

Türkiye’de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama

Havva Çaha*

Özet: Bu çalışma Türkiye’de yolsuzluk sorununu incelemektedir. Çalışma içinde yolsuzluğun nedenleri, en çok görüldüğü alanlar araştırılarak sorunun çözümüne yönelik çeşitli öneriler sunulmuştur. Türkiye’de görülen yolsuzlukların en önemli nedenleri; devlet yönetiminden kaynaklanan siyasal, yönetsel ve hukuksal nedenler ile uygulanan ekonomik politikalar ve denetim konusunda yaşanan sıkıntılar olarak sıralanabilir. Yolsuzluğun en çok görüldüğü alanlar ise kamu ihale ve inşaatları, ithalat, ihracat ve gümrük alanları, finans sektörü, enerji sektörü, silah ve savunma sanayi ile sağlık sektörüdür. Çalışma içinde bu alanlarda görülen yolsuzlukların önlenmesi için yapılması gerekenler de ayrıca belirtilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Türkiye, yolsuzluk, rüşvet, patronaj, kamu politikaları.

Corruption in Turkey: Structural Dimensions and Practice

Abstract: The purpose of the study is to analyze the problem of corruption in Turkey. The study, which attempts to explore the underlying reasons for corruption and the areas, where it is most commonly seen, presents solutions. The basic thesis of the article is that corruption in Turkey stems from bureaucratic and political reasons. The economic policies followed by Turkish governments have also played a role in the emergence of corruption. The article argues that along with public construction and auctioning activities, the fields of imports, exports and customs as well as the fields of finance, energy, health and defense are among the areas, where corruption is most commonly seen in Turkey. The study also attempts to outline things that should be done to prevent corruption.

Key Words: Turkey, corruption, bribery, patronage, public policies.

Giriş

Yolsuzluk ve rüşvet, tarih boyunca engellenmesi gereken en büyük sorunlardan biri olarak algılanmıştır. Bir ülkede yolsuzluğun ve rüşvetin artmaya başlaması ülkedeki çürümenin belirtileri olarak ele alınmaktadır. Küreselleşme, yolsuzluğu belli bir ülke sınırları içinde meydana gelen bir iç sorun olmaktan çıkarmış, uluslararası boyutta çözülmesi gereken bir sorun niteliğine taşımıştır. Uluslararası ticaretin artması, beraberinde çokuluslu şirketlerin karıştığı yolsuzluk skandallarının artmasına yol açmıştır. Basında son yıllarda özellikle gelişmiş ülkelerdeki çokuluslu şirket yöneticilerinin, başka ülkelerdeki kamu görev-

* Yrd. Doç.Dr., Fatih Üniversitesi Ekonomi Bölümü.

lilerine verdikleri rüşvetlerin ortaya çıkması nedeniyle istifa haberleri görülme-ye başlanmıştır. Bununla birlikte bu çalışma içerik açısından uluslararası yolsuzluk sorunu yerine Türkiye’de görülen yolsuzluk sorununu ele almaktadır.

Türkiye çeşitli uluslararası kurumların yaptığı araştırmalarda yolsuzluğun en yoğun görüldüğü ülkeler sıralamasında en üst sıralarda yer almaktadır. Aşağıdaki Çizelge 1, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından her yıl yayımlanan yolsuzluk endekslerine göre son 10 yılda Türkiye’nin sıralamadaki yerini ve Türkiye’nin derecesini göstermektedir. 2007 yılında yayımlanan endekste Türkiye 180 ülke arasında temiz toplum sıralamasında 10 üzerinden 4,1 puan ile 64. sırada yer almaktadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından her yıl yayımlanan yolsuzluk algılama endeksleri genel olarak incelendiğinde Türkiye’nin az gelişmiş ülkelerle birlikte değerlendirildiği dikkati çekmektedir.

Çizelge 1. Türkiye’nin Yolsuzluk Endekslerindeki Yeri

Yıl	Türkiye’nin Derecesi	Türkiye’nin Sırası	Endekste Ülkelerin Sayısı
1998	3.4	54	85
1999	3.6	54	99
2000	3.8	50	90
2001	3.6	54	91
2002	3.2	64	102
2003	3,1	77	133
2004	3,2	81	146
2005	3,5	69	159
2006	3,8	60	163
2007	4,1	64	180

Kaynak: Uluslararası Saydamlık Örgütü

Yolsuzluk sorunu çeşitli uluslararası kurum ve kuruluşlar önünde Türkiye’nin başını en çok ağrıtan konulardan biridir. Örneğin, AB’nin 6 Kasım 2007 tarihinde yayınladığı ilerleme raporu, Türkiye’de yolsuzluğun yaygın olarak görüldüğü ve yolsuzlukla mücadelede kaydedilen ilerlemelerin yetersiz olduğunu belirtmektedir. Rapor, yolsuzluğun önlenmesi için öncelikle mevzuatın güçlendirilmesi gerektiğini söylemektedir. Ayrıca yolsuzluğu önlemeye yönelik çeşitli stratejilerin oluşturulması ve bunların uygulanması için merkezi bir kurum kurulmasını önermektedir (AB İlerleme Raporu, 2007).

Literatürde çok çeşitli yolsuzluk tanımları yer almaktadır. Bu tanımlardan en temel olanına göre yolsuzluk “kamu görevlisinin parasal olan ya da olmayan ki-

şisel kazançlar için yetkisini kanuni düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması”dır (Berkman, 1983: 16). Son yıllarda özellikle uluslararası literatürde bu tanıma özel sektörün de dahil edildiği ve yolsuzluk kapsamının genişletildiği görülmektedir. Örneğin Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesi (*Civil Law Convention on Corruption*) yolsuzluğu “..doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kişinin yürüttüğü görevi veya işinin gerektirdiği davranışı yasalara uygun bir şekilde gerçekleştirmesinde sapmalara yol açacak rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi” olarak tanımlamaktadır (Council of Europe, 1999).¹

Farklı kriterlere göre de yolsuzluk sınıflandırılmaları yapılmaktadır. Bunlar; siyasal veya yönetsel yolsuzluk, maddi çıkar veya maddi çıkara dayanmayan yolsuzluk, doğrudan cezai yaptırım gerektiren veya doğrudan cezai yaptırım gerektirmeyen yolsuzluk ve kapsamına göre yolsuzluktur. Bununla birlikte bu yaklaşımlar arasında katı ve kesin sınırların olmadığına dikkat edilmelidir (Çaha-Yüksel-Durak, 2006: 48).

Yolsuzluk sınıflandırmaları içinde siyasal ve yönetsel yolsuzluk ayırımı üzerinde önemle durmak gerekir. Siyasal işlemlere ilişkin kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da yasa yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılmasına “siyasal yolsuzluk” denir. Yönetsel işlemlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi veya yasaların uygulanması sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı kullanılmasına ise “yönetsel yolsuzluk” denir (Berkman, 1983: 9). Çalışma içinde özellikle Türkiye’de siyasal ve yönetsel yolsuzlukların nedenleri üzerinde ayrıntılı durulacaktır.

Yolsuzluğa neden olan faaliyetler, yasal ve yasa dışı faaliyetler şeklinde ikiye ayrılabilir. Yasa dışı yapılan faaliyetler yakalanma ve cezalandırılma riski taşıırken, yasal faaliyetlerde böyle bir risk yoktur. Yasa dışı yapılan faaliyetler, özellikle etkin cezalandırma ile önlenmeye çalışılırken, yasal faaliyetlerde böyle bir sorun yoktur.

Yolsuzluk kapsamına bağlı olarak, büyük ölçekli yolsuzluklar ve küçük ölçekli yolsuzluklar olarak da sınıflandırılmaktadır. Devlet başkanları, üst düzey hükümet görevlileri, önemli iş adamlarını kapsayan yolsuzluklar büyük yolsuzluklar içine girmektedir. Önemsiz yolsuzlukları ise işlemlerin hızlandırılması için verilen küçük ölçekli rüşvet gibi davranışlar oluşturmaktadır (Berkman, 1983). Çalışma içinde büyük ölçekli yolsuzluk sorunu ele alınmaktadır.

¹ Gene aynı kurumun, 1999 tarihli Ceza Hukuku Sözleşmesinde yolsuzluk tanımının genişletilerek kara para aklama suçunun da dahil edildiği görülmektedir.

Türkiye’de Görülen Yolsuzluk Nedenleri

Siyasal-Yönetmel Nedenler

Türkiye’de siyasal ve yönetmel düzeyde yolsuzluk son derece yaygın olarak görülmektedir. Siyasal süreçte yolsuzluklar büyük ölçüde patronaj şeklinde ortaya çıkmaktadır. Siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra üst düzey bürokratları görevden alarak yerlerine kendi yandaşlarını atamalarına “patronaj” denmektedir. Türk siyasal sisteminin patronaj oluşmasına izin verdiği şekilde genel kabuller bulunmaktadır. Örneğin, Kalaycıoğlu (1998), Türk siyasal hayatını patronaj ilişkilerinin düzenlediğini ve ilkel geleneksel değerler etrafında düzenlenen patronaj ilişkilerinin siyasal katılım ve siyasal temsil ilişkilerinin özünü temsil ettiğini ileri sürmektedir. Benzer şekilde Sarıbay (2000), Türk siyasal sisteminde devlet iktidarının -her parti için- kendi toplumsal tabanını memnun etmek için seferber edildiğini belirtmektedir. 1980 sonrası bu ilişkilerin artık bireysel ve ikili ilişkilerden çıkarak kurumsallaştığı veya örgütsel bir nitelik kazandığı görülmektedir. Bu süreçte devlet veya özel bankalar, sermaye piyasaları ve finans şirketlerinin de içinde yer aldığı bir yapı ortaya çıkmıştır (Kalaycıoğlu, 1998). Son yıllarda bu kurum ve kuruluşların yanı sıra çeşitli STK’ların da patronaj sisteminin bir parçası olduğuna yönelik eleştiriler sıkça yapılmaktadır. Örneğin, Çaha (2004), bazı STK’ların kamu yararına çalışan kuruluşlar olarak tanımlanmasını bir tür patronaj uygulaması olarak değerlendirmektedir. Çünkü kamu yararı sıfatı, genel geçer nesnel ilkelerden çok, iktidara uzaklık ve yakınlığa göre belirlenmektedir.

Türk siyasal sisteminde görülen patronaj ilişkilerinin oluşumunda siyasal partilerin anlayış ve davranış tarzı önemlidir. Normal seyrine bırakıldığında parti örgütlerinin, parti politikalarının uygulanıp uygulanmadığını denetleme, yeni parti politikaları belirleme, kitleleri belirli hedeflere yönlendirme gibi görevleri bulunmaktadır. Parti örgütleri, asli görevleri yerine patronaj ilişkileri oluşturma ve dağıtma görevini üstlenmektedir. Bu durum, siyasal parti liderlerinin, kendilerini koşulsuz destekleyen kişileri ödüllendirdiği bir mekanizmanın ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bu ödüllendirme süreci, kamu gücü ve kaynaklarının, bu kişilere aktarılması anlamına gelmektedir.

Siyasal süreçte patronajın ağırlık kazanması, kamu bürokrasisinde partizanlaşmanın artmasını beraberinde getirmektedir. Bunun sonucunda Türkiye’de kamu görevlilerinin atanması ve yükselmesinde liyakat ilkesi yerine “yandaşların” atanması sıkça görülen bir olaydır (Adaman - Çarkoğlu - Şenatalar, 2004). Çeşitli çalışmalarda toplumun patronaj ilişkilerinin farkında olduğu ve daha da önemlisi benimsediği ileri sürülmektedir. Buna kanıt olarak işe girmek için eş-dost tanıdık gerekir diyenlerin oranının yüksek olması gösterilmektedir. Yapılan bir çalışmada işe girmek için eş-dost tanıdık gerekir diyenlerin oranı devlet sek-

törü için %74, belediyeler için %78 ve özel sektör için %45’tir (Adaman - Çarkoğlu - Şenatalar, 2000).

Türkiye’de siyasal yolsuzlukların yanında idari yolsuzluklar da yaygın olarak görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, mevcut bürokratik gelenektir. Osmanlının son döneminden başlayıp, Cumhuriyette de devam eden yönetim geleneğinde, kamu bürokrasisinin müdahale ettiği alanların ekonomiden, eğitime ve özel yaşama kadar her alana yayılmasıdır. Bürokrasi kendini halktan bağımsız ve üstün konumda görmekte, devleti her şeyin üstünde tutmakta ve kendini devletin sahibi olarak görmektedir. 1950 ve de 1980’li yıllarda bu geleneğin yıkılması için gösterilen her tür çabaya rağmen kamu bürokrasisinde hâlâ aynı görünüm devam ettiği söylenebilir.

Türkiye’de idari yolsuzlukların görülmesinin bir diğer nedeni bürokrasinin iyi işlememesidir. Bürokraside görülen kalite zayıflığının sebeplerinden en önemlisi, kamu sektöründe ücretlerin son derece düşük olmasıdır. Kamuda çalışanlar ile özel sektör çalışanlarının ücretleri arasında büyük farklar bulunmaktadır. Kamuda maaşların düşük olması, memurları rüşvet almaya yönlendirmektedir. “küçük rüşvet” diye tanımlanan bu olgu, devlet dairelerinde çok sık rastlanan bir durumdur. Devlet memuru, asli işini yapması için vatandaştan hediye, bahşiş adı altında küçük meblağlarda rüşvet almaktadır.

Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Türkiye’de yolsuzlukların önüne geçilememesinin bir diğer nedeni, mevcut hukuk sistemi ve yasalardaki boşluklardır. Suçluların yakalanma olasılığının azlığı, cezaların yaptırım gücünün zayıf olması ve adaletin geç işlemesi, rüşvet ve yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır. Büyük ölçekli rüşvetlerde rüşvet alan ve verenden ziyade aradaki kişilerin cezalandırılması yolsuzluğu teşvik etmektedir. Özellikle cezaların zaman aşımına uğraması yolsuzluğu gerçekleştirenlerin yargılanmayacağı izlenimini doğurmaktadır.² Örneğin, 1994 yılında banka batırmaktan yargılanmaya başlayan bir bankacı hakkında açılan 7 dava, zaman aşımından düşmüştür. Bunun en önemli sebebi, banka sahibinin zaman aşımının son yılında 3 avukat değiştirmesidir. Aynı yöntemle iki batık banka sahibinin dosyası da zaman aşımı gerekçesi ile düşmüştür. Devletin sadece bu üç zaman aşımı dosyasından zararı 1.7 milyar dolardır (ATO, 2006).

Eski TCK’nin 102/4 maddesi “görevi kötüye kullanmak” gibi suçlar için 5 yıllık bir zaman dilimi içinde karar verilmesini gerektirmektedir. Yargılamanın kasten veya ihmâl neticesinde 5 yıldan uzun sürmesi halinde yolsuzluk ile suçlanan bürokratlar hakkında zaman aşımı gerekçesi ile herhangi bir işlem yapılamamaktadır. Örneğin, TBMM tarafından yolsuzluk suçlamasıyla 40 bürokrat

² ATO tarafından yapılan bir çalışma, Türkiye’de her yıl ortalama 500.000 dosyanın zaman aşımı nedeniyle düştüğünü göstermektedir (ATO, 2006).

hakkında açılan dava, zaman aşımından düşmüştür.³ Özellikle yolsuzluk suçlaması ile yargılanan sanıkların sık sık avukat değiştirmesi, dava incelemek adına alınan süreler zaman aşımına yol açmaktadır.

Anayasa'nın 83'üncü maddesi, dokunulmazlığı devam ettiği sürece, milletvekilleri ve bakanlar için zaman aşımı sürelerinin işlemeyeceğini belirtmektedir. 1920-2004 yılları arasında yolsuzluk suçlaması ile Yüce Divan'da 1 başbakan, 17 bakan ve 1 milletvekili yargılanmıştır (Belgenet, 2008). Bu yargılamalardan 9'u beraatle sonuçlanmış olup, 9 yargılamada bakanlara 36 yıl ile 1 yıl arasında ceza verilmiştir. Bununla birlikte verilen cezalarda genel olarak erteleme yoluna gidildiği dikkati çekmektedir. Yukarıda verilen örneklerden de görüleceği üzere Türkiye'de özellikle büyük ölçekli yolsuzluk suçundan ceza almak son derece ender görülen bir durumdur. Dolayısıyla özellikle büyük ölçekli yolsuzluklarda, yolsuzluğu gerçekleştirenlerin yargılanmayacağı izleniminin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu durum kişileri yolsuzluğa teşvik etmektedir.

Devletin Ekonomideki Ağırlıklı Rolü ve Kaynaklar Üzerindeki Tasarrufu

Türkiye'de, siyasal düzeyde ortaya çıkan yolsuzluklar, kamu harcamaları ile doğrudan ilişkilidir. İktidardaki siyasi iradenin seçim kazanmak için gerçekleştirdiği kamu harcamalarını gösteren, konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayırımı bu durumu ispatlamaktadır. Çizelge 2; 1998-2007 yılları arasında yapılan yerel seçimler ile genel seçimlerin yapıldığı yıl bir önceki yıldaki konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayırımını, kamu gelirleri, iç ve dış borç stok değerlerini göstermektedir. Aşağıdaki çizelgede seçimlerin yapıldığı tarihler koyu sütunlar ile gösterilmektedir. Seçimlerden önceki yıl ile seçim yılının Konsolide Bütçe harcamalarına bakıldığında, kamu harcamalarının gözle görülür derecede arttığı dikkati çekmektedir. Örneğin, genel seçimlerin olduğu 2001 yılında yapılan kamu yatırım harcaması, 2000 yılında yapılan harcamanın neredeyse iki katıdır. Çizelge 2, ayrıca genel ve yerel seçimlerin toplam kamu harcamalarını büyük ölçüde etkilediğini ve bu yıllarda seçim ekonomisinin uygulandığını göstermektedir. Örneğin 2007 yılında toplam kamu gelirleri 189.617 milyon YTL iken, aynı yıl 203.500 milyon YTL kamu harcaması yapıldığı görülmektedir. Çizelgede cari harcamalardaki artışa özellikle dikkat edilmelidir. Cari transferler içinde, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan ödemeler ile tarımsal destekleme ödemeleri, seçim öncesi yapılan harcamaların ana kalemlerini oluşturmaktadır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2007). Çizelge 2'ye göre son yıllarda seçim dönemlerinde artan kamu harcamalarının vergi gelirleri yerine iç borçlanma ile karşılandığı anlaşılmaktadır.

³ Bu durum yeni ceza kanununda düzeltilmeye çalışılmış ve zaman aşımı süresi 8 yıla çıkarılmıştır.

Çizelge 2. Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrımı Milyon YTL

	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2006	2007
Cari Har	5.179	9.172	13.593	20.368	38.419	44.737	49.603	63.249
Yatırım Har.	0.998	1.544	2.475	4.150	7.180	7.608	12.400	12.104
Transfer Har.	9.407	17.367	30.616	55.981	94.761	99.825	128.062	108.373
Faiz ödemesi	6.176	10.720	20.424	41.038	58.527	56.491	45.945	48.731
T. Kamu Harcam	15.585	28.084	51.344	86.972	140.054	152.093	174.322	203.500
Kamu Gelirleri	11.887	18.933	38.228	58.417	101.037	122.919	160.376	189.617
İç Borç	11.612	22.920	54.152	125.458	201.319	233.864	267.263	253.310
Dış Borç	96.416	10.3025	31.360	63.911	95.578	97.945	91.531	78.126

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/2-4B.xls>

http://www.maliye.gov.tr/duyuru/faaliyet_raporu_tum.pdf

<http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1>

Siyasal düzeyde ortaya çıkan yolsuzlukların boyutunu göstermesi açısından yapılan kamu harcamaları gösterge olarak alınmakla birlikte yeterli değildir. Özellikle 1980-2007 yılları arasında gerçekleştirilen kamu harcamaları sadece bütçe ile sınırlı kalmamıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen harcamalarda bütçe içinde gösterilmeyen fonların özel bir yeri vardır. Fonlar, belirli veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel hesaplar olarak tanımlanabilir. Fonlar, başlangıçta bütçeye ek kaynak yaratıp icraatların hızlanmasını sağlamak ve bürokratik işlemlerden kurtulmak amacıyla oluşturulmasına karşılık, 1980'li yıllarda her alanda hızla yaygınlaşan fon uygulamaları kamu maliyesinin belirleyici bir unsuru haline dönüşmüş ve ayrı bir alt mali sistem haline gelmiştir. Örneğin, 1990 yılında 105 fonda biriken miktar 32.3 trilyon Lira, buna karşın Konsolide Bütçenin Fon Katkıları Dışındaki Toplam geliri 56.6 trilyon Liradır. Fon gelirinin, Konsolide Bütçe gelirinin %56.9'una ulaştığı görülmektedir (Uras, 1993: 46). Sonuçta fonlar, hemen her alandan kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, kaynakların etkin kullanımından uzaklaşmasına yol açan, yeterli ve etkin denetimleri yapılamayan ve süresiz çalışan bir sisteme dönüşmüştür.

Fon sisteminin neden olduğu sorunlar, gelir ve giderleri bütçe ile ilişkili olmayan bütçe dışı fonlardan kaynaklanmaktadır. Bütçe dışı fonlar özel bir mevzuata göre faaliyetlerini sürdürmektedirler. Bütçe dışı fonların yolsuzluğa neden olmasının en önemli faktörü, bu fonların Sayıştay tarafından denetlenememesidir. Bütçe dışı fonların neden olduğu sorunların artması üzerine, IMF ile yapılan görüşmeler sonunda bu fonların bütçe içine alınmasına, tasfiyesine karar verilen fonların, belli bir program dahilinde 2000 ve 2001 yılları içinde tasfiyelerine karar verilmiştir. Bu süreçte öncelikle kuruluşundan itibaren hiç işlemeyen veya

zaman içinde fonksiyonunu kaybetmiş, bütçeye gelir sağlamayan, fonlar tespit edilmiş ve 2000 yılında 25 bütçe içi, 2 bütçe dışı olmak üzere toplam 27 fon tasfiye edilmiştir. 2001 yılında ise tasfiye edilen fon sayısının 36'sı bütçe içi, 6'sı bütçe dışı fon olmak üzere 42'dir. Halen performans kriterleri tanımına dahil edilen ve Sayıştay denetimine açılan bütçe dışı fon sayısı üçtür. Bu fonlar; Savunma Fonu, Özelleştirme İdaresi Bütçesi ve Kamu Ortaklığı Fonu'dur (Merkez Bankası, 2006).

Fonların neden olduğu sorunlar ve getirilen yurtiçi ve yurtdışı eleştiriler nedeniyle özellikle 1986 yılından itibaren taşıdığı niteliği bakımından fonlara benzeyen, fakat başka isimler altında oluşturulan hesaplar dikkati çekmektedir. Bu hesaplar -özellikle fonların tasfiye edilmeye başlanmasından sonra- harcamaları finanse edecek mali araçlar olarak görülmektedir. Bunlar arasında özellikle "4306 Sayılı Kanun Gereği Toplanan Eğitime Katkı Payı", 3418 sayılı Kanun Gereği Toplanan Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisi Hasılatı" ve "Öğrenci Sosyal Hizmetler Birimi Hesabı" bu yönde kullanılmışlardır. Bu hesaplarda toplanan meblağlar oldukça büyük rakamlara ulaşmaktadırlar. Örneğin, 4306 sayılı Kanun Gereği Toplanan Eğitime Katkı Payı'nın 2001 yılındaki toplam ödenek miktarı 400.911 milyar TL'dir (Devlet Denetleme Kurumu, 2004). Üniversiteler Öğrenci Sosyal Hizmetler Birimlerinin 1998 yılı ödeneği 51.215 milyar TL olup üniversitelerde yolsuzluk haberlerine en çok konu olan birim olarak dikkati çekmektedir (Bahran, 2001).⁴ Bu hesaplar özellikle son yıllarda kendi alanları dışında kullanılmaya başlanmıştır.

Kamuda gerçekleştirilen harcamaların finansmanında görülen bir diğer önemli sorun, Hazine garantili borçlardır. Hazine garantili borç, Hazine garantili kredi alan kuruluşların borçlarını düzenli ödememeleri sonucunda, borçları ödeme yükümlülüğünün hazineye kalması olarak tanımlanabilir. Kamu kuruluşlarının kullandığı hazine garantili kredilerin yanı sıra devirli krediler de ciddi bir sorundur. Devirli kredilerin bir kısmı, anlaşmalarda yer alan bazı maddelerin sonradan değiştirilmesi sonucunda, kamu ve özel kuruluşlara devir ve hibe edilmektedir. Bu tip uygulamalar neticesinde Hazine büyük zararlara maruz kalmaktadır. Örneğin, devirli ve garantili hazine dış borçlardan, vadesi geçmiş Hazine alacakları miktarı 2008 yılında 55.834.308 YTL'dir. Bu borçların 48.414.160 YTL'si Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'ndan, 6 084 050 YTL'si yerel yönetimlerden, 1.315.872 YTL'si ise finansal olmayan kuruluşlardan kaynaklanmaktadır (Hazine, 2008). Geçmiş yıllarda devirli ve garantili hazine alacakları listesinde özel sektörden çeşitli kurum ve kuruluşların da bulunduğu görülmektedir. Örneğin, 2003 ve 2004 yılında özel sektör tarafından alınan ve geri ödenmeyen krediler nedeniyle, hazinenin üstlendiği ve ödediği tutar 4.405 Bin YTL'dir. Özel veya kamu kurum ve kuruluşlar tarafından alınan Hazine garantili kredilerin geri ö-

⁴ Üniversiteler Öğrenci Sosyal Hizmet Birimleri Fonu daha sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'u gereğince özel bütçe kapsamına alınmıştır.

denmediği ve bu davranışın bir alışkanlık haline geldiği görülmektedir. Hazine garantili kredilendirme ve devirli kredilendirme işlemleri nedeniyle Hazine, daha önceden öngürülmeyen büyük meblağlı borçları ödemek durumunda kalmaktadır (Hazine, 2008).

Türkiye’de siyasal düzeyde yolsuzluklar, halka ait olan hazine arazilerinin seçim dönemlerinde, oy-tapu ikilemi içerisinde dağıtılma sürecinde görülmektedir. Bunun en önemli sebebi, Türkiye’de toprak mülkiyetinin çok büyük bir kısmının devlete ait olmasıdır. Seçim dönemlerinde, parti liderleri veya belediye başkanları, kendilerine ait olmayan bu toprakların tapularını dağıtmakta ve gecekondulaşmaya göz yumulmaktadır. Sonuç olarak köyden kente göç edenler, seçim dönemlerinde, tapu alacakları beklentisi ile kent yakınlarındaki hazine arazilerini kaçak olarak kullanmaktadırlar.

Kamu kesiminde harcamalar ile ilgili en büyük sıkıntının, bürokratların hesapsız ve kontrol dışı harcama alışkanlıkları olduğu açıkça görülmektedir. Devletin mali işlemlerini tam kayıt altına almayı amaçlayan yeni mali yönetim ve kontrol sistemi olarak tanımlanan, tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sistemi kapsamında, 1 Ocak 2006 tarihinde 5018 sayılı kanun çıkarılmıştır. Kanunun amacı, kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve rapor haline getirilmesi, kamu kaynaklarının kötüye kullanımının engellenmesi, görevli ve yetkililerin gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmasıdır. Kanun, kamuda bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminin aynı ölçütlere göre hazırlanmasını gerektirmektedir (Karabaş, 2007). Bununla birlikte uygulamada tahakkuk daireleri ve muhasebe birimlerinde işlemlerde gecikmeler, ödemelerin yanlış hesaplara kaydedildiği veya kayıt altına alınması gereken işlemlerin kayıt altına alınmadığı görülmektedir.

