



**YOLSUZLUK VE
YOLSUZLUKLA MÜCADELE
TÜRKİYE
DEĞERLENDİRME RAPORU**

Yazarlar ve Katkıda Bulunanlar:

Zerrin Cengiz
Pelin Yenigün Dilek
Ezgican Özdemir
Hande Özhabes
R. Bülent Tarhan
Ayşe Üstünel Yırcalı
Ceren Zeytinoglu

Sayfa Düzeni:

MYRA

Basım Yeri:

Printcenter
Sanayi Mah. Libadiye Sk. No. 3 4. Levent 34416, İSTANBUL
Basım Adedi: 100

TESEV YAYINLARI

ISBN: 978-605-5332-67-9

Copyright © Aralık 2014

Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen yada tamamen örtüşmeyebilir.

TESEV İyi Yönetişim Programı, bu yayının hazırlanmasındaki katkılarından ötürü SELDI, Avrupa Birliği Komisyonu ve TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na teşekkür eder.

**Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV)**

Mecidiye Mah. Dereboyu Cad. No.41 Kat.2 34347 Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul
T: +90212 292 89 03
F: + 90212 292 90 46
www.tesev.org.tr



Bu yayın Avrupa Birliği'nin finansal desteği ile çıkarılmıştır. Bu yayının içeriği tamamen TESEV ve SELDI girişiminin bir ürünüdür ve kesinlikle Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmaz.



SELDI Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye'deki sivil toplum kuruluşları tarafından kurulmuş bir yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim girişimidir. SELDI bölgedeki sivil topluma katkıda bulunmanın yanı sıra, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim alanında karar alma süreciyle, politika yapımına katkıda bulunma ve kamusal oturumlara katılma kapasitesine sahiptir. Bu sivil toplum girişimi kamu bilincini artırır ve Bölgesel İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Siyasa forumlarında reformcu politika yapımını savunur. SELDI, Demokrasi Çalışmaları Merkezi (Center for the Study of Democracy) tarafından koordine edilmektedir ve TESEV İyi Yönetişim Programı da bu ağın bir üyesidir.

YOLSUZLUK VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE TÜRKİYE DEĞERLENDİRME RAPORU

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	5
1. BÖLÜM – TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN BOYUTLARI	7
Yolsuzluğun Yayılımı ve Dinamikleri	11
Yolsuzluğa Karşı Duruş	16
Yolsuzlukla Mücadele	21
2. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELE TEDBİRLERİ VE DÜZENLEYİCİ ORTAM	24
Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Çalışmaları	24
Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Mevzuat	24
Öneriler	29
3. BÖLÜM – KURUMSAL UYGULAMALAR VE KANUNLARIN UYGULANMASI	31
Başbakanlık Teftiş Kurulu	31
Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)	32
Sayıştay	34
Mali Suçları Araştırma Kurulu– MASAK	35
Bağımsız Üst Kurullar	38
Öneriler	39
4. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YARGI	40
Hâkimlerin durumu	40
Hâkimler arasında yolsuzluk	41
Etik ilkeleri	41
Öneriler	42
5. BÖLÜM – YOLSUZLUK VE EKONOMİ	43
Uluslararası Yolsuzluk Değerlendirmeleri	43
Hükümetin bütçe harcamaları ve redistribüsyon	44
Kamu ihaleleri ve Yolsuzluk	48
Kamu İhaleleri ve Sayıştay Raporları	49
Kayda değer yolsuzluk vakaları	49
Öneriler	50

6. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SİVİL TOPLUM	52
Türkiye'deki STK'larca Yolsuzluk Alanında Yapılmış Temel Çalışmalar	52
Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Uygulamaları	53
Sivil Toplumda Yolsuzluk	54
7. BÖLÜM – ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ	55
Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmeleri	55
AB ve Yolsuzlukla Mücadele	57
Uluslararası Kuruluşlarca Yolsuzluk Denetimi	58
Öneriler	60

GİRİŞ

Bu rapor, TESEV İyi Yönetişim Programı'nın Kalkınma ve Entegrasyon için Güneydoğu Avrupa Liderliği (SELDI) ağı kapsamında gerçekleştirdiği çalışmaların bir ürünüdür. Avrupa Birliği'ne katılım beklentisi olan Karadağ, Bosna Hersek, Sırbistan, Arnavutluk, Makedonya Cumhuriyeti, Kosova ve Türkiye'nin yanı sıra Avrupa Birliği'ne yeni üye olmuş Hırvatistan ve Bulgaristan'dan toplam 15 sivil toplum kuruluşunun katılımıyla oluşan SELDI ağı, bu kuruluşların yolsuzluk üzerine ülkelerarası karşılaştırmalar yapabilecekleri ve ortak çalışmalar yürütebilecekleri bir platform işlevi görmektedir.

SELDI ortaklığının amacı, Güneydoğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye'de sorunsallığı kanıksanmış bir mesele olan yolsuzluğu ve yönetim eksikliklerini tanımlama ve anlamaya yönelik ampirik bir araştırma sunarak veri temelli bir yolsuzlukla mücadele değerlendirmesi yapmaktır.

SELDI işbirliğinin ilk aşaması olan 2012 – 2014 dönemi eylem gündeminin bir sonucu olan bu rapor, Türkiye'de yolsuzluğun boyutlarına dair bilimsel veriler sunmanın yanı sıra, hâlihazırdaki kanuni uygulamalara, yolsuzlukla mücadelede bağımsız yargının önemine, yolsuzluğun ekonomiye olan etkilerine, sivil toplumun rolüne ve uluslararası işbirliğinin getirilerine değinmektedir. Yolsuzluğu mümkün kılan şartlara odaklanarak, yolsuzlukla mücadele konusunda olası uygulama önerileri sunmaktadır. 2016 yılının sonuna kadar sürecek olan SELDI koalisyonunun ikinci aşaması (2014-16) kapasite inşası çalışmaları ve toplumsal farkındalık kampanyaları ile devam edecektir.

Raporda ele alınan anket çalışması 28 Şubat – 11 Mart 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir ve sonuçlar geçmiş yıllarla karşılaştırıldığında, yolsuzluğu Türkiye'nin en önemli sorunu olarak görenlerde önemli bir artış göstermektedir. Katılımcıların %44'ü yolsuzluğun Türkiye'nin en acil çözülmesi gereken sorunu olduğunu düşünmektedir. Katılımcıların %9'u geçen sene içerisinde rüşvet verdiğini belirtmektedir ki bu seviye AB'de yapılan anketlerde ortaya çıkan rakamın oldukça üzerindedir.

2000'li yılların başından itibaren Türkiye uluslararası kuruluşlar tarafından birçok kez eleştirilmiş olan yolsuzlukla mücadele yasalarını ve politikalarını bir takım çalışmalarla Avrupa standartlarına yükseltme konusunda istekliliğini ortaya koymuştur. Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele alanındaki en önemli çalışması GRECO gibi uluslararası kuruluşların önerilerine dayanarak oluşturulan ve bir yasal çerçeve işlevi gören *Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010 – 2014)* belgesidir. Bu Strateji Belgesi 'şeffaflığı artırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi güçlendirmek' amacını benimser ve uygulanması Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilir. Stratejinin uygulamaya konulması çalışmaları iyi bir ivme kazanmış olsa da, bu aşamada Bakanlar Komitesi kararının kamuoyuna

açıklanması beklenmektedir. AB ilerleme raporlarında da belirtildiği üzere, bu süreç şeffaflıktan ve sivil toplumu içine alan katılımcı bir yaklaşımdan yoksun olmuştur.

Raporun öneriler kısımlarında da görüleceği üzere, Türkiye’de yolsuzluğu önlemek için öncelikle yasal mevzuat ve kurumsal uygulamalar alanlarında yeni düzenlemelere gitmek gerekiyor. Kamu görevlilerinin yargılanması konusunda izin sisteminin değiştirilmesi ve cezasızlık meselesinin önüne geçilmesi, Siyasi Etik Kurulu kurulması, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yeniden düzenlenmesi bu alanda atılması gereken en önemli adımlardır. Seçim kampanyalarının finansörlerinin açıklanması ve mal beyanlarının sistematik bir şekilde yapılmasının zorunlu hale getirilmesi, Kamu İhale Kanunu’nun AB normlarına uygun olarak düzenlenmesi öncelikli ele alınması gereken elzem konulardır.

Türkiye’nin kronikleşmiş bir sorunu haline gelen ve olumsuz etkileri yaşam ve çalışma şartlarını her geçen gün daha fazla etkileyen bu sorunu başta hükümet olmakla beraber kamu yetkilileri, iş dünyası ve sivil toplumun acil ve etkili bir yaklaşım çerçevesinde ele alması kaçınılmaz bir hale gelmiştir. Umuyoruz ki takip eden sayfalardaki veriler ve değerlendirmeler Türkiye’de yolsuzlukla mücadele alanındaki çalışmalara bilgi odaklı bir yaklaşım sağlar ve iyi yönetim alanında yapılması gereken reformlara ışık tutar.

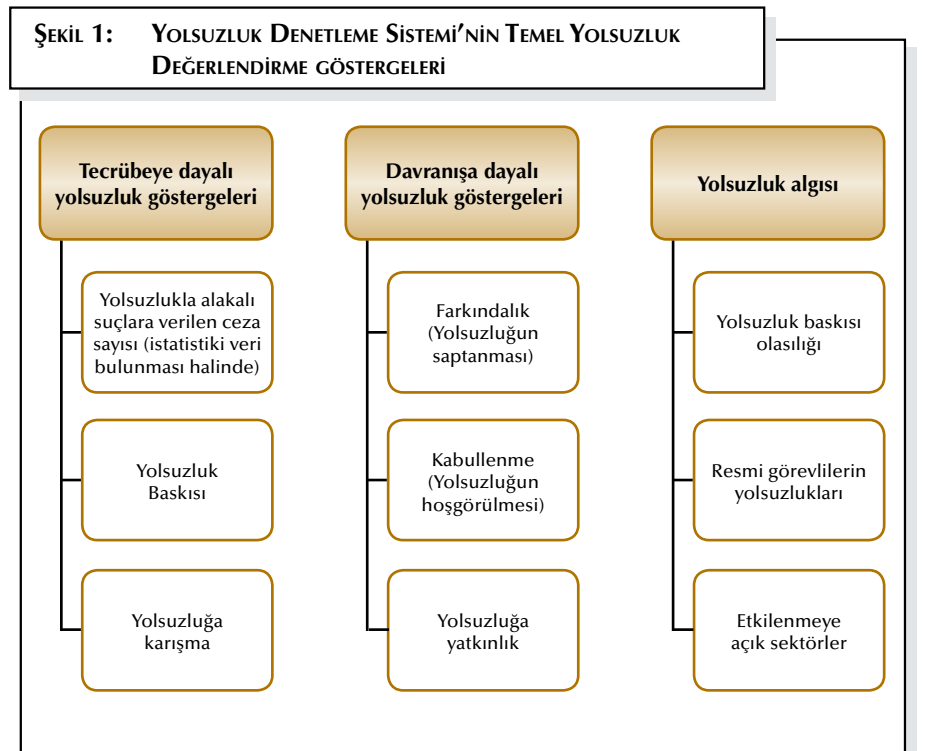
1. BÖLÜM – TÜRKİYE'DE YOLSUZLUĞUN BOYUTLARI

Türkiye'deki anket çalışması 28 Şubat – 11 Mart 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş ve 12 gün sürmüştür. Toplam sayısı 1206 olan katılımcılara rastlantısal örnekleme kullanılarak ulaşılmıştır. Katılımcıların %15'i kırsal kesimde %84'ü ise kentlerde yaşamaktadır ve çoğu 18 - 49 yaşları arasındadır (tümü 18 yaş üzerindedir).

Bu veriler diğer SELDI ortaklarının da kullandığı Yolsuzluk İzleme Sistemi'nin (aşağıda detayları bulunan) metodolojisi kullanılarak toplanmıştır. Veri kontrolünde IBBS (NUTS)¹ sisteminden yararlanılmıştır. Bu ulusal anketin sonuçlarının analizleri halkın yolsuzluğa bakışını ve yolsuzluğun kamudaki yaygınlığının boyutlarını ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Yolsuzluk Endeksleri

Yolsuzluk İzleme Sistemi tavrı, katılım, değerlendirme ve beklentileri bunlarla alakalı sorular yoluyla ölçen dört çift endeksten (klasik endeks) oluşmaktadır. SELDI projesinin ihtiyaçları doğrultusunda yolsuzluk ve yolsuzluk-karşıtı çevreleri yolsuzlukla ilgili tecrübesi olmuş nüfusun takibi yoluyla belirleyen farklı bir endeks modeli (yeni endeksler) geliştirilmiştir. Türkiye'de yolsuzluk üzerine yapılan anketin endeks sonuçları aşağıdaki gibidir.



¹ Türkiye İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırmasının Fransızca karşılığı olan NUTS (nomenclature d'unités territoriales statistiques) Avrupa Birliği ülkelerinin kullandığı istatistik bölge sınırlandırılmasıdır. Türkiye bu sistemi 2002'den beri çoğu saha çalışmalarında kullanmaktadır.

Klasik Endeksler

Yolsuzluğa Yaklaşımlar

Prensipte Kabul Edilebilirlik- Bu endeks toplumun değer yargıları çerçevesinde yolsuzluğun ve yozlaşmış eylemlerin ne dereceye kadar hoş görülebildiğini göstermektedir. Türkiye için ortalama değer 1.8 olup kabul edilemezliği gösteren 0'a oldukça yakın bir sayıdır. Yozlaşmış eylemlere yönelik hoşgörü seviyesinin bu kadar düşük olmadığını söylemek mümkün olduğuna göre, Türkiye'deki bu sonucun hoş görmezlikten ziyade yolsuzluğun normatif anlamda kabul edilemezliğine işaret ettiği belirtilebilir.

Yolsuzluğa Yatkınlık- Bu endeks vatandaşların çevresel baskılar altında kendi değerlerinden ödün verme eğilimlerini ölçmektedir. Bu endeks Türkiye için hiçbir koşulda/şekilde yolsuzluğa başvurmayı kabul etmeyeceğim/ödemeyeceğim kategorisine giren 1.4'tür.

Yolsuzluğa Karışma

Yolsuzluk Baskısı- Bu endeks kamu görevlileri tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak vatandaşlar üzerinde baskı kurarak para, hediye ya da iltimas elde etme çabalarının sıklığını ölçmektedir ve 0-10 ölçeğinde 1.0 sonucunu vermektedir. Bu sonuç Türkiye'de kamu sektörü görevlilerinin vatandaşlar üzerinde baskı kurmaya çalıştıkları durumların sayısının çok az olduğunu göstermektedir.

Yozlaşmış eylemlere karışma- Bu endeks ankete katılanların farklı şekillerde yozlaşmış eylemlere katılımlarına yönelik kendi değerlendirmelerini ölçmektedir. Türkiye verileri en düşük 0 değerine yakın noktada, 0.6 seviyesinde ölçülmüştür.

Yolsuzluğun Yaygınlığının Değerlendirilmesi

Yolsuzluğun Yaygınlığı- Bu endeks vatandaşların kamu sektörü çalışanları arasında yolsuzluk eylemlerinin yaygınlığına yönelik değerlendirmelerini ölçmektedir. Türkiye değeri 5.2'de durmakta olup, bu değer çoğu görevlinin yolsuzlukla ilişkili olduğunu belirten 6.6 değerine oldukça yakındır.

Yolsuzluğun pratikliği ve verimliliği- Bu endeks vatandaşların kişisel sorunlarının çözümünde yolsuzluğun verimli bir yöntem olup olmadığı, yani yolsuzluğun işe yarayıp yaramadığı ile ilgili değerlendirmelerini ölçmektedir. Türkiye'nin endeks değeri 5.4 olup kişisel sorunların çözümünde yolsuzluğun verimli bir yöntem olarak görüldüğünü göstermektedir.

Yolsuzluk Beklentileri

Yolsuzluğun azaltılma potansiyeli- Bu endeks vatandaşların kendi toplumlarının yolsuzluk sorunuyla başa çıkma kapasitesine (potansiyeline) dair değerlendirmelerini kaydetmektedir. Bu değer Türkiye için 4.4 olup, yolsuzluğun kayda değer miktarda azaltılabileceğini işaret eden 3.3 seviyesine yakındır.

Yeni Endeksler

Bu endeksler ülkedeki yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadele koşullarını toplumun yolsuzluk deneyimiyle olan paydasını denetleyerek ortaya koymaktadır.

Yolsuzluğun tespit edilmesi (farkındalık) – Anket sonuçlarına göre katılımcıların %63'ü yolsuzluk hakkında yüksek derecede, %27'si orta düzeyde ve %9 ise düşük derecede farkındalığa sahiptir.

Ortamdaki yolsuzluk seviyesi – Endekse göre ankete katılanların %82'si Türkiye'de yolsuzluk olduğunu söylerken, %18 yolsuzluk olmadığını belirtmektedir.

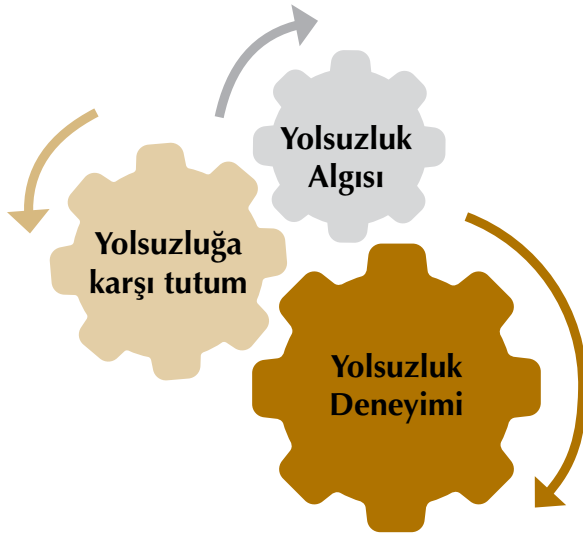
Yolsuzluğa karşı olan duyarlılık – Endekse göre toplumun %16'sı yolsuzluğa karşı duyarlılık gösterirken, %58 duyarlılık göstermemekte, %26 ise belirsiz bir tutum içersindedir.

Yolsuzluğa karşı tolerans (kabul edilebilirlik) – Endeks hesaplamalarına göre Türkiye'de katılımcıların %68'i yolsuzluğu kabul edilemez bulurken, %32 kabul edilebilir bulmaktadır.

Yolsuzluk baskısı – Endeks, katılımcıların %42'sinin kamu görevlileri ile temasta bulunmazken, temasta bulunanlardan %13'ünün yolsuzluk baskısıyla karşı karşıya kaldığını göstermektedir.

Yolsuzluğa Karışma – Kamu görevlileri ile temasta bulunanların %15,5'i rüşvet vermiş, %81'i ise rüşvet vermemiştir.

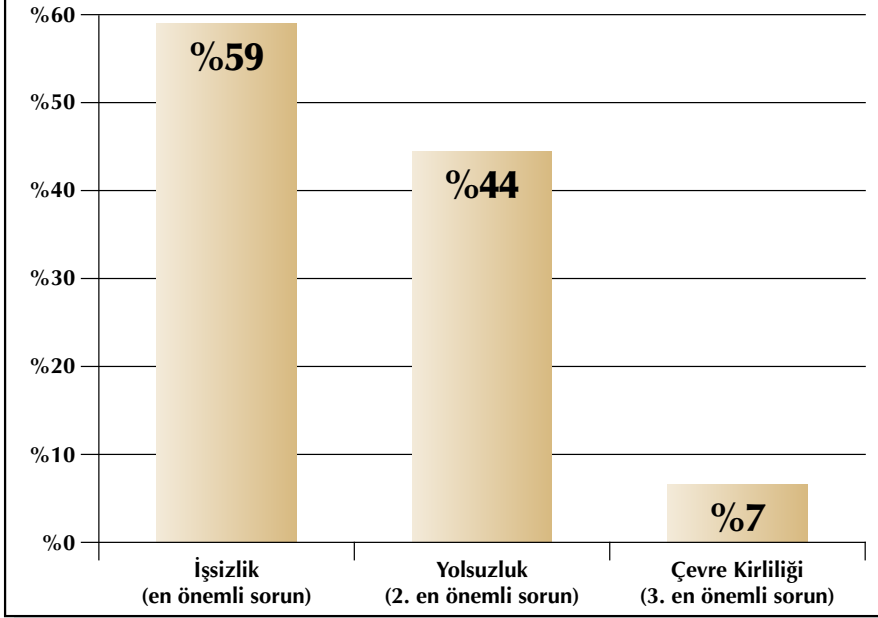
ŞEKİL 2: YOLSUZLUK ENDEKSLERİ ARASINDAKİ ETKİLEŞİM



Bu grafik yolsuzluğa karşı tutum, yolsuzluk deneyimi ve yolsuzluk algısı endeksleri arasındaki etkileşimi göstermektedir. Yolsuzluk algısı ve yolsuzluk denetimi doğru orantılıdır; yolsuzluk algısı, yolsuzluk deneyimleri ile aynı doğrultuda değişim göstermektedir. Öte yandan, yolsuzluğa karşı tutum yolsuzluk algısı ile ters orantılıdır.

Türkiye Saha Araştırmasından Elde Edilen Önemli Bulgular

GRAFİK 1: TÜRKİYE’NİN EN ACIL ÇÖZÜMLENMESİ GEREKEN SORUNU NEDİR?



“Türkiye’nin en acil çözümlenmesi gereken sorunu nedir?” sorusu katılımcıların yolsuzluğu diğer problemlerle kıyaslandığında ne kadar önemli bulduklarını anlamayı amaçlar. Katılımcıların %59’u Türkiye’nin en büyük probleminin ‘işsizlik’ olduğunu söylerken bunu %44 ile ‘yolsuzluk’ izlemektedir. Üçüncü sırada ise %7’i ile ‘çevre kirliliği’ vardır. Bu sonuçlar geçen yıllarda yapılan anketlerin sonuçları ile karşılaştırıldığında yolsuzluğu Türkiye’nin en önemli sorunu olarak görenlerde önemli bir artış olduğu söylenebilir.²

GRAFİK 2: ‘AŞAĞIDAKİLERİN HANGİSİNİ YOLSUZLUK ÖRNEĞİ OLARAK GÖRÜYORSUNUZ?’



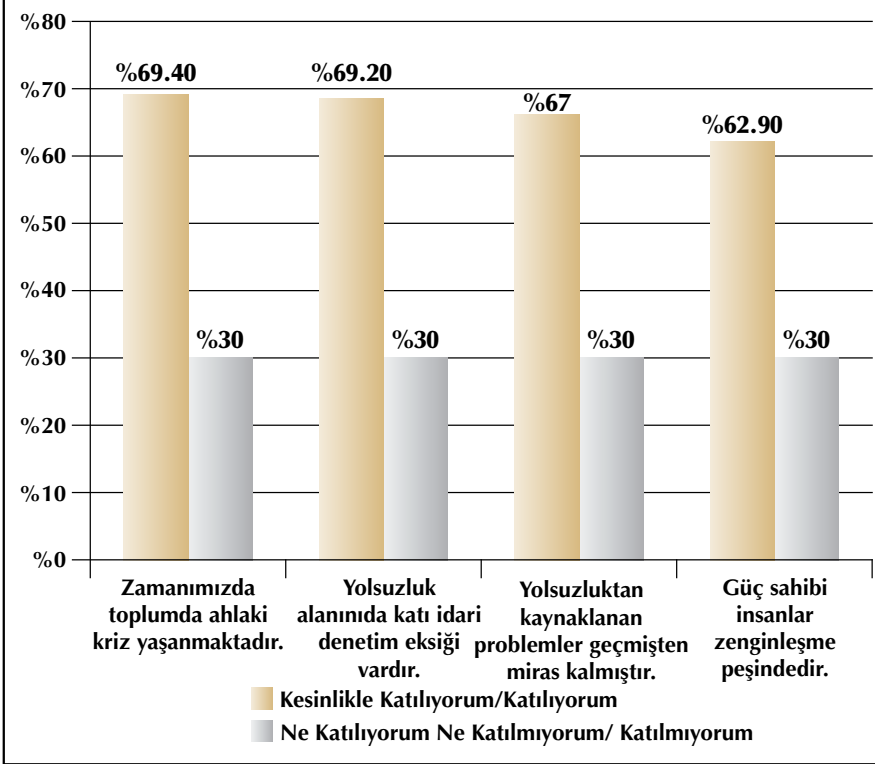
Bu soru, katılımcıların hangi usulsüzlükleri yolsuzluk örneği olarak algıladıklarını anlamaya çalışmaktadır. Katılımcıların %87’si Türkiye’deki en yaygın yolsuzluk davranışı olan ‘ehliyeti kaptırmamak için polis memuruna para vermeyi’ yolsuzluk olarak görmektedir. ‘Vergi muafiyeti veya vergi düşürme için idari alandaki kamu görevlilerinin para kabul etmesi’ ikinci sırada, ‘idari alandaki kamu görevlilerine rekabet, ruhsat ve kamu malı ihalelerini kazanmak için para verilmesi/istirham etmek’ üçüncü sırada gelmektedir. Öte yandan ‘doktora sizle özel olarak ilgilenmesi için hediye almak’ sorusunda belirgin bir fikir ayrılığı yaşandığı görülmektedir.

Katılımcıların %51’i bunu yolsuzluk olarak algılamazken, %49’u bunun yolsuzluk olduğunu düşünmektedir. 2010 Küresel Bütünlük³ raporuna göre hediye vermek Türkiye kültürünün önemli bir parçasıdır ve bu katılımcıların bu soruya verdiği cevabın diğer sorularla tezatlık göstermesinin nedeni olabilir.

2 TEPAV’ın 2008 anketine göre yolsuzluğu Türkiye’nin en acil çözüm bekleyen sorunu olarak görenler %3. TESEV’in 2000 anketine göre de %14’dür.

