetin vergilerden düşülmesini sağlayan istisnaların vergi kanunlarından çıkarılması çağrısında bulunmuşlardır. OECD'nin söz konusu girişimi 1994'deki "Ticarî İşlemlerde Yolsuzluk Üzerine Öneriler" metninin yayımlanması ile sonuçlanmıştır. Adı geçen metin yolsuzluklarla ilgili ilk uluslararası metin niteliği taşımaktadır.

Diğer uluslararası girişimler ise şöyle özetlenebilir: Dünya Bankası (IBRD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi finansal kurumlar, ülkelere verdikleri borçları, borcu alan ülkenin yolsuzluklarla mücadele bağlamında yapacağı yapısal reformlara bağlamaktadır. Yine bölgesel birer oluşum olan Avrupa Birliği (AB) ve Amerikan Devletler Örgütü (OAS), yolsuzluklara karşı etkili önlemler almış ve üye devletlerin zorunlu olarak uygulamalarını sağlamıştır. Ayrıca Uluslararası Ticaret Odaları Birliği (ICC), Parlamenterler Birliği, Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)<sup>4</sup> gibi meslek kuruluşları ile kar amacı gütmeyen kuruluşlar da uluslararası alanda ve ulusal alanda yolsuzlukla mücadele çalışmalarını yürütmektedirler.

Yolsuzluk, ülkelerin politik, ekonomik ve sosyal gelişmişliklerinden bağımsız olarak, *özel sektör ile kamu sektörünün karşı karşıya geldiği* her ortamda ortaya çıkabilmektedir. Yolsuzlukların özellikle belirli kamu hizmetlerinin verildiği, düzenleme cinsinden müdahalelerin (regülasyonların) yoğunlaştığı alanlarda yaygınlaştığı görülmektedir (Rose-Ackerman, 1996). Örneğin devlet ihaleleri, ithalat ve ihracat izinleri, gümrük kapıları, genel olarak vergilendirme faaliyetleri ve asayiş ile trafik hizmetleri yolsuzlukların sıkça görüldüğü yerler olarak ifade edilebilir. Bu konuda Türkiye'de yapılan bir araştırmaya göre, yolsuzluğun en sık görüldüğü yerler olarak sırasıyla, trafik hizmetleri, gümrük hizmetleri, vergi daireleri, tapu daireleri, belediyeler, asayiş hizmetleri, devlet hastaneleri, mahkemeler, ilk-orta öğretim kurumları ve silahlı kuvvetler sayılmaktadır (Adaman vd., 2001: 62). Dolayısıyla kamu sektörü ile

özel sektörün karşı karşıya geldiği her alan, potansiyel bir yolsuzluk alanı olarak algılanabilir.

Toplumsal hayat içinde devletin ve bireylerin sık sık karşı karşıya geldiği düşünüldüğünde, bireylerin çoğu zaman baş vurduğu bir eylem neden önlenmek istenmektedir? Yolsuzluklar, toplumdaki bireylerin ulaşmak istediği amaçlara daha çabuk, kolay ve zahmetsiz şekilde ulaşmasının bir aracı olarak görülemez mi? Dolayısıyla yolsuzluklar toplumsal hayatta olumlu işlevler gören bir olgu olarak değerlendirilemez mi? Bu sorulara cevap bulabilmek için yolsuzluğun bu olumlu olarak değerlendirilebilecek sonuçları yanında, toplumsal yapı içerisinde ortaya çıkardığı olumsuz sonuçların da dikkate alınması gerekmektedir. Son yıllarda yolsuzluğun sonuçlarına ilişkin olarak yapılan çalışmalar sayesinde, elimizde son derece çarpıcı bulgular mevcuttur. Bu konuyu daha sonra ele almak üzere, bu çalışma ile neyin amaçlandığı konusuna geçelim.

Özellikle günümüz Türkiye'sinde her seçimin ardından kurulan *yolsuzluk komisyonlarının* ülkemizde yaşanan yolsuzluk sorununa bir çare olacağı, yolsuzlukların kökünü kurutup, ortadan kaldıracacağı kanaati toplumda oluşmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de yolsuzluklarla mücadele stratejisi olarak benimsenen *yolsuzluk komisyonlarının* yolsuzlukla mücadele açısından bilimsel anlamda değerlendirilmesi ihtiyacı doğmuştur. İşte bu çalışma, yolsuzluklarla mücadele stratejileri bağlamında söz konusu çabaları bilimsel bir platforma taşıma amacı gütmektedir. Bu amaçla çalışmanın ilk bölümünde; dünyada ve Türkiye'de yolsuzluğa yönelik bakış açıları ile, yarattığı sonuçlar ele alınacaktır. İkinci bölümde, yolsuzlukla mücadele önlemleri ile bazı ülkelerde yolsuzlukla mücadele deneyimlerine yer verildikten sonra; üçüncü bölümde yolsuzlukla mücadele çerçevesinde Türkiye'nin konumu ele alınacaktır.

## 1. DÜNYADA ve TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK OLGUSU VE SONUÇLARI

### 1.1. Dünyada ve Türkiye'de Yolsuzluk

Yolsuzluk, genel olarak kamu görevinin, *kişisel çıkar* sağlamak amacıyla kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Kişisel çıkar sağlamada etki aracı genellikle para, mal ve hediye gibi maddesel niteliktedir. Kamu görevlisinin kişisel menfaatini yolsuzluk yapması karşılığı tatmin etmede kullanılan bu tür etki araçları parasal/aynî bir nitelik taşıyabileceği gibi, gayri maddî bir nitelik de taşıyabilir. Hatta kişisel menfaat kavramı da geniş bir şekilde yorumlanıp, kamu görevlisinin aile, akraba ve tanıdıklarına kişisel menfaat sağlanması şeklinde değerlendirilmektedir. Bu son durumda, kamu görevlisinin kişisel menfaati “dolaylı” olarak tatmin edilmektedir. Nitekim Mumcu'ya (1969: 13)

göre, “Menfaati, yalnız maddî şeylerle sınırlandırmak doğru değildir. ... bu bakımdan, ....bir *öpüçük* dahi rüşvet vasıtasını meydana getirebilir”. Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, yolsuzluğu sadece rüşvetle sınırlı tutmak akılcı değildir. Rüşvet (bribery) ile birlikte, irtikap (extortion)<sup>5</sup>, zimmet (embezzlement), iltimas (nepotism and cronyism), patronaj (patronage), hizmet kayırmacılığı (pork-barreling)<sup>6</sup> ve rant kollama (rent-seeking) gibi yolsuzluk türleri de mevcuttur.<sup>7</sup> Rant kollamanın ise birkaç türü bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla, monopol kollama<sup>8</sup>, tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, sosyal yardım kollama ve teşvik kollama olarak ifade edilebilmektedir. Söz konusu yolsuzlukların kavramsal düzeyde tanımlanması ve boyutlarının bilinmesi, ülkeler tarafından uygulamaya konulacak yolsuzluk stratejilerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynayacaktır.

Yolsuzluk olgusunu kavramsal olarak tanımlamak zor olmakla birlikte, bir toplumsal yapıda varolan yolsuzluk düzeyini ölçmek oldukça güç görünmektedir. Tanzi (1998: 20), söz konusu güçlükleri şöyle sıralamaktadır:

a) Yolsuzluk düzeyinin ölçülmesinde, ölçümün kapsamına nelerin girdiği konusunda tam bir açıklık yoktur. Başka bir deyişle, sadece rüşvetin ölçülmesi, rüşvet kapsamına girmeyen ve yolsuzluk içeren diğer faaliyetlerin ölçülmemesi anlamını taşıyacaktır.

b) Yolsuzluk düzeyinin ölçülmesinde yolsuzluklara ilişkin davaların sayısı dikkate alınırsa, bu durumda nispi olarak önemsiz faaliyetler de sayılmak zorunda kalınacak ve dava konusu faaliyetlerin tanımlanması ve sınıflandırılması gerekecektir.

Dolayısıyla Tanzi (1998: 21), yolsuzluğu doğrudan ölçmenin güçlüğünden ve yetersizliğinden hareketle, yolsuzluğun izlerinin ölçülmesinin daha kolay ve daha sağlıklı olacağını ileri sürmektedir. Ayrıca, yolsuzluğun izlerinin belirli bir ülkede veya kurumdaki varlığına ulaşmanın, başlıca birkaç yolunun olduğunu da belirtmektedir. Bunlardan birincisi, gazeteler de dahil olmak üzere, yayımlanmış kaynaklardan ve internetteki verilerden yararlanmaktır. İkincisi, çeşitli kurumlarda yapılan örnek olay çalışmalarıdır. Üçüncü ve son bilgi toplama tekniği ise, anketlerdir. Anketler, belirli bir kuruma veya ülkenin tümüne yönelik olabilmektedir. Söz konusu anketler kişi başına yolsuzluğu ölçmekten daha çok, algılanan yolsuzluk düzeyini ölçmektedir. Adı geçen anketler, Dünya Bankası dahil birçok değişik örgüt tarafından, özel sektör firmalarına ve politikacılara bilgi sağlamak amacıyla uygulanmaktadır. Dünya Bankası anketleri kadar kapsamlı olmasa da, yapılan çalışmalar şu yedi örgüt tarafından raporlar halinde yayınlanmaktadır:

- 1) Yönetim Geliştirme Enstitüsü (*IMD- Institute for Management Development*)
- 2) İktisatçılar Haber Alma Birimi (*EIU-Economists Intelligence Unit*)
- 3) Standart & Poors (*S&P*)
- 4) Dünya Bankası (*IBRD-International Bank for Reconstruction and Development*)
- 5) Politik Risk Hizmetleri Grubu (*PRS-Political Risk Services Group*)
- 6) Uluslararası Şeffaflık Örgütü (*TI-Transparency International*)
- 7) Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlık (*PERC-Political and Economic Risk Consultancy*)

Söz konusu kuruluşlar tarafından yayımlanan “algılanan yolsuzluk endeksleri”, 1995 yılından sonra yolsuzluğun nedenlerinin ve sonuçlarının tespitine yönelik bilimsel çalışmalarda kullanılmaya başlanmıştır. Her ne kadar ankete katılanların yolsuzluklarla ilgili subjektif değerlendirmelerinin, “algılanan yolsuzluk endeksleri” aracılığıyla bilimsel yayınlara konu olması eleştirilse de, değişik örgütler tarafından yayımlanan “algılanan yolsuzluk endeksleri” arasındaki korelasyonun yüksek çıkması, söz konusu endekslerin bilimsel amaçlarla kullanılmasının dayanağını oluşturmuştur.

