

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/338117922>

# YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Book · December 2019

CITATIONS

6

READS

1,977

1 author:



**Coşkun Can Aktan**

Dokuz Eylül University

346 PUBLICATIONS 1,120 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



DEMOKRASİYE ALTERNATİF: DEMARŞI [View project](#)



COŞKUN CAN AKTAN POWERPOINT SUNUM ARŞİVİ [View project](#)

# YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN



HAK İŞÇİ SENDİKALARI  
KONFEDERASYONU

# YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan  
Editör

Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş  
**2. Baskı**

**HAK İŞÇİ SENDİKALARI KONFEDERASYONU**

Tunus Cad. No 37 Tel: 0-312-4177900 Çankaya- Ankara  
<http://www.hakis.org.tr> E-MAIL: [hakis@hakis.org.tr](mailto:hakis@hakis.org.tr)



Ankara-2018

Baskı: BER Ajans

## İÇİNDEKİLER

Giriş .....	1
-------------	---

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### AHLAK, AHLAK FELSEFESİ VE AHLAK YÖNETİMİ

Ahlak ve Ahlak Felsefesine Giriş .....	13
Meslek Ahlakının Temelleri ve Boyutları .....	36
Toplam Ahlak Felsefesi ve Toplam Ahlak Yönetimi .....	57

### İKİNCİ BÖLÜM

#### YOLSUZLUK , SİYASAL YOZLAŞMA ve RANT KOLLAMA

Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma.....	75
Yolsuzluğun Politik İktisadı.....	94
Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rant Kollama.....	102
Çıkar Grupları, Rant Kollama ve Yasal Soygün (Frederic Bastiat'ın Devlet Müdahaleciliği ve Pozitif Hukuk Üzerine Eleştirileri) .....	114
Plütokrasi ve Teşvik Kollamacılık.....	126
Rant Kollama.....	140
Doğrudan Verimli Olmayan Kar Sağlama Faaliyetleri.....	148

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### YOLSUZLUKLARIN ORTAYA ÇIKMASININ NEDENLERİ, KAYNAKLARI VE ETKİLERİ

Siyasal Yozlaşmaların Nedenleri.....	157
Siyasal Yozlaşmaların Ekonomik Etkileri .....	162
“Sahiplik-Vekillik İlişkisi” Yönünden Kamusal ve Özel Alanının Analizi (İsraflar, Savurganlıklar ve Yolsuzlukların Kamusal Alanda Daha Fazla Olmasının Nedenleri?) .....	167
Yolsuzluğun Ekonomik Kalkınma Üzerindeki Etkileri.....	174

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE STRATEJİLERİ**  
**VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

Siyasal Yozlaşmalarla Mücadele Stratejileri.....	183
Yolsuzluklarla Mücadelede Anayasal İktisat Perspektifi.....	208
Sınırsız Demokrasi ve Yozlaşma.....	216
Temiz Bir Toplum Yapısı Oluşturulmasında Toplam Ahlak Yönetimi Perspektifi.....	224
Toplam Kalite Yönetimi, Kamudaki Kalitesizliğe ve Ahlaksızlığa Çözüm Olabilir mi? .....	242
Kalitesizlik ve Ahlaksızlıkla Mücadelede Toplam Kalite Perspektifi.....	254
Bürokratism Hastalığı ve Çözüm Önerileri.....	267

**BEŞİNCİ BÖLÜM**  
**YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KONUSUNDA**  
**ULUSLARARASI VE BÖLGESEL KURULUŞLARIN GİRİŞİMLERİ**  
**VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK BİLDİRGELER**

Birleşmiş Milletler, Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi (25 Kasım 1985) .....	273
Birleşmiş Milletler, Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları (12 Aralık 1996) .....	277
Birleşmiş Milletler, Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu (16 Aralık 1996) .....	282
Birleşmiş Milletler, Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklara Karşı Eylem Kararı (15 Aralık 1998) .....	289
Birleşmiş Milletler, Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Ofisi Uluslararası Suç Önleme Merkezi Yolsuzluğa Karşı Global Program Eylem Planı .....	292
Uluslararası Para Fonu (IMF), Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü.....	306
Uluslararası Para Fonu, Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu.....	310
Dünya Bankası, “Yolsuzluk; İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel” Başlıklı Bildirisi (7 Ekim 1996) .....	326
Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Örgütü (OECD) Konseyi, Uluslararası Ticari İşlemlerde Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele İle İlgili Konsey Sözleşmesine Ek Öneriler (23 Mayıs 1997) .....	330

OECD Konseyi Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (21 Kasım 1997) .....	340
Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu, Yolsuzlukla Mücadele ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğü Temin Etmeye İlişkin Rehber İlkeler (1999) .....	348
Avrupa Parlamentosu, Avrupa'da Yolsuzlukla Mücadele Kararı (15.12.1995) .....	356
Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı .....	360
Avrupa Konseyi, Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları .....	363
Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadele Medeni Hukuk Sözleşmesi (4.1.1999) .....	272
Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi(27.1.1999) .....	381
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Çabalarına AGİT'in Katkıları Hakkında Rapor( 26 Kasım 2000) .....	399
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı, Yolsuzlukla Mücadele Konusunda AGİT Tarafından Kabul Edilen Çeşitli Belge ve Kararlar .....	409
Avrupa Ombudsman Enstitüsü, İyi Yönetim İçin Davranış Kodu (28 Temmuz 1999) .....	416
Amerikan Devletleri Örgütü, Yolsuzluklarla Mücadele Sözleşmesi (29 Mart 1996) .....	424
Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği, Devlet İhalelerine İlişkin Bağlayıcı Olmayan İlkeler (5 Mart 1999) .....	437
Arusha Deklarasyonu, Gümrük Kapılarında Dürüstlük İle İlgili Gümrükler İşbirliği Konseyi'nin Deklarasyonu ( 7 Temmuz 1993) .....	458
Dünya Gümrükler Organizasyonu, Dürüstlük Aksiyonu Planı.....	461
Güneydoğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi, Yolsuzluk Sözleşmesi (15-16 Şubat 2000) .....	466
Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisi ve Senatosu, Gün Işığında Yönetim Yasası (17 Ekim 2000) .....	473
Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisi ve Senatosu, Gün Işığında Yönetim Yasası (13 Eylül 1976) .....	479
Uluslararası Ticaret Odası, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Davranış Kuralları (1996) .....	487
Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Lima Deklarasyonu (11 Eylül 1997) .....	491

Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, Yolsuzluğa Karşı Etkili Mücadele İçin Durban Deklarasyonu (15 Ekim 1999) .....	499
Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), Mesleki Ahlak Kuralları (Kasım 1998) .....	507
Demokrasi ve İyi Yönetim Merkezi, Yolsuzluklara Karşı Alınacak Önlemler (1990) .....	513
ABD, Uluslararası Kalkınma Ajansı, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri .....	525

### ALTINCI BÖLÜM

#### KAMU YÖNETİMİNDE AHLAK KURALLARI

##### -ÇEŞİTLİ AHLAK KURALLARI (CODE OF ETHICS) ÖRNEKLERİ-

Kamu Hizmetlerinde Ahlak Kuralları (ABD’de Federal Devletin Kamu Görevlileri İçin Belirlediği On Ahlak İlkesi) .....	531
Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu’nun Ahlak Bildirgesi.....	532
ABD’de Uluslararası Şehir Yönetimi İdaresinin Ahlak Bildirgesi.....	534

### YEDİNCİ BÖLÜM

#### TÜRKİYE’DE YOLSUZLUKLAR ve SİYASAL YOZLAŞMALARA

##### İLİŞKİN YASAL MEVZUAT

Türkiye’de Siyasal Yozlaşmalar Konusunda Mevcut Yasal Mevzuat .....	539
<b>EKLER</b> .....	619
<b>Ek-1:</b> Ahlak Üzerine Özlü Sözler .....	621
<b>Ek-2:</b> Kavramlar Sözlüğü .....	640
<b>GENEL BİBLİYOGRAFYA</b> .....	645

YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

---

ESERİ HAZIRLAYAN HAKKINDA

Coşkun Can Aktan,





## GİRİŞ

**Prof. Dr. Coşkun Can Aktan**

Bu kitap genel olarak “siyasal ahlak”, özel olarak da “yolsuzluk” sorununu sosyal, felsefi, ekonomik, siyasal ve hukuki boyutlarıyla ele almaya çalışmaktadır. Literatürde genel olarak kamu görevinin ve otoritesinin kötüye kullanılması suretiyle özel bir menfaat elde edilmesi olayına yolsuzluk (corruption) adı verilmektedir. Yolsuzluk denildiğinde en başta rüşvet akla gelmektedir. Oysa rüşvet, yolsuzluğun sadece bir türüdür. Devlet yönetiminde rüşvet dışında başkaca yolsuzluklar da bulunmaktadır. Konu ile ilgili literatürde siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan tüm siyasal kirlilikleri kapsayan bir kavram olarak “siyasal yozlaşma” kavramının yaygın olarak kullanıldığını belirtmek gerekir. Bu kitap da kapsam olarak rüşvet ve yolsuzlukların ötesinde siyasal yozlaşmaları incelemektedir.

Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri başlığını taşıyan bu eserde teorik, analitik, ve pratik yönleriyle konu etraflı bir şekilde ele alınmaktadır. Genel olarak Siyasal Yozlaşma Teorisi (Political Corruption Theory) çerçevesinde siyasal yozlaşmaların tipolojisi, nedenleri, etkileri ve sonuçları ele alınmaktadır. Özellikle teorik bölümlerde çeşitli analizler yapılarak konunun daha iyi anlaşılmasına çalışılmıştır. Analitik çerçeve özellikle yolsuzlukların nedenleri ve kaynakları ile ilgili bölümde yoğunluk kazanmaktadır.

Kitabın bölümleri ve kapsamını kısaca şu şekilde özetleyebiliriz. Kitap başlıca sekiz bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölüm, “*Ahlak, Ahlak Felsefesi ve Ahlak Yönetimi*” başlığını taşımaktadır. Bu ilk bölümde ahlak ve ahlak felsefesi konusunda temel bilgiler sunulmaktadır.

“*Yolsuzluk, Siyasal Yozlaşma ve Rant Kollama*” başlığını taşıyan İkinci Bölüm’de siyasal ahlak sürecinde ortaya çıkan yozlaşmaların türleri ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Üçüncü Bölüm, “Yolsuzlukların Ortaya Çıkmasının Nedenleri, Kaynakları ve Etkileri” başlığını taşımaktadır. Yolsuzluklarla etkin mücadele için öncelikle yolsuzlukların kaynaklarını doğru teşhis etmek son derece önem taşımaktadır. İşte bu bölümde yolsuzlukların nedenleri ve kaynakları ve aynı zamanda etkileri analiz edilmektedir.

Dördüncü bölümde ise yolsuzlukla mücadele konusunda çeşitli stratejiler ve perspektifler ele alınmaktadır.

Beşinci Bölüm içerisinde ise başlıca uluslararası ve bölgesel kuruluşların yolsuzlukla mücadele konusunda yayınladıkları bildirgeler, deklarasyonlar ve diğer strateji ve aksiyon planları sunulmaktadır.

Globalleşme süreci ile birlikte küresel düzeyde sosyal ilişkilerdeki entegrasyonun artması yolsuzluk konusuna olan ilgiyi artırmaktadır. Bu süreçle birlikte yolsuzluk ulusal ve genellikle kültürel bir sorun olarak ele alınır olmaktan hızla uzaklaşmış ve ekonomik-siyasi ve global bir sorun olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Bu eğilimin ortaya çıkmasına yol açan ve büyük ölçüde globalleşme süreci ile bağlantılı olan çok sayıda faktör söz konusudur. Öncelikle globalleşme süreci yolsuzluk faaliyetlerine yol açan tarafları değiştirmiş veya çeşitlendirmiştir. Ulusal düzeyde birey ve firmalarla devlet kurumları arasında gerçekleşen yolsuzluk faaliyetleri global ölçüğe ulaştığında birey, firma, hükümet dışı örgütler, uluslararası mali kurumlar, çok uluslu şirketler, sivil toplum örgütleri ve devletler arasında meydana gelmeye başlamıştır. Sınır aşan yasadışı faaliyetler, terörizmin finansmanı, mafya ve kara para aklama bu sorunun uluslararasılaşmasına yardımcı olmaktadır. Çok uluslu firmaların dünyanın her yanında iktisadi faaliyetlere girişmesi ve daha geniş ölçekte iktisadi faaliyetlerin uluslararasılaşması küresel rekabeti artırmış ve yolsuzluktan etkilenen bu tip firmaların yolsuzluğun olduğu ülkeler üzerinde baskı oluşturulması yönündeki taleplerini artırmıştır. Demokratikleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve medyanın artan rolü yolsuzluk ile ilgili bilgi edinmeyi kolaylaştırarak küresel ölçekte yolsuzluk konusuna duyulan ilgiyi artırmıştır. Yolsuzluk faaliyetlerinin küreselleşmesi yolsuzluk ile mücadelenin de

küreselleşmesine yol açmakta ve çok sayıda global inisiyatif bu mücadeleyi sürdürmektedir\*.

Yolsuzluk önlenmesi veya azaltılmasına yönelik uluslararası çabalar 1970'li yılların başlarında uluslararası ticaret ve iktisadi faaliyetlerde çok uluslu şirketlerin rolündeki artış ile birlikte başlamıştır. 1974 yılında BM ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC) sınır aşan ülkelerin doğasını ve bu şirketlerin ev sahibi ve ana ülke üzerindeki ekonomik, siyasi ve hukuki etkilerini daha iyi anlamak amacıyla Sınır Aşan Şirketler İle İlgili Komisyonu (CTC) kurdu. CTC, uluslararası ekonomik işlemlerde şeffaflığı artırmayı amaçlayan sınır aşan şirketlerle ilgili bir "davranış kodu" hazırlamakla görevlendirilmişti. CTC ve ECOSOC birlikte çalışarak yolsuzluk, rüşvet ve uluslararası yasadışı ödemeler konusu ile ilgili uluslararası bir anlaşma taslağı hazırladılar. Birleşmiş Milletler'in yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili çabaları 16 Aralık 1996 tarihinde açıklanan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu ile devam etmiştir. Bu deklarasyonun bir parçası olarak BM Genel Kurulu Kamu Görevlilerine Yönelik Uluslararası Davranış Kodu yayınlamıştır. BM tarafından yayınlanan bu deklarasyon bağlayıcı özelliğe sahip olmasa da yolsuzluk konusunu bütün yönleri ile kavrar, rüşveti açık bir biçimde tanımlar ve ülkeleri muhasebe standartlarının oluşturulması ve gerekli yasaların çıkarılması da dahil olmak üzere yolsuzluk faaliyetleri ile mücadele için gerekli adımları atmaya zorlar.

Global yolsuzlukla mücadele konusunda diğer bir uluslararası girişim de OECD'nin çabaları ile başlatılmıştır. 23 Mayıs 1997 tarihinde OECD Konseyi daha önce global yolsuzlukla mücadele konusunda aldığı kararları daha da genişleterek "Uluslararası Ticari İşlemlerde Verilen Rüşvetle Mücadele İle

---

\* Bu inisiyatiflerden bazıları şunlardır: Uluslararası Anti-Yolsuzluk Konferansı ([www.11iacc.org](http://www.11iacc.org)), Global Forum ([www.globalforum3.org](http://www.globalforum3.org)), Uluslararası İşlemlerde Yabancıların Aldığı Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), kara paranın aklanması ile mücadele için kurulan Finansal Eylemler Görev Gücü ([www.oecd.org/fatf/](http://www.oecd.org/fatf/)), yolsuzluğa karşı global sivil toplum tarafından yönlendirilen koalisyon-Uluslararası Şeffaflık Kurumu ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)), anti-yolsuzluk, yönetim ve kapasite artırımı ile ilgili Kalkınma Bankaları Çok taraflı Çalışma Grubu ([www.worldbank.org/publicsectors/](http://www.worldbank.org/publicsectors/)) ve BM Kalkınma Programı-hesap verebilirlik, şeffaflık ve yolsuzluk ile mücadeleye dönük tematik program ([www.undp.org/governance/account.htm](http://www.undp.org/governance/account.htm)).

İlgili Konsey Önerileri”ni kabul etmiştir\*. Konsey önerilerine göre yolsuzluk ciddi ahlaki ve siyasi etkilere sahiptir ve iktisadi faaliyetleri etkilemek suretiyle uluslararası rekabette önemli sapmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Konsey kamu görevlilerine verilen rüşvetin ortaya çıkarıldığı giderlerin vergiden düşülmemesini ve hükümetlerin uygun muhasebe ve kontrol sistemleri oluşturarak şeffaflığı artırmasını önermektedir. Konsey önerilerinin yolsuzluk ile mücadele çabalarına yaptığı en önemli katkı ceza hukuku ile alakalı unsurları açık bir biçimde tanımlamasıdır. OECD’nin yolsuzluk ile mücadele çabaları Konsey Önerilerinin 1997 yılında yayınlanan “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi” ile desteklenmesi ile sürmektedir.

Yolsuzluk ile mücadeleye yönelik uluslararası çabalar arasında bölgesel çabalar da önemli bir yere sahiptir. Amerikan Devletleri Örgütü tarafından hazırlanan “Yolsuzluğa Karşı İnter-Amerikan Sözleşmesi” (The Inter-American Convention against Corruption) 1996 yılında 21 Latin Amerika ülkesinin yanı sıra ABD ve Kanada tarafından imzalandı. Sözleşmenin ana amacı sözleşmeye taraf olan ülkelerde, ulusal veya uluslararası düzeydeki resmi yolsuzluk faaliyetlerini tespit etme, önleme, cezalandırma ve ortadan kaldırma için gerekli olan hukuki mekanizmaları geliştirmeyi ve güçlendirmeyi teşvik etmektir. Bu yöndeki bölgesel çabalardan ikincisi Avrupa Konseyi tarafından sürdürülen çalışmalardan oluşmaktadır. Avrupa Konseyi’nin 1994 yılındaki Malta toplantısında yolsuzluğun demokrasi, hukuk devleti ilkesi ve insan haklarına yönelik ciddi bir tehdit oluşturduğu yönündeki kararından sonra 1 Aralık 1998’de belirli yolsuzluk suçları ile ilgili ortak standartlar geliştirmeyi amaçlayan Ceza Hukuku Konvansiyonu imzaya açıldı.

Yolsuzluk ile mücadelede hükümetler dışındaki uluslararası çabalardan en önemlilerinden biri “Lima Deklarasyonu”dur. Eylül 1997’de Peru’nun başkenti Lima’da düzenlenen yolsuzluk karşıtı uluslararası konferans devletler, hükümet dışı organizasyonlar ve sivil toplum temsilcilerinin bir araya gelerek yozlaşma ve rüşvet konusunu tartıştıkları ilk çabadır. 11 Eylül 1997’de yayınlanan “Yolsuzluğa Karşı Lima Deklarasyonu” yolsuzluğun her toplumun ahlaki yapısını aşındıran, demokrasiyi zayıflatan, hukuk devleti

---

\* OECD, Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions. OECD, DAF/IME/BR(97)20. Paris:OECD.

ilkesini ortadan kaldıran ve toplumların gelişmesini sekteye uğratan bir olay olduğunu belirttikten sonra hükümetleri, uluslararası ve bölgesel organizasyonları ve vatandaşları yolsuzluğun ortadan kaldırılması ve kontrol altına alınması için spesifik önlemler almaya davet eder.

Yolsuzluk ile mücadeleye dönük uluslararası çabalar, yukarıda da değinildiği gibi, son yıllarda hızla artmaktadır. Bu çabalar, yolsuzluğun tanımlanmasının ve yolsuzluk ile mücadelede işbirliğinin sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Uluslararası çabaların tümünde yolsuzluk uluslararası rekabeti bozmak suretiyle uluslararası iktisadi ilişkiler üzerinde olumsuz etkiler oluşturan bir olay olarak değerlendirilmekte ve tavsiyeler, deklarasyonlar, anlaşma ve sözleşmeler yoluyla yolsuzluk ile mücadelede işbirliği aranıp standartlar oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede uluslararası işbirliğinin özellikle 1990'lı yıllardan itibaren arttığını gözlemlemekteyiz. Globalleşme ile rüşvet ve yolsuzlukların trans-nasyonel (uluslar-aşırı) bir özellik arzettiğini burada belirtmek gerekir. Bu nedendir ki, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere pek çok uluslararası ve bölgesel organizasyon rüşvet ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik bildiriler, strateji ve aksiyon planları yayınlamışlardır. Bu bildiri, strateji ve aksiyon belgelerinin önemli bir kısmı Türkçe'ye tercüme edilmiş ve bu kitaba dahil edilmiştir. Bu bildirgelerin başlıcaları şunlardır:

-Birleşmiş Milletler, Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları

-Birleşmiş Milletler, Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu

-Birleşmiş Milletler, Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklara Karşı Eylem Kararı

-OECD Konseyi, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi

-Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadele Medeni Hukuk Sözleşmesi

### -Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi

Bu belirtilen dökümanlar dışında Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Uluslararası Kalkınma Ajansı, Dünya Gümrükler Organizasyonu, Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği, Amerikan Devletleri Örgütü, Uluslararası Ticaret Odası gibi pek çok organizasyon tarafından yayınlanan deklarasyonlar da bu çalışmaya dahil edilmiştir.

Altıncı Bölüm, kamu yönetiminde ahlak kurallarına (code of ethics) ayrılmıştır. Bu bölümde bazı örnek ahlak kuralları sunulmaktadır.

Nihayet, son bölüm Türkiye'ye ayrılmıştır. Bu bölümde ülkemizde siyasal yozlaşmaların kapsam ve denetimine ilişkin mevzuat sunulmaktadır.

\*\*\*

Yolsuzluğun iktisadi büyüme ve sosyal istikrar üzerindeki olumsuz etkilerinin küresel düzeyde hissedilmesi ile birlikte yolsuzluğun ulusal ve küresel düzeyde önlenmesine yönelik etkin önlemlerin alınması yönündeki talepler hızla artmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde daha az hissedilmesine rağmen yolsuzluktan kaynaklanan sorunlar sadece belirli bölgeleri ve ülke gruplarını ilgilendirmemektedir. Yolsuzluk, globalleşme süreci ile birlikte, küresel düzeyde kendini hissettiren, çok sayıda farklı alan ve taraf için etkili sonuçlar ortaya koyan ve dünyanın herhangi bir bölgesinde önlendiğinde diğer ülke veya bölgelere olumlu dışsal faydaların yayılmasına yol açan küresel bir sorundur.

Yolsuzluğun meydana getirdiği olumsuz etkilere yönelik uluslararası ilginin artması ile birlikte hükümetler, sivil toplum örgütleri, uluslararası iktisadi kuruluşlar ve özel sektör yolsuzluk ile etkin bir biçimde mücadele etmek için gerekli olan adımları atmaya başladılar. Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletlere bağlı çeşitli kuruluşlar, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Amerikan Devletleri Örgütü, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi gibi küresel düzeyde etkiye sahip çok sayıda entegrasyon veya uluslararası kuruluş yolsuzluk konusunu inceleyen ve çözüm öneren düzenlemelere giriştiler. Daha önceleri çeşitli sebeplerle bu konuya ilgi göstermeyen Dünya Bankası, diğer bölgesel bankalarla birlikte, bu konu üzerinde ciddi

bir biçimde durmaya başladı. 1993 yılına gelindiğinde devreye yolsuzluk ile ilgili kapsamlı araştırmalar gerçekleştiren ve yolsuzluk ile mücadele etmek için uluslararası bir koalisyon oluşturmaya çabalayan bir sivil toplum örgütü olan Uluslararası Şeffaflık Kurumu (Transparency International) girdi.

Günümüzde yolsuzluğun en az düzeye indirilmesini amaçlayan çok sayıda çaba söz konusudur. Bu çabalar ulus devletler ile uluslararası kuruluşların eylemleri ve sivil toplum örgütlerinin oluşturduğu stratejilerden ibarettir. Ulus devletler ile uluslararası kuruluşların çabaları yasal düzenlemeler, kamu yönetimi ve regülasyon alanındaki reformlar, finansal yönetim ve kontrol sistemleri gibi alanlarda odaklanırken sivil toplum örgütleri tarafından devreye konulan programlar vatandaşların katılımını, yolsuzluğun gözlemlenmesini, rapor edilmesini ve siyasi rekabetin artırılmasını içermektedir. Yolsuzluğu meydana getiren koşullar ve yolsuzluk ile mücadelede dikkate alınması gereken tedbirler ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiği için yolsuzluğun en aza indirilmesini öngören uygulama ve stratejilerin birden çok tarafın (uluslararası kuruluşlar, örneğin OECD ve Interpol; ulus devletler; sivil toplum örgütleri ve hükümet dışı örgütler) katılımı ile oluşturulması ve uluslararası düzeydeki yolsuzluk faaliyetlerinin önlenmesi için küresel düzeyde işbirliği ve koordinasyonun gerektiği konusunda bir uzlaşma söz konusudur. Ancak yolsuzluğun kontrolünde hayati öneme sahip kararların ulusal düzeyde oluşturulması gereklidir.



### Teşekkür

Bu kitabın hemen tamamı kendi yazdığımız telif araştırmalardan oluşmaktadır. Bu araştırma uzun yıllardan bu yana yaptığımız çalışmaların bir ürünüdür.

Bu kitap içerisinde yer alan uluslararası ve bölgesel kuruluşların yolsuzlukla mücadele konusunda yayınladıkları bildirge, deklarasyon ve hukuki mevzuatın çok önemli bir kısmı tarafımızdan Türkçe'ye tercüme edilmiştir. Sayın İstiklal Y. Vural'a eviri konusunda sağladığı destek ve yardımlardan dolayı teşekkür ediyorum.

Bu kitap içerisinde yer alan uluslararası deklarasyonlardan bir kısmının ise daha önce Türkçe'ye tercümesi yapılmış olduğundan ayrıca tercümesinin yapılmasına gerek görülmemiştir. Kitap içerisinde yer verdiğimiz Lima ve Durban deklarasyonları Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği tarafından Türkçe'ye tercüme edilmiştir. Her iki deklarasyon da Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği'nden sağlanan izinle bu kitap içerisinde yayınlanmaktadır. Dernek başkanı sayın Erciş Kurtuluş'a verdikleri izin dolayısıyla teşekkür ediyorum.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından yazılan “Kamu Yönetiminde Ahlak Yönetimine İlişkin İlkeler” (Principles for Managing Ethics in the Public Service) adlı tavsiye kararı ise Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim elemanı Özgür Saraç tarafından Türkçe'ye tercüme edilmiştir. Metnin burada yayınlanmasına izin verdikleri için kendilerine teşekkürlerimi sunuyorum.

Demokrasi ve Yönetim Merkezi (Center for Democracy and Governance) tarafından yazılan yolsuzlukla mücadele el kitabının (A Handbbok on Fighting Corruption) bir kısmı ise Başbakanlık, Gümrük Müsteşarlığı, Gümrük Başmüfettişlerinden sayın İrfan Kalpalı tarafından tercüme edilmiştir. Kendilerine verdikleri yayın izni dolayısıyla teşekkürlerimi sunuyorum.

Bu arada Gordon Tullock'un “rant kollama” başlığını taşıyan kısa makalesi de tarafımızdan tercüme edilmiş ve kitabımıza dahil edilmiştir. Profesör

Gordon Tullock, rant kollama teorisinin gelişmesine öncülük eden ünlü bir politik iktisatçıdır. Kendisine verdikleri yayın izninden dolayı teşekkürlerimi arz ediyorum.

Bu kitap Hak İşçi Sendikalar Konfederasyonu'nun destek ve teşvikleri hazırlanmıştır. Konfederasyon başkanı sayın Mahmut Arslan, konfederasyon yönetim kurulu üyeleri ve bu kitabın yayına hazırlanmasında konfederasyon tarafından koordinatör olarak görevlendirilen Genel Sekreter sayın Dr Osman Yıldız yapıcı görüş ve önerileri ile bu çalışmanın daha da geliştirilmesine katkıda bulundular. Kendilerine teşekkürlerimi sunuyorum. Son olarak Kitabın kapak tasarımlarını ve dizgi çalışmalarını titizlikle yürüten sayın Arif Çatal ve Mehmet Bahar'a da emekleri için teşekkür ederim.

Bu kitap "Temiz Toplum" konusundaki mücadelemize rehber olacak bilgiler içermektedir. Ümit ederiz, bu kitapta yazılan bilgilerden gereğince istifade edilir ve ülkemiz yolsuzluklardan arındırılmış temiz bir devlet yönetimine kavuşur.

**BİRİNCİ BÖLÜM**  
AHLAK, AHLAK FELSEFESİ VE  
AHLAK YÖNETİMİ



## AHLAK VE AHLAK FELSEFESİNE GİRİŞ\*

Coşkun Can Aktan

### I. GİRİŞ

Ahlak, insan ilişkilerinde “iyi” ya da “doğru” veyahut “kötü” ya da “yanlış” olarak adlandırdığımız değer yargılarını ifade eder *Ahlak felsefesi* (*moral philosophy*) ise insan yaşamının ahlaki boyutu ile ilgilenen bilim ve felsefe disiplini. Bir başka ifadeyle, ahlak felsefesi, insan yaşamındaki değerler, ilkeler ve yargıları inceleyen felsefe dalıdır. Bu çalışmada ahlak ve ahlak felsefesi alanında temel kavramlar ve temel konuların incelenmesi amaçlanmıştır.

### II. AHLAK

Ahlak, insan ilişkilerinde “iyi” ya da “doğru” veyahut “kötü” ya da “yanlış” olarak adlandırdığımız değer yargılarını ifade eder. Ahlak, kelimesinin etimolojik açıdan kökeninin Arapça “*hulk*” ; Yunanca “*ethos*” ve Latince “*mos*” kelimelerine dayandığı bilinmektedir. Arapça “*hulk*”, “*huy*” anlamına gelmektedir. Arapça “*ahlak-ı hamide*” ve “*ahlak-ı hasene*” iyi ahlak; “*ahlak-ı zemime*” ve “*ahlak-ı seyyie*” ise kötü ahlak anlamlarına gelmektedir. (Aktan, 1994)

İngilizce’de ahlak kelimesinin karşılığı olarak kullanılan “*ahlak*” (*ethics*) kelimesinin kökeni ise Yunanca “*ethos*” dan gelmektedir. Yine İngilizce de ahlak kavramını ifade etmek üzere kullanılan “*morality*” kelimesi Latince “*mos*” kelimesinden türetilmiştir. (Aktan, 1994)

Ahlak, bir sosyal bilim dalı olarak toplum içerisinde oluşmuş örf ve adetlerin, değer yargılarının, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütünüdür. Bu sistem bütünü; bir bireyin, bir grubun ya da tüm toplumun doğru ve yanlış davranışlarını belirler ve yönlendirir.

---

\* Coşkun Can Aktan, “Ahlak Ve Ahlak Felsefesine Giriş”, Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 1, Sayı 1, 2009.

Ahlak bilimi içerisinde incelenen başlıca konular ise şunlardır:

- İyi ve kötünün ayırt edilmesi,
- Doğru ve yanlışın belirlenmesi,
- İnsanın yapması gereken ya da insanlardan yapılması beklenen davranış ve eylemlerin tespit edilmesi,
- İnsanların yapmaması gereken ya da insanlardan yapılmaması istenen davranış ve eylemlerin tespit edilmesi,

Ahlak bilimi özetle, ahlak kurallarını ele alan bir disiplindir. Ahlak kurallarının temel özelliklerini ise şu şekilde özetlemek mümkündür:

- *Ahlak kuralları, belirli bir kişi, grup ya da toplum için geçerli olan değer yargılarıdır.* Ahlaki kurallar genel geçerliliğe sahip değillerdir. Bir başka ifadeyle, neyin doğru, neyin yanlış, neyin iyi ya da kötü olduğu kişiden kişiye, gruptan gruba ve nihayet toplumdaki topluma değişebilir. Örneğin, bir kişi için doğru olan, diğeri için doğru olmayabilir. Özetle, ahlak kuralları subjektif , yani kişiden kişiye değişen değer yargılarını ifade eder.
- *Ahlak kuralları, belirli bir yerde geçerli olan değer yargılarıdır.* Herkes için genel geçerliliğe sahip ahlaki kurallar olmadığı gibi her yerde genel geçerliliğe sahip ahlaki kurallar da yoktur. Bununla birlikte, bazı davranış ve eylemlerin (örneğin, yalan söyleme, hırsızlık yapma vs.) herkes tarafından ve her yerde kabul edildiğini söylemek mümkündür. Burada ifade edilmek istenen tüm ahlak kurallarının her yerde geçerli olmadığıdır.
- *Ahlak kuralları, belirli bir zamanda geçerli olan değer yargılarıdır.* Bugün geçerliliği olan bir ahlak kuralı, önemini zamanla kaybedebilir , hatta değersiz olabilir.

Ahlak insanlararası ilişkilerde nasıl davranılması (ya da nasıl davranılmaması) gerektiğini gösteren kendiliğinden oluşmuş (spontan) ve hazır bir değer yargıları sistemidir. Ahlak kuralları kendiliğinden oluşur, ancak daha sonra “hukuk kuralı” haline dönüşebilir.

Bu açıklamalarımız çerçevesinde ahlak kavramını daha bilimsel olarak şu şekilde tanımlamamız mümkündür. *Ahlak, toplumsal yaşamda, belirli kişi, grup ya da toplum için belirli zamanda ve belirli bir yerde geçerli olan (ya da geçerli olması beklenen) değer yargılarının, örf, adet, norm ve kuralların oluşturduğu bir sistem bütünüdür.*

Yukarıdaki tanım bazı açılardan eleştirilebilir ve doğru bulunmayabilir. Ancak şu kadarını söyleyelim ki, ahlak; “iyi” ve “kötü” yü araştıran alandır.

### III. AHLAK FELSEFESİ

*Ahlak felsefesi (moral philosophy)*, insan yaşamının ahlaki boyutu ile ilgilenen bilim ve felsefe disiplini. Bir başka ifadeyle, ahlak felsefesi, insan yaşamındaki değerler, ilkeler ve yargıları inceleyen felsefe dalıdır.<sup>1</sup>

Ahlak felsefesi ile ahlak arasındaki farklılığı açıklamakta yarar vardır. Ahlak felsefesi, ahlak konusunu inceleyen bir bilim dalı ya da felsefe disiplini. Daha önce de belirttiğimiz gibi, ahlak, insanların birbirleriyle ya da devletle olan ilişkilerinde ortaya çıkan ve insanlardan “yapmaları istenen” davranışlar ve eylemlerdir. (Bkz: Şekil-1.1)

Ahlak felsefesi kendi içerisinde çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. İlk olarak, inceleme konusu bakımından ahlak felsefesi “*normatif ahlak*” ve “*pozitif ahlak*” olmak üzere ikiye ayrılır. Her iki alan “*meta-ahlak*” (*meta ethics*)’ın konusunu oluşturur. Meta-ahlak, felsefi açıdan ahlaki ilkeleri, normları ve değer yargılarını inceler. *Normatif ahlak*, yapılması istenen (beklenen) davranış ve eylemler ile yapılmaması istenen (beklenen) davranış ve eylemleri ifade eder. *Pozitif ahlak* ise “olması gereken” değil, toplumda mevcut ahlaki normlar, kurallar ve değer yargılarıdır. (Bkz. Şekil-1.2)

Ahlak kuralları “evrensellik” açısından da “*objektif ahlak*” ve “*subjektif ahlak*” olmak üzere ikiye ayrılır. Objektif ahlak, bir toplumda herkes tarafından kabul edilebilecek evrensel ahlaki normların olabileceğini savunurken, subjektif ahlak, herkes tarafından kabul edilebilecek evrensel ahlak kurallarının geçerli olamayacağını savunur. “*Evrensellik*”, ahlak felsefesi alanında oldukça tartışmalı konulardan birisidir ve bu konu daha sonra ayrı bir başlık altında ele alınacaktır.

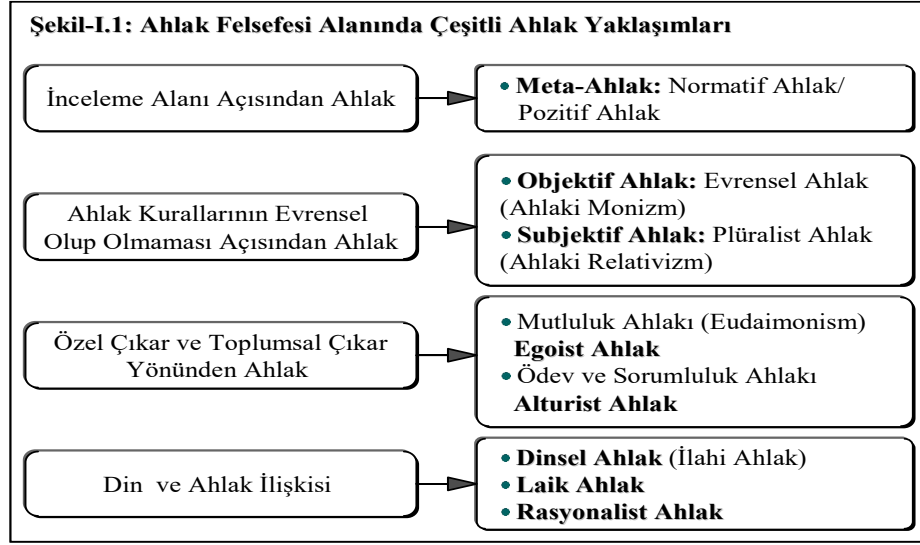
Ahlak felsefesinde yapılan bir diğer sınıflama ise “*mutluluk ahlakı*” (*eudaimonism*) ve “*ödev ve sorumluluk ahlakı*”dır. Mutluluk ahlakı, insanın mutluluğunu esas alan ve bu yönde ahlaki değer yargıları oluşturmaya çalışan bir ahlak felsefesidir. Ödev ve sorumluluk ahlakı ise insanların sadece kendi mutluluklarının peşinde koşmalarının ahlaki bir davranış olamayacağını, toplumdaki sorunlara karşı da ilgili ve duyarlı olmaları gerektiğini savunmaktadır. Mutluluk ahlakı, bir tür “*egoist ahlak*”; ödev ve sorumluluk ahlakı ise “*alturist ahlak*” felsefesidir.

Ahlak felsefesi alanında yapılan diğer bir sınıflama ise “*dinsel ahlak*” ve “*laik ahlak*” şeklindedir. İleride daha ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere

---

<sup>1</sup> Ahlak felsefesi konusunda bkz: Akarsu,1982; Becker,1992; Frankena,1974; Tepe, 1992; Tepe, 1998.; Copp & Zimmerman, 1984. Ülken, 1946; Roth, 1994; Tepe, 1998;

dinsel ahlak, ahlak kurallarının kaynağını Tanrı'da ve Tanrı'nın kutsal kitaplarında ararken; laik ahlak, ahlak kurallarının kaynağını insanda ve insan aklında arar. Laik ahlak, aynı zamanda “*rasyonalist ahlak*”; dinsel ahlak ise “*ilahi ahlak*” olarak adlandırılmaktadır. (Bkz: Şekil-1.2.)

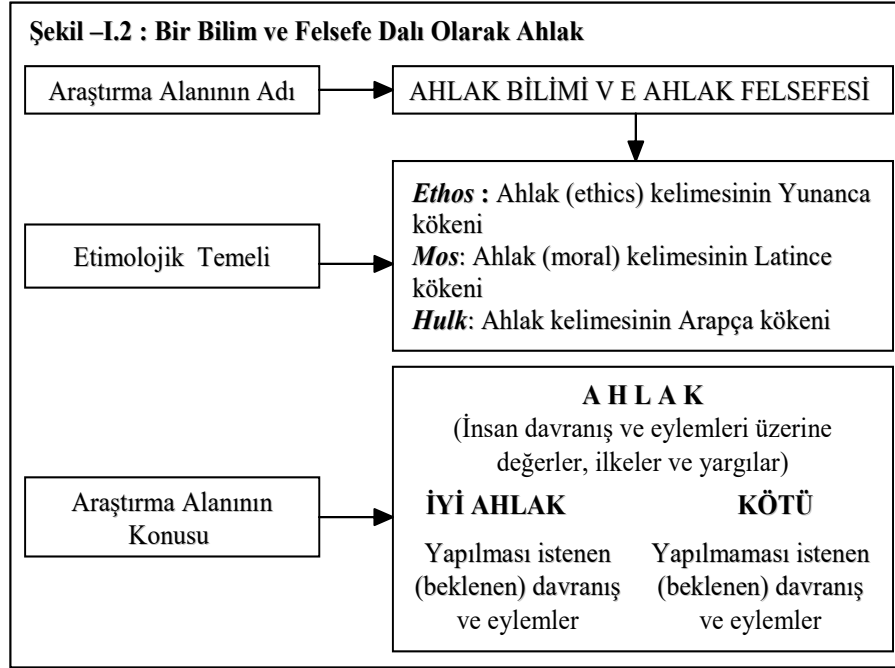


Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

Din ve ahlak konusu birlikte ele alınarak yapılan bir sınıflama daha bulunmaktadır. Dinden hareket ederek Tanrı'ya ulaşmaya çalışan ahlak felsefesi “*teolojik ahlak*” olarak adlandırılmaktadır. Buna karşın, ahlaktan hareket ederek Tanrı'nın varlığını araştıran ahlak felsefesine ise “*ahlaki teoloji*” denilmektedir.

Önemle belirtelim ki, ahlak, filozoflar tarafından geliştirilmiş ya da keşfedilmiş normlar değildir. Esasen ahlak, felsefeden önce varolmuş ve ahlaki değer yargıları kendiliğinden oluşmuştur. Ancak felsefe ile birlikte “iyi olan nedir?”, ya da “kötü olan nedir?”, “hangi eylem ve davranışlarımız doğru (yanlış) ve ahlaki (gayriahlaki) dir?” türünde sorular üzerinde durulmuştur. Eski Antik Çağ Yunan Düşüncesi'nden günümüze değin bir çok filozof ahlak konusuna olan felsefi yaklaşımını ortaya koymaya çalışmıştır. Böylece *Ahlak Felsefesi* adı verilen bir disiplin doğmuştur. Ahlak felsefesi ile yakınlık arzeden bir diğer disiplin ise Aksiyoloji'dir. *Aksiyoloji*, değer yargılarının özünü ve niteliklerini araştıran ahlak disiplini.





Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

Ahlak felsefesinin gelişimi incelendiğinde neyin “iyi” ya da “doğru” ve neyin “kötü” ya da “yanlış” olduğunun zaman ve mekan itibarıyla sürekli olarak değişime uğradığı görülür. Eski Antik Çağ Ahlakı, ahlaki değer yargılarını mutluluk amacına yönelik olarak belirlemeye çalışmıştır. Antik Çağ düşünürlerinin hemen hepsi (Sokrates, Platon, Aristo, Epiküros ve diğerleri) “mutlu olmak için insanoğlu ne yapmalı, nasıl yaşamalı?” sorusu ile ilgilenmişlerdir. Bu bakımdan bu eski Antik Çağ ahlak anlayışı *Mutluluk Ahlakı (Eudaimonism)* olarak isimlendirilir. (Akarsu, 1982; 21;24) Önemle belirtelim ki, hemen hemen tüm Antik Çağ ahlak öğretileri eudaimonist karakter arzeder. Örneğin, Demokritos (İ.Ö. 460-370)’ a göre mutluluk “*euthymia*” (ruhun iyi durumda olması) ve “*ataraksia*” (ruh dinginliği) ile olur. Haz ve acı, yararlı ve yararsızın temel kriterleridir.

Demokritos’un mutluluk ahlakı anlayışı, Kirene Okulu’nun kurucusu Aristippos (İ.Ö. 435-355)’ da daha net bir şekilde görülebilir. Aristippos’e göre “haz” (hedone) veren şey iyi, acı veren şey kötüdür. Kirene Okulu’nun bu Haz Ahlakı anlayışına (Hedonizm) adı verilir. Bu anlayışı Epiküros ve Epiktetos’ un düşüncelerinde de görmek mümkündür. Yakın Çağ’da bu haz ahlaki anlayışına benzer bir ahlak anlayışı da Jeremy Bentham (1748-1832)

ve onu takiben John Stuart Mill (1806-1873) tarafından savunulmuştur. Bentham ahlakında “en üstün iyi” (*Summum Bonum*) faydadır.

Ortaçağda Hıristiyan ve İslam dini de eudaimonist karakterdedir. Bazı dinsel ölçüler ve normlar “öteki dünya mutluluğu” için gereklidir. Gerek Hıristiyan ve İslam dininde, gerekse diğer dinlerde temel dinsel inançlar ve buyruklar, ahlaki değer yargılarının temelini oluşturur. Dinsel ahlakın karşısında bir Laik Ahlak anlayışını ilk savunanların başında ise Francis Bacon (1561-1626) gelir. Bacon’a göre dinsel inançlar ve buyruklar olmadan da ahlaka ulaşılabilir. Ahlaki değer yargılarının akıl (logos) yoluyla bulunabileceğini savunan ahlak felsefesi öğretileri de geliştirilmiştir. Stoa Ahlakı buna bir örnek olarak gösterilebilir. Stoacılar göre genel doğru yasalar ancak “akıl” (logos) yolu ile bulunabilir. Bu bakımdan stoa ahlakını rasyonalist ahlak felsefesi olarak adlandırmak mümkündür.

Mutluluk ahlakının dışında ahlaki başka açıdan ele alan bir diğer öğreti de “ödev ahlakı”dır. Ödev ahlakında “nasıl mutlu olabilirim” sorusu değil “benden istenilen ve beklenen nedir” sorusu önem taşır. Ödev ahlakını en iyi ortaya koyan düşünür ise Immanuel Kant’dır. Kant’ın ödev ahlakı *Kategorik imperatif (koşulsuz kesin buyruk)* olarak bilinir. Kategorik imperatif, Kant tarafından şu şekilde ifade edilmiştir:

“Aynı zamanda genel bir yasa olmasını isteyebileceğin bir maxime göre hareket et.”

Bu ilke, neyi yapmamız gerektiğini değil “neyi istememiz” gerektiğinin önem taşıdığını belirtmektedir. Burada “yapma” değil “isteme” önemlidir. Kant’ın ödev ahlakında dışarıdan gelen bir buyruk ya da emir değil, aksine “ben” den gelen bir “iç isteme” sözkonusudur. (Akarsu, 1982; 218-237).

Eski Antik Çağ Yunan düşüncesinden günümüze değin ahlak öğretilerinin bazıları aşağıda yer almıştır. Aksiyoloji alanında yaptığımız bu sınıflama denemesi, eski Antik Çağdan Yakın Çağa bir çok filozofun ahlak anlayışını ortaya koymaktadır.

#### IV. İLKÇAĞ'DAN GÜNÜMÜZE AHLAK FELSEFELERİ

Hangi eylem ve davranışlarımız doğru veya yanlıştır? Ahlaklı ya da ahlaksız olmanın kriterleri nelerdir? Eski Antik Çağ'dan günümüze değin bazı tanınmış filozofların bu türden sorulara verdikleri yanıtları şu şekilde özetleyebiliriz:<sup>2</sup>

*Protagoras Ahlakı.* Protagoras (İ.Ö. 482-323)'ın ahlak öğretisidir. Prtagoras'a göre insan her şeyin ölçüsüdür. Genel geçerliliğe sahip doğrular yoktur. Doğrular ve yanlışlar insandan insana değişir.

*Kynik Ahlakı.* Sinoplu Diyojen'in (İ.Ö. 412-323) ahlak öğretisidir. Ahlak ve erdem peşinde koşmak doğru değildir. Erdem tüm istek ve tutkulardan vazgeçerek yaşamaktır. Mutlu olmak için hiç bir şeye aldırış etmeden yaşmalıdır. "Gölge etme başka ihsan istemem senden" kinik felsefesinin (kinikizm) temelidir.

*Kirene Ahlakı.* Aristippos'un (İ.Ö. 435-355) öğretisi. Haz veren şey iyi, acı veren şey ise kötüdür. İnsanın amacı en yüksek hazza ulaşmaktır. İnsan kendisine haz vermeyen şeylerden uzak durmalıdır. Kirene ahlakının bu öğretilerine, *Haz Ahlakı (Hedonizm)* adı da verilmektedir.

*Sokrates Ahlakı.* Sokrates'in (İ.Ö. 469-399) öğretisi. İnsanın temel amacı erdeme ulaşmak olmalıdır. Erdem ancak bilgelikle mümkündür.

*Eflatun Ahlakı.* Eflatun (İ.Ö. 427-347)'a göre ahlaki davranışların temel gayesi "en yüksek iyi"dir. İyilik erdem demektir. İnsanlar erdeme; bilgelik, yiğitlik, ölçülülük ve adalet ile ulaşırlar.

*Aristo Ahlakı.* Aristo (İ.Ö. 385-322)'ya göre toplumda yönetenler ve yönetilenler arasında bir ayırım yapılması ahlakidir. Aristo şöyle der: "Öküz, yoksul kişinin kölesidir; yoksul köle de efendisinin..." Aristo'ya göre toplumda her zaman üsttekiler ve güçlüler yönetir; alttakiler veya güçsüzler ise yönetilir.

*Perikles Ahlakı.* Perikles (İ.Ö. 495-429) 'e göre vatandaşlar kendi özel işlerini yaparlarken kamu işlerinden de kendilerini tamamen soyutlamamalıdır. Vatandaşlar, toplumsal sorunlar ve devlet yönetiminde ortaya çıkan sorunlarla da ilgilenmelidirler.

*Stoa Ahlakı.* İlkçağ ahlak felsefelerinden biri olan Stoa ahlakına göre, doğru yasalar ve kurallar ancak akıl yolu ile bulunabilir. Stoa ahlakına, "rasyonalist ahlak" da denilmektedir.

<sup>2</sup> Bu konuda bir sınıflandırma denemesi tarafımızdan şu kitap içerisinde yapılmıştır: C.C.Aktan, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, 1994.s. s.16 vd. Bu çalışmamızda yaptığımız sınıflandırma daha da geliştirilmiştir.

**Epiktetos Ahlakı.** İlkçağ düşünürlerinden Epiktetos'un ahlak öğretisi. Epiktetos'un ifadeleriyle "bilge odur ki kimseyi kötülemez; kimseyi övmez; kim-seden yakınmaz; kimseyi suçlamaz."... Bu ahlak felsefesi "sekinizm" olarak da adlandırılmaktadır.

**Epiküros Ahlakı .** Epiküros (İ.Ö. 341-270)'un ahlak anlayışı. Epiküros'a göre mutluluk "erdem" peşinde koşmakla değil, gündelik ve yalın kaygıların ötesinde sükun ve huzurla temin edilir. Epikürizm ahlak öğretisinde iki temel ilke söz konusudur. *Ataraksia* (ruh dinginliği) ve *Apathos* (ilgisizlik).

**Konfüçyüs Ahlakı.** Konfüçyüs (İ.Ö. 551-478) şöyle der: "Hiç erişemeyecekmişsin , yada yitirecekmişsin gibi çalış." Konfüçyüs, çalışma ahlakının önemi üzerinde duran düşünürlerin başında gelir. Konfüçyüs'e göre çalışma, mutluluğa ve refaha ulaşmanın yoludur.

**St. Augustinus Ahlakı.** St. Augustinus (İ.Ö. 354-430)'ın ahlak anlayışı ise şu şekilde özetlenebilir. "Hiç ölmeyecekmişsin gibi çalış, yarın ölecekmişsin gibi ibadet et." St. Augustinus'a göre, insan Tanrı'nın egemenliğine boyun eğmeli ve Tanrı'ya ibadet etmelidir. İnsanlar arasındaki eşitsizliklere isyan etmek yerine Tanrı'ya şükredilmelidir.

**Machiavelli Ahlakı.** Niccolo Machiavelli (1469-1527)'nin ahlak anlayışı: "Amaca ulaşmak için her araç meşrudur."

**Bacon Ahlakı.** Francis Bacon (1564-1626)'a dinsel inançlar ve buyruklar olmadan da ahlaklı olunabilir. (Laik ahlak felsefesi)

**Locke Ahlakı.** Siyasi liberalizmin kurucusu olarak kabul edilen John Locke (1632-1704)'a göre bireyin doğal hakları (yaşam, özgürlük ve mülkiyet hakları) asla ihlal edilemez. Bireyden ya da devletten kaynaklanan ve doğal hakları ihlal eden her türlü zorlama gayri ahlakidir. Locke, ahlaki meselelere "haklar" yönünden bakmaktadır.

**Mandeville Ahlakı.** Bernard de Mandeville (1670-1733)'in ahlak öğretisi. Ahlak denen şey, içi boş bir kavramdır. İnsanlar kendi çıkarları olmazsa, toplum yararına ve ahlaka uygun davranmazlar.

**Bergson Ahlakı.** Fransız filozof Henri Bergson (1859-1941)'un ahlak anlayışı. Bergson'a göre iki türlü ahlak vardır: kapalı ahlak ve açık ahlak. Kapalı ahlak, bireyin özgürlüğünü dikkate almayan ve zorlama yoluyla ya da gelenek ya da tabuların baskısıyla oluşturulmuş ahlaktır. Açık ahlak ise bireyin özgürlüğünü ön planda tutan, değişik kişilikleri hesaba katan ahlak anlayışıdır.

**Bentham Ahlakı.** Jeremy Bentham (1748-1832)'in ahlak öğretisi. "En üstün iyi" faydadır. İyiyi, kötüden ayırmak için faydalı olup olmadığına bakmalıdır. Bentham'ın "faydacı ahlak" anlayışı Hedonizmin bir

uzantısıdır. Bentham şöyle der: “zevkin kendisi iyidir, tek iyidir...acı kötüdür. İyi ve kötünün başka bir anlamı yoktur.” Bentham’a göre amaç, “en fazla sayıda insanın en fazla mutluluğudur.”

**Nietzsche Ahlakı.** Friedrich Nietzsche (1844-1900)’nin ahlak öğretisi. İnsan doğal bir varlıktır. Erdem kadar erdemsizlik de normal karşılanmalıdır. Ahlaki ölçüler ve normlar koymak saçma ve gereksizdir.

**Kant Ahlakı.** Immanuel Kant (1724-1804)’in ahlak anlayışı. Her yerde ve zamanda neyi yapmamız gerektiğini değil, neyi istememiz gerektiğini savunan ahlak öğretisi. “Sana yapılmasını istemediğini, sen de başkasına yapma.” Kant’a göre insanlar aynı zamanda genel bir yasa ve evrensel bir kural olmasını isteyecekleri bir kurala göre hareket etmelidir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere ahlak, filozoflar arasında farklı şekilde yorumlanmaktadır. Liberal düşünür Bernard de Mandeville, ahlak denen şeyin esasen içi boş bir kavram olduğunu belirtmektedir. Mandeville ahlakı, insanların “özel çıkarları” na uygun davranış motivasyonlarına sahip olduğunu, bu yüzden ahlakın hiç bir zaman sanıldığı gibi “evrensellik” ve “standart olma” özelliğine sahip olamayacağını ortaya koymaktadır. Alman filozof Friedrich Nietzsche ve Mandeville insanların uyması gereken ölçüler ve normlar koymanın saçma ve gereksizliğinden söz etmektedirler. Bu düşünürlere göre, insan doğal bir varlıktır. İnsanın doğal davranış ve eylemleri üzerine “ahlaki” bir takım kurallar empoze etmek doğru olmayabilir.

Özetle, eski Antik Çağ’dan günümüze değin ahlak konusu üzerinde her zaman tartışılmıştır. Neyin iyi (kötü) ve neyin yanlış (doğru) olduğu konularında herkes tarafından her yerde ve her zamanda kabul edilebilecek normlar ve kurallar koymak zor olmuştur.

## **V.AHLAK FELSEFESİ ALANINDA BAZI TARTIŞMA KONULARI**

Ahlak felsefesi alanında “iyi” , “kötü”, “doğru”, “yanlış” gibi değer yargılarının ne anlama geldiği konusunda bir görüş birliğinin olmadığını tekrar belirtmekte yarar görüyoruz. Esasen ahlak felsefesi alanında temel ahlaki değer yargıları ve normları üzerinde çeşitli tartışmalar çok eski çağlardan beri süregelmektedir. Ahlak felsefesi alanındaki bu tartışmaları kısaca özetlemekte yarar bulunmaktadır.

