

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
50. Seri / Yıl 2007

**YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ,
ETKİLERİ VE YOLSUZLUKLA
MÜCADELEDE ALTERNATİF
BİR YAKLAŞIM OLARAK
YÖNETİŞİM**

Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAKAŞ

Harran Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZET

Yolsuzlukların ulaştığı parasal boyut (uluslararası saydamlık örgütüne göre 3.2 milyar ABD doları) yüksek seviyelere ulaşmıştır. Bu nedenle yolsuzluk, gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde yapılan çalışmalarda önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası saydamlık örgütü tarafından yapılan yolsuzluk algılama endekslerine baktığımızda üst sıralarda yer alan ülkelerin büyük ölçüde hukukunun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, yaygın şekilde bulunan sivil toplum örgütleri, etkin şekilde işleyen bir yargı sisteminin varlığı, kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğa önem verdiğini görmekteyiz. Bu hususlar yönetim kavramının temel özelliklerini oluşturmaktadır. Bu nedenle, çalışmamızda yolsuzlukla mücadele konusunda alternatif bir yaklaşım olarak yönetim kavramı ele alınmış ve ülkemizde oluşturulacak yönetim temelli yolsuzlukla mücadele stratejisi çerçevesinde neler yapılması gerektiğine değinilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Yönetişim, Yolsuzluk, Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu.

ABSTRACT

Financial dimensions of corruptions reached to high levels (according to Transparency International 3.2 billion USD). For this reason, corruption takes important place both national and international levels. When we look at the Corruption Perception Index, it is observed that mostly the countries ranked at the top of the index give importance to the rule of law, accountability, transparency, widespread non-governmental organizations, existence of effective judicial system, efficiency, effectiveness and economy in use of public sources. These matters forms the fundamentals of the governance. Therefore, in our study governance is used as an alternative approach to fight against corruption and what should be done in the frame of governance based strategy for corruption fight in our country is examined.

Key Words: Governance, Corruption, Transparency, Accountability.

GİRİŞ

Yolsuzluğun ekonomik ve sosyal maliyetlerinin gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta yüksek düzeylere ulaşması, yolsuzluğun piyasa mekanizmalarını dolayısıyla rekabeti bozucu etkileri, devlet otoritesini zayıflatması gibi nedenlerden dolayı Uluslararası Saydamlık Örgütü, IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların konuya önem vermelerine ve yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirmelerine neden olmuştur.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün hesaplamalarına göre dünyada yolsuzluk nedeniyle oluşan zarar yıllık 3,2 milyar ABD dolarını bulmaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün istatistiklerinden hareketle IMF tarafından yapılan

hesaplamalara göre yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık artış, kişi başına GSMH'da % 0,3 -1,8, yatırımların GSMH'ya oranında % 1 - 2,8, kamu eğitim harcamalarının GSMH'ya oranında % 0,7, kamu sağlık harcamalarının GSMH'ya oranında ise % 0,6-1,7 arasında azalmaya neden olmaktadır. Bu durumda yolsuzluğun toplumun bütün kesimlerini doğrudan yada dolaylı olarak etkilediğini söylemek abartılı bir ifade olmayacaktır.

Yolsuzluk yalnız gelişmekte olan ülkelerin değil aynı zamanda gelişmiş ülkelerin de sorunudur. Ancak gerek devlet aygıtının işleyiş kuralları (genel olarak kamu yönetimi, kamu mali yönetimi, adalet ve denetim sistemi) gerekse sivil toplum örgütlerinin etkin bir şekilde işlemesi nedeniyle gelişmiş ülkelerin daha etkili bir şekilde mücadele ettiklerini görmekteyiz. Bu anlamda yolsuzluğu bir yönetim sorunu olarak değerlendirebiliriz. Yolsuzluğu bu bağlamda; hukuksal, yönetsel ve ekonomik dengelerin oluşturulması aracılığıyla toplumu yönetme kapasitesinin olmaması ve kurumların başarısızlığı olarak tanımlayabiliriz. 1996 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yapılan Habitat II konferansında iyi yönetişimin ilkeleri; hesap verme sorumluluğu, saydamlık, hukuku üstünlüğü, yönetimde istikrar, etkili şekilde işleyen sivil toplum örgütlerinin varlığı olarak belirtilmiştir. Dünya Bankası ise yönetim kavramını şu 5 başlıkta açıklamaktadır: hesap verme sorumluluğu, sivil toplumun söz hakkı ve katılımının olması, rekabete açık bir özel sektörün olması, kamu kesiminin etkin yönetimi ve bağımsız ve etkin bir yargı sisteminin olması. Uluslararası saydamlık örgütünün son 10 yıldaki yolsuzluk algılama endekslerine baktığımızda Finlandiya, İsveç, Hollanda, Yeni Zelanda, Kanada, İngiltere, Almanya, Avusturya, Japonya gibi üst sıralarda yer alan ülkelerin yönetim kavramının kapsamındaki unsurları büyük ölçüde yerine getirdiğini söyleyebiliriz.

Yapmış olduğumuz çalışmada yolsuzluğun tanımı, çeşitleri, nedenleri ve etkileri üzerinde durulduktan sonra, oluşturulacak yönetim temelli mücadele stratejisi çerçevesinde neler yapılması gerektiğine değinilecektir.

1. YOLSUZLUĞUN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

1.1. YOLSUZLUĞUN TANIMI

Yolsuzluğun tanımı bir çok uluslararası kuruluş tarafından yapılmaktadır. Bu tanımların içinde en çok kullanılanı ve yaygın olanı Dünya Bankasının yaptığı tanımdır. Buna göre, yolsuzluk "kamu yetkisinin özel çıkar amaçlı olarak kötüye kullanılması"¹ dir. Bu çok genel olan tanımın dışında bir bütüne hangi açıdan bakıldığına bağlı olarak çeşitli tanımlamalar da yapılmaktadır. Yolsuzluk, kamu görevlilerinin zaten yapmak zorunda oldukları işleri hızlandırmaları veya yapmaması gereken işleri menfaat elde etmeleri karşılığında yapmaları olarak da tanımlanabilir. Bu durum yolsuzluğun yalnızca kamu sektöründe olduğu anlamına gelmemelidir. Örneğin, özel sektör kuruluşlarının yaptığı alımlarda, yapılan iş müracaatlarının değerlendirilmesinde de

¹ Vito Tanzi, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Staff Papers, Vol: 45, No:4, s.7-8.

yolsuzluk yapılabilir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan model önerilerinde yalnızca kamu sektöründe değil, özel sektörde de düzenleme yapılması önerilmektedir. Bu konuda, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin 5. dönem görüşmeleri esnasında yayınlanan bildiriye özel sektördeki yolsuzluklardan bahsedilmiştir. Buna göre, 1) Özel sektörün kamu sektöründen daha büyük olduğu ülkelerin sayısı az değildir. 2) Özelleştirme nedeniyle kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ilişkiler artmıştır. 3) OECD bünyesinde bulunan birçok ülkede özel sektördeki artan yolsuzluklarla mücadele edilmesi gerektiği görüşüne varılmıştır³. Burada yolsuzlukla mücadele konusunda önerilen stratejilerden rekabetçi bir özel sektör oluşturmanın ne kadar önemli olduğu bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

Huntington tarafından yapılan tanıma göre yolsuzluk, “bir kamu otoritesinin kabul görmüş davranış biçimlerinden kişisel çıkar sağlamak amacıyla sapmasıdır”⁴. Yapılmış olan bu tanımda sorun genel kabul görmüş davranış biçimlerinin neler olduğu konusunda çıkmaktadır. Çünkü bu davranış biçimleri toplumların inançlarına, geleneklerine, adetlerine göre değişmektedir. Bu durumda yolsuzluğu; bir kimsenin elinde bulunan karar verme yetkisini toplumun kabul ettiği ahlaki değer yargılarına aykırı olarak kendisine veya bir başkasına çıkar sağlayacak şekilde kullanması olarak da tanımlayabiliriz.

Yolsuzluk, yapılan işlemin açıkça kanuna aykırı olması ya da olmaması durumuna göre dar ve geniş anlamda yolsuzluk olarak ikiye ayrılabilir. Dar anlamda yolsuzlukta, yapılan işlem açık bir şekilde kanuna aykırıdır ve bunlara ilişkin olarak yapılacak işlemler kanunlarla düzenlenmiştir. Buna örnek olarak rüşvet, irtikap, zimmet, ihtilas vb. gösterilebilir. Geniş anlamda yolsuzluk ise, kanunlarda yasak olduğu açıkça ifade edilmeyen, kanuna aykırı olmayan ancak kamu yararı da bulunmayan durumlarda sözkonusu olacaktır. Örneğin, iktidar partisine oy verilmesi karşılığında il olacak niteliklere sahip olmadığı halde bir ilçenin il yapılması, aynı şekilde objektif değerlendirmeler yapılmaksızın bir il havaalanı yapılması gibi⁵.

Yolsuzluğun tanımlanması konusunda bir çok çalışması bulunan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının önerisi ise aşağıda bir denklem halinde verilmiştir. Buna göre⁶;

Yolsuzluk = (Tekelci Yapı + Aşırı Yetki Verilmesi) – (Hesap Verme Sorumluluğu + Bütünlükçü Bakış + Saydamlık)

Yukarıdaki denklemde de anlaşılacağı gibi; hesap verme sorumluluğu, bütünlükçü bir bakış açısı ve saydamlığın olmamasına ilave olarak ekonomide tekelci bir yapının olması ve karar alıcılardaki yoğun yetki birikimi yolsuzluğun alt yapısını oluşturmaktadır.