**Tablo 1: Yolsuzluk Endekslerinin Korelasyon Matrisi\***

	ICRG <sup>9</sup>	WDR1 <sup>10</sup>	WDR3	S&P	IMD	BI <sup>11</sup>	TI
ICRG	1						
WDR1	0,68	1					
WDR3	0,67	0,52	1				
S&P	0,50	0,33	0,45	1			
IMD	0,85	0,71	0,80	0,62	1		
BI	0,74	0,65	0,45	0,49	0,77	1	
TI	0,87	0,71	0,79	0,67	0,97	0,67	1

\*Örneklemlerin tam seti kullanılarak hesaplanan basit korelasyon katsayıları. Alesina ve Weder (1999)'dan alınmıştır.

Tablo 1.'den de görülebileceği üzere, yolsuzluk gibi hassas bir konuda farklı kuruluşlar tarafından elde edilen sonuçlar karşılaştırıldığında, ülkeler için hemen hemen aynı endeks değerleri elde edilmektedir. Dolayısıyla belirli bir endeksle yapılacak olan çalışmanın, diğer endeksle tekrarlanması durumunda çok farklı sonuçlar elde edilmeyecektir. Bu noktadan hareketle dünyadaki çeşitli ülkelerdeki ve Türkiye'deki yolsuzluk düzeyini, algılanan yolsuzluk endeksleri yardımıyla göstermek yanlış olmayacaktır. Tablo 2.'de, Türkiye ve çeşitli ülkelerdeki yolsuzluk olgusunun boyutu gösterilmektedir .

**Tablo 2. Dünyada ve Türkiye’de Yolsuzluk Düzeyi**

Ülkeler	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Danimarka	2.	2.	1.	1.	1.	2.	2.	2.	3.
Finlandiya	4.	4.	2	2.	2.	1.	1.	1.	1.
İsveç	6.	3.	3.	3.	3.	3.	6.	5.	6.
İsviçre	8.	8.	11.	10.	9.	11.	12.	12.	8.
Hollanda	9.	9.	6.	8.	8.	9.	8.	7.	7.
Norveç	10.	6.	7.	8.	9.	6.	10.	12.	8.
İrlanda	11.	11.	12.	14.	15.	19.	18.	23.	18.
İngiltere	12.	12.	14.	11.	13.	10.	13.	10.	11.
Almanya	13.	13.	13.	15.	14.	17.	20.	18.	16.
ABD	15.	15.	16.	17.	18.	14.	16.	16.	18.
Avusturya	16.	16.	17.	17.	17.	15.	15.	15.	14.
Fransa	18.	19.	20.	21.	22.	21.	23.	25.	23.
Belçika	19.	20.	26.	28.	29.	25.	24.	20.	17.
Portekiz	22.	22.	19.	22.	21.	23.	25.	25.	25.
İspanya	26.	32.	24.	23.	22.	20.	22.	20.	23.
Macaristan	28.	31.	28.	33.	31.	32.	31.	33.	40.
Türkiye	29.	33.	38.	54.	54.	50.	54.	64.	77.
Yunanistan	30.	28.	25.	36.	36.	35.	42.	44.	50.
İtalya	33.	34.	30.	39.	38.	39.	29.	31.	35.
Hindistan	35.	36.	45.	66.	72.	69.	71.	71.	83.
Pakistan	39.	53.	48.	71.	87.	-	79.	77.	92.
Rusya	-	47.	49.	76.	82.	82.	79.	71.	86.
Mısır	-	41.	-	66.	63.	63.	54.	62.	70.

**Kaynak:** Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International-TI) verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır (<http://www.transparency.org>).

Tablo 2.’de de görülebileceği üzere; Türkiye yolsuzluk sıralamasında, sıralamaya dahil edilen ülke sayılarına göre değerlendirildiğinde yolsuzluğun yaygın olarak görüldüğü ülkeler arasında yer almaktadır. Yolsuzluk açısından AB ülkeleri içinde Türkiye’ye en yakın ülkeler, İspanya, Yunanistan ve İtalya olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, 1995-2002 yılları arasında Türkiye’nin sıralamadaki yeri kötüleşirken İspanya, Yunanistan ve İtalya’nın durumu dönem boyunca ya iyileşmekte ya da yerinde kalmaktadır. Tablo 2.’den çıkarılabilecek önemli sonuçlardan bir tanesi, yolsuzluk liginde en iyi ilk beş içinde yer alan ülkelerin, sosyal refah devletleri olmasıdır. Bu ülkeler, devlet yapısı itibarıyla yüksek vergi ve harcama düzeyine sahipken, düzenleme cinsinden devlet büyüklüğü en küçük ülkeler arasında yer almaktadırlar. Bu ülkelerdeki düzenleme cinsinden müdahalelerin boyutunu gösteren ekonomik özgürlük endeksindeki puanlar sırasıyla 2.25, 2.25, 2.45 ve Türkiye için 2.80 dir. (Johnson vd., 1999)<sup>12</sup>. Halbuki bu ülkelerdeki devlet büyüklüğü hakkında bilgi

verecek sosyal güvenlik kesintileri dahil vergi yükü (kamu gelirleri/GSYİH-2000 yılında) Danimarka'da %51, Finlandiya'da %58.9, İsveç'te %69.4 iken bu oran Türkiye'de Avrupa Birliği (AB) ortalamasının 14 puan altında %39'dur.

## 1.2. Yolsuzluğun Sonuçları

Yolsuzluğun sonuçlarına ilişkin literatür incelendiğinde karşımıza iki farklı fikir akımının çıktığı görülmektedir. Bunlardan birincisi, yolsuzluğun sonuçlarının ekonominin önündeki engelleri kaldırması nedeniyle olumlu olduğunu iddia eden akım; ikincisi, yolsuzluğun sonuçlarının çok geniş bir yelpazede olumsuz olduğunu iddia eden akım.

Ekonomik kalkınma açısından yolsuzluğun olumlu sonuçlar ortaya çıkardığı görüşünü savunanların başında Huntington (1968) ve Leff (1964) gelmektedir. Her iki bilim adamı da yolsuzluk kavramını, toplumsal hayatın işleyen çarklarının daha iyi çalışmasını sağlayan bir yağa benzetmekte ve “etkin yağ” (grease money hypothesis) olarak nitelendirmektedirler. Tamamen gözleme dayanan hiç bir ampirik bulgu ile desteklenmeyen Huntington ve Leff'in görüşleri şöyle ifade edilebilir: Bir ekonomide özel teşebbüs araçları aracılığıyla servet biriktirme olanakları geleneksel kurallarla sınırlandırılmış ise etnik azınlıkların ekonomik tekelleri oluşmuş veya ekonomiye yabancı firmalar veya yatırımcılar hakim olmuşsa, politika servet biriktirme aracı haline dönüşebilir. Böyle bir ekonomide girişimciler, ümit ettiklerini ve yetenekleri doğrultusunda elde edebileceklerini iş hayatında bulamayacağından, işlerini politika aracılığıyla halletmeye çalışırlar. Bu nedenle modernleşme sürecindeki toplumlarda, yetkin ve tutkulu bir genç adamın kabinde bakan olması, iş hayatında çalışarak zengin olmasından daha kolay hale gelebilmektedir. Sonuç olarak modernleşen toplumlarda insanların kişisel servet edinmede kamu görevini yaygın olarak kullanması normal olarak görülmektedir (Huntington, 1989: 383-384). Böylelikle Huntington, yolsuzluğu aynen şiddete başvurmada olduğu gibi, politika dışında kazanç olanaklarının olmaması durumunun esnek olmayan politik kurumlarla birleşmesi halinde insan enerjisini politik olarak sapkın davranışa sevk edilmesi olarak ifade etmektedir.

Öte yandan Leff (1989: 394-398) yolsuzluğun pozitif etkilerini şöyle sıralamaktadır: İlk olarak Leff (1989) yolsuzluğu, girişimcilerin ekonomik faaliyetlere öncülük etme ve faaliyetlerini geliştirme arzularına karşı, hükümetlerin ve bürokrasinin duyarsız kalmalarını engelleyen bir araç olarak görmektedir. Hatta Leff'e (1989) göre, yolsuzluk, bürokratların düşmanca tavır takınabilecekleri girişimciler için koruyucu bir nitelik bile taşıyabilmektedir. İkinci olarak yolsuzluk, bürokrasinin ve hükümetin devamını arzuladığı statükonun çözülmesine yardımcı olur. Üçüncü olarak yolsuzluk, az gelişmiş ülkelerdeki ekonomik ve politik belirsizlikleri ortadan kaldırarak, yatırımların



artmasına ve dolayısıyla ekonomik gelişmenin sağlanmasına yardımcı olur. Dördüncü olarak yolsuzluk, az gelişmiş ülkelerdeki girişimcilerin sınırlı miktardaki lisanslar için rekabet etmesini sağlayacağından ve en etkin firma en yüksek rüşveti veren firma olacağından, ekonomik etkinliği artırıcı bir nitelik göstermektedir. Son olarak yolsuzluk, kötü ekonomik politikalar sonucunda bireylerin karşı karşıya kalabilecekleri risklerden (zararlardan) sakınmak için, yolsuzluğa başvurmanın riskleriyle birlikte düşünüldüğünde, risk yayma aracı olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla yolsuzluğun bu pozitif özellikleri, yolsuzluğun bir etkin yağ olarak görülebilmesini sağlamaktadır.