3 Bu rapor, şeffaflık ve hesap verilebilirliği artırmak için yenilikçi teknolojileri kullanarak her yıl ülke raporları hazırlayan Küresel Bütünlük (Global Integrity) adında bağımsız bir sivil toplum örgütü tarafından hazırlanmaktadır. <https://www.globalintegrity.org/about/mission/>

GRAFİK 3: 'AŞAĞIDAKİ İFADELERİN HANGİSİNE KESİNLİKLE KATILYOR / KATILYOR / NE KATILYOR NE KATILMIYOR / KATILMIYOR / VE KESİNLİKLE KATILMIYORSUNUZ'



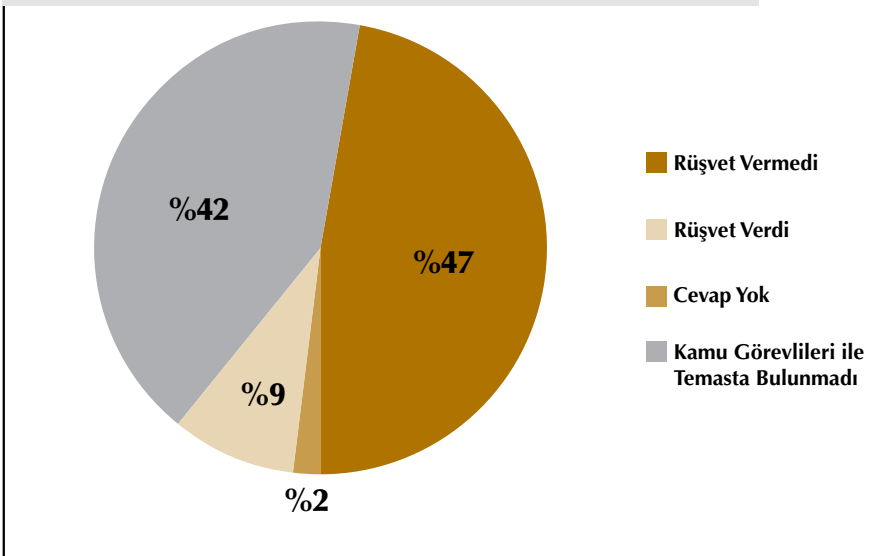
Bu sorunun amacı katılımcıların Türkiye'de yolsuzluğun nedenlerinin yanı sıra yolsuzlukla mücadele alanındaki çalışmaların işlevselliği hakkında ne düşündüklerini belirlemektir. Grafikten de anlaşıldığı gibi katılımcıların büyük bir kısmı zamanımızda toplumda ahlaki kriz yaşandığı ve yolsuzluk alanında katı idari denetimlerin olmadığı düşüncesine katılmaktadır. Bunun yanı sıra yolsuzluktan kaynaklanan problemlerin geçmişten miras kaldığı düşüncesine kesinlikle katılanların yüzdesi 67'dir.

Yolsuzluğun Yayılımı ve Dinamikleri

Bu kısım Türkiye'deki en çok yerleşmiş yolsuzluk davranışlarına ışık tutmaktadır. Aynı zamanda hangi ekonomik ve sosyal kesimlerde yolsuzluğun daha yaygın ve olağan olduğunu bulmayı amaçlamaktadır.

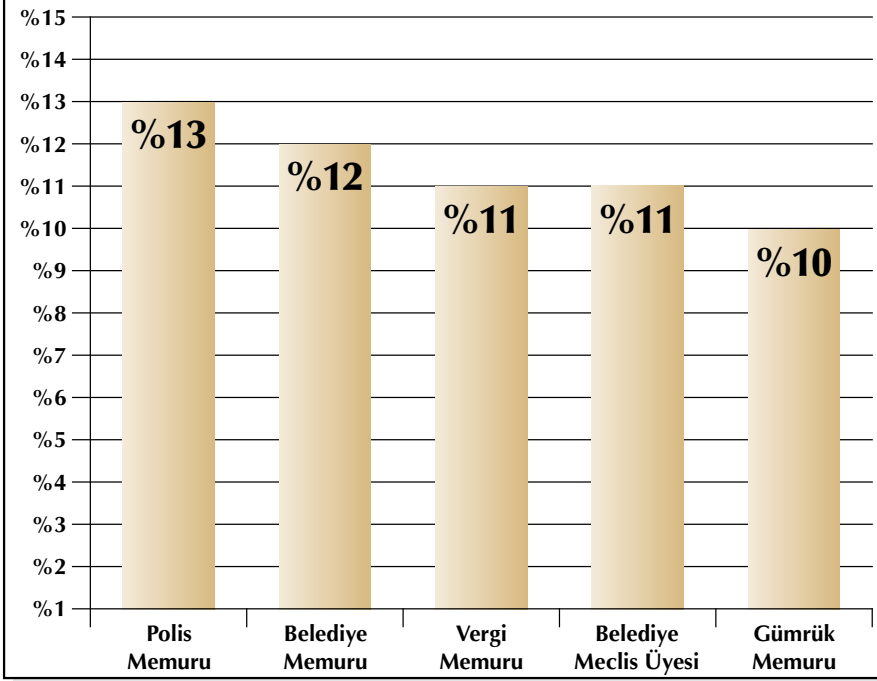
a. Yolsuzluğa Karışma

GRAFİK 4: GEÇEN SENE İÇERİSİNDE TEMASTA BULUNDUĞUNUZ KAMU GÖREVLİLERİNDEN KAÇINA PARA VERDİNİZ, HEDİYE ALDINIZ VEYA İYİLİK YAPTINIZ?



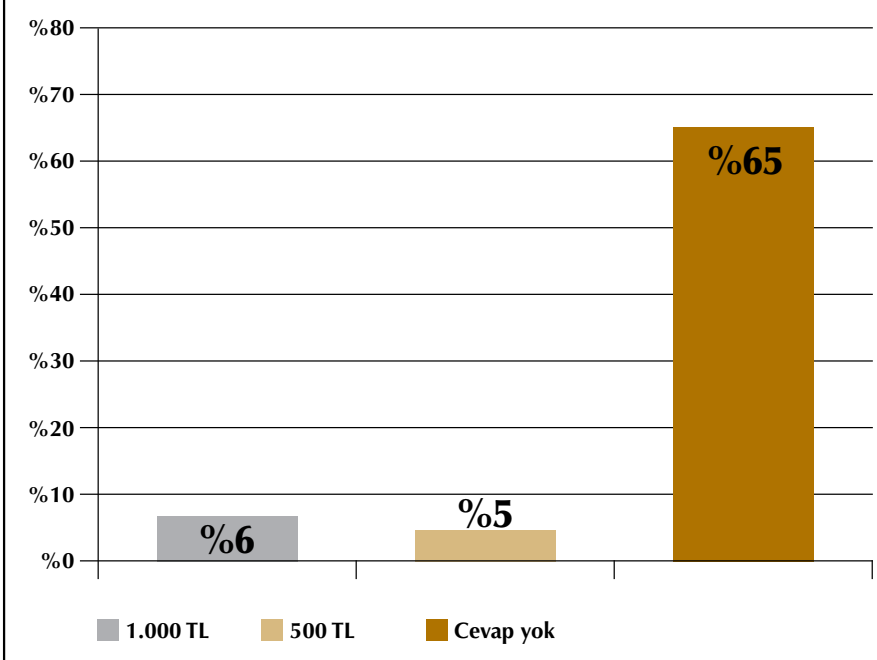
Bu tablonun da gösterdiği gibi katılımcıların %9'u son bir sene içinde rüşvet verdiğini söylemektedir. %47'si hiç rüşvet vermediğini belirtirken, %42'sinin son bir sene içerisinde kamu görevlileriyle bir teması olmadığını belirtmektedir.

GRAFİK 5: GEÇEN SENE İÇERİSİNDE AŞAĞIDAKİ MESLEK GRUPLARINDAN HANGİSİ PROBLEMİNİZİN ÇÖZÜLMESİ KARŞILIĞINDA PARA VEYA HEDİYE TALEBİNDE BULUNDU?



Bu sorunun amacı katılımcıların hangi kamu çalışanlarının daha çok yolsuzluğa karıştığını düşündüğünü anlamaktır. En çok yolsuzluğa karıştığı düşünülen kamu görevlileri %13 ile polis memurları, %12 ile belediye memurları, %11 ile vergi memurları ve yine %11 ile belediye meclisi üyeleri ve en son olarak %10 ile gümrük memurlarıdır. Katılımcıların %10'unundan azının yolsuzluğa karıştığını düşündükleri kamu görevlileri bu grafikte gösterilmemiştir.

GRAFİK 6: SİZCE TÜRKİYE'DE BİR VATANDAŞ ORTALAMA OLARAK YILDA RÜŞVETE NE KADAR PARA VERİYORDUR?

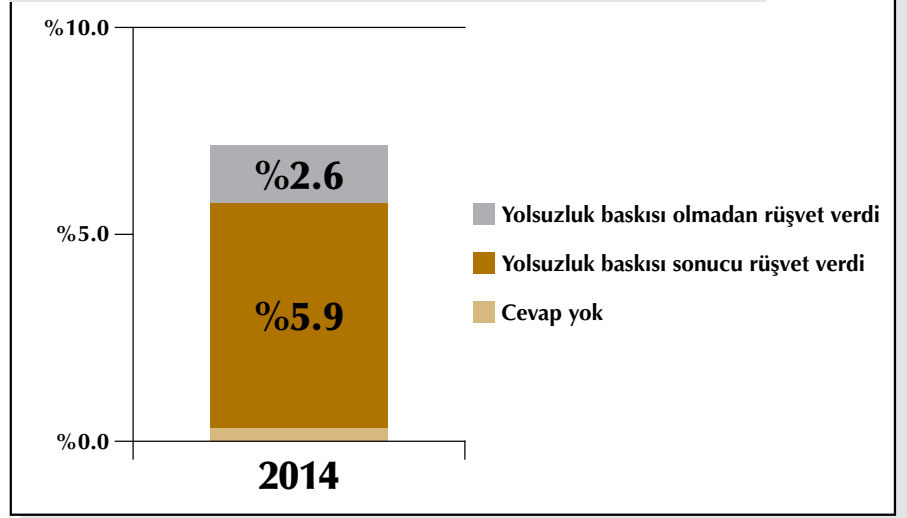


Açık uçlu bir soru olan 'Sizce Türkiye rüşvete bir yıl içinde ne kadar para harcıyordur' sorusuna katılımcıların %6'si '1000 TL' diye cevap vermiştir. Bunu %5 ile '500 TL' cevabı izlemektedir. Öte yandan katılımcıların çoğu (%65) bir cevap vermekten kaçınmış veya bilmediklerini belirtmişlerdir.

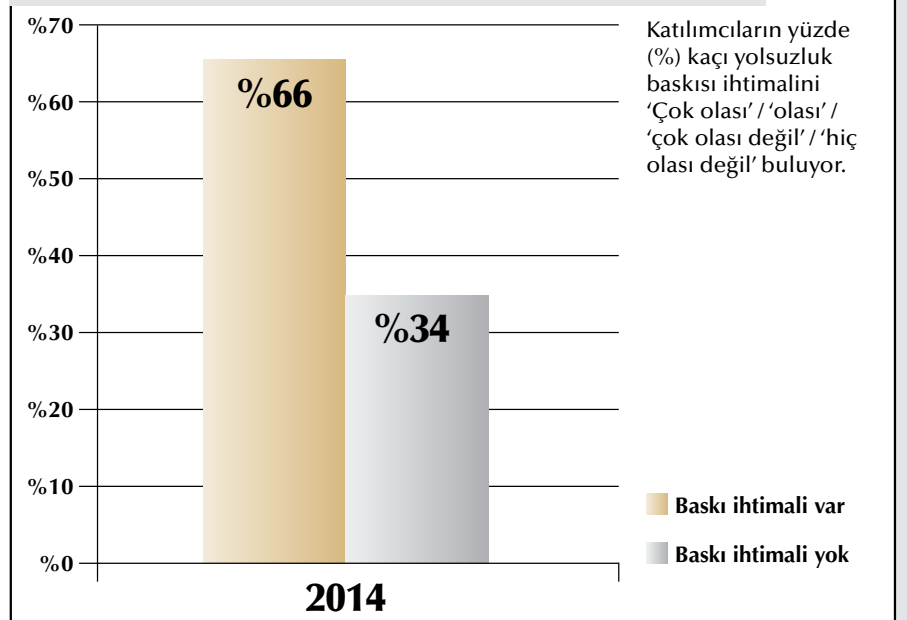
b. Yolsuzluk Baskısı

Bu kısım kamu görevlilerinin vatandaşlardan rüşvet veya hediye almak amaçlı uyguladığı doğrudan veya dolaylı yolsuzluk baskısını ele alır. Aşağıdaki bulguların gösterdiği gibi yolsuzluk baskısı, yolsuzluk yapmaya teşvik konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Sonuçlara göre, yolsuzluk yapanlar arasında kamu görevlileri tarafından yolsuzluk yapılmaya itilen katılımcıların daha çok yolsuzluğa bulaştığı anlaşılmaktadır.

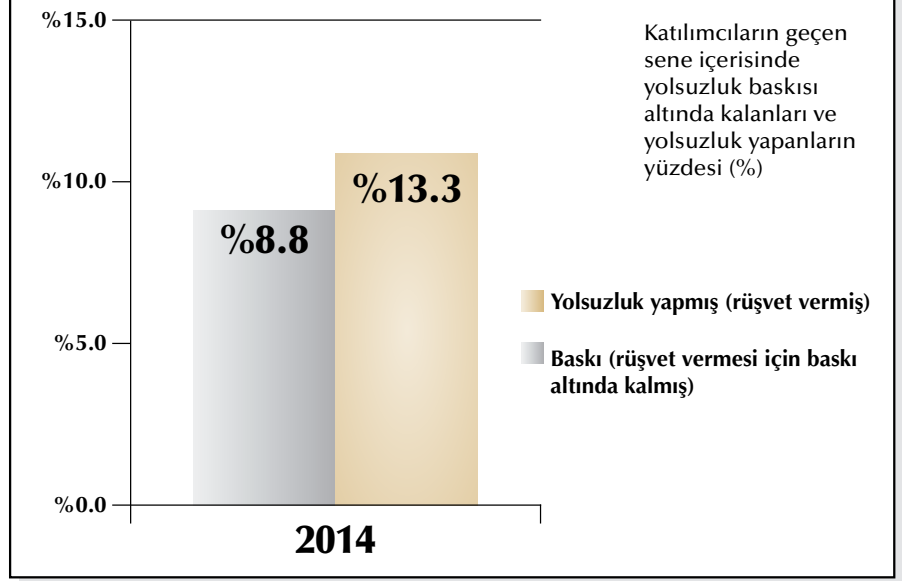
GRAFİK 7: YOLSUZLUK BASKISI



GRAFİK 8: YOLSUZLUK BASKISI İHTİMALİ ALGISI

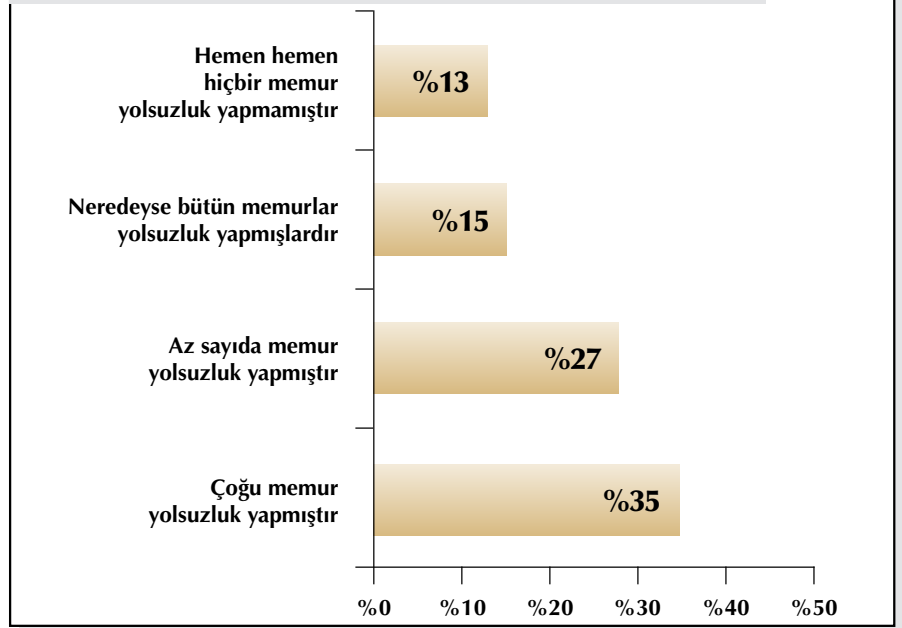


GRAFİK 9: YOLSUZLUK BASKISI VE YOLSUZLUĞA KARIŞMA



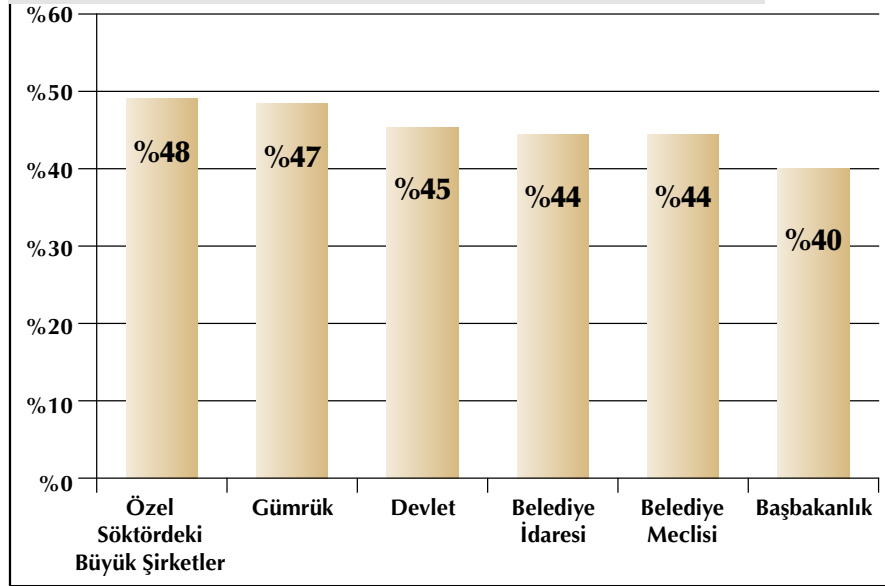
c. Yolsuzluğun Yaygınlığı

GRAFİK 10: SİZCE YOLSUZLUK DEVLET DAİRELERİNDE NE KADAR YAYGIN?



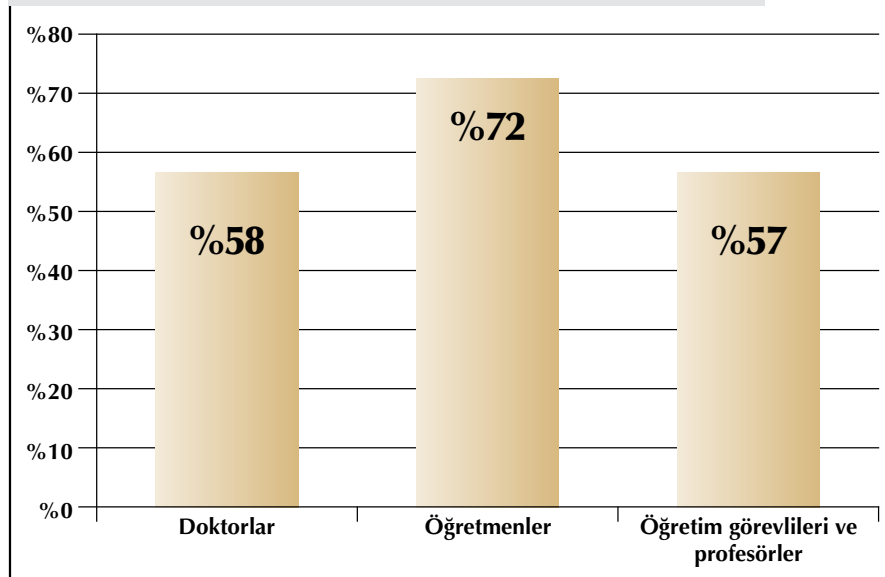
Katılımcıların %35'i kamu görevlilerinin çoğunun, %27'si kamu görevlilerinin küçük bir kısmının ve %15 ise kamu görevlilerinin hepsinin yolsuzluk yaptığını düşünmektedir. Buna göre katılımcıların %50'si kamu görevlilerinin çoğunun veya hepsinin yolsuzluğa karıştığına inanmaktadır. Öte yandan sadece %13'lük küçük bir kısım hiçbir kamu görevlisinin yolsuzluğa karışmadığını düşünmektedir.

GRAFİK 11: 'SİZCE YOLSUZLUK AŞAĞIDAKİ KURUMLARDA NE DERECEDDE HIZLI ÇOĞALMAKTADIR?'



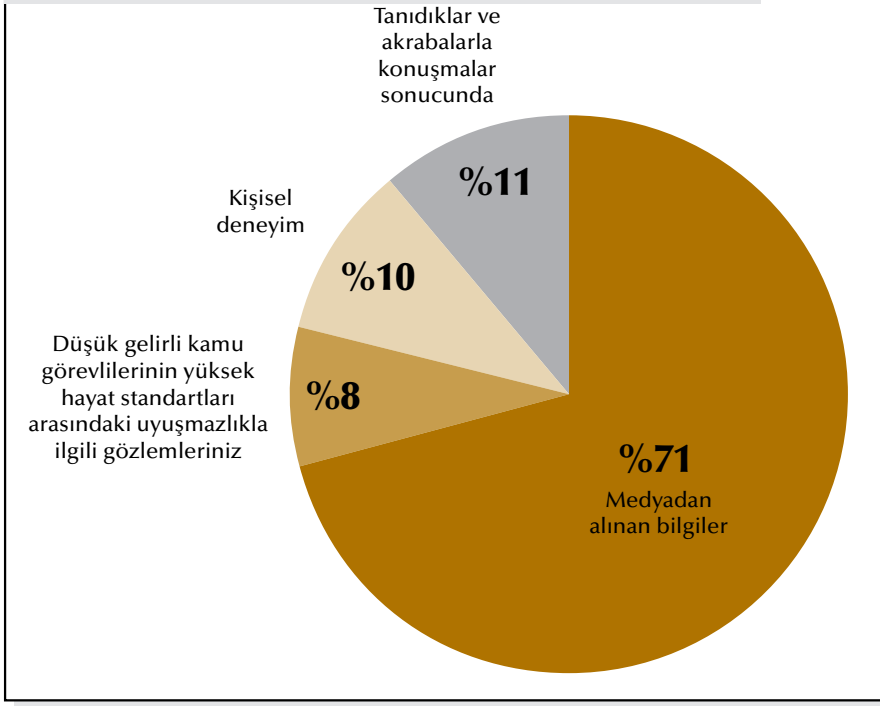
'Sizce aşağıdaki kuruluşlarda yolsuzluk ne kadar hızlı yayılmaktadır?' sorusu katılımcıların yolsuzluğun yaygınlık derecesine 5 üzerinden bir not vermesini istenmiştir. 1 "hiç yaygın değil", 5 ise en yüksek seviyede yaygındır anlamına gelmektedir. 4 ve 5 notunu veren katılımcılar beraber hesaplandığında 'büyük şirketler ve özel sektör' %48 ile katılımcılar tarafından yolsuzluğun en hızlı olduğu alan olarak belirlenmiştir. İkinci sırada %47 ile gümrük, üçüncü sırada ise %45 ile kamu sektörü gelmektedir. Belediyeler %44 ile dördüncü, Başbakanlık %40 ile beşinci sıradadır.

GRAFİK 12: DEVLET DAİRELERİNDEKİ YOLSUZLUK ALGISI – EN AZ YOLSUZLUK YAPAN



Öğretmenler, öğretim görevlileri, profesörler ve doktorlar yolsuzluğun en az yaygın olduğu düşünülen meslek gruplarıdır. Örneğin katılımcıların %72'si öğretmenlerin ya hiç yolsuzluğa bulaşmadıklarını ya da çok azının bulaştıklarını düşündüklerini belirtmişlerdir. Benzer şekilde bu yüzde doktorlar için 58'dir. Katılımcıların %57'si öğretim görevlileri ve profesörlerin yolsuzluğa ya hiç karışmadığını ya da çok azının karıştığını düşünmektedir.

GRAFİK 13: TÜRKİYE'DEKİ YOLSUZLUKLA İLGİLİ GÖRÜŞLERİNİZİ AŞAĞIDAKİLERDEN HANGİSİ DAHA ÇOK ŞEKİLLENDİRİYOR?



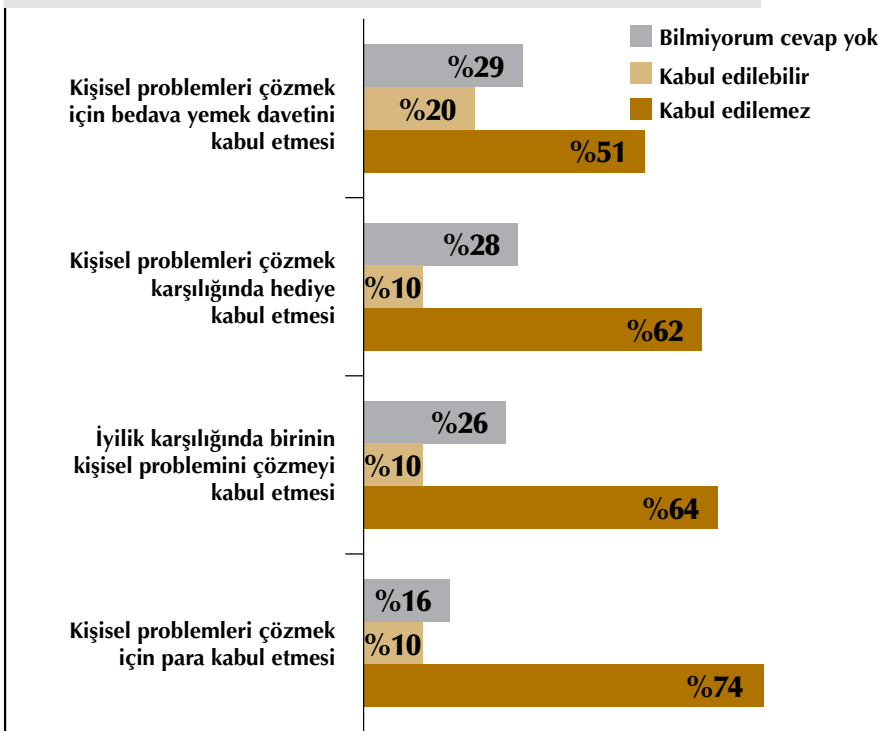
Bu sorunun amacı yolsuzlukla ilgili belli bir kaniya nasıl gelindiğini anlamak ve algı oluşumunda etkili olan dinamikleri ve faktörleri belirlemektir. Katılımcıların %71'i yolsuzlukla ilgili bilgilere medya yolu ile ulaştıklarını belirtirken, %10'un algısını kişisel deneyimleri oluşturmaktadır. Kitle iletişim araçları ve sosyal medya bireylerin yolsuzluk hakkındaki algılarını şekillendirmekte büyük bir rol oynarken son iki sene içerisinde Twitter, Facebook ve hatta Soundcloud gibi internet siteleri yolsuzluk hakkındaki bilgilerin ve görüşlerin yayıldığı önemli medya ağları olmuştur.