² Tanzi, a.g.m., s.7.

³ www.tepav.org.tr/YOLSUZLUK.pdf (çevrimiçi 25.08.05)

⁴ Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, s.9.

⁵ Fikret Adaman, Ali Çarlıoğlu, Burhan Şenatalar, *Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Önlemler*, TESEV, İstanbul, 2001, s.15-16.

⁶ UNDP, *Anti-corruption (Final version)*, February 2004, s.2-3.

1.2. YOLSUZLUĞUN ÇEŞİTLERİ

1.2.1. RÜŞVET

Rüşvet, kamu otoritesini elinde bulunduran bir kimsenin bu otoritenin kullanılması esnasında yetkisini kötüye kullanarak kendisine maddi veya maddi olmayan bir şekilde fayda temin etmesidir. Bu süreçte yetkiyi elinde bulunduranlar karşılardaki kimselere ayrıcalıklı davranmakta ve bunun karşılığı olarak fayda temin etmektedirler. Bu süreçte rüşvet ile hediye arasındaki ayrıma değinmekte fayda vardır. Genellikle rüşvet hediye adı altında verilmektedir. Rüşvette bir karşılık sözkonusu iken, hediye karşılık yoktur. Bu ayrımı yapmak her zaman mümkün olamamaktadır. Verilen hediye rüşvet olup/olmadığı hususunda, hediye değerine bağlı olarak değerlendirme yapılabileceği gibi hediye günışığında verilip verilmediğine göre, toplumların kendi kültürlerine göre de değerlendirme yapılabilir⁷. Bu durumda hediye ile rüşvet arasındaki ayrımın ortaya konulmasının çok kolay bir şekilde yapılamadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

1.2.2. İRTİKAP

İrtikap, rüşvet suçunun özel bir şeklini oluşturmaktadır. Rüşvet iki tarafın rızası ile gerçekleşmektedir. Ancak, irtikapta kamu görevlisi karşı tarafı rüşvet vermeye zorlamaktadır.

1.2.3. ZİMMET VE İHTİLAS

Zimmet, bir kimsenin kendisine emanet edilen şeyleri (mal veya para) kanunlara aykırı olarak kendi çıkarları için kullanmasıdır. Zimmet fiilinin hileli bir şekilde işlenmiş haline ise İhtilas denir.

1.2.4. KAYIRMACILIK

1.2.4.1. AKRABA KAYIRMACILIK (NEPOTİZM)

Liyakatin önemsenmemesi ve akrabalığın ön plana çıkartılması yoluyla bir kimsenin hak etmediği halde kamu sektöründe istihdam edilmesinin sağlanmasıdır. Bu konuda bürokratlar büyük baskı altında kalmaktadır. Baskılara karşı çıkanlar ve direnenler görevden alınmakta, baskılara direnmiyip bu tür ilişkileri önemseyen bürokratlar görevde kalmaktadır. Bu işleyiş adeta Nepotizm'in ödüllendirilmesidir.

1.2.4.2. EŞ-DOST KAYIRMACILIK (KRONİZM)

Kronizm, kamu sektöründe görev yapacak kimselerin seçilmesinde eş-dost olma kriterinin kullanılmasıdır. Kronizmin nepotizmden farkı, işe alınma esnasında akrabalık

⁷ Tanzi, a.g.m., s.8.

bağının kullanılmamasıdır. Kronizm de önemli olan işe alan kimse ile alınan kimsenin birbiriyle tanışık olmasıdır.

1.2.4.3. SİYASAL KAYIRMACILIK (PARTİZANLIK/PATRONAJ)

Siyasal kayırmacılık, siyaset sistem içerisinde iktidarı oluşturan parti ya da partilerin kamuda kendi ideolojileri ile örtüşen kimseleri seçmesi olarak değerlendirilebilir. Burada da liyakat esas alınmamakta aynı ideolojiyi paylaşma, kronizm, nepotizm gibi kriterler ön planda bulunmaktadır.

1.2.4.4. HİZMET KAYIRMACILIĞI

Siyaset iktidarın bütçe kaynaklarını kullanırken seçim kazanma kaygısıyla hareket etmesidir. Bu durum bütçe kaynaklarının kullanılmasında uygun yer ve zaman bileşiminden uzaklaşma anlamına gelmektedir.

1.2.5. OY TİCARETİ (LOGROLLİNG)

Yasama faaliyetlerinin yürütülmesi esnasında siyasi partilerin birbirlerini desteklemeleridir. Bu durum bir tür siyaset yozlaşma örneğidir. Burada alınan kararlarda önemli olan kamu yararı değil, partilerin ve partililerin menfaati olmaktadır.

1.2.6. LOBİCİLİK

Baskı gruplarının karar alma sürecindeki aktörleri (yasama, yürütme, bürokrasi) etkilemesi ve kendi lehlerine karar almalarını sağlamalarıdır. Bu durumda alınacak kararlarda kamu yararından bir sapma olmakta, dolayısıyla karar almada optimumdan uzaklaşmaktadır.

1.2.7. İÇERDEN ÖĞRENENLERİN TİCARETİ (INSIDER TRADING)

Sermaye piyasası araçlarının değerlerini etkileyebilecek olan ve henüz kamuoyuna açıklanmamış bilgilerin maddi menfaat sağlamak amacıyla fırsat eşitliğini bozacak şekilde kullanılmasıdır.

1.2.8. KARA PARANIN AKLANMASI

Yasadışı faaliyetler (kaçakçılık, uyuşturucu madde ticareti, kalpazanlık v.b.) nedeniyle elde edilmiş gelirin ticari faaliyetler nedeniyle elde edilmiş gelir gibi ekonomiye sokulmasına kara paranın aklanması denilmektedir. Kara paranın aklanmasının suç olarak kabul edilmesi 13.11.1996 tarihinde olmuştur. Böylece, Türk hukuk sistemine kara paranın aklanması suç olarak girmiş bulunmaktadır. Kanunun

çıkarılmasının amacı, kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin olarak usûl ve esasları ortaya koymaktır.

1.2.9. RANT KOLLAMA (RENT SEEKING)

Devlet tarafından yapay olarak oluşturulmuş olan bir ekonomik transferi elde etmek amacıyla çıkar ve baskı gruplarının giriştikleri faaliyetlerin bütününe Rant Kollama denir⁸. Rant kollama, devletin ekonomik faaliyetler içerisinde yoğun şekilde bulunması nedeniyle meydana gelen imkanlardan kimlerin yararlanacağı konusunda ortaya çıkmaktadır. Kamu kaynaklarının kullanımı esnasında politik süreçteki aktörler özel çıkarlarını artırmak amacıyla sosyo-ekonomik yapıyı yozlaştırmakta, yani rant kollama faaliyetlerine girişmektedirler⁹. Bu durum toplumsal dokuyu zedelemektedir. Rant kollayan kişiler rantların dağıtılmasında rekabete girmekte ve bu rekabet esnasında büyük kaynak kayıpları yaşamaktadır. Aşağıda rant kollamanın sıklıkla karşılaşılan türlerinden bahsedilecektir¹⁰:

1.2.9.1. MONOPOL KOLLAMA

İmtiyaz hakkı tanınmış olan bir monopolü elde etmek amacıyla çıkar gruplarının lobi faaliyetinde bulunmasıdır. Bu nedenle yapılan harcamalar Monopol Kollama olarak değerlendirilir.

1.2.9.2. TARİFE KOLLAMA

Kârlarını maksimize etmek isteyen çıkar gruplarının çeşitli mal ve hizmetlerin ithaline kısıtlama veya yasaklama getirmeye çalışması ya da ithalat vergisi koyulması konusundaki lobi faaliyetleridir.

1.2.9.3. LİSANS KOLLAMA

İthalatta tahsisli kotalarla ilgili lisans belgesi sahibi olunmaya çalışılması konusundaki lobi faaliyetleridir.

1.2.9.4. KOTA KOLLAMA

Çıkar ve baskı gruplarının kotaların artırılması için gösterdikleri çabalara ve bunun için yapılan harcamalara denir. Kota kollamada taraflar kendi çıkarlarına uygun şekilde kotaların kaldırılmasını veya kapsamının daraltılmasını isteyebileceklerdir.

⁸ Coşkun Can Aktan, *Türkiye Dünyanın Neresinde?*, Ege Genç İşadamları Derneği, Aralık, 1998, s.306-307.

⁹ Murat Demir, Doğan Karaman, "Kuramsal Olarak Rant ve Rant Kollama", *İktisat Dergisi*, Ocak-Şubat 2000, Sayı:397-398, s.30-31.

¹⁰ Aktan, a.g.e., s.306-307.

1.2.9.5. TEŞVİK KOLLAMA

Devletten tarımsal amaçlı olarak veya diğer amaçlarla düşük faizli kredi elde edilmeye çalışılması, sübvansiyon verilmesine çalışılması veya bunların kapsamının genişletilmesi konusunda faaliyette bulunulması, vergi istisna ve muafiyetleri getirilmesi gibi konulardaki gayretlere denir.