**Amoralizm: Ahlak Kuralları Gereksizdir!...**

Ahlak felsefesi alanında ahlak kurallarına karşı çıkan doktrinin adı “amoralizm”dir.<sup>3</sup> Amoralist ahlak felsefesinde, insanın doğal bir varlık olduğu ve insanın ahlaki davranışları kadar ahlaki olmayan (gayri-ahlaki ) davranışlarının da sözkonusu olabileceği, bu yüzden toplumda ahlak kuralları oluşturmanın gereksiz olduğu savunulur. Alman düşünürü Friedrich Nietzsche (1800-1900) “amoralist ahlak felsefesi” nin savunucularından birisidir. Nietzsche şöyle demektedir: “Ahlaki gerçekler diye bir şey yoktur.” Nietzsche’ye göre insan doğal bir varlıktır. Bu yüzden insan davranışlarında ahlak ve erdem kadar ahlaksızlık ve erdemsizlik de normal karşılanmalıdır. Ahlaki ölçüler ve normlar koymak saçma ve gereksizdir. Ortaçağ döneminin islam düşünürlerinden İmam Gazzali ‘nin ahlak felsefesinde ise “amoralizm” farklı şekilde ele alınmıştır. Gazzali, Nietzsche’den farklı olarak insanların birbirlerini ahlak konusunda yargılamaları konusunu işlemektedir. Gazzali şöyle demektedir: (Aktaran: Kandemir, 1986,64.)

“Günahkarın, cifeden daha pis koktuğunu ve pisliğin başkasını temizlemeyeceğini bilmiyor musun? Böyle iken sen, pis pis koktuğun halde başkasını temizlemeğe nasıl cesaret edersin.”

Gazzali bir başka yazısında da şöyle demektedir: (Aktaran: Kandemir, 1986,64.)

“Yazık sana, rezaletlerle yoğrulup dururken, insanlara faziletleri nasıl emredersin.”

Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere ahlak ve ahlaksızlık konusuna çok farklı şekilde bakılması mümkün görünmektedir. Gazzali’nin ahlak felsefesinde insanoğlunun her zaman doğru yolu seçmeyebileceği, ve bazen yanlış yola sapabileceği belirtilmekte; ancak bir insanın başka bir insanı ahlak konusunda yargılama hakkının bulunamayacağı ifade edilmektedir. Gazzali’nin ahlak felsefesine göre her insan farklı ölçülerde de olsa - farkında olarak ya da olmayarak- gayri ahlaki davranış ve eylemlerde bulunabilir.

### **Ahlaki Relativizm: Mutlak ve Evrensel Ahlak Kuralları Oluşturamaz!..**

Ahlaki relativizm, toplumda mutlak ve herkesin kabul edeceği ve her yerde geçerli olabilecek ahlak kuralları oluşturulamayacağını savunur. Relativistlere göre “doğru”, “yanlış”, “iyi”, “kötü” gibi ahlaki değer-

<sup>3</sup> Amoralizm, ahlak felsefesi literatüründe Türkçe’ye “ahlak dışıcılık” olarak tercüme edilmektedir.

lendirmeler birey, grup ve toplumsal kültüre göre değişir. Bu nedenle ahlaki standartlar koymak doğru değildir. Ahlaki relativizm, “*ahlaki plüralizm*” olarak da adlandırılmaktadır. Bu doktrine göre toplumsal düzende bir değil, daima birden çok ahlak normları ve ilkeleri mevcuttur.

### **Ahlaki Üниверsalizm: Ahlak Evrenseldir...**

Ahlaki relativizme karşı olan doktrin ise “*ahlaki üniversalizm*” ya da “*ahlaki monizm*”<sup>4</sup> olarak adlandırılır. Bu yaklaşıma göre tek veya belirli bir de-metten oluşan ahlak ilkeleri ve değerleri pekala oluşturulabilir. Ahlaki normlar ve ilkeler subjektif değil, aksine objektiftir. Yalan söylemek, hırsızlık

yapmak ve saire davranışlar her kişi, grup ve toplum tarafından kabul edilmeyen ve edilmemesi gereken davranışlardır.<sup>5</sup>

Ahlak felsefesi alanında ahlaki üniversalizmi savunanlar bu konuda bazı evrensel ahlak ilkelerini belirtmektedirler. Aşağıda evrensel ahlak ilkeleri için bazı örnekler gösterilmiştir:

- Konfüçyüs’ün evrensel ahlak kuralı :

“Sana yapılmasını istemediğini sen de başkasına yapma.”

- Immanuel Kant’ın evrensel ahlak kuralı:

“Aynı zamanda genel bir yasa olmasını isteyebileceğin bir maksime (kurala) göre hareket et.”

- Ralph Waldo Emerson’un evrensel ahlak kuralı:

“Evrensel kural olacak şekilde davranış ve eylemlerde bulunan birisi ahlaklıdır.”

- Jeremy Bentham’ın evrensel ahlak kuralı:

“Kendi özel çıkarlarını en iyi şekilde değerlendirecekleri için bireyleri mümkün olduğu ölçüde kendilerini incitebilecekleri alan dışında davranışlarında tamamen serbest bırak. Bireyler yanılırlarsa ve hatalarını anlarsa bir daha aynı şeyi yapmayacaklardır. Bireyler başkalarını incitmedikleri takdirde yasanın gücünü kullanma. Bir kişinin herkesin güvenliğini

<sup>4</sup> Ahlak monizmi ile *ahlaki monoteizm* (ethical monotheism), aynı şey demek değildir. Ahlak monizmi, tek bir evrensel ahlakın varlığını savunan ahlak doktrinidir. Ahlak Monoteizmi ise çok katı ahlak kuralları ve ahlak ilkeleri öngören bir dinsel ahlak felsefesidir.

<sup>5</sup> Burada Aristo’nun şu sözlerini aktarmakta yarar görüyoruz: “Yanlış yoldan gitmenin birden çok yolu vardır. Ama doğruyu yapmanın tek bir yolu bulunur. Yanlış yapmak bu yüzden kolay, doğruyu bulmak ise bu yüzden zordur. “ Aristo bu sözleri ile ahlaki üniversalizmi savunan düşünürlerin başında gelmektedir.

bozması sözkonusu olduğunda hukuk gereklidir ve cezanın tatbiki yararlıdır.”

- Cesare Cremonini'nin evrensel ahlak kuralı:  
“İçinden dilediğin gibi, dışından herkes gibi davran.”

- Ernest Hewingway'ın evrensel ahlak kuralı:  
“Ahlak konusunda inandığım ilke şudur; bir şeyi yaptıktan sonra kendini iyi hissediyorsan o davranışın ahlakidir; eğer kendini iyi hissetmiyorsan o gayri-ahlakidir.”

Sözleşmeci ahlak felsefesi (*contractarian moral philosophy*) olarak adlandırılan doktrin de esasen bir tür rasyonalist evrensel ahlak oluşturma projesidir. Çağdaş sözleşmeci ahlak düşünürlerinden birisi olan David Gauthier ünlü “Anlaşmaya Dayalı Ahlak” (*Moral by Agreement*) kitabında şöyle demektedir: (Gauthier,1985.)

“Ahlak temelden bir krizle karşı karşıyadır. Bu krize karşı sadece sözleşmecilik makul çözümler öneriyor.”

Gauthier'e göre insan ilişkilerinde ve aynı zamanda insanlar ile devlet arasındaki ilişkilerde “doğru” kurallar ve normlar oluşturulması konusunda insanlar uzlaşabilirler. Bu uzlaşma neticesinde bir tür “ahlak sözleşmesi” ortaya çıkartılabilir.

### **Ahlak ve Ekonomik Düzen: Liberalizm, Ahlaki Ekonomik Düzen Modeli midir?**

Ahlak felsefesi alanındaki temel tartışma konularından birisi de ahlak ve ekonomik düzen ya da sistem arasındaki ilişkidir. Liberalizme yöneltilen eleştirilerden birisi liberal ekonomik düzenin, yani serbest piyasa ekonomisinin toplumda ahlaki değerleri yıpratdığı, iş ahlakının bozulmasına neden olduğu, manevi değerleri yok ederek tamamen maddiyatçı (materyalist) bir toplum yapısı yerleştirdiğidir.

Liberalizm ve ahlak arasındaki ilişkilerde şu hususların gözden kaçırılmaması gereklidir:

- Liberalizm, birey özgürlüklerinin önemi üzerinde duran bir doktrindir. Liberalizm, birey özgürlüklerini ihlal edici zorlamaları ahlak-dışı kabul eder.
- Liberalizm, ekonominin bireylerin özgür karar ve tercihleri doğrultusunda işlemlerini savunan bir doktrindir. Ancak bu devletin piyasa ekonomisine hiçbir şekilde müdahale etmemesi demek değildir. Liberal-



izm, devletin piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını (piyasa düzeni, mali ve parasal düzen, rekabet düzeni vs.) belirlemesini ve ekonomiye mümkün olduğu ölçüde müdahale etmemesini savunur. Liberalizmin ekonomik düzen modeli olan “serbest piyasa ekonomisi”, başıboş piyasa demek değildir. Liberalizmi eleştirenler bu noktada konuya farklı yaklaşmakta ve serbest piyasa ekonomisini “laissez faire” (bırakınız yapsınlar) ideolojisi olarak adlandırmaktadırlar.

- Liberalizm; teşebbüs, mülkiyet ve rekabet özgürlüklerinin etkin şekilde korunmasını savunan bir doktrindir. Liberal düşünce, bu üç temel ekonomik özgürlüğün bulunmadığı rejimlerin tamamını –totaliterizm, otoriterizm, sosyalizm, komünizm, faşizm vs.) gayri ahlaki ekonomik düzen ya da ekonomik sistem olarak kabul eder.

- Liberalizm ekonomik birimlerin serbestçe iktisadi faaliyette bulunmaları sonucunda elde ettikleri kazançların kendilerine ait olduğunu ve bireylerin kazançlarını istediği şekilde kullanabilme özgürlüğünün bulunduğunu savunan bir doktrindir. Bireylerin kazandıkları paraları istedikleri şekilde kullanabilme (tüketim, tasarruf ve yatırım özgürlükleri) haklarına sahip olmaları gerekir. “Mülkiyet özgürlüğü”, liberal ekonomik düzende en kutsal hakların başında gelir.

- Liberalizmin temel kurumlarının başında “rekabet” gelir. Rekabet, sanılanın tam aksine ahlaki bir kurumdur. Rekabetin olmadığı bir sosyalist ya da devletçi bir ekonomik düzende kalite ve verimlilik son derece düşük olarak gerçekleşir. Oysa piyasa ekonomisinin temel kurumlarından birisi olan rekabet sayesinde üreticiler piyasa ekonomisinde varlıklarını sürdürmek için daha kaliteli ve daha az maliyetli mal ve hizmet sunmaya özen gösterirler. Piyasa ekonomisinde devletin temel görevlerinin başında rekabet düzenini oluşturmak, yıkıcı ve haksız rekabeti önlemek gelmektedir. Bu açıdan rekabet, iş ahlakını bozmak yerine onu tesis etmenin temel aracıdır.

- Liberalizm çalışma ahlakını da geliştiren bir ekonomik düzen modelidir. Bireyler emeklerinin karşılığının kendilerine ait olması halinde daha fazla çalışırlar. Her bireyin kendi özel çıkarına yönelik olarak daha fazla çalışması ister istemez toplumun çıkarına da hizmet etmiş olur. Liberal düşünce içerisinde formüle edilen “*homo economicus*” (ekonomik insan) davranışı “*görünmez el*” yardımıyla başka bireylerin de refah düzeyinin artmasına yardımcı olur. Bu açıdan bakıldığında liberalizmin ekonomide

bencilliği (egoizmi) yaygınlaştıran yönünün gayri ahlaki değil, aksine ahlaki olduğu sonucuna varılabilir.

## VI. DİN , VİCDAN VE AHLAK

*“İnsanları yasa ve ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmayacaklar, ancak şeref ve utanma duygularına da sahip olmayacaklardır. İnsanları erdemle ve ahlak kuralları ile yönetirseniz, o zaman onlar hem utanma duygusuna sahip olacaklar, hem de doğruyu yapmaya çalışacaklardır.”*

**Konfüçyüs**

Ahlak, bütün insan ilişkilerinde “iyi” (kötü) ve “doğru” (yanlış) değer yargılarının oluşturduğu bir sistem bütünüdür. Din de esasen iyi ve doğruya ulaşmak, kötüden korunmak ve uzaklaşmak için bazı kurallar koymuştur. Ahlak kuralları dinden bağımsız şekilde kendiliğinden oluşabilir. Buna *Din Dışı Ahlak* ya da *Laik Ahlak* adı verilir. Laik ahlak insan eylem ve davranışlarını doğrudan doğruya dinsel kurallara tabi olmaksızın serbest bırakır. Oysa Dini ahlak ya da dine dayalı ahlak, insan eylem ve davranışlarını kutsal kitaplar ve diğer dini hukuk kaynakları ile sınırlandırır. Örneğin, İslam ahlakında, temel ahlaki değer yargılarının Fıkıh hükümlerine, yani İslam Hukuku’na uygun olması gerekir. Dini ahlakın belirgin bir özelliği yere ve zamana göre değişmeyen kalıcı kurallar koymasındır. Dini ahlaka göre, din kitaplarında yer alan kurallar, itaat edilmesi gereken buyruklardır. Din, esasen haram ile helal’in neler olduğunu tayin eder ve insanların haram şeylerden uzak durmasını emreder.

Bu çerçevede belirtilmesi gereken bir kavram da “muaşeret” tir. Muaşeret insanların birbirleriyle dostça geçinmeleri ve huzur içinde yaşamalarına denir. Güler yüzlü olmak, selamlaşmak, tokalaşmak, ziyaret muaşeret kurallarının bazılarıdır. Birçok din, muaşeret kurallarının önemine değinir. (Kandemir, 1986;301)

Ahlak ve din arasında yakın benzerlikler olmasına karşın çatışmalar da sözkonusudur. Dini ahlakın savunucuları insanı; iyiye, doğruya ve güzele götüren şeyin iman olduğunu belirtirler. Onlara göre dini inançları olmayan bir kimse ahlaki davranamaz ve iyiyi kötüden ayıramaz. Bu çerçevede dinin manevi disiplin sağlayacağı savunulur. Laik ahlak savunucuları ise, insanın dini inançları olmadan da ahlaki değer yargılarını kabul edeceği ve bunlara uyacağını belirtirler.

Öte yandan din dışında karşımıza çıkan bir kavram da "vicdan"dır. Ahlaki kuralların koruyucusu her zaman kanunlar olmayabilir. "Vicdan" adı verilen manevi duygu da ahlaki davranışımıza yön veren bir oto kontrol mekanizması vazifesini görebilir. Kısaca, ahlak her zaman bir kanun ya da hukuksal norm ile çözülebilecek bir konu değildir. Din ve vicdan da ahlaki değer yargılarının koruyucusu olabilir.

Önemle belirtelim ki, başlıca tüm dinlerde ahlak konusu çok geniş biçimde ele alınmıştır. İslam dininin kutsal kitabı olan Kur'an incelendiğinde birey ahlakı, aile ahlakı, toplum ahlakı, iş ahlakı ve siyaset ahlakına yönelik çok sayıda hüküm yer aldığı görülür. Çok geniş bir araştırma konusu olması dolayısıyla burada etraflı açıklamalar yapmak yerine Kuran'da ahlak konusunda yer alan bazı çarpıcı ayet ve sureleri belirtmekte yarar görüyoruz.<sup>6</sup>

Kuran'da birey ve aile ahlakına ilişkin sayısız ayet bulunmaktadır. Ahlaki faziletler, ahlaki yasaklar, ailede ana ve babaya saygı, birlik ve kardeşlik, doğruluk, hayırseverlik, mali yardımlaşma, zina ve daha bir çok konuda Kuran'da hükümler bulmak mümkündür.

İş ve ticaret ahlakı konusunda da Kuran'ın bir çok suresinde açıklamalar yer almaktadır. Örneğin, Kur'an İsra ve Şuara surelerinde iş ahlakı ile ilgili olarak şu hüküm bulunmaktadır:

*"Ölçtüğünüz zaman tastamam ölçün ve doğru terazi ile tartın." (İsra 35; Şuara 181-182.)*

İslam dini aynı zamanda çalışma ahlakı konusunda da önemli bazı hükümler buyurmaktadır. Örneğin Necm suresinde şöyle buyurulmaktadır:

*"Bilsin ki insan için kendi çalışmasından başka bir şey yoktur." (Necm:34).*

Sadece İslam dininde değil, diğer dinler içerisinde de ahlak konusu son derece önem taşımaktadır. Kur'an dışında diğer kutsal kitaplarda ahlak konusunda sayısız hükümler ya da ifadeler bulmak mümkündür.

---

<sup>6</sup> Bu konuda çok daha geniş bilgileri için bkz: Ali Özek ve diğerleri, Kur'an-ı Kerim ve Açıklamalı Meali, Ankara: Türk Diyanet Vakfı, Yayını, 1998; M.Yaşar Kandemir, Örneklerle İslam Ahlakı, İstanbul: Nesil Yayınları, 1986; Süleyman Uludağ, İslam'da Emir ve Yasakların Hikmeti, İstanbul:1998. ; Aydın, Tanrı Ahlak İlişkisi, Ankara: Türk Diyanet Vakfı Yayını No 74. 1998.

## VII. HUKUK VE AHLAK

*“İyi ahlak için iyi yasalar gereklidir. Yasalar da iyi ahlak olmadan korunamaz.”*

Niccolo Machiavelli

Hukuk ve ahlak arasındaki benzerlik ve yakın ilişkiden önce ikisi arasındaki farklılığı ortaya koymak gereklidir. Hukukun amacı adaleti gerçekleştirmektir. Buna karşın ahlakın amacı “iyi” yi gerçekleştirmek, ya da iyiye ve doğruya ulaşmaktır. İnsanlık tarihi boyunca temel ahlaki değerlerin bir çoğu zaman içerisinde hukuki norm haline gelmiştir. Kanunlar genellikle yapılmaması gereken insan eylem ve davranışlarını belirlemiş ve sınırlamıştır. Bir başka ifadeyle, insanların eylem ve davranışlarının ahlaki ölçüleri, hukuksal norm haline dönüştürülmüştür. Ancak hukuk ve ahlak arasında öteden beri bir çatışma süregelmektedir. Temel sorun şudur; acaba ahlaki değer yargılarının temel koruyucusu hukuk mu olmalıdır? Devlet bir takım kurallar koyarak ahlaki tesis edebilir mi?

Hukuk insanların gerek birbirleri ve gerekse devletle olan ilişkilerinde uyulması gereken kuralları belirler ve bunları yaptırıma bağlar. Hukukta “yaptırım gücü” toplumda yanlışları ve kötülükleri cezalandırır. Bu bakımdan hukuk kuralları ile ahlaki değerler korunabilir. Ancak, sorun her zaman bir kanun ile çözümlenmeyebilir. Kanunun gücü bazen belirli kişi ve/veya gruplara karşı etkili olmayabilir veya işletilemeyebilir. Bu bakımdan ahlakın tesisi, kanun dışında vicdan ile de yakından ilişkilidir. Vicdan, ahlaki değer yargılarını bir yaptırım gücü olmaksızın korur ve gözetir.

Ahlak ve hukuk arasındaki benzerlik ve farklılıkları da kısaca ele almakta yarar bulunmaktadır. Ahlak ve hukuk arasında başlıca farklılık ve benzerlikler şunlardır: (Bkz: Tablo-1.)

- Hukuk kuralları, insanların davranış ve eylemlerini düzenler ve bazı sınırlamalar getirir. Hukuk kurallarının yaptırımı sözkonusudur. Ahlak kuralları da insan davranış ve eylemlerini sınırlandırır, ancak hukuk kurallarından farklı olarak ahlak kurallarının yaptırımı yoktur.
- Hukuk kuralları yazılıdır. Oysa, ahlak kuralları çoğunlukla yazılı olmayan normlardır. Bu ayrımın günümüz açısından giderek ortadan kalktığını görmekteyiz. Zira günümüzde çeşitli meslekler için ahlak kuralları (code of ethics) giderek yazılı bir hale gelmektedir.

- Hukuk kuralları “dışa yönelik”tir. Daha açık bir ifadeyle, hukuk kurallarının amacı insan eylem ve davranışları sonucunda başka insanların zarar görmesini engellemektir. Ahlak kuralları ise daha ziyade “içe yönelik”tir. Ahlak kurallarında kişilerin ya da organizasyonların kendi kendilerini kontrol etmeleri ve ahlaki olmayan davranışlarını sınırlandırmaları geçerlidir.
- Hukuk kuralları devlet tarafından oluşturulur. Ahlak kuralları ise devlet yanısıra diğer organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir. Örneğin, siyasal ahlaka ilişkin kurallar ve normlar devlet tarafından oluşturulur. Buna karşın, ahlak kuralları devlet tarafından oluşturulacağı gibi bağımsız sivil toplum kuruluşları ve özel organizasyonlar tarafından da oluşturulabilir.
- Hukuk, “resmi ahlak kuralları”dır. Ahlak ise hukuk kurallarından farklı olarak genellikle gayri resmi kurallardır. Örneğin, vergi kanunları vergi kaçakçılığını gayri ahlaki bir davranış olarak kabul etmekle kalmaz, aynı zamanda yaptırımlar (hapis cezası, vergi cezası vs.) öngörür. Ahlak ise vergi kaçakçılığının sadece yanlış bir davranış olduğunu belirtir. Yani, hukuk resmi; ahlak ise gayri resmi kurallar bütünüdür.

**Tablo-I.1: Hukuk ve Ahlak Arasındaki Farklılıklar**

<b>AHLAK</b>	<b>HUKUK</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Görev ve sorumlulukları açıklar</li> <li>▀ İnmeldir</li> <li>▀ Yazılı değildir</li> <li>▀ Davranışlarla ilgilidir</li> <li>▀ Temeli akla ve bilgeliğe dayalıdır</li> <li>▀ Gönüllülüğe dayanır</li> <li>▀ Kalple ilgilidir</li> <li>▀ İnsanlar tarafından oluşturulur</li> <li>▀ Evrimsel olarak gelişme gösterir</li> <li>▀ İnsanın kendi kendini düzenlediği ve sınırladığı (self regulatory) kurallar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Hakları belirler</li> <li>▀ Formeldir</li> <li>▀ Yazılıdır</li> <li>▀ Sözleşmelerle ilgilidir</li> <li>▀ Temeli bilgiye dayalıdır</li> <li>▀ Yaptırıma dayanır</li> <li>▀ Kafa ile ilgilidir</li> <li>▀ Belirli bir elit kesim tarafından oluşturulur</li> <li>▀ Yasaklayıcı normlardır</li> <li>▀ Gerektiğinde yasa ile düzenleme yapılır</li> </ul>

**Kaynak:** Misra, 1996:100.

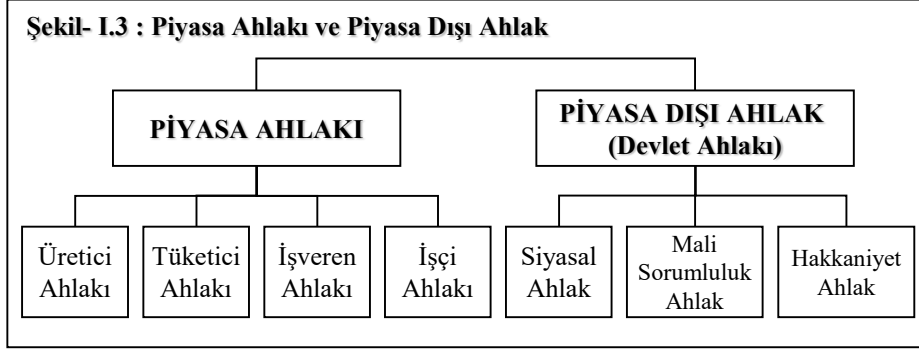
### VIII. SİYASET VE AHLAK

Ahlak; hukuk, din ve felsefe yanısıra siyaset ile de yakından ilişkilidir. Siyaset, kısaca devlet yönetimini ifade etmektedir. Siyaset bilimi ise insan topluluğunun yönetimine ilişkin ilke ve kuralları araştırmaktadır. Devlet yönetiminde şüphesiz uyulması gereken bazı yasal ve ahlaki kurallar vardır. Siyaset ve ahlak, bu bakımdan birbirleriyle yakından ilgili olan iki alandır. Siyasette ya da devlet yönetiminde olması gereken ya da uyulması beklenen değer yargıları ve normlar, siyasal ahlakı ifade eder. Siyasal ahlak aynı zamanda *Devlet Ahlakı (Government Ethics)* olarak da bilinmektedir. Daha geniş bir ifadeyle siyasal ahlak, siyasal karar alma sürecinde geçerli olan (ya da geçerli olması beklenen) değer yargılarının, örf ve adetlerin, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütünüdür. Siyasal karar alma süreci, devletin siyasi ve ekonomik kararlarının alındığı mekanizma ve onun işleyişidir. Siyasal karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetler arz edilmektedir. Bu hizmetleri arz edenler, iktidar partisi (hükümet) ve bürokrasidir. Kamusal mal ve hizmetlere talepte bulunanlar ise seçmenlerdir. Seçmenler siyasal süreçte isteklerini ve arzularını ya direkt olarak oylamaya katılmak suretiyle veya birlikler oluşturmak suretiyle açıklarlar. İşte siyaset, bu kesimler arasındaki ilişkilerin sonucunda şekillenmektedir. Bu kesimlerin ahlaki değer yargıları da esasen siyasal ahlakı ortaya çıkarmaktadır.

### IX. PİYASA AHLAKI VE PİYASA DIŞI AHLAK

Ahlak konusunda “*piyasa ahlakı*” (market ethics) ve “*piyasa dışı ahlak*” (non-market ethics) ayırımı da yapılabilir. Piyasa ahlakı denildiğinde bundan, piyasa ekonomisinin ahlaki yönü ve aynı zamanda piyasa ekonomisindeki aktörlerin (üreticiler ve tüketiciler) ahlaka uygun olan ve olmayan davranışları anlaşılır. Bu çerçevede, yukarıda ele aldığımız iş ahlakı, firma ahlakı, şirket ahlakı, ticaret ahlakı gibi kavramlar esasen piyasa ahlakı içerisinde düşünülebilir. (Şekil-1.3.)

Piyasa-dışı ahlak ise kamu ekonomisindeki ahlaki ilkeleri ve standartları ifade eden bir kavramdır. Örneğin “*mali sorumluluk ahlakı*”, kamu ekonomisindeki bütçe disiplininin tesis edilmesinin, bütçe harcamalarında israf ve savurganlıkların azaltılması ve gelire uygun olarak harcama yapılmasının önemi üzerinde durmaktadır. Piyasa dışı ahlak, ayrıca kamu ekonomisindeki aktörlerin (seçmen, politikacı, bürokrat, çıkar grupları vs.) ahlaka uygun olan ve olmayan davranışlarını da ifade eden bir kavramdır.



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

## X. ÇALIŞMA AHLAKI

*“Hiç erişemeyecekmişsin , ya da yitirecekmişsin gibi çalış.”*  
**Konfüçyüs**

*“Gözünün cevherini nerede eskittin,  
beş duyunu nerelerde kullandın.”*

**Mevlana Celaleddin Rumi**

Yukarıdaki açıklamalarımızda ahlakın çeşitli boyutlarını ele alırken değinmediğimiz bir ahlak kavramı da “çalışma ahlakı”dır. Çalışma ahlakı, “iş ahlakı” kavramı ile karıştırılmamalıdır. İş ahlakı, mal ve hizmet üreten işletmelerin ya da firmaların uymaları gereken ahlaki ilkeleri ve standartları ifade eder. Oysa, çalışma ahlakı, bireyin ve toplumun refahı için çalışmanın gerekli ve önemli olduğu üzerinde durur. Çalışmak, bireyin yaşamını idame ettirebilmesi için bir zaruret olmanın ötesinde bir bireysel sorumluluk ahlakıdır.

Önemle belirtelim ki, çalışma ahlakı ile ekonomik refah arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Çalışma ahlakının yüksek olduğu toplumlarda ekonomik refah düzeyinin de yüksek olduğu düşüncesi iktisatçılar tarafından genel kabul görmektedir. (Bkz: Buchanan, 1994; 1989.)

Dinlerin de çalışma ahlakının önemi üzerinde durdukları bilinmektedir. Örneğin, hristiyan dininde çalışma ahlakı son derece önem taşımaktadır. Nitekim çalışma ahlakı konusuna özel önem vermesi dolayısıyla “protestan ahlakı”, literatürde çeşitli yazar ve düşünürler tarafından

çalışma ahlakını ifade etmek üzere kullanılmaktadır. 7 İslam dini de çalışma ahlakının önemini vurgulayan dinlerin başında gelmektedir.

## XI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

*“Dünyanın bütün medeni milletleri temel ahlak ilkeleri üzerinde anlaşabilirler.”*

**Joseph Addison**

*“Ahlak temelden bir krizle karşı karşıyadır. Bu krize sadece sözleşmecilik makul çözümler öneriyor.”*

**David Gauthier**

Buraya kadar ahlak ilmi ve ahlak felsefesi konularında temel kavramlar ve yine bazı temel tartışma konularını ele almış bulunuyoruz. Önemle ve altını çizerek belirtelim ki, ahlak konusu üzerinde sonuç teşkil edecek değerlendirmeler yapmak son derece güçtür. Bunun nedeni, ahlakın insandan insana; zamandan zamana ve mekandan mekana sürekli değişen bir dinamik kavram olmasından kaynaklanmaktadır. Bu genel tespiti yaptıktan sonra dünyada ahlak konusunda evrenselliğe doğru bir gidişin varlığını çok açık bir biçimde gözlemlediğimizi söyleyebiliriz.

“İyi” ve “kötü” ülkelere ve çağlara göre değişmekle birlikte yine de ahlak konusunda tüm toplumlarda bir benzerliğin, farklılıklardan daha ağır bastığını söyleyebiliriz. Örneğin, eski Yunanlıların, “doğruluk”, “ölçülülük”, “bilgelik” olarak saydıkları erdemler her zaman ve her yerde kabul edilen genel ahlak ilkeleri olmuştur.

Dünyadaki globalleşme trendinin hızlanmasına paralel olarak “*ahlaki evrensellik*” de giderek yayılmakta ve kurumsallaşmaktadır. Globalleşme ile deyim yerindeyse “*global ahlak*” oluşmaktadır. Bazı örnekler vermeye çalışalım:

Bugün insanların toplumsal yaşam içerisinde uymaları gereken ahlaki kurallar tüm dünya ülkelerinde birbirine benzerdir ya da bu yakınlaşma her geçen gün daha da ilerlemektedir. Bir başka ifadeyle, toplumca uyulması

---

<sup>7</sup> Ünlü Alman sosyolog Max Weber Avrupa’da kapitalizmin gelişmesi ve refah düzeyinin artmasında protestan ahlakının çok önemli rol oynadığını ifade etmiştir. Protestan ahlakı, çok çalışıp, daha az tüketmek ve ihtiyaç içinde olanlara yardım etmek anlamında kullanılmaktadır. Bkz: Weber,1985.



istenen davranış ve işlemler tüm dünyada giderek birbirine benzemektedir.

Ülkelerarasındaki ticari sınırların ortadan kalkması “iş ahlakı”na uluslararası bir boyut kazandırmıştır. Uluslararası kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası, OECD vs.) evrensel iş ahlakı kurallarının uluslararası alanda hakim olması için çabalar sarf etmektedirler.

Dünyadaki çevre kirliliğinin evrenin düzeni ve insanoğlunun yaşamını sürdürebilmesi için tehlikeli boyutlara ulaşması dolayısıyla “çevre ahlakı” ve bu yönde sosyal sorumluluk ahlakının her geçen gün tüm kesimler tarafından daha iyi anlaşıldığını ve bu yönde çabaların arttığını söyleyebiliriz. Birleşmiş Milletler ve diğer pek çok uluslararası çevre hareketi, çevre ahlakı konusunda “evrensel kurallar” oluşturma gayreti içerisinde dirler.

Siyasal ahlak konusunda da gerek sorunun nedenleri ve kaynağı, gerekse sorunun çözümü açısından evrenselliğin belirleyici olduğunu görüyoruz. Siyasal ahlakın tesis edilmesi için insanoğlunun akıl yordamıyla bulduğu çözümler bugün artık “evrensel” nitelikte genel kabul gören çözümlerdir. Örneğin, yönetimde açıklık, siyasetin panzehiri olarak kabul edilen evrensel çözüm önerilerinden sadece birisidir.

Kısaca, ahlak evrenselliğe doğru gitmektedir. Herkes için kabul edilebilecek, üzerinde görüş birliğine varılabilecek ahlaki ilkeler oluşturulmaya çalışılmaktadır.

İnsanların , ahlaki bir düzen içinde yaşaması için yapmaları gereken şey evrensel ahlak kuralları üzerinde düşünmek, uzlaşmak ve anlaşmaktır.

Ahlaki yeniden yapılanma için yapılması gereken ilk iş, insanların “doğru” ve “adil” olan ve herkesin çıkarına hizmet edecek ahlak kuralları üzerinde anlaşmasıdır.

İnsanoğlunun kendi çıkarına yönelik tercihlerde, davranış ve eylemlerde bulunması doğası gereğidir. İnsanın doğası, onun her zaman “ahlaki” davranmasını engeller. İnsanoğlu, eğer ahlak konusunda toplumda oluşmuş bir “*ahlak kültürü*” mevcut değilse ve aynı zamanda ahlak konusunda hukuk kuralları yoksa , o zaman ahlaka uygun olmayan davranış ve eylemleri seçebilir. Kanaatimizce, “ahlaki düzen”i tesis etmek için asla unutulmaması gereken iki şart bulunmaktadır:

- Ahlak Kültürü,
- Yazılı Ahlak Kuralları.

Ahlak kültürü, insanın doğuştan sahip olduğu ya da sonradan kazandığı bir takım davranış şekilleri, huylar, tavırlardır. Ahlak kültürü, oluşturulmaz,

zaman içinde kendiliğinden oluşur. Ahlak kültürü için toplumda yazılı ahlak kurallarının bulunması da zaruri değildir.

Ahlak kuralları ise insanoğlunun bilinçli çabaları sonucu oluşturduğu kuralları ifade eder.

İşte “ahlaki düzen” için bu iki şart birlikte gereklidir. Ahlak kültürü ve ahlak kuralları insanların ahlaka uygun olmayan (gayri ahlaki) davranışlarını sınırlandırır.

Sonuç olarak, *Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak* için yapılması gereken ahlakın önemini kavramaktan, bu yönde eğitime önem vermekten ve bununla birlikte herkes tarafından kabul edilebilecek evrensel ahlak kuralları üzerinde anlaşmaktan geçmektedir.

Aklın başlıca görevi “iyi” ve “kötü”yü; “doğru” ve “yanlış”ı ayırt etmektir. Akıl ve vicdan sahibi olmak “ahlaki düzen” oluşturmak için gerekli, fakat yeter şart değildir. İnsanoğlunun “kötü” ya da “yanlış”ı başkasına zarar vererek yapmasını nasıl engelleyebiliriz? Bunun cevabı kurallardır.

**KAYNAKLAR**

- AKARSU, Bedia., Ahlak Öğretileri, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1982.
- AKTAN, Coşkun Can., Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, 1994.
- AYDIN, Mehmet S., Tanrı Ahlak İlişkisi, Ankara: Türk Diyanet Vakfı Yayını No 74. 1998.
- BECKER, Lawrence C.(Ed.), “*Encyclopedia of Ethics*”, New York: Garland Publ. Co., 1992.
- BUCHANAN, James., Ethics and Progress, Norman, Ok: University of Oklahoma Press, 1994.
- BUCHANAN, James., “*Simple Economics of Work Ethic*”, Mt.Pelerin Special Meeting in Taiwan, 1988. Conference Series, No 9 (Taipei: Chung-Hua Institute for Economic Studies, 1989. Pp.34-47.)
- COPP, David and David Zimmerman, (Eds.) , Morality, Reason and Truth: New Essays on the Foundations of Ethics, Totowa, N.J: Rowman, 1984.
- FRANKENA, William K. And John T. Granrose., Introductory Readings in Ethics, New Jersey: Prentice Hall, 1974.
- GAUTHIER, David., Morals by Agreement, Oxford: Oxford University Press, 1986.
- KANDEMİR, M.Yaşar., Örneklerle İslam Ahlakı, İstanbul: Nesil Yayınları, 1986.
- ÖZEK, Ali ve diğerleri., Kur’an-ı Kerim ve Açıklamalı Meali, Ankara: Türk Diyanet Vakfı, Yayını, 199.8.
- ÜLKEN, Hilmi Ziya., Ahlak, İstanbul. İÜ. Edebiyat Fakültesi Yayını, 1946.
- ROTH, John. K., Ethics, New York: Salem Press, 1994.
- TEPE, Harun., “Bir Felsefe Dalı Olarak Etik”, Doğu Batı Dergisi, Ağustos-Eylül-Ekim 1998. S. 9-25.
- TEPE, Harun., Etik ve Metaetik, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu, 1992.
- ULUDAĞ, Süleyman., İslam’da Emir ve Yasakların Hikmeti, İstanbul:1998.
- WEBER, Max., Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, (Çev: Z.Aruoba), İstanbul: Hill Yayınları, 1985.

## MESLEK AHLAKININ TEMELLERİ ve BOYUTLARI\*

Coşkun Can Aktan

### I.GİRİŞ

Bu çalışmada genel olarak meslek ahlakı konusu ele alınmakta ve çeşitli mesleklerde ahlaka uygun olan ve olmayan davranış ve eylemler özetlenerek, meslek ahlakının tesis edilmesine yönelik çözüm önerileri sunulmaktadır.

### II.MESLEK AHLAKI VE BOYUTLARI

Eski çağlarda ekonomi denildiğinde bundan sadece bir ya da sadece bir kaç meslekten ibaret olan iktisadi faaliyetler anlaşılırdı. Ticaret, bilindiği üzere en eski mesleklerin başında gelmektedir. Eski çağlarda yazılı kutsal din kitaplarına bakıldığında ticaretin belirli ahlaki ilkeler ve kurallar içerisinde yapılması önemle vurgulanmıştır. “*Ticaret ahlakı*”, bu anlamda meslek ahlakının bilinen en eski türüdür.<sup>8</sup>

Oysa günümüzde ekonomik faaliyetler hacmi -ticaretin ötesinde- oldukça genişlemiştir ve içinde sayısız meslek barındırmaktadır. Her meslek için ortak bazı ahlaki ilkeler sözkonusu olmakla birlikte farklı mesleklerin kendisine özgü başka ahlaki ilkeler de bulunmaktadır. Örneğin, doğruluk ve dürüstlük, sözünde durma vs. klasik ticaret ahlakının temelidir ve bu ahlaki ilkeler şüphesiz tüm meslekler için de geçerlidir. Ancak bunun dışında bir öğretmenin, doktorun, hakimin, avukatın, gazetecinin, politikacının mesleklerini icra ederken uymaları gereken ya da uymaları

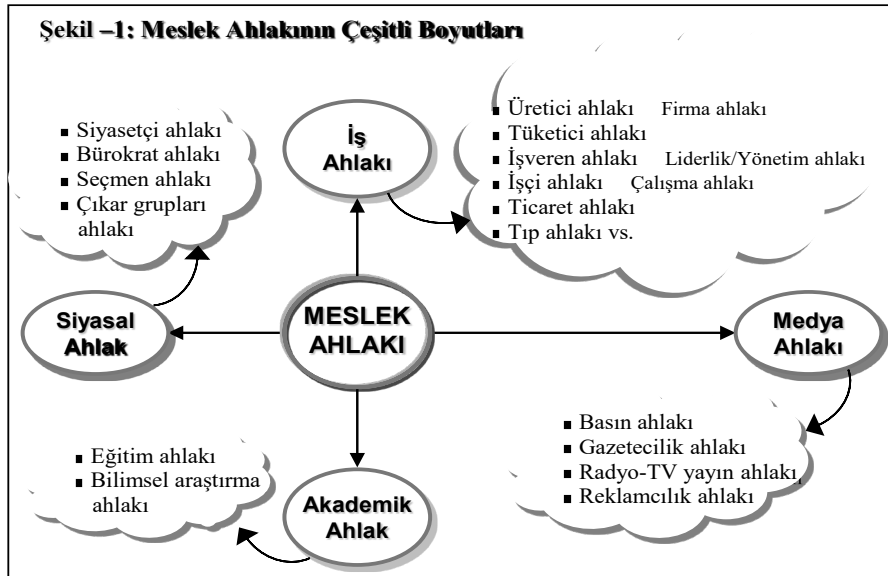
---

\* Coşkun Can Aktan, “Meslek Ahlakının Temelleri Ve Boyutları”, Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 5, Sayı 2, 2013.

<sup>8</sup> İş ahlakı konusunda kapsamlı araştırmalar için bkz: Bayles, 1981; Callahan, 1988; Durkheim, 1962; Gellermann, 1990; Goldman, 1980; McHugh, 1992; Singer, 1994; TÜGİAD, 1992; Wueste, 1994.

beklenen başka ahlaki ilkeler de bulunmaktadır. Bunun dışında her mesleğin ya da her meslek sahibinin kendi içinde yaşadığı iç çevreye (organizasyona) karşı sorumlulukları olduğu kadar, yaşadığı çevrenin dışına karşı da sorumlulukları da bulunmaktadır. En başta insanların ve kurumların yaşadıkları “habitat”a (doğal yaşam ortamı) karşı önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Doğayı korumak, çevreyi kirletmemek, özürli insanlara saygı ve ilgi göstermek, toplumsal sorunlara karşı duyarsız kalmamak vs., sosyal sorumluluklara sadece bir kaç örnek teşkil etmektedir.

Meslek ahlakını başlıca dört alana ayırmak suretiyle inceleyebiliriz.<sup>9</sup> (1) İş ahlakı, (2) Akademik ahlak (3) Medya ahlakı, (4) Siyasal ahlak . Şüphesiz bu sayılan mesleklerin de alt meslek alanları bulunmaktadır. (Bkz: Şekil-1)



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

<sup>9</sup> Bu bölümdeki açıklamalar geniş ölçüde şu çalışmamıza dayalıdır: Coşkun Can Aktan., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlakla Doğru: Meslek Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999a.

## 1. İş Ahlakı

*“Bakkallar:*

*Malın iyisini fenasını ayırarak sat, terazileri çok doğru ola, eksik tartıp satan bakkalların hakkından geline.*

*Oduncular:*

*Odunun boyu deve yükü olursa dört, katır yükü olursa altı karış ola ve yük devenin ve katırın taşıyabileceği kararda ola, eksik olmaya.*

*Terziler:*

*Dikişlerini sıkı dike ve esvabı vaat ettikleri günde yetiştire, ziyade iş alıp gününde yetiştirmeyenler hazır edile.*

*Ekmekçiler-Çörekçiler:*

*Ekmekçinin, çörekçinin çöreği çiğ, kara ekşi ve noksan olmaya.”*

**Kanunname-i İhtisabı Bursa Fermanı  
(Bursa Belediye Kanunu, 1502.)**

*“Özel ticaretin özünde bir parça sahtekarlık mutlaka vardır. Bir köylü bir at satın aldığı zaman onu her fırsatta kötüler. Aynı atı bir yıl sonra satacağı zamansa, daha genç, daha iyi ve daha güçlü durumda olduğunu söyleyecektir... Bir insanın kendi malı daima en iyisidir -başkasının ki ise en kötüsü. Bir insanın rakiplerini kötülemesi ticaretin vazgeçilmez bir ögesidir.”*

**Wilhelm Reich**

Bir mandıracının ya da sokakta süt satan kimsenin sattığı süte su karıştırarak satması doğru mudur?

Manavdan aldığınız bir kilo elma ya da portakalı eksik tartan manavcının bu davranışı doğru mudur?

Pazarda “seçmece yok deyip çürük domatesleri düzgün domateslerle birlikte tartıp satmak ne kadar doğru bir davranıştır?

Sattığı ayıplı malı daha sonra “satılan mal değiştirilmez” deyip değiştirmek istemeyen mağaza sahibinin bu davranışı doğru mudur?

Bir zengin işadınının emekli bir generali ya da emekli tanınmış bir eski bürokratı “Ankara Temsilcisi” diye atayıp, başkentte hükümet ve bürokraside işlerini takip ettirmesi –örneğin, devletten teşvik elde edilmesi yönünde lobicilik yapılması- ahlaki bir davranış mıdır?

Bir işadınının bir milletvekiline gizliden maaş bağlayarak parlamentoda “kanun simsarlığı” yaptırması doğru bir davranış mıdır?

Bu örnekleri çok daha artırmak mümkündür. Ancak tüm bu örneklerin iş ahlakı ile ilgili olduğuna şüphe yoktur.

İş ahlakı, iş dünyasındaki mal ve hizmet üretim ve tüketim sürecindeki doğrular ve yanlışları ifade eder. Neyin doğru, neyin yanlış olduğu konusu ahlaki bir konudur. İş dünyasında doğru davranışlar ve eylemler olacağı gibi, yanlış davranışlar ve eylemler de bulunmaktadır. Bu açıklamalardan anlaşıldığı üzere iş ahlakı, iş dünyasındaki doğru ve yanlışları ifade eder.

İş ahlakı genellikle özel teşebbüslerin mal ve hizmet üretiminde ve satışında ahlaki davranmalarının önemi üzerinde durmaktadır. İş ahlakı aynı zamanda “*şirket ahlakı*”, “*firma ahlakı*” “*işletme ahlakı*”, “*ticaret ahlakı*” ve saire adlar ile de tanımlanmaktadır. Şüphesiz, “*esnaf ahlakı*”, “*üretici ahlakı*”, “*işveren ahlakı*” ve benzeri tanımlamaları da iş ahlakı içerisinde değerlendirmek mümkündür.

İş ahlakı kavramı ile “*sosyal sorumluluk*” kavramı arasında da yakın ilişki bulunmaktadır. Şüphesiz tüm birey ve kurumların içinde yaşadığı çevreye karşı ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Örneğin, bir işletmenin kendi çalışanlarına, pay sahiplerine, ortaklarına olduğu kadar, dış çevreye (devlete, doğaya ve çevreye, topluma vs.) karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Sosyal sorumluluk, esasen iş ahlakının gereğidir. Bir başka ifadeyle, iş ahlakı, sosyal sorumluluğu da içeren bir anlam taşır. Bir işletme sahibinin doğru ve dürüst olması, sözünde durması, üretimde ve satış aşamalarında hileli yollara başvurmaması çok takdir edilmesi gereken ahlaki davranışlardır. Ancak işletmenin üretim yaparken gerek iç, gerekse dış çevreye karşı ödev ve sorumluluklarının da bilincinde olması gerekir.

Bu açıklamalarımız çerçevesinde bir işletmenin başlıca sorumluluk alanlarını şu şekilde sıralayabiliriz: (Bkz: Şekil-2.)

- Çalışanlara karşı sorumluluk,
- Müşterilere (tüketicilere) yönelik sorumluluk,
- Hissedarlara yönelik sorumluluk,
- Doğaya ve çevreye karşı sorumluluk,
- Devlete karşı sorumluluk,
- Tedarikçilere karşı sorumluluk,
- Rakiplere yönelik sorumluluk,
- Topluma karşı sorumluluk vs.

Önemle belirtelim ki, iş ahlakı ile özellikle dış çevreye karşı sosyal sorumluluk kavramı bazen çatışır ve birbirleri ile uyumsuz olabilir. Bir özel işletmenin asıl amacı kar sağlamaktır. Bu bakımdan, işletmenin karını maksimize

edecek kararlarda bulunması rasyonel bir tercihtir. Örneğin, işletmenin karını maksimize etmek için çalışanlara daha az ücret ödemek istemesi rasyonellik açısından doğru bir karar ve tercih olmakla birlikte, “ahlaki” açıdan ve aynı zamanda “işletmenin uzun dönem karlılığı ve verimliliği” açısından doğru olmayabilir. Bir işletmenin karını maksimize etmek için sigortasız işçi çalıştırması ya da asgari ücretin altında işçi çalıştırması hiç şüphe yok ki iş ahlakı ile bağdaşmayan davranışlardır. Öte yandan çalışanlarına daha fazla ücret ve sosyal imkanlar sağlayan şirketlerde ilk bakışta bunun işletme için bir maliyet olduğu söylenebilir. Oysa, madalyonun bir de öteki yüzü vardır. İşletmenin çalışanlarına daha fazla değer vermesi halinde çalışanların işletmeye daha fazla katkıda bulunmak için gayret edecekleri söylenebilir.

Özetle, organizasyon içi sosyal sorumluluk ile işletmenin karlılığı ve verimliliği arasında iki yönlü bir ilişki mevcuttur. Organizasyon dışı sorumluluk (topluma , devlete ve doğaya karşı sorumluluk) ise organizasyon amacı ile daha fazla çatışır. Daha açık söylemek gerekirse, doğaya ve çevreye verilen zararların tazmin edilmesi, toplumda gelir düzeyi düşük olan kesimlere sosyal yardımlarda bulunulması vs. organizasyonun maliyetlerini artırır ya da net karının azalması sonucunu doğurur. Ancak önemle belirtelim ki, organizasyonun asıl amacı ile çatışsa da sosyal sorumluluk ahlakı iş ahlakının bir önemli ve ayrılmaz parçasıdır.





Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

### 1.1. İş Ahlakına Uygun Olmayan Davranışlar.

İş ahlakı konusunu daha iyi anlamak için iş ahlakına uygun olmayan davranış ve eylemler konusunda daha fazla örnekler vermемizde yarar vardır. İş ahlakına uygun olmayan davranışları başlıca şu yönlerden sınıflandırmamız mümkündür:

Firma açısından iş ahlakına uygun olmayan davranışlar:

- Vergi kaçırma,
- Sigortasız işçi çalıştırma,
- Asgari ücretin altında işçi çalıştırma,
- Tüketici haklarına saygı duyulmaması, tüketici haklarının ihlal edilmesi,
- Haksız rekabet ortamı yaratmak,
- Rakip firmalar hakkında negatif reklam yapmak,
- Aldatıcı-yanıltıcı reklam yapmak,
- Haksız fiyatlandırma yapmak,
- Tekelleşme eğilimlerine yönelmek,
- Şirket satın alımında hissedarların ve çalışanların haklarını gözetmemek,

- Haksız ücretlendirme yapmak,
- Doğaya ve çevreye karşı saygılı davranmamak,
- İşçi güvenliğini önemsememek ve bu konuda gerekli önlemler almamak,
- İnsan sağlığına uygun olmayan ürünler piyasaya sunmak,
- Sigara kaçakçılığı yapmak,
- Altın kaçakçılığı yapmak,
- Düşük ayarlı altın hırsızlığı yapmak,
- Döviz, Türk parası, çek ve hisse senedi sahteciliği ve dolandırıcılığı yapmak,
- Tarihi eser kaçakçılığı yapmak,
- Tefecilik yapmak,
- Sahte fatura basmak ve kullanmak,
- İşçi simsarlığı yapmak,
- Sahte para, pul, abonman bileti basımı yapmak,
- vs.

Lider açısından iş ahlakına uygun olmayan davranışlar:

- Hediye verme,
- Çalışanlara değer vermeme,
- Çalışanları özel işlerinde kullanma,
- Çalışanlara adil ve hakça davranmama,
- Bilgi sızdırma,
- Defter ve belgelerde tahrifat yapma,
- “Kanun simsarları” kiralayıp lobicilik yaptırma,
- Politikacı ve bürokratlara çıkar temin ederek teşvik vs. çıkar elde etme,
- Vs.

Yöneticiler açısından iş ahlakına uygun olmayan davranışlar:

- Gereksiz ve aşırı harcama yapılması,
- Sahte belgelerle işletmeden fazla para çekme,
- Sahte belgelerle gideri fazla gösterme,
- Çıkar temini için nüfuzu olan kimselere hediye verme,
- Bilgi sızdırma,
- Defter ve belgelerde tahrifat yapma,
- Satın alım ve hizmet ifasında çıkar temini,
- Satın alımda firma kayırma,
- Performans değerlendirmede adil olmama,

- İşletme ile alakalı olmayan özel telefon görüşmeleri yapmak,
- Özel masraflarını şirkete yüklemek,
- Vs.

*İşçi açısından iş ahlakına uygun olmayan davranışlar:*

- İşletmenin araç, gereç ve malzemelerini özel olarak kullanma,
- İşin yapılmasını gereksiz yere uzatma,
- Gizli bilgileri sızdırma,
- Defter ve belgelerde tahrifat yapma,
- Çalışma saatleri içinde özel işler yapma,
- Belgelerde sahtekarlık,
- İzin suiistimali,
- Görevi ihmal,
- Müşteriye kötü davranma,
- İşe geç gelme,
- İşten erken ayrılma,
- Hatayı gizleme,
- Patrona hediye verme,
- Vs.

### **1.2. İş Ahlakının Tesisi İçin Çözüm Önerileri**

İş ahlakı nasıl tesis edilebilir? Mal ve hizmet üreten işletmelerin, bu işletme sahip ve yöneticilerinin, çalışanlarının ahlaki davranış ve eylemlerde bulunmasını sağlamak için ne yapılmalıdır?

En başta şu hususu belirtmekte yarar bulunmaktadır. İş ahlakı, birey, aile ve toplum ahlakından bağımsız değildir. Her birey bir aile içerisinde yetişir. Aileden terbiye alır. Bunun yanısıra okullarda ahlak konusunda eğitim verilir. Dolayısıyla, bireyin ahlaklı olmasında aile ve eğitim kurumlarının çok önemli yeri vardır.

Buradan hareketle, iş ahlakının tesis edilmesi için en başta aile içi eğitim ve terbiyenin ve aynı zamanda okullarda verilen eğitimin son derece önemli olduğunu söyleyebiliriz. Peki, eğitim iş ahlakına uygun davranış ve eylemler için yeterli olur mu? Kanaatimizce, burada insanoğlunun tabiatı (fitratı) konusunu ihmal etmemek gerekir. İnsan, “iyi” yanları olduğu kadar “kötü” yanları da olan bir yaratıktır. Her yönüyle “iyi” olan, yanlış yapmayan bir kimse insan değil, olsa olsa melek olarak adlandırılabilir... İşte bu nedenledir ki, iş ahlakının tesis edilmesi için eğitim dışında -fakat

eğitimin önemini ihmal etmeden- başkaca önlemler de almak gerekir. Bu konuda alınması gereken tedbirleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- İşletmede iş ahlakı konusunda yazılı ahlak kuralları ve kodları oluşturulmalıdır,
- Organizasyon, iş ahlakı konusunda “ahlak standartları” tespit etmeli ve bu standartlara uygun hareket etmelidir,
- Lider ve üst yönetimin organizasyon çalışanlarına örnek olacak şekilde ahlaki davranış ve eylemlerde bulunması gereklidir,
- Lider ve üst yönetimin organizasyonda iş ahlakının tesis edilmesi konusunda kararlı ve inançlı olması gerekir,
- Organizasyonda üst yönetim tarafından iş ahlakı konusundaki çalışmaları izlemek üzere bir “Ahlak Kurulu” oluşturulmalıdır,
- Organizasyonda “ahlak kültürü”nün uzun dönemli olarak kurumsallaşması gereklidir,
- Organizasyonda iş ahlakına yönelik davranış ve eylemler takdir görmeli ve ödüllendirilmeli; buna karşın iş ahlakına uygun olmayan davranışlar kınanmalı, gerekirse cezalandırılmalıdır,
- Organizasyonda ahlak konusuna önem verildiği açık olarak hissedilmelidir. (Örneğin, organizasyonda iş ahlakına yönelik afiş ve sloganlar asılmalıdır.),
- İş ahlakı konusunda çalışanlara sürekli eğitim sağlanılmalıdır,
- İş ahlakına yönelik hukuksal düzenlemeler (örneğin, vergi kaçakçılığı ile mücadele programı, kaçak işçi çalıştırma ile mücadele, haksız rekabet ile mücadele, tüketici koruma, vs.) yapılmalıdır,
- İş ahlakına yönelik bazı resmi kurumlar (rekabet kurulu, tüketici koruma kurumu, vs.) oluşturulmalıdır.
- İş ahlakının kurumsallaştırılmasında özel sektör kuruluşları bir araya gelerek gönüllü bir organizasyon oluşturmalıdırlar.

