

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUĞUN ANALİZİ

**Ömer YÜREKLİ**

T.C. Sağlık Bakanlığı Başdenetçisi  
omer\_yurekli@hotmail.com.

### Öz

Küresel eğilimlerin etik birey, etik yönetim, etik devlet ve etik toplum oluşturmaya yönelik olduğu söylenebilir. Bu konulara verilen önem gün geçtikçe daha da artmaktadır. Bu bağlamda yolsuzluk konusu da önemli hale gelmiştir. Türkiye’de yolsuzluk tarihi incelenirken özellikle Tanzimat döneminde rüşvetin yaygınlığından, bunun Cumhuriyet dönemi için olumsuz bir örnek olduğundan bahsedilebilir. Türkiye’de yolsuzluğun; bürokratik yapıda kayırmacılığın ve kırtasiyeciliğin etkin olması, kamu yönetiminde saydamlığın ve hesap verebilirliğin yerleşmemesi, denetim yetersizliği, hukukun üstünlüğü anlayışını hâkim kılmadaki yetersizlikler, yargının sağlıklı çalışması, ekonomide kayıt dışılık oranının yüksekliği, gelir dağılımındaki bozukluklar, siyasetin finansmanının şeffaf olmaması, medya-ticaret-siyaset ilişkilerindeki çarpıklıklar, sivil toplum yapılanmasındaki eksiklikler, yurttaşlık bilincinin yeterince gelişmemesi gibi pek çok sebebi bulunmaktadır. Yolsuzluk ekonomide, siyasette, bürokraside, hukuk sisteminde yozlaşmaya neden olmakta ve bir kanser gibi toplumsal yapıyı bozmaktadır. Bu yüzden etkili bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir. Çalışmada, yolsuzluğun yapısı, nedenleri ve etkileri analiz edildikten sonra soruna getirilen çözüm önerileri değerlendirilmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Yolsuzluk, Şeffaflık, Hesap Verebilirlik, Kayırmacılık, Yolsuzlukla Mücadele

### THE ANALYSIS OF CORRUPTION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

#### Abstract

It can be said that global trends are directed towards creating an ethical individual, ethical management, ethical state and ethical society. The importance of these issues increase day by day. In this context, the subject of

corruption has become important. Examining the history of corruption in Turkey, especially during the Tanzimat period, it can be mentioned from the prevalence of bribery that this is a negative example for the Republican period. These are many cause of corruption in Turkey such as effective of favouritism and red tape in bureaucratic structure, lack of transparency and accountability in public administration, lack of audit, inadequacy of dominate on understanding of rule of law, unsanitary work of jurisdiction, high rate of informality in the economy, disturbances in income distribution, lack of transparency in political financing, crooked relation in media-trade-politics, lack of non-governmental organization and insufficient citizenship awareness. Corruption causes degeneration in economy, policy, bureaucracy, law system and corruption disrupts the social structure like a cancer. Therefore, It must be effectively struggled with corruption. In the study; The proposed solution to the problem was evaluated after analyzing the corruption's structure, reasons and effects.

**Keywords:** Corruption, Transparency, Accountability, Favouritism, Fight Against Corruption.

### Giriş

“Geleneksel olarak kamusal görev ve yetkilerin kötüye kullanılarak özel çıkar sağlanması” olarak tanımlanan, ancak günümüzde daha yaygın bir şekilde “her türlü yetkinin/görevin kötüye kullanılarak özel çıkar sağlanması” şeklinde tanımlanan yolsuzluğun, örgütlü toplum yapısının, yönetim olayının ortaya çıktığı tarihlerden bu yana mevcut olduğu söylenebilir. Dolayısıyla yolsuzluğun tarih boyunca var olduğunu, bununla birlikte günümüzde küresel bir sorun olarak ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür.

İnternetin yaygınlaşması, bilgi ve iletişim teknolojilerin gelişmesi, eğitim düzeyinin yükselmesi, küreselleşmenin derinleşmesi, piyasa ekonomisinin derinleşerek yaygınlaşması, devletten beklentilerin artması, bireylerin tepkilerini gösterme kanallarının çoğalması ve etkinliğinin artması vb. gelişmeler yolsuzluk olgusunu ve bunun zararlarını daha bir görünür hale getirmiştir. Bununla ilintili olarak etik yönetim, etik devlet ve etik toplum oluşturulmasına yönelik çalışmalar da günümüz dünyasının en önemli gündemlerinden birini oluşturmaktadır.

Ülkemiz esas itibarıyla yeterince gelişmemiş/gelişmekte olan bir ülke konumunda bulunmaktadır. Genel olarak az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun boyutlarının, gelişmiş demokrasiye sahip Batılı ülkelere nazaran daha ileri düzeyde olduğu kabul edilmektedir.

1990’lı yıllardan itibaren yolsuzluğun etkileri daha çok sorgulanmıştır. Bu noktada yolsuzluğun kamu yönetimini, etik değerleri ve adaleti zayıflattığı, siyaseti yozlaştırdığı, ekonomik

gelişmeyi ve toplumsal refahı olumsuz yönde etkilediği, hukukun üstünlüğü anlayışının yerleşmesini engellediği, temel insan haklarını tehdit ettiği kabul edilmektedir. Öte yandan yolsuzluğun terör suçları, ekonomik ve ticari suçlarla da yakından ilgili olduğu görülmektedir. Dolayısıyla yolsuzluk bir kanser gibi toplumsal yapıyı bozmaktadır. Bu nedenle yolsuzluk günümüzde mahalli bir olgu olmaktan çıkmış, küresel bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır.

Yolsuzluğu önlemeye yönelik tedbirler için öncelikle yolsuzluğun nedenlerinin doğru bir şekilde tespit edilmesi, ayrıca bu konuda başarılı olan dünya üzerindeki modellerden veya kamu politikalarından da yararlanılması gerekmektedir.

Çalışmamızda; bu bakış açısıyla yolsuzluğun yapısı, nedenleri ve etkileri incelenmiş, yapılan tespitlerden hareketle de çözüm önerileri değerlendirilmiştir.

## 1. YOLSUZLUĞUN TANIMI, TÜRLERİ VE TARİHİ

### 1.1. Yolsuzluğun Tanımı ve Unsurları

#### 1.1.1. Yolsuzluğun Tanımı

Yolsuzluk Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan sözlükte; “yolsuz olma durumu, bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma”; açıklamada kullanılan yolsuz kavramı ise; “yolu olmayan, kurallara aykırı, uygunsuz, yöntemsiz, düzensiz, yersiz, usulsüz, nizamsız, törelere, toplumun görüşüne aykırı davranan” olarak açıklanmıştır (2005: 2191-2192). Buna göre yolsuzluğun sözlük anlamının oldukça geniş kapsamlı olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yayınlanan Kamu Yönetimi Sözlüğünde yolsuzluk; “yolunda yapılmayan, kurallara aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar; kamusal görev, yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması” olarak tanımlanmıştır (2008: 264).

Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında yolsuzlukla ilgili yapılmış pek çok tanım bulunmakla birlikte, uzun yıllardan bu yana en fazla gündemde olan tanımlardan biri; “*kamu gücünün özel çıkarlar veya özel çıkar sağlamak amacıyla kötüye kullanılması*” şeklinde yapılan tanımlamadır. Zaman içinde yolsuzluğun sadece kamu kesimine özgü bir olgu olmadığı düşünülerek bu tanımın kapsamı genişletilmiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzluğu; “sadece kamu gücüyle sınırlı olmayan herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye

kullanılması olarak” tanımlamaktadır (Uluslararası Şeffaflık Örgütü,05.12.2017).

Yolsuzluğun küresel bir sorun olarak görülmesi sonrasında evrensel tanım arayışları, formül arayışları gündeme gelmiştir. Bu noktada revaçta olan formül Klitgaard Modeli olarak bilinen formüldür. Formül şu şekildedir: *Yolsuzluk= Tekelci Güç+Takdir Yetkisi-Hesap Verebilirlik*. Formüle göre, kamu personelinin tekelci güç ve takdir yetkilerindeki artışa koşut olarak yolsuzluk artacaktır. Hesap Verebilirliğin artması yolsuzluğu azaltacaktır (Acar ve Dede, 2013: 607).

Diğer bir yolsuzluk formülü de şöyledir: *Yolsuzluk=Kaynaklar (Güç+Maddi Kaynaklar)-Kısıtlar (Yasal+Normatif)* (Acar ve Dede, 2013: 608-609; Mingui-Pippidi, 2012). Bu formüle göre, kaynaklar yolsuzluğu artırıcı bir etkiye, yasal ve normatif sınırlamalar ise azaltıcı bir etkiye sahiptir.

Günümüz koşullarında yolsuzluğu, sadece kamu kesimine ve kamu gücüne özgü bir durum olarak nitelendirmek rasyonel bir yaklaşım olarak değerlendirilemez. Zira yolsuzluğu doğru analiz etmek için özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını da olguya dâhil etmek gerekmektedir.

### 1.1.2. Yolsuzluğun Unsurları

Yolsuzluk olgusunun üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar yetki unsuru, yetkiyi kuraldışı kullanma ve menfaat sağlama unsurlarıdır.

Yolsuzluğun kabul edilecek tanımına göre yetki unsuru değişebilmektedir. Yolsuzluğu kamu kesimine özgü olarak düşünüp ona göre tanımladığımızda yetki “kamu yetkisi” anlamına gelmektedir.

Kamu yetkisi günümüz toplumlarında siyasal fonksiyonlara ilişkin olarak politikacılar tarafından, yönetsel fonksiyonlara ilişkin olarak da kamu görevlileri tarafından kullanılmaktadır (Berkman, 2009:15). Dolayısıyla burada kamu gücünü kullanma yetkisi politikacılarda ve kamu görevlilerinde bulunmaktadır. Ancak yolsuzluğun tanımını özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsayacak şekilde yaptığımızda yetkinin kapsamı da genişlemiş olmaktadır. Bir işi, bir görevi kuralların verdiği olanaklara göre yürütme hakkını ifade eden yetki ve bunu kullanan yetkili hem kamu kesiminde hem özel sektörde ve sivil toplum kuruluşlarında söz konusu olabilmektedir.

Yetkiyi kuraldışı kullanma unsurunda, bir iş veya görev için önceden belirlenmiş normlardan, kurallardan ve standartlardan sapma



olayı vardır, bunların ihlal edilmesi olayı vardır. Sözü edilen kuralların başında yasalar, daha sonra tüzük ve yönetmelik gibi tali mevzuat gelmektedir. Yolsuzluk için bilinçli olarak kurallara aykırı işlem yapılması gerekmektedir.

Yolsuzluğun üçüncü unsuru, yetkinin kuraldışı kullanılması sonucunda özel çıkar elde edilmesidir. Özel menfaat yoksa yolsuzluktan bahsedilemez. Bu menfaat genellikle maddi nitelikte, yani para, mal, hediye vb. şekilde olabilmektedir. Maddi menfaatlerin sağlanması karşılığında yetkinin özel amaçlar için kullanılması hedeflenmektedir. Öte yandan, maddi olmayan hususlar da yolsuzluğun konusunu oluşturabilmektedir. Örneğin partizanlık, nepotizm, kronizm, patronaj gibi doğrudan maddesel olmayan çıkar alanları da söz konusu olabilmektedir.

