

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Toplum İlişkisi: Bir Perspektif Denemesi

Emin Dedeoğlu
Yönetişim Çalışmaları Direktörü

Emre Demir
Araştırmacı

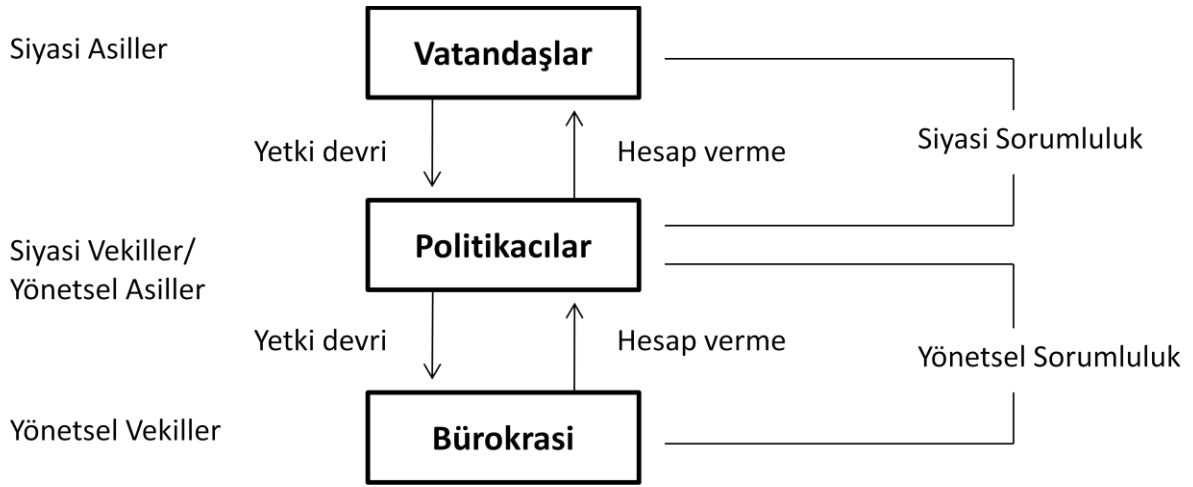
TEPAV Politika Notu
Ocak 2011

Yolsuzlukla Mücadele ve Sivil Toplum İlişkisi: Bir Perspektif Denemesi

1-Yolsuzluk ve Kamu Yönetimi

Yolsuzluk nitelik itibariyle devletle vatandaş arasında bir ilişki türüdür. Dolayısıyla devlet var olduğundan beri de vardır¹. Bu nedenle de yolsuzluğun toplumsal değerler sistemindeki yeri, o döneme hâkim olan siyasi düşünce tarzından doğrudan etkilenmektedir. Siyasi paradigmlar değişince yolsuzluğu ele alış biçimi de değişmektedir. 1970'ler ve 80'lerde rüşvetin belli koşullarda işlem maliyetlerini düşürebileceğine, "tekerleklerdeki yağ" olduğuna ilişkin görüşler vardı. 90'lardan sonra küresel ölçekte popüler olan "yeni kamu yönetimi" akımı, devletin etkinliği meselesini gündemin birinci sırasına oturttu. Bu yeni kamu yönetimi akımı; temelde asiller ile vekiller arasında ikincisinin lehine malumat farklılığı olabileceğini, vekillerin bu malumat avantajını kendi çıkarları doğrultusunda kullanabileceğini ve asillerin çıkarlarını göz ardı edebileceğini ileri süren bir önermeye dayanıyordu.

Şekil: Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



Kaynak: İzak Atiyas ve Şerif Sayın, Siyasi Sorumluluk, yönetmel sorumluluk ve bütçe sistemi: Bir yeniden yapılanma önerisine doğru, TESEV Yayınları, 1997, s. 6.

Bu ilişki biçimi seçmen ile seçilmiş siyasetçiler ve siyasetçiler ile bürokrasi arasında geçerliydi. Yani bürokrasi de malumata daha yakın olmanın avantajını, örneğin, siyasiler

- Emin Dedeoğlu, TEPAV Yönetişim Çalışmaları Direktörü, <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/16/Emin+Dedeoglu+>
- Emre Demir, TEPAV Araştırmacısı, <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1163/Emre+Demir>

¹ Bkz. "Yolsuzlukla Mücadele: 2003 TBMM Raporu ve güncellemeler." TEPAV, Aralık 2006.

karşısında kendi gücünü arttırmak için kullanabilirdi². Dikkat edileceği üzere bu düşünce çizgisi aslında yolsuzluğun da kökenine ilişkin bir ipucu sunuyor. Malumat farklılıklarını doğuran ortam aslında kamusal yetkileri kişisel veya kollektif çıkar için kullanmanın da elverişli yolunu açmıyor mu? Sonuç olarak etkin olmayan devletin de, yolsuzlukların da kökeninde benzer bir ortam var, bu ortam en iyi ihtimalle devletin etkinliğini engelliyor veya daha kötüsü yolsuzluğa imkân sağlıyor. Her iki durumda da kamusal kaynaklar kötü dağılıyor ve optimal olmayan sonuçlar ortaya çıkıyor. Bu açıdan bakınca yolsuzluk aslında kaynakların kötü dağıldığına ilişkin bir göstergedir. Diğer bir ifadeyle, her etkin olmayan, kötü yönetilen devlet illa yolsuzluğa gark olmuştur anlamına gelmiyor; ama her yolsuzluk durumu etkin olmayan bir yönetim biçiminin tezahürü oluyor.

Yeni kamu yönetimi öğretisi bu malumat asimetrisi ortamını gidermenin, yani etkin devlete ulaşmanın yolunun kamunun şeffaflığını ciddi oranda artırmaktan, hesap verebilirliği kurumsallaştırmaktan ve vatandaşların yönetime katılmasından geçtiğini savunuyor.

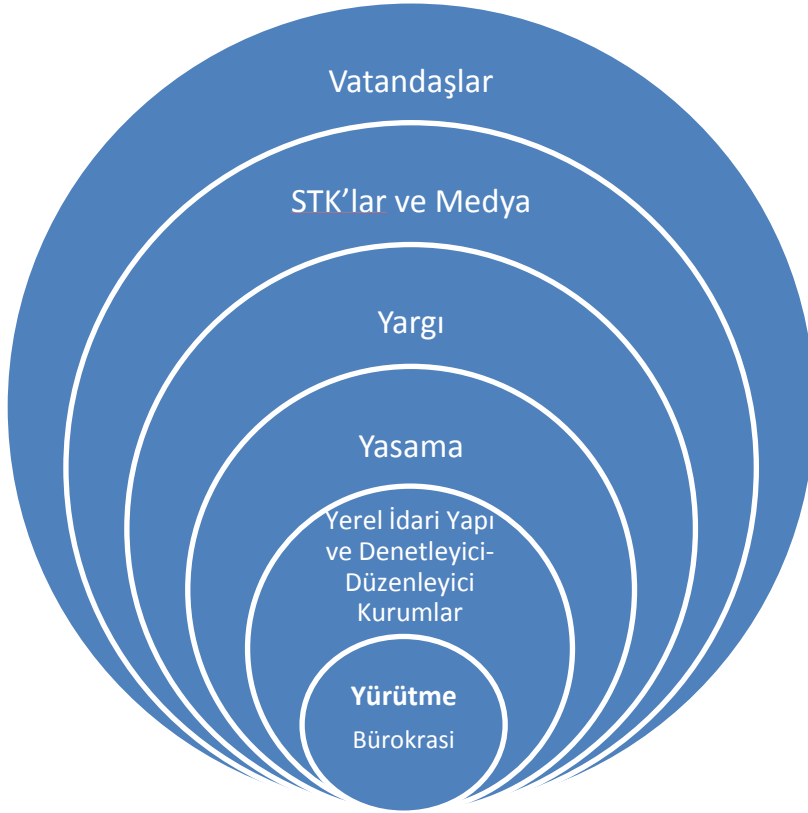
Dikkat edileceği üzere bu unsurlar, aynı zamanda 90'lardan sonra yükselen değer olan demokrasinin de olmazsa olmaz ön koşullarıdır. Dolayısıyla 90'lardan sonra tekrar popüler olan demokratikleşme, aslında yeni kamu yönetimince savunulan değerlerin siyasi izdüşümü oluyor³. Basitçe daha fazla demokratikleşmenin etkin ve yolsuzlukların olmadığı bir ortama yol açacağı ileri sürülebilir. Kuşkusuz biz bunun mekanik bir ilişki olmadığını biliyoruz. Gerçekten de bazı "demokratikleşmeler" in devletin etkinliğini artırmak bir yana, daha da ciddi yolsuzluklara yol açabileceği veya geçmişte açmış olduğu haklı olarak ileri sürülebilir; ancak demokratikleşmeyi bir süreç olarak, özellikle de yukarıda bahsedilen değerlerin kurumsallaşması süreci olarak görmek gerekir. Dolayısıyla demokratikleşme (mesela temsili demokrasiyi kast ediyorsak) kendi başına ve otomatik olarak etkin devleti doğurmaz. Bunun için bir sürü farklı düzenleme, uygulama ve davranışsal değişikliğe gereksinim vardır ve bütün bunların hayata geçmesi zaman alır.