## 2.Akademik Ahlak

Ahlak konusunda eğitimin son derece önemli olduğu her fırsatta tekrarlanmaktadır. Ancak, eğitim-öğretim ve araştırma kurumlarının ve bu kurumlarda çalışan kimselerin de ahlaki davranış ve eylemlerde bulunmaları

son derece önem taşımaktadır. Konuyu “*akademik ahlak*” başlığı altında incelemeye çalışalım.<sup>10</sup>

Akademik ahlak, tüm eğitim, öğretim ve araştırma kurumlarında ahlaka uygun olması gereken davranış ve eylemleri ifade eden bir kavram olarak düşünülebilir. Akademik ahlak başlıca şu alanları kapsamaktadır:

- Eğitim ahlakı,
- Bilimsel araştırma ahlakı,
- Öğrenci ahlakı,
- Öğretmen ahlakı,
- Araştırmacı ahlakı.

Şimdi, akademik ahlaka uygun olmayan davranışlardan bazı örnekler vererek konuyu açıklamaya çalışalım.

#### Eğitim ahlakına uygun olmayan davranışlar

- Derslere gereken özenin gösterilmemesi,
- Derslerin zamanından önce bitirilmesi,
- Derslerde dersin içeriği ile alakalı olmayan konuların anlatılması ve zamanın israf edilmesi,
- Ders programları yapılırken öğrenciye yarardan ziyade bir takım çıkarlardan hareketle (örneğin, ek ders ücreti alma vs.) karar alınması,
- Okutulan ders kitabının öğrenciye sağlayacağı yarardan ziyade bir takım çıkarlardan hareketle (örneğin, ders kitabını satarak para kazanma vs.) karar alınması,
- Hocanın kendi sorumlu olduğu derse girmemesi ve bu işe çok sık olarak ve bir önemli mazereti olmaksızın asistanını göndermesi,
- Derste öğrenciye sadece bilgilerin yazdırılması ve konunun anlatılmaması,
- Öğrencileri küçük düşürücü ve hakaret edici davranış ve eylemlerde bulunulması,
- Sınav kağıtlarının okunmadan değerlendirilmemesi,
- Sınavlarda torpil yapılması vs.

#### Bilim ahlakına uygun olmayan davranışlar

- Mesleğe girişte liyakat yerine kayırmacılığın hakim olması,

---

<sup>10</sup> Akademik ahlak konusunda şu kaynaklara müracaat edilebilir: Buchanan-Devletoglu, 1970; Cahn, 1992; Cahn, 1990; Payne, 1987; Rich, 1984; Robinson, 1985; Shils, 1983; Strike, 1985.

- Bilim adamı olarak yetiştirilmek üzere açılan sınavlarda “tezgah jüriler” oluşturulması ve sınavların bu jüriler kanalıyla yapılması,
- Bilimsel araştırma ahlakına uygun olmayacak şekilde (fikir hırsızlığı, kaynak ve dipnot göstermeksizin alıntı vs.) araştırma yapılması vs.

Öğrenci ahlakına uygun olmayan davranışlar

- Derste kopya çekilmesi,
- Bir başka öğrenci yerine sınava girilmesi,
- Başkası tarafından yazılmış olan çalışmayı kendi yazmış gibi göstererek dersin hocasına takdim edilmesi,
- Bilimsel araştırma ve yazım kurallarına bilinçli olarak uymaksızın başkalarının çalışmalarındaki fikirleri çalma, (fikir hırsızlığı) vs.

Bu açıklamalardan sonra şimdi akademik ahlakın tesis edilmesine yönelik önerileri ele almaya çalışalım.

Eğitim-öğretim ve araştırma kurumlarında hizmet sunan kişiler (hoca, öğretmen, araştırmacı vs.) ve hizmet talep eden kişilerin (öğrenciler, bilgi ve teknoloji satın alan kişi ve kurumlar vs.) ahlaki davranması için ne yapılmalı?

Önemle belirtelim ki, eğitim ve öğretim kurumları ve bu kurumlarda hizmetleri sunan kimseler ahlaka uygun olmayan davranış ve eylemlerde bulunabilmektedirler. Daha açık olarak söylemek gerekirse ahlaki davranma için eğitimin önemini vurgularken, burada sorun eğitilmiş kişilerin ahlaka uygun davranmamalarıdır. Konunun bu yönünü de belirttikten sonra şimdi akademik ahlakın tesis edilmesi için yapılması gerekenleri özetlemeye çalışalım:

- Akademik ahlak konusunda yazılı ahlak kuralları ve kodları oluşturulmalıdır,
- Akademik ahlak ile ilgili “ahlaki standartlar” tespit edilmeli ve bu standartlara uygun hareket edilmesi sağlanmalıdır,
- Kıdemli hoca ve araştırmacıların mesleğine yeni girmiş öğretmen ve araştırmacılara örnek olacak şekilde ahlaki davranış ve eylemlerde bulunması gerekir,
- Eğitim-öğretim ve araştırma kurumunda lider ve üst yönetimin akademik ahlakın tesis edilmesi konusunda kararlı ve inançlı olması gerekir,
- Akademik ahlak konusundaki çalışmaları izlemek üzere bir “Akademik Ahlak Kurulu” oluşturulmalıdır,
- Organizasyonda “ahlak kültürü”nün uzun dönemli olarak kurumsallaşması gereklidir,

- Organizasyonda akademik ahlaka yönelik davranış ve eylemler takdir görmeli ve ödüllendirilmeli; buna karşın akademik ahlaka uygun olmayan davranışlar kınanmalı, gerekirse cezalandırılmalıdır,
- Organizasyonda ahlak konusuna önem verildiği açık olarak hissedilmelidir. (Örneğin, organizasyonda akademik ahlaka yönelik afiş ve sloganlar asılmalıdır.),
- Akademik ahlak konusunda çalışanlara sürekli eğitim sağlanılmalıdır,
- Akademik ahlaka yönelik hukuksal düzenlemeler
- Akademik ahlaka yönelik bazı resmi kurumlar oluşturulmalıdır,
- Akademik alanda yükselme kriterleri (örneğin üniversitelerde; profesör, doçent, vs.) açık ve adil olmalıdır,
- Bilimsel araştırma ahlakına uygun olmayacak şekilde çalışma yaptıkları tespit edilenler yaptıkları eyleme uygun olarak cezalandırılmalı, bu kişilerin isimleri açıklanmalı, gerekirse meslekten men edilmelidir,
- Üniversitelerde “öğretmen” ile “araştırmacı” ayırımı mutlaka yapılmalı ve bu çerçevede her iki grup için de ahlak ilkeleri ve kuralları oluşturulmalıdır,
- Eğitim-öğretim ve araştırma kurumlarında adam kayırmacılığın ortadan kaldırılması için mutlaka etkin önlemler (örneğin, merkezi sınav sistemi, sözlü sınavların kaldırılması vs.) alınmalıdır,
- Eğitim-öğretim ve araştırma kurumlarında ciddi denetimler yapılmalıdır vs.

### 3. Medya Ahlakı<sup>11</sup>

Üç büyük kuvvet olarak bilinen yasama, yürütme ve yargı organı dışında dördüncü kuvvetin de medya olduğu ifade edilmektedir. Gerçekten de medya bugün bilgi toplumu olarak adlandırdığımız çağda “*enformatik gücü*” elinde tutmakta ve önemli bir görev ve fonksiyonu yerine getirmektedir.

Medya, haber ve bilgi üreten tüm araçları ve kurumları (gazete, dergi, radyo, TV, internet vs.) içermektedir. Başka bir ifadeyle, medya

---

<sup>11</sup> Bu bölümdeki açıklamalar geniş ölçüde şu çalışmamıza dayalıdır: Coşkun Can Aktan., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Meslek Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999a.

denildiğinde bundan tüm kitle iletişim araçları anlaşılmalıdır. Bu çerçevede medya kavramının aşağıdaki unsurları içerdiğini söyleyebiliriz:<sup>12</sup>

- Yazılı iletişim araçları (gazete ve dergiler vs.)
- Sesli/işitsel iletişim aracı (radyo, )
- Görsel iletişim araçları (televizyon, internet vs.)

Aslında bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler neticesinde yukarıda yapılan klasik sınıflandırma bugün için yeterli değildir. İnternet, elektronik posta (e-mail), multimedya, interaktif televizyon, cep telefonu, cep bilgisayarı, dijital gazete, tele-eğitim, tele sağlık gibi yeni iletişim teknolojileri medya kavramı içerisinde değerlendirilmektedir.

Medya kuruluşlarının da diğer kurumlar ve meslekler gibi bazı ahlaki ilke ve standartlar dahilinde hareket etmesi tabiidir. Medya ahlakını kavram olarak tanımlamadan önce medyada ahlaka uygun olmayan davranışlara bazı örnekler vermeye çalışalım:

- Doğru olmayan haberler yazmak ve yayınlamak,
- Kişileri karalayıcı (hakaret, kötülemek, aşağılamak vs.) yayınlar yapmak,
- Tarafçı yayın yapmak,
- Yorum yaparak halkın belirli bir kesim veya konu aleyhinde olumsuz düşünmesini sağlamak,
- Mahkeme kararı olmaksızın kişiler hakkında suçlayıcı yayın yapmak,
- Şantaj haberlerle belirli kişi ve kurumları karalamak, bu yolla çıkar temin etmeye çalışmak,
- Şiddet içeren yayınlar yapmak,
- Pornografik yayınlar yapmak,
- Bireylerin cevap ve tekzip haklarını ihlal etmek veya bireylere bu hakları sağlarken adil olmamak,
- Siyasal partileri ve bu parti mensuplarını ve ideolojilerini karalayıcı ve küçümseyici yayın yapmak,
- Bazı “kiralık kalemler” istihdam ederek onlara gazete patronlarının istekleri doğrultusunda yazılar yazdırmak; aynı şekilde televizyonlarda bazı kişileri bu amaçlar doğrultusunda kullanmak,
- İktidar partisinden menfaat temin etmeye çalışmak, bunun için lobicilik yapmak vs.

---

<sup>12</sup> Medya konusunda şu sınıflama da yapılmaktadır: Yazılı basın (gazete ve dergiler), işitsel yayın (radyo) ve görsel yayın (televizyon).



Bu örnekleri pekala daha da artırabiliriz. Ancak anlaşılacak şu ki, medya ahlakı, tüm kitle iletişim araçlarını elinde bulunduran kuruluşların ve bu kuruluşlarda görev yapan kişilerin ahlaki ilkeleri dikkate almaları demektir. Buraya kadar yaptığımız açıklamalar çerçevesinde medya ahlakını şu şekilde tanımlayabiliriz; medya ahlakı, tüm kitle iletişim araçlarının (radyo, televizyon, gazete vs.) ahlaki ilke ve standartlar çerçevesinde hareket etmelerini ifade eden bir kavramdır.<sup>13</sup> Medya ahlakını kendi içerisinde şu şekilde sınıflandırabiliriz:

- Basın ahlakı,
- Radyo ve televizyon yayıncılığı ahlakı,
- Gazetecilik ahlakı,
- Reklamcılık ahlakı,
- Vs.

Medya ahlakı, tüm bu belirttiğimiz meslek alanlarındaki ahlaki ilke ve standartları kapsamaktadır.

Bu kısa açıklamalardan sonra şimdi medya ahlakının tesis edilmesine yönelik önerileri ele almaya çalışalım.

Medya kuruluşları ve bu kuruluşlarda görev yapan tüm çalışanlar hangi ahlaki ilke ve standartlar dahilinde hareket etmelidirler? Medya ahlakını tesis etmek için ne yapılmalıdır? Bu konudaki önerilerimizi şu şekilde özetleyebiliriz:

- Medya kuruluşunda medya ahlakı konusunda yazılı ahlak kuralları ve kodları oluşturulmalıdır,
- Medya kuruluşu, medya ahlakı konusunda “ahlak standartları” tespit etmeli ve bu standartlara uygun hareket etmelidir,
- Lider ve üst yönetimin medya çalışanlarına örnek olacak şekilde ahlaki davranış ve eylemlerde bulunması gereklidir,
- Lider ve üst yönetimin medya ahlakının tesis edilmesi konusunda kararlı ve inançlı olması gereklidir,
- Medya kuruluşunda üst yönetim tarafından medya ahlakı konusundaki çalışmaları izlemek üzere bir “Ahlak Kurulu” oluşturulmalıdır,
- Medya kuruluşunda “ahlak kültürü”nün uzun dönemli olarak kurumsallaşması gereklidir,

---

<sup>13</sup> Medya ahlakı konusunda bkz: Christians, 1983; Day, 1991; Elliott, 1986.

- Medya kuruluşunda medya ahlakına yönelik davranış ve eylemler takdir görmeli ve ödüllendirilmeli; buna karşın medya ahlakına uygun olmayan davranışlar kınanmalı, gerekirse cezalandırılmalıdır,
- Medya kuruluşunda ahlak konusuna önem verildiği açık olarak hissedilmelidir. (Örneğin, organizasyonda medya ahlakına yönelik afiş ve sloganlar asılmalıdır.),
- Medya ahlakı konusunda çalışanlara sürekli eğitim sağlanılmalıdır. Ayrıca, medya konusunda eğitim verecek okulların kuruluşu desteklenmeli ve özendirilmelidir.
- Medya ahlakına yönelik hukuksal düzenlemeler (örneğin, haksız rekabet ile mücadele, tüketici koruma, vs.) yapılmalıdır,
- Medya ahlakına yönelik bazı resmi kurumlar (rekabet kurulu, tüketici koruma kurumu, radyo ve televizyon yayınlarını izleme kurulu vs.) oluşturulmalıdır.
- Ahlak ve kalite arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Medya kuruluşlarının toplam kalite yönetimini uygulamaları son derece önem taşımaktadır.

Medya ahlakının tesis edilmesi için organizasyonun kendisinin çaba göstermesi ve bu konuda yukarıda belirtilen kararları alması ve uygulaması son derece önem taşımaktadır. Bununla birlikte devletin de, medya sektörünün ahlaki ilkelere ve standartlara uygun hareket etmesi için bazı yasal düzenlemeler yapması gereklidir. Bu konudaki önerilerimizi ise şu şekilde özetleyebiliriz:

- Medyadaki tekelleşmeyi ve bu yöndeki oluşumları engelleyecek yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır,
- Medyanın genel ahlaka uygun olmayan yayın yapmasını engelleyecek yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır,
- *Medya Ombudsmanı* ya da *Medya İzleme Kurulu* adı altında gönüllü ve bağımsız bir sivil toplum kuruluşunun oluşturulması yönünde devlet desteği sağlanmalı, gerekirse bu kuruluş yarı-kamusal bir organizasyon olarak oluşturulmalıdır.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Avrupa Konseyi Parlamenterler Asemblası tarafından hazırlanan bir raporda bu konuda üye ülkelerde faaliyet süreceği *Avrupa Basın Ombudsmanı* kurulması önerisinde bulunmaktadır. Raporda şu ifadeler yer almaktadır: “Uluslararası Gazeteciler Federasyonu (IFJ) gibi hükümet dışı organizasyonlar ile işbirliği halinde, Avrupa Konseyi’ne üye ülkeler arasında Avrupa Basın Ombudsmanı teşkilatını kurmalı ve bu teşkilatın görevi de bilgilerin doğruluğunu kontrol edici, ülkelerin kendi içlerinde kendi kendini denetleme mekanizması

Önemle belirtelim ki medya ahlakının tesis edilmesi amaçlanırken medya özgürlüğünü sınırlayacak anayasal ve yasal düzenlemeler yapılması konusunda son derece hassas olmak gereklidir. Medyanın devlet müdahalelerine (sansür vs.) maruz bırakılması demokrasi açısından kabul edilemez. Haber alma hakkı, bireyin temel hak ve özgürlüklerinden birisidir. Bu bakımdan medyanın bireyleri bilgilendirmek üzere yaptığı haber ve yayınlar üzerindeki engeller kaldırılmalı, medya kuruluşları ve mensupları her türlü bilgi ve belgeye sınırlama olmaksızın –yasalarda sayılan gizli bilgi ve belgeler hariç- ulaşabilmelidirler. Şeffaflık, demokrasinin gereğidir. Kamu yönetiminde gizliliğin olduğu yerde demokrasiden sözedilemez; devlet müdahalelerin yoğun olduğu bir ortamda da özgürlüklerden sözedilemez. Bütün diğer özgürlük alanlarında olduğu gibi medyanın da özgürlük alanının doğal olarak sınırları bulunmaktadır. Asıl olan medya özgürlüğüdür. Ancak, medya kuruluşlarının ve medya mensuplarının başka kişi ve kurumların özgürlük alanına müdahalede bulunması doğru değildir. Demokrasilerde medyanın kamuoyunu bilgilendirmesi ve kamuoyu temsilciliği görevi bulunmaktadır. Demokrasilerde, yasama, yürütme, yargı organı dışında medyaya “dördüncü güç” denmesinin nedeni budur. Burada unutulmaması gereken ve dikkat edilmesi gereken husus medyanın “sınırsız güç” ya da “mutlak güç” odağı haline gelmesidir.

Özetle, demokrasinin kurumsallaşması açısından bir taraftan medya özgürlüğünü – daha yaygın olarak kullanılan ifadeyle basın özgürlüğünü- anayasal ve yasal normlarla güvence altına almak; bununla birlikte medyanın toplumda bir “enformatik güç odağı” haline gelmesini engellemek ve aynı zamanda medya kuruluşlarının ve medya mensuplarının ahlaki ilkelere uygun şekilde mesleklerini yerine getirmeleri için önlemler almak gereklidir.

Medya, demokrasi için hem “bilgilendirme”, hem de “denetleme” işlevini gören çok önemli bir kurumdur. Bu işlevler ancak ahlaki kurallara saygılı hareket edilen çoğulcu bir ortamda yerine getirilebilir.

---

*gibi çalışmalıdır.” Bkz:Yeni Türkiye Dergisi, Medya Özel Sayısı, Cilt1, Kasım-Aralık 1996. S. 309-312.*

#### 4.Siyasal Ahlak

Siyaset, kısaca devlet yönetimini ifade etmektedir. Siyaset bilimi ise insan topluluğunun yönetimine ilişkin ilke ve kuralları araştırmaktadır. Devlet yönetiminde şüphesiz uyulması gereken bazı yasal ve ahlaki kurallar vardır. Siyaset ve ahlak, bu bakımdan birbirleriyle yakından ilgili olan iki alandır. Siyasette ya da devlet yönetiminde olması gereken ya da uyulması beklenen değer yargıları ve normlar, siyasal ahlakı ifade eder. Siyasal ahlak aynı zamanda *Devlet Ahlakı (Government Ethics)* olarak da bilinmektedir.<sup>15</sup> Daha geniş bir ifadeyle siyasal ahlak, siyasal karar alma sürecinde geçerli olan (ya da geçerli olması beklenen) değer yargılarının, örf ve adetlerin, normların ve kuralların oluşturduğu sistem bütünüdür ifade etmektedir. Siyasal karar alma süreci, devletin siyasi ve ekonomik kararlarının alındığı mekanizma ve onun işleyişidir. Siyasal karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetler arz edilmektedir. Bu hizmetleri arz edenler, iktidar partisi (hükümet) ve bürokrasidir. Kamusal mal ve hizmetlere talepte bulunanlar ise seçmenlerdir. Seçmenler siyasal süreçte isteklerini ve arzularını ya direkt olarak oylamaya katılmak suretiyle veya birlikler oluşturmak suretiyle açıklarlar. İşte siyaset, bu kesimler arasındaki ilişkilerin sonucunda şekillenmektedir. Bu kesimlerin ahlaki değer yargıları da esasen siyasal ahlakı ortaya çıkarmaktadır.

### III. SONUÇ

Meslek denildiğinde, genel olarak bundan bir kimsenin hayatını kazanmak ya da geçimini sağlamak için yaptığı iş anlaşılır. Bugün sayısız iş ya da meslek dalı bulunmaktadır. Henüz ekonomik faaliyetlerin gelişmediği dönemlerde ticaret, ilk mesleklerden birisiydi. Zaman içerisinde ekonomik faaliyetlerin gelişmesine paralel olarak yeni türde meslekler ortaya çıkmıştır.

Her mesleğin kendine ait özellikleri bulunmaktadır. Her meslekte, aynı zamanda ahlaki ilkeler ve ahlaki standartlar da önem taşımaktadır. Para kazanma kaygısı olmaksızın sadece karnını doyurmak için ıssız bir adada balıkçılık yapan kişinin “meslek ilkeleri”nden belki sözedilemez, fakat bu kişinin doğaya ve çevreye karşı olan ahlaki sorumlulukları olduğu kesindir. Bununla birlikte okyanusta ticari balıkçılık yapan bir şirketin hem mesleki

---

<sup>15</sup> Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bkz: Aktan, 1992.

ahlak kurallarına uygun davranışta bulunması, hem de doğaya ve çevreye karşı sorumluluk ahlakını taşıması gerekir.

Medya içinde değerlendirilebilecek çeşitli meslekler için de durum farklı değildir. Televizyon yayıncılığı yapan bir şirketin ve bu şirkette çalışan kimselerin pek çok ahlaki ilke ve standartlara uymaları gerekir. Şirketin çalışanlarına, rakiplerine, reklam veren kuruluşlara karşı sorumlulukları olduğu kadar izleyicilerine karşı da önemli ahlaki sorumlulukları bulunmaktadır. Aynı şekilde gazete yayınlayan bir şirketin en başta kendi çalışanlarına karşı ahlaki sorumlulukları vardır. Gazetede çalışan editör, çevirmen, muhabir, köşe yazarı vb. tüm kişilerin mesleklerini yaparken uymaları gereken ahlaki ilkeler ve standartlar sözkonusudur.

Örnekleri çeşitli mesleklerden vererek genişletmek mümkündür. Kısaca, sokakta küçük el arabasında muz satan bir kişiden büyük bir şirkete kadar tüm mesleklerde uyulması gereken ahlaki ilkeler vardır. Bir manavın, bir bakkalın, bir öğretmenin, bir devlet memurunun, bir banka çalışanının, bir avukatın, doktorun, lokantada çalışan garsonun ve bulaşıkçının içinde çalıştıkları organizasyona karşı ve aynı zamanda müşterilerine karşı ahlaki görevleri ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu araştırmamızda meslek ahlakının alt alanlarını oluşturan iş ahlakı, akademik ahlak, medya ahlakı ve siyasal ahlak konusu ele alınmış ve tüm bu alanlarda ahlakın tesis edilmesine yönelik öneriler özetlenmiştir. Önemle belirtelim ki, tüm bu belirtilen ahlak alanları birbiriyle çok yakından ilişkilidir. Örneğin, eğitim ahlakına yeterince önem verilmeyen bir toplumda diğer alanlarda ahlaki davranış ve eylemlerin kurumsallaştırılması son derece güçtür. Aynı şekilde, iş ahlakı sadece çalışanlara, müşterilere, ve rakiplere karşı ahlaki ödev ve sorumluluklarla sınırlı değildir. İş ahlakından sözedebilmek için organizasyonun çevre ahlakını iş ahlakının bir ayrılmaz parçası olarak görmesi gerekir.

Önemle belirtelim ki, meslek ahlakını tesis etmek için bazı asgari şartlar gereklidir. Bu şartları şu şekilde özetleyebiliriz:

Meslek ahlakının tesis edilmesi için meslekleri icra eden tüm kişilerin ve kurumların bir içsel yaptırımla hareket etmeleri gereklidir. Vicdan, insanları ahlaki davranmaya sevkeden en güçlü içsel yaptırımdır.

Meslek ahlakı sadece içsel yaptırımla tesis edilemez. Dışsal yaptırıma yani, ahlak alanında zorlayıcı hukuk kurallarına da gerek bulunmaktadır. Hukuk, insanların üzerinde uzlaştıkları “kötü” ya da “yanlış” eylem ve davranışlardan uzak durmalarını sağlar. Bu çerçevede, meslek ahlakının tüm alanlarında devletin düzenleyici ahlak kurallarını ve standartlarını oluşturması şarttır.

Meslek ahlakının tesis edilmesinde mesleki birliklere de çok önemli bir görev düşmektedir. Mesleki birlikler (ticaret odaları, sanayi odaları, ziraat odaları, barolar, tabipler odaları, gazeteciler cemiyeti vs.) ahlak alanında “içsel otokontrol” anlamında çok önemli bir görevi yerine getirebilirler. Mesleki birlikler dışında kalan diğer hükümet-dışı organizasyonlar ya da sivil toplum kuruluşları da çeşitli mesleklerden kişi ve kurumları ahlaka uygun davranış ve eylemlerde bulunmaları yönünde baskı altında tutabilirler. Şüphesiz, sivil toplum kuruluşları içerisinde bu anlamda en etkin olanı medyadır. Ancak, medya kuruluşlarının ve bu sektörde faaliyet gösteren kişilerin, başka meslek alanlarında ahlak bekçiliği yapmaya kalkışmadan önce kendi mesleklerinde ahlaki ilke ve standartlarını oluşturmaları ve kurumsallaştırmaları gereklidir.

**KAYNAKLAR**

- AKTAN, Coşkun Can., Temiz Topluma Doğru: Toplam Ahlak, İstanbul: Zaman Kitabevi, 2004.
- AKTAN, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Meslek Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999a.
- AKTAN, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Siyasal Ahlak, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999b.
- AKTAN, Coşkun Can., “İş Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk”, İş Ahlakı Dergisi, Mayıs 2008.
- AKTAN, Coşkun Can., “İş Ahlakı”, (Panel), Görüş Dergisi, Eylül-1992.
- AKTAN, Coşkun Can., Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002.
- BAYLES, Michael., Professional Ethics, Belmont, CA: Wadsworth, 1981.
- BUCHANAN, James M. And Nicos E. Devletoglu., Academia in Anarchia - An Economic Diagnosis-, New York: Basic Books, 1970.
- CAHN, Steven M.,” Academic Ethics”, in: Lawrance C. Becker, (Ed.), “Encyclopedia of Ethics”, New York: Garland Publ. Co., 1992. Pp. 7-8.
- CAHN, Steven M., Morality, Responsibility, and the University - Studies in Academic Ethics-, Philadelphia: Temple University Press, 1990.
- CAHN, Steven M., Saints and Scamps: Ethics in Academia, Totowa, N.J: Rowman and Littlefield, 1986.
- CALLAHAN, Joan C. (Ed.), Ethical Issues in Professional Life, New York: Oxford University Press, 1988.
- CHRISTIANS, C.G., K. Rotzoll and M. Fackler., Media Ethics, New York: Longman, 1983.
- DAY, Louis A., Ethics in Media Communications: Cases and Controversies, Belmont: CA: Wodsworth Publ. Co. 1991.
- DURKHEIM, Emile., Meslek Ahlakı (Çev: M.Karasan), İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 1962.
- ELLIOTT Deni (Ed.), Responsible Journalism, California: Sage Publ. 1986.
- GELLERMANN, William and et all., Values and Ethics in Organization and Human Service Development, San Francisco: Jossey Bass Publ. 1990.
- GOLDMAN, Alan H., The Moral Foundations of Professional Ethics, Totowa, N.J: Rowman and Littlefield, 1980.
- McHUGH, Francis P, İş Ahlakı, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1992.

- PAYNE, Stephen L., Ethical Dilemmas for Academic Professionals, Springfield, Charles C. Thomas, 1987.
- RICH, John M., Professional Ethics in Education, Springfield, IL. : Charles C. Thomas, 1984.
- ROBINSON, George and Janice Moulton., Ethical Problems in Higher Education, New York: Prentice Hall, 1985.
- SHILS, Edward., The Academic Ethic, Chicago: University of Chicago Press, 1983.
- SINGER, Andrew M., “Managing Ethics in the Corporation”, in: AMA Management Handbook, 3<sup>rd</sup> ed. 1994. Pp.1-32-35.
- STRIKE, Kenneth A., and Jonas F. Soltis., The Ethics of Teaching, New York: Teachers College Press, 1985.
- TÜGİAD, İş Ahlakı ve Türkiye’de İş Ahlakına Yönelik Tutumlar, İstanbul: 1992.
- WUESTE, Daniel E., Professional Ethics and Social Responsibility, New York: Rowmna and Littlefield Pub. 1994.



## TOPLAM AHLAK FELSEFESİ ve TOPLAM AHLAK YÖNETİMİ\*

Coşkun Can Aktan

### I.GİRİŞ

*“Herkes ahlaklı olmayınca hiç kimse ahlaklı olamaz.”*  
**Herbert Spencer**

*Ahlak İlkeleri (The Principles of Ethics)* adlı eserinde Herbert Spencer (1820-1903) *“herkes ahlaklı olmayınca hiç kimse ahlaklı olamaz.”* diye yazar. Yani birinin ahlaka uygun olmayan davranışlarda bulunması diğerlerinin de ahlak-dışı (gayri ahlaki) davranmasına neden olabilir. 19. yüzyılda yaşamış önemli liberal filozoflardan biri olan Spencer’in ahlak konusunda verdiği mesaj oldukça açıktır; bir kişinin ahlaklı olması yetmez!... Ya da bir tek alanda ahlaka uygun olan davranışların bulunması yeterli değildir, tüm alanlarda ahlaka uygun ilkelerin ve standartların yürürlükte olması gerekir. Bu çalışmanın ana konusu da buradan hareketle *“toplam ahlak”*tır. Ahlaki ilkelerin, kuralların ve kurumların sadece bir alanda var olması yeterli değildir. Ahlak *“bütünseldir”* ve sosyal düzenin tüm alanlarında ve kurumlarında ahlaki ilkelerin tesis edilmesi gerekir.

### II.TOPLAM AHLAK

Temiz Toplum ya da Ahlaki Toplum düzeni oluşturmak için başlıca şu alanlarda ahlakın tesis edilmesi şarttır:

- En başta toplumu oluşturan ailelerin ve bu ailede yetişen bireylerin ahlaklı olması gerekir.

---

\* Coşkun Can Aktan, *“Toplam Ahlak Felsefesi Ve Toplam Ahlak Yönetimi”*, Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, 2011.

- Toplumun yönetildiği siyasal sistem ve aynı zamanda ekonomik sistemin ahlaki olması gerekir.<sup>16</sup>
  - Toplumda mevcut tüm organizasyonların (kamusal organizasyonlar, özel organizasyonlar ve gönüllü organizasyonlar) ahlaki ilke ve standartlar dahilinde faaliyette bulunmaları gerekir.
  - Toplumda mevcut tüm mesleklerde ( ticaret, sanayi ve hizmet sektöründeki tüm meslekler vs.) mesleğini icra eden kişilerin ahlaka uygun davranmaları gerekir.
  - Toplumu oluşturan tüm bireylerin ve kurumların ödev ve sorumluluk ahlakına uygun hareket etmeleri gerekir.
- Tüm bu açıklamalar çerçevesinde asıl vurgulamak ve ulaşmak istediğimiz noktaya gelmiş bulunuyoruz:

Temiz Toplum (Ahlaki Toplum) düzeni oluşturmak için tüm bireylerin, kurumların ve sistemin ahlaki ilke ve standartlara uygun davranmaları gerekir. Temiz Toplum amacına ulaşmak için başlıca şu alanlarda ahlakın tesis edilmesi gerekir:

- Toplum ahlakı,
- Sistem ahlakı,
- Meslek ahlakı,
- Organizasyon ahlakı,
- Ödev ve sorumluluk ahlakı,

Tüm bu alanlarda ahlaki ilke ve standartlar oluşturulmadan ve ahlaka uygun davranış ve eylemler olmadan, toplumda ahlaki düzenin tesis edilmesi çok güç olur. Zira, bir alandaki ahlaki erezyon ve çöküntü diğer alanları da kolayca etkisi altına alabilir. Bu anlamda ahlaksızlığı bir tür salgın hastalığa benzetebiliriz.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan hareketle *Toplam Ahlak (Total Ethics)* adını verdiğimiz kavrama ulaşılmış bulunuyoruz. Toplam ahlak kavramını , top-

---

<sup>16</sup>Özgürlükleri güvence altına almayan ve etkin bir şekilde korumayan hiç bir siyasal ve ekonomik düzen ahlaki değildir. Bu anlamda otokratik rejimlerin tamamı (diktatörlük, totaliterizm, sosyalizm, komünizm, faşizm vs.) gayri ahlaki rejimlerdir.

lumu oluşturan tüm birey ve kurumların “bütünsel olarak” ahlaki ilke ve standartlara uygun hareket etmesi anlamında kullanıyoruz.

### III. AHLAKIN ÇEŞİTLİ BOYUTLARI

*“Kaybetmeyi ahlaksız kazanca tercih et. İlkinin acısı bir an, ötekinin vicdan azabı bir ömür boyu sürer. Bazı idealler o kadar değerlidir ki, o yolda mağlup olman bile zafer sayılır. Bu dünyada bırakacağın en büyük miras dürüstlüktür.”*

**Xsentius**

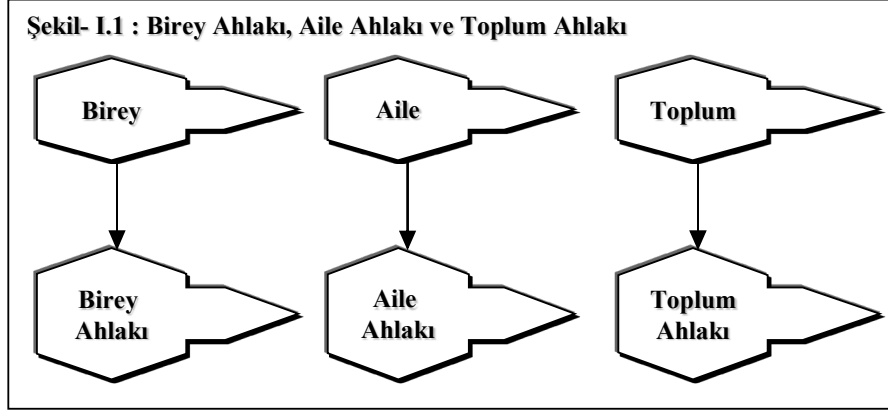
*“Hiç bir miras dürüstlük kadar zengin değildir.”*

**William Shakespeare**

Ahlak insanlararası ilişkilerde uyulması beklenen kuralları ve yapılması gereken görevleri belirtir. Bu bakımdan en başta bir ahlak türü olarak “birey ahlakı”ndan söz etmek gerekir. Birey ahlakında toplum üyelerinden beklenen iyi davranış kalıpları ve toplum içerisinde uyulması beklenen kurallar önem taşır. Doğru sözlülük ve dürüstlük, samimiyet, adil olmak, sabır ve sükunet sahibi olmak, alçak gönüllü olmak, fesat olmamak, kötü alışkanlık (kumar gibi) sahibi olmamak ve daha bir çok karakter birey ahlakını ortaya koyan değer yargılarıdır.

Birey ahlakı dışında bir de “aile ahlakı”ndan söz etmek gerekir. Aile ahlakı, bir toplumsal kurum olarak aile içerisinde uyulması beklenen davranış kurallarını ifade eder. Aile, hiç şüphesiz toplumun temelidir. Dolayısıyla aileyi oluşturan bireylerin aile kurumuna saygı duymaları, ahlaki davranış ve eylemlere önem vermeleri gerekir. En başta ailede karı ve kocanın birbirlerine saygılı davranışları son derece önem taşır. Aile içinde şiddete başvurmama, zina yapmama ve saire ilkeler aile ahlakı açısından önem taşır. Karı ve kocanın birbirlerine olan davranışları kadar çocuklarına karşı da ahlaki sorumlulukları bulunmaktadır. Anne ve babanın, çocuklarının ahlak sahibi bireyler olarak yetiştirilmesinde çok önemli rolleri ve görevleri bulunmaktadır.

Birey ve aile dışında tüm toplum üyelerinin değer yargıları, davranış kuralları, örf ve adetleri ise “toplum ahlakı”nı oluşturur. Toplum ahlakı (sosyal ahlak), kısaca toplumsal yaşama ilişkin ahlaki kurallarını ifade eder. (Bkz:Şekil-I.1.)



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalarımızda birey, aile ve toplum ahlakı olmak üzere üç ahlak türünü ele almış bulunuyoruz. Ahlak, esasen çok yönlü ve boyutlu bir kavramdır. Ahlakın ekonomik, sosyal, siyasal ve ekolojik olmak üzere dört ayrı boyutundan ve alt ahlak alanlarından söz edebiliriz. (Bkz: Şekil- I.2 ve Şekil- I.3.)

*Ekonomik ahlak* kavramı, ekonomik birimlerin davranış ve eylemlerinin belirli kurallara bağlı olması anlamına gelir. Ekonomi içerisinde insan ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik mal ve hizmet üretimi yapılır. Müteşebbisler, üretim faktörlerini bir araya getirerek tüketicilerin isteklerini ve ihtiyaçlarını karşılayacak üretim yaparlar. Piyasa ekonomisinde rol alan aktörleri esas alarak ekonomik ahlakın alt alanlarını şu şekilde sınıflandırmak mümkündür:

- *Üretici ahlakı.* Mal ve hizmet arz eden tüccar, sanayici, esnaf ve saire kimselerin çalışanlarına, müşterilerine, pay sahiplerine, topluma, doğaya ve çevre karşı olan ahlaki sorumlulukları bulunmaktadır.
- *Tüketici ahlakı.* Üretici kadar tüketicilerinde ahlaki sorumlulukları bulunmaktadır. Tüketicilerin, en başta ürünleri çevreyi kirletmeyecek şekilde tüketmeleri gerekir. Bunun dışında tüketicilerin mal ve hizmet satın aldıkları organizasyonlara karşı ahlaki davranma sorumlulukları bulunmaktadır.
- *Organizasyon ahlakı.* Piyasa ekonomisinde mal ve hizmet arz eden tüm organizasyonların, ahlak alanında uymaları gereken kurallar olmak zorundadır. Organizasyon ahlakı, bazen “kurum ahlakı” ya da “şirket ahlakı” olarak da adlandırılmaktadır.

- *Liderlik ve yönetim ahlakı.* Özel teşebbüs sahiplerinin, bir diğer ifadeyle müteşebbislerin organizasyon içerisinde çok özel ahlaki görev ve sorumlulukları vardır. Organizasyon “sahipleri”, çalışanlardan daha farklı olarak daha geniş sorumluluklarla karşı karşıya bulunurlar. Lider ve üst yönetimin sadece çalışanlarına adil olmak, insani davranmak, çalışma koşullarını uygun hale getirmek vs. sorumlulukları dışında müşterilere, tedarikçilere, pay sahiplerine, çevreye, topluma karşı çok önemli ahlaki sorumlulukları bulunmaktadır.

- *İşçi ahlakı.* Organizasyon çalışanlarının da istihdam edildikleri firmaya karşı dürüst çalışma, araç ve gereçleri itinalı kullanma, gereksiz izin almama ve saire ahlaki görevleri vardır. Çalışanlar, müşterilere karşı davranış ve eylemlerinde de belirli ahlaki ilkeler ve standartlara uymak zorundadırlar.

Buraya kadar ekonomik ahlak kavramını açıklamış bulunuyoruz. Bir diğer ahlak boyutu “sosyal ahlak” olarak adlandırılabilir. Sosyal ahlak, toplumu oluşturan bireylerin ve ailelerin davranış ve eylemlerinde yapılması istenen (beklenen) değerleri, ilkeleri ve yargıları kapsar. Adam öldürme, fuhuş, ırza tecavüz gibi toplum yaşamında ortaya çıkan sorunlar bir suç olmanın ötesinde aynı zamanda ahlaki açıdan da örnek teşkil ederler.

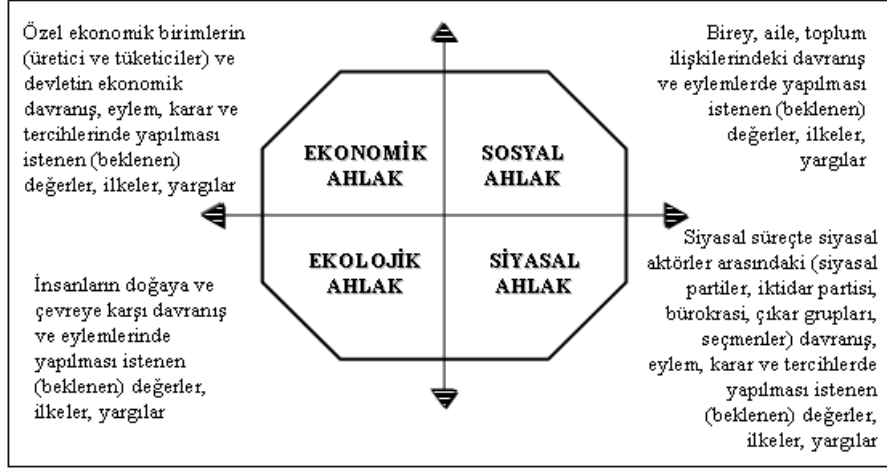
Bir diğer ahlak boyutu olarak “siyasal ahlak”dan sözedebiliriz. Siyasal ahlak, dar anlamda devlet yönetiminde olması gereken davranış ve eylemleri ifade eder. Daha geniş anlamda, siyasal ahlak deyince , bundan tüm siyasal aktörlerin (seçmen, hükümet, bürokrasi, siyasal partiler, çıkar grupları vs.) davranış, eylem, karar ve tercihlerinde uymaları istenen (beklenen) ahlaki ilkeler ve değerler anlaşılır. Bu tanıma paralel olarak, siyasal ahlakın başlıca şu alt alanlarından sözedilebilir:

- Hükümet ahlakı.
- Bürokrasi ahlakı,
- Çıkar ve baskı grupları ahlakı,
- Seçmen ahlakı,
- Siyasetçi ahlakı vs.

Son olarak bir diğer ahlak boyutu olarak “ekolojik ahlak”ı kısaca açıklamaya çalışalım. Ekolojik ahlak, insanların doğaya ve çevreye karşı olan sorumluluklarını ve bu alanda yapmaları gereken ya da uymaları gereken ilkeler ve değerleri içerir. Sokaklara tükürmemek, sigara izmaritlerini gelişigüzel her yere atmamak vs. bireylerin ahlaki davranışları için sadece bir kaç örnektir. Bunun dışında firmaların doğayı ve çevreyi kirletmeyecek

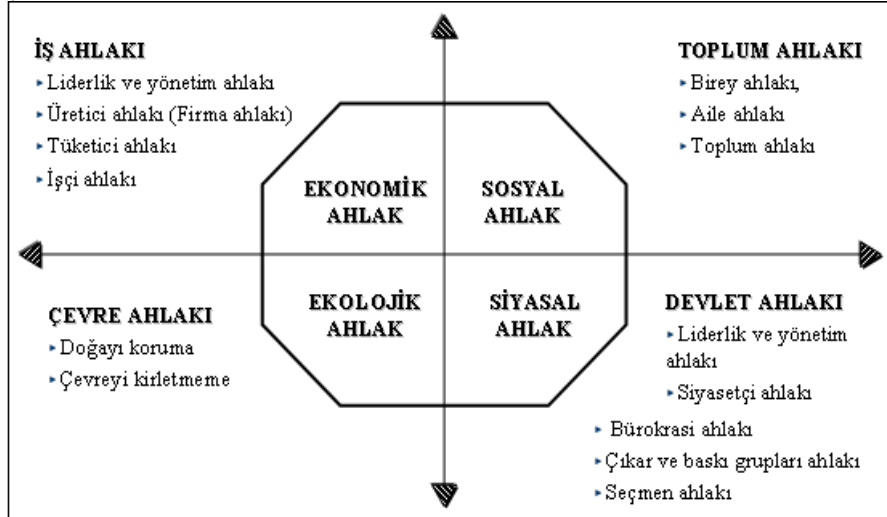
şekilde üretim yapmaları, “çevre dostu teknolojiler” kullanarak üretimde bulunmaları vs. çok önemli ahlaki sorumluluklar olarak karşımıza çıkmaktadır.

**Şekil I-2: Ahlakın Dört Temel Boyutu (1)**



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

**Şekil I-3: Ahlakın Dört Temel Boyutu (2)**



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

#### IV.TOPLAM AHLAK FELSEFESİ

Toplam ahlak felsefesi, sosyal düzen içerisinde tüm toplumsal yapı ve katmanlarda ve aynı zamanda toplumu oluşturan tüm birey ve kurumların davranış, tutum, karar ve tercihlerinde “bütünsel olarak” ahlaki kuralların ve kurumların varlığını araştırarak bir aksiyoloji dalıdır.

Toplam ahlak felsefesi, Temiz Toplum (Ahlaki Toplum) düzeni oluşturabilmek için sosyal yapıyı oluşturan tüm bireylerin, mesleklerin ve kurumların *bütünsel* olarak ahlak ilke ve standartlara uygun hareket etmelerinin önemi üzerinde durmaktadır. Sosyal düzenin sadece bir alanında ahlaki tesis etmek yeterli değildir. Örneğin, bir toplumda iş ahlakının oluşturulması tek başına çok anlamlı olmayabilir. Eğer sosyal yapı içindeki diğer kurumlarda ahlaki yozlaşma sözkonusu ise bu, ister istemez diğer alanlara da yayılma tehlikesi gösterir. Bu nedenle amaç, toplumu oluşturan tüm birey, meslek ve kurumlarda ahlaki tesis etmektir.

Bu çalışmanın ana mesajlarından birisi budur; yani, ahlaki *bütünsel* olarak tesis etmektir.

Toplam ahlak yönetimini uygulamaya geçmeden önce “toplum ahlak felsefesi”ni anlamak ve kavramak büyük önem taşımaktadır. Toplam ahlak konusunda başlıca şu ilkelerin benimsenmesi gerekir.

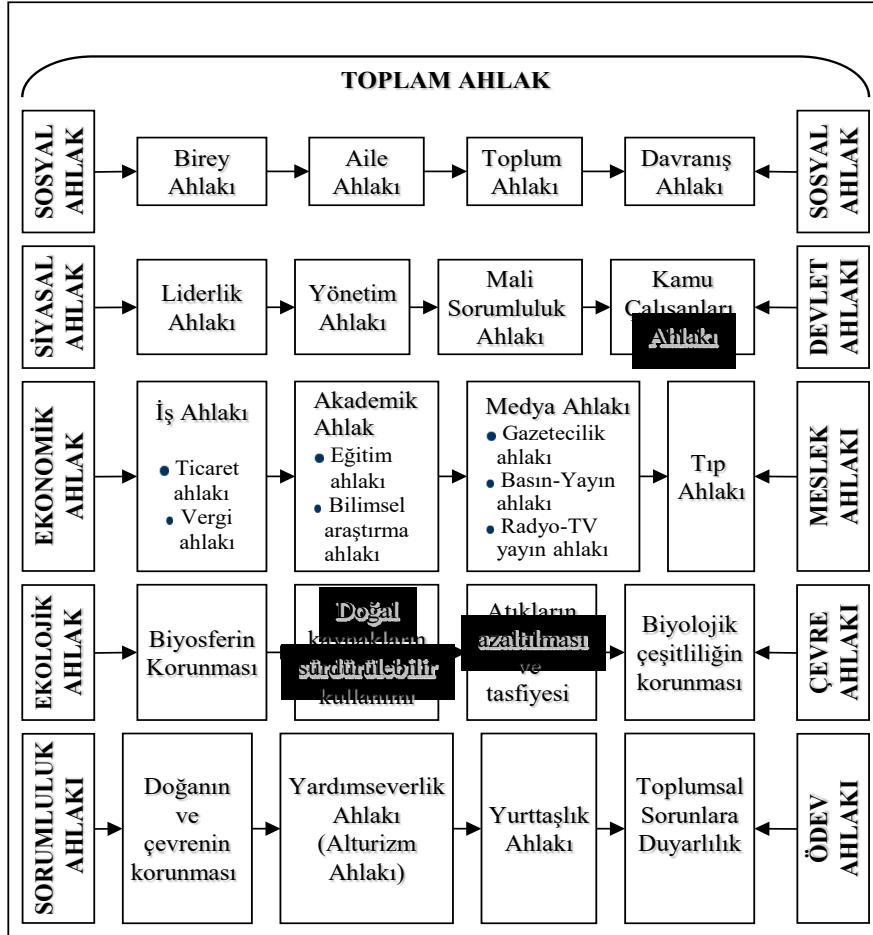
- Ahlak toplumun temelidir. Ahlak ve erdem olmadığı yerde toplumda dejenerasyon başlar.
- Ahlakın tek bir boyutu değil, tüm boyutları aynı derecede önemlidir ve toplumda ahlaki tesis etmek için gereklidir. Ekonomik ahlak, siyasal ahlak, sosyal ahlak, ekolojik ahlak ve sorumluluk ahlakı boyutlarının dikkate alınması son derece önemlidir. Ahlakın bu beş boyutu ve alt ahlak alanlarını dikkate alınmaksızın toplumda ahlaki tesis etmek mümkün değildir. (Şekil I-4.)
- Birey ve aile ahlakının yüksek olduğu toplumlarda eğer *sistem ahlakı* tesis edilmemiş ise o takdirde bireylerin zaman içerisinde gayri ahlaki davranış ve eylemlere yönelmeleri kaçınılmaz olabilir. Örneğin, mülkiyet özgürlüğünün olmadığı bir toplumda bireyler ortak mülkiyeti kötü

kullanabilir ya da şartlar elverdiği ölçüde ortak mülkiyetin bir bölümünü ya da tamamını gizli yollardan kendi mülkiyetlerine geçirmeye çalışabilirler. Aynı şekilde temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmamış olduğu bir toplumda devlet adına güç ve yetki sahibi olan kişilerin ve bazı nüfuz sahibi özel kişi ve kurumların gayri ahlaki davranışlarda bulunmaları sözkonusu olabilir.

- Liderlik ahlakının tesis edilmemiş olduğu bir toplumda bireylerin ahlaka uygun davranmaları beklenemez. Liderlik ahlakının olmadığı herhangi bir organizasyonda, organizasyon üyeleri de (hissedarlar, yöneticiler, çalışanlar vs.) zamanla ahlaka uygun olmayan davranışlara yönelebilirler.
- Organizasyonda liderlik ahlakı, yönetim ahlakı, insan ahlakı ve sistem ahlakı bir bütündür. Birinin mevcut olmaması organizasyon ahlakının bozulmasına neden olabilir. Tüm bu saydığımız unsurların tamamı önemlidir ve birbirini etkiler. Ancak tüm bu unsurların içinde “liderlik ahlakı” özellikle önemlidir.



Şekil I-4 : Toplam Ahlak Bileşenleri



Kaynak: Yazar tarafından geliştirilmiştir.

## V.TOPLAM AHLAK YÖNETİMİ

Toplam ahlak yönetimi, tüm organizasyonlarda ve tüm mesleklerde ahlaki ilke ve kurallara uygun davranışlarda bulunmak ve aynı zamanda toplumda ödev ve sorumluluk ahlakını kurumsallaştırmak için gereklidir.

Toplam ahlak yönetiminin üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; organizasyon ahlakı, meslek ahlakı, ödev ve sorumluluk ahlakıdır.

Bilindiği üzere, organizasyon, insan ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmet üretmek için faaliyette bulunan bir örgüte verilen isimdir. Organizasyonlar amaçlarına göre “kamu organizasyonu”, “özel organizasyon” ve “kar amacı gütmeyen gönüllü organizasyon” olmak üzere gruplara ayrılabilir. Buradan hareketle, organizasyon ahlakını kendi arasında şu şekilde sınıflandırabiliriz:

- *Devlet ahlakı.* Kamusal organizasyonlarda ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Devlet ahlakına “*siyasal ahlak*” ya da “*piyasa dışı ahlak*” adı da verilir.
- *Şirket Ahlakı.* Özel organizasyonlarda ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Şirket ahlakı aynı zamanda “*firma ahlakı*”, “*işletme ahlakı*” olarak da adlandırılmaktadır.

Organizasyon ahlakından sözedince doğal olarak “*liderlik ve yönetim ahlakı*”na da değinmek gerekir. Zira, lider ve yönetim olmadan, organizasyon olmaz. Gerek devlet yönetiminde, gerekse özel organizasyonların yönetiminde liderlik ve yönetim ahlakı son derece önem taşımaktadır.

Toplam ahlak yönetiminin ikinci boyutu meslek ahlakıdır. “*Profesyonel Ahlak*” olarak da adlandırılan meslek ahlakı, herhangi bir mesleğe ilişkin ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Her mesleğin kendine özgü özellikleri ve dolayısıyla ahlak ilkeleri mevcuttur. Ticaret, sanayi, vs. alanında faaliyet gösteren kimselerden; serbest meslek faaliyetini icra eden avukat, doktor, diş hekimi, mühendis gibi meslek sahiplerine kadar tüm mesleki alanlarda ahlaki kuralların olması gereklidir. Bugün sayısız meslek bulunmaktadır ve tüm bu mesleklerde ahlaki ilke ve standartlar gereklidir.

Meslek ahlakını iş ahlakı ile karıştırmamak gerekir. İş ahlakı, iş dünyasındaki ahlak ilke ve standartlarını ifade eder. İş ahlakı, dar anlamda “*ticaret ahlakı*” olarak da adlandırılmaktadır.

Meslek ahlakının türleri olarak “*medya ahlakı*” ve “*akademik ahlak*” dan da söz etmek gerekir. Medya ahlakı, kitle iletişim araçlarının (radyo, televizyon, gazete vs.) kullanımındaki ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Akademik ahlak ise eğitim-öğretim alanındaki ahlaki ilke ve standartlardır.

Toplam ahlak yönetiminin bir üçüncü boyutu ise “ödev ve sorumluluk ahlakı”dır. Toplumda yaşayan bireylerin ve tüm organizasyonların (kamu-sal ve özel organizasyonlar) yaptıkları işleriyle ilgili sorumlulukları ve bunun yanısıra iş dışında topluma karşı olan sorumlulukları bulunmaktadır. Örneğin, işletmelerin vergilerini doğru ve eksiksiz olarak ödemeleri, doğayı ve çevreyi korumaları vs. sorumluluk ahlakına örnekler teşkil etmektedir. Aynı şekilde vatandaşların devlete karşı; devletin de vatandaşlara karşı ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra şimdi toplam ahlak yönetiminin uygulanması konusu ile ilgili olarak bazı bilgiler vermeye çalışalım.

Toplam ahlak yönetimini başarı ile uygulamak için sırasıyla şu işlerin yapılması gereklidir:

-İlk olarak toplam ahlak felsefesi konusunda üst yönetim bilgi sahibi olması önem taşımaktadır.

-İkinci olarak, toplam ahlak felsefesine üst yönetimin inancı ve bu konudaki kararlılığı gereklidir.

Bu iki şart “vizyon” ve “misyon” olarak adlandırılabilir. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, öncelikle organizasyonda ahlak konusunda bir vizyona ve bu vizyona ulaşma kararlılığını ortaya koymuş olan bir “misyon”a ihtiyaç vardır. Her ikisi olmadan toplam ahlak yönetimini organizasyonda başarı ile uygulamak mümkün değildir.

-Üçüncü olarak toplam ahlak yönetiminin organizasyonda ne şekilde uygulanacağına ilişkin planlamanın yapılması gereklidir. Bu üçüncü aşama “strateji oluşturma” aşamasıdır. Toplam ahlak yönetimi konusunda stratejik planlama son derece önem taşımaktadır.

-Dördüncü olarak, toplam ahlak yönetimi konusunda organizasyonda kurumsal yapılanmanın (örgütlenmenin) gerçekleştirilmesi gerekir.

-Tüm bu işlemlerin ardından toplam ahlak yönetiminin organizasyonda uygulanmasına başlanılmalıdır.

-Son aşama ise ahlak konusunda sürekli gelişme ve iyileştirme çalışmalarının olduğu aşamadır. Ahlak, sadece bazı yasalar ya da kurallar ile sağlanamaz. Organizasyonda ahlak konusunda sürekli bir çabanın olması gerekir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan da yararlanarak toplam ahlak yönetiminin uygulanmasına yönelik strateji ve aksiyon planındaki aşamaları bir başka açıdan şu şekilde de sıralayabiliriz.

- İrade ve istek,
- Etkin liderlik ve yönetim,
- Ahlaki bildirgelerin hazırlanması,
- Eğitim,
- Ahlaki norm ve kurallar,
- Planlama,
- Uygulama,
- Etkin denetim mekanizmaları,
- Sürekli gelişme.