## 1.2. Yolsuzluğun Türleri

Yolsuzluğu net bir şekilde tasnif etmek mümkün olmamakla birlikte, burada literatürde kabul gören sınıflandırmalar genel olarak izah edilmiştir. Bu noktada yolsuzluk siyasal fonksiyonlara veya yönetsel fonksiyonlara ilişkin olup olmama kriterine göre iki gruba ayrılarak, yönetsel fonksiyonlara ilişkin yolsuzluklar daha geniş olarak ele alınmıştır.

### 1.2.1. Siyasal Yolsuzluk

Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim veya politika yapım sürecinde menfaat gözetilerek kurallara aykırı biçimde kullanılmasına siyasal yolsuzluk denilmektedir. Bir çıkar kümesinin kendisine sağladığı menfaat karşılığında bir parlamenter bir kanun taslağı üzerinde etkiye bulunmaya yönelirse veya iktidarda bulunan bir siyasal parti güç ve yetkisini partinin ve taraftarlarının çıkarlarını gözeterek biçimde kullanırsa ortaya çıkan durum siyasal yolsuzluk olmaktadır (Berkman, 2009: 22).

Siyasal yolsuzluklar kanun koyma yetkisine sahip olan politikacıların ve bunları uygulamakla görevli hükümet üyelerinin ulusal veya uluslararası şirketlerden rüşvet alabilmek ya da menfaat sağlayabilmek için mevkiilerini kullanmaları, aracı oldukları sözleşmelerden komisyon almaları ve devlet malını kendilerine mal etmeleri, ayrıca yasa ve diğer düzenlemelerin politikacıların faydasına göre düzenlenmesi vb. durumları ifade etmektedir (Andvig vd, 2001'den akt. Başar, 2004: 6).

Kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ile ilişkisi bulunan, parti üyesi, delege, parti yöneticisi, milletvekilleri ve bakanların doğrudan veya dolaylı olarak siyasal yolsuzluklara

katılmaları olanaklıdır. Milletvekilleri yasama faaliyetinde bulunmaktadır ve doğrudan siyasal yolsuzluklara karışabilirler. Yasama faaliyetlerini yürüten milletvekilleri doğrudan siyasal yolsuzluklara karışabilecekleri gibi, yukarıda belirtilen diğer siyasal şahsiyetler de parlamenterleri etkileyerek onlara oy desteği sağlama çıkarı karşılığında, kendileri de başka menfaatler elde etmek amacıyla milletvekillerini siyasal yolsuzlukların içine çekebilirler (Özsemerci, 2003: 14).

Siyasal yolsuzluklar devletin siyasal karar alma süreçlerinde ortaya çıkmaktadır. Siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörler tabi oldukları kuralları ihlal ederek kendilerine çıkar sağlamaktadır.

Siyasal yolsuzluğun yayılıcı bir özelliği de bulunmaktadır. Siyasetin devleti ve toplumu yönetme ve yönlendirme yetkisi olması nedeniyle siyasal yolsuzluğun, diğer yolsuzluk türleri şeklinde toplumun tüm kesimlerine yayılması söz konusu olabilmektedir.

### 1.2.2. Yönetmel Yolsuzluk

Yönetmel yolsuzluklar, yönetmel fonksiyonlara ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması olarak tanımlanabilir (Berkman, 2009: 22).

Kamu görevlisi kendisine, kamuya ait, kamu tarafından verilen bir yetkiyi kişisel çıkarlar için kullanabilir. Yönetmel yolsuzluklar yasaların uygulama aşamasında meydana gelir. Kişiler yasalara aykırı biçimde veya yasal çerçeve içerisinde kalarak da yolsuzluk yapabilirler (Arslan, 2005: 24-25).

Siyasal yolsuzlukta aktörler siyasetçiler iken, yönetmel yolsuzlukların aktörleri bürokratlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetmel yolsuzlukları maddi çıkar karşılığı olan yolsuzluklar ve maddi çıkar karşılığı olmayan yolsuzluklar olarak iki temel gruba ayırmak mümkündür.

#### 1.2.2.1. Maddi Çıkar Karşılığı Olan Yolsuzluklar

Maddi çıkar karşılığı olan yolsuzluklarda, görev ve yetkiyi kural dışı kullanma karşılığı elde edilen özel çıkar para, mal, hediye gibi maddi içeriklidir. Bu tür yolsuzluğun en bilinen türleri olarak rüşvet, irtikap, zimmet, rant kollama, emniyeti suiistimal, dolandırıcılık ve ihaleye fesat karıştırmayı sayabiliriz.

Rüşvet dünyada en yaygın yolsuzluk türü olarak bilinmektedir.

Genel olarak ifade etmek gerekirse rüşvet, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini

kötüye kullanarak muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para, mal vb. maddi menfaat elde etmeleri olarak tanımlanabilir (Aktan, 1994: 25).

Rüşvet suçu, Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) 252. maddesinde; “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlamak- görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlamak” şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre rüşvet suçunu oluşturan eylemler kamu görevlisinin görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapmaması, bu eylem karşısında yarar sağlaması ve bu hususta her iki tarafın karşılıklı olarak rüşvet anlaşması yapmasıdır (Özbek vd., 2014: 1027).

İrtikap kelimesi sözlük anlamı itibariyle “kötü bir iş yapma, suç işlemedir. Hukuk literatüründe ise; “kamu görevlisinin, kamu görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanarak kendisine veya başkasına yarar sağlamaya veya vaat etmeye bir kimseyi icbar ya da ikna etmesi veya kanunen alınmaması gereken şeyi muhatabının hatasından istifade ederek alması” olarak tanımlanabilmektedir (Artuk vd., 2012'den Akta. Ekinci vd., 2014: 47). Bu suç TCK'ya göre; icbar (m.250/1), ikna (m.250/2) ve mağdurun hatasından yararlanma suretiyle (250/3) işlenebilmektedir (Ekinci vd., 2014: 47).

TCK'nın 247'nci maddesinde zimmet suçu, kamu görevlisinin “görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçirmesi” olarak tarif edilmiştir.

Zimmete geçirme kavramı “kişinin kendisine bırakılmış parayı sahiplenmesi” şeklinde izah edilebilir (Ekinci vd., 2014: 3).

Rant kollama, devletten bir ekonomik veya sosyal transfer elde etmek maksadıyla çıkar ve baskı gruplarının girişmiş oldukları faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar şeklinde tanımlanabilir. Rant kollama şeklinde ortaya çıkan siyasal yozlaşmanın yaygınlaşması ile rantıye sınıfı ortaya çıkmaktadır (Aktan, 1994: 41,43).

TCK'nın 157'nci maddesine göre, hileli davranışlarla bir kimseyi aldatıp, onun veya başkasının zararına olarak, kendisine veya başkasına bir yarar sağlayan kişinin eylemini dolandırıcılık olarak tanımlamak mümkündür.

Emniyeti suiistimal, güveni kötüye kullanmak olarak nitelendirilmektedir. Herhangi bir kimsenin başkasına ait olup belli bir

surette kullanılmak üzere teslim alınan şeyden kendisi ya da başkası hesabına faydalanması olarak tanımlanmaktadır (TBMM, 2003: 11).

Kamu ihalelerine fesat karıştırma; mer'i TCK'nın 235'nci maddesi çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihaleler ile yapım ihalelerine fesat karıştırma olarak tanımlanabilir. Günümüzde en yaygın yolsuzluk türlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **1.2.2.2. Maddi Çıkar Karşılığı Olmayan Yolsuzluklar**

Bu tür yolsuzluklarda, yetkinin kurallara aykırı olarak kullanılması karşılığında elde edilen çıkar maddesel içerikli değildir. Bu tür yolsuzlukları kayırmacılık, patronaj, oy ticareti ve lobıcılık olarak gruplandırabiliriz. Burada sıraladığımız yolsuzlukların sadece yönetsel yolsuzluk türleri arasında değil, aynı zamanda siyasal yolsuzluk türleri arasında da sayılabildiğini ifade etmemiz gerekiyor.

Kayırmacılık, makam ve mevki sahibi kişilerin, iktidar sahiplerinin bu makam ve mevkiden kaynaklanan imkânlarla gerek kan bağı gerekse siyasal görüşleri ya da başka özel nedenlerle kendilerine yakın kişilere çıkar sağlayacak şekilde davranmaları anlamına gelmektedir (TODAİE, 2008:144-145). İltimas kelimesi ve halk arasında kullanılan torpil kelimesi kayırmacılık kelimesi ile eş anlamlıdır.

Kamu görevlilerinin istihdamında liyakat ve eşitlik ilkesi yerine eş dost ilişkilerinin esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılığa kronizm (eş-dost kayırmacılığı); akrabalık ilişkileri esas alınarak yapılan kayırmacılığa nepotizm (akraba kayırmacılığı); siyasal yandaşlık baz alınarak yapılan kayırmacılığa partizanlık denilmektedir (Aktan, 1994: 32-33). Buna ilave olarak ekonomik, siyasi ve yönetsel açıdan güçlü olan kişilerin hatırlarına binaen de kayırmacılık yapılabilmektedir. Kayırmacılık tipi yolsuzlukların gelişmiş ülkelere göreceli olarak, feodal kültürün daha baskın olduğu azgelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha yaygın olduğu söylenebilir.

Patronaj; siyasal süreç içerisinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurumlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bunların yerine siyasal yandaşlık, ideolojik yakınlık, nepotizm ve kronizm gibi etmenlerin baz alınarak yeni kişilerin atanması durumunu ifade etmektedir (Aktan, 1994: 34-35). Ülkemizde yaygın olan arpalık olarak adlandırılan atamaları, istisnai memuriyet uygulamalarını patronaj kapsamında nitelendirebiliriz.

Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan bir yozlaşma türüdür. Parlamentoda siyasal kararların alınmasında, siyasal partilerin, menfaatleri doğrultusunda sunmuş oldukları kanun tekliflerini karşılıklı olarak desteklemeleri oy ticareti olarak nitelendirilmektedir. Bir bakıma karşılıklı oy alışverişi diyebiliriz (Özsemerci, 2003: 22).

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde iktidar partilerini, muhalefet partilerini ve bürokratları etkileyerek kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmelerine lobcilik denilmektedir. Bu faaliyetler optimal karar alınmasını engellemektedir (TBMM, 2003:12). Ülkemizde en yaygın şekillerinden biri, seçim öncesinde partileri veya parlamenter adaylarını destekleyerek, sonrasında mecliste istediklerini onlara yaptırmak şeklinde ortaya çıkmaktadır.

### 1.3. Türkiye’de Yolsuzluk Tarihi

Türkiye’de yolsuzluk olayının arka planını da incelemek gerekir. Arka planı denilince Osmanlı İmparatorluğu dönemine gitmek gerekmektedir.