Temel olarak demokratik kurumlar her zaman birbirlerini denetleyen-dengeleyen bir ilişki içerisinde kurgulanmıştır. Aşağıdaki şekilde bunu görmek daha kolaydır. Görüldüğü gibi iktidar gücünü kullanan yürütme (burada hem bürokrasi hem de hükümet kastedilmektedir), öncelikle federal ülkelerde eyaletler sistemi, diğerlerinde yerel yönetimlerin yanı sıra bağımsız denetleyici ve düzenleyici kurumlar, yasama, yargı, sivil toplum ve medya tarafından dengelenmektedir. Kuşkusuz bu dengeleme

² Buradaki yöneticileri iyi yönetime zorlayan (make the managers manage) anlayıştan farklı olarak uzmanlara - bürokratlara yetki devrini daha etkin yönetim için gerekli gören (let the managers manage) kamu işletmeciliği anlayışı ve hesap verme ilişkisi paradoksu için ve bu okulun kapsamlı eleştirisi için bkz. Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Amme İdaresi Dergisi. Cilt 33, sayı 3, s.15-31

³ İyi yönetim veya sadece yönetim de denilen bu yönetim biçiminin demokratik olmadığını ileri süren görüşler için bkz. Birgül Ayman Güler, "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", Praksis, 9, Sayı 9, Kış-Bahar 2003, s. 93-116.

mekanizmalarının türü ve etkinliği ülkeden ülkeye değişmektedir; ama işlevleri aynıdır: İktidarı sınırlamak ve kötüye kullanımını engellemeye çalışmak.



Kaynak: Governance Reform, Brian Levy, 2007, The World Bank, s. 58

Elbette bu kurumsal yapı kötü yönetimi veya daha doğrusu iktidarın kötüye kullanımını engellemek için gereklidir yani kurumsal yapıdaki zaaf lar devletin etkin çalışmasını olumsuz etkiler; ama bu karmaşık kurumsal yapı gerçek iktidarın aslında en dış çemberde-vatandaşıta olması gerektiğini de unutturmamalıdır. Dolayısıyla bu denetleme ve dengeleme mekanizması ve kurallar ve kurumlardan oluşan karmaşık yapı ancak ve ancak nihai olarak vatandaşın iktidar üzerindeki denetimini güçlendirdiği oranda iyi yönetimi de sağlar. Bu düzende vatandaşlar edilgen özneler değil, kişisel ve kolektif çıkarlarını kişisel veya örgütsel (kolektif) olarak talep eden hak sahipleridir. Bu nedenle vatandaşların da nasıl bir toplum tasavvuru olduğu ve örgütlenme ve ortak hareket etme becerileri son kertede temel belirleyici unsur haline gelir. Bir kere vatandaşların çoğunlukla demokratik çoğulcu değerleri benimsemesi gerekir. Demokratik koşullar ve kurumlar vatandaşların bireysel veya örgütlü olarak devlete ilişkin taleplerini dile getirebilecekleri ve yönetim sürecine katılmalarına imkân sağlayacak elverişli ortamı sağlar, yani gerekli ön koşuldur; ama yeterli değildir. Vatandaşların bu bilinç ve örgütlülük düzeyinde olmaları da gerekir.

Genellikle kısa dönemde kamu reformuna yönelik vatandaş ve örgütlerinden kaynaklanan bu iç talep unsurlarıyla iyi yönetim reformlarının arzı arasında bir denge bulmak zordur. Hem zamanlamaya ilişkin hem de uygulamanın niceliği ve niteliğine ilişkin farklar doğaldır. Bazen iktidar yukarıdaki resimlerdeki çemberlerden birisinde demokrasi açısından olumlu bir değişiklik yaparken, bir diğerinde ciddi bir bozulmaya neden olabilir. Bazen kurumsal reformlar açısından talep yetersiz olabilir. Vatandaşlardan belli bir kesim toplumun bütününün yararına da olsa bazı maliyetli ayrıcalıklarının sona erdirilmesini istemeyebilirler veya etkin devlet veya yolsuzlukla mücadele toplumsal öncelikler sıralamasında geri plana düşebilir. Bu, iyi yönetim reformlarından ziyade başka önceliklerin öne çıkması nedeniyle de olabilir. Bazen ender de olsa talepten bağımsız olarak, kamu reformları yapılabilir.

2-Yolsuzlukla Mücadele ve Yönetişim: Yükselen Küresel Değer

90'ların başında Sovyetler Birliği'nin dağılıp, Rusya, Doğu Avrupa ülkelerinde ve bağımsızlığını kazanan diğer ülkelerde piyasa ekonomisinin birden ve herhangi bir plan ve kapasite olmadan uygulanması, yolsuzluğu hiç olmadığı kadar dünya kamuoyunun gündemine gelecek oranda sıçrattı. Bu durum ve yukarıda bahsedilen hakim kamu yönetimi zihniyeti, 1997 Asya⁴ ve 1998 Rusya krizinin de katkısıyla uluslararası ölçekte devletin etkinliğini, şeffaflığı ve yolsuzlukla mücadeleyi temel amaç edinen birçok girişimin ve kurumun ortaya çıkmasına vesile oldu:

1. 4 Mayıs 1998 tarihinde Avrupa Konseyi bünyesinde Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubu (GRECO) kuruldu. "Üyelerinin yolsuzlukla mücadele sistemlerinin gözlenmesi ve bu yolda kapasitelerinin artırılmasına yardımcı olma"yı amaçlayan GRECO'nun Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 46 üyesi bulunmaktadır. Grup, üyelerini belli tematik konularda incelemeye tabi tutar ve sonrasında da çeşitli tavsiyelerin yer aldığı bir "Değerlendirme Raporu" hazırlayarak bu tavsiyelerin yerine getirilmesini talep eder. Bu rapordan itibaren 12-18 aylık bir dönem sonunda da ikinci bir inceleme yapar ve bu incelemenin sonucunda hazırladığı "Uygunluk Raporu" ile tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiğini belirler. Sürecin sonunda her iki rapor da kamuoyuna sunulur.⁵
2. Yolsuzlukla Mücadele Ofisi (European Anti-Fraud Office - OLAF), Avrupa Komisyonu'nun 28 Nisan 1999 tarihli kararıyla yolsuzluğu önleme araçlarını güçlendirmek amacıyla kuruldu. Bağımsız bir statüye sahip olan OLAF idari yolsuzluğu önleme soruşturmalarını yürütmekle sorumludur.⁶
3. IMF, 1998 yılının başında rollerin ve sorumlulukların açık olması; bilginin kamuya açık olması; bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve denetimin ve istatistikî veri yayınlamanın bağımsız olması ilkelerinden oluşan bir Mali Şeffaflık Alanında İyi Uygulamalar Tüzüğü yayınladı. Ardından da bu ilkeler temelinde Mali

⁴ Asya krizinin asıl şok eden tarafı halının altına süpürülmüş bir sürü pislğin gün yüzüne çıkması ve o güne kadar iktisadi başarıları için vitrine konulan ülke yönetimlerinin aslında yolsuzluğa batmış olduklarının herkes tarafından farkına varılması oluyor.

⁵ <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/greco/greco.htm>.

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/mission/index_en.html.

Saydamlığın Sağlanması Amacıyla Öngördüğü Minimum Standartları İçeren Mali Şeffaflık El Kitabını yayınladı.