AB’ye uyum kapsamında çıkarılan 5018 sayılı kanun, mali saydamlık ve hesap verebilirliği artırma amacı taşımaktadır. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi sisteminin en büyük özelliği “nakit esaslı sistemde tam olarak izlenemeyen ödenek yokluğu nedeni ile ödenememiş devlet borçları ile girişilen taahhütlerin, muhasebe disiplini içinde kaydedilmesi ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulması...”dır. Bu kayıtların takibi için “322 sayılı Bütçeleştirilecek Borçlar”, “323 sayılı Bütçeleştirilmiş Borçlar” ve “831 sayılı Ödeneğine Mahsup Edilecek Borçlar Hesabı” olarak tanımlanan çeşitli hesaplar oluşturulmuştur (Duran, 2007). Hesapların devir vermemesi gerekirken, özellikle 323 sayılı hesabın kamu görevliler tarafından suiistimal edildiği görülmektedir. 323 sayılı hesap “ödenegin bulunmaması veya girişilen taahhüt sırasında yeterli ödenegin bulunmaması” halinde sağlık ve tedavi giderlerinin bütçede gider olarak gösterilmeden bir sonraki yıla devrine imkan tanımaktadır. Dolayısıyla o yılki harcamalar olduğundan daha az gösterilmekte ve ilgili kişiler hesap verme sorumluluğundan kurtulmaktadır. Devlet harcamalarını kontrol altına alma ve saydamlaştırma amacı güden bu hesapların, amaçları dışında kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bütçe

yılı içinde kamunun ihtiyacı doğrultusunda mal ve hizmetler teslim alınmakta fakat ödemeleri bir sonraki yıla devredilmektedir. Bu uygulamalara daha çok müteahhitlik sektörü ve döner sermayelerin olduğu sağlık sektöründe yaygın olarak rastlanılmaktadır (TEPAV; 2007). Bu durum bütçe dışı harcamaları özen-dirmektedir.

Devletin Ekonomideki Ağırlıklı Rolü ve Kaynaklar Üzerindeki Tasarrufu

Türkiye Cumhuriyeti'nde ortaya çıkan yolsuzlukların türü ve nedenlerinin Cumhuriyet dönemi boyunca uygulanan iktisadi ve idari politikalarla doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Devlet, istihdam olanakları yaratan, kimin sanayici ve işadamı olacağını belirleyen bir kurumdur. Bu süreç Osmanlı'da 1908 yılından sonra başlayan Türk-Müslüman girişimci sınıf yaratma hedefinin devamı olarak algılanmalıdır (Toprak, 1995: 101). Devlete yüklenen baba imajı, devletçi politikaların oluşmasına zemin hazırlamaktadır.

Türkiye'de yolsuzlukların büyük ölçüde teşvik mekanizmasından kaynaklandığını söyleyebiliriz. Teşvik tedbirlerinin amacı, özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinin hızlandırılması ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasıdır. Gerek Osmanlı Devleti gerekse onun devamı olan Türkiye Cumhuriyeti döneminde çıkarılan teşvik kararlarının nedeni toplum genelinde görülen yoksulluk ve işsizliğin azaltılması ve ekonomik büyümenin sağlanmasıdır. Osmanlı döneminde sanayi üretimini teşvik etmek amacıyla 1913 yılında çıkarılan Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı bulunmaktadır. Bu kanunu 1914 yılında Teşvik-i Sanayi Talimatı ve 1917 yılında da Teşvik-i Sanayi Kanun-ı Muvakkatının Suret-i Tatbiki hakkında çıkarılan nizamname izlemiştir. Fes, şeker, cam, billur gibi bazı mallara teşvikler ve ayrıcalıklar verilmiştir. 1911 yılında Osmanlı topraklarında fabrika kuranlardan alınan Resmi ruhsat kaldırılmıştır. Yatırımların teşvik edilmesi için fabrika yapılacak araziler tahsis edilmiş, fabrika arazi ve binalarından, arazi vergisi ve diğer vergilerin alınmayacağı hükme bağlanmıştır (Toprak, 1985: 1349-1350).

1923 yılında İzmir'de yapılan Birinci İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu 15 yıllık bir süre için yürürlüğe konulmuş ve yerli sanayinin geliştirilmesi için çeşitli kolaylıklar getirilmiştir. 1929 dünya ekonomik krizinin de etkisiyle dışa açık büyüme terk edilmiş ve ithal ikameli büyüme izlenmeye başlanmıştı. 1933 yılında, ana amacı yurt içinde üretilen hammaddeleri işlemeye yönelik endüstrilerin kurulmasını sağlamak olan ilk kalkınma planı hazırlanarak uygulamaya konulmuş ve bu plan kapsamında yine ilk kez olarak daha önce tanınan bazı gümrük muafiyetleri iptal edilmiştir. 1940 yılında üretimi devlet tekelinde olan malların ihracatında muamele vergisine istisna getiren 3848 sayılı kanun son şekliyle yürürlüğe girmiştir. İlk ihracat teşviki sayılabilecek hükmü içeren bu yasa, 1956 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Bu döneme kadar yatırımların genel olarak devlet eliyle gerçek-

leştirilmesine karar verildiği, özel sektörün tekrar gündeme gelmesinin ise 1950'li yıllara kadar ertelendiği görülmektedir. 1950 yılında Türkiye Sınai Kalkınma Bankası kurularak özel sektöre düşük faizli, proje bazlı kredi vermeye başlamıştır (Kazgan, 1988: 264).

1963 yılından itibaren hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarının hepsinde ihracatın artırılması ve bunun için alınması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur. Bu tedbirlerin en önemlisi mamul ihraç malı ürünlerinden alınan bütün dolaylı vergilerin iade edilmesidir. İhracatta vergi iadesi sistemi, dış pazarlarda rekabet şartları zorlaşan, özellikle sanayi ürünlerine yöneltecektir. 1980 sonrasında ise ihracatı arttıracak yatırımların teşvik edildiği görülmektedir. 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. Yatırımların, planlarında tanımlanan hedeflere uygun olarak yönlendirilmesi ve teşvik edilmesini sağlamak için öncelikle 1984 yılında Yatırımları Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu teşvik fonundan imalat, hizmetler, enerji, madencilik ve tarım sektörlerinde, finanssal kiralama, modernizasyon, yenileme, tamamlama projelerinde çeşitli teşvikler verilmiştir.

Bölgesel kalkınmayı sağlamak ve kalkınmada geri kalan bölgelerde yatırım yapılmasını teşvik etmek amacıyla kalkınmada, öncelikli yörelerde verilen işletme ve yatırım kredileri ile ilgili mevzuat çıkarılmıştır. Örneğin, 1999 yılında toplam 4.879 trilyon lira tutarındaki yatırım için 2.968 adet teşvik belgesi verilmiştir. Yatırım teşviklerinden en büyük pay alan bölgeler sırasıyla Marmara, Ege, İç Anadolu, Akdeniz, Güneydoğu ve Karadeniz bölgeleridir. Ayrıca aynı yıl bölgesel farklılıkları gidermek amacıyla genel teşvik mevzuatından ayrı olarak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki 26 ilde yarım kalmış veya işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle faaliyete geçmemiş yatırımların ekonomiye kazandırılması için yatırım ve/veya işletme kredileri de sağlanmıştır (YDK, 1999).

Türkiye'de çeşitli dönemlerde uygulamaya konulan yatırım ve ihracatı artırma teşviklerinin sınırlı edilip birer yolsuzluk aracına dönüşmelerinin çeşitli sebepleri vardır. Bu sebeplerin en önemlisi bürokratik mekanizmanın yapısı ve işleyişidir. Türkiye'de bir yatırım projesinin onaylanması süreci farklı yetkiye sahip çok sayıda bürokratik kurumun karar vermesini gerektirmekte olup teşvik süreci oldukça karmaşık ve farklı bürokratik kurumları içine alan bir yapı sergilemektedir. Örneğin, Turizm Bakanlığı, arsa-arazi tahsisleri yapmakta, Maliye Bakanlığı, vergi teşvikleri ve arsa-arazi tahsisi gerçekleştirmektedir. Halk Bankası, KOBİ'lere yönelik yatırım ve işletme kredileri sunarken, aynı amaca yönelik olarak Hazine Müsteşarlığı, yatırımları teşvik etmektedir. Eximbank yurtdışı mağaza kredisi programını yürütürken, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Yurtdışı Ofis Mağaza Yardımını uygulamaya koymaktadır. Dış Ticaret Müsteşarlığı,

düzenlemeleri ve uygulama tebliğleri çıkarırken, TÜBİTAK diğer bütün teknik, bilimsel ve mali değerlendirmeleri yapmaktadır. Bu arada AR-GE kapsamında, aynı projeler hem yüzde 50 hibe hem de yüzde 50 oranında kredi desteğinden faydalanabilmektedir (Mollasalihoğlu,1999).

Halen ihracatı teşvik politikaları içinde en çok uygulanan sistem gümrük vergilerinden muafiyet sağlayan “Dahilde İşleme Rejimi”dir. Doğrudan nakdi hibe yardım uygulamaları ise Tarımsal İhracat İadeleri, Sanayi Geliştirme Yardımı, Ar-Ge Yardımı, Fuar Yardımı, Yurt Dışı Ofis-Mağaza Yardımı, Çevre Yardımı, Eğitim Yardımı, İstihdam Yardımı, Pazar Araştırması, Patent ve Endüstriyel Tasarım Yardımı programlarıdır.

1980’li yıllardan itibaren devletin, önceki yılların aksine kamuda alt yapı yatırımlarına ağırlık verdiği mal ve hizmet üretimini ise özel sektöre bırakmayı tercih ettiği görülmektedir. Örneğin, 2004 yılında devletin kamu yatırımlarında ağırlığı %30.5’i ulaştırma ve haberleşme alanlarında yapılmıştır (DPT, 2005a). Türk özel kesimi kendisine bırakılan alanları doldurmada başarısız olmuş, imalat sanayi, madencilik ve tarımda istenilen büyüklüğe ulaşamamıştır. Özel sektörün yatırımlarını üretime yönelik alanlardan ziyade, konut alanında yoğunlaştırdığı görülmektedir. 1980-1985 yılları arasında konut yatırımları özel sektör yatırımlarının yaklaşık 1/3’ünü oluştururken 1986’dan itibaren bu oran giderek büyümüş ve 1989’da toplam özel sektör yatırımlarının yarısına ulaşmıştır (Toprak, 1995: 27-28).

1980’li yıllardan 1995’li yıllara kadar özel sektörün ağırlıklı olarak konut sektöründe yatırım yaptığı görülmekle birlikte bu yıldan sonra özellikle imalat sanayinde yatırımların hızlandığı görülmektedir. Bu süre içinde Türkiye’de özel sektörün devletin bıraktığı alanları doldurmada başarısız olmasının en büyük nedeni, enflasyonla mücadelede gösterilen başarısızlıktır. Özel sektörün yatırımlardan elde edeceği düşük kâr ile bankalardan alınan kredilerin reel maliyetlerinin yüksek olması, yatırımcıyı caydıran bir unsur olmuştur. Buna karşılık banka mevduat faizlerinin ve devlet tahvillerinin reel getirisinin yüksek olması yatırımcıyı paradan para kazandırmaya yönlendirmiştir. Çizelge 2’den görüleceği üzere konsolide bütçe içerisinde yer alan faiz ödemeleri de sorunun ne kadar büyüdüğünü göstermektedir. Sabit sermaye yatırımında 1995 yılında %82.5 olan özel sektörün payı, 2002 yılına kadar tekrar düşmeye başlamıştır. Özel sektörün yatırımlardaki payının düşmesinde izlenen politikaların önemi büyüktür. 2002 yılından sonra ise tekrar yükselmeye başlamış ve 2004 yılında gerçekleştirilen toplam sabit sermaye yatırımlarının %75.4’ünü özel sektör gerçekleştirmiştir. 1995 yılından sonra özel sektörün konut sektöründen yavaş yavaş çekilerek ulaştırma ve imalat sanayine kaydığı dikkati çekmektedir. Örneğin 2000 yılında özel sektörün yatırımları içinde konutun payı %22.2’den 2004 yılında %11.8’e düşmüştür. İmalatın payı ise 2000 yılında %24.8’den 2004 yılında %43.1’e yükselmiştir. Bu yükselmenin en büyük nedenlerinden biri de tekrar

yatırımcıya verilen teşviklerdir (DPT, 2005a). Yukarıdaki verilere bakarak Türkiye’de özel sektör yatırımlarının ancak devletten aldığı yüksek teşvikler oranında gerçekleştiğini söyleyebiliriz.

Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları da yolsuzlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Nüfusu çoğunlukla gençlerden oluşan Türkiye’de hükümetlerin karşılaştığı en önemli sorun işsizliktir. Osmanlı’dan miras kalan “Devlet Baba” figürü ve kapıkulu geleneği burada da devam etmektedir. Türk halkı devletten kendisine en çok iş alanları yaratmasını beklemektedir. Bu süreçte önceleri sadece devlette memur olma isteği yaygınken cumhuriyetle birlikte buna devlette çalışan işçi olma isteği de eklenmiştir. Halen devlette çalışan memur sayısı 1.568.324’dır.⁵ Son yıllarda kamuda personel alımını kısıtlama yönünde politikalar izleneceği söylenmekle birlikte kamuya memur alımlarında artışlar görülmektedir.