Kuruluş ve yükseliş dönemlerinde Osmanlı İmparatorluğunda merkezi otorite güçlüdür ve bütçe disiplini vardır. Mali konulardaki aksaklıklara hoşgörü ile bakılmamaktadır (Cem, 1989: 99).

Osmanlı Devleti’nde Sultan III. Murad rüşvet alan ilk padişah olarak kabul edilmektedir. Söylentiye göre cediti Kızıl Ahmetli ailesinin intikamını almak isteyen Şemsi Paşa padişaha 40.000 altın rüşvet vermeyi başarmıştır. Şemsi Paşa padişahın yakınlarından biriydi. Daha sonraları padişaha verilen dilekçeleri rüşvet karşılığı kabul etmiştir. Bundan sonra gelen hükümdarların da rüşvetçiliği yazılıp söylenmiştir (Mumcu, 2005: 113-114).

Osmanlı İmparatorluğunun duraklama ve gerileme döneminde devletin gelir ve gider dengesinin bozulduğu, gelirlerin giderleri karşılayamaz hale geldiği, kurumların yapısının bozulduğu, toplumun zihniyet yapısının değiştiği, bunların sonucu rüşvetin yaygınlaştığı bilinmektedir. Bunu o dönemlerde yazılmış eserlerde de görmek mümkündür.

II. Mahmud Osmanlı Devletinde o dönemin Avrupa’sını örnek alan bir bürokrasi oluşturmaya çalışırken bir yandan da devlet yönetiminde hâkim olan rüşveti önlemeye çalışmıştır. Bu çalışmalar Tanzimat döneminde de devam ettirilmiştir. Kanunlara rüşvetin suç olduğuna ilişkin hükümler konulmuş, öte yandan memuriyete girişte sınav şartı getirilmiştir. Bu mücadelede zaman zaman başarı elde edilmekle birlikte, alınan tedbirlerin gevşetildiği dönemler olmuştur. Tanzimat sonrası devirlerde de devlet görevlilerine rüşvet verilmiştir.

Netice itibariyle Osmanlı Devleti yıkılana kadar rüşvet sorununun yaygınlığının azalmadığı ifade edilebilir (Mumcu, 2005: 275-289).

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte yakınlık, akrabalık vb. ilişkiler gözetilmeksizin kamu yönetiminde yer alan idarecilere hesap sorabilme imkânı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda 1923-1946 döneminde bir Bakan Yüce Divanda yargılanmış ve mahkûm olmuştur. 1946 yılında Gümrük ve Tekel Bakanı yargılanmış ve beraat etmiştir (Başar, 2004: 11).

1950'li yıllardan itibaren Türk siyasal hayatında popülizmin yaygınlaşması söz konusu olmuştur. Bunun sonucu olarak yolsuzluklar noktasında birçok olumsuzluklar gündeme gelmiştir.

Ekonomik ve siyasal popülizmin yaygınlaşması sonrasında, özellikle 1970'li yıllardan itibaren bürokrasinin siyasallaşması süreci hızlanmış, partizanlık ve nepotizm yaygınlaşmış, hayali ihracat gibi yeni yolsuzluk türleri ortaya çıkmıştır. Liberalleşme politikalarının yoğunluk kazandığı 1980'li yıllarda, kamu yönetiminin denetimsiz bir şekilde çalışmaları söz konusu olmuştur. Bu dönemde gelir dağılımı bozulmuş ve siyaset kredi kaybetmiş; yatırımcılara verilen teşvik primlerindeki yolsuzluklar, hayali ihracattan sonra hayali yatırımların ortaya çıkmasına yol açmıştır (Başar, 2004: 11-12; TBMM, 2003:19-20).

1990'lı yıllardan itibaren yolsuzluk iddialarının arttığı ve bu iddiaların Türkiye'nin gündeminde ilk sıralarda yer aldığı söylenebilir. 2000'li yıllarda, AB'ye uyum süreci kapsamında yolsuzlukla mücadelede yeni kurumların oluşturulduğu, ancak uygulama aşamasında bazı sorunların olduğu görülmektedir.

Genel olarak Türk Kamu Yönetiminin özellikle 1980'li yıllardan itibaren bir yolsuzluk olgusu içerisinde olduğu söylenmektedir. Yolsuzlukların yaygınlaşmasının ise sosyal, siyasal ve ekonomik açılardan muhtelif sebepleri bulunmaktadır (Özsemerci, 2003: 41).

Ülkemizde AB'ye uyum süreci çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve çalışmalar kapsamında yolsuzlukla mücadele anlamında da olumlu sonuçlar alınmakla birlikte, bunun gelişmiş ülkeler düzeyine ulaşmadığı gözlemlenmektedir.

#### **1.4. Türkiye'nin Yolsuzluk Sıralamasındaki Yeri**

Ülkeler arası mukayeselerde birçok endeks kullanılmakla birlikte, bunlardan en çok kullanılanların başında Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 1995 yılından bu yana her yıl yaptığı Yolsuzluk Algı Endeksi (CPI) gelmektedir.

Yolsuzluk Algısı Endeksine göre Türkiye'nin 1995 yılında 4,1 puan aldığı, 1996- 2006 yılları arasında 3-4 puan aralığında kaldığı, 2007 yılından itibaren yıldan yıla değişmekle birlikte 4 puanın üzerinde puan aldığı; son 3 yılın puanını ve dünya ülkeleri sıralamasındaki yerini belirtmek gerekirse; 2012 yılında yüz üzerinden 49 puanla 176 ülke arasında 49. sırada yer aldığı, 2013 yılında 50 puanla 177 ülke arasında 53. Sırada yer aldığı, 2014 yılında 45 puanla 175 ülke arasında 64. sırada yer aldığı görülmektedir (Özçentik, 2014: 37; Polat, 2015: 32-33). Görüleceği üzere Türkiye 2014 yılında 2013 yılına göre 11 sıra gerilemiş bulunmaktadır.

Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 2014 yılı Yolsuzluk Algısı Endeksine göre, Türkiye Makedonya ve Umman ile birlikte 45 puanla 175 ülke arasında 64. Sırada yer alırken, 92 puanla Danimarka 1., 91 puanla Yeni Zelanda 2. Ve 89 puanla Finlandiya 3. Sırada yer almıştır. En sonda ise 8 puanla Kuzey Kore ve Somali yer almıştır (Polat, 2015:32-33; Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2014).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün "2011 Rüşvet Ödeyenler Endeksine" göre Türkiye'nin tüm Avrupa ülkelerinin gerisinde yer aldığı görülmektedir. 28 ülkede 3 bin 16 şirketin yöneticisiyle yapılan araştırmaya göre, Hollandalı ve İsviçreli Şirketler en az rüşvetçiler grubunda yer almıştır. Dünya ekonomisinin ihracatta en büyük payına sahip şirketlerin ülke dışında iş yaparken rüşvet verme eğilimlerinin incelendiği şeffaflık raporunda Türkiye, Avrupa ülkelerinin gerisinde 19. sırada kendisine yer bulmuştur. Araştırmada, kamu sektöründeki işleri ve inşaat sözleşmelerini kazanmak için rüşvet vermenin çok yaygın olarak kullanıldığına işaret ediliyor. Öte yandan OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi İlerleme Raporu'nda da Türkiye, 2013'te sözleşmeyi çok az uygulayan ya da hiç uygulamayan ülkeler kategorisinde yer almıştır (Akdeniz Gazete 2014'den akt. Özçentik, 2014: 58).

## 2. YOLSUZLUĞUN SEBEPLERİ VE ETKİLERİ

Yolsuzluk olgusunu açıklarken doğal olarak sebeplerini de analiz etmek gerekmektedir. Bu, sorunu doğru tespit etmek için, bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Zira sorunu doğru bir şekilde tespit etmeden doğru çözümler bulmak mümkün olamaz.

Aşağıda yolsuzluğun sebepleri yönetsel, ekonomik ve sosyo-kültürel sebepler başlıkları altında incelenmiş, ayrıca yolsuzluğun etkileri genel olarak değerlendirilmiştir.





## 2.1. Yolsuzluğun Yönetmel Sebepleri

Yolsuzluğun yönetmel sebepleri aŖağıda beŖ baŖlık altında ele alınarak incelenmiŖtir.

### 2.1.1. Bürokratik Sebepler

Genel olarak söylemek gerekirse, Türkiye'de siyasal iktidarlar, bürokrasiyi oluŖturan kamu personeline iliŖkin olarak yeterli sistemi ve liyakat ilkeleri yerine siyasal yağıma ve ganimet sistemini uygulamıŖlardır. Bu yaklaŖımın neticesi olarak, iktidara gelen siyasal partiler, ellerinden geldiğince bürokratik kadroları kendi yandaŖları ile doldurmak cihetine gitmiŖler, bürokrasiyi siyasallaŖtırmıŖlardır. Bürokrasinin politize olması yolsuzluklara uygun ortam hazırlamıŖtır. Kendilerini getiren partilere hizmet etmiŖleridir. Bu durum ehliyet ve liyakat sistemini bozmuŖ, hak etmeyenlerin iŖbaŖına gelerek sistemin yozlaŖmasına neden olmuŖtur. Aslında Türkiye'de yasal düzenlemelerde liyakat ve kariyer ilkeleri olmakla birlikte, uygulamada nepotist, kronist ve patronaj nitelikli bir sistem ortaya çıkmıŖtır. Öte yandan her iktidara gelen partinin kendi yandaŖlarına kadro açması, dolu olanları boşaltması, hem yetiŖmiŖ insan gücünü atıl hâle getirmekte, hem gereksiz bir personel fazlası çalıŖtırmaya neden olarak kaynak israfına zemin hazırlamaktadır (Mavral 2001'den akt. Özçentik, 2014: 40).

İdari yapıda hâkim olan kayırmacılığın yanı sıra, kırtasiyeciliğın fazla olması, iŖlerin yavaş yürümesi, gizli alanların fazlalığı ve sınırlarının belirsizliği, keza devlet sırlarının belirsizliği, takdir yetkisinin geniŖliği, görevde yükselmede objektif kriterlerin olmaması, etik değerlerin yerleŖmemesi yolsuzluğun bürokratik sebepleri arasında yer almaktadır.

### 2.1.2. Kurallardaki Eksiklikler

Ülkemizde, kiŖileri etkileyen yönetmel iŖlemlerin üretilmesi sürecinde idarenin ilgililerle iŖbirliği yapması, onlarla iletiŖime geçmesi, yapılan ve yapılacak olan iŖlemlerle ilgili bilgi aktarılmasına iliŖkin usullerde eksiklikler bulunmaktadır. Söz konusu usuller tek bir kanunda toplanmamıŖ, deęiŖik kanunlarla veya DanıŖtay kararları ile ortaya konulmaya çalıŖılmıŖtır. Bu dağımlık ve eksiklikler yönetime geniŖ takdir yetkisi vermektedir (TBMM, 2003: 32). Bu geniŖ takdir yetkisinin de yolsuzluklara zemin hazırladığı söylenebilir.