Yolsuzluğa Karşı Duruş

Bu bölümün amacı toplumun değer yargılarına göre yolsuzluğa karşı ne kadar hoşgörülü olduğunu anlamaktır.

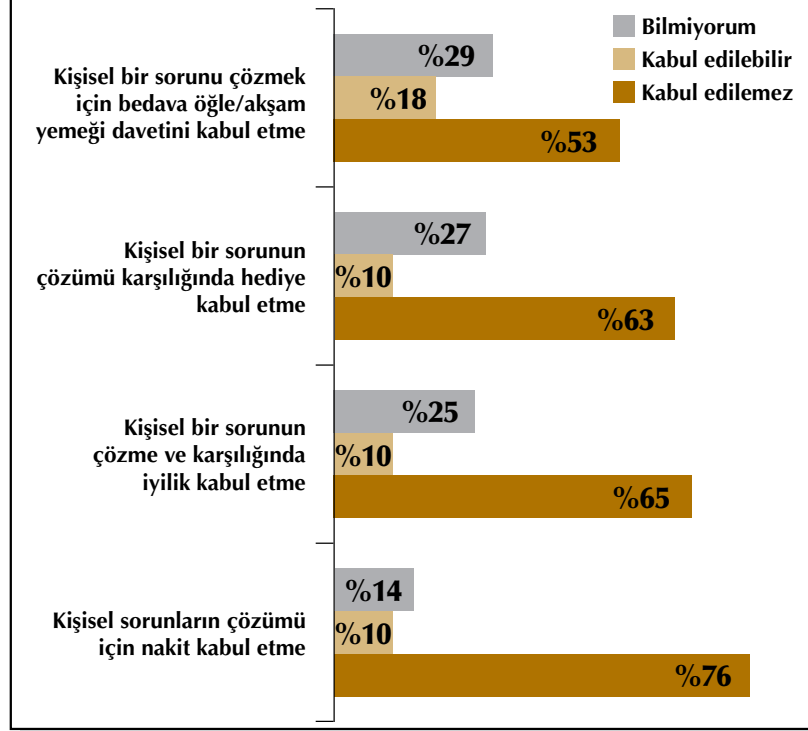
a. Yolsuzluğun Kabul Edilebilirliği

GRAFİK 14: 'AŞAĞIDAKİ DAVRANIŞLARIN HANGİSİNİ BİR MİLLETVEKİLİNİN YAPMASI KABUL EDİLEBİLİR/EDİLEMEZDİR?'

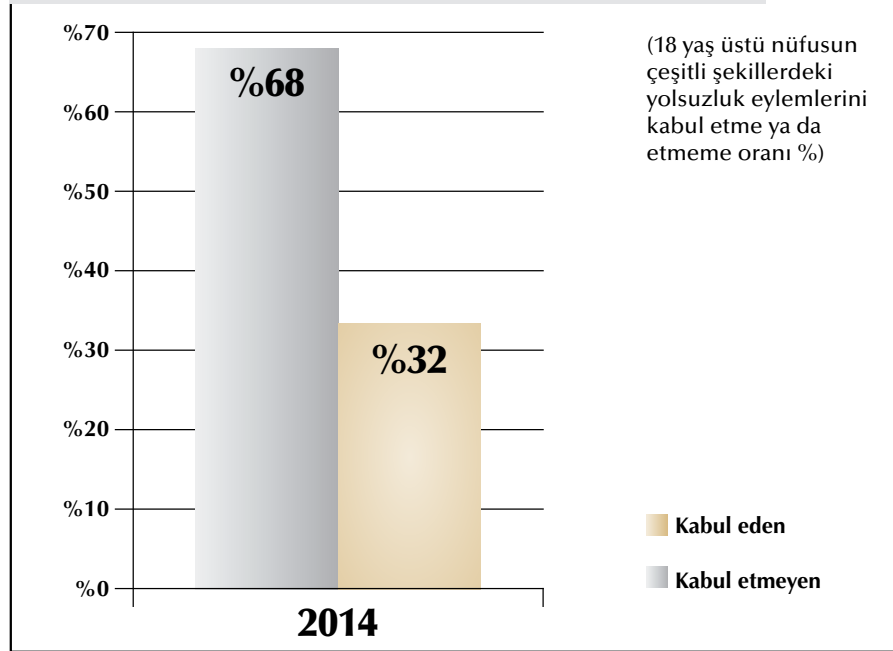


Katılımcıların büyük bir kısmı kişisel sorunlara çözüm bulmak için milletvekillerinin para almasını kabul edilemez bulmaktadır. Alınan hediye karşılığında iyilik yapmaya ise daha yumuşak bir yaklaşım vardır. Katılımcılar sadece milletvekillerinin yemek davetlerini kabul etmelerini problemleri bulmuşlardır. Aynı soru 'bakanlıkta çalışan memurlar, valilik ve belediyeler' için sorulduğunda da benzer cevaplar alınmıştır. İmtiyaz gösterilmesi için kamu görevlilerine ve özel sektör çalışanlarına hediye vermek Türkiye'de özellikle çok yaygındır ve bu tür yolsuzluklara hoşgörü eşiği daha yüksektir.

GRAFİK 15: BELEDİYE GÖREVLİLERİNİN YA DA ÇALIŞANLARININ YAPTIĞI YA DA YAPABİLECEĞİ AŞAĞIDAKİ FAALİYETLERDEN HANGİLERİNİN KABUL EDİLEBİLİR YA DA KABUL EDİLEMEZ OLDUĞUNU DÜŞÜNÜYORSUNUZ?

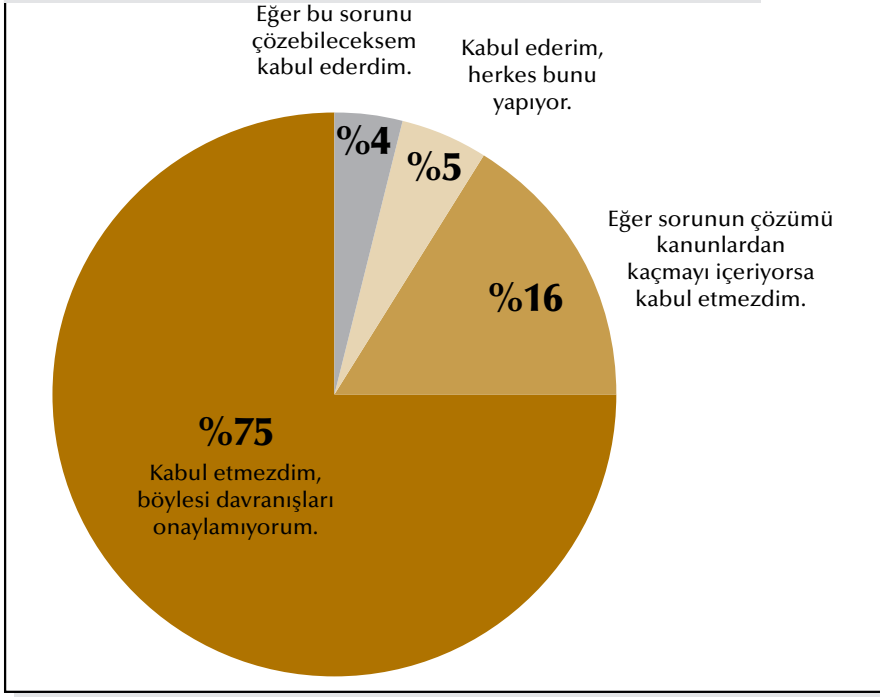


GRAFİK 16: TÜRKİYE'DE YOLSUZLUĞUN KABUL EDİLEBİLİRLİĞİ



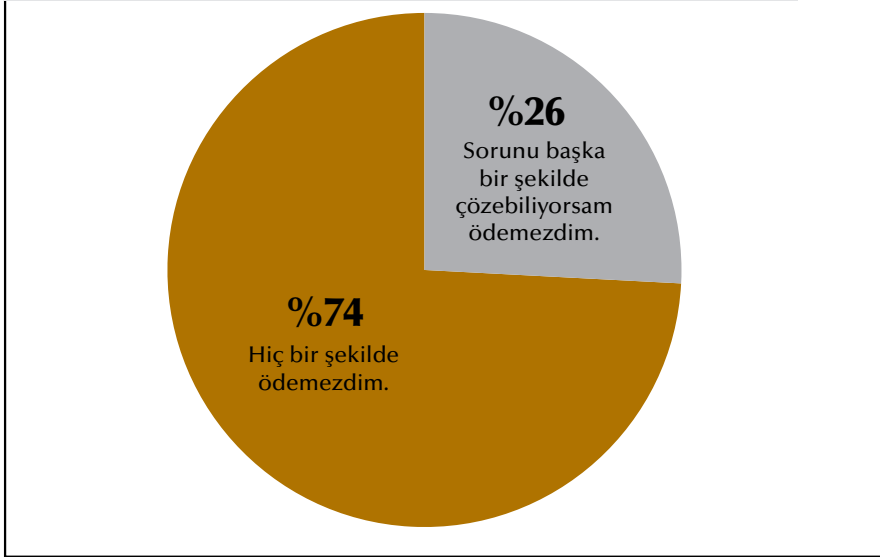
b. Yolsuzluğa karşı olan Duyarlılık

GRAFİK 17: 'KENDİNİZ DÜŞÜK GELİRLİ BİR KAMU MEVKİİNDE ÇALIŞAYDINIZ VE BİRİ SİZE ONUN PROBLEMİNİ ÇÖZMENİZ İÇİN HEDİYE/PARA VERMEYİ VEYA İYİLİK YAPMAYI ÖNERSEYDİ, KABUL EDER MİYDİNİZ?'



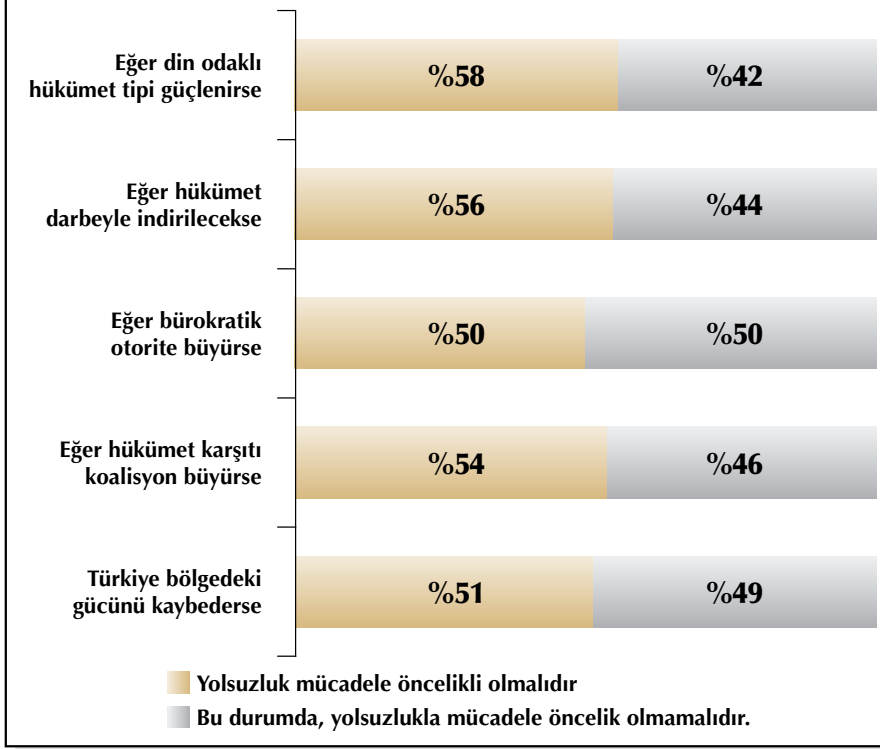
Bu kısım katılımcıların yolsuzluk baskısı altındayken değerlerinden ödün verip vermediklerini anlamayı amaçlamaktadır. 'Az geliri bir pozisyonda çalışsaydınız birinin problemini çözmek için size rüşvet, hediye verilmesini veya iyilik yapılmasını kabul eder miydiniz' sorusuna cevaben katılımcıların %75'i böyle davranışları tasvip etmediklerini dolayısıyla hiçbir tür rüşvet, hediye veya iyiliği kabul etmeyeceklerini söylemektedir.

GRAFİK 18: EĞER ÇÖZÜLMESİ GEREKEN BÜYÜK BİR SORUNUNUZ VARSA VE ÇÖZÜLMESİ İÇİN DOĞRUDAN SİZDEN PARA İSTENİRSE, NE YAPARDINIZ?



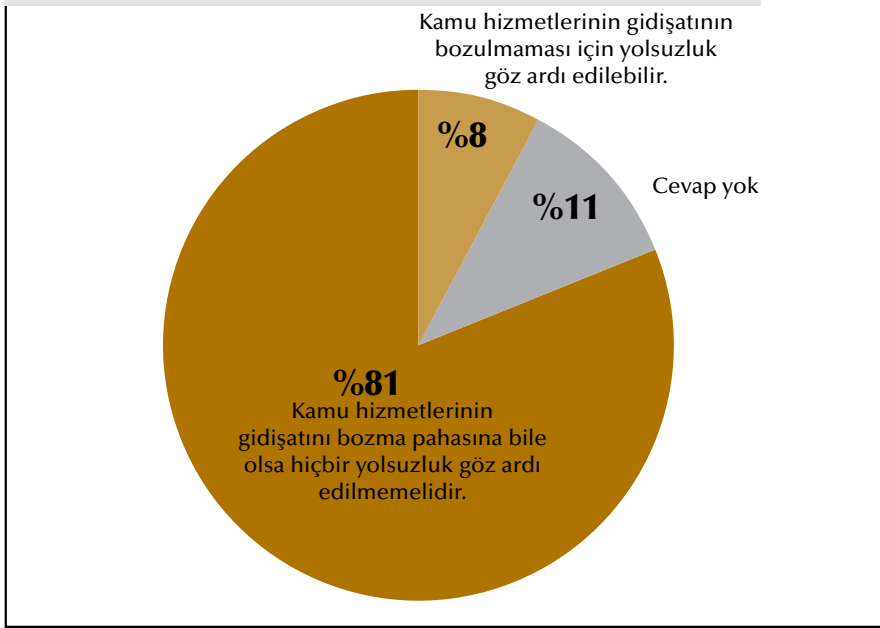
Hediye veya para verilmesi hakkında katılımcıların %74'ü hiçbir durumda, büyük bir problemlerini çözmek için dahi olsa böyle bir yöntemle başvurmayacaklarını söylemiştir. Katılımcıların %26'sı ise problemlerini çözmek için diğer hiçbir yolu yoksa hediye veya para verebileceklerini söylemiştir.

GRAFİK 19: AŞAĞIDAKİ DURUMLAR ARASINDA HANGİSİNİN ÖNCELİKLİ OLARAK ELE ALINMASI GEREKTİĞİNİ DÜŞÜNÜYORSUNUZ; YOLSUZLUK MU DİĞER DURUMLAR MI?



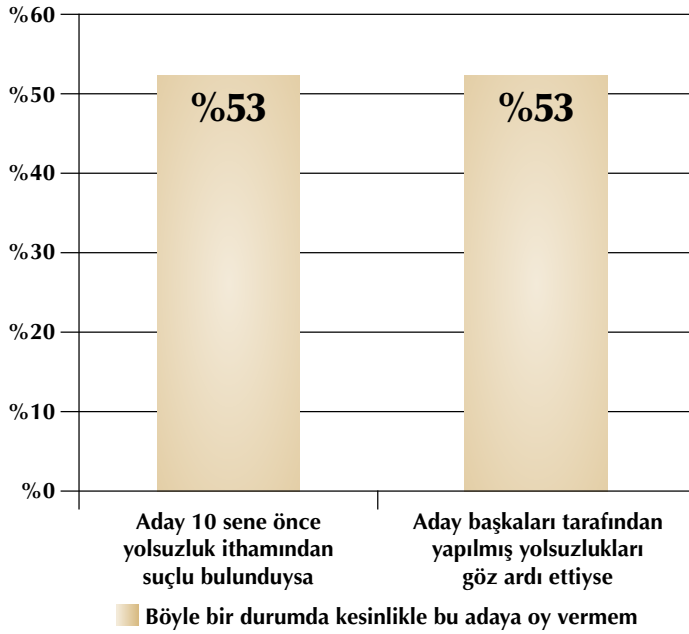
Yolsuzlukla mücadele tarihsel olarak Türkiye toplumunda kalıplaşmış diğer sorunlar ile karşılaştırıldığında katılımcıların çoğu yolsuzlukla mücadeleye öncelik verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu durum, yolsuzlukla mücadeleden hiçbir siyasi problem veya tehdit durumunda taviz verilmesi gerektiğine dikkat çekmektedir.

GRAFİK 20: AŞAĞIDAKİ SEÇENEKLERDEN HANGİSİ SİZİN GÖRÜŞÜNÜZÜ DAHA İYİ YANSITIYOR?



Bu sorunun amacı katılımcıların hangi durumlarda yolsuzluğa karşı olan toleranslarının arttığını anlamaktır. Katılımcıların %81'i 'Yolsuzluk vakaları kamu hizmetlerini aksatma pahasına bile olsa göz ardı edilmemelidir' görüşüne katılırken, %8'i kamu hizmetlerini düzgün bir şekilde devam ediyorsa yolsuzluğun göz ardı edilebileceğini düşünmektedir.

GRAFİK 21: "BELİRTİLEN DURUMLAR YEREL SEÇİMLERDE ADAYINIZ İÇİN OY KULLANMA EĞİLİMİNİZİ NASIL ETKİLEYECEKTİR?:

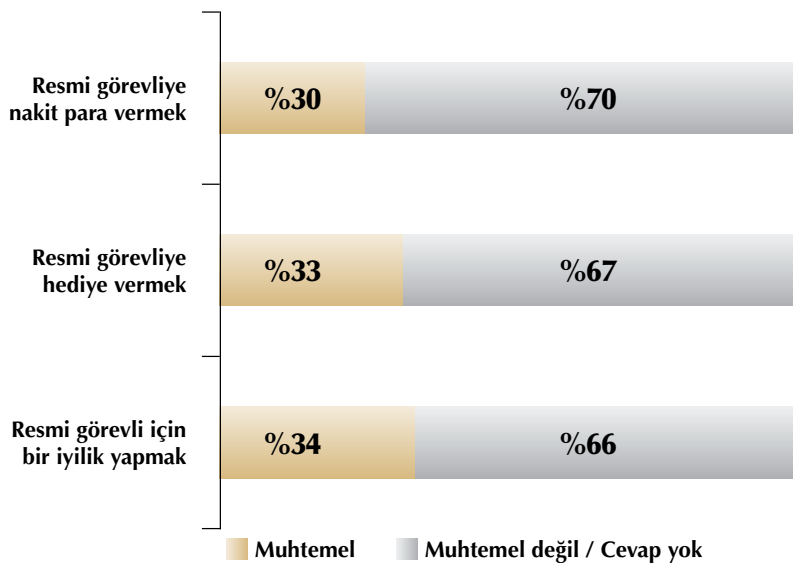


Yolsuzluğun katılımcıların oy kullanma şekilleri üzerindeki etkisini ölçmek için şu soru kullanılmıştır: "Belirtilen durumlar yerel seçimlerde adayınız için oy kullanma eğiliminizi nasıl etkileyecektir? Adayın başka bir aday tarafından yolsuzlukla suçlandığını duyduunuz/ Televizyonda ve gazetelerde adayın yolsuzluğa karıştığını dair haberler var/ Güvendiğiniz bir tanıdığınız adayın yolsuzluğa karıştığını söyledi/ Adayın bir yolsuzluk davasında sanık olduğunu duyduunuz/ Adayın başkalarının yozlaşmış hareketlerine göz yumduğunu duyduunuz/ Adayın yolsuzluk sebebiyle 10 sene hapse mahkum olduğunu duyduunuz". Katılımcıların büyük çoğunluğu adayın yolsuzluk sebebiyle 10 sene yolsuzluk ithamından suç-

lu bulunduysa "Kesinlikle bu adaya oy vermeyeceklerini" (%53) belirttiler. Adayın başkalarının yozlaşmış hareketlerine göz yumduğunu duydukları durumda katılımcıların %53'ü "Kesinlikle bu adaya oy vermeyeceklerini" açıkladı. Geri kalan durumlarda ise, kesinlikle bu adaya oy vermeyeceklerini söyleyen katılımcıların sayısı diğer seçenekler arasında (Büyük ihtimalle bu ayada oy vermem, büyük ihtimalle oy veririm ve kesinlikle oy veririm) yine çoğunlukta kalmak suretiyle %35 ile %45 arasında değişiyor.

c. Yolsuzluğun Pratikliği ve Verimliliği

GRAFİK 22: SORUNUNU BAŞARILI BİR ŞEKİLDE ÇÖZMEK İÇİN, KİŞİ AŞAĞIDAKİLERDEN HANGİSİNİ YAPMAK ZORUNDA KALABİLİR:

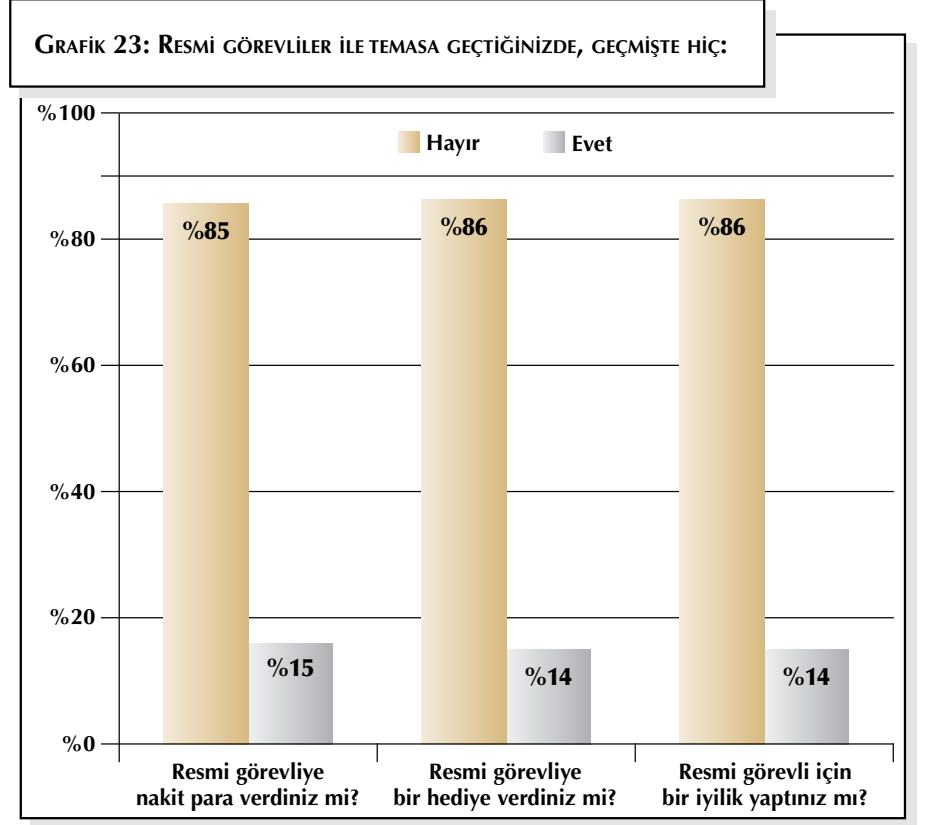


Katılımcıların yüzde 66 ila 70'i kamu görevlilerine para/hediye vermenin veya iyilik yapmanın problemlerini çözmeye hiçbir katkı sağlamayacağını düşünmektedir. Bu veri insanların rüşveti etkili bir araç görmediklerini ve dolayısıyla buna başvurmadıklarını göstermesi açısından çok olumludur.