4. Yolsuzlukla mücadele çalışmaları yapan bir diğer uluslararası kurum OECD'dir. OECD'ye bağlı olarak çalışan Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Çalışma Grubu (FAFT on Money Laundering), 1989 yılında G-7 ülkeleri tarafından kuruldu. FAFT kuruluşundan kısa bir süre sonra, Nisan 1990'da kara paranın aklanmasıyla mücadelede kullanılabilecek kapsamlı bir eylem planı sağlayan *Kırk Öneri* isimli bir rapor yayınladı. Raporunda yer alan öneriler, 1996 ve 2003 yıllarında dönemin gereklerine göre güncellendi. FAFT'nin Türkiye'nin de aralarında olduğu 36 üyesi bulunmaktadır.⁷
5. OECD'nin yolsuzlukla mücadelede geliştirdiği bir başka önlem, 1997 yılında imzaya açılan Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi'dir. Sözleşme, rüşvetle mücadele alanındaki ilk uluslararası belge olan ve 1994 yılında kabul edilen *Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetin Önlenmesi Konusundaki OECD Tavsiyeleri*'nin 1997 yılında gözden geçirilerek genişletilmiş halidir. 1 Şubat 1999 tarihinde yürürlüğe giren sözleşmeye Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 30 OECD üyesi ve 7 OECD üyesi olmayan ülke taraftır.⁸
6. 2003 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda yolsuzlukla mücadele amacıyla bir BM sözleşmesi hazırlanması karara bağlandı ve bu amaçla bir geçici komite kuruldu. Komitenin 21 Ocak 2002'den 1 Ekim 2003 tarihine kadar gerçekleştirdiği toplantılar sonucunda ortaya çıkan Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (United Nations Convention Against Corruption) 10 Aralık 2003 tarihinde imzaya açıldı. Yolsuzlukla mücadelede etkili bir uluslararası işbirliği mekanizması kurmayı amaçlayan Sözleşme, yolsuzluktan elde edilen gelirlerin kaynak ülkeye iadesi konusunda bir sistem öngörmektedir. Bu yanıyla bir ilk olan Sözleşme diğer uluslararası hukuk belgelerinden ayrılmaktadır.⁹
7. Bunların dışında da yolsuzlukla mücadele alanında çeşitli anlaşmalar ve uluslararası konferanslar yapıldı.¹⁰

90 sonrası dönemde ülkeleri izleyip yolsuzlukla ilgili (veya devletin etkinliği ile ilgili) performanslarını ölçmeye çalışan uluslararası girişimler de ortaya çıktı:

- a) 1993 yılında kurulan ve yolsuzluktan arındırılmış bir dünya için fark yaratmayı amaçlayan Uluslararası Saydamlık Derneği (USD - Transparency International), kurulduğu yıldan bu yana her yıl anketler aracılığıyla ülkelerdeki yolsuzluk algılarını ölçmekte ve bu anketlerden oluşturduğu endeksi Küresel Yolsuzluk Barometresi (Global Corruption Barometer) adı altında yayınlamaktadır.
- b) USD'nin ardından 1996'da Dünya Bankası, "Dünya Genelinde Yönetişim Göstergeleri" Projesi (The Worldwide Governance Indicators Project) adı altında 213 ülkeyi kapsayan çeşitli endekslerin (ses çıkartabilme ve hesap verebilirlik,

⁷ http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html.

⁸ http://www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/uluslararasi_mucadele.htm#.

⁹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>;

http://www.masak.gov.tr/Yolsuzluk/uluslararasi_mucadele.htm.

¹⁰ Bkz. "Yolsuzlukla Mücadele: 2003 TBMM Raporu ve güncellemeler." TEPAV, Aralık 2006.s.76

istikrar ve şiddetin derecesi, hükümetin etkinliği, düzenleme kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun denetimi) bileşkesinden oluşan bileşik bir endeks yayınlamaya başladı.¹¹ Banka ayrıca 2002 yılından itibaren ülkelerde yatırım ortamını değerlendiren anket ve buna ilişkin raporlar yayımlamaktadır. Proje çerçevesinde 183 ülkeyi şirket kurma, lisans ve ruhsat alımı vb süreçlere ilişkin bürokrasi ve işlem maliyeti açısından karşılaştıran “İş Yapma Kolaylığı” raporları da yayınlanmaya başladığı 2004 yılından itibaren kısa yatırımcıların dikkate aldıkları önemli kaynaklardan biri haline geldi.¹²

- c) Yolsuzlukla ilgili dikkate değer çalışmalardan bir tanesi de ülkelerin, yolsuzluğun da dâhil olduğu iyi yönetim göstergelerini değerlendiren, araştıran, referanslara dayanarak bir derecelendirme yapan ve raporlayan Küresel Doğruluk Raporu’dur (Global Integrity Report). Rapor, 1999 yılında kurulan ve dünya çapında yönetim ve yolsuzluk alanlarında güvenilir, kapsamlı ve güncel bilgi üreten, sentezleyen ve yayın Global Integrity tarafından yayınlanmaktadır.¹³
- d) 1946 yılında The Economist dergisinin kurum için araştırma birimi olarak kurulan Economist Bilgi Birimi (Economist Intelligence Unit), 2006 yılından bu yana yıllık olarak Demokrasi Endeksi yayınlamaktadır. Endeks, 167 ülkede demokrasinin durumunu beş kategoride ölçmektedir: Seçim süreci ve çoğulculuk, insan hakları, hükümetin işleyişi, siyasi katılım ve siyasi kültür.¹⁴

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasıyla birlikte yukarıda ele alınanlara ek olarak Özgürlük Evi (Freedom House), Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum) ve Sınır Tanımayan Gazeteciler (Reporters Without Borders) vb. gibi girişimler de rekabetçiliği, demokrasi ve fikir özgürlüklerini ölçmeye ve ülkeleri bu bağlamda sıralamaya başlamıştır.¹⁵

3-Türkiye’de neler oldu?

Şimdi buraya kadar çizilen bu çerçeve bağlamında Türkiye’nin son on yıllık yolsuzlukla mücadele deneyimine kısaca bir göz atalım.

Türkiye 90’lar boyunca bir türlü siyasi istikrarı yakalayamadı ve kronik makro iktisadi dengesizliklerin neden olduğu ciddi kırılmalıklarla önce 1997 Asya Krizi, ardından da 1998 Rusya Krizi’nin yarattığı şok dalgalarına kapıldı. Hükümet 1998’de IMF ile önce İzleme Programı (Staff Monitoring Program), büyük Ağustos depreminin ardından da Aralık 1999’da 2000-2002 yıllarını kapsayan üç yıllık orta vadeli bir stand-by anlaşması yaparak sabit kur rejimine dayalı oldukça iddialı bir programa başladı. Ne var ki Türkiye ekonomisinin yaklaşık bir yıl sonra, 2000 Kasım’ında ciddi bir dalgalanma yaşaması ve 2001 başında da kur rejimini terk etmek durumunda kalarak önemli bir krize girmesinin

¹¹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

¹² <http://www.doingbusiness.org/>.

¹³ <http://www.globalintegrity.org>.

¹⁴ <http://www.eiu.com>.

¹⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.weforum.org/>; <http://en.rsf.org/>; <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>.

ardından program ikinci yılın sonunda durduruldu. 2001 Krizi'nin mali sistemdeki sağlıksız yapıyı ve diğer yapısal sorunları gözler önüne sermesi dolayısıyla önce 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, ardından da Şubat 2002'de yapısal reformlarla desteklenen yeni bir stand by anlaşması uygulamaya başlandı. Bu adımlar ile birlikte ülke önce 2002 seçimlerinde siyasi istikrarı, arkasından makro istikrarı yakalayarak uzun dönemli bir ekonomik büyüme eğilimi yakaladı.

Hemen kriz sonrası çıkartılan yasalar¹⁶ ilk adımda kamu maliyesinde “yeni kamu yönetimi” ilkeleri doğrultusunda değişiklikler öngörüyordu. Şeffaflık, performans, katılım, strateji ve hesap verebilirlik kavramları birden popüler kavramlar haline geldi. Hemen arkasından 2005 yılında çıkartılan yerel yönetimleri güçlendiren yasalar da yerel yönetimlerde benzeri kavramları gündeme getirdi – vatandaşların yönetime katılımı, performans ve stratejik yönetim, yerel yönetim mevzuatlarında da yerini aldı.