Tüm bunlar toplam ahlak yönetiminin başarıyla uygulanması için dikkate alınması gereken aşamalardır.

## VI.SONUÇ

*“Hiç kimseye kötülük etmedim.  
Yakınlarımı bahtsızlığa sürüklemedim.  
Gerçek evinde alçaklık etmedim.  
Kimseyi gücünün dışında çalıştırmadım.  
Benim yüzümden kimse korku duymadı,  
yoksulluk ve acı çekmedi, bahtsız olmadı.  
Tanrıların kötü gördükleri şeyleri hiç bir zaman yapmadım.  
Kölelere kötü muamele etmedim ve ettirmedim.  
Kimseyi aç bırakmadım.  
Kimseye göz yaşı döktürmedim.  
Kimseyi öldürmedim ve kimsenin  
kahpece öldürülmesini emretmedim.  
Kimseye yalan söylemedim.*

*Hiç bir utandırıcı davranışta bulunmadım.  
Zina etmedim.  
Yiyecekleri pahalı ve eksik satmadım.  
Terazinin dirhemi üzerine hiç bir zaman elimi bastırmadım.  
Teraziyle tartarken hiç bir zaman hile yapmadım.  
Süt çocuklarının ağızlarından sütü uzaklaştırmadım.  
Hayvanları çalmadım.  
Tanrının kuşlarını avlamadım.  
Ölmüş balığı tutmadım.  
Hiç bir arkın suyunu başka yöne çevirmediğim.  
Ben temizim, temizim, temizim..."*

### **Ölümler Kitabı**

#### **(ESKİ MİSİR YAZITLARI'NDAN)<sup>17</sup>**

Eski Mısır metinlerinden Ölümler Kitabı'nda yazılı olan bu dizeler toplumsal düzende ahlaki tesis etmenin "bütünsel" bir perspektife dayalı olması gerektiğini çok iyi özetler. Bir bireyin yalan söylememesi, hırsızlık yapmaması, başkalarına zulüm etmemesi gibi eylem ve davranışlar "birey ahlaki"nin gereğidir. Birey bir ailenin parçasıdır ya da unsurudur. Bu nedenle bireyin zaman ve mekan farklılıklarına göre değişmekle birlikte her toplumda var olan "aile ahlaki" ilkelerine de uygun davranması beklenir. Örneğin zina, genel olarak aile yaşamına uygun olmayan bir eylem ve davranış olarak kabul edilir. Öte yandan, bireyler toplum içerisinde değişik görevler üstlenmişlerdir. Yapılan iş ve üstlenilen göreve bağlı olarak çeşitli meslekler ortaya çıkmıştır. Ticaret, sanayi, hizmetler sektörü içerisinde sayısız meslek bulunmaktadır. Mesleklerini icra eden bireylerin toplumda genel olarak "gayri ahlaki" olarak nitelendirilen eylem ve davranışlardan kaçınmaları gerekir. Örneğin, yukarıdaki dizelerde de ifade edildiği üzere "terazinin dirhemi üzerine elini bastırarak" haksız kazanç elde etmek doğru değildir. Ticaret için geçerli olan bu ilke, diğer tüm meslekler için de farklı şekillerde geçerlidir. Bir tıp doktorunun, bir avukatın, bir gazetecinin, bir öğretmenin, mesleğini ifa ederken uyması gereken bazı kurallar vardır ve var olmalıdır. Öte yandan, bireyin içinde yaşadığı doğaya, çevreye, insanlara karşı da ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

<sup>17</sup> Bkz: Hançerlioğlu,1975:219.

Örneğin, insanların kendileri dışındaki canlılara zarar vermeleri, doğayı ve çevreyi tahrip etmeleri kabul edilebilir mi?

Ölümler Kitabı'ndaki her dize ahlakın ne derece bütünsel olduğunu ortaya koymaktadır. Bireyin ev, aile, iş yaşamında mutlaka bazı ahlaki ilkelere ve kurallara uygun davranması önem taşımaktadır. Aynı şekilde bireyin, içinde yaşadığı topluma, insanlara, diğer canlılara, doğaya ve çevreye karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Tüm bu ilkeler, ödev ve sorumluluklar "birey ahlakı", "aile ahlakı", "iş ahlakı", "ticaret ahlakı", "eğitim ahlakı", "çevre ahlakı" gibi kavramları ortaya çıkarmıştır.

Bir bireyin kendisine karşı dürüst olması yetmez. Başkalarına karşı da dürüst olması gerekir. (birey ahlakı)

Bir anne-babanın çocuklarına karşı ödevleri ve sorumlulukları olduğu kadar, evlatların da ana babaya karşı ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır. (aile ahlakı)

Bir bireyin yaptığı iş ne olursa olsun doğruluk ve dürüstlükten ayrılmaması, başkalarının haklarına saygı göstermesi, haksız kazanç peşinde koşmaması gerekir. (iş ahlakı)

Bir doktorun hastaları ile yakından ilgilenmesi, sadece para kaygısı ile hareket etmemesi, hastalarına ait özel bilgileri başkalarına açıklamaması vs. ilkelere uygun davranması gerekir. (tıp ahlakı)

Bir politikacının, bürokratin ya da kamu görevlisinin kendisine ait olmayan kaynakları dikkatle harcaması, rüşvet almaması, başkalarını rüşvet vermeye zorlamaması, adam kayırmaması vs. ilkelere uygun davranışlar içerisinde olması gerekir. (yönetim ahlakı/siyasal ahlak)

Buraya kadar verdiğimiz örneklerden anlaşılacağı üzere bir toplumsal düzende ahlaktan söz edebilmek için o toplumu oluşturan tüm bireylerin, aile üyelerinin, değişik mesleklerde çalışanların vs. ahlaki kaygılarla davranış ve eylemlerini düzenlemeleri ve sınırlandırmaları gerekir.

Toplumu oluşturan bireylerin ahlaki davranış ve eylemlerde bulunmaları da tek başlarına yeterli olmayabilir. Çoğu zaman, toplumsal düzende

görülen gayri ahlaki davranış ve eylemlerin sorumluları olarak “oyuncular” görülür. Oysa, oyuncuların davranışlarını belirleyen kurallardır ve iyi kuralların tesis edilmemiş olduğu toplumlarda bireyler ister istemez gayri ahlaki davranış ve eylemlere yönelebilirler. Basit bir örnek verelim, kamu görevlisi giriş sınavları eğer nesnel (objektif) kurallara bağlanmamışsa, bu takdirde kayırma ve kollama eğilimleri artabilir. Örneğin, bir mülakat sınavı hiçbir şekilde nesnel bir sınav değildir. Dolayısıyla, sınavı yapanlar kendi akrabalarını, yakınlarını, eş-dostlarını kayırma eğilimi içerisinde olabilirler. Burada, oyuncuları ahlaksızlığa iten “sistem”dir. Oyunun kurallarının iyi tespit edilmemiş olması, bazı oyuncuları gayri ahlaki davranmaya sevk edebilir. Bu örnekten de pekala anlaşılacağı üzere, “sistem ahlaki” olmaksızın toplumsal düzende ahlaktan sözedilemez.

Özetle, ahlak bir bütündür. Eğer temiz bir toplum oluşturulmak isteniyorsa o takdirde toplumu oluşturan tüm bireylerin “ahlak” önceliğinin mevcut olması gerekir. Oyuncuların iyi ahlak sahibi olmalarında eğitimin ve dinin de rolü bulunmaktadır. Fakat, her ikisi de iyi ahlak için gerekli, fakat zorunlu şartlar olarak görülmemelidir. Bu konuda gerçek dünyadaki gözlemlerden sayısız örnekler bulunabilir. Örneğin, iyi eğitilmiş bir çok bireyin gayri ahlaki davranışları eğitimin ahlak için zorunlu bir şart olmadığını ortaya koymaktadır. Yine, ateist bir bireyin kendisine, aile üyelerine, içinde yaşadığı topluma, çevreye karşı dürüst ve saygılı davranışlar içerisinde olduğu gözlemlenebilir ve buradan hareketle dinin iyi ahlaka erişmek için mutlaka “gerekli şart” olmadığı sonucuna varılabilir. Bununla birlikte, hem eğitim hem de din faktörü toplumsal düzende ahlakın tesis edilmesi ve kurumsallaştırılması için önemlidir ve asla gözardı edilemez.

Bizim bu çalışmada asıl vurgulamak istediğimiz konu ahlakın “bütünsel” olduğudur. Başka bir ifadeyle, ahlak mutlaka bütünsel bir perspektifle ele alınmalıdır. Temiz toplum için “toplam ahlak” son derece önemlidir.

Sonuç olarak; ahlaki bir toplumsal düzenin varolabilmesi ve kurumsallaşabilmesi için birey ahlakından sosyal ahlaka; ticaret ahlakından her türlü meslek ahlakına; siyasal ahlaktan medya ahlakına; akademik ahlaktan çevre ahlakına kadar tüm alanlarda ve mesleklerde ahlakın bir toplumun temeli olduğu bilincinin varolması gerekir. Ayrıca oyuncuların ahlaki davranmayabileceği varsayımını hiçbir zaman gözardı etmeksizin oyunun kurallarını adil ve ahlaki ilkeler çerçevesinde belirlemek gerekir. İnsan ahlakı kadar, sistem ahlakı da önem taşır. Bu çerçevede hem siyasal düzenin hem de ekonomik düzenin ahlaki temellerinin varolması gerekir.

**KAYNAKLAR**

Aktan, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Ahlak ve Ahlak Felsefesi, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.

Aktan, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Meslek Ahlakı ve Sosyal Sorumluluk, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.

Aktan, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Siyasal Ahlak, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.

Aktan, Coşkun Can., Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: Toplam Ahlak Yönetimi, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.

Aktan, Coşkun Can., Temiz Topluma Doğru: Toplam Ahlak, İstanbul: Zaman Kitabevi, 2004.



**İKİNCİ BÖLÜM**

YOLSUZLUK,  
SİYASAL YOZLAŞMA VE  
RANT KOLLAMA



## SİYASAL AHLAK VE SİYASAL YOZLAŞMA\*

Coşkun Can Aktan

### 1. GİRİŞ

Siyasal ahlakı bozan pek çok davranış ve eylem bulunmaktadır. Siyasal ahlakı bozucu davranış ve eylemler Siyasal Yozlaşma (Political Corruption) olarak adlandırılabilir. Ancak hemen belirtelim ki siyasal yozlaşma, kavram olarak henüz siyaset bilimi literatüründe bütünüyle açıklığa kavuşturulmuş değildir. Siyaset bilimcileri yanısıra konu ile ilgilenen diğer sosyal bilimciler, siyasetçiler ve kamuoyu siyasal ahlakın bozulmasını ifade etmek üzere "siyasal yozlaşma" kavramı yerine "rüşvet ve yolsuzluk" veya sadece "yolsuzluk" kavramını kullanmaya eğilimlidir. Oysa "yolsuzluk" siyasal yozlaşma kavramının ifade ettiği anlamdan daha dar bir anlama sahiptir. Biz bu araştırmada siyasal yozlaşma kavramını dar ve geniş anlamda ele alarak inceleyeceğiz.

Yolsuzluk kavramı genellikle, rüşvet, zimmet ve adam kayırmacılık gibi davranış ve eylemlerin tümünü ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bazen, sadece rüşvet kavramı yerine yolsuzluk kavramı kullanılmaktadır. Berkman, yolsuzluk kavramını şu şekilde tanımlamaktadır: "Yolsuzluk terimi, maddesel kazanç için (örneğin, rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin, kayırma) kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsamaktadır. İngilizce'de "corruption" sözcüğü yaklaşık olarak bu anlamdadır." (Berkman, 1983; 9).

Berkman'ın ifade ettiği üzere İngilizce'de "corruption" kelimesi esasen rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık gibi olayları kapsamaktadır. Örneğin, İngilizce'de "corruption" kelimesinin sözlük tanımı Oxford English Dictionary' de şu şekilde yapılmaktadır: "*Kamu hizmetlerinin ifasında rüşvet veya menfaat sağlama suretiyle dürüstlüğü'nün yitirilmesi veya dürüstlükten sapma; özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında rüşvetin mevcut olması*" (Heidenheimer, 1989, s. 7' den naklen).

---

\* Coşkun Can Aktan, "Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma", Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1997, s.1063-1077.

"Corruption"ın tanımını David H. Bayley ise şu şekilde yapmaktadır: "özellikle rüşvet fiili ile çok yakından ilişkili olan yolsuzluk (corruption) şahsi menfaat sağlama çabasının bir sonucu olarak yetkinin kötüye kullanımını ifade eden bir terimdir. Şahsi menfaatin mutlaka para olması gerekmez." (Bayley, 1989; 936).

Bir başka tanım ise Joseph S. Nye tarafından şu şekilde yapılmıştır: "Kamu hizmetinde özel bazı nedenlerden dolayı (aile, ya da yakınlık ilişkisi gibi) parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi; örneğin, rüşvet, "nepotizm, kaynakların yanlış yönlendirilmesi ve benzeri şekillerde çıkar sağlama." (Nye, 1989; 964).

Jacop Van Klaveren'in tanımı ise şu şekildedir: "Yolsuzluk, bir kamu görevlisinin devletten ekstra bir gelir sağlama gayesiyle yetkisini kötüye kullanması demektir." (Klaveren, 1989; 25).

Türkçe literatürde ise Çulpan yolsuzluk ile ilgili olarak şu tanımı vermektedir: "Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarıdır." (Çulpan, 1978; 34). Dikkat edilirse bu tanım da esasen rüşvet, zimmet, adam kayırmacılık gibi siyasal nitelikli kirlilikleri yolsuzluk kavramı içinde ele almaktadır.

Önemle belirtelim ki, "yolsuzluk" (corruption) siyasal nitelikli yozlaşmaların bir kaç türüne (başlıca; rüşvet, zimmet ve adam kayırmacılık) verilen bir isimdir. Siyasal Yozlaşma (Political Corruption) ise aşağıda belirteceğimiz üzere yolsuzluğun ifade ettiği anlamdan daha geniş bir anlama sahiptir. Bir başka ifadeyle Siyasal Yozlaşma, yolsuzluğu da içeren şemsiye bir kavramdır.

En geniş anlamda, siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları) "özel çıkar" sağlama gayesiyle toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına Siyasal Yozlaşma ya da Politik Yozlaşma adı verilir.

Siyasal yozlaşmanın türlerini ve ortaya çıkış şekillerini incelemeyen önce temel özelliklerini ortaya koymakta yarar vardır. Siyasal yozlaşmanın temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

-Siyasal yozlaşma, siyasal süreçte ortaya çıkmaktadır. Siyasal süreç devletin karar alma mekanizmasının cereyan ettiği yapıdır.

- Siyasal yozlaşma, siyasal süreçte rol alan aktörlerin (politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları, seçmenler) birbirleriyle olan ilişkilerinde, daha doğru bir ifadeyle "siyasal mübadele" içerisinde ortaya çıkmaktadır.
- Siyasal yozlaşma ile karar verme yetkisine sahip olan siyasal aktörler sahip oldukları kamusal yetki ve gücü, mevcut yasa, norm ve ahlak kurallarına aykırı olarak kullanmaktadırlar.
- Yetki ve gücünü kötüye kullanan kamu görevlileri, kendilerine ve/veya yakınlarına bir ayni ve/veya nakdi "çıkâr" (menfaat) sağlamaktadırlar. Çıkârı, yalnızca maddi şeylerle sınırlandırmak doğru değildir. Siyasal yozlaşma "kamu zararına özel çıkar sağlama" eylem ve davranışlarını içerir.
- Siyasal yozlaşma genellikle gizlidir. Ancak hoşgörü ile karşılandığı ortam ve durumlarda bu gizlilik ortadan kalkmaktadır. Gizliliğin keşfedilme riski, siyasal yozlaşmanın piyasasına ve dolayısıyla fiyata yansımaktadır.
- Siyasal yozlaşma, zaman içerisinde toplumun tüm kesimlerine yayılma özelliği gösterir. Ekonomik yozlaşma, akademik yozlaşma; (bilimde yozlaşma) vb. türdeki siyasal kirlilikler genellikle siyasal kural ve kurumların iyi oluşturulamamasından ve işletilememesinden kaynaklanmaktadırlar.
- Siyasal yozlaşma ile demokratik kurumlar da zaman içerisinde işlerliğini kaybeder. "Çıkâr ve Baskı Grupları Demokrasisi" (Plütokrazi) siyasal yozlaşmanın bir sonucudur.
- Siyasal yozlaşmanın hakim olduğu devlet düzeni monarşi, oligarşi veya demokrasi olabilir. Kısaca, tüm devlet yönetim sistemlerinde siyasal yozlaşma değişik boyutta ve türde mevcuttur. Siyasal yozlaşmanın hakim olduğu devlet düzenini "kleptokrazi" olarak adlandırmak mümkündür.
- Siyasal yozlaşma ile sosyo-ekonomik yapıdaki değişme ve gelişme arasında yakın bir ilişki mevcuttur. Sosyo-ekonomik yapıdaki değişme ve gelişmeye paralel bir şekilde siyasal yozlaşmalar yaygınlaşır.

## 2. SİYASAL YOZLAŞMANIN TÜRLERİ

Siyasal yozlaşma, siyasal süreç içerisinde çok çeşitli şekil ve türlerde ortaya çıkmaktadır. Bunları aşağıda kısa başlıklar altında özetleyebiliriz:

### 2.1. Rüşvet

Rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para ve/veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir. Daha kısa bir tanımla, rüşvet; şahsi menfaat için görev ve yetkinin kötüye kullanılmasıdır. Görev ve yetkinin kötüye kullanımı iki şekilde olabilir.

- Kanuna uygun olan kamu işlemlerinin daha hızlı ve süratle yerine getirilmesi şeklinde görev ve yetki kötüye kullanılabilir. Açıktır ki burada birtakım kimselere diğerleri aleyhine ayrıcalıklı işlem yapılmaktadır. Ehliyet almaya hak kazanmış bir kimseden parasal veya diğer şekillerde bir menfaat sağlanarak ehliyetinin daha kısa bir süre içerisinde verilmesi bu konuda örnek olarak verilebilir.

- Kanuna uygun olmayan, bir diğer deyişle kanunca yasaklanmış kamu işlemlerinin bir menfaat karşılığı yapılması halinde de görev ve yetki kötüye kullanılmış olur. Örneğin, ehliyet almaya yasal olarak hak kazanmamış, hatta bunun için sınava dahi girmemiş bir kimseye, sağlanan menfaat karşılığı ehliyet verilmesi söz konusu olabilir.

Yukarıda birinci türde görev ve yetkinin kötüye kullanımı sonucunda bir çıkar sağlanmasına "Çabuklaştırıcı Rüşvet" (Hafif Rüşvet) ikincisine ise "Çarpıtıcı Rüşvet" (Ağır Rüşvet) adı verilir (Berkman, 1983, 23).

Önemle belirtelim ki rüşveti doğuran olay ya bizzat kamu görevlisinin isteği üzerine gerçekleşmekte, veya rüşvet kamu görevlisinin muhatap olduğu kişi veya kurumlar tarafından önerilmektedir. Yani, kamu görevlisinin edimi başlatması "rüşvet isteme" olayını, muhatap olduğu kişi veya kurumun edimi başlatması ise "rüşvet kabul etme" olayını çıkarmaktadır. Türkçe'de kullanılan "irtikap" kavramı esasen rüşvet olayının sadece bir yönünü, yani "rüşvet isteme" olayını ifade etmektedir.

Rüşvet talep etmede, kamu görevlisi "aktif suje" durumundadır. "Aktif Rüşvet" olarak adlandırılabilir olan bu durum esasen bir tür "Haraç" olarak da kabul edilebilir. Ancak, rüşvet ile haraç arasındaki ayrım her zaman açık ve net değildir. Örneğin, bir kamu görevlisinin açıkça para veya diğer bir menfaat talep etmeksizin muhatap olduğu kişiyi rüşvet önerisine yöneltmesi mümkündür. Mesela, gümrükten mal çekerek birinin işlemlerin normal süresinden önce bitirilmesi için görevlilere para vermesi rüşvet (çabuklaştırıcı rüşvet); gümrük görevlisinin işlemleri kasıtlı olarak yavaşlatacağı ya da sorun yaratacağı tehdidi ile karşısındakinden açıkça para istemesi ise haraçtır. (Berkman, 1983; 24).

Rüşvet iki tarafın katılımı ile gerçekleşen bir siyasal mübadele olayıdır. Ancak bu, yasal olmayan, en azından "kamu vicdanı" ve sosyal normlar açısından izin verilmeyen bir mübadele türüdür. Bu mübadelede her iki taraf lehine sonuç doğuran bir edim ve karşı edim vardır. Bu edim ve karşı edimi yapma eğilimi ve davranışlarının karşılaşması ile rüşvet piyasası oluşmaktadır. Ancak buradaki mübadele eğilimi görünür piyasa ekonomisi içerisinde gerçekleşmemektedir. Bu nedenle hem yasa ve normlara aykırı

olarak oluşturulan piyasa, hem de bu piyasada oluşan fiyat, gayrimeşru bir nitelik arz etmektedir.

Rüşvet, piyasası, çoğu kez iki yanlı monopol şeklinde gerçekleşir. Piyasa gücünün varlığı, karşı tarafın sömürülmesine yol açar. Güç pozisyonu, fiyatın ekstrem bir değerde gerçekleşmesine de neden olabilir. Tarafların gücü ve pazarlık yeteneği uzlaşma yeteneğini belirlemektedir.

Şüphesiz, rüşvetin niteliği de rüşvet fiyatının oluşmasında önem arz etmektedir. Çarpıcı rüşvetin (ağır rüşvet) fiyatının çabuklaştırıcı rüşvetin (hafif rüşvet) fiyatından yüksek olması beklenir. Ayrıca, çarpıcı rüşvetin fiyatının çabuklaştırıcı rüşvete oranla daha fleksibl olduğu söylenebilir. Çarpıcı ya da ağır rüşvette rüşvetin fiyatı, yapılacak kuraldışı işlemin tespit edilebilme riskine ve cezasına göre değişir. (Berkman, 1983; 24).

Yukarıda da belirtildiği üzere rüşvet iki tarafın katılımı ile gerçekleşen bir tür siyasal mübadeledir. Bu siyasal mübadelede taraflar karşılıklı bağlantı kurabilecekleri gibi, bazı aracı kişi veya kurumlar vasıtasıyla da ilişki içerisinde olabilirler. Rüşvet alan ve rüşvet verenin direkt olarak ilişki kurmasında taraflardan birinin diğerinin rüşvet vermeye (ya da almaya) niyetli olduğunu bilmesi mübadele işlemini kolaylaştırır. Rüşvet, uzmanlaşmış bazı iş takipçileri, iş büroları, gezgincilik (peddling) yapan bazı politikacı ve bürokratlar aracılığıyla da yürütülebilir. Bu durumda rüşvetin belli bir kısmı aracı kişi ve kurumlara ödenmektedir.

Bu açıklamalardan sonra şimdi rüşvet mekanizmasını oluşturan faktörleri kısaca incelemekte yarar bulunmaktadır. Rüşvetin ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerin başında sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik düzeyi gelmektedir. Ekonomik kaynakları kullanma fırsatlarının kıtlığı rüşveti teşvik etmektedir. Fırsatların kıtlığı ve ekonomik gelişmenin yetersiz oluşu, kıt fırsatlardan yararlanmak için kişileri rüşvet vermeye teşvik ederken, kamu görevlilerini de daha iyi imkanlar içerisinde yaşama arzusu ile rüşvet almaya teşvik etmektedir. Sosyo-ekonomik yapının değişmesi ve ekonomik kalkınma sürecinin hızlanması ile birlikte potansiyel kaynak ve fırsatlar artmakta ve böylece rüşvet mekanizmasının işlemesi için uygun bir ortam hazırlanmış olmaktadır. Ancak burada önemle belirtilmesi gereken hususlardan birisi de potansiyel kaynak ve fırsatların paylaşımında rekabetin mevcut olup olmadığıdır. Rekabetin mevcut olması halinde rüşvetin konu ve kapsamının daha dar olabileceği düşünülebilir. Rekabetin varlığı basın, kamuoyu, yasama kontrolü gibi mekanizmaların da işlerlik kazanmasını sağlayabilir.

Bu açıklamalara dayalı olarak sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik düzeyi ile ilişkili olarak şu önermeler yapılabilir:

- Rüşvete konu kaynak ya da fırsatlar büyüdükçe ve bu kaynak ya da fırsatları elde etmek için piyasada rekabet mevcut oldukça rüşvet kapsam ve miktar olarak artma eğilimi gösterir.
- Sosyo-ekonomik yapıdaki değişim hızlıysa, rüşvet için yeni potansiyel alanlar doğacak ve rüşvet eğilimleri artacaktır.
- Ekonomideki kaynakları ve fırsatları elde etmek için şiddetli bir rekabet varsa ve rekabetçilerin gücü dengeli ise biçimsel kontrol mekanizmaları (kamuoyu, basın, parlamento kontrolü vb.) işlerlik kazanacak ve rüşvet eğilimleri azalabilecektir.

Rüşvetin ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerden ikincisi bürokrasinin yapısı ve işleyişi ile ilgilidir. Bürokrasinin merkeziyetçi yapıda oluşturulması rüşvetin kurumsallaşmasını kolaylaştırır. Bürokratik merkeziyetçilik derecesi hiyerarşinin her düzeyinde alınan rüşvetin miktarını etkiler ve rüşveti yukarıya doğru taşır. Bürokraside merkeziyetçiliğin ortadan kaldırılması rüşvetin kapsamını ve miktarını bir ölçüde azaltır.

Üçüncü olarak bürokratik yapıda karar süreci ve işleyişi de rüşvet mekanizmasının ortaya çıkmasında ve kurumsallaşmasında önem taşımaktadır. Kamu ekonomisinde karar ve uygulamalar önceden belirli bir plana ve programa bağlanmamışsa, rüşvet için uygun bir ortam yaratılmış olur. Bu durumda bürokratlar karar almada yetki ve insiyatiflerini rüşvet lehine kullanabilirler.

Rüşvet, en eski çağlarda dahi varlığını sürdürmüş bir siyasal yozlaşma türüdür. Devlet ve insan ilişkilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte rüşvet de varolmuştur. Rüşvetin tarihi ileride siyasal yozlaşmaların kısa tarihçesi başlığı altında özetlenecektir.

## 2.2. İrtikap (Zorla Yiyicilik)

İrtikap siyasal yozlaşmanın bir diğer türünü oluşturmaktadır. İrtikap esasen rüşvet suçunun özel bir türüdür. Rüşvet, iki tarafın yani, rüşvet alan ve rüşvet verenin karşılıklı olarak anlaşmaları sonucunda gerçekleşmektedir. Bu çerçevede rüşvet karşılıklı rızaya dayalı bir anlaşmanın sonucudur. Oysa irtikap, kamu görevlisinin tek yanlı olarak karşısındakini rüşvet vermeye zorlamasıdır. Bu bakımdan irtikap suçuna aynı zamanda Zorla Yiyicilik adı verilir.

Ülkemizde Yargıtay'ın almış olduğu bir kararda rüşvet ve irtikap arasındaki farklılık şu şekilde belirtilmiştir: "*Rüşvet, memurun görevine giren, yetkili bulunduğu konuda karşı tarafla aralarında serbest iradelerinin ürünü olan karşılıklı rızaya dayalı bir anlaşma (rüşvet sözleşmesi) sonucunda çıkar elde etmesidir. Kendi eylemi de suç oluşturan rüşvet veren, sağladığı çıkarın yasal olmadığını bilmekte ve yasa dışı zemin içinde bulunmaktadır. Cebri irti-*



*kap (zorla yiyicilik) suçu ise, memurun memuriyet sıfatını veya memuriyetine ait görevi kötüye kullanmak suretiyle ferdi zorlaması sonucu uğrayabileceği haksız işlemi önleyebilmek durumunda kalan ferdin ona çıkar sağlaması veya vaadetmesiyle oluşur. Fert, vaadettiği çıkarın yasa dışı olduğunu bildiği halde, memurun haksız işlemi önleme zorunluluğunu duyduğu ve manevi baskısı altında kaldığı için suçun mağduru durumundadır.” (Yargıtay 5CD. 6.3.1986, 4567/1037, Bkz: Malkoç ve Malkoç, 1988; 364).*

### **2.3. Zimmet ve İhtilas**

Zimmet, Arapça kökenli bir kelime olup "emanet edilen şeyden aşırmaq", "kendisine emanet edilen şeyleri kendi malı gibi kullanmaq" anlamlarına gelmektedir. Siyasal terminoloji açısından zimmet, kamu görevlilerinin para ve/veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması olarak tanımlanabilir. Örneğin, bir kamu görevlisinin devlete ait bir daktilo ya da bilgisayarı kendi özel kullanımına tahsis etmesi, zimmet olayına bir örnek olarak verilebilir. Yine bir kamu görevlisinin kendi özel otomobilinin benzin sarfiyatını, makamından yararlanmaq suretiyle devlet kanalıyla karşılaması söz konusu olabilir. Zimmet bu açıdan "Hırsızlık" ile eşanlamlıdır.

Zimmet fiili, eğer hileli bir şekilde yapılırsa buna İhtilas adı verilmektedir. Kısaca, ihtilas, zimmet suçunun mevsuf şeklidir. Bu bakımdan ihtilas aynı zamanda Mevsuf Zimmet (Nitelikli Zimmet) olarak da adlandırılır.

### **2.4. Adam Kayırmacılık (İltimas)**

Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan bir siyasal yozlaşma türü Adam Kayırmacılık 'dır. Türkçe'de halen kullanılan Arapça kökenli "İltimas" kavramı esasen adam kayırmacılık ile eş anlamlıdır. İltimas kelime anlamı itibariyle "haksız yere ve yasa dışı kayırma, arka çıkma" anlamlarına gelmektedir. Halk dilinde iltimas ve adam kayırmacılığı ifade etmek üzere "Torpil" kavramı da yaygın olarak kullanılmaktadır. Adam kayırmacılığın değişik türleri bulunmaktadır. Bunları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

#### **2.4.1. Akraba Kayırmacılık (Nepotizm)**

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesine ya da tayin edilmesine "akraba Kayırmacılık" ya da "nepotizm" adı verilmektedir. Nepotizm, özellikle geleneksel bağların ve ilişkilerin yoğun olduğu toplumlarda daha yaygın olma özelliğini taşımaktadır.

#### 2.4.2. Eş - Dost Kayırmacılık (Kronizm)

Kamu görevlilerinin istihdamında liyakat (yeterlik) ve eşitlik ilkeleri yerine eş-dost ilişkilerinin esas alınması suretiyle yapılan kayırmacılığa Eş - Dost Kayırmacılık ya da kısaca "kronizm" adı verilmektedir. Kronizm'in esas itibariyle nepotizm'den farkı yoktur. Ancak, kronizm'de kayırılan kişi, "akraba" değil, "eş-dost", "arkadaş" ve benzeri kimselerdir. "Hemşehri Kayırmacılığı" nı da eş-dost kayırmacılığının bir özel türü olarak ele almak mümkündür. Günümüzde "aynı memlekette olma", "aynı topraklar üzerinde büyüme" gibi faktörler geleneksel toplumlarda yaygın bir şekilde kayırmacılığın bir nedeni olmaya devam etmektedir.

#### 2.4.3. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık ve Siyasal Yandaşlık)

Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak bu kimselere haksız yere menfaat sağlamalarına "Siyasal Kayırmacılık" adı verilmektedir. Kısa süreli siyasal kayırmacılıkta siyasal partiler siyasal yandaşlarını (partilileri) seçim döneminde gördükleri yardımlar dolayısıyla bir anlamda ödüllendirmektedirler. Siyasal kayırmacılık, "Siyasal Yandaşlık" veya "Partizanlık" olarak da adlandırılabilir. Siyasal yandaşlık bürokrasinin üst düzeyinde olduğu kadar alt düzeyinde de kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açar. Aşırı partizanlık (zealotry), özellikle mahalli kamu hizmetlerini yürüten hizmet birimlerinde yaygın bir durum arz etmektedir.

Siyaset bilimi terminolojisinde siyasetçilerin kendi partililerini kayırmalarına ve onları kollamalarına "Siyasal Kollamacılık" (Political Clientelism) ya da "Kollamacı Siyaset" (Clientelistic Politics) adı verilmektedir. Kollamacılık, kısaca bir siyasal partinin veya onun mensubu bir siyasetçinin (Patron), partili (Client) kimseleri, kollaması ve gözetmesi demektir.

Günümüzde siyasal kayırmacılık ya da siyasal kollamacılık bir çok ülkede yaygınlık göstermektedir. Siyasal partiler, iktidarı kazandıktan sonra kamu kurum ve kuruluşlarındaki mevcut kadroları açarak veyahutta yeni kadrolar ihdas ederek kendi partililerini istihdam etme eğilimindedirler.

#### 2.5. Patronaj ve Hizmetsiz Memuriyetlik

Siyasal süreç içerisinde siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan "üst düzey bürokratları" görevden almaları ve bu görevlere yine siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamaları bazen yaygın bir durum arz edebilmektedir. Bu duruma literatürde "Patronaj" (patronage) adı verilmektedir. Aşırı patronaj, bazı bakanların çeşitli görevlere atama yapılması, danışman istihdam edilmesi vb. konularda sınırsız bir yetki ve

güce sahip olması anlamına gelmektedir. Aşırı partizanlık ve aşırı patronajlık pek çok toplumda siyasal yozlaşmanın en yaygın türlerinden birini oluşturmaktadır.

ABD' de 19. yüzyılda uygulanan "Spoils system" patronaj' ın güzel bir örneğidir. Bu sistemde, her seçim sonucu, memurlar yerlerini, seçimi kazanan siyasal partinin memurlarına bırakmaktadır. "Ganimet Sistemi" olarak adlandırılabilir bu sistemde, memuriyet siyasal iktidarın siyasal yandaşlarına dağıttığı bir ganimet olarak düşünülmekteydi. 1831 yılında ABD' de New York Senatörü William C.Marcy'nin senatoda söylediği şu söz ganimet sisteminin esasını ortaya koymaktadır: "Siyasi savaşta yenilenler görevlerinden çekilmelidir; ganimet, savaşı kazananın hakkıdır." (Güran, 1980; 86). Ganimet sistemi, kısaca memurlukların liyakat ve eşitlik ilkelere dayalı olmaksızın siyasal iktidara destek olan ve yardım sağlayan kimselere bir ödül olarak dağıtılması sistemidir. 1881 yılında seçimi kazanan parti için çok çalışmış olduğundan, ganimet sistemi gereği ödüllenebilir hakkı olduğuna inanan ve bu yüzden iyi bir idari görev bekleyen, fakat bunu elde edemeyen biri, kızgınlıkla ABD Başkanını öldürmüştür. Bu olaydan sonra ABD' de zaman içerisinde mutlak ganimet sistemi yerini liyakat sistemine bırakmıştır (Güran, 1980; 85-122 vd).

Ülkemizde "Arpalık" olarak adlandırılan sistemi, Patronaj uygulamasına bir örnek olarak gösterebiliriz. "Hizmitsiz Memuriyetlikler" olarak tanımlanabilecek olan arpalıklar siyasal iktidar mensuplarının, akrabalarına, yakınlarına ve partili kimselere dağıttığı makam ve mevkilerdir.

## 2.6. Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal süreçte ortaya çıkan bir diğer siyasal yozlaşma türü de hizmet kayırmacılığıdır. Hizmet kayırmacılığı (pork-barrelling) siyasal iktidarın gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını yağmalamasıdır. Gerçekten de siyasal partiler arasındaki yarıştan galip çıkan ve iktidarı kazanan siyasal parti, en fazla oy aldığı yerleşim bölgelerine daha fazla ödenek ayırma eğilimindedir. Özellikle hükümet başkanı (Başbakan) ve üyelerinin (Bakanlar) kendi seçim bölgelerine yeniden seçilebilmeyi garantileyebilmek amacıyla daha fazla yatırım için ödenek ayırması çok yaygın olan bir siyasal yozlaşma türüdür. Özetle, bu tür yozlaşma ile kamu kaynaklarının dağıtımında yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler siyasal iktidarın kendi seçim bölgelerine götürülmektedir.

### 2.7. Oy Ticareti (Logrolling) ve Oy Satın Alma

Oy Ticareti (Logrolling) özellikle yasama aşamasında ortaya çıkan bir siyasal yozlaşma türüdür. Yasama organı olan parlamentoda siyasal kararların alınmasında siyasal partiler menfaatleri doğrultusunda parlamentoya sunmuş oldukları kanunları karşılıklı olarak destekleyebilirler. Bu bir anlamda karşılıklı oy alışverişi ya da ticarettir. Şüphesiz, oy ticareti bazı durumlarda karar alma sürecini kolaylaştırması bakımından yararlı olabilir. Örneğin, siyasal süreç içerisinde parlamentoda bazı konularda karar alma sıkı ve sert kurallara bağlanmış olabilir. Örneğin, belli bir konuda karar alınması parlamentonun üye tam sayısının belirli bir oranına bağlanmış olabilir. Bu durumda siyasal partiler karşılıklı olarak parlamentoya sunacakları kanun tasarılarının onaylanmasını sağlayabilirler. Her iki taraf (iktidar partisi ve ana muhalefet partisi) veya taraflar oylarını karşılıklı birbirlerini desteklemek suretiyle kullanırlar.

Ancak, bazı durumlarda oy ticareti, siyasal yozlaşma ve siyasal ahlak dejenerasyonuna neden olabilmektedir. İşin içinde ortak "Çıkar" olunca siyasal partiler birbirlerini destekleyebilmektedirler. Örneğin, milletvekili maaşlarının yükseltilmesi, emekli ikramiyesinin artırılması, milletvekili emeklilik yaşının indirilmesi gibi durumlarda milletvekilleri ortak çıkarları doğrultusunda oy kullanabilmektedirler. Kısaca "karşılıklı çıkar" temininde oy ticareti sözkonusu olabilmektedir. Örneğin, A Partisi, meclise sunduğu X projesinin kanunlaşması için B Partisi ile anlaşarak, kendi sunduğu X projesine destek vermesi halinde, B Partisinin sunduğu Y projesinin kanunlaşması için olumlu oy vereceğini belirtebilir. Bu durumda, belki ülke çıkarları için uygun olmamasına rağmen her iki proje de kanunlaşabilir.

Logrolling mekanizması içerisinde değerlendirilebilecek bir diğer konu ise "Oy Satın Alma" dır. Siyasal partiler, parlamentoya sundukları kanun tasarılarının onaylanması için bazen diğer parti milletvekillerine gizlice nakdi ve/veya aynı menfaatler sunabilirler. Oy satın almanın daha geniş bir uygulaması şudur: Bir siyasal parti milletvekilinin, seçim sonrasında para ve diğer şekillerde menfaat sağlayarak bir başka siyasal partiye geçmesi siyasal yozlaşmanın diğer bir türünü oluşturmaktadır. Bir milletvekilinin diğer bir partiye geçmesi, bir anlamda oy sayılarının artması demektir. Özellikle, kırsal kesimlerde, seçmenler açısından "milletvekilinin şahsı", bazen parti program ve felsefesinden daha büyük önem arz edebilmektedir. Yani, milletvekili A partisine de geçse, B partisine de geçse, seçmenlerin desteğini taşıyabilir. "Milletvekili Satın Alma" şeklinde ortaya çıkan bu siyasal yozlaşma türü günümüzde siyasal süreçte yaygınlık göstermektedir. Oy satın almanın ya da milletvekili satın almanın bir de piyasası (pazarı) bu-

lanmaktadır. Ülkemizde bu ilişkilerin yer aldığı piyasaya halk dilinde "Me-bus Pazarı" denilmektedir.

### 2.8. Lobicilik

Siyasal karar alma sürecinde çıkar ve baskı grupları; iktidar partisi, diğer muhalefet partileri, bürokrasi ve seçmenler ile lobicilik yaparak kamu sektöründe optimum karar alınmasını engeller. Çıkar ve baskı grupları (şirket ve holdingler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) başlıca şu şekillerde lobicilik yaparlar:

- Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal veya diğer şekillerde yardımda bulunurlar. "Seçim Kampanyası Finansmanı" (Campaign Finance) olarak adlandırılan bu birinci yöntemde; çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında destekledikleri partinin iktidarı kazanması halinde, iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak çıkar ve rant sağlamaya çalışırlar.

- Çıkar ve baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya çalışırlar. İngilizce "Influence Peddling" olarak adlandırılan bu ikinci yöntemde; bir milletvekili veya bürokratin özel kişi ve kurumlar lehine bir tür "gezgincilik" (peddling) yaparak diğer milletvekilleri ve bürokratları etkilemesi söz konusudur. Çıkar ve baskı grupları, "gezginciler" in, özellikle nüfuzlu, sözü geçen, iş bitiren kimseler olmasına özen gösterirler. Gezgincilere aynı zamanda "Kanun Simsarları" adı da verilmektedir. Kanun simsarları, yasama organı ve hükümet üyelerine bir çıkar temin etmek suretiyle istedikleri kanunun veya yönetmeliğin çıkarılmasını başarabilirler.

### 2.9. Rant Kollama

Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere "Rant Kollama" (Rent Seeking) denilmektedir. Burada önemli olan husus, "gerçek rant" ile "suni rant" arasındaki ayırımı anlamakta yatmaktadır. Gerçek rant, ekonomide arz ve talep arasındaki ilişkilere göre ortaya çıkmakta ve bu kavram daha ziyade toprağın, belirli bir süre sonra sahibine çalışmadan bir gelir getirmesi anlamına gelmektedir. Suni rant ise, bizzat devlet tarafından, bazı ekonomik faaliyetler üzerine sınırlamalar konulması ve/veya ekonomik faaliyetlerin bizzat devlet tarafından düzenlenmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır. İşte Rant Kollama, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yaratılan bir "suni rant"ı elde etmek için mevcut kıt kaynaklarını sarfetmelerini ifade etmektedir. Tanımı biraz daha açacak olursak; rant kollama kavramını, devletten bir ekonomik veya sosyal transfer elde et-

mek amacıyla çıkar ve baskı gruplarının girişmiş oldukları faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar şeklinde tanımlayabiliriz. Söz konusu ekonomik ve sosyal transferlerin başlıcaları aşağıda gösterilmiştir.\*

- Monopol Kollama
- Tarife Kollama
- Lisans Kollama
- Kota Kollama
- Sosyal Yardım Kollama (Alturizm Kollama)
- Teşvik Kollama (Sübvansiyon Kollama)

Siyasal karar alma sürecinde "rant kollama" şeklindeki siyasal yozlaşmanın yaygınlaşması ile birlikte zamanla ortaya bir "Rant Kollayan Toplum" (Transfer Toplumu) ya da "Rantiye Sınıfı" çıkmaktadır (Bkz. Aktan, 1992; 38 vd.).

Hemen belirtelim ki "Rant Kollamacılık", "Siyasal Kollamacılık" (Political Clientelism) ile aynı anlama gelmemektedir. Daha önce de açıklandığı üzere siyasal kollamacılık, bir siyasal partinin, partilileri kollaması ve gözetmesidir. Bu çerçevede partililerin (Client), rant kollamada diğer kesimlere göre daha şanslı durumda olduğunu söylemek mümkündür.

#### **2.10. Kamu Sırlarını Sızdırma ve Vurgunculuk**

Devletin yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinden bazılarını çeşitli gerekçelerle kamuoyunun bilgisi dışında tutması "kamu sırları" nı oluşturmaktadır. Çeşitli ülkelerdeki istihbarat teşkilatları, yasal-kurumsal çerçevede enformasyon toplama, değerlendirme ve stoklama işlemlerini yürütmektedirler. Bu enformasyonlar çoğu kez kamuoyunun bilgisi dışında ve kamu sırrı olarak muhafaza edilmektedir. Gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi gereken bu bilgilerin, kamu görevlilerince özel çıkar sağlamak gayesiyle bazı özel kişi ve kurumlara açıklanması veya aktarılması mümkündür. Bu suretle, kamu sırlarını sızdıran kişi, sonuçta maddi ve/veya manevi bir menfaat sağlamaktadır. Örneğin milli savunma ile ilgili bilgi ve belgelerin gizlice sızdırılması suretiyle bir menfaat elde edilmesi mümkündür.

Bu türde siyasal yozlaşma daha çok hükümetlerin yürütme alanında aldıkları kararlar sonucunda ortaya çıkmaktadır. Hükümetlerin bazen idari ve ekonomik kararları gizlilik içerisinde aldıkları ve bunu bazen vatandaşların hiç beklemedikleri bir zamanda açıkladıkları günümüz siyasal karar alma mekanizmasının bir yönünü oluşturmaktadır. Bununla birlikte, alınması

---

\* Rant kollamanın bu belirttiğimiz türleri bu araştırmanın devamında daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

düşünülen bir ekonomik kararın, bazı bakanlar, üst düzey bürokratlar ve bazı iktidar partisi milletvekillerince önceden çıkar ve baskı gruplarına, bazı fırsatçı spekülörlere çıkar karşılığı sunulması veya bildirilmesi söz konusu olabilmektedir. Özellikle ekonomide devletin müdahaleci ve düzenleyici rolünün fazla olması bu tür siyasal yozlaşmayı artırmaktadır. Örneğin, devletin, KİT' ler aracılığıyla ürettiği bazı mal ve hizmetlere yaptığı fiyat ayarlamalarından (zamlardan) önceden haberdar olabilen bazı kişi ve kurumlar yaptıkları stoklarla zamlardan sonra milyonlarca, hatta milyarlarca lira kazanabilmektedirler. Bu tür siyasal yozlaşma halk dilinde yaygın bir şekilde "vurgunculuk" olarak adlandırılmaktadır.

### **2.11. Gönül Yapma (Suvasyon)**

"Gönül Yapma" (suvasyon), siyasal iktidarın seçim öncesinde kendisine yardımcı olan bazı partizan gruplarını, seçim sonrasında devletin imkanlarından daha fazla yararlandırması olarak tanımlanabilir (Stanbury ve Fulton, 1984). Gönül yapma adam kayırmacılığın ve hizmet kayırmacılığının değişik bir uygulamasıdır. Politikacılar, gelecek seçimlerde oy kaybına uğramamak için çıkar ve baskı gruplarının isteklerine mümkün olduğunca uymaya özen gösterirler. Bir örnek verelim; belediye seçimleri öncesinde A adayına maddi destek sağlayan X Anonim Şirketi seçim sonrasında şirketin önünden geçen yolun asfaltlanmasını belediye başkanından rica edebilir. Başkan'ın öncelik sırasını dikkate almaksızın X Anonim Şirketinin yolunu asfaltlaması gönül yapmaya (suvasyona) bir örnek teşkil etmektedir.

Siyasal iktidar, kendisini destekleyen özel kişi ve kurumlara başlıca iktisadi gayeli mali yardımlar (sübvansiyonlar) ve sosyal gayeli mali yardımlar yoluyla bazı kolaylıklar ve çıkarlar sunabilir. Siyasal iktidar, yeniden seçilebilmeyi garantilemek için siyasal yandaşlarına bu ve buna benzer imkanlar sağlamak için bazı yarı-kamusal nitelikte kurumlar oluşturabilir. Bu kurumlara literatürde "Kamu Çıkarı Grupları" (Public Interest Groups) adı verilmektedir. Uygulamada bu tür kuruluşlar çoğunlukla genel bütçe dışında oluşturulmakta ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının (yasama, yürütme ve yargı organlarının) tabi oldukları yasal-kurumsal çerçevenin dışında özel bir tarzda idare olunmaktadır. Pek çok ülkede mevcut olduğu bilinen kamu çıkarı gruplarına bazı "bütçe dışı fonlar" ve "Vakıf"lar örnek olarak gösterilebilir.

### **2.12. Siyasal Dalavere (Siyasal Manüpülasyon)**

Siyasal yozlaşmanın bir diğer şekli ise politikacıların "siyasal dalavere"ye başvurarak seçmenleri yanıltmaları ve böylece oylarını maksimize etmeye

çalışmalarıdır. Siyasal dalavere (political manipulation) başlıca şu şekillerde ortaya çıkmaktadır.

#### **2.12.1. Aşırı Vaatte Bulunma ve Yalan:**

*"Politikacılar her yerde aynıdır. Nehirin dahi olmadığı yere köprü kurma vaadinde bulunurlar." Nikita Kruşçev*

Seçim, demokratik rejimlerin vazgeçilmez bir unsurunu teşkil etmektedir. Seçme ve seçilme hakkı, siyasal özgürlüğün bir parçasıdır. Politikacılar, seçimle işbaşına gelirler ve seçimle işbaşından giderler. Politikacılar seçim öncesi ve seçim sonrası olmak üzere iki ayrı strateji uygulamak durumundadırlar. Seçim öncesi stratejide, siyasal partilerin bazı medya araçlarından yararlanmak, direkt olarak seçmeni ziyaret etmek veya toplantılar tertip etmek suretiyle parti programlarını seçmene sunmaları sözkonusudur. Bu aşamada siyasal partiler, seçilmeyi garantilemek, diğer bir deyişle oylarını maksimize etmek için seçmene bazı vaatlerde bulunmak ihtiyacındadırlar. Bu aşamada, aşırı vaatte bulunma, yalan ve dolan (lying and deception) oy elde etmek için kullanılacak araçlar durumundadır. Yalan, dolan, kandırma, aşırı vaatte bulunma şeklinde siyasal dalavere özellikle bir siyasal partiye mensup milletvekili adayının kendi seçim bölgesinde uygulayabileceği yöntemdir. Seçim sonrası stratejide, siyasal iktidar avantajlı durumdadır. Zira, iktidar partisi, kamunun bir çok imkanından yararlanmak durumundadır.

#### **2.12.2. Propaganda**

Siyasal dalaverenin bir diğer şekli ise propagandadır. Propagandanın yalandan farkı şudur: Yalanda gerçek bilginin seçmene verilmemesi ya da aktarılmaması söz konusudur. Propaganda da ise gerçek enformasyon sunulmakla birlikte bu tek taraflıdır. Seçim aşamasında, siyasal iktidar daha avantajlı durumdadır. Özellikle, radyo ve televizyon üzerinde devlet monopolünün olduğu ülkelerde, iktidar partisi bu kitle iletişim araçlarından geniş ölçüde propaganda aracı olarak yararlanabilir.

#### **2.12.3. Aşırı Bilgi Sunma**

Siyasal dalaverenin bir diğer türü, seçim sonrasında iktidar partisince kamuoyuna aşırı ve kompleks bilgiler sunmaktır. Bu suretle, iktidar partisi usulsüz ve yasalara aykırı olarak yapılan ve yürütülen faaliyetlerin kamuoyu tarafından anlaşılmasını güçleştirmektedir. Aşırı bilgi sunma (overload information) esasen bir tür "yasal gizlilik" içerisinde faaliyette bulunmayı ifade eder.



#### 2.12.4. Gizlilik ve Örtbas

*"Yasal Gizlilik kavramı, bürokrasinin önemli bir keşfidir. Bürokrasi, hiçbir şeyi gizlilik kadar fanatik bir tarzda savunmaz." Max Weber*

Demokratik bir sistem, açıklık ilkesini içerir. Açıklık, kamuoyunun siyasal karar alma sürecinde olan bitenden haberdar olmasını ifade etmektedir. Ancak gerçek siyasal yaşamda bazı bilgilerin bilerek vatandaşlara sunulmaması ve gizli tutulması söz konusu olabilmektedir. Gizlilik ve örtbas politikacı ve bürokratların siyasal dalaverede bulunmalarının bir yöntemidir. Bu suretle, çeşitli türde siyasal yozlaşma yaygınlaştırılabilmektedir.

Açıklık, yukarıda da belirtildiği gibi devletin tüm kurumlarının kendilerine ait bilgileri ve belgeleri kamuoyunun bilgisinden saklamamasını ifade etmektedir. Ancak bazı tür bilgi ve belgelerin (örneğin ülkenin savunması ile ilgili) tümüyle kamuoyuna sunulması söz konusu olamaz. Bu türde gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi gereken bilgi ve belgeler dışında, demokratik bir devlette, açıklık ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınmalıdır. Özellikle, devletin gelir ve giderlerine ilişkin dökümanın, yani bütçenin açık ve anlaşılır olması büyük önem taşımaktadır. Vatandaşlar ödemiş oldukları vergilerin ne şekilde harcandığını bilmelidirler.

Esasen siyasal dalavereye imkân sağlayan başlıca üç faktör söz konusudur:

- Rasyonel seçmen bilgisizliği,
- Rasyonel seçmen ilgisizliği,
- Rasyonel seçmenin bilgiye ve katılıma olan ilgisinin yokedilmesi (depolitizasyon)

Rasyonel seçmen bilgisizliği, seçmenlerin kamusal mal ve hizmetlerde tercihte bulunurlarken yeterince enformasyona sahip olmadıklarını ifade etmektedir. Seçmenlerin bilgisizliği, toplumdaki eğitim ve kültür düzeylerinin heterojen özellikte olmasından kaynaklanır. Ayrıca kitle iletişim araçlarının bireylere yeterince ulaştırılmaması da bu bilgisizliğin artmasına neden olur.

Rasyonel seçmen ilgisizliği ise şunu ifade etmektedir. Bilindiği üzere, kamu ekonomisinde seçmenlerin davranışlarında bedavacı (free rider) motivasyonu hakimdir. Seçmen, oylamada bulunsa da bulunmasa da kendisine kamusal mal ve hizmetlerin arz edileceğinin farkındadır. Bedavacı motivasyonu ile oylama konusunda ihmalcı ve ilgisiz davranan seçmen sonuçta kamu ekonomisinde optimum karar alınmasına engel olur.

Siyasal dalavereye imkan sağlayan bir diğer faktör de depolitizasyon, yani bilgiye ve siyasal katılıma olan ilginin yokedilmesidir. Depolitizasyon, devletin bilinçli bir politikası olabilmektedir. Devlet, bazı kesimlerin politika ile

ilgilenmesini yasaklayarak ve engelleyerek siyasete olan ilgiyi ortadan kaldıracaktır.

Bu üç faktör, politikacı ve bürokratların yalan, dolan, aşırı vaatle bulunma, propaganda, aşırı bilgi sunma ve bazı bilgileri kamuoyunun bilgisi dışında tutma şeklinde siyasal dalaverede bulunmalarına ve bu suretle oylarını maksimize etmeye çalışmalarına kolaylık sağlar.

### **2.13. İktidarın Kişiselleşmesi, Parti Disiplini ve Lider Diktası**

Çağdaş demokrasilerde görülen siyasal yozlaşma türlerinden birisi de "iktidarın kişiselleşmesi" olgusudur. Günümüzde pek çok ülkede klasik kuvvetler ayrılığı ilkesinin yürütme organı (Hükümet) lehine değiştiği görülmektedir. Yürütme organının güç ve yetkilerinin ve "takdir hakkı"nın genişlemesi zaman içerisinde iktidarın kişiselleşmesi olgusunu gündeme getirmektedir. İktidarın kişiselleşmesi mevcut müesseselerin geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye, lidere atfedilmesi ve tüm devlet idaresinin bir tek kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesi demektir (Kuzu, 1987; 124). İktidarın kişiselleşmesi olgusunda parti disiplininin ve özellikle kitle iletişim araçlarının önemli rolü ve etkileri söz konusudur. Parti Disiplini, siyasi parti genel başkanlarının, bir diğer deyişle liderlerinin isteklerinin partili milletvekilleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesini ifade eder. Parti disiplini neticesinde günümüzde milletin vekilleri adeta birer robot haline getirilmişlerdir. Parti disiplinine uymayarak özgür düşüncelerini ve eleştirilerini ortaya koyan milletvekilleri pasifize edilebilmekte ve hatta bunun müeyyidesi partiden ihraç etmeye kadar uzanabilmektedir. İkinci olarak kitle iletişim araçlarının iktidarın kişiselleşmesi olayına katkı sağladığı söylenebilir. Özellikle yazılı basının adeta normal insan üstü karizmatik lider tipleri yaratması söz konusu olabilmektedir. Karizmatik lider, adeta putlaştırılabilmekte ve büyük kurtarıcı olarak görülmektedir.