1.2.9.6. SOSYAL YARDIM KOLLAMA

Çeşitli kişi ve kurumların lobi faaliyetinde bulunarak sosyal amaçlı mali yardım (işsizlik yardımı, yakacak yardımı, eğitim yardımı gibi) elde etmeye çalışmalarıdır.

2. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE ETKİLERİ

2.1. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Yolsuzluk konusunda ülkelerin genel sebepleri (kamu yönetiminin yapısından kaynaklanan nedenler, ekonomik yapıdan kaynaklanan nedenler) olmakla birlikte kendine özgü sebepleri de bulunmaktadır. Aşağıda bu sebeplerin neler olduğu üzerinde durulacaktır.

2.1.1. KAMU YÖNETİMİNİN YAPISINDAN KAYNAKLANAN NEDENLER

2.1.1.1. SAYDAMLIK

Saydamlık, devletin amaçlarını ve bu amaçları hayata geçirmek için uyguladığı politikaları ve ortaya çıkan sonuçlara ilişkin bilgileri kamuoyuna her türlü iletişim araçlarıyla duyurmasıdır. Burada şu iki husus öne çıkmaktadır. Birincisi; sistemin saydam olması için uygulanan politikaların ve hedeflerinin bilinmesi yeterli değildir. Bu durumda saydamlık yalnızca açıklık anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda basitlik ve anlaşılabilirlik anlamlarına da gelir. İkincisi; bilginin herhangi bir yerde bulunması sistemin saydam olduğu anlamına gelmez. Bilginin kullanılabilmesi için işlenmesi gerekmektedir. Yani bilgiler düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı bir şekilde tasnif edilmiş olmalıdır¹¹. Saydamlık genellikle iki başlık altında incelenmektedir. Birincisi, hükümetin izlediği/izleyeceği mali politikaların ve kamu sektörü hesaplarının halk tarafından bilinmesi anlamına gelen Mali Saydamlık'tır¹². Mali saydamlığın sağlanması için IMF tarafından belirlenen İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne göre ülkelerin uyması gereken dört temel ilke vardır¹³. Bunlar; Rollerin ve Sorumlulukların Kamuya Açık Olması, Bilginin Kamuya Açık Olması, Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama

¹¹ İzak Atiyas, Şerif Sayın, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", Kamu Maliyesinde Saydamlık, İstanbul, TESEV, 2000, S.28.

¹² DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Yayın No:DPT:2517-ÖİK:535, Ankara, 2000, s.83-84.

¹³ <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm> (çevrimiçi.30.10.2002).

Süreçlerinin Açık Olması, Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması şeklindedir. İkincisi ise elde edilen çıktının Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk kriterlerine uygun olarak yapılıp yapılmadığının ortaya konulmasını sağlayacak kriterlerin belirlenmesi ve açıklanması anlamına gelen Performans Saydamlığı'dır.

Saydamlığın olmaması halinde, gerek kamu yönetiminin gerekse kamu mali yönetiminin uygulamaları istismar ve manipülasyona açık olabilmekte, adeta yolsuzluğa kapı aralanmaktadır. Bu durum son yıllarda Uzak Doğu Asya'da olan krizlerde kendini göstermiştir. Yukarıda bahsedilen mali saydamlıkla ilgili ilkeler açısından baktığımızda, bütçe ile uygulamalarda merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, kamu bankaları, KİT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetler (quasi fiscal activities) bütçe kanunu ile birlikte yayınlanmalıdır. 2000 ve 2001 yıllarında Türkiye'nin yaşadığı krizde yarı mali nitelikteki faaliyetlerden doğan sorumluluklarının büyüklüğü ortaya çıkmıştır. Yarı mali yükümlülük olarak değerlendirebileceğimiz kamu bankalarının birikmiş olan görev zararlarının ödenmemesi bankacılık sistemini likidite problemi ile karşı karşıya getirmiştir. Bankacılık sistemindeki sorunların çözülmesi yerine ertelenmesi sistemi işlemez bir noktaya taşımıştır. Yarı mali nitelikteki işlemlerden birisi olarak nitelendirilen görev zararlarının kamu hesaplarında gösterilmemesi, daha açık bir şekilde ifade edecek olursak saydamlığın olmaması 2001 krizinde 40 milyar dolarlık riskin devlet tarafından üstlenilmesine neden olmuştur. Bu nedenle yarı mali nitelikteki faaliyetlerden doğan sorumluluklarla ilgili yükümlülükler bütçelerle birlikte yayınlanırsa muhtemel risklerin neler olduğu önceden değerlendirmeye alınabilecektir.

2.1.1.2. HESAP VERME SORUMLULUĞU

Hesap Verme Sorumluluğu, kendisine yetki verilen ve kaynak tahsis edilenlerin bu yetkiyi ya da kaynağı ne kadar iyi kullandıklarına ilişkin sorumluluklarıdır. Hesap Verme Sorumluluğu temel olarak; Mali Hesap Verme Sorumluluğu ve Performans Hesap Verme Sorumluluğu olmak üzere iki başlık altında ele alınabilir. Bunlar aşağıda açıklanacaktır.

Mali Hesap Verme Sorumluluğu, belli bir amaç için alınan ya da verilen kaynağın kullanılması ile ilgilidir. Burada parayı alan kişi ya da kurum parayı nereye harcadığını belgeleriyle ispat eder¹⁴. Mali Hesap Verme Sorumluluğu'nun bir anlamda klasik bir hesap verme sorumluluğu olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü sadece kaynakların mevzuata uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı üzerinde durmaktadır. Ancak günümüzde Mali Hesap Verme Sorumluluğu'na ilaveten, Performans Hesap Verme Sorumluluğu da uygulanmaktadır. Performans Hesap Verme Sorumluluğu, performans denetimi kriterlerine (verimlilik, etkinlik, tutumluluk) uygun olarak öngörülen amaca ulaşıp/ulaşılmadığı ve bunun nasıl sağlandığı/sağlanamadığı konusundaki faaliyetlerin bütünüünün hesabının verilmesi olarak tanımlanabilir. Bu durumda, Performans Hesap

¹⁴ The United States Agency for International Development, "Your Role in the Accountability Process", Washington , 1989, s. 2-3.

Verme Sorumluluğu “üzerinde anlaşılan beklentiler ışığında, performans sorumluluğunun üstlenilmesine ve performansın kanıtlanmasına dayanan ilişki” şeklinde de tanımlanmaktadır¹⁵.

Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu’nu geliştirmenin altında yatan temel nedenlerden birisi yolsuzluğu azaltmaktır¹⁶. Çünkü bir çok devlet yolsuzluğu kamu mali yönetimlerinde reform yaparak sağlamıştır. Örneğin Yeni Zelanda ve Kanada’nın Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu konusunda yaptığı reformlar yolsuzluk algılama endeksi sıralamalarında üst sıralara yükselmelerine neden olmuştur.

Hesap Verme Sorumluluğu ile ilgili olarak yapılan bir çalışmada, bebek ölüm oranları ile hesap verme sorumluluğu arasındaki ilişkiye bakılmıştır. Norveç, Yunanistan, İsveç gibi ülkelere bakıldığında (hesap verme sorumluluğunun iyi işlediği ülkeler) bebek ölüm oranlarının düşük olduğu görülmüştür. Buna karşılık Haiti, Kenya, Peru, Kongo gibi ülkelerde ise (hesap verme sorumluluğunun iyi işlemediği ülkeler) bebek ölüm oranlarının yüksek olduğu görülmüştür¹⁷.

2.1.1.3. YÖNETİŞİM

Dünya Bankası ve IMF son yıllarda gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde ağırlıklı olarak Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Yönetişim üzerinde durmaktadır. Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu bir paranın iki yüzü gibidirler. Diğer bir ifadeyle birbirlerini tamamlamaktadırlar. Yönetişim de birbirinden ayrılmaz bu iki kavramın üzerine inşa edilmektedir. Yani, Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu olmadan Yönetişim’den bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Yönetişim Dünya Bankası tarafından şöyle tanımlanmaktadır: “Bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının gelişme amacıyla yönetiminde yetkinin kullanılma tarzı”¹⁸. Yönetişim, yönetme süreciyle ilgilidir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi yetkinin ve sorumluluğun tahsisi ve uygulanma tarzına odaklanmıştır. Yönetişimde sistemlerin idaresinden ziyade (daha az yönetim), kamu sektörünün yönlendirilmesine (daha çok yönetim) önem verilmektedir¹⁹. Bu durumda kısaca yönetişimi, karar verme işlemi ya da yöntemi olarak tanımlayabiliriz.

Yolsuzluk, esas olarak bir yönetim meselesidir. Bu anlamda kurumların başarısız şekilde yönetimi olarak değerlendirilebilir. Bir ülkedeki politik ve ekonomik güçler birbirleriyle sinerji yaratmak yerine rekabete girerlerse oluşan bu ortamda ülkenin ekonomik büyümesinden daha çok yolsuzluklar ön plana çıkacaktır. Bu nedenle

¹⁵ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Kanada Sayıştayı Performans Denetimi El Kitabı**, Araştırma/inceleme/çeviri Dizisi:4, ‘Value for Money Audit’ adlı çalışmadan Çev. Sacit Yörüker, 1999, s. 10-12.