Buraya kadar açıklanan yolsuzluğun ekonomik açıdan olumlu olduğunu savunan iddialar ve bu çerçevede yolsuzluğun sayılan olumlu özellikleri yanında, yolsuzluğun olumsuz sonuçlarına dikkat çeken görüşler de vardır. Yolsuzluğun yaratmış olduğu olumsuzlukları, genel olarak şu şekilde sıralayabiliriz (<http://www.saydamlik.org/lima.html>):

- i) Toplumdaki ahlak yapısını tahrip etmesi,
- ii) Fakir ve muhtaç konumda olan grupların ekonomik ve sosyal haklarına zarar vermesi,
- iii) Demokrasiye inancın kaybolmasına yol açması,
- iv) Uygur toplumların sahip olması gereken, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti kavramlarının yok olmasına yol açması,
- v) Kalkınmayı geciktirmesi,
- vi) Toplumdaki alt grupların açık ve serbest rekabet yoluyla elde edebilecekleri kazanımları engellemesi.

Bu konuda yapılan uygulamalı çalışmalarda da yolsuzluğun yarattığı olumsuzluklara ilişkin önemli bulgular elde edilmiştir. Genellikle “algılanan yolsuzluk endeksleri” temelinde yapılan söz konusu çalışmaların bulguları, şu şekilde özetlenebilir: Yolsuzluğun sonuçlarına yönelik olarak yapılan ilk çalışmalardan biri Mauro (1995) tarafından gerçekleştirilmiştir. Mauro çalışmasında 1980-1983 yıllarını kapsayan 70 ülkeye ait verilerden yararlanarak yolsuzluğun ekonomik büyümeyi, yatırımları azaltmak suretiyle olumsuz yönde etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Böylelikle Leff ve Huntington’un yukarıda ileri sürülen tezleri, ilk defa Mauro ile reddedilmiş bulunmaktadır. “Etkin yağ” hipotezi karşıtı diğer bir çalışma, Alesina ve Weder (1999) tarafından yapılmıştır. Alesina ve Weder, dış yardımların yolsuzluğun hakim olduğu hükümetlere daha fazla verildiğini tespit ettikten sonra, fakir-yolsuz ülkelerin zengin ülkeleri kişi başına gelir bakımından yakalamakta başarısız olduklarını ifade etmektedirler. Benzer olarak Kaufmann ve Wei (1999), etkin yağ hipotezinin aksine yolsuzluğun bürokraside harcanan zaman, çaba ve parayı azaltmadığı dolayısıyla katı bürokrasiyi aşmakta yetersiz kaldığı, sermaye maliyetini artırdığı sonucuna ulaşmaktadırlar. Öte yandan Hines (1995) yaptığı

çalışmada, 1977 yılında çıkarılan “Yabancı Ülkelerde Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu” ile Amerikan firmalarının rekabet gücünün azaltıldığını ifade ettikten sonra, Kanunun Amerikan firmalarının yurt dışında yapacağı yatırımlarda emek yoğun teknoloji kullanmalarına yol açtığı sonucuna ulaşmaktadır. Hines’in çalışmasının ardından bu defa Wei (1997) çalışmasında, yolsuzluğun doğrudan yabancı yatırımlar üzerindeki etkisini araştırmıştır. 1990-1991 arasında 14 kaynak ülkeden 45 ev sahibi ülkeyi kapsayan çalışmanın bulgularına göre, çok uluslu firma yatırımlarının vergi oranlarındaki artış ve ev sahibi ülkedeki yolsuzluklardan olumsuz etkilendiklerini, yolsuzluğun Doğu Asya ülkelerindeki yatırımları diğer ülkelere oranla daha az etkilemediğini ve Amerikalı yatırımcıların (yolsuzluk düzeyinden çekinmeleri nedeniyle) bu ülkelere daha az yatırım yaptıkları sonucuna ulaşmıştır. Bu bulgulara ilave olarak yolsuzlukların, kamu yatırımlarının artmasına, kamu gelirlerinin gayrî safî milli hasıla içindeki payının azalmasına, kamu yatırım harcamalarının kalitesinin düşmesine (Tanzi ve Davoodi, 1997: 4-20; Ghura, 1998: 13), kayıt dışı ekonominin büyümesine (Friedman, Johnson, Kaufmann ve Zoido-Lobaton, 2000: 481), enflasyonun artmasına (Al-Mahrubi, 2000: 201), bakım onarım harcamalarının azalmasına, askerî harcamaların artmasına, sağlık ve eğitim harcamalarının azalmasına, bebek ve çocuk ölüm oranlarının artmasına, toplam doğum içinde düşük kilolu doğum oranının artmasına (Gupta, Davoodi ve Tiongson, 2000: 3-25; Gupta, de Mello ve Saharan, 2000: 1), vergi sisteminin artan oranlılığının artmasına, sosyal refah harcamalarının etkililiği ile düzeyinin azalmasına ve beşerî sermaye oluşumunu değiştirmek suretiyle fakirliğin artmasına (Gupta, Davoodi ve Alonso-Terme, 1998: 14) yol açtığı tespit edilmiştir<sup>13</sup>. Buraya kadar açıklamaya çalıştığımız yolsuzluğun sonuçlarına ilişkin bulgulara bakıldığında, yolsuzluğun etkilerinin ne kadar geniş bir alana yayıldığı kolaylıkla anlaşılmaktadır.

Etkin yağ hipotezi ve yolsuzluğun sonuçlarına ilişkin bulgular birlikte değerlendirildiğinde, etkin yağ hipotezinin toplumsal ve ekonomik yapıların tümünü kavramaktan daha çok, çok sınırlı koşulların varlığını gerektirdiği ve bu hipotezi genelleştirerek, yolsuzluğun sonuçlarının olumlu olacağı vargısına ulaşmanın çok yanlış olacağını söyleyebiliriz. Dolayısıyla toplumsal ve ekonomik olarak bu kadar olumsuz sonuçları bulunan yolsuzluk olgunun önlenmesine yönelik tedbirler alınması gerekmektedir. Bundan sonraki bölümlerde söz konusu önlemler, dünyada yolsuzluğu önleme stratejileri ve yolsuzluğu önleme stratejileri bağlamında özellikle ekonomik tedbirlerin ne olması gerektiği ele alınacaktır. Ayrıca yine bu bağlamda Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele için yapması gerekenler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

## 2. YOLSUZLUKLA MÜCADELE

### 2.1. Genel Olarak

Rose-Ackerman (1996: 1), yolsuzluk karşıtı politikaların temel olarak şu üç özelliğinin bulunması gerektiğini vurgulamaktadır:

- a) Kamu görevlilerinin ellerindeki olanakların azaltılması;
- b) Yakalanma ve cezalandırılma cinsinden yolsuzluk maliyetinin artırılması;
- c) Kamu görevlilerinin pazarlık güçlerinin azaltılması.

Yukarıda ifade edilen özellikler bağlamında, yolsuzluk karşıtı tedbirler beş ana başlık altında ele alınıp incelenebilir. Söz konusu bu tedbirler, her ne kadar birbirlerinden ayrı düşünülemez ve bir bütün olarak ele alınıp uygulanması gerekirse de, basitlik sağlamak amacıyla böyle bir sınıflandırmaya gidilmesi uygun görülmüştür. Bu tedbirler sırasıyla, ekonomik olarak alınabilecek önlemler, kamu idaresi ve yönetiminde alınabilecek önlemler, adlî ve hukukî sistemle ilgili önlemler, kamu harcamaları ile finansal yönetimde alınabilecek önlemler, kamuoyu oluşturulması ve diğer hesap verme sorumluluğunu sağlamaya yönelik kamu dışı (sivil toplum örgütlerinin oluşturulması gibi) mekanizmalar şeklinde sayılabilir.

Bu tedbirlerin birlikte uygulanması yolsuzluğun önlenmesinde önemli olmakla birlikte, ülkenin içinde bulunduğu şartlara bağlı olarak bunlardan birine diğerine olduğundan daha fazla ağırlık ve öncelik vermek olanaklı görülmektedir. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede, her beş tedbirin *optimal bir bileşiminin* yapılması gerekmektedir. Ancak söz konusu tedbirlerin *optimal bir bileşimi yakalanmış olsa dahi*, yolsuzlukla mücadelenin başarıya ulaşması için ulusal ve uluslararası düzeyde bir eylem planı çerçevesinde mücadelenin sürdürülmesi önerilmektedir.

Uluslararası eylem planı ile ilgili olarak 11 Eylül 1997 tarihinde 93 ülkenin yolsuzlukla mücadele eden sivil toplum inisiyatiflerinin katılımıyla düzenlenen 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda açıklanan "Lima Bildirgesi" ile yolsuzlukla mücadele açısından uluslararası ve ulusal düzeyde yapılması gerekenler ifade edilmektedir. Bu çerçevede dünya genelinde ulusal hükümetlerin, bölgesel oluşumların, uluslararası kuruluşların ve bireylerin bu eylem planlarında sıralanan hususları gerçekleştirme çabası içinde olması gerektiği tavsiye edilmektedir. Bu çerçevede yolsuzlukla mücadele edebilmek için uluslararası ve ulusal düzeyde yapılması gerekenler, şu şekilde ifade edilmektedir (<http://www.saydamlik.org/lima.html>):

a) Yolsuzlukla mücadele amacıyla uluslararası kuruluşlarca hazırlanan iyi yönetim ve çalışma prensipleri desteklenmeli ve katkıda bulunulmalıdır;

b) Uluslararası ticarî işlemlerde; ithalatçı ülke memurlarına ödenen rüşvetin vergiden indirilebilmesi uygulaması sona erdirilmelidir;

c) AB tarafından 26 Mayıs 1997'de hazırlanan yolsuzlukla mücadele konvansiyonu üye ülkeler tarafından kabul edilmelidir;

d) Uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan yolsuzlukla mücadele kampanyalarına iştirak edilmelidir;

e) Yardım programlarından kaynaklanabilecek yolsuzlukların önlenmesi amacıyla, pratik çözümler üretilmelidir;

f) Uluslararası ihale sistemleri şeffaflaştırılmalıdır;

g) Kamu yönetiminin politik tarafsızlığı garanti altına alınmalıdır;

h) Rüşvet veren firmalar kara listeye alınmalı ve şeffaflık seferberliği başlatılmalıdır;

i) Finansal kuruluşların yönetimleri altındaki aktiflerin uluslararası normlara uygun şekilde yönetimi sağlanmalı, yasa dışı değerlerin takibi, dondurulması ve müsadere edilmesini sağlayacak düzenlemelere destek olunmalı, banka gizliliği suçlulara barınak olmamalı ve yolsuzluğun teşhirine bir engel teşkil etmemelidir;

j) Saydamlığı ve doğruluğu esas alan gümrük reformu yapılmalı ve gümrük kapılarında modernleşme gerçekleştirilmeli. Uluslararası ticarete şeffaflık ve doğruluk teminat altına alınmalıdır;

k) Uluslararası Ticaret Odaları Birliği (ICC) ve diğer meslek kuruluşlarının yurt içi ve dışı rüşvet ve yolsuzluklarla savaş amacıyla oluşturduğu iş ahlakı ilkelerinin uygulanması teşvik edilmeli;

l) Savcılar ve barolar, yolsuzluk davalarının basitleştirilmesi ve süratlendirilmesi amacıyla Uluslararası Barolar Derneği'ne örnek yasalar hazırlamalıdır;

m) Uluslararası kabul görmüş şeffaf muhasebe standartları geliştirilmelidir.