Yolsuzlukla Mücadele

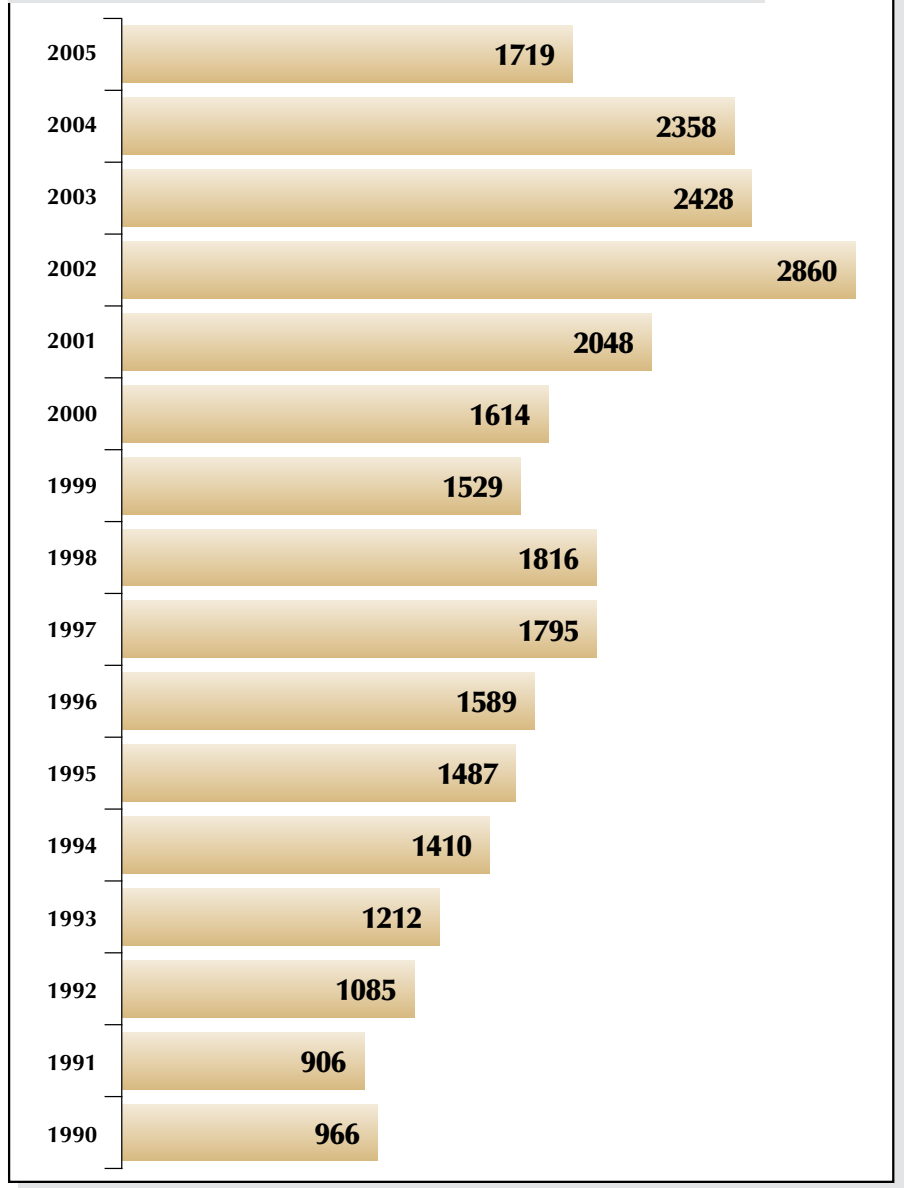
Bu kısım yolsuzlukla mücadele kampanyasında en acil gereksinimlerin neler olduğunu belirlemeyi amaçlamaktadır. Bu kısımda sunulan veriler yolsuzlukla mücadelede talep odaklı bir yol haritasının çizilmesine katkıda bulunabilecek niteliktedir.

a. Devlet Dairelerindeki Yolsuzluk

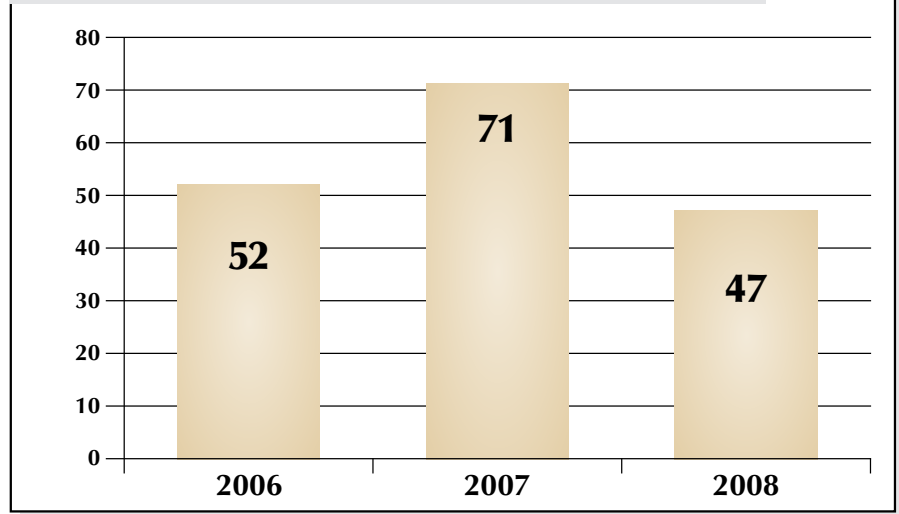


Bu soru katılımcıların kişisel olarak hangi tür yolsuzluklarla karşı karşıya kaldıklarını belirlemeyi amaçlamaktadır. Her üç seçenekte de (nakit, hediye, iyilik) katılımcıların önemli bir çoğunluğu böyle bir yolsuzluk önerisi ile hiç karşılaşmadıklarını belirtmişlerdir.

GRAFİK 24: RÜŞVET, İRTİKÂP VE SAHTECİLİK SUÇLARINDAN CEZA İNFAZ KURUMUNA GİREN HÜKÜMLÜ SAYISI (1990 – 2005)



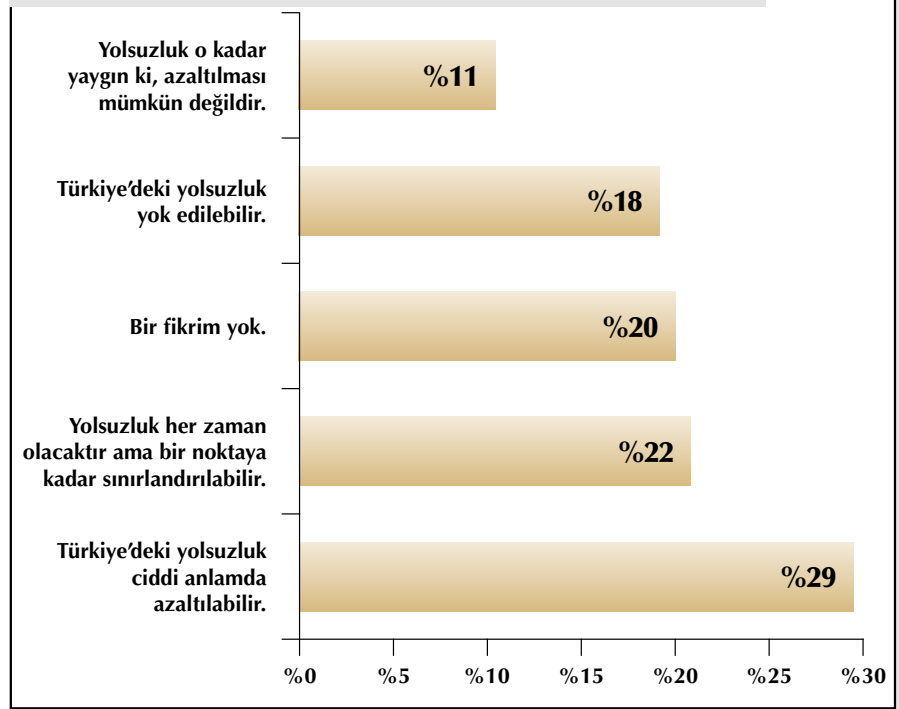
GRAFİK 25: RÜŞVET SUÇUNDAN CEZA İNFAZ KURUMUNA GİREN HÜKÜMLÜ SAYISI (2006-2008)



2005 öncesinde TUIK (Türkiye İstatistik Kurumu) rüşveti sahtecilik ve irtikap ile beraber gruplarken 2005'den sonra irtikap suçu bu kapsamdan çıkarılmış, sahtecilik de farklı bir kategoriye alınmıştır.

b. Yolsuzluk Beklentileri

GRAFİK 26: TÜRKİYE'DEKİ YOLSUZLUK HUSUSUNDA, HANGİ FİKİR SİZE DAHA YAKIN GELMEKTEDİR?



Katılımcıların %18'i Türkiye'deki yolsuzluğun tamamen yenilebileceğini düşünmektedir. Katılımcıların sadece %11'i yolsuzluğun hiçbir zaman tamamen ortadan kalkamayacağına inanmaktadır. %51'i ise yolsuzluğun tamamen ortadan kalkmasa da azaltılabileceğini düşünmektedir.

2. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELE TEDBİRLERİ VE DÜZENLEYİCİ ORTAM

Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Çalışmaları

Türkiye’de yolsuzluğu önlemeye dair çalışmalar arasında 2002 tarihli Bakanlar Kurulu Prensip Kararına konu edilen “Türkiye’de Saydamlığın Geliştirilmesi Eylem Planı” ile TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu’nun Raporu önemli belgelerdir.

Bu çalışmaları takiben, Türkiye’de en güncel ulusal strateji ve eylem planı, 2009 yılında hayata geçirilmiştir. Bu eylem planı Bakanlar Kurulu kararı eki ile Resmi Gazete’de ilan edilmiş, **Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi** (2010-2014) adıyla yürürlüğe konulmuştur.

Strateji Planı’na göre, yolsuzluk yasal olmayan hedefler için kanunların ve kuralların ihlal edilmesidir ve yolsuzluk olaylarının azalmasına yardımcı olacak tedbirler ve reformlar toplumun her kesiminden insanları kapsmalıdır. Strateji Planı’nın amacı “2002 yılından bu yana kararlılıkla sürdürülen reformların bir devamı niteliğinde, gelişen ve değişen şartları da göz önünde bulundurarak, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması suretiyle daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve uygulanması” olarak belirtilmiştir.

Strateji Planı’nın üç temel bileşeni şöyledir: 1) Önlemek, 2) Yaptırımlar uygulamak, 3) Yolsuzluğa dair toplumsal farkındalığı arttırmak. Bu tedbirler ve uygulamalar aracılığıyla adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışı geliştirilirken bir yandan da yolsuzluğa karşı toplumsal farkındalığı artırmak amaçlanmaktadır. Strateji Planı bu üç ana hedefin gerçekleştirilmesi için kanunlarda ve anayasada değişiklikler yapılması gerektiğini açıkça ifade etmiştir. Plan, Yürütme Kurulu’nun⁶ kontrolünde Önlemeye Yönelik Tedbirler başlığı altında 18; Yaptırımların Uygulanmasına Yönelik Tedbirler başlığı altında 3, Toplumsal Bilincin Artırılmasına Yönelik Tedbirler başlığı altında 7 tedbir maddesinden oluşmuştur. Her bir tedbir maddesine ilişkin kurulan çalışma grupları çalışmalarını tamamlamış; Yürütme Kurulu’na sunmuş; Yürütme Kurulu da görüşlerini Bakanlar Komitesi’ne iletmiştir. Bu aşamada Bakanlar Komitesi kararının kamuoyuna açıklanması beklenmektedir. Strateji Planı, 2010 yılından beri uygulanmaktadır ancak AB ilerleme raporlarında da belirtildiği üzere, bu süreç şeffaflıktan ve sivil toplumu içine alan katılımcı bir yaklaşımdan yoksundur.

Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadelede Ulusal Mevzuat

Türkiye Cumhuriyeti’nin ulusal mevzuatında yolsuzlukla mücadele, suç ve yaptırımla alakalı hükümlerin kapsamında yer almaktadır. Ancak yasal çerçevede yolsuzluğa dair tam bir tanımın olmaması ciddi bir boşluk yaratmaktadır. Türkiye’de yolsuzluğu hem doğrudan hem de dolaylı bir biçimde konu edinen, usulsüz ve sahtekârca yollar ve mekanizmalarla gerçekleştirilmiş her türlü eylemi suç olarak kabul eden birden çok kanun

6 Yürütme Kurulu, Başbakanlık Müsteşar Yardımcısının başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, ÇSGB Müsteşar Yardımcıları ve TOBB ve Türk iş temsilcilerinden oluşuyor.

bulunmaktadır.⁷ 2004 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla bütünleşik bir “Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı” TBMM’ye sevk edilmişse de bu tasarı daha sonra Adalet Komisyonu’ndan geri çekilmiştir.

Yolsuzlukla mücadeleyle doğrudan ilgili olan kanun **3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele** ismiyle 1990’da çıkartılmış olup Türkiye’de yolsuzluğu önlemeyi amaçlayan mevzuatın ana parçalarından biridir. Bu kanun mal sahibi olmayı düzenlemekte ve kişilerin varlıklarında düzenli bir artış olup olmadığını gözlemlemek için kamu görevlilerinin mal varlıklarını bildirmelerini zorunlu hale getirmektedir. Bakanlar Kurulu üyeleri, belediye başkanları, noterler, Türk Hava Kurumu ve Kızılay’ın bazı üst düzey yetkilileri, bakanlıkların, belediyelerin, kamu iktisadi teşekküllerinin yetkilileri, siyasi partilerin başkanları ve üyeleri, tüm vakıfların, kooperatiflerin ve birliklerinin yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri, gazetelerin yönetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri ve başyazarlarının hepsi bu kanun kapsamındadır.

Kanun, kamu görevlilerinin ve yukarıda da bahsedildiği üzere doğrudan kamu yararını ilgilendiren işlerle uğraşan diğer kişilerin mal varlıklarındaki her türlü artışı belirlemeyi amaçlamaktadır. Kanuna göre bu kişilerin beş aylık maaşlarının toplamını aşan her türlü varlıklarını bildirmeleri ve yapılan bildirimde mal varlığının hangi yollarla elde edildiğini belirtmeleri gerekmektedir. Mal varlığı bildirimi görev süresinin başlamasından sona ermesine kadar beş yıllık aralıklarla yapılmalıdır. Bu yükümlülüğü yerine getirmeyenler üç aydan bir yıla kadar hapis cezasına çarptırılabilirler. Öte yandan gerçeğe aykırı bildirimde bulunanların ise altı aydan üç yıla kadar hapis cezası alması öngörülmektedir. Gerçeğe aykırı bildirim suçunu işlemiş kişiler ayrıca çarptırıldıkları hapis cezası kadar süre boyunca kamu hizmetlerinden men edilirler.

Haksız, açıklanamaz mal (kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya geliriyle uygun, doğru orantıda olmayan mallar) sahibi kamu görevlileri süresiz biçimde kamu hizmetlerinden men edilebileceklerdir. Hapis cezaları ise para cezasına çevrilemeyecektir. Yabancı bir devletten, tüzel kişilikten ya da kişiden on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye alan kişiler, aldıkları hediyeyi bir ay içinde çalıştıkları kurumlara teslim etmek zorundadırlar.

Üst düzey kamu görevlilerinin cezai soruşturmaları hariç, mal bildirimleri gizli tutulmaktadır. Kamu görevlilerinin mal bildirim formları için bir tahkik mekanizması bulunmamaktadır. Etik Konseyi, Soruşturma Kurulu ya da Cumhuriyet Savcılığı ihbar ya da şikâyet durumunda bir soruşturma başlatma yetkisine sahip olsalar da etkin bir mal bildirimi sistemi ile mal bildirimlerinin denetimine ilişkin güçlü mekanizmalar oluşturulmadan düzenlemeler tek başına yeterli değildir.

Mevcut yasa ve Mal Bildirimi Yönetmeliği’ne göre; inceleme görevinin, hangi ölçülere göre yapılacağına dair ayrıntılı bir düzenlemenin olmayışı, mal bildirimleri üzerinde etkili bir iç kontrol sisteminin de olmadığı anlamına

7 Durna, Mustafa. Patoğlu, Ayşe. “Turkey Corruption Report”. TUMIKOM: Parliamentarians and Elected Officials.

gelmektedir. Mal bildirimlerinin incelenmesine ilişkin iç kontrol sürecindeki en önemli eksiklik, mal bildirimlerinin bir önceki bildirimlerle karşılaştırılmasına karşın bildirim doğru olup olmadığını tespiti yönelik yeterli ve nesnel inceleme, ölçme, saptama ve değerlendirme yöntemlerinin yasa ve yönetmelikte düzenlenmemiş olmasıdır.

Bunun yanında, kanunun 18. maddesine göre 17. maddedeki suçlarla ilgili olsa da müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar ile özel yasaları gereği kimi düzenleyici ve denetleyici kurul üyeleri ve personeli, hakimler ve savcılar hakkında 4483 sayılı kanun⁸ uyarınca izin alınması gerekmektedir. İzin verilmemesi halinde şikayetçinin ya da görevli ve yetkili cumhuriyet savcısının itiraz yetkisi olmasına rağmen özellikle cumhuriyet savcılıklarının işleme koymama ve Danıştay 1. Dairesi ile Bölge İdare Mahkemeleri'nin "Soruşturma izni verilmemesi kararları"ni onaylayan kararları kesin olduğundan bu suçlar söz konusu olduğunda adli soruşturma aşamasına geçilememektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Hrant Dink; Anayasa Mahkemesi (AYM) ise Van depreminde yıkılan Bayram Oteli olaylarıyla ilgili ihlal kararı bu nedenle vermiştir.

GRECO ve AB ilerleme raporlarında, AİHM ve AYM kararlarında, TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu raporunda değinilmesine; BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde "Yolsuzluk suçları yönünden hiçbir kesime dokunulmazlık ve imtiyaz tanınmaz"; Avrupa Konseyi'nin 1997'de benimsenen Yolsuzluğa Karşı Mücadelede 20 Temel İlke dokümanında "Demokratik bir toplumun gerektirdiği ölçüde yolsuzluk suçlarının soruşturulması, kovuşturulması ya da hüküm verilmesinde dokunulmazlığı sınırlandırılmalıdır" denilmesine ve 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin giriş bölümünde bu kararlara atıfta bulunulmasına karşın; Türkiye'de gerek kamu görevlilerinin soruşturma ve yargılama ayrıcalıkları, gerekse yasama dokunulmazlıklarının kaldırılması konusunda hiçbir ilerleme olmamıştır. Kamu görevlileri için getirilen bu ayrıcalıkların kaldırılması yasama dokunulmazlığının sınırlandırılması ile ilişkilendirilerek "memur imtiyazlarının" kaldırılmasının milletvekili dokunulmazlığının kaldırılmasına ya da sınırlandırılmasına yol açabileceği düşünüldüğünden bu alanda ilerleme kaydedilemediği söylenebilir.

3628 sayılı kanun dışında, **5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu** 2005'te Meclis'ten geçmiştir. Kanun, rüşveti "bir kamu görevlisine, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması karşılığında menfaat sağlanması" olarak tanımlamaktadır. Geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde hükümet, Türk Ceza Kanunu'nda, rüşvet ile ihaleye fesat karıştırmanın soruşturulmasını doğrudan etkileyecek şekilde değişiklikler yapmıştır. Temmuz 2012'de yürürlüğe giren 6352 sayılı Kanun ile beraber, Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesinde yer alan rüşvet tanımının kapsamı genişletilmiş, değiştirilmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Kanuna göre, rüşveti alan kişi hakem, noter ya da yeminli mali müşavir olduğu takdirde, bu kişilere verilen ceza üçte bir oranında arttırılabilmektedir.

8 Yerel yönetimlerde çalışanlar hariç 4483 sayılı kanuna yani izin sistemine tabi kamu görevlisi sayısı 2013 yılı DPB verilerine göre 1.911.653 kişidir. DPB ve TSK kayıtlarına göre çeşitli kanunlara göre soruşturma ve yargılama ayrıcalıklarından yararlanan kamu görevlisi sayısı ise, (hakim, savcı, asker, BİO çalışanları ve Yüksek Öğretim Kurumu Kanuna tabi olanlar dahil) 2.305.218 kişidir.

5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nda kısmen de olsa özel sektörde rüşvet suçu kabul edilmiş; ihaleye fesat karıştırma suçunun uygulama kapsamı genişletilmiş; suçun tanımı, uluslararası normlara uygun hale getirilmiş; "edimin ifasına fesat karıştırılması" ayrı bir suç olarak düzenlenmiştir.⁹ 5237 sayılı kanunun suçun unsurları ve uygulama kapsamı yönünden evrensel standartları yakaladığı söylenebilir. Ancak; 2013 tarihli 6459 sayılı kanunla, TCK'nin 235'nci maddesinde yapılan değişikliklerin ve yeni ceza sürelerinin isabetli ve ihaleye fesat karıştırma suçu ile korunan hukuki yararlar orantılı olduğunu söylemek olanaklı değildir. 6459 sayılı Kanun ile birlikte, ihaleye fesat karıştırma suçuna karışan kamu görevlileri için öngörülen 5 yıldan 12 yıla kadar olan hapis cezası, 3 yıldan 7 yıla kadar olarak değiştirilmiştir. Kamu zararının oluşmaması durumunda bu ceza 1 ila 3 yıla düşmektedir. Bu değişiklik Avrupa Komisyonu raporlarında da eleştirilmiştir.

Yolsuzlukla mücadele konusundaki mevzuat değişikliklerinin en önemlilerinden biri de **5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda** yapılan değişikliklerdir: Buna göre; rüşvet, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi yolsuzluk suçları yönünden "iletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması", "teknik araçlarla izleme", "taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma" gibi önlem ve saptama amaçlı düzenlemeler yapılmıştır.

Ayrıca **5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, **5393 sayılı Belediye Kanunu** ve **5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu** yerel yönetimlerde yolsuzluğu denetleyip suç kapsamına almaktadır. Bu kanunlar, etkin ve etkili bir yerel yönetimi, saydam ve hesap verebilir bir maliye yönetimini, içeriden güçlü denetimleri, dışarıdan hesap denetimini, raporlamayı ve makul bir yasal denetimi güvence altına almayı amaçlamaktadır.

Malların ve hizmetlerin ihale edilmesiyle ilgili olarak, **Kamu İhale Kurumu 4734 sayılı kanunla** eş zamanlı olarak kurulmuştur. 4734 sayılı Kanunun 17. maddesiyle ihalelerde yasak olan fiil ve davranışlar sayılmıştır. İhaleye fesat karıştırma ve edimin ifasına fesat karıştırma suçları TCK'nin 235 ve 236. maddeleri ile düzenlenmiştir. Bu maddeye göre aşağıdaki fiiller ve davranışlar ihalelerde yasaklanmıştır:

a) Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek;

b) İsteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak.¹⁰

Dolayısıyla 4734 sayılı bu kanun Türkiye'deki tüm kamu ihalelerini düzenlemekte, idare etmekte ve denetlemektedir.

9 Ergün-Okuyucu, Güne. "Anti-Corruption Legislation in Turkish Law". Criminal and Criminal Procedural Law Department of the University of Ankara. <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=859>

10 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu: http://www1.ihale.gov.tr/english/4734_English.pdf

Kamu İhale Yasasında son yıllarda yapılan çok sayıda değişiklik ve uygulama istisnaları ile evrensel ihale ilkelerinden önemli ölçüde sapıldığı gözlemlenmektedir. Nitekim, AB 2013 İlerleme Raporunun “Kamu Alımları” başlıklı 5. faslında da bu durum eleştirilmekte ve “*Türkiye’nin takvime bağlı bir eylem planını da içeren uyum stratejisini kabul etmesi ve başta istisnalar, su, enerji, ulaştırma ve posta sektörlerinde faaliyet gösteren kuruluşların alımları ile imtiyazlar ve kamu-özel işbirliği konuları olmak üzere, mevzuatını daha da uyumlu hale getirmesi gerekmektedir*” denilmektedir.

Yolsuzlukla mücadele mevzuatı açısından **diğer kanunlara** bakmak gerekirse: 2003 tarihli, 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile batık bankalardan alacakların tahsili ve tahsilatların hızlandırılması amaçlanmıştır. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu özel bankaların yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile diğer mensuplarının “zimet” suçundan yargılanmaları mümkündür. Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu, bütçe ve harcama disiplini yönünden Avrupa Birliği normlarına uygun hükümler içermektedir. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu’nda “içeriden öğrenenlerin ticareti” (insider trading) suçu düzenlenmiştir. 5072 sayılı kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarından, vakıflara ve derneklere kamu kaynakları aktarılmasının önüne geçilmiştir. Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun 2006 yılında kabul edilmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsman) kanunu çıkartılmış; kurum faaliyete başlamıştır. Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun ile “şik’e” ve “teşvik primi” adli ceza normu haline getirilmiş; suç sayılmıştır.

Devlet Memurları Kanunu ve İcra İflas Kanununda yolsuzlukla mücadeleye ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve uygulama yönetmeliği yürürlüğe girmiştir ancak bilgi edinme hakkının kullanımı yönünden hâlâ ciddi sorunlar bulunmaktadır.

Bunların dışında, Türkiye hukukunda yolsuzlukla ilgili olarak 8 Haziran 2004’te **5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun** yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, sadece kamu yararını gözetme gibi etik ilkeleri ortaya koymaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversite üyeleri bu ilkelere muafırlar. Kurul, kamu idaresi görevlilerinin her türlü uygunsuz ya da etik olmayan davranışlarını soruşturmaktadır. Kurul, kanunlara uymayan ve etik olmayan davranışlarda bulunan kamu görevlilerine dair şikâyetleri kabul etmektedir. Ancak kurulun kararları sadece tavsiye niteliğindedir ve kurul bir ceza verme yetkisine sahip değildir. İlk kurulduğunda Etik Kurulu’nun kararları, ilgili kişilerin isimleriyle beraber, Resmi Gazete’de yayınlanmıştır ancak bu hüküm daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Dolayısıyla, bu anlamda Etik Kurulu’nun caydırıcı bir gücü yoktur. 2013 yılı AB İlerleme Raporunda “*Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Etik Komisyonlarının, kararlarını disiplin yaptırımlarıyla uygulayamamaları*” bir eleştiri cümlesi olarak yer almıştır.

Türkiye’de kamudaki yolsuzlukları ihbar edenlerin korunması alanında yasal bir boşluk bulunmaktadır. Yukarıda da bahsedildiği üzere, 3628 sayılı **Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**’na göre bir yolsuzluk ya da rüşvet olayıyla karşılaşan ya da bunlara tanık olan

kamu görevlileri bu konu hakkında yasal mercileri bilgilendirebilmektedir. Her ne kadar kanun bu kamu görevlilerinin kimliklerini gizli tutsa da, onlar için bir koruma getirmemektedir. Dayanaksız ya da yanlış bir ihbar durumundaysa, muhbirin ismi ve kimliği kamuoyuna açıklanabilmektedir. 2007 yılında **5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu** yasalaşmıştır. Ancak muhbirin her türlü soruşturmaya karşı tam korumalı olması için ilgili suçun en az on yıl hapis cezasının olması ya da ilgili suçun örgütlü suç kapsamında olup en az iki yıl hapis cezasının olması gerekmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de muhbirin korunmasına dair kanunlar yetersiz kalmaktadır. Mülakatlar ve medya izleme aracılığıyla görülmüştür ki, üstlerinin karıştırdıkları yolsuzluk fiillerine dair yetkilileri bilgilendiren muhbirler ihbarlarını paylaşmak zorunda kalmaktadırlar ve bu da kamu görevlilerinin tehditler ve mobbing ile karşılaşmalarına yol açabilmektedir. Bunun sonucunda, muhbirler işlerini kaybetme ya da kamudaki pozisyonlarının değiştirilmesi durumuyla karşı karşıya kalabilmektedirler.¹¹

Devlet Memurları Kanununda bazı dolaylı hükümler yer alsa da Türkiye’de doğrudan çıkar çatışmasıyla ilgili mevcut bir mevzuat bulunmamaktadır. Ancak **Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri’nin 13. maddesi** çıkar çatışması ile ilgili meseleleri düzenlemekte ve denetlemektedir. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu’na göre, kamu görevlilerinin çıkar çatışmasına yol açabilecek olayları önlemek için kişisel sorumlulukları bulunmaktadır ve gerçekleşmesi mümkün olaylar karşısında ihtiyatlı davranmakla ve böylesi bir olay olduğunda acilen üst makamları bilgilendirmekle sorumludurlar. Devlet Memurları Kanunu ayrıca bu durumlar için disiplin cezaları öngörmektedir. Örneğin, bir kamu görevlisi devletin bir mülkünden maddi olarak faydalansa, faydalandığı miktar maaşından kesilmektedir. Daha ciddi durumlar içinse, kamu görevlisinin mesleki hiyerarşide bulunduğu konumdan üst bir konuma terfi etmesinin engellenmesi gibi disiplin cezaları da bulunmaktadır.

Yolsuzluğun suç kapsamına alınması çok önemli olsa da, ele alınması gereken en acil ve önemli yasal boşluklar önleyici tedbirlerle ilgili olanlardır.

