



*Araştırma/İnceleme/Çeviri
Dizisi*

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri

Araştırma

*Kemal Özsemerci
Başdenetçi*

Ekim 2003

**Türk Kamu Yönetiminde
Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve
Çözüm Önerileri**

Araştırma

*Kemal Özsemerci
Başdenetçi*

Ekim 2003

Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27
Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri

Araştırma
Kemal Özsemerci

Sayıştay mensupları için bastırılmıştır.

Dizgi ve Mizanpaj
Gürkan Alpsoy & Güngör Çiftçi

Baskı ve Cilt
Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü

Birinci Basım
Ekim 2003

TC SAYIşTAY BAşKANLIğI
BALGAT ANKARA
Tlf: 295 30 00
Fx: 295 40 94
www.sayistay.gov.tr
e-mail: sayistay@sayistay.gov.tr
e-mail (yazarın): kozsemerci@sayistay.gov.tr

SUNUŐ

Kurumumuz mensuplarından Başdenetçi Kemal zsemerci tarafından hazırlanan “*Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve üzüm nerileri*” isimli alıŐma, Kamu Mali Yönetiminde yolsuzlukların sıklıa gündeme geldiği günlere rastlamakla ayrı bir önem taşımaktadır.

Bilindiği üzere yolsuzluk; kamu görevlisinin yetkisini kural dışı kullanarak genellikle gizli bir Şekilde çıkar sağlamasıdır. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede, kamu kesiminde hesapverme sorumluluğunun yerleŐtirilmesinin ve Őeffaflıđın artırılmasının önemi ve gereği tartıŐmasıdır.

Hesapverme sorumluluğunun ve Őeffaflıđın geliŐtirilmesinde SayıŐtayların vazgeçilmez rolü bulunmektedir. Parlamento adına denetim yapan SayıŐtaylar, Şeffaf, hızlı çalışan ve vatandaşa hizmete odaklanan kamu idaresinin oluŐturulmasındaki katkıları dolayısıyla, yolsuzlukla mücadelenin temel unsurlarından birisi olarak kabul edilmektedir.

Türk Kamu Yönetiminde Osmanlı Devleti’nde başlayan yolsuzluk olgusunun tarihsel boyutunun, alt yapısının, zararlarının ve alınabilecek önlemlerin incelendiği bu kitabın yayın hayatında gereken önemi kazanacağı inancı ile araŐtırmacı meslektaŐımızı kutluyor; kitabın dizgi, mizanpaj ve baskısında emeği geçen mensuplarımıza teŐekkür ediyorum.

Mehmet DAMAR
BaŐkan

İçindekiler

	<u>Sayfa</u>
Giriş	1
Birinci Bölüm	
Yolsuzluğun Tanımlanması, Nitelikleri ve Sınıflandırılması	4
I. Yolsuzluğun Tanımlanması	4
II. Yolsuzluğun Temel Nitelikleri	6
A. Taraflardan Birinin Yetkili Olması Ögesi	7
B. Kurallara Aykırılık ögesi	7
C: Çıkar Sağlamak Ögesi	8
D. Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk	9
III. Yolsuzlukların Sınıflandırılması	13
A. Başlıca Yolsuzluk Türleri	13
1. Siyasal Yolsuzluk	13
2. Yönetmel Yolsuzluk	15
B. Yönetmel Yolsuzlukların Sınıflandırılması	16
1. Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk	16
a. Rüşvet	16
b. Haraç	19
c. Rant Kollama	19
d. Zimmet	20
2. Maddi Olmayan Çıkar Karşılığı Yolsuzluk	20

a. Kayırmacılık	20
Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)	20
Eş-dost Kayırmacılığı (Kronizm)	21
Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)	21
Hizmet Kayırmacılığı	21
b. Patronaj	22
c. Oy Ticareti	22
d. Lobicilik	22

İkinci Bölüm

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Tarihi	23
I. Osmanlı Devletinin Günümüze Olan Etkisi	23
II. Tanzimat Dönemine Kadar Osmanlı Devletinde	
Yolsuzluk	25
A. Kuruluş ve Yükseliş Dönemleri	25
B. Yükseliş Sonrası Dönem	27
III. Tanzimat Dönemi	33
IV. Cumhuriyet Dönemi	37

Üçüncü Bölüm

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Siyasal,	
Toplumsal ve Ekonomik Altyapısı	42
I. Devletin Siyasal Yapısı ve Yolsuzluk İlişkisi	42
A. Bürokratik Yapının Etkisi	43
B. Hızlı Personel Devri	48
C. Örgütlenme Yetersizlikleri	49
II. Toplumsal Yapı ve Yolsuzluk	51
A. Geleneksel Yapıların Güçlü Olması	51
B. Otoriter Devletin Sivil Toplum Çatışması	52

C. Hediyeleşme Geleneği	53
D. İnsan Unsurunun İhmal Edilmesi	54
E. Hızlı Nüfus Artışı	57
F. Kentleşme	58
G. Toplumsal Değişim	60
H. Kültür İkiliği	63
III. Ekonomik Yapı ve Yolsuzluk	64
A. Devletçi Politikanın Etkisi	65
B. Liberal Düşüncenin Etkisi	68
Dördüncü Bölüm	
Yolsuzlukların Zararları ve Alınabilecek Önlemler	69
I. Yolsuzlukların Zararları	69
A. Yönetimin Yozlaşması	69
B. Kamu Yönetiminin Bozulması	70
C. Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi	71
II. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler	73
A. Orta Vadede Alınması Gereken Önlemler	73
1. Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması	73
2. Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması	76
3. Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü	78
4. Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması	80
5. Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi	82
6. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması	83
B. Yolsuzluklara Karşı Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler	84

1. Yolsuzluklara Karşı Kamuoyu Oluşturulması	84
2. Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi	86
3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması	86
Sonuç	88
Özet	91
Kaynakça	93

Giriş

Devletler hukuksal bir düzene dayanarak kurulurlar. Bu hukuksal düzen içerisinde toplumun bütün bireyleri toplumsal kaynaklar üzerinde eşit hak ve yetkilere sahip değildirlir. Bu düzen toplumda kimlerin neyi ne kadar alacağını ya da ne kadar kontrol edeceğini belirlemektedir.

Bu şekilde ortaya çıkan devlet yapısı içinde, kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu yöneticilerine takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmaktadır. İşte bu takdir yetkisi zaman zaman yasalara aykırı şekilde kullanılabilir. Dolayısıyla kamusal işlemler her zaman yolsuzluk potansiyeli taşımaktadır.

Kendi içinde yolsuzluk potansiyeli taşıyan kamu yönetimi süreci içinde, yolsuzlukları tamamen yok etmenin hiçbir toplumda mümkün olamayacağı açıktır. Verilmekte olan her türlü uğraşı ise, yolsuzlukları yalnızca belli bir seviyenin altında tutabilme amacına yöneliktir.

Gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde olduğu gibi, ülkemizde de yolsuzlukların çok yaygın olduğu görüşü genel bir kanı niteliğindedir. Gazeteler hemen her gün yeni yolsuzluk olaylarına geniş yer ayırmakta, geniş halk kitleleri sürekli yolsuzluk olgusunun yaygınlaştığından yakınmaktadır. TESEV tarafından Kasım 2000’de yapılan araştırmada, Türkiye’nin çözülmesi gereken en önemli sorunları arasında “rüşvet ve yolsuzluk” üçüncü sırada yer almıştır.

Gerçekten de ülkenin geleceğine ipotek koyan, vatandaşla devletin arasını açan, dürüst çalışmayı ve hak aramayı zorlaştıran bu durum düzeltilmedikçe, ne ekonomik ne de sosyal kalkınmanın sağlanması mümkün olmayacaktır. Halkın binbir güçlüğüyle ödediği, kalkınmaya ve halkın refahına harcanması gereken paralar, karmaşık ilişkiler yumağı içinde kaybolmaktadır. 2001 yılı içinde batık bankaları kurtarmak için 12 milyar dolar harcanırken, buna karşılık aynı yılda Devlet bütçesinden Sağlık Bakanlığına yalnızca 1.8 milyar dolar pay ayrıldığını görmek, işin boyutlarını anlamaya yetecektir.

Bu durum karşısında ülkemizde giderek kronikleşen yolsuzluk olgusunun daha fazla derinleşmesine ve toplumsal, ekonomik ve mali yapıyı daha fazla sarsmasına fırsat tanımamak amacıyla bu soruna köklü ve acil çözümler üretilmesi zorunluluğu gün geçtikçe artan bir önem kazanmaktadır.

Biz bu çalışmamızda Türkiye’de yolsuzluk olgusu ile ilgili belirli bir savı esas alıp, bu savı ispatlamaya çalışmadık. Bu konuda günümüze dek geliştirilmiş olan çeşitli görüş ve değerlendirmelerden yola çıkarak, konuyu farklı boyutları ile sergilemeye çalıştık.

Ancak çalışmalarımız sırasında gördük ki; yolsuzluk Türkiye’de çok önemli bir sorun alanı oluşturmasına rağmen, bu konu üzerine yapılan çalışmalar çok yetersiz kalmaktadır. Konuyu yönetim bilimi açısından bütün yönleriyle değerlendiren hemen hemen hiçbir çalışma bulunmamaktadır. Yapılmış olan çalışmaların büyük bir çoğunluğu da makale düzeyinde ve sorunun yalnızca bir boyutuyla ilgili kalmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle yolsuzluk olgusu tanımlanmaya ve temel nitelikleri açıklanmaya çalışılmış; ardından yolsuzluklar sınıflandırılarak, bunlar arasında yönetsel yolsuzluklar ana hatları ile incelenmeye çalışılmıştır. İkinci bölümde ise, günümüzdeki yolsuzluk olgusunu anlayabilmek için, bu olgunun tarihsel gelişimine bakmak gerektiğinden, Osmanlı İmparatorluğundan itibaren günümüze kadar yolsuzluk olgusunun Türkiye’deki genel görüntüsünün oluşturulmasına çaba harcanmıştır. Üçüncü bölümde de Türk Kamu Yönetiminde yolsuzluğun hangi nedenlerle ortaya çıktığı; bu bağlamda devletin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısının yolsuzluklara nasıl ve neden yol açtığı incelenmeye çalışıldı. Son bölümde ise yolsuzlukların zararları ve yolsuzluklara karşı alınabilecek önlemler üzerinde durulmaya gayret gösterilmiştir.

“Yolsuzluk” olgusunun ele alınmasında temel bir yöntem sorunuyla karşılaşmaktadır. Çünkü yolsuzluk yasal düzenlemelere aykırı bir durum olması nedeniyle “gizli” bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle pek çok toplumsal olgu için gerekli olan gözlem, anket ve mülakat yapma olanakları yolsuzluk konusunda kısıtlı kalmaktadır.

Diğer yandan sayısal veriler de yolsuzluk olgusunun yorumlanmasında sağlıklı sonuçlar veremeyebilir. Örneğin, herhangi bir ülkede yıllar itibariyle yolsuzluğun arttığını ya da azaldığını ileri sürmek sağlıklı olmayabilir. Çünkü, yolsuzluk olaylarının ortaya çıkarılmasındaki artış, yolsuzluğun artmış olmasından değil, yolsuzluğa karşı alınmış olan etkin önlemlerden kaynaklanıyor olabilir.

Yukarıda belirtilen güçlükler nedeniyle, yolsuzluk konusunda yapılacak araştırma, daha çok ikincil kaynakları kullanmayı gerekli kılmaktadır. Biz de çalışmamızda, yolsuzluk olgusu konusunda daha önce yapılmış çalışmalardan yararlanarak Türkiye'deki yolsuzluk olgusunun genel bir görünümünü oluşturmaya çalıştık.

Ancak bütün bu açmazlara ve güçlüklerle rağmen, konunun Türkiye açısından sahip olduğu stratejik önemi ve özellikle son zamanlarda ülkemizin tehdit sıralamasında yolsuzluk olgusunun birinci sırada yer aldığı şeklindeki görüşün yaygınlaşması karşısında, bu sorunun nedenlerini ve boyutlarını sergileyerek, önlenmesine yönelik öneriler demeti oluşturmayı amaçlayan çalışmaların büyük değer taşıdığı düşünülmektedir. Bu çalışmanın da sorunun çözümlenmesine yönelik küçük bir katkı sağlaması dileğimizdir.

Birinci Bölüm

Yolsuzluğun Tanımlanması, Nitelikleri ve Sınıflandırılması

I. Yolsuzluğun Tanımlanması

Yolsuzluk olgusu karşımıza belli bir şekilde değil, onlarca, yüzlerce şekliyle çıkabilir. Bu nedenle yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Günümüze kadar yolsuzluk çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yolsuzluğun en popüler, basit ve yaygın tanımı ise "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmektedir. Yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile birbiri içine geçmiş anlamlar içeren yolsuzluk olgusunun, yolsuzluğu oluşturan unsurların farklı ağırlıklarda değerlendirilmesiyle, farklı şekillerde tanımları yapılmıştır. Bu tanımlardan bazıları şunlardır:

"Yönetimsel otoritenin illegal veya ahlakdışı bir biçimde kişisel veya politik kazanç için kullanılmasıdır. Yolsuzluk aynı zamanda şu şekilde de tanımlanır; servetiyle ilgili olarak ve kuralları ihlal ederek statü kazancı veya belli bir duruma ilişkin nüfuz/torpil çeşitlerinin kullanılmasından dolayı bir kamu görevlisinin (seçilmiş veya atanmış) formel görevlerinden sapan davranışları."¹

"Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarına "yolsuzluk" demektediriz. Bu genel deyim "rüşvet", "zimmete para geçirme", "irtikap", "memuriyet ve mevkiin nüfuzunu suiistimal" ve "memuriyet vazifelerini yapmama" gibi dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümü için kullanılmaktadır."²

¹ John Mafunisa Mutuwafethu, "Developing A Work Ethic in the Public Sector" **Political and Administrative Corruption**, (Seminar), IAS and TODAİE, Ankara 1997, s.191.

² Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13 (Haziran 1980), s.34.

"Yolunda yapılmayan, kurala aykırı uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar. Hukuksal ve sosyolojik anlamda, kamusal görev yetki ve kaynakların toplumsal düzenin temelini oluşturan hukuksal ve sosyal norm ve standartlara aykırı olarak özel çıkarlar için kullanılması."³

"Kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanması."⁴

"Maddesel kazanç için (örneğin rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik (örneğin kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler."⁵

"Yolsuzluk, kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için kullanılmasıdır."⁶

Yukarıda yer alan tanımlarda yolsuzluk davranışları kamu gücünü elinde tutan politikacılar ile kamu görevlileri esas alınarak açıklanmıştır. Buna karşılık bazı bilim adamları da kamu gücü kullanmayan ama örneğin ekonomik güce sahip olan kişiler için de yolsuzluk olarak nitelenebilecek davranışların söz konusu olabileceğini belirterek; "yolsuzluk davranışı, bir kişinin sahip olduğu karar verme gücünü kendine ya da bir başkasına özel çıkar sağlayacak biçimde kullanmasıdır." şeklinde tanımlama yapmışlardır. Buna son zamanlarda Türkiye gündemini meşgul eden bankaların içinin boşaltılması olayları örnek olarak verilebilir.

Bununla beraber, esas olarak üzerinde durulan, tartışılan ve çözüm aranan yolsuzluk davranışları kamu gücünün kullanılmasına bağlı ortaya çıkmış olanlardır.

³ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara 1998, s.64.

⁴ A. Ümit Berkman, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet** TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983, s.16.

⁵ M.Hikmet Yavuziğit, "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzluklar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 23 (Aralık 1996), s.16.

⁶ Mehmet Korkusuz, "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 89 (Mayıs 2000), s.80.

Genel olarak yukarıdaki tanımlara bakıldığında, yolsuzluk olgusu iki tarafın varlığını ve yine bu iki taraf arasındaki değiş tokuş ilişkisini içermektedir. Karşı tarafa sağlanan bir çıkar karşısında, kamu gücünü elinde tutanlar da bir çıkar elde etmiş olmaktadır. Elde edilen bu çıkar para ya da mal gibi maddi değerler olabileceği gibi; makam mevki elde etme, prestij sağlama, siyasi çıkar elde etme gibi maddi olmayan değerler de olabilir.

II. Yolsuzluğun Temel Nitelikleri

Önceki bölümde açıklandığı üzere yolsuzluğun tanımlarını çoğaltmak mümkündür. Ancak yapılan tüm tanımlarda üç ortak unsur görülmektedir. Bunlar yetkili birinin ya da kamu görevlisinin varlığı, yetkinin kural dışı kullanılması ve çıkar sağlanması unsurlarıdır. Bazı yazarlar bu unsurlara "gizlilik" ögesini de eklemektedirler.

Genel olarak ülkemizdeki yolsuzluk olayları incelendiğinde, yolsuzluk olaylarında, uygulamaların yasalara aykırı olması şeklinde değil, daha çok yasal sapsular yoluyla karşılıklı çıkar alışverişinin gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Yani yolsuzluk olaylarında uygulamalar çoğu kez yasalara uygun olarak yapılmakta, ancak kamu yetkisi kamu görevlilerinin elinde bilinçli şekilde çıkar sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Yolsuzluk olaylarının bu niteliği, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre yolsuzluğun ortaya çıkarılmasını ve önleyici çarelerin bulunmasını daha zor ve karmaşık hale getirmektedir. Diğer yandan, "Tarafların kişisel yararlarını artırma çabaları bazen uygun yasal düzenlemeleri yaptıracak kadar etkili olmakta, bazen de yasal düzenlemelerin olmadığı alanlarda çıkartılan genelge ve tebliğler amaçlarından saptırılarak yolsuzluk eylemlerinin dikkatlerden kaçırılmasına çalışılmaktadır."⁷

⁷ D.D.K., *Yolsuzluklarla Müdahaleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu*, DDK Yayını No:2, s.2.

A. Taraflardan Birinin Yetkili Olması Ögesi

Yolsuzluk olgusu iki taraf arasındaki bir değiş tokuş ilişkisini içerir. Taraflardan biri "yetkili"dir. Yetkili kavramından genellikle devlet otoritesinin temsilcisi yani kamu görevlisi anlaşılır.

Yolsuzluk olayları ile ilgili çalışmalarda da yetkili kavramı genellikle kamu görevlileri için kullanılmaktadır. Nitekim yolsuzluk tanımlarının çoğunda, kamu görevlisi ifadesi yer almaktadır. Türk Ceza Kanununun 211'inci maddesi de rüşveti tanımlarken, rüşvet alanı; "Bu Kanundaki memur tanımı dışında kalsalar dahi, özel kanunlarında belirli hallerde Devlet Memuru sayıldıkları açıklananlar ile bazı yükümlülük ve sorumlulukları bakımından Devlet memurları gibi cezalandırılacakları belirtilenler ..." şeklinde belirlemiş ve 279'uncu maddede memur sayılanlar, "Devamlı veya muvakkat surette teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören Devlet veya diğer her türlü amme müesseseleri memur, müstahdemleri; devamlı veya muvakkat, ücretsiz ve ücretli, ihtiyari veya mecburi olarak teşrii, idari veya adli bir amme vazifesi gören diğer kimseler" şeklinde tanımlanmıştır. Zimmet, irtikap gibi yolsuzluk türlerinde de kamu görevlileri söz konusudur. Türk Ceza Kanununun bu suçlara ilişkin maddelerinde (madde; 202, 205, 208 ve 209) "memur", ve "memur olduğu" ifadeleri yer almaktadır.

Sonuç olarak biz de bu çalışmamızda "yetki"yi kamu yetkisi, "yetkili"yi de kamu görevlisi olarak ele alacağız. Kamu yetkisi ülkemizde siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasal yöneticiler tarafından, yönetsel işlevlere ilişkin olarak kamu yöneticileri tarafından kullanılmaktadır.

B. Kurallara Aykırılık Ögesi

Toplumsal yaşam ve devletin örgütlenmesi çeşitli kurallar ile düzenlenmiştir. Bu kuralların bir bölümü yazılı olan ve devletin yaptırım uyguladığı kurallar yani yasalardır. Yolsuzluk olgusunda da kamu görevlisinin maddesel kazanç ya da özel amaçlar için kurallara aykırı davranışı ortaya çıkmaktadır.

Bu açıdan yolsuzluğun varlığı devletin varlığını gerektirmektedir. Dolayısıyla yolsuzluk olgusu incelenirken ulus devlet öncesi devlet türleri konu dışı bırakılabilir. Çünkü feodal toplumlarda yönetenler aynı zamanda mülkiyet haklarına da sahiptirler; yönetim işlevini yürütürken de kendi kendilerine karşı sorumludurlar. Ayrıca Osmanlı Devletindeki Kadılık kurumunda olduğu gibi, yaptıkları hizmetle ilgili olarak halktan, ücret yada hediye almak olağandır. Bu durumda yolsuzlukların sınırını çizmek zorlaşmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda, önce Osmanlı Devletinde tarihi süreç içerisinde yolsuzluk olgusunun genel bir görüntüsünü oluşturduktan sonra, yönetim örgütünün kamusal bir nitelik kazandığı ulus devlet olarak Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan itibaren yolsuzluk olgusu incelenecektir.

Ancak yolsuzluğa konu olan olgunun her zaman yasalara aykırı olması gerekmez. Devletin sağladığı sınırlı sayıdaki birtakım olanaklar, kamu görevlisi tarafından kendisine çıkar sağlayan kişilere tahsis edilebilir. Burada kamu gücünü elinde bulunduran şahıs, yasal düzenlemeleri ihlal etmemekle birlikte, bulunduğu kamu görevinden kişisel yarar temin etmektedir.

C. Çıkar Sağlamak Ögesi

Yolsuzluk olgusunda bir taraf yasal düzenlemelerde öngörülme bir etkileme yoluyla kamu görevlisinin yetkisini saptırmaktadır. Bu etki ile kamusal güç takas edilmektedir. Bu etkileme aracı genellikle para ya da mal cinsinden maddesel niteliktedir. Bazı yazarlar maddi nitelikte olmayan çıkarları da rüşvet kabul etmişlerdir. "Menfaati yalnız maddi şeylerle sınırlandırmak doğru değildir. Bu bakımdan cinsi temas hatta bir öpücük dahi rüşvet vasıtası meydana getirebilir."⁸

Ekonomik nitelikteki yani maddi değeri olan etkileme aracı ile kamusal yetki takas edilmektedir. Yani bir kazanç karşılığında, kamu görevlisi bu kazancı sağlayanın isteği doğrultusunda işlem yapmaktadır.

⁸ Ahmet Mumcu, **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, A.Ü. Hukuk Fak. Yayını, Ankara 1969, s.1.

Bazı durumlarda da kamu görevlisini etkilemek için para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, aile - akraba - arkadaşlık bağları gibi maddi olmayan etkileme araçları da kullanılabilir. Böyle durumlarda kamu görevlisi maddi menfaat elde etmemekle birlikte, yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı bir biçimde kullanmaktadır. Burada kamu görevlisi, özel bir amaç için yetkisini kurallara aykırı biçimde kullandığından, yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır. Ancak kamu görevlisinin herhangi bir menfaat elde edip etmediği bakış açısına göre değişecektir.

Diğer bir etkileme aracı da toplumsal ya da siyasal nüfuzun kullanılmasıdır. Toplumsal ya da siyasal nüfuza sahip kişiler bu güçlerini kullanarak kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir işlem yapmasını isteyebilirler. Bu gibi durumlarda kamu görevlisi ileride kendisi için kullanabileceği bir kayırma imkanı elde etmektedir.

Yukarıda yapmaya çalıştığımız yolsuzluk öğelerine ilişkin açıklamalar doğrultusunda, yolsuzluk olgusunun tespitine ilişkin en sağlam unsur "yetkinin kural dışı kullanımı"dır. Toplumsal yaşamda ve devlet örgütünde kurallar belli olduğuna göre, devletin toplumun ya da bireylerin zararına yol açan, kamu görevlisinin herhangi bir çıkar elde etmek amacıyla yetkisini kurallara aykırı olarak kullanması yolsuzluk olarak değerlendirilmelidir.

D. Sosyolojik Anlamda Yolsuzluk

Yolsuzluk olgusu sosyolojik açıdan incelenmesinde, diğer sosyal olgulardan farklı bir özellik gösterir. Bu farklılık yolsuzluğun gizli yürütülmesi özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Başka sosyal araştırmalarda kullanılan söyleşi, anket ve istatistiksel analiz gibi genelde kabul görüp uygulanan yöntemler, yolsuzluk olgusunun incelenmesinde sağlıklı sonuçlar vermez. Çünkü yolsuzluk gizli kapaklı, el altından gerçekleştirilen bir olgudur. Dolayısıyla da yolsuzluğa karışmış kişilerin, sosyolojik araştırmalarda doğru bilgiler verebileceği düşünülemez.

“Yolsuzluk olgusunu inceleyen sosyologun, verilerini çıkartıp teorilerini test edeceği, en azından bir tane çok boyutlu, renkli ve karmaşık örneğin, tarihi, kültürü dili ve içinde bulunduğu şartlar hakkında çok sağlıklı bilgi birikimine sahip bulunması gerekir. Temel bilgilerden yoksun olunması durumunda, aşikar olanların dışında verimli bakış açılarının, yararlı değerlendirmelerin sunulabilmesi imkansızdır. Benzer şekilde, olayı yeterince uzun süre gözlemeden, yolsuzluk olgusunun doğası ve işlevi ile ilgili bazı genelleştirmelerin geçerlilik derecelerini test etmek imkansızdır.”⁹

Yolsuzluk olaylarının yaygınlaştığı toplumlarda her resmi faaliyette bir düalizm görülür. Devlet kurumlarının faaliyetlerinde her işin bir resmi olan bir de resmi olmayan tarafı vardır.

Yolsuzluk ile suç olguları arasında da genel olarak bir işbirliği mevcuttur. Ancak bu işbirliğinin alacağı şekil, yolsuzluk olgusunun derecesine göre değişir. Yolsuzluk olgusunun yoğunluğu arttıkça, bu olguya bağlı olarak gelişen suçlar da çeşitlilik arzermeye başlar.

Bazı kantitatif verileri kullanarak yolsuzlukların maliyetini belirleme çalışmaları yapılabilir. Ancak bu çalışmaların sonucunu, gerçekleri yansıtmış gibi kabullenmek imkansızdır. Çünkü ortaya çıkartılan, dolayısıyla araştırmacılar için kantitatif veriler haline dönüşebilmiş olan yolsuzluk olayları, gerçekteki yolsuzluk olaylarının toplamının ancak küçük bir parçasından ibarettir.

Ancak yeterli miktarda kantitatif verinin mevcut olmaması, incelenecek araştırılacak bir şey bulunmadığı anlamına da gelmez. Yaygın olarak görülen yolsuzlukların etkileri ve sonuçları çeşitli yöntemlerle tespit edilebilir.