Yine Lima bildirgesinde ulusal planda yapılması gerekenler de şöyle sıralanmaktadır;

a) Ulusal ve yerel seviyede halkın yolsuzlukla mücadeleye katılması için kamu hesapları dahil bütün bilgiler halka açık tutulmalıdır;<sup>14</sup>

b) Hükümetler, yargı bağımsızlığı ve hukukun üstünlüğü prensiplerine sıkı sıkıya bağlı kalmalıdır;

c) Hükümetler iş hayatını engelleyen; gereksiz izin ve kayıtlar, tekeller, keyfi harçlar, ağır vergiler gibi yolsuzluğun kaynağı olan uygulamaları en aza indirmelidir;

d) Sivil toplum ve özel sektörle birlikte devlet organlarının ve anayasal kurumların, hesap verme kapasiteleri belirli aralıklarla

denetlenmeli, yerel yönetimlerde hesap verme kapasitesi dikkatle incelenmelidir;

e) Yasa dışı bir hediye alan memurun, bu hediye karşılığında bir çıkar sağladığının ispat yükümlülüğü kaldırılmalıdır;

f) Kamu görevlileri ve aileleri ile bunların ortakları mal beyanında bulunmalı ve mal artışlarının yasal yollarla sağlandığının ispat yükümlülüğü getirilmelidir;

g) Bağımsız bir kuruluş tarafından, önemli kamu görevlilerinin malları ve yaşam biçimleri belirli aralıklarla gözden geçirilmelidir;

h) Yolsuzluk nedeniyle suçlu bulunan kişilerin, servetleri nerede olursa olsun ve kimin adına kayıtlı olursa olsun dondurulmalı, el konulmalı ve müsaderesine olanak sağlayacak yasalar çıkarılmalıdır;

i) Memurların aldıkları hediyeler için bir sistem geliştirilmelidir;

j) Yolsuzluktan sabıkalı kişilerin, politik makamlara ve kamu güvenliği ile ilgili yerlere tayinleri önlenmelidir;

k) Ulusal ve yerel düzeyde yapılan ihaleler; saydamlık, doğruluk, rekabet açısından gözden geçirilerek kamu kaynaklarının israfı önlenmeli ve özel sektör için adil rekabet koşulları yaratılmalıdır;

l) İhalelerde rüşvet veren firmalar, gerekli soruşturma yapıldıktan sonra belli sürelerle kamu ihalelerine sokulmamak üzere, kara listeye alınmalı ve bu liste ilan edilmelidir;

m) Siyasî partilere veya politikacıların kampanyalarına bağışta bulunanlar kayda alınmalı, kampanyalara yapılacak bağış ve katkılara limit konulmalı ve parti hesapları bağımsız yeminli denetçiler tarafından denetlenmelidir;

n) Avukatlar, saymanlar, mühendisler başta olmak üzere ulusal meslek kuruluşları meslek ahlakı ilkelerinin yeterliği ve etkinliğini sorgulamalı, yolsuzluğu kolaylaştıran fiilleri olan üyelerin disiplin altına alınması yolları araştırılmalıdır;

o) Bağımsız yazılı ve sözlü basın yolsuzlukla mücadelenin olmazsa olmaz koşulu olduğundan hareketle, etkin bir basın için haksız yere rahatsız edilmeme ve bilgi alma hürriyetini garanti altına alacak yasalar oluşturulmalıdır;

p) Yolsuzluk kültürünün doğruluk kültürüne çevrilebilmesi için; hükûmet, okullar ve dinî kuruluşlarca düzenlenecek eğitim programları oluşturulmalıdır;

r) Basının ele geçirilmesini önlemek üzere, rüşvete ve aşırı ikramlara karşı dikkatle korunması sağlanmalıdır;

s) Bakanlar kurulu, parlamento, adli makamlar ve tüm bakanlıklar ahlak ilkelerini içeren davranış kodları hazırlamalıdır;

- t) Hükûmetin sorun olan sahaları orataya çıkarmak amacıyla bağımsız anketler yapılarak vatandaşların kamu hizmetlerinden elde ettikleri memnuniyet ölçülmelidir;
- u) Yılın bir günü rüşvete hayır veya hesap verme günü olarak saptamalıdır.

Lima Bildirgesi'nde sayılan ve yolsuzlukla mücadele için alınması önerilen bu tedbirler, yolsuzlukla mücadele etmek isteyen ülkeler açısından önemli açılımlar sunmaktadır.

## 2.2. Yolsuzlukla Mücadele Eden Ülke Örnekleri

Gelişmiş ya da az gelişmiş hemen hemen tüm dünya ülkelerinin büyük ya da küçük bir sorunu olan yolsuzluk olgusu ile bazı ülkelerin etkili şekilde mücadele ettiğini ve önemli derecede başarı sağlayabildiklerini söyleyebiliriz. Bu başlık altında, yolsuzlukla etkili şekilde mücadele eden ülkelerin deneyimleri ele alınacaktır (Stapenhurst ve Shahrzad, 1999).

### 2.2.1. Hong Kong'da Yolsuzlukla Mücadele

Hong Kong 1974 yılında Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nu (Independent Commission Against Corruption-ICAC)<sup>15</sup> kurmuştur. Komisyonun yapmış olduğu orta ve uzun vadeli istikrarlı çalışmalar sonucunda, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla yolsuzlukla mücadelede önemli başarılar elde edilmiştir. Bu çerçevede kamu hizmetleri yolsuzlukdan temizlenmiş, kamu oyunun yolsuzluğa karşı duyarlılığı yükseltilmiş, özel sektör yolsuzlukların yarattığı tehlikelerin bilincine vararak ICAC tarafından 1994 yılında başlattığı iş ahlakı kampanyasına etkili şekilde katılmıştır. Bu kampanya sonucunda, 1200 büyük özel sektör firması yolsuzluklara karşı ortak yönetim ilkelerini uygulamaya başlamış ve diğer büyük firmaların ise zaman içinde bu ilkelere uyum gösterdikleri görülmüştür. Hong Kong'un yolsuzlukla mücadelede başarılı olmasında etkili olan dinamiklerse şöyle sıralanabilir (De Speville, 1999: 51-58):

- a) Üst düzey yönetimde görev alan siyasetçi ve bürokratlar sorunun ciddiyetini kavrayarak ısrarla ve istikrarlı şekilde yolsuzlukla mücadeleye destek vermişlerdir.
- b) Temiz ve güvenilir çalışanlardan oluşan bağımsız bir yolsuzlukla mücadele örgütü kurulmuştur. Bu kurumun yolsuzlukla etkili şekilde mücadele edebilmesi için gerekli olan yetkilerle donatılmış ve kurum çalışanları için iyi bir ücret ve iyi tanımlanmış çalışma kuralları tesbit edilmiştir.

c) Yolsuzlukla mücadele açısından uzun vadeli iyi tasarlanmış üç ayaklı bir strateji uygulanmıştır. Bu stratejinin ilk ayağı ICAC'ın gelen şikayetleri soruşturması ve yolsuzluğun kökleştiği kurumların tesbit edilmesidir. İkinci ayağında, yolsuzluğun kökleştiği kurumlarda sistematik hale gelen yolsuzluk kaynakları ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Üçüncü ve tamamlayıcı bir ayak olarak, toplumun ve kamu çalışanlarının yolsuzluğa karşı eğitilmesi ve aktif katılımının sağlanması amaçlanmıştır. Yolsuzlukla mücadele çerçevesinde yürütülen soruşturmalar ve uygulanan cezai müeyyideler, halkın da yolsuzluk olaylarını yaygın şekilde kuruma ihbar etmesini sağlamıştır.

d) ICAC yolsuzluk olayları ile ilgili bilgi kaynaklarını tümüyle gizli tutmaktadır. Getirilen kanuni düzenlemeler ile ICAC'ın bilgi kaynaklarını açıklamayı yasaklanmıştır. ICAC'a istihbarat sağlayan kişilere ait bilgilere, az sayıda ve belli kişiler ulaşabilmekte ve bu kişilere ait bilgiler ve belgeler belirli aralıklarla imha edilmektedir.

### **2.2.2. Singapur'da Yolsuzlukla Mücadele**

Singapur'da 1952 yılında "Yolsuz Uygulamalar Araştırma Bürosu" (Corrupt Practices Investigation Bureau-CPIB) kurulmuştur. 1960 yılında CPIB'e yolsuzlukla mücadele açısından daha geniş yetkiler verilmiştir. Singapur'da ise yolsuzlukla mücadelede başarıya ulaşılmasının altında şu dinamikleri sayabiliriz (Leak, 1999: 59-66):

a) Yolsuzluklarla mücadele etmek üzere bağımsız bir kurum olan CPIB kurulmuştur. Kurum başkanı re'sen kendisine ve kurumuna gelen bilgilere bağlı olarak araştırma ve soruşturma yapmaya, suçlamada bulunmaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca, "Yolsuzlukla Mücadele Yasası" çıkarılarak yürütülen faaliyetlerin hukuki temelleri oluşturulmuştur.

b) Yolsuzlukla Mücadele Kanunu ile çok ağır yaptırımlar getirilmiştir. Bu çerçevede rüşvet alanların bu tutarı geri ödemesi, yolsuzluklara katılmış ve hüküm giymiş kişilerin mallarına el konulması sözkonusu olmuştur. Kamu ihalelerine fesat karıştıranların sözleşmeleri tümüyle fesh edilmiş ve bu uygulama, ihaleye giren firmalara sürekli olarak hatırlatılmıştır.

c) CPIB'ı daha etkili kılmak için idari alanda ek düzenlemelere gidilmiştir: Polis memurlarının bir kısmı sivil dedektif haline getirilmiş; hakkında yolsuzluk iddiası olan kişilerin statüsü, politik bağlantıları ne olursa olsun serbestçe soruşturma yapma yetkisi sağlanmış; idari yapı içinde işlevsel olmayan külfetli işlemler kaldırılmış; kurum çalışanlarının maaşları, özel sektördeki ücretlere paralel hale getirilmiştir.