Hemen belirtmek gerekir ki iktidarın kişiselleşmesi olgusu "kişisel iktidar" ile aynı anlama gelmemektedir. Kişisel iktidar, otokratik bir devlet yönetiminin sonucudur. Örneğin, diktatörlük rejiminde kişisel iktidar söz konusudur. Oysa, iktidarın kişiselleşmesi demokratik yönetimlerde görülen bir yozlaşma türüdür.

**KAYNAKLAR**

- ABA Committee on Government Standards, "Keeping Faith: Government Ethics and Government Ethics Regulation", *Administrative Law Review*, Vol 45, No 3, Summer-1993, s. 287-314
- ACKERMAN, Susan-Rose, *Corruption-A Study in Political Economy*, New York, Acedemic Press, 1978.
- AKAD, Mehmet, *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkileri*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1976.
- AKTAN, Coşkun Can, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi*, İstanbul: AFA Yayıncılık, 1992.
- BAKICI, Sedat, İrtikap (Yiyicilik) Suçu ve Unsurları, *Mali Hukuk*, Sayı 8, Mart-Nisan, 1987, s. 46-55.
- BAYLEY, David H., "The Effects of Corruption in Developing Nation" in *Heidenheimer ve diğerleri (1989)*, s. 935-953.
- BAYRAKTAR, Köksal, *Siyasal Suç*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- BERKMAN, Ümit, *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara, TODAİE Yayını, 1983.
- BERRY, Jeffrey, *Lobbying for the People*, Princeton: Princeton University Press 1977.
- BHAGWATI, Jagdish, "Directly, Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities" *Journal of Political Economy*, vol 90, No 5, 1982, s.988-1002.
- BOSTANCI, M.Naci, "Propaganda" *Türkiye Günlüğü*, Sayı 21, Kış-1992 s. 99-103.
- BROWN, J.A.C., *Siyasal Propaganda*, Ankara: Alternatif Üniversitesi, 1982.
- CARY, Joyce, "Political Trickery", in: Paul Tillett (Ed.) *The Political Vocation*, New York, Basic Books, 1965.
- COLANDER, David C., *Neoclassical Political Economy-The Analysis of Rent Seeking, and DUP Activities*-Cambridge: Ballinger Publ. co. 1984.
- DAGGER, Thomas G., "Political Patronage in Public Contracting", *University of Chicago Law Review*, Vol 51, Spring, 1984.
- DORN, J.A., "Introduction: The Transfer Society", *The Cato Journal*, vol 6, No:1, 1986, s. 1-17.
- DÖNMEZER, Sulhi, *Kriminoloji*, 6. b. İstanbul: Fakülteler Matb. 1981.
- ETZIONI, Amitai, *Capital Corruption*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1984.
- FINER, Samuel E., "Patronage and the Public Service in Britain and America", in: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T.Levine, *Political Corruption-A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

- FRIEDRICH, Carl J., *The Pathology of Politics*, New York: Harper Row Pub. 1972.
- GALNOOR, I., (Ed.) *Government Secrecy in Democracies*, New York: Harper and Row, 1977.
- GARDINER John ve Theodore R. Lyman, "The Logic of Corruption Control" in: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston ve Victor T. Levine, *Political Corruption: A Handbook*, Oxford, Transaction Publishers, 1989, s. 827-841.
- GOODIN, Robert E., *Manipulatory Politics*, New Haven: Yale University Press, 1980.
- GÜRAN, Sait; *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, 1980.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan, *Felsefe Sözlüğü*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 3.b. 1975.
- HAYES, Michael T., *Lobbyists and Legislators*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1981.
- JOHNSTON, Michael, "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage", *American Political Science Review*, Vol.73, June, 1979.
- KEY, V.O., "Techniques of Political Graft", in: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Levine, *Political Corruption-A Handbook*-New Brunswick, Transaction Publishers, 1989, s. 39-49.
- KLAVEREN, Jacob Van., "The Concept of Corruption" in: Heidenheimer ve diğerleri (1989), s. 25-29.
- KRUEGER, Anne., "The Political Economy of Rent Seeking Society" *American Economic Review*, vol 64, No 3, June, 1974, s. 291-304.
- KUZU, Burhan, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1987.
- LEFF, Nathaniel, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" *American Behavioral Scientist*, vol 8, No 3, November 1964, s. 8-14.
- LEIBENSTEIN, Harvey, "Allocative Efficiency vs. X-Inefficiency", *American Economic Review*, vol 50, June 1966, s. 392-415.
- MALKOÇ, İsmail ve Aytaç Malkoç., *Memurlar ve Suçlar – Memurlar ve Kamu Görevlilerinin Hukuki Sorumlulukları*, Ankara: Seçkin Kitabevi, 1988.
- MUMCU, Ahmet, *Osmanlı Devletinde Rüşvet, (Özellikle Adli Rüşvet)*, Ankara: Başnur Matbaası, 1969.
- NYE, Joseph, J., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", in: Heidenheimer ve diğerleri (1989), 963-985.

- OSTERFIELD, David: "Corruption and Development", *Journal of Economic Growth*, vol 2, No 4, s. 13-20.
- PETERS, John G. Susan Welch, "Political Corruption in America: A Search for Definitions and A Theory-Or, if Political Corruption is in the Mainstream of American Politics, Why it is not in the Mainstream of American Politics Research? *American Political Science Review* 72, September, 1979.
- RAJAFATNAM, S., "Bureacracy versus Kleptocracy", in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New York: 1970.
- ROBERTSON, K.G., *Public Secrets -A Study in the Development of Government Secrecy-*, New York: St. Martin's Press, 1982.
- ROGOW, Arnold A. and Harold Lasswell, *Power, Corruption and Rectitude*, New Jersey: Prentice Hall, 1963.
- ROURKE, F., *Secrecy and Publicity*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1966.
- ROWLEY, Charles K., Robert D. Tollison and Gordon Tullock, *The Political Economy of Rent Seeking*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1988.
- RUNDQUIST, Barry S., Gerold S. Strom and John G. Peters, "Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations", *American Political Science Review*, Vol 71, September, 1977.
- STANBURY, William T. ve Jane Fulton, "Suasion as a Governing Instrument" in: Allan M. Maslowe (Ed.), *How Ottawa Spends*, Toronto: The New Agenda, 1984, s. 282-293.
- TOLLISON, Robert, "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, vol 35, 1982, s. 575-576.
- TOPRAK, Zafer, "Popülizm ve Türkiye'deki Boyutları", *Tarih ve Demokrasi* (Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan) Cem Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul, 1992, s. 61-65.
- TULLOCK, Gordon, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft" *Economic Inquiry*, vol 5, 1967, s. 224-232.
- TUTUM, Cahit, "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Aralık 1976, s. 28-31.

## YOLSUZLUĞUN POLİTİK İKTİSADI<sup>1</sup>

Coşkun Can Aktan

### I.GİRİŞ

Yolsuzluk, geleneksel olarak, kamu otoritesini temsil eden bir bireyin kişisel servet ve refahını artırmak için kamu kaynaklarını kötüye kullanma çabası olarak tanımlanır. “*Kamu erkinin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması*” yaygın tanım olmakla birlikte yolsuzluğun sahip olduğu çok boyutluluk farklı tanımların da ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Buna göre yolsuzluk, kamusal kaynakların özel ve kamu kesimindeki aktörler arasındaki işlemlerle özel çıkarlara dönüştürülmesidir. Yolsuzluğun meydana gelmesi için kamusal erki kişisel çıkar elde etmek için kötüye kullanmak isteyen kamu görevlisinin bu isteğini gerçekleştirmesini sağlayacak düzeyde takdir yetkisine sahip olması gereklidir. Başka bir ifadeyle yolsuzluğun ortaya çıkması için tarafların yolsuzluğa yol açacak eylemleri gerçekleştirmeye eğilimli olması ve bu eylemlerin hayata geçirilmesi için gerekli olan fırsatların ve elverişli ortamın var olması lazımdır.

Kamusal kaynakların özel kişilere aktarılma biçimlerine bakılarak yolsuzluk farklı biçimlerde tezahür edebilir. İlk olarak yolsuzlukta piyasa mekanizmasında olduğu gibi parasal değerlerle (nakit veya ayni) ifade edilen bir değiş tokuş söz konusudur. Akraba, akran, yandaş, partidaş veya ailenin kayırılması esasına dayalı olarak ortaya çıkan ve taraflardan birinin para ile ifade edilmeyen (sosyal, kültürel, duygusal v.b.) bir çıkar elde etmesi karşılığında gerçekleşen yolsuzluk türleri de mevcuttur. Bu tür yolsuzluklar hem özel kesimde hem kamu kesiminde ortaya çıkabileceği gibi devlet, uluslararası mali-iktisadi kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, şirketler-çok uluslu şirketler ve hükümet dışı örgütler arasındaki ikili ve çok taraflı ilişkilerde ortaya çıkabilir.

Kamusal alanda ortaya çıkan yolsuzluk faaliyetleri *siyasal (bürokratik) yolsuzluk* olarak adlandırılmaktadır. Siyasal yolsuzluk, *rüşvet* (kamu görevlilerinin ayni veya nakdi bir çıkar elde etmek için kamu erkini kötüye kullanması), *irtikap* (kamu görevlisinin görev ve yetkilerini kötüye kullanarak

---

<sup>1</sup> Coşkun Can Aktan, “Yolsuzluğun Politik İktisadı”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 6, No 1, 2014.

karşısındakini rüşvet vermeye zorlaması), *zimmet ve ihtilas* (kamu görevlisinin bulunduğu konumdan yararlanarak kamusal kaynakları yasadışı veya hileli yollarla kişisel çıkarı için kullanması), *rant kollama* (çıkar gruplarının ilgili kamu görevlilerine çıkar sağlayarak devletten ekonomik-sosyal transfer elde etmek için giriştikleri faaliyetler) gibi ekonomik nitelikteki yolsuzluk faaliyetlerinden oluşabileceği gibi *iltimas* (kamu görevlilerinin akrabalık, yakınlık, siyasal yakınlık gibi nedenlerle ilgili kişilerin kamu kaynaklarından avantajlı bir biçimde yararlandırılması), *hizmet kayırmacılığı* (iktidarın bütçe kaynaklarını oylarını azamileştirecek seçim bölgelerine aktarması) ve *oy ticareti* (siyasal partilerin veya milletvekillerinin seçmen tercihlerini saptıracak davranışlarda bulunmaları; örneğin, milletvekillerinin parti değiştirmeleri, siyasal partilerin oy maksimizasyonu için diğer partilerin siyasal söylemini kullanmaları) gibi türleri içerir. (Aktan, 1994; Aktan, 1992; Aktan, 1997)<sup>2</sup>

Yolsuzluğun nedenleri, sonuçları ve türleri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de yolsuzluk faaliyetlerine tüm ülkelerde rastlanmaktadır. Yolsuzluk, ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal bir çok faktörün etkisi ile oluşan karmaşık bir olaydır. Bununla birlikte yolsuzluğa yol açan faktörler dolaylı ve dolaysız faktörler olmak üzere iki ana kategori altında toplanabilir. Yolsuzluk faaliyetleri, milli ekonomideki payı büyük olmasına rağmen kamu kesiminin etkin ve verimli çalışmamasından, kamu görevlilerinin tekel oluşturma ve takdir yetkisine sahip olmalarından ve bürokratların kişisel çıkarları için bütçelerini azamileştirme çabalarından (dolaysız faktörler) ya da bürokrasinin kalitesinin ve kamu kesiminde ücret seviyesinin düşüklüğü, ceza sistemlerinin ve kurumsal kontrolün yetersizliği, kamu kesimindeki faaliyet, kural, prosedür ve süreçlerin şeffaf olmaması gibi dolaylı faktörler nedeniyle ortaya çıkabilir.

## II. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ VE SONUÇLARI

Başta rüşvet olmak üzere hemen hemen bütün yolsuzluk faaliyetleri, özel kesimin iş yapma maliyetlerini artırdığı için, yolsuzluğa bulaşmamış firmalar aleyhine rekabeti bozarken tüketicinin ve vergi yükümlülerinin yükünü artırır ve kamu kurumlarına olan güveni sarsar. Yolsuzluk, kamu yatırımlarının maliyetinin artmasına, verimliliğin ve altyapı kalitesinin azalmasına yol açarak iktisadi büyümenin gecikmesine neden olur. Yolsuzluk nedeniy-

---

<sup>2</sup> Yolsuzluğun başlıca türleri konusunda bkz: Rose-Ackerman, 1978; Rose-Ackerman, 1999; Mckinney, 1986; Madsen, 1992; Cooper, 1994; Cody, 1992; Heywood, 1997; Johnston, 1992; Heidenheimer, 1989; Heidenheimer, 1970; Robinson, 1935.

le kamusal mal ve hizmetlerin kalite ve miktarında meydana gelen azalmanın yanı sıra kamusal kaynakların yanlış tahsis edilmesi gelir dağılımını bozar ve yoksulluğun ortaya çıkmasına neden olur. Benzer bir biçimde saygınlığını yitiren ve güven kaybeden devlet vergi kayıp ve kaçacağını önleyemez hale gelir. Yolsuzluk nedeniyle bir yandan vergi gelirleri azalan öte yandan mevcut kamu kaynaklarını kötü bir biçimde kullanan devlet, ülkeyi ekonomik ve siyasi krizlerle karşı karşıya bırakır. Kamu kaynaklarının üretken olan giderler yerine üretken olmayan ancak yolsuzluk faaliyetleri nedeniyle getirisi yüksek olan kamu giderlerine tahsis edilmesine yol açan bu tip faaliyetler hükümetlerin temsil yeteneğini zayıflatır, siyasi sistemlerin meşruiyetini ortadan kaldırır ve demokratik rejimi zaafa uğratar.<sup>3</sup>

Yolsuzluk nedeniyle ortaya çıkan olumsuzluklar dikkate alındığında yolsuzluk ile mücadelede elde edilen başarının ortaya çıkaracağı çok sayıda olumlu gelişme bir çırpıda sıralanabilir: yatırımlar artabilir, kişi başına milli gelir artarken gelir dağılımı daha adil bir hale gelebilir, çocuk ölümleri azalabilir, okur-yazarlık artabilir, mülkiyet hakları gelişebilir, kamusal kaynaklar daha verimli kullanıldığı ve israf edilmediği için kamu kesimince sunulan mal ve hizmetin miktar ve kalitesi artabilir, demokratik rejim güçlenebilir ve iktisadi kalkınma hızlanabilir. Bu anlamda yolsuzluğun önlenmesi veya en az düzeye indirilmesi sosyal koşulların iyileştirilmesi, yoksulluğun azaltılması ve ulusal rekabet gücünün artırılması anlamına gelmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda yolsuzluğun tanımı, türleri, etkileri ve sonuçlarını özetlemeye çalıştık. Şimdi, yolsuzlukla mücadeleye yönelik uluslararası girişimler, belge ve bildirgeler konusunda özet açıklamalar yapmaya çalışalım.

### III. YOLSUZLA MÜCADELE ve BAŞLICA ULUSLARARASI GİRİŞİMLER

Son yıllarda globalleşme süreci ile birlikte küresel düzeyde sosyal ilişkilerdeki entegrasyonun artması yolsuzluk konusuna olan ilgiyi artırmaktadır.<sup>4</sup> Bu süreçle birlikte yolsuzluk ulusal ve genellikle kültürel bir sorun olarak ele alınır olmaktan hızla uzaklaşmış ve ekonomik-siyasi ve global bir sorun olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Bu eğilimin ortaya çıkmasına yol

<sup>3</sup> Yolsuzluğun başlıca etkileri ve sonuçları konusunda bkz: Clark, 1983; Copp, 1984; Banfield, 1975; Bowman, 1988.

<sup>4</sup> Yolsuzlukla mücadeleye yönelik uluslararası girişimler ve mücadele stratejileri konusunda bkz: Moody-Stewart, 1994; Zimmerman, 1994; Green, 1991; Elliot, 1997; Aktan, 1998; Aktan, Mart-Nisan 1997.



açan ve büyük ölçüde globalleşme süreci ile bağlantılı olan çok sayıda faktör söz konusudur. Öncelikle globalleşme süreci yolsuzluk faaliyetlerine yol açan tarafları değiştirmiş veya çeşitlendirmiştir. Ulusal düzeyde birey ve firmalarla devlet kurumları arasında gerçekleşen yolsuzluk faaliyetleri global ölçüğe ulaştığında birey, firma, hükümet dışı örgütler, uluslararası mali kurumlar, çok uluslu şirketler, sivil toplum örgütleri ve devletler arasında meydana gelmeye başlamıştır. Sınır aşan yasadışı faaliyetler, terörizmin finansmanı, mafya ve kara para aklama bu sorunun uluslararasılaşmasına yardımcı olmaktadır. Çok uluslu firmaların dünyanın her yanında iktisadi faaliyetlere girişmesi ve daha geniş ölçekte iktisadi faaliyetlerin uluslararasılaşması küresel rekabeti artırmış ve yolsuzluktan etkilenen bu tip firmaların yolsuzluğun olduğu ülkeler üzerinde baskı oluşturulması yönündeki taleplerini artırmıştır. Demokratikleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve medyanın artan rolü yolsuzluk ile ilgili bilgi edinmeyi kolaylaştırarak küresel ölçekte yolsuzluk konusuna duyulan ilgiyi artırmıştır. Yolsuzluk faaliyetlerinin küreselleşmesi yolsuzluk ile mücadelenin de küreselleşmesine yol açmakta ve çok sayıda global inisiyatif bu mücadeleyi sürdürmektedir.<sup>5</sup>

Yolsuzluk önlenmesi veya azaltılmasına yönelik uluslararası çabalar 1970'li yılların başlarında uluslararası ticaret ve iktisadi faaliyetlerde çok uluslu şirketlerin rolündeki artış ile birlikte başlamıştır. 1974 yılında BM ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC) sınır aşan ülkelerin doğasını ve bu şirketlerin ev sahibi ve ana ülke üzerindeki ekonomik, siyasi ve hukuki etkilerini daha iyi anlamak amacıyla Sınır Aşan Şirketler İle İlgili Komisyonu (CTC) kurdu. CTC, uluslararası ekonomik işlemlerde şeffaflığı artırmayı amaçlayan sınır aşan şirketlerle ilgili bir "davranış kodu" hazırlamakla görevlendirilmişti. CTC ve ECOSOC birlikte çalışarak yolsuzluk, rüşvet ve uluslararası yasadışı ödemeler konusu ile ilgili uluslararası bir anlaşma taslağı hazırladılar. Birleşmiş Milletler'in yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili çabaları 16 Aralık 1996 tarihinde açıklanan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari İlişki-

<sup>5</sup> Bu inisiyatiflerden bazıları şunlardır: Uluslararası Anti-Yolsuzluk Konferansı ([www.11iacc.org](http://www.11iacc.org)), Global Forum ([www.globalforum3.org](http://www.globalforum3.org)), Uluslararası İşlemlerde Yabancıların Aldığı Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), kara paranın aklanması ile mücadele için kurulan Finansal Eylemler Görev Gücü ([www.oecd.org/fatf/](http://www.oecd.org/fatf/)), yolsuzluğa karşı global sivil toplum tarafından yönlendirilen koalisyon-Uluslararası Şeffaflık Kurumu ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)), anti-yolsuzluk, yönetim ve kapasite artırımı ile ilgili Kalkınma Bankaları Çoktarafli Çalışma Grubu ([www.worldbank.org/publicsectors/](http://www.worldbank.org/publicsectors/)) ve BM Kalkınma Programı-hesap verebilirlik, şeffaflık ve yolsuzluk ile mücadeleye dönük tematik program ([www.undp.org/governance/account.htm](http://www.undp.org/governance/account.htm)).

lerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu ile devam etmiştir. Bu deklarasyonun bir parçası olarak BM Genel Kurulu Kamu Görevlilerine Yönelik Uluslararası Davranış Kodu yayınlamıştır. BM tarafından yayınlanan bu deklarasyon bağlayıcı özelliğe sahip olmasa da yolsuzluk konusunu bütün yönleri ile kavrar, rüşveti açık bir biçimde tanımlar ve ülkeleri muhasebe standartlarının oluşturulması ve gerekli yasaların çıkarılması da dahil olmak üzere yolsuzluk faaliyetleri ile mücadele için gerekli adımları atmaya zorlar.

Global yolsuzlukla mücadele konusunda diğer bir uluslararası girişim de OECD'nin çabaları ile başlatılmıştır. 23 Mayıs 1997 tarihinde OECD Konseyi daha önce global yolsuzlukla mücadele konusunda aldığı kararları daha da genişleterek "Uluslararası Ticari İşlemlerde Verilen Rüşvetle Mücadele İle İlgili Konsey Önerileri"ni kabul etmiştir.<sup>6</sup> Konsey önerilerine göre yolsuzluk ciddi ahlaki ve siyasi etkilere sahiptir ve iktisadi faaliyetleri etkilemek suretiyle uluslararası rekabette önemli sapmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Konsey kamu görevlilerine verilen rüşvetin ortaya çıkarıldığı giderlerin vergiden düşülmemesini ve hükümetlerin uygun muhasebe ve kontrol sistemleri oluşturarak şeffaflığı artırmasını önermektedir. Konsey önerilerinin yolsuzluk ile mücadele çabalarına yaptığı en önemli katkı ceza hukuku ile alakalı unsurları açık bir biçimde tanımlamasıdır. OECD'nin yolsuzluk ile mücadele çabaları Konsey Önerilerinin 1997 yılında yayınlanan "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi" ile desteklenmesi ile sürmektedir.

Yolsuzluk ile mücadeleye yönelik uluslararası çabalar arasında bölgesel çabalar da önemli bir yere sahiptir. Amerikan Devletleri Örgütü tarafından hazırlanan "Yolsuzluğa Karşı İnter-Amerikan Sözleşmesi" (The Inter-American Convention against Corruption) 1996 yılında 21 Latin Amerika ülkesinin yanı sıra ABD ve Kanada tarafından imzalandı. Sözleşmenin ana amacı sözleşmeye taraf olan ülkelerde, ulusal veya uluslararası düzeydeki resmi yolsuzluk faaliyetlerini tespit etme, önleme, cezalandırma ve ortadan kaldırma için gerekli olan hukuki mekanizmaları geliştirmeyi ve güçlendirmeyi teşvik etmektir. Bu yöndeki bölgesel çabalardan ikincisi Avrupa Konseyi tarafından sürdürülen çalışmalardan oluşmaktadır. Avrupa Konseyi'nin 1994 yılındaki Malta toplantısında yolsuzluğun demokrasi, hukuk devleti ilkesi ve insan haklarına yönelik ciddi bir tehdit oluşturduğu yönündeki kararından sonra 1 Aralık 1998'de belirli yolsuzluk suçları ile

<sup>6</sup> OECD, Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions. OECD, DAF/IME/BR(97)20. Paris:OECD.

ilgili ortak standartlar geliştirmeyi amaçlayan Ceza Hukuku Konvansiyonu imzaya açıldı.

Yolsuzluk ile mücadelede hükümetler dışındaki uluslararası çabalardan en önemlilerinden biri “Lima Deklarasyonu”dur. Eylül 1997’de Peru’nun başkenti Lima’da düzenlenen yolsuzluk karşıtı uluslararası konferans devletler, hükümet dışı organizasyonlar ve sivil toplum temsilcilerinin bir araya gelerek yozlaşma ve rüşvet konusunu tartıştıkları ilk çabadır. 11 Eylül 1997’de yayınlanan “Yolsuzluğa Karşı Lima Deklarasyonu” yolsuzluğun her toplumun ahlaki yapısını aşındıran, demokrasiyi zayıflatan, hukuk devleti ilkesini ortadan kaldıran ve toplumların gelişmesini sekteye uğratan bir olay olduğunu belirttikten sonra hükümetleri, uluslararası ve bölgesel organizasyonları ve vatandaşları yolsuzluğun ortadan kaldırılması ve kontrol altına alınması için spesifik önlemler almaya davet eder.

#### **IV. SONUÇ**

Kamu gücünün ve yetkisinin kötüye kullanılması suretiyle muhtelif türlerde ve muhtelif şekillerde ortaya çıkan yolsuzluk, pek çok ülkede ciddi siyasi, iktisadi, sosyal, kültürel ve ahlaki sorunların başlıca kaynağını oluşturmaktadır.

Yolsuzluk ile mücadeleye dönük uluslararası çabalar, geçtiğimiz yıllarda hızla artmaktadır. Bu çabalar, yolsuzluğun tanımlanmasının ve yolsuzluk ile mücadelede işbirliğinin sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Uluslararası çabaların tümünde yolsuzluk uluslararası rekabeti bozmak suretiyle uluslararası iktisadi ilişkiler üzerinde olumsuz etkiler oluşturan bir olay olarak değerlendirilmekte ve tavsiyeler, deklarasyonlar, anlaşma ve sözleşmeler yoluyla yolsuzluk ile mücadelede işbirliği aranıp standartlar oluşturulmaya çalışılmaktadır.

**KAYNAKLAR**

- Aktan, Coşkun Can., *Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset*, İstanbul: T Yayınları, 1994.
- Aktan, Coşkun Can., *Politik Yozlaşma Ve Kleptokrasi*, İstanbul: Afa Yayınları 1992.
- Aktan, Coşkun Can., "Türkiye'de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler", *Türkiye Günlüğü*, Sayı 51, Yaz-1998. S. 74-78.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997, S.1045-1059.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Patoloji Ve Siyasal Yozlaşma", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997, S.1063-1077.
- Bowman, James S. And Frederick A. Elliston., *Ethics, Government, And Public Policy, - A Reference Guide-*, New York: Greenwood Press, 1988.
- Banfield, Edward. "Corruption as a Feature of Governmental Organizations." *Journal of Law and Economics* 3. 1975.
- Cody, Michael And Richardson R. Lyan., *Honest Government -An Ethics Guide For Public Service-*, London: Praeger, 1992.
- Cooper, Terry L., *Handbook Of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, Inc.,1994.
- Copp, David And David Zimmerman, (Eds.) , *Morality, Reason And Truth: New Essays On The Foundations Of Ethics*, Totowa, N.J: Rowman, 1984.
- Clark, Michael, ed. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. London: Pinter. 1983.
- Elliot, Kimberly ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.
- Green, Bruce A., *Government Ethics Reform For The 1990's*, New York: Fordham University Press, 1991.
- Heidenheimer, Arnold J. Michael Johnston And Victor T. Levine., *Political Corruption (Eds.) -A Handbook-*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books), 1970. pp. 3-28.
- Heywood, Paul (ed.). *Political Corruption*. Oxford: Blackwell. 1997.
- Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole. 1982.
- Madsen, Peter And Jay M. Shafritz., *Essentials Of Government Ethics*, New York: Meridian Book, 1992.

McKinney, J. and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*. Philadelphia: ISHI Press, 1986.

Moody-Stewart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Berlin, 1994.

Robinson, Daniel S., *Political Ethics*, New York: Crowell Co. 1935.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press. 1978.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

Zimmerman, Joseph., *Curbing Unethical Behavior in Government.*, London: Greenwood Press, 1994.

## BİR SİYASAL YOZLAŞMA TÜRÜ OLARAK RANT KOLLAMA\*

Coşkun Can Aktan

### I. GİRİŞ

Günümüzde çağdaş demokrasilerde politik karar alma mekanizmasının işleyişinde değişik türde politik yozlaşmalar görülmektedir. Politik karar alma sürecinde siyasal aktörlerin, (politikacılar, bürokratlar, çıkar grupları, seçmenler) "özel çıkar" sağlama gayesi ile toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına "Politik Yozlaşma" adı verilmektedir. Günümüz modern toplumlarında politik yozlaşmalar, gerek nitelik gerekse nicelik yönünden, ilkel ya da geleneksel toplum yapısındaki politik yozlaşmalardan çok farklı özelliklere sahiptir. Rüşvet, zimmet ve adam kayırmacılık geleneksel toplum yapısında yaygın olarak görülen politik yozlaşma türleridir. Oysa günümüzde; modern toplum yapısında siyasal kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, patronaj, logrolling (oy ticareti) süvasyon (gönül yapama) lobicilik ve rant kollama gibi politik yozlaşma türleri ortaya çıkmıştır.

### II. RANT KOLLAMA TEORİSİ

#### A. Rant Kavramı

Rant kollama kavramını ele almadan önce "rant" kelimesinin ne anlama geldiğini kısaca açıklamakta yarar vardır. Rant, kısaca toprağın kullanım fiyatıdır. Daha geniş bir tanımla rant, üretim faktörlerinden toprağın ve diğer kaynakların (madenler, petrol yatakları, ormanlar vb.) üretimden aldığı paya verilen isimdir. Üretim sürecine katılan emek faktörünün gelirinine "faiz", teşebbüs faktörünün gelirinine "kar", toprak faktörünün gelirinine ise "rant" adı verilir. Diğer üretim faktörleri gibi "rant" ın ortaya çıkmasının nedeni, toprağın sınırlı ve kıt bir kaynak olmasıdır.

İktisat biliminde rant deyince akla ilk olarak "toprak rantı" gelir. Toprağın kıt olması dolayısıyla, toprak sahibinin kısa dönemde veya uzun dönemde

---

\* Coşkun Can Aktan, " Kamu Tercih ve Rant Kollama", içinde: C.C. Aktan, Politik İktisat, Ankara: Takav Matbaası, 1994. s.161-179.

sağlayacağı bir rant olacaktır. Kıtılıktan doğan bu ranta "kıtılık rantı" veya "mutlak rant" adı verilir. Bu anlamda bir ülkedeki en verimsiz topraklar dahi uzun dönemde sahibine bir gelir yani rant sağlayacaktır.

Kaliteli ve verimli toprakların geliri doğal olarak daha fazla olacaktır. Toprakların farklı özelliklere sahip olmasından (Örneğin; verimlilik farkı, kente ve pazar yerine uzaklık farkı gibi) doğan ranta ise "diferansiyel rant" adı verilir. İktisat biliminde rant kavramını ilk kez bugün dahi geçerliliğini koruyacak şekilde açıklayan klasik iktisatçılardan David Ricardo'ya göre rant, doğanın cömertliğinden değil, aksine cimriliğinden doğmaktadır. Ricardo, rantın, toprağın kıt olması ve bunun sonucunda fiyatların artması sonucunda elde edilen bir değer olduğunu ifade etmektedir.

Rant esasen "kazanılmamış gelir" dir. Zira, toprağı ve doğayı insanoğlu değil, tanrı yaratmıştır. İnsanoğlu mülkiyet hakkına dayalı olarak, özünde bir gayret göstermeden ve bir maliyet yüklenmeden rant elde edebilmektedir. Bu anlamda rant kazanılmış bir gelir olarak adlandırılır. Oysa, kar ve ücret, ranttan farklı olarak "kazanılmış gelir" dir. Teşebbüs sahibi kar elde edebilmek için, sermaye, emek ve toprağı belirli miktarda kullanmak durumundadır.

### **B. Rant Kollama Kavramı**

"Rant sağlama" ile "rant kollama" arasında belirgin ve önemli bir farklılık söz konusudur. Rant sağlama ya da elde etme en azından mülkiyet hakkının mevcut olduğu bir toplum düzeninde meşrudur. Rant kollama ise "rant sağlama" ve "kar sağlama" dan tamamen farklı, gayri meşru bir eyleme verilen isimdir. Konuya önce rant kollamanın tanımını yaparak girelim.

"Rant kollama" (Rent Seeking) kavramını iktisat biliminde ilk kullanan Anne Krueger' dir. Amerikalı iktisatçı Krueger, 1974 yılında yazdığı ve "Rant Kollayan Toplumun Politik İktisadı" başlığını taşıyan makalesinde çıkar ve baskı gruplarının ithalat izni için alınan lisans belgelerini elde etmek için giriştikleri faaliyetleri Rant Kollama olarak adlandırmıştır. Konuyu her ne kadar Rant kollama olarak adlandırmasa da Krueger' den önce inceleyen Gordon Tullock' tır. Tullock 1967 yılında yazdığı bir makalesinde (Tarifeler, Monopoller ve Hırsızlığın Refah Maliyetleri) çıkar ve baskı gruplarını tarife (gümrük vergisi) kollama ve bir monopol imtiyazı elde etme faaliyetlerinin ve bu amaçla yaptıkları harcamalarının refah kazancını ve kaybını incelemiştir. Bu açıdan Tullock' un araştırması bu konuyu irdeleyen ilk bilimsel makale olarak kabul edilebilir. Ancak hemen belirtelim ki,

rant kollama olayının geçmişi bilimsel araştırmalara konu olmasa da çok eskilere kadar uzanmaktadır.

Konuyu daha etraflıca ortaya koymadan önce terminoloji açısından önem arzeden bir hususu da belirtmekte yarar vardır. Rant kollama konusunda özellikle son yirmi yıl içerisinde yapılan araştırmaların artması ile birlikte bazı iktisatçıların rant kollama kavramı yerine bir başka kavram kullandıkları dikkat çekmektedir. İlk olarak uluslararası iktisat alanındaki çalışmaları ile tanınmış bir iktisatçı olan Jagdish Bhagwati Rant Kollama kavramı yerine "*Doğrudan Verimli Olmayan Kar Faaliyetleri*" (*Directly, Unproductive Profit Seeking "DUP" Activities*) kavramını kullanmıştır. Bhagwati'yi takiben uluslararası iktisat alanında çalışan bazı iktisatçılar da bu kavramı kullanmışlardır. Ancak literatürde rant kollama kavramının daha çok benimsendiğini ve ağırlıklı olarak kullanıldığını belirtmek gerekir.

Bu giriş niteliğindeki açıklamalardan sonra mevcut literatür çerçevesinde rant kollamanın bir tanımını yapabiliriz: Çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetleri ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalara Rant Kollama adı verilmektedir.

Rant kollama kavramını daha iyi anlamak için "gerçek rant" ile "suni rant" arasındaki ayrımı kavramak gerekir. Gerçek rant, daha önceki açıklamalarımızda da belirttiğimiz gibi, arzı sabit olan (kıt olan) toprağın ve diğer doğal kaynakların gelirin verilişidir. Suni rant ise bizzat devlet tarafından bazı ekonomik faaliyetler üzerine sınırlamalar konulması ve/veya ekonomik faaliyetlerin bizzat devlet tarafından düzenlenmesi suretiyle ortaya çıkmaktadır. İşte rant kollama, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yaratılan bir "suni rant"ı elde etmek için girişmiş oldukları faaliyetlere verilen isimdir. Tanımı biraz daha açacak olursak; rant kollama kavramını, devletten bir ekonomik ve sosyal transfer elde etmek amacıyla çıkar ve baskı gruplarının lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yapmış olduğu harcamalar şeklinde tanımlayabiliriz.

### **C. Rant Kollamanın Aşamaları**

Rant kollama başlıca üç aşamada gerçekleşen bir olaydır: Bunlar sırasıyla rant yaratma, rant dağıtma ve rant kollama faaliyetleridir.

*Rant Yaratma (Rent Creation)*, devletin iktisadi faaliyetlerde mal ve hizmetler yönünden "suni kıtlık" (contrived scarcity) meydana getirmesine verilen isimdir. Rant kollamanın ortaya çıkmasının temeli devletin bazı iktisadi faaliyetleri düzenlemeye ve kontrole tabi tutması (örneğin; işyeri açılması için ruhsat verilmesi, belirli sektörlerde teşvikler verilmesi, bir mo-



nopol imtiyazı hakkının ihaleye çıkarılması vb.) ve/veya bazı iktisadi faaliyetler üzerine sınırlamalar getirmesi (örneğin; ithalatın kota veya kontenjan sistemine tabi tutulması, tarife uygulaması vb.) suretiyle ortaya çıkmaktadır. Devlet "suni kıtlık" yaratarak belirli kesimlere bir gelir transferi yaratmaktadır. Bu "rant yaratma" olayından sonra ikinci aşamada "rant" ın dağıtılması aşaması söz konusu olmaktadır.

*Rant Dağıtma (Rent Allocation)*, devletin suni kıtlık sonucu yarattığı rantı belirli kesimlere aktarması olayıdır. Ancak burada çok önemli bir hususu gözden kaçırmamakta yarar vardır. Rant bazen devlet tarafından rekabetçi bir piyasada dağıtılabılır. Rekabetçi piyasada, çıkar ve baskı grupları ve bireysel rant peşinde koşanlar yarışmak zorunda kalırlar. Rekabetçi olmayan piyasada ise devlet belirli bir kişi ve/veya çıkar grubuna özel bir işleme veya yasal bir düzenlemeyle bir rant elde etme fırsatı yaratmaktadır.

*Rant Kollama (Rent Seeking)* ise bireysel ve/veya çıkar grubu şeklinde örgütlenerek siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemek suretiyle karşılıksız bir gelir transferi elde etme eylemi ya da faaliyetidir. Bu son aşamada daha öncede belirttiğimiz gibi lobicilik faaliyetleri yaygındır. Eğer devletten elde edilebilecek rantlar çok fazla ise bu "lobicilik endüstrisi" nin doğmasına ve büyümesine kadar ulaşabilir.

Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için rant elde etmenin her üç aşamasını bir örnek içerisinde açıklamaya çalışalım. Bir kent belediyesinin, dolmuş ya da taksicilik işinin yapılabilmesi için belediyeden izin alınması kararı aldığı varsayalım. Bu birinci aşamada belediyenin "rant yaratma" sı söz konusudur. Zira, belediye bir faaliyeti sınırlamak suretiyle suni kıtlık yaratmaktadır. İkinci aşamada dolmuşculuk ya da taksicilik yapacak kimselerin belirlenmesi ve onlara izin belgesi (lisans belgesi) verilmesi sözkonusu olacaktır. Bir başka ifadeyle, bu ikinci aşamada suni kıtlık sonucu yaratılan rantların bölüştürülmesi ya da dağıtılması aşaması karşımıza çıkmaktadır. İşte bu aşamada rant kollama adını verdiğimiz olay ortaya çıkar. Rant elde etmek için-örneğin, bir taksi ya da dolmuş hattı elde etmek için -kişiler, belediye başkanı veya belediye meclis üyelerini etkilemeye çalışırlar. Hemen belirtelim ki, "rant" ın parasal büyüklüğü rant kollama çabalarını daha da kızıştırmalıdır. Bu son aşamada rant peşinde koşanlar rüşvet teklif ederek rantı başkalarına kaptırmamaya çalışırlar.

#### **D. Rant Kollama Teorisi**

Rant kollamanın değişik türleri mevcuttur. Başlıca rant kollama türlerini şu şekilde özetleyebiliriz:

1. *Monopol Kollama*: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için çıkar ve baskı gruplarının girişmiş oldukları lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalara "Monopol Kollama" adı verilmektedir. Konuyu bir örnekle açıklamaya çalışalım. Devlet tarafından oyun kağıtlarının basımı için imtiyaz hakkının bir özel kuruluşa verileceğini düşünelim. Özel kişi ve kurumlar bu imtiyaz hakkını elde etmek için devlet ile çeşitli lobicilik faaliyetlerine girerek bu hakkı elde etmek için rekabet edeceklerdir. Örneğin, bu işlerin takibi için bir hukuk danışmanının veya avukatın görevlendirildiğini düşünelim. Hukuk danışmanına veya avukata bu amaçla yapılan harcamalar GSMH üzerinde net bir artış doğurmaz. Bir diğer deyişle, bu amaçla görevlendirilmiş bir hukuk danışmanının veya avukatın fırsat maliyeti, bu faaliyetler ile uğraşmadıkları takdirde yapacakları prodüktif faaliyetler sonucu elde edilecek gelirlerin toplamına eşittir. Devletten bir monopol hakkı elde etmek için sadece avukatların değil, bunun dışında mali danışman ve muhasebeciler, yöneticiler ve hatta sekreterlerin de çabaları söz konusudur. Eğer, bu transferleri elde etmek için rekabet çok güçlü ise kaynak harcaması, transfer edilecek miktara kadar ulaşabilecektir. Önemle belirtmek gerekir ki, bu tür bir ekonomik transfer elde etmek için yapılan harcamalar sosyal bir maliyettir. Monopol hakkını elde etmeye çalışan kişi ve kurumlar, kamu görevlilerine rüşvet vererek de bu hak ve imtiyazları elde etmeye çalışırlar.
2. *Tarife Kollama*: Baskı ve çıkar gruplarının yurt içi piyasada karlarını maksimum düzeye çıkarmak için belirli mal ve hizmetlerin ithalinde tarife (ithalat vergisi) uygulanması veya ithalatın yasaklanması için girişmiş oldukları lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalara "Tarife Kollama" adı verilmektedir.
3. *Lisans Kollama*: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan lobicilik faaliyetlerine "Lisans Kollama" adı verilmektedir. Burada ithalatta izin belgesi (lisans) almak suretiyle elde edilecek rantlar söz konusudur.
4. *Kota Kollama*: İthalatın kota ve kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların, daha doğru bir ifade ile, çıkar ve baskı gruplarının global kota ve tahsisli kotaların arttırılması girişimlerine ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalara "Kota Kollama" veya "Kontenjan Kollama" adı verilmektedir. Burada bir taraf ithalata konu mal ve hizmetler üzerindeki miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve/veya kapsamının daraltılması için mücadele verirken, diğer bir kısım yurt içi piyasadaki karlarını maksimize etmek için miktar kısıtlamalarının kapsamının genişletilmesine çalışmaktadır.

5. *Teşvik Kollama (Subvansiyon Kollama)* : Çıkar ve baskı gruplarının devletten iktisadi gayeli mali yardımlar (faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri vb.) elde etmek için girişmiş oldukları faaliyetler "Teşvik Kollama" veya "Subvansiyon Kollama" olarak adlandırılır.

6. *Insider Trading ve Tüyo Kollama* : Herhangi bir şirkette, şirket sahiplerinin, yöneticilerin, denetçilerin, danışmanların, çalışanların, hissedarların ve sair şirketle ilgili üçüncü şahısların şirkete ait önceden halka açıklanmamış bilgilerden yararlanarak ve/veya bu bilgileri başka kimselere "tüyo" (tippee) vererek sızdırmak suretiyle menkul kıymet piyasalarında haksız bir kazanç elde etmeleri veyahutta karşılaşacakları muhtemel bir zarardan kurtulmalarına "Insider Trading" veya "Insider Dealing" adı verilmektedir. "Insider Trading"i Türkçe'ye "İçerdeki Ticaret" olarak çevirmek mümkündür. Menkul kıymet piyasalarında ortaya çıkan bu insider trading olayını "içeridekilerin, iç bilgiden yararlanmak ve/veya bu bilgiyi sızdırmak suretiyle haksız bir kazanç elde etmeleri veya olası bir zarardan kurtulmaları" olarak da tanımlamak mümkündür.

Bu ikinci tanım çerçevesinde konuyu daha iyi anlamak açısından bazı kavramları açıklamak yararlı olacaktır. "İçerdekiler" (insiders); şirket sahipleri, yöneticileri, denetçileri, danışmanları, hissedarları ve şirketle veya bu kimselerle doğrudan ve/veya dolaylı ilişkide bulunan diğer kimseleri kapsamaktadır. "İç bilgi" (inside information); menkul kıymet piyasalarında işlem gören değerli kağıtların fiyatını etkileyebilecek şirketle ilgili her türlü bilgiyi içermektedir. İşte "insider trading" içeridekilerin "iç bilgi" den yararlanmak suretiyle bir haksız kazanç elde etme veya olası bir zarardan kurtulma olayıdır. Hemen belirtelim ki içeridekiler, iç bilgiyi başkalarına sızdırarak yada yaygın deyimle "tüyo" vererek de bir çıkar elde edebilirler. Buraya kadar kısaca insider trading olayını açıklamış bulunuyoruz. Insider trading olayı kamuya ait değerli kağıtların menkul kıymetler borsasında işlem görmesi halinde de söz konusu olabilmektedir. Örneğin; kamu iktisadi teşebbüslerinin hisse senetlerinin, devlet tahvili ve hazine bonolarının satışında "Insider trading" olayı ortaya çıkabilmektedir. Insider trading ve tüyo kollama (Tippee seeking) suretiyle bir rant elde edilmesi her zaman söz konusu olabilmektedir. Bu çerçevede insider trading ve tüyo kollama, rant kollamanın bir başka türünü oluşturmaktadır.

7. *Sosyal Yardım Kollama (Altruizm Kollama)* : Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten bir sosyal gayeli mali yardım (örneğin; işsizlik yardımı, fakirlik yardımı, vb.) elde etme faaliyetlerine "Sosyal Yardım Kollama" veya "Altruizm Kollama" adı verilmektedir.

### **E. Rant Kollamada Çıkar ve Baskı Gruplarının Rolü ve Etkileri**

Rant kollama olayında iki kesim ya da taraf söz konusudur: Bunlar rant yaratan ve dağıtan kesim ile rant elde etmeye çalışan kesimdir. Rant yaratan –suni rantı kastediyoruz- kesim "devlet" tir. Rant, devletin bazı ekonomik faaliyetleri kendi monopolüne alması, bazı ekonomik faaliyetlere yasal engeller getirmesi (ithalatın yasaklanması, ithalatın izne bağlanması vb.), bazı sektörlerde teşvikler (sübvansiyonlar) sağlaması gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Kısaca, rant, devletin ekonomiye olan müdahalelerinin bir sonucudur.

Rant kollayan kesimi ise iki grupta toplamak mümkündür. Bireysel rant kollayanlar ve kurumsal (örgütlü) rant kollayanlar.

*Bireysel rant kollama*, herhangi bir örgüt yada kurum kanalıyla değil, bireysel olarak devletten bir ekonomik transfer elde etme gayretine verilen isimdir. Örneğin, bir firma sahibinin kendi çabasıyla teşvik elde etmeye çalışması bireysel rant kollama olayına bir örnektir.

*Kurumsal ya da örgütlü rant kollama* ise ortak menfaatleri etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için örgütlenen kesimin devletten ekonomik transfer elde etme gayretine verilen isimdir. Bu şekilde rant kollamaya çalışanlara siyaset biliminde "çıkar ve baskı grupları" adı verilmektedir. Belirli ortak çıkarlar etrafında bir araya gelme ve örgütlenme sonucu Çıkar Grubu (Interest Group) oluşur. Çıkar grubunun amaçları doğrultusunda siyasal iktidarın ve bürokrasiyi "etkileme" si ya da "baskı yapması" ile de Baskı Grubu (Pressure Group) oluşur. Bu ayırım şu açıdan önemlidir. Her çıkar grubu, baskı grubu değildir. Fakat her baskı grubu, mutlaka çıkar grubudur. Bu iki grubun tek çatı altında oluşması ile de Çıkar ve Baskı Grubu adı verilen kesim ortaya çıkar.

Çıkar ve baskı grupları amaçlar yönünden "Ekonomik Çıkar ve Baskı Grupları, Kültürel Çıkar ve Baskı Grupları" gibi ayırımlara tabi tutulabilir. Konumuz açısından bizi ilgilendiren ekonomik çıkar ve baskı gruplarıdır. Bunlara örnek olarak; özel şirketleri, sendikaları, odaları, dernekleri, basını, uluslararası iktisadi ve mali kuruluşları vb. kurum ve kuruluşları gösterebiliriz.

Ekonomik çıkar ve baskı grupları rant kollamada siyasal iktidarı ve bürokrasiyi çeşitli yollardan etkilemeye çalışırlar. Bu "baskı yöntemleri" ni şu şekilde özetleyebiliriz:

1. *İkna*: Ortak çıkarları doğrultusunda rapor araştırma-inceleme vb. doküman yayınlamak suretiyle siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemeye çalışabilirler.

2. *Lobicilik*: Ekonomik çıkar ve baskı grupları; hükümet üyeleri, yasama organı üyeleri ve bürokratlarla gizli görüşmeler yaparak kendi çıkarları

doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmasını sağlayabilirler. Lobicilik ya da "kanun simsarlığı" yapanlar; milletvekilleri, bürokratlar, profesyonel yöneticiler vb. kimseler olabilir.

3. *Seçim Kampanyası Yardımları*: Seçim öncesinde ve sonrasında siyasal iktidara parasal veya aynı yardımlar yapılabilir.

4. *Rüşvet*: Hükümet üyelerine, bürokratlara ve diğer kamu görevlilerine rüşvet vermek suretiyle rant sağlanabilir.

5. *Tehdit*: Siyasal iktidarı bir dahaki seçimlerde desteklememe tehdidinde bulunma, bir başka siyasal partiyi destekleme tehdidinde bulunma veya medya yoluyla siyasal iktidarı yıpratmaya çalışma tehdidinde bulunma söz konusu olabilir.

6. *Sabotaj*: Hükümetin çalışmalarını baltalama ve köstekleme söz konusu olabilir.

7. *Toplu Eylem*: Grev, boykot, mitingler, gösteri yürüyüşleri vb. yollarla toplu eylemlere girişilebilir.

8. *Medya*: Kitle iletişim araçları ile siyasal iktidarı destekleme kampanyası yürütülebilir.

## II. SONUÇ: GÖRÜNMEZ AYAK VE MİLLETLERİN İSRAFI

*"Her birey sahip olduğu sermayeyi en yüksek üretim sağlayacağı endüstriye yönlendirir. Bunun bir sonucu olarak emek, toplumun yıllık gelirinden alabileceği en yüksek payı alır. Birey bunu yaparken, ne toplumun çıkarlarını artırmayı amaçlar, ne de bunu ne ölçüde yaptığını bilir. Birey, sadece kendi özel çıkarlarını gözetir ve bu amacını gerçekleştirirken **görünmez bir el** onun hiç düşünmediği başka amaçlara da hizmet etmesini sağlar. Birey kendi çıkarlarını gözeterek toplumun çıkarına hizmet etmiş olur ve Eğer bireyin bu hizmeti topluma hizmet etmeyi amaçlamış olsaydı yapacağı hizmetten ve katkıdan daha fazla olur. "* (Smith, 1976; 477)

Yukarıdaki sözler klasik liberalizmin kurucusu büyük düşünür Adam Smith' in ünlü *Milletlerin Zenginliği* (The Wealth of Nations) adlı eserinden alınmıştır. Smith bu eserinde ve iş bölümünün önemine işaret etmiş, piyasa ekonomisinin kendi tabii işleyişine bırakılması ve devlet müdahalesinin sınırlandırılması halinde milletlerin daha zengin olabileceklerini ve refaha ulaşabileceklerini belirtmiştir.

Smith, yukarıdaki sözlerinden de anlaşıldığı üzere, fizyokratlardan farklı olarak doğal düzenin tanrısal güce dayalı olarak değil, bireylerin teşebbüs

gücüne dayalı olarak işleyeceği fikrini savunmuştur. Smith' e göre ekonomide mevcut "Görünmez-Gizli Bir El" (Invisible Hand) milletlerin zenginliği ve refahı için yeterli bir formüldür. Smith ve liberal doktrini savunan diğer düşünürlere göre devletin "görünen el"i –devletin iktisat politikası araçları ile ekonomiye yaptığı müdahaleler-ekonominin tabii işleyişini ve ahengini bozar. Özetle Smith' in belirtmek istediği, devletin görev ve fonksiyonlarının sınırlı olması gerektiği ve "görünmez el"in milletlerin zenginliği ve refahı için yeterli olduğu düşüncesidir.

Önemle belirtelim ki Smith' in düşüncelerinin değerini daha iyi anlamamız için "Görünmez Ayak" (Rant kollayanlar) ve "Milletlerin İsrافی" (devletten rant kollamak için yapılan harcamalar, hırsızlık rüşvet ve saire) tecrübesinin yaşanması gerekmiştir. Gerçekten de özellikle içinde yaşadığımız son yarım yüzyılda pek çok dünya ülkesinde devletin mili ekonomi içerisindeki ağırlığı hızla artmıştır. Devletin ekonomiye yaptığı dolaysız ve dolaylı müdahaleler genişlemiştir. Devletin büyümesi ile ortaya bir Rant Kollayan Toplum (Görünmez Ayak) çıkmıştır. Bu toplum ya da kesim, doğrudan verimli iktisadi faaliyetlerde bulunarak, kar elde etmek ve bu suretle ekonomiye katkıda bulunmak yerine, devletten karşılıksız bir transfer elde etmenin (rant kollamanın) daha kolaydan elde edilen bir kazanç elbette haksız bir kazanç olduğunu görmüştür. Rant kollama faaliyetlerinin yaygınlaşması ile birlikte sonuçta rant ekonomisi ya da transfer ekonomisi ortaya çıkmıştır.

Rant kolama teorisinin ve konuda yapılan ampirik çalışmaların bize öğrettiği şudur: Devletin büyümesi, görev ve fonksiyonlarının genişlemesi rant kollama faaliyetlerinin artmasına neden olur. Rant kollama, aşırı devlet müdahalesinin bir sonucudur. Rant kollama belki kavram olarak yenidir, ancak rant kollama ile anlatılmak istenen eylemler tarih boyunca bizimle beraber olmuştur. İçinde yaşadığımız yüzyılın sosyo-ekonomik yapısı içerisinde 18. ve 19. yüzyılda varolmayan rantlar ve fırsatlar doğmuştur. İktisadi faaliyetlerin genişlemesi ve devlet müdahalesi rant türlerini ve boyutlarını artırmıştır.

Rant kollamanın sosyal maliyeti israf, hırsızlık ve yağmacılıktır. Rant kollamanın ortadan kaldırılması için devletin ekonomiye yapacağı müdahalelerin azaltılması gerekir. Kanımca 21. yüzyıla doğru ilerlerken "devlet ne yapmalıdır, ne yapmamalıdır?" sorusunu tartışmalıyız. Optimal Devlet oluşturma yönünde bir çaba sarf etmeliyiz. Sınırlı ve sorumlu bir devlet oluşturma yönünde mücadele vererek, devletin güç ve yetkilerini mutlaka anayasal normlar ile belirlemeli ve sınırlamalıyız. Bu yönde gerçek bir Anayasal Reform kaçınılmaz olmuştur. Anayasal iktisat teorisinin kurucu-

larından James M. Buchanan şöyle demektedir: *"Rant kollama konusunda daha kapsamlı araştırmalar yaparak konuyu kamuoyunun bilgisine sunmalıyız. Eğer bunu yapabilirsek o zaman toplum devletin sınırlanması yönünde anayasal reform yapmanın gereğini, önemini ve hatta zorunluluğunu anlamış olur."* (Buchanan, 1980; 15).

**KAYNAKLAR**

- Aktan, Coşkun Can, Politik Yozlaşma Ve Kleptokrasi, İstanbul: Afa Yayıncılık, 1992.
- Anderson, Terry And Peter Hill, The Birth Of Transfer Society, Stanford: Hoover Ins. Pres, 1980.
- Benson, Bruce, "Rent Seeking From A Property Rights Perspective" Southern Economic Journal, Vol 51, No 2, Oct-1984, Pp. 388-400.
- Bhagwati, Jagdish N., And T. N. Srinivason, "Revenue Seeking: A Generalization Of The Theory Of Tariffs", Journal Of Political Economy, Vol 88, No 6, Dec, 1980.
- Bhagwati, Jagdish, "Directly Unproductive Profit Seeking (Dup) Activities", Journal Of Political Economy, Vol 90, No 5, 1982, Pp. 988-1002.
- Brock, William A, Stephen P. Magee. , "The Invisible Foot And The Waste Of Nations: Redistribution And Economic Growth", İn: David C:Colander (Ed) Neoclassical Political Economy (The Analysis Of Rent Seeking And DUP Activities), Cambridge, Ballinger Publ. 1984, Pp. 177-187.
- Buchanan, James M. Robert D. Tollison And Gordon Tullock, Toward A Theory Of The Rent Seeking Society, Texas A-M University Press, 1980.
- Buchanan, James M. , "Rent Seeking And Profit Seeking", İn:J. M. Buchanan, Robert D. Tollison And Gordon Tullock, Toward A Theory Of The Rent Seeking Society, Texas A-M University Press, 1980, Pp. 3-15.
- Buchanan, James M. , Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat, (Yayına Hazırlayanlar:Coşkun Can Aktan Ve Aytaç Eker), İzmir, Akliselim Matbaası, 1991.
- Colander, David, Neoclassical Political Economy, The Analysis Of Rent Seeking And Dup Activities, Cambridge: Ballinger Publ. 1984.
- Flowers, Marilyn R. , "Rent Seeking And Rent Dissipation: A Critical View", The Cato Journal, Vol 7, No 2, Fall, 1987, Pp. 431-441.
- Güzeliş, İsmail, İdarede Baskı Grupları, İstanbul: Yeni Matbaa, 1964.
- Heper, Metin, (Ed.) Strong State And Economic Interest Groups The Post-1980 Turkish Experience, Berlin: Walter De Gruyter, 1991.
- Krueger, Anne, "The Political Economy Of Rent Seeking Society", Amerikan Economic Review, Vol 64, No 3, June 1974, Pp. 291-304.
- Laband, D. N. And J. P. Sopheclus, "The Social Costs Of Rent Seeking:First Estimates", Journal Of Public Finance And Public Choice, 1987/2, Pp. 1127-133.
- Pasour, E. C. Jr., "Rent Seeking: Some Conceptual Problems And Implications", İn: Murray N. Rothbord, (Ed.) The Review Of Austrian Economics, Vol 1, Lexington Books, 1987.