Çalışmamızın birinci bölümüne aldığımız tanımlardan da yola çıkarak; bir memurun herhangi bir kimsenin çıkarlarını gözetmek için, o kimseden hediye veya herhangi bir karşılık alması; bir memurun görevini yapmak için bir kimseyi kendisine rüşvet vermeye zorlaması; Kamuya ait

⁹ Seyyid Hüseyin El-Attas, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, (Çev.: Cevdet Cerit), Pınar Yayınları, İstanbul 1988, s.18.

parayı memurun kendi çıkarları için kullanması; eşin-dostun, hısım-akrabanın devlet dairelerinde muhtelif mevkilere, bu makamların gerektirdiği bazı temel özelliklerinin bu kimselerde bulunup-bulunmadığına bakılmaksızın ve toplumun çıkarları gözetilmeksizin atanması gibi olaylar yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir.

“Yolsuzluk olgusunun muhtevası içerisinde genelde üç tip olay görülmektedir: Rüşvet, zorla alma veya zorbalık ve nepotizm. Bu üçü birbirleriyle özdeş olmamakla beraber aynı başlık altında toplanabilirler. Esas itibariyle bu üç olayı birbiriyle ilişkili kılan ortak bir bağ mevcuttur. Şahsi çıkarların yanında toplum çıkarlarının ikinci planda kalması, görev anlayışının ve ortak menfaatlerin ihlal, gizlilik, ihanet, aldatmaca ve halkın sıkıntılarına sırt çevrilmesi.....rüşvet, zorbalık ve nepotizm olaylarının üçünün ortak özellikleridir.”¹⁰

Yolsuzluk olgusunun genel özelliklerinden bazıları şunlardır;

a. Yolsuzluk olayına genel olarak birden fazla insan karışır. Ancak zimmete para geçirme olayında ikinci bir şahsın karışması gerekmeyebilir.

b. Yolsuzluk, genellikle gizlidir. Ancak, yolsuzluğun toplum geneline yayıldığı ve yolsuzluklara karışanların güçlü olduğu durumlarda gizliliğe ihtiyaç duyulmayabilir.

c. Yolsuzluk olgusu, karşılıklı çıkarları içerir, ancak çıkarlar her zaman parasal çıkarlar olmayabilir.

d. Yolsuzluk olgusuna karışan kimseler, girişimlerini gizleyebilmek için yasal mazeretlerin arkasına sığınmaya çalışırlar. Yani yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar.

e. Herhangi bir yolsuzluk olayı, toplumun aldatılmasını, hile yapılmasını gerektirir.

f. Her türlü yolsuzluk, toplumun devlete olan güvenini zedeler.

¹⁰ A.k., s.27.

g. Yolsuzluk olgusu, sivil toplumdaki görev ve sorumluluk anlayışlarını alt üst eder. Yolsuzluk, şahsi çıkarların toplumsal çıkarlara üstün tutulması anlayışına dayanır.

Yukarıda sayılan bu özellikleri genişletmek mümkündür. Sayılanların, yolsuzlukların tüm özelliklerini yansıttığı söylenemez. Ancak sayılan özellikler genel bir duruma ilişkin özellikler olarak değerlendirilebilir.

Ülkemizde rüşvet ve yolsuzluk olaylarında milyarlarca dolar para dönmekte ve birçok ekonomik karar, kamu yararı değil, kişisel yararlar gözetilerek alınmaktadır. Sonuçta ortaya çıkan zararı yine vatandaş ödemektedir. Etkin bir fiyat mekanizması işlemektedir. Sanayiciler ve işadamları yasal vergiden kaynaklanan yükü hemen tüketicilerin üzerine atmakta; aynı şekilde yasal olmayan bir tür vergi olan rüşvet yükü de hemen tüketicinin omuzları üzerine atılmaktadır.

“Rüşvet, her ne kadar bazı özel durumlarda etkinliği artırırsa da, bir bütün olarak ele alındığında, resmi dairelerdeki hizmetin etkinliği üzerinde olumsuz etki yapar. Rüşvet olayının içerisinde boğulup kalmış bir dairede, esas olan bürokratik işlemlerin yürümesi değil ama rüşvet tekerinin herhangi bir münasebetsiz tarafından çomaklanmadan dönmek için sağlanmasıdır. Dürüst, çalışkan memurların varlığı veya daha yüksek mevkilere getirilmeleri, rüşvet çarkının dönmeye engel olamazsa, bu kimselerin başka bölümlere tayin edilmeleri gerekecek veya daha yüksek mevkilere getirilmeleri derhal engellenecektir.”¹¹

Uygulamada gözlenen, zorla rüşvet alma şeklinde ortaya çıkan yolsuzluk olaylarının büyük bir yaygınlaşma eğilimi gösterdikleri ve beraberinde etkin olmayan bir bürokratik çarkı, ihmalkarlığı getirdikleridir. Yasal olmayan işi yapma ve kuraldışı hareketlerde bulunma alışkanlığı gittikçe daha geniş kesimlere transfer edilir. Frenlenmediği takdirde bu yayılmanın sınırı da mevcut değildir.

¹¹ A.k., s.37

Yolsuzluklar, yasal otoriteye karşı duyulan saygıya da büyük zarar verir. Sonuçta bu saygı eksikliği yeni sorunlar ortaya çıkarır. Hükümetler halkın desteğinden yoksun kalırlar. Hükümet ile vatandaşlar arasındaki güven kaybolur.

III. Yolsuzlukların Sınıflandırılması

Türkiye yolsuzluk hikayeleri bakımından, gazete sayfalarından çok satan kitaplara kadar, zengin kaynaklara sahip olmasına rağmen kamu yönetimi bilimi açısından yolsuzluk, hem nicelik hem de nitelik yönüyle çok az incelenmiştir. Hatta kamu yönetimi bilimi açısından bütün nedensellik ve sonuçlarını ortaya koyacak bir çalışma, birkaç resmi kurumun raporundan ibaret olmaktan öteye gidememiştir. Yapılan çalışmalar, genelde, yolsuzluğun sadece bir yönünün makale düzeyinde incelenmesinin ötesine geçememiştir. Türkiye Kamu Yönetimine özgü, kapsamlı bir sınıflandırma çalışması yapılmadığı söylenebilir. İyi yapılmış bir sınıflandırma çalışmasının çözüm önerileri üretmeye de faydalı olabileceğini burada belirtmeliyiz.

Daha çok Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk olgusu siyasal yolsuzluk ve yönetsel yolsuzluk olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır.

A. Başlıca Yolsuzluk Türleri

1. Siyasal Yolsuzluk

Önceki bölümde yolsuzluk, genel bir ifade ile kamu görevlilerinin kamusal yetkilerini özel amaçlar için yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanmaları şeklinde tanımlanmıştı.

Günümüz toplumlarında olduğu gibi, Türkiye'de de kamusal yetki iki şekilde kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi siyasal işlemlere, ikincisi yönetsel işlemlere ilişkin olarak kullanılmaktadır.

Siyasal yolsuzluklar, siyasal yozlaşma şekillerinden biri olan lobicilik aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Siyasal karar alma sürecinde bazı çıkar grupları, özellikle iktidar partisi ile; bunun yanında muhalefet

partisi, bürokratlar ve seçmenler ile lobicilik yaparak, kamu yararına kararlar alınmasını engeller. Baskı ve çıkar grupları (holdingler, şirketler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) değişik şekillerde kendi çıkarları doğrultusunda lobicilik yapmaktadırlar.

Siyasal işlemlere ilişkin olarak kamu gücünün kullanılması, bir politikanın belirlenmesinde, yani en genel manada yasaların yapımında ortaya çıkmaktadır.

"Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasa yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması "siyasal yolsuzluk olarak nitelenebilir." Siyasal yolsuzluklar kendisine sağlanan bir menfaat karşılığında bir milletvekilinin bir yasa taslağını, çıkar sağlayanların isteği doğrultusunda etkileme ya da etkilememe davranışı, (milletvekillerinin bir sonraki seçimde aday olabilmek için, bazı yasa çalışmalarında liderlerine boyun eğmeleri) bir de iktidardaki siyasal gücün, kendi yandaşlarının çıkarlarını gözeterek biçimde, gücünü ve yetkisini kullanması biçiminde ortaya çıkmaktadır.¹²

Siyasal yolsuzluklara, kamu gücünü elinde bulunduran siyasal parti ile ilişkisi bulunan, parti üyesi, delege, parti yöneticisi, milletvekilleri ve bakanların doğrudan ya da dolaylı olarak katılmaları mümkündür. Milletvekilleri doğrudan yasama faaliyeti yürütürler. Yasama faaliyetlerini yürüten milletvekilleri doğrudan siyasal yolsuzluklara karışabilecekleri gibi; yukarıda belirtilen diğer siyasal kişiler de milletvekillerini etkileyerek onlara oy sağlama menfaati karşılığında, kendileri de başka çıkarlar sağlamak amacıyla, milletvekillerini siyasal yolsuzluklara sürükleyebilirler. Bu şekilde de dolaylı olarak siyasal yolsuzluklara karışmış olmaktadır.

Devletin büyüklüğü ve ekonomik alana müdahalesi durumlarında siyasal yolsuzlukların alanı da genişlemektedir.

¹² A. Ümit Berkman, a.g.k., s.18.

Diğer taraftan siyasal yolsuzlukları engelleyebilecek sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve gücü yolsuzlukları önlemede olumlu etki yapabilir. Sermaye sahiplerinin çeşitli şekillerde ortaya çıkan güçleri de olumlu ya da olumsuz etkide bulunurlar. Son yıllarda, ülkemizde büyük sermaye sahiplerinin, ellerine geçirdikleri medya yoluyla meclisi ve hükümeti etkileyerek, ekonomik menfaatler sağlama çabaları dikkat çekmektedir.

Siyasal yolsuzluklar uluslararası boyutta da ortaya çıkabilir. Bir takım uluslararası kuruluşlar, şirketler hatta devletler kendilerine çıkar sağlamak amacıyla çeşitli yollarla birtakım yasaların çıkmasını sağlayabilirler.

2. Yönetmel Yolsuzluk

Yönetmel yolsuzluk, politikaların uygulanmasında yani yasaların ve hükümet politika ve programlarının kamu bürokrasisi tarafından uygulanması sırasında ortaya çıkar. Bu nedenle yönetmel yolsuzluğun taraflarından biri her zaman için kamu görevlileridir.

“Yönetmel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasal uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması yönetmel yolsuzluk olarak tanımlanabilir.”¹³

Az gelişmiş ülkelerin genelinde ve Türkiye'de, yönetmel yolsuzlukların daha fazla olduğu kabul edilmektedir. Bunun nedeni olarak çıkar gruplarının ya da sivil toplum kuruluşu şeklinde ortaya çıkan örgütlenmelerin ülkemizde çok etkili bir konuma ulaşmamış yani yasamayı etkileyebilecek bir güçte olmaması; bunun yerine kamu yönetimi sürecine etkide bulunabilecek olan aile, akraba, etnik, dinsel ya da yerel bağlılıkların daha çok oluşmuş olmasıdır. Bunun sonucu olarak talepler genellikle yasa yapıldıktan sonra yani uygulama sürecinde ortaya çıkmaktadır. Bireylerin geleneksel ve sınırlı bağlılıkları, büyük ve örgütlü baskı kümelerini oluşturmalarını engellemekte; böylece siyasa yapımına etkide bulunma gücü oluşmamaktadır.

¹³ A.Ümit Berkman, a.g.k. s.18.

Yönetmel yolsuzluk da karşımıza birçok şekilde ortaya çıkabilmektedir. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde yönetmel yolsuzluk sınıflandırılmaya çalışılacaktır.

B. Yönetmel Yolsuzlukların Sınıflandırılması

Yolsuzluk yapanların temel amacı, bir çıkar elde etmektir. Bu çıkar maddi olabileceği gibi, maddi olmayan bir şekilde karşılıklı kollama veya kayırma vb. şekillerde ortaya çıkabilir. Buradan hareketle yönetmel yolsuzlukları ilk olarak, "maddi çıkar karşılığı yolsuzluk" ve "koruma kollama karşılığı yolsuzluk" olarak ikiye ayırmak mümkündür.

1. Maddi Çıkar Karşılığı Yolsuzluk

Kamu görevlilerinin yetkilerini maddi kazanç gözeterek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanması maddi çıkar karşılığı yolsuzluk olarak tanımlanabilir. Yolsuzluğun bu şekli karşımıza çok çeşitli şekillerde çıkabilir. Bunların belli başlı olanları ise rüşvet, haraç ve zimmettir.

a. Rüşvet

Rüşvet, yolsuzlukların en yaygın şekillerinden biridir. En eski örgütlü toplumlardan günümüz devletlerine kadar varlığını devam ettirmiş sosyal bir problemdir.

Konuşma dilimizde "rüşvet" kavramı hem memurun sağladığı menfaati, hem de rüşvet alma veya verme eylemini ya da bunlardan ikisini de içine alan "rüşvet suçu"nu ifade eder. Türk Hukuk Lügatı da rüşvet kelimesini "rüşvet suçu" anlamı ile tanımlamıştır: "...Memur sayılan kimsenin vazifesine giren bir iş için (...) kanunca verilmesi icabetmeyen bir para veya mal alması veya herhangi bir menfaat temin etmesi, yahut para mal veya menfaat hakkında taahhüt veya teminat kabul etmesidir."¹⁴

¹⁴ Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944, s.288.

En genel biçimde "rüşvet, yetkili birisine başkası tarafından toplumun usul ve kurallarına aykırı bir şekilde menfaat vaad edilerek ya da sağlanarak bir işin yaptırılması"¹⁵ şeklinde tanımlanabilir.

Rüşvetin daha belirgin ve geniş tanımı da; "Bir görevlinin görevini, bir gerçek veya tüzel kişiye haksız çıkar sağlayacak biçimde yapması ya da bu kişinin eylemlerini görmezden gelmesini sağlamak için kendisine verilen para, hediye ya da sağlanan olanak. Özellikle kamu adına karar verme ya da işlem yapma yetkisine sahip kişilerin, yurttaşlara sağladıkları avantajlar karşılığında ya da kimi zaman işlemin çabuklaştırılması ya da sadece savsaklanmaması için para veya hediye almaları ya da istemeleri biçimindeki yolsuzluk davranışı."¹⁶ şeklinde yapılmıştır.

Bazı yazarlar rüşvet konusunda devletin işlevleri ile ilgili olmayan özel kesimdeki kişisel çıkar karşılığı yarar elde edilmesini rüşvet tanımına dahil etmişlerdir. Ancak rüşvet alanın özel işyerinde çalışıyor olması halinde bu eylem "inancı kötüye kullanma", "emniyeti suiistimal" veya "dolandırıcılık" gibi başka suç türlerine sokulmaktadır. Mumcu da bu konuda şu tespiti yapmaktadır: "Hukukçular rüşveti genellikle kamu hizmetlileri tarafından işlenen bir suç olarak kabul etme eğilimindedirler. Rüşveti geniş anlamında kabul etmek suçun unsurlarının dengesini bozacak, rüşvetin kamu hizmetlileri veya özel kişilerce işlenmesi halinde vahimlik durumu geniş ölçüde değişikliğe uğrayacaktır."¹⁷ Nitekim Türk Ceza Kanunu da rüşveti tanımlarken, rüşvet alan olarak kamu görevlilerini belirtmiştir. Türk Ceza Kanununda rüşvet suçunun oluşabilmesi için iki kişinin varlığı esas kabul edilmiştir. Bunlardan biri rüşvet alan (mürteşi), diğeri ise rüşvet veren (raşi)'dir. Bu bakımdan rüşvet toplu işlenen suçlar grubuna sokulmuştur.

Ülkemizde Türk Ceza Kanunu'nun 211'inci maddesinde rüşvet tanımlanmaktadır. Bu madde ile getirilen tanım şöyledir:

¹⁵ Ahmet Mumcu, a.g.k. s.1.

¹⁶ Ömer Bozkurt ve Turgay Ergun, **a.g.k.**, s.214.

¹⁷ Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.16.

“Ceza Kanununun tatbikinde memur sayılanların, kanunen veya nizamem yapmaya veya yapmamaya mecbur oldukları şeyi yapmak veya yapmamak için aldıkları veya başkalarına aldıkları para, hediye ve her ne nam altında olursa olsun sağladıkları diğer menfaatler ile bu maksatla alıp sattıkları veya ihale eyledikleri taşınır ve taşınmaz malların gerçek değeri ile verilip alınan bedel arasındaki fahiş fark rüşvet sayılır.

Bu Kanundaki memur tanımı dışında kalsalar dahi, özel kanunlarında belirli hallerde Devlet Memuru sayıldıkları açıklananlar ile bazı yükümlülük ve Sorumlulukları bakımından Devlet memurları gibi cezalandırılacakları belirtilenlerin yukarıdaki fıkrada gösterilen şekilde sağladıkları her türlü menfaat de rüşvet sayılır.”

Kişilerin rüşvet alma olasılıkları, cezaların ağırlığı, yakalanma olasılığı, kaybedeceği maaş ve emeklilik hakları ve memuriyete ilişkin benzeri ayrıcalıklar ile yakalanma durumunda ortaya çıkacak psikolojik maliyetlere bağlı olarak azalacak; rüşvetin sağlayacağı para, mal ve benzeri kazançlara göre artacaktır. Ancak kişiler rüşvetin getireceği maliyet ve yarar öğelerine farklı ağırlıklar verirler. Bunun sonucunda da rüşvet alma ya da almama eğilimi ortaya çıkar.

Rüşvet veren için yarar, kurallara aykırı işlemin kendisine sağlayacağı çıkarlardır. Rüşvet vermenin maliyeti ise yakalanma halinde ortaya çıkacak maddi ve manevi zararlardır. Yapılan maliyet yarar hesabı sonucunda, sağlanacak faydaların doğabilecek maliyetleri aştığına kanaat getirilirse, rüşvet verme eğilimi ortaya çıkacaktır

“Rüşvet karşılığında kamu görevlisinden yapması istenilen yolsuz işlemi ana hatları ile "çabuklaştırıcı işlem" ve "çarpıtıcı işlem" olarak ayırmak olanaklıdır. Çabuklaştırıcı işlemde yasal düzenlemelere uygun bir işlem hızlandırılmaktadır. Çarpıtıcı işlemlerde ise yasal düzenlemelere aykırı bir işlem yapılmaktadır.”¹⁸ Bunlardan çarpıtıcı işlem, çabuklaştırıcı işleme göre daha ağır bir suç sayılmıştır. Kanunun 212 ve 213’üncü maddelerinde hafif ve ağır rüşvet suçu ayrımı yapılmış ve bunlara farklı cezalar öngörülmüştür.

¹⁸ A.Ümit Berkman a.g.k. s. 35.

b. Haraç

Kamu görevlisinin karşısındaki kişiden işini yapmak için bir bedel istemesidir. Haraç nitelik itibariyle rüşvete benzemekle birlikte, temelde talep kamu görevlisinden gelmektedir.

“Türk Ceza Yasası açısından (md.209) “irtikap” türlerinden biri olarak görülebilecek haraç, “aktif yiyicilik” ya da “aktif rüşvet” diye adlandırılabilir. Ancak rüşvet ile haraç arasındaki ayırım çoğu kez kolay olmamaktadır.”¹⁹

c. Rant Kollama

“Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından “suni” olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere rant kollama denilmektedir”²⁰

Suni rant bazı ekonomik faaliyetlerin devlet tarafından düzenlenmesi veya ekonomik faaliyetler üzerine sınırlar konulması suretiyle ortaya çıkmaktadır. Rant kollama kavramı da; suni rantın baskı ve çıkar grupları tarafından elde edilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Rant kollamanın bazı türleri ise şunlardır:

a. Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetlerdir.

b. Tarife Kollama: Çıkar gruplarının yurtiçi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için belirli mal ve hizmetlerin ithalinde yasaklamalar ya da ithalat vergisi konulması için giriştikleri lobicilik faaliyetleridir.

c. Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

d. Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların artırılması girişimleridir.

¹⁹ a.k. s.24

²⁰ Coşkun Can Aktan, "Politikada Rant Kollama", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 26, Sayı 4 (Aralık 1993), s.121.

e. Teşvik Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

f. Sosyal Yardım Kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (Örneğin işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb...) elde etme faaliyetleridir.

d. Zimmet

Memurun para ya da mal niteliği taşıyan bir kamusal kaynağı yasalara aykırı, olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanmasıdır. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir arabayı ya da bilgisayarı kendi özel kullanımına tahsis etmesi, ya da devlete ait bir parayı, yasalara aykırı olarak memurun şahsi harcamaları için kullanması veya alması zimmet olarak tanımlanabilir.

2. Maddi Olmayan Çıkar Karşılığı Yolsuzluk

a. Kayırmacılık

Kamu işlemlerini yerine getiren memurun, yakınlarını haksız yere ve yasalara aykırı olarak kayırması, arka çıkmasıdır. Türkçe'de kullanılan "iltimas" kavramı da kayırmacılık ile eş anlamlıdır. Halk dilinde kullanılan "torpil" kavramı da iltimas ve kayırmacılık kavramlarına karşılık gelmektedir. Kayırmacılığın değişik türlerinden bazıları şunlardır:

Akraba Kayırmacılığı (Nepotizm)

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine ya da tayin edilmesine akraba kayırmacılığı ya da nepotizm adı verilmektedir.

Akraba kayırmacılığı, geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir.

Bazı yazarlar nepotizm olgusunda kamu görevlisinin bir çıkarı olmadığını ileri sürmekle birlikte, bazı yazarlar da manevi kazanç elde ettiklerini ileri sürmektedirler. Yani bunun sonucunda kamu görevlisinin “itibar görme”, “takdir edilme” gibi psikolojik ve toplumsal kazanç elde ettiği düşünülebilir.

Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm)

Kamu görevlilerinin işe alınmasında liyakat (yeterlik) ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkileri esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılıktır.

Nepotizmde kayırılan kişi akraba, kronizmde ise eş-dost olmaktadır. Günümüzde Türkiye’de de yaygın olarak görülen “Hemşehri kayırmacılığı” da kronizm’in özel bir türü olarak değerlendirilebilir.

Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kimselere haksız menfaat sağlamalarına “siyasal kayırmacılık” adı verilmektedir.

Partizanlık, özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten kurumlarda daha yaygın olarak görülmektedir. Siyasal kayırmacılığa birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de yaygın olarak rastlanmaktadır.

Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır.

Bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine götürülmektedir.

b. Patronaj

Siyasal süreç içerisinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden almaları ve bu görevlere yine siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamaları bazen yaygın bir durum arzedeabilmektedir. Bu duruma literatürde “patronaj” adı verilmektedir.

c. Oy Ticareti

Yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yozlaşma türüdür. Yasama faaliyetini yürüten parlamentoda siyasal kararların alınmasında siyasal partiler menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sunmuş oldukları kanunları karşılıklı olarak desteklemelerine “oy ticareti” denir. Bu bir anlamda karşılıklı oy alışverişi ya da ticarettir.

Oy ticareti bazı durumlarda parlamentonun karar alma sürecini hızlandırabilir. Parlamentoda sıkı ve sert kurallara bağlanmış olan yasama işlevlerini hızlandırabilir. Ancak çoğu durumda oy ticareti siyasal yozlaşmaya neden olabilmektedir. Uygulamada daha çok siyasal partilerin “ortak çıkarları” doğrultusunda birbirlerini destekledikleri görülmektedir. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emekliliğinin kolaylaştırılması gibi konularda milletvekillerinin daha kolay anlaşmaları görülmektedir.

d. Lobicilik

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecinde, iktidar partilerini, muhalefet partilerini, bürokratları etkileyerek, kendi menfaatleri doğrultusunda yönlendirmeleridir. Lobicilik faaliyetleri ile kamu sektöründe optimum karar alınması engellenir.

Lobicilik faaliyetleri; seçim aşamasında bir siyasal partiye maddi ya da diğer şekillerde yardımda bulunma, seçimden sonra milletvekillerini çeşitli şekillerde etkileyerek, parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmelerini sağlama, şekillerinde ortaya çıkabilir.

İkinci Bölüm

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Tarihi

Günümüzde yaşamakta olduğumuz yolsuzluk olgusunu çözümlenebilmek için, anlayışları, inançları, değer yargıları ve toplumu ile birlikte, üzerinde yeni devlet kurulan, Osmanlı İmparatorluğunun sosyal ve siyasal yönlerini anlamak gereklidir. Genel olarak araştırmacılar Osmanlı İmparatorluğunu üç ana bölümde incelemekte ve ilk olarak, 16. yüzyıla kadar süren kuruluş ve yükselme dönemi, 16. yüzyıldan Tanzimat'a kadar olan duraklama ve çöküş dönemi ve Tanzimat dönemi olarak ayırmaktadırlar. Biz de çalışmamızda genel hatları ile yolsuzluk olgusunu bu üç dönem itibarıyla ele almaya çalışacağız. Son olarak da Cumhuriyet Dönemini genel bir bakış açısıyla incelemeye çalışacağız.

I. Osmanlı Devletinin Günümüze Olan Etkisi

Günümüzde yaygınlaşan yolsuzluk olaylarının tarihsel bir geçmişi vardır. Tarih içinde oluşan nedenler, günümüzdeki gelişmeleri de etkilemektedir. Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devletini oluşturan Türk toplumu, tarihsel bir süreç içinden geldiğine göre, toplum da tüm inançları, alışkanlıkları ve değer yargıları ile devralınmıştır.

Modernizasyon ve modernizasyona eşlik eden hızlı değişiklikler, yolsuzluk yapmak isteyenler için yeni fırsatlar oluşturmuştur. Sosyal, siyasal ve ekonomik değişiklikler yeni yeni problemler ortaya çıkarmıştır. Yolsuzluk olgusunu, tarihi gelişimini ihmal ederek yalnızca güncel faktörlerin bir fonksiyonu olarak ele alıp açıklamaya çalışmak ise hatalı bir yaklaşımdır.

Bu nedenle, günümüzde yolsuzluk olaylarının analizini yapabilmek için, yolsuzluk olgusunun tarihsel gelişiminin de göz önünde tutulması yararlı olacaktır.

Türkiye'deki yolsuzluk olayları, cereyan ettiği kültürel çerçevede ele alınarak incelendiğinde daha iyi anlaşılacaktır.

Yolsuzlukları herhangi bir yörede, herhangi bir ulusun bünyesi içinde incelemek yeni ufuklar açacaktır. Belirli bir mekanda, belirli bir zamanda biraraya gelmiş faktörlerin ortaya çıkardığı sonuçların incelenmesi, sorunun boyutlarının açıklık kazanmasını sağlar.