### 2.2.3. Bolivya’da Yolsuzlukla Mücadele

Bolivya SAFKO adında bir kanunla “Toplulaştırılmış Kamu Finansman Yönetimi ve Denetimi Sistemi” ni oluşturmuş ve kamu sektöründe şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmaya çalışmıştır. Yolsuzluk olgusuyla mücadele edebilmek için, şeffaflığın ve hesap verme sorumluluğunun öneminden hareket eden Bolivya’da, hesap verilebilirliğin ve/veya şeffaflığın sağlanabilmesi için şu 10 koşulun yerine getirilmesine çalışılmıştır (De Lozada, 1999: 67-86) :

- a) Kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinde açık ve akla uygun kuralları benimsemesi;
- b) Özellikle siyasi iktidarların politik tasarruflarında şeffaf ve bilgi alışverişine açık olması;
- c) Sistematik, birbiriyle entegre ve detaylı yönetim kuralları oluşturulması sorumlulukların açıkça belirlenmesi ve etkili iç denetim sisteminin kurulması;
- d) Sürekli olarak rekabetçi bir yapı içerisinde çalışanların eğitildiği, değerlendirildiği, ödüllendirildiği ve/veya cezalandırıldığı bir kamu hizmeti anlayışının tesis edilmesi;
- e) Bilgiye ihtiyaç duyulduğunda gerçekçi, güvenilir, tam ve zamanında sunulması;
- f) Bağımsız dış denetim ve yürütülen faaliyetleri doğrulayan etkili bir iç denetim;
- g) İnsan haklarına saygılı, iyi tasarlanmış araştırma ve soruşturma sisteminin kurulması;
- h) Kamu kesiminin faaliyetlerinin toplumsal denetimini sağlayacak, kamuya ait bilgileri takip ve talep eden ilgili bir toplumun (kamuoyunun) varlığı;
- i) Siyasetçilerin ve bürokratların bu konuda destek sağlaması;
- j) Bağımsız, yetkin ve güvenilir bir yargı sisteminin varlığı.

Sonuç olarak, Bolivya’da yolsuzlukla mücadele için kamu sektörüne ilişkin işlemlerde şeffaflığın sağlanması ve bürokratlar ve siyasetçiler açısından hesap verilebilirliğin gerçekleştirilmesi yolsuzlukla mücadelenin temelini oluşturmuş ve bu çerçevede hukuksal ve idari düzenlemeler oluşturulmuştur.

### 2.2.4. Uganda’da Yolsuzlukla Mücadele

1962 yılında bağımsızlığını kazanan Uganda, politik ve etnik bölünmüşlük nedeniyle yarı federal bir anayasaya sahiptir. Başkan Apollo Milton Obete’nin yönetimi altında (1966) yoğun şekilde devlet eliyle kalkınma hareketi izlenmiş olan Uganda’da, üretici fiyatlarına da doğrudan kontroller uygulanmıştır. Bunlar dışında; ithalat-ihracat lisansları, döviz kontrolleri,



hayatın en basit alanlarına yönelik düzenlemeler sonucunda kamu sektöründe yoğun şekilde yolsuzluklar yaşanmaya başlamıştır. 1971 yılında Obete'nin askeri bir darbe ile iktidardan indirilmesinden sonra 1979 yılına kadar iktidarda kalan İdi Amin başa gelmiştir. İdi Amin ilk iş olarak, Uganda Asyalıları olarak bilinen göçmenlerin mallarına el koyarak, sürgüne göndermiştir. Asyalıların ülkeyi terketmesinden sonra sanayi üretiminde hızlı verimlilik düşüşleri, ihracatta düşme, dış kredi ve yabancı sermaye yatırımlarında azalmalar görülmüştür. Bütün bu gelişmelerin sonucunda yaşanmaya başlayan enflasyon, on yıldan kısa bir sürede ücret ve maaşların %90'ını eritmiştir. Yükselen kayıtdışı sektörle birlikte, yolsuzluklar da hayatın ayrılmaz ve kanıksanan bir parçası haline gelmiştir. 1986 yılında Ulusal Dayanışma Hareketi lideri Museveni iktidara gelmiştir. Museveni iktidara geldikten sonra yolsuzluklarla mücadele için önemli adımlar atmıştır. Bu çerçevede yapılanları şu şekilde sıralamamız mümkündür (Sedigh ve Ruzindana, 1999: 179-190):

a) İktidara geldikten 8 ay sonra yolsuzluklarla mücadele amacıyla Devlet Denetleme Kurulu kurulmuştur. Bu kurul doğrudan Başkana bağlı ve çok geniş yetkilere sahip olarak çalışmıştır.

b) 1989-1990 yıllarında "Kamu Hizmetlerini Gözden Geçirme ve Yeniden Yapılandırma Komisyonu", 25.000 kamu görevlisinin görüşlerini alarak 729 sayfalık bir rapor hazırlamış ve bu raporda yolsuzluğu önlemek için 225 spesifik öneride bulunulmuştur. Öneriler genel olarak 2000'li yıllarda Uganda'da kamu hizmetlerinin daha küçük, etkin ve etkili olarak yürütülmesini hedeflemektedir. Söz konusu reform çerçevesinde devletin görevleri yeniden tanımlanmış, temel görevler dışındaki faaliyetler özel sektöre devredilmiş, personel rejimi gözden geçirilmiş ve 1990 yılında 320.000 olan kamu görevlisi sayısı 1996 yılında 128.000'e indirilmiştir. (1994 yılında 42.000 kişi olarak tesbit edilen bankamatik memurları (ghost workers), 30.000 kişi olarak tesbit edilen geçici işçiler işten çıkarılmış ve 1994 yılında 4500 kişi gönüllü olarak emekliye ayrılmıştır.)

c) Modern bir yönetim sistemi olarak, sonuç odaklı yönetim sistemine geçiş yapılmıştır. Bu anlayış içerisinde her bakanlık kendi ulaşmak istediği amaçları ve performans standartlarını belirlemiş ve hizmet anketleri düzenleyerek periyodik olarak verilen hizmetin başarısını değerlendirmiştir.

d) Çağdaş bilgi sisteminden faydalanılarak verilen hizmetlerin etkinlik düzeyi yükseltilmiştir.

e) Kamu personelinin maaşlarında iyileştirmeye gidilmiştir. Özellikle kamu personeli sayısında gidilen azaltmaya bağlı olarak maaşlarda iyileştirme yapılabilmesi mümkün olmuştur.

f) Kamu hizmetlerinde yeni yönetim ilkeleri oluşturulmuş ve eğitim seminerleri ile söz konusu ilkeler kamu görevlilerine benimsetilmiştir.

Benzer şekilde siyasi parti liderlerinin uyması gereken kuralları oluşturan “Liderlik Yönetim İlkeleri” de anayasal olarak belirlenmiştir.

g) Yine anayasal olarak, Uganda Sayıştayı’na bütün kamu hesaplarını düzenli olarak denetleyebilme yetkisi verilmiştir. Denetim sıklıklarının artmasıyla her yıl parlamentoya yolsuzluk ve etkinsizliklerle ilgili raporlar verilmeye başlanmıştır.

h) Ekonomik reformlar yapılarak daha liberal bir ekonomik düzen oluşturulmuştur. Bu çerçevede kota sistemi, bazı mallarla ilgili ithalat izinleri ve devlet tekelleri kaldırılmış, temel ihtiyaç maddelerinde özel sektörün devletle rekabet etmesi sağlanmış, geleneksel mallardaki (pamuk-kahve) ihracat tekelleri kırılmış ve ihracat işlemleri kolaylaştırılmış, ihracata yönelik yatırımları teşvik için yeni bir yasa çıkarılmış, kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmiş, doğrudan ve dolaylı fiyat kontrolleri kaldırılmış ve döviz piyasası serbestleştirilmiştir.

i) Askeri alanda da ciddi bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Askeri harcamalar kısılarak bir yandan kaynak ihtiyacı azaltılırken diğer yandan da silahlı kuvvetlerin politika üzerindeki vesayeti kırılmaya çalışılmıştır. 1990 yılından 1994 yılına kadar askeri harcamaların GSMH’ya oranı %35’den %16’ya düşürülmüş ve askeri personelin sayısı yaklaşık %40 (50.000 kişi) azaltılmıştır. Böylece yıllık 14 milyon dolar tasarruf sağlanmıştır.

j) İdari olarak şeffaf ve katılımcı olmayan merkeziyetçi bir anlayıştan, şeffaflığı ve katılımcılığı içeren ademi merkeziyetçi bir anlayışa geçiş yapılmıştır.

k) Halkın yolsuzluklarla mücadele isteğini canlı tutabilmek için bağımsız ve hür bir basın önemi kavranarak, basının bu konudaki etkinliğini artırmak amacıyla sürekli olarak çalışma grupları oluşturulmuş ve başkan Museveni her fırsatta yolsuzlukla mücadelenin önemini ön plana çıkartmıştır.