Posner, Richard A. "The Social Costs Of Monopoly And Regulation", Journal Of Political Economy, Vol 83, August 1975, Pp. 807-826.

Rowley, Charles, Robert Tollison And Gordon Tullock, The Political Economy Of Rent Seeking, Boston: Kluwer Academic Pub. 1988.

Smith, Adam; An Inquiry Into The Nature And Causes Of The Wealth Of Nations, (Ed. Edwin Cannan). Chicago. The University Of Chicago Press, 1976.

Tollison, Robert, "Rent Seeking: A Survey" Kyklos, Vol 35, 1982, Pp. 575-276.

Tuffuor, Emmanuel Ampofo, Charles D. Delorme Jr. And David R. Kammerschen, "The Nature, Significance, And Cost Of Rent Seeking In Ghana, Kyklos, Vol 44, Pp. 537-559.

Tullock, Gordon, "The Welfare Costs Of Tariffs, Monopolies And Theft ", Economic Inquiry, Vol 5, 1967, Pp. 224, 232.

Tullock, Gordon, "Rent Seeking", In The New Palgrave Dictionary Of Economics, Vol 4, Pp. 147-149.

## **ÇIKAR GRUPLARI, RANT KOLLAMA ve YASAL SOYGUN (Frederic Bastiat'ın Devlet Müdahaleciliği ve Pozitif Hukuk Üzerine Eleştirileri)\***

**Coşkun Can Aktan ve Ahmet Özen**

19. yüzyılda yaşamış ünlü klasik iktisatçılardan Fransız Frederic Bastiat,<sup>7</sup> Hukuk başlığını taşıyan eserinde<sup>8</sup> devlet müdahaleciliğinin yaygın olduğu bir ekonomik düzende çıkar gruplarının rant kollama eğilimlerinin artacağını ve sonuçta kendi ifadesiyle bir “yasal soygun” sisteminin toplumda kurumsallaşacağını oldukça etkileyici bir üslupta kaleme almıştır. Bastiat, bugünkü terminolojide yeralan “rant kollama” kavramını eserinde kullanmasa da, aslında eserinde baştan sonra devlet müdahaleciliği ile yaratılan sun’i rantları ele almış ve şiddetle eleştirmiştir. Bu yazımızda Bastiat’ın devletin pozitif hukuk ile ekonomiye yaptığı müdahaleler ve yasal soygun sistemi üzerine eleştirilerini özetleyeceğiz.

\* Coşkun Can Aktan., (ed) Yasal Soygun,Çıkar Grupları ve Rant Kollama, İstanbul: Zaman Kitabevi, 2004.

<sup>7</sup> Frederic Bastiat (1801-1850) ticaret ile uğraşan bir ailenin oğlu olarak 1801'de Bayonne'de doğdu. Ailesine ait işyerlerinde çalışırken Jean Babtiste Say ve Adam Smith'in serbest ticaret üzerine yazdığı eserlere ilgi duymaya başladı. 1844 ve 1845 yıllarında serbest ticaret ve gümrük vergileri üzerine ilk çalışmalarını yayınladı. Fransız Serbest Ticaret Birliği'nin ve bu birliğin haftalık olarak yayınlanan Libre-Echange gazetesinin kuruluşunda aktif rol aldı. Yayınladığı küçük bildirilerle korumacılığı savunanları eleştirdi. Bastiat, aynı zamanda, Proudhon'un sosyalist fikirlerini de eleştirmiştir. Bastiat, bireyciliğe ve rekabetin faydalarına inanan bir düşünürdü. O'nun eserleri serbest ticareti savunan kendi dönemi iktisatçılarından Michel Chevalier ve daha sonraki liberal Fransız iktisatçılarından fikirleri üzerinde etkili oldu. Bastiat 1848 yılında Seçmen Meclisi (Constituent Assembly) ve Yasama Meclisi (Legislative Assembly)'ne seçildi. Bastiat'ın önemli eserleri arasında Proudhonizm'e bir tepki olarak yazılan "L'Etat" (1849), "Sophisms of Protection" ve "Harmonies of Political Economy" yer almaktadır. Bkz: C.Can Aktan (Ed.) Haklar ve Özgürlükler Antolojisi, Ankara: Hak-İş Yayını, 2000. s.877-78.

<sup>8</sup> Frederic Bastiat, Hukuk, Ankara: LDT Yayınları, 1997. S. 7-8; 16. İngilizce baskısı için bkz: Frederic Bastiat, The Law, New York: The Foundation for Economic Education, 1990.

**Pozitif Hukuk Yoluyla Devlet Müdahaleciliği**

Frederic Bastiat, Hukuk adlı küçük hacimli, fakat oldukça etkileyici kitabında pozitif hukuk üzerine incelemelerde bulunmuş ve devletin hukuk ile yasal soyguna nasıl sebep olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır. Bastiat'a göre yozlaşmış bir hukuk toplumda rant arayışlarının ve çıkar çatışmalarının temel noktası olmaktadır. Yozlaşmış hukuk sayesinde çıkar grupları, lehlerine kararlar ve uygulamalar ile rant elde etmektedirler. Bu konuda Bastiat şunları yazmaktadır:

*“Hukukun yozlaşmasıyla birlikte devletin güvenlik fonksiyonu da bozulma sürecine girmiştir. Hukuk, kendi asli amacının tam aksi bir istikamete yöneltilerek her türlü hırs ve açgözlülüğün silahı haline dönüştürülmüştür. Sonunda, suçu denetim altına alarak azaltması beklenen hukukun kendisi, cezalandırılması gereken kötülüklerin kaynağı haline getirilmiştir.”* (Bastiat, 1997:giriş)

Bastiat, hukukun tanımlamasını şöyle yapmaktadır: “Hukuk, bireyin meşru savunma hakkının kollektif organizasyonudur.” (Bastiat, 1997:2) Bastiat'ın pozitif hukuk tanımlaması oldukça önemlidir. Bastiat'a göre kollektif bir hakkın varlık ve meşruiyet nedeni, bireysel bir hakka dayanmış olmasıdır. Bastiat'a göre kolektif gücün amacı, sadece bireysel güçlerin meşru haklarının kullanımıyla sınırlandırılmıştır. Bunlar; “kişilik, özgürlük, mülkiyet haklarını korumak, adaletin hepimize hükmetmesini sağlamak”tır.

Hukuku toplum adına kullanacak ve herkesin hukuka tabi olmasını sağlayacak yegane kurum devlettir. Pozitif hukuk, devlet yönetiminde gerçek kimliğine kavuşmaktadır. Hukuk, devletin bazı gruplara çıkar sağlamasına aracı olabilmektedir. Dolayısıyla, hukukun kötüye kullanımı ancak devletin yetki çerçevesinde olabilecektir ve bu kötüye kullanım bizzat devlet tarafından olmaktadır. Devletin bazı gruplara menfaat sağlayıcı uygulamaları, diğer gruplar üzerinde negatif etkilere yol açabilmektedir. Böylece, devletin yanlış uygulamaları toplumun bir bölümünde olumlu, diğer bir bölümünde ise olumsuz sonuçlar doğurur. Bu ise devletin tüm vatandaşlarına eşit mesafede olması gerçekliğine tamamen aykırıdır. Ne acıdır ki buna aracı olan ise hukuktur. Devletin böyle uygulamalara girmemesi gerektiğini ifade eden Bastiat; *“Devletin özel işlerimize karışmaması halinde, hem ihtiyaçlarımız hem de onları tatmin imkanlarımız mantıklı bir gelişme çizgisi izleyebilecektir”* şeklinde bir yorumda bulunmaktadır. (Bastiat, 1997:3) Dolayısıyla, eğer devletin kötü uygulamaları olmasa insan bireysel gücü ile kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek ehildedir.

Devletin ekonomiye müdahale şekli daha öncede değinildiği üzere hukuk yoluyla olmaktadır: Bastiat şöyle demektedir: *“Maalesef hukuk, kendi özel*

*işlevinin çizdiği çerçevede tutulmak bir yana, temel amacından tamamen ters istikametlere saptırılmış ve hatta kendisini yok etmek için kullanılmıştır. Bu yüzden ki hukuk, kendisinden korunmasını beklediğimiz adaleti yok etmeğe, saygılı olması gereken hakları da sınırlamaya, hatta tahrip etmeye yöneltmiştir. Hukuk, kolektif gücü hiçbir risk ve sorumluluk yüklemeyen başkalarının kişilik, özgürlük ve mülkiyet haklarını istismar edenlerin eline terk etmiştir. Hukuk, yağmacılığı önleme işlevini yağmalama hakkına dönüştürürken, meşru savunma hakkını da savunma suçu haline getirmiştir.”* (Bastiat, 1997:4)

Hukuka halkın duyduğu güven ve sadakatin ortadan kalkması bir toplumda anarşi ve terörün temel çıkış noktasıdır. Dünyada birçok ülkede bazı gruplar, hukukun yanlış kullanımı sonucu adalet mekanizmasına güvenlerini kaybettiklerini söyleyerek mevcut hükümete tepkilerini ortaya koymaktadırlar. Özellikle ekonomik çıkarların zedelendiği uygulamalar çok yaygındır. Devlet mevcut hukuku kullanarak bazı grupların gelirlerini azaltmakta ve başka gruplara gelir aktarmaktadır. Örneğin, kamulaştırma ile bazı şahıs toprakları devlet arazisi haline getirilmekte ve tekrar şahsa satış ile oldukça elverişli koşullarla bazı gruplara bir rant sağlanmaktadır. Böylece, devlet hukuk sayesinde bireysel hak ve özgürlüklere müdahale ederek belli bir gücü eline almakta ve bunu diğer bazı gruplara aktarmaktadır. Bu gruplar ise pozitif hukuku temel dayanak göstererek yağmalarını meşrulaştırmaktadırlar. Başka bir ifade ile soygun düzeni yasallaşmaktadır.

### **Hukukun Yozlaşması**

Hukuk yozlaştırılmaktadır. Hukukun yozlaştırılmasında temel amaç ise rant yaratmak ve rant sağlamaktır. Devletin rant yaratması politik amaçla olabilmekte ve bunu kendisine yakın gördüğü gruplara dağıtmaktadır. Bastiat'a göre hukuktaki yozlaşma birbirinden tamamen farklı iki nedenden ortaya çıkmıştır: “*Ahmakça bir açgözlülük ve sahte bir hayırseverlik.*” (Bastiat, 1997:4) Dolayısıyla hukuku ellerinde güç olarak bulduran azınlık gruplar kendi menfaatleri icabı uygulamaları hukuka dayandırmakta hiçbir çekince görmemektedirler. Hukuku, uygulamalarının temel dayanağı olarak görmekte, bir nevi hukukun arkasına saklanmaktadırlar. Böylece hukuku kullanan bu azınlıklar, soygunlarını meşru hale getirmektedirler.

Niye insanlar böyle bir uygulamaya giderek başkalarının haklarını gaspetme yolunu tercih etmektedirler? İnsanların bitmeyen hırslarının, doyum-suzluklarının nedeni nedir? Nedir, bazı insanları bu kadar açgözlü yapan?

Bu sorulara güzel bir cevap veren Bastiat: “Bu, insanların becerebildikleri oranda başkalarının aleyhine yaşamak ve zenginleşme eğilimidir... Bu vahim eğilimin kaynağı, insanı sürekli olarak en az gayret ve zahmetle elde etmeğe iten ilkel, evrensel ve bastırılması zor içgüdüdür.” (Bastiat, 1997:5) Öz olarak insan, ihtiyaçlarının tatmini için çalışma eğiliminde olan bir varlıktır. “Ancak, insanın, başkalarının emeklerinin ürünü olan malları ele geçirip tüketerek de yaşaması mümkündür. İşte yağma, soygun sürecinin de kaynağı budur.” (Bastiat, 1997:5) Kısacası insanlar en az zahmet ile en fazla menfaat elde etme yolunu da seçebilirler. Bunun sağlanmasının en kolay yolu ise hukuk şemsiyesi altında kalarak, yaptıklarını hukuka dayandırmaktır. Bunun adı ise soygun düzenidir. Bu çerçevede Bastiat şöyle yazmaktadır:

“Madem ki insanoğlu kendi ihtiyaçlarını giderme konusunda en az zahmete katlanmaya mütemayildir ve çalışmak bir zahmet biçimidir, o halde yapacağı en doğal tercih, çalışmaya oranla daha zahmetsiz ve kolay bulduğu yağmalama girişimidir. Tarihin açıkça kanıtladığı gibi ne din ne de ahlak tek başlarına bu eğilimi durdurabilmişlerdir. Acaba yağmacılık nasıl durdurulabilir? Bunun yanıtı açıktır: O, ancak, çalışmaktan daha ıstırap verici ve tehlikeli kılındığı zaman durdurulabilir. İşte hukukun temel amacı, kolektif gücün soygunu çalışmaya tercih ettiren beşeri eğilimi durdurmak için kullanılmasıdır. Bütün hukuki tedbirler mülkiyeti korumalı, yağmayı ise cezalandırmalıdır.” (Bastiat, 1997: 5-6)

Ancak çözüm yolunun belli olduğu bir sorunun giderilmesi kolay gözükmele birlikte, oldukça güç olabilmektedir. Bazı gruplar böyle bir düzeninin ortadan kaldırılmasını menfaatleri icabı uygun görmeyebilirler. Bastiat’a göre “hukukun soygun aracı haline dönüştürülmesi, insanlık tarihinin şahit olduğu en menfur yozlaşmadır.” (Bastiat, 1997:7-8) Böyle bir yozlaşmanın nasıl ortadan kaldırılacağına kolay bir cevap bulabilmek oldukça güçtür. Çünkü, bazı çıkar gruplarının bunda büyük menfaatleri bulunabilir.

Hukukun yozlaşmasının bazı kesimler üzerinde oldukça büyük yıkımları söz konusu olabilir. Bu grupların maruz kaldıkları büyük zararları nasıl telafi edebilecekleri ise diğer bir önemli sorundur. Bastiat, toplumda hukuk yüzünden soyulmuş kesimlerin ortaya çıkan zararlarını karşılamak için iki yolu olduğunu belirtmektedir: “Ya yasal soygunu durdurmak ya da ona ortak olmak. Yasal soygun kurbanı yığınların ikinciyi tercih etmeleri bu amaçla iktidarı ele geçirmeleri halinde vay milletin haline!” (Bastiat, 1997:7) Bununla birlikte Bastiat: “Soyulmuş sınıflar da, toplumda güç kazanır kazanmaz, diğer sınıflara karşı soyguna başlamışlar ve son tahlilde kendi çıkar-

ları aleyhine sonuçlanacak olan yasal soygunu genişletmede günahkâr selef-lerini hiç aratmamışlardır. Yasallaştırılmış yağmanın eninde sonunda yağmacıların da aleyhine yöneleceğini bilmek bir bilinçlenme sorunudur. Yasal yağmanın yok edilememesinin nedeni, işte bu bilinç eksikliğidir.” (Bastiat, 1997:7) Kısacası Bastiat’a göre silah eninde sonunda sana doğru da dönecektir. Bunu önceden görebilmeli ve yozlaşmış hukukun kısa vadeli karlarından yararlanmak yerine, adil hukukun uzun vadeli faydaları tercih edilmelidir.

Hukuk ve adalet paralel düşünülen iki kavramdır. Dolayısıyla hukuka uygun her şeyin de adil olduğu genel kabul görmektedir. Belki de soygunlardan en fazla fayda sağlayanların da arkasına saklandıkları bu düşünce kalıbıdır. Bu konuda Bastiat: “Hukukun doğal işlevi adaletin korunmasıdır, o kadar ki halkın kafasında adeta hukuk ve adalet tek ve aynı şeydir. Bu yüzden hepimiz de yasaya uygun olan aynı zamanda adil olacağı konusunda güçlü bir kanaat vardır. Yanlış olan bu düşünce nedeniyle, soygun olayı yasal hale getirilerek insanların vicdanında meşrulaşabilmekte, hatta kutsallaştırılabilmektedir.” (Bastiat, 1997:8) şeklinde bir açıklamada bulunarak yasal soygunun dayanak noktasını belirtmektedir. Diğer yandan Bastiat, kendiliğinden varolanın adalet değil, adaletsizlik olduğunu belirterek adaletsizliğin söz konusu olmadığı durumda adaletin varolabileceğini belirtmiştir. Bu konuda Bastiat hukukun amacının adaletsizliğin hükümran olmasını önlemek olduğunu belirtmektedir. (Bastiat, 1997:23)

### **Çözüm: Hukukun Sınırlandırılması**

Hukukun yasal soygunun dayanağı olduğunu belirten Bastiat, çözüm yolunu ise hukukun sınırlandırılması olarak görmektedir. Hukuk sınırlandırılmalıdır, çünkü soygunlar bizzat hukuka dayandırılarak meşrulaştırılabilmektedir. Bastiat , hukukun olması gerektiği düzeyi şöyle belirtmektedir: “Gerçekten, eğer hukuk, bir yandan tüm insanları, özgürlükleri ve mülkiyet haklarını sadece korumak gibi bir misyonla sınırlansa, sadece fertlerin kendilerini koruma haklarının örgütlenmiş bileşimi olarak algılsa ve nihayet tüm baskı, zulüm ve soygun türlerini belirleyen, engelleyen ve cezalandıran bir güç olsaydı, biz yurttaşlar seçme hakkının kapsamını tartışma konusu yapar mıydık, hiç? Bu koşullar da, seçme hakkının kapsamının, toplumsal barış gibi “yüce bir iyi”yi tehlikeye atması söz konusu edilir miydi? Bu haktan yoksun bırakılan insanların oy haklarına kavuşacakları günü sabır ve sükûn içinde beklemeyi reddetmeleri hiç düşünülebilir miydi? Aynı şekilde, oy hakkı olanlar, kendi imtiyazlarını bu kadar kiskançça koruma gereğini duyarlar mıydı?” (Bastiat, 1997:11)

Yasal soygunla ilgili bir örnek yine Bastiat tarafından verilmektedir. Bastiat'a göre tüm kesimler kendi çıkarlarını koruyabilmek için hukuku ele geçirme yolunu tercih etmektedirler. Bu konuda şu sözler oldukça ilginçtir: “Şarabımızı, tütünümüzü hatta tuzumuzu bir vergi ödmeden satın alamıyoruz. Ödediğimiz vergilerin büyük bir kısmı yasayla –imtiyaz ve sübvansiyonlar şeklinde- bizden daha zengin olanlara gitmektedir. Bazı insanlar hukuku et, ekmek, giyecek ve demir fiyatlarını yükseltmek için kullanıyorlar. Mademki, herkes yasaları kendi çıkarına kullanıyor, biz de bundan böyle aynı şeyi yapacak ve kendimiz için muhtaçlar yasası talep edeceğiz. Yoksula, bu kadarcık soyguna çok görülmemelidir. Bu hakkı elde edebilmek için biz de seçme hakkına sahip olacak ve parlamentoya girerek sınıf çıkarımız için dilencililiği, boyutunu genişleterek (protection) ölçeğini büyüterek organize eden siz değil misiniz?... Öteki, sınıfların yaptıkları gibi biz de kendi sınıfsal çıkarımız için pazarlık yapacağız.” (Bastiat, 1997:12) Kısacası, “Hukukun da kendi amacından sapabileceği, yani mülkiyet hakkını korumak bir yana onu ihlal edebileceği düşüncesi toplumda kabul gördüğü sürece herkes, ya kendisini soyguna karşı korumak ya da kendisi soyguna katılmak için yasaların yapımına iştirak edecektir.” (Bastiat, 1997:13)

Hukuk, soygunların yasal dayanağı olmaktadır. Örneğin, hükümetle işbirliği içindeki bazı kesimler hükümete baskı uygulayarak, kendi çıkarlarına yasaların çıkmasını sağlayabilmektedirler. Bu konuda Bastiat'ın görüşleri oldukça dikkat çekicidir: “Hukuk her zaman soygunu cezalandırmaz, bazen de kendisi soygunu savunur, hatta ona iştirak eder. Hukukun bu tarafından yararlananlar eylemlerinin gerektireceği utanma duygusu, endişe ve cezai tehlikelerden kurtarılmış olurlar. Bazen hukuk tüm yargı, polis, hapisane ve jandarma aygıtını soyguncuların hizmetine tahsis edebildiği gibi, kendini savunan gerçek mağduru da suçlu konumuna getirir. Kısaca, hukuki soygun denilen bir şey vardır.” (Bastiat, 1997:15)

Bir soygunun yasal yollarla yapıldığının ortaya konulması kolaydır. Şöyle ki eğer bir yasa bazı kesimlerin menfaatine yararlar sağlarken bazı kesimlerin aleyhine sağlıyorsa, bir yasal soygundan söz edilebilir. Yasal soygun konusunda Bastiat: “Ortada yasayla meşrulaştırmış bir soygunun olup olmadığı kolaylıkla teşhis edilebilir. Bunun için önce yasanın birilerine ait olan şeyleri alarak, ait olmadıkları başka kişilere verip vermediğine bakılır. Ayrıca, yasanın, bir vatandaşa, başka birinin aleyhine suç işlemeyen elde edemeyeceği bir şeyi kazandırıp kazandırmadığına da bakmak gerekir.” (Bastiat, 1997:15)

Bir ülkede mevcut yasal soygundan yarar sağlayanlar, kendi aleyhlerine yönelik uygulamalara şiddetle direnmektedirler. Tüm toplumun aleyhine

olabilecek, sadece kendi menfaatlerine uygun projeleri destekleyen çıkar grupları için Bastiat çarpıcı tespitlerde bulunmaktadır: “Bu kimseler, özellikle de kazanılmış haklarını savunduklarını söyleyeceklerdir. Onlara göre devlet, kendilerinin işlettikleri sanayi dallarını korumak ve desteklemek zorundadır. Çünkü bu sanayiler ancak devlet desteğiyle çalışanlara daha fazla ücret, hazineye daha fazla vergi ödeyebilme ve ekonomiye daha fazla katkı yapabilme imkanına sahip olabilirler. Çıkar gruplarının bu safsatalarına karşı uyanık olunmalıdır. Çünkü, halkı kolaylıkla kandırabilen bu renkli iddialar, meşru soygunu kısa zamanda sisteme dönüştürme tehlikesini taşırlar. Gerçek yaşamda da maalesef hep böyle olmuştur. Denilebilir ki günümüzün en büyük dolandırıcılığı, devletin, herkesin, başkasının hakkını gaspederek zenginleşmesini teşvik eden bir soygun düzeni yaratması ve onu, organize etme bahanesiyle genelleştirerek sistem haline getirmesidir.” (Bastiat, 1997:16)

Bastiat’a göre hukuku kullanarak yasal soygun yapmanın birçok yöntemi bulunmaktadır: “Yasal soygun çeşitli şekillerde yapılır. Çünkü soygunu organize eden plan ve programlar çok çeşitlidir. Gümrük vergileri, tarife dışı korumalar, sübvansiyonlar, teşvikler, artan oranlı vergiler, devlet okulları, iş güvencesi, kar güvencesi, asgari ücret, faizsiz kredi, yoksullara yardım vb. işte yasal soyguna vücut veren tüm bu plan ve programlar son tahlilde sosyalizmi oluşturur.” (Bastiat, 1997:16)

Bastiat, bizzat hukuku kullanarak soygun düzeni kuran insanların cezalandırılmasının pek mümkün olmadığını ifade etmektedir. Çünkü, bizzat soygun hukuka dayanılarak yapılmaktadır. Dolayısıyla, soygun bir suç teşkil etmemektedir. Çünkü, yasalarda suç olduğu belirtilmedikçe hiçbir eylem suç olarak nitelendirilemez. Zaten, hukuk bizzat bunun yapılmasını teşvik etmektedir. Bastiat’a göre: “Yasallaşmış bir soygundan kazançlı çıkan insanlar soygun fiilinden sorumlu tutulamazlar. Bunu sorumlusu hukuk, kanun yapıcı ve toplumun kendisidir. İşin siyasal tehlikesi de buradadır.” (Bastiat, 1997:21) Yaptıkları soygunu hukuka dayandıranlar devletin tüm imkanlarını da tıpkı hukuku gibi kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilirler. Öyle ki, haksızken haklıyı hapse attırabilir, suçsuz insanları suçlu gibi mahkum ettirebilirler. Bu çerçevede Bastiat’ın ifadeleri gerçekten çok önemlidir: “Yasalarla meşrulaştırdıktan sonra soygun düzeni sizin ne polisinizden, ne mahkemenizden ne de hapishanemizden korkar; aksine başı dar da kaldıkça onları yardıma çağırır ve kullanır.” (Bastiat, 1997:17)



### Yasal Soygunun Türleri

Yasaları ve adaletin tüm kurumlarını arkasına alan böyle bir hırsızlık karşısında suçsuz insanların hukuka bakışları nasıl olabilir acaba! Suçsuz insanlar için artık hukuk, yasal soygunun temel dayanağı olarak görülür. Yasal soygunların uygulamada çok çeşitli türleri bulunmaktadır.

Yasal soygunlardan biri korumacılıktır. Bastiat'ın korumacılık konusundaki düşünceleri şöyledir: *“Bana göre, aslında korumacılık, sosyalizm ve komünizm bir bitkinin büyüme sürecinin değişik evrelerini temsil eder. Aralarındaki temel fark şudur: Korumacı bir sistemde soygun belli grup ve sanayi dalları ile sınırlı iken komünizmde bütün, dolayısıyla daha açık bir sömürü söz konusudur. Buna karşılık, sosyalizm, büyüme sürecinin en muğlak ve belirsiz ve dolayısıyla soyguna en müsait aşamasını oluşturur şeklinde bir açıklamada bulunarak yasal soygunların sonuçta sosyalizm ve komünizme yol açan etkenler olduğunu ifade etmektedir.”* (Bastiat, 1997:21-22) Bastiat, Hukuk adlı eserinde devamlı şunları yazmaktadır:

*“Bu duygularla politikacı, içler acısı bulduğu eşitsizliğe geçmişteki fetih, yağma ve vurgun olaylarının veya daha yakın zamanların yasal soygunlarının neden olup olmadığını düşünerek sonunda muhtemelen şöyle bir çözüm önerisine de varabilir: Mademki herkes yaşama koşullarını geliştirerek yüksek bir refah düzeyine ulaşmak çabasındadır; o halde adalet, herkesin bireysel sorumluluğuyla bağdaşabilen büyük bir kalkınma gayreti yaratabilmenin ve mümkün olan en eşitlikçi refah dağılımını gerçekleştirebilmenin yeterli şartı olamaz mı? Ayrıca böyle bir adalet, Tanrı'nın insanlara bahsettiği iyi ile kötüyü ayırt ettiren ve ulaştıkları sonuca göre de ödüllendiren veya cezalandıran kişisel sorumluluk duygusuyla bağdaşmaz mı? Ama, maalesef, politikacı bunları hiç mi hiç düşünmez. O, aklını sadece hukuk ve hukuki organizasyonlara, müdahalelere ve düzenlemelere takmıştır. Bu yüzden, kötülüğü, onu yaratan gerçek kötüyü daha da genişletip sürekli hale getirerek iyileştirebileceğini sanır. Bilmez ki, bu kötü, yasal soygun düzeninin kendisidir.”* (Bastiat, 1997:24)

Bastiat, hukukun yardımseverlik kisvesi altında bir yasal soyguna dayanak teşkil ettiğini belirtmiştir: *“Hukuk, ancak, bazılarından alıp başkalarına verdiği taktirde gelir eşitliği sağlayan bir araç haline getirilir ki bu haliyle o, artık, bir yasal soygun cihazına dönüşmüştür. Bu tespiti aklımızdan çıkarmadığımız sürece koruyucu gümrük, sübvansiyon, kar güvencesi, refah ve yoksullara yardım programları, kamu eğitimi, artan oranlı vergiler, faizsiz krediler gibi kamu girişimlerinin birer organize edilmiş adaletsizlik yani yasal soygun türleri olduğunu anlamakta gecikmeyiz.”* (Bastiat, 1997:25)

Yasal soygunun bir diğer türü ise eğitim konusunda yaşanmaktadır: “Eğitim konusunda hukuken iki alternatif vardır; ya öğretme-öğrenme işlemlerinin zor kullanmadan yapılmasına izin vermek veya bazılarında arzuları hilafına para alarak, devlet tarafından başkalarını eğitmek için atanacak öğretmenlere maaş olarak ödemek. İkinci seçenekte, hukukun özgürlük ve mülkiyet haklarını ihlal eden yasal soygun fiilini işlediği açıktır.” (Bastiat, 1997:26)

### **Sosyalizm: Yasal Soygun Düzenin En İleri Aşaması**

Bastiat, eserinde sosyalizm ve sosyalist yazarları da eleştirmektedir. Sosyalist yazarlar için Bastiat: “Sosyalist yazarların gözünde halk, bahçıvanın gözündeki ağaçlardan farksızdır. Ağaçlarına büyük bir coşkuyla değişik şekiller veren bahçıvan gibi, sosyalist düşünürler de aynı heyecanla insanları gruplara, serilere, merkezlere, alt merkezlere, meslek birliklerine vb. ayırırlar. Ağaçlarına istediği şekilleri verebilmesi için bahçıvanın ihtiyaç duyduğu balta, testere ve makas türünden aletler gibi, sosyalist yazarın da kullanabileceği araçlar olmalıdır. İşte gümrük, vergi, sosyal yardım ve eğitim yasaları sosyalist yazarın kutusundaki aletlerdir. Bu alet kutusunun adı da hukuktur.” (Bastiat, 1997:28)

Bastiat, sosyalist yazarlardan biri olarak ifade ettiği Montesquieu’nun görüşlerini de ciddi biçimde eleştirmektedir. Montesquieu’ya göre yasaların ticari hayatta olduğu gibi servetleri bölüştürerek her yoksul vatandaşa başkaları gibi rahat çalışabilme imkanı sağlamalı, her zengin vatandaşı hiç olmazsa eski durumunu koruyabilmek için, daha fazla çalışmaya zorlayacağı düşük servet ve gelir seviyesine indirmelidir. Bastiat ise Montesquieu’ya atfen “Buna göre hukukun anlamı tüm servetlere el koyabilme gücüdür... Montesquie’ye göre kişilikler, özgürlükler ve mülkiyet- yani insanlığın kendisi- kanun yapıcıların iradelerine tabi kılınmış bir madde yığınının başka bir şey değildir.” (Bastiat, 1997:34-37) şeklinde bir açıklama yapmaktadır. Bastiat, Montesquieu’nun görüşlerinin hukukun yasal soygun aracı olmasına yol açacağını belirtmiştir.

Tüm sosyalist yazarlara atfen ise: “Bunlar, insanlığı, kendi icatları olan sosyal kurumların, hayırlı, iyiliksever zorbalığına tabi kılmaktan başka bir şey düşünmezler. Aralarında Rousseau’nun da bulunduğu bu yazarların istedikleri şey insanları, kendi düş alemlerinde yarattıkları sosyal refah boyunduruğuna zorla sokmaktır.” (Bastiat, 1997:45)

Bastiat, Robespierre’yi de sosyalist fikirlerinden dolayı eleştirmiştir. “Rousseau’yu aynen kopye eden Robespierre’e göre kanun yapıcı toplumun refahını gerçekleştirme hedefini ilan etmekle işe başlar. Bundan sonra hü-

kümete düşen görev milletin tüm fizik ve moral güçlerini bu hedefe tahsis etmektir. Vatandaşlardan istenen tek şey, itiraz etmeden uslu uslu beklemeleridir. Billaud-Varennes'in öğretisine gelince; halk, kanun yapıcının izin verdiklerinin dışında hiçbir ön yargı, sevgi ve özel isteklere sahip olmamalıdır. Ona göre Cumhuriyetin temelini oluşturan şey, kişilerin, feragat ve kanaatkarlık sınavında göstereceği sebatkarlık derecesidir. Bu hayat ve çelişkiler yığını fikirler, Robespierre'in, devrimci bir hükümete rehberlik edecek ahlak prensiplerini içeren nutkundan yaptığımız alıntılardan derlenmiştir. Nutkunda, diktatörlüğü, işgal ordularını püskürtmek ve bozguncu grupları yok etmek için istemiyor. Onun istediği, kendi ahlak ilkelerini, terör yoluyla zorla halkına kabul ettirecek bir diktatörlüktür. Ona göre bu eylem, yeni bir anayasa yapmadan önce gerekli olan geçici bir tedbir eylemidir. Ancak asıl hedefi, Fransa'dan bencilliği, gelenekleri, görenekleri, soyluluğu, para aşkını, entrikayı kurnazlığı, iyi dostluklar ve duygusallığı kökünden kazıyabilmek için terör estirebilme imkanına ulaşmaktır. Robespierre, kendisinin, haklı olarak mucize diye adlandırdığı bu işleri tamamlayıncaya kadar hukukun hakimiyetini tanımayacağını vurguluyor." (Bastiat, 1997:46-47)

Bastiat, kanun koyucunun seçmenlerle ilgili görüşlerini de ciddi şekilde eleştirmiştir: "Oy verme zamanı geldiğinde, seçmenin zekasından şüphe edilmez. Onun iradesine ve yerinde seçim yapma yeteneğine duyulan güven tamdır. Halk hiç kandırılabilir mi? Aydınlanma çağında yaşamıyor muyuz? Halk yuvaları büyük ve özverili mücadeleler sonunda kazanmadı mı? Ne kadar akıllı ve basiretli olduğunu yeterince kanıtlamadı mı? O, yetişkin değil midir? Kendi çıkarının ne olduğunu ondan başka kim bilebilir? Kendi kendine yargılama yeteneğinden yoksun mudur? Kim veya hangi sınıf, kendini halkın üzerinde görerek onun adına yargılama ve hareket etme cüretini gösterebilir? Hayır, hayır. O özgürdür ve özgür kalmalıdır. Kendi işlerini kendisi yürütmek ister ve öyle de yapacaktır. Ancak kanun koyucu, seçilmeden önce yere göğe sığdıramadığı halk tarafından bir kere seçilmeye görsün, nutuklarındaki ton derhal değişir. Bundan böyle kendisi mutlak hakim, halk ise edilgen, miskin ve şuursuzdur. Halkın harekete geçirilmesi, yönlendirilmesi, güdülmesi ve örgütlenmesi artık onun işidir. İnsanlık sadece boyun eğecektir. Artık despotizmin saati çalmıştır. Seçim zamanı son derece akıllı, ahlaklı ve mükemmel olan halkın bütün doğal eğilimleri yok edilmelidir. Zira, onlardan geriye kalacak bir kırıntı bile yozlaşmaya götürür." (Bastiat, 1997:51-52)

### **Sınırlı Devlet ve Özgür Toplum**

Bastiat, Hukuk adlı eserinde bütün liberal yazarlar gibi bireysel insanın en temel, en değerli varlık olduğunu, hayatını istediği gibi tanzim edebilece-

ğini, bunun için akıl hocalarına, her şeyi bilen ideolog ve idarecilere ihtiyacı olmadığını vurgulamaktadır. <sup>9</sup> Bastiat, özgür bir topluma ve özgürlük kavramına verdiği önemi şu sözlerle anlatmaktadır:

“Tartışma konusu ne olursa olsun-ister dini, felsefi, politik, ekonomik olsun ister refahı, ahlakı, eşitliği, doğruyu, adaleti, gelişmeyi, sorumluluğu, işbirliğini, mülkiyeti, emeği, ticareti, sermayeyi, ücretleri, vergileri, halkı, maliyeyi veya hükümeti ilgilendirsin-araştırmalarıma bilim ufkunun hangi noktasından başlarsam başlayayım, hep aynı sonuca varmaktayım: İnsan ilişkilerinin yarattığı sorunların çözümü için temel koşul özgürlük ikliminin yaratılmasıdır.” (Bastiat, 1997:62)

“Hukukun özel işlere asgari ölçüde karıştığı, hükümetin asgari ölçüde hissedildiği, ferdin en geniş hareket alanına sahip olduğu, özgür düşüncenin en yüksek etkinliğe ulaştığı, idari gücün ve etkisinin en düşük düzeye indiği, vergilerin en hafif ve adil biçimde dağıldığı, toplumsal huzursuzluğun tahrik edebilme olasılığının en düşük düzeye indiği, fert ve grupların kendi sorumluluklarına aktif biçimde katıldığı, ahlaki düzeyleri düşük insanların sürekli düzeldiği, ticaretin ve ticari ortaklıkları koruma hakkının en az kısıtlandığı, işgücü ve sermayenin hareket özgürlüğüne müdahalenin en az yapıldığı, insanların kendi doğal eğilimlerine en uygun hareket edebilme özgürlüğüne sahip olduğu ülkelerdir. Kısaca en mutlu, ahlaklı ve barışçı halkların aşağıdaki ilkeye en uygun hareket edenler olduğu görülmektedir. Mükemmel olmasa bile beşeriyet için umutlu olmamızı sağlayan şey fertlerin, haklarının sınırları içinde özgür ve gönüllü eylemlerde bulunabilmeleri; hukukun ve gücün sadece evrensel adalet için kullanılmasıdır.” (Bastiat, 1997:63)

Bastiat’a göre Tanrı insanlara kendileri için neyin doğru olduğunu idrak edebilecekleri akli bahşetmiştir. “Tanrı, insan denen nazik yaratığı, yeryüzü yaşamı için gerekli bütün organlarla donatarak yaratmıştır. Size düşen tek şey ona, uygulama, deney ve egzersiz yapma özgürlüğü tanımamızdır. Çünkü gelişmenin temel koşulu özgürlüktür.” (Bastiat, 1997:64) Bundan dolayı Bastiat “Size önerdikleri yapay sistemlere sakın aldanmayın! Onların devleti yönetme hırslarından, toplumcu projelerinden, merkezileştirici eğilimlerinden, gümrük tarifelerinden, banka tekellerinden, kısıtlayıcı müdahalelerinden, vergi yoluyla eşitlik sağlama düşüncelerinden ve adeta dinselleştirilmiş bozuk sosyal ahlak anlayışından uzak durun! .” (Bastiat, 1997:65) uyarısında bulunmaktadır.

Bastiat devamla şöyle demektedir:

<sup>9</sup> Atilla Yayla, “Takdim”, s. iii. Bkz: Bastiat, 1997.

“Devletin, zorla sorumluluğunu üstlendiği işlerde, karşılaşılabilecek her başarısızlık, millete sızlanma hakkı da tanınmadığından, yeni bir ihtilal tehdidini arttıracaktır. Peki buna karşın önerilen çare nedir? Hukukun alanını, yani hükümet sorumluluğunu sınırsız biçimde genişletmek!.” (Bastiat, 1997:57)

“Hukuk adalet demektir. Zaten, başka bir şey ifade etseydi, tuhaf olmaz mıydı? Adalet hak değil midir? Haklar eşit değil midir? Hangi hakla hukuk beni Bay Mimerel’in, Melun’un, Thiers’in veya Louis Blanc’ın sosyal planlarına uymaya zorlayabilir? Hukukun bunu yaptırmaya ahlaki bakımdan hakkı varsa, aynı nedenle bu bayları benim planlarıma uymaya neden olmasın? Doğa’nın bana da bir ütopya düşlemeye yetecek gücü vermediğini düşünmek doğru mudur? Yoksa hukuk, devletin organize gücünü pek çokları arasından seçeceği tek bir fantezinin emrine mi verecektir? Hukuk adalet demektir. Ancak bu kimliğiyle sürekli olarak söylenegeldiği gibi insanlara Tanrı tanımazlık, ferdiyetçilik ve acımasızlık gibi özellikler aşıladığı da sanılmasın. Böyle bir algılama tarzı, hukuk sadece insanlıktır inanışına dayalı bir hükümet türüne tapanlara aittir.” (Bastiat, 1997:61)

Bastiat’ın Hukuk adlı eserinden yukarıda yaptığımız alıntılar ve açıklamalar çok açık bir şekilde onun devlet müdahaleciliğinden hoşlanmadığını, aksine devlet müdahaleciliği ile yaratılan rantlar neticesinde toplumda yasal soygunun ve yağmacılığın yaygınlaştığı düşüncesine olan inancını ortaya koymaktadır. Bastiat, rant kollayan bir toplumdan uzaklaşmanın yolunu da bizlere göstermektedir: sınırlı devlet ve pozitif hukukun kapsamının temel bireysel özgürlükleri korumak ve güvence altına almakla sınırlandırılması.

## PLÜTOKRASİ VE TEŞVİK KOLLAMACILIK\*

Coşkun Can Aktan

*“Teşvik sistemi kötü değildir, ama yine de tehlikelidir. Teşvik nedeniyle müdahalelere başlayan iktidarların bu müdahalelerini başka alanlara da yayma istekleri kolay önlenemez. Öte yandan, aşırı teşvik önlemleri ekonomiyi doğal gidişinden saptırabilir. Girişimler doğal olarak kar getiren alanlara yönelir. İktidarın desteği olmadan yaşayamayan girişimler ise, zarar eden girişimlerdir. Bu zararı karşılayan iktidar ise, bu parayı vergilerden sağlayacaktır. Yani, toplum zarar eden girişimlerin yükünü taşımak zorunda bırakılacaktır. Bunun gibi devlet teşvikleri girişimcilerin serbest piyasa düzenine göre hareket etmelerini engelleyecektir”*

Benjamin Constant (1767-1830)

### I.GİRİŞ

*“Hiçbir şey devletin parasını harcamaktan (ve çalmaktan) daha kolay değildir. Çünkü devletin parası hiç kimseye aittir.”<sup>10</sup>*

**Calvin Coolidge**

Özel hırsızlık bir bireyin sahip olduğu malların başka bireyler tarafından çalınması olayıdır. Kamusal Hırsızlık ise mahiyeti itibarıyla özel hırsızlıktan tamamen farklıdır. Kamusal hırsızlık, kısaca kamu görevlilerince ve/veya vatandaşlarca kamusal kaynaklardan bir çıkar temin edilmesidir. Kamusal hırsızlık olayında başlıca iki taraf söz konusudur. İlk olarak “kamu görevli-

\* Coşkun Can Aktan.,“Kamusal Hırsızlığın Politik İktisatı: Plütokrazi ve Teşvik Kollamacılık” Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Kasım -1994, s.5-17.

<sup>10</sup> Parantez içerisindeki “ve çalmaktan” ifadesi tarafımızca eklenmiştir. Sanırım eklediğimiz bu iki kelime sözün vermek istediği mesaja fazla ters düşmemektedir. Calvin Coolidge’in orijinal sözü şu şekildedir: “Nothing is easier than spending the public money. It does not appear to belong to anybody. The temptation is overwelming to bestow it on somebody”.

leri”, görev ve yetkilerini kötüye kullanmak suretiyle kamusal kaynaklardan özel çıkarlar temin edebilmektedirler. Rüşvet, irtikap (zorla yiyicilik) ve zimmet kamu görevlilerince yapılan hırsızlık ve yolsuzluk olaylarına örnek teşkil etmektedir. İkinci olarak “vatandaşlar” kamusal kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilirler. Devlet malının vatandaşlarca yağmalanması kamusal hırsızlığın diğer yönünü oluşturmaktadır. Vatandaşların devlet ile olan ilişkilerinde haksız kazanç elde etmeleri sözkonusu olabilir. Örneğin, kamu teşebbüsleri tarafından üretilen mallara zam yapılacağından önceden haberdar olan bazı kimseler bu bilgi sızdırma ya da bilgi elde etme olayından haksız kazançlar temin edebilirler. Bu anlamda vurgunculuk, kamusal hırsızlığa bir örnektir. Bir başka örnek de özel müteşebbislerin lobicilik yaparak haksız yere bir teşvik elde etmesi olayıdır. Bu “teşvik kollama” faaliyetleri de kamusal hırsızlığın bir yönünü oluşturmaktadır.

Bu araştırmanın konusu teşvik kollamacılık faaliyetleridir. Hemen belirtelim ki, geleneksel iktisat teorisinde teşviklerin sürekli olarak yararları üzerinde durulur ve iktisat politikasının en önemli araçlarından biri olan teşvik politikası ile makro ve mikro hedeflere (ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ödemeler bilançosunun iyileştirilmesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması v.s.) ulaşılabileceği savunulur. Bu çalışmada geleneksel bakış açısından tamamen farklı olarak teşvik politikalarının bazı sakıncaları üzerinde durulmaktadır. Önemle belirtelim ki teşvikler ekonomi için yararlı olabilecekleri gibi oldukça sakıncalı sonuçlar da doğurabilirler. Bu araştırmanın amacı teşvik sisteminin sakıncalarını ortaya koymak ve “iyi bir teşvik politikası nasıl olmalıdır?” sorusuna ilişkin öneriler geliştirmektir.

## II. TEŞVİK TEORİSİ

### A. Teşvik Kavramı ve Unsurları

Teşvik, devlet tarafından çeşitli amaçlarla özel ve/veya kamu teşebbüslerine bir karşılık mukabilinde veya karşılıksız olarak yapılan aynî veya nakdî yardımlardır. Teşvik kavramı yerine literatürde “sübvansiyon”, “iktisadi gayeli mali yardım”, “üreticiye yapılan transfer harcamaları”, “primler”, “ucuz krediler”, “aynî yardımlar” gibi kavramlar da kullanılmaktadır<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Türkçe literatürde bilebildiğimiz kadarıyla teşvikler konusunda yapılmış ilk geniş kapsamlı çalışma İsmail Türk’ün 1957 yılında yayınlanan İktisadi Gayeli Mali Yardımlar başlığını taşıyan eseridir. Teşvikler konusunda özellikle Almanca literatürden geniş ölçüde istifade edilerek yazılmış diğer bir kayda değer eser şudur: Tefvik Pekin; Teşvik Tedbiri Olarak

Teşvik kavramını daha iyi bir şekilde ortaya koymak için yukarıda yaptığımız tanımı biraz açmak ve teşvik kavramının unsurlarını ele almak yararlı olacaktır.

-Teşvikler devlet tarafından verilir. Daha açık bir ifadeyle teşvikler, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından bizzat veya görevlendirecekleri kurumlar aracılığıyla verilir.

-Teşvikler, özel ve/veya kamu teşebbüslerine verilir. Teşvikler, esasen özel sektörde faaliyet gösteren teşebbüslere verilir. Bununla birlikte devlet kendi kurduğu teşebbüslere (kamu iktisadi teşebbüslerine) de teşvikler verebilir.

-Teşvikler makro ve mikro ekonomik amaçlar doğrultusunda verilir. Teşvikler genel olarak üretimi destekleme ve idame amacına yöneliktir. Özel kişilere tüketim amacıyla yapılan yardımlar teşvik ya da sübvansiyon olarak adlandırılmaz. Bu türde devlet yardımlarına (örneğin, fakirlere ve işsizlere yapılan devlet yardımı) literatürde “sosyal gayeli mali yardım” denilmektedir. Önemle belirtelim ki teşvikler çok farklı amaç ve hedefler doğrultusunda verilebilir. Teşvikler üretimi destekleme ve idame amacının ötesinde önemli bir iktisat politikası aracı vazifesini de görebilirler.

-Teşvikleri esasen bir tür “negatif vergi” olarak görmek mümkündür. Devlet belirli kesimleri vergiden muaf tutabilmekte, belirli kesimlere ise toplanan vergilerin bir kısmını bir karşılık mukabilinde veya karşılıksız olarak transfer edebilmektedir. Teşvikler yukarıda da belirttiğimiz gibi bir tür “iktisadi gayeli transfer harcaması”dır.

-Teşvikler aynı ve/veya nakdî olarak yapılan devlet yardımlarıdır. Aynı teşviklere bedelsiz tohumluk ve gübre dağıtımı örnek verilebilir. Nakdî teşvikler ise devlet tarafından yapılan parasal yardımlardır. Aynı ve nakdî teşvikler karşılık mukabilinde yapılabileceği gibi karşılıksız olarak da yapılabilirler.

-Teşvikler açık ve doğrudan yapılabileceği gibi dolaylı olarak da yapılabilir. Örneğin, dış ticarete ihracatın artırılması amacı doğrultusunda devlet tarafından ihracatçılara doğrudan teşvikler (ucuz ihracat kredisi, yapılan ihracat esas alınarak prim verilmesi v.s.) verilebilir. Bu tür devlet yardımlarına Açık Teşvik veya Doğrudan Teşvik adı verilebilir. Bunun dışında devlet dış ticarete ihraç ürünlerine vergi istisna ve muafiyetleri getirebilir. Ayrıca ihraç ürünlerinin yurtiçi deniz ve demiryolu ulaşımında özel indirimli tarifeler uygulayabilir. Bu ikinci türde teşviklere Gizli Teşvik veya Dolaylı Teşvik adı verilir.



### B. Teşviklerin Türleri

Teşvikleri türleri itibariyle “amaçlarına göre teşvikler” ve “veriliş şekillerine göre teşvikler” olmak üzere iki şekilde sınıflandırmak mümkündür. Amaçlarına göre teşvik türleri Tablo: 1’de gösterilmiştir. Anlaşılacağı üzere teşvikler çeşitli makro ve mikro ekonomik amaçlar doğrultusunda verilebilmektedir. Tablo: 2’de ise veriliş şekillerine göre teşvik türleri gösterilmiştir. Bu ikinci sınıflamada teşvikler

**Tablo: 1 – Amaçlarına Göre Teşvik Türleri**

1. Yatırım teşvik amacıyla verilen teşvikler (Yatırım Teşvikleri)
2. İhracatı teşvik amacıyla verilen teşvikler (İhracat Teşvikleri)
3. Üretimin desteklenmesi ve idamesi amacıyla verilen teşvikler (Üretim Teşvikleri)
4. Uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla verilen teşvikler
5. Yabancı sermayeyi özendirme amacıyla verilen teşvikler
6. Genel ekonomik kalkınma amacına yönelik teşvikler
7. Bölgesel ekonomik kalkınma amacına yönelik teşvikler
8. Yarım kalmış tesisleri ekonomiye kazandırma amacıyla verilen teşvikler
9. Girişimci riskini azaltmak amacıyla verilen teşvikler
10. Araştırma-geliştirme ve teknolojik yenilikleri geliştirmeye yönelik teşvikler
11. Çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla verilen teşvikler
12. Nitelikli işgücü oluşturulmasına yönelik teşvikler
13. Kalite geliştirme projelerine katkı amacıyla verilen teşvikler
14. Verimlilik konusundaki çabalara katkı amacıyla verilen teşvikler
15. Zor durumda bulunan özel ve/veya kamu teşebbüslerinin rehabilitasyonu için verilen teşvikler
16. Düşük kapasite ile çalışan işletmelere tam kapasite ile çalışmalarını amacıyla verilen teşvikler

aynî, nakdî, kredi, vergi, garanti ve kefalet ile fiyat teşvikleri olmak üzere başlıca altı gruba ayrılmıştır.

Teşvikler ayrıca verildiği sektörler itibarıyla da sınıflandırılabilir. Örneğin; tarım, sanayi, hizmetler v.s. sektörlerine verilen teşvikler şeklinde bir sınıflandırma da yapılabilir.

**Tablo: 2 – Veriliş Şekillerine Göre Teşvik Türleri**

1. Aynı Teşvikler	Bu tür teşvikler devletin karşılıksız ve/veya düşük fiyat karşılığında yaptığı yardımlardır. Karşılıksız Aynı Teşviklere; tarımda tohumluk, gübre, mücadele ilaçlarının bedelsiz dağıtımı örnek olarak verilebilir. Düşük fiyat karşılığında üreticilere ucuz tohumluk, akaryakıt, kömür v.s. sağlanabilir. Özel kişi ve kurumlara bedava (veya çok düşük fiyatla) kamu arazisi tahsis edilmesi de aynı teşviklere örnek olarak gösterilebilir.
2. Karşılıksız Nakdî Teşvikler	Bu tür teşvikler devletin yaptığı karşılıksız para yardımlarıdır. Karşılıksız nakdî teşvikler direkt hibe şeklinde olabileceği gibi prim şeklinde olabilir.
3. Karşılık Mukabilî Nakdî Teşvikler (Kredi Teşvikleri)	Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere piyasadaki cari faiz haddinden daha düşük bir faizle sağladığı krediler kredi teşvikleridir. Ziraî işletmelere sağlanan krediler bu konuda örnek verilebilir. Kredi teşvikleri esasen ucuz faizli (düşük faizli) yardımlar şeklinde olabileceği gibi sadece anaparanın vade sonunda ödenmesini öngören faizsiz yardımlar şeklinde de olabilir. Bu tür teşviklerin karşılıksız nakdî teşviklerden farkı, devletin üreticiye yardım karşılığında anapara ve faizi geri almasıdır.
4. Vergi Teşvikleri	Vergi teşvikleri başlıca şu şekillerde olabilir: -Belirli bazı sektörler için düşük vergi oranları uygulanması, -Gelir ve kurumlar vergisinde yatırım indirimi sistemi, -Hızlandırılmış amortisman, -Vergi istisna ve muafiyetleri, -Vergiye tabi gelirden bazı indirimlerin (örneğin,

	bağış ve yardımlar, sağlık giderleri v.b.) yapılmasına izin verilmesi, -Zarar mahsubu.
5. Garanti ve Kefalet Teşvikleri	Devletin belirli bazı sektörlerde veya üretim dallarında faaliyet gösteren işletmelere borç temini için garanti vermesi, bir anlamda onlara kefil olması, garanti teşviklerini ifade etmektedir. Burada devletin, faizlerin ve anaparanın vade sonunda ödenmesinde “garantör” rolünü oynaması söz konusudur. Borcun anaparasının ve faizinin ödenmemesi halinde alacaklı alacağını devletten tahsil etmek hakkına sahiptir. Garanti teşvikleri, devletin riski özel kuruluş ile paylaşması anlamına gelmektedir.
6. Fiyat Teşvikleri	Fiyat teşvikleri iki şekilde olabilir: -Garanti fiyatları ile alımlar yoluyla sağlanan teşvikler: Devlet bazı malların üretimini teşvik etmek için önceden, üretici piyasada malını satamadığı takdirde malı belirli bir fiyattan satın alacağını garanti eder. -Destekleme alımları yoluyla sağlanan teşvikler: Devlet üreticiyi desteklemek amacıyla piyasada alımlar yapabilir.

### III. EKONOMİK ÇIKAR VE BASKI GRUPLARI (PLÜTOKRASİ) VE TEŞVİK KOLLAMA

#### “Teşvik verilmez, alınır”

“Ağlamayan sanayiciye ve üreticiye teşvik verilmez”<sup>12</sup>

Bireylerin ve örgütlü bazı kesimlerin, yani çıkar ve baskı gruplarının devletten üretken bir hizmet karşılığı olmaksızın bir ekonomik transfer sağlamaya çalışmalarına Rant Kollama ya da Transfer Kollama adı verilir. Burada belirli kesimler siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde etkili olmaya çalışarak, fazladan ya da tamamen haksız bir kazanç elde etmeye çalışmaktadırlar. Rant kollamanın; tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, monopol imtiyazı kollama, teşvik kollama gibi değişik türleri mevcuttur.

Teşvik kollama, devletten çeşitli türde teşvik elde etmek için yapılan her türlü lobicilik faaliyetlerini ifade etmektedir. Teşvik kollamacılık faaliyetlerinde genellikle iki ve bazen üç taraf sözkonusu olmaktadır. Bunlar; devlet, bireyler ya da çıkar ve baskı grupları ve teşvik alınmasında aracılık eden kişiler ve/veya kurumlardır.

Teşvik kollamacılık olayında birinci taraf teşvik veren ya da dağıtan Devlet’tir. Merkezi Devlet, teşvikleri genellikle merkezi bir kurum tarafından dağıtmaktadır. Bireysel ya da kurumsal olarak devletten teşvik elde etmeye çalışanlar teşvik kollamacılık olayında ikinci kesimi oluşturmaktadır. Bazen bireyler, bir örgüt ya da kurum kanalıyla değil kişisel çaba ve gayretleri ile bir teşvik elde etmeye çalışabilirler. Bu türde faaliyetleri bireysel teşvik kollama olarak adlandırmak mümkündür.