Türkiye açısından yolsuzluk olgusu Osmanlı Devleti ile o kadar bağlantılıdır ki; Osmanlı Devletinin bir Bahriye Nazırı 1911 yılında yaptığı bir işlemten dolayı, yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduktan sonra, 1929 yılında yargılanacak ve tazminat ödemeye mahkûm edilecektir:

"1911 yılında padişah Sultan Reşad döneminde kurulan Ahmet Muhtar Paşa hükümetinde, bahriye nazırı olan Mahmut Muhtar Paşa (Katircioğlu), o zamanlar bu bakanlığa bağlı olan Devlet Denizyolları adına, Anadolu Demiryolu Kumpanyasından borçlanarak aldığı 20.000 İngiliz Lirasını sözleşmede açıkça yazılı olduğu halde, bir bankadan kefalet almadan, Londra'daki Taymis Ayrar Vorks adlı bir şirkete, şehir hatları vapurları yapması avansı olarak ödetmiş; sonra da bu şirket batınca para gitmiştir. Hazine zarara sokulmuştur.

1911 yılının üzerinden bir Trablusgarb Savaşı, bir Balkan Savaşı, bir Dünya savaşı ve bir de Kurtuluş Savaşı geçtikten sonra; bir imparatorluk batıp elde kalabilen topraklar üzerinde Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, bu bahriye nazırının yakasına yapışılıyordu. Türkiye Büyük Millet Meclisi, konuyu Divan-ı Âli'ye sevk karar verdi. Duruşma 3 Kasım 1929'da sona erdirildi. Hüküm oldukça ağırdı:

Mahmut Muhtar Paşa hazinenin ziyanına neden olduğu gerekçesiyle 22.411 Lirayı faizi ile birlikte ödemeye mahkûm ediliyordu. Ayrıca mahkeme masraflarını da ödeyecekti."²¹

²¹ Pear Pean ve İlhami Soysal, **Rüşvet**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1990, s.275-276.

II. Tanzimat Dönemine Kadar Osmanlı Devletinde Yolsuzluk

A. Kuruluş ve Yükseliş Dönemleri

Osmanlı Devlet düzeninde yönetim ile halk ilişkileri kaynağını dini unsurlardan alan kutsal bir niteliğe sahipti. Tebaa'yı yönetme de, yönetilenlere itaat etme de din için yapılıyordu.

"Siyasal otoritenin ve bununla özdeşmiş durumda olan kamu yönetiminin halka karşı paternalistik (babaca) bir davranış kalıbına sahip olduğunu belirtmekle bunun kamu yönetimi-halk ilişkilerinin bu kalıp içinde biçimlenmesi için gerekli ve yeterli koşul olduğu savında değiliz. Bu davranışın kendisine yöneltilen halk kitlelerince de onay görmesi gerektiği gerçeğini unutmamak gerekir. Osmanlı toplumu Osmanlı Kamu yönetimine bu onayı vermiştir. Halkın ilahi hukuka, Şeriate, "u'l-ül emre" (emir verme durumundakilere) itaatı onu yasal otoriteye ve belli düzeylerdeki temsilcileri olan kamu yöneticilerinin paternalistik davranışını tartışmasız kabule yöneltmiştir.

Bu durumda halkın yasal otorite karşısındaki durumu, kültürü ve değer sistemleri gereği, yasal otoritenin kendisi için yasal saymadığı çıkarları elde etmek için kamu yönetimini doğrudan etkileme yollarına başvurmaktan alıkoyan önemli bir etken olmuştur. Öte yandan kamu yönetiminin yasal otoriteye kesin bağlılığı da siyasal otoritenin halk kitleleri için yasal saydığı çıkarların sağlanmasında dış bir etkilemeye gerek olmaksızın eyleme geçmesini sağlamakta idi. Başka bir deyişle bu çerçevede içinde rüşvet ve yolsuzluğa yaygın biçimde başvurulması söz konusu değildi."²²

Küçük ya da büyük bütün örgütlü toplumlarda olduğu gibi, Osmanlı Devletinde de yolsuzluk iddiaları eksik olmamıştır. Ancak, Osmanlı Devletinde rüşvet ve yolsuzluk söylentileri eksik olmasa da birçok yazar Osmanlı Devletinin sağlam temeller üzerine oturduğunu belirtmektedir.

²² Yavuz Bayar, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 12, Sayı 3, (Eylül 1979), s.45.

H. Ragıp UĞURAL, çevirisini yaptığı “Devlet Adamlarına Öğütler” adlı eserin önsözünde; birçok yıllar Osmanlı Devletinde İngiliz Sefirliği yapmış olan Sir James Porter’ın “Türklerin Davranışları, Devletin Hukuku, Dini Üzerine Düşünceler” adlı eserinden görüşlerini aktarır: “Geniş alanlara yayılmış ve uzun zaman payidar olmuş her imparatorluğun anayasasında makul ve iyi taraflar vardır. Şurası da muhakkaktır ki Türklerin politik sistemindeki bozuklukların derecesi ne olursa olsun, Osmanlı İmparatorluğu hukukla yoğrulmuş bir din temeli üzerine o kadar sağlam şekilde kurulmuş ve kamu vicdanı ve Türk Ferdinin gururuyla olduğu kadar çıkarlarıyla da o kadar sıkı şekilde perçinlenmiştir ki bu imparatorluk çağlar boyunca sürmüş, istikrarı ve devamlılığı sağlanmıştır.”²³

16 yy.’a kadar Osmanlı devletinde güçlü bir otoritenin kurulduğu, devletin güçlü ve düzenli memur kadrosuyla, idare örgütüyle ülkenin her köşesine egemen olduğu söylenebilir.

“Merkez otoritesinin gücü ve ülkedeki denetimi 1600 yıllarına kadar hemen her alanda kendini belli etmektedir. Devletin, bütün yurdu kapsayan çağın koşulları içinde çok gelişmiş bir bütçe düzeni vardır. Mali konularda en küçük bir aksaklık bile hoşgörülle karşılanmamaktadır.”²⁴

Daha sonraki dönemlerde ise, tarih kitaplarında Osmanlı Devletine rüşveti ilk bulaştıranın Şemsi Paşa olduğu belirtilmektedir: "Tarihçi Peçevi'nin bir başka tarihçi olan Ali'den aktararak yazdığına göre, III. Murad'ın vezirlerinden Şemsi Paşa ataları Kızıl Ahmetli ailesinin öcünü almak için bir bahane bulup, padişaha 40.000 altın rüşvet almayı kabul ettirmiştir. Böylece rüşvet hastalığını devletin en yüksek katına da bulaştırdığını tarihçi Ali'ye bizzat kendisi anlatmıştır.

Aynı Şemsi Paşa bu olaydan sonra da padişaha verilen dilekçeleri yüklü rüşvetler karşılında almaya ve aldığı rüşvetlerin bir bölümünü de padişaha vermeye, böylece bir komisyoncu gibi çalışmaya başlamıştır.”²⁵

²³ Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler**, (Çev.: H.Ragıp Uğurel), TODAİE Yayınları Ankara 1969, s.IX.

²⁴ İsmail Cem, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul, Mart 1989, s.99

²⁵ Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.87.

B. Yükseliş Sonrası Dönem

16 yüzyıldan sonra Osmanlı Devleti'nde idari sistem ile birlikte mali sistem de çözülmeye başlamış; devlet yavaş yavaş otoritesini kaybetmiş; yolsuzluk ve rüşvet için uygun bir ortam oluşmuştur.

“Bu gelişmeyi destekleyen ve güçlendiren başka bir etken 16.yüzyıl sonlarına doğru İmparatorluğun içine düştüğü mali ve parasal sıkıntı sonucu dar gelirli kamu yöneticilerinin giderek artan geçim sıkıntısı içine düşmeleri ve bunun sonucu olarak dürüstlük ve saygınlıkları üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkmasıdır.

Böylece, genel olarak sistemin yozlaşması ve parasal sıkıntıların da kamu yöneticileri üzerinde daha çok baskılar getirmesi sonucu Türk kamu yönetimi-halk ilişkilerinde rüşvet büyük boyutlara varan bir yaygınlık kazanmış ve zaman içinde gelenekselleşmiştir.”²⁶

Osmanlı Devletinde 16. yüzyıldan sonra, kamu hizmetlerine tayinde rüşvetin yaygınlaştığı görüşü hakimdir. "Bu yüzyıl ortasında Türkiye'ye gelen Avusturya elçisi Busbesque memurlukların bilgi kabiliyet ve zekaya göre dağıtıldığını belirtir ve Türklerin üstün ırk haline gelme sebeplerinden biri olarak, bunu gösterir. Devrinde rüşvetçiliği ile meşhur olan veziri azam Rüstem Paşa'nın (1500-1561) bile tayinlerde, kendisinden sonrakilerle karşılaştırıldığı taktirde, pek az rüşvet aldığı anlaşılmaktadır."²⁷

16. yüzyıla ilişkin olarak, Defterdar Sarı Mehmet Paşanın gözlemleri de, bu dönemde yolsuzlukların çok görülmeye başladığı yönündedir.

“Seferlerde, sınırlarda hiçbir vakit hizmetleri geçmemiş ve İstanbul'dan dışarı bir konak yere çıkmamış çok adamlar vardır. Şefaath ve rica ile ve birer sebeple Yeniçeri ve öteki ulufeli asker zümresine katılarak kimi

²⁶ Yavuz Bayar, a.g.k., 48.

²⁷ Ahmet Mumcu, a.g.k., s.87.

emekli, kimi nefer ulufesi edinip, o yüzden Müslümanların maliye hazinesine zararları açık görünen çok adam olduğu halk arasında söylenmektedir."²⁸

“Zamanımızda bu gibi önemli görevlere tayin olunanların çoğu bu durumları güya kendisine menfaat sağlamak için bir iş sayıp olmayanı var gösterip maliye hazinesine haksızlık ve kendisine de dünya ve ahirette kahır ve eziyet olacağı şüphesiz olduğunu anlayıp kavrayamayarak neferlerin bu kadar noksanı var iken birkaç akçeye tamah ile doğru yoldan ayrılarak hakiki durumu saklayıp gizleyerek eksiksiz hepsi mevcuttur diye haber verir. Bu yaradılıştaki adam gönderilmekten son derece sakınılıp doğru ve dindar adam gönderilmesine çalışılmalıdır.”²⁹

"Bu arada fakir askerler yarım maaşa kavuşmayıp hemen birkaç adama geçim yeri olmuş olurlar.

O memlekette olan vaki dahi yolsuzluklarını men eylemek istese biz müstakil daireyiz kimsenin bize karışmaması için elimizde fermanlar vardır diye yüksek emir gösterip karıştırmazlar.

Bazıları da gerçi vahim etmezler. Ocaklığımızdır diye vergi veren halkı himaye ederler. Lakin ocaklıkların gelirini zabitleri aralarında yiyip yutarak askerlerini pek az azın azı ile idare ederek kendileri diledikleri gibi sarf ve harç ederler. Yolsuzlukları olanların ve ocakları reayası zulümlerine takat getirmeyüp padişahın ülkesi bu gidişle harap ve viran olur...”³⁰

Osmanlı Devletinin bu dönemini araştıran İsmail Cem de benzer görüşleri paylaşmaktadır:

"Osmanlı düzenindeki bu bozulmalar devlet yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle toprak edinme imkânının genişlemesi, iltizam usulünün yaygınlaşması ve yeni iş alanlarının

²⁸ Defterdar Sarı Mehmet Paşa, a.g.k., s.68.

²⁹ A.k., s.81.

³⁰ A.k., s.84.

açılması memurların ilgisini karlı uğraşlara çekmiştir. Nüfuzlarından yararlanan memurlar, kolaylıkla toprak edinmekte, sürülerle koyun beslemekte, kaçakçılık yapmaktadırlar."³¹

Bazı yazarlar Osmanlı Devletinde rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlaşmasında, Türk olmayanların etkisinin büyük olduğunu savunmaktadırlar. Türk olmayanların etkisinin birinci yönü, Osmanlı yönetiminde rol alan devşirmelerin yönetimi yozlaştırdıkları şeklinde belirtilmektedir: "Türk Milletine karşı böylesine gaddar olan ve Türk Devleti adına da hiçbir endişeleri bulunmayan devşirmeler iktidarı, aynı zamanda servet elde etmenin vasıtası olarak kullanmışlardır. Devlet kadrolarını rüşvet karşılığı satmak, devletin sırlarını rüşvet mukabili düşman temsilcilerine bildirmek, seferleri geciktirmek, açılan seferleri yarıda kesmek, özellikle Türk ırkına sahip olan ikta sahiplerinden vergi adında haraç almak suretiyle, siyasi bakımdan olduğu kadar mali bakımdan da güçlenen bu kapı kulları Osmanlı düzeninin egemen sınıfını oluşturmuşlardır."³²

"Gedik Ahmet Paşa'nın azlinden, Osmanlı tarihi için kötü bir dönüm noktası olan ikinci Viyana bozgununa kadar geçen 206 yılda veziri azamlığa geçen 74 kişinin ancak 12'si Türk'tür ve bu 12 Türk'ün 206 yıllık tarih kesiti içinde toplam sadaret müddeti de 17 yıl 8 ay 25 gündür. Bunlardan Piri Mehmet Paşa makamını 5 yıl, Karamani Mehmet Paşa da 4yıl makamlarını muhafaza edebilmiş, ötekiler ise dönme-devşirme entrikaları ile birkaç ay içinde iktidardan uzaklaştırılmışlardır. (.....) Türke karşı böylesine hassas olan ve Türkü böylesine hazmedemeyen bir mekanizma, muhakkak ki Türk devletinin en büyük talihsizliği olmuştur."³³

Türk olmayanların etkisinin ikinci yönü ise, büyük ekonomik güçlere sahip olan Hıristiyan ve Musevi azınlıkların, ekonomik çıkarlarını koruyabilmek için, hile ve yasal olmayan yollara başvurdukları şeklinde belirtilmektedir: "Hıristiyan ve Musevi azınlıkların oluşturduğu banker sınıfı Osmanlı İmparatorluğu içinde büyük ekonomik güce sahip

³¹ İsmail Cem, *a.g.k.*, s. 218

³² Necdet Sevinç, *Osmanlı'nın Yükselişi ve Çöküşü*, Burak Yayınevi, Aralık 1991, s.305.

³³ *A.k.*, s.104.

olmalarına rağmen, sosyal ve siyasal açıdan genelde ikinci sınıf vatandaş sayılmışlardır. Özellikle Osmanlı Devlet düzeninin bozulmaya başladığı 15 ve 16. yüzyıldan sonra siyasal ve sosyal güce hile ve yasal olmayan araçlarla ulaşma yolunu, bir yerde zorunlu olarak seçmişlerdir. Türk kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşmaya başlaması bu gelişmelerin bir sonucudur."³⁴

"Bütün bu bozulmalar İmparatorluğun Türk-Müslüman halk dışındaki ögelerinin bir toplumsal (ekonomik) güç olarak ortaya çıktıkları döneme rastlamıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, hemen tümüyle Hıristiyan ve Musevi azınlıkların oluşturdukları bu yeni tüccar ve banker sınıfı Müslüman devletin hoş görülen ama ikinci sınıf vatandaş sayılan ögeleri idi. Ekonomik güçlerinin büyük oluşuna karşın siyasal ve sosyal yönden ayırım görüyorlardı. Dolayısı ile oluşan yeni ortamdan da yararlanan bu sınıflar siyasal ve sosyal güce hile ve yasal olmayan araçlarla ulaşma yolunu, bir yerde zorunlu olarak seçmişlerdir. Bu da ilgili bütün taraflarda genel bir ahlak çöküntüsüne yol açmıştır. Türk kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşmaya başlaması bu gelişmelerin bir sonucu olmuştur."³⁵

Osmanlı İmparatorluğunda özellikle son dönemde devlet vatandaş ilişkileri son derece sağlıklı bir düzeyde idi. Belki de demokrasiden yoksun bir yönetim anlayışının sonucu olarak toplumu oluşturan fertler "vatandaşlık" bilincinden yoksun, devlet de "baba" rolündedir. Bu çarpık anlayışın sonucu olarak, halkın hiçbir şekilde kontrolünün olmadığı yönetim, yolsuzluklara meyilli idi. Her yönüyle yönetimin yozlaştığı, özellikle din gibi kutsal duygular bile, yolsuzluklara alet edilebiliyordu. Ziraat Bakanlığının 1938 yılında yayınladığı "Türk Ziraat Tarihine Toplu Bir Bakış" adlı eserde yer alan ünlü gazeteci Ali Suavi'ye ait aşağıdaki hatıra, Osmanlı İmparatorluğunun hem sosyal, hem siyasal hem de ekonomik yönünün ya da daha somut bir ifade ile halkın yoksulluğunun, yalnızlığının, memurun gaddarlığının, sistemin yozlaşmışlığının

³⁴ DDK, a.g.k., s.7.

³⁵ Yavuz Bayar, a.g.k., s.46.

anlaşılması açısından son derece ilginçtir. Olay 1875 yılında, Simav'da Nahiye Müdürünün odasında gerçekleşir:

"İçeriye bir zaptiye bir köylü karı getirdi. Karı "davam var" dedi. Bizim sofu Hacı Hafizoğlu (Nahiye Müdür vekili) "kayıt ve tescili şer'an lazımdır" deyup sağ eline bir kalem sol eline bir kağıt aldı ve gözlerini süzerek... "söyle" dedi. Köylü karı ki köyünde dahi kimsesiz, evsiz barksız hizmetçi olduğu takririnden zahir oldu. Ta kadın ninesinden olmak üzere cümlesi yirmi kuruş eder etmez toprak tencere, keser sapı gibi birtakım eşyanın köylüsünden birinin zaptında olduğundan bahisle bunların ahiz ve tahsilini ciğer paralar niyazlarla rica etti. Müdür vekili müfredatı eşyayı zincirleme kaydettikten sonra, "herif celbolunduğu halde inkar ederse isbat edebilip edemeyeceğine" dair bazı sual ve cevap ile ademi isbat canibini bittercih "herifi celp ve müdafaa lazım gelmeyeceği" cevabiyesini verdi. Kadın ağlayarak kapıdan dışarı çıkmak istedi. Amma Hacı Hafizoğlu, kaşlarını çatup, gözlerini belertüp kalın sesi ile haykırdı ki "kayıt ve tescil parasını ver de öyle git." Fakir köylü para lakırdısını işidince dönüp "aman ağa, merhamet et, benden para isteme" dedi. Hacı Hafizoğlu dedi ki:" Müdür senin hizmetkarın mı? Kaç saatdir sen söyledin, işte ben yazdım (elindeki kağıdı da gösteriyor) şer'an resmini ver." Köylü "şer'an" denince ne yapsun (şeriatın kestiği parmak acımaz) kaç para olduğunu sual eyledi... Hacı Hafizzade şer'an altmış kuruş dedi. Karı altmışı duyunca "aman ağa, padişah başı için ben köyde hizmetçiyim, aman..." diye ağlamağa başladıkta müdür gerdanında delaili hamil ve mühellil olduğu halde zaptiyeeye tevcih hitap edüp, "al bu kadıncağızı, kara müftüye götür ve de ki Hacı Hafizoğlu bu kadıncağızın yazdırdığı şeyler zahmeti için altmış kuruş resim istiyor... Kitaba baksın haber versin dedi." Zaptiye karıyı odadan çıkardı. Bir az müddet sonra kadın ağlayarak zaptiye ile odaya girdi ve Kara müftünün kara kaplı kocaman kitaba bakıp "öyledir altmış kuruş lazım gelir" dediğini ikrar eyledi. Lakin kendinin bunu vermeğe kudreti olmadığından çocuğunu (yanında bir küçük oğlan var idi) kasabada birine beslemeliğe vererek para tedarik etmesi zımmında zaptiyenin kendisi ile beraber dolaşmasına müsaade niyaz etti. Ol veçhile de müsaade edildi. Gittiler. İki saat sonra çocuksuz döndüler. Ağacı esnafından birine çocuğu yıllıkı kırk kuruşa vermişler ve yirmi

kuruşunu peşin almışlar. Bu yirmiye Hacı Hafızoğluna verdiler... Yerimden fırladım çıktım. Bu ne halet, bu ne itfa, bu ne şeriat... Ne hıyanet, ne isaat, bu ne devlet... Diye düşünme düşünme müteessiren hasta oldum."³⁶

Osmanlı toprak düzeni 16. yüzyılın ortalarından başlayarak derebeyler ve mültezimler elinde çökmeye başlamıştır. Köylü halk çoğu zaman mal güvenliği ırz ve can güvenliğinden mahrum kalmıştır. Halk eşkiyanın yanında, devlet adına ya da devlet desteği ile karşısına çıkanlardan kaçmak zorunda kalmıştır.

Tanzimat hareketi ile birlikte can ve mal güvenliği sağlanmaya, yöneticilerin keyfi davranışlarına son vermeye çalışılmıştır. Bu dönemde demiryollarının yapılması ve telgrafın kullanılmaya başlanmasıyla asayiş az çok sağlanabilmiş ise de köylü, derebeylerin ve mültezimlerin elinden kurtarılamamıştır.

Osmanlı Devletinin son dönemlerinde rüşvet ve yolsuzlukların yaygın olduğu görüşü hakimdir. “Ancak bu yaygın rüşvet ve yolsuzluk olayları yanında, devlet yönetiminde bulunanlar her zaman rüşvet suçunun ağırlığını ve zararlarını belirtmişlerdir. Örneğin III. Selim en büyük rüşvet düşmanlarından biri olarak bilinir.”³⁷

Yine bu dönemde yazılan birçok eserde, kendileri de genelde birer yönetici olan yazarlar, rüşvetin olumsuz yanlarını belirtmekte ve önlenmesi için çareler önermektedirler.

Bu eserlerden en önemlileri olarak, Lütfi Paşa'nın 16. yüzyılda yazdığı Asafname'si, Koçi Bey'in 17. yüzyılda yazdığı kendi adıyla anılan “Risalesi”, yine 17. yüzyılın değerli fikir adamlarından Hazerfan Hüseyin Efendi'nin “Tahsis al-Bayan fi Kavanin-i Al-i Osman” adlı eseri ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1703 yılında III. Ahmet'e sunduğu “Nasa-ih al-Vuzara va al-Umara” adlı eserleri sayılabilir.

³⁶ İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul 1988, 268-269'da anılıyor.

³⁷ Ahmet Mumcu, **a.g.k.**, s.257.

Padişahların da rüşvet ve yolsuzlukları önlemek için çeşitli çarelere başvurdukları bilinmektedir. “Orhan Bey ve II.Murad sabahları saray kapısı önünde yüksek bir yere çıkarak halkın dertlerini şahsen duymak isterlerdi. Divan-ı Hümayun’un ilk görevi şikayet dinlemektir. Hükümdarlar Fatih Sultan Mehmed’den itibaren Divan’da hazır bulunmak geleneğini de kaldırdıktan sonra “Adalet Köşkü” denilen ve Divana açılan bir penceresi olan yerden özellikle davaları dinlemişlerdir. IV.Mehmet bu amaçla Edirne Sarayında değişiklikler yaptırmıştır. Osmanlı hükümdarlarına bu geleneğin Anadolu Selçuklularından geçtiği bilinmektedir. Padişahlar fırsat buldukça tebdil gezerlerdi. Casus tuttıkları ve bunların yolsuzluklar hakkında ilginç şifreli raporlar dahi sundukları bilinmektedir. Padişah veya vezir-i azam reayanın şikayetleri üzerine gerekirse müfettiş yollar ya da inanılır ve güvenilir bir mahalli memuru teftişle görevlendirirdi. Bütün bu şikayetlerin ve teftişlerin sonucunda düzeltilmesi gerekli bir aksaklık görülürse, bunlar çıkartılan adaletnamelerde belirtilir ve reayanın hakkının korunması, rüşvet ve benzeri yolsuzlukların yasaklandığı, aksine hareket eden yöneticilerin şiddetle cezalandırılacağı bildirilirdi.”³⁸

Kadı ve naipleri rüşvet almaktan alıkoyabilecek bir tedbir de, temyiz imkanının bulunması idi. Divan-ı Hümayun kadıların verdiği ve kesin mahiyet taşıyan hükümleri son merci olarak görüşür ve gerekirse bozabilirdi. Böylece en küçük bir naibin bile verdiği kararların veziri azam başkanlığındaki bir kurulda görüşülebilmesi, hatta bazen bizzat sultan tarafından bile duruma el konulması halk için büyük bir teminat idi.

III. Tanzimat Dönemi

Tanzimat döneminde siyasal otorite çözümlenme aşamasında idi. İlk defa bu dönemde değişik toplumsal gruplar tarafından otoritenin paylaşımı gündeme gelmiş; dolayısıyla kamu yönetimi üzerinde de toplumsal grupların etkileme çabaları ortaya çıkmıştır.

³⁸ A.k., s.261-262.

“Kendisine yasallık veren onay gereği tartışılmaz ve paylaşılmaz olması gerekli olan bu otorite Gülhane Hattı ile eşrafın ve daha sonra Tanzimat Hareketi ile belli toplumsal gurupların paylaşma isteklerine konu olmuştur. Bu, halk düşününde ve onayında bir kavram kargaşasına yol açmıştır. Bilinçli olmasa da kendi sistemi içinde tutarlı bir onay fiili bir duruma başeğme biçimine dönüşmüştür. Bu ise Türk ve Müslüman halkı, daha önce de açıkladığımız mekanizma ile, kamu yönetimini doğrudan etkileme konusunda diğer öğelerin eğilimleri içine girmekte özgür duruma getirmiştir.

Zaten kul sistemi, önce kamu yönetiminin asker kanadından başlayarak, siyasal otoriteye kesin bağılıktan çıkma savaşımına başlamış ve sonunda kul sistemi tümüyle kaldırılarak geride ancak teorik bir sistem ilişkisi kalmış ve bu ilişki de tüm sosyal sistemdeki aksamaya bağlı olarak aksamıştır. Dolayısı ile siyasal otorite yerleşik biçimi ile kalsaydı bile kamu yönetiminin işleyişi eskiye göre daha çok doğrudan etkileme gerektirir ve kaldırır duruma gelmiş olacaktı. Siyasal otoritedeki bozulma ile bu gereklilik daha da artmıştır.”³⁹

Özellikle II. Mahmut döneminde köklü reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Özellikle o devir Avrupasını model alan modern bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde ehliyetsiz kişilerin memur olmasını önlemek için sıkı sınav usulleri uygulandı. Bazı memurlara hazineden belirli maaşlar tahsis edildi. Diğer yandan da halkın adaletle yönetilmesini sağlamak için eskisi gibi sık sık fermanlar çıkarıldı.

Bu dönemde rüşvete karşı alınan en önemli önlem olarak, kamu görevlilerinin, görevlerine ilişkin suçların cezalandırılması için bir ceza kanunnamesi yapıldı. II. Mahmut yapılacak kanunnamede özellikle rüşvet suçunun cezalandırılmasını emretmişti. Sonuçta biri memurlara ait, değeri ulemaya ait iki kanunname çıkarıldı. Memurlara ait kanunnamede müsadere ve örfi riyaset cezalarının kaldırıldığı belirtildikten sonra,

³⁹ Yavuz Bayar, a.g.k., s.46.

hemen rüşvet suçuna geçilmektedir. Kanunda en küçük rütbeli memurdan, en yüksek rütbeli memura kadar, herhangi bir memurun rüşvet aldığı tespit edildiği takdirde cezalandırılacağı belirtilmektedir.