Uganda’da yolsuzlukla mücadele adına atılan bu önemli adımlara ve yürütülen faaliyetlere rağmen Dünya Bankası Ekonomik Kalkınma Enstitüsü ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün katıldığı bir toplantıda, yolsuzlukla mücadelenin daha da güçlendirilebilmesi için aşağıdaki şu ilave önlemlerin alınması önerilmiştir (Sedigh ve Ruzindana, 1999: 194-203):

a) Devlet Denetleme Kurulu’nun güçlendirilmesi ya da başka ülkelerde olduğu gibi bu kurulun bağımsız bir kurul haline getirilmesi, kurulun personelinin deneyimli araştırmacılar ve çalışanlardan seçilmesi tavsiye edilmiştir.

b) Devletin üniter yapısının bozulacağı endişesi ile yolsuzluklara karışmış üst düzey görevlilerin katı şekilde cezalandırılmaması

eleştirilmiş ve yolsuzlukla mücadelenin inandırıcı olabilmesi açısından bu konuda önlem alınması önerilmiştir.

c) Kamuoyunun yolsuzlukla mücadeleye güçlü şekilde katkısını sağlamak için, anti-yolsuzluk kampanyası başlatılması önerilmiştir. Kampanyanın temel mesajının; “kamu hizmetlerinden faydalanabilmek için ek bir ödemeye ihtiyaç yoktur ve bu türden ödemelerin yapılmasını isteyenlere karşı çıkarak, şikayetçi olun” şeklinde olması önerilmektedir. Bunun sonucu olarak; kamu bürokrasisinden ayrı olarak bir “Kamu Şikayet Komiserliği” kurulması da önerilmektedir.

d) Yargıda reform yapılması ve yargıçların rotasyonla görev yapmaları önerilmektedir.

### **3. YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE TÜRKİYE**

#### **3.1. Genel Olarak Yolsuzlukla Mücadele**

Bu başlık altında yolsuzlukla mücadele etmiş ülke örneklerinden elde edilen bilgileri de göz önüne alarak, yolsuzlukla mücadele için yapılması gerekenler kısaca ele alınacak ve ortaya konulan bakış açısı çerçevesinde Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele açısından hangi noktada olduğu tesbiti yapılacaktır.

Yolsuzlukla mücadelede başarılı olmak için herşeyden önce yolsuzlukların kaynağı olan ve yolsuzluk olgusuna barınak oluşturan yapıların, kamu sektörünün yeniden yapılandırılması yoluyla yok edilmesi gerekir. Devletin iktisadi hayata yönelik kontrol, düzenleme ve yönlendirme faaliyetleri, temel olarak iktisadi hayattaki gelirin ve servetin dağılımını etkileyip belirlediği için bu yetkinin kullanılması sırasında yolsuzlukların doğmasına da yol açmaktadır. Dolayısıyla, kamu personelinin ve vatandaşın çıkar birlikteliği oluşturarak topluma zarar verme ihtimali en aza indirilmelidir. Bu çerçevede özelleştirme, ekonomik düzenlemeler (regulations) ve yasal-kurumsal serbestleşme (deregulation) önemli politika açılımları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, yolsuzlukla mücadele için öne çıkan bu politika önerilerinin kötü niyetli insanların elinde başka yolsuzlukların kaynağını oluşturma ihtimalinin olduğu da unutulmamalıdır.

Kamu sektörünün yürüttüğü faaliyetlerde etkin sonuçlar üretmesi yolsuzluğun olmadığı anlamına gelir. Başka bir deyişle, kamu sektörünün yürüttüğü faaliyetlerin etkinlikten uzaklaşmasına yol açan en önemli neden yolsuzlukların varlığıdır. Dolayısıyla, kamu sektörünün faaliyetlerini etkinleştirmeye yönelik alınacak tedbirler yolsuzlukların da azalmasını-yok olmasını sağlayacaktır. Bu çerçevede kamu sektöründe iyi bir yönetim

anlayışının kurulması ve işletilmesi, yolsuzlukların da önüne geçilmesini sağlayacaktır. OECD tarafından yapılan bir tanımlamaya göre iyi yönetimin unsurları; teknik ve idari rekabet, organizasyon becerisi, güvenilirlik, öngörülebilirlik, kanun hakimiyeti, sorumluluk anlayışı, katılımçılık, şeffaflık ve açık bilgi sistemi olarak sayılmıştır (<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/emef/governance.htm>).

Devlet bünyesinde faaliyet gösteren kurumlar, gerek özerk bir çalışma alanının olmaması, gerek çalışanlara gerekli ve yeterli motivasyonun sağlanamaması, gerekse de rekabetten uzak bir çalışma düzeninin olması nedeniyle ulaşabilecekleri en yüksek çalışma performansına ulaşamamaktadırlar. Devlet bünyesindeki kurumların daha etkin şekilde çalıştırılabilmesi için üç temel mekanizma öngörülmektedir (World Bank, 1997: 77-78):

a) *Toplumsal hayatta olduğu kadar devlet içerisinde de kurallar ve kısıtlamaların güçlendirilmesi*: Devletin yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki yetkilerin tam olarak bölünmesi ve bu erkler arasında geçişin olabildiğince kısıtlanması, keyfi devlet davranışlarını engelleyerek, ayrı ayrı işlevleri olan güçlerin birbirini denetlemesine ve geri bildirim mekanizmasının işlemesine imkan verecektir. Yasama ve yürütme erklerinin kullanımında hesap verme yükümlülüğünün getirilmesi ve bunun tamamıyla yargısal denetime tabi olması devlet faaliyetlerinde etkinliği artıracaktır. Ancak, bu noktada yargının bağımsız olması, başka bir deyişle idari ve siyasi kararlardan etkilenmemesi ve etkili şekilde işletilmesi gerekmektedir (World Bank, 1997: 99-100). Devletin keyfi uygulamalarına karşı, uluslararası düzeyde destekler sağlanması da etkili olabilecektir. Bu çerçevede AB, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA) gibi ticaret birlikleri ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi örgütler, ticaret üzerindeki keyfi devlet uygulamalarının önüne geçebilmektedir. Bunların dışında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (IBRD) gibi uluslararası örgütler, şartlı olarak ülkelerin politika oluşumlarına müdahil olmaları devletin keyfi politikaları üzerinde caydırıcı yönde etki edebilmektedir (World Bank, 1997: 101). Devlet faaliyetlerinde yürütme erkinin kullanılması sırasında idareye geniş taktir yetkisi verilmesi, keyfi ve yolsuzluklara açık bir yapı oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, devletin etkinleştirilmesi sürecinde idareye geniş taktir yetkisi veren uygulamaların kaldırılması ve yolsuzluk olasılıklarının azaltılması gerekmektedir.

b) *Devlet kurumları içinde daha fazla rekabetçi bir yapının oluşturulması*: Devletin tüm kurumlarında rekabetin sağlanabilmesi için devlet personelinin çalışma ve yaptığı işte kaliteyi arama arzusunu daima canlı tutmak gerekmektedir. Bunun için çalışanları motive edecek bir atama, terfi ve ücret politikasına ihtiyaç vardır. Kayırmaya dayalı atama

ve terfi sisteminin olduğu ve yetersiz ücretlerin uygulandığı bir yapıda hiçbir personelin daha çok ve iyi çalışmak gibi bir arzusu olmayacaktır. Dolayısıyla personelin işe alınışı ve yükseltilmesi sırasında tamamıyla liyakat esaslarına uyulması, personelin kendi arasında rekabet etmesine ve bu yolla hizmet kalitesinin yükselmesine imkan verecektir. Ayrıca, personelin yeterli ve cazip ücretler alması da işe alınış, terfi ve işte kalma arzusu açısından niteliklerin yükselmesini sağlayacaktır. Ancak, birçok ülkede kamu personeli sayısının, düşük kalitedeki işgücünü de kapsayacak şekilde, adeta bir işsizlik sigortası aracı gibi kullanılarak şişirilmesi sonucunda, kamu personelinin ücretleri aşınmaya uğramıştır. Ayrıca, kamu personelinin atanmasında ve terfi ettirilmesinde liyakata dayalı bir sistem yerine, kayırma esasına dayalı bir sistemin kökleşmesi bürokrasinin kalitesini ve kabiliyetlerini düşürmektedir (World Bank, 1997: 92-95). Devlet kurumlarında rekabetin sağlanabileceği alanlardan birisi de, geçmişte genellikle devlet tekeli konumunda bulunan kamu malları ve hizmetlerinin sağlanmasıyla ilgilidir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde devlet tekelinin varlığı, yapılan işin etkinliğinin ve performansının artırılmasına yönelik taleplerin önüne geçmektedir. Bu alanlarda etkinliğin artırılmasının tek yolu bu alanların rekabete açılmasıdır. Teknolojik gelişmeye bağlı olarak geçmişte kamu tekeli olarak işletilmiş telekomünikasyon, elektrik ve diğer bazı kamu hizmetlerinde özel sektörün katılımı ile rekabetin sağlanabilmesi, bu alanlardaki taleplerin genişlemesine ve bu hizmetlerin sağlanmasındaki etkinliğin yükselmesine imkan sağlayacaktır. Ayrıca, gerek kamu kurumlarının günlük hizmetlerinin sağlanması ve gerekse de rutin bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak, taşeronla verme (contracting out) yönteminin kullanılması, hizmette kalite, fiyat avantajı ve tasarruf sağlayabilmektedir.

c) *Devlet içinde ve dışında, seçmenler-küresel ortakların katılımının sağlanması:* Devletin yürütmüş olduğu çeşitli hizmetler ve izlediği politikalar ile ilgili olarak toplumdaki her kesimin katılımının sağlanması ve uzlaşma içerisinde faaliyetlere yön verilmesi başarıya ulaşmayı daha kolaylaştırmaktadır. Bu katılımın ve uzlaşmanın olmadığı ortamlarda, genellikle hükümetler çıkar gruplarının ağına düşmekte ve toplumun aleyhine olan politikalar uygulamaya sokulabilmektedir. Devletin halka yakınlaştırılması ve yönetimde halkın katılımı sayesinde daha yüksek başarı düzeylerine ulaşma amacı çerçevesinde, son zamanlarda sıkça gündeme gelen bir kavram da, *yönetişim* (governance) kavramıdır. Bu kavram, yönetim kavramının içerdiği tek taraflı eylem tarzı yerine, yöneten ve yönetilenler arasında yaşanacak etkileşimin sonucunda oluşacak eylem tarzını ifade etmektedir. Yönetişim, yöneten ve yönetilenlerin birlikte yönlendirme sürecidir. Bu yönetim anlayışı çerçevesinde, yönetimde ortaklık, demokratiklik, açıklık, hesap verme

yükümlülüğü, çoğulculuk ve yerelleşme kavramları ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, devlet yönetiminde sorumluluğun, devletten sivil topluma doğru kayması söz konusu olmaktadır. Yönetişim kavramı, aslında günümüze değin kullanılmakta olan ademî merkeziyetçilik, katılımcı demokrasi ve şeffaf yönetim kavramlarını içermektedir (<http://www.yenitürkiyederGISi.com.tr/issue.exe?8>). Devletin birçok hizmeti ile ilgili olarak merkeziyetçilikten kurtularak ademî merkezi bir zihniyetle örgütlenmesi, politik istikrar, kamu hizmetlerinin performansı, eşitsizlik ve makro ekonomik istikrar açısından olumlu etkiler yaratmaktadır. Bu olumlu sonuçların ortaya çıkmasında üç dinamik etkili olmaktadır: Bunlardan birincisi, bazı hizmetlerin yerel birimler tarafından yürütülmesi sayesinde, o bölgenin özellikleri ve hizmetin gerekleri konusunda daha doğru kararların verilmesidir. Ayrıca değışen şartlara uyumun daha kolay ve daha az maliyetle gerçekleşmesi de, hizmetteki etkinliği yükseltmektedir. İkinci olarak kamu hizmetlerinin performansının değerlendirilmesinde, fiziksel olarak yakın konumda olan vatandaşların hizmetleri değerlendirmesi hem daha kolay ve ucuz, hem de daha başarılı olmaktadır. Son olarak ülke düzeyinde yerel birimler arasında yaşanacak rekabet yoluyla da hizmetlerde performansın yükselmesi mümkün olabilmektedir (World Bank, 2000: 107-109).