Öneriler

- **Kamu görevlilerinin mal varlıklarının beyan edilmesi**, neyin yanlış gittiğine dair bir erken uyarı sistemi işlevi görmesi sebebiyle yolsuzluğun önlenmesinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Mal varlığı bildirimlerine dair bir sistem yürürlükte olsa da, yapılan bildirimler gizli tutulduklarından ve ilgili kişiye bir soruşturma açılmadığı sürece açıklanmadıklarından bu sistem çok etkin değildir. Mal bildirimlerine dair kanun, beyanların teyit edilmesini içerecek bir biçimde değiştirilmelidir. Ayrıca bu kanun en azından “milletvekilleri ve belediye başkanları” gibi seçilmiş görevlilerin mal varlığı bildirimlerinin kamu denetimine açık olmasını sağlayacak biçimde değiştirilmelidir. Mal bildirimlerinin incelenmesine ilişkin iç kontrol süreçlerindeki eksiklikler giderilmeli ve bakanlar ve milletvekillerinin mal bildirimleri üzerinde etkili bir kontrol mekanizması kurulmalıdır. Ulusal, bölgesel veya yerel nitelikte yayın yapan radyo ve televizyonların yayın sahibi gerçek kişiler ile yönetici ve denetçilerinin, siyasi partilerin genel merkez karar, yönetim, icra ve disiplin organlarının başkan ve üyeleri, il başkanları ile ilçe başkanlarının 3628 sayılı kanuna göre mal bildirimini verecekler arasında sayılması sağlanmalıdır.

11 Özhaş, Hande. 2010. “Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu”. Uluslararası Şeffaflık Örgütü Türkiye, s: 39-40.

- Kamu görevlilerinin işledikleri suçlar hakkında soruşturma açılması ile ilgili **izin sistemi kısa vadede sınırlandırılmalı**; özellikle AİHM ve AYM kararlarında belirtildiği üzere adil yargılama hakkını ihlal eden ve adeta cezasızlık döngüsü oluşturan hükümler yeniden düzenlenmeli; uzun vadede bu sistem tümüyle kaldırılmalıdır.
- 3628 sayılı Kanununun 17'nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları yürürlükten kaldırılarak rüşvet, zimmet, ihaleye fesat karıştırma gibi yolsuzluk suçları yönünden hâkim ve savcılar dâhil tüm **kamu görevlileri** hakkında genel hükümlere göre Cumhuriyet savcılarını doğrudan soruşturma başlatabilmelidir.
- **Yolsuzluk suçları yönünden yasama dokunulmazlığı**—infaz ve tutuklama, gözaltına alma gibi hürriyetin sınırlandırılmasına ilişkin engeller muhafaza edilerek—kaldırılmalıdır.
- **İhaleye fesat karıştırma** suçunun yaptırımı; suçtan beklenen hukuki yararlar orantılı olarak yeniden düzenlenmelidir.
- **Bilgi edinme hakkının** önündeki engeller ve kısıtlamalar kaldırılmalı; Devlet Sırları Kanunu bir an önce çıkartılmalı ve bankacılık sırrı, ticari sır gibi gizli bilgilere yetkililerin erişimi kolaylaştırılmalıdır.
- **Kamu İhale Kanunu** AB normlarına ve AB ilerleme raporlarındaki önerilere uygun olarak düzenlenmeli; istisnalar en aza indirilmelidir.
- Kamu yönetiminde azami saydamlığın sağlanması, iş ve işlemlerin basitleştirilmesi, özellikle ruhsat, imar vb. işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması amacıyla Genel İdari Usul Kanunu en kısa sürede çıkartılmalıdır.
- İlgili yasalarda siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaf hale getirilmesine ve denetim mekanizmalarının kurulmasına ilişkin düzenlemeler bir an önce yapılmalıdır.
- **Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun** bağımsızlığı ve özerkliği sağlanmalı, uygulama alanı tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde genişletilmeli, kayırmacılık fiilleri etiğe aykırı davranışlar olarak yasada yerini almalı ve etiğe aykırı davranışlarla ilgili olarak etkin yaptırım araçlarından yararlanılmalıdır.
- Kanunlar ve yönetmelikler **çıkar çatışmasını** hakkaniyetli bir biçimde ele almaktan çok uzaktadırlar. Çıkar çatışmasına dair özel kanunlar ve yönetmelikler yoktur. Bu nedenle, kamu görevlilerinin bilinç düzeyini arttırmak ve bu tür çıkar çatışması vakalarını önlemek adına onları eğitmek ve denetlemek için bu meseleyle ilgili kanunlara ve yönetmeliklere acil bir ihtiyaç duyulmaktadır.

3. BÖLÜM – KURUMSAL UYGULAMALAR VE KANUNLARIN UYGULANMASI

Başbakanlık Teftiş Kurulu

Türkiye’de, merkezi hükümet düzeyinde yolsuzlukla mücadele alanındaki başlıca kurum **Başbakanlık Teftiş Kurulu**’dur. Teftiş Kurulu bir yolsuzluk durumunda kamu kuruluşlarını ve diğer kamu organlarını teftiş etme ve denetleme yetkisine sahiptir. Kurul, belli başlı yolsuzluk olaylarını teftiş etme gücüne sahip olsa da, geçmişte saydamlığa sahip olmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir.¹² Teftiş gücüne ek olarak, Türkiye’de **Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Strateji Planı**’nın uygulanmasının yönetilmesi için Kurul’a 2009 yılında sekretarya görevi de verilmiştir.

Kurul Açık Yönetim Ortaklığı projesinde de (Open Government Partnership) önemli görevler üstlenmiştir. Başbakanlık Teşkilat Kanunu’nun (BTK), 2006/32 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması ve Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisine (OLAF) muhatap kuruluş (AFCOS) olarak görevlendirilmiş; daha sonra AFCOS görevi 3056 sayılı BTK’nun 20. maddesinde yazılı görev ve yetkileri arasına da ilave edilmiştir.

Başbakanlık Teftiş Kurulu’na ve kurulun performansına dair harici değerlendirmeler yolsuzluğa karşı mücadelede Eylem ve Strateji Planının uygulanmasında çok az aşama kaydedildiğini göstermektedir. 2013 Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu’nda, Teftiş Kurulu’nun çalışma grupları tarafından ülke genelinde yıllık yolsuzluk algısı anketleri yapılması ve yolsuzluğa ilişkin verilerin kapsamlı bir şekilde izlenmesi gibi tedbir önerilerine yer verilmiştir. Ancak bu tedbir önerilerinin ardı gelmemiştir.

¹² “Overview of Corruption and Anti-corruption in Turkey” Uluslararası Şeffaflık Örgütü. Ocak 2012.

Teftiş Kurullarının Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü

Önemli yolsuzluk olaylarının ortaya çıkartılmasında Teftiş Kurullarının inkâr edilemez katkıları vardır. Teftiş kurullarının yolsuzlukla mücadeledeki katkısı—Susurluk, Nesim Malki, Emlak Bankası, İmar Bankası, Neşter, Paraşüt, Akrep gibi operasyonlar da örnek verilerek—çeşitli platformlarda sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve gazeteci-yazarlar tarafından defalarca dile getirilmiştir.

Teftiş kurullarının, yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetişimin geliştirilmesi bağlamında oynadığı rolün önemi uluslararası uygulamaların incelenmesiyle de ortaya çıkmaktadır. Kıta Avrupası'nda zaten var olan teftiş (inspection) sisteminin, son yıllarda İngiltere gibi bazı Anglosakson ülkelerinde de yükselen bir değer olduğu bilinmektedir. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler, Gümrükler İşbirliği Konseyi, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların yolsuzlukla mücadele konusundaki temel metinlerinde teftiş mekanizmalarının önemi vurgulanmıştır.

Teftiş kurulları, yolsuzlukların önlenmesinden ziyade, oluşan yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve yaptırımların uygulanmasında idareye yardımcı olabilecek konumdadır. Yolsuzluğun önlenmesi sadece teftiş kurullarının üstesinden gelebileceği bir sorun değil, tüm sistemin sorunudur. Bununla beraber, teftiş kurullarının daha çok düzenlilik denetimine yoğunlaşarak, faaliyet denetimini ihmal etmeleri nedeniyle yolsuzluk üreten sistemin tasfiyesi konusunda yeterli katkıyı yapamadıkları söylenebilir. Ancak; asıl sorun, teftiş sistemine yapılan politik müdahaleler ve hazırlanan inceleme ve soruşturma raporlarının gereğince değerlendirilmemesi ve denetim kurumlarının fonksiyonel bağımsızlığının olmamasıdır. Denetim elemanlarının mesleki güvencelerden yoksun olmaları da bu bağlamda değerlendirilmelidir. Yolsuzlukla mücadelenin asli aktörlerinden olan teftiş kurullarının çağdaş teftiş normları doğrultusunda güçlendirilmeleri, denetim elemanların fonksiyonel bağımsızlığını mesleki güvencelerle sağlanması, teftiş sistemi ve müfettişlik mesleği ile ilgili mevcut sorunların giderilmesi gerekmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde hâlihazırda faaliyet gösteren bir yolsuzlukla mücadele komisyonu bulunmamaktadır. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti milletvekillerine özel, yürürlükte olan etik ilkeler de bulunmamaktadır. 2007 yılında Meclis çatısı altında, milletvekillerinin davranışlarının etiğe uygunluğunu teftiş eden bir üst komite işlevi görecektir olan Etik Komisyonu'nun hayata geçirilmesi ve uygulanması için bir alt-komisyon kurulmuştur. Ancak bu alt-komisyon, Meclis'te böylesi hayati bir organın hayata geçirilmesi konusunda başarılı olamamıştır ve Etik Komisyonu 2007'den beri halen teklif olarak beklenmektedir.

Öte yandan, 3628 sayılı kanun milletvekillerinin yabancı (T.C. mensubu olmayan) kişilerden ve kurumlardan hediye almalarını yasaklamaktadır. Türkiye'de lobicilik faaliyetlerine dair ise belirgin düzenlemeler yoktur. Milletvekillerinin yasal olarak lobicilik faaliyeti yürüten kişilerle olan faaliyet, iletişim ve ilişkilerini kayıt altına almak ya da bunları açıklamak yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Her ne kadar bu duruma dair yasal düzenlemeler olmasa da, lobicilik faaliyetleri Türkiye siyasetinde çok yaygındır ve bu düzenleme eksikliği yüzünden bu faaliyetler herhangi bir denetim ve teftiş olmadan sürdürülmektedir.

İlaveten, milletvekilleri özelinde çıkar çatışmaları için de Türkiye’de belirgin düzenlemeler bulunmamaktadır. Milletvekillerinin meclisteki görevlerinin sona ermesinin ardından yapabilecekleri meslekler konusunda herhangi bir sınırlama konulmamıştır. Özellikle görevleri sona eren ve özel sektöre geçiş yapan milletvekilleri için gözle görülür bir çıkar çatışması bulunduğu söylenebilir. Birçok ülke bu durumu, böylesi bir çıkar çatışmasını sınırlayan ve eski bir milletvekilinin önceki görevleriyle ilişkili işlere geçmesini belli bir süre engelleyen “soğuma süresi” denen bir yöntemle çözmektedir. Türkiye’de olabilecek bir çıkar çatışmasını engellemek üzere bir düzenleyici sürecin olmaması ciddi bir zayıflık olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliğiyle bağdaşmayan fiiller anayasanın 82. maddesiyle düzenlenmektedir. Bu maddeye göre, Türkiye Cumhuriyeti milletvekilleri devlet makamlarında ve/veya diğer kamu kuruluşlarında görev alamazlar.¹³ Anayasanın 83. maddesi ise milletvekillerinin dokunulmazlığını düzenlemektedir: “Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz.” Bazı milletvekilleri için öne sürülen yolsuzluk ve usulsüzlük suçlamalarının sayısı düşünüldüğünde, bu madde TBMM için pek çok sorun ortaya çıkarmaktadır.

SIYASİ PARTİLERE GÖRE MİLLETVEKİLLERİNİN DOKUNULMAZLIĞINA KARŞI AÇILAN DAVA SAYISI

24. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi–Milletvekillerinin dokunulmazlıklarına karşı açılan dava sayısı	Seçilmiş toplam milletvekili	Milletvekillerinin dokunulmazlıklarına karşı açılan davaların sayısı- TOPLAM	Yüzde olarak
AKP (Adalet ve Kalkınma Partisi)	327	90	8.17%
CHP (Cumhuriyet Halk Partisi)	134	115	10.44%
MHP (Milliyetçi Hareket Partisi)	52	26	2.36%
BDP (Barış ve Demokrasi Partisi)	29	801	72.75%
DiĞER	7	69	6.26%
TOPLAM	549	1101	100%

TÜMİKOM (Tüm Milletvekillerini İzleme Komitesi) – 24. DÖNEM 1., 2. ve 3. DÖNEM MİLLETVEKİLLERİ İZLEME ve PERFORMANS RAPORU¹⁶

Bu tablo 24. dönemde milletvekili dokunulmazlıklarına karşı açılan davaların ve yürütülen soruşturmaların sayısını göstermektedir. Örneğin üçüncü yasama yılında (1 Ekim 2012 – 13 Temmuz 2013) kimi milletvekillerinin dokunulmazlıklarına karşı 225 dava bulunmaktadır ve bunlardan 15’i değerlendirilip daha derinlemesine bir inceleme için Başbakanlık’a geri gönderilmiştir. Ancak 24. dönemdeki 1101 davanın 965’i halen değerlendirilmeyi beklemektedir.

13 http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1256628056r4216.Siyasi_Sorumluk_Mekanizmalari_Turkiye_Ornegi.pdf

14 http://www.tumikom.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=117:tumikom-24-donem-1-2-3-yasama-yilari-raporunu-acikladi&catid=1:son-haberler&Itemid=50

Siyasi Partilerin Finansmanı

Türkiye’de siyasi partilerin finansmanı esasen *hazine yardımı* ile olmaktadır. Siyasi partilere mali yardım yapılması Anayasa’da yer almakla birlikte bunun detayları Siyasi Partiler Kanunu’nda düzenlenmiştir. Önceden %7 üzerinde oy alan siyasi partilere yapılan devlet yardımı, Mart 2014’te kanunda yapılan bir değişiklik ile milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %3’ünden fazlasını alan siyasi partilere yapılabilir hale getirildi. Siyasi partilerin finans kaynaklarının neredeyse %90’ı devlet hazinesi tarafından karşılanmaktadır.

Türkiye’de siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu denetimi siyasi partilerin mali yapılarının kanunlara uygunluğuna bakarak yapar. Her siyasi partinin genel başkanı, her yıl Haziran ayının sonuna kadar ayrıntılı bir yıllık bütçe raporunu Anayasa Mahkemesi’ne ve Sayıştay Cumhuriyet Başsavcılığı’na sunmakla yükümlüdür. Bu rapor ayrıca taşınmaz malların, değeri 100.000 TL’yi aşan taşınır malların ve menkul kıymetlerin edinim tarihlerini ve biçimlerini içermelidir.

Türkiye’de siyasi partilerin mali raporlarını yayınlama yükümlülüğü yoktur. Anayasa Mahkemesi’nin hazırladığı denetleme raporu Resmi Gazete’de yayınlanmaktadır ancak raporda yer alan tüm bilgiler yayınlanmamaktadır. Dolayısıyla, kamuoyu siyasi partilerin denetleme raporlarının tümüne ulaşmamaktadır ve bu durum Türkiye’de siyasi partilerin saydamlığını doğrudan olumsuz etkilemektedir.

GRECO’nun Türkiye’de mali siyaset üzerine hazırladığı rapora göre, siyasi partilerin finansmanı ve aldıkları yardımlar “partinin finansmanı” olarak kayıt altına alınmak yerine genellikle parti üyeleri adına kaydedilmektedir. Bu durum, Türkiye’de siyasi partilerin yararına yapılan finansal faaliyetlerin hiç de saydam olmadığını göstermekte ve siyasi partilerin hesap verebilir olmaktan uzak olmalarına yol açmaktadır.

Türkiye’de siyasi partilerin seçim kampanyalarına dair de herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi’ne gönderilen yıllık bütçe raporları seçim kampanyalarına dair harcamaları da içermek zorundadır, ancak gönderilen bu bilgilerde, parti üyelerinin ya da milletvekili adaylarının seçim harcamalarının nasıl desteklendiğine dair kayıtlar yer almamaktadır. Bu da, Türkiye siyasetinde ciddi sorunlara yol açmakta ve siyasi partilerin belli çıkar gruplarıyla ilişkilerini anlamayı güçleştirmektedir. İlâveten, seçimler sırasında bağımsız adayların siyasi finansmanına dair kanunlar ve yönetmelikler de bulunmamaktadır.

Sayıştay

Sayıştay, Türkiye’deki tüm kamu organlarının mali denetlemesinden sorumlu olan en yüksek mevkideki denetleme gücüdür. 6085 sayılı kanun Sayıştay’ın görev alanını tanımlamaktadır. Kanun, Sayıştay’ın bu kanun ve diğer kanunlarla belirlenen inceleme, denetleme ve kesin hükme bağlama işlerini yaparken işlevsel ve kurumsal bağımsızlığı olması gerektiğini belirtmektedir. Sayıştay, yapılan disiplin incelemeleri hakkında ilgili makamları ve cezai incelemeler için gerekirse Cumhuriyet Başsavcılığı’nı bilgilendirir.

Meclise geldiği 2012 yılında, 6085 sayılı kanunun ilk hali Sayıştay’ın yaptığı denetlemelerde yetkilerini genişletmekteydi. Örneğin bu kanunla, Sayıştay

daha önce denetleme yetkisinin olmadığı kurumları (yerel yönetimlerin özel şirketleri gibi) denetleme yetkisine sahip olacak ve kurumun hazırladığı tüm denetleme raporları kamuoyuna açık hale getirilecekti. Ancak 29 Haziran 2012'de yapılan bir son dakika düzenlemesi, yeni Sayıştay kanununda bir dizi değişikliğe yol açtı.¹⁵ Bu düzenlemenin pek çok hükmü de 27 Aralık 2012'de Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla iptal edildi. Sonuç olarak, 6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu çok sınırlı değişikliklerle yürürlüğe girmiş oldu.

Bu raporun yazıldığı tarih itibarıyla, hükümet Sayıştay Kanunu'nu değiştirmek için yeni bir düzenleme üzerinde çalışmaktadır. Sayıştay Kanunu ile kamu mali yönetimini düzenleyen 5018 sayılı kanun arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle, Sayıştay 2012 ve 2013 yıllarında herhangi bir kapsamlı rapor çalışması yürütememiştir. 2013 yılında Sayıştay'ın aldığı bir karar, Sayıştay'ın önümüzdeki üç yıl boyunca herhangi bir denetleme gerçekleştirmeyeceğini ortaya koymuştur.¹⁶ Bu durum, Sayıştay'ın hesap verebilirliği ve saydamlığı konusunda ciddi engeller yaratmaktadır.¹⁷

Mali Suçları Araştırma Kurulu– MASAK

Mali yolsuzlukları izlemek adına, Maliye Bakanlığı 1996 yılında Mali Suçları Araştırma Kurulu'nu (MASAK) kurdu. Kurul, kara para aklama işlerine dair yapılan incelemeleri koordine etmek ve şüpheli işlemler üzerine veri toplamakla görevlidir. 4208 sayılı **Kara paranın Aklanmasının Önlenmesi Kanunu** ile kurulan MASAK yeni tedbirler geliştirip düzenlemekte ve veriler toplayıp bunları analiz etmektedir. Kurul bunların sonucunda hazırladığı raporları yasal işlemlere başlamaları için ilgili mercilere sunmaktadır. MASAK mali sektör ile kanun uygulayıcıları, denetçiler ve yargı kurumları arasında çok önemli bir rol üstlenmiş vaziyettedir.

MASAK, mali suçlar ve soruşturmalar üzerine istatistiki verileri derleyen ve değerlendiren yıllık raporlar çıkarmaktadır. MASAK'la bağlantılı bir diğer kurum ise **Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulu**'dur. Maliye Bakanlığı Müsteşarı'nın başkanlığında toplanan bu koordinasyon kurulu, Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan yönetmelik taslaklarını değerlendirip bunların hayata geçirilmesi için ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır. MASAK'ın iki ana amacı, kara para aklanmasına karşı incelemeleri koordine etmek ve terörün finansmanına karşı tedbirler almaktır.

Her ne kadar, MASAK'ın 4208 sayılı Kanun ile kurulması ve kanunda yapılan değişiklikler Türkiye'de kara paranın aklanmasıyla mücadele için gerekli ve önemli adımlar olsa da, bu konuda halen eksiklikler bulunmaktadır. MASAK'ın 2012 yılında hazırladığı son raporda yürütülen soruşturmaların/incelemelerin sayısı ve bu incelemelerin tamamlanıp tamamlanmadığına dair veriler bulunmaktadır. Bu rapora göre, 2012 yılında Türkiye'de 102 soruşturma açılmışken bunların sadece 31'i tamamlanabilmiştir. Bu oran MASAK'ın etkin olmaktan uzak olduğunu göstermektedir. Her ne kadar, 2004 yılından beri yürütülen incelemelerin sayısı (2004 yılında 500'ten fazla inceleme bulunmaktaydı) azalmış olsa da, 2012 yılında yürütülen incelemelerin tamamlanma oranı gene de çok düşüktür.

15 2012 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu', September 2013, Turkish Court of Accounts.

16 Genel Uygunluk Bildirimi, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi', September 2013, Turkish Court of Accounts <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/2012/2012GenelUygunluk.pdf>

17 'Son Sayıştay Değişikliği Ne Anlama Geliyor?' Ayşe Nur Dil, Ankara Strateji Enstitüsü, December 14, 2013

Kanunlarda yer alan noksanlıklar ve boşluklar kadar bu alanda çalışan teknik personelin yetersizliği de bu duruma yol açmaktadır.¹⁸

Ayrıca, ABD Dışişleri Bakanlığı'nın 2013 tarihli Uluslararası Narkotik Kontrol Stratejisi Raporuna¹⁹ göre MASAK bu yıl içinde yürütülen soruşturmaların ve incelemelerin sayılarını açıklamamıştır. OECD Mali Eylem Görev Gücü (FATF) ise Ocak 2014'te yayınladığı basın açıklamasında Türkiye'de teröre finansmanın azaltılması ve suç olarak sayılması adına yapılan çalışmaların olumlu gelişmeler olduğunu vurgulamaktadır.²⁰

Kamu İdaresi ve Ombudsman Yasası

Ombudsman'ın bağımsızlığı

Ombudsmanın bağımsız bir kurum olarak nitelendirilebilmesi için; uygulanacak denetimin, diğer yönetsel denetim süreçlerinden farkının olması gerekir. 'Ombudsman denetimi' adı altında bağımsız, yurttaşlara güven veren bir denetimden söz edebilmek, ancak yürütmeden bağımsız olan bir yapıyla mümkündür. Kaldı ki; ombudsmanın yürütmeden bağımsız olması dahi yetmez, kendisini seçen parlamentodan da bağımsız olması gerekir. Bunu sağlamanın ön koşulu ise, baş kamu denetçisi ve ombudsmanların seçiminde nesnel ve evrensel ölçütlerin dikkate alınmasıdır.

Ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine ve bireysel hakların korunmasına yardımcı olan bir kurumdur. Ombudsmanlık, saydam, adil, sorumlu ve hesap verebilir bir kamu idaresinin kurulmasını amaçlamaktadır. Ombudsmanlık kurumu, 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ve 2012 yılında 6328 sayılı Kanun'un yasalaşmasıyla beraber hayata geçmiştir. Kurumun halen bütçe ve personel eksikliği olduğu gibi kendine ait bir binası da yoktur. Kurum 2012 ve 2013 yıllarında toplam 7638 başvuru almış ve bunların 6097'sine cevap vermiştir. Cevap verilen bu 6097 başvurudan sadece 67'si, başka bir deyişle yapılan başvuruların sadece yüzde 1'i, kurum tarafından bir çözüme kavuşturulmuştur.

Kamu baş denetçisi ve diğer kamu denetçilerinin parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisinin tercih ve beklentilerine göre seçilmesi ve uygulanan seçim yöntemi tereddütlerin doğmasına neden olmuş ve daha en başta, kamuoyunun bu kuruma olan güvenini zedelemiştir.

Yargısal faaliyetler dışındaki adalet hizmetlerinin ve savcılarının idari görevlerinin denetiminin, (Anayasa'nın 144. maddesi gereğince) müfettişler ve iç denetçilerin denetimiyle sınırlandırılması, yani dolaylı bir biçimde ombudsman incelemesi dışında bırakılması, bir eksikliklerdir. Yapılacak ilk Anayasa değişikliğinde bunun da dikkate alınması gerekmektedir.

Etik Kurulu

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkeleri belirlemek ve tanımlamak amacıyla 2005 yılında kurulmuştur. Etik Kurulu Başbakanlık bünyesinde ve Başbakanlık'a cevap verecek şekilde çalışmaktadır. Kurul'un kendine ait bir bütçesi ya da bölümü bulunmamaktadır ve bunun sonucu olarak Kurul bağımsız bir organ değildir. Kamu görevlileri için etik davranış ilkeleri; çıkar çatışması, hediye alımı, adam kayırma,

18 Küçükkuşal, Bahadır; Köse, Yasin. "Money Laundering Problem: A Turkey Perspective." Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Sayı 28, 2012.

19 <http://www.state.gov/documents/organization/211396.pdf>

20 <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/public-statement-feb-2014.html#Turkey>

yandaşlık, mal beyanı ve hesap verebilirlik gibi alanlara ait düzenlemeleri içermektedir. Bu ilkeler rehber bir kitapçık halindedir ve bu ilkelere tüm kamu idaresi organlarında uymak zorunludur.

Buldukları pozisyona atanmalarıyla beraber tüm kamu görevlileri bir etik ilkeleri sözleşmesi imzalamak zorundadır. *Ancak cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Türk Silahlı Kuvvetleri subayları, yargı görevlileri ve üniversiteler bu zorunluluktan muaftırlar.*

Başbakanlık bünyesindeki Etik Kurulu etik davranışlar üzerine eğitici dersler vermektedir. Ancak bu, kamu görevlilerinin ilgili etik ilkeleri anlamaları ve bu konuda bilinçlendikleri anlamına gelen bir gösterge değildir zira Türkiye’de kamu idaresinde bu konuyla ilgili sorunlar halen devam etmektedir. Dolayısıyla kurula uygulama yetkileri verilmeli ve kurulun bir yaptırım mekanizması olmalıdır.

Emniyet Müdürlüğü – Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı

Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (KOM) yolsuzluk suçlarını incelemek için kurulan özel bir birimdir. KOM organize suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, sahtecilik, kalpazanlık, yasadışı ticaret, siber suçlar, silah, mühimmat ve nükleer madde kaçakçılığı ve kara para aklama dâhil mali suçlar kapsamındaki suç edimleriyle ilgilenmektedir.