### 2.1.3. Kamu Yönetiminde Ŗeffaflık Eksikliği

Türkiye'de 2000'li yıllarda saydamlığın artırılmasına yönelik önemli yasal düzenlemeler yapılmıŖtır. Bunların en önemlileri 5018



sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunudur (BEHK). Bu kanunlara ilave olarak devlet sırları alanında ve yönetsel usul alanında da yasal düzenlemeler yapılması zaman zaman gündeme gelmekle beraber, bugüne kadar yapılmamıştır. Bunun önemli bir eksiklik olduğunu söylemek gerekiyor. Diğer bir eksiklik yasal düzenlemelerin uygulanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bilhassa BEHK'nın uygulanması sürecinde önemli sorunlar yaşanmaktadır.

Genel olarak ifade etmek gerekirse kanun hükmünde kararname hazırlanma süreçleri, siyasetin finansmanı, güvenlik politikalarının belirlenmesi ve kamu politikalarının oluşturulma süreçleri yeterince saydam değildir. Bu alana belediye iktisadi teşebbüslerinin ticari sırlarını ve vergi uzlaşma süreçlerini de ilave etmemiz mümkündür. Devlet sırları alanında yasal düzenleme yapılmamış olması keyfiliğe neden olabilmektedir. Ayrıca yukarıda zikredilen kanunların gerektiği gibi uygulanmaması ve yeterince şeffaf olmayan alanların varlığı yolsuzluğa zemin hazırlamakta ve beslemektedir.

#### 2.1.4. Denetim Yetersizliği

Teorik olarak baktığımızda Türkiye'de siyasi denetim, kamuoyu denetimi, yargısal denetim ve yönetsel denetim (hiyerarşik denetim, vesayet denetimi, ombudsman denetimi, teftiş/denetim birimlerinin denetimi) türlerinin tamamı mevcut bulunmaktadır. Ancak uygulamaya baktığımızda ise bunların yeterince çalıştırılmadığı görülmektedir.

Türkiye uygulamasında yürütmenin yasamaya hakim olması nedeniyle parlamento, asli görevleri arasında yer alan yürütmeyi denetleme görevini yerine getirememektedir. Yargının bağımsızlık ve yansızlık noktasında sorunları bulunmaktadır. Bu açıdan yargısal denetim sorunlu gözükmektedir. Kamuoyu denetiminin en önemli ayaklarından biri olan medyaya baktığımızda objektif habercilikten, objektif medya denetiminden bahsetmenin zor olduğu görülmektedir. Sivil Toplum Kuruluşlarına baktığımızda, sivil toplum bilincinin bebeklik çağına bile olmadığı gözlemlenmektedir.

Yönetsel denetimi incelediğimizde, hiyerarşik denetim ve vesayet denetiminin zaman zaman amacından uzak bir şekilde işlediği; teftiş/denetim birimlerinin denetimlerinin çeşitli sebeplerle etkisizleştiği, bu birimlerin gerektiği şekilde çalıştırılmadığı görülmektedir. Ombudsmanlık denetiminde yaptırım yetersizliği nedeniyle Türkiye koşullarında sonuç alınamayacağı ileri sürülmektedir.

Bu bağlamda, sayısal anlamda çok sayıda denetim yapısından bahsedilebilmekle birlikte, bunların öteden beri gerektiği gibi denetim yapamadıkları, genelde bürokratik oligarşiye bağımlı denetim yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de bir denetim açığı söz konusu olmaktadır. Bu durum ise yolsuzluk yapma niyetinde olanlara cesaret verebilmektedir.

### **2.1.5. Adli Yapıdan Kaynaklanan Sebepler**

Ülkemizde yargı sağlıklı çalışmamaktadır. Kamuoyu araştırmalarında da yargıya güvensizlikler gündeme gelebilmektedir. Yargının tıkandığı, insanların ihtilaflarına çözüm olamadığı, yolsuzlukla mücadelede yetersiz kaldığı bilinmektedir. Son yıllarda yargıya olan inanç sarsıldığı gibi ortaya çıkan bazı adli olaylar da Türkiye’de hukuk devleti olup olmadığı noktasında sorgulamalara neden olmaktadır (TBMM, 2003: 41).

Cezaların yetersiz oluşu, yolsuzluk yapanların kamuoyunun gözünde çeşitli nedenlerle hak ettikleri cezalara çarptırılmamaları, mahkemelerin iş yükünün fazlalığı, hukukun üstünlüğü ilkesinin tam olarak yerleştirilememesi, mahkemelerin uzun sürmesi, bilirkişilik uygulamasındaki sorunlar, hakim ve savcı sayısının gerekenden az olması yolsuzluğun adli yapıdan kaynaklanan sebepleri olarak sıralanabilir (Hasdemir, 2006:110-111).

### **2.2. Yolsuzluğun Ekonomik Sebepleri**

Kaynakların kıt olması, buna karşın istemlerin, beklentilerin fazla olması yolsuzluklara zemin hazırlayan bir alandır. Bu alan ekonomi biliminin sahasına girmektedir. Aşağıda yolsuzluğun sebepleri alt başlıklara ayrılarak incelenmiştir.

#### **2.2.1. Ekonomide Kayıt Dışlığın Yaygınlığı**

Kayıt dışı ekonomi, kamunun denetimi dışında kalan ekonomik faaliyetler olarak tanımlanabilir. Bu ekonomik faaliyetlerin önemli bir kısmı kara para aklama gibi yasal olmayan faaliyetlerden, bir kısmı ise vergiden kaçınmak için yapılan faaliyetlerden meydana gelmektedir. Vergi dairesine kayıt yaptırmadan yapılan ticaret, işçi ücretlerinin düşük gösterilmesi, sanayicinin ürettiği ürünleri belgesiz satması vb. işlemler kayıt dışı ekonomiye örnek olarak gösterilebilir. Kayıt dışı ekonomi gelir dağılımını bozduğu, denetim altına alınamadığı ve vergilendirilemediği için yolsuzluklara uygun ortam hazırlayan önemli bir faktör olarak görülmektedir (Güney, 2013: 25).

Türkiye’de ekonomide kayıt dışılığın yaygın olduğu bilinmektedir. Bunun da başta rüşvet olmak üzere çeşitli türden yolsuzluklara neden olduğu kolaylıkla ifade edilebilir.

### 2.2.2. Devletin Ekonomik Yapıdaki Ağırlığı

Devletin geniş karar alma yetkisinin bulunduğu sahalarda yolsuzluğun olduğu, geniş ve yaygın kamu sektörünün yolsuzluğu davet ettiği bilinmektedir. Bir başka ifadeyle küçülen kamu sektörü temiz devletin gelişmesine zemin hazırlamaktadır. Piyasa mekanizmalarının hiç bulunmadığı veya yetersiz olduğu ülkelerde; mal, hizmet ve emek fiyatlarının siyasal nitelikte olması, bu kararlardan olumsuz etkilenenlerin yolsuzluklardan bahsetmelerine sebep olmaktadır (TBMM, 2003: 46).

Fraser Institute’un 1996 yılında yaptığı bir araştırmaya göre, dünyada devlet müdahalesinin en az, dolayısıyla da ekonomik özgürlüklerin en geniş olduğu Hong Kong, ABD ve İngiltere’dir. Zikredilen Enstitünün Özgürlükler Endeksi ile Uluslararası Şeffaflık Örgütünün Yolsuzluk Algılama Endeksi birlikte değerlendirildiğinde; ekonomik özgürlük ile yolsuzluk algılaması arasında pozitif bir ilişki bulunduğu, ekonomik özgürlüklerin yaygın olduğu ülkelerde yolsuzlukların azaldığı, yolsuzluk algılamasının yüksek olduğu ülkelerde ise ekonomik özgürlükler arasında sınırlılıklar bulunduğu görülmektedir. Dünyada yolsuzlukların en az olduğu 20 ülkeden 18’inde piyasa ekonomisinin ileri düzeyde uygulanması, yolsuzlukların en yaygın olduğu 15 ülkede devletin ekonomideki ağırlığının görece olarak yüksek olması bu tespiti doğrulamaktadır (TBMM, 2003: 48). Türkiye’de ise devletin ekonomiye müdahalesinin yaygın olduğu bilinmektedir.

### 2.2.3. Gelir Dağılımında Bozukluk

Gelir dağılımı ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmaların sonucuna göre, gelir dağılımı bozuk olan ülkelerde yolsuzluğun arttığı tespit edilmiştir (Güney, 2013: 21). Türkiye’nin, öteden beri dünyada gelir dağılımının en bozuk ülkelerde biri olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla bunu Türkiye’de yolsuzluğu açıklayan önemli sebeplerden biri olarak dikkate almak gerekmektedir.

### 2.2.4. Siyasetin Finansmanındaki Problemler

Seçmenler, yerel ve genel seçimlerde partilerin ve adayların kampanya masraflarını nasıl finanse ettiklerini denetleyememektedir. Dolayısıyla oylarını kullanırken bunları dikkate alamamaktadır. Bu alanda şeffaflığın olmaması, gizliliğin olması seçilebilmeyi parasal bir



durum haline getirmektedir. Bu da siyaseti çıkar sağlamak amacıyla kullanılan bir faaliyet alanına dönüştürmektedir (Titiz, 1992: 21).

### **2.2.5. Medya-Ticaret ve Medya-Siyaset İlişkilerindeki Çarpıklıklar**

Demokratik rejimlerde medya yasama, yürütme ve yargının yanında 4. erk olarak kabul görmektedir. Bu durum, temelde, basının yansız habercilik yapması ve kamuoyu denetimi yapabilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak medyanın bunu yapabilmesi için özgür olması, siyasetin ve ticaretin etkisi altında olmaması gerekmektedir.

Ülkemizdeki duruma baktığımızda, medya sahiplerinin genelde ticaretle uğraştıkları, ticaretle uğraşmaları nedeniyle yollarının siyasetçiyle ve bürokratla kesiştiği, ticaretle uğraşan medya patronu ile basının desteğine ihtiyaç duyan siyasetçi arasında menfaat ilişkisi doğduğu, daha da zengin olabilmek için medyanın bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir. Medya çoğu zaman basın ahlak ilkelerine bağlı kalmadan hareket etmekte, gücünü menfaat sağlamak için kullanabilmektedir (TBMM, 2003: 51). Bu noktada, Türkiye örneğinde medya-ticaret, medya-siyaset ilişkilerinde çirkinliklerin/çarpıklıkların ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Kamuoyunda değişik dönemlerde gündeme gelen kartel medyası, paralel medya vb. nitelendirmelerin bunun (zikredilen çarpık ilişkilerin) yansıması olduğunu ifade etmek olanaklıdır.

### **2.2.6. Çarpık Kentleşme ve Hızlı Nüfus Artışı**

Ülkemizde nüfus yılda %2-2,5 gibi yüksek oranlarda artmaktadır. Hızlı nüfus artışı, özellikle eğitim hizmetlerinde, sağlık hizmetlerinde yetersizliklere neden olmakta, bu hizmetlerin toplumun büyük çoğunluğunu ilgilendirmesi nedeniyle taleplerin ve beklentilerin yeterince karşılanamaması yozlaşma veya yolsuzluğa neden olabilmektedir (Özsemerci, 2003: 57-58).