Çalışmanın önceki başlıklarında ele aldığımız, yolsuzlukla ısrarlı ve bilinçli bir şekilde mücadele etmiş az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke deneyimlerinden elde etmiş olduğumuz bilgiler de yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak aşağıdaki şu hususların önemini ortaya koymaktadır:

- a) Yolsuzlukların kaynağını oluşturan kamu kontrolleri, düzenlemeler ve bürokrasinin ortadan kaldırılabilmesi için idare yeniden yapılandırılmalıdır.
- b) Toplumun kamu sektörüne ait yürütülen faaliyetlerle ilgili olarak bilgi almasını sağlayacak kanalların olması ve şeffaflığın sağlanması gerekmektedir.
- c) Yolsuzlukla mücadele için güçlü ve istikrarlı bir toplumsal ve politik isteğin ve desteğin olması gerekmektedir.
- d) Yolsuz davranış sergileyen kişileri etkili şekilde kavrayabilecek ve cezalandıracak yasal bir altyapının varlığı gerekmektedir.
- e) Yolsuzlukla mücadeleyi yürütecek bağımsız ve uzmanlaşmış bir kurum kurulmalıdır.
- f) Yolsuzluğa katılmış kişileri etkili şekilde cezalandıracak, bağımsız ve güçlü bir yargı sistemi gerekmektedir.
- g) Toplumdaki bireyleri yolsuzluklar konusunda uyaracak, bilinçlendirecek ve duyarlı hale getirecek bir toplumsal eğitim sürdürülmelidir.

### 3.2. Yolsuzlukla Mücadelenin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Yukarıdaki başlık altında yapmış olduğumuz değerlendirmeler çerçevesinde, Türkiye’de yolsuzluk olgusu ve yolsuzlukla mücadele açısından ne durumda olduğumuzu ve son dönemde yolsuzlukla mücadele açısından neler yapıldığını ele alabiliriz. Böylece yolsuzlukla mücadele açısından hangi noktada olduğumuzu değerlendirme şansımız olacaktır.

**Tablo 3. Yolsuzlukla Mücadele Açısından Önemli Politika Tedbirlerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**

Yolsuzlukla Mücadelede Uygulanan Politika Tedbiri	Var	Kısmen Var <sup>16</sup>	Yok
Kamu sektörünün, temel faaliyet alanında odaklanması şeklinde devletin küçültülmesi		✓	
Kanun hakimiyeti		✓	
Şeffalık ve açık bilgi sistemi		✓	
Katılımcı yönetim anlayışı			✓
Yerleşme		✓	
Hesap verme sorumluluğu			✓
Rekabetçi yönetim anlayışı			✓
Kamu sektöründe keyfiliğin ortadan kaldırılabilmesi için kural ve kısıtlamaların varlığı		✓	
Devletin faaliyetlerinin doğruluğunu teyit eden etkili bir iç ve dış denetim sistemi		✓	
Yolsuzluğa karışmış olanları etkili şekilde cezalandıracak, caydırıcılığı olan cezai müeyyideler		✓	
Bağımsız ve güçlü bir yargı sistemi <sup>17</sup>		✓	
Üst düzey politikacı ve bürokratların kararlılık ve mücadelede sürekliliği			✓
Bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulu ve çalışma mevzuatı <sup>18</sup>			✓
Sürekli toplumsal eğitim ve bilinçlendirme			✓
Yolsuzlukla mücadele kampanyası			✓
Yolsuzlukların önlenmesi ve mücadele için güçlü bir toplumsal talep			✓
Temiz ve sürekli olarak toplumun ilgisini canlı tutacak bilinçli bir basın		✓	
Toplumun yolsuzlukla mücadelede ve diğer konularda güvenini kazanmış bir devlet			✓

Tablo 3., yolsuzlukla etkili şekilde mücadele eden ülkelerin deneyimlerinden elde edilen yolsuzlukla mücadele politikalarının Türkiye açısından değerlendirilmesini ifade etmektedir.

Bu tablo, Türkiye’de yolsuzlukla mücadele açısından önemli hususların yerine getirilmediğini ve bu yapı ile yolsuzlukla mücadelede başarı kazanmanın mümkün olmadığını açıkça ortaya koymaktadır.

Yolsuzlukla mücadele konusunda son bir kaç hükümet döneminde ciddi hedeflerin belirlendiğini ve önemli girişimlerin yapıldığını söyleyebiliriz. Mevcut AKP Hükümeti ve daha önceki DSP-ANAP-MHP Koalisyon Hükümeti’nin çalışma planları içinde yolsuzlukla mücadele açısından önemli hedefler saptanmıştır.

DSP-ANAP-MHP Koalisyon Hükümeti’nin yolsuzlukla mücadele açısından 57.Hükümet Programı’nda: “Kamu harcamalarında savurganlığı önleyecek, ihalelere gölge düşürmeyecek, yolsuzluklara olanak tanımayacak, kamudan haksız kaynak transferine yol açmayacak *gider reformu* yapılacaktır. Gider reformu gerçekleştirilirken, *İhale Yasası* başta olmak üzere *Kamulaştırma*, *Sayıştay Yasası* gibi yasalar çağdaş ilke ve uygulamalara göre düzenlenecektir. ... Hükümetimiz 21’ inci yüzyıla girerken, demokrasimizin eksikliklerini gidermeyi, insan haklarını geliştirmeyi, düşünce özgürlüğünün önündeki engelleri kaldırmayı hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkelerine bağlılığın gereği olarak, yargının daha verimli ve etkili çalışabilmesini sağlamayı; aynı zamanda organize suç örgütleriyle, çetelerle ve yolsuzluklarla mücadeleyi her türlü yasal imkan ve vasitalardan yararlanarak sürdürmeyi öncelikli görevleri arasında saymaktadır. Devlet yönetiminde güven ve verimliliğin sağlanması, devletin gözetim ve denetim yetkisinin gereği gibi kullanılması için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve kamu kurumları arasında görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. ... Bu nedenle kamu yönetimi, çağdaş devlet ilkeleri ve ülkemizin gereksinimlerine yanıt verebilecek şekilde yeniden yapılandırılacaktır. Başbakanlığın kendi asli işlevlerinde yoğunlaşması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır. ... Hükümetimizin amaçlarından biri de, toplum vicdanını rahatsız eden yolsuzluklarla etkili bir mücadeleyi gerçekleştirmektir. Bu mücadeleyi zorlaştıran yasal boşluklar giderilecektir. Bu amaçla, kurumsal bir yapılaşma kamu yönetiminde yeniden yapılanma sırasında ele alınacaktır. *Siyasi Ahlak Yasası* çıkarılacaktır. Haksız mal edinmelerin etkili bir şekilde izlenerek önlenmesi için *Mal Bildirimi Yasası*’nda gerekli değişiklikler yapılacaktır. Kamudaki denetim karmaşasına son verilecektir. Yerel yönetimlerin yetkileri artırılırken etkili denetimleri de sağlanacaktır. Bu amaçla Sayıştay bünyesinde *Yerel Yönetimler Birimi* kurulacaktır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’ nun işlevini değiştirmek ve tam bağımsızlığını sağlamak amacıyla gerekli yasal düzenleme yapılacaktır. Kamudaki denetleme kurumlarına eleman alımında özenli seçime ve meslek içi eğitime önem verilecek, denetmen kişiliğinin ve görev sorumluluğu bilincinin geliştirilmesine yönelik önlemler alınacaktır.” ifadelerine yer verilmektedir.



Mevcut AKP Hükümeti'nin yolsuzlukla mücadeleyle ilgili olarak Acil Eylem Planı çerçevesinde yapmayı planladığı düzenlemeler de aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Yolsuzluklar Hakkında Ceza Hukuku Sözleşmesi ile Yolsuzluklar Hakkında Medeni Hukuk Sözleşmesi onaylanacak.
- Yolsuzluk ve usulsüzlük konusunda cezalar caydırıcı hale getirilecek.
- Görevden ayrıldıktan sonra yapılamayacak işlerle ilgili alanlar genişletilecek ve etkin bir şekilde uygulanacak.
- Siyasetin finansmanı şeffaf hale getirilecek.
- Mevzuatımızdaki "sır" kavramı yeniden belirlenecek.
- Yolsuzluk konusunda hükümet-kamu yönetimi-yargı-medya-sivil toplum diyalogu geliştirilecek.
- Kanun gerekçelerinde kanunun getireceği fayda ve maliyetler yer alacak.