Yolsuzlukla mücadele açısından kamuda ilk sistematik çalışma 2001 yılında oluşturulan çalışma grubunun hazırladığı “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”dır. Bilahare 2002 yılında kurulan 58. Hükümet acil eylem planına yolsuzlukla mücadele için 7 maddeden oluşan eylemler de ilave edilmiştir. 2003 yılında TBMM nezdinde kısa adıyla yolsuzlukla mücadele araştırma komisyonu oluşturuldu ve bu komisyon dışarıda uzmanların katkılarından da yararlanarak içinde çoğu halen geçerli öneriler de bulunan kapsamlı bir rapor üretti. Son çalışma ise 2010 yılında oluşturulan Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planı’dır.

Türkiye ayrıca 90’larda ve 2000’lerde yolsuzlukla mücadele sözleşmelerini imzaladı ve uluslararası örgütlere üye oldu:

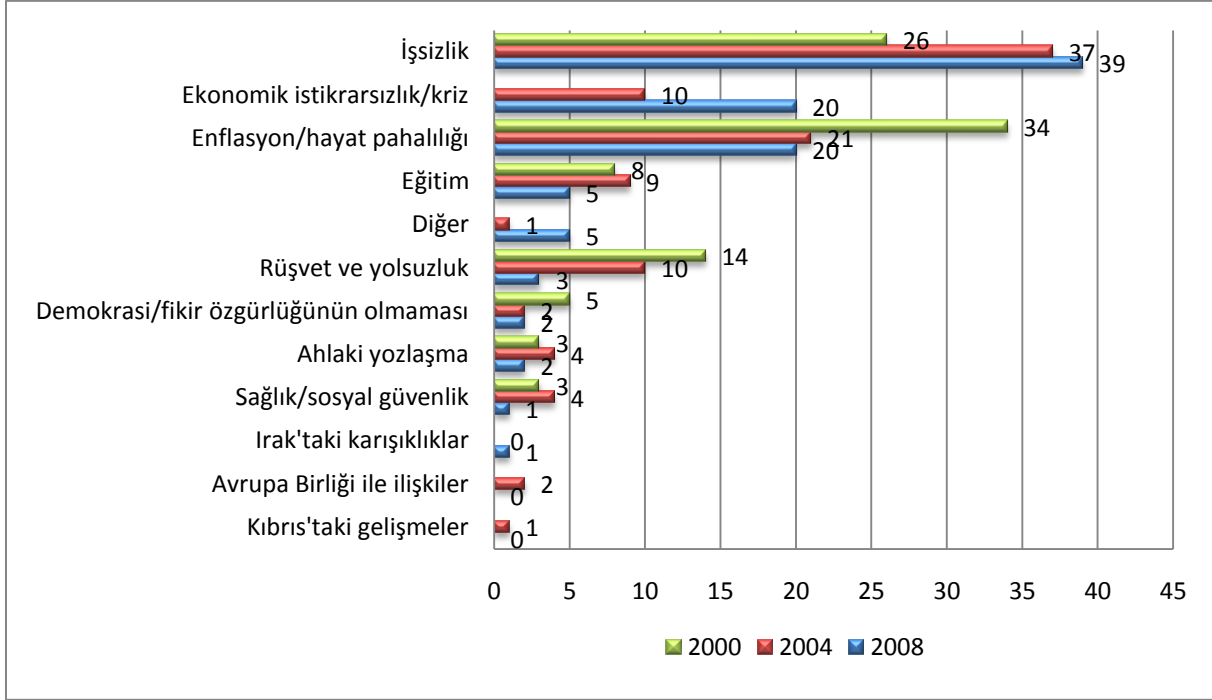
- 1991 yılında Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Çalışma Grubu’na dâhil oldu;
- 1 Şubat 2000 tarihinde OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlisine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi’ni onayladı;
- 10 Aralık 2003 tarihinde Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ni (UNCAC) imzaladı ve 18 Mayıs 2006’da onayladı ve
- 1 Ocak 2004’te GRECO’ya katıldı.

Bu dönemle ilgili genel kısaca şu tespiti yapabiliriz; 90’lar boyunca giderek kronikleşen siyasi istikrarsızlık, (depremlerin de bir kere daha ortaya çıkardığı) kötü yönetim ve 2000 ve 2001’de ard arda gelen krizler, değişime yönelik ciddi bir talep oluşturdu. Bu dönemde kamu hizmetlerinden memnuniyet tarihi düşük ve yolsuzluk algısı da tarihi yüksek seviyelere geriledi. Yani yukarıda açıklanan çerçeveyi kullanırsak 1999’dan sonra yaşanan olaylar ve AB adaylık sürecinin yarattığı değişim gündemi, kamu yönetimi reformu için hem içeriden hem de dışarıdan reform talebi olarak yansıdı, reform sürecini kolaylaştırdı ve bu sayede olumlu adımların atılmasını sağladı.

¹⁶ 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu’nda 25.04.2001 yılında yapılan değişiklikler, 4982 sayılı Bilgi Edinme Yasası, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

Aşağıdaki grafik, Türkiye'nin çözülmesi gereken en önemli sorunlarına ilişkin algıların 2000'den itibaren nasıl bir seyir izlediğini göstermektedir.

Grafik 1: Türkiye'nin Çözülmesi Gereken En Önemli Sorunu¹⁷



Buna göre rüşvet ve yolsuzluk 2000 yılında ankete katılanların %14'ü tarafından Türkiye'nin en önemli sorunu olarak algılanırken bu oran 2004 ve 2008 yıllarında sırasıyla % 10'a ve % 3'e gerilemiştir.

Bu eğilimi kısmen¹⁸ Uluslararası Saydamlık Derneği raporları, Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri ve Global Integrity raporlarından da izlemek mümkündür.

Bu dönemde yolsuzlukla mücadele ve kamu reformuna ilişkin gündemin temel belirleyicisinin AB adaylık süreci ve müktesebatı olduğu da söylenebilir. AB yolsuzlukla mücadele açısından etkili olacak (daha önce yapılan reformlar dışında) 5 temel alanda reform öneriliyordu.¹⁹ Bu reformlar; Sayıştay'ın denetim yetkilerini genişleten ve kurumsal yapısını güçlendiren bir yasal değişiklik yapılması, yolsuzlukla mücadelede bizatihi tek işi bu olan ayrı bir teşkilatın kurulması, siyasetin finansmanının şeffaflaştırılması ve siyasi etik yasasının çıkartılması, yolsuzlukla mücadele konusunda kapsamlı bir stratejinin ve eylem planının ve ombudsman-kamu denetçiliğinin oluşturulmasıdır.

¹⁷ Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu ve Burhan Şenatalar, *Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk*, Ankara, TEPAV Yayınları, 2009, s. 13.

¹⁸ Kısmen, çünkü bu endekslerde gözüken olgu 2000'lere oranla 2007 yılına kadar algılarda ve değerlendirmelerde bir iyileşme olduğu ancak 2007 yılından itibaren bu iyileşmenin durduğu yönündedir.

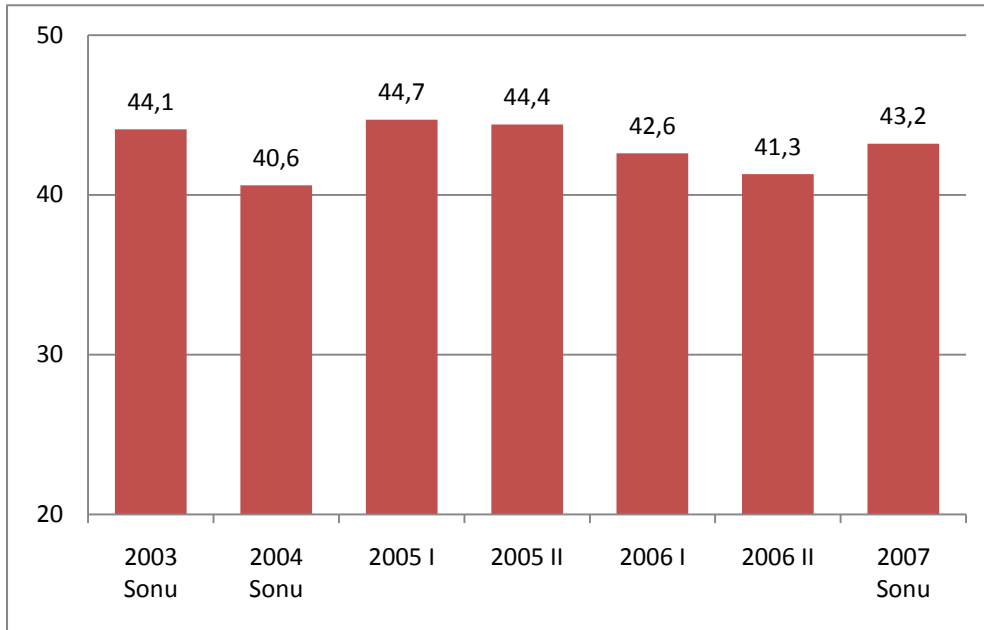
¹⁹ Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 115, 116, 132.