Hızlı nüfus artışının bir sonucu da hızlı kentleşmenin, hızlı kentleşmenin sonucu olarak çarpık kentleşmenin ortaya çıkmasıdır. Gecekonular bu durumun bir eseridir. Özellikle büyük şehirlerde ortaya çıkan gecekonular, seçim dönemlerinde siyasi amaçlar için kullanılmaktadır. Son yıllarda gündeme gelen ve zaman zaman rant sağlama aracı olarak kullanıldığı iddia edilen kentsel dönüşüm olgusu da aslında bunun sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda çarpık kentleşmenin yolsuzluğa ortam hazırladığını ifade etmenin yanlış olmayacağı söylenebilir.



### 2.3. Yolsuzluğun Sosyo-Kültürel Sebepleri

Bu başlık altında yolsuzluğun toplumsal ve kültürel yapıdan kaynaklanan sebepleri ele alınarak incelenmiştir.

#### 2.3.1. Eğitim Sistemin Yetersizliği

Kamu malının korunması, en azından zarar verilmemesi konusunda okullarda yeterince eğitim verilmediği, hatta geçmiş zamanlarda “devletin malı deniz yemeyen domuz” şeklinde söylemlerin geliştiği bilinmektedir. Kimi siyasetçilerin “benim memurum işini bilir” diyerek toplumu negatif yönde etkiledikleri konuyla ilgili herkesin malumudur. Öte yandan toplumumuzda görece yaygın olarak kullanılan “bal tutan parmağını yalar”, “gemisini yürüten kaptan” gibi deyişleri de bu kapsamda değerlendirebiliriz.

Ezbere dayalı eğitim modelimizin kendisi de yolsuzluğu doğuran en ağırlıklı nedenler arasında yer almaktadır. Zira ezber dayalı eğitim insanları üretimden uzaklaştırmakta, üretmeyen, ürettiği ile yetinmeyen bireyler de ihtiyaçlarını karşılamak için kolayca köşe dönme yöntemlerinden yararlanmaktadırlar (TBMM, 2003: 53).

#### 2.3.2. Sivil Toplum Yapılanmasındaki Yetersizlikler

Sivil toplum kuruluşları demokratik, toplumsal yapının kılcal damarları gibidir. Kılcal damarlar nasıl ki oksijen ve besin yüklü kanın doğrudan doğruya vücut dokularına gitmesini sağlarsa, sağlıklı ve güçlü toplumsal dokuların oluşması için de sendika, oda, vakıf, dernek, baro gibi sivil toplum örgütleri o denli gereklidir. 8 Milyon nüfusa sahip İsveç’te 32 milyon civarında sivil toplum kuruluşu üyesinin bulunmasının, İsveç demokrasisinin örnek gösterilmesinde payı büyüktür. Demokrasinin en fazla geliştiği ülkelerde yolsuzluk en alt düzeyde bulunmaktadır. İsveç’in demokrasi karnesi gibi, yolsuzlukla mücadele karnesi de parlaktır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün Yolsuzluk algılama anketlerinde İsveç en az kirlenen ülkeler sıralamasında yer almaktadır (TBMM, 2003: 53)

Türkiye’de sivil toplum kuruluşları sayısal olarak yetersiz olduğu gibi, nitelik olarak da yetersizdir. Nitelik olarak yetersizlikten kastımız, bunların “gerçek bir sivil toplum kuruluşu” gibi davranma konusundaki yetersizlikleridir. Dernek, vakıf, sendika, oda vb. isimleri taşıyan kimi sivil toplum kuruluşlarının siyasetin, çeşitli çıkar gruplarının etkisinde/yörüngesinde oldukları görülmektedir. Öte yandan şeffaflık ve hesap verebilirlik noktasında eksiklikler bulunmaktadır.



### 2.3.3. Yurttaşlık Bilincinin Yeterince Gelişmemesi

İnsanların kendilerini siyasal yurttaş veya tebaa olarak görüp görmemeleri bir siyasal sistemin yapısını da etkilemektedir. Tebaadan yurttaşa geçişi bir süreç olarak düşünebiliriz. Tebaa, devlet ve bürokrasi karşısında eziktir, devletin hizmetlerini lütuf olarak görür. Yurttaş ise siyasal karar alma süreçlerine etki etmeye çalışır, devletin kendisine hizmet etmesini bir hak olarak görür ve devletin işleyişindeki olumsuzlukları görerek düzeltilmesi için girişimlerde bulunur.

Ülkemizde yurttaşlık bilincinin yeterince gelişmemesi nedeniyle din, cemaat, tarikat, ideoloji, parti vb. bağılıkları/aidiyetleri dikkate alarak meşrulaştıran bir kültür ortaya çıkmıştır. Bu da doğal olarak yolsuzluklara uygun bir ortam sunmaktadır.

### 2.3.4. Toplumda Mevcut Bulunan Olumsuz Değer Yargıları

Bir kısım kavram ve erdemlerin toplum tarafından olumsuz algılanması yolsuzluğun nedenleri arasında yer almaktadır. İhbar kavramının gammazlık ve ispiyonculuk biçiminde algılanması yolsuzlukların ortaya çıkartılmasını engelleyen faktörlerden biridir. Hâlbuki gelişmiş ülkelerde ihbar, yurttaşlığın bir gereği, bir ödev olarak görülmektedir. İhbarın olumsuz görülmesinin bir nedeni de sonuç alınamayacağına ya da ihbarda bulunanın suçlanacağına ilişkin toplumda yaygın bir kanaatin bulunmasıdır. Diğer bir olumsuz algılama “fırsatlardan yararlanma” ibaresinin algılanmasında kendini bulmaktadır. Bu ibare toplumumuzda üretkenliğin ve verimliliğin gereksizliği ile özdeşleşen boyutlara ulaşmış bulunmaktadır (TBMM, 2003: 54).

Toplumda köşe dönmeyi, kolay yoldan zengin olmayı amaçlayan görece yaygın bir yaklaşımın olması da, yolsuzluğu besleyen bir unsur olarak görülmelidir.

### 2.3.5. Kayırmacılık

Siyasal yozlaşma gelişmiş ülkelere göre az gelişmiş ülkelerde daha yaygındır. Az gelişmiş ülkelerde insanların değer yargıları geleneksel bir yapı arz etmektedir. Bağımlılık ilişkileri yaygınlık göstermektedir. Çalışma ve başarıdan çok yakınlık, aile bağları, eş-dost, hemşehrilik gibi bağlar objektif kriterlerden önde gelmektedir. İnsanları çalışmaya, üretmeye, başarıya yönelten motivasyonlar daha azdır (Aktan, 1994: 60).





Az gelişmiş ülkeler düzeyinde olmasa da, Türkiye’de de yukarıda belirtilen türden özellikler kısmen görülmekte, bu da her çeşit yolsuzluğu besleyebilmektedir.

#### 2.4. Yolsuzluğun Etkileri

Literatürde yolsuzluğun pozitif etkilerinin olduğuna ilişkin savlar olmakla birlikte, günümüzde yolsuzluğun yok edilmesi gereken bir sorun olarak görüldüğünü ifade etmemiz mümkündür.

Yolsuzluğun pozitif etkilerine ilişkin tartışmalar, Merton’un yolsuzluğu gizli işlev kavramı içerisinde incelemesinden sonra yoğunluk kazanmış ve az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun yararları tartışılmıştır (Berkman, 2009: 124-125) Ancak yolsuzluğun olumlu etkilerine ilişkin savlar, geçerliliği tartışmalı varsayımlara dayanmaktadır. Kaldı ki, yolsuzluğun bazı şartlar altında olumlu etkilerinin olabileceği kabul edilse bile, yolsuzluğun kısa ve uzun dönemli maliyetleri olacaktır. Bu maliyetler ile muhtemel olumlu etkiler kıyaslandığında yolsuzluğun maliyeti çok daha yüksek olmaktadır (Berkman, 2009: 146). Dolayısıyla yolsuzluğun zararlarının, bahsedilen faydalarının çok daha üstünde olduğunu söylemek olanaklıdır.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin giriş bölümünde yolsuzluğun; demokrasinin kurum ve değerlerini, adaleti ve etik değerleri zayıflattığı, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye soktuğu, toplumların istikrar ve güvenliğini tehdit ettiği; haksız olarak kişisel servet edinmenin özellikle demokratik kurumlara, ulusal ekonomilere ve hukukun üstünlüğüne zarar verdiği belirtilmektedir (Tarhan, 2006: 178). Benzeri ifadelerin, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinin ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesinin giriş bölümlerinde de yer aldığı görülmektedir (Tarhan, 2006: 238-248).

Yolsuzluğun mücadele edilmesi gereken bir musibet olduğu yolunda gittikçe büyüyen bir ittifak bulunmaktadır. Uluslararası antlaşmalarda ve bildirgelerde, ulusal düzenlemelerde, siyasal söylemlerde ve toplumsal gündemlerde kendisine atfedilen fenalıklar bağlamında yer bulan yolsuzluk, yasalara, ahlaka, dini değerlere vb. normlara aykırıdır. Bunun yanı sıra, ekonomik ve sosyal kimi sorunların tetikleyicisi ve taşıyıcısı rolleri ile anılmaktadır (Acar ve Dede, 2013: 605). Ayrıca yolsuzlukların hemen hemen tüm türlerinin bütün ülkelerde yasaklanmış olduğunu (Emek ve Acar, 2008: 65) burada belirtmemiz gerekiyor.

Bu bağlamda, toplumlar için yolsuzluğun zararlı olduğunu, küresel bazda genel kabul gördüğünü söylemek olanaklı bulunmaktadır.

### 3. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

#### 3.1.Uluslararası Örnekler

1990'lı yıllardan itibaren yolsuzluk üzerinde yapılan çalışmaların arttığı gözlemlenmektedir. Bunun arka planında da Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi örgütlerin yolsuzlukla mücadele konusuna artan bir şekilde önem vermeleri gelmektedir (Kartın, 2006: 625). 1990'lı yıllarda bilgi ve iletişim teknolojilerin olağanüstü bir hızla gelişmesi, eğitim düzeyinin yükselmesi, şeffaf yönetim anlayışının yaygınlaşması, devletten ve uluslararası kuruluşlardan beklentilerin artması, bireylerin tepkilerini gösterme kanallarının çoğalması ve gösterilen tepkilerin etkinliğinin artması vb. gelişmeler yolsuzluk olgusunu ve bunun zararlarını küresel bazda daha bir görünür hale getirmiştir. Birçok bilimsel çalışmada yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve siyasal zararlarının olduğu gösterilmiştir. Küresel bazda düşünülünce yolsuzluk dolayısıyla kaynakların israf edilmesinin insanlığın gelişmesini olumsuz yönde etkileyebildiği söylenebilir. Dolayısıyla küresel bazda mücadele edilmesi gereken bir olgu olduğu ifade edilebilir. Nitekim 1990'lı yıllardan itibaren yolsuzlukla mücadele bağlamında birçok uluslararası örgütün ortaya çıktığını görmekteyiz. Bunlardan Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF), Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO), 24 ülke ve 8 uluslararası örgütün bir araya gelmesiyle kurulan EGMONT Grubu, Mali Eylem Görev Grubu (FATF) ve Uluslararası Şeffaflık Örgütünün yolsuzluk karşıtı çalışmalarıyla öne çıktığı görülmektedir.