Son yıllarda yolsuzluklar hakkında artan hassasiyet ve özellikle hükümetlerin programlarında yolsuzluklarla mücadele konusunun öncelikli şekilde yer alması ile, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele açısından önemli sayılabilecek yasal ve idari düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. Bu düzenlemelerin bir kısmı IMF ile yürütülen stand-by anlaşması çerçevesinde gündeme gelirken, bir kısmının da AB'ne uyum çalışmaları çerçevesinde gündeme gelmiştir. Bu konudaki gelişmeleri aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Kamu İhale Kanunu'nun çıkarılması.
- Sayıştay Kanunu'nda değişiklikler yapılması.
- TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonları'nın kurulması.
- Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadele Medeni Hukuk Sözleşmesi'nin kabul edilmesi.
- Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin kabul edilmesi.
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun çıkarılması.

## SONUÇ

Türkiye'de yolsuzlukla mücadele adına geçtiğimiz yıllarda yürütülen faaliyetler, yolsuzlukla mücadele eden bazı ülke örnekleri ve bu konuda yapılan çalışmalar ışığında bir bütünlükten yoksun ve yetersiz gözükmektedir. Bugüne kadar Türkiye'de yolsuzluk komisyonları aracılığıyla yürütülen çalışmalar, kimi yolsuzlukların tesbiti ve cezalandırılması açısından işlev görse de, yolsuzlukların kaynağını oluşturan yapı ve toplumun yolsuzluklar ile ilgili bakış açısı üzerinde önemli bir etki yaratmamıştır.

Dünyada yaşanan yolsuzlukla mücadele deneyimlerinin ortaya koyduğu sonuç; yolsuzluk olgusu ile hukuki, idari, ekonomik, adli ve eğitsel açıdan entegre bir mücadele bakış açısı geliştirmeksizin başarılı olunamayacağını göstermektedir.

Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede başarılı olabilmek için; *devletin ekonomik faaliyetlerinin temel fonksiyonlar çerçevesinde yeniden oluşturulması, kamu yönetiminde etkinlik, rekabet, katılımcılık, yerelleşme, hesap verme sorumluluğu, kanun hakimiyeti ve şeffaflık anlayışının egemen kılınması, üst düzey yönetici ve siyasetçilerin sürekli ve bilinçli olarak yolsuzlukla mücadele etmesi, yaygın ve etkili bir iç-dış denetimin varlığı, yolsuzlukları etkili şekilde cezalandıracak yasal bir çerçevenin oluşturulması, yolsuzluk olgusunu profesyonelce takip edecek güçlü ve bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulunun kurulması, bağımsız bir yargı sisteminin varlığı, toplumun yolsuzlukla mücadele bakış açısını güçlendirecek bir toplumsal eğitimin yürütülmesi, bilinçli ve temiz bir basınının varlığı ve yolsuzlukla komple bir mücadeleyi yürütebilmek için yolsuzlukla mücadele kampanyalarının yürütülmesi gerekmektedir.* Aksi takdirde tekil tedbirler alınarak (yolsuzluk komisyonları kurarak ya da bir takım uluslararası sözleşmeleri imzalamakla), yolsuzluk olgusu ile etkili şekilde mücadele etmek, yolsuzluk olgusunu kalıcı ve başarılı bir şekilde ortadan kaldırmak mümkün gözükmemektedir.

## NOTLAR

- 
- <sup>1</sup> The Economist, August 2nd-8th 2003, 27.
  - <sup>2</sup> Yolsuzluk kavramının ekonomik tanımı ve sınıflandırması için bkz. Cingi (1994)
  - <sup>3</sup> Foreign Corrupt Practices Act (1977).
  - <sup>4</sup> Detaylı bilgi için bkz. Transparency International, <http://www.transparency.org>.
  - <sup>5</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Key (1970: 47).
  - <sup>6</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Key (1970: 47).
  - <sup>7</sup> Bizim hukuk sistemimizde de ayrıntılı şekilde düzenlenmiş olan bu kavramlar ile ilgili tanımlar ve düzenlemeler için; Türk Ceza Kanunu 204-348. maddeler incelenebilir.
  - <sup>8</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Ekelund ve Tollison (1977) ve Volckart (2000).
  - <sup>9</sup> ICRG; Uluslararası Ülke Risk Rehberi (International Country Risk Guide)
  - <sup>10</sup> WDR1; Dünya Kalkınma Raporu 1 (World Development Report 1)
  - <sup>11</sup> BI; Uluslararası İş Dünyası (Business International)
  - <sup>12</sup> Endeks değerlerinin büyümesi ekonomik hayata yönelik müdahalelerin artması anlamına gelmektedir.
  - <sup>13</sup> Yolsuzluğun nedenleri ve sonuçları üzerine detaylı bir çalışma için bkz. Berkman (1983) ve Tosun (2001:97-122).

<sup>14</sup> Kamu hesaplarına ait bilgilerin halka etkin, doğru ve tam bilgiyi sağlayacak şekilde ulaşabilmesi için, IMF tarafından hazırlanan “Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğü”, kamu mali yönetimi açısından önemli ilkeleri ortaya koymaktadır.

<sup>15</sup> ICAC’a benzer olarak; Avustralya, Çin, Hindistan, Güney Kore, Malezya, Pakistan, Filipinler, Sigapour, Tayvan, ve Tayland’da da yolsuzlukla mücadele komisyonları kurulmuştur (World Bank, 2004: 44)

<sup>16</sup> Bu sütunda yer alan “✓” işaretlerinden “yok”’a yakın olanlar sağa dayalı, “var”’a yakın olanlar sola dayalı olarak gösterilmiştir.

<sup>17</sup> Türkiye’de mevcut yargı sistemi, çok önemli sorunlar taşımaktadır: Mahkemelerin iş yükü, kaynak yetersizliği, adalet hizmetleri personelinin eğitiminin yetersizliği, yargı bağımsızlığını ihlal eden uygulamaların varlığı bunlar arasında sayılabilir.

<sup>18</sup> Bkz. Ömürgönülşen (2003).

### KAYNAKÇA

Adaman, F., A. Çarkoğlu ve B. Şenatalar (2001), *Hanehalkı Gözünde Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, İstanbul: TESEV Yayınları, No: 24.

Alesina, A. ve B. Weder (1999), “Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No: 7108.

Al-Mahrubi, F. (2000), “Corruption and Inflation”, *Economic Letters*, 66, 199-202.

Berkman, Ü. (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Bhargava, V., ve E. Bolongaita (2004), *Challenging Corruption in Asia*, Washington: The World Bank.

Cingi, S. (1994), “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12, s.1-8.

De Lozada, A.S. (1999), “In Pursuit of Public Accountability in Bolivia”, Staphurst R. ve S. Shahrzad (der), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* içinde, Washington: World Bank, 67-86.

De Speville, B.E. (1999), “The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption”, Staphurst R. ve S. Shahrzad (der), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* içinde, Washington: World Bank, 51-58.

Ekelund, R.B. ve R.D. Tolison (1997), *Politicized Economies: Monarchy, Monopoliy and Mercantilism*, Texas: Texas A&M University Press.

- Friedman, E., S. Johnson, D. Kaufmann ve P. Zoido-Lobaton (2000), "Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", *Journal of Public Economics*, 76, 459-493.
- Ghura, D. (1998), "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption", *International Monetary Fund Working Paper*, No: 135.
- Gupta, S., H. Davoodi ve E. Tiongson (2000), "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services", *International Monetary Fund Working Paper*, No: 116.
- Gupta, S., L. de Mello ve R. Saharan (2000), "Corruption and Military Spending", *International Monetary Fund Working Paper*, No: 23.
- Hines, J.R. (1995), "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No: 5266.
- Huntington, P.S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London: Yale University Press.
- Huntington, P.S. (1989), "Modernization and Corruption", Heidenheimer A. vd. (der.) *Political Corruption: A Handbook içinde*, New Jersey: Transaction Publishers, 377-389.
- Johnson, B.T., K.R. Holmes ve M.Kirkpatrick (1999), *1999 Index of Economic Freedom*, Washington: The Heritage Foundation.
- Kaufman, D. ve S.J. Wei (1999), "Does "Grease Money" Speed Up the Wheels of Commerce", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No: 7093.
- Key, V.O. Jr. (1970), "Techniques of Political Graft", Heidenheimer A. A. (der.) *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, New York, 46-53.
- Leak, T.A. (1999), "The Experience of Singapore in Combating Corruption", Stapenhurst R. ve S. Shahrzad (der.), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity içinde*, Washington: World Bank, 59-66.
- Leff, N. (1989), "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", Heidenheimer A. A. (der.) *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, New York, 389-405.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, August, 681-712.

- Mumcu, A. (1969), *Osmanlı Devletinde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)*, İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (2003) "Public Service Ethics: The Feasibility of Ethical Administration in Turkey", *Ethics 2003, 1st International Business and Professional Ethics of Turkey*, September 17-19 2003, Ankara: Hacettepe University , Research Center for Business&Professional Ethics, 30-47.
- Rose-Ackerman, S. (1996), "Redesigning the State to Fight Against Corruption: Transparency, Competition, and Privatization", *The World Bank Note*, April, No: 75.
- Sedigh, S. ve A. Ruzindana (1999), "The Fight Against Corruption in Uganda", Stapenhurst R. Ve S. Shahrzad (der.), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, Washington: World Bank, 179-205.
- Tanzi, V. (1998), "Corruption Around the World: Causes, Consequences and Cures", *International Monetary Fund Working Paper*, No: 63.
- Tanzi, V. ve H. Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", *International Monetary Fund Working Paper*, No: 139.
- The Economist*, August 2nd-8th 2003, 27.
- Tosun, M.U. (2001), *Bir Kamusal Başarısızlık Ürünü Olarak Yolsuzluk*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi) Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1995), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1996), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1997), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1998), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (1999), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (2000), *The Corruption Perception Index*. Berlin: <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>

- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (2001), *The Corruption Perception Index*. Berlin:  
<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü. (2002), *The Corruption Perception Index*. Berlin:  
<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü. (2003), *The Corruption Perception Index*. Berlin:  
<http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi>
- Volckart, O. (2000), "The Open Constitution and its Enemies: Competition, Rent Seeking, and the Rise of the Modern State", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 42: 1-17.
- Wei, S.J. (1997), "How Taxing Is Corruption on International Investors", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No: 6030.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World*, World Development Report.  
<http://www.saydamlik.org7lima.html>  
<http://www.oecd.org//puma/gvrnance/emef/governance.htm>  
<http://www.yeniturkiye-dergisi.com.tr/issue.exe?8>