¹⁶ A.Premchand, “Fiscal Transparency and Accountability”, **Workshop Study on Financial Management and Accountability**, Rome, 2001, s.9.

¹⁷ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton, “Governance Matters:From Measurement to Action”, **Finance and Development**, IMF Publication, June 2000, Vol.37, No.2, s.3-4.

¹⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu**, ‘Governance and Accountability in the Irish Service(Discussion Paper 6)’ adlı çalışmadan çev. Sacit Yörüker, Ankara, 2001, s. 39.

¹⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim...** s. 38

sağlıklı bir yatırım ortamının sağlanarak ekonomik büyümenin teşvik edilmesinde ve dolayısıyla yoksulluğun azaltılmasında yönetim önemli bir yere sahiptir.

2.1.1.4. KAMUDAKİ DENETİM SİSTEMİNİN YETERSİZLİĞİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezîyetçi anlayışının bir yansıması olarak çıkarılan 1927 tarihli Genel Muhasebe Kanunu, harcama öncesi onay yetkisini birçok kurum ve kişiye dağıtan, mevzuata ağırlık veren, yani herşeyi yasal bir düzenlemeyle yapmaya çalışan bir denetim anlayışına sahiptir. Bu şekilde işleyen bir sıkı kamu harcama sistemi kurumları denetimden kaçmaya zorlamaktadır. Böyle bir denetim anlayışı, harcama yapmamayı ve hizmet üretmemeyi cezalandırmaz. Fakat mevzuatta yer alan bir şekil şartına aykırı davranmayı cezalandırır²⁰. Denetim anlayışımızda en küçük ayrıntı bile yasal düzenlemeyle yapılırken, Anglosakson ülkelerinde yasal düzenleme yerine yüksek denetim kurumu tarafından yayımlanan denetim el kitapları, denetim rehberleri, denetim kılavuzları gibi çalışmalara dayanılarak yapılmaktadır.

Ülkemizde kamuda yapılmakta olan denetim ağırlıklı olarak düzenlilik (Uygunluk Denetimi ve Mali Denetim) denetimidir. Yapılan denetimler daha ziyade girdilere önem vermekte, ancak çıktılara önem vermemektedir²¹. Kamu harcamalarının gerek kantitatif olarak genişlemesi, gerekse kalitatif olarak gelişmesi, düzenlilik denetiminin tek başına yeterli olmamasını beraberinde getirmiştir. Günümüzde, Anglosakson ülkelerinde yapılmakta olan denetim daha çok performans denetimidir. Ülkemizde performans denetiminin yapılması 1996 yılında yapılan düzenlemeyle olmuştur (Sayıştay Kanunu, Ek md.10 - 4.7.1996-4149/md.8). Ancak, bu performans denetimi çok sınırlı ölçektedir. Performans denetimi, 2002 yılında birkaç kurumda (Millî Eğitim Bakanlığı ve Karayolları Genel Müdürlüğü) pilot olarak yapılmıştır.

Denetim birimleri arasında koordinasyon bulunmamaktadır. Bu durum denetim kuruluşlarının mükerrer (tekrar) denetim yapmalarına neden olmaktadır. Ülkemizde 120'yi aşkın denetim kuruluşu olduğu, bazı bakanlıklarda (Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı) birden fazla denetim birimi bulunduğu halde, yine de kamu harcamalarının bütünü denetlenememektedir²². 5018 sayılı kanunda bu alanda düzenlemeler yapılarak iç denetçilik müessesesi oluşturulmuş ve iç denetim koordinasyon kurulu kurulmuştur. Ancak iç denetim sisteminin etkin bir şekilde işlemeye başlaması ve teftiş kurumlarının dönüştürülmesi zaman alacaktır.

²⁰ Friedrich Ebert Vakfı, **Kamu Harcamalarının Denetimi ve Etkinliği Konulu Ekonomi Forumu**, İstanbul, Temmuz 1995, s. 11.

²¹ DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No. DPT: 2517-ÖİK: 535, Ankara, 2000, s.103; T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonunca Hazırlanan Rapor**, Ankara, 28 Ocak 2000, s.7.

²² Ferhat, Emil, "Kamu Mali Yönetiminde Reform - Reformun Yönetimi ve Uygulanmasında Ortak Akılın Oluşturulması ve İşbirliğine Yatkın Davranışların Geliştirilmesi Sürecindeki Sorunlar", **Ekopanel**, Sayı:3, Nisan-Haziran 2002, s.9.

2.1.1.5. YARGI SİSTEMİNDEN KAYNAKLANAN SORUNLAR

Yargı sistemimizin sorunları arasında mahkemelerin fiziki yetersizliği, hakim ve savcı sayısının yetersizliği nedeniyle karşı karşıya kalınan aşırı iş yükü ve bunun sonucu olarak mahkemelerin uzun yıllar sürmesi, cezaların caydırıcı olmaması, hakim ve savcılarının özlük hakları ile ilgili sorunlar, sıklıkla çıkarılan aflar nedeniyle yargı sisteminin doğasına yapılan müdahaleler sayılabilir.

Ülkemizde mahkemeler uzun yıllar sürmektedir. Bu durum yargıya olan güveni azaltmaktadır. Mahkemelerin uzun yıllar sürmesinin nedenleri arasında hazırlık soruşturmalarının yeterli deliller elde edilmeden açılması gelmektedir. Bu durum suçla ilişkin delillerin davaya tam olarak yansımamasına neden olmaktadır.

2.1.2. EKONOMİK YAPIDAN KAYNAKLANAN NEDENLER

2.1.2.1. YÜKSEK ENFLASYON ORANLARI

Yolsuzluğun ekonomik nedenler arasında enflasyon oldukça önemli bir yere sahiptir. Çünkü yüksek enflasyon bireylerin satın alma gücünü düşürmekte ve böylece onların yaşamlarını zorlaştırmaktadır.

Ekonometrik çalışmalarda, enflasyon oranındaki artışla yolsuzluk arasında anlamlı ve doğru yönde bir ilişki olduğu ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle enflasyondaki artış yolsuzlukları da aynı şekilde artış yönünde etkileyecektir. Yatırımlar üzerinde gerek maliyetlerin artırması, gerekse tamamlanmasını geciktirmesi nedeniyle olumsuz bir etkiye sahip olan yolsuzluk, dolaylı bir biçimde enflasyon maliyetini de artırarak olumsuz bir etki yapar. Yapılan ekonometrik analizlerde ortalama enflasyondan her bir birimlik sapmanın yıllık büyüme oranında 1/3, yatırımlarda ise %1'lik azalmaya yol açtığı ortaya çıkmıştır²³.

2.1.2.2. DEVLETİN EKONOMİDEKİ AĞIRLIĞI

Yolsuzluklarla uygulanan ekonomik sistemler arasında yakın ilişki olduğu genel bir kabul görmektedir. Ancak yapılan ampirik çalışmalar devletin ekonomideki payının büyüklüğünün yolsuzluğun artmasında tek başına önemli bir payının olmadığını göstermiştir. 1995-2005 arasındaki Yolsuzluk Algılama Endekslerine bakıldığında İsveç, Finlandiya, Avusturya, Norveç, Kanada, Avustralya gibi devletin GSYİH içindeki (toplam kamu harcamaları/ GSYİH) payının yüksek olduğu ülkeler (% 40-50) 10 üzerinden 8'in üzerinde puan almışlardır. Türkiye ise bu on yıllık süreçte 10 üzerinden en fazla 4.1 puan almıştır. Türkiye 2005 yılının endeksinde ise 159 ülke arasında 69. olarak 3.5 puan almıştır²⁴. Türkiye'de toplam kamu harcamaları bakımından devletin büyüklüğüne bakacak olursak %28.5, faiz hariç kamu harcamaları

²³ www.tepav.org.tr/YOLSUZLUK.pdf (çevrimiçi 25.08.05)

²⁴ Bkz. 1995-2005 arası Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan yolsuzluk algılama endeksleri.

ise %18.5'dur²⁵. Bu durum yolsuzluğun oluşmasında devletin ekonomideki ağırlığının tek başına etkili olmadığını göstermektedir. Ekonomideki ağırlığın olumsuz etkisine gelince; devletin yaptığı detaylı bürokratik düzenlemeler, büyük çaplı ihaleler, kredi ve teşvikler, sahip olduğu geniş imtiyazlar gerek kendisine gerekse bunu uygulayan kimselere yetki ve avantaj sağlamaktadır. Bu geniş yetkileri kullanan bürokratlar adeta tekel gücü elde etmektedirler. Bu gücü kullanarak yaptıkları işleri hızlandırabilmekte ve bunun karşılığı olarak rüşvet talep edebilmektedirler²⁶.