Türkiye’de izlenen özelleştirme politikaları da yolsuzlukların artmasına yol açmıştır. Özelleştirme, merkezi bürokrasinin kontrolü altındaki bir ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi sağlamak amacıyla son yıllarda dünya gündeminde haklı olarak yer almaktadır. Özelleştirmeden amaç, devletin ekonomik kaynaklar üzerindeki hakimiyetini yok ederek siyasetin özel ekonomik çıkar sağlamak için yapılan ve dolayısıyla yolsuzluklara ve yozlaşmaya yol açan bir faaliyet olmasını engellemektir. Böylece devlet asli görevlerine dönebilecektir. Fakat Türkiye’de özelleştirme gerektiği ölçüde başarılı olamamıştır. Bunların en önemli nedenlerinden birincisi, devlet yönetimindeki güçlü ve kemikleşmiş bürokrasinin, özelleştirme sonunda güç kaybına uğrayacağını bilmesidir. İkinci ve daha önemli etken ise siyasal iktidarın KİT’leri arpalık gören yaklaşımında yatmaktadır. KİT’lerin özelleştirilmesinin kendi siyasal gücünün azalması anlamına geldiğini bildiği için özelleştirmeye ayak diretmektedir (Yaşar, 2003). Türkiye’nin geçmiş yıllarda koalisyonlarla yönetilmiş olması, özelleştirmenin sağlıklı yürütülmesini engellemektedir. Özelleştirmenin başarılı bir şekilde uygulanması için güçlü bir siyasal iktidar gerekmektedir. Buna karşılık, Türkiye gerçeğinde de görüldüğü üzere partiler özellikle örgüt tabanlarının isteklerini karşılamak ve gelecek seçimlerde daha büyük bir oy potansiyeline ulaşabilmek için devlet kaynaklarını kullanmaktadırlar. Dolayısıyla özelleştirme yönünde ciddi girişimlerde bulunmamaktadırlar. Bu bağlamda düşünüldüğünde Türkiye’de özelleş-

⁵ Osmanlıda hakim olan “kapıkulu” geleneği (devlet memuru statüsü) maddi üretimi hakir görmekte ve amele statüsü sosyal statü açısından toplumun en aşağı katmanı olarak görülmektedir. Bu nedenle işçilik çoğu kez İmalat-ı Harbiyenin miri (fabrikalarında) bir tür angaryaya dönüşür. Her gencin gönlünde “devlete kapulanmak” yatar. Ancak II.Meşrutiyetle birlikte bu değer yargılarının da kırılmaya başlandığı görülmektedir. Osmanlıda benzer bir durum görülmektedir. Örneğin, da 18. yy’da kalem efendilerinin (memurların) sayısı 100-150 bin arasında değişmesine karşılık Tanzimat Döneminde sivil bürokrasinin sayısı 10 binleri geçmiştir (Findley, 1985:260). İstihdamda devlete sırtını dayamak geleneği Osmanlıdan kalma bir davranıştır. Örneğin Tanzimatın son döneminde İstanbul nüfusunun yarısının her hangi bir şekilde devletten nemalandığı görülmektedir (Heper, 1985:256).

tirme uygulamaları, devletin küçülmesi, dolayısıyla iktidarların ellerindeki rantın azalmasına yol açacağından başarısız olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Yapılan başarısız özelleştirmeler de kamuoyunda özelleştirme karşıtı bir tutumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamuoyunda özelleştirmeye karşı bir tutum oluşmasının en önemli nedeni, özelleştirme hazırlık çalışmalarının kamuya açık yapılmaması ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin onayının alınmamasıdır. Bu süreçte devletin bazı kuruluşlara bir "rant" fırsatı verdiği görülmektedir. Özelleştirmede hazırlık çalışmalarında sürdürülen bu gizlilik, satış aşamasında da devam etmektedir. Hükümetler KİT'lerin özelleştirilmesinde yanlı bir tutum sergilemişler ve kendi yandaşlarına özelleştirilecek kurumları yok pahasına devretmişlerdir. Güçlü şirketlerin hükümetlere baskı yaparak KİT'leri ucuza kapatmaya çalışmaları özelleştirmenin sağlıklı bir şekilde yürümesini engellemiştir. Bu tutum son yıllarda büyük KİT'lerin özelleştirme sürecinde ihale aşamalarının medya organlarında canlı olarak yapılması ile birlikte bir nebze azalmış, şeffaflığın getirdiği yolsuzluğu azaltma eğilimi bu alanda ülkemizdeki meyvesini az da olsa vermeye başlamıştır.

Denetim Konusunda Yaşanan Sıkıntılar

Türkiye'de yolsuzlukların görülmesinin bir diğer nedeni denetimler konusunda yaşanan sıkıntılardır. Geçmişte denetim konusunda yaşanan sıkıntıları aşmak ve AB'ye uyum kapsamında çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Şu anda kamuda gerçekleştirilen denetimler, "iç ve dış denetim" olmak üzere iki başlık altında ele alınmaktadır. Kamuda gerçekleştirilecek iç denetimler, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu kapsamında ele alınmaktadır. 5018 sayılı kanunun 63-67. maddeleri iç denetim ile ilgili kuralları düzenlemektedir. Kurulan bu yeni sistem ile, kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim ve kontrol yapıları, mali işlemlerin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini denetlemek amaçlanmaktadır. Kanun kapsamında, kamuda gerçekleştirilecek iç denetimler ile ilgili kuralları belirleyen İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) oluşturulmuştur. 5018 sayılı kanunun geçici 5. maddesi uyarınca, kamuda iç denetimleri gerçekleştirmekle görevli denetçi sayısı 2007 yılı itibarıyla 209'dur (İDDK, 2008). İç denetimler ile ilgili en önemli sorunlar olarak, pek çok kurumda iç denetçilerin atanmamış olması, iç denetim faaliyetlerinin henüz başlamaması, iç denetim konusunda personelin bilgi eksikliği gibi konular öne çıkmaktadır. Buna ek olarak kamuda denetlenecek birimlerdeki üst yönetimlerde bilgi ve farkındalık eksikliği, kurumlarda denetim konusunda isteksizlik yaratmaktadır. Bu nedenle şu anda iç denetimlerin kamuda etkin bir denetim mekanizması oluşturup oluşturmayacağı konusunda karar vermek için erken olduğunu söyleyebiliriz.

Kamuda dış denetimler konusu da sorunlu alanlardan biridir. Öncelikle, dış denetimler tek bir kurum tarafından değil üç kuruluş tarafından gerçekleştiril-

mektedir. Bunlar: Sayıştay, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK) ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK)'dur. Ayrıca bazı kurum ve kuruluşlar denetim dışındadır. Türkiye'de geçmişte yapılan Sayıştay'ın gerçekleştirdiği dış denetlemeler, harcamaların mevzuata uygunluğu açısından denetleme olup, harcamaların etkinliği konusunda herhangi bir denetim yapılmamaktaydı. Bu konu özellikle AB tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında dile getirilen bir konudur.

Dış denetimleri gerçekleştiren kuruluşlarda eleman sayısının yetersiz olduğu ve çalışma koşullarının uygun olmadığı görülmektedir. Örneğin, 2004 yılında Maliye Bakanlığı Muhasebat biriminde denetime çıkan eleman sayısı 61'dir. 2004 yılında muhasebat kontrolörlerinin denetimi kapsamında bulunan birimlerin toplam sayısı 3225 olmasına karşılık aynı yıl denetimi gerçekleştirilen birim sayısı sadece 128'dir (Muhasebat, 2004: 10). Bu verilere göre 2004 yılında Muhasebat kontrolörlerinin denetimi kapsamında bulunan birimlerin sadece %4'ü denetlenmiştir 2004 yılında denetlenen 128 kurumun hazineye getirdiği zarar miktarı 84.299.934 YTL'dir (Muhasebat, 2004). Sadece %4 denetim sonucunda hazinenin uğradığı zararın büyüklüğüne bakıldığında aslında bu meblağın buzdanın sadece görünür kısmı olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

Denetleme gerçekleştiren kuruluşlarda, kalabalık ofisler başta olmak üzere fiziki alt yapı sorunları mevcuttur. Bu kurumlarda çalışan yetişmiş elemanların ücretleri, diğer kamu kurum ve kuruluşlarda çalışan benzer niteliklere sahip memurlara göre daha düşüktür. Bunun sonucunda nitelikli kontrolörle diğer kamu kurum ve kuruluşlara geçmektedir.

Kurum ve kuruluşların denetimin yanı sıra dış kaynaklı borçların denetiminde de sorunlar yaşanmaktadır. Dış kaynaklı borçların tek elden denetimi söz konusu değildir. Özellikle Dünya Bankası tarafından sağlanan krediler ile gerçekleştirilen projelerin denetimi Dünya Bankası'nın isteği üzerine -zorunluluktan- Hazine Kontrolörleri tarafından yapılmaktadır. Yapılan kontrolün verimli olduğunu söylemek güçtür. Örneğin, görevli kontrolör, Dünya Bankası adına denetim yaparken sahtecilik, usulsüz harcama veya yasa ve mevzuatlara aykırı bir işlemi belirlediğinde, durumu Dünya Bankası'na ve ilgili kamu kurumunun bağlı olduğu denetim birimine bir yazı ile bildirmek ile yetinmektedir (Candan, 2007). Ayrıca yetki haricinde yapılan bu denetim Hazine kontrolörlerinin iş yükünü arttırmakta ve Hazine'nin denetimi altındaki birimlerin yeterince denetlememesine yol açmaktadır.

Denetim gerçekleştiren kurum ve kuruluşların gerçekleştirmiş oldukları denetimlerin pek dikkate alınmadığı ve gerekli işlem yapılmasında sıkıntılar yaşandığı görülmektedir. Örneğin Sayıştay tarafından 2004 yılında yapılan denetimler sonucunda 128 kişiden 4'ü zimmet, 5'i ihaleye fesat karıştırma, görevi ihmal suçundan 37 kişi, görevi kötüye kullanma suçundan 41 kişi, resmi evrakta

sahtekarlık suçundan 10 kişi olmak üzere toplam 128 kişi hakkında TCK ve diğer kanunlara istinaden suç duyurusunda bulunulmuştur (Muhasebat, 2004: 16). Fakat suç duyurusunda bulunulan kişilerin hakkında işlem yapılması için öncelikle ilgili kurumdan izin ve onay alınması gereklidir. Bazı durumlarda bu izin ve onayların ilgili kurum tarafından verilmediği sıkça görülmektedir. Bu durum kontrolörler üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır.

Türkiye de Yolsuzluğun En Çok Görüldüğü Alanlar

Kamu İhale ve İnşaatları

Devletin ihtiyaçlarını karşılamak için almak zorunda olduğu mal ve hizmetler için kamu ihaleleri kullanılır. Türkiye’de gerçekleştirilen kamu yatırımları ve bunların ihale süreci yolsuzlukların artmasının bir diğer nedenidir. Devlet Planlama Teşkilatı 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 yıldır. Bu kadar uzun süren yatırımlarda mali bilginin kaybolduğu, yatırımdan sorumlu kişilerin değiştiği ve bu sürecin çeşitli yolsuzluklara yol açtığı görülmektedir (Özsemerci, 2003).

Kamu ihale kurumunun yayınladığı verilere göre, 2004 yılında açılan ihalelerin mali büyüklüklerine göre değerlendirildiği tablolardan, KİT’lerin 2. 859 milyar YTL ile en çok ihaleye çıkan kurum olduğu görülmektedir. Onu belediyeler 2.21 milyar YTL ile yüksek öğretim kurumları da 1.260 milyar YTL ile izlemektedir. Bu kurumların en belirgin özelliği, fon gelirlerine sahip olmalarıdır (Kamu İhale Kurulu, 2005: 109). Yüksek Denetleme Kurumuna ihale sonuçlarına yapılan şikayetlere bakıldığında, şikayetlerin en çok Ulaştırma Bakanlığı ve KİT’ler hakkında olduğu görülmektedir (Yüksek Denetleme Kurulu, 2005).

Kamu ihalelerinden kaynaklanan Hazine’nin uğradığı zarar miktarı, aşağıdaki Çizelge 3’te gösterilmektedir. Çizelge 3’e göre, seçim dönemlerinde Hazine’nin uğradığı zarar miktarlarının büyüklüğü dikkat çekicidir. Bunun sebebi ise her seçim döneminde uygulanan seçim ekonomisi nedeniyle başta yatırım projeleri olmak üzere kamu harcamalarını karşılamak amacıyla verilen ihalelerdir. Bu durum kamu ihalelerinden kaynaklanan yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır.

Çizelge 3. Kamu İhaleleri Nedeniyle Hazine’nin Uğradığı Zarar (YTL)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kamu İhaleleri	2.243.607	2.276.568	7.138.833	4.898.674	4.822.853	9.111.376
Toplam	15.787.571	13.116.651	110.751.918	38.916.176	35.743.242	202.943.755
%	14,2	17,4	6,4	12,6	6,9	4,5

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2008

Kamu ihale ve yatırımlarından kaynaklanan yolsuzlukların en önemli nedenleri olarak ihale kurallarına uyulmaması ve fizibilite çalışmalarına önem verilmemesi gösterilebilir. Örneğin, Sayıştay tarafından hazırlanan raporlarda İzmit Barajı ihalesinin hukuk kuralları gözardı edilerek gerçekleştirildiği belirtilmektedir. Projenin görüşmeleri sırasında, İzmit şehrinin su ihtiyacının karşılanması için Türk, İngiliz ve Japon ortaklığında kurulan konsorsiyum yatırımın maliyetini 891 milyon dolar göstermiştir. Sayıştay'a göre belirtilen yatırım bedeli gerçek yatırım bedelinin iki katıdır. Halen bu barajdan İzmit su şirketine gelen suyun maliyeti m³ başına 400 cent olmasına karşılık kullanıcılara m³'ü 25 centten verilmektedir. Şu ana kadar kullanılmayan su için yaklaşık 387 milyon dolar ödenmiştir. Yatırıma hazine garantisi verildiği için firmaya devlet ödeme yapmak zorundadır. Bu ödemeler 2014 yılına kadar devam edecektir. Projenin sorumlularının yargılanmasına başlanamamıştır (Boulton, 2002).⁶ Bu da yukarıda değinildiği üzere Türkiye'de yapılan yolsuzlukların tespit edilmesinde bir sorun olmadığını, buna karşılık yolsuzlukları önlemek için gerekli olan hukuki sürecin birtakım sorunları olduğunu göstermektedir.