Yolsuzluk sorununa çözüm önerileri konusunda ülke örneklerine baktığımızda tek tip, standartlaşmış bir yolsuzlukla mücadele yapısından ve yaklaşımından bahsetmek olanaksız gözükmemektedir. Ülkeler, kendi özgün koşullarını da dikkate alarak farklı yolsuzlukla mücadele birimi oluşturdukları gibi, farklı kamu politikaları uygulayabilmektedirler.

Muhtelif ülke örneklerine yolsuzlukla mücadele örgütleri açısından bakacak olursak: Fransa'da uzmanlaşmış mali savcılıkların oluşturulmasının yanı sıra önleyici anlamda da Adalet Bakanlığı bünyesinde çok yönlü bir birim olarak "Yolsuzluğun Önlenmesi Merkezi Birimi" kurulmuş bulunmaktadır. Hong-Kong'da Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC), Belçika'da Belçika

Federal Polisi bünyesinde Yolsuzlukla Mücadele Merkezi Ofisi, Bulgaristan'da çok yönlü bir yapıda ve Adalet Bakanının Başkanlığında Yolsuzlukla Mücadele Faaliyetlerinin Koordinasyonu Komisyonu, Hırvatistan'da bir savcı başkanlığında Yolsuzluk ve Örgütlü Suçların Önlenmesi Ofisi, Malta'da Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Daimi Komisyonu, Slovenya'da Bağımsız Yolsuzluğun Önlenmesi Komisyonu, İspanya'da bir Başsavcı Başkanlığında Yolsuzlukla Bağlantılı Ekonomik Suçlar Özel Soruşturma Birimi (Ergül, 2005: 95) oluşturulduğu görülmektedir.

Almanya'da yolsuzlukla mücadele çalışmalarına baktığımızda, 1990'lı yıllardan itibaren yolsuzluğa ve yolsuzlukla mücadeleye karşı gittikçe artan bir ilgi ve bilinçlenmenin söz konusu olduğu görülmektedir. Yolsuzlukla mücadele maksadıyla bir dizi yasal, kurumsal ve yönetsel önlemler alınmış bulunmaktadır. 1997 yılında kabul edilen Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, Kamu Hizmetleri Kanununda Değişiklikler Yapan Kanun ve 1998 tarihli Federal Yönetimde Yolsuzluğun Engellenmesine Yönelik Federal Hükümet Direktifleri bunlardan bazılarıdır. Almanya OECD'nin rüşvetle ilgili sözleşmesini de Eylül 1998'de imzalamıştır (Özçentik, 2014: 78).

1960'larda yolsuzluğun salgın bir hastalık haline geldiği Hong Kong'da 1974 yılında Rüşveti Önleme Kanunu, Yolsuzluk ve Yasadışı Suçlar Kanunu, Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC) Kanunu çıkartılmıştır. Kanunla oluşturulan Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu son derece başarılı olmuştur. ICAC'ın başarısı; bağımsız olması, yeterli kaynağının ve profesyonel personel desteğinin bulunması, yasal yetkilerin geniş olması (telefon dinleme vb), yolsuzluğu tespit edip cezalandırmanın yanı sıra farkındalık yaratma, yolsuzluk karşıtı kültür oluşturulmasına yönelik çalışmalarının da olması, güçlü siyasi taahhüt ve hesap verme sorumluluğu ile güçlü kamuoyu desteğinin bulunması ile açıklanmaktadır (TBMM, 2003, s. 72-73). Yolsuzlukla mücadelede başarılı olmuş ülkelerden biri de eski bir İngiliz Sömürgesi olan Singapur'dur. Yolsuzlukla mücadele için ayrı bir birim olarak Yolsuz Faaliyetler Soruşturma Bürosu (CPIB) kurulmuştur. Kurulduğu 1952 yılından sonra çeşitli tarihlerde yetkileri artırılan büro başarılı bir örnek olmuştur (Yaşar, 2006: 647-648, 655, 661).

Yolsuzluğun en az olduğu ülkelerin başında bulunan Danimarka'da yolsuzlukla mücadele alanında tek bir birim yoktur. Bu alanda Polis Teşkilatını, Kamu Savcılık Kurumunu, Ombudsmanı, Sayıştayı, Parlamento Kamu Hesapları Komitesini sayabiliriz. Herhangi bir resmi yolsuzlukla mücadele politikası olmayan, yolsuzluğun soruşturulmasını klasik kurumlar olarak

adlandırabileceğimiz polis teşkilatına ve savcılık kurumuna bırakan Danimarka’da yolsuzluğun ciddi bir problem olmadığı görülmektedir (TBMM, 2003: 75). Dahası yolsuzluk algısındaki sıralama bakımından dünyanın en temiz ülkesi unvanına sahip olan (Hürriyet Gazetesi, 2013) Danimarka, dünyanın en mutlu insanların yaşadığı bir ülke olarak bilinmektedir.

Özet olarak ifade etmek gerekirse yolsuzlukla mücadelede örgütsel yapı anlamında iki modelin söz konusu olduğu ifade edilebilir. Birinci modelde yolsuzluktan sorumlu tek kurum bulunmaktadır. Bu modele örnek olarak Hong Kong, Singapur, Hindistan, Panama, Nijerya, Arjantin, Kenya, Meksika, Endonezya, Venezüella, Arjantin, Namibiya gösterilebilir. İkinci model ise çoklu kurumsal yapının olduğu modeldir. Bu modele örnek olarak Avustralya, Brezilya, Almanya, Gana, Guatemala, İtalya, Japonya, Nikaragua, Filipinler, Portekiz, Rusya, Güney Afrika, Türkiye, Ukrayna, ABD ve Zimbabve gösterilebilir (Emek ve Acar, 2008: 69-82). Bu ikinci modeli benimseyen ülkelere Danimarka, İngiltere, Fransa gibi gelişmiş ülkeleri de ilave edebiliriz. Görüldüğü üzere ekonomik, siyasi, sosyal açılardan gelişmiş, ileri demokrasiye sahip, hukukun üstünlüğü ilkesini yerleştirmiş bulunan ülkeler genelde yolsuzlukla mücadelede çoklu kurumsal yapıyı benimsemektedirler. Yolsuzlukla mücadeleden tek kurumun sorumlu olduğu modelin ise genelde az gelişmiş ülkelerde bulunduğu söylenebilir.

### **3.2. Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Çözüm Önerileri**

#### **3.2.1. Siyasi Denetimin Etkinliğinin Artırılması**

Türkiye’de yasama organının yürütme organı üzerindeki denetiminin yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir. 1982 Anayasasının 98’inci maddesine göre TBMM soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yoluyla yürütmeyi denetleyebilmektedir. Ancak Türkiye’de Mecliste güçlü bir çoğunluğa sahip olan hükümetler için etkin bir denetimin mümkün olmadığı söylenebilir. Meclis denetimini etkin kılmanın yolu demokrasiyi güçlendirmekten, hukukun üstünlüğü ilkesini yerleştirmekten geçmektedir. En başta yapılması gereken ise parti içi demokrasinin geliştirilmesidir. Parti içi demokrasinin geliştirilmesi ile milletvekilleri parti genel başkanının temsilcisi olmaktan kurtulup, milletin temsilcisi durumuna gelebilecektir. Bu da meclis denetiminin etkinliğini doğal olarak artıracaktır. Diğer bir yol da başkanlık sistemidir. Sert kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminde parlamento denetiminin, parlamenter sisteme göreli olarak daha etkin olacağı ifade edilebilir.

### 3.2.2. Siyasi Etik Yasası Çıkartılması

Ülkemizde birçok meslek için etik davranış ilkeleri, etik davranış kuralları oluşturulmuştur. Son yıllarda Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmasıyla birlikte, kamu görevlileri ve denetim görevlileri için etik davranış ilkelerinin belirlendiği görülmektedir. Ancak idareyi ve toplumu yönlendirmek durumunda olan, örnek olmak durumunda olan siyasetçiler için zaman zaman gündeme gelmekle birlikte ülkemizde maalesef böyle bir düzenleme bulunmamaktadır.

Devlet memurlarını bağlayan etik kurallar mevcutken, siyasetçiler için etik düzenlemelerin bulunmaması önemli bir eksiklik olup; siyasetçilerin uymaları gereken etik davranış kurallarını, hediye alma ilkelerini, görev sonrası sınırlamalarını, lobi faaliyetlerini, çıkar çatışması kurallarını ve mal varlığının açıklanmasına ilişkin düzenlemeleri içeren Siyasi Etik Kanunu çıkartılması, bu şekilde siyasetçilerin hesap verebilirliğinin sağlanması gerekmektedir (T24, 2014).

### 3.2.3. Siyasetin Finansmanının Şeffaflaştırılması

Mali sistemin bütünüyle belgeye dayalı olmaması nedeniyle yerel ve genel seçimlerde partilerin ve adayların kampanya masraflarını nasıl finanse ettiklerini vatandaşlar denetleyememekte ve oy verecekleri partiyi belirlerken bunları dikkate alamamaktadırlar. Dolayısıyla bu gizlilik seçilebilmeyi bir maddi yeterlik meselesi haline getirmektedir. Bu durum ise siyaseti çıkar temini amacıyla kullanılabilir bir alan haline dönüştürmektedir (Titiz, 1992: 21). Temiz siyaset, temiz toplum için siyasetin finansmanın şeffaflaştırılması gerekmektedir. Bunun için adayların seçim harcamalarının, keza partilerin her türlü harcamalarının beyan edilmesi, belgelendirilmesi ve denetimine ilişkin yasal düzenleme yapılması önerilmektedir. Ayrıca siyasetçilerin ve üst düzey bürokratların mal bildirimlerin kamuoyuna açıklanmasının da siyasetin finansmanının şeffaflaştırılmasına katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

### 3.2.4. Toplumda Yolsuzluk Karşıtı Kültür Oluşturulması

Yolsuzluklar tüm dinlerde ve tüm uygarlıklarda suç olarak görülmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele tüm toplumlar için önemlidir. Bu kapsamda öncelikle toplumsal yapıda farkındalık yaratılması ve yolsuzluk karşıtı kültür oluşturulması elzem görülmektedir.