4-Yapılanları nasıl değerlendirebiliriz?

Bugün itibariyle geriye dönüp bakıldığında yapılanları ve yapılmayanları yolsuzlukla mücadele ve devletin etkinliği açısından bir bütün olarak değerlendirdiğimizde ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır:

- a) Kamu mali yönetiminin bütçe kapsamı, süreci, kod yapısı, muhasebesi gibi teknik alanlara ve kamu borç yönetimine ilişkin iyileştirmeler ufak tefek aksamalara rağmen oturmuş gibi durmaktadır. Bu alanda tam olarak oturmayan orta vadeli hedeflerle bütçe ilişkisinin programlar aracılığıyla kurulması ve bunun performansının izlenmesi ve değerlendirilmesidir. En az gelişmenin olduğu alan ise temelde şeffaflık ve hesap verebilirlikle ilgili alandır. Mali saydamlık en sorunlu alanların başında gelmektedir. Grafik 1’de görüldüğü üzere, TEPAV’ın 2003-2007 yılları için yaptığı Mali İzleme Raporları ve Mali Saydamlık Değerlendirmelerinde not bir türlü yükselmiyor, hatta 2005 yılındaki küçük artıştan sonra inişe geçiyor ve 2003 yılı endeksinin altında kalıyor.

Grafik 2: Mali Saydamlık İzleme Endeksi Sonuçları²⁰



- b) 2002 yılından itibaren çıkartılan mevzuat, torba yasalar ve bütçe yasalarıyla “ihtiyaca binaen” delinmek suretiyle, bozuluyor.²¹ Kurumlar ya faaliyet raporu yayımlanmak zahmetine katlanmıyor, ya da yayımlananlar kanunda belirtilen içerikten çok uzakta bir içeriğe sahip oluyor. Yerel yönetimlerden ise hiç bahsetmemek daha iyi olur.
- c) 2003 yılında hazırlanmasına rağmen nihayet 03.12.2010 tarihinde 6058 sayılı Sayıştay Kanunu TBMM’de kabul edildi. Ne var ki kabul edilen kanun, tasarıda öngörülen yetkilerin oldukça

²⁰ TEPAV Mali Saydamlık İzleme Raporu VII,

http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271243419r6297.Mali_Saydamlık_Izleme_Raporu_VII.pdf.

²¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/299>.

kırpılmış halidir. Özellikle performans denetimi kurumların kendi performans programlarına uyumunun denetimi ile sınırlandırılmış, “Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının incelenmesi” ifadesi yasa metninden çıkarılmıştır. Dolayısıyla Sayıştay’ın görev alanı oldukça kısıtlanmıştır²². Öte yandan başkan ve üye seçimi salt çoğunlukla yapıldığından siyasetten bağımsızlık konusu da muğlaktır.

- d) Etik Kurul çalışıyor; ancak etkinliği tartışmalıdır. Etik Kurul’un en önemli sorunu, Başbakanlık bünyesinde olması nedeniyle bağımsızlığıdır. Bununla bağlantılı olarak Kurul bağımsız bir bütçeye ve kendi personeline de sahip değildir. Ayrıca Kurul’un kamu tüzel kişiliği hususu da tartışmalıdır ve davalarda mahkemeler taraf olarak Kurul’u değil, Başbakanlık’ı kabul etmektedir. Kurul yargıya intikal eden konular hakkında inceleme yapamamaktadır.
- e) Şeffaflıkla ilgili bir diğer önemli adım 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur. Son Anayasa değişiklikleriyle birlikte bilgi edinme hakkı artık bir Anayasal haktır. Söz konusu Yasa, yönetmelik ve genelgelerle desteklenmişse de hala bir takım muğlaklıklar etkin olarak kullanılmasını engellemektedir. Yasa, bilgi edinme hakkının kullanılmasını sınırlandırabilecek 14 maddelik bir liste içermektedir ve bu sınırlamalara kavramsal açıklamalar getirilmemektedir. Bu durum da uygulamada sıkıntılar yaşanmasına neden olmaktadır.²³ Bu nedenlerle bilgi edinme yasası da bu aşamada nominal bir değişiklik olarak gözükmektedir.²⁴
- f) AB tarafından önerilen reformlardan bir tanesi de yolsuzlukla mücadelede bizatihi tek işi bu olan ayrı bir teşkilatın kurulmasıydı; ancak Hükümet yolsuzlukla mücadele alanında tek işi bu olan ayrı ve **bağımsız** bir kurum kurmak yerine Başbakanlık Teftiş Kurulu’nu koordinasyondan yetkili kılmıştır. Dolayısıyla yolsuzlukla mücadelenin bağımsızlığı konusu açığa kalmaktadır.
- g) Başbakanlık strateji konusunda ise daha ciddi bir adım atmıştır. Önce kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi hazırlanmış, hemen ardından da eylem planını yürürlüğe sokmuştur. Strateji taslağı görüş bildirmeleri için bazı STK’lara gönderilmiştir. TEPAV olarak biz de görüşlerimizi bildirdik. Eylem planı konusunda STK’ların görüşleri alınmamıştır. Eylem planı oldukça kapsamlı ve gerek sorumlu ve ilgili kuruluşları belirtmesi gerekse de bir takvim ortaya koyması açısından olumlu bir yeniliktir, ancak bazı kronik hastalıklar devam ediyor gözükmektedir.²⁵

²² www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalHaberDetay&Date=30.10.2010&ArticleID=1026466

²³ TESEV bu konuda 2005 ve 2006 yıllarında iki saha araştırması yapmış ve Bilgi Edinme Hakkının uygulanması konusunda 7 temel sorun belirlemiştir: Kanun konusunda yetersiz bilgi ve sır kültürü, başvuru yapmakta zorluklar ve örgütlenme eksikliği, başvuru takibinde zorluklar, standart uygulama eksikliği, cevaplama yönteminin talep edilenden farklı olması, e-posta yöntemi ile verilen cevapların niteliksel olarak zayıf olması ve kanundaki sınırlamalar konusunda netlik eksikliği.

²⁴ Başak Er, *Bilgi Edinme Hakkı Kullanma Kılavuzu*, İstanbul, TESEV Yayınları, 2007.

²⁵ Eylemlerin arasında “Sivil toplum kuruluşlarında hesap verebilirliğin artırılması”na ilişkin bir eylem de vardır. Ama açıklamalar okunduğunda STK’lardan çok meslek kuruluşlarının ve demokratik kitle örgütlerinin kastedildiği anlaşılmaktadır. Dernekler ve vakıflara ilişkin olarak da çalışmalara ilgili kuruluş olarak hiçbir Vakıf