İthalat, İhracat ve Gümrük Alanları

Türkiye'de ithalat, ihracat işlemleri yolsuzlukların ortaya çıkmasını teşvik eder niteliktedir. Türkiye'de yolsuzluk denilince akla ilk gelen hayali ihracat olması da bunu göstermektedir. Hayali ihracatta en sık kullanılan yöntemler şunlardır.

1. *Ekonomik değeri olmayan malların ihraç edilmesi.* Bu yöntem ile hiç bir ekonomik değeri olmayan taş, toprak, hurda metal ve çeşitli kırpıntılar, vergi iadesine tabii mallar listesinden ihraç edilmiş gibi gösterilerek vergi iadesi alınmıştır.

2. *Yanlış fiyat beyanı.* Bu yöntem ile ihracatı gerçekleştirilen mallar, gerçek değerinin çok üstünde gösterilerek vergi iadesi alınmaktadır. İhracatta farklı mallara farklı vergi iadesi sistemi kalkınca bu yöntem ortadan kalkmıştır.

3. *Yanlış mal beyanı.* Bu yöntemde gerçekte vergi iadesi listesinde yer almayan veya düşük vergi iadesine tabii mal yüksek teşvik uygulanan bir mal gibi gösterilerek vergi iadesi alınmıştır.

4. *Tamamıyla evrakta sahtecilik.* Bu yöntemde gerçekleşmiş bir mal ihracatı söz konusu değildir. Sahte belgeler düzenleyerek ihracat gerçekleştirilmiş gibi gösterilmektedir (Altuğ, 1994: 127).

1980-1990 yılları arasında uygulanan ihracat teşviklerine bakıldığında en sık kullanılan teşvik aracının "*vergi iadesi*" olduğu görülmektedir. Bu dönemde gerçekleştirilen hayali ihracatlarda yolsuzluklar, genel olarak %24'e ulaşan vergi iadeleri alma konusunda yaşanmıştır. İhraç ürünlerinin üretimi aşamasında a-

⁶ Belediye başkanı milletvekili olarak seçilmiş ve dokunulmazlık hakkı kazanmıştır.

linan dolaylı veya doğrudan vergilerin iade edilmesi esasına dayanan bu tedbir, 1980 sonrası dönemde bazı ürünlerde, ödenmesi gereken oranların üzerinde bir iade anlayışına bürünmüş ve hayali ihracat patlamasına yol açmıştır. Hayali ihracat olayının boyutunun büyümesi çeşitli uluslararası kuruluşların da dikkatini bu alana yöneltmelerine yol açmıştır. Örneğin, Dünya Bankası 1981 yılında Türkiye'de gerçekleşen toplam ihracatın yüzde 14'ünün hayali olduğunu öne sürmektedir (Yeldan - Roe, 1991: 565). Benzer şekilde IMF'de, 1984-1987 yılları arasında gerçekleştirilen ihracatın yüzde 26'sının hayali ihracat olduğunu ileri sürmektedir (Aktan, 1994: 45-46).⁷

Hayali ihracat olayında ihracatın gerçekleştirildiği bölgelere bakıldığında denetimin zayıf olduğu Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde hayali ihracatın daha yaygın olduğu dikkati çekmektedir. Buna ek olarak Serbest Bölge üzerinden yapılan ticari işlemin vergiden muaf olması nedeniyle firmaların hem vergi ödemediği hem de ihracat yapmaları dolayısıyla vergi iadesi aldıkları görülmektedir.

Hayali ihracat sorununun çözülmesi için ulusal ve uluslararası kamuoyu tarafından yapılan baskılar neticesinde, yetkili makamlarca yapılan inceleme ve soruşturmanın esas olarak, ilgili firmalarca Türk gümrüklerinden ihraç edilmiş gözüken malların cins, miktar, kalite ve kıymet yönünden gerçek olup olmadıklarının ve teşvik mevzuatı çerçevesinde ödenen primlere hak kazanılıp kazanılmadığı gibi hususlara ağırlık verildiği görülmektedir. Bununla birlikte ilerleyen dönemde GATT sözleşmeleri kapsamında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile çok büyük yolsuzluklara neden olan vergi iade oranları gittikçe azaltılmış ve daha sonra tümüyle kaldırılmıştır.

Hayali ihracat sorunu ekonomik bir sorun olmasının yanı sıra kara para aklamayı kolaylaştıran bir yöntem olarak da dikkati çekmektedir. Uluslararası kuruluşlara göre Türkiye'deki kara para aklama faaliyeti hayali ihracat yoluyla gerçekleştirilmektedir. ABD Devlet Bakanlığı Uluslararası Uyuşturucuyu Mücadele Bürosu'na göre Türkiye'de 1988-1996 yılları arasında herhangi bir kara para aklama olayı görülmemiştir. Buna karşılık 1996-1998 yılları arasında Türkiye önemli miktarda kara para aklayan ülkeler arasında yer almaktadır. Türkiye'nin birdenbire kara para aklayan ülkeler arasında yer almasına neden olan faktörler olarak 1996-1998 yılları arasında ülkeyi derinden etkileyen ekonomik krizi çözmek amacıyla çıkarılan İhracat Rejimi Hakkındaki Karar ile Türk Parası Kıymetini Koruma hakkındaki kararlar gösterilmektedir. İhracat bedellerinin beyan edilen döviz üzerinden yurda getirilmesine olanak sağlayan bu kararlar; ihraç bedeli olarak yurda giren dövizlerin kaynağını sorgulamamakla kara para aklama faaliyetlerine imkan tanımıştır (Ergül, 2002).

⁷ Türkiye'den AT ülkelerine yapılan ihracatın %21.5'nin hayali ihracat olduğu iddia edilmektedir. (Ülgen, 1989: 191).

Çizelge 4. İhracatta Yapılan Vergi İadeleri (Bin YTL)

	KDV İadesi	Toplam Vergi İadesi	Toplam Vergi İadesi içinde KDV oranı %
1990	686	4.349	15
1995	38.884	63.620	61,1
2000	770.983	1.632.049	47,2
2001	1.692.166	2.918.206	57,9
2002	3.475.781	5.665.750	61,3
2003	5.060.762	8.335.922	60,7
2004	4.939.814	11.858.580	41,6
2005	6.704.384	13.775.205	48,7
2006	7.371.200	14.031.178	52,5
2007	9.556.386	18.547.121	51,5

Kaynak: Gelir İdaresi Başkanlığı, 2008. http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_uploadVI/CVI/Tablo_54.xls.htm

Halen ihracatta görülen yolsuzlukların en önemli nedeni, dolaylı ve dolaysız vergi iadeleri uygulamasının kaldırılmasına karşılık devam eden KDV ödemeleridir. Yukarıda Çizelge 4'ten de görüleceği üzere KDV iadesi, özellikle 1990 yılından sonra bütün vergi iadelerinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Ödenen tutarların büyüklüğü bu uygulamanın suiistimal edilmesine yol açmaktadır. Örneğin, Maliye Bakanlığı Gelirler Kontrolörleri tarafından 2004 yılında yayımlanan bir rapora göre incelenen 195 vergi iadesi dosyasında ihracatçıların istediği vergi iadesi miktarı 231 trilyon 311 milyar 325 milyon lira olup, kabul edilen meblağ 183 trilyon 549 milyar 330 milyon liradır. Usule aykırı olarak istenen ve reddedilen iade miktarı ise 47 trilyon 761 milyar 995 milyon liradır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2005).⁸

Finans Sektörü

Finans sektörü Türkiye'de yolsuzlukların yaygın olarak görüldüğü diğer bir alandır. Finans sektöründeki yolsuzlukların da geçmişi Osmanlı'ya kadar dayanmaktadır. Örneğin, 1911 yılında bahariye nazırı olan Mahmut Muhtar Paşa (Katırcıoğlu) Anadolu Demiryolu Kumpanyası'ndan aldığı 20.000 İngiliz Lirasını, her hangi bir bankadan kefalet almadan Londra'daki Times Iron Work adlı bir şirkete şehir hatları vapuru yapılması için ödediği ve hazinenin zarara uğradığı görülmektedir. Cumhuriyet kurulduktan sonra bu konu Mecliste görüşülerek mahkemeye sevk edilmiş ve Mahmut Muhtar Paşa 22.411 Lirayı faizi ile birlikte ödemeye mahkum olmuştur (Pear - Soysal, 1990: 275).

Son yıllarda finans sektöründe karşılaşılan yolsuzlukların en önemli nedeni olarak mevduat sigortası kapsamında mevduat sahibine verilen güvenceyi gösterebiliriz. Mevduat sigortası sistemi, finans kurumlarına mevduat yatıran tasarruf sahiplerini korumayı amaçlayan bir uygulamadır. Türkiye'de tasarruf mev-

⁸ İşlemlerin hızlandırılması için KDV iadesi denetimi yeminli mali müşavirlere bırakılmıştır.

duatının korunmasına ilişkin ilk yasal düzenleme 1933 yılında yapılmakla birlikte mevduat sigortasının uygulanmadığı görülmektedir. Daha sonra 1936 yılında çıkarılan 2999 sayılı kanun ile tasarruf sahiplerinin yatırdıkları paranın %40'ına sigorta uygulaması getirilmiş ve bu oran daha sonra 1958 yılında %50'ye çıkartılmıştır. 1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı kanun ile 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda önemli bir değişiklik yapılmış ve Bankalar Tasfiye Fonu adı ile bir fon kurulmuştur. Bu fonun ismi daha sonra 1983 yılında "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" olarak değiştirilmiştir. Fon mevduatın yatırıldığı bankanın, mevduat sahibinin mevduatını geri ödeyememesi durumunda devreye girmekte ve mevduat sahibine sigorta kapsamına aldığı tutar kadar mevduatı ödemektedir.

1994 yılından sonra mevduatlara %100 güvence getirilmiştir. Mevduata %100 güvence uygulamasına başlanmasında 1994 yılında gerçekleşen ekonomik krizin önemli bir rolü vardır. Mevduata %100 sigorta uygulaması, bankalardan mevduat kaçışını engelleme amacıyla getirilmiştir. İyi niyetler ile başlayan bu uygulama zamanla finans piyasalarında ortaya çıkan sorunların temel nedeni haline gelmiş ve 1997 yılından itibaren bazı bankalar işlevlerini yerine getiremediği gerekçesiyle, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bünyesine alınmaya başlanmıştır. 1997-2005 yılları arasında TMSF bünyesine alınan bankalar Özellikle çizelge 5'ten de görüleceği 2001 yılında yaşanan kriz sonrasında batan bankaların devlete olan maliyeti gayri safi milli hasılanın %35'ine eşit olup 18 trilyon'dur. Başarısız bankaların idareci ve sahiplerinin bu zarardan etkilenmediği görülmüş olup, herhangi bir cezai yaptırım ile de karşılaşmamışlardır. Bu bankalarda yaşanan yeniden yapılanma süreci, çizelge 6'de özetlenmektedir. Bankaları kurtarmak için aktarılan paranın faturası toplumun geneline yüklenmiştir.

Çizelge 5. 2001 Yılında Bankalara Aktarılan Gelir Milyar TL

Banka Adı	Milyar TL
Demirbank	455
Etibank	230
İktisat Bankası	5.688
Tarişbank	55
Sitebank	34
Bayındırbank	30
Kentbank	50
EGS Bank	87
Türk Ticaret Bankası	455
Bank Ekspres	230
Sümerbank	5.688
Genel Toplam	18 006

Fonun idaresi 18.06.1999 tarihinde kurulan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilmiştir. 2000 yılında fon bünyesinde olan banka sayısı 11 olmakla birlikte daha sonra fon bünyesinde olan bankalar satılmıştır. 2005 yılı itibari ile fonun denetiminde olan banka sayısı birdir. (BBDK, 2006).

Çizelge 6. TMSF Bankalarında Yaşanan Yeniden Yapılanma

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Devralınan Banka Sayısı	1	1	6	3	6	2	1	-	-
Satılan Banka Sayısı	-	-	-	-		4	2	-	-
Fon Bünyesindeki Banka Sayısı	1	2	8	11	6	2	1	1	1

Kaynak: BBDK, (2006)

http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlar/raporlar/rapor/bddk/BDDK_YILLIK_RA

Finans sektöründe yaşanan krizden sonra 06.01.2001 tarihinde yayımlanan resmi karar ile Türkiye'de %100 güvenceli tasarruf mevduat sigortasından vazgeçilmiş ve kısmi tasarruf mevduat sigortasına geri dönmüştür. 2005 yılında 5411 sayılı yeni Bankacılık Kanunu çıkmıştır. Bu yasa ile %100 sigorta uygulamasından vazgeçilmiştir. Bunun yerine sigortaya tabi sınır olarak üst limit belirlenmesine geçilmiş ve üst limit 50 milyar olarak belirlenmiştir (Alövsat, 2006).