Rüşveti önlemeye ilişkin daha ciddi önlemler 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile geldi. Tanzimat Fermanı ile Osmanlı reayasının temel hakları, can ve mal dokunulmazlıkları tanındı. Fermenda, devlet örgütünde önemli yenilikler yapılacağı belirtiliyordu ayrıca rüşveti önlemeye ilişkin daha etkili tedbirlerin alınacağı öngörülüyordu.

Tedbirler hemen alınmaya başlandı ve Ferman yayımlandıktan bir yıl sonra, 1840 yılında yürürlüğe giren Ceza Kanunnamesi hazırlandı. Bu Kanunnamenin beşinci faslında rüşvet suçu geniş şekilde düzenlenmiştir. Burada rüşvet alan ve rüşvet verenin hangi cezalara çarptırılacakları belirlenmiştir.

1849 yılında yeni tedbirler uygulamaya konuldu. Bütün memurlara rüşvet almayacaklarına ilişkin yemin etme usulü getirildi. İstanbul'da başta padişah olmak üzere bütün yüksek memurlar Kur'an'a el basarak yemin ettiler. Taşrada görevli memurlar da bu yemini halkın gözü önünde yaptılar. Ayrıca rüşvet sayılacak ve sayılmayacak hediyeler bir Nizamname ile tespit edildi.1855 yılında yürürlüğe giren Nizamname 30 maddeden meydana gelmişti ve sırasıyla rüşveti, devlet malını çalmayı, rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeleri ve usul kurallarını düzenliyordu.

1858 yılında ise, Fransız Ceza Kanunundan yararlanılarak yeni bir Ceza Kanunu yapıldı. Bu Kanunda da yine Nizamnamedekine benzer rüşvet ile ilgili hükümler yer almıştır. Ayrıca eski Nizamnamenin rüşvet sayılan ve sayılmayan hediyeler ile ilgili hükümleri bu Kanunda zikredilmiştir.

Tanzimat döneminde yargıda yapılan en önemli reformlardan biri, kadıların devlet memuru haline getirilmeleridir. Böylece kadıların kendi hesaplarına tahsil ettikleri her türlü harç ve resimler kaldırıldı. Böylece kurulmaya çalışılan modern bürokrasinin bir parçası haline getirildiler.

Tanzimat Döneminde alınan önlemler ile ilk zamanlar başarılı sonuçlar elde edilmeye başlandığı söylenebilir. Bu dönemde rüşvetle savaşmak için iyi niyetle alınan ve dönemin dürüst ve değerli devlet adamlarınca yürütülen tedbirlerin uygulanması sonraları yine gevşemiş ve Osmanlı Devleti yıkılana değin rüşvet ve yolsuzlukların yaygınlığı azalmamıştır.

"Zorba jandarmalar gibi valiler, mutasarrıflar, kaymakamlar ve benzeri büyük memurlar arazilere el koyarak toprak ağalığına terfi etmişlerdir. Mesela Amasya mutasarrıfı, Göynücek köyündeki araziye beğenip oraya el koymuştur. Demokrat Parti döneminde Amasya milletvekili oğlu Faruk Çöl, mutasarrıf babanın sahiplendiği bu arazi ve şeker şirketi sayesinde kapitalist çiftçi haline gelmiştir. Pülümür'ün ünlü ağaları Hüsnü Çanakçı, Hüseyin Şahin ve Veli Aslan yüzyıl kadar önce Pülümür'de kaymakamlık yapmış bir memurun sülalesinden gelmektedirler. Kaymakam onbinlerce dönüm araziye sahiplenmeyi bilmiştir. İki çeşitli dönemlerde çeşitli partilerden milletvekili olan, bu üç ağa hemen hemen bölgelerindeki tüm araziye ve köylere sahiptir."

"İşte zorbalık, devlet gücünü arkasına alma, rüşvet ve borçlandırma yollarıyla arazinin önemli bir kısmı derebeyler ve toprak ağaları elinde toplanmıştır." ⁴⁰

Sonuç olarak, özellikle 16. yüzyıldan itibaren Osmanlı Devletinin sosyal, siyasal ve ekonomik yapılarında yaygın bir yozlaşmanın olduğu söylenebilir. İşte yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlıdan devralınan yozlaşmış bu yapıların üzerinde kurulmuştur. Bu geçiş aşamasında:

"Osmanlı İmparatorluğunun gerileme devrinde 16.yüzyılın sonlarına doğru yaygınlaşmaya başlayan ve yıkılışa kadar kemikleşen Türk kamu yönetiminde rüşvet geleneğinin çağdaş Türkiye Cumhuriyetine devrolduğu yadsınamaz bir gerçektir. Nedeni: 1) Toplumun tümü inançları, alışkanlıkları ve değer yargıları ile birlikte devralınmıştır; ekonomik gücü elinde tutan ve konumuz açısından eğilimleri daha önce belirtilen azınlık

⁴⁰ Doğan Avcıoğlu, *Türkiye'nin Düzeni-I*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971, s.123.

gurupları da aynı toplum içinde Cumhuriyet toplumuna geçmiştir.2) İmparatorluğun kamu yöneticilerinin bir kesimi de tüm alışkanlıkları, davranış kalıpları ve değer yargıları ile Cumhuriyetin kamu yöneticileri olarak görev almışlardır. 3) Osmanlı kamu yönetimine ait bazı örgütlenme biçimleri, yasal çerçeve, yöntem ve uygulamalar da oldukları gibi yeni kamu yönetimi içine sokulmuşlardır.”⁴¹

IV. Cumhuriyet Dönemi

Bu dönemde Cumhuriyetin “Egemenlik ulusundur” ilkesini getirmesi ile siyasal otorite kaynak ve nitelik yönünden önemli değişikliğe uğramıştır. Artık otorite dinden değil halkın egemenliğinden kaynaklanmaktadır. Yasallığı belirleyen halkın onayıdır ve halk iradesini özgür ve etkili biçimde ortaya koyma olanağına sahiptir.

Artık Türkiye Cumhuriyetinde otorite yasal ve ulusal bir nitelik kazanmıştır. Halk çıkarlarını kamu yönetimini doğrudan etkileyerek değil, siyasal otoriteyi etkileyerek yasallık sınırları içine aldırarak ve bu yolla kamu yönetimini belli davranış kalıplarına sokmak olanağına sahiptir.

Otorite, gelenek ve dinsel inançlara dayanmadığı için belli gelenek ve dinsel inançları paylaşmayan guruplar için de aynı ölçüde geçerlilik kazanmıştır.

Ancak teorik olarak var olan bu olanaklar, nitelik olarak biçimsel düzeyde kalmıştır. Bunun iki sebebi üzerinde durulmaktadır:

“a. Sözü edilen türde bir etkileşim için gerekli mekanizmalar henüz tam anlamı ile yaratılamamıştır. Cumhuriyetten sonra uzunca bir süre Türkiye’de tek partili bir düzen egemen olmuştur. Çok partili siyasal yaşama geçtikten sonra da seçim yasalarının ve ön seçim sistemlerinin “halkın çıkarlarına hizmet etmeyen” siyasal iktidarlar doğurduğu ve siyasal otoriteyi “halk iradesinden” soyutladığı yaygın eleştiri konusu olagelmektedir. Dolayısı ile yeni düzen içinde de geniş kitlelerin siyasal otoriteyi etkileyerek çıkarlarına yasallık

⁴¹ Yavuz Bayar, a.g.k., s.47.

kazandırma olanağı kısıtlı kalmaya devam etmektedir. Yeni düzenin getirdiği bir de olumsuz gelişme vardır, bu da hak yaratma (yasallaştırma) ve hak arama yerine siyasal baskı ile kamu yönetiminden belli ödünlere sağlanması yolunun açılmasıdır.

b. Halkta bilinç ussal-yasal otoritenin temel gereklerinden biridir. Halk otoritenin kaynağı olduğunun ve bu otoritenin oluşumunda kendi rolünün bilincinde olmalı ve bu rolü etkin biçimde oynamaya gönüllü ve yeterli olmalıdır. Bu bir eğitim sorunudur. Halkımızın seçimlere ilgisizliği, yaşamsal öneme sahip bir çok siyasal soruna duyarsızlığı, günlük yaşamımızda yurttaş, delege ve hatta milletvekili oylarının fiyatının açıkça tartışılır olması halkımızda henüz tam bir siyasal bilinçlenmenin oluşmadığını göstermektedir.”⁴²

Bir ülkedeki yönetimin mutlakiyetçi bir biçimden, meşrutiyet yönetimine, sonra da Cumhuriyet yönetimine geçmesi, tek başına yolsuzlukları ortadan kaldıracak bir unsur değildir.

Nitekim daha Cumhuriyetin ilk yıllarında yolsuzluk olayları görülmeye başlanmıştır. Tek partili siyasal hayatın hakim olduğu bu dönemde, devletin en üst yöneticilerinden bir bakanın yüce divana sevkine ve Havuz-Yavuz davası adıyla anılan bu olayın sanıklarının mahkûmiyetine ve siyasal yaşamlarının son bulmasına kadar gitmiştir.

Çok partili demokrasiye geçilmesinin hemen ardından, Türkiye yine yolsuzluk söylentileriyle dalgalanır. Bu defa da sanıklar Gümrük ve Tekel Bakanı Suat Hayri ÜRGÜPLÜ ve bakanlığın pek çok memurlarıdır. Ancak bu davadan çok az kişi mahkûmiyet alır.

27 Mayıs 1960 ihtilalinden sonra da durum aynıdır. Bu dönemde de Meclise rüşvet ve yolsuzluk iddiaları ile pek çok soruşturma önergesi verilir. Ancak bu önergelere yüce divana kadar uzananı yoktur.

⁴² Yavuz Bayar, a.g.k., s.48.

Diğer yandan kitle iletişim araç ve olanaklarının gelişmesine karşın, kamu yönetimi üzerinde etkili bir kamuoyu oluşturulamamaktadır. Bunun nedeni halkın yasallık ve hak kavramları üzerinde yeterli düzeyde bilinçlenmemiş olmasıdır. Toplum, yolsuzluklara karşı koyacak yeterli düzeyde değer yargıları kazandırılmamıştır.

1980’li yıllarda ise Türkiye’de yolsuzluk olaylarında genelde bir artış olduğu görüşü hakimdir.

“1980’li yıllarda kamuoyunun bilgi alanı içine giren yolsuzluk olaylarında olağanüstü bir yoğunlaşma gözlemlenebilmektedir. Bilindiği gibi 1980 sonrası Türkiye’sinin siyasal tartışma gündeminin bir numaralı maddesi politikacıların ve kamu yöneticilerinin yolsuzlukları olmuştur.

Ama bu durum Türkiye’ye özgü değildir, hemen hemen her yerde aynı oluşumdan söz edilebilmektedir. Örneğin İtalya’daki “temiz eller” operasyonu, yolsuzluk yoğunlaşmasının boyutları hakkında bir fikir verebilmektedir. Kamu oyuna yansımış yolsuzluk olaylarına bakıldığında örneğin Amerika Birleşik Devletlerinin de İtalya’nın çok gerisinde kalmadığı söylenebilmektedir.”⁴³

“Ülkemizde maalesef 1980 sonrasında Cumhuriyet tarihimizin hiçbir döneminde görülmeyen bir Yatırım Teşvik Politikası izlenmiş ve sistemin işleyişinde önemli yozlaşmalar görülmüştür. Yatırımcılara; teşvik primi, kaynak kullanımı destekleme fonundan prim ödemeleri, orta ve uzun vadeli yatırım kredilerinden vergi, resim ve harç istisnası, gümrük muafiyeti, bina inşaat harcı istisnası, ulaştırma alt yapıları resmi muafiyeti, KDV ertelemesi, yatırım indirimi, yatırım finansman formundan faydalanma vb. türlerde teşvikler sağlanmıştır.

Ülkemizde özellikle kalkınmada, öncelikli yörelerde verilen işletme ve yatırım kredileri ile ilgili mevzuat değişikliğinin yapılmasından sonra pek çok kişi “Teşvik Kredisi” adı altında Türkiye Kalkınma Bankası (TKB)’dan milyarlarca lira almıştır. TKB’den kredi alanların çoğunun Doğu ve Güneydoğu Anadolu

⁴³ Gencay Şaylan, "Değişim ve Yolsuzluk", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 28, Sayı 3, (Eylül 1995), s.14.

Bölgelerine yatırım yapmış gibi görünerek teşvik kredisi sağladıkları ve aldıkları kredileri başka yerlerde ve başka amaçlarla kullandıkları tespit edilmiştir. Sözde yatırımcılar; paravan şirketler, iş takipçileri ve “gezgin” politikacı ve bürokratlar vasıtasıyla teşvik kredisi almaya çalışmışlardır. Hayali ihracattan sonra böylece ülkemizde bir Hayali Yatırım skandalı yaşanmıştır.”⁴⁴

Ülkemizde özellikle 1984 sonrasında sayıları hızla artan bütçe dışı fonlar ile adeta bir “Gölge Kamu Sektörü” yaratılmıştır. Vergi mükelleflerinin ödedikleri vergiler, fonlar kanalıyla kime ve niçin verildiği bilinmeyen bir transfer ekonomisinin (rant ekonomisinin) aracı haline gelmiştir. Fonlardan hayali ihracatçılara, hayali yatırımcılara milyarlarca lira transfer edilmiştir. Uzun yıllar parlamento denetimi dışında faaliyet gösteren fonlar üzerinde halen etkin bir yasama, yürütme ve yargı denetiminden söz etmek mümkün değildir. Kısaca fonların ülkemizde rant kollamanın yaygınlaşmasında önemli rol oynadığı söylenebilir.

"Ülkemizde 1986 yılından günümüze değin yapılan özelleştirme uygulamalarında rant kollama olayı dikkat çekicidir. Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmalarının yapılması ve daha sonra şirketlerin özelleştirilmesi aşamasında yabancı danışman firmaları ile bazı Türk banka ve firmalarından yararlanılmıştır. Ülkemizde özelleştirme hazırlık çalışmaları adeta kapalı kapılar ardında yürütülmüş, bu çalışmalarda üniversite, işçi ve işveren kesimini temsil eden kuruluşlar ve sendikalar ve benzeri uzman kurum ve kuruluşlarından yararlanma ihtiyacı hissedilmemiştir. Yerli ve yabancı firmalara yaptıkları hizmetler karşılığı ödenen astronomik paraların rakam olarak tutarı da maalesef kamuoyunun bilgisi dışında tutulmuştur. Deyim yerindeyse, devlet bazı kuruluşlara bir “rant” fırsatı yaratmış ve kuruluşlar bu rantı elde etmek için adeta yarışmışlardır. Özelleştirmede hazırlık çalışmalarında sürdürülen bu gizlilik, satış aşamasında da devam etmiştir. Bu durum rant kollayan kesimi de harekete geçirmiş,

⁴⁴ Coşkun Can.Aktan, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, No 4, Ankara 1999, s.135.

yerli ve yabancı kişisel ve kurumsal yatırımcıları “ne kaparsak kardır” anlayışına itmiştir.”⁴⁵

Sonuç olarak bakıldığında, Türk Kamu Yönetimi özellikle 1980’li yıllardan sonra, büyük bir yolsuzluk olgusu içindedir. Yolsuzlukların yaygınlaşmasının sosyal, siyasal ve ekonomik açılardan değişik sebepleri vardır.

⁴⁵ Coşkun Can Aktan, “Politikada Rant Kollama”, s.134.

Üçüncü Bölüm

Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun Siyasal, Toplumsal ve Ekonomik Altyapısı

Genel olarak az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun daha yaygın olduğu görüşü hakimdir. Türkiye de az gelişmiş bir ülkedir ve yolsuzlukların çok sık olduğu konusunda genel bir kanaat mevcuttur.

Çalışmamızın bu bölümünde Türkiye'de yolsuzluk olasılıklarını artıran nedenler belirlenmeye çalışılacaktır. İncelememiz, Türkiye'nin siyasal, toplumsal ve ekonomik yapıları ile yolsuzluklar arasındaki ilişkilerin saptanması yönünde olacaktır.

I. Devletin Siyasal Yapısı ve Yolsuzluk İlişkisi

Türkiye'de 1950'li yıllara kadar tek partili, bu dönemden sonra da çok partili siyasal hayat mevcuttur. Ülke yönetimi siyasal parti ya da partiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle de siyasal partiler devletin siyasal yapısına damgasını vurmakta ve şekillendirmektedirler.

“Tek bir siyasal parti ya da grubun ellerinde toplanan iktidar tekeli ve etkili bir muhalefetin bulunmayışı kirli yolsuzluklardan yararlanmada siyasetçilerle kamu görevlileri arasında korkutucu bir anlaşma için fırsat yaratmaktadır. Bir partinin iktidarda kaldığı sürenin de bu açıdan dikkate alınması gerekebilir. İktidarda çok uzun süre ve kesintisiz olarak kalan bir siyasal parti zayıflığın, yorgunluğun, verimsizliğin ve yolsuzluğun kaynağı olabilir. Öte yandan, çok kısa ve belirsiz dönemler için iktidara gelme durumu da daha hızlı biçimde kişisel çıkar sağlama girişimleriyle sonuçlanabilir. Daha ötesi, demokratik bir sistemde seçme sürecindeki zorlamalar ve seçim yöntemlerindeki bozukluklar yolsuzlukları özendirebilir.”⁴⁶

⁴⁶ Turgay Ergun, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 11, Sayı 1, (Mart 1978), s.26.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devletinin kuruluşunda, genel olarak batının siyasal ve yönetsel kurumları örnek alınmıştır. Batıdan örnek alınan söz konusu bu kurumlar, Batıda iki yüzyılı aşkın bir zaman dilimi içinde oluşmuştur. "Bu oluşum içinde kamu bürokrasisi, siyasal dizgeye ağırlığını koyan girişimci sınıflar karşısında siyasal bağımsızlığını yitirmiş ve gelişen kapitalist ekonominin gerektirdiği nesnellik, düzenlilik verimlilik ve etkinlik gibi düzgülerin etkisi altında zamanla uzman bir yönetsel yapı haline dönüşmüştür. Başka bir deyişle, bürokrasi siyasal sisteme bağımlı ve özünde siyasal kararları uygulayan belli bir uzmanlık düzeyine ulaşmış ve teknik yönü ağır basan bir kurum olmuştur."⁴⁷

Türkiye Cumhuriyetinin yönetsel ve siyasal kurumları ise, monarşik yönetim tarzı olan padişahlığın yıkılmasıyla, birkaç yılda gerçekleştirilen bir devrim ile tesis edilmiştir.

Devrimin gerçekleştirildiği kısa süreçte siyasal kurumlar çeşitli nedenlerle toplum tarafından özümsememiş ve özellikle çok partili yaşama geçtikten sonra, bu siyasal kurumlar yozlaştırılmıştır. Özellikle seçme ve seçilme hakları, yönetime katılma hakları din, cemaat, hizip, aşiret, akraba anlayışlarına kurban gitmiş; sonuçta da siyaset, yönetilenler açısından akrabam, aşiretim, hizbimden olan beni yönetsin; yönetenler açısından da benim akrabalarım, yandaşlarım ve aşiretimden olanlar iktidarın nimetlerinden faydalansınlar anlayışına dönüşmüştür.

Yönetilenler (halk) ile yöneten ve politika oluşturan siyasiler arasında kalan ise bürokratlar olmuştur. Yukarıda açıklanan özürlü siyasal yapı içinde bürokratik sistem de zamanla yozlaşmıştır.

A. Bürokratik Yapının Etkisi

Bürokratik yapımız sağlam temeller üzerine oturtulamamıştır. Yetki ve sorumluluk yönünden birçok belirsizlikler mevcuttur. Dolayısıyla bürokratik yapımızda zaafılar mevcuttur.

“Norm kadroların saptanmamış olması, bürokratik yapıda isteğe bağlı değişikliklerin yapılmasını kolaylaştırmaktadır. Türlü

⁴⁷ A. Ümit Berkman, a.g.k., s.47.

pozisyonlara ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların belirsiz oluşu, karışıklıklara yol açmaktadır. Kamu görevlerinin çoğunda görülebilen bu durum, gerek birimler gerekse personel arasında yetki çatışmalarına neden olmaktadır. Ayrıca, bu belirsizlikten yararlanmak isteyen birim ya da kişiler, yetki aşmasına (tecavüzüne) gidebilmektedirler. Öte yandan, sorumlulukların belirtilmemiş olması, yapılan yanlışlık ve verilen zararlara yol açanları ortaya çıkarmaya bir engel olmaktadır."⁴⁸

"Siyasal iktidarlar, kamu personeline ilişkin olarak "yeterlik sistemi" ilkeleri yerine "siyasal yağma" ve "ganimet sistemini" yeğ tutmuşlardır. Bunun sonucu olarak, iktidara gelen siyasal parti ya da partiler, elinden geldiğince bürokratik kadroları kendi yandaşları ile doldurmak yoluna gitmişlerdir. Bu yarış, artan bir hızla devam etmekte ve bürokrasi siyasallaştırılmaktadır."⁴⁹

Bürokrasinin siyasallaşması ise yolsuzluklar için ayrı bir uygun ortam oluşturmaktadır. İktidara gelen her parti, kendi bürokratik kadrosunu oluşturma çabasına girmekte; oluşan bu bürokratik kadrolar da daha çok kendi partilerine hizmet etme eğiliminde olmaktadır.

"Yasalar ne derse desin, siyasal iktidarlar iş başına geldiklerinde her zaman parti çıkarlarını gözeten atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde siyasal düşüncelerle diledikleri değişiklikleri yapabilmişler ve bütün bu işlemlerini yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir."⁵⁰

Yolsuzluklarla mücadele eden kamu görevlilerinin, daha üst düzey yöneticiler tarafından desteklenmesi, korunup kollanması, yolsuzluklarla mücadele etmek isteyenleri cesaretlendirecektir. Bu konuda İtalya için yapılan tespitler Türkiye için de geçerlidir.

⁴⁸ Refik Çulpan, **a.g.k.**, s.36.

⁴⁹ **A.k.**, s.39.

⁵⁰ Cahit Tutum, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 9, Sayı 4, (Aralık 1976), s.18.

“Hiçbir kriminal kural, bir savcı onu kullanana kadar yeterince etkili değildir. İtalya’da 92’ye kadar durum bu şekildeydi. Bir grup sulh yargıcı (kısa zamanda “temiz eller hareketi” olarak popülerleşti.) bir soruşturmayı başlattı ve tüm politik idari sisteme bulaşan sızmış rüşvet olaylarını kısa zamanda açığa çıkardılar.

Neden sulh yargıçları 92’den önce hareket etmedi. Bu soru cevaplama çok kompleks olan ama çok basit sorulardan biridir. Birçok uyuşan faktör arasında-ki bunların çoğunun kökü politik sistemdeydi-birinin daha az öneme sahip olduğunu anımsatmayalım, fakat tipik “bürokratik” doğaya sahip; idari liderler savcılarının insiyatifini cesaretlendiremedi. Örneğin, üst düzey yöneticiler yolsuzlukla suçlanan kamu görevlilerine disiplin cezaları verilmesinde isteksizlik gösterdiler ve hatta bazen yolsuzluktan kınandılar/mahkum oldular.”⁵¹

Bürokratik pozisyonlarda siyasal kayırmacılığa karşı en etkili önlem, her kamu görevine o işi en yapabilecek adayın atanmasını sağlayan “yeterlik ilkesinin” benimsenmesi ve egemen kılınmasıdır. Yeterlik ilkesi; yeteneklilik, yansızlık ve fırsat eşitliği temellerine dayanır.

“Kamu çalışanlarının görevlerinde liyakatle yükselme ihtimallerinin olmaması da yolsuzluğu etkileyecektir. Görevlerinde liyakatle yükselme, büyük organizasyonların ayakta kalmalarının temel koşullarından biridir. Liyakatten ayrılma; ehil, yetenekli çalışanların sisteme küsmelerine neden olurken, yeteneksizlerin işbaşında kalmalarına neden olacaktır. Bu durum başlı başına yolsuzluk olayıdır. Bu şekilde kamu hizmetine alınan kişilerin doğru iş yapmaları güçleşmekte, hatta imkansız hale gelmektedir. Dolayısıyla bir kişinin kamu çalışanı olarak alınmasında yapılacak, küçük bir kayırma; ileride telafisi imkansız yolsuzluk olaylarının başlangıcı olacaktır. Günlük dildeki deyimini ile bir tanıdığını torpille kamu işine alma, hem o kişiye hem de sisteme yapılabilecek en büyük kötülük haline gelebilecektir.”⁵²

⁵¹ Fabio Rugge, "Institutional Instrument Against Corruption: The Italian Case" **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAIE, (Seminar), Ankara 1997, s. 150-151.

⁵² Hüseyin Işık, "Yolsuzluk Olgusunun Kamu Çalışanları ve Bireyler", **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 67, (Aralık 1999), s.29.

Bürokrasinin merkeziyetçiliği ve tek tip kontrolün varlığı rüşvetin kurumsallaşmasını kolaylaştırır, düzenliliğini artırır. Bürokratik merkeziyetçilik derecesi, hiyerarşinin her düzeyinde alınan rüşvetin miktarını etkiler ve rüşveti yukarı doğru taşır. Merkeziyetçi olmayan yapıda rüşvet daha alt derecedeki hiyerarşik pozisyonlarda kalır. Bürokrasinin rüşvet olgusuna karşı duyarlılığı, merkeziyetçi yapılarda üst yöneticinin duyarlılığı ile özdeşleşme eğilimi gösterir. Böyle bir durumda, güçlü bir şekilde kurumsallaşmış rüşvet ilişkileri üst yöneticiyi uyumsuzluk göstermesi halinde tecrit edebilir.

Bürokrasi içinde uzmanlaşma mevcut rüşvet kontrol mekanizmalarının etkinliğini azaltır, rüşvetin miktarını artırır. Bu durumda kurumsallaşmanın da azalması beklenir.

Bürokrasi siyasal iktidarlara hizmet veren, oluşturulan politikaların uygulayıcısı bir örgütsel yapıdır. Bu örgütsel yapı içinde yer alan kamu görevlilerinin tarafsız ve bir siyasal görüşün esiri olmadan görevlerini hukuka uygun olarak yapmaları gerekir. Bu gerçekleştirilebilse halkın güveni sağlanacak ve kamu görevlileri de işlerini benimseyecek ve iş güvenliği içinde görevlerini yerine getirebileceklerdir.