Bakanlar Kurulunca Kabul edilen 2010-2014 Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi’nde toplumsal bilincin artırılmasına yönelik olarak; vatandaşların, haksız bir uygulama ile karşılaştıklarında kanunlar ve idarî düzenlemelerle kendilerine tanınan haklar ile başvuruda bulunabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmesi, düzenli aralıklarla yolsuzluk algılama anketi yaptırılması, Milli Eğitim Bakanlığı ders müfredatında dürüstlük konularının işlenmesi, yolsuzlukla mücadele ve temiz toplum temasını içeren sosyal aktivitelerin desteklenmesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca televizyon ve radyo yayınlarında dürüstlük konularına yer verilmesinin sağlanması, medya organlarının yolsuzlukla mücadeledeki rollerinin güçlendirilmesi, Strateji doğrultusunda oluşturulan temel ilke ve yöntemlerin tüm kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve kamu görevlileri tarafından benimsenmesi amacıyla seminer, çalıştay ve konferanslar düzenlenmesi öngörülmüştür (Tarhan, 2015: 737). Stratejide öngörülen çalışmaların gerektiği gibi yapılması halinde toplumda yolsuzluk karşıtı bir kültürün, yolsuzluk karşıtı bir bilincin oluşabileceği, yolsuzluğa görece hoşgörü ile bakabilen bir toplumsal yapıdan sıfır toleransla bakan bir toplumsal yapıya evrilebileceği değerlendirilmektedir.

### **3.2.5. Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Yerleştirilmesi**

Yönetimsel yolsuzluğu azaltmak iyi yönetimden geçmektedir. Doğru hamleler yapıldığında yolsuzluk hegemonyasının çökertilmesi iyi yöneten yöneticilerin rol aldığı bir yönetişimde olabilir. İyi yönetişim ekonomik, siyasal ve yönetsel otoritenin tüm düzeylerdeki işlemlerinin halk ve toplumsal grupların kendi menfaatlerini korumaları ve yasal haklarından faydalanmaları için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olarak yaptıkları denetimle ilgilidir (Kartın, 2006: 626, 629). Katılımcılığın artırılması, ehliyet ve liyakat ilkelerinin personel rejimine yerleştirilerek hayata geçirilmesi, hizmet standartlarının belirlenerek uygulanması, e-devlet uygulamasının geliştirilmesi, yurttaşların kimsenin desteği olmadan işlemlerini yapabileceği bir sistemin kurulması yolsuzlukların minimum düzeye inmesini sağlayabilen çözüm yolları olarak düşünülebilir.

Öte yandan Anglo-Sakson kaynaklı hukukun üstünlüğü anlayışı, paylaşımcılığı ve toplumsal mutabakatı esas alarak merkezîyetçiliği en aza indirir, sivil toplum örgütlenmesinin önemli ve ağırlıklı olduğu katılımcılığı hayata geçirmeyi amaçlar. Bunun doğal sonucu olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik yaklaşımı gelişir.

Bunların olduğu yerlerde de yolsuzluk uygun ortam bulamaz (TBMM, 2003: 112).

### **3.2.6.Kamu Yönetiminin Şeffaflaştırılması ve Kamuoyu Denetimin Etkinliğinin Artırılması**

Son yıllarda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu çıkartılmak suretiyle kamu yönetiminin saydamlaştırılması yönünde önemli adımlar atılmış ise de, sistemin işleyişinde bazı aksaklıklar bulunmaktadır. Devlet sırrı, gizlilik, ticari sır, vergi mahremiyeti gibi isimler altında vatandaşla paylaşılmayan çok geniş bir alan bulunmaktadır. Bunun yanı sıra zikredilen Kanunların sağladığı hakların yaşama geçirilmesinde de sorunlar bulunmaktadır. Örneğin Bilgi Edinme Hakkı Kanununun sağladığı imkânlardan vatandaşların yararlanması konusunda bürokrasi yaygın bir şekilde sıkıntılar yaratabilmektedir. 2010 yılında bu türden sorunları ortadan kaldırmak, şeffaflığı artırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmek amacıyla Hükümet tarafından Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi gündeme alınmıştır. Bu kapsamda 2010-2014 dönemini kapsayan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı uygulanmıştır. Eylem planının tüm hedefleri gerçekleşmemekle birlikte saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi noktasında çok önemli katkıların olduğu şüphesizdir. 2016-2019 dönemini kapsayan eylem planı ise halen yürürlükte bulunmaktadır. Bu planın da uygulama sürecinde çok önemli katkılar sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Demokratik ülkelerde halkın, yönetenleri seçmenin yanı sıra seçilenlerin ve atanmaların icraatlarını, karar alma ve uygulama süreçlerini kontrol etmesi de gerekmektedir. Sağlıklı bir demokrasi için bu durum bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Altun ve Kuluçlu, 2005:49). Etkili bir kamuoyu özgür ve bağımsız medyanın varlığını gerektirmektedir. Bunun için de yeni yasal düzenlemeler yapılması önerilmektedir.

### **3.2.7.Sivil Toplum Kuruluşlarının Güçlendirilmesi**

Günümüz dünyasında hükümet dışı organizasyonlar, gönüllü kuruluşlar da denilen sivil toplum kuruluşları demokrasinin vaz geçilmez unsurlarından biri olarak görülmektedir. Hatta sivil toplum kuruluşları yoksa, demokrasi yoktur diyenler bile bulunmaktadır. Bu durum çağdaş devletlerde sivil toplum kuruluşlarının ne denli önemli olduğunu açıkça göstermektedir.



Siyasal sistemin istenilen ölçüde demokratik bir yapıya kavuşturulmadığı, siyasal partilerin yönetimlerinin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucu olarak ortaya çıkan lider sultalarının kırılmadığı, lider sultalarının halkın özgür iradelerini sınırlayan aşılabilir bir engel olduğu ülkemizde, sivil toplum kuruluşları kamu yönetiminin sağlıklı işlemesine katkı yapabilir (Özsemerci, 2003: 87). Ancak bu katkıyı yapacak sivil toplum kuruluşlarının gerçek anlamda sivil toplum kuruluşu olması gerekir. Yani çeşitli çıkar gruplarının değil, toplumun hizmetinde olması gerekir. Bu noktada, sivil toplum kuruluşlarına getirilen kısıtlamaların azaltılması, ilgili oldukları dairelerle ilişkilerinin basitleştirilmesi, denetimlerin asgari düzeylere indirilmesi, devlet tarafından yapılan mali yardımların öznel kriterlere göre değil objektif kriterlere göre belirlenmesi, ilave olarak sivil toplum kuruluşlarının özellikle mali açıdan devlet tarafından desteklenmesi önerilmektedir.

### **3.2.8. Devlette Hesap Verebilirliğin Artırılması**

Hesap verebilirlik; cevap vermek mecburiyetinde olmak demektir. Yani bir kimsenin davranışını izah etmesi ve başkasının eleştirisine açık olması anlamına gelmektedir (Heywood, 2014: 497). Bu tanıma kamu yönetimine uyarlayacak olursak, kamu kaynaklarını kullanan yöneticilerin, kamu adına yaptıkları eylem ve işlemlerin açıklamasını yapabilmeleri, bu konuda gelecek eleştirilere cevap verebilmeleri gerekir.

Türkiye’de son yıllarda Bilgi Edinme Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkartılarak mali hesapların saydamlığının sağlanmasına yönelik çok önemli atılımlar yapılmakla birlikte uygulama noktasında çeşitli sıkıntılar olduğu görülmektedir. Öte yandan hesap alma durumunda olan çeşitli denetim birimlerinin etkinliğinin azaldığı da müşahade edilmektedir. Bu nedenle öncelikle hesap verebilir kamu yönetimi anlayışının etkin bir şekilde yaşama geçirilmesi, hesap sorma pozisyonunda bulunan denetim birimlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması önerilmektedir.

### **3.2.9. Yönetimsel Denetim Birimlerinin Etkinliğinin Artırılması**

Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi’nde (2010-2014) denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesinden (Tarhan, 2015: 736) bahsedilmekle birlikte 2011 yılında tersine gelişmeler olduğu; 6223 sayılı Yetki Kanununa istinaden çıkartılan KHK’larla Bakanlıkların çoğunun yeniden yapılandırıldığı, bu kapsamda teftiş kurullarının da

yeniden yapılandırıldığı, yeniden yapılandırılma sonrasında teftiş birimi anlamında standart yapının bozulduğu, denetim elemanının unvanı anlamında da standardın bozulduğu, kimi kamu kurumlarında denetim birimi oluşturulmadığı anlaşılmaktadır (Denetimde Yönetim Kurulu, 2011: 3-4). Buna göre 2011 yılında yapılan düzenlemeler sonucunda teftiş ve denetim anlamında göreceli olarak etkisizleşmenin ortaya çıktığı görülmektedir. Öte yandan 2004 yılından itibaren oluşturulan iç denetim birimlerinin yeterince etkin çalışmadıkları denetimle ilgili kamuoyunun malumudur. Bu noktada teftiş ve denetim birimlerinin fonksiyonel bağımsızlıklarını güçlendirici yasal düzenlemelerin yapılarak görevlerini etkin bir şekilde yapmalarının sağlanması önerilmektedir.

### 3.2.10.Yargı Sisteminin Etkinliğinin Artırılması

Türkiye'nin mevcut yargı yapısına baktığımızda yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı noktasında problemler olduğu, yargı mensuplarının değişik gruplara bölünebildiği; yolsuzluk, ekonomik ve mali suçlar konularında mahkemelerde uzmanlaşmanın olmadığı, bilirkişilik kurumunun gerektiği gibi çalışmadığı, açılan davaların gereğinden çok uzun sürdüğü, genel olarak adaletin tecelli etmesi açısından sorunların olduğu görülmektedir. Öncelikle yargı erkinin hukukun üstünlüğü ilkesine uygun bir şekilde bağımsızlık ve tarafsızlığının sağlanması gerekmektedir. İlave olarak adalet hizmetlerinin hızlandırılması, adli kolluk oluşturulması; yolsuzluk, ekonomik ve mali suçlar konusunda uzmanlaşmış savcılıklar ve mahkemeler oluşturulması, bilirkişilik kurumunun ıslah edilmesi önerilmektedir.

### 3.2.11.Yolsuzlukla Mücadele Kurumu Oluşturulması

Türkiye'de yolsuzlukla mücadele alanındaki yapılanma, çoklu kurumsal yapılanma şeklindedir. Yani Savcılıklar, kolluk birimleri, çeşitli denetim birimleri vb. yapılar tarafından bu görev yerine getirilmektedir. Ancak Türkiye örneğinde bu uygulamanın Cumhuriyetin döneminin ortalarından itibaren çok başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu bağlamda, yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleyi esas alan, konuyla ilgili her türlü çalışmayı tek elden düzenleyen, koordine eden ve denetleyen, gerekli hukuki düzenlemeleri yapmada danışmanlık yapabilecek, soruşturmalar yapıp, hızlı bir şekilde yargıya intikal ettirecek bağımsız, üstün yetkilerle donatılmış, siyasi yapılanmadan ve etkiden uzak, tarafsız, dürüst ve topluma örnek ve önder olabilecek

nitelikte bireylerden oluşan bir kurum oluşturulması önerilmektedir (Özsemerci, 2003: 78).

### Sonuç

Yolsuzluğun kökünü kazımanın mümkün olmadığı, ancak asgari düzeye indirgenemediği dünya örneklerine bakıldığında kolaylıkla görülebilmektedir.