2.1.2.3. KAYITDIŞI EKONOMİ

Kayıtdışı ekonomi, kamu otoritelerinin denetimi dışında kalan ekonomik işlemlerdir. Kayıtdışı ekonominin kapsamına kanunların yasakladığı ekonomik faaliyetlerin yapılması ve kanunlar yasaklamadığı halde kasıtlı olarak kayıtlara geçirilmeyen ve dolayısıyla vergilendirilmeyen bir ekonomik faaliyetin yapılması girmektedir. Kayıtdışı ekonominin kapsamında bunların yanı sıra, istihdam açısından kayıtdışılık ve yasadışı faaliyetler (kaçakçılık, organize suçlar vb.) nedeniyle kayıtdışılık da vardır²⁷. Bu durumda kayıtdışılığın vergi, istihdam ve yasadışı faaliyetler alanında ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Vergi ve istihdam alanındaki kayıtdışılık kapsamında, yapılan faaliyetler neticesinde elde edilen gelirin beyan edilmemesi ve ödenmemesi, çalıştırılan kimselere ilişkin yasal keseneklerin kesilmemesi ve ödenmemesi, yüksek ücretle çalıştırılan kimselerin aylıklarının asgari ücretten gösterilmesi, tüketicilerin belgesiz alışveriş yapması, satıcıların da aynı şekilde kayıtsız ve belgesiz işlem yapması sayılabilir. Yasadışı faaliyetler açısından bakıldığında kapsamında; kamu maliyesine yönelik suçlar (kalpazanlık, vergi kaçakçılığı gibi devlet hazinesine verilen zararlar nedeniyle oluşan suçlar), genel ekonomiye zarar verilmesine yönelik suçlar (hayali ihracat, finans piyasalarında manipülasyon vb.), kamu veya özel işletmelere yönelik suçlar (işletmelerin sırlarını rakip firmalara aktarmak ya da firma olanaklarından bireysel çıkar sağlamak gibi mağduru kamu veya özel işletmeler olan suçlar), topluma veya tüketicilere yönelik suçlar (uyuşturucu kaçakçılığı, hazine arazilerinin yağmalanması gibi) sayılabilir²⁸.

Kayıtdışı ekonominin varlığının ve büyüklüğünün önemi, yol açtığı sonuçlar bakımından değerlendirilmektedir. Kayıtdışılığın ekonomik, mali, toplumsal, etkileri vardır. Bir ekonomide kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve kaynakların verimli kullanılması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, fiyat istikrarı, gelir dağılımında adaletin sağlanması istenen hedeflerdir. Kayıtdışılığın olması nedeniyle bu alanlarda sağlıklı istatistikler üretilmemekte ve hedefler konulamamaktadır. Bunun doğal sonucu olarak oluşturulacak politikalar ve alınacak önlemler uygulamada başarısız olmaktadır. Kayıtdışılık, ekonominin mevcut durumuna ilişkin yorumları ve geleceğe yönelik

²⁵ Türk-İş, *KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler*, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara, 2000, s. 26-29.

²⁶ Tanzi, a.g.m., s.9-11.

²⁷ DPT, *Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT: 2603- ÖİK: 614, Ankara, 2001, s.2-6.

²⁸ A.e., s.57-58.

yapılacak tahminleri de olumsuz etkileyebilecektir²⁹. Kayıtdışığa toplumsal etkileri açısından bakılacak olursa; zararlı ve ahlak dışı olarak görülen (kaçakçılık, fuhuş, uyuşturucu satışı ve kullanımı gibi) faaliyetlerin artması toplumdaki ahlak değerlerin örselenmesine neden olacaktır.

2.1.2.4. GELİR DAĞILIMINDAKİ BOZUKLUK

Gelir dağılımı; bir ülkede belirli dönemler içinde üretilen gelirin fertler, fertlerden oluşan gruplar veya üretim faktörleri arasında bölünmesidir. Gelirin fertler, aileler ve çeşitli tüketici birimler arasında bölünmesine kişisel gelir dağılımı, üretim faktörleri arasındaki dağılımına ise fonksiyonel gelir dağılımı denir. Fertler arasındaki gelir dağılımı eşitsizliğinin yolsuzluğun nedenlerinden birisi olduğu öteden beri söylenmektedir. Kamu çalışanları arasındaki ücret ve maaş dengesizliği yolsuzluk için bir potansiyel oluşturmaktadır. Bu konuda Yolsuzluk Algılama Endekslerinde üst sıralarda yer alan İsveç'e bakıldığında, üst düzey yöneticiler ile sanayi işçileri arasında 12-15 kat arasında fark bulunmaktadır. Bu ücret düzenlemeleri yolsuzluğun azaltılmasında bir dereceye kadar etkili olabilmektedir³⁰.

Ücret düzeyleri ile yolsuzluklara ilişkin yapılan ampirik çalışmalarda anlamlı bir ilişki olduğu bulunmuştur³¹. Ücret düzeyindeki artışlar yolsuzluğu azaltabilmektedir. Ancak yolsuzluğun azaltılmasında yüksek ücretlere odaklanmış bir yaklaşımın bütçe içinde büyük bir yük oluşturacağı gözardı edilmemelidir.

Gelir dağılımı ile yolsuzluk arasındaki ilişkiye bakıldığında, gelir dağılımındaki bozulmanın yolsuzluğun hem nedeni hem de sonucu olduğunu söyleyebiliriz. Kamu çalışanları gelir dağılımındaki bozulma nedeniyle yolsuzluk yapabilmektedirler. Bu aşamada kamu çalışanlarının bütününe aynı şekilde değerlendirmek hatalı bir yaklaşım olacaktır. Diğer taraftan yolsuzluğun sonucu olarak da gelir dağılımı bozulmaktadır. Çünkü yolsuzluklar kaynakların dağılımını değiştirerek, yatırımların tamamlanma sürelerini uzatarak, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltarak, rüşveti artırarak, adaletsiz ve eşitsiz uygulamaları artırarak vb. şekillerde gelir dağılımına bozulmasına neden olmaktadır.

Türkiye'de gelir dağılımı ile ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında, nüfusun en yoksul %20 sinin gelirin 1987 de % 5,23'ünü, 1994 de % 4,86 sı, 2002 de ise % 5,3 ünü aldığını görmekteyiz. Bu durumda nüfusun en yoksul % 20 lik diliminin gelirden aldığı payda büyük bir artış olmadığını söyleyebiliriz. Nüfusun en zengin %20 lik dilimine baktığımızda gelirin 1987 de % 49,93'ünü , 1994 de % 54,88'ini, 2002 de % 50,1'ini aldığını görmekteyiz. Bu kesimde ise en zengin %20 lik dilimin durumunu koruduğunu söyleyebiliriz³².

²⁹ A.e., s. 6-7.

³⁰ Tanzi, a.g.m., s.15-16.

³¹ A.e., s. 16.

³² TÜSİAD, Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk, Yayın No: 12/295, 2000, s.30-34; <http://www.dic.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/htm> (Çevrimiçi 05.06.2006)

2.1.3. TOPLUMSAL NEDENLER

2.1.3.1. AKRABA VE EŞ-DOST KAYIRMACILIĞI

Halk kamu kurumları ile ilişkilerinde bir yakını ile karşılaştığında ilgili kamu görevlisinden kendisinin işini yapmasını istemektedir. Ashında kamu görevlisinin yaptığı iş nedeniyle bütün vatandaşlara aynı mesafede olması gerekmektedir. Ancak bu böyle olmamakta bir şekilde yakınlık ilişkisi, maalesef bir menfaate (yani işini yaptırmaya) dönüşmektedir. Burada vatandaşlar karşısındakini bir kamu görevlisi olarak değil de bir akraba ya da eş dost olarak görmektedirler. Kamu görevlisi de aynı şekilde karşısındakini bir vatandaş olarak görmemektedir. Yapılan işin bir kamu görevi olması nedeniyle, vatandaşlar karşısındakini herkese eşit şekilde davranması gereken bir kamu görevlisi olarak görmeli, kamu görevlisi de karşısındakini bir akraba ya da dost olarak değil sıradan bir vatandaş olarak görmelidir.

2.1.3.2. NÜFUS ARTIŞ HIZININ YÜKSEKLİĞİ

Hızlı nüfus artışı gelişmekte olan ülkelerin bütününde olduğu gibi ülkemiz içinde bir çok sorunu beraberinde getirmektedir. Bu sorunlar arasında sunulan kamu hizmetlerinin (eğitim, sağlık v.b.) yetersizliği, nüfusun kentlere göçü, işsizlik sayılabilir. Kamu hizmetlerinde kapasitenin yetersiz olduğu, diğer bir ifadeyle arz ile talebin eşitlenemediği durumlarda tayinlama yapılacaktır. İşte bu aşamada kamu yönetiminde saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun olup/olmadığı çok önemlidir. Çünkü bu ilkelerin olmadığı bir durumda kayırmacılık ortaya çıkacaktır³³. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme yolsuzluk için zemin hazırlamakla birlikte sorununun daha da ağırlaşmasına neden olmaktadır.

2.1.3.3. SİVİL TOPLUM KURULUŞLARININ YETERSİZLİĞİ

Yolsuzlukla mücadele devletin tek başına yapamayacağı kadar kapsamlı bir olgudur. Bu mücadelede sivil toplum kuruluşları konunun toplumun geniş kesimleri tarafından sahiplenilmesi aşamasında önemli rol oynamaktadırlar. Çünkü sivil toplum kuruluşları aracılığıyla toplumun bütün katmanlarına ulaşılmış olmaktadır. Burada örgütlü toplumun önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Sivil toplum örgütlenmesi açısından örnek gösterilen ülkelerden birisi İsveç'tir. İsveç'in 8 milyon nüfusuna karşılık, 30 milyonun üzerinde kayıtlı sivil toplum üyesi vardır. 1995-2005 yılları arasında Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yaptığı yolsuzluk algılama endekslerine bakıldığında genellikle İsveç'in 3. ve 6. sıralarda olduğu ve 10 üzerinden 9 ve üzerinde puan aldığı görülecektir. Elde edilen bu başarı örgütlü toplum yapısının ortaya çıkardığı bir sonuç olduğu kanaatindeyiz. Türkiye ise bu on yıllık süreçte 10 üzerinden en fazla 4.1 puan alabilmiştir³⁴.