Bürokrasinin siyasallaştırılması işbaşına gelen hükümetin izlediği personel politikalarında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar kamu personeli atama ve değerlendirmesinde yetenek ve becerileri temel alan "yeterlilik" sistemini bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal sağmacılığa dayanan "ganimet sistemini" uygulamaya koymaktadır. Böylece siyasal iktidar personel atamalarında, yer değiştirmelerinde ve yükseltmelerinde kendi yandaşlarına olanaklar hazırlamaktadır.

"Türk bürokrasisi yasal zeminde "liyakat" ve "kariyer" ilkeleri üzerine kurulu bir sisteme sahiptir.

Ancak bu sistem uygulamada neredeyse çökmüş olup, nepotist ve patronaj nitelikli bir sisteme dönüşmüştür.

Nasıl dönüşmesin ki?

Eğer ki siz uzunca bir süre önce başlayan ve ayrımsız her iktidar tarafından en şedit biçimde uygulanan "bürokratin hukuktan önce siyasilere sadakati" ilkesini(!) Türk kamu hukukunun en temel esaslarından biri yaparak ;tarafsız, objektif, namuslu ve ehliyetli kamu görevlilerini dışlayarak, onları her gün yaptığınız uygulamalarla şaşkın, umutsuz, karamsar bir duruma düşürüyorsanız, bürokrasi yozlaşmaz da ne olur?

Ancak bürokratik yozlaşmanın tek nedeni elbette ki "siyasetçiler" ve bunların amaçları değildir. Ekonomik, sosyal, kültürel, hukuksal, eğitsel ve ahlaki ortam ile; bürokratin siyasilerden haksız talepte bulunması, kişisel çıkar gütmesi, direnişsizlik, yeteneksizlik ve ahlaki kaygusunun eksikliği gibi başka birçok neden de bürokratik çürümenin anonim nedenlerini oluşturmaktadır."⁵³

Defterdar Sarı Mehmet Paşa, devlet adamlarının önemine şöyle işaret etmektedir. "Sultanlık ancak devlet adamlarıyla, devlet adamları ancak mal ile mal bayındırlıkla, bayındırlık da ancak adalet ve iyi yönetim ile olur. Yani devlet düzeni rical iledir ve askerinin ayakta durması hazine parasıyladır ve hazine toplamak ülkenin bayındırlığı iledir ve iyi hal iledir ve ülkemiz bayındırlığı da adalet, iyilik ve zalimlere karşı koyma siyaseti iledir. Başka türlü olmaz."⁵⁴

"Siyasallaşmanın bürokrasi açısından çıkaracağı sakınca da önemlidir. Yükselmenin en kestirme yolunun ehliyet, liyakat ve başarı yerine siyasal parti ya da kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği sonucuna varacak bir kamu görevlisi ister istemez particiliğe bulaşacaktır. Bu yol bir yandan gençlerin çabuk yükselme tutkularını kamçılarken, öte yandan kamu görevlilerini olduğundan başka gözükme suretiyle yükselme çabasına sürükleyecektir."⁵⁵

⁵³ Celal Karavelioğlu, "Bürokratik ve Siyasal Yozlaşma", **Denetim Dergisi**, Sayı 102, s.9.

⁵⁴ Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **a.g.k.**, s.76.

⁵⁵ Cahit Tutum, **a.g.k.**, s.31.

Bürokrasinin siyasallaşması yanında, bürokratik yapımızda yolsuzluklara neden olan dışsal faktörler de mevcuttur. Bunlar;

a. Hukuk devleti ilkesinin işlememesi nedeniyle kamu gücünün denetlenmemesi,

b. Devletin toplumda üstlendiği rolün tartışılmaması ve kontrol edilmemesi, Devlet birey ilişkilerinde eşitlik olmaması,

c. Kamu hizmetlerinin sunumunda Bireyin beyanına güvenilmemesi, Bireyin her eylem ve işleminin kontrol edilmeye çalışılması,

d. Kamu hizmetlerinden yararlanmanın karışık olması, zaman alması ve standart iş tanımlarının yapılmaması,

e. Kamu hizmetlerinden yararlanılmasında veya kamu erkiyle ilişki kurulmasında bireyler arasında eşitsizlik olması veya sistemin saydam olmaması nedeniyle buna inanılması,

f. Sisteme olan güvensizliğin kamu çalışanlarının ve bireylerin yolsuzluk zincirine isteyerek ya da istemeyerek dahil olmalarına neden olması,

şeklinde sıralanabilir.

B. Hızlı Personel Devri

Siyasal iktidarların kendi politika programlarını uygulayabilmeleri için, çeşitli bürokratik yerlere kendi görüşlerine yakın kişileri getirmeleri doğaldır. Ancak iktidara gelen partinin kendine yakın olanları işbaşına getirmede bir ölçünün olması gerekir.

Ancak uygulamada büyük sayılara varan değişiklikler yapılmakta kadrolar parti yandaşlarına "ganimet" gibi dağıtılmaktadır. "Değişiklikler müsteşar, genel müdür ve daire başkanlarından uzman personele ve hatta odacılara dek uzanabilmektedir. Daha kötüsü sözleşmeli personel çalıştıran kimi kuruluşlara, aşırı siyasal görüşlü yandaşlar yerleştirilmektedir. Gittikçe artan siyasallaşma sonunda, kamu kuruluşlarında baskı yapma ve zor kullanma gibi görülmemiş olaylar yaşanmaktadır."⁵⁶

⁵⁶ Refik Çulpan, a.g.k., s.33.

Her iktidar değişikliğinde, özellikle üst düzey bürokratların değiştirilmesi çok yaygın bir uygulamadır. Yeni gelen iktidar mevcut olan üst düzey yöneticileri müşavirlik ve benzeri gibi etkin olmayan görevlere atamakta; kendi yandaşlarına bu şekilde boş kadrolar oluşturmaktadır.

Bu durum da kamu yönetiminde önemli miktarda insan kaynaklarının israfına yol açmaktadır. Hem yetişmiş tecrübeli personelden yaralanılmamış olmakta hem de yeni atamalar yönetimin verimliliği açısından, ülke adına kaynak ve zaman israfı oluşturmaktadır.

Bu şartların sonucu olarak da yetişmiş personelin bir bölümü özel sektörde çalışmayı, bir bölümü de dış ülkeleri tercih etmektedir. Dolayısıyla devletimiz nitelikli insan gücü açısından gittikçe daha güç duruma düşmektedir.

C. Örgütlenme Yetersizlikleri

Kamu yönetimi, yasalarımızda genelde "merkezden yönetim" esasına göre şekillendirilmiştir. Yol yapımından memur alımına kadar birçok işlev merkezden planlanmakta ve merkezden onaylanmaktadır. Yerel yönetimlerin etkinliği büyük oranda azaltılmıştır. Taşradaki yönetsel işlevlerin, merkezden yönlendirilmeye çalışılması ise etkili ve verimli olmamaktadır.

"Türkiye'nin merkeziyetçi bir düzenle yönetilmesi çok güç bir duruma gelmiştir. Bakanlıklar ve genel müdürlükler ve öteki yönetsel birimlerin sayıları kabarık, işlevleri belirsiz ve düzenli bir işbölümünden yoksun oldukları görülmektedir. Kamu bürokrasisinde birçok bölümler (genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube başkanlığı, yerel birimler) herhangi bir bilimsel ölçüte göre değil, gelişigüzel (kimi kişiye pozisyon yaratmak için) kurulmuşlardır."⁵⁷

Kamu bürokrasilerinde çoğu kez birim ve kişiler arasındaki çekişme ve çatışmalar, iletişim (haberleşme) bozukluk ve kopuklukları, iş gören ile iş arasındaki uyumsuzluklar, eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadırlar.

⁵⁷ Refik Çulpan, a.g.k., s.36.

“Türk Kamu Yönetiminin en belirgin sorunlarından birisi de, örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümün yeterli ölçüde sağlanamamasıdır. Bunun başlıca nedenlerinden birisi, anılan işlerin yönetimin doğal akışı içinde etkin bir biçimde sağlanmasının temel koşullarından olan birlikte çalışma karar oluşturma, işbirliği yapma alışkanlık ve anlayışının yeterince gelişmemiş olması ile ilgilidir. Uygulamada eşgüdümü güçleştiren bir başka neden de, örgütsel yapılaşma düzeninden ve yönetsel düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Kurumların birim düzeyinde ayrıntılı amaç ve görevlerinin açık olmaması, bilgi ve iletişim sistemlerinde gerekli alışkanlığın sağlanamaması kamu kesiminde eşgüdümü zorlaştıran öteki değişkenler arasında yer almaktadır.”⁵⁸

Mevcut yönetim sistemimizde vatandaşlara güvensizlik esas alınmış olup, kamu işlemleri ağır biçim koşullarına bağlanmıştır. Genel olarak kamu işlemlerinde kuralların çokluğu ve karmaşıklığı göze çarpmaktadır. Aynı konuda birden çok kamu kurumu yetkili kılınmış olup vatandaşlar, ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok tekrarlanan gereksiz aşamalar ile sıkıntıya maruz bırakılmaktadır.

Kamu işlemlerindeki bu güçlükler aracı ve komisyoncuların oluşmasına yol açmıştır. Hatta resmi komisyoncuların yanında, vatandaşlar kamu kuruluşlarında işlerini daha iyi ve doğru şekilde ve zamanında gördürebilmek için gayri resmi araçlar bulmak zorunda kalmaktadırlar.

Sonuç olarak örgütlenme yetersizlikleri, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasını engellemekte, dolayısıyla da yolsuzlukların ortaya çıkmasına yol açabilen bir örgüt ortamı oluşmaktadır.

⁵⁸ DDK Raporu sy. 118

II. Toplumsal Yapı ve Yolsuzluk

A. Geleneksel Yapıların Güçlü Olması

Kamu yönetiminde vatandaş ile kamu görevlisi ikincil ilişkilere dayanarak karşı karşıya gelirler ve kamu görevlisinin herkese eşit muamelesi gerekir. Ancak bütün az gelişmiş ülkeler ile birlikte ülkemizde de, kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşehrilerine yardım etmesini, bürokratik kurallardan daha eski ve köklü olan toplumsal kurallar biçimlendirmektedir.

Bu durumda kamu görevlileri büyük bir baskı altında kalmaktadır. Kamu görevlilerinin yakınları, onu görevlisi olarak değil, yakını olarak görme eğilimine girmektedirler.

“Birincil ve yüzyüze ilişkilere alışık, biçimsel örgütlenme ve ikincil ilişkilere genellikle yabancı olan toplumun büyük bir kesimi için devlet ve bürokrasi karmaşık ve kendilerinden uzak nesnelere dir.

İkincil ilişkilerin, yazılı kuralların ve kişisel olmamanın görünümde egemen ilkeler olduğu bürokrasi karşısında kişi alıştığı ilişki biçimleri ile işini yürütmek isteyebilir. Bu istek hediyeleşme, karşılıklı kayırma, para verme vb. ilişkilere yol açarak yolsuzluğu getirmektedir.”⁵⁹

Genel olarak az gelişmiş ülkelerde toplumsal örgütlenme ve ilişkiler büyük ölçüde aile, akraba, budunsal, dinsel ve hemşehrilik bağlamında oluşmaktadır. Devlet ve millet gibi kurumlara olan bağlılık ise ikinci ve üçüncü derecede bağlılıklar olarak görülür. Kamu görevlisi de çoğu zaman geleneksel ilişkilerin baskısı altında iş yapma eğiliminde kalır.

Kamu görevlisinin etrafında bulunan insanlar da bürokrati çoğu zaman, bürokrat rolü ile değil de, kendilerine olan yakınlık rolü ile görmek eğilimindedirler. Diğer bir ifade ile bürokratin yakınları, bürokrat rolünü başkasına karşı oynamasını, kendilerine karşı akrabalık - yakınlık

⁵⁹ A. Ümit Berkman, a.g.k., s.

rolünü oynamasını beklemektedirler. Bu güçlü geleneksel yapı içinde bürokratin da yakınlarına karşı bürokrat rolü oynama imkanı pek kalmamaktadır.

Ülkemizde görelî olarak geçerliliğini koruyan bu geleneksel bağılıklar, kamu görevlisinin yakınlarını "kayırması" ve "kollaması" sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Halk dilinde iltimas ve adam kayırmacılığı ifade etmek üzere "torpil" kavramı da kullanılmaktadır. Kayırmacılığın değişik türleri olarak akraba kayırmacılığı (nepotizm), eş-dost kayırmacılığı (kronizm) ve hemşehri kayırmacılığı olarak sınıflandırılabilir.

B. Otoriter Devlet Sivil Toplum Çatışması

Az gelişmiş ülkelerde genellikle kamu görevlileri itibarlı kişilerdir. Genellikle kendi tercihlerini üstün görürler. Halk da bunlar karşısında kendilerini küçümser. Halk kamu hizmetinden yararlanmayı vatandaşlık hakkından çok bir lütuf olarak görmektedir.

Bürokratin ve yurttaşın kamu hizmetini bu algılayış biçimleri ve aralarındaki eğitim ve statü farkından doğan toplumsal uzaklık yurttaşın kamu işlemlerine ilişkin bilgi eksikliği eklenince yolsuzluk ve rüşvet olasılığı artmaktadır.

"Kamu yönetiminde davranış ve eylemi belirleyen en somut etken siyasal otoritedir. Yönetimsel sistem siyasal sistemin bir alt sistemi olarak tüm temel girdilerini üst sistemi olan siyasal sistemden alır. Ayrıca, bizim gibi normatif sisteminin yasallaşmış kesiminin önemli bir bölümünü kendisi yaratmayıp dışarıdan, başka sistemler aktaran bir toplum için yasal çerçevenin siyasal otorite-halk ilintisini tam yansıttığını kabul etmek yanlış olacaktır. Dolayısı ile kamu yönetiminin yasal davranış dışına çıkışında böyle bir uyumsuzluk da etkili olabilir. Bu bakımdan siyasal otoritenin niteliği inceleme konusu edilmelidir. Başka bir deyişle, kamu yönetiminde rüşvet yolu ile yasallık sınırları dışına çıkışların incelenmesinde siyasal otoritenin halka karşı duyarlılığı ve kamu yönetiminin siyasal otoriteye karşı duyarlılığı incelenmelidir."⁶⁰

⁶⁰ Yavuz Bayar, a.g.k., s.40.

Kısaca yurttaş genellikle karşısındaki kamu görevlisinden çekinmekte, onu kendinden üstün görmekte, kamu işlemleri hakkında yeterli bilgiye sahip bulunmamakta, devlet dairesinde işlerinin geciktirileceği endişesini taşımaktadır. Bu koşullar altında yurttaş rüşvet vererek görevliye yakınlaşmak, iyi muamele görme olanağı yaratmak, gecikme endişesini gidermek istemektedir.

“Türk yöneticilerinin daha çok “otoriter yönetim stilini” benimsedikleri izlenmektedir. Demokratik ve katımlı yönetim biçimlerine olanak verilmediğinden yönetenler ile yönetilenler arasında diyalog kopukluğu ve çatışmalara rastlanabilmektedir.”⁶¹

Türk halkı, devleti genelde kutsal bir olgu olarak görmüş, kamu görevlilerine ve kamu örgütlerine yüce değerler atfetmiştir. Osmanlı Devleti’nden beri devam ede gelen uygulamalarda da vatandaş hep devletin hizmetçisi rolünde olmuştur. Vatandaşlar da bu hizmetçi rolü ile devleti sorgulama ihtiyacı hissetmemiş; "yaptığı işlerin hikmetinden sual olunmaz " kabul etmiştir. Kamu görevlilerini de kamu hizmetlisi gibi değil, "efendisi" gibi görmektedir. Eğitim ve statü farkından doğan toplumsal uzaklık, vatandaşın kamu hizmetlerine ilişkin bilgi kıtlığı ile birleşince yolsuzluk ve rüşvet olasılığı da artmaktadır.

C. Hediyeleşme Geleneği

Ülkemizde özellikle kırsal kesimde geleneksel yapılar oldukça güçlüdür. Bu nedenle de insanların birbirlerine yardım etmeleri, hediyeleşmeleri çok yaygın görülmektedir. Bizim ilgi alanımıza giren ise kamu görevlilerine hediye verilmesi olgusudur. Hediye alma alışkanlığı kazanan kamu görevlisi için, hediye kabul etmenin ölçüsü önemlidir. Zamanın ve bölgenin şartlarına göre belli değer üstündeki hediyelerin kabul edilmesi ve hediye getirenlere ayrıcalıklar sağlanması durumunda yolsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Defterdar Sarı Mehmet Paşa hediyein ölçüsünü şöyle belirler: “Devlet sahiplerine rüşvet hastalığı gibi ilacı müşkil belki ilacı yok bir devasız hastalık yoktur. İyi düşünüp bundan son derece perhiz etmek ve

⁶¹ Refik Çulpan, a.g.k., s.40.

çekinmek lazımdır. Meğer ki kişinin kendi dostu bir hediye getire, bu hediyeyi almakla bir sakınca yoktur. O da bir nesne dolayısıyla olmaya; ancak sevginin artmasını sağlamak niyeti ile ola”⁶²

Ancak hediyeleşme geleneği ile yolsuzluklar arasında neden-sonuç ilişkisi türünden bir bağ kurulmasına karşı çıkan araştırmacılar da vardır:

“Yolsuzluk olgusuna neşter vurulup, araştıran gözlerin projektörleri altına yatırılması durumunda, yolsuzluk olaylarının amaçlarına en uygun libaslara bürünerek ortaya çıktıklarına ve bunlar içerisinde de en yaygın olanının hediye müessesesi olduğuna şahit olmaktadır. Ne var ki bu gerçek “Geri kalmış ülkelerde, yolsuzluk olaylarının artmasında hediye müessesesi dolaylı ama etkin bir rol oynamaktadır” şeklinde ifade edilebilecek olan bir iddiayı tek başına kanıtlamaya kafi gelmez. Hediye müessesesi evrensel bir kurumdur. Dünyanın diğer yörelerinde olduğu kadar Batıda da yaygındır. Yolsuzluk olaylarının artmasının veya azalmasının, hediye verme olaylarının sayısının artması veya azalmasından bağımsız olması gerçeği; hediye verme olayları ile yolsuzluk olayları arasında neden-sonuç ilişkisinin mevcut olmadığını gösterir. Ayrıca hir hediyein neden olacağı dolaylı sonuçlar tek boyutlu değil ama çok boyutludur. Verilen bir hediye, bireyi bırakın kötü davranışlara sürüklemeyi kötü davranışlara sürüklemekten alıkoyabilir.”⁶³

D. İnsan Unsurunun İhmal Edilmesi

Bugün geldiğimiz noktada, kapitalist ekonomilerin savunulduğu kadar başarılı olmadığı, kapitalizmin etik temellerden yoksun olmasının bu başarısızlıkta önemli rol oynadığı anlaşılmıştır. Bu nedenle günümüzde, kapitalizmi etik kurallarla bağdaştırma çağrıları giderek taraftar toplamaktadır.

⁶² Defterdar Sarı Mehmet Paşa, a.g.k., s.48.

⁶³ Seyyid Hüseyin El-Attas, a.g.k., s.66.

"Bütün bu ortamda Türkiye tam bir çelişkiler ülkesidir. Bu topraklar üzerinde geniş halk kitleleri hala dayanışmayı rekabetten üstün tutmakta, bencilliği ve çıkar peşinde koşmayı aşılamakta, fedakarca davranışları fazilet olarak kabullenmektedir. "Hak", "helal" ve "haram" kavramları hala yaygın kitlelerce tüm yaşamın temel kuralları olarak görülmektedir. Öbür yandan, Türkiye, "araplıkların" yaygın olduğu "hortumlamanın" en ileri boyutlara ulaştığı, halkın malı olan en kıymetli tesislerin "özelleştirme" adıyla yağmalandığı bir ülkedir. Türkiye, ne kapitalizmin kurallarını hakkıyla uygulayabilmekte, ne de kendi sistemlerini geliştirebilmektedir."⁶⁴

Ülke yönetimini her yönden yeterli ve yetenekli insanlara vermek gereklidir. Asıl olan bunu gerçekleştirebilmektir. Yüce Atatürk Söylev'inde (s.657'de) bunu şöyle dile getirmektedir: "Efendiler! Bu vesileyle muhterem milletime şunu tavsiye ederim ki; sinesinde yetişerek başının üstüne kadar çıkaracağı adamların kanındaki, vicdanındaki cevher-i asliyi, çok iyi tahlil etmek dikkatinden bir an feragat etmesin!"

"Parlak örnekler hep bu soylu kanlar, vicdanlar sayesinde sergilenmiştir. Atatürk, Paris'teki Büyükelçi Münir Ertegün'den Rene Grousset'nin iki ciltlik "Uzak Doğu Tarihi" adlı yapıtının göndermesini ister. Elçi kitabı gönderir ve tutarı olan 571,80 Franklık faturayı da ödenmek üzere Dışişleri Bakanlığına yollar. Bunu öğrenen Atatürk Dışişleri Bakanlığında faturayı hemen aldırıp parayı kendisi öder."⁶⁵

Yolsuzlukları yok etme girişimleri, insan davranışlarını bir bütün olarak ele alma esasına dayandırılmalıdır. Yasal ve idari tedbirler tek başına yeterli değildir. Bunun ötesinde yönetici sınıfın iliklerine kadar işlemiş tutarlı bir ahlak anlayışının mevcudiyeti gereklidir.

Yolsuzlukların önünü alabilmek için memurların dürüst kimseler arasından seçilmesi esastır. İşinin ehli olma yolsuzluk yapmaya mani bir durum değildir. Hükümetlerin eğitim politikalarında moral faktörlere

⁶⁴ Özer Ertuna, "Ekonominin Etik Temelleri", **Radikal**, 6.2.2001.

⁶⁵ Sami Selçuk, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, No: 1, Ankara 1999, s.516.

ağırlık vermesi gerekir. Din faktörü yolsuzluklara karşı etkin olarak kullanılabilir. Yolsuzlukla mücadele için sosyal ekonomik, politik planlamalar gereklidir.

Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin veya birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluk olgusunu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde insan faktörü, insanın ahlak ölçüleri sonuç tayin edici önem arz etmektedir.

“Ahlaki donanımları yeterli derecede mükemmel yeterli sayıda insan desteği olmaksızın, yolsuzluklarla başa çıkmak için girişilen her çaba sonuçsuz kalmaya mahkumdur. Yolsuzluk belasından kendisini kurtarmak isteyen bir toplumun, yeterli sayıda insanı yeterli derecede ahlaki değerlerle donatıp, en kısa zamanda, bu insanları, toplumu etkileyip yeniden biçimlendirebilecekleri makamlara getirmesi gerekir”⁶⁶

“Yolsuzluklara dur diyebilecek insan hangi özelliklere sahip olmalıdır? Bu tür bir insan her şeyden önce namuslu, dürüst bir insan olmalıdır. Ülkede hangi ideoloji, hangi politik görüş hakim olursa olsun insanlar namuslu değilse, yolsuzluklar hükmünü sürdürmeye devam edecektir. Rejim değişikliklerine rağmen bir ülkede yolsuzlukların varlığını sürdürebilmelerinin nedeni işte budur. Yeni rejim değişiklikleri, akıp giden yeni yeni senelere rağmen yolsuzluklarla mücadelede bir ülke başarılı olamıyorsa, bunun nedeni yeterli sayıda dürüst, namuslu, işine hile karıştırmamış vatandaşa o ülkenin sahip bulunmamasıdır.”⁶⁷

"Halk, politikacılar, kamu memurları ve çalışanları gibi kamu işlerini gören insanların kendilerine verilen görevlerini etik ve sorumluluk içinde görmelerini bekler. Bu beklenti kamu mensuplarının kamu fonksiyonlarını gerçekleştirecek tercih ettikleri ve yetki verdikleri kamu çalışanlarına olan güvenle ilişkilidir. Kamu çalışanlarını yönetmedeki yükümlülüğün doğası onların paralarının vergi ödeyenler tarafından verildiği gerçeğinde

⁶⁶ Seyyid Hüseyin El-Attas, a.g.k., s.62.

⁶⁷ A.k., s.134.

yatar. Kamu çalışanları işlerini verimli ve ahlaklı yapmaları için ücret almaktadırlar ve tekrar çıkar veya avantaj sağlamamalıdır. Kamu sektörü kurumları politik ve idari yolsuzlukla savaşta kullanılmak üzere arayışta olmalıdırlar."⁶⁸

Nihai planda, yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. İyi insanlara iyi yasalar ve iyi yasalara iyi insanlar destek olmadıkça yolsuzluklar olmaya devam edecektir. Ancak iyi kamu görevlileri olmasının yolu da eğitimden geçer.

“Davranış değişim süreci ve işyerlerindeki yeteneklerin kazanılması ve aşılması kamu sektöründe artırılması, yani çevrenin dinamiklerine uymak için sürekli değişmeli. Belirli kurslar personel ve finansal fonksiyonlar ile uğraşan kamu memurlarına verilmeli ve sunulmalı. Çalışanlar değişik yeteneklerle donatılmalı ki performanslarını ve kamunun onlara duyduğu güveni ve anlayışı artırabilsinler. Eğitim kursları üst, orta ve alt seviye yönetim konularıyla ilgili olmalı ve dizayn edilmeli. Eğitimin etkili ve konuyla alakası olması için, yolsuzluğun ortaya konmasını tanımlayacak ve uzmanlığı olan değişik seviyelerde eğitim kurumlarıyla koordinasyonunu sağlamak olan her departmanda bir kişinin olması lazım.”⁶⁹

E. Hızlı Nüfus Artışı

Ülkemizde hızlı bir nüfus artışı vardır. Nüfusumuz yılda %2-2.5 arasında artmakta, bu artış birtakım olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir.

Genel olarak Türkiye'nin büyüme hızı da yüksek olmasına rağmen, artan nüfusumuza iş imkanları oluşturulamamaktadır. Eksik istihdamın oluşması, bir yandan işsiz olanın her işi yapabilecek konuma düşmesine, diğer yandan ise devletin (biraz da sosyal patlamaları önlemek amacı ve öteden beri alışılmış "devlet baba" anlayışı ile) kamu kesiminde yapay olarak aşırı

⁶⁸ John Mufunisa Mutuwafhathu, a.g.k., s.191.

⁶⁹ A.k., s.194.

istihdam oluşturmaya neden olan kamuda aşırı istihdam yaratılınca, ücretlerin düşük tutulması bir zorunluluk olmaktadır. Görevlilerin düşük gelirlerle geçinememesi, gelirlerini artırmak amacıyla çeşitli yollara başvurmaya neden olmakta ve enformel sektör başta olmak üzere yeraltı ekonomisine yol açmaktadır."⁷⁰

Nüfusun hızlı artması, sosyal refah devletinin en önemli görevleri sayılan eğitim ve sağlık hizmetlerine olan talep artışında etkisini hissettirmektedir. Devlet bu alanlarda vatandaşların taleplerini yeterli düzeyde karşılayamamakta; hizmet arzı hizmet talebinden düşük kalmaktadır. Bu durumun sonucu olarak, hastanelerde ücretsiz hizmet sunmaya mecbur olan doktorların, özel muayene olmadığımızda yeterli ilgi göstermemesi ya da iyi bir okula kayıt yaptırmak için bağış yapmak zorunda olmak gibi sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu ettiğimiz eğitim ve sağlık hizmetleri, toplumun çok büyük bir kesimini ilgilendirdiğinden, toplum açısından da bu yozlaşma ya da yolsuzluklar kanıksanmayacak bir düzeye ulaşmaktadır.