h) Basın ve fikir özgürlüğü açısından Türkiye kendi gelir grubundaki ülkeler arasında en sorunlu ülke olarak öne çıkmaktadır. Basın özgürlüğü ile ilgilenen kurumlardan bir tanesi olan Özgürlük Evi, her yıl 3 Mayıs'ta, Dünya Basın Özgürlüğü Günü'nde (World Press Freedom Day) bu konuda bir rapor yayınlamaktadır. 2010 raporu²⁶ 196 ülke ve bölgede basın özgürlüğüne yönelik tehditleri incelemektedir. Ülkeleri hukuki durum, siyasi durum ve ekonomik durum olarak üç kategoride değerlendiren raporun puanlamasında gazeteciler hakkında açılan davalar, siyasetin basına müdahalesi, oto sansür, basına hükümet içi ve dışı aktörlerin müdahaleleri ve medyaya devletin yaptığı ekonomik baskılar göz önünde bulundurulmaktadır. Rapora göre, bu yıldan önceki yedi yıla benzer şekilde 2009 yılında da tüm dünyada basın özgürlüğü açısından kaygı verici gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye'de de benzer bir süreç işlemektedir. Öyle ki 2009 raporunda Arnavutluk, Tanzanya ve Komor Adaları ile 101. sırayı paylaşan Türkiye, 2010 yılında hem bu ülkelerin hem de 2009'da 118. sırada bulunan Maldivler'in gerisine düşerek 106. sıraya gerilemiştir. Bu sıralamayla ülke basınının yarı özgür olduğu ülkeler grubunda yer almaktadır. Rapor, Türkiye'de son yıllarda insan hakları, hukukun üstünlüğü gibi alanlarda kısmi bir iyileşme yaşanmasına karşın basın özgürlüğü konusunda sıkıntılar yaşandığını ve daha yapılması gereken çok şeyin olduğunu; çünkü hâlâ yaptıkları haberler nedeniyle pek çok gazeteciye dava açıldığını, baskı yapıldığını ve 301. maddede gerekli düzenlemenin yapılmadığını belirtmektedir. Özgürlük Evi'ne benzer bir biçimde AB tarafından hazırlanan 2010 İlerleme Raporu'nda da basına uygulanan baskıya değinilmekte ve "Gazetecilere karşı açılan dava sayısının fazlalığı ve internet sitelerine sık sık getirilen yasaklar endişe konusudur. Basın üzerindeki gereksiz siyasi baskılar ve yasal belirsizlikler uygulamada basın özgürlüğünü etkilemektedir." denmektedir.²⁷

5-Fren ve Denge Mekanizması olarak Yargı²⁸:

Peki, fren ve denge mekanizmalarının diğer halkalarında durum nasıl? Bu konuda en son referandumla yapılan değişikliklere bir göz atmak yeterli olabilir. Yargı ile ilgili olarak yapılan değişikliklerin aslında fren denge mekanizmasını zayıflattığına ilişkin ciddi yorumlar yapılmaktadır. Hem HSYK hem de Anayasa Mahkemesi (AYM)'nde yapılan değişiklikler bu kurumların fren ve denge unsurları olarak konumlarını zayıflatmaktadır.

veya derneğin katılımının öngörülmediği ortaya çıkmaktadır. Bu tutum "Bu ülkeye şeffaflık gelecekse onu da biz getiririz" türünden bir yaklaşımı anımsatmaktadır.

²⁶ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=533>

²⁷ http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf

²⁸ Bu bölümün yazılmasında temel olarak Doç. Dr. Levent Gönenç'in, "2010 Anayasa Değişikliği Teklifinde Yargıya İlişkin Düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi'nin İptal Kararı", TEPAV Anayasa Değerlendirme Notu'ndan faydalanılmıştır. Ağustos 2010, s. 6-7.

- a. **AYM** üyelerinin seçim yöntemine ilişkin düzenlemelerde iki sorun vardır. Birincisi, Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyelerle, ikincisi de TBMM tarafından seçilecek üyelere ilgilidir. AYM'ne Cumhurbaşkanı tarafından seçilecek üyelere ilişkin en temel sorun, halk tarafından seçilecek olan bir Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığıyla ilgilidir. Yürürlükteki Anayasanın 101. maddesine göre Cumhurbaşkanı "tarafsızdır". Cumhurbaşkanı TBMM'nin seçtiği dönemde bile bu hükmün geçerliliği tartışmalıyken, halk tarafından seçilecek olan bir Cumhurbaşkanı için tamamen anlamsız hale gelecektir. "Bir başka ifadeyle, bir kişi Cumhurbaşkanı seçilebilmek için seçim yarışına girecek, propaganda yapacak, halkın kendisini tercih etmesi için ideolojik referanslar göstererek bir dizi vaatte bulunacaktır. Bu durumda, bu kişinin seçildikten sonra tüm siyasal kimliğinden soyutlanacağını, kendisini o makama taşıyan ideolojik bağlarından bir anda kurtulacağını varsaymak gerçekçi olmaz." Bu nedenle AYM üyelerinin 17'sinin 14'ünün seçimini Cumhurbaşkanı'na vermek, mahkemenin bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendirmek yerine "Cumhurbaşkanının mensup olduğu dünya görüşünün AYM'de ağırlık kazanmasına hizmet edecek niteliktedir."

AYM üyelerinin seçim yöntemine ilişkin düzenlemeyle ilgili bir diğer sorun, AYM'ne TBMM tarafından seçilecek üyelere ilişkindir. Kabul edilen değişikliğe göre, TBMM üç üyenin ikisini Sayıştay Genel Kurulu'nun, birini de baro başkanlarının gösterecekleri adaylar arasından seçecektir. Buradaki sorun hem Sayıştay'dan seçilecek olan üyelere hem de TBMM'nin seçim sistemine ilişkindir. Bir kere TBMM adına mali denetim yapılan bir kurum olan Sayıştay'ın üyelerinin tamamı TBMM tarafından seçilmektedir ve bu seçimde siyasal iktidar mutlak söz sahibidir. Buna bir de TBMM tarafından seçilecek olan üyelerin ilk iki oyalamada bir uzlaşma sağlanamaması halinde üçüncü oylamada en fazla oy alan adaylar olacağı eklenince ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır: İktidar partisi/partileri daha önce Sayıştay'a kendisinin atadığı üyeler arasından uygun gördüğü iki üyeyi diğer partilerle bir uzlaşma arama ihtiyacı duymadan AYM'ye seçebilecektir.²⁹

- b. **HSYK** ile ilgili yapılan değişikliklerde eski yapıya benzer bir biçimde Adalet Bakanı'nın Kurul Başkanlığı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının da Kurul üyeliğinde de bir değişiklik yapılmamış, aksine hâkimler ve savcılara yönelik inceleme ve soruşturmaların Adalet Bakanının iznine bağlı olması, hâkimlerin ve savcılarının Bakan karşısındaki konumunu daha da olumsuz etkilemiştir. Son olarak da değişiklikle beraber Kurul'un işleyişiyle ilgili konuların yasayla düzenleneceği belirtilmektedir. Ne var ki

²⁹ A. g. e., s. 7.

Adalet Bakanının Kurul'da yer alması bile sakıncalıyken, bir de Kurul'un işleyişinin yasamanın çoğunluğuna sahip iktidara bırakılması, HSYK'ya yürütme tarafından yapılabilecek bir başka müdahale alanı açmaktadır. Dolayısıyla Kurul'un sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için bu konunun Anayasa'da düzenlenmesi çok daha uygun olur.³⁰ Nitekim HSYK'ya yapılan seçimlerde aralarında Adalet Bakanlığı personelinin de olduğu üyelerin, iddia'ya göre dağıtılan bir liste çerçevesinde, seçilmesi bağımsızlığa ilişkin kaygıları da doruğa çıkartmıştır.

- c. Referandumla birlikte **Ombudsman** (kamu denetçisi) da Anayasa'da kendisine yer buldu. Anayasa'daki haliyle ombudsman'ın bağımsız olabileceğini söylemek oldukça iyimser bir yorum olur; çünkü ilgili (74.) maddede, "Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur." denmektedir. AYM üyeleri gibi TBMM tarafından nihai olarak salt çoğunlukla seçilen ve TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan bir kamu denetçisi yasamada çoğunluğu olan partinin kurduğu yürütme erkinden ne ölçüde bağımsız olabilir. Bu ve iptal edilen 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'ndaki sorunların aşılması için yeni kanunda; Başdenetçi için gereken şartların ayrıntılı ve sınırlayıcı olmasına, yabancıların başvuru hakkını kullanabilmeleri için karşılıklılık şartının aranmamasına, başvuru süresinin 6 ay, kurumun inceleme ve araştırması süresinin başvuru tarihinden itibaren en geç 3 ay olarak belirlenmesine ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun AYM'ne başvuru hakkının olmasına dikkat edilmelidir.