Bazen de ortak menfaatleri etrafında birleşen bazı kimseler oluşturdukları bir kurum aracılığıyla devletten bir teşvik elde etmeye çalışabilirler. Bu ikinci türde faaliyetler ise kurumsal teşvik kollama olarak adlandırılabilir. Bu tür teşvik kollamacılık yapanlar çıkar ve baskı grupları olarak adlandırılır. Siyasal süreçte çıkar ve baskı gruplarının egemenliği demokrasinin

<sup>12</sup> Bu sözler ile şunları anlatmak istiyoruz. Siyasal iktidarlar teşviklerin hangi sektörlere ve kimlere verileceği konusunda çoğunlukla objektif esaslar ve kriterler ortaya koymamaktadırlar. Siyasal iktidarlar teşvikleri önemli bir politik silah olarak kullanabilmekte ve kendilerini destekleyen kişilere, özel şirket ve holdinglere teşvik verilmesinde özel çabalar sarf edebilmektedir. Bu bakımdan “teşvik verilmez, alınır” veya “ağlamayan sanayiciye ve üreticiye teşvik verilmez” sözleri ile siyasal sürecin teşvik politikası oluşturması ve uygulamasındaki başarısızlığını ifade etmek istiyoruz. Bozuk işleyen bir süreçte ister istemez bazı kişi veya kuruluşlar siyasal iktidar ve bürokrasi ile açık ve/veya gizli ilişkiler kurarak teşvik kollamaya çalışmaktadır.

yozlaşması anlamına gelir. Çağdaş demokrasilerde halkın kendi seçtiği temsilcileri çıkar ve baskı gruplarının etkisi altında kalabilmekte ve o kesimlerin çıkarlarına hizmet eden kimseler haline gelebilmektedirler. Bunun da ötesinde çıkar ve baskı grupları çoğunlukla zengin kimselerin oluşturdukları kurumlar olduğundan bunlar daha başlangıçta kendi çıkarlarına uygun kimselerin parlamentoya seçilmesi ve kendilerine daha sonra kanun simsarlığı yapmaları için çaba sarf edebilirler.

Siyasal karar alma sürecinde halk yerine çıkar ve baskı gruplarının egemenliği Plütokrazi<sup>2</sup> olarak adlandırılabilir. Plütokratlar (zengin ve nüfuz sahibi kimseler), demokrasilerde bir takım zengin klüpleri ve dernekleri, kamu yararına çalışan gönüllü kuruluşlar, kar amacı gütmeyen özel kuruluşlar, mesleki teşekküller (ticaret ve sanayi odaları, vb.) işveren sendikaları ve benzeri şekillerde örgütlenirler. Bu birliklerin oluşturulmasının temel amacı, siyasal iktidarı, bürokrasiyi, basın ve kamuoyunu kendi çıkarları doğrultusunda etkilemektir.

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecindeki temel fonksiyonları “lobicilik”tir. Çıkar ve baskı grupları başlıca iki şekilde lobicilik yaparlar;

- Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal ve diğer şekillerde yardımda bulunurlar. Seçim Kampanyası Finansmanı olarak adlandırılan bu birinci yöntemde, çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında, destekledikleri partinin iktidarı kazanması halinde iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak çıkar ve rant sağlamaya çalışırlar.
- Çıkar ve baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya çalışırlar. İngilizce “*Influence Peddling*” olarak adlandırılan bu ikinci yöntemde, bir milletvekili veya bürokratın özel kişi ve kurumlar lehine bir tür “gezgincilik” yaparak diğer milletvekilleri ve bürokratları etkilemesi sözkonusudur. Çıkar ve baskı grupları, gezgincilerin özellikle nüfuzlu, sözü geçen ve iş bitiren kimseler olmasına özen gösterirler.

---

<sup>2</sup> Demokrasi kelimesi, etimolojik kökeni itibarıyla Eski Yunancadaki “Demos” (Halk) ve “Kratos” (İktidar) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Demoskratos kısaca, “halkın iktidarı” ve “halkın egemenliği” demektir. Ancak Eski Yunan siyasi ve iktisadi düşüncesinin ortaya çıkmasından günümüze değin Demokrasi hep bir “fantasma” olma (gerçekte olmadığı halde var gibi görünme) özelliğini korumuştur. Eski Yunan’daki bazı düşünürler bu fantasmayı “Plutoskratos” olarak adlandırmışlardır. Plutoskratos ya da “Plütokrazi”, kısaca zenginlerin ve güçlülerin siyasal yaşama ve yönetime egemen olmaları demektir. Plütokrazi kelimesi Eski Yunanca’daki “Plutos” (Zenginlerin) ve “Kratos” (İktidar) kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Plutoskratos kısaca zenginlerin ya da çıkar ve baskı gruplarının egemenliği olarak adlandırılabilir

Plütokrazi'nin teşvik kollamacılık faaliyetlerinde siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkileme sürecini bir şema yardımıyla açıklamak mümkündür (Bkz. Şekil: 1). Plütokratlar, siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemede çeşitli yöntemleri kullanırlar. Bu yöntemlerden birisi yukarıda belirttiğimiz gibi seçim öncesinde siyasal partilere yapılan parasal yardımlardır. "Kaz gelecek yerden tavuk esirgenmez" atasözünün ifade ettiği gibi plütokratlar seçimi kazanacaklarını ümit ettikleri ya da seçimi kazanmalarını istedikleri partilere parasal yardımda bulunabilirler. Seçimi, destekledikleri partinin kazanması halinde çeşitli şekillerde devletten rant kullayabilirler. Teşvik kollama bunlardan sadece birisidir. Çıkar ve baskı gruplarının siyasal iktidar ve bürokrasiyi etkileme yöntemlerinden birisi de çeşitli raporlar ve araştırmalar hazırlamak, seminerler ve sempozyumlar düzenlemek suretiyle teşvik elde etmeye çalışmalarıdır. Bu yöntem "İkna etme" olarak adlandırılmaktadır. Bu tür faaliyetler pekala teşvik elde etme konusunda başarılı sonuçlar verebilmektedir.

Bir başka yöntem lobicilik ve kanun simsarlığı'dır. Ekonomik çıkar ve baskı grupları; hükümet üyeleri, yasama organı üyeleri ve bürokratlarla gizli görüşmeler yaparak kendi çıkarları doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmasını sağlayabilirler. Lobicilik ya da "kanun simsarlığı" yapanlar milletvekilleri, bürokratlar, profesyonel yöneticiler v.b. kimseler olabilir.

Teşvik kollamacılıkta tehdit ve sabotaj gibi yöntemlere de başvurulabilir. Siyasal iktidarı bir dahaki seçimlerde desteklememe tehdidinde bulunma sözkonusu olabilir. Ayrıca, hükümetin çalışmalarını baltalama ve köstekleme, yani Sabotaj da sözkonusu olabilir.

Şüphesiz ekonomik gücü elinde bulunduran önemli bir çıkar grubu da medya'dır. Medya, siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde etkili olmaya çalışarak bizzat kendisine veya aracılık yaparak bazı kimselere teşvikler ve diğer türde rantlar sağlanmasında etkili olabilir.

Nihayet teşvik kollama yöntemlerinden birisi de rüşvettir. Plütokratlar ve teşvik kollayan kişi ve gruplar bazı milletvekillerine, bürokratlara rüşvetler teklif ederek teşvik elde etmeye çalışabilirler.

Şekil-1: Plütokratik Düzen, Çıkar Grupları ve Rant Kollama

PLÜTOKRASİ (EKONOMİK ÇIKAR VE BASKI GRUPLARI)	İKTİDARI VE BÜROKRASİYİ ETKİ- LEME SÜRECİ
	Etkileme ve Baskı Yöntemleri
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Özel şirket ve holdingler</li> <li>- İşveren sendikaları</li> <li>- Odalar (ticaret, sanayi, ziraat odaları ve diğer mesleki birlikler)</li> <li>- Dernekler</li> <li>- Medya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lobicilik</li> <li>- Kanun simsarlığı</li> <li>- Gezgincilik</li> <li>- Seçim Kampanyası Yardımları (partilere parasal destek)</li> <li>- Tehdit</li> <li>- Sabotaj</li> <li>- Rüşvet</li> <li>- İkna (rapor-araştırma hazırlama; semine-sempozyum düzenleme vs.)</li> </ul>

“(Teşviklerle ilgili) kanunlar ne kadar fazla ise yolsuzluk o kadar fazla olur.”<sup>13</sup>

**Tacitus**

<sup>13</sup> M.Ö. 130-55 yılları arasında yaşadığı sanılan Tacitus’un bu güzel sözünün İngilizce şekli şöyledir. “The more corrupt the state, the more numerous the laws”. Parantez içindeki “teşviklerle ilgili” ifadesi tarafımızca eklenmiştir. Her ne amaçla olursa olsun kanunların sayısının fazla olması bize göre de hırsızlık ve yolsuzlukları artırabilir. Zira bu, güçlülerin ve bir çok kesimin lobicilik yaparak kendi çıkarlarına uygun kanunlar yürürlüğe koydukları anlamına gelir.

“(Teşviklerle ilgili) kanunların ve diğer mevzuatın fazla olması halinde hırsızların ve soyguncuların sayısı da artacaktır”<sup>14</sup>

**Lao-Tzu**

Bu araştırmanın sonucu ve vermek istediğimiz mesaj çalışmanın hemen başında liberal düşünür Benjamin Constant’ın ifadelerinde açık bir şekilde yeralmaktadır: “Teşvikler kötü ve yararsız değildir, ama tehlikelidir”.

Çalışmamızda ele aldığımız gibi, ekonomik teşvik politikası başlıca şu nedenlerden dolayı gereklidir:

- Bölgesel dengesizlikler ve geri kalmış yörelerin kalkındırılması,
- Küreselleşme ve uluslararası rekabet gerçeği karşısında sanayinin rekabet gücünün korunması ve güçlendirilmesi,
- Üretime, yatırıma ve ihracata yapılacak destek ve yardımlarla ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması.

Bu temel faktörler dışında başka amaçlar için de teşvik politikası uygulanabilir. Teşvikler, tekrar belirtelim ki makro ve mikro ekonomik hedefleri gerçekleştirmede önemli bir iktisat politikası vazifesi görebilir. Ancak teşvik politikasından istenilen etkinliğin ve başarının elde edilmesi iyi bir teşvik politikası ve mevzuatı oluşturulmasına bağlıdır. aksi takdirde teşvikler kamusal hırsızlığın kaynağı durumuna gelebilir. Kötü ve haksız işleyen bir teşvik sistemi ister istemez domuzların ve karadaki köpekbalıklarının sayılarını ve güçlerini artırabilir (!).

İyi bir teşvik politikası oluşturulması konusunda dikkate alınması gerekli hususlar ve yapılması gerekli düzenlemeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Teşvikler, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve ona işlerlik kazandırılması amaçları doğrultusunda uygulanmalıdır.
- Teşvik türleri piyasa ekonomisinin gelişmesini sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Teşviklerin türleri mümkün olduğu ölçüde az sayıda, fakat etkinliği yüksek olmalıdır. Aynî ve/veya karşılıksız nakdî teşvikler yerine vergisel garantiler, garanti teşvikleri vb. teşvik türlerine önem verilmelidir.
- Teşvik politikasının uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili bağımsız bir kurum oluşturulmalıdır. Teşviklerle ilgili yetki ve sorumluluklar bu bağımsız kurum bünyesinde toplanmalıdır.
- Teşviklerin tek bir mevzuat içerisinde toplanması önem taşımaktadır. Sektörlere sağlanacak teşviklerle ilgili esaslar bu mevzuatta toplanmalıdır.

<sup>14</sup> M.S. 531-604 yılları arasında yaşadığı sanılan Lao-Tzu’nun sözü de Tacitus’un sözünden anlam itibarıyla farklı değildir: “The greater the number of laws and enactments, the more thieves and robbers there will be”.



Teşviklerin uygulama süresi açık bir şekilde belirlenmeli ve bu suretle yatırımcı ve işletmecilere güvence verilmelidir. Kısaca teşvik politikası sık sık değiştirilmemeli ve kalıcı olmalıdır. “Kalıcı” derken, teşviklerin hiç sona ermeyecek şekilde sürekli olması kastedilmemektedir. Aksine teşvikler sektörlerin gelişmesiyle birlikte kaldırılmalıdır.

-Teşvikler ekonomik kalkınmada öncelikli sektörlerle verilmelidir. Bunun için sektör önceliklerinin tesbiti gereklidir.

-Teşvikler ekonomik kalkınmada öncelikli bölgelere verilmelidir. Bunun için bölge önceliklerinin tesbiti gereklidir.

-Teşvikler piyasa ekonomisinde rekabeti geliştirici ve destekleyici olmalıdır. Üretim aşamasında verilen teşvikler maliyet düşürücü bir etki göstereceğinden özellikle dış rekabet gücünü artırır.

-Teşvik mevzuatı açık, net ve anlaşılır olmalıdır. Teşvikleri uygulamakla görevli kurumun şeffaf olması, başvuru şartları ve başvuruları kabul etme kriterleri önceden tespit edilmeli ve açıklanmalıdır.

-Teşvik türleri kadar hangi aşamada verildikleri de önemlidir. Teşvikler öncelikle üretim, yatırım ve işletme aşamasında verilmelidir. Bu aşamada verilen teşvik eğer izlenirse ve denetlenirse ekonomik büyüme ve kalkınmada yararlı olur. İhracata verilen teşvik, yatırım ve işletme teşviklerinden farklı olarak nihai aşamada verilen bir teşviktir. İhracat teşviklerinin – özellikle nakdî halde verilenlerin- ekonomide tekrar yatırımlara yönelmesi kesin değildir. Bu açıdan teşvik politikasında, yatırım ve işletme teşvikleri ihracat teşviklerinden daha ağırlıklı ve kapsamlı olmalıdır.

-Teşvikler ekonomide kaynakların daha etkin ve verimli olarak kullanılacağı sektörlerle ve bölgelere öncelikle verilmelidir.

-Teşviklerin finansman kaynakları sağlam ve yeterli olmalıdır.

-Teşviklerin verilmesinde bürokrasi ve kırtasiyecilik en aza indirilmelidir.

-Teşvikler teknolojik gelişmeyi ve teknik buluşları uyarıcı olmalıdır. Geleceği olan bazı kilit sektörlerde AR-GE teşvikleri önem taşımaktadır.

-Dünyadaki gelişmeleri yakından izleyen ve küreselleşme olgusunu dikkate alan bir teşvik politikası oluşturulmalıdır.

-Teşvikler esasen bir transfer harcamasıdır. Teşvikler, vergi olarak ödenen paraların belirli sektörlerle ve bölgelere transferlerinden başka bir şey değildir. Teşviklerin amaçları doğrultusunda kullanılmaması vergi bilinci vergi ahlaki üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilir. Bu nedenle teşvikler sonuçta savurganlığa, israfa ve hırsızlığa dönüşmemelidir.

-Teşviklerin toplam maliyeti makul ve kabul edilebilir sınırlar içinde olmalıdır. Teşviklerin bütçe maliyeti, toplam kamu harcamalarının ve GSMH'nin belirli ve makul bir oranı olmalıdır.

-Sektörler teşvikler ile belirlenen süre içerisinde uluslararası rekabete karşı korunmalıdır. Bunun ötesinde korumacılığın sürdürülmesi doğru değildir.

Teşvikler bazı sanayilerde yenileme ve atılım yatırımlarını da desteklemektedir.

-Teşvikler ölçek ekonomilerinin sözkonusu olduğu sektörlerde önem taşımaktadır. Bu sektörlerde birim başına maliyetlerin az olduğu bilinmektedir. Bu yüzden ölçek ekonomilerini dikkate alan bir teşvik politikası uygulanmalıdır.

**KAYNAKLAR**

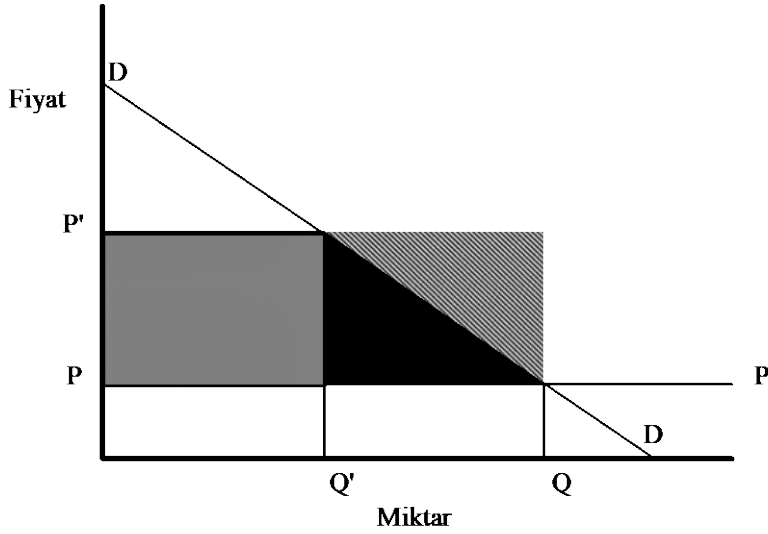
- Aktan, Coşkun Can., Politik Yazlaşma Ve Kleptokrasi, İstanbul: Afa Yayınları, 1992.
- Aktan, Coşkun Can., “Politikada Rant Kollama”, Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1993.
- Aktan, Coşkun Can Ve Aytaç Eker; (Yay.Haz.Ve Der.) Politik Yozlaşma Ve Rant Kollama, Ankara, Takav Matbaası, 1994.
- Aktan, Coşkun Can., Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, İstanbul 1992.
- Anderson, Terry Ve Peter Hill, The Birth Of Transfer Society, Standford: Hoover Ins. Press. 1980.
- Anderson, James M., Robert D. Tollison Ve Gordon Tullock, Toward A. Theory Of The Rent Seeking Society, Texas A-M University Press, 1980.
- Colander, David, Neoclassical Political Economy, The Analysis Of Rent Seeking And Dup Activities, Cambridge: Ballinger Publ. 1984.
- Dorn, J.A., “Introduction: The Transfer Society”, The Cato Journal, Vol. 6, No: 1, 1986, Ss. 1-17.
- Pekin, Tevfik Teşvik Tedbiri Olarak Sübvansiyonlar Ve İşletme Kararları Üzerindeki Etkileri, Bornova: E.Ü. Ziraat Fak. Yayınları, No: 202, 1974.
- Rowley, Charles, Robert Tollison Ve Gordon Tullock, The Political Economy Of Rent-Seeking, Boston: Kluwer Academic Pub., 1988.
- Tollison, Robert, “Rent-Seeking: A Survey”, Kyklos, Vol. 35, 1982, Ss. 575-576.
- Türk, İsmail, İktisadi Gayeli Mali Yardımlar; Ankara 1957.
- TÜSİAD, 21. Yüzyıla Doğru Türkiye, Geleceğ Dönük Bir Atılım Stratejisi, 3. Bölüm, İstanbul 1992.

## RANT KOLLAMA\*

Yazan: **Gordon Tullock**

Çeviren: Coşkun Can Aktan

“Rant Kollama” deyimi, 1974 yılında Ann O. Krueger tarafından kullanılmıştır. Ancak konunun teorik yönü, 1967 yılında, Gordon Tullock tarafından geliştirilmiştir. Kavramın esasını çok basit olarak şekil yardımıyla açıklayabiliriz. Yatay ekseninde satılan mal miktarının ve dikey ekseninde de malın fiyatının gösterildiği şekilde, PP doğrusu rekabet ortamında malın maliyetini, dolayısıyla fiyatını ifade etmektedir. DD talep eğrisi ile birlikte Q kadar mal P fiyatından satılacaktır. Eğer piyasada tek el hali söz konusu olsa idi Q' kadar mal P' fiyatından satılacaktı.



Şekil : 1

\* Gordon Tullock; “Rent Seeking” in: Palgrave Dictionary of Economics, Vol. 4, s. 147-149. (Çev:Coşkun Can Aktan)

Geleneksel tekel teorisine göre  $Q'$  ile  $Q$  arasındaki miktarın satın alınması ile ortaya çıkan tüketici rantını gösteren taralı üçgen aynı zamanda toplumdaki net kaybı göstermektedir. Diğer taraftan taralı dikdörtgen ile gösterilen alan ise tüketiciden tekelleciye yapılan bir transferin ifadesidir.

Bu husus ekonomiyi yeni öğrenmeye başlayan öğrencilerin canını sıkıkmaktadır. Çünkü bu öğrenciler genellikle tekellecilerden hoşlanmazlar. Ancak rant kollama ile ilgili çalışmalar yoğunlaştıktan sonra iktisatçıların çoğu tekellerin yanlışlığını kabul etmiştir. Buradaki asıl sorun, tekellerin Tanrının bir emriymiş gibi, son derece basit bir şekilde ortaya çıktığına inanılmasıdır. Halbuki tekelleri ortaya çıkaran en önemli etken kamusal mallardır.

Rant kollama üzerindeki tartışmaların bir çoğu devlet tekelleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu tür tekeller devletçe meydana getirildiği için en güçlü ve kapsamlı oluşumlardır. Ancak şu da akıldan hiç bir zaman çıkarılmamalıdır ki, tekeller her zaman kamu tekeli olarak değil bazen özel tekeller olarak da karşımıza çıkabilir. Kamu tekelleri (veya bazılarının gelirini artırmaya yarayan belli bir takım kısıtlamalar) üzerinde yoğunlaşan tartışmalar bu tür faaliyetlerin son zamanlarda giderek sıklaşmasının bir sonucudur. Şimdi, özel rant-kollama faaliyetlerinin neden olduğu sosyal kayıplar üzerinde biraz duralım.

Tullock ve Krueger tarafından yapılan ilk çalışmaların dayandığı temel varsayımlar şunlardır: Kar peşinde koşan işadamları bir tekel hakkı elde etme çabası içindedirler. Bu tekel özel bir tekel olabileceği gibi devletçe desteklenen bir tekel de olabilir. Bunlar, tekel hakkı elde etme olasılığını artıran her türlü faaliyete paralarının son kuruşuna kadar yatırım yaparlar. Buradan hareketle, Şekil 1' deki taralı dikdörtgen kadar harcama yapılmış olduğu sonucuna varabiliriz. Bu varsayımlar cevap bekleyen bir çok soruyu beraberinde getirmektedir (Bkz. Tullock; 1980). Ancak, günümüze kadar geçen zaman zarfında, tüketicilerden tekellecilere herhangi bir transfer olmadığı ancak kaynakların verimsiz alanlarda israf edilmesi sonucu sosyal bir kaybın ortaya çıktığını kabul etmek durumundayız. Bu varsayım, çeşitli teorik nedenlerden ötürü, her zamana ve her duruma uymamakta ancak sosyal maliyetin altında olduğu kadar üstünde bir değer de alabilmektedir.

“Tekelleşmeye yol açan faaliyetler rekabetçi bir endüstridir” özdeyişi rant kollama ile ilgili çalışmalarda sıklıkla kullanılmaktadır. Gerçekten de rekabet sürecinde, birbirine rakip olan firmaların bir kısmı kaynaklarını tekel haline gelebilmek için kullanmaya başlar ve bazen başarılı bile olabilirler. Bu durumu bir lotaryaya benzetebiliriz. Bir çok insan lotarya için bilet alır ve bu biletlere ödenen paralar ile bir fon oluşturulur. Bilet alanların çok küçük bir kısmı ikramiye kazanır ve bu fonun büyük bölümünü elde ederken diğerleri kaybetmektedir. ikramiyenin büyüklüğü veya küçüklüğü lotaryaya katılanların taahhütlerine bağlıdır. Ancak lotarya ile rant-kollama arasındaki farkı şu şekilde ortaya koyabiliriz. Hemen hemen bütün lotarya oyunlarında ortaya konulan para, ikramiye olarak dağıtılan paranın çok çok üzerindedir. Halbuki rant kollama gayesiyle yapılan harcamaların toplamı, toplam tekel kazançlarına eşittir.

Böylece, tekelleşmeye yol açan faaliyetler bir yandan kamusal kaynakları erittiği gibi öte yandan bu tür faaliyetler peşinde koşan yetenekli kişilere doğru bir kaynak transferine yol açarak kaynak dağılımındaki dengeyi bozmaktadır. Farz edelim ki 10 farklı çıkar grubunu temsilen, 10 değişik lobi Washington’ a gidiyor ve kendileri için Kongre’ den bir tekel imtiyazı sağlayabilecekleri ümidiyle orada kaldıkları bir kaç yıl içinde birer milyon dolar harcıyorlar. Bu lobilerden sadece bir tanesi başarılı olabilecek ve elde ettiği tekel imtiyazı sayesinde bu 10 milyon dolar onun kazancı haline gelecektir. Burada başarılı olamayan lobilerden başarılı olan lobiye doğru bir kaynak transferi söz konusudur.

Tekelleşme eğilimleri ile birlikte ekonomideki kaynaklar israf edildiği ve tekel imtiyazı peşinde koşan kişilerin daha fazla verimlilik sağlayabilmek amacıyla her yöntemi deneyebilecekleri düşüncesiyle, mevcut kaynak dağılımında da benzer kaynak israfının ortaya çıkabileceğini söyleyebiliriz. Ayrıca piyasa sürecine yapılan müdahaleler de benzer sorunlar doğuracaktır. Son derece basit bir fiyat, kaynak dağılımı yönünden çok önemli sonuçlar doğuracak ve buradan çıkar sağlamak isteyen kişi veya gruplar belli kaynakları bu uğurda sarf edeceklerdir. şüphesiz bu faaliyetlerin çok çeşidi vardır. Örneğin lobicilik yapan biri belli kısıtlamalar peşinde iken, diğer bir lobici aynı tür kısıtlamaların kaldırılması için çalışacaktır. ikinci türde faaliyetler “ranttan kaçınma” (rent avoidance) olarak da adlandırılır. Ancak bu çok pahalı bir uğraştır ve rant kollama faaliyetlerinin olmadığı bir ortamı ifade etmektedir.

Konumuz ile ilgili diğer bir alan da doğrudan transferlerdir. “B” ye aktarılmak üzere “A” üzerine konulan bir vergi sonucunda, “A” bu vergiye muhalefet ederek, “B” de bu vergiyi savunarak lobicilik faaliyetlerine girişecektir. Her ne kadar bu lobicilerden birinin ya da diğerinin lobicilik faaliyetinin başarıyla sonuçlanması ile kendi kar elde edecek ise de, her iki lobicilik faaliyetinin toplamı transfer edilen (veya transfer edilmesi önlenen) miktarın toplamına eşittir. Farz edin ki “A”, “B” den 100\$ elde edebileceği ümidiyle lobicilik yaparak 50\$ ve “B” de “A” ya karşı lobicilik yaparak 50\$ harcamaktadır. Her ikisi de bu işin kesin sonucunu düşünmeden, beklentileri ile hareket etmektedir. Lobicilik faaliyetleri sonucunda taraflardan biri 50\$ kazanırken toplumun kaybı 100\$ olmaktadır.

Şüphesiz toplumda herkesin rant kollama şansı aynı değildir. Bazı çıkarlar gönüllü organizasyonlar biçiminde ortaya çıkarlar. Fakat öyle ilginç çıkar grupları vardır ki Washington’ da herhangi bir süre zarfında bulunan herhangi bir kişi bu tür lobicilik faaliyetlerinin bir endüstri haline geldiğini görecektir.

Lobiciliğin gerçek sosyal maliyeti Washington’ da faaliyet gösteren farklı lobilerin cüz’ i maliyetlerinden kat kat fazladır. Rant kollayan gruplar açısından doğrudan verimliliği yüksek olan faaliyetlerin elde edilebilmesinin zahmetli olması son derece doğal bir gerekliliktir. Çünkü bu sürece, daha fazla hile karıştırmamak gerekir. 1937 yılında A.B.D. Sivil Havacılık Dairesi kurulurken, uçak biletleri üzerine dolaysız bir vergi koymak suretiyle uçak şirketlerinin ortaklarına bu vergi gelirlerinden bir takım ödemelerde bulunmak, politik olarak neredeyse olanaksız gibiydi. Ancak eş etkiye sahip, fakat uçak bileti alanların, uçak şirketi sahiplerine faydalandıkları hizmete göre daha fazla ödemede bulunacakları bir düzenleme politik açıdan daha kolay olmuştur. Zahmetsiz yöntemlerin aşık ve hilesiz olması sebebiyle, bu süreçten faydalanan kimselere, zahmetli yöntemlerle yapılan fon transferlerinin gerekliliği rant-kollamanın en önemli maliyet unsurlarından birini oluşturmaktadır. Eğer hedef uçak şirketi sahiplerinin yararına olacak şekilde, uçak biletleri üzerine bir vergi konulması olsa idi ranttan kaçınan lobicilerin işi daha kolay olacaktı.

Bu noktada rant kollama ile ilgili tartışmalar politik yozlaşma ile ilgili tartışmalara dönüşmektedir. Serbest döviz piyasasının bulunmadığı bir toplum düşünün. Bu toplumda, döviz kontrol ofislerindeki memurlara rüşvet vererek döviz temin etmek mümkündür. Krueger tarafından 1974 yılında

yapılan bir çalışmada, verilmesi gereken rüşvet miktarının gayet iyi bilindiği Türkiye ve Hindistan'daki toplam sosyal maliyetin ölçülebilmesi ile ilgili bir takım veriler elde edilebilmiştir. Bu maliyet toplam muamele hacminin %7' si ile %15' i arasında değişmektedir.

Geleneksel olarak iktisatçılar rüşvetin bu şeklini kendi içinde cazip olarak kabul etmişlerdir. Çünkü rüşvet arzu edilmeyen durumlardan kurtulmanın bir yoludur. Ancak rüşvet rant kollamaya yol açmaktadır. Bu durumda rant kollama, çeşitli müsaadeleri kullanmak isteyenlerden değil, rüşvet alınabilecek mevkileri elde edebilmek için rekabet edenlerden kaynaklanır. Az gelişmiş ülkelerde yaşayanlar oldukça kapsamlı bir eğitimden geçerler. Ancak bu eğitim onların gelecekteki yaşamları ile ilgili olarak uygulamaya yönelik hiç bir şey vermemektedir. Bu eğitimi alanlar çok iyi eğitildikleri ümidiyle çeşitli politik girişimlerde bulunurlar. Eğer bu genç insanların serbestçe kariyer seçme şansları olsa bile, bu kariyer karşılığında elde edecekleri kazançları hiç bir kariyer almamış olanlarınkı ile aynıdır. Aradaki fark şudur; bir doktor tıp fakültesini bitirir bitirmez para kazanmaya başlar, oysa ekonomi eğitimi görmüş olan bir genç gümrük muayene memuru olmak için ayrıca bir eğitimden daha geçmek zorundadır. Gerçekten, bu işe başvuran adaylar arasında kendisinin iyi eğitim görmüş olması ihtimali 1/5' tir. Buradaki rant-kollama faaliyetinin toplam maliyeti, içlerinden sadece birinin iyi eğitilmiş olduğu bu beş kişinin politik manevralarına bağlıdır.

Şekil 1' de, noktalı dikdörtgen ile temsil edilen gelir akımlarının mevcut indirgenmiş değerini toplam rant kollama maliyeti olarak varsayarsak; bu varsayım, bir tekele veya bir imtiyaza yol açan özel bir fonksiyon biçimi olacaktır. Tekel imtiyazı elde etme yolunda yatırılan her bir dolar, ilk olarak yatırılan dolar kadar geri ödeme sağlamalı ve söz konusu fonksiyon lineer olmalıdır (Tullock; 1980). Bir çok fonksiyon bu şekli alamaz. Diğer fonksiyonlar daha çok artan veya azalan maliyet fonksiyonlarıdır.

Eğer negatif ölçek ekonomilerinde özel tekeller elde edilmeye veya kamu tekellerinden belli imtiyazlar koparılmaya çalışılıyorsa, tam rekabet ortamında, rant kollama gayesiyle yapılan toplam yatırımlar elde edilecek rantlardan daha az olacaktır. Ölçek ekonomilerinde ise alışılmışın dışında bir durum söz konusudur. Bu ekonomilerde rant elde etmek için yapılan harcamalar, elde edilecek rantlardan daha fazladır. Burada karşılıklı bir eşitlik olmadığı gibi, sahte bir eşitlik mevcuttur. Çünkü, bir eşitliği sağla-



yan bütün matematiksel verilerin mevcut olmasına rağmen, 100\$' ı yarı yarıya paylaşacağını bile bile bir kişinin 75\$ harcayacağını varsaymak son derece anlamsızdır.

Bu konuda yapılması gereken, rant-kollamaya yönelik üretim fonksiyonlarının ölçülebilmesi için yapılacak ampirik bir çalışmadır. Bu ölçümleri yapmaya yarayacak herhangi bir yöntem henüz hiç kimse tarafından geliştirilebilmiş değildir. Devleti etkileyebilmek amacıyla yapılan harcamaların pek çoğu çeşitli hesaplarda yer aldığı için, özel tekellerden çok politik etkilerin maliyetinin ölçülebilmesi daha kolay gibi görünmektedir. Öte yandan özel tekellerin gerçek maliyeti özellikle saklı tutulmaktadır. Ancak bu tür tekellerin var olmadıkları anlamına da gelmez.

Okuyucu, rant kollama üzerinde neden bu kadar çok durduğumuzu merak edebilir. Bu kelime kendi başına hiç bir anlam ifade etmemektedir. Gerçekten de, eğer kanser tedavisine yönelik olarak belli rantlar elde ediliyor ise buna diyecek hiç bir şeyimiz yoktur. Aynı şekilde kendi beşeri sermayesini geliştirmek için alışılmamış, çeşitli doğal vasıfları kullanarak sınırsız rantlar elde eden M. Jackson gibi sanatçılara da bir itirazımız yok. Ancak bizim itirazımız, ithal otolara karşı belli bir kota uygulamak suretiyle kendi rantını artırmaya çalışan otomobil üreticilerine ve onun işyerinde çalışan ve sendika üyeliklerini kullanarak kendi rantlarını artırmak isteyen işçilerdir. Bunların hepsi ekonomik rantlardır. Ancak rant kollama terimi bunlardan sadece sonuncusuna uygun düşmektedir. Zararlı faaliyetlerden elde edilen rantlar arttıkça bu terimin anlamı da genişlemektedir. Kanser tedavisi edilebilmesi için uğraşan bir kişi toplum için zararlı bir şey yapmamaktadır. Böylece, rantlara sebep olan faaliyetlerin bir bütün olduğunu, ancak rant kollama deyiminin bu bütünün sadece bir kısmı için kullanılmış olduğunu görüyoruz.

Son yıllarda ekonomi teorisindeki en önemli konulardan biri rant kollama analizleri olmuştur. İlk incelemelerin sonuçları daha henüz tam anlamıyla alınamamış olmasına rağmen, teknelci eğilimlerin sosyal maliyetini açıklamaya yönelik çalışmalar oldukça ilginç olmuştur. Bu hataları da dikkate alacak şekilde ekonomi teorisini en geniş anlamıyla tekrar gözden geçirmek gerekmektedir. Kartel ve tekeller üzerinde bütün hayatı boyunca çalışan J. P. Morgan, bu tekellerin yol açtığı rant kollama faaliyetlerinden hem kendi para kazanmış, hem de önemli incelemeleriyle konuya katkılarda bulunmuştur. Morgan'ın, sanayideki kendi teknelci faaliyetlerinin sosyal maliyeti için A.B.D.' ne ödediğinden fazlası, bu alanda düzenleyici

bir etkisi olan bankalara gitmiştir. Ancak gerçek rantların değeri oldukça yüksek olup bunların maliyeti tekellerin kaba maliyetlerine ilave olunmaktadır.

Günümüzde, rant kollama üzerine yapılan araştırmalar olaylara bakış açımızın değişmesine neden olmuştur. şimdilerde bütün dikkatimiz kamu faaliyetleri üzerinde rant kollamaya çalışan kişi ve gruplar üzerinde toplanmaktadır. Özel bir takım çıkar gruplarının varlığı herkesçe gayet iyi bilinmektedir. Fakat biz, ekonomideki çarpıklığın sadece kaba maliyetini görebildiğimiz için bu özel çıkarların maliyetini hesaplamaya çalışmaktayız. Ancak bunların gerçek sosyal maliyeti kat kat fazladır. Çünkü, geniş ölçekli lobicilik endüstrisi gerçekten de başlı başına bir sosyal maliyet unsurudur. Bu endüstrideki üstün yetenekli kişilerin diğer alanlarda faaliyet göstermeleri halinde, her zaman daha başarılı olacakları da herhangi bir kişi tarafından kolayca görülebilir.

**KAYNAKLAR**

Buchanan, J., Tollison R. and Tullock G. (eds.) 1980. Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, Texas: Texas A and M University Press.

Krueger, A.O. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. American Economic Review, 64, 291-303.

Tullock, G. 1967. The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal (Bu dergi şimdi Economic Inquiry adıyla yayınlanıyor) 5, 224-32.

Tullock, G. 1980. Efficient Rent Seeking. in: Buchanan, Tollison and Tullock (eds.), 91-112.

## DOĞRUDAN VERİMLİ OLMAYAN KAR SAĞLAMA FAALİYETLERİ\*

Yazan: Jagdish Bhagwati  
Çeviren: Coşkun Can Aktan

Doğrudan verimli olmayan kar sağlama faaliyetleri (DUP faaliyetleri), herhangi bir mal ve hizmet üretimi gerçekleşmeksizin verimli olmayan bazı iktisadi faaliyetleri yaparak bir gelir sağlama amacını ifade eder. (Bhagwati, 1982)

DUP faaliyetlerine başlıca örnekler şunlardır: (i) *Tarife kollama*; Tarife oranlarının değiştirilmesi konusunda lobicilik yaparak bir kazanç elde etmeye yöneliktir. (ii) *Gelir kollama*; çeşitli kesimlerin kamu gelirlerinden bir pay ya da transfer elde etme gayretleridir. (iii) *Monopol kollama*; suni bir monopol imtiyazı yaratarak bir rant elde etmeye yönelik çabalardır. (iv) *Tarifeden kaçınma* ya da *gümrük kaçakçılığı*; yasal olmayan yollardan gümrük vergilerini ödememe ya da mevcut tarife ve kotalardan kurtulmak için yapılan lobicilik faaliyetleridir.

DUP faaliyetlerini, sonuçta bu faaliyetlerde bulunan kimselere bir kazanç sağlamakla birlikte, elde edilen üretim sadece sıfırdır. Bu nedenle, bu tür faaliyetler israftan başka bir şey değildir. DUP faaliyetlerinde bulunarak bireyler, ekonomik kaynakların bir kısmını kullanırlar, ancak üretime bir katkıda bulunmazlar.

DUP faaliyetleri çeşitli iktisatçılar tarafından ayrıntılı olarak inceleme konusu yapılmıştır. Bunlar arasında ; (i) Kamu tercihi iktisatçıları (Bkz: Buchanan, Tullock and Tollison, 1980) (ii) İsveçli iktisatçı Assar Lindbeck'i (Bkz: Lindbeck , 1976) ve (iii) Chicago iktisat okulundan Stigler, Peltzman, Posner, ve son olarak da Becker (1983) gibi iktisatçıları sayabiliriz.

Bununla birlikte, özellikle uluslararası ticaret üzerinde çalışan bazı iktisatçılar yaptıkları çalışmalarla DUP faaliyetleri konusuna önemli katkılar sağladılar. Bu iktisatçıların çalışmaları ile DUP faaliyetleri ile genel denge teorisi bir arada analiz edildi.

---

\* Jagdish Bhagwati, "Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities", New Palgrave Dictionary of Economics, Vol 1 , 1990. pp.845-47. (Çev:Coşkun Can Aktan)

Bu konuda ilk çalışmaları yapan iktisatçılar arasında Bhagwati ve Hansen yer almaktadır. Bu iki iktisatçı illegal ticaret ve gümrük kaçakçılığı konusunu incelediler. (Bkz: Bhagwati ve Hansen,1973). Daha sonra Anne Krueger, ithalat kotaları üzerinden elde edilen rantlar konusunu inceledi ve bu tür faaliyetleri “rant kollama” olarak adlandırdı. Bhagwati ve Srinivasan ise gelir kollama adı verilen konuyu araştırdılar. (Bkz: Bhagwati and Srinivasan,1980)

Yukarıda belirtilen tüm bu araştırmaların Bhagwati tarafından bir sentezi yapılarak daha genelleştirildi ve “DUP faaliyetleri” olarak adlandırıldı. DUP faaliyetleri konusunda başlıca şu konuların üzerinde durmakta yarar bulunmaktadır:

İlk olarak, DUP faaliyetlerinin esasen devlet müdahalelerinin bir sonucu olduğu tesbitini yapmakta yarar bulunmaktadır. Devlet müdahaleleri DUP faaliyetlerini teşvik etmektedir. DUP faaliyetlerini iki kategoriye ayırmak mümkün olabilir( Bkz: Bhagwati and Srinivasan, 1982)

**Kategori I:** Bu türde DUP faaliyetleri, lobicilik ile elde edilen kazançları kapsamaktadır. Bu konudaki başlıca araştırmalar şunlardır: İthalat lisansı için yapılan lobi faaliyetleri ve rant kollama (Bkz: Krueger, 1974); tarifeler üzerinden gelir kollama (Bkz: Bhagwati and Srinivasan, 1980); ekonomi dışı amaçlar (Anam, 1982); fayda ve maliye analizlerinde gölge fiyatlar oluşturma (Bkz: Foster, 1981); optimal tarife (Bkz: Dinopoulos, 1984); transfer sorunu (Bhagwati, Brecher and Hatta, 1985) ve ithalat tarifeleri yerine Gönüllü İhracat Sınırlamaları (Voluntary Export Restrictions) (Bkz: Brecher and Bhagwati,1987)

Bu kategoriye dahil edilebilecek diğer çalışmalar ise gümrük kaçakçılığı (Bkz: Bhagwati and Hansen, 1973); optimal tarife (Bkz: Johnson, 1974 ve Bhagwati and Srinivasan, 1973) ve diğer modellerden oluşmaktadır. (Bkz: Kemp, 1976; Sheikh, 1974; Pitt, 1981; Martin and Panagariya, 1984.)

**Kategori II:** Bu ikinci kategori içerisinde tarife kollama konusunda yapılan araştırmalar yer almaktadır. Bu konuda ilk çalışma her ne kadar Brock ve Magee (1978) (1980) tarafından yapıldıysa da endojen tarifelerin genel denge analizi Findlay- Wellisz (1982) ve Feenstra ve Bhagwati (1982) tarafından yapıldı. Bu iki araştırma devlet müdahalesi ve lobicilik faaliyetleri farklı açılardan analiz edilmiştir. Tarife kollama konusunda diğer katkıların bir kısmı ise Mayer (1984) tarafından yapılmıştır. Mayer, analizlerine seçmen davranışlarını ve faktöre gelirleri ve dağılımı konularını da ilave etmiştir. Magee (1984) bu belirtilen katkıları çalışmasında mükemmel bir şekilde özetlemiştir. Wellisz ve Wilson (1984) ise oylama konusunu anali-

ze dahil etmiştir. Tarife kollamacılığın sosyal maliyeti ise ilk kez Bhagwati (1980) ve Tullock (1981) tarafından ölçülmüştür.

İthalat üzerine sınırlamalar ve bunların etkileri ise Bhagwati (1982b), Dinopoulos (1983) ve Sapir (1983) tarafından analiz edildi. Bu saydığımız araştırmacıları müteşebbislerin ve işgörenlerin davranışlarını incelemişlerdir. Örneğin, yapılan çalışmalarda ithalat üzerindeki rekabetin yoğunlaşması neticesinde ortaya çıkabilecek ucuz işgücü göçü ele alınmıştır. Bu alandaki çalışmalar daha sonra Rodrik (1986) tarafından geliştirilmiş ve tarifeler ile üretim teşviklerinin bir karşılaştırması yapılmıştır.

Öte yandan, Buchanan (1980) DUP faaliyetlerinin tamamıyla israf olduğunu ifade etmiştir. Ancak, Bhagwati, bazı durumlarda DUP faaliyetlerinin ekonomi için yararlı olabileceğini göstermiştir. (Bhagwati,1983)

İkinci kategori içerisinde bir başka analiz ise Bhagwati, Brecher ve Srinivasan (1984) tarafından yapılmıştır. Bu yazarlar DUP faaliyetlerindeki parametrelerin değişebileceğini ifade etmişlerdir. Örneğin, bir DUP parametresi olarak lobicilik maliyeti değişebilir.

Son olarak, DUP faaliyetlerinin Anne Krueger tarafından “rant kollama” olarak adlandırılan faaliyetlerle yakından alakalıdır. Rant kollama faaliyetleri esasen DUP faaliyetleri olarak ifade edilen lobicilik faaliyetlerinin sadece bir türünü oluşturur ve yukarıda belirttiğimiz II. kategori içerisinde değerlendirilebilir. (Bhagwati, 1983.)

**KAYNAKLAR**

- Anam, M. 1982. Distortion - Triggered Lobbying and Welfare: A Contribution To The Theory of Directly - Unproductive Profit - Seeking Activities. *Journal of International Economics*, 13, August, 15 - 32.
- Becker, G.S. 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups For Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, 93, August, 371 - 400.
- Bhagwati, J. 1980. "Lobbying and Welfare", *Journal of Public Economics*, 14, December, 355, 63.
- Bhagwati, J. 1982a. "Directly - Unproductive Profit - Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 90, October, 988 - 1002.
- Bhagwati, J. 1982b. "Shifting Comparative Advantage, Protectionist Demands, and Policy Response", in; *Import Competition and Response*, Ed. Jagdish Bhagwati, Chicago: Chicago University Press.
- Bhagwati, J. 1983. "DUP Activities and Rent Seeking", *Kyklos* 36, 634 - 7.
- Bhagwati, J. and Hansen, B. 1973. "Theoretical Analysis of Smuggling", *Quarterly Journal of Economics*, 87, 172 - 87.
- Bhagwati, J. and Srinivasan, T.N. 1973. "Smuggling And Trade Policy", *Journal of Public Economics*, 2, 377 - 89.
- Bhagwati, J. and Srinivasan, T.N. 1980. "Revenue - Seeking: A generalization of The Theory Of Tariffs", *Journal Of Political Economy*, 88, December, 1069 - 87.
- Bhagwati, J. and Srinivasan, T.N. 1982. "The Welfare Consequences of Directly - Unproductive Profit - Seeking (DUP) Lobbying Activities: Price Versus Quantity Distortions", *Journal of International Economics*, 13, 33 - 44.
- Bhagwati, J., Brecher, R. And Hatta, T. 1985. "The Generalized Theory of Transfers And Welfare: Exogenous (Policy - Imposed) And Endogenous (Transfer - Induced) Distortions", *Quarterly Journal of Economics*, 100 (3), 697 - 714.
- Bhagwati, J., Brecher, R. And Srinivasan T.N. 1984. "DUP Activities And Economic Theory.", in: *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent - Seeking and DUP Activities*, Ed. David Colander, Cambridge, Mass.: Ballinger & Co.
- Brecher, R. and Bhagwati, J. 1987. "Voluntary Export Restrictions and Import Restrictions: A Welfare - Theoretic Comparison", in: *Essays In Honour of W.M Corden*, Ed. Henryk Kierzkowski, Oxford; Basil Blackwell.
- Brock, W. and Magee, S. 1978. "The Economics of Special Interest Politics: The Case of The Tariff", *American Economic Review*, 68, May, 246 - 50.

- Brock, W. And Magee, S. 1980. "Tariff Formation in A Democracy", in: *Current Issues in International Commercial Policy and Diplomacy*, Ed. John Black and Brian Hindley, New York: Macmillan.
- Buchanan, J. 1980. "Rent Seeking and Profit Seeking", in: *Towards A General Theory of The Rent - Seeking Society*, Ed. James Buchanan, Gordon Tullock And R. Tollison, College Station: Texas A & M University Press.
- Buchanan, J., Tullock, G. And Tollison, R. (Eds) 1980. *Towards A General Theory of The Rent - Seeking Society*, College Station: Texas A & M University Press.
- Dinopolos, E. 1983. "Import Competition, International Factor Mobility And Lobbying Responses: The Schumpeterian Industry Cases", *Journal of International Economics*, 14, May, 395 - 410.
- Dinopolos, E. 1984. "The Optimal Tariff With Revenue-Seeking: A Contribution To The Theory of DUP Activities", in; *The Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent - Seeking and DUP Activities*, Ed. David Colander, Cambridge, Mass.: Ballinger & Co.
- Feenstra, R. and Bhagwati, J. 1982. "Tariff Seeking and The Efficient Tariff", in: *Import Competition And Response*, Ed. Jagdish Bhagwati, Chicago: Chicago University Press.
- Findlay, R. And Wellisz, S. 1982. "Endogenous Tariffs, The Political Economy of Trade Restrictions and Welfare" in: *Import Competition and Response*, Ed. Jagdish Bhagwati, Chicago University Press.
- Foster, E. 1981. "The Treatment of Rents In Cost - Benefit Analysis", *American Economic Review*, 71, March, 171 - 8.
- Johnson, H.G. 1974. "Notes On The Economic Theory of Smuggling", in: *Illegal Transactions In International Trade*, Ed. Jagdish Bhagwati, Series In International Economics, Amsterdam: North - Holland.
- Kemp, M. 1976. "Smuggling and Optimal Commercial Policy", *Journal of Public Economics* 5, 381 - 4.
- Krueger, A. 1974. "The Political Economy of The Rent - Seeking Society", *American Economic Review*, 64, June, 291 - 303.
- Lindbeck, A. 1976. "Stabilization Policies in Open Economies With Endogenous Politicians", Richard Ely Lecture. *American Economic Review*, 66, May, 1 - 19.
- Magee, S. 1984. "Endogenous Tariff Theory: A Survey", in: *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent - Seeking and DUP Activities*, Ed. David Colander, Cambridge, Mass.: Ballinger & Co.



- Martin. L. And Panagariya, 1984. "Smuggling, Trade and Price Disparity: A Crime - Theoretic Approach", *Journal of International Economics*, 17, November, 201 - 18.
- Mayer, W. 1984. "Endogenous Tariff Formation", *American Economic Review*, 74, December, 970 - 85.
- Pitt, M. 1981. "Smuggling And Price Disparity", *Journal of International Economics*, 11, 447 - 58.
- Rodrik, D. 1986. "Tariffs, Subsidies and Welfare With Endogenous Policy", *Journal of International Economics*, November.
- Sapir, A. 1983. "Foreign Competition, Immigration and Structural Adjustment", *Journal of International Economics*, 14, May, 381 - 94.
- Sheikh, M. 1974. "Smuggling Production and Welfare", *Journal of International Economics*, 4, 355 - 64.
- Tullock, G. 1981. "Lobbying and Welfare A Comment", *Journal of Public Economics*, 16, 391- 4.
- Wellisz, S. and Wilson, J.D. 1984. "Public Sector Inefficiency, A General Equilibrium Analysis", Columbia University International Economics Research Center Discussion Paper Series No. 254.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

**YOLSUZLUKLARIN ORTAYA ÇIKMASININ  
NEDENLERİ, KAYNAKLARI VE ETKİLERİ**



## SİYASAL YOZLAŞMALARIN NEDENLERİ\*

Coşkun Can Aktan

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olan faktörler çeşitlidir. Siyasal yozlaşmaların nedenlerini iki ana başlık altında özetlemek mümkündür.

### **Temel Neden: Siyasal Sürecin İşleyişinde "Özel Çıkar" Aksiyomunun Geçerli Olması:**

Kamu ekonomisinde karar alma süreci (siyasal süreç) ile piyasa ekonomisinde karar alma süreci bazı benzerlikler gösterir. Piyasadaki mübadelede üreticilerin temel amacı "kâr maksimizasyonu", tüketicilerin temel amacı ise "fayda maksimizasyonu"dur. Siyasal mübadelede ise temel amaç, piyasa mübadelesinde olduğu gibi çıkar maksimizasyonudur. Siyasal mübadelede,

- Seçmenler, kamusal mal ve hizmetlerden elde edecekleri "fayda" yı,
- Siyasal partiler yeniden seçilebilmeyi garantilemek için "oy" larını,
- Bürokrasi, makam, prestij vb. imkanları koruyabilmek için "bütçe" yi,
- Çıkar ve baskı grupları da devletten elde edecekleri "transfer" ya da "rant" ları maksimize etmeye çalışırlar.

Kamu ekonomisinde karar alma mekanizmasının işleyişinde "özel çıkar" aksiyomunun geçerli olduğu görüşü kamu tercihi teorisyenlerinin savunduğu bir görüştür. Metodolojik bireysellik ilkesinden hareketle Kamu Tercihi Teorisi, siyasal süreçte rol alan aktörlerin esasen kendi özel çıkarlarının peşinde koştuğunu kabul eder. Bu teorinin açıklamaları çerçevesinde "özel çıkar maksimizasyonu" ilişkilerini Tablo:1 yardımıyla açıklayabiliriz:

Tablodan anlaşıldığı üzere siyasal süreçte çok yönlü bir etkileşim söz konusudur. Siyasal süreçte etkileşim zincirinde esas olan "özel çıkar" ı mak-

\* Coşkun Can Aktan, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, s.55-62.

simize etmeye çalışmaktır. Örneğin, siyasal iktidar, oylarını maksimize etmek için seçmenlerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunmaya çalışır. Seçmenler de siyasal iktidardan daha fazla kamusal mal ve hizmet sunmasını talep eder. Siyasal iktidar, bütçeyi tanzim eden bürokrasiye daha geniş bir bütçe oluşturmasını ister. İktidar, öte yandan seçim aşamasında kendisine yardımcı olan kişi ve gruplara (çıkar ve baskı grupları) "transfer" ya da "rant" sağlamaya çalışır. Çıkar ve baskı gruplarının siyasal iktidar ve bürokrasi ile olan ilişkilerinde esas olan rant maksimizasyonudur. Konunun daha ayrıntılı analizi şemada yapılmıştır.

Özetle, siyasal yozlaşmanın temel nedeni siyasal süreçte egemen olan "özel çıkar" aksiyomudur. Özel çıkarları peşinde koşan siyasal aktörler (politikacılar, seçmenler, bürokratlar, birlikler) çeşitli türde siyasal yozlaşmalara neden olurlar.

### **Siyasal Yozlaşmaların Ortaya Çıkmasında ve Yaygınlaşmasında Etkili Olan Diğer Faktörler**

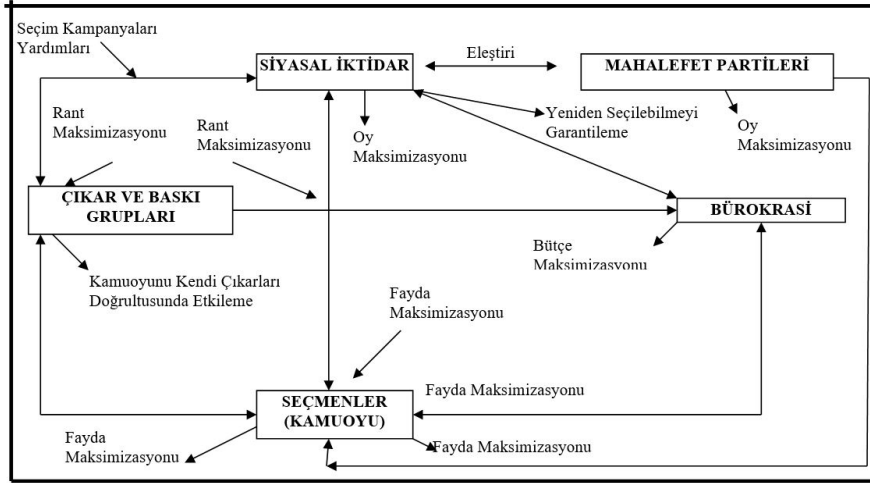
Siyasal yozlaşmaları yaratan nedenler yukarıda belirttiğimiz üzere çok çeşitlidir. Siyasal yozlaşmalar esasen çok değişik tür ve şekillerde ortaya çıkarlar. Her siyasal yozlaşma türünü ortaya çıkaran nedenler farklı olabilmektedir. Aşağıda genel olarak siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında etkili olan faktörler özetlenmektedir.

1. Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında etkili olan faktörlerden birisi toplumsal değişim süreci ve modernleşmedir. Modernleşmenin siyasal yozlaşmalar üzerindeki etkisini başlıca dört şekilde açıklamak mümkündür.<sup>1</sup>

- Modernleşme ile birlikte sanayileşme hız kazanmaktadır. Sanayileşme bir anlamda sürekli olarak toplumda yeni kaynakların ve fırsatların yaratılması demektir. Toplum içinde ortaya çıkan birtakım yeni gruplar ve örgütler söz konusu kaynak ya da fırsatları kullanmak için siyasal karar alma sürecinde faal olmaya çalışmaktadırlar. Bu çabalar sonucunda siyasal yozlaşmada bulunmayı olası kılan etkileşimler giderek ağırlığını artırmaktadır

<sup>1</sup> Bkz: Gencay Şaylan, "Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk", Amme İdare-i Dergisi, Cilt 8, No 4, Aralık- 1975. s. 85. Ayrıca bkz: Samuel P. Huntington, "Modernization and Corruption", in: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. Levine, Political Corruption –A Handbook-, New Brunswick, Transcatin Publishers, 1989. s.377-89.

Şekil-1: Siyasal Süreçte Aktörlerarası Çıkar İlişkileri



Modernleşme, toplumun her kesiminde hızlı bir değişmeyi içermektedir. Siyasal kurumlar ve kurallar (kanunlar, yönetmelikler vb.) sürekli olarak değişmekte ve sistemin biçimsel kontrol yapılarında boşluklar meydana gelmektedir. Dolayısıyla siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörler bu boşluklardan yararlanmayı fırsat bilmektedirler.

- Modernleşme ile birlikte hızlı nüfus artışı ve kentleşme olguları gündeme gelmektedir. Özellikle köyden kente göçlerin artması ile birlikte büyük kentlerde yeni fırsatlar ve yeni rantlar oluşmaktadır.

2. Kamu görevlilerinin maaşlarının yaşamlarını idame ettirmeye yetmeyecek düzeyde olması rüşvet, irtikap, zimmet ve ihtilas şeklindeki siyasal yozlaşmaları arttırabilir.

3. Bir toplumda eğitim ve kültür düzeyinin düşük olması siyasal yozlaşmanın bir diğer kaynağını oluşturur. Esasen siyasal yozlaşma gelişmiş ülkelerden ziyade özellikle az gelişmiş ülkelerde yaygınlık göstermektedir. Az gelişmiş ülke insanının değer yargıları gelenekseldir. Bağımlılık ilişkileri yaygındır. Çalışma ve başarıdan çok, yakınlık, aile bağları, eş dost, hemşehrlik gibi geleneksel bağlar ekonomik kriterlerden önde gelmektedir. İnsanları çalışmaya ve başarıya yöneltici motivasyonlar daha zayıftır. Aksine fırsatçı ve spekülatif kazanç yollarına eğilim fazladır. Bütün bunlar, siyasal yozlaşmanın çeşitli türleri için uygun nedenler olarak gündeme gelmektedir.

4. Bir ülkenin hukuk sistemindeki belirsizlik ve boşluklar da siyasal yozlaşmaya uygun ortam hazırlar. Örneğin, yasalarda açık bir şekilde cezalandırılmayan veyahutta yasada yer almakla birlikte cezai müeyyidesi suçu caydırıcı nitelikte olmayan siyasal yozlaşma türleri yaygınlık gösterebilir.

5. Gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlikler siyasal yozlaşmalara neden olabilir. Toplum oluşturulan bireyler arasında gelir ve servet yönünden büyük boyutlara varan eşitsizlik varsa bu milli gelirden düşük pay alan kimseleri siyasal yozlaşmalarda bulunmaya sevk edebilir. Çalışarak kazanmanın ve zengin olmanın mümkün olmayacağına inanan bireyler, kısa yoldan ve kolaydan para kazanma eğiliminde olabilirler. Aynı şekilde bir ülkede fonksiyonel gelir dağılımında da önemli boyutta dengesizlik söz konusu ise bu da bazı tür siyasal yozlaşma eğilimlerini arttırabilir. Örneğin, müteşebbis ve rantiyeci kesim milli gelirin çok büyük bir kısmını alıyorsa, bu ücretli kesimin siyasal ahlak anlayışını zedeleyebilir. Ücret yetersizlikleri ve dengesizlikleri de mevcut ise o zaman kamu görevlilerinin rüşvet, zimmet, irtikap vb. türde siyasal yozlaşmalara yönelmeleri söz konusu olabilir.

6. Modern demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması da siyasal yozlaşma için uygun ortam hazırlar. Öte yandan, "pratoryanizm" (askeri müdahaleler) kamu kaynaklarının israf edilmesinde ve yolsuzlukların yaygınlaşmasında önemli rol oynayabilir.

7. Enflasyon da, toplumda spekülasyon kazanç peşinde koşmayı, vurguncululuğu ve köşe dönücülük gibi düşünce ve eğilimleri artırır.

8. Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında Popülizm'in de etkilerinin olabileceğini belirtmek gerekir. Popülizm özellikle geleneksel toplumlarda ve gelişmekte olan ülkelerde siyasetçilerin oy avcılığı yapmada uyguladıkları politikalarından birisidir. Popülizm özünde Halkçılık demektir. Popülizm, geniş anlamda tüm halkı kucaklayan, toplumun tüm kesimlerini önemseyen, halkın iradesinin önceliğini savunan ve halk egemenliği fikrini benimseyen bir ilkedir. Daha dar anlamda Popülizm, toplumun belirli bir kesimini kucaklar. "Köycülük" ve "köylüseverlik" bir tür popülizmdir. Popülizm'de "köylü ve çiftçi" geleneksel kültürün beşiği ve koruyucusu olarak kabul edilir ve ona sahip çıkılmasından söz edilir. Popülizm'de şüphesiz sadece köylünün değil ortanca seçmen (median voter) denilen memur, işçi, emekli gibi kesimlerin de çıkarlarının korunacağından ve gözetileceğinden söz edilir. İlk uygulamalarına eski Rusya'da rastlanılan Popülizm ya da Narodizm (Rus Halkçılığı) birçok ülkede varlığını sürdür-

mektedir. Ülkemizde de populizm, "halkçılık" adıyla gerek tek parti programında (CHP Halkçılığı) ve gerekse 1937 değişikliği ile Anayasa da yer almıştır.<sup>2</sup>

Şüphesiz Popülizm' in kendisini bir siyasal yozlaşma türü olarak ele almak sözkonusu olamaz. Ancak, bu ilke genellikle siyasetçilerin halkın duygularını sömürmesi, belirli seçmen kesimlere yalan-dolan, aşırı vaatte bulunma şeklinde siyasal yozlaşmalara imkan sağlamaktadır.

---

<sup>2</sup> Bu konuda bkz: Zafer Toprak, "Popülizm ve Türkiye'deki Boyutları", Tarih ve Demokrasi, (T.Z.Tunaya'ya Armağan), Cem Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul: 1992. s.61-65.



## SIYASAL YOZLAŞMALARIN EKONOMİK ETKİLERİ\*

### Coşkun Can Aktan

Siyasal yozlaşmanın evrensel düzeyde ayıplandığı, sosyal, ahlaki ve kültürel değerleri zedelediği önceki açıklamalarımızda belirtilmiştir. Ancak; siyasal yozlaşmanın toplumun bütün kesimlerince eleştirilen bu etkileri dışında, burada, konunun ekonomik boyutunu incelemek istiyoruz. Siyasal yozlaşmanın ekonomik etkileri ve sonuçları nelerdir? Siyasal yozlaşma, milli ekonomi üzerinde ne tür sonuçlar doğurur?

Siyasal yozlaşmanın etkilerini incelemeden önce siyasal yozlaşma ile sosyo-ekonomik gelişme arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışalım. Şekil 1'de Rostowian sosyo-ekonomik gelişme trendi ve siyasal yozlaşma arasındaki ilişkinin geometrik yorumu yapılmak istenmiştir. Rostowian sosyo-ekonomik gelişme trendi başlıca beş değişik aşama göstermektedir:<sup>1</sup>

- 1.Geleneksel toplum aşaması
- 2.Take-off' a geçiş aşaması
- 3.Take-off aşaması
- 4.Ekonomik Büyüme ve Kalkınmanın Gerçekleştiği dönem veya aşama
- 5.Refah aşaması.

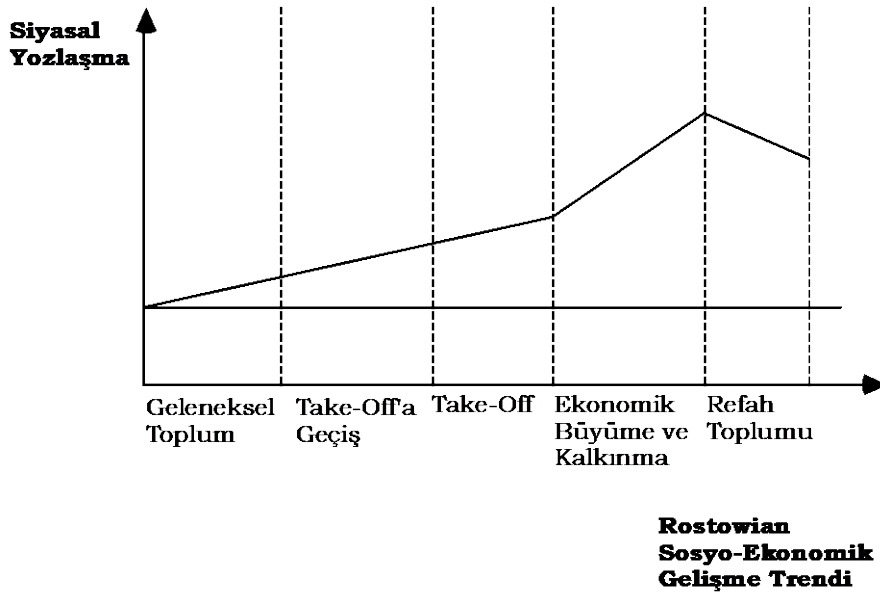
Geleneksel toplum aşamasında kullanılan üretim yapısı son derece ilkeldir ve ekonomide tarımsal yapı hakimdir. Toplumda sosyal, siyasal ve ekonomik yapı ve kurumlar henüz kurulamamıştır. Bu aşamada toplum belirli sosyal sınıflara ayrılmıştır. Feodalizm, geleneksel toplum yapısına bir örnek teşkil etmektedir. Bu aşamada geniş anlamda siyasal yozlaşmanın varlığından ve yaygınlığından söz etmek doğru değildir.

İkinci aşama Take-off' a geçiş aşaması, diğer bir deyişle ekonomik büyüme ve kalkınmaya geçiş aşamasıdır. Bu dönem içerisinde ekonomik kalkınmanın başlaması için gerekli sosyal, siyasal ve ekonomik değişimler gözlemlenebilmektedir. Teknolojik yeniliklerin artması, sermaye birikiminin

\* Coşkun Can Aktan, Temiz Toplum ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, s.63-70.

<sup>1</sup> Bkz: W.Rostow, İktisadi Kalkınmanın Merhaleleri, Ankara: MEB Yayınları, 1971.

hızlanması, üretimde modern tekniklerin kullanılmaya başlanması ve alt-yapı yatırımlarının devlet tarafından gerçekleştirilmesi bu dönemde gözlemlenen başlıca ekonomik değişimlerdir. Eğitim ve sağlık alanında da bu gelişme trendi içerisinde ilerlemeler görülebilmektedir. Bu aşamada siyasal yozlaşma henüz tam anlamıyla ortaya çıkmış değildir. Rüşvet belirli ölçüde toplumsal yapı ve kurumların işleyişinde göze çarpan başlıca siyasal yozlaşma türüdür.



### Şekil: 1 -Sosyo-Ekonomik Gelişme ve Siyasal Yozlaşma İlişkisi

Rostowian sosyo-ekonomik gelişme trendinin üçüncü aşaması "Take-off" yani kalkış aşamasıdır. Bu dönemde artık tarıma dayalı ekonomik yapıdan sanayileşmeye doğru bir gelişme gözlemlenmektedir. Modern toplumun gereği olan sosyal, siyasal ve hukuki kurumlar da oluşturulmaya başlanmıştır. Üretimde artık yeni teknolojiler, modern finansman ve pazarlama teknikleri kullanılmaktadır. Take-off aşaması, siyasal yozlaşma için de bir "kalkış" aşaması oluşturmaktadır. Sosyal, siyasal ve hukuki kurumların işleyişinde değişik türde ve boyutta siyasal yozlaşma görülmektedir.

Dördüncü aşama, Rostow'un deyişiyle Olgunluğa Geçiş Dönemidir. Bu dönemi ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştiği dönem veya

aşama olarak görmek mümkündür. Bu dönem siyasal yozlaşma ve ekonomik yozlaşmaların en sık yaşandığı dönemdir.

Rostowian sosyo-ekonomik gelişme trendinin son aşaması Refah Toplumu dönemidir. Bu dönemin belirgin özellikleri kişi başına milli gelir düzeyinin yüksek olması, sosyal refah ve sosyal güvenliğin önemli ölçüde gerçekleştirilmiş olması, demokratik yapı ve kurumların yerine oturtulmuş olmasıdır. Bu dönemde siyasal yozlaşmanın tür ve boyutlarında önemli ölçüde bir azalma gözlemlenebilmektedir. Toplumda eğitim ve kültür seviyesinin artmış olması, demokratik yapı ve kurumların işlerlik kazanması, kamuoyu ve basın daha reaksiyoner olması siyasal yozlaşmaya sınırlama getirmektedir.

Bu açıklamalardan sonra şimdi siyasal yozlaşmanın etkilerini incelemeye çalışalım. Önemle belirtelim ki siyasal yozlaşma bütünüyle "negatif" etkileri olan bir kavram olarak ele alınır ve siyasal yozlaşmanın etkileri denildiğinde çoğunlukla bundan "negatif etkiler" anlaşılır.

Siyasal yozlaşma, herşeyden önce ekonomik kaynakların israf edilmesi, kamu kaynaklarının kötü dağılımı ve kullanımı demektir. Ekonomide etkin-sizliğe yol açan siyasal yozlaşmayı bütünüyle bir sosyal maliyet olarak görmek mümkündür. Siyasal yozlaşma yoluyla devletten bir ekonomik transfer elde etmeye çalışan çıkar ve baskı gruplarının faaliyetleri milli ekonomiyi optimumdan saptırır. Bu optimumdan sapma başlıca iki şekilde ortaya çıkar: Birincisi yukarıda belirtilen kaynak kullanımı ve dağılımında etkinsizlik (allocative inefficiency), ikincisi ise X-Etkinsizliği (X-inefficiency) dir. Özellikle rant kollama faaliyetleri sonucu imtiyaz hakkını elde eden monopolcünün rekabet baskısı altında olmaması dolayısıyla maliyetlerinde bir yükselme ortaya çıkar. Bunun asıl nedeni, rekabetçi bir piyasada firmaların düşük maliyetle çalışmak zorunda olmalarıdır. Monopolcü böyle bir baskı altında olmadığından yani, tek satıcı durumunda bulunduğundan etkin çalışmaz ve böylece toplam maliyetlerinde bir yükselme görülür. Konuyu bu şekliyle ele alan H.Leibenstein,<sup>2</sup> monopol piyasasında X-etkinsizlik olarak tanımladığı bu durumun toplum açısından bir sosyal maliyet olduğunu belirtmektedir.

Şu halde siyasal yozlaşmanın birinci önemli etkisi, ekonomide kaynak dağılımında ve kullanımında etkinsizlik ile X-etkinsizliğine yol açmasıdır. Siyasal yozlaşmanın bir diğer sonucu da kamu harcamalarında artış doğurması

<sup>2</sup> Harvey Leibenstein, "Allocative Efficiency vs. X-Inefficiency", American Economic Review, vol 50, June 1966. s. 392-415.

ve bunun zorunlu olarak vergi yükü üzerinde yukarıya doğru artış şeklinde bir baskı oluşturmasıdır. Gerçekten de devletten "ekonomik transfer" elde etmeye çalışan çıkar ve baskı grupları bürokrasi üzerinde etkili olarak bütçenin hacminin genişletilmesine çalışırlar. Adil bir şekilde dağıtım yapılamayan iktisadi ve sosyal gayeli mali yardımlar ekonominin prodüktif kapasitesinin azalmasına yol açar. Devletin "transfer harcamaları" nı artırması, bunun finansmanı için ekonomide para arzının ve/veya iç ve dış borçların yanısıra vergi yükünün de zorunlu olarak artırılması sonucunu doğurur. Konunun maliye politikası içerisinde düşünülecek bir başka yönü de şudur: Siyasal yozlaşmayla elde edilen istisna, muafiyetler, yatırım indirimi vb. vergi teşvikleri sonucunda devletin vergi gelirlerinde bir azalma olur. Şu halde siyasal yozlaşmanın ikinci etkisi vergi harcamalarının artmasına neden olmasıdır.

Siyasal yozlaşmanın diğer bir etkisi de gelir dağılımı üzerinde görülmektedir. Çıkar ve baskı gruplarının siyasal yozlaşma yoluyla "ekonomik transfer" elde etme gayretleri elde edilen transferin türüne göre iki tür sonuç ortaya çıkarır. Tarım ürünleri destekleme alım fiyatları, bazı sektörlerde düşük faiz veya sıfır faizle verilen krediler vb. verimli ekonomik transferler olarak adlandırılabilir ve bu harcamaların genel olarak ekonomi üzerinde olumlu sonuçlar verdiği kabul edilir. Kısaca, iktisadi gayeli mali yardımlar veya sübvansiyonlar olarak adlandırılan bu transferler dışında bir de sosyal gayeli mali yardımlar adı verilen transferler bulunmaktadır. Devlet tarafından işsizlere, fakirlere, dul, yetim, malullere, yaşlı ve sakatlara vb. verilen karşılıksız transferler bulunmaktadır. Devletten elde edilen bu tür transferler gelirin yeniden dağılımında önemli rol oynamaktadır. Gelirin yeniden dağılımı için yapılan harcamalar bazı iktisatçılarda şiddetle eleştirilmektedir. İktisatçılar, toplumda bazı kişi ve grupların devletten bu şekilde bir ekonomik transfer elde etmek için siyasal yozlaşmayı bir araç olarak kullandıklarını belirtmektedirler.

Siyasal yozlaşmanın ekonomik etkileri incelenirken şu önemli soru akla gelmektedir. Siyasal yozlaşma ekonomik kalkınma üzerinde yararlı olabilecek bir araç mıdır? Ya da siyasal yozlaşma yoluyla ekonomik kalkınma ne ölçüde başarılabilir? Bu analize kamu sektöründe prodüktivitenin görece olarak yetersiz ve düşük olduğunu kabul ederek başlamak mümkündür. Gerek az gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin etkin ve verimli çalışmaması, mali ve ekonomik kararların zamanında alınmaması gibi hususlar kamu sektöründe prodüktivitenin yetersiz olma-

sının kaynaklarıdır. Herşeyden önce, kamu sektöründe elde edilen gelir ile bürokrasinin geliri arasında direkt bir korelasyonun bulunmaması bu yetersizliğin ana kaynağıdır. Konuyu bu şekliyle ele alınca bazı tür siyasal yozlaşmaların bürokrasiye dinamizm getireceğini söylemek mümkündür. Özel kişi ve kurumlar siyasal yozlaşma yoluyla devletten ekonomik transfer elde etmek ve bu yolla yatırımlarını artırmak amacıyla bürokrasi üzerinde bir baskı oluşturabilirler. Konuya bu açıdan bakıldığında rant kolla- ma ve benzeri türdeki "ekonomik transfer" elde etme gayretlerinin sonuç itibariyle GSYİH' de artış doğuracağını söyleyebiliriz. Özellikle az gelişmiş ülkelerde devletin ağır işleyen çarkı, risk, belirsizlik ve sermaye birikiminin yetersiz olması dolayısıyla özel yatırım harcamalarının düşük olduğu bilinmektedir. Devletten ekonomik transfer elde etme faaliyetleri sonucunda özel yatırım harcamalarının artabileceğini söylemek mümkündür. Ancak çıkar ve baskı grupları bir kere devlet bürokrasisine egemen olunca, ekonomik yapıyı kendi istekleri doğrultusunda yönlendirebilirler ve bu yönde kararlar alınmasını sağlayabilirler. Devletten daha fazla "ekonomik transfer" elde etmek için bürokrasi üzerinde etkili olarak bütçenin bir kısmını bütçe dışına kaydırmaya çalışırlar. Günümüzde pek çok ülkede giderek genişleyen bütçe dışı fonlar ve kredi bütçeleri esasen siyasal yozlaşmanın devlet yönetiminde ne derece güçlü bir araç olduğunu göstermektedir. Bütçe dışı fonlar ve kredi bütçeleri uygulamaları, günümüzde pek çok demokratik ülkede yaygınlık kazanmıştır. Siyasal iktidarlar bütçe dışı fonlar oluşturmak suretiyle daha kolay ve fleksibl harcamada bulunabilmektedirler. Geleneksel bütçe ilkeleri esas alınarak bütçe sisteminde reform yapmak yerine bütçe dışında gelir toplama ve bunları parlamentonun denetimi dışında harcama demokrasiye önemli bir gölgedir. Fonlar ve kredi bütçeleri ile yaratılan "yeraltı kamu sektörü" ile günümüzün çağdaş demokrasilerinde gerçek bir trajedi yaşanmaktadır.

## “SAHİPLİK-VEKİLLİK İLİŞKİSİ” YÖNÜNDEN KAMUSAL VE ÖZEL ALANININ ANALİZİ\*

(İsraflar, Savurganlıklar ve Yolsuzlukların Kamusal Alanda Daha Fazla Olmasının Nedenleri)

Coşkun Can Aktan

İsrafların ve savurganlıkların, hırsızlık ve yolsuzlukların ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden birisi “devlet mülkiyeti”nin bir sonucudur. Devlet mülkiyeti, her ne kadar “toplum mülkiyeti” olarak görünse de tek tek bireylerin sahip oldukları bir mülkiyet değildir.

İnsan doğası gereği para ve mülkiyete tutkun olan bir varlıktır. Paraya ve mülkiyete değer vermeyen insan sayısı yok denecek kadar azdır. Yine insan, doğası gereği kendi sahip olduğu parayı harcarken ve kendi sahip olduğu mal ve mülkü kullanırken son derece dikkatlidir. İnsan genel olarak kendine ait olan parayı harcarken ya da mülkiyetini kullanırken içsel faydasını maksimize edecek ve dışsal faydayı minimize edecek karar ve tercihlerde bulunur. İnsanlar genellikle kendi sahip olmadıkları parayı harcarken ya da kendi sahip olmadıkları mülkiyeti kullanırken, kendi özel paralarını harcarken ya da kendi özel malını kullanırken gösterdikleri hassasiyete sahip olmayabilirler. Bu insanın doğasında olan bir özelliktir.

Özetle, özel alan ile kamusal alan arasında çok önemli bir fark vardır. Özel alan içinde bir “sahip” bulunur ve bu sahip kendi parasını harcar ya da kendine ait bir malı kullanır. Özel alan içerisinde müsrif davranan bir birey bunun bedelini kendisi öder. Örneğin, işletmesinde israf ve savurganlık yapan bir müteşebbisin maliyetleri artar ve dolayısıyla karı azalır. Dahası müsrif müteşebbis, haciz ve iflas gibi olaylarla da karşılaşabilir. Kamusal alan içerisinde ise gerçek bir “sahip” bulunmaz. Kamusal alanda başkasına ait paraları (halka ait paraları) başkası adına (halk adına) harcayan politik müteşebbisler bulunur. Politik müteşebbislerin müsrif davranmalarının

---

\* Bu çalışma daha önce Coşkun Can Aktan, “Mazdekizm, More Ütopyası, Babeuf Trajedisi ve Zadruga Faciası (İsraf ve Savurganlıklar Neden Kamusal Alanda Daha Fazla?” adıyla Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan 1999. Yıl 5, Sayı 26. s. 17-21.’de yayınlanmıştır.

bedelini kendileri değil, halk öder. Öte yandan, kamusal alanda, özel alandan farklı olarak herkese ait olan mülkiyeti herkesin kullanması sözkonusudur.

Kamusal alanda “sahip” bulunmaması (dolayısıyla özel mülkiyetin olmaması) israf ve savurganlıkların ve yolsuzlukların ortaya çıkmasına neden olur. Konuyu iki şekil üzerinde açıklamaya çalışalım.

Şekil-1’de savurganlıklar ve yolsuzluklar yönünden özel harcama ve kamusal harcama arasındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır.<sup>1</sup> Matris üzerindeki dört alan içerisinde savurganlıkların ve yolsuzlukların en fazla olduğu alan D alanıdır. Bu alanda başkalarının parası, başkaları için harcanır. Bu alanı “kamusal alan” olarak adlandırabiliriz. Örneğin, kamu ekonomisinde politikacılar kendi paralarını kendileri için değil, halkın paralarını yine halk için harcarlar. Harcadıkları para kendilerine ait olmadığından kendi paralarını harcarken gösterdikleri özeni, tutumluluğu göstermeyebilirler. Harcanan para başkasına ait olunca, eğer şartlar uygunsa (örneğin, kamuda denetim zayıfsa ve şeffaflık geçerli değilse.) yolsuzlukların olması da kaçınılmazdır. İşte, israf ve savurganlıkların, hırsızlık ve yolsuzlukların asıl kaynağı bu alandır.

İsraf ve savurganlıkların ve aynı zamanda yolsuzlukların en az olduğu alan ise A ve C alanıdır. Bu iki alanda birey, kendi parasını kendisi için ya da başkası için (eşi, çocukları, anne ve babası vs.) harcar. Bu alanda birey, parasını harcarken elde edeceği faydayı maksimize etmeye çalışır, mümkün olduğu ölçüde kaliteli mal ve hizmetleri en düşük fiyattan satın almak için çabalar. Burada hemen belirtelim, C alanı çok geniş olmayan bir alan olarak düşünülmelidir. Birey, ancak çok yakın olduğu eş, akraba ve dostları dışında başkası için genellikle para harcamaz. Bu alanda hem egoizm, hem de alturizm geçerli olabilir. Örneğin, bir kimse çıkarı dolayısıyla bir başkasına hediye verebilir, veyahutta herhangi bir çıkar gözetmeksizin ihtiyacı olan yoksullara yardımda bulunabilir. İlk örnekte egoist, ikinci örnekte ise alturist bir eğilim sözkonusudur.

<sup>1</sup> Bilebildiğimiz kadarıyla çizdiğimiz birinci matrisi ilk geliştiren kişi ünlü iktisatçı ve filozof Milton Friedman’dır. Nobel Ekonomi ödülü sahibi Milton Friedman’ın geliştirdiği şekil şu eserinde yer almaktadır: *Milton Friedman and Rose Friedman, Free to Choose, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. S.116.* Biz Friedman’ın geliştirdiği matris üzerinde bazı değişiklikler yapmış bulunuyoruz. Ayrıca bu matrisi özel mülkiyet ve kamusal mülkiyete uyarlamış bulunuyoruz. Bkz. Şekil-2.

Şekil-2’de ise savurganlıklar ve yolsuzluklar yönünden özel mülkiyet ve kamu mülkiyeti arasındaki farklılık ortaya konulmaya çalışılmıştır. Şekilden anlaşılacağı üzere burada da savurganlıkların ve yolsuzlukların en fazla olduğu alan D alanıdır. Bu alanda devlete ait mal ve mülk (kamusal mülkiyet) halkın seçtiği temsilciler ve onların atadığı bürokratlar tarafından idare olunmaktadır. “Kamusal alan” olarak adlandırdığımız bu alanda savurganlıkların ve yolsuzlukların diğer tüm alanlara kıyasla çok yaygın olduğunu söyleyebiliriz.

Savurganlıkların ve yolsuzlukların en az olduğu alan ise A alanıdır. Bu alanda birey kendine ait bir mülkiyeti kendisi kullanmakta ya da kendisi yönetmektedir. Örneğin, özel fabrika sahibi bir müteşebbis mal ve hizmet üreten işletmesinde maliyetlerini minimize etme, karını maksimize etme gayreti içerisindedir. Müteşebbis, maliyetleri minimize etmesi için organizasyondaki israf ve savurganlıkları ortadan kaldırmak zorundadır. Aksi halde, işletmenin zarar etmesi ve daha da kötüsü iflas etmesi tehlikesi bulunmaktadır.

Savurganlıkların ve yolsuzlukların ikinci derecede en az görüldüğü alan ise B alanıdır. Bu alanda özel işletme sahibi işletmeyi kendi yönetmemekte, yönetimi profesyonel bir genel müdüre bırakmayı tercih etmektedir. Bu alan içerisinde de genel müdürün maliyetleri minimize etme ve karı maksimize etme çabası içinde olması gerekir. Aksi halde, işletme sahibi genel müdürün işine son verir ve yeni bir genel müdür getirir.

D alanı ile A alanı arasındaki temel farklılık şu iki noktadadır:

- mülkiyet yapısı,
- sahiplik durumu.

D alanında kamusal mülkiyet sözkonusu olup, organizasyon sahibin (yani halkın) vekilleri tarafından yönetilmektedir. A alanında ise özel mülkiyet sözkonusudur ve organizasyon bizzat sahip tarafından yönetilmektedir. B alanında ise her ne kadar özel mülkiyet yapısı sözkonusu ise de “sahip”, organizasyonu bizzat kendisi yönetmemektedir.

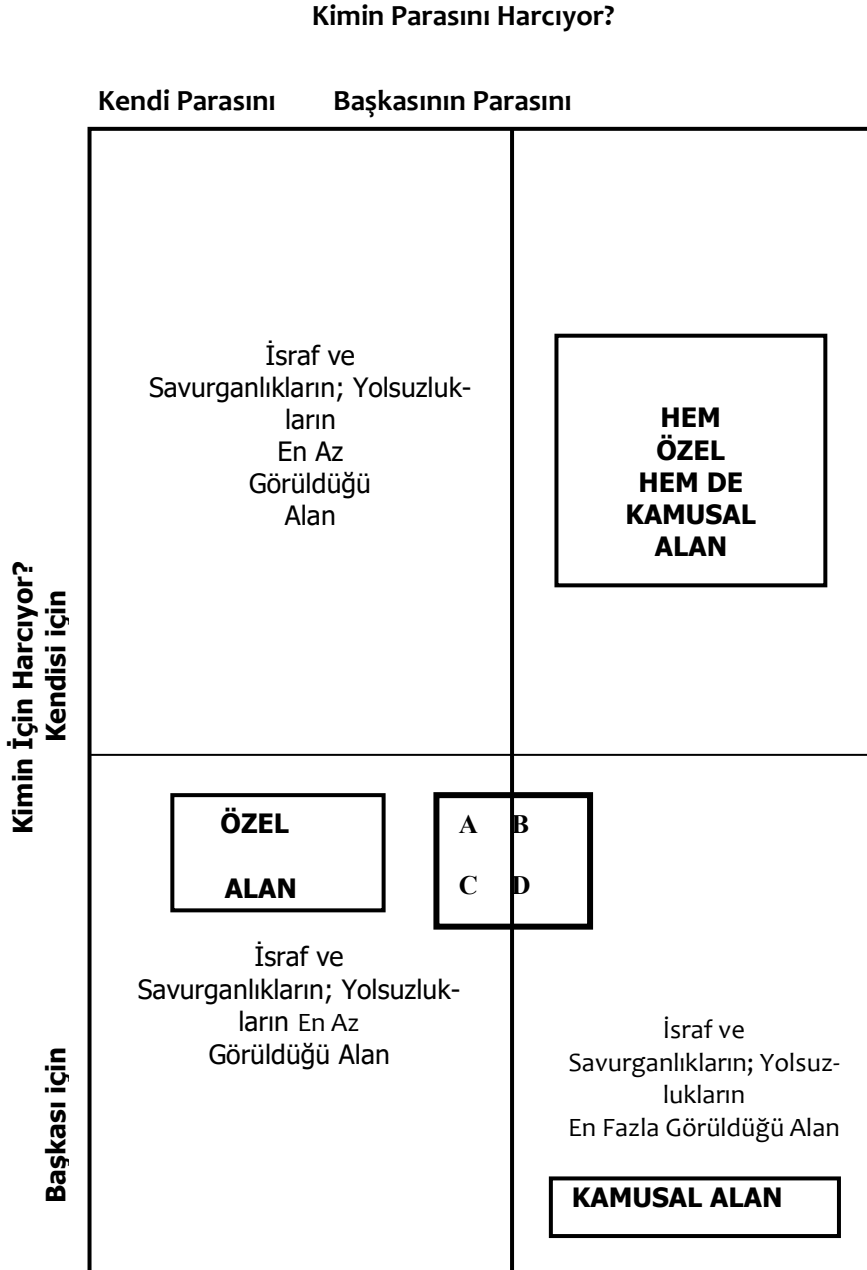
### **Sonuç**

Bu kısa yazımızda ulaştığımız sonucu şu şekilde özetleyebiliriz: kamusal alanda (devlet), özel alana göre israf ve savurganlıklar ve yolsuzluklar çok daha fazladır. Kamusal (ortak) mülkiyet çoğunlukla bir trajedi ve faciaya dönüşmek durumundadır. Bunun nedeni oldukça basit ve anlaşılabilir. Kamusal ortak mülkiyetin gerçek sahibi yoktur...

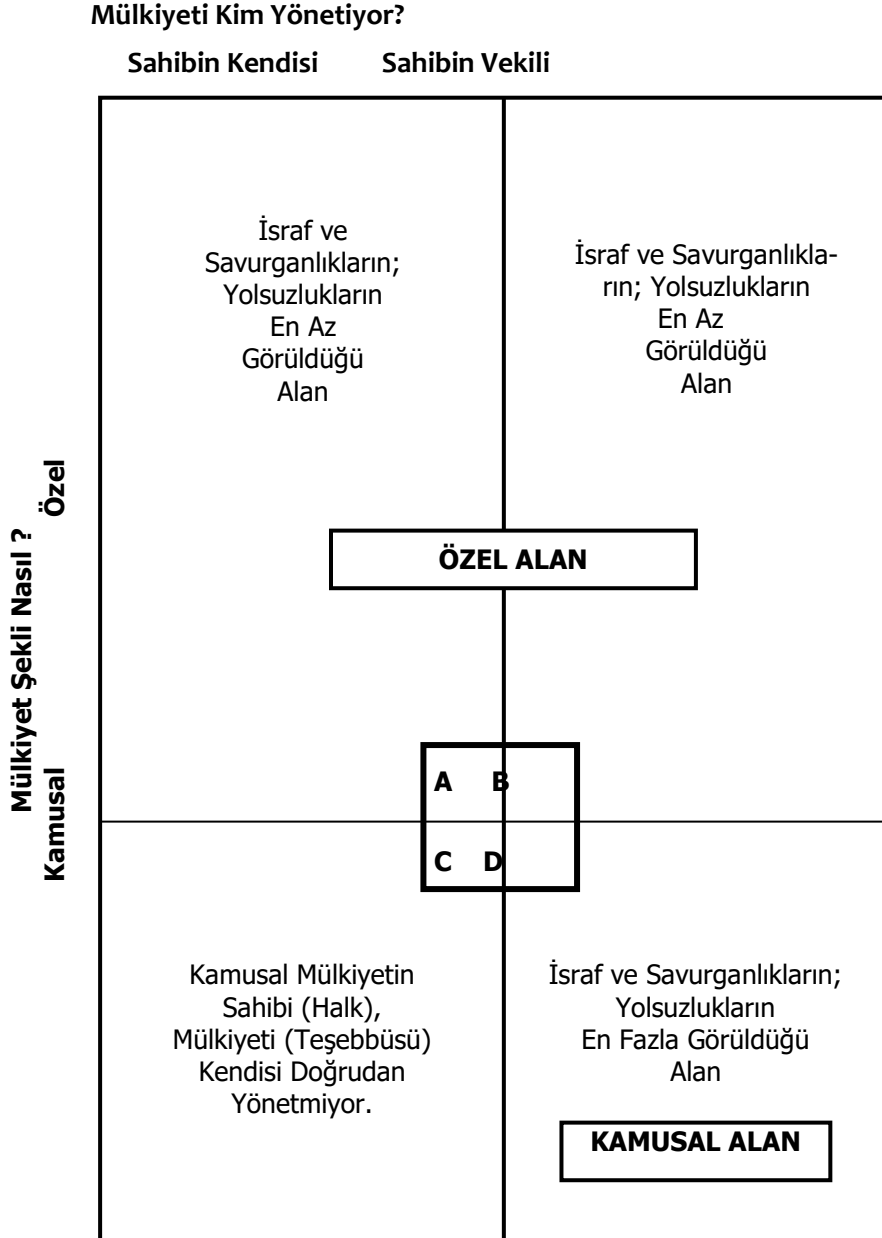


“Devletin malı, milletin malıdır” sözü gerçekte hiçbir anlam ifade etmeyen bir aldatmacadan başka bir şey değildir. Devletin malının herkese ait olması anlamında bu söz doğru kabul edilebilir. Ancak burada unutulmaması gereken şudur: herkese ait olan bir mal hiç kimseye aittir, hiç kimseye ait olmayan bir malı da insanlar kendi mal ve mülkleri gibi korumazlar. Başkasının malını ortak olarak kullanım sözkonusu olduğunda israf ve savurganlıklar, hırsızlık ve yolsuzluklar kaçınılmaz olur. Buradan hareketle, israf ve savurganlıkların ve aynı zamanda rüşvet ve yolsuzlukların azaltılması için kamusal mülkiyet alanının daraltılması, özel alanın ise genişletilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

**Şekil-1: İsrif ve Savurganlıklar ve Yolsuzluklar Yönünden Özel Harcama ve Kamusal Harcama Alanları**



**Şekil-2: İstif ve Savurganlıklar ve Yolsuzluklar Yönünden Özel Mülkiyet ve Kamusal Mülkiyet Alanları**



## YOLSUZLUĞUN EKONOMİK KALKINMA ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ\*

Yazan: **David Osterfeld**  
Çeviren: Coşkun Can Aktan

Yolsuzluk deyimi son derece aşağılayıcı ve küçük düşürücü çağırışlar yapmaktadır. Yolsuzluk kavramı ile ilgilenenlerin çoğunun üzerinde ortak olarak uzlaştıkları husus, yolsuzluğun toplumun ileriye dönük değişimini ve ekonomik gelişimini engellediği varsayımıdır<sup>1</sup>.

Yolsuzluğa bir takım çıkarlar sağlama aracı olarak bakılması ile birlikte bu tür faaliyetler büyük bir artış göstermiştir. Yolsuzlukların olumsuz sonuçları olabileceği gibi faydalı sonuçları da olabilmektedir. Yolsuzlukların kesinlikle zararlı olduğu bilinmesine rağmen faydalı sonuçlar doğurduğuna yönelik incelemeler pek o kadar fazla değildir. Örneğin Panama' da Noriega'nın uyuşturucu ticaretinin başını çektiğine dair iddialar toplumu derinden yaralamış olmakla birlikte yine bir yolsuzluk örneği olmasına rağmen Peruvian caddesindeki işportacıların kendi mallarını satabilmek için, görevli memurlara rüşvet vermek suretiyle lisans temin etmeleri toplumsal üretime olumlu bir katkı yapmıştır.

Hangi tür yolsuzlukların faydalı ve hangilerinin toplumsal ahlaka aykırı olduğuna yönelik bir ayırım yapabilmek açısından belli bir takım ilkeler tespit etmek faydalı olacaktır. Marcos'lar, Duvalier'ler ve Noriega'ların yolsuzlukları hem ekonomi ve toplum bütünü üzerindeki etkisi bakımından ve hem de kendi faaliyetlerinin ahlaki değerlendirilmesi bakımından mütevazı sokak işportacılarının yolsuzluklarından ayrı bir şekilde ele alınmalıdır. Kişilerin tercihlerinin kısıtlanması veya özgürlüklerinin sınırlandırılması ahlaki bakımdan son derece çirkindir. Bu yazıda toplumsal faydanın ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında önemli rolü olan devlet müdahalelerine

---

\* David Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, Vol. 2, No: 4 s. 13-20. Bu makale Coşkun Can Aktan tarafından özet olarak Türkçe' ye tercüme edilmiştir.

doğrudan bir cevap olacak şekilde, çeşitli yolsuzluk türleri üzerinde durulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, bu tür faaliyetlerin devletin özgürlükleri ihlalini etkin bir şekilde azalttığı, ekonomiyi serbest pazar ekonomisine yaklaştırdığı ve böylece ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu bir etki meydana getirdiği hususunun önemine değinilmektedir.

### **Yolsuzluğun Tanımı**

Yolsuzluğu tanımlamaya yönelik olarak pek çok tanım yapılmış olmasına rağmen bu tanımlardan hiç biri genel anlamda kabul görmüş değildir. Belki konuya verimli bir başlangıç yapabilmek için yozlaşmanın ne olmadığını ortaya koymak daha yararlı olacaktır. Genel olarak söylendiği şekliyle, “iyi bir vatandaş” devletin politikalarına ve yasalarına itaat eden; “iyi bir memur” ise devletin yasa ve politikalarını kendi kişisel çıkarlarının, üzerinde tutan ve halka hizmet eden kişidir. Politik anlamdaki yolsuzluklar ancak bu terimler çerçevesinde tanımlanabilecektir. Yolsuzluk olayında rol alan tarafları iki kategoriye ayırmak mümkündür. Birinci kategoride özel şahıslar, yani “devletin dışındakiler”, diğer kategoride ise devlet memurları yani “devletin içindekiler” yer almaktadır. Yolsuzluk kavramı ile ilgili olarak yapılacak tanımlamalar bu iki tarafı mutlaka göz önüne almak zorundadır. Taraflardan birine rüşvet teklifinde bulunmak nasıl yolsuzluk ise, diğer tarafın bunu kabul etmesi de yolsuzluk olacaktır. Bu kategoriler arasında sıkı bir ilişki olması, taraflar arasında bir özdeşlik olmasını gerektirmez. Örneğin zimmetine para geçiren bir memur, özel bir şahsın konuyla ilgili olup olmadığını önemsemeden yolsuzluk yapmaktadır. Aynı şekilde, özel bir şahıs rüşvet teklif ederken bu rüşvetin reddedilmesi dahi yolsuzluk fiilini engellemeyecektir.

Yolsuzluğun tanımlanması esnasında hem devletin içindekiler, hem de dışındakiler birlikte ele alınmalıdır. Bu doğrultuda yolsuzluğu şu şekilde tanımlayabiliriz:

1)Devletin dışındaki kişilerin kendi çıkarlarına doğrudan katkıda bulunacak şekilde, (a) mevcut yasalardan ya da politikalarından kaçınmak suretiyle ve/veya (b) mevcut yasaların ya da politikaların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması suretiyle kamu çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamaları.

2)Devletin içindeki kişilerin kendi mevkilerini kullanarak kendilerine, ailelerine ve yakın dostlarına (a) doğrudan veya dolaylı olarak bazı çıkarlar temin etmek suretiyle veya (b) bazı yasa ve politikaları yürürlüğe koymak veya yürürlükten kaldırmak suretiyle bazı çıkarlar sağlamaları.

Bu tanım çok sıkıcı bir tanım olmakla birlikte beraberinde bir takım açıklamaların yapılmasını da zorunlu kılmaktadır. Yolsuzluk ifadesi genel olarak hem ahlak dışı ve hem de yasa dışı bir kavram olarak görülmekteyse de, yolsuzluk tanımlarında bu ifadelerden kaçınmaya özen gösterilmektedir. Ahlak dışı tabiri yolsuzluğun anlamına farklı bir boyut getirmektedir. Bir konunun ahlak dışı kabul edilmesi diğer benzer konuların da ahlak dışı olmasını gerektirmeyebilir. Farklı kültür ve adetleri ele alıyorsak bu hususun doğruluğunu kabul etmek zorundayız. Eğer yolsuzluk ahlaksal açıdan eleştirilmesi gereken bir olgu olarak ele alınacak olursa, kültürel sınırların aşılması ile birlikte kişiler, bazı ülkelerde niçin rüşvet alan veya eşine dostuna çıkar sağlamaya çalışan kamu çalışanlarının yolsuzluk yaptığını ya da niçin bazılarında bu tip faaliyetlere yeltenmediğine yönelik açıklamaların tuzağına düşeceklerdir.

### **Kanunların Belirsizliği**

Bir olayın tam ve doğru olabilmesi onun yasallığına bağlıdır. Ancak bu tam ve doğru olabilmenin maliyeti oldukça yüksektir. Yolsuzluklar sadece yasallık açısından ele alınırsa toplum için politika üreten veya yasa yapan devleti etkileme gücü olan kişi veya gruplar, herkesçe yolsuzluk olarak kabul edilen bir takım faaliyetlerle uğraşarak kendi çıkarlarını yasal yollardan artırmaya çalışabilirler. Yolsuzluğa yasallık açısından yaklaşıldığında, bu açıdan yapılan tanımlamaların dışında kalacaklardır, çünkü faaliyetleri yasal olacaktır. Örneğin, yasa koyucular kendi bölgelerinin refahına yönelik yasaları daha çabuk çıkarırlar. Kamulaştırma uygulamaları resmi ve yasal olmakla birlikte, yolsuzluğun yasallık kriterine göre yapılan tanımlamalarının dışında kaldığı için yolsuzluk sayılamayacağı düşünülebilirse de aslında yolsuzluğa konu olduğu herkesçe bilinen uygulamalardır.

Bu tür yasal kamulaştırmalar oldukça geneldir. Ancak XIX. yüzyıldaki Arjantinli diktatör Rosas hakkında iddia edildiği gibi düşmanlarının servetine el koyarak onları kendi arkadaşlarına dağıtması şeklindeki apaçık yolsuzluklar oldukça seyrek<sup>2</sup>. Günümüzde kamulaştırma uygulamaları oldukça

yaygınlaşmış olup yasal bir yapıya sahiptir. Bunun örneklerini, tarihin pek çok değişik döneminde ve pek çok değişik coğrafyada izlemek mümkündür. 1910 Devriminden sonra Meksika’ da devlet, arazileri ve başlıca sanayi kuruluşlarını kollektif birimler arasında dağıtmak suretiyle bir takım reform hareketlerine girişmiştir<sup>3</sup>. 1917 Kasım’ında Sovyetler Birliği’nde “Ezilen ve Sömürülen Halkların Haklar Bildirgesi” ile birlikte özel mülkiyete son verilmiştir. Nazi Almanyası’nda, 1935 Nürnberg Kanunları ve on üç adet ilave kanun ile Yahudiler’in vatandaşlık hakları kısıtlanmış, bütün mal varlıklarına el konulmuştur<sup>4</sup>. Çin’ de, Mao Zedong’un güçlenmesinden iki yıl sonra, 1951’ de, Tarım Reform Kanunu çerçevesinde arazi sahiplerinin ellerinden arazileri acımasızca alınmıştır. Yeni kanuna göre savaş suçluları, vatan hainleri, bürokratik kapitalistler ve karşı devrimcilerin mülkleri istimlak edilerek, öldürülene kadar olan üç yılları hapishanelerde geçmiştir. 1967 yılında, Tanzanya’ da, Arusha Bildirgesi ile birlikte bütün sanayi kuruluşları ve mali kurumlar devletleştirilmiştir. Son olarak, Güney Afrika’lı siyahlar her türlü yasal engellerin kurbanı olmuşlardır. Çeşitli sübvansiyonlar sağlayarak, tarife engelleri koyarak veya çeşitli konuları ruhsata bağlayarak bazı kimselere bir takım imtiyazlar bahşetmek de bir tür dolaylı yolsuzluk türüdür. Bu tür yolsuzlukların hemen hemen hepsi Marcos devrinde Filipinler’ de yaşanmıştır<sup>5</sup>. Refahı artırmaya yönelik olarak, bütün kıtaya yayılmamış olmakla birlikte, Afrika devletlerinde sıkça görülen bir yolsuzluk türü de çiftçilerden tarımsal ürünlerin satın alınarak devletçe pazarlanmasıdır. Tarımsal ürünlerin devlet tarafından düşük fiyatlardan satın alınarak, dünya pazarlarındaki fiyat düzeyinden satılması ile birlikte kanun koyucuların ceplerine büyük paralar girmektedir<sup>6</sup>.

Cinayet, hırsızlık ve kirlilik ile ilgili yasalarda da çeşitli yolsuzluklara rastlanmaktadır. Belli bazı kişi veya grupların lobicilik faaliyetleri ile bazı yasa veya politikaların yürürlükten kaldırılması sonucunda bazı çıkarlar sağlanması mümkündür. Fiyat kontrolleri ve ruhsat uygulamaları buna güzel bir örnek teşkil edebilir. Kişisel ve kamusal çıkarların birleştirilmesindeki zorluk, uygulama açısından yeterli bir motivasyon sağlayamamaktadır. Aslında bunun tam tersi ile daha sık karşılaşılmaktadır. Bir tarifenin yürürlükten kaldırılması ile birlikte fiyatlar düşecek ve toplumun faydası artacaktır. Toplam fayda oldukça yüksek olmakla birlikte, bu fayda toplumun tümüne yayılmakta, kişi başına bir kaç dolar olabilmektedir. Sonuç olarak, bir kişinin bir uygulamayı yürürlükten kaldırabilmek için göstereceği gay-

ret çok az veya hiç teşvik görmeyecektir. Çünkü bu çabaların maliyeti oldukça yüksektir. Öte yandan, tarife engellerinden beklenen çıkarlar, bu tarifenin yer aldığı endüstrideki bir kaç kişiyi ilgilendireceği için elde edilecek kar az sayıdaki bu kişiler açısından üzerinde durmaya değecektir. Neticite itibariyle, bu tarifelerden çıkar sağlayanlar bu tarifelerin devamı için büyük çaba harcayacaklardır<sup>7</sup>.

Bu nokta çok önemlidir. Kişiler veya gruplar sosyal faydadan çok kendi faydalarını ön planda tutarak hareket ederler ve bu doğrultuda politikacıları etkilemeye çalışırlar. Bunun en güzel örneği, toplumun zararına olan ve belli bazı kişi veya grupları gözeten yasa ve politikalarıdır. Bu nedenle politikacıları etkilemenin bir yolu olan rüşvet, toplumsal açıdan son derece zararlıdır.

### **Sonuç**

Bu çalışmada yolsuzluğun birbirinden tamamen ayrı iki türü arasındaki farklar ortaya konmaya çalışılmıştır. Bunlardan biri “daraltıcı yolsuzluklar” (restrictive corruption)’dır. Bu tür yolsuzluklar sosyal faydayı artıran fırsatları azaltırlar ve böylece ekonomik kalkınma üzerinde olumsuz sonuçlar doğururlar. İkincisi ise “genişletici yolsuzluklar” (expansive corruption)’dır. Bu ikinci tür yolsuzluklar sosyal açıdan verimli fırsatları çoğaltırlar.

Eğer yolsuzluk, söz gelişi faydalı ise o halde bunun üzerinde önemle durulmalıdır. Sosyal faydanın ve özgürlüklerin önüne bir engel konularak, daraltıcı yolsuzlukların bir türü olan müdahaleci uygulamalar, ekonomik açıdan geciktirici bir etkiye sahiptir. Ekonomik açıdan zararlı sonuçlar doğuran kanun ve politikalarından kaçınmak ise genişletici yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, genişletici yolsuzluklar duruma göre faydalı olabilmektedir. Bu tür yolsuzluklar, ekonomik özgürlüklerin devletçe engellenmesinin yaratacağı zararları önlemeye yardımcı olmaktadır. Müdahaleciliğin hiç olmadığı bir toplumda sosyal açıdan verimli bir bölüşümü ve ekonomik özgürlükleri engelleyen hiç bir mani bulunmadığı için genişletici yolsuzluklara rastlanmaz.

Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içindedir. Daraltıcı yolsuzluklar sosyal verimliliğe çeşitli engeller getirir. Aynı za-



manda yolsuzluklar ile devletin faaliyet alanları arasında da belli bir ilişki mevcuttur; devlet ne kadar müdahaleci olursa yolsuzluklar o derecede artış gösterir. Oldukça yetersiz olmakla birlikte, ampirik veriler de bunu teyit eder niteliktedir. Çin Halk Cumhuriyeti, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği gibi yarı-totaliter toplumlarda yolsuzluk eylemlerinin büyük boyutlarda olduğunu gösteren örneklerin sayısı da bir hayli fazladır<sup>8</sup>. Bu ülkelerde devletin evrensel bir denetim mekanizması haline gelmeye çalışması, yolsuzlukları da evrenselleştirmiştir<sup>9</sup>.

İlişkinin bu yönü gelişmiş-az gelişmiş ülkeler arasında değil, devlet faaliyetleri sınırlı olan ve olmayan devletler arasında daha belirgindir. Devlet ne kadar sınırsız ise (yani faaliyet alanı ne kadar geniş ise) hem daraltıcı hem de genişletici yolsuzluklar o kadar fazladır.

Konu ile ilgili politik açıklamalar son derece belirgindir. Bu açıklamalarda hem yolsuzluklarla, hem de ekonomik kalkınma ile ilgilenilmekte, yolsuzluğun artmasına yol açan devlet faaliyetlerinin azaltılması üzerinde durulmaktadır. Bu tür çalışmalar hem yolsuzlukları azaltacak, hem de ekonomik büyüme ve kalkınmayı teşvik edecektir. Böylelikle, daraltıcı yolsuzluklar azalacaktır. Çünkü, devletin faaliyetleri sınırlandırıldıkça refah transferinde kullanılacak fırsatlar azalacak ve bu tür girişimler için daha az zaman ve çaba harcanacaktır. Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içinde olduğuna göre, genişletici yolsuzlukların azalması daraltıcı yolsuzlukları da aynı oranda azaltacaktır. Dahası, devletin özgürlükler üzerindeki sınırlamaları azaltıldıkça, bu tür faaliyetlere yönelme ihtiyacı da azalacaktır.

**REFERANSLAR**

- 1) David Bayley, “The Effects of Corruption in a Developing Nation”, *Western Political Quarterly*, December 1966, s. 719.
- 2) Stanislav Andreski, *Parasitism and Subversion* (New York: Pantheon, 1966) s. 130.
- 3) Robert West ve John Augalli, *Middle America* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976), s. 297; Andreski, a.g.e., s. 216-23.
- 4) Hanna Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Meridian 1971), s. 288-89; William Shirer, *The Rise and the Fall of the Third Reich* (Greenwich: Fawcett, 1965), s. 323.
- 5) Bu alandaki örneklerin sayısı çok fazladır. Bkz. Guy Sacerdoti, “Favoritism Still in Favor”, *Far Eastern Economic Review*, June 30, 1983, s. 50-51; Robert Manning, “The Philippines in Crisis”, *Foreign Affairs*, Winter 1984/85, s. 392-410; William Overholt, “The Rise and Fall of Ferdinand Marcos”, *Asian Survey*, November 1986, s. 1137-63; ve The University of the Philippines, School of Economics, *The Philippine Economic Crisis: A Work Shop Report*, (Manila: June 1984).
- 6) David Osterfeld, “Famine in Africa”, *Journal of Social, Political and Economic Studies*, Fall 1983, s. 267-68; D. Gale Johnson, “World Food and Agriculture”, *The Resourceful Earth*, eds. Julian Simon ve Herman Kahn (Oxford: Basil Blackwell, 1984), s. 99.
- 7) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1977); Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- 8) Konstantin Simis, *The USSR: The Corrupt Society* (New York: Simon and Schuster, 1982).
- 9) Simis, a.g.e., s. 39.

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE  
STRATEJİLERİ  
VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ



## SİYASAL YOZLAŞMALARLA MÜCADELE STRATEJİLERİ\*

Coşkun Can Aktan

### I.GİRİŞ

Literatürde genel olarak kamu görevinin ve otoritesinin kötüye kullanılması suretiyle özel bir menfaat elde edilmesi olayına yolsuzluk adı verilmektedir. Yolsuzluk denildiğinde en başta rüşvet akla gelmektedir. Oysa rüşvet, yolsuzluğun sadece bir tek türüdür. Devlet yönetiminde rüşvet dışında başkaca yolsuzluklar da bulunmaktadır. Konu ile ilgili literatürde