Ülkemizde yaygın bir yolsuzluk olgusu da hızlı nüfus artışı ile ortaya çıkan işsizlere istihdam sağlanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Kamu kesiminde yapay olarak istihdam oluşturulmasına rağmen, bütün işsizlere iş imkanı sağlanamamaktadır. İşte bu aşamada genellikle siyasal iktidarın kendi yandaşlarına iş imkanı tanıdığı yani adam kayırmacılığın ortaya çıktığı görülmektedir. Ya da rüşvet olgusu ortaya çıkmaktadır. Yani rüşvet veren iş imkânına kavuşabilmektedir. Bu durum aynı zamanda devlet personel rejimini de yozlaştırmakta ve işe almada uyulması gereken bilgi, beceri, liyakat gibi unsurların göz ardı edilmesine yol açmakta; sonuçta ehil olmayan kişilerin elinde kamu yönetimi yozlaşma kısır döngüsü içine itilmiş olmaktadır.

F. Kentleşme

Kentleşme dar anlamı ile kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artması; geniş anlamı ile sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve halen var olan kentlerin büyümesi

⁷⁰ A. Fazıl Özsoylu, *Yeraltı Ekonomisi*, Akçağ Yayınları, Ankara 1999, s.16.

sonucunu doğuran, toplumsal yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma oluşturan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim süreci şeklinde tanımlanmaktadır.

Kentleşmenin en önemli nedeni hızlı nüfus artışı ve tarımda üretim teknolojisinin gelişmesi nedenleriyle işsizliğin artması ve gittikçe miras yoluyla parçalanmış toprakların insanların geçimine yetmemesi sonucu oluşan ekonomik sıkıntılardır. Buna karşılık kentlerin çekiciliği, sanayi, ticaret ve hizmet kuruluşlarının genellikle kentlerde kurulmuş olması nedeniyle kentlerin daha fazla iş imkânı sağlaması kentleşme olgusunu artırmıştır.

Türkiye'de kentleşme 1950 yılını takip eden yıllarda hızlanmıştır. Ancak Türkiye'deki kentleşme, gelişmiş ülkelerdeki kentleşmeden farklı bir özellik göstermektedir. Batıda kentleşme kalkınma ile birlikte gerçekleşmiştir. Oysa Türkiye'de kentleşme hızı, ekonomik büyüme hızının genellikle gerisinde kalmıştır. Buna göre, batıda kentlere göç edenler genellikle iş imkanı bulabilmiş iken, ülkemizde ise bu iç göçler sonucu gizli işsizler, kayıt dışı sektörde çalışanlar ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de kentleşme çok hızlı gerçekleşmiş, halen de hızlı devam etmektedir. 1935'lerde nüfusun yaklaşık %17'si kentlerde yaşarken, 1950'de bu oran %19'lara çıkmıştır. Ancak 1950'li yıllardan sonra hızlı bir kentleşme başlamıştır. 1997 yılı DPT verilerine göre kentsel nüfusun toplam nüfusa oranı; 1960'da %26, 1970'de %36, 1980'de %42.1, 1985'de %47.2, 1995'de %60.9 2000'de ise %66 civarındadır.

Kent nüfusunun yoğunlaşmasına bakıldığında ise, en büyük dört ilimizin (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana) toplam nüfusa oranı %25 civarındadır. Yine 1990 yılı nüfus sayımı sonuçlarına göre, nüfusumuzun ortalama %20'si doğdukları ilin dışında başka yerlerde yaşamaktadırlar.

Sosyal hareketliliğin bu kadar hızlı olması ve belli kentlerde yoğunlaşması birçok problemi de beraberinde getirmektedir. Kentlerin yapısı bu kadar insana iş sağlamaya, güvenlik, sağlık, eğitim ve benzeri hizmetleri vermeye yeterli olmamıştır. Sonuçta ortaya çıkan bu çarpık

kentleşme olgusu içinde kalan toplum kesimleri yasal ve ahlaki olmayan yolları denemek zorunda kalmaktadırlar.

Asya ülkelerinde II. Dünya savaşından sonra yoğun yolsuzluk olaylarının görüldüğünü belirten El-Attas'ın kentleşme ile ilgili tespitleri ilginçtir:

“Hızlı şehirleşme, kırsal kesime ait değer yargılarının hızla zayıflamasına neden oldu. Tutumluluğun, basit bir yaşam tarzının sürdürülmesini sağlayan toplumsal kontrollerin yerine maddiyatçılık, statü kazanmak için duyulan görülmemiş bir açlık, toplum içerisinde kaybolmuş bir insan, para ve güç kazanma hırsı, moral değerlere boşvermişlik aldı. Böyle bir ortam içerisinde, savaş zamanında ülkenin ticaretini eline geçirmiş bulunan spekülâtörler ve maceracılar kokuşmuşluğun tüm ülkeyi sarması için ellerinden geleni artlarına koymadılar. Bu arada ücretli kesimin reel geliri sürekli olarak azalıyordu. Bu insanların büyük bir kısmı ise hükümet hizmetinde bulunmaktaydı. İşte bütün bunlar yolsuzlukların dal budak salıp gelişebilmesi için son derece uygun bir atmosfer oluşturmaktaydı.”⁷¹

G. Toplumsal Değişim

Türkiye geleneksel bir toplum olmaktan çıkıp, hızla sanayi toplumu haline gelen bir ülkedir. Bu değişim süreci geleneksel toplumsal yapıda, bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir.

"Tarımsal ya da başka deyimle feodal toplumlarda rüşvetin belli ölçülerde norm sistemi içine girdiği görülmektedir. Buna karşılık tarımsal toplum kapitalist topluma dönüşünce rüşvet kesenkes norm sistemi dışına doğru itilmekte, sosyalist toplumlarda ise değer yargılarında bile rüşvet bir olumsuzluğu ifade etmektedir."⁷²

⁷¹ Seyyid Hüseyin El-Attas, a.g.k., s.97.

⁷² İlhan Tekeli, Gencay Şaylan, "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, C:7, Sayı:3, (Eylül 1974), s.94.

"İkinci olarak, özel mülkiyetin tarihsel gelişimine paralel olarak kamu kesimi için rüşvetin normatif ele alınışı önem kazanmakta, giderek keskinleşmektedir. Tarım toplumunda ya da başka deyimle feodal toplumlarda egemen mülkiyet biçimi bugünkünden farklı bir yapıya sahip olmakta, mülkiyete konu kaynaklar üzerinde bir intifa hakları hiyerarşisi oluşmaktadır. İntifa hakları hiyerarşisinin en üst düzeyini elinde bulunduran ayrıcalıklı aristokrasi aynı zamanda bilfiil toplumu yönetmektedir. Başka bir deyimle, feodal toplumlarda yönetim ile mülkiyet birbirleri ile iç içe bulunmaktadırlar. Ekonomik yönden hakim ve toplumu yöneten aristokrasi yönetim işlevini sürdürürken sadece kendi kendine sorumlu gözükmektedir. Buna göre toplumsal kaynakların kullanım ve kontrolünde beliren nitelik feodal toplumlarda rüşvetin kolayca kurumsallaşmasına neden olmaktadır. Feodal toplumda ilişkilerin yüzyüze oluşu da rüşvet alan ve verenin kolayca karşı karşıya gelmesi nedeni ile kurumsallaşmayı hızlandırmaktadır."⁷³

Bu hızlı değişim sürecinde toplumsal yaşamı belirleyen ahlak kuralları da değişim geçirmektedir. "Ekonomik ilişkiler, siyasal örgütlenme biçimleri, kent yaşamı, iletişim araçlarının etkinliği son derece hızlı değişirken, bireyler arası ilişkileri düzenleyen kuralların aynı kalması beklenemez. Toplumlarda ne kadar hızlı değişirse, ahlak kurallarının da o kadar hızlı değişmesi kaçınılmazdır."⁷⁴

"Toplumun hızla değiştiği dönemlerde ahlak kuralları da bu değişimin sonucu olarak sarsılmaya başlamakta, eğer bir toplumda hızlı bir yapı değişimi yaşanıyor, toplumda kaynaklar ve fırsatlar eşit olarak dağıtılmıyor ise, yasadışı faaliyetleri önleyeceği düşünülen ahlaki normlar etkinliğini yitirebilmektedir. Topluma hakim olacak iş bitirici ahlak anlayışı, ahlak sisteminin bozulmasına ve hukuk sistemini zaafa uğratan yapıların ortaya çıkmasına neden olmaktadır."⁷⁵

⁷³ A.k., s.97.

⁷⁴ A. Fazıl Özsoylu, a.g.k., s.26.

⁷⁵ DPT, **Kayıtdışı Ekonomi**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara 2001, s.60.

Hızlı değişim süreci içindeki toplumlarda yaşanan bu gelişme, iki tür ahlak anlayışını ortaya çıkarır. Toplumun örf ve adetleri, değer yargıları ve normlarından kaynaklanan ve resmen kabul edilen; yasalarla zorunlu kılınan, eğitim kurumları ve toplum tarafından empoze edilen resmi ahlak ve hızla değişen ekonomik ve toplumsal şartlar ile aynı hızda ilerleyen resmi olmayan ahlak. Resmi ahlak ile gayriresmi ahlak arasındaki bu çelişki ahlaki yozlaşmanın varlığını göstermektedir. İşte bu süreç de yolsuzluklar için uygun bir yapıya dönüşmektedir.

“Modernleşme ile siyasal ya da yönetsel yolsuzlukların yoğunlaşması ilk bakışta üç temel nedenle açıklanabilir:

(1) Modernleşme bir anlamda, sürekli olarak toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması demektir. Toplum içinde ortaya çıkan bir takım yeni gruplar ve örgütlemeler sözü edilen kaynak ya da fırsatları kullanmak için siyasal çabaları içinde yolsuz davranışta bulunmayı olası kılan etkileşimler giderek ağırlığını artırmaktadır.

(2) Toplum içinde insan davranışlarını belirleyen değer ve norm sistemleri değişmekte; eski ve yeni normlar birbirleri ile zıtlasma göstermektedir. Bu zıtlasma ya da norm sisteminin çözülmesi yeni kaynak ve fırsatları kullanmayı meşrulaştırabilmektedir.

(3) Modernleşme, toplumun her kesiminde hızlı bir değişmeyi içermektedir; başka bir deyişle siyasi ve yönetsel kurumlar, kanunlar, yönetmelikler sürekli olarak değişmekte ve sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar meydana gelmektedir. Yolsuzluk yapacak kişiler bu boşluklardan faydalanabilmektedir.”⁷⁶

Her alanda hızlı bir değişimin yaşandığı Türkiye’de, kaynakların ve fırsatların eşit dağılımını sağlamak oldukça zordur. Toplumun bazı kesimleri zenginleşirken, bazı kesimler de fakirleşiyorsa, özellikle de Türkiye ’de olduğu gibi bazı kesimlerin gelirleri geçinme standardının altına düşmüş ise, ahlak normları yavaş yavaş etkinliğini yitirmektedir.

⁷⁶ Gencay Şaylan, "Toplumsal Değişme Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 8, Sayı 4, (Aralık 1975), s.85.

H. Kültür İkiliği

Kültür; tarihin, sosyal alışkanlıkların, inançların, doğa koşullarının, bir toplumda uzun sürede meydana getirdiği ekonomik alt yapı ile uyumlu olarak biçimlendirdiği temel değer yargıları, bakış açıları ve dünya görüşüdür.

19. yüzyıl sonrasında Osmanlı toplumunda batı ekonomik sistemi uygulanmaya çalışılmaktadır. Ekonomik sistem ile birlikte, özünde ferdiyetçiliği taşıyan bir kültür de, batıdan çok farklı sosyal bir yapıya sahip Türk toplumuna ithal edilmeye çalışılmaktadır.

Bu dönemde Anadolu halkı genelde yoksuldur. Tek başına ekonomik girişimlere atılacak gücü ve batı hukuku ile korunması gereken malı yoktur. Batılı hayat tarzının nimetlerinden yararlanmak için gereken parayı elde etmesi mümkün değildir. Bu nedenle batı kültürünü benimsemeleri için bir neden yoktur.

Batı kültürünü ise küçük bir azınlık kabul etmektedir. Bu azınlık ferdiyetçi ekonomiye katılıp onun nimetlerinden faydalanacak ve batılı yaşam tarzını uygulayacak kadar parası olanlardır.

Bu aşamada Türk halkı ikili bir oluşumun etkisinde kalmaktadır. 1960'lı yıllardan sonra başlayan imalat sanayisinin gelişmesiyle piyasada yoğun bir rekabet yaşanmaya başlanmıştır. Reklam kampanyalarıyla halk bir taraftan lüks yaşama alıştırmaya çalışılmaktadır. Haberleşme araçlarının gelişmesiyle beraber Türk halkı sürekli olarak yeni kolaylıkların, başka hayat düzeylerinin adını işitmekte, televizyonlardan seyretmektedir. Halkın genel yoksulluğu oranında medya organlarının daha fazla tüketime dönük telkinleri de artmaktadır.

"Toplumdaki bozuk gelir dağılımının getirdiği bu süreçte, kendi emeğiyle yükselmekten, hayatını geçindirebilmekten ümitli olmayanlar kendi değer yargıları ile kendilerinden birkaç kez daha üstün hayat standardında yaşayan toplum kesimlerinin hayatına olan özlemleri arasında sıkışıp kalmaktadırlar. İnsanlar neden ben de zengin olmayayım düşüncesiyle değer yargılarını geri plana

itip, yolsuz davranışlarla kendilerine çıkış yolu aramaya çalışmaktadırlar."⁷⁷

Anadolu insanının kanaatkarlığa, düzene ve uyumlu olmaya dayalı hayat tarzı 19. yüzyıla kadar sürmüştür. Ancak birtakım iç ve dış etkiler, ekonomik çöküntü ile birlikte bu değerlerin yozlaşmasına sebep olmuştur.

III. Ekonomik Yapı ve Yolsuzluk

Az gelişmiş ülkelerde, devlet ve kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü yapılar olup, birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmektedir. Ancak kaynakların kıtlığı ve artan beklentiler nedeni ile bu tür hizmetlerin arzı, hizmetlere olan talebi genellikle karşılayamamaktadır. Bu koşullarda kamu hizmetlerinin dağıtımında yolsuzluk için önemli fırsatlar doğmaktadır.

Kaynak ve döviz kıtlığı, ödemeler dengesi, enflasyon, işsizlik, yatırım, dışalım, dışsatıma ilişkin sorunlar az gelişmiş ülkelerin çeşitli biçim ve derecelerde ekonomik düzenlemelerde bulunmalarına yol açmaktadır. Bu bağlamda devletin, dolayısıyla bürokrasinin ekonomik alanda “düzenleyici” ve “denetleyici” işlevleri yaygın ve kapsamlıdır. Bunlar işe başlayabilmek için ruhsat almak, gümrük muafiyeti ya da indirimi, hammadde tahsisi, döviz tahsisi, vergi indirimi, fiyat denetimi vb. işlemlerdir.

Az gelişmiş ülkelerde, özel kesimin ekonomik olarak güçlenmesi sürecinde, bürokrasi görece olarak gücünü ve etkisini yitirmekte, bürokratin maddesel ve statü koşulları kötüleşmektedir. Özel kesimin belli bir ekonomik güce ulaştığı ekonomilerde görece olarak büyük miktarlara varan rüşvet görülebilmektedir. Daha sonraki aşamada ise özel kesim istemlerini ve ekonomik çıkarlarını siyasal partiler ile işbirliğine girerek siyasa yapımı sürecinde gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

⁷⁷ İsmail Cem, a.g.k., s.521.

"Ekonomimizin en belirgin özelliği, giderek artan bir enflasyon oranına sahip olmasıdır. Ülkemizin dışsatımı ile dışalım arasındaki açık, giderek büyüyerek, "ödemeler dengesini" altüst etmiştir. Böylece doğan döviz darboğazında, başta petrol olmak üzere birçok temel girdiler sağlanamaz ya da güçlükle sağlanabilir duruma gelmiştir. Hükümetler, dış borçları erteleme ve yenilerini sağlama peşinde koşma gelmektedirler. Bir yandan da birbirini izleyen devalüasyonlar yapıla gelmektedir. Üretim düzeyindeki düşüklük ve dışalım için yeterli döviz bulunamaması, "sunu-istem" dengesini bozmuştur. Piyasada mal kıtlığı sürürken birçok mal için de "karaborsa" ve "çifte fiyat" uygulamaları geçerli olmuştur."⁷⁸

Sonuç olarak, bürokrasinin gerçekleştirmek durumunda olduğu bu hizmetlerde ve tekelinde bulunan olağan denetimlerde düzenleme ve ihale işlevlerinde yolsuzluklar görülmektedir.

A. Devletçi Politikanın Etkisi

Türkiye’de devletin rolü ve ağırlığının büyük olduğunu biliyoruz. Bunda Cumhuriyet’in kurulmasıyla sonuçlanan tarihi süreçlerin payı olduğu kuşkusuz. Osmanlı İmparatorluğu, Batı Avrupa ile rekabetinde geri kalmış; savaşlarda büyük toprak kayıplarına uğramıştı. Bekasını sağlayabilmek için batılılaşma reformlarını uygulamak devlete düşmüştü.

Bu savunma amaçlı milliyetçilik Cumhuriyet’in ilk dönemi olarak tanımlanabilecek 1923-1950 arasında yoğunluğunu artırarak devam etti. 1929 Dünya Ekonomik Bunalımına karşı devletçi ekonomik politikalara başvurmaktan başka çare yoktu. Büyük sermaye açığı olan, savaşlarda harap olmuş bir ülkede ekonomik kalkınmanın böylece tümüyle devlete kalması, doğal olarak devletin büyümesine de neden oldu.

1950’de çok partili siyasal yaşama geçildikten sonra ülkenin çok eksik olan alt-yapı yatırımları yine devlet öncülüğünde yürütüldü. 1961 yılında başlayan planlı dönemde, o günün revaçta olan ideolojisine uygun ithal ikameci kalkınma modeli de, hem devletin piyasaya müdahalesine, hem de devlet iktisadi teşebbüslerinin çoğalmasına yol açarak, devletin ekonomideki ağırlığını artırdı.

⁷⁸ Refik Çulpan, a.g.k., s.39.

Bu durum 24 Ocak 1980 serbest piyasa reformlarına kadar sürdü. Halen içinde bulunduğumuz bu dönemde devletin ekonomik alandaki küçülmesi, iç üretimin giderek artan oranlarda özel sektör tarafından yapılmakta olmasından da görülüyor. Başlangıçta yavaş ilerleyen, ancak bugünlerde hızlanan özelleştirmeler de bu süreci tamamlıyor.

Yeni Türkiye Devleti 1931 yılında toplanan CHP kurultayında "devletçilik" ilkesinin de programa alınmasıyla, resmen ekonomik alanda faaliyetler yürütmeye başladı. Günümüze kadar da devletin ekonomik alana müdahalesi değişen ağırlıklarda devam edegelmiştir.

Yolsuzluklar ile ekonomik sistem arasında yakın bir ilişkinin varlığı, genel olarak kabul görmektedir. Devletin ekonomiye müdahalelerinin daha fazla olduğu ülkelerde bürokrasi yaygın ve kırtasiyecilik de doğal olarak yaygın bir hastalık. Bürokrasi netice olarak rüşvet ve yolsuzluklara daha fazla fırsat yaratıyor. Bürokrasi engeline takılan vatandaşlar, ister istemez rüşvet ve yolsuzlukla işlerini yapmaya çalışıyorlar. Bürokratik formalitelerin fazlalığı kamu görevlileri içinde rüşvet piyasası ortaya çıkarıyor.

Dünya ülkelerinde yapılan araştırmalar da devletçi ülkelerde yolsuzlukların fazla, piyasa ekonomisi uygulayan ülkelerde ise yolsuzlukların daha az olduğu görüşünü doğrulamaktadır.

Devletçi politikaların egemen olduğu ülkemizde potansiyel yolsuzluk alanları şunlardır;

a. Müteahhitlere büyük kazançlar sağlayacak büyük çaplı devlet ihaleleri,

b. Elektrik, akaryakıt ve gaz gibi bazı endüstri kollarında fiyatların ve kâr oranlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve sonuçta da bu iş kollarına hakim kimselerin kar oranlarını ve fiyatları yüksek tutabilmek için yolsuzluğa başvurması,

c. Bazı hammaddelerin tahsisinde hükümetin söz sahibi olması,

d. Büyük miktarda vergi alınması ve sonuçta rüşvet karşılığı takdir edilecek vergi miktarının küçük tutulmasını sağlama girişimleri,

e. Hükümetin çeşitli alanlarda sağlamış olduğu kredi ve teşviklerden yararlanma imkanı elde etme girişimleri.

“Yeniden yapılanmanın ya da bir başka deyişle yeni dünya düzeninin savunucularına göre devletin sosyo-ekonomik yaşama müdahalesi, yani refah devleti uygulamaları kamu bürokrasisi için temel yolsuzluk nedenidir. Devlet, yani bürokratlar ekonomik yaşama düzenleyici olarak müdahale yolu ile, bizzat mal ve hizmet üreterek, gelir dağılımı sürecinde Pazar mekanizmasının işlerliğini kısıtlayarak vb. girişimlerle rantlar ya da ekonomik değerler yaratmaktadır. Bu durumda bürokrat, kaçınılmaz olarak, verdiği kararlara bağlı olarak oluşan rant ya da değerden kişisel pay alma dürtüsü ile karşı karşıya kalacaktır. Söz konusu dürtü, yeni sağın ya da yeniden yapılanmanın hararetli savunucularına göre yolsuzluk davranışı için en belirgin kaynak olma işlevi görecektir.”⁷⁹

Fraser Institute adlı kuruluş 1996 yılında "Dünyada Ekonomik Özgürlükler" (Economic Freedom of the World) başlığını taşıyan bir araştırmanın sonuçlarını yayınladı. Bu araştırma sonuçlarına göre, dünyada devlet müdahalesinin en az dolayısıyla da ekonomik özgürlüklerin en geniş olduğu ülkeler sırasıyla Hong Kong, Singapur, Yeni Zelanda, A.B.D. şeklinde sıralama devam etmektedir. Türkiye ise bu sıralamada 70. sırada yer almaktadır.

Dünyada yolsuzlukların boyutu ise Uluslararası Şeffaflık Kurumu (Transparency International) adlı bir uluslararası sivil toplum kuruluşu tarafından yapılan araştırmalar ile ölçülmektedir. Bu kuruluşun 1996 yılında yayınladığı "Uluslararası Yolsuzluk Endeksi" sıralamasında, en az yolsuzlukların olduğu ülkeler sırasıyla Yeni Zelanda, Danimarka, İsveç, Hollanda, Avustralya, İrlanda, İngiltere, Almanya, A.B.D., Japonya, Hong Kong, Malezya, Güney Kore şeklinde sıralanmıştır. Bu sıralamada Türkiye 33. sırada yer almıştır.

⁷⁹ Gencay Şaylan, "Değişim ve Yolsuzluk", s.12.

Bu araştırma sonuçlarına bakıldığında, dünyada yolsuzlukların en az olduğu 20 ülkenin 18'inde serbest piyasa ekonomisinin ileri düzeyde uygulandığı görülmektedir. Yolsuzlukların yaygın olduğu 15 ülkedeki ekonomik sistem devletçiliğin uygulandığı sistemlerdir.

Türkiye ise ekonomik özgürlükler açısından 103 ülke arasında 70. sırada, yolsuzlukların en yaygın olduğu ülkeler sıralamasında ise 54 ülke arasından 22. sırada yer almaktadır. Devletçilik politikası hala Türkiye'de etkilidir. Yolsuzluklar yönünden ise "kirli ülkeler" arasında yer almaktadır.

B. Liberal Düşüncenin Etkisi

Neoliberal düşünce ile birlikte, yolsuzluk olgusu gözardı edilmiş; kâr için herşeyi mübah gören bir anlayış hakim olmuştur : "Neoliberal okulun ana paradigması der ki; bir ekonomik girişim, tek amacı olan kârlılığını maksimize etme hedefine sahip olmalıdır. Etik düşünceler iş aleminin bir işi değildir. Eğer herkes kendi en iyisine bakacak olursa, otomatik olarak, pazarın görünmez eliyle kamunun iyiliği de gözetilmiş olur. Buradan kolayca çıkarılabileceği gibi birinin kârını artıracak her şey aklanır, yolsuzluk bundan hariç değildir. Eğer kamunun iyiliğini düşünmek zorunda değilseniz ve diğer moral değerlere sahip değilseniz yolsuzluk kolayca kabul edilmiş bir pratik olur."⁸⁰

Ülkemizin bugün geldiği noktada uygulanmaya çalışılan liberal ekonomik sistem, yolsuzlukların da etkisiyle tıkanmış ve ekonomik krizler kronik hale gelmiştir.

⁸⁰ Reinold E.Thiel, "Corruption in the Age of Globalisation", **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara, 1997, s.44,45.

Dördüncü Bölüm

Yolsuzlukların Zararları ve Alınabilecek Önlemler

I. Yolsuzlukların Zararları

A. Yönetimin Yozlaşması

Yönetilenlerin her bakımdan güvenliği açısından, "hukuk devleti" olmak yani kamu yöneticilerinin bütün işlemlerinde hukuka bağlı kalmaları çok önemlidir.

Yolsuzluğun olduğu durumlarda ise en başta yasalara aykırı bir işlem yapılmaktadır. Bu durumda devletin ve yönetimin yasallığı ortadan kalkmakta ve saygınlığı zedelenmektedir. Yasaların etkisini yitirdiği toplumlarda ise düzenin sağlanması mümkün olmayacaktır.