³³ Fikret Adaman ve diğerleri, s.18.

³⁴ Bkz. 1995-2005 arası Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan yolsuzluk algılama endeksleri.

Türkiye’de ise yolsuzluk ile mücadele maalesef sadece polisiye ve yargısal yönü ile görülmektedir. Bir anlamda yolsuzlukla mücadele devlet kurumlarının bir meselesi olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda oluşturulacak stratejinin en önemli ayaklarından birisi olan kamuoyu oluşturulması ihmal edilmiş olmaktadır.

2.2. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Yolsuzluk, hukukun üstünlüğü ilkesine zarar vermekte, kamu otoritesini zayıflatmakta ve dolayısıyla devlete olan güveni sarsmakta, ekonomik rekabeti olumsuz yönde etkilemekte, verimsiz yatırımlara yol açmakta, kalkınmayı geciktirmekte ve bütün bunların sonucu olarak geniş halk yığınlarının durumlarını daha da zorlaştırıp haklarını ihlal etmektedir. Yolsuzluklar bir anlamda kendi kısır döngüsünü yaratmaktadır. Şöyle ki; yolsuzluklar devletin otoritesini zayıflatmakta, bu durum daha çok yolsuzluğun yapılmasına zemin hazırlamaktadır. Aşağıda yolsuzluğun etkileri üzerinde daha detaylı olarak durulacaktır.

2.2.1. KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

- Yolsuzluk hukukun üstünlüğü ilkesini zedelemekte, devlete olan güveni sarsmakta ve bunun sonucu olarak kamu otoritesine zarar vermektedir.
- Yolsuzluk kamu idaresinin etkin şekilde çalışma imkanını azaltmaktadır.
- Hukuk devletinin en temel ilkelerinden birisi olan eşitlik ilkesine zarar vermektedir.
- Yolsuzlukta mücadelede oldukça önemli bir yer tutan saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini zorlaştırmaktadır.

2.2.2. EKONOMİK ETKİLERİ

- Yolsuzluk kaynakların yönünü değiştirmekte ve kaynakların kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk gibi ilkelerin dışındaki (rant kollama, aynı siyasi görüşe mensup olma gibi) kriterlerin ön plana çıkmasına yani kamu yararının ihmal edilmesine neden olmaktadır³⁵.
- Yolsuzluklar yatırımları ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilemektedir. Ampirik çalışmalar yolsuzluğun ülkelerin büyüme oranlarını düşürdüğünü ortaya koymaktadır³⁶.
- Yolsuzluklar yatırımların maliyetlerini artırarak bitirilme sürelerinin gecikmesine ve kıt olan kamu kaynaklarının israf edilmesine neden olmaktadır.
- Yolsuzluklar, kamu yatırımlarının verimliliğini azaltmakta ve altyapı yatırımlarına tahsis edilecek kaynakların azalmasına neden olmaktadır.

³⁵ UNDP, *Fighting Corruption to Improve Governance*, New York, February 1999, s. 7-8.

³⁶ UNDP, *Corruption and Good Governance*, New York, 1997, s.45.

- Bir yolsuzluk türü olarak rüşvet yapılan işlemlerin maliyetlerini artırmaktadır. Bunun sonucu olarak yapılan yatırımlar azalmakta ve sektörel öncelikler olumsuz etkilenmektedir³⁷. Rüşvet adeta yatırım yapmak isteyenler üzerinde vergi etkisi yapmaktadır³⁸.
- Yolsuzluk doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltmaktadır. Yolsuzluğun boyutları kantitatif olarak ne kadar büyükse ve türleri ne kadar yaygınsa doğrudan yabancı sermaye üzerindeki etkisi de o oranda büyük olmaktadır. Çünkü yolsuzluklar yatırımların maliyetini artırmaktadır³⁹.
- Yolsuzluk devletin vergi, resim ve harç gibi gelirlerini azaltmakta ve bu nedenle kamu harcamalarının yapılmasını zaafa uğratmaktadır.

2.2.3. SOSYAL YAPIYA ETKİLERİ

- Yolsuzluk rüşveti artırmaktadır. Bunun toplumsal sonucu olarak ahlaki yapı bozulmaktadır.
- Yolsuzluk, toplumların kanunlara ve otoriteye olan güvenini sarsarak, siyasal ve toplumsal huzursuzluğa yol açmaktadır.
- Yolsuzluk fertler arasındaki adaletsiz uygulamaları ve eşitsizliği artırmaktadır.
- Yolsuzluk özellikle toplumun alt gelir gruplarının gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. Çünkü onların büyük ölçekli rüşvet vererek işlerini halletme olanakları yoktur.
- Yolsuzluğun hüküm sürdüğü bir toplumda temel insan hakları ve özgürlükler tehlikeye girmektedir.

3. YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE ALTERNATİF BİR YAKLAŞIM OLARAK YÖNETİŞİM

Yönetişim, bir ülkede kurumlar ve gelenekler olarak otoritenin kullanılması şeklindedir. Bir ülkenin ekonomik ve politik olarak kalkınmasında yönetim standartlarının oluşturulması ve bunların sürekli olarak geliştirilmesi önemli bir yere sahiptir. Bu konuda yönetişimin genel olarak şunları kapsadığı üzerinde durulmaktadır⁴⁰:

1. Hesap Verme Sorumluluğu : Kendilerine belli bir kaynak tahsis edilen kimselerin, bu kaynakları nasıl kullandıklarıyla ilgili açıklama yapmalarıdır.

³⁷ Cheryl W.Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and Development", Finance and Development, March, 1998, s.7-9.

³⁸ Tanzi, a.g.m., s.28-30.

³⁹ Tanzi, a.g.m., s. 30; UNDP, **Corruption and Good ...**, s. 43-45.

⁴⁰ Department of the Auditor General of New Zealand, "Emerging Modes of Governance and the SAs", **XVIth. Conference of Common Wealth Auditors General**, Lahore, Pakistan, 1996, s. 3-4; United Kingdom Audit Office, "Accountability: Public, Representatives, Interest Groups and Media", **XVIth. Conference of Common Wealth Auditors General**, Lahore, Pakistan, 1996, s. 89; ⁴⁰ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters ...", s. 1-3.

2. Saydamlık: İlgili taraflara verimlilik, etkinlik, tutumluluk kriterleri açısından bilginin güvence vermek amacıyla açıklanmasıdır. Böylece tarafların konular hakkında bilgilenmesi ve dolayısıyla uygulamaların sahiplenilmesi kolaylaştırılmış olacaktır.

3. Bütünleşik Yaklaşım: Yapılmakta olan faaliyetler arasında eklenendirilmiş bir ilişki olmalıdır. Yani sisteme bir bütün olarak bakılmalı, sistemin alt başlıklarıyla birlikte bütününün işlemesi de gözetilmelidir.

Yukarıda belirttiğimiz şartlara ilave olarak yönetim kavramının kapsamında hukukun üstünlüğü, katılımcılık, kaynakların Verimlilik, Etkinlik ve Tutumluluk ilkelerine göre kullanılması yani kısaca VET denetimi yapılması, yönetmekten çok yönlendirici olma, sürdürülebilirlik, yerel nitelikli özelliklerin kullanılması sayılabilir.

Yolsuzluğa yönetim açısından baktığımızda, zayıf yönetimden kaynaklanan bir sorun olarak değerlendirebiliriz. Diğer bir ifadeyle zayıf bir yönetimin olması yolsuzluğu cesaretlendiren mekanizmalar oluşturacaktır. Yönetim; katılımcı, saydam, hesap veren bir yönetimi oluşturur ve ekonomik büyümenin teşvik edilmesi için sağlıklı bir ortamın oluşturulmasına katkıda bulunur⁴¹. Rasyonel yönetimin temelinde kurumun başında bulunan kimsenin sorumluluk taşımasını sağlayacak tedbirleri almak gelmektedir⁴². Yani yetkisi bulunan kimsenin sorumluluğu da olmalıdır. Yönetimin sağlanmasıyla yolsuzluğun tamamen ortadan kaldırılması mümkün olamayabilir. Ancak yolsuzluğun minimize edilmesine katkıda bulunacağından, yoksulluğun azaltılmasında ve insan merkezli kalkınmanın sağlanmasında önemli bir aşama kaydedilmiş olacaktır.