Yaptığı operasyonlarla ilgili olarak KOM, internet sitesinde o yıla dair istatistiki verilerin sunulduğu yıllık raporlar yayınlamaktadır. 2012 yılı verilerine göre, 2010 yılında sayısı 12.308 olan mali suçlar 2012 yılında 14.001 gibi bir sayıya ulaşmıştır. Yolsuzlukla mücadele için KOM bünyesinde, *Mali Suçlar Büro Amirliği* bulunmaktadır. Bu amirliğin tüzüğüne göre, KOM yolsuzluk olarak tanımlanan zimmete para geçirme, şantaj, ihaleye fesat karıştırma, rüşvet, vergi kaçakçılığı gibi fiilleri engellemekle görevlidir. Ek olarak, polis güçleri yolsuzluğa adı karıştığı düşünülen kişilerin mallarına el koyup bu kişiler hakkında bilgi toplayabilmektedir.

Emniyet Müdürlüğü’nün yanında, Türk Silahlı Kuvvetleri kapsamındaki **Jandarma Genel Komutanlığı** bünyesinde KOM’a benzer bir biçimde *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Birimleri* bulunmaktadır. Ancak bu birim ile KOM arasında etkin bir koordinasyon bulunmamaktadır. Jandarma kırsal kesimlerde kolluk kuvveti olarak çalışıp buradaki yolsuzluk suçlarıyla ilgilenmektedir.

Türkiye’de kanun yaptırımı tek bir organ tarafından gerçekleştirilmemektedir. Bazı kamu idaresi organlarında yolsuzluk soruşturmaları, kurumun normal polisler gibi yetkilere ve güce sahip olan kendi iç güvenlik birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Raporun ikinci bölümünde de bahsi geçtiği üzere 3628 sayılı kanuna göre bir kamu organındaki yolsuzluk, organın yöneticisinin onayına gerek duymadan savcılığa bildirilmelidir.

Yolsuzluk Suçlarının Cezai Adli Süreçlerine Dair İstatistik ve Bilgi Edinme

Yolsuzluk suçlarına ve bu suçların cezai adli süreçlerine dair istatistikler tek bir elde örgütlenmiş ve toplanmış değildir. *Türkiye İstatistik Kurumu* (TÜİK) sadece yolsuzluk suçları değil ülkedeki diğer tüm konularla ilgili istatistiki bilgileri toplayan bir kurumdur. TÜİK, 1993 yılından beri Eurostat ile işbirliği halindedir. TÜİK dışında yolsuzluk vakalarıyla ilgili soruşturmalar, davalar ve mahkûmiyetler hakkındaki istatistikleri toplayan başka bir kurum ise Adalet Bakanlığı’dır. İdari ihlaller ve kamu idaresindeki yaptırımlara dair istatistikler

ise kamu idaresi düzeyinde yerel yönetimleri teftiş eden ve denetleyen İçişleri Bakanlığı'na bağlı Teftiş Kurulu tarafından toplanmaktadır.

2003 yılında yürürlüğe giren **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu**'na göre TÜİK, Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı da dâhil olmak üzere kamu idaresindeki tüm kurumlar sahip oldukları bilgileri yurttaşlara sunmakla yükümlüdürler. Dolayısıyla, kamuoyuna bilgi sağlama işlevi olan bu kamu kuruluşları yurttaşların kamu bilgilerine erişim özgürlüğü için gerekli fiziksel ve teknik kapasiteye sahip olmalıdırlar. Başvuruların işleme girmesi için vatandaşların isimlerini, T.C. kimlik numaralarını ve adreslerini eksiksiz bir biçimde sunmaları gerekmektedir. Bunun karşılığında kamu kuruluşları ise 15 günü aşmayacak sürede istenen bilgiyi sağlamak yükümlülüğündedirler. Bilgi sağlanmasının reddedilmesi durumunda, vatandaşlar 15 gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na başvurabilirler. Kurulun konu üzerine bir karara varması için 30 günü vardır.²¹

Ancak kanuna göre, kamu bilgilerine erişim hakkı özel hayatın gizliliğini ihlal edecek bilgilere, devlet sırları, ticari sırlar ve istihbarat bilgilerine erişimi mümkün kılmaz. Bu kategoriler kanunda açıkça tanımlanmadığı için özellikle devlet sırları ve ticari sırlarla ilgili bilgi edinme talepleri çoğunlukla reddedilmektedir. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na göre, 2011 yılında kamu bilgilerine erişim için toplam 1.423.636 başvuru yapılmıştır. Bu başvuruların 1.244.995 tanesi, başka bir deyişle yüzde 87,5'i kabul edilip gerekli bilgi sağlanmıştır. Başvuruların 4.606 tanesinde (%0,3) ise gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak istenen bilgi ve belgeye erişim sağlanmıştır. Reddedilen 87.500 başvurudan sadece 720 tanesinde yargıya itirazda bulunulmuştur.²²

Bağımsız Üst Kurullar

Bu kuruluşların ortak özelliği, kamusal yaşamın duyarlı sektörleri olarak da nitelenen sermaye piyasası, para piyasası, görsel ve işitsel iletişim gibi alanlarda hem düzenleyici hem de denetleyici işlevleri yerine getirmeleridir. Bağımsız idari otoritelerin ülkemizdeki yasal kuruluş gerekçeleri de sözü edilen işlevler olmakla birlikte, birçoğunun faaliyet alanının yolsuzluğa da en açık alanlar olduğu gerçeği ve kuruluş tarihleri dikkate alındığında kuruluş amaçlarının, konjonktürel hassasiyetler de dikkate alınarak, yolsuzlukla mücadele olduğunu söylemek pek yanlış olmaz.

Anılan kuruluşların, ülkemizdeki temel dayanağı, Anayasanın 167'nci maddesi hükmüdür. Bu maddeye göre: "Devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler."

TMSF'nin batık bankaların devlete olan borçlarının tahsili konusundaki çabaları, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun finans piyasalarındaki yolsuzlukların ortaya çıkartılmasında ve bu alanın kamuya güven verecek biçimde yeniden düzenlenmesindeki çok önemli katkıları, Kamu İhale Kurulu'nun ihale yolsuzluklarının azaltılmasındaki rolü ve diğer pek

21 Özhağuş, Hande. 2011. "Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu", Uluslararası Şeffaflık Örgütü Türkiye.

22 Bilgi Edinme Hakkının Kullanılması Bakımından 2011 Yılına İlişkin Değerlendirme. <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>

çok örnek, bu kurulların yolsuzlukla mücadele yönünden de önemini ve gerekliliğini göstermektedir.

Ancak; genel idare sistemi içinde oldukları hususunda kuşku bulunmayan bu kurullarla ilgili olarak; 1) zaman zaman ortaya atılan ve özerkliğin mutlak egemenlik gibi algılanmasına yol açan yorumlar, 2) harcama politikaları ve süreçlerindeki bazı sorunlar, 3) hesap verme mekanizmalarındaki kimi yetersizlikler ve yasal boşluklar, 4) Bankacılık Kanunu'nun 104 ve 127'nci maddelerinde olduğu gibi bazı kurulların başkan, üye ve personeline diğer kamu görevlilerinden farklı yargılama ayrıcalıklarının tanınması bazen, bizzat bu kuruluşların sorun ve tartışma yaratmasına neden olmaktadır.

Öneriler

- Başbakanlık Teftiş Kurulunun fonksiyonel bağımsızlığının sağlanması, nesnel ve tarafsız bir biçimde çalışmasının yasal güvence altına alınması öncelikle çözülmesi gereken bir sorundur. Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun yolsuzlukla mücadelede—fiilen yürüttüğü—koordinasyon görevi ve yetkisi yasayla düzenlenmeli ve Kurul, OLAF örneğinde olduğu gibi yarı bağımsız hale getirilerek, özellikle, yolsuzluk soruşturmalarına emir, izin ve onaya gerek olmaksızın resmen başlayabilmelidir.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin dokunulmazlığı sadece yasama dokunulmazlığıyla sınırlı olmalıdır. Milletvekillerinin karıştıkları yolsuzluk suçlarının incelenmesindeki ve soruşturulmasındaki eksiklikler bu dokunulmazlık kuralıyla meşrulaştırılmamalıdır. Böylesi suçları önlemek ve azaltmak için dokunulmazlık ilkesi gözden geçirilmelidir. Milletvekillerine özel, bir davranış ilkeleri belgesi olmalıdır ve bu belge ile beraber Türkiye Büyük Millet Meclisi idaresinde bir etik konseyinin kurulması da gerekmektedir. Çıkar çatışmalarını önlemek için, görevlerinin sona ermesinin ardından milletvekilleri için bir "soğuma süresi" konulmalıdır.
- Lobicilikle ilgili yazılı bir kanun gerekmektedir. Bu kanun ile birlikte, lobicilik faaliyetleri izlenmeli, düzenlenmeli, saydam hale getirilmeli ve böylece olası çıkar çatışmalarının önüne geçilmelidir. Siyasi kampanyaların finanse edilmesiyle ilgili olarak, mevcut kanun siyasi partilerin yıllık bilançolarının kapsamlı ve saydam olmalarını sağlayacak bir biçimde değiştirilmelidir. Siyasi partiler aldıkları belli bir miktarın üzerindeki bağışların kaynaklarını beyan etmelidirler. Hem siyasi partilerin hem de bireysel adayların seçim kampanyalarının finansmanlarının denetlenmesi seçimlerden kısa bir süre sonra tamamlanmalıdır. Bireysel adayların finansmanları kanun tarafından düzenlenmelidir.
- 6085 sayılı Sayıştay Kanun ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu bir an önce uyumlu hale getirilmeli ve böylece Sayıştay'ın kamu idari birimlerini denetlemeye ve denetleme raporlarını kamuoyuna açıklamaya başlaması sağlanmalıdır.
- Kaynağını Anayasanın 167'nci maddesinden alan bağımsız üst kurum ve kuruluşların, karar bağımsızlıklarına hiç bir şekilde zarar verilmeksizin, harcama ve hesap sistemlerine, faaliyet raporlarının TBMM tarafından incelenmesine dair usullere, olası yasa değişiklikleri sırasında yer verilmesi; özetle, bunların, hesap verme sorumluluklarına ve soruşturma ve yargılama usullerine dair standartların tümüyle karşılanması gerekmektedir.

4. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YARGI

Hâkimlerin durumu

Anayasaya ve Kanuna²³ göre, hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar ve anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler; hiçbir organ, makam, merci veya kişi hâkimlere talimat veremez ya da tavsiye veya önerilerde bulunamaz. Kanun açıkça belirtmektedir ki, hâkimler azlolunamazlar ve kanunda belirtilen koşullar dışında anayasada belirtilen yaştan önce emekliye sevk edilemezler. Hâkim güvencesinin sağlanmasının tek koşulu, hâkimlerin görevden alınmaması veya 65 yaşından önce emekliye sevk edilememesi değildir. Gerçek yargıç güvencesinin sağlanabilmesi için 1961 Anayasasında olduğu gibi, coğrafi teminat da sağlanmalı; yargıçlar kendi istekleri ve disiplin uygulaması gibi, hukuken zorlayıcı sebepler olmadıkça görevli buldukları mahkemeden bir başka yere atanamamalıdırlar.

Kanunda hâkimlerin bağımsızlığı ve görev sürelerinin güvence altında olması konusunda önemli engeller bulunmaktadır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) hâkim ve savcılarının atanmaları, derece almaları ve görevden alınmalarından sorumlu yetkili kurumdur. Bu kurulun yürütmeden bağımsızlığı ise sorunlu bir konudur. Adalet Bakanı kurulun başında yer almaktadır ve gündemi belirleme, genel sekreteri atama ve hakim ve savcılar hakkında denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerine ilgili dairenin teklifi üzerine olur verme gibi yetkilere sahiptir. Dolayısıyla, yürütmenin yargıya müdahalesinin yargının bağımsızlığına ve hâkimlerin görev sürelerinin güvence altına alınmasına zarar verdiği ve hâkimleri siyasi bir baskı altına aldığı sonucuna varmak mümkündür.²⁴

Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda, hâkimlerin ulusal düzeyde seçilme yöntemi tanımlanmıştır ancak bu yasal kıstaslar sürecin tamamen şeffaf olduğu anlamına gelmemektedir. Mesleğe alınacak hâkim sayısı Türkiye Adalet Akademisi'nin görüşü alınmak suretiyle Adalet Bakanlığı tarafından ilan edilmektedir. Atamalarının ardından hâkimler her iki yılda bir derece yükselmesi alırlar. Derece yükselmesinin koşulları, hâkimlerin buldukları derecede iki yıl geçirmeleri, kademe ilerlemesine engel bir disiplin cezalarının bulunmaması ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun ilan ettiği gerekliliklere sahip olmalarıdır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun objektif kıstasları arasında mesleki bilgileri, yaptıkları işlerin miktar ve mahiyeti, kanun yolundan geçen işleri, mesleki eserleri, yazıları ve katıldıkları meslek içi ve uzmanlık eğitimleri bulunmaktadır. Ancak kanunda ahlaki durum ve mesleğe bağlılık gibi objektif olmayan kriterler de bulunmaktadır. Yargı müfettişleri hükümlerini ortaya koyarken olabildiğince kanıt sunmak zorundadırlar. Sonuç olarak, hâkimlerin hem seçilmeleri hem de derece almaları tamamen objektif kriterlere ve değerlere dayanmamaktadır. Hâkim

23 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu

24 Şubat 2014'te Adalet Bakanlığı'nın yetkilerini daha fazla arttıran bir yasa değişikliği meclisten geçti. Buna göre Adalet Bakanı Teftiş Kurulu başkan ve yardımcısını atama, kurul tarafından önerilen incelemelerin başlatılıp başlatılmayacağına karar verme gibi ek yetkiler kazandı. Ancak bu yasa değişikliğinin bahsedilen maddeleri Nisan 2014'te Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi.

ve savcılarının objektif bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesiyle çalışmasının, mesleğe alınma aşamasındaki seçme sistemiyle yakın ilişkisi vardır. Yürütmenin bir organı olan Adalet Bakanlığı tarafından yapılan bir seçme ve yarışma sınavıyla mesleğe alınan hâkim ve savcılarının tarafsızlığı hususunda her zaman potansiyel bir kuşku olacaktır. Bu nedenle hâkim ve savcılarının mesleğe giriş sınavları, mutlaka HSYK tarafından yapılmalıdır.

Hâkimlerin derece almaları da sadece objektif kriterlere dayanmamaktadır. Hâkimlerin derece almalarında önemli bir rol oynayan sicil dosyalarında ahlaki karakter üzerine bölümler bulunmaktadır. Her ne kadar müfettişlerin vardıkları kanı hakkında olabildiğince kanıt sunmaları gerekiyor olsa da, kanunun uygulanması o kadar etkin değildir. Bilgi Edinme Kanunu ile beraber hâkimler normalde gizli olan sicil dosyalarını görme hakkına sahip olmuştur. Hâkimler haklarındaki sicil dosyalarına karşı itiraz haklarını kullanmaya başlamışlardır.

Hâkimler ve Savcılar Kanunu, hâkimlerin hangi koşullarda meslekten alınacaklarını açıklamaktadır. Bu koşullar arasında yer değişikliği ya da derece almanın ertelenmesi gibi disiplin cezalarının tekrarlanması yer almaktadır. Kanunda daha alt derecede bir disiplin cezası öngörülmemişse, hükümlülüğü gerektiren suç, mesleğin şeref ve onurunu veya mesleğe olan genel saygı ve güveni bozmak olarak değerlendirilmektedir ve Yüksek Kurul hâkimin görevden alınıp alınmayacağına karar verir. Ancak bir inceleme başlatılması için Adalet Bakanı'nın onayı gerekmektedir. Hâkimler, kurulun kararına itiraz etme hakkına sahiptirler.

Hâkimler arasında yolsuzluk

Yukarıda da belirtildiği üzere, hâkimler 65 olan emeklilik yaşından önce azlolunamazlar ya da görevden alınamazlar. Önceki paragrafta bu durumun istisnaları belirtilmiştir. Hâkimlerle ilgili her türlü inceleme ve disiplin tedbirinden sorumlu olan yetkili kurum Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'dur. Konseyin önerdiği bir incelemenin başlatılıp başlatılmayacağına karar verme yetkisi kurulun başkanı olarak Adalet Bakanı'na aittir. HSYK tarafından yayınlanan istatistiklere göre 2012 yılında 12 hâkim görevlerinden alınmıştır. 2011'de bu rakam 6 iken 2010 yılında bu rakam 2 olmuştur. Ancak yolsuzluk şüphesi nedeniyle başlatılan disiplin işlemlerine dair ayrı bir istatistik bulunmamaktadır.

Etik ilkeleri

Yargı mensupları için yazılmış genel etik ilkeleri bulunmamaktadır. Yargı mensupları Etik Kurulu'nun kapsamı dışında yer almaktadırlar. Ancak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu 2006 yılında Birleşmiş Milletler Bangalor Yargıda Etik İlkeleri'ni kabul etmiştir ve Adalet Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tüm hâkim ve savcılara bir genelgeyle bu ilkeleri duyurmuştur. Bakanlık bu belgeyi tercüme etmiş ve Bangalor İlkelerini Adalet Dergisi'nde yayınlamış ve belgenin yayılmasını sağlamıştır. Bangalor İlkeleri hâkimlerin Adalet Akademisi'ndeki staj ve mesleki içi eğitim programlarında yer almaktadır.

Ek olarak, Hâkimler ve Savcılar Kanunu'nda yer alan disiplin hükümleri de hâkimlerin sakınmak durumunda buldukları fiilleri ve davranışları belirtmektedir. Bunlar arasında, meslektaşlarına uygunsuz ve kabaca davranmak, güven ve saygınlığı sarsacak davranışlarda bulunmak, mal beyanında bulunmamak, mesleğin gerekleriyle bağdaşmayan kazanç faaliyetlerinde bulunmak, hediye veya rüşvet almak bulunmaktadır.

Öneriler

- Yargının yolsuzluğa karşı etkin bir biçimde mücadele etmesi için yargının bağımsızlığı ve hâkimlerin görev sürelerinin güvence altında olması gerekli önkoşullardır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu hâkim ve savcıların atanmaları, derece almaları ve görevden alınmaları için sorumlu yetkili kurumdur. Kurulun yürütmeden bağımsızlığı sorunlu bir konudur ve bu büyük bir engel teşkil etmektedir. Kurulun başında Adalet Bakanı vardır ve Bakan gündemi belirleme, Genel Sekreteri atama, hakim ve savcılar hakkında denetim, araştırma, inceleme ve soruşturma işlemlerine ilgili dairenin teklifi üzerine olur verme gibi yetkilere sahip durumdadır. Daha da fazlası, hâkimlerin ve savcılarının mesleğe alımları Adalet Bakanlığı'nın çok etkin olduğu bir kurul tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla, yargının yolsuzluğa karşı kanunları icra etme kapasitesini güçlendirme konusunda yürütmenin yargıya olan müdahalesi ele alınması gereken en acil mesele durumundadır. Adalet Bakanı'nın Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'ndaki gücü en aza indirilmelidir ve hâkimlerin işe alınmaları, atanmaları, derece almaları ve meslekten alınmaları ile ilgili kararlar bakanlığın müdahalesi olmadan Kurul tarafından verilmelidir.
- Yazılı etik ilkelerinin yokluğu ve hâkimlerin bu ilkelere uygun davranıp davranmadıklarını gözleyecek ve onları buna zorlayacak bir mekanizmanın olmaması başka bir önemli sorundur. Her ne kadar Bangalor İlkeleri hâkim eğitim programlarına girmiş olsa da, yaptırım gücü olan bir mekanizma halen bulunmamaktadır.
- Yolsuzluğa karşı kanunların etkin bir şekilde işlemesindeki başka bir önemli engel ise, dokunulmazlık sistemidir. Milletvekilleri için, yolsuzluk olaylarında parlamenter dokunulmazlığın kapsamının daraltılması için bazı düzenlemeler gerekmektedir ve dokunulmazlığın kaldırılması için objektif kriterler tanımlanmalıdır. Kamu görevlileri, soruşturmalar karşısında anayasal bir dokunulmazlığa sahiptirler ve ancak üstlerinin onay vermesiyle hukuk mahkemelerinde yargılanabilmektedirler. Her ne kadar kanuna göre, yolsuzluk ile ilgili suçlar bu dokunulmazlığın kapsamında yer almasa da, uygulamada bu kanun kamu görevlileri için bir dokunulmazlık zırhı oluşturmaktadır. Yolsuzlukla ilgili suçlarda doğrudan ya da dolaylı dokunulmazlık mekanizmaları olmamalıdır. Yolsuzluk olaylarında, bir soruşturma, dava ve mahkûmiyet sicili oluşturulmalıdır ve bu kamuoyuyla paylaşılmalıdır.
- Yolsuzluk suçları ile ilgili etkili bir soruşturma ve uzmanlaşma için bazı mahkemelerin "müstemir" yetkili olarak görevlendirilmesi düşünülmelidir. Müstemir yetkili mahkemeler, özel mahkemeler olmayıp bunlara olağan dışı yetkilerin verilmesi söz konusu değildir. Sadece –uyuşturucu ve kaçakçılık, sporda şiddet suçlarında olduğu gibi- belirli mahkemelerin ve yargı çevrelerinin HSYK tarafından yetkilendirilmesi söz konusudur. Amaç; uzmanlaşma olup müstemir yetkili mahkeme olgusu, hukukun evrensel ilkeleriyle ve yargı birliği prensibiyle çelişmez.

5. BÖLÜM – YOLSUZLUK VE EKONOMİ

Uluslararası Yolsuzluk Değerlendirmeleri

İş dünyasındaki yolsuzluğun boyutlarının tespit edilmesine yardımcı olacak çok sayıda uluslararası yolsuzluk değerlendirmesi mevcuttur. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi verileri içerisinde Türkiye'ye ait veriler bulunmasa da, diğer uluslararası kuruluşlara ait endekslerde Türkiye'deki yolsuzluk hakkında verilere ulaşılabilmektedir.

- **Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri'nde**²⁵, yolsuzluk denetiminde Türkiye'nin yüzdeler sıralaması % 45,5'ten (2000 yılı) % 51,7'ye (2005 yılı) yükselmiştir. 2012 yılına ait yüzdeler sıralamada, yolsuzluk denetimi, 2005'e nazaran küçük bir gerilemeyle % 50,8'de yer almaktadır.
- **Heritage Vakfı'nın 2014 Ekonomik Özgürlük Endeksi'nde**, Türkiye'nin genel notu yüz puan üzerinden 64,9'dur. Endeksin alt kategorilerde Türkiye, en iyi notu "ticaret özgürlüğü," en kötü notu ise "yolsuzluk" alanında almıştır. 'Yolsuzluktan özgürlük' kategorisinde Türkiye 44 puan almış (2013 yılında 42 puan), 186 ülke arasında 58. sırada yer almıştır.
- **Yolsuzluk Algıları Endeksi** ülke ya da bölgeleri, o ülkenin kamu sektörünün ne kadar yolsuzluk barındırdığına dair algılar üzerinden sıralandırmaktadır. Bu endekse göre Türkiye 2013 yılında 177 ülke arasında 53. sırada yer almaktadır ve 2012 yılındaki duruma nazaran neredeyse hiçbir gelişme kaydedememiştir.
- **Küresel Yolsuzluk Barometresi** ise sıradan insanların gündelik hayatta yolsuzlukla karşılaşma tecrübelerini konu edinmektedir. Türkiye'nin de dâhil edildiği 2013 yılına ait Küresel Yolsuzluk Barometresi'ne göre, katılımcıların %54'ü²⁶ son iki yılda yolsuzluğun arttığına inanmaktadır. Katılımcılar, yolsuzluğun en yaygın olduğu kurumlar arasında siyasi partileri (%66), meclisi (%55) ve medyayı (%54) göstermektedirler.
- **Küresel Dürüstlük Endeksi** yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim mekanizmalarını değerlendirmektedir. Kurum tarafından Türkiye hakkındaki son rapor 2010 yılında yayınlanmıştır. Türkiye'nin genel notu, zayıf bir performansla işaret eder şekilde, 68'dir.²⁷ Yasal düzenlemeler açısından Türkiye ortalama bir başarı gösterse de (75), yasaların uygulanması açısından Türkiye epey zayıf görülmektedir (57).

25 Worldwide Governance Indicators, World Bank <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

26 Global Corruption Barometer, Transparency International, <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

27 Global Integrity Index, Turkey 2010 <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/turkey/>

Kayıt Dışı Ekonomi ve Boyutları

2009 yılına ait bir Dünya Bankası Raporu'na göre kayıt dışı ekonomi 2004-2005 GSYİH'sinin %33'üne tekabül etmektedir.²⁸ Daha güncel olarak, Maliye Bakanı Mehmet Şimşek Project Syndicate'de yayınlanan bir makalede kayıt dışı istihdamın, 2002 yılından Nisan 2013'e kadar olan süreçte % 14,5 gerileyerek % 36,6'ya indiğini belirtmiştir. Şimşek aynı zamanda bu süreçte kayıt dışı ekonominin GSYİH'ya oranının da %6'lık bir gerileyiş ile %26,5' indiğini dile getirmiştir.²⁹ Bu sayılar, Türkiye'deki kayıt dışı ekonominin GSYİH'nın %27,7'sine tekabül ettiğini öngören başka bir çalışma ile de uyumludur (aynı araştırmaya göre bu oran OECD ülkelerinde ortalama %19,2'dir³⁰).

Türkiye'nin kayıt dışı ekonomisi KOBİ'lerdeki kayıt dışı istihdam ile yakından bağlantılıdır ve hükümet bu sayıları düşürmek konusundaki çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Ancak Aralık 2013'te hükümete yönetilen yolsuzluk suçlamaları, kayıt dışı ekonominin başta ticaret olmak üzere ekonominin diğer alanlarında da kök saldığı ve ticaret alanındaki kayıt dışılığın yolsuzlukla bağlantılı olma ihtimalinin daha yüksek olduğu iddialarına dayandırılmıştır.

Hükümet, 2008-2010 yılları için "Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı" Başbakanlık Genelgesi olarak Resmi Gazete'de yayınlamıştır. Bunu takiben 2011 yılında Strateji ve Eylem Planı tekrar yazılmış ve Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nda görüşülmüştür.

Bütçe Süreci³¹

Devlet bütçesi yasal dayanağını Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'ndan ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan almaktadır. Bu şekilde, çok yıllık bütçe hazırlık süreci, Bakanlar Kurulu'nun makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de içeren üç yıllık Orta Vadeli Program'ı kabul etmesiyle başlamaktadır.

Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'ın yayınlanmasının ardından, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanır. Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığı tarafından 15 Eylül'den önce hazırlanır ve yayımlanır. Aynı süreç içerisinde, kamu idaresinin yatırım teklifleri de değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığı'na sunulur.

28 Informality in Turkey: Size, Trends, Determinants and Consequences, World Bank, 2009, http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-1277211666558/bpg_SizeTrendsDeterminantsAndConsequences.pdf

29 Mehmet Şimşek, 'Economic Shadows and Light', January 9, 2014, Project Syndicate <http://www.project-syndicate.org/commentary/mehmet--im-ek-the-global-battle-against-the-informal-economy>

30 Schneider F., 'Shadow Economy in Turkey and in other OECD-Countries: What do we (not) know?', November, 2012 http://www.gep.gov.tr/tmp/BSEC%20pdf/Prof.%20Dr.%20Friedrich%20Schneider%20ShadEc_Turkey2012.pdf

31 Bu kısım, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü "Bütçe Hazırlama Süreci" notlarından derlenmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye, bir örneğini de Maliye Bakanlığı'na gönderirler.

Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan bütçe kanun tasarısı, Meclis Başkanı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderilir. Genel Kurul'daki görüşmelerin sonlanmasının ardından bütçenin tümü açık oya sunulur. TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarısı onaylanmak üzere Cumhurbaşkanı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı'nın bütçe kanununu yeniden görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete'de yayımlanır ve 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.

Bütçenin Veri Niteliği

Maliye Bakanlığı, bütçe harcamaları ve kamu kuruluşlarının gelirleri hakkındaki verileri değişen sıklık ve zamanlarda yayınlamaktadır. Aşağıdaki bütçelerle ilgili verilere Maliye Bakanlığı web sitesinden indirilebilir Excel dosyası formatında ulaşmak mümkündür:

Genel yönetim bütçesi: Devlet gelir-giderleri ve bütçe dengesiyle ilgili üç aylık veriler kanunda yer almaktadır. Bu formattaki verilere 2011 yılından itibaren ulaşılabilir. Bu makalenin kaleme alındığı Nisan 2014 itibarıyla ulaşılabilen en son veriler 2013 yılına aittir.

Merkezi yönetim bütçesi: Gelir-gider ve bütçe dengesiyle ilgili aylık veriler kanunda yer almaktadır. Bu formattaki verilere 2006 yılından itibaren ulaşılabilir. 2000-2005 dönemine ait verilere yıllık olarak ulaşılabilir. Nisan 2014 itibarıyla ulaşılabilen en son veriler Mart 2014'e aittir.

Merkezi yönetim bütçesinin içerisinde, genel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi ve özel bütçe kurumları ayrıca duyurulmaktadır.

Mahalli idareler bütçesi: Gelir-giderler ve bütçe dengesiyle ilgili üç aylık veriler kanunda yer almaktadır. Bu formattaki verilere 2006 yılından itibaren ulaşılabilir. Nisan 2014 itibarıyla ulaşılabilen en son veriler 2013 yılına aittir. Belediyeler, bağlı idare ve birlikler ile il özel idaresinin bütçeleri ayrıca duyurulmaktadır.

Sosyal Güvenlik kurumları: Gelir-giderler ve bütçe dengesiyle ilgili üç aylık veriler kanunda yer alır. Bu formattaki verilere 2011 yılından itibaren ulaşılabilir. Bu makalenin kaleme alındığı Nisan 2014 itibarıyla ulaşılabilen en son veriler 2013 yılına aittir.

Mali Kurallar ve Bütçe Değişiklikleri

Türkiye, 2010 yılında, büyümeyi ve geçen yılın bütçe performansını o yılın bütçe performansının bir parçası haline getirerek, döngüsel nitelikliliği (procyclicality) bütçe performansına yerleştirmeyi hedefleyen bir mali kural uygulamayı planlıyordu. Kanun taslağı, ilgili meclis komisyonunda gündeme getirilip tartışıldıktan sonra, hükümetin bir mali kuralın gerekliliği konusunda fikrini değiştirmesinin ardından taslak, oylanmasından bir gece önce geri çekildi.

An itibariyle, Türkiye'nin gayrisafi bütçesi Orta Vadeli Program'ın makroekonomik hedefleriyle uyumlu olarak üç yıllık periyotlarla ilan edilmektedir. Daha önce de değinildiği gibi, bir sonraki yılın bütçesinin meclisçe tartışılıp onaylanması gerekmektedir birlikte, takip eden iki yıla ait bütçe hedeflerinin bir bağlayıcılığı yoktur.

BÜTÇE HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞME (MİLYAR TL)

	Gelir	Gider	Denge
2013 Hedef	370	404	-34
2013 Gerçekleşme	389	408	-18
2012 Hedef	330	351	-21
2012 Gerçekleşme	332	362	-29
2011 Hedef	279	313	-34
2011 Gerçekleşme	297	315	-18
2010 Hedef	237	287	-50
2010 Gerçekleşme	254	294	-40
2009 Hedef	249	259	-10
2009 Gerçekleşme	215	268	-53
2008 Hedef	205	223	-18
2008 Gerçekleşme	210	227	-17

Kaynak: Maliye Bakanlığı

2008'den bu yana, ek bir bütçe sadece ekonominin kötü bir darboğaza girdiği 2009 yılında TBMM tarafından onaylanıp yürürlüğe girmiştir. 2008'den itibaren, bütçe harcamaları her yıl planlanan miktarların önemsiz sayılmayacak ölçüde üstüne çıkmıştır, ama yıl içerisinde meclisten herhangi bir onay istenmemiştir. Meclis onayının bertaraf edilmesi şu şekilde açıklanmıştır³²: Başka kalemlerden yapılacak harcamalar personel ödeneğinden karşılanmış, böylelikle nasıl olsa personel ödemelerini yapmak zorunda olan Maliye Bakanlığı bütçesinin üstünde harcama yapmıştır. Ödenek dışı harcamalar yılsonunda son

rakamlar meclise sunulduğunda meclis tarafından onaylanmıştır. Hükümetin meclis onayı olmaksızın harcama yapıyor oluşuna Sayıştay'ın yıllık raporunda da değinilmiştir.³³

Devlet Yardımları

Devlet yardımlarının ve merkezi yönetim bütçesinden cari transferlerin toplam harcamalara oranı 2008 yılında %30'dan, 2013 yılında %40'a yükselmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan cari transferler 2008-2013 döneminde devlet yardımları içerisinde en büyük orana ve artış hızına sahip olmakla birlikte gelirlerden mahalli idarelere yapılan aktarımlar da devlet yardımları ve cari transferler içerisinde büyük bir rol oynamaktadır. Son beş senede, hane halkına yapılan transferler iki katına çıkarak tüm giderlerin neredeyse % 2'sine tekabül eder hale gelirken, tarıma yapılan yardımların oranı düşmüştür.

32 http://www.tepav.org.tr/upload/files/1328783545-9.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf

33 <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/uygunluk/2012/2012GenelUygunluk.pdf> s.14

DEVLET YARDIMLARI VE CARİ TRANSFERLERİN TÜM HARCAMALARA ORANI

	2008	2013
b) Hazine Yardımı	% 17,1	%19,4
*Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımı	%0,5	%0,5
*Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Harcamaları	%15,5	%17,6
*İllere Yapılan Hazine Yardımı	%0,8	%0,6
*Diğer	%0,3	%0,7
c) Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	%0,2	%0,4
d)Hane Halkına Yapılan Transferler	%0,5	%0,9
e) Tarımsal Destek	%2,6	%2,1
f) Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	%0,4	%1,0
g) Sosyal Transferler	%0,2	%1,4
h) Yurtdışına Yapılan Transferler	%0,3	%0,4
i) Gelirden Ayrılan Paylar	%8,9	%9,8
*Mahalli İdareler	%7,0	%7,9
*Fonlar	%1,6	%1,6
*Diğer	%0,4	%0,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Mahalli İdare Bütçeleri

2012 yılında mahalli idarelerin gelirleri 69 milyar TL'dir ve bu sayı merkezi yönetim bütçesinin %20'sine tekabül etmektedir. Mahalli idare gelirlerinin % 41'i diğer kamu kuruluşlarından elde edilmiş gelirlerdir. Merkezi yönetim bütçesinden aktarılmış vergi gelirleri toplam mahalli idare gelirlerinin %39'unu oluşturmaktadır.

Sayıştay'ın son Dış Denetim Raporu, mahalli idarelerin bütçe yönetimi konusunda birden çok eleştiri barındırmaktadır: İlgili kanun gereğince tahakkuk üzerinden bütçelenmesi gereken belediye gelirleri nakit esasına göre muhasebeleştirilmektedir. Kimi belediyeler, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen limitleri aşacak şekilde borçlanmaktadır. Yine kimi belediyeler, otopark bedelleriyle ilgili yönetmeliğe ters düşecek tahsil, tahakkuk, muhasebe ve harcama uygulamalarında bulunmaktadır.

Sermaye giderlerinin oranı

Sermaye giderleri 2008 yılında tüm giderlerin %8,2'sine tekabül ederken, 2013 yılında tüm giderlerin % 10,7'sine denk düşmektedir. Sermaye giderleri içerisinde en büyük artış, giderlerin %5,9'undan %8'ine yükselen "gayrimenkul sermaye üretim giderleri"nde görülmüştür. Daha dikkatli bakıldığında, genel sermaye giderlerindeki artışın arkasındaki nedenin danışman ve müteahhitlere yapılan ödemeler olduğu görülmektedir.

SERMAYE GİDERLERİNİN TOPLAM GİDERLERE ORANI

	2008	2013
Sermaye Giderleri	%8,2	%10,7
Mamul Mal Alımları	%0,8	%1,0
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması	%0,8	%0,8
Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	%5,9	%8,0
Danışmanlara Ödemeler	%0,4	%0,9
Müteahhitlere Ödemeler	%5,4	%6,9
Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	%0,4	%0,5
Diğer Sermaye Giderleri	%0,2	%0,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Kamu İhalelerinde Yolsuzluk ve Sayıştay Raporları

TEDAŞ'ın Özelleştirilmesi

Kamu ihalelerindeki usulsüzlüklerin yanı sıra, Sayıştay, 2012 yılına ait raporlarında kamu mallarının özelleştirilmesinde yaşanan yolsuzluklara da değinmektedir. Aşağıda basının ilgisini çekmiş iki güncel durum listelenmiştir:

TEDAŞ hakkındaki 2012 tarihli raporunda Sayıştay,¹ elektrik dağıtım şebekesinin özelleştirilmesi esnasında kurumun cari hesaplarında yer alan toplam 171 milyon TL'nin değer biçme aşamasında dikkate alınmadığını ve sürecin sonunda yeni alıcılara bırakıldığını belirtmektedir.

Aynı raporda, özelleştirmeden üç ay önce elektrik kullanımının eksik beyan edildiği; özelleştirme sonrasında ise beyanın düzeltildiği ve böylelikle kamudan özel sektöre kaynak aktarıldığı ifade edilmektedir.

1 <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/2012/25tedas.pdf> s.22-24

2009 yılında yürürlüğe konan 4734 sayılı Kanun ile bir Kamu İhale Kurumu (KİK) oluşturulmuştur. KİK bünyesinde barınan EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) istisna ve kapsam dışı ihaleler de dâhil olmak üzere tüm ihale duyurularını elektronik olarak yayınlamaktadır. Kanuna göre, enerji, su, ulaşım ve iletişim alanındaki ihaleler bu kanunun kapsamı dışında kalmaktadır. KİK, kamu kuruluşlarından talep gelmesi durumunda, 2012 yılı rakamlarıyla 6,6 milyon TL'nin altındaki kamu alım ihalelerine istisna tanıma yetkisine sahiptir. 2012'de yürürlüğe konan yeni bir kanunla TCDD ve PTT de 4734 sayılı Kanun'un kapsamı dışına alınmıştır.

2012 yılında kamu alımları, bir önceki yıla göre tüketici fiyatlarındaki %6,2'lik artışın üstünde bir büyüme göstererek %21 oranında arttı. 2012'de, kamu iktisadi teşebbüslerinin açtığı ihalelerin %83'ü çoğunlukla Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında kalan ulaşım, iletişim ve enerji sektörlerine aittir. Kanun esas olarak kamu ihalelerini AB düzenlemeleriyle uyumlu hale

getirmeyi hedeflese de; kanuna, hazırlık aşamasında ve sonradan getirilen istisnaların kamu ihalelerinde yolsuzluk riskini arttırdığı düşünülmektedir. Türkiye hakkındaki son AB Komisyon raporunda, bu istisnalar ve kamu ihalelerindeki yurtiçi tercihler meselelerinin ele alınması gerektiği belirtilmiştir. ABD Dışişleri Bakanlığı'na ait bir rapor, Türkiye'de faaliyet gösteren (ve ihalelere giren) Amerikan şirketlerinin, belediyeler ya da resmi mercilerden "topluma fayda sunacak katkı"larda (rüşvet ç.n.) bulunmaları yönünde, değişen şiddette baskı görmekten şikâyetçi olduğunu belirtmektedir. Sayıştay'ın 2012 yılına ait KİT raporları da ihale kanunu ihlalleri, usulsüzlükler ve özelleştirme hatalarının kamunun para kaybetmesine yol açtığına dair yorumlar içermektedir. Sayıştay'ın en önemli genel eleştirilerinden biri de kimi kamu kuruluşlarında iç mali denetim mekanizmalarının oluşturulması yönünde hiçbir adım atılmamış olması, diğerlerinde ise bu mekanizmaların tam işlerlik kazanacak şekilde oluşturulmamış olması, böylelikle Türkiye'nin kamu maliyesi yönetimini AB ile uyumlu hale getirmeyi hedefleyen 5018 sayılı kanunun ihlal ediliyor olmasıdır. Hâlihazırda harcama öncesi denetim mekanizmaları da mevcut değildir. Kamu kuruluşlarındaki iç denetim mekanizması eksikliği bu kuruluşları kamu ihalelerinde usulsüzlüğe daha açık kılmaktadır.

Sayıştay'ın, basın ve kamuoyunun dikkatini çeken daha spesifik bulguları içerisinde, TEDAŞ'a ait ihaleler, özel bir şirketin sosyal güvenlik borcunun mal karşılığı silinmesi ile TCDD ve TOKİ ihaleleri yer almaktadır.

Kayda değer yolsuzluk vakaları

2012'de, yolsuzlukla ilgili davaların (rüşvet, zimmete geçirme, haraç ve yetkinin kötüye kullanımı) 3.902'si mahkûmiyet, 15.265'i beraat ve 69'u tutuklanmayla sonuçlanmıştır. Bu raporun yazıldığı sırada 2013 yılına ait istatistikler henüz yayınlanmamıştı ancak 2013 ve 2014'ün başı yolsuzluk iddialarında büyük bir artışa sahne olmuştur.

2013 yılına ait en son ve kayda değer vaka siyasilerin yakınlarının, iş adamlarının ve kamu görevlilerin toplu olarak gözaltına alınmasıdır. 17 Aralık 2013 tarihinde gerçekleşen bu gözaltılar İstanbul'daki tartışmalı inşaat projelerini de kapsayan kamu ihalelerine rüşvet karıştırıldığı iddialarına yönelik bir soruşturmanın parçasıdır. Tutuklular ihalelerde yolsuzluğa göz yummak ve yardımcı olmak, kara para aklamak ve koruma altındaki alanlarda inşaat izni alabilmek için rüşvete başvurmakla suçlanmaktadırlar. Kamuya ait bir arsanın açık eksiltme olmaksızın satılması, Orman Bakanlığı'nın iradesi dışında madencilik izni verilmesi, birinci derece sit alanında kanundışı inşaat, kamu ihalelerinde hile, inşaat sektörüne ait izinlerin alınabilmesi için siyasetçilerin yakınlarına rüşvet verilmesi, bir kamu ihalesine dair gizli bilgilerin paylaşılması da suçlamalar arasında yer almaktadır. Bu soruşturmalar sonucunda İçişleri Bakanı, Avrupa Birliği Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı ve Ekonomi Bakanı hükümetten istifa etmiştir. Savcılar, yasal sürecin işletilebilmesi için bu kişilerin dokunulmazlıklarının kaldırılması amacıyla soruşturma fezlekelerini meclise sunmuştur. Dört eski bakan hakkında nihai karara varmak için 5 Mayıs 2014'te kurulan TBMM Meclis Soruşturma Komisyonu ancak 9 Temmuz 2014'te göreve başlamıştır. 25 Kasım'da Komisyon'un çalışmaları hakkında tüm yazılı, görsel ve internet ortamında yapılan yayınlara Ankara Cumhuriyet Başsavcılığının mahkeme kararı ile yayın yasağı getirilmiştir. Meclis Soruşturma Komisyonu'nun dört bakanın Yüce Divan'a sevk edilip edilmemesine ilişkin 22 Aralık 2014 tarihli karar toplantısında MASAK raporlarına dair verilen itirazdan dolayı karar ertelenmiş ve bir sonraki toplantınının 5 Ocak 2015'te gerçekleşeceği bildirilmiştir.

Dört bakan dışında bu iddialara dair yürütülen soruşturma kapsamında soruşturmayı yürüten İstanbul Cumhuriyet Savcılığı Kasım 2014'de dosya kapsamındaki 53 kişi hakkında takipsizlik kararı vermiştir. 17 Aralık yolsuzluk ve rüşvet operasyonu kapsamında takipsizlik kararı alınmayan tek dosya olan Fatih Belediyesi'ne ilişkin davada 21 kişi yargılanmaktadır.

AB Fonlarının Kullanımı ve Yolsuzluk

AB ile ilişkiler ve AB'den gelen yardımların harcanması konusundaki en yetkili kuruluş AB Bakanlığı'dır. Sayıştay'ın 2012 yılına ait raporuna göre Bakanlık, denetim için gerekli mali rapor ve tabloları sunmayarak 5018

ve 6085 sayılı kanunların ilgili hükümlerini ihlal etmiştir. Böylelikle, AB Bakanlığının harcamaları üzerinde Türkiye'den yetkili herhangi bir kurumun 2012 yılına ait bir denetimi olmamıştır.

AB Fonlarının Usulsüz Kullanımı İddiaları

Avrupa Komisyonu bir devlet kuruluşunun AB fonlarını usulsüz kullandığı yönündeki iddialar üzerine bir araştırma başlattı.¹ Araştırma Ocak 2014'te Türkiye basınında yer alan ihalelerde usulsüzlük ve Ankara'daki AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı'na usulsüz personel alımı haberlerine dayandırıldı. Komisyon'un eğitimden sorumlu sözcüsü Dennis Abbott 5 Mart 2014'te "Denetim, personel alımlarında şeffaflık eksikliği ve usulsüzlük yaşandığı ve Ulusal Ajans'ın ihalelerde ulusal ve AB'ye ait düzenlemelere uymadığı yönündeki iddialara yöneliktir" şeklinde bir demeç verdi. Bu konuyla ilgili daha fazla bir açıklama yapılmadı ve araştırmanın sonuçları basına yansımada.

1 <http://www.hurriyetdailynews.com/eu-probes-corruption-claims-at-turkish-govt-agency.aspx?pageID=238&nID=63225&NewsCatID=351>

Türkiye'ye yapılan AB yardımlarının denetimini koordine etmekle yükümlü devlet kuruluşu Başbakanlık Teftiş Kurulu'dur. 2006 yılında, Kurul Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi (OLAF) ile ilişkilerden sorumlu hale gelmiştir. 2009'dan itibaren kurul aynı zamanda Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Yapısı (AFCOS) olarak hizmet vermektedir. 2010 yılı boyunca kurul OLAF'dan gelen iki davaya

soruşturma izni vermiş ve diğer üç dava hakkında yanıt hazırlamıştır. Kurulun internet sitesinde 2011 yılından sonraya ait veriler bulunmamaktadır. Kurula ait son yıllık rapor 2010 yılındadır.

Öneriler

- Küresel Barometre Araştırması sonuçlarında da görüldüğü gibi Türkiye'de yolsuzlukla ilgili kamuoyu algısı kötüye gitmektedir. Yukarıda da bahsedilen siyasetçiler ve iş adamlarının da karıştığı iddia edilen yolsuzluk vakaları, Hükümet'in Sayıştay ile ilgili kanun ve yönetmelikleri değiştirmek yönünde attığı adımlar ve Sayıştay raporlarının meclise orijinal halinde sunulmadığı iddiaları da Türkiye'deki yolsuzluklarla ilgili kamuoyu algısını olumsuz etkilemektedir. Nisan 2014'te kabul edilen ve büyük kamu projelerini üstlenen özel şirketlere yeni güvenceler getiren yeni düzenleme de, bu düzenlemenin uygulanmasındaki şeffaflıkla ilgili sorunlar ortadan kaldırılmazsa, kamu maliyesini ve hükümetin yolsuzlukla mücadele gayretlerini töhmet altında bırakacaktır.
- Meclis'in Sayıştay raporlarına ancak kısmi olarak ulaşabildiği iddiaları göz önüne alınarak, Sayıştay'ın işleyişi uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilerek güvence altına alınmalıdır.

- Bu noktada, AB Komisyonu'nun Türkiye hakkındaki 2013 raporunda önerdiği gibi, yolsuzlukla mücadele politikaları geliştirip uygulamakla yükümlü bağımsız bir kuruluş oluşturulması Türkiye'nin lehine olacaktır. Böylesi bir kuruluş AB Komisyonu'nun da dile getirdiği gibi Türkiye'nin soruşturma, iddianame ve hüküm aşamalarında iyi bir sicil oluşturması gerektiğine dair sava da faydalı bir yanıt olacaktır. Siyasetçileri de kapsayan son yolsuzluk iddiaları göz önüne alındığında, böylesi bir kurumun bağımsız bir yönetim kurulu, personel ve adli kolluk kuvvetini de içine alacak şekilde operasyonel bağımsızlığa sahip oluşu güvence altına alınmalıdır. Üyeleri başbakanın onayından geçtikten sonra atanan ve görevlerini başbakanlık adına yürüten Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun, Başbakan'ın ait olduğu siyasi partinin üyelerine yöneltilmiş yolsuzluk iddialarını araştırmakta yeterince objektif olamayacağı düşünülebilir.
- Sivil toplumun hem bütçe yapım sürecinde hem de yolsuzlukla mücadelede daha aktif bir rol almasına destek verilmelidir.

6. BÖLÜM – YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE SİVİL TOPLUM

Türkiye'deki STK'larca Yolsuzluk Alanında Yapılmış Temel Çalışmalar

Türkiye'de yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadele alanında faal olarak çalışan pek çok önemli sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır. Bu bölüm rüşvet ve yolsuzluğun anlaşılması, analiz edilmesi ve bu alanda yaşanan kimi temel sorunların çözümü konusunda sivil toplumun sunduğu temel katkıların bir özetini sunmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele son yıllarda sivil toplum kuruluşları için önemli bir çalışma alanı haline gelmiştir. TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), TEPAV (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı), Şeffaflık Derneği, TÜSiAD, Devlet Denetim Elemanları Derneği (DENETDE), Beyaz Nokta Vakfı gibi kuruluşlar yaptıkları önemli sosyal ve ekonomik araştırma ve analizlerle yolsuzlukla mücadele alanına katkıda bulunmuşlardır.

TESEV, 2000'lerin başında yolsuzlukla ilgili, iki kısımdan oluşan bir çalışma yürütmüştür: hane halkının algıları ve iş dünyasının algıları. 2000'de gerçekleştirilen ilk kısım vatandaşların yolsuzluğa dair algı, hassasiyet ve tutumlarına odaklanan bir araştırmadır. İş dünyasının yolsuzluğa yönelik tutum ve algılarını tespit etmek amacıyla gerçekleştirilen ikinci anket çalışması ise Şubat 2003'te bir rapor haline getirilmiştir. Bu anketler ve raporlarda sunulan analizler Türkiye'nin o dönemdeki bağlamında (2000-2003) vatandaşların yolsuzluğu ciddi bir sorun olarak görüp görmediğini tespit etmeyi hedeflemektedir.³⁴ TESEV, 2012 ve 2014 yıllarında gerçekleştirdiği Açık Bütçe Anketi ile ülkelerin merkezi hükümetlerinin sekiz temel bütçe dokümanını halk ile paylaşıp paylaşmadığını; aynı zamanda, bu dokümanlardaki bilginin kapsamlı, güncel ve kullanışlı olup olmadığını değerlendirir. Anket, her ülkenin bütçe şeffaflığını değerlendirmek amacıyla Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), ve Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Örgütü gibi kuruluşlar tarafından kullanılan uluslararası kriterleri kullanır.³⁵ TESEV ayrıca siyasi içerikli davalarda transparanlığı artırmak ve 'devlet sırrı' kavramını sorgulamak amaçlı bir çok çalışma gerçekleştirmiştir. İnsan hakları davalarını izleyerek 'Geçmişle Yüzleşmek ve Mevcut Davalar Değerlendirme Raporunu' yayımlamıştır. Rapor, dokunulmazlıkların yasal ve idari boyutlarını araştırarak bu dokunulmazlıkların Temizöz, Hrant Dink Suikastı, Engin Çeber ve JİTEM gibi davaları nasıl etkilediğini açıklamaktadır.³⁶

TEPAV da 2009 yılında Türkiye'de hane halkının yolsuzluk algısını ölçmeye yönelik başka bir araştırma yürütmüştür. "Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk" raporu kamu kuruluşları ve bunların yolsuzlukla ilişkisine yoğunlaşmaktadır. TESEV anketinin sonuçları 2000 yılında katılımcıların %14'ünün yolsuzluğu en öncelikli problem olarak gördüklerine işaret ederken, 2009 yılına ait TEPAV anket sonuçları, bu sayının %3'e gerilediğini göstermektedir; kamuoyunun

34 Adaman, Fikret. Çarkoğlu, Ali. Şenatalar, Burhan. "Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" TESEV Yayınları: İstanbul, 2001. Adaman, Fikret. Çarkoğlu, Ali. Şenatalar, Burhan. "İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" TESEV Yayınları: İstanbul, 2003.

35 TESEV Open Budget Survey 2012 Turkey, International Budget Partnership <http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/A%C3%A7%20B%20Raporu.pdf>

36 Uçum, M., Perinçek, M., Elçi, T., Pişkin, L., Uras, U., Tanrıku, N., Keskin, E. (2013) Geçmişle Yüzleşmek ve Mevcut Davalar Değerlendirme Raporunu . TESEV, Nisan 2013.

öncelikleri enflasyon, ekonomik kriz ve işsizlik gibi başka sosyal meselelere kaymıştır.