“Ülkemiz açısından düşündüğümüzde, kamu bürokrasisinde görülen yozlaşmanın kapsamını ve boyutunu görebilmek için son on yılda gerçekleşen olaylara bakmak yeterli olacaktır. Özellikle bu dönemde bürokraside görülen partizanlıklar, arpalık şeklinde değerlendirilen kurumların oluşması, literatürde patronaj olarak adlandırılan, ehliyetsiz kişilerin kamu kurumlarında istihdamı, siyasal iktidarların icraatlarını açıklık ve şeffaflık içinde sürdürmemeleri, baskı ve çıkar gruplarının bürokrasi ve siyasiler üzerindeki etkinlikleri, iktidarın kişiselleşmesi, somut olarak ortaya çıkarılan rüşvet ve yolsuzluk skandalları, yozlaşmanın kapsamını ve boyutunu gözler önüne sermektedir.”⁸¹

Yolsuzluklar ile kamu siyasaları ve kamu hizmetleri özel amaçlar için saptırılmaktadır. Bu saptırıcı uygulamalar ile kamu yararı, eşitlik, adalet gibi devletin işlevlerinde yer alması gereken ilkeler zedelenmektedir. Bunun sonucu olarak ise vatandaşların düzene ve

⁸¹ M.Akif Özer, “Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 37, s.97.

yönetime güvensizlik duymalarına, dolayısıyla da siyasal bunalımlara ve toplumsal kargaşalara yol açılmış olmaktadır.

Ülkemizde yolsuzluklar bir taraftan siyasal ve toplumsal düzensizliklere yol açarken, bir taraftan da bu düzensizliğin önlenmesi için baskıcı rejimlerin oluşmasına yol açmaktadır. Yapılan askeri müdahalelerin nedenlerinden biri olarak da, sivil yönetimlerin yolsuzluğu önlemek için gerekli önlemleri almaması ve bu konuda etkili olmaması gerekçe gösterilmiştir.

B. Kamu Yönetiminin Bozulması

Ülke yönetiminde önce kamu siyasetleri oluşturulmakta, bu siyasetler doğrultusunda hazırlanan plan ve programların uygulanmasına çalışılmaktadır. Siyaset ve programların yolsuzluklar ile saptırılması sonucu, kamu yönetimimizin kamu yararı doğrultusunda işlemediği çok yaygın bir kanaat haline gelmiştir.

Yönetim sistemimiz içinde yolsuzluk çok yaygın bir hal aldığından, kamu yönetimimiz işlevlerini verimli olarak yerine getirememektedir. Bürokrasimiz kalkınmanın etkili bir aracı olması gerekirken, adeta kalkınmanın engeli konumuna gelmiştir. Yolsuzlukların önüne geçilmesi ve bunun sonucu olarak da kamu yönetiminin topluma kendinden bekleneni verememesi nedeniyle bürokraside çalışanlar da iş başarma motivasyonlarını kaybetmişler; hatta imkanını bulabilenler özel sektörde çalışma eğilimine girmişlerdir.

Kamu yönetiminin işlerliği açısından daha da kötüsü, çok yaygın yolsuzluk olgusu içinde bulunan ama bu olumsuzluğa karşı çıkan kamu yöneticilerinin de zamanla yolsuzluk sürecine katılmak eğilimine girmeleridir.

Sonuç olarak kamu yönetimimiz yolsuzluk olgusunun kısır döngüsüne girmiş olup, verimli ve etkili çalışmasını yitirmiştir.

C. Ekonomik Kalkınmayı Engellemesi

Türkiye Devletinin "devletçilik" politikasını uygulamaya devam ettiği ve ekonomik hayata müdahale açısından da, özgürlükçü piyasa ekonomisinin uygulanmasında 103 ülke arasında 70'inci sırada yer aldığını belirtmiştik.

Devletin ekonomik alana birçok yönden müdahale etmesi, yolsuzluk yapılabilecek alanları genişletmiş; böylece ekonomik kalkınma ve büyüme üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur. Devletin elinde bulunan ekonomik kaynaklar yolsuzluklar nedeniyle, kamu yararı yönünde değil bireysel çıkarlar için kullanılmıştır.

“Yolsuzlukların işlevsel olarak ekonomik kalkınmaya ve büyümeye olumlu etkileri olabileceğine ilişkin ilk teorik tartışmalara karşı savunulan görüşlerde son yıllarda bir artış göze çarpmaktadır. Özellikle özel ve kamu yatırımlarına etkileri vasıtasıyla ekonomik büyümeyi olumsuz olarak etkilediği ampirik olarak doğrulanmaktadır. Yolsuzluklar, bir yandan kamu yatırımlarını arttırarak, yapısını bozarak ve yine kamu yatırımlarının verimliliğini azaltarak; diğer yandan da özel yatırımları kısarak ekonomiyi olumsuz etkiler. Aynı zamanda bir vergi gibi çalışarak yabancı yatırımcıların da kaçmasına neden olabilir.”⁸²

Devletin ekonomideki en belirgin etkisi KİT statüsünde bulunan iktisadi kuruluşlar yoluyla olmaktadır. Bu kuruluşların birçoğunun yıllarca zarar etmesi, bu kuruluşların yolsuzluklara konu olduğunun göstergesidir.

Bir diğer bakış açısıyla da; yolsuzluklar nedeniyle kamu yönetiminin para ile alınan mal ve hizmetleri, vatandaş açısından daha pahalı hale gelmiştir. Vatandaşın devletten beklediği hizmetlerin karşılığı olarak ödediği vergiler anlamını yitirmekte, vatandaşlar kamu hizmetleri için ikinci bir vergi gibi rüşvet ödemek zorunda kalmakta; ya da ihale

⁸² Muhsin Kar, Asım Balcı, "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 423 (Haziran 1999), s. 152.

yolsuzluklarında rüşvetin tutarı ya ihale bedeline eklenmekte ya da ihaleye konu olan malın niteliği düşürülerek çıkarılmaya çalışılmaktadır.

“Komisyon olarak rüşvet ödemesinde bulunan girişimciler açısından ödenen rüşvetin ciddi bir sorun olduğu söylenemez. Çünkü çoğunlukla bu maliyetin karşılanması oldukça kolaydır. İlk olarak, eğer kamu ihalesinin kazanılacağı, rüşvetçi yetkililerce garanti edilmiş ise girişimciler rüşvet maliyetini ihale bedeline dahil edebilmektedirler. İkinci olarak, başlangıçtaki ihale bedeli düşük olsa bile projenin ilerleyen safhalarında, etkili görevlilerin de desteğiyle, sözü edilen bedelin, projedeki değişiklikler mazeret gösterilerek arttırılması yoluna gidilebilir. Üçüncü olarak, ihaleyi alan girişimciler, ödedikleri rüşvetleri karşılayabilmek amacıyla, projeye ilişkin harcamaları bir o kadar azaltabilirler. Doğal olarak, bu maliyet azalması işin ve kullanılan malzemelerin kalitesinden fedakarlık yapılarak gerçekleştirilir. Dördüncü olarak, eğer sözleşme, maliyet artı belirli bir kar oranı şeklinde yapılmış ise, girişimci, bu kez de aşırı fiyatlama yolu ile rüşvet maliyetini karşılayabilir.

Ancak rüşvet alan ve yolsuzluklara bulaşmış politikacı veya bürokratların desteği ile işleyebilecek bu alternatiflerin tamamında, vergi ödeyenler ya daha maliyetli veya gereğinden fazla büyük ve karmaşık ya da düşük kaliteli ve bakım ve onarım maliyetleri hayli yüksek yatırım projeleri ile karşılaşmaktadırlar. Nitekim özellikle gelişmekte olan ülkelerde, kamu sektörü yatırım projeleri macerası/deneyimi, tamamlanmasının hemen ardından çukurlarla dolan yollar, sürekli olarak devre dışı kalan enerji santralleri ve çalışmayan altyapı projelerine ilişkin hikayelerle doludur.”⁸³

Yolsuzluğun kamu yatırımlarının sayıca artmasına, fakat verimliliklerin düşmesine neden olduğu görüşü hakimdir. Çünkü siyasetçiler ve bürokratlar kamu yatırımlarını kolayca manipule edebilmekte, kimi zaman kendi seçim çevresine veya hemşehrilerine

⁸³ Yüksel Karaca, "Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?", *Maliye Dergisi*, Sayı: 133 (Ocak-Nisan 2000) s.96.

yönlendirebilmektedirler. Böylece ihtiyaç olmayan yerlere çok büyük kamu yatırımları yapılmakta ve çoğu atıl kalmakta veya zaman içinde ödenek yetersizliği nedeniyle tamamlanamamaktadır. 2000 yılı programındaki verilerine göre ülkemizde 1984 yılı öncesinde başlamış ve halen bitirilememiş proje sayısı 273, 1984 ve öncesi ile 1999 yılları arasında devam eden proje sayısı ise 5458'dir. Projelerin ortalama tamamlanma süreleri ise 9.3 yıl olmaktadır. Uzun yıllar devam eden bu yatırımlarda, kamu görevlilerinin ilgisi azalmakta, sorumlu kişilerin tespiti zorlaşmakta ve yatırım giderleri yolsuzluğa açık hale gelmektedir.

Sonuç olarak denilebilir ki, yolsuzluk ekonomik kalkınmanın ve yabancı sermaye yatırımlarının önündeki en büyük engellerden birisidir.

II. Yolsuzluklara Karşı Alınabilecek Önlemler

A. Orta Vadede Alınması Gereken Önlemler

1. Kamu Mali Yönetiminde Saydamlığın Sağlanması

“Mali Saydamlık hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali politika planlarının, kamu sektörü hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamu sektörü mali politikanın oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgisi olan bütün kurum ve kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Mali saydamlık, sorumluluğu güçlendirir ve sürdürülebilir olmayan nitelikteki politikaların getirmiş olduğu politik riskleri artırır.”⁸⁴

Saydamlığın kamu mali yönetiminde taşıdığı önem nedeniyle, IMF üye ülkeler için 1988 yılında, şeffaflık ilkesi bakımından ideal kuralları belirleyen Mali Şeffaflık Uygulamaları Tüzüğünü kabul etmiştir. Bu Tüzüğe göre gerçekleştirilmesi gereken 4 temel ilke kabul edilmiştir. Bunlar;

- 1- Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması
- 2- Bilginin kamuya açık olması

⁸⁴ DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2517 Ankara 2000, s.83.

3- Bütçe hazırlama, Uygulama ve Raporlama süreçlerinin açık olması

4- Denetimin ve istatistiksel veri yayınlamanın bağımsız olması

Mali saydamlığın gerçekleştirilmesi konusunda, Türkiye’de ortaya çıkan eksiklikler özet olarak şunlardır:

1- Bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe dışında döner sermayeler, fonlar, dernekler ve vakıflar aracılığıyla birçok bütçe dışı kamusal faaliyet gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla da kamusal kaynakların az bir bölümü meclis denetiminden geçmiş olmaktadır.

2- Merkezi hükümet gerçekleştirilmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT’ler ve Merkez Bankası ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte açıklamamaktadır.

3- Kamu gelir ve giderlerinin gerçekleşmesi ile ilgili mali riskler raporlanmamaktadır.

4- Mali yönetimde görev ve sorumlulukların açıkça belirlenmemiş olması nedeniyle yönetsel sorumluluk değerlendirilememektedir.

5- Bütçeler yalnızca, bütçe genel dengesinin anlaşılmasına imkan vermekte, ekonomik analizler yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımlamaları kullanılmamaktadır.

6- Sonuç hesaplarının kapsamı çok kısıtlıdır. Mali faaliyetler bir bütün olarak değerlendirilememektedir.

Türkiye’de konsolide bütçenin kapsamı çok dardır. Bütçe kanunu ile birlikte merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerine ilişkin herhangi bir rapor yayınlanmamaktadır. Konsolide bütçe içine yarı mali nitelikli faaliyetlerin katılması gerekmektedir. Bütçeyle ilişkisinin kurulması gereken bir çok kamusal harcama alanı bütçe dışında kalmakta, kamusal harcama alanı dışında kalan kısmında önemli bir oranı kamu kesimi genel dengesi dışında kalabilmektedir (döner sermaye, vakıf, dernek, yarı mali nitelikli faaliyetler, koşullu yükümlülükler, vergi harcamaları gibi).

Türkiye’de kamu mali yönetiminde görev ve sorumlulukların çok kesin sınırlamalarla birbirinden ayıramadığı, hatta çakıştığı ve sonuçta da ciddi bir koordinasyon problemiyle karşılaşıldığı gözlenmektedir. Kamu yönetiminde sorumlulukların yerine getirilmesinin doğru bir şekilde değerlendirilmesini sağlamak üzere bütçe dışında yer alan ancak bütçeden transfer alan bütçe dışı faaliyetlerin de bütçenin tabi olduğu denetim ilkelerine tabi olması gerekir. Bu konuda da Türkiye’de ciddi problemler vardır. Örneğin, konsolide bütçenin denetimi Sayıştay tarafından yerine getirilirken bütçe içi ve dışı büyük bölümü Sayıştay denetimi dışında tutulmuştur. Ayrıca, konsolide bütçe fonların işlemleri de farklı muhasebe ilkelerine göre kayıt edilmektedir. Tüm bunlar sorumlulukların denetlenmesinde bütünlüğü bozmakta kamu faaliyetleri hakkında doğru değerlendirmeler yapılmasını engellemektedir.

Düzenlenen bütçelerin, dayandıkları kanun ve düzenlemelerin ek bütçeler, yedek ödenek uygulamaları ve emanet kalemleri ile delinmesi sonucu etkinliklerini yitirmektedir. Türkiye’de bütçelerin etkinliğini kaybettiren bu uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

Bu kapsamda Türkiye’deki duruma bakıldığında cari yıl yanında geleceğe ve geçmişe ilişkin verilerin düzenli, kapsamlı ve karşılaştırılabilir nitelikte elde edilmesinde çeşitli sorunlar olduğu bilinmektedir. Konsolide bütçe borçlarının seviyesi ve yapısı hakkında düzenli olarak bilgi yayınlanırken, finansal varlıklar hakkında herhangi bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca, devletin varlık ve yükümlülüklerinden türetilen devlet bilançosu da yayınlanmamaktadır.

Türkiye’de “Yıllık Programlar” ve Bütçe Tasarısı Metni ile birlikte Meclise sunulan “Genel Ekonomik Hedefler” ve “Bütçe Gerekçesi” ana hatlarıyla mali hedefleri, makroekonomik çerçeveyi ve bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını içermekte ancak mali riskleri tanımlamamaktadır.

Türkiye’de bütçe işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde genel olarak nakit bazlı kayıt sistemi kullanılmaktadır. Bu durum mali durumun değerlendirilmesini güçleştirmektedir. Ekonomi ve kamu mali durumu hakkında daha kapsamlı değerlendirmeler yapabilmek için nakit bazlı

tablolar yanında tahakkuk bazlı raporlamaların da yapılması gerekmektedir. Buradan elde edilecek verilerle devletin bilançosuna ulaşılması, böylece diğer bilanço çıkaran sektörlerle kamu sektörünün karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bundan sonraki gerekli adım ise ülke ekonomisinin tümünde uygulanacak muhasebe standartlarının aynı olmasını sağlamaktır. Bu sektörler arasında tam bir değerlendirme ve karşılaştırma yapılmasına imkan verecektir.

Türkiye’de mali raporlamanın zamanında yapılması, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmasında birtakım problemler bulunmaktadır. Bütçe kanunlarının ve bütçe kesin hesabının kapsamının dar olması raporlama konusunda da eksiklikler olmasına yol açmaktadır.

Türkiye’de bütçe işlemlerinin yasalara uygunluğunu Meclis adına denetleyen ulusal denetim organı Sayıştay’ın denetim alanı tıpkı bütçenin kapsamı gibi çok dardır. Böylece kesin hesaplarda da kamu faaliyetlerinin bir bütün olarak değerlendirilmesi yapılamamaktadır.

2. Denetimlerin Etkinliğinin Artırılması

Türkiye’de halen tüm denetim kurumları ve birimleri yalnızca düzenlilik denetimi yapmaktadırlar. Oysa çağdaş ülkelerde performans denetimi uygulanmaktadır. Yapılacak performans denetimi ile kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve tutumlu gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti mümkün olacaktır. Bu şekilde yapılacak bir denetim yoluyla yolsuzlukların da önüne geçilmiş olacaktır.

“Denetim işlevi de, hemen hiç işlememektedir. Yapılan denetimlerde büyük ölçüde işlerin yasa ve kurallara uygun olup olmadığı (biçim) üzerinde durulmakta, ama verimlilik ve etkililik yönünden bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bunun sonucu olarak, kamuya büyük zararlar veren davranışlar, çoğu kez sorumlu tutulamamaktadır. Böylece bu tür davranışlar tekrarlanabilmektedir.

Yazılan raporlar, incelenerek değerlendirilmedikçe anlamsız kalmaktadırlar. İşlerin daha önce saptanan amaçlara (plan ve program hedeflerine) uygun olup olmadığı araştırılarak, sapmalar üzerinde durulmamaktadır.”⁸⁵

⁸⁵ Refik Çulpan, a.g.k., s.42.

Denetim birimleri arasında eşgüdüm sağlanarak, denetim programlarındaki uygunsuzluklar giderilmelidir. Özellikle aynı tür denetim yapan kurumların, aynı kamu kurumlarının denetiminde yoğunlaşmalarından ziyade daha fazla sayıda kurumun etkin bir şekilde denetlenmesine çalışılmalıdır.

"Bakın Türkiye’de tam 129 teftiş kurulu, yani denetim birim var. Ama bu yolsuzluklarla 129 kere daha iyi mücadele edildiğini göstermiyor. Denetimin 129 parçaya dağıldığını gösteriyor. Ne soruşturma gizliliği kalıyor, ne sonuç almada sürat, ne de görüş birliği sağlanabiliyor. Yönetimde ne kadar dağınıksak, denetimde de o kadar dağınığımız."⁸⁶

Uluslararası denetim standartları arasında yer alan "denetimin bağımsızlığı" ilkesi gerçekleştirilmelidir. Genellikle denetim, kamu örgütünün başındaki amir adına yapıldığından, denetimin bağımsızlığı zedelenmektedir.

Denetim kurumlarınca yolsuzluk riski çok olan alanlar tespit edilmeli, denetimler bu alanlar üzerinde yoğunlaştırılmalı, oransal olarak gelir ve giderleri çok olan kurumların denetlenmesine ağırlık verilmelidir.

Türkiye’de yolsuzlukların bol olduğu diğer bir alan KİT’ler ve Fonlardır:

“Bugüne kadar Sayıştay denetimi dışında tutulan KİT’lerin Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından meslekten olmayan görevlilerce, şekli sayılabilecek nitelikte denetlenmesi ile KİT komisyonunda siyasi amaçlı denetlenmeleri, etkin ve caydırıcı olamamıştır. Fonlar ise kuruluşlarında Sayıştay denetiminin dışında özellikle tutulmuş ve merkezi denetim organlarınca denetlenmemiştir.

Böylece genel bütçe içinde yer alan birçok bakanlık ve kurumdan çok daha fazla kamu fonu kullanan kurumlar, gerçek denetimin dışında tutulmuşlardır.

⁸⁶ Murat Yetkin, "Yolsuzlukla Mücadele", **Radikal**, 12 Ağustos 2001.

Türkiye'nin, "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" mantığı içinde, denetim alanını daraltıp, yolsuzluk alanını genişleten bir zihniyetle uzun yıllar yönetildiğini daha önce vurgulamıştık. Bu anlayışın sonuçları, bugün her alanda, umulmadık devlet dairelerinde yolsuzluk zincirleri biçiminde ortaya çıkıyor.

Genel bütçe dışında kamu fonu kullanan kurumların birer birer denetimden çıkarılmasıyla işlerin hızlı yürümesinin yanında yolsuzlukların da aynı hızda yürümesi ve büyümesine yol açtığı bir gerçek.

KİT'lerin ve fonların merkez denetim organlarından kaçırılması ve bunun sağlanması amacıyla da yasayla denetim istisnaları getirilmesi, Türkiye'yi bir "yolsuzluk cenneti"ne dönüştürdü."⁸⁷

Denetim kurumları arasında iletişim ve koordinasyonu sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, denetimde karşılaşılan sorunlara çözüm üreterek, gerektiğinde ilgili kuruluşlara tavsiyelerde bulunmak, yolsuzlukların araştırılması ve tespitinde denetim kurumları arasında eşgüdümü sağlamak üzere, yine denetim kurum ve birimlerinde görevli denetim elemanlarından oluşan bir üst kurul oluşturulması, denetim sistemimizin sorunlarının çözümüne yardımcı olabilir.

3. Yolsuzluklarla Mücadele Örgütü

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleyi esas alan, bu konuda her türlü çalışmayı tek elden düzenleyen ve denetleyen, gerekli hukuki düzenlemeleri yapmada danışmanlık yapabilecek, soruşturmalar yapıp, hızlı bir şekilde yargıya intikal ettirecek özerk ve bağımsız, üstün yetkilerle donatılmış, siyasi yapılanmadan uzak, tarafsız, dürüst ve topluma örnek ve önder olabilecek çapta kişilerden oluşan bir üst kurul kurulmalıdır.

⁸⁷ Fikret Bila, "KİT'ler ve Fonlar", *Milliyet*, 11 Şubat 2001.

Türkiye’de genelde yolsuzluklar ya tesadüfen ya da bir ihbar sonucu ortaya çıkarılabilmektedir. Örneğin son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluklardan İSKİ yolsuzluğu, zamanın İSKİ genel müdürünün eşinin ihbarı ile; Emlakbank yolsuzluğu zamanın Emlakbank Genel Müdürünün tabanca ile yaralanmasıyla; Susurluk olayına bağlı yolsuzlukların bir milletvekili ile bir mafya liderinin aynı arabada trafik kazası geçirmeleri ile ortaya çıkmıştır.

Bu durum insanın aklına, karısı şikayet etmeyen ya da tabanca ile vurulmayan kaç genel müdürün daha olduğu veya mafya liderleri ile birlikte yolsuzluklara karışan kaç milletvekilinin daha olduğu sorularını getirmektedir. Sonuç olarak anlaşılıyor ki, mevcut denetim sistemimiz ile yolsuzluklar ortaya çıkarılamamaktadır.

Türkiye’de birçok denetim kurumu ve birimi olmasına rağmen, doğrudan yolsuzluklarla mücadeleyi amaçlayan bir kamu örgütü yoktur.

Örgüt içi denetim birimlerinin ve süreçlerinin yeniden düzenlenmesi yanında, yolsuzluk sorunu ile doğrudan ilgilenecek, örgütün dışında ve üstünde bir organ oluşturulmasında yarar vardır.

"Genel bir strateji olarak kamu örgütlerinde yeni birimler oluşturmak yerine bu örgütlerdeki denetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi ve bunların merkezi bir birime bağlanmaları düşünülebilir. Bu merkezi birim özellikle yolsuzlukla mücadelede uygulanacak önlemleri geliştirmek ve kuruluşlardaki birimlerin çalışmalarını denetlemek, yol göstermek ve aralarında işbirliği ve eşgüdümü sağlamakla görevlendirilebilir. Yakınmalar ve ihbarlar doğrudan bu merkeze yapılabilmelidir."⁸⁸

Yolsuzluk araştırma komisyonları, Yolsuzluk potansiyeli yüksek olan bazı kamu kuruluşlarını ve işlemlerini ya da belli yolsuzluk iddialarını araştırmak ve soruşturmak üzere, üyelikleri ve görev süreleri bu olaylarla sınırlı olan geçici komisyonlar kurulabilir. Yasama ve yürütme organlarınca oluşturulan bu tür komisyonlara hem gelişmiş hem de azgelişmiş ülkelerde rastlanılmaktadır. Örneğin Hindistan’da 1962

⁸⁸ A. Ümit Berkman, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 23-24, s.3367.

yılında kurulan “Yolsuzluğu Önleme Komitesi” başkanının soyadı ile anılan “Santhanam Komitesi” ihalelerde ve çeşitli belge ve izinlerin verilmesinde, vergi alanlarında, güvenlik, eğitim ve sağlık hizmetlerinin yürütülmesinde, gümrüklerde ve yargı kuruluşlarında bir çok yolsuzluğu açığa çıkarmıştır.

Türkiye’de doğrudan yolsuzluklar ile savaşımı amaçlamamakla beraber, Cumhurbaşkanına bağlı bir “Devlet Denetleme Kurulu” oluşturulmuştur. Dokuz üyeden oluşan kurulun amacı yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Kurulun görevi ise Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kuruluş ve kurumlarında, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek teşekküllerinde ve kamuya yararlı derneklerde her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır. Kurul bu işler için üyeleri görevlendirebilir ya da komisyonlar kurabilir. Kurul ayrıca kamu kuruluşlarından gerekli gördüğü uzman personelin yardımını isteyebilir. Kamu kuruluşları kurulun isteyeceği her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdür. Kurulun raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra, gereği için Başbakanlığa ve diğer ilgili kuruluşlara gönderilir.

Yolsuzlukların ortaya çıkarılabilmesi, araştırılması ve soruşturulması için, bu alanda yetişmiş uzman kişilerden oluşan bir kamusal örgütün oluşturulması, yolsuzluklarla mücadelenin sürekli ve düzenli olması açısından gereklidir.

4. Yolsuzluk Yapanlara Uygulanacak Cezaların Artırılması

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede yetersiz, hatta teşvik eden kanun maddeleri değiştirilmelidir. Özellikle 1930’lı yıllardan kalıp 21. yüzyılın çok gerisinde olan Türk Ceza Kanununun ilgili maddeleri değiştirilmeli, çağımıza uygun şekilde yeniden düzenlenmelidir. Cezalar caydırıcı nitelikte olmalı, çok ağır hapis cezaları yanında para cezaları artırılmalı, bu suçlara katılmış kişilerin verdikleri zararla orantılı olarak mal varlıklarına el konulmalıdır. Her türlü kanun, kural ve yönetmelikler

şeffaf ve anlaşılır olmalıdır. Farklı yorumlar, farklı uygulamalar demektir. Açık ve net yasalar yolsuzluk ve rüşveti azaltır.

Her ne kadar 19.04.1990 tarihinde kabul edilen 3628 numaralı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu çıkartılmışsa da, bu kanun gerek içerik, gerek usul ve gerekse de uygulama açısından oldukça yetersizdir. Bu nedenle uzman hukukçular tarafından daha teknik, anlaşılması ve uygulanması kolay, basit ve esaslı bir kanun hazırlanmalıdır. Çıkarılabilecek af kanunlarında bu tür suç ve cezalar af edilmemelidir.

Yolsuzluk ve mücadeleye engel olan Ceza Muhakemeleri Usul Kanunundaki maddeler değiştirilmeli, özellikle bu konuyla ilgili zamanaşımı süreleri artırılmalıdır.

Kamu gücünü kullanan memurların, yasal kamu zırhına bürünmeden daha hızlı bir şekilde yargılanmalarını sağlayacak, çağımıza uygun yeni bir kanun çıkartılmalıdır. Zira bu kanun sebebiyle yolsuzluk ve rüşvete bulaşmış pek çok kamu görevlisi hakkında hiçbir ceza davası açılmamaktadır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda tadilata gidilmeli, yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleye uygun maddeler eklenmelidir.

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele için ihtisas mahkemeleri kurulmalı, bu mahkemelerde görev alacak olan hakim ve savcılar özel olarak seçilmelidir. Bu konularla ilgili davalar kısa bir sürede sonuçlandırılmalı, kamuoyu vicdanı rahatlatılmalı, suçlular en ağır cezai yaptırımlara çarptırılmalıdır.