Tablo 1: Yolsuzluk Dereceleri ve Ülkelerin Uyguladıkları Yönetişim Stratejileri

Yolsuzluk Derecesi	Yönetişim	Yolsuzlukla Mücadele Etme Çabalarında Öncelikler
Yüksek	Az	-Hukukun üstünlüğü sağlanmalı -Hesap verme sorumluluğu güçlendirilmeli -Hükümetin müdahaleleri rasyonel hale getirilmeli
Orta	Orta	- Mali yönetimde reformlar yapılması, - Sonuç odaklı yönetim ve değerlendirme yapılması -Yolsuzlukla mücadele birimlerinin kurulması.
Düşük	İyi	- Mali yönetim güçlü bir yapıya sahiptir, - Yolsuzlukla mücadelede gerekli yasal düzenlemeler büyük ölçüde yapılmıştır, - Saydamlık büyük ölçüde tesis edilmiştir

Kaynak: Mark Schacter and Anwar Shah, "Look Before You Leap: Notes for Corruption Fighters", Policy Brief no. 11, 2001, s. 4-5.

⁴¹ UNDP, *Fighting Corruption*..., s 7-10; Christian Schiller, "Improving Governance and Fighting Corruption: An IMF Perspective", IMF, Fiscal Affairs Department, 2000, s.1-3.

⁴² The Netherlands Ministry of Finance, "Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?", 2-4 November 2000, s. 9.

Yukarıda Tablo 1'de de görüleceği üzere, ülkelerin içinde bulunduğu yolsuzluk derecelerine göre uyguladığı/uygulaması gerekli olan stratejiler belirtilmiştir.

İyi yönetişimin temel dayanakları olarak hesap verme sorumluluğu, saydamlık, toplumsal katılım, hukukun üstünlüğünün olması sayılabilir. Buna karşılık kötü yönetişim de ise politika oluşturulmasında rasyonellik yerine keyfilik, uygulamalarından dolayı sorumlu tutulamayan bürokrasi, işlemeyen bir hukuk sistemi, sivil toplum kurumlarının yaygın olmadığı ve etkin işlemediği bir ülke ve bunun sonucu olarak geniş çaplı yolsuzluktur. İyi yönetişimin olduğu bir toplumda yukarıda saydığımız unsurlar sayesinde sürdürülebilir kalkınma sağlanması imkan dahilinde olabilir. Buna karşın kötü yönetişimin olduğu bir toplumda ise, sağlam bir bürokratik yapı kurulamadığından ve etkin şekilde işleyen sivil toplum örgütleri bulunmadığından uzun soluklu projeksiyonlar yapılamamakta ve dolayısıyla uygulanamamaktadır.

İyi yönetişim Avrupa Birliği'nin de gündeminde olan kavramlar arasındadır. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun yayınladığı Beyaz Kitap'ta bu kavramın ilkeleri olarak; saydamlık, sivil toplumun katılımı, hesap verme sorumluluğu, etkinlik, tutarlılık üzerinde durulmaktadır. Bu kavram Türkiye'nin Avrupa Birliği ile yaptığı müzakereler sürecinde de bir çok başlık altında karşılaşıcağı kavramlar arasında yer almaktadır.

Yolsuzlukla yapılan mücadele karmaşık ve uzun soluklu bir yapılmayı gerektirmektedir. Bu konuda oluşturulacak yönetişim temelli mücadele stratejisine aşağıda maddeler halinde değinilecektir⁴³:

1. Yolsuzluğun Önlenmesi: Burada yapılması gereken öncelikle yolsuzluğa neden olan süreçlerin ortadan kaldırılmasıdır.

- Karar verme aşamasında bulunan kimselerde yetkinin toplanması önlenmelidir. Çünkü yetkinin tek kişide toplanması durumunda kötüye kullanma ihtimali vardır. Bu durumda inisiyatiflerin dağıtılması yoluna gidilmelidir. Yani kararlar kurullar tarafından alınmalıdır.

- Kamu kurumlarının verdiği hizmetlerde memurların vatandaşlarla olan ilişkilerinin azaltılması yoluna gidilmelidir. Bunun sağlanması için memurlar rotasyona tabi tutulmalıdır.

2. Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık konusunda gerekli yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu alanda yapılacak düzenlemelerde taraflar arası koordinasyon sağlanması ve ortak hareket etme bilincinin oluşturulması hedeflenmelidir.

Hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın etkin şekilde işlemesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yoluna gidilmelidir. Çünkü böylece yetkiler daha alt birimler arasında paylaştırılmış olmaktadır.

⁴³ UNDP, *Anti-corruption...*, s.8-18; UNDP, *Fighting Corruption...*, s. 10-14; TÜSİAD, *Kamu Reformu Araştırması*, Yayın No.12/335, 2002, s.181-185; www.worldbank.org/etools/docs/library/goodgovernance.pdf (çevrimiçi 09.06.2005)

3. Kamuoyu ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte çalışılmalıdır. Yolsuzlukla mücadele yalnız devlet kurumlarına bırakılmayacak kadar kapsamlı bir olgudur. Halka yolsuzluğun ne kadar ciddi bir problem olduğu anlatılmalı ve tedbirler alınması gerektiği konusunda ikna edilmelidir. Sivil toplum örgütleri bu konuda kendileri projeler üretmeli, sürdürülen uygulamalara eleştiri getirmeli ve böylece kamuoyunun duyarlılığının artmasına katkıda bulunmalıdır. Yönetişim temelli bir mücadele stratejisinin ancak toplumun geniş kesimlerinin katılımı ile oluşturulacağı gözardı edilmemelidir.

4. Düzenlilik denetimi (mali denetim ve uygunluk denetimi) ile performans denetimi birlikte yapan bir yüksek denetim kurumu oluşturulmalıdır. Türkiye’de yüksek denetim Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Ancak Sayıştay’ın yaptığı denetim büyük ölçüde düzenlilik denetimidir. Sayıştay’ın performans denetimi yapma kapasitesi güçlendirilmeli ve denetimde etkinlik artırılmalıdır.

5. Yolsuzlukla mücadele etme konusunda özerk bir kurum oluşturulmalı, faaliyetler ve elde edilen sonuçlarla ilgili kamuoyuna açıklama yapılmalıdır. Böylece, kurumun kendisinin de Hesap verme ve Saydamlık konusundaki hassasiyeti ortaya konulmuş olacaktır. Kurumun üst yönetimi tarafsız kişilerden oluşturulmalıdır. Bu durum kamuoyu nezdinde kuruma olan güveni artıracaktır. Kurumun yapılanmasında alt birimlerin rolleri net bir şekilde ortaya konulmalı, geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olmalıdır. Kurum, etkin bir şekilde çalışması için iyi yetişmiş insan gücüne, teknik ve mali kaynaklara sahip olmalı ve meslek içi eğitimler ihmal edilmemelidir. Önce diğer kurumlardan alınan personelle çalışmalar sürdürülebilir, ancak mutlaka kendi uzman personelini yetiştirme yoluna gitmelidir.

Yolsuzlukla mücadele konusunda oluşturulacak kurumla ilgili olarak OECD bütün yetkilerin toplandığı tek kurumun olmasını tercih etmemektedir. Yolsuzlukla mücadele konusunda kurumlar oluşturulması ve bu kurumların yetki ve sorumlulukları arasında denge sağlanması genel bir kural olarak benimsenmektedir. Tek kurumun başarısız olmasının nedenleri olarak, yolsuzlukla mücadelenin bütün alanlarına yoğunlaşmakta yetersiz kalınması, ihtiyacı olan kaynağa sahip olamaması, kamuoyunun tek kuruma olan güvensizliği sayılabilir⁴⁴. 27 Ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyinin Yolsuzlukla Mücadele Konvansiyonu’nun 20. maddesine göre oluşturulacak kurum şu 3 özelliğe sahip olmalıdır:

- Uzman personel,
- Bağımsızlık,
- Uzmanlaşma.

6. Yasalarımızdaki karmaşık yapıyı bürokrasi bir avantaj olarak kullanmaktadır. Bu nedenle yasaların sadeleştirilmesi yoluna gidilmelidir.

⁴⁴ Francisco Cardona, “Structural Elements for Integrity in Public Governance Systems in EU Member States”, Yolsuzlukla Mücadele Konferansı’ndaki Sunum, TEPAV, 2005.

7. Yargı sisteminin varolan sorunlarının giderilmesine istisnasız olarak her koşulda hukukun üstünlüğünün tesis edilmesiyle başlanılmalıdır. Hukukun üstünlüğü, devlet organlarının bütün uygulamalarında hukuk kurallarına bağlı olması demektir. Diğer bir ifadeyle hukuk kurallarına yalnız bireylerin değil, o kuralları ihdas eden idarenin de uymasıdır⁴⁵.

Hukukun üstünlüğü ilkesi ile birlikte tesis edilmesi gereken diğer bir husus yargı bağımsızlığıdır. Bu iki hususun etkin bir şekilde işlemesi yolsuzlukla mücadeleye ivme kazandıracaktır. Yolsuzlukla mücadelede isnat edilen suçların işlenip/işlenmediğine delillere göre mahkemeler karar verecektir. Bu yargılama esnasında yargıya müdahale edilmemeli, yargı bağımsızlığı kesinlikle korunmalıdır. Aynı zamanda verilen cezaların caydırıcı olması sağlanmalıdır.

Ancak, yargı sisteminin varolan sorunlarının giderilmesi ile yolsuzlukla etkin bir mücadele gerçekleştirileceği hatırdan çıkarılmamalıdır.