Finans sektöründe görülen diğer yolsuzluk olayları genellikle bilançolarda yapılan muhasebe hilelerinden kaynaklanmaktadır. Finans sektöründe gerçekleştirilen yeni düzenlemeler şirket ve bankaların halka açılması ve hisse senetlerinin borsalarda işlem görmeye başlamasına yol açmıştır. Gerçekte zararda olan şirketler karda gösterilmekte bunun sonucunda bir miktar vergi ödenmekte; fakat bu arada mevduat sahipleri, yatırımcılar ve kredi veren kuruluşlar zarara uğramaktadırlar (Ulusoy, 2002).

Finans sektöründe yolsuzluklara neden olan bir diğer uygulama, yabancı ülkelerde bloke edilen paranın teminat gösterilerek yerel bankalardan kredi alınması ve alınan kredinin yurtdışındaki bankalara aktarılması yoluyla olmaktadır (Aytaç - Bal, 1999: 127). Yukarıda sıralanan yolsuzluk olaylarının en önemli nedeni finans sektöründe etkili bir denetim mekanizmasının olmamasıdır.

Enerji sektörü

Enerji sektörü Türkiye'de yolsuzlukların görüldüğü diğer bir alandır. Enerji sektöründe görülen yolsuzlukların nedeni, enerji kaynağının türüne göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, petrol ürünlerinden kaynaklanan yolsuzlukların en büyük nedeni petrol ve petrol ürünlerine konulan aşırı vergi oranlarıdır. Türkiye'de enerji fiyatları belirlenirken uluslararası fiyatları yansıtmamasından ziyade,

bütçeye gelir getirmesi amacı güdülmekte, dolayısıyla enerji kaynaklarına aşırı derecede yüksek vergiler konulmaktadır. Akaryakıt fiyatları üzerinden alınan ATV, AFİF ve KDV toplamı, konsolide bütçe brüt vergi gelirleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin 1998 yılında toplanan ATV, konsolide bütçe brüt vergi gelirlerinin %11.6'sını, 1999 yılında ise %15.2'ine karşılık gelmiştir. 2002 yılında ise ATV ve ÖTV, vergi gelirlerinin %14.5'ini oluşturmuştur (Muhasebat, 2003). Konulan aşırı yüksek vergi oranları bu sektörde özellikle kaçakçılık gibi yasadışı faaliyetleri teşvik etmektedir. Yabancı bandıralı gemiler için ithal edilen akaryakıtın sahte belgelerle iç piyasaya sürülmesi veya Irak ve İran'dan kaçak yollarla getirilen akaryakıt ürünlerinin vergileri ödenilmeden piyasaya sürülmesi, petrol sektöründe görülen en yaygın yolsuzluk türüdür.

Elektrik sektöründe görülen yolsuzlukların en büyük nedeni, garantili alım anlaşmalarından kaynaklanmaktadır. 1970'li yıllardan itibaren ekonomik büyümeyle paralel olarak artan elektrik talebini karşılamada devlet yatırımları yetersiz kalmış, buna bağlı olarak elektrik kesintileri ve enerji darboğazları meydana gelmiştir. Ortaya çıkan bu sorunun çözülmesi amacıyla, 1980'li yılların başından itibaren özel sektör de Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ) gibi modeller ile elektrik üretimine çekilmeye çalışılmıştır.⁹ Yİ modelinde TEAŞ veya TEDAŞ, firma tarafından öngörülen yıllık elektrik üretiminin tamamını satın alma garantisi vermektedir. TEAŞ veya Elektrik Enerjisi Fonu tarafından yapılacak ödemeler için Hazine garantisi verilmektedir.¹⁰ Yİ modelinde üretilecek santrallerin tesis ticari işletmeye açıldıktan sonra en fazla 16 yıl boyunca tesis tarafından üretilen enerji miktarının %85'i için alım garantisi verilmektedir (Gülen, 1998: 30). Özel sektör elektrik üreticilere TEAŞ'ın kendi ortalama üretim maliyetinin çok üzerindeki fiyatlardan verilmiştir. Örneğin, TEAŞ'ın ortalama üretim maliyeti 3.6 ABD cent/kwh düzeyinde iken, YİD modeli ile üretim yapan Konya İlgün Kömür Santraline, enerji alım bedeli olarak 38 yıl boyunca 1997 yılı baz fiyatlarıyla 9 cent/kWh tarife sözleşmesi imzalanmıştır (TBMM, 2003: 842).

Enerji sektöründe görülen yolsuzlukların bir diğer nedeni olarak özellikle YİD modeliyle yapılan santrallerde ilan verilmemesi, başka şirketlerden teklif alınmaması ve ihale yapılmamasıdır (Sayıştay, 2004: 2). Bu şekilde onay verilen YİD santrallerinde herhangi bir kontrol yapılmadan kamu aleyhine hükümler konularak sadece firmaların beyanlarına göre anlaşmalar imzalanmıştır. Bunun sonucunda toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle elektrik alınmıştır. Bu yolla şirketlerin yatırımlarından dolar

⁹ YİD modelinde garanti edilen yıllık net üretim miktarı al ya da öde ilkesiyle satın alınmakta ve fazla üretim için indirimli satış fiyatı ödenmektedir. Yİ modelinde ise TEAŞ sadece garanti edilen yıllık net üretim miktarının önceden belirlenmiş bir yüzdesini (%85) al yada öde ilkesiyle satın almak zorundadır. Fazla üretim için firmaya indirimli satış fiyatı ödenir.

¹⁰ Hazine garantisi sağlanması, 1994 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4047 sayılı yasa ile gerçekleşmiştir.

bazında kazançları %85’lere ulaşmıştır. YİD santrallerinde bu tür uygulamaların kamuya maliyetininin 2.3 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir (Sayıştay, 2004: 3).

Enerji sektöründe görülen yolsuzlukların bir diğer nedeni olarak özellikle YİD modeliyle yapılan santrallerde ilan verilmemesi, başka şirketlerden teklif alınmaması ve ihale yapılmamasıdır (Sayıştay, 2004: 2). Bu şekilde onay verilen YİD santrallerinde herhangi bir kontrol yapılmadan kamu aleyhine hükümler konularak sadece firmaların beyanlarına göre anlaşmalar imzalanmıştır. Bunun sonucunda toplam yatırım maliyetleri gerçeği yansıtmayan santrallerden yüksek tarifelerle elektrik alınmıştır. Bu yolla şirketlerin yatırımlarından dolar bazında kazançları %85’lere ulaşmıştır. YİD santrallerinde bu tür uygulamaların kamuya maliyetininin 2.3 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir (Sayıştay, 2004:3).

Doğal gaz sektörü enerji piyasalarında görülen yolsuzlukların bir diğer ayağını oluşturmaktadır. Doğal gazda yaşanan yolsuzlukların en önemli sebebi, doğal gaz alım sözleşmeleridir. Örneğin, 1998 yılında imzalanan anlaşmada yer alan fiyat formüllerinin değiştirilmesi, Mayıs 2003 sonu itibariyle yaklaşık 388 milyon dolar daha fazla ödeme yapılmasına yol açmıştır. Ayrıca alım taahhüdü 2 milyar metreküpten 8 milyar metreküpe; tarafların inisiyatifinde bulunan ve bir yıl olan alım taahhüdü “gayri kabili rücu” olarak 23 yıla uzatılmıştır (TBMM, 2003: 727).

Sağlık Sektörü

Türkiye’de yolsuzlukların çok büyük meblağlara ulaştığı bir diğer alan sağlık sektörüdür. Türkiye genelinde sağlık harcamalarının yaklaşık %70’ini kamu karşılamaktadır. Bu harcamaların büyük bir kısmı ilaç ve tıbbi malzeme alımı için kullanılmaktadır. OECD verilerine göre Türkiye’de genel sağlık harcamalarının %40’ı ilaç giderleri için kullanılmaktadır (OECD, 2000). Bu oran diğer OECD ülkelerine göre oldukça yüksektir.

Sağlık sektöründe yolsuzlukların ortaya çıkmasının en önemli nedeni harcamaların takibinden kaynaklanmaktadır. Tıbbi cihaz, tıbbi sarf malzemeleri ve ilaç alımları için yapılan harcamalar farklı muhasebe kayıtlarında gösterildiğinden toplam meblağların belirlenmesi, denetlenmesinde büyük sorun yaşanmaktadır. Son yıllarda Sağlık Bakanlığı’nın genel bütçe kaynaklarından yapılan harcamalarında büyük düşüşler görülürken, döner sermaye kaynaklarından yapılan harcamalarda çok büyük artışlar görülmektedir. 1990 yılında yataklı tedavi kurumlarında 342 olan döner sermayeli işletme sayısı, 2001 yılında 594’e yükselmiştir. Bu rakama, hıfzısıhha ve sağlık müdürlüklerindeki döner sermayeli işletmeler de dahil edildiğinde toplam döner sermayeli işletme sayısı 653’e ulaşmaktadır. Ortaya çıkan bu çok başlılığın düzeltilmesi için 2001 yılında döner sermayeli işletmelerin birleştirilmesi yönünde yapılan çalışmalar sonucunda dö-

ner sermaye saymanlıklarının sayısı 180'e indirilmesine karşılık, daha sonra kurulan yeni saymanlıklarla birlikte bu sayı 2003 yılında 192'ye çıkmıştır. Yapılan bu işlem, sadece saymanlıkların birleştirilmesine yöneliktir. Bunla birlikte döner sermayeli kurum sayısı 869'a yükselmiştir. Döner sermayeli kurum artışındaki en önemli neden, daha önce döner sermaye işletmesi bulunmayan birimlerde döner sermayelerin kurulmasıdır (Sayıştay, 2005: 15).

Aşağıdaki Çizelge 7'ye göre 2007 yılında kamunun toplam zararı 202.943.755 YTL'dir. Bunun %73,4'ü tedavi ve yeşil kartta yapılan usulsüzlükler oluşturmaktadır. Sadece Yeşil kart uygulaması nedeniyle devletin uğradığı zarar miktarı 122.107.615 YTL olup, toplam zararın %60,2'sine karşılık gelmektedir. Yukarıdaki tablodan açıkça görüleceği üzere 2003 ve 2007 yıllarında devletin yeşil karttan uğradığı zarar miktarları daha fazladır. Bunun nedeni, 2004 yılında yerel seçimlerin, 2007 yılında merkezi seçimlerin yapılması ve seçim yatırımı olarak yeşil kart dağıtımının kolaylaştırılmasıdır.

Çizelge 7. Sağlık Sektörü Kamu Zararı

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tedavi	329.901	420.193	4.196.135	27.030.576	8.131.447	26.784.285
Yeşil kart	939.503	1.476.484	833.549	757.008	602.573	122.107.615
Toplam	15.787.571	13.116.651	110.751.918	38.916.176	35.743.242	202.943.755

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü 2008

Sağlık sektöründeki yolsuzluklar tedavi ve yeşil kart ile sınırlı değildir. Sağlık sektöründe tıbbi cihaz ve demirbaş niteliği taşıyan malzeme alımları da yolsuzlukların en sık görüldüğü alanlardandır. Örneğin, 2006 yılında Kamu İhale Kurumu'na mal alım ihaleleri hakkında gelen şikayet sayısı toplam 1096'dır. Bu şikayetlerin 233'ü tıbbi cihaz ve malzeme alımına yönelik, 241'i ise tıbbi cihaz ve demirbaş niteliği olan laboratuvar malzemeleri alımına yöneliktir. Bu ikisi birlikte değerlendirildiğinde sağlık sektörü ihalelerinin yarısından fazlasının (%50,7) şikayete konu olduğu görülmektedir. Yapılan incelemeler sonucunda sağlık sektöründe açılan 131 ihalede mevzuata aykırılık tespit edilmiştir (Kamu İhale Kurumu, 2005). Yapılan soruşturmanın sadece şikayet üzere açıldığı göz önüne alınırsa, gerçek rakamların daha da fazla olduğunu söyleyebiliriz.

Silah ve Savunma Sanayi

Türkiye, NATO içindeki en büyük ikinci askeri güce sahip olan ülkedir. Savunma harcamaları; bütçede Milli Savunma Bütçesi ile Jandarma Genel Komutanlığına ayrılan miktar bütçe payı, Savunma Sanayii Fonu ve TSK'yı Geliştirme Vakfı, dış krediler ve dış yardımlarla karşılanmaktadır.¹¹ 1988 yılından gü-

¹¹ Gülay Günlük Şenesen, sadece bütçe kapsamı ile sınırlı kalındığında Türkiye'nin toplam savunma harcamasının kabaca yüzde 16 kadar eksik değerlendirileceğini öne sürmektedir. 1987-2000 döneminde savunma

nümüze NATO üyesi ülkelerin askeri harcamalarına bakıldığında bu ülkelerde savunmaya ayrılan miktarın azaldığı görülmektedir. Benzer şekilde Türkiye'de savunmaya ayrılan pay tarihsel süreç içinde istikrarlı bir seyir izlemekle birlikte 2002 yılından itibaren savunmaya ayrılan payın az da olsa azalmaya başlaması ilgi çekicidir. Cumhuriyet dönemi boyunca ilk defa eğitime ayrılan pay 6,7 milyar dolar olup, 5,6 milyar dolar ile savunmaya ayrılan paydan daha fazla gerçekleşmiştir.¹²

Savunma harcamaları dünya genelinde en çok yolsuzlukların görüldüğü alanlardan biri olarak kabul edilmektedir. Fakat bu sektörde görülen yolsuzlukların büyüklüğünün ne kadar olduğu konusunda yaklaşık da olsa bir değerlendirmede bulunmak mümkün değildir. Bunun en önemli nedeni savunma harcamalarının ayrıntılı olarak dökümünün yapılmamasıdır. Savunma harcamaları ile ilgili dikkate alınması gereken esas unsur savunmaya ayrılan bütçeden ziyade savunma harcamalarının denetlenememesi konusudur. Örneğin, Türkiye'nin savunma bütçesinin ana bileşenlerini personel, silah, silah dışı PDCH (personel dışı cari harcamalar), yatırım ve transfer harcamalarından oluşmakla birlikte bu harcamalar içinde PDCH alt kaleminde yer alan "470 Savunma Alım ve Giderleri" kalemi silah harcamasının yanında savaş durumunun gerektirebileceği harcamaları da kapsamaktadır. Bu harcamaların ne olduğu kayıt altında değildir (Şenesen, 2002: 57).