“Suç ve ceza politikası, bir ülkede devletin suçluluk olgusuna verdiği yanıttır. Suçbilime, ceza ve yargılama hukukuna, tarihsel ve bilimsel verilere göre saptanan bir disiplin, bilim ve sanattır. Türkiye, uzmanlarıyla araştırmalara girmeli ve tez elden yolsuzlukları önleyen bir suç ve ceza politikası saptamalıdır. Böyle bir politika kulaktan dolma ve prefabrike bilgilerle, slogan boyutlu ucuz yargılarla belirlenemez. Susurluk yalnızca Susurluk’ta değil, bugün her yerde var. Niçin? Ciddi bir suç ve ceza politikası izlenmediğinden.”⁸⁹

⁸⁹ Sami Selçuk, *Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne*, s.530.

Yolsuzluklara karşı alınacak önlemlerin amacı, yolsuzluk risklerini azaltmaktır. Yolsuzluk yapanlara uygulanacak cezalar artırılsa, yolsuzluk yapmak isteyenler açısından yakalanma durumunda maliyet artacağından, yolsuzluk riski de azalacaktır. Ancak yolsuzluğun ortaya çıkma ihtimalinin yüksek olduğu bir ortamda, yasal düzenlemeler ve yaptırımlar caydırıcı olacaktır. Bu nedenle cezaların ağırlaştırılması, yolsuzlukları ortaya çıkaran önlemler ile birlikte etkili olabilir.

5. Kamu Yönetiminin Yolsuzluk Riski İçeren Süreçlerinin Gözden Geçirilmesi

Bürokrasinin bazı işlev ve kararları görece olarak daha yüksek yolsuzluk riski içerir. Bu nitelikteki işlev ve kararlara ilişkin süreçler incelenerek, yolsuzluk olasılığını azaltacak düzenlemeler yapılması gerekir. Alınabilecek önlemlerin başında öncelikle, yolsuzluklara açık işlem ve kararların sayısının azaltılması gerekir. Yasal çerçeve yalınlaştırılmalı, formaliteler en aza indirilmelidir. Böylece belli alanlarda kamu yönetiminin işleyişini denetleme ve değerlendirme aşırı uzmanlık gerektiren bir iş olmaktan çıkacaktır.

“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bürokratik engeller olması yolsuzluğa ve rüşvete olanak sağlayan uygulamaları özendirir. Bu grup önlemler içine yönetsel yöntemlerin basitleştirilmesi ve ussallaştırılması da girmektedir. Her kamu örgütünde bulunacak olan halkla ilişkiler birimleri ve yakınmaları dinleyecek birimlerde yardımcı olabilirler. Bu birimlerde çalışanlar yakın danışma olarak değil halkın yakınma ve dileklerini yönetime aktaracak organ olarak da çalışmaktadırlar.”⁹⁰

Devletin tekelinde kalması zorunlu görülen ancak yolsuzluk riski yüksek olan işlev ve kararların, yolsuzluklara imkân vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve bu süreçler için etkin bir denetim sisteminin oluşturulması da diğer bir önlemdir.

⁹⁰ Turgay Ergun, a.g.k., s.28.

Kamu işlemlerinin basitleştirilmesi ve hızlandırılması da yolsuzluk risklerini azaltır. Bu amaçla işlem ve süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi, bilgisayar kullanılması, bazı ara işlemlerin kaldırılması, kurumlarda toplam kalite yönetiminin uygulanması gibi önlemler alınabilir.

6. Kamu Görevlilerinin Mali Durumlarının İyileştirilmesi ve Ücretlerde Adaletin Sağlanması

Kendisine yetecek kadar ücret alamayan kamu görevlileri, sürekli olarak geçim sıkıntısından kurtulmanın yollarını aramaktadırlar. Bazı kamu görevlileri için bunun çözüm yolu yolsuzluk yapmak şeklinde olabilir. Bunu önlemenin yolu ise kamu görevlilerine en azından ortalama hayat standardı sağlayacak bir ücret verilmesidir.

Bunun yanında geniş anlamda ülkedeki gelir dağılımı dengesizliği, dar anlamda da kamu kesiminde çalışanlar arasındaki ücret dengesizliği de kamu görevlilerini yolsuzluklara bulaştırabilir. Ülkemizde özellikle memurlar, hem kendi aralarındaki ücret dengesizliği hem de işçiler ile memurlar arasındaki ücret dengesizliği ve geniş anlamda da ülkedeki gelir dengesizliği nedenleriyle yoğun bir psikolojik baskı altındadır. Yıllardan beri devam eden bu olumsuz süreç nedeniyle rüşvet ve yolsuzluklar neredeyse açıktan konuşulur hale gelmiştir.

Diğer yandan kamu görevlilerinin mal bildirimlerinin dikkatli takibi ile yolsuzluklara karışanların tespiti de, kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı olabilir. Bugünkü uygulamada mal bildirimleri, formalite şeklinde bir belgenin doldurulmasından ibaret kalmaktadır.

“Gelir durumu itibariyle kamu çalışanlarının, toplam gelir dağılımı içinde gerilerde kalmaları, ahlaki değerlerini olumsuz yönde zorlayacaktır. Zira yoksullaşan kamu çalışanları, gelir dağılımının bütçeleri üzerindeki sarsıcı etkilerini gidermek için ya kamu görevi dışında bir iş bulma yoluna gidecekler ya da kamu gücünü kullanırlarken bireylerden hakları olmayan menfaatleri temin edeceklerdir. Sonuçta özellikle alt düzey kamu çalışanları, bozuk gelir dağılımının bütçeleri üzerindeki olumsuzluklarını

giderebilmek ve en az geçim standardını sağlayabilmek için yolsuzluğa bulaşacaklardır. En az geçimini sağlayamayan ücret ve ücret artışlarını, bu gruptakiler kendilerinin yolsuzluk yapmaya özendirildikleri şeklinde yorumlamaktadır. Bu noktada olay ahlaki nitelikten çıkıp, düşük tutulan ücretlerin yolsuzlukla desteklenmesi şeklinde algılanmaktadır. Bu düşünüş tarzı ahlaki ve doğru olmamakla birlikte vicdanları rahatlatmak için pratik yol olarak kullanılmaktadır.”⁹¹

B. Yolsuzluklara Karşı Uzun Dönemde Alınabilecek Önlemler

1. Yolsuzluklara Karşı Kamuoyu Oluşturulması

Kamu işlemlerinin yapıldığı her yere polis, zabıta, müfettiş gibi bu işi kontrol edecek eleman koymak mümkün değildir. Kamu işlemlerinin yürütüldüğü süreçlerin her aşamasında kamuoyu vardır. Yolsuzluklara karşı kamuoyunda toplumsal bir kınama ve baskı ortamı oluşturulabilirse, kamu görevlilerinin yolsuzluk yapma eğilimleri azalacak, yolsuzluk yapanlar bile çeşitli biçimlerde uyarılacak ya da kınanacaktır.

“Hiçbir ülke ve sosyal sistem yolsuzluklara karşı bağımsızlık kazanamaz. Bu konudaki hayati nokta yolsuzlukla nasıl savaşılabileceği noktasıdır. Yolsuzlukla mücadele sadece adli kovuşturma yolu ile değil aynı zamanda kararlılıkla ve bütünüyle toplum tarafından dışlanma ile mümkündür. Yolsuzluğu toplum dışında bırakma konusunda genel bir konsensus bulunmuyorsa ona karşı yapılan her eylem başarısızlığa mahkumdur. Bu konsensusun sağlanması devlet yönetimini icra edenlerin yüksek sosyal değerlere sahip olmalarına ve toplumun genelinin yolsuzluğun toplumsal üreme zemininin kurutulması konusundaki eğitiminin sağlanmasına bağlıdır.”⁹²

Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleştirilmeli, halk siyasal otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde

⁹¹ Hüseyin Işık, a.g.k., 31.

⁹² Seyyid Hüseyin El-Attas, a.g.k., s.127.

yönlendirmelidir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir.

Halk iradesine dayalı siyasal otorite karşısında kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmelidir. Özerklik yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiği ölçüde kalmalıdır.

Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci kamu yönetimine de yerleştirilmelidir. Kamu yöneticisi kendisini efendi değil hizmetçi olarak görmeye alıştırmalıdır.

“Basın ve medya özgürlüğünü de kapsayan ifade özgürlüğü konusunda halkı bilinçlendirmek çok önemlidir. Kamu görevlilerinin kötü uygulamalarından hoşnutsuz olan halkın televizyon, radyo ve gazete gibi iletişim medyası yoluyla seslerini duyurabilecekleri öğretilmelidir. Politikacılar, halkın temel hakkı olarak onlara daha fazla enformasyon vererek yolsuzlukla savaşılabirler. Haklarını bilmeyen halklar kamu görevlilerinin kötü uygulamalarına özellikle maruz kalırlar. Bu bağlamda temel hakların kontrol boyutu olduğu kadar enformasyon boyutu da önemlidir.”⁹³

Yolsuzluklara karşı yürütülecek kampanyalar ile kamuoyu bilinçlendirilebilir. Bu amaçla basın ve kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Yolsuzlukların ülkeye verdiği zararlar konusunda toplumun her kesimi eğitilmelidir. Bu amaçla okullarda, kamu kurumlarında hizmet içi eğitim programlarında seminerler, konferanslar ve benzeri etkinlikler düzenlenebilir. Unutulmamalıdır ki yolsuzluklara karşı kamuoyu oluşturmanın temel şartı, vatandaşları eğitmekten ve yolsuzluk konusunda bilinçlendirmekten geçer.

“Şu bir altın kural olarak bilinmelidir ki hiçbir yolsuzluk, hiçbir eğrilik daha onun altındaki basit bir eğrilik tabanı olmaksızın ayakta duramaz. Belki yolsuzlukların altın kuralı da her yolsuzluk daha basit bir başka yolsuzluğun eğriliği üstünde yer alabilir. Hepimiz kendimize dönerek, “ben hangi eğriliklerle benim üstümdeki daha büyük eğriliklere taban inşa ediyorum” diye kendimize sormamızda yarar var.”⁹⁴

⁹³ John Mafunisa Mutuwafhethu, a.g.k., s.196.

⁹⁴ Ankara Ticaret Odası-Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye ATO Yayını No: 15 Ankara 2001 s.41

"Ebeveynler, din görevlileri ve toplumun diğer üyeleri, geleceğin kamu görevlileri oldukları için çocuklara etik ve sorumluluk aşılama katılmaları için basın ve diğer medya tarafından teşvik edilebilirler. (...) Ebeveynler çocuklarına küçüklüklerinden itibaren ahlaki öğretmeliler. Toplumun bütün üyelerine ahlak ve sorumluluk aşılama pozitif bir ulusal karakter geliştirmeye yardımcı olur."⁹⁵

2. Bilimsel Çevrelerde Yolsuzluk Sorununa Çözümler Üretilmesi

Türkiye'de yolsuzluk olayları çok yaygın olmasına rağmen, yolsuzluk sorunu ile ilgili Türkiye üzerine kapsamlı çalışmalar yapılmamıştır. Yapılan çalışmalar genellikle, makale düzeyinde küçük çaplı olup, sadece sorunun belirli birkaç yönü ile ilgilenilmiştir.

"Üniversitelerce konuya ilişkin toplantıların düzenlenmesi, çalışma kümelerinin oluşturulması, araştırmaların yapılması özendirilmelidir. Toplumbilim, siyaset bilimi, kamu yönetimi, hukuk, ekonomi, psikoloji gibi bilim dallarının ilgililerinin konuya ilişkin disiplinlerarası bir yaklaşımın oluşması için işbirliğine yönelmeleri sağlanmalıdır. Bu işbirliği sürecine deneyimi olan bürokratların da katılması yararlı olacaktır. Akademik çevre ile kamu yöneticileri arasında yakın bir iletişim kurulmasında büyük yarar vardır. Bu tür gelişmeler, Türk kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun görece olarak daha doyurucu biçimde incelenmesine ve geçerli önlemler oluşturulmasına yardımcı olacaktır."⁹⁶

3. Sivil Toplum Kuruluşlarının Etkisinin Artırılması

Ülkemizin temiz bir toplum yapısına, saydam ve yolsuzluklardan arınmış bir kamu yönetimine kavuşturulmasında, siyasal yapılanmadaki çarpıklıkların etkisinin azaltılmasında, sivil toplum kuruluşlarının etkisi büyük olacaktır.

⁹⁵ John Mafunisa Mutuwafhethu, **a.g.k.**, s.197.

⁹⁶ A.Ümit Berkman, **a.g.k.** s.146

Özellikle siyasal sistemin demokratik bir yapıya kavuşturulmadığı, siyasal partilerin yönetimlerin belli gruplarca ele geçirilmiş olduğu, bunun sonucu yaratılan lider sultalarının kırılmasının mümkün olamadığı, bu lider sultalarının halkın özgür iradesini gerçekleştirilmesi için aşılmaz bir engel olduğu ülkemizde sivil toplum kuruluşları kamu yönetiminin sağlıklı işlemesine, yozlaşma ve yolsuzluklara karşı önemli katkılar sağlayabilir.

Ancak sivil toplum kuruluşlarının bu eksikliği giderebilmeleri ve ülkenin demokratik ve toplumsal yaşamına olumlu katkılar sağlayabilmeleri için kendi yapılarının, yönetim biçimlerinin her türlü yozlaşmadan arınmış, saydam ve güvenilir olması, çıkar amaçlı değil özveriye dayalı bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekir. Son zamanlarda ülkemizin gündemine girmeye başlayan TESEV, Yolsuzlukla Mücadele Derneği, Vatandaşın Vergisini Koruma Derneği gibi kuruluşlar, yaptıkları araştırmalar ile düzenledikleri konferans ve seminer benzeri faaliyetleri ile yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunmaya başlamışlardır.

Sonuç

Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların yaygın olduğu görüşü hakimdir. Türkiye de gelişmekte olan bir ülkedir ve yolsuzluk için uygun ortam ve koşulların var olduğu bilinmektedir.

Yeni Türkiye Cumhuriyeti Devleti, Osmanlı devletinden devralınan toplumsal, siyasal ve ekonomik değerler ve yapıların üzerine kurulmuştur. Osmanlı devletinde 16. yüzyıldan sonra başlayan her alandaki çözüme, yeni kurulan Devletimizin yapılarına da ister istemez yansımıştır.

Bürokratik yapımızdaki siyasallaşma, siyasal kayırmacılık, üst düzey yöneticilerin her iktidar değişikliğinde değiştirilmesi, kamu yönetimimizdeki örgütlenme yetersizlikleri devletin siyasal yapısında yolsuzluklar için uygun bir ortam hazırlamıştır. Toplumsal yapımızdaki aile, akraba ve hemşehri ilişkilerinin, bürokratik süreçlere taşınması, devlet yapımızın genelde otoriter ve merkeziyetçi olması, ülkenin yönetiminde yeterli ve yetenekli insanların yer almamış olması, hızlı nüfus artışı ile çarpık kentleşmenin getirdiği işsizlik ve yaşam şartlarının zorlaşması yolsuzluklara uygun ortam hazırlamıştır. Diğer yandan devletin ekonomik yaşama müdahale eden devletçi politikaları, devlet eliyle oluşan rantların paylaşım süreci de yolsuzlukların bir diğer kaynağını oluşturmuştur.

Bu nedenlerin sonucu olarak, Türkiye'nin bugün geldiği noktada yolsuzluk, engellenmesi gereken çok önemli bir sorundur. Yolsuzluğun sifıra indirgenmesi hiçbir zaman mümkün değildir. Yolsuzluğun azaltılabilmesi için birbirini tamamlayıcı ve destekleyici nitelikte önlemlerin alınması gereklidir. Bu bağlamda mali yönetim sisteminde şeffaflık politikasının izlenmesi, yolsuzluğa yol açabilecek süreçlerin yeniden düzenlenmesi, işlemlerin basitleştirilmesi, caydırıcılığın sağlanabilmesi için, yolsuzluk yapanlara verilecek cezaların artırılması, yolsuzluk araştırma ve soruşturma örgütlerinin kurulması gibi önlemler düşünülebilir.

Doğal olarak söz konusu önlemlerin sayısını artırmak mümkündür. Yapılacak incelemeler ve araştırmalarla, ülkemizin kendine özgü diğer koşulların değerlendirilmesiyle farklı önlemlerin alınması düşünülebilir. Diğer yandan yolsuzluk olgusu yalnızca kamu yönetimi biliminin konusu olmayıp, aynı zamanda sosyal, psikolojik, etik, dinsel, hukuksal, ekonomik boyutları olan bir konudur. Dolayısıyla da yapılacak araştırmalar, üretilecek çözümler, bu disiplinlerarası ortak bir çalışmayla daha sağlıklı sonuçlar doğurabilecektir.

Yolsuzluk olgusunun incelenmesindeki güçlükler, Türkiye’de bu konuya ilişkin yeterli düzeyde araştırma ve inceleme yapılmamasına yol açmıştır. Türk kamu yönetiminde yolsuzluk sorununun, hem genel olarak, hem de belirli alanlarında somut biçimde incelenmesi, yolsuzluk sorununun önlenmesi açısından önemlidir.

Özet

Bu çalışmamızda önce yolsuzluk tanımlanmaya ve nitelikleri belirtilmeye çalışıldı. En genel anlamıyla yolsuzluk kamu gücünün özel çıkar elde etmek için, kamu görevlisi tarafından kötüye kullanılmasıdır. Yolsuzluk olgusunun temel nitelikleri olarak da; bir kamusal yetkinin, kurallara aykırılığın ve kamu görevlisinin çıkar sağlaması unsurları açıklandı. Sonraki bölümde de, yolsuzluklar sınıflandırılmaya çalışıldı ve yönetsel yolsuzluk türleri tanımlanmaya çalışıldı.

Türk kamu yönetiminde yolsuzluk olgusuna tarihsel açıdan bakıldığında ise, yolsuzlukların hiçbir zaman bitmediği; Osmanlıda sistemin çözülmeye başladığı 16. yüzyıl ile birlikte artış olduğu, Türkiye Cumhuriyeti döneminde de, bütün dünyadaki modernleşme olgusu ile birlikte Türkiye’de yolsuzluklarda özellikle 1980’li yıllardan sonra belirgin artışlar olduğu vurgulandı.

Devletin yapısı ile yolsuzluklar arasındaki ilişkiler de incelenmeye çalışıldı. Devletimizin siyasal yapısında, bürokratik yapıımızdaki siyasallaşmanın, partizanca atamaların, kamu kurumları arasındaki eşgüdüm eksikliğinin var olduğu belirtildi. Toplumsal yapı açısından, toplumdaki geleneksel yapının güçlü olması nedeniyle, birincil ilişkilerin (eş-dost, akraba, hemşehri vb.) bürokratik ortamda da sürdürülmeye çalışıldığı, halkın otoriter devlet karşısında, vatandaşlık hak ve bilincine ulaşamadığı, iyi ve ahlaklı insan yetiştirilmesine çalışılmadığı, hızlı nüfus artışı ve çarpık kentleşmenin sonucu insanların kötü yaşam şartları içinde yaşamak zorunda kaldığı açıklandı. Ekonomik yapı açısından da, devletçi politikanın ülkemizde egemen olduğu, kamu kesiminde ortaya çıkan rantın kamu görevlilerinin ilgisini çektiği belirtildi. Sonuç olarak bu şekildeki siyasal, toplumsal ve ekonomik yapının yolsuzluklar için uygun bir ortam olduğu vurgulandı.

Yolsuzlukların önlenmesi açısından da, mali saydamlığın sağlanması, etkili denetim sistemi kurulması, yolsuzluklarla mücadele etmek için ayrı birim oluşturulması, cezaların artırılması, yolsuzluk olasılığı içeren süreçlerin yeniden düzenlenmesi, yolsuzluklara karşı kamuoyunda bilinç oluşturulması ve bilimsel çevrelerde yolsuzluk sorununa çözümler üretilmesi gibi öneriler getirildi.

Kaynakça

- Aktan, Coşkun Can, "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 26, Sayı 4 (Aralık 1993)
- Aktan, Coşkun Can, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Yeni Türkiye Yayınları, No 4, Ankara 1999.
- Ankara Ticaret Odası-**Yolsuzluk Kısılcacında Türkiye**, ATO Yayını No: 15 Ankara 2001.
- Avcıoğlu, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni-I**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1971
- Aykın, Hasan, "Yolsuzlukla Mücadelede Mali Şeffaflık ve Türkiye", **Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi**, Sayı: 338 (Şubat 2001)
- Bayar, Yavuz, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, Sayı 3, (Eylül 1979)
- Berkman, A. Ümit, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı 23-24
- Berkman, A. Ümit, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet** TODAİE, Yayın No: 203, Ankara 1983
- Bozkurt, Ömer ve Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No: 283, Ankara 1998
- Cem, İsmail, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınevi, İstanbul 1988
- Çulpan, Refik, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13 (Haziran 1980)
- D.D.K., **Yolsuzluklarla Müdahaleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, DDK Yayını No:2
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler**, (Çev.: H.Ragıp Uğurel), TODAİE Yayınları Ankara 1969

- Doğaner, Seçkin, **Soygunun Öteki Adı**, İletişim Yayınları, I.Baskı, İstanbul 1999
- DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2517 Ankara 2000
- DPT, **Kayıtdışı Ekonomi**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara 2001
- El-Attas, Seyyid Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, (Çev.: Cevdet Cerit), Pınar Yayınları, İstanbul 1988
- Ergun, Turgay, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", Amme İdaresi Dergisi, C: 11, Sayı 1, (Mart 1978)
- Ertuna, Özer, "Ekonominin Etik Temelleri", **Radikal**, 6.2.2001.
- Fikret, Bila, "KİT'ler ve Fonlar", **Milliyet**, 11 Şubat 2001.
- Işık, Hüseyin, "Yolsuzluk Olgusunun Kamu Çalışanları ve Bireyler", **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 67, (Aralık 1999)
- Kar, Muhsin ve Asım Bolu, "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 423 (Haziran 1999)
- Karaca, Yüksel, "Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?", **Maliye Dergisi**, Sayı: 133 (Ocak-Nisan 2000)
- Karavelioğlu, Celal, "Bürokratik ve Siyasal Yozlaşma", **Denetim Dergisi**, Sayı 102
- Korkusuz, Mehmet, "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 89 (Mayıs 2000)
- Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devletinde Rüşvet**, A.Ü. Hukuk Fak.Yayını, Ankara 1969
- Mutuwafhethu, John Mafunisa, "Developing A Work Ethic in the Public Sector" **Political and Administrative Corruption**, (Seminar), IIAS and TODAİE, Ankara 1997
- Özsoylu, A. Fazıl, **Yeraltı Ekonomisi**, Akçağ Yayınları, Ankara 1999

- Pean, Pear ve İlhami Soysal, **Rüşvet**, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1990.
- Rugge, Fabio, "Institutional Instrument Against Corruption: The Italian Case" **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara 1997
- Selçuk, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Yeni Türkiye Yayınları, No: 1, Ankara 1999
- Sevinç, Necdet, **Osmanlı'nın Yükselişi ve Çöküşü**, Burak Yayınevi, Aralık 1991
- Şaylan, Gencay, "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 28, Sayı 3, (Eylül 1995)
- Şaylan, Gencay, "Toplumsal Değişme Yöneltil Bozulma ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 8, Sayı 4, (Aralık 1975)
- Tekeli, İlhan, Gencay Şaylan, "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, C:7 Sayı 3, (Eylül 1974)
- Thiel, Reinold E., "Corruption in the Age of Globalisation", **Political and Administrative Corruption**, IISA and TODAİE, (Seminar), Ankara 1997
- Tutum, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 9, Sayı 4, (Aralık 1976).
- Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı**, Maarif Matbaası, Ankara 1944
- Yavuziğit, M.Hikmet, "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzluklar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 23 (Aralık 1996)
- Yetkin, Murat, "Yolsuzlukla Mücadele", **Radikal**, 12 Ağustos 2001.

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Denetim Terimleri/Türkçe-İngilizce-Fransızca/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Vergi Konularına İlişkin Makaleler/İnceleme/
İlker Ağca*

*İç Denetim Mesleği
Uygulama Standartları ve Yönlendiren İlkeler/Çeviri/
Baran Özeren*

*Kanada Sayıştay Performans Denetimi El Kitabı/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans ve Risk Denetim Terimleri/Derleme/
Arife Coşkun*

*İyi Yönetim Uygulaması İçin Rehber/Çeviri/
Sacit Yörüker&Gül Nogay*

*Performans Ölçüm Rehberi/Çeviri/
Hülya Demirkaya*

*İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları/İnceleme/
Baran Özeren*

*Yerel Yönetimlerin Denetimi/Araştırma/
A.Yasin Karanfiloğlu*

*Avrupa Birliğiyle Entegrasyon Bağlamında Yüksek Denetim
Kurumlarının İşleyişiyle İlgili Tavsiyeler/Çeviri/
Baran Özeren&C.Suat Aral*

*Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri/Çeviri/
Safiye Kaya&C.Suat Aral*

*Dünya 'da ve Türkiye 'de Yüksek Denetim/İnceleme/
Dr.H.Ömer Köse*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim/Çeviri/
Ş.Alparslan Yasa&Özlem Okur Kasap*

*INTOSAI Denetim Standartlarına İlişkin Avrupa Uygulama
Rehberi/Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Veri Zarflama Analizi/İnceleme/
Armağan Tarım*

*İsveç Sayıştayı Performans Denetimi Elkitabı/Çeviri/
Tolga Demirbaş*

*Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimi ve
Türk Sayıştayı Uygulaması/İnceleme/
Tolga Demirbaş*

*İrlanda Kamu İdaresinde Yönetişim ve Hesapverme
Sorumluluğu/Çeviri/
Sacit Yörüker*

*Performans Ölçümü:
Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler/Çeviri/
C.Suat Aral*

*Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi/Araştırma/
S. Emre Akdağ*

*Yönetim ve Hesapverme Sorumluluğu Amaçları Bakımından
Performans Bilgisi/Çeviri/
Baran Özeren & C. Suat Aral*

**“Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi”nden
Çıkan Kitaplar**

*Federal Hükümette İç Kontrol Standartları/ Çeviri/
Baran Özeren*

*Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve/
Çeviri/ M.Hakan Özbaran*

*ASOSAI Performans Denetim Rehberi/ Çeviri/
Sacit Yörüker&Baran Özeren*

*Ekonomik Düzenlemelerin Denetimine İlişkin En İyi
Uygulamalara Yönelik Yönlendirici İlkeler/ Çeviri/
M.Hakan ÖzBaran*

*Kamu Borçlanmasının İç Kontrolleri ile İlgili Denetimin
Planlanmasına ve Yürütülmesine Yönelik Rehber/ Çeviri/
Safiye Kaya*