6- Fren ve Denge Mekanizması olarak Yasama:

Son olarak OECD ve AB'nin ortaklaşa kurdukları SIGMA (Yönetişim ve İdarenin Güçlendirilmesi İçin Destek) adlı teşkilat tarafından TBMM'nin bir fren ve denge mekanizması olarak etkinliğini inceleyen bir çalışma Ağustos 2010'da yayınlandı. Raporda ilk olarak TBMM'nin temel kapasite sorunlarını belirlenmiş, ardından da bu sorunların aşılması için değişim seçenekleri ortaya koyulmuştur. Rapor, yasamanın fren ve denge mekanizması olarak etkinliğini azaltan üç temel sorun alanı belirlemiştir:

- Yasama kalitesi ve yürütmenin yasama üzerindeki etkisi,
- Hükümetin parlamenter denetim ve gözetiminin zayıflığı ve

³⁰ A. g. e., s. 9-10.

- Meclis'in, bütçe süreci, kamu hesaplarının oluşumu ve gözetimindeki yetersizliği.

Şimdi bunları sırasıyla ele alalım.

Yasama kapasitesi ile ilgili olarak raporda vurgulanan sorunlar parlamento gündeminin oluşturulmasında hükümetin güçlü etkisi, yasama sürecinde yürütmenin kontrole sahip olması, komisyonların durumu ve meclis üzerindeki iş yükünün fazlalığıdır. Bir kere Türkiye'deki seçim sistemi, parti seçiminde yoğunlaşmaya ve en büyük partinin aldığı oy oranına kıyasla mecliste daha yüksek temsil hakkına sahip olmasına yol açmaktadır. 2007 seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi oyların %46,52'sini almasına karşın meclisteki koltukların %62'sini (341 milletvekili) kazanmıştır. Bununla paralel olarak meclisteki kilit öneme sahip makamlar da iktidar partisi ya da partileri tarafından kontrol edilmektedir. Meclis Başkanı, Meclis Başkanlık Divanı üyelerinin büyük çoğunluğu ve tüm ihtisas komisyonu başkanları iktidar partisindedir. Bu durum yürütmenin gündem belirleme ve yasama üzerinde baskı kurma olanaklarını artırmaktadır. Öyle ki "TBMM tarafından kabul edilen kanunların çoğunluğu kanun tasarılarına dayanmaktadır. Muhalefet partilerine mensup milletvekilleri tarafından verilen tekliflerin yaşama şansı oldukça düşüktür."³¹

Yasama kalitesini etkileyen unsurlardan bir tanesi komisyonların kapasitesiyle ilgili sorunlardır. Bu konuda dört temel sorun dikkati çekmektedir:

1. Komisyonların genelinin neredeyse tamamen yasa yapım süreciyle ilişkili olduğu için denetim faaliyetlerinin daimi komisyonların rutin görevlerinin dışında kalması;
2. komisyonlar arasındaki iş yükü dengesizliği;
3. komisyonlar arası ilişkinin zayıf olması (özellikle tali komisyonların görüşleri esas komisyonlar tarafından dikkate alınmıyor) ve
4. komisyonların uzman ve idari desteğinin çok sınırlı olması. Buna bir de meclisin iş yükünün fazlalığı ve zaman kısıtlamaları dolayısıyla tasarı ve tekliflerin derinlemesine incelenmesini zorlaşması da eklenince yasamanın kalitesi olumsuz bir şekilde etkilenmektedir.

Parlamentar gözetim ve denetim, parlamentonun yasama ve temsilden sonra en önemli işlevidir. TBMM'de genellikle muhalefet partileri ve milletvekilleri tarafından kullanılan gözetim ve denetim araçlarının kullanılmasıyla ilgili kapasite sorunları bulunmaktadır. Bir kere soruların içeriği ve uzunluğu konusunda ciddi sınırlamalar vardır. "Parlamentonun bilgi edinme bakımından dezavantajı, hükümetin, milletvekillerine yürütme etkinlikleri ve performansı hakkında ayrıntılı bilgi sağlayacak ve de yürütme organı üyelerinin komisyonda ve genel kurulda eleştirel bir şekilde sorgulanabilmesine imkân verecek düzenli

³¹ SIGMA, *Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari Kapasitesi, SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporu*, 2010, s. 10.

rapor sunma yükümlülüklerinin çok az olması hususunda odaklanmaktadır.”³² Buna ek olarak soru önergelerinin yanıtsız bırakılması ya da özensizce yanıtlanması sorunu bulunmaktadır. Ağustos 2007 ile Ekim 2009 arasında yazılı soruların üçte birinden fazlası zamanında yanıtlanmamıştır. Bir diğer sorun da gözetim ve denetimin muhalefet stratejilerinin temel unsuru olmamasıdır. Muhalefet milletvekilleri hükümetin gözetim ve denetimi yerine seçmen hizmetlerine daha fazla zaman ayırmaktadır.

Meclis’in fren ve denge mekanizması olarak etkinliğini azaltan bir başka unsur, bütçe süreci ve kamu hesaplarının oluşumu ve gözetimindeki yetersizliğidir. Bu yetersizliğin bir nedeni TBMM’nin bazı AB üyesi ülkelerde bulunan uzmanlaşmış bir bütçe yasama ofisine sahip olmamasıdır. Her ne kadar Plan ve Bütçe Komisyonu Meclis’in daimi komisyonları arasında en iyi desteklenenini olsa da bu tür bir ofise ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca diğer komisyonların da bütçe sürecinde yer almaması Meclis’in büyük bölümünün (Plan ve Bütçe Komisyonu’nda sadece kırk milletvekili görev yapmaktadır) bütçe yapımı sürecinden dışlanmasına neden olmaktadır. TBMM’nin kamu hesaplarını denetim işlevini yerine tam anlamıyla yerine getirememesinin bir diğer nedeni Sayıştay tarafından sağlanan bilgilerden etkin olarak faydalanamamasıdır. Ayrıca sıkı süre sınırlamaları dolayısıyla personelin uzman desteğinin yeterince sağlanamaması ve bütçe tasarısı sunulmadan önce Meclis’te bir ön görüşme yapılamaması bütçe sürecinin gözetimi ve denetimini sınırlandıran başka unsurlardır.

Bu sorunların aşılması için raporda pek çok değişim seçeneği önerilmiştir. Düşük yasama kapasitesinin geliştirilmesi için komisyonların bazılarının başkanlıklarının muhalefet partileri tarafından yapılması, komisyon ve genel kurul gündemlerinin bir kısmının muhalefetin önerdiği ya da onayladığı işlere ayrılması, geleceğe yönelik yasama girişimlerini açıkça gösteren bir uygulama planı yapılması ve genel kuruldaki son dakika değişikliklerini kısıtlamaya yönelik bir ön görüşme yapılması önerilmektedir. Yasamanın yürütmeyi daha güçlü bir şekilde denetim ve gözetimi için komisyonların hükümetin denetiminin ve kontrolünün merkezi olması ve bunun için kapasitelerinin geliştirilmesi teklif edilmektedir. Son olarak bütçeyle ilgili olarak bütçe kanun tasarılarının ve bununla ilgili belgelerin komisyona gönderilmeden önce genel kurulda bir genel görüşmeye konu edilmesi, bütçe sürecinde plan ve bütçe komisyonu dışındaki ihtisas komisyonlarının rol üstlenmesi, plan ve bütçe komisyonu içinde biri bütçeye, diğeri de performans raporları ve kesinhesap kanunu gibi hesaplara ve bütçeye odaklanan iki alt komisyon kurulması ve TBMM’nin Sayıştay raporlarından daha fazla yararlanması önerilmektedir.

Aksaklıkların giderilmesi için gereken adımların bir kısmı yeni İktüzük taslağında yer almaktadır. Yeni İktüzük ile komisyonlar arası koordinasyonun geliştirilmesi

³² A. g. e., s. 19.

için “Komisyon Başkanları Kurulu” kurulması, genel kurul aşamasında son dakika değişikliklerinin sınırlandırılması, TBMM’de kamu hesaplarını inceleme görevi de olan yeni bir komisyon kurulması ve bütçe görüşmelerinin dışında bırakılan daimi komisyonların kendi alanlarıyla ilgili olarak görüşmelerde yer alması planlanmaktadır. Bu adımlar yeterli olmamakla birlikte TBMM’nin yaşadığı aksaklıkların bilincinde olduğunu ve bunları aşmak için çaba harcadığını göstermesi bakımından faydalıdır.