Türkiye'de savunma harcamalarında denetimin yapılamaması uluslararası finans kurumları tarafından Türkiye'nin önüne bir sorun olarak getirilmektedir. Örneğin, 2004 yılında IMF'ye verilen iyi niyet mektubu çerçevesinde savunma harcamalarında önemli bir yer tutan Savunma Sanayi Fonu'nda performans kriteri tanımına dahil edileceği taahhüt edilmiştir. Bu denetimi gerçekleştirmek için, dünya genelinde gerçekleştirilen uygulamalara benzer şekilde savunma harcamalarının denetlenmesini sağlamak ve şeffaflığını artırmak amacıyla yeni düzenlemeler yapılmaya çalışılmaktadır. Bu süreçte Sayıştay'a Silahlı Kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları da dahil olmak üzere, her türlü kurum ve kuruluşun hesap ve işlemlerini denetlemeye yetkili kılınmıştır. Bu yetkinin Sayıştay'a verilmesine karşılık, Sayıştay'ın çok başarılı olacağını beklememek gerekir. Çünkü Sayıştay'ın denetim yetkisi Anayasanın 160. maddesinde öngörülen milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasları sınırlamasına tabidir.¹³

amaçlı yapılan harcamaların ortalama yüzde 84 oranında bütçeden, yüzde 15 oranında SSDF'den, yüzde 1 oranında da KSKGV'den karşılandığını belirtmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz: (Şenesen, 2002)

¹² Açıklanan bu rakamlarda Savunma Sanayi Destekleme Fonu göz ardı edildiğine dikkat edilmelidir. Savunma Sanayi Destekleme Fonu yaklaşık olarak 1 milyar dolar civarındadır.

¹³ Sayıştay'ın savunma harcamaları konusundaki yetkisinin genişletilmesine karşın, Silahlı Kuvvetler, savunma bütçesinin hazırlanmasında ve savunma ile ilgili alanlardaki kamu alımlarında önemli ölçüde bir özerklikten yararlanmaya devam etmektedir.

Sonuç ve Öneriler

Yolsuzlukların önlenmesi için öncelikle kamu yönetiminde kapsamlı reformların yapılması gerekmektedir. Bu doğrultuda gerçekleştirilecek olan reform çalışmalarının AB'e uyumlu olması gerekmektedir. Türkiye'de kamu yönetiminde yapılmaya çalışılan reformların benzerleri diğer AB ülkeleri olan İngiltere, Fransa ve Almanya'da da gerçekleştirilmektedir. AB ülkelerinde gerçekleştirilen çalışmalara "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" ve "Maastricht Anlaşması" yön vermektedir. Her iki anlaşmanın en belirgin özelliği "yerindelik" (*subsidiarity*) ilkesidir. Yerindelik ilkesi, kararların mümkün olduğunca halka en yakın birimler tarafından alınması, halkın yönetime katılmasının teşvik edilmesi ve yerel inisiyatifin geliştirilmesini gerektirmektedir. AB üyesi ülkelerin de uyguladığı reformların temel amacı; öncelikle bürokrasiyi azaltmak, kamu kurumlarının etkinliğini arttırmak, mevzuatta basitlik sağlamak, halkın kararlara katılımını sağlamak, yerel yönetimlerin yetkilerini ve malî özerkliğini arttırmak olarak özetlenebilir.

Türkiye'de kamu kesiminde görülen idari yolsuzlukların önlenmesi için 25 Mayıs 2004 yılında 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Kurulun görevleri, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmektir. Kurul kamuda etik kuralların benimsenmesi ve uygulanmasını yaygınlaştırmayı hedeflemektedir. Şu anda, Kamu Etik Görevlileri Kurulu ile Avrupa Konseyi'nin ortaklaşa gerçekleştirdikleri proje kapsamında, kamuda çalışan görevlilere etik kültürü oluşturmak üzere eğitim verilmektedir. Yerleşik davranış kalıplarının değişmesi zaman alacağından Kurul bünyesinde gerçekleştirilen çalışmaların etkisi hakkında yorumda bulunmak için oldukça erkendir. Bununla birlikte bu konuyu düzenleyen kanun ve yönetmenliklere bakıldığında, üzerinde durulması gereken bir kaç nokta öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler Kanun'un kapsamı dışındadır. Türkiye'de yolsuzlukların görüldüğü alanlar dikkate alındığında, 5176 sayılı kanunun kapsamının genişletilmesi zorunluluktur. İlgili yönetmenlikte hediye konusunu düzenleyen 15. madde etik ilkelerin sağlanması açısından önemli bir adımdır. Bununla birlikte aynı madde içinde yer alan ve hediye alma yasağı kapsamı dışında tutulan bağışlar konusu sorunlu bir konu olarak dikkati çekmektedir. Türkiye'deki mevcut uygulamalar dikkate alındığında bağış konusunun istismar edilebileceği açıktır. Bağış verenler ile vermeyenler arasında ayırım yapılmasını engellemek için bu maddenin yeniden düzenlenmesi gereklidir.

Türkiye’de kamu sektöründe yapılması gereken reformlarda kamuda şeffaflığın sağlanması son derece önemlidir. Bunun için öncelikle kamuda görevli bürokratların sahip olduğu ve kendini halktan üstün görmesine yol açan “gizlilik” kuralının yeniden tanımlanması gerekir. Kamu görevlisi kendisinin gizli bilgilere sahip olabileceğini, halkın ise bu bilgilere ulaşmaması gerektiğini düşünmektedir. AB’ye uyum sürecinde çıkarılan “bilgi edinme hakkı” teorik olarak bu konunun çözümlendiğini göstermekte ise de uygulamada bunun gerçekleşmediği görülmektedir. Bunun en önemli sebebi kamu görevlisinin kendisini hala devletin sahibi olarak görmesinde yatmaktadır. Bu anlayışın değişmesi ve kamu görevlisinin kendisini devlet hizmetinde bulunan bir kişi olarak algılaması gerekmektedir. Bu algı değişikliği kamu görevlisinin hesap vermesi zorunluluğunu yaratacaktır. Kamu görevlisi hukukun üstünlüğü kavramı çerçevesinde davranmayı ve hesap vermeyi içselleştirmelidir. Bunun sağlanabilmesi için, içe kapalı yönetim algılayışından toplumsal denetime açık, şeffaf ve hesap veren bir bürokratik sistemin benimsenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’de AB’ye uyum süreci içinde, kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmaktadır. Bu çerçevede 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı kanun, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi kavramları öne çıkarmaktadır. Mali saydamlık kavramı, devlet tarafından gerçekleştirilen bütün harcamaların tek bir bütçe içinde gözükmesi ve denetime açık olmasını gerektirmektedir. Bununla birlikte getirilen bu düzenlemelere rağmen kamuda, bütçe dışı fonlar, döner sermaye, görev zararları gibi yarı mali işlemler kullanılarak bütçe dışı harcamaları gerçekleştirme davranışı hâlâ çok sık görülmektedir. Bunun engellenmesi için, bütün harcamaların bütçe içine dahil edilmesi ve denetime açılmaları gereklidir.

Kamuda denetimlerde yaşanan sıkıntıların giderilmesi gereklidir. Bunun için her kurum ve kuruluş için ayrı belirlenen iç denetim kurallarının ortak bir çerçeve içine alınması gereklidir. Yasa ve yönetmenliklerin aşırı karmaşık ve çok fazla detay içerdiği görülmektedir. Bu durum yasa ve yönetmenliklerde boşlukların ortaya çıkmasına yol açmakta ve iç denetimin yapılmamasına neden olmaktadır. Bu durumun engellenmesi için öncelikle yasaların basit ve anlaşılır olmasına dikkat edilmelidir. Daha sonra her kamu kurum ve kuruluşunda iç denetimlerin gerçekleştirilmesi zorunlu tutulmalı ve etkili bir iç denetim sağlanmalıdır.

Kamuda dış denetimlerde görülen çok başlılığın giderilmesi ve denetim dışı olan bütün kurum ve kuruluşların denetim içine alınması gereklidir. Gerçekleştirilecek denetimlerde mevzuata uygunluk gibi yüzeysel bir denetim yerine etkili bir denetim mekanizması kurulmalıdır. Geçmişte Sayıştay yapılan harcamalar, sadece mevzuata uygunluk açısından denetlenmiş harcamaların etkinliği konusunda herhangi bir denetim yapılmamıştır. Bu durumun ortadan kaldırılması ve harcamaların etkinliği konusunun denetimlere dahil edilmesi gereklidir.

Bu konuda kurumların performans denetimi konusu gündeme gelmiştir. Sayıştay'ın performans denetimi konusu henüz başlangıç aşamasında olduğu için bu konu hakkında yorum yapmak için oldukça erkendir.

Denetim faaliyetlerini yürüten kurumlarda yeterli sayıda nitelikli eleman bulunması ve bu kurumların fiziki alt yapılarının iyileştirilmesi gereklidir. Bunun için öncelikle denetimlere çıkan eleman sayısının artırılması gereklidir. Bu kurumlarda çalışan özellikle yetişmiş kontrolörlerin başka kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektöre geçişlerinin önlenmesi ve denetim faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için maaş ve özlük haklarında iyileştirmeler yapılması şarttır.

Türkiye'de orta sınıfın güçlü olmaması ve tarihten gelen alışkanlıklar, merkeziyetçi yönetimlerin gittikçe kuvvetlendiği bir yapı ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de merkeziyetçi kamu bürokrasisi anlayışından yerel yönetimlerin ağırlıklı olduğu yönetime geçilmesi, yolsuzlukları azaltıcı etki yaratacaktır. Merkeziyetçilikten yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bir yapıya giderken sivil toplum örgütlerinin gelişmesine zemin hazırlamak gerekir. Devlet ile halk arasındaki ilişkide köprü niteliği taşıyan sivil toplum örgütlerinin gelişmesi ve güçlenmesi için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

Toplumda yolsuzluğa karşı ortak bir bilinç oluşturulması için eğitim çalışmalarına önem verilmesi gerekir. Rüşvet ve yolsuzlukların sadece kişi veya kurumlara değil toplumun geneline zarar verdiği, dolayısıyla insanların bunu kanıksamalarının zararları anlatılmalıdır. Toplumun geleneğinde yer alan "hediyeleşmenin" rüşvetten farkı üzerinde önemle durulması ve hangi durumda hediye nin "rüşvet" olarak kabul edilmesi gerektiği ayrıntılı biçimde tanımlanmalıdır.

AB'e uyum sürecinde oluşturulan çeşitli bağımsız düzenleyici kurulların etkili işletilmesi yolsuzlukların azaltılmasına yardımcı olacaktır. Fakat bu kurullarla ilgili olarak ilave ek önlemler alınması gereklidir. Örneğin, bu kurullarda görevli kurul üyelerinin görevde buldukları süre boyunca ve görevden ayrıldıktan sonra da belli bir süre, ilgili sektörde yer alan firmalarda çalışmalarını engelleyen kurullar oluşturulmalıdır. Buna ek olarak Türkiye'de mali kontrolü sağlayabilmek için denetim yapan bütün kamu kuruluşlarının ortak bir çatı altında toplanması faydalı olacaktır. Çünkü mevcut yapıda oluşturulan çeşitli kurullar arasında ve çeşitli bakanlıklar arasında bilgi akışında problemler olduğu görülmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi kamu denetiminin daha etkili çalışmasına yol açacaktır. Kamu kesiminde tüm denetim birimlerini kapsayacak bir koordinasyon ve bilgi akış sisteminin oluşturulması, denetim sonuçlarının kamuya aktarılması sivil toplum örgütlerinin desteğinin alınmasında yararlı olacaktır.

"Yolsuzluk" başlığı altında toplanan suçlara, ağırlaştırılmış cezalar verilmelidir. Bu doğrultuda kara para aklama faaliyetleri de yolsuzluk faaliyetleri içine alınmalıdır. Kara para aklama ile mücadele, aynı zamanda yolsuzluk ve örgütlü

suçlarla da mücadelenin en önemli tamamlayıcısı olduğundan, tüm yolsuzluk suçlarının kara para aklama suçunun başlangıcı olarak alınması ve ağır suç olarak kabul edilmesi gerekmektedir.

Dağınık yasalar adı altında ve farklı kurumlar tarafından verilen teşviklerin denetimlerinin yapılabilmesi ve daha etkili bir şekilde verilebilmesi için teşviklerin ortak bir kurumda toplanması ve teşvik mevzuatının ve hukuksal kurallarınının açık ve anlaşılır olması gerekmektedir.

Aşırı oranda konulan dolaysız vergilerin neden olduğu yolsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi için KDV benzeri dolaylı vergilerin kaldırılması, vergi oranlarının herkesçe kabul edilebilir makul sınırlara çekilmesi gereklidir.