Bu çalışmaların dışında TEPAV 2009'dan sonra Türkiye'de yolsuzluğa dair birçok rapor ve değerlendirme raporu yayınlamıştır.³⁷ Bunlardan en güncel olanı "Türkiye'de Yolsuzluk Algısı Üzerine Notlar"dır. Ocak 2013'te yayınlanan belge, Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin her sene yayınladığı Yolsuzluk Algısı Endeksi³⁸ üzerine bir değerlendirme sunmaktadır.³⁹

Şeffaflık Derneği araştırma ve sosyal sorumluluk etkinlikleriyle Türkiye'nin en faal sivil toplum kuruluşlarından birisidir. Dernek, şubesi olduğu Uluslararası Şeffaflık Örgütü ile birlikte 2010 yılında "Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yasama, Yargı ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu" başlıklı bir rapor yayınlamıştır. Bu rapor çalışması eşzamanlı olarak Türkiye, Makedonya, Arnavutluk ve Kosova'da yapılmıştır ve bu ülkelerde 2010-2011 yılları için yolsuzlukla mücadele mevzuatı ve bu mevzuatın uygulamasına dair bir durum tespiti yapmaktadır.⁴⁰

Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Uygulamaları

Yolsuzluk alanında başka pek çok rapor yayınlamış olan **TEPAV Yönetişim Programı**, temel bir çalışma alanı olarak mali izleme çalışmaları da yürütmektedir. TEPAV bünyesinde bulunan "İstikrar Enstitüsü" hükümetin bütçe ve harcamalarını izlemiş, kamu politikaları alanındaki gelişmeleri yerel ve uluslararası düzeyde takip etmiş ve sadece kamuoyunu bilgilendirmeyi değil, aynı zamanda yerel ve merkezi idarelere fikir ve siyasa önerileri vermeyi de hedefleyen aylık rapor ve makaleler yayınlamıştır.⁴¹

Şeffaflık Derneği'nin halihazırda yürütmekte olduğu çalışmalardan biri "Şeffaf Gündem" adını taşımaktadır. Çalışma üç kısımdan oluşmaktadır: Türkiye'de yolsuzlukla ilgili temel konuları ele alan üç aylık bir dergi, yolsuzluğu hem teorik düzlemde ele alan ve hem de güncel örnekler üzerinden değerlendiren haftalık bir radyo programı ve uzmanlarla kamuoyunu bir araya getirerek açık bir tartışma ortamı yaratmayı hedefleyen kamuya açık toplantılar.

Şeffaflık Derneği, "Şeffaf Gündem" çalışmasının yanı sıra, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu'nun Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Aracı (DİHAA) Programı'nın sağladığı finansal destekle "Şeffaflığa Çağrı Merkezi" adlı bir çalışmayı hayata geçirmiştir. Çalışmanın internet sitesine göre "Şeffaflığa Çağrı Merkezi vatandaşların günlük yaşamlarında karşılaştıkları yolsuzluklar karşısında yapabilecekleri işlemler konusunda bilgi düzeyinin artırılması kadar, yasal ve kurumsal düzeylerde yolsuzlukla mücadele yaklaşımları ve mekanizmaları hakkında bilincin artırılmasına yönelik olarak da çalışmaktadır (...) Bu bağlamda Merkez çalışanlarının çabaları, kamuoyunun kamu/devlet kurumlarına olan güvenlerini artırma çabasının bir parçası ve yolsuzlukla mücadele konusunda yasal, idari ve kurumsal boyutlarda sistematik iyileştirmeler yapılabilmesi için bir teşvik niteliği

37 TEPAV (2012) Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve', Mali İzleme Raporu, http://www.tepav.org.tr/upload/files/13287835459.Mali_Izleme_Raporu_2012_Mali_Yili_Butcesi_ve_Makro_Cerceve.pdf

38 Corruption Perceptions Index, Transparency International, 2011-2013

39 Aydoğan, Evren. "Türkiye'de Yolsuzluk Algısı Üzerine Notlar" Ocak 2013, TEPAV Yayınları. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1360164631-3.Turkiye___de_Yolsuzluk_Algisi_Uzerine_Notlar.pdf

40 Özhabes, Hande. 2011. "Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu", Şeffaflık Derneği. Raporun ülke karşılaştırmaları içeren İngilizce versiyonu: Fagan, Craig. 2011. "Eu Anti-Corruption Requirements: Measuring Progress In Albania, Kosovo, Fyr Macedonia And Turkey", Transparency International.

41 <http://www.tepav.org.tr/en/calismalarimiz/s/343>

taşımaktadır.”⁴² Yani merkez, bu iyileştirmelerde vatandaşların katılımını mümkün kılmayı hedeflemektedir.

Şeffaflık Derneği kısa bir süre önce “Temiz Siyaset” adını verdikleri bir kampanya başlatmıştır. Nisan 2014’teki yerel seçimler öncesi dernek, bu kampanya vasıtasıyla, elektronik bir imza kampanyası başlatmış (change.org üzerinden) ve siyasetçiler, üst düzey kamu görevlileri, medya patronları ve yazı işleri müdürlerinin mal varlıklarına ilişkin beyanlarının kamuya açık hale getirilmesini talep etmiştir. An itibariyle kampanya 22.636 imza toplamıştır.⁴³ Dernek, sosyal medya üzerinden de bir kampanya başlatarak, şeffaf ve hesapverebilir bir yasama, kamu idaresi ve yerel yönetimin oluşturulması ve sürdürülmesi amacıyla 29 belediye başkan adayının⁴⁴ malvarlıklarını ve seçim kampanyalarının gelir kaynaklarını beyan etmelerini sağlamıştır.

Sivil Toplumda Yolsuzluk

Sivil toplum kuruluşları devlet tarafından sıkı bir denetim altında tutulmaktadır. Sivil toplum kuruluşlarını denetleyen ve kayıt altında tutan esas kuruluş İçişleri Bakanlığı’na bağlı Dernekler Dairesi Başkanlığı’dır. Dernekler Dairesi Başkanlığı sadece yerel değil, uluslararası örgütlerin de kuruluş süreçlerini denetler, kayıt altına alır ve arşivler. Başkanlık aynı zamanda “gerekli görülen hallerde, dernek ve birliklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentileri ile defterleri, hesap iş ve işlemlerinin dernekler denetçileri tarafından denetlenmesini sağlamak”la da yükümlüdür.⁴⁵ Vakıflar ise Başbakanlık Vakıflar Genel Müdürlüğü’ne bağlıdır. Bu kurumun misyonu vakıfları amaçlarına uygun yaşatmaktır ve bu doğrultuda devlet adına tüm vakıfları denetler.

Sivil toplum kuruluşlarının işleyişini düzenleyen yasal çerçeve temel olarak 5253 sayılı Dernekler Kanunu ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ile çizilmiştir. “Kanun dernek kurma hakkını; derneklerin kuruluş, işletme ve teşkilatlandırma süreçlerini; derneklere bağlı idari birimleri; derneklerin görev ve yetkilerini; derneklerin denetim ve tasfiyelerini; derneklere üyelik ve üyelerin görev ve yetkilerini; izne bağlı ve yasaklanmış faaliyetleri; cezalar ve derneklerle ilgili diğer meseleleri düzenleyen hükümler içermektedir.”⁴⁶

Ülkede faaliyet gösteren her vakıf, dernek, sivil toplum kuruluşu vb. ya harici bir denetim kuruluşu tarafından ya da kurumun kendi iç denetim kurulu tarafından hazırlanmış yıllık bir denetim raporu sunmak zorundadır. Ayrıca kanunun 45. maddesine göre “Derneklerin yönetim yerleri, müesseseleri ve her çeşit eklentileri, defterleri, hesap ve işlemleri, İçişleri Bakanlığı veya buldukları yerin en büyük mülki amiri tarafından her zaman denetlenebilir. İçişleri Bakanlığı bu denetlemeyi, Bakanlık Teftiş Kurulu, Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu, Dernekler Özel Denetleme Grubu elemanları veya Bakanlık ve Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatında görevli diğer memurlar aracılığıyla, en büyük mülki amirler bizzat veya görevlendirecekleri memur veya memurlar aracılığıyla yaptırılır.”⁴⁷ Denetçiler olağandışı ya da kanunsuz bir faaliyet tespit ettikleri takdirde durumu araştırılmak üzere savcılığa bildirmek zorundadırlar.

42 http://www.seffalik.org/detay_tr.asp?GID=62&MenuID=63

43 <https://www.change.org/tr/kampanyalar/temizsiyaset-i%C3%A7in-ilk-ad%C4%B1m-mal-varl%C4%B1klar%C4%B1-a%C3%A7%C4%B1klans%C4%B1n-tbmmresmi>

44 http://www.seffalik.org/detay_tr.asp?GID=74&MenuID=75&VeriID=191

45 <http://www.dernekler.gov.tr/tr/Teskilat/gorevlerimiz.aspx>

46 5253 sayılı kanun: <http://www.refworld.org/docid/4c446a062.html>

47 5253 sayılı kanun, madde 45.

7. BÖLÜM – ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ

Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmeleri

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, 14 Aralık 2005'te BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu sözleşmeyi 11 Ağustos 2006'da onaylamıştır. BM Sözleşmesi, yolsuzlukla mücadelede etkili ve eşgüdümlü politikaların geliştirilmesi ve uygulanması veya devam ettirilmesi ile uygun kamu ihale sistemlerinin tesis edilmesi gibi birçok yolsuzluk karşıtı önlemin alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu şart Türkiye'de iki kanun tarafından yerine getirilmektedir.⁴⁸ Bunlar devlet malının alım satımı ve kiralanmasını düzenleyen 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve kamu kuruluşlarının mal ve hizmet ihalelerini düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'dur. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'yla 2003'te ayrıca Kamu İhale Kurumu da kurulmuştur. 4208 Sayılı Kara paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile aynı kanunun uygulanmasına dair 1997 tarihli Düzenleme de BM Sözleşmesinin getirdiği yükümlülüklerini karşılamaktadır.

OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi

Türkiye, 2000 yılında OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi'ni onaylayarak yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesini bir suç olarak tanımıştır. Sözleşmenin kabulünden sonra 2003 yılında Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 2005'te yeni Türk Ceza Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun değişikliği öncesinde yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermek Türkiye'deki hukuka göre bir suç teşkil etmemekteydi. Bununla birlikte, bu kanunun geçirilmesine ve yapılan değişikliklere rağmen, rüşvet suçlarının kovuşturulmasında pürüzler olduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır.⁴⁹

Avrupa Konseyi Sözleşmesi: Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi

Türkiye Ceza Hukuku Sözleşmesi'ni 27 Eylül 2001 tarihinde imzalayıp 14 Ocak 2004 tarihinde onaylamıştır. Sözleşme, yerli ve yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi, özel sektörde rüşvet ile yolsuzluk kaynaklı gelirin aklanması konularını kapsamaktadır. Sözleşme, imzalayan tarafların, hapis cezası dâhil olmak üzere etkili ve caydırıcı yaptırım ve önlemler temin etmesini zorunlu kılmaktadır.

48 'Anti-Corruption Legislation In Turkish Law', Güneş Okuyucu-Ergün, German Law Journal, cilt 08, sayı 09

49 <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2010/138159.htm>

Avrupa Konseyi Sözleşmesi: Yolsuzluğa Karşı Medeni Hukuk Sözleşmesi

Türkiye, Yolsuzluğa Karşı Medeni Hukuk Sözleşmesi'ni 17 Nisan 2003 tarihinde onaylamıştır. Sözleşme ekseriyetle ulusal ve uluslararası düzeyde alınması gereken önlemleri kapsamakta olup hasar için tazminat, mesuliyet, anlaşmaların geçerliliği, yolsuzluğu bildiren çalışanların korunması ile hesap ve denetimlerin açıklık ve doğruluğu konularıyla da ilgilidir.

Avrupa Konseyi Sözleşmesi: Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, El Konulması ve Müsaderesi Hakkında Sözleşme

Türkiye Terörizmin Finansmanı ve Suçtan Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Aranması, El Konulması ve Müsaderesi Hakkında Sözleşme'yi 27 Eylül 2001 tarihinde imzalamış ve 16 Haziran 2004'te onaylamıştır.⁵⁰

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)

Türkiye, 1 Ocak 2004'ten bu yana GRECO'nun üyesidir ve GRECO uyum sürecinde yayınlamak zorunda olduğu Durum Raporu'nu 1 Kasım 2007 tarihinde sunmuştur. GRECO 2008'de Türkiye Hakkında Birinci ve İkinci Aşama Ortak Uygunluk Raporu'nu kabul etmiştir. Türkiye'nin, önerilerin uygulanmasına dair ek bilgi isteği üzerine güncellenmiş bir rapor 2010⁵¹ tarihinde yayınlanmıştır. GRECO'nun raporlarındaki önerileri aşağıdaki gibidir:⁵²

- a) Ulusal yolsuzlukla mücadele stratejilerinin uygulanmasını denetleyecek bağımsız bir organın oluşturulması,
- b) Yolsuzluk durumlarında soruşturma yetkisi bulunan özel bir birimin oluşturulması,
- c) Milletvekillerinin dokunulmazlığının gözden geçirilmesi,
- d) Yeni "Etik İlkeler" in ve yolsuzluk karşıtı politikaların geliştirilmesi,
- e) Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun bağımsızlığının güçlendirilmesi,
- f) Hakimlerin denetlenme ve atanmalarında Adalet Bakanlığı'ndan bağımsızlığın artırılması,
- g) Teftiş Kurulları sisteminin reformu,
- h) Ombudsmanlık kurumunun yerleşmesine öncelik verilmesi,

50 Money Laundering and Financial Crimes Country Database, United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, June 2013

51 Addendum to the Compliance Report on Turkey, GRECO, June 2010

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)2_Add_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)2_Add_Turkey_EN.pdf)

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)2_Add_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)2_Add_Turkey_EN.pdf)

- i) Yolsuzluğu ihbar edenlerin korunması,
- j) Tüzel kişilerin yükümlülükleri konusunda Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin (ETS173) normlarına uyulması.

Rapora göre a, f ve g önerileri kısmen, d, e, h, l ve j önerileri tatmin edici bir şekilde yerine getirilmişken, b ve c önerileri yerine getirilmemiştir.

Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu (FATF)

Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu (FATF), kara para aklanması, terörist organizasyonlara finansman sağlanması ve uluslararası finans sisteminin bütünlüğüne yönelik diğer tehditlerle savaşmayı amaç edinen devletlerarası bir kuruluştur. Türkiye FATF'a Eylül 1991'de katılmıştır. Ekim 2012'de FAFT, Türkiye'yi, terörizmin finanse edilmesiyle ilgili devam eden mevzuat yetersizliği ve teröristlere ait mal varlığının dondurulmasına olanak tanıyacak yasal çerçevenin eksikliğinden dolayı eleştirmiştir. FATF ayrıca, Türkiye gerekli adımları atmadığı takdirde önlem olarak Türkiye'nin FATF üyeliğini askıya alacağını açıklamıştır. Şubat 2013 tarihli en son raporunda FATF, Türkiye'nin terör finansmanını suç olarak tanıyarak FATF standartlarına büyük ölçüde uyumlu hale gelmesini memnuniyetle karşılamış; fakat Türkiye'nin teröristlere ait mal varlığının tespit edilmesi ve dondurulmasına dair yasal çerçevesi ile ilgili bazı endişelerin bulunduğunu eklemiştir.⁵³

Türkiye halen kara para aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadelede stratejik eksiklikleri olup bu eksikliklerin düzeltilmesinde yeterli ilerleme kaydedememiş veyahut bu eksikliklerin giderilmesi için FATF tarafından geliştirilmiş bir planı taahhüt etmemiş dokuz ülkeden biridir.

Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Servisi (AFCOS)

2006 yılında Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Avrupa Sahtecilikle Mücadele Ofisi'nden (OLAF) gelen taleplerin muhatabı olarak tayin edilmiştir; fakat 2007 İlerleme Raporu'nda Türkiye'deki Sahtecilikle Mücadele Koordinasyon Servisi'nin (AFCOS) eksikliği eleştirilmiştir. Bunun üzerine Başbakanlık Teftiş Kurulu 2009'da AFCOS görevlerine getirilmiştir.

AB ve Yolsuzlukla Mücadele

Türkiye 2004'ten bu yana aday ülke olduğundan, AB Komisyonu ülke ilerleme raporlarında Türkiye'deki yolsuzlukla mücadele politikaları değerlendirilmektedir. 2013 İlerleme Raporu'ndan bazı önemli noktalar aşağıdadır:⁵⁴

- Yolsuzluk çalışma grupları, 2010-14 Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Strateji ve Eylem Planı ile uyumlu olarak, ülke çapında yıllık yolsuzluk algı araştırmaları düzenlenmesini ve yolsuzluk hakkındaki verilerin kapsamlı bir şekilde takip edilmesini önermişlerdir. Bu öneriler henüz hayata geçirilmemiştir.

53 FATF Public Statement, FATF, 14 February 2014

<http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/turkey/documents/public-statement-feb-2014.html>

54 Turkey 2013 Progress Report, s.47-48

- Sivil toplumun Strateji'nin güncellenmesi ve uygulanışının takip edilmesi konusunda daha aktif bir rol alması yolsuzlukla mücadele gündeminin yararına olacaktır.
- Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun yolsuzlukla mücadele alanındaki yasal otoritesinin kuvvetlendirilmesi gerekmektedir. Kurumun tam-zamanlı çalışanlar dâhil yeterli insan kaynağı ile desteklenmesi ve kurumun operasyonel bağımsızlığının tesis edilmesi lazımdır.
- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) önerileri ile uyumlu hale gelmek konusunda yeni bir gelişme kaydedilmiş değildir (GRECO'nun Türkiye için 2010 yılında yaptığı öneriler bir önceki kısımda listelenmişti).
- 2013 yılına ait İlerleme Raporu, özellikle siyasi hayatın finanse edilmesinin etrafındaki yasal boşlukları endişe verici bir durum olarak belirlemiştir. Hem 2012⁵⁵ hem de 2013 yılına ait İlerleme Raporları siyasi partilerin mali denetimlerinin zayıf kaldığını ve seçim kampanyalarının ya da (cumhurbaşkanlığı seçimleri haricinde) bağımsız adayların finansmanının denetlenmesi için uygun bir yasal çerçeve olmadığını dile getirmiştir. Siyasetçiler ve kamu görevlilerin mal beyanları üzerinde yeterli denetim bulunmamaktadır. Milletvekilleri ve üst düzey kamu görevlilerinin karışıkları yolsuzluk davalarında dokunulmazlıklarının sınırlanması konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir.
- Soruşturma, dava açımı ve mahkûmiyet konularında titiz bir sicilin oluşturulması gerekmektedir.

Avrupa Parlamentosu tarafından Mart 2014'te kabul edilen Türkiye hakkındaki son İlerleme Raporu'nda Sayıştay'ın bu alandaki uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilerek işlerliğinin artırılması, güvenlik güçleri hakkındakiler de dâhil olmak üzere bütün raporlarının kamuoyunun ve ilgili kuruluşların (özellikle de TBMM'nin) erişimine tamamiyle açık olması gerektiğini belirtmiştir. İlerleme Raporu aynı zamanda ve tüm bakanlıkların Sayıştay ile işbirliği içerisinde olması yönünde hükümete bir çağrıda bulunulmuştur. AP aynı zamanda yargı erkinin kontrolünde olacak bir adli kolluk kuvvetinin de gerekliliğini vurgulamıştır.

Uluslararası Kuruluşlarca Yolsuzluk Denetimi

ABD 2013 İnsan Hakları Raporu⁵⁶

Raporun Türkiye'ye yönelttiği temel eleştiriler aşağıdaki gibidir:

- Türkiye'de resmi yolsuzluk yasalarda bir suç olarak sayılsa da, yolsuzlukla ilgili kanunlar tam manasıyla uygulanmamış ve kimi kamu görevlilerinin karışıkları yolsuzluk vakaları cezasız kalmıştır.
- Yetkili merciler yolsuzlukla suçlanan kişiler hakkında soruşturma, dava açılması ve mahkûmiyet safhalarını sağlıklı bir şekilde ilerleten bir uygulama geliştirememiş, yargı erkinin yolsuzluk davalarındaki tarafsızlığı hakkında şüpheler oluşmuştur.

55 Turkey 2012 Progress Report, s. 71, 72

56 Section 4 Corruption and Lack of Transparency in Government, Turkey Human Rights Report 2013, s. 34-36

- Yolsuzluğu ihbar edecek kamu ya da özel sektör çalışanlarını koruyacak yasal bir düzenleme mevcut değildir.
- Siyasi oluşumların mal beyanlarının denetimi konusunda sivil toplum ile bir işbirliği içerisinde olunmamıştır.
- Bilgi Edinme Hakkı konusunda kanun vatandaşlara hükümetin sahip olduğu bilgiye erişim hakkını tanımakta ancak hükümet başvuruları kimi zaman “devlet sırrıdır” açıklamasını kullanarak ret etmektedir.

ABD Dışişleri Bakanlığı⁵⁷

ABD Dışişleri Bakanlığı raporunda Türkiye’de kara para aklanmasına değinmektedir. Rapor, Türkiye’de sınır ötesi olarak gerçekleştirilen büyük ölçekli nakit kaçakçılığının, hem ülke içine hem ülke dışına yapılan banka havalelerinin, ticari sahtekârlık ve emlak, altın, lüks otomobil gibi yüksek fiyatlı ürünlerin alımının para aklamakta kullanıldığını iddia etmektedir. Rapor ayrıca FAFT’ın Türkiye’ye yönelik, terörizmin finanse edilmesiyle ilgili devam eden mevzuat yetersizliği ve teröristlere ait mal varlığının dondurulmasına olanak tanıyacak yasal çerçevenin eksikliğine dair eleştirilerini de tekrar etmektedir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Sıralamaları

Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2011 yılına ait Yolsuzluk Algıları Endeksi’nde, 0’dan (çok yolsuzluk var) 10’a (yolsuzluk hemen hemen hiç yok) giden bir puanlama sisteminde 4,2 olarak ortalamasının altında bir performans göstermiştir.⁵⁸ Bu puan kamu sektöründe oldukça yüksek yolsuzluk düzeylerine işaret etmektedir.⁵⁹ Türkiye’nin performansı 2012 ve 2013 yıllarında hafif bir iyileşme göstermiştir. Burada Türkiye’nin, 2000-2007 döneminde büyük bir gelişme kaydettikten sonra, 2008’den itibaren % 30-34 bandında dalgalanmakta olduğunu da belirtmekte fayda vardır.

2000-2007 dönemindeki gelişme muhtemelen getirilen yeni kanun ve düzenlemeler ile yasal çerçevenin uluslararası sözleşmelerle daha uyumlu hale getirilmesi ile ilgilidir, ancak 2008’den bu yana uygulamada reel bir gelişme olmadığı için Türkiye’nin sıralamadaki yeri son beş yılda kayda değer bir ilerleme gösterememiştir.

1995’ten 2011’e kadar Türkiye’nin skoru hep 40 civarındayken 2012’de 49, 2013’te 50’ye yükselmişti. 2014’te 5 puan kaybederek en çok düşüş yaşayan ülke Türkiye olmuştur.

57 Money Laundering and Financial Crimes Country Database, United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Haziran 2013, s. 401

58 <http://www.transparency.org/cpi2011/results>

59 Corruption Perceptions Index, Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>

ULUSLARARASI ŞEFFAFLIK ÖRGÜTÜ ENDEKSİNDE TÜRKİYE

	Puan	Endeksteği Ülke Sayısı	Türkiye'nin Sıralaması	Yüzde Olarak Sıralama
2011	4,2	182	61	%34
2012	49	176	54	%31
2013	50	177	53	%30
2014	45	175	64	-

Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Örgütü

Öneriler:

- Türkiye 2000li yılların başından bu yana uluslararası yolsuzlukla mücadele inisiyatiflerinin bir parçası olmuştur. Ancak kimilerinin de belirttiği gibi, bu olumlu adımlar tek başlarına yolsuzlukla etkili bir şekilde mücadele etmekte yeterli değildir.⁶⁰ Yasal çerçevenin çizilmesi ile yolsuzlukla mücadele adımlarının hayat geçirilmesi arasındaki uygulama boşluğu ("Ekonomi" kısmında değinilen Küresel Dürüstlük Endeksi'nin alt kategorilerinde de görüleceği üzere) sorgulanmalıdır. Bu açıdan, yasal çerçevenin dışına çıkmak için başvuru yollarının teşhis edilmesi ve yolsuzlukla mücadele uygulamalarını hayata geçirilmesinde neden ve nasıl zayıf kalındığının açıklanmasında Türkiye'nin sivil toplumu hayati bir rol oynayabilir.

60 'Anti-Corruption Legislation In Turkish Law', Güneş Okuyucu-Ergün, German Law Journal, cilt 08, sayı 09, s. 914

TESEV İyi Yönetişim Programı

İyi yönetim, saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve yerelleşme ilkelerinin hayata geçirilebilmesi için kamu işlerinin nasıl yönetilebileceğini ve kamu kaynaklarının nasıl kullanılması gerektiğini gösteren , dünya çapında kabul gören ve uygulanmaya başlayan yeni bir yönetim anlayışıdır. Geleneksel kamu yönetiminde, kamu otoritesi kararların alınmasında ve uygulanmasında tek egemen ve belirleyici güçtür. Günümüzde kamu yönetimi, kararların alınmasından uygulanmasına kadar geçen süreçte uluslararası kurumlardan, ulusal, bölgesel ve yerel kurumlara kadar pek çok değişik aktöre danışmak ve onlarla işbirliği yapmak zorundadır. Birey de, vatandaş olarak karar alma sürecinin bir paydaşıdır; artık edilgen değil aktif bir konumdadır. TESEV İyi Yönetişim Programı, bu yeni anlayışın ülkemizde yerleşmesi için çalışmaktadır. Bu bağlamda TESEV İyi Yönetişim Programı yerel yönetimler, yolsuzlukla mücadele, sosyal politika, ve saydamlık konularında çalışmalar yürütmektedir. SELDI ile yürütülen işbirliğinde yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadelede konuları Avrupa Birliği'ne katılım beklentisi içinde olan diğer Güneydoğu Avrupa ülkeleri ile karşılaştırılmalı bir şekilde ele alınmakta ve böylece daha kapsamlı ve uygulanabilir bir eylem planı ortaya konulmaktadır.



TESEV

Mecidiye Mah. Dereboyu Cad.
No.41 Kat.2 34347
Ortaköy-Beşiktaş/İstanbul
T +90 212 292 89 03
F +90 212 292 90 46
www.tesev.org.tr

ISBN 978-605-5332-67-9