7-Sonuç:

Şimdi buraya kadar söylenenleri toplarsak, şöyle bir önermeler dizisi ortaya çıkıyor:

1. Yolsuzluk, kamu yönetimi açısından devletin etkinliği ile ilgili bir meseledir. Devletin etkinliğini artırmaya yönelik her reform yolsuzlukla mücadele açısından da olumlu katkı yapar; ancak bu yeterli değildir. Yolsuzlukla mücadele için ayrıca bir strateji, uygulama planı, kurumsal yapı, mevzuat gereklidir.
2. Devletin etkinliği ve bu bağlamda yolsuzlukla mücadele, diğer reformların yanı sıra, öncelikle devletin şeffaflaşması, hesap verebilir olması ve vatandaşların bizzat kendileri ve/veya sivil toplum örgütleri aracılığıyla yönetim sürecinin her aşamasına katılımları ile doğrudan ilişkilidir. Yukarıda sayılanlar aslında demokrasinin kurumsallaşması ile de paralel ilerleyen bir süreçtir. Sovyetlerin dağılmasından sonra bu ilkeler etrafında demokratik reformlar bütün dünyada yaygın olarak, farklı derinlikte de olsa, uygulanmıştır.
3. Demokrasiler iktidarın çeşitli kurum ve kurullarla denetlenip dengelendiği bir yapı arz eder. Bu kurum ve kurullar gücün kötüye kullanımını engellemek için vardır. Ancak kurullar ve kurumları kağıt üzerinde oluşturmak etkin ve yolsuzluklardan arındırılmış bir devlet için yeterli değildir. Bu, işin arz yönüdür. Bunun bir de talep yönü vardır. Vatandaşların haklarını kullanmak konusunda bilinçli, örgütlü ve istekli olmaları, devleti izleyip sunduğu hizmetler, yaptıkları veya yapmadıklarından dolayı sorumlu tutmaları etkin devlet için vazgeçilmez bir talep unsurudur.
4. Küreselleşmenin ivme kazanmasıyla 90’lardan sonra, hakim siyasi paradigma ve uluslararası örgütler de bir talep unsuru haline dönüşmüşlerdir. Bu nedenle küresel ölçekte itibar kazanmak isteyen devletler, biraz da dış talebin oluşturduğu bu “akran baskısıyla” kamusal reformlara girişmişlerdir; ancak son kertede gerçekten vatandaş ile devletin karşılıklı konumunu ve ilişkisinin niteliğini “iç talebin” yanı sıra vatandaşların gücü, örgütlülüğü ve becerileri belirler.
5. Türkiye’de; 90’lar boyunca giderek kronikleşen siyasi istikrarsızlık, (depremlerin de bir kere daha ortaya çıkardığı) kötü yönetim ve 2000 ve 2001’de art arda gelen krizler, AB adaylık süreci değişime yönelik ciddi bir talep oluşturmuştur. Bu dönemde kamu hizmetlerinden memnuniyet tarihi düşük ve yolsuzluk algısı da tarihi yüksek seviyelere gerilemiştir. Yani yukarıda açıklanan çerçeveyi kullanırsak 1999’dan sonra yaşanan olaylar ve AB adaylık sürecinin yarattığı değişim gündemi, kamu yönetimi reformu için hem içeriden hem de dışarıdan reform talebi olarak

yansımış, reform sürecini kolaylaştırmış ve bu sayede bir değişim sürecini tetiklemiştir.

6. 2001 yılından itibaren Türkiye hem genel olarak kamu yönetiminde hem de özel olarak yolsuzlukla mücadele alanında önemli reformlar yapmıştır. Ancak bunlar ağırlıklı olarak 2002-2006 dönemine tekabül etmektedir. Bu tarihten sonra bir reform yorgunluğu göze çarpmaktadır. Nitekim kamu yönetiminin etkinliğine ilişkin algılarda ve yolsuzlukla mücadele konusunda yapılan ulusal ve uluslar arası çalışmalarda da 2007 yılından itibaren yatay bir seyir söz konusudur. Biraz daha yakından bakınca bu dönem uygulamalarda özellikle kamu mali yönetiminde geçmişte yapılan bazı reformlardan geri adım atıldığı gözlenmektedir. 2007 tarihinden sonra reformlar açısından hem iç hem de dış talep açısından bir durulma-daralma söz konusudur.
7. Yolsuzlukla mücadele kapsamında yapılanlar ise genel olarak olumlu olmakla beraber uygulamada ciddi kurumsal bağımsızlık ve etkinlik sorunları bulunmaktadır. Örneğin yolsuzlukla mücadelenin ayrı ve bağımsız bir kurum eliyle yürütülmesi yerine Başbakanlık Teftiş Kurulunun koordinatörlüğüne bırakılması, Bilgi Edinme Yasası uygulamasında ortaya çıkan belirsizliklerin hala giderilememiş olması, Etik Kurulun Başbakanlığa bağlı yapısı ve yetersiz yetkileri bunlara örnek olarak verilebilir.
8. Referandum sonucu Anayasa değişikliği ile gündeme gelen Ombudsmanlık kurumu demokratik bir denetleme ve dengeleme mekanizması olarak önemli olmakla beraber ombudsmanın seçimine ilişkin hükümler, uygulama bağımsızlığı konusunda tereddütler doğurmaktadır. Aynı şey Sayıştay için de geçerlidir. Üstelik Sayıştay Kanununda yapılan son değişiklikle Sayıştay'ın etkinlik ve verimlilik denetimi yapma yetkisi de kısıtlanmıştır.
9. Aynı şekilde Referandumla Anayasada yapılan değişiklikler yargının yürütme üzerindeki dengeleyici ve denetleyici gücünü tartışılır hale getirmektedir.
10. Temel sorunlardan birisi 1982 Anayasası ile oluşturulan siyasal sistemimizde yürütmenin çok güçlü ve belirleyici konumudur. Seçim sistemi ve siyasi partiler yasası da lideri güçlü kılan ve tek parti iktidarını tercih eden yapısıyla demokratik kurumsallaşmaya katkı yapmamaktadır.
11. Parlatonun işleyiş biçimi, komisyonların yapısı yasamanın yürütme üzerinde bir fren ve denge mekanizması olarak işlev görmesini engellemektedir. Dolayısıyla diğer kurumların yasalarında yer alan yöneticilerin TBMM tarafından salt çoğunlukla seçimi maddeleri yeterince bağımsızlık güvencesi oluşturamamaktadır.
12. Öte yandan en önemli fren ve denge mekanizmalarından birisi olarak basın ve fikir özgürlükleri üzerindeki baskının da devam ettiği gözlenmektedir. Türkiye bu konuda bazı uluslar arası gözlemciler tarafından neredeyse totaliter rejimlerle aynı kategoride değerlendirilmektedir.
13. Son olarak uygulamaya konulan yolsuzlukla mücadele eylem planı bir çok olumlu yapısal değişimi öngörmesine rağmen bazı eylemler, devletin kendi dışında sivil topluma güvenmeme yönünde eski reflekslerini hatırlatmaktadır. Sürecin yakından izlenmesine gerek vardır.

14. Kısacası Türkiye iç ve dış konjonktürün etkisiyle ülkelerin tarihinde kısa sayılabilecek bir sürede kamu yönetiminde önemli reformlara imza atmıştır. Ancak bugüne kadarki uygulamaya bakıldığında sözkonusu reformların olumlu yönde atılan adımlar olmakla birlikte, yürütmenin üzerinde bir fren ve denge mekanizması oluşturmak veya var olanları güçlendirmek suretiyle demokratik ve idari hesap verebilirliğe yeterli katkı yapmadığı söylenebilir. Aynı şey şeffaflık ve katılım için de geçerlidir. Hem reformların toplumca özümsemesi, hem de gerçekten yöneticilerin zihniyetlerinde ve davranışlarında kalıcı bir değişime yol açması için zaman gerektiği ortaya çıkmaktadır.
15. TEPAV yolsuzlukla mücadele alanında hem bir araştırma kurumu olarak işlev görmekte, diğer bir ifadeyle reform içeriğine ilişkin arz yönlü çalışmalar yapmakta, hem de yolsuzlukla mücadele alanında reformu destekleyen, yapılanları izleyen, kamu oyunu aydınlatmaya çalışan bir talep unsuru olarak, bir STK olarak pozisyon almaktadır.