AB ve IMF teşvikiyle çıkarılan fakat yasanın kabul edilmesi sürecinde çeşitli değişikliklere uğrayan ihale yasasının yolsuzlukları önlemede yetersiz kalacağı görülmektedir. Mevcut ihale yasasının en büyük sorunu ihale sürecinin şeffaf olmamasıdır. Bu soruna çözüm bulmak için ihale sürecinin her aşamasının şeffaf olmasını sağlayacak teknik düzenlemelerin yapılması gereklidir. İhalelerin kazanılıp kazanılmamasında siyasetçi ve bürokratların etkisini azaltacak denetim mekanizmaları kurulmalıdır. İhale yasasına işin ehli olma koşulu konmalıdır. Mevcut yasada yer alan yerli ve yabancı ayırımı ehil olmaya bakmaksızın yerli firmaların tercih edilmesini teşvik etmektedir. Bu durum ise yolsuzlukların artmasına yol açmaktadır. İhaleyi almak isteyen yabancı sermaye yerli küçük ortaklar bularak yasada yer alan bu sorunu aşmaktadır. Maliyetleri arttıran bu durum yerine herkese açık, şeffaf ve hak edenin kazanacağı bir ihale sistemi oluşturulmalıdır. Oluşturulacak yeni düzenlemede yerli yatırımcıları da teşvik etmek için yabancı firmaların yerli firmalar ile ortaklıklar kurmaları teşvik edilebilir.

Türkiye'de özelleştirme sürecinden kaynaklanan yolsuzlukların ortadan kalkması için toplumun her kesiminin onayını alacak özelleştirme politikalarının oluşturulması gerekir. Oluşturulacak bu politikalarda herhangi bir grubun yararına veya çıkarına olacak şekilde düzenlemelerin yapılmaması hayati önem taşımaktadır. Bunun için devletin görevlerinin yeniden tanımlanması gerekecektir. Devletin en temel görevlerini yapması, bunun haricinde piyasa şartları çerçevesinde gerçekleştirilebilecek bütün ekonomik faaliyetlerden çekilmesi gerekir. Devletin ekonomik hayata müdahalesi birtakım kişi veya gruplara rant yaratmaktan başka hiçbir şeye yaramamaktadır. Yaratılan rantların maliyetini ise toplumun tamamı ödemektedir.

Son olarak kamuoyuna yansıyan yolsuzluk ve rüşvet olaylarının buzdağının görünen kısmı olduğunu kabul edersek, Türkiye'nin maruz kaldığı kirlilik boyutunun devasa olduğunu söyleyebiliriz. Çalışmadan, devlet kaynaklarını kullanarak şaşaalı hayat sürenlerin sayısının artması, yolsuzluğun devletin her kademesine yayılması, rüşvet vermeden işin yürümeyeceğine inanılması, torpilin artık

kanıksanması toplum bazında çözülmeye yol açmaktadır. Sıradan vatandaşın devlete olan güveni büyük ölçüde zayıflamıştır. Devleti oluşturan temel kurumlara duyulan güveni güçlendirmek için, kişi, grup, bürokrat ve siyasetçilerin yolsuzluğa yol açan faaliyetlerini önlemek gerekir. Bunu sağlayabilmek için, devleti etkili, sınırlı, istikrarlı, tarafsız, güçlü ve kararlı bir kurum haline getirmek gerekmektedir. Ancak o zaman devlete ve kurumlara olan güven kazanılacaktır.

Kaynakça

- AB İlerleme Raporu (2007) *Türkiye 2007 İlerleme Raporu Gayri Resmî Tercüme*, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2007ilerlemeraporu_tr.pdf, (15.3.2008).
- Adaman, Fikret - Ali Çarkoğlu - B. Şenatalar (2000), *Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*, TESEV, İstanbul.
- Adaman, Fikret. - Ali Çarkoğlu - B. Şenatalar (2004), "Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Reform" *Görüş*, Haziran, s. 44-50.
- Aktan, Coşkun Can (1994), *Politik Yazlaşma ve Rant Kollama*, TAKAV Matbaacılık, Yayıncılık, Sanayi ve Ticaret A.Ş., Ankara.
- Alövsat, Müslümov (2006), "Para Piyasaları, Ekonomik Krizler ve Bilgi: Türkiye Örneği", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=152 (30.5.2006).
- Altuğ, Osman (1994), *Kayıt Dışı Ekonomi*, Cem Ofset, İstanbul.
- Ana Britannica Ansiklopedisi*, Cilt 3, s. 79
- Ankara Ticaret Odası (ATO), (2005) "*Gizli Af: Zaman Aşımı Raporu*", <http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=355&l=1>, (05.04.2008).
- Aytaç, Önder - İhsan Bal (1999), "Medyanın Gözüyle Organize Suçlar ve The Best of Police", <http://www.dicle.edu.tr/dictur/suryayin/khuka/mgos.htm> (20.4. 2006).
- Bahran, Gülseba (2001), "Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar Hakkında Bilgi Notu" <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/dendisfon.pdf>.
- Bayhan, V. (2002), "Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm", *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 26, No. 1.
- BDDK (2006), *2005 Yılı Faaliyet Raporu*, http://www.bddk.org.tr/turkce/-yayinlarveraporlar/rapor/bddk/BDDK_YILLIK_RAPOR_2005 (24.4.2006).
- BDDK (2001), *Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu*, <http://www.bddk.org.tr/turkce/yayinlarveraporlar/rapor/tmsf-/tmsfrapor/tmsfrapor.doc> (18.5.2006).
- Belgenet, "1920-2004 Arası Yüce Divana Sevkedilenler", http://www.belgenet.com/-dava/yucedivan_01.html, (15.04.2008).
- Berkman, Ümit (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Berkman, Ümit (1997), "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler: Değişik Ülkelerden Bazı Örnekler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 1, s. 1039-1058.

- Boulton, Leyla (2002), "Thames Water, Defends \$891m Turkish Project", *Financial Times*, 4/9/2002.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2007), *2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu*, http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Beklentiler_Raporu_Temmuz2007.pdf (12.04.2008).
- Candan, Ekrem (2007), "Dünya Bankası Kredi Kullanımlarında ve Projelerin Takibinde Yaşanan Sorunlar", 64, Ocak-Mart s. 69-109. <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der64m4.pdf> (14.03.2008).
- Council of Europe (1999), *Civil Law Convention on Corruption*, (çevrimiçi: 10 Nisan 2006). <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm> (14.03.2008).
- Çaha, Havva - Yüksel Harun - Durak Fatma (2006), "Küresel Bir Sorun Olarak Yolsuzluk", Aydın, Süleyman (Ed.), *Yolsuzluk; Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları*, Turhan Yayınevi, Ankara, s. 45-86.
- Çaha, Ömer (2004), *Açık Toplum Yazıları*, Liberte Yayınları, Ankara.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (2006), *Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu* http://www.calisma.gov.tr/strateji/bakanlik_mali_durum_raporu_2006.do (25.5.2006).
- Devlet Denetleme Kurumu (2004), "Temel Eğitim Programı ve Bu programın Gerçekleştirilmesinde 16.08.1997 Günlü, 4306 Sayılı Yasanın Katkılarının Araştırılıp Denetlenmesine İlişkin Rapor Özeti", http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/DDK/teb.h (15.05.2008).
- DPT (2005a), *Kamu Yatırımları Raporu (1979-2004)*, <http://www.dpt.gov.tr/-kamuyat/gerceklesme/gerceklesme-2004.pdf> (25.4.2006).
- DPT (2005b), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, 1950-2004*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/-ekonomi/gosterge/tr/1950-04/esg.htm> (25.4.2006).
- Duran, Ömer (2007), "Bütçe ve Muhasebe Tekniği Açısından Bütçeleştirilecek ve Bütçeleştirilmiş Borçlar", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, s. 67-80 <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m4.pdf>, (25.4.2006).
- Ergül, Ergin (2002), "Türkiye'de Kara Para Aklama", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_47.htm, (25.5.2006).
- Findley, Carter (1985), "19. yy'da Osmanlı İmparatorluğunda Bürokratik Gelişme", *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 1, s. 259-262.
- Gelir İdaresi Başkanlığı (2008), "Yapılan İdelerin GSMH İçindeki Payı (1989-2007)" http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_55.xls.htm.
- Gülen, Gürcan (1998), *Power Marketization in Turkey*, Houston, Energy Institute.
- Hazine (2008), "Vadesi Geçmiş Alacak Stoku" http://www.hazine.gov.tr/stat/KAF_Tablo02.htm, (25.5.2006).
- Hazine Müsteşarlığı (2004), *Hazine İstatistikleri 1980-2003*, <http://www.hazine.gov.tr/yayin/hazineistatistikleri/index.htm#P2>, (30.4.2006).
- Hazine Müsteşarlığı (2005), *Kamu Mali Sisteminde Reform*, <http://www.hazine.gov.tr/fonlar230801.htm> (30.4.2006).

- Heper, Metin (1985), "19. yy'da Osmanlı Bürokrasisi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 1, s. 245-258.
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) (2008), "2006 Yılı faaliyet raporu", www.bumko.gov.tr/.../dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=7098&DOSYASIM=idkk_2006_faaliyet_raporu.doc (16.3. 2006).
- Kalaycıoğlu, Ersin (1998), "Türk Siyasal Sisteminde Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozaşma", *Yeni Türkiye*, Cilt 4, Sayı 23-24, Eylül- Aralık, s. 818-825.
- Kamu İhale Kurumu (2005), *2004 Yılı Faaliyetleri*, http://www.kik.gov.tr/arge-faaliyet_raporu2004.pdf (16.3. 2006).
- Karabaş, Engin (2007), "5565 Sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Değerlendirilmesi", http://www.debud.org/dokumanlar/2007_kanun.pdf (16.3. 2006).
- Karataş, Halil (2007), "2007 Genel Faaliyet Raporuna Bakış", <http://www.debud.org-/Html/dergi/26/hkaratas.pdf>, (16.3. 2006).
- Kazgan, Gülten (1988), *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı (2007), *2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentileri Raporu* http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Beklentiler_Raporu_-_Temmuz2007.pdf (16.3. 2006).
- Merkez Bankası (2006), "Türkiye 2005-2006 Sayısal Performans Kriterleri ve Göstergeleri", <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/duyuru/2005/niyet241105/IMFniyetekler1-2.pdf> (25.5.2006).
- Mollasalihoğlu, Yavuz (1999), "İhracat Teşvikleri", *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı 13, s. 36-46.
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2008), *2007 Yılı Birim Faaliyet Raporu*, <http://www.-muhasebat.gov.tr/yayin/docs/MGM%202007%20Faaliyet%20Raporu.doc> (16.3. 2006).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü (2004), *2004 Yılı Faaliyet Raporu*, <http://www.-muhasebat.gov.tr/denetim/docs/2004faaliyet.doc> (25.4.2006).
- Muhasebat Genel Müdürlüğü, (2003), *2003 Yılı Faaliyet Raporu*, <http://www.-muhasebat.gov.tr/denetim/docs/2003faaliyet> (15.4.2006).
- Özsemerci, Kemal (2003), "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri", <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/yayin2.asp?id=94> (15.4.2006).
- Pear, Pean - İlhami Soysal (1990), *Rüşvet*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, s. 275-276.
- Sarıbay, Ali Yaşar (2000), *Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi Sivil İtiraz*, Alfa Yayınları, Ankara.
- Sayıştay (2003), *Özerk kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu* <http://www.sayistay.-gov.tr/rapor/diger/2003/OzerkKurumSayistay.pdf> (15.4.2006).
- Sayıştay (2004), "Yap-İşlet-Devret ve Yap- İşlet Modeli Kapsamında Yaptırılan Enerji Projeleri Hakkında Sayıştay Raporu (Enerji Raporu) Hakkında Özet Bilgi",

http://www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2004/Enerji/EnerjiRaporu_Ozet.pdf
(15.4.2006).

Sayıştay (2005), "Sağlık Bakanlığına Bağlı Hastanelerdeki İlaç, Tıbbi Sarf Malzemesi ve Tıbbi Cihaz Yönetimi" <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2005/2005-1Saglik/Saglik> (15.4.2006).

Şenesen, Gülay Günlük (2002), *Türkiye'de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, 1980-2001, TESEV Yayınları, İstanbul.

Tabakoğlu, Ahmet (1986), "Türk İktisat Tarihi", Dergah Yayınları, 122, Tarih Dizisi: 1, İstanbul.

TBMM (2003), "Yolsuzlukların Sebeplerinin Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin belirlenmesi Amacıyla Kurulan Komisyon Raporu Esas No.: A.01.1.Geç.10/9-539 – 19/06/2003", http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/iletisim.htm (3.6.2006).

TEPAV (2007), "Ocak Ayı Merkezi Yönetim Bütçe Sonuçları" <http://www.tepav.org.-tr/tur/index.php?type=downloadfile&cid=644&title=5> (3.4.2008).

Toprak, Zafer (1985), "II. Meşrutiyet ve Osmanlı Sanayi", Metin Kunt - Sina Akşın - Ayla Ödekan - Zafer Toprak - Hüseyin G. Yurtaydın (Eds.), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt 5, s. 1348-1362.

Toprak, Zafer (1995), *Türkiye'de Ekonomi ve Toplum (1908-1950): Milli İktisat-Milli Burjuvazi*, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) (2006), "Global Corruption Report", <http://www.transparency.org/publications/gcr>, (18.4.2006).

Ulusoy, Kudret (2002), "Ülkemizdeki Yolsuzluklara Genel Bir Bakış ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları", çevrimiçi http://www.turkukukusitesi.com/makale_-121.htm (3.4.2008).

Uras, Güngör (1993), *Ekonomide Özal'lı Yıllar 1980-1990*, Afa Yayıncılık, İstanbul.

Ülgen, Nazif (1989), *Özalizm Çıkmazı*, 2. bs. Şahan Basım Evi, İstanbul.

Yaşar, Süleyman (2003), "La Dolce Vita..." çevrimiçi http://www.turkishtime.org/-16/62_2_tr.asp (3.4.2008).

Yeldan, E. - T. Roe (1991), "Political Economy of Rent Seeking Under Alternative Trade Regimes", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 127, No. 3, s. 563-583.

Yüksek Denetleme Kurumu (YDK), (1999), http://www.ydk.gov.tr/kit99/dokuzuncu_bolum.htm (30.5.2006).