Dünya ülkelerini incelediğimizde bir tarafta yolsuzluğun son derece yaygın olduğu, toplumun neredeyse kanıksadığı ülkeler bulunurken, diğer tarafta yolsuzluğun minimize edildiği ve yolsuzluğa sıfır toleransla yaklaşan ülkeler bulunmaktadır. Bu ikinci grup ülkelerde etik kamu yönetiminin, etik devletin ve etik toplumun mevcut olduğu söylenebilmektedir. Bundan hareketle yolsuzlukla mücadelenin toptan bir mücadele olduğunu ifade etmek gerekiyor. Bir başka deyişle kamu yönetimini, devleti, toplumun hemen her kesimini ilgilendiren bir mücadele olduğunu söylemek mümkündür.

Yolsuzluğun ekonomik, siyasi, sosyal, yönetsel vs. birçok sebebi bulunmaktadır. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadelede bir tarafa ağırlık vererek sorunun çözülmesi mümkün görülmemektedir. Örneğin sadece cezaları artırarak, sadece polisiye tedbirleri artırarak yolsuzluk oranlarını ileri düzeyde gelişmiş ülkeler seviyesine indirmek mümkün olamaz.

Türkiye’de genel olarak yolsuzluğu siyasete ve kamu yönetimine özgü bir olay olarak görme eğilimi mevcuttur. Hâlbuki yolsuzluk olayında tüm kesimlerin dahil olduğunu düşünmek daha rasyonel bir yaklaşımdır. Örneğin rüşvet olayında sadece bir kamu görevlisi yoktur. Başka aktörler de rüşvet olayında rol almaktadırlar. İhaleye fesat karıştırma olayının faili sadece bürokrat değildir; özel sektörden aktör veya aktörler de bulunmaktadır. Öte yandan sivil toplum kuruluşları veya kimi gönüllü kuruluşlar da devlet kaynaklarından haksız ve usulsüz bir şekilde yararlanabilmektedirler.

Yolsuzlukla mücadele bağlamında belirtilmesi gereken hususlardan biri de uygulama sorunudur. Biraz açacak olursak: Hukuksal düzenlemeler yapılmakla birlikte, bu düzenlemelerin uygulanmasında zaman zaman yetersizlikler, eksiklikler görülmektedir. Dolayısıyla uygulama noktasında ortaya çıkan yetersizlikleri ve eksiklikleri giderecek çalışmaların yapılması gerekmektedir.

Etkili bir yolsuzlukla mücadele için toplumun farkındalığının artırılması, yurttaşlık bilincinin geliştirilmesi elzem görülmektedir. Zira halkın desteklemediği yolsuzlukla mücadele girişimlerinin

başarılı olmasının son derece düşük bir olasılık olduğu ifade edilmelidir.

Sorunların çözümü için öncelikle olayı doğru tespit etmek, teşhisi doğru koymak gerekir. Tespit ve teşhis doğru olmaz ise, uygulanan tedavi yöntemi de olumlu sonuç vermez. Bu noktadan hareketle yolsuzluğa getirilecek çözümleri, nedenlerden hareketle önermek gerekmektedir. Buna göre, yukarıda ayrıntılı olarak belirtilen yolsuzluk nedenleri dikkate alınarak, yolsuzlukla mücadelede çözüm önerilerimizi şu şekilde özetleyebiliriz: Öncelikle, kamu yönetimini, devlet algısını evrensel standartlar bağlamında kurgulamak gerekir. Bu yapılar ne kadar yerelse, ne kadar özel koşulların ürünü ise yolsuzluğa da o kadar açık olabilmektedir. Bu bağlamda; kamu yönetiminde ehliyet ve liyakat ilkelerinin hâkim kılınması, hukuk devleti ilkesinin devlet ve toplum yaşamına geçirilmesi, her alanda hizmet standartlarının belirlenerek işlemlerin basitleştirilmesi, e-devlet sisteminin geliştirilmesi, vatandaşın hiç kimsenin desteği/tavassutu olmadan resmi işlerini hızlı ve kolay bir şekilde yapacağı bir yapının oluşturulması, denetimin tüm boyutlarıyla (yönetsel denetim, kamuoyu denetimi, yargısal denetim, siyasal denetim ) işlevsel hale getirilmesi, siyasal etik yasası çıkartılması, siyasetin finansmanının şeffaflaştırılması, yönetsel ve mali bağımsızlığa sahip yolsuzlukla mücadele kurumu oluşturulması, demokrasinin güçlendirilmesi, çağdaş yönetimin en önemli unsurlarından olan şeffaflığın ve hesap verebilirliğin etkin bir şekilde yaşama geçirilmesi, toplumun bilinçlendirilerek farkındalığının artırılması hususları önerilmesi gereken hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca temiz yönetim, temiz devlet ve temiz toplum ideali için kamu görevlilerinin, sivil toplumun ve özel sektörün el ele vermesi, bunu sağlayacak ortamın oluşturulması başarılı bir yolsuzlukla mücadele çalışmasının gereklilikleri arasında yer almaktadır.

### **Kaynakça**

ACAR, Muhittin ve DEDE, Kadir (2013), “Bir Kamu Politikası Olarak Türkiye de Yolsuzlukla Mücadele: Yasal-Kurumsal Çerçeve”, *Kamu Politikası-Kuram ve Uygulama*, (ed. M. Yıldız ve M. Z. Sobacı), Adres Yayınları, Ankara, 604-635.

Akdeniz Gazete (21.07.2014), [http://www.akdenizgazete.com/gundem/dunden-bugune-buyuk-yolsuzluk-dosyasih\\_23522.html](http://www.akdenizgazete.com/gundem/dunden-bugune-buyuk-yolsuzluk-dosyasih_23522.html) (erişim tarihi: 21.07.2014) [aktaran Özçentik, Ü. (2014), Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir].

AKTAN, Coşkun C. (1994), *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, T Yayınları, İzmir.

ALTUN, Murat ve KULUÇLU, Erdal (2005), “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, s. 23-51.

ANDVÍG, J.C., FJELSTAD, O.H., AMUDSEN, I., SÍSSENER, T. ve SOREİDE, T. (2001), *Corruption: A Review of Contemporary Research*, Chr. Michelsen Institute Report, R. 2001:7 [aktaran Başar, S. (2004), *Yolsuzluklar ve Makroekonomik Etkileri*, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum].

ARSLAN, Cem B. (2005), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale.

ARTUK, Mehmet E., GÖKCEN, Ahmet ve YENİDÜNYA, A. Caner (2012), *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Adalet Yayınevi, Ankara [aktaran Ekinci, M.V., Uslu, M., Çiğerci, Z. (2014), *Kamu İdaresinin Güvenirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*, Adalet Yayınevi, Ankara].

BAŞAR, Selim (2004), *Yolsuzluklar ve Makroekonomik Etkileri*, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Erzurum.

BERKMAN, Ümit (2009), *Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayınları, Ankara.

CEM, İsmail (1989), *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Cem Yayınevi, İstanbul.

Denetde Yönetim Kurulu (2011), “Farkında mısınız?”, *Denetim Dergisi*, Sayı 116, s.3-4.

EKİNCİ, Mehmet V., USLU, Mustafa ve ÇİĞERCİ, Zeki (2014), *Kamu İdaresinin Güvenirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar*, Adalet Yayınevi, Ankara.

EMEK, Uğur ve ACAR, Muhittin (2008), “Yolsuzlukla Mücadelede Bir Temel Soru(n): Kurumsal Tekelcilik mi, Çoğulculuk mu?”, *İktisat İşletme ve Finans* 23(270), 64-89.

ERGÜL, Ergin (2005), “Yolsuzlukla Mücadelede Adli Makamlar ve Adalet Bakanlığının Rolü”, *Tepav Yolsuzlukla Mücadele Konferansı Tebliği*, Ankara, s. 95-103.

GÜNEY, Taner (2013), *Yolsuzluk ve Refah*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Kütahya.

HASDEMİR, İsmail (2006), *Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

HEYWOOD, Andrew (2014), *Siyaset* (Çev. B.B. Özipek, B.Şahin, M.Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, A. Yayla), Adres Yayınları, Ankara.

Hürriyet (2013), “İşte 2013 Dünya Yolsuzluk Haritası”, <http://www.hurriyet.com.tr>, (22.10.2014).

KARTIN, Ömer F., (2006), “Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede İyi Yönetişimin Etkisi ve Önemi”, *Yolsuzluk* (ed. Süleyman Aydın), Turhan Kitabevi, Ankara, s. 623-642.

MAVRAL, Ü. (2001), *Karapara -Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye’de Yansımaları*, Ankara: Vergi Denetmenleri Derneği Yayını [aktaran Özçentik, Ü. (2014), *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir].

MİNGUI-PİPPİDİ, Alina. (2012), “Toqueville and Beyond: The Role of Collective Action in Controlling Corruption Alina Mingui-Pippidi Hertie School of Governance”, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2108794](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2108794), (09.05.2015).

MUMCU, Ahmet. (2005), *Osmanlı Devletinde Rüşvet, İnkılap Kitabevi, İstanbul.*

ÖZBEK, Veli Ö., KANBUR, M.N., DOĞAN, Koray, BACAKSIZ ve Pınar, TEPE, İlker (2014), *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

ÖZÇENTİK, Ümit (2014), *Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

ÖZSEMERCİ, Kemal (2003), *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri*, Sayıştay, Ankara.

POLAT, Hüseyin (2015), “Uluslararası Şeffaflık Örgütünün 2014 Yılı Yolsuzluk Algısı Endeksi Raporuna Genel Bir Bakış”, *DENETİM Dergisi*, Sayı 127-128, s. 31-34.

T24 (2014), <http://t24.com.tr/haber/seffaflik-orgutu-siyasi-etik-yasasi-hazirlanmali-yolsuzluk-icin-dokunul-mazlik-kaldirilmali,248338>, (02.05.2015).

TARHAN, Recep B. (2006), *Yolsuzlukla Mücadele Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslararası Sözleşmeler, Eylem Planları*, TEPAV, Ankara.

TARHAN, Recep B. (2015), *Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı ve Uluslararası Müktesebat*, TEPAV, Ankara.

TİTİZ, Tınaz (1992), *Alternatif Siyaset Anlayışı*, V Yayınları, Ankara

TBMM (2003), “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu (10/9)”, [https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss266\\_BOLUM%20I%20\(0001-0158\).pdf](https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss266_BOLUM%20I%20(0001-0158).pdf) (08.05.2015).

TODAİE (2008), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, (ed. Ö. Bozkurt, T. Ergun, S. Sezel), TODAİE Yayınları, Ankara.

Türk Dil Kurumu (2005), *Türkçe Sözlük*, 10. Baskı, Ankara.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü (2014), “Yolsuzluk Algı Endeksi 2014”, <http://www.seffalik.org/bilgi-bankasi/ti-raporlari/>, (06.04.2015).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, “Yolsuzluk Nedir?”, <http://www.seffalik.org/%20yolsuzluk/yolsuzluk-nedir/> (05.12.2017).

YAŞAR, M. Murat (2006), “Yolsuzlukla Mücadelede Hong Kong ve Singapur Örneği”, *Yolsuzluk* (ed. Süleyman Aydın), Turhan Kitabevi, Ankara, 643-664.