8. Yolsuzluk yapısı itibarıyla takip edilmesi ve sonuçlandırılması zor olan bir suç özelliği taşımaktadır. Çünkü bu olaylara karışanlar ortaya çıkmaması için büyük bir uğraş vermektedirler. Yolsuzluktan bizzat menfaat temin eden bu az sayıda kişiye karşılık, etkilerine maruz kalan geniş halk yığınları sözkonusudur. Dünya Bankası, IMF ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar ülkelerin yolsuzlukla mücadele konusundaki çalışmalarına destek sağlamaktadır. Bu nedenle uluslararası kuruluşlarla işbirliği ihmal edilmemelidir.

9. Yolsuzlukla mücadelede elde edilen sonuçları görmek için kalitatif ve kantitatif performans kriterleri geliştirilmelidir. Yapılan çalışmalarda bütün alanlar aynı oranda incelenemeyebilir. Gerek kaynak, gerekse uzman personel sıkıntısı olabilir veya incelenen alanda küçük çaplı bir yolsuzluk olabilir. Bu durumda konulan performans kriterlerine bakılmalıdır. O alandaki incelemelerin kaynakları daha verimli ve etkin kullanmak adına ertelenmesi yada ihmal edilmesi düşünülmelidir.

10. Yolsuzluk riski yüksek olan alanlar belirlenmeli ve bu süreçler yeniden değerlendirilmelidir. Bu kapsamda yapılan işlemlerin sadeleştirilmesi kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma konusundaki avantajlarını elinden alacak ve işlemlerin daha hızlı yapılmasını sağlayacaktır.

SONUÇ

Yolsuzluğun nedenleri çok ve çeşitli olmakla birlikte, geniş halk kitleleri açısından sonuçları değişmemektedir. Şöyle ki; demokrasiye olan inancı temelinden sarsmakta, hukukun üstünlüğü ilkesini önemsiz hale getirmekte, eşitlik ve adalet ilkelerini ve dolayısıyla devlete olan güveni sarsmakta, ekonomik rekabeti olumsuz etkilemekte, verimsiz yatırımlara yol açmakta, yabancı sermayenin gelmesini engellemekte, kalkınmayı geciktirmekte, fakir halk yığınlarının durumlarını daha da

⁴⁵ A.Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995, s.22-23; Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1998, s.260-263.

zorlaştırıp haklarını ihlal etmekte ve bunların sonucu olarak; yolsuzluk, yoksulluğu ve geniş halk kitleleri arasındaki eşitsizliği artırmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele eden ve bu konuda uluslararası düzeyde önemli bir gösterge olan Yolsuzluk Algılama Endeksleri'nde üst sıralarda yer alan ülkelere baktığımızda ortak yönlerinin olduğunu görmekteyiz. Bunlar arasında hukukun üstünlüğü, yaygın olan ve etkin işleyen sivil toplum örgütlerinin var olması, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun olması ve bu iki ilke üzerine kurulu kamu yönetiminin ve kamu mali yönetiminin varolması, etkin şekilde işleyen bir yargı sisteminin varolması, kamu kaynaklarının kullanımında VET (verimlilik, etkinlik ve tutumluluk) denetimi yapılması sayılabilir. Bu sayılanlar yönetişimin temellerini oluşturmaktadır. 5018 sayılı KMYKK ile saydamlık ve hesap verme sorumluluğu konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu ilkelerin gerek kamu yönetiminde gerekse kamu mali yönetiminde tamamen işlerlik kazanması zamanla gerçekleşecektir.

Yolsuzlukla mücadele edilmesinde üç önemli unsur vardır. Bunlar; halkın yolsuzluklar konusunda sivil toplum örgütleri vasıtasıyla bilgilendirilmesi ve eğitimi, yolsuzluğun önlenmesine ilişkin çalışmalar (yasal düzenlemeler yapılarak önleyici tedbirler alınması) ve yolsuzluğun yargı organları tarafından soruşturulması ve sonuca ulaştırılmasıdır. Bu 3 unsur birbirini tamamlayan fonksiyonlar olup, bütünsellik içinde bağımsız ve özerk bir yolsuzlukla mücadele birimi tarafından yürütülmelidir. Bu birimlerin en gelişmiş örneklerine ICAC (Independent Commission Anti Corruption) adı altında, Avustralya ve Yeni Zelanda'da rastlanmaktadır. Slovenya, Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde Ulusal Komisyon veya Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu gibi adlar altında; Malezya'da Yolsuzlukla Mücadele Ajansı (ACA), Arjantin'de Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (OAC) gibi adlar altında yapılandırıldığı görülmektedir. Avrupa Birliği'nin de OLAF (European Anti-Fraud Office) kısa adıyla anılan bir yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele birimi mevcuttur. Ülkemizde ise yolsuzluklarla mücadele etmek için yapılandırılmış bir birim bulunmamaktadır. Bu anlamda yalnızca ülkemizde Mali Suçlar Araştırma Kurulu (MASAK) bulunmaktadır. MASAK'ın görevleri veri toplama ve değerlendirme, inceleme, uygulama ve denetleme, düzenleme ve koordinasyon şeklindedir. Ülkemizde de yolsuzlukla mücadele etmek için yukarıda bahsedilen hususları içeren bir yapılanmaya gidilmelidir.

KAYNAKÇA

- Adaman Fikret, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Önlemler**, TESEV, İstanbul, 2001.
- Aktan, Coşkun Can: **Türkiye Dünyanın Neresinde?**, Ege Genç İşadamları Derneği, Aralık, 1998.
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın: "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, İstanbul, TESEV, 2000.

- Demir Murat, Doğan Karaman, "Kuramsal Olarak Rant ve Rant Kollama", **İktisat Dergisi**, Ocak-Şubat 2000, Sayı: 397-398.
- Department of the Auditor General of New Zealand, "Emerging Modes of Governance and the SAIs", **XVith. Conference of Common Wealth Auditors General**, Lahore, Pakistan, 1996.
- DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No. DPT: 2517-ÖİK: 535, Ankara, 2000.
- DPT, **Kayıtdışı Ekonomi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT: 2603- ÖİK: 614, Ankara, 2001.
- DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu**, Yayın No: DPT: 2517- ÖİK: 535, Ankara, 2000.
- Emil, Ferhat: "Kamu Mali Yönetiminde Reform - Reformun Yönetimi ve Uygulanmasında Ortak Akılın Oluşturulması ve İşbirliğine Yatkın Davranışların Geliştirilmesi Sürecindeki Sorunlar", **Ekopanel**, Sayı: 3, Nisan-Haziran 2002.
- Francisco Cardona, "Structural Elements for Integrity in Public Governance Systems in EU Member States", Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'ndaki Sunum, TEPAV, 2005.
- Friedrich Ebert Vakfı, **Kamu Harcamalarının Denetimi ve Etkinliği Konulu Ekonomi Forumu**, İstanbul, Temmuz 1995.
- Gözübüyük, A.Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1995.
- Gray Cheryl W., Daniel Kaufmann: "Corruption and Development", Finance and Development, March, 1998.
- Huntington, Samuel: **Political Order in Changing Societies**, Yale University Press, 1968.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", **Finance and Development**, IMF Publication, June 2000, Vol.37, No.2.
- Örnek, Acar: **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1998.
- Schaeter, Mark , Anwar Shah: "Look Before You Leap: Notes for Corruption Fighters", Policy Brief no. 11, 2001.
- Schiller, Christian: "Improving Governance and Fighting Corruption: An IMF Perspective", IMF, Fiscal Affairs Department, 2000.
- Premchand A.: "Fiscal Transparency and Accountability", **Workshop Study on Financial Management and Accountability**, Rome, 2001.
- Tanzi, Vito: "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF Staff Papers, Vol: 45, No:4.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesap Verme Sorumluluğu**, 'Governance and Accountability in the Irish Service (Discussion Paper 6)' adlı çalışmadan çev. Sacit Yörüker, Ankara, 2001.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Denetim Sisteminin Etkinliğinin Artırılması ve Performans Denetimine Geçiş Alt Komisyonunca Hazırlanan Rapor**, Ankara, 28 Ocak 2000.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, **Kanada Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı**, Araştırma/inceleme/çeviri Dizisi:4, 'Value for Money Audit' adlı çalışmadan Çev. Sacit Yörüker, 1999.
- The United States Agency for International Development, "Your Role in the Accountability Process", Washington , 1989.
- The Netherlands Ministry of Finance, **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?**, 2-4 November 2000.
- Türk-İş, **KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara, 2000.
- TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No.12/335, 2002, s.181-185;
- TÜSİAD, **Türkiye'de Bireysel Gelir Dağılımı ve Yoksulluk**,Yayın No: 12/295, 2000.
- UNDP, **Anti-corruption (Final version)**, February , 2004.
- UNDP, **Fighting Corruption to Improve Governance**, New York, February 1999.
- UNDP, **Corruption and Good Governance**, New York, 1997.
- United Kingdom Audit Office , " Accountability: Public, Representatives, Interest Groups and Media", **XVith. Conference of Common Wealth Auditors General**, Lahore, Pakistan,1996.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

- <http://www.dic.gov.tr/TURKISH/SONIST/HHGELTUK/htm> (çevrimiçi 05.06.2006)
- www.tepav.org.tr/YOLSUZLUK.pdf (çevrimiçi 25.08.05)
- www.worldbank.org/etools/docs/library/goodgovernance.pdf (çevrimiçi 09.06.2005)
- <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm> (çevrimiçi.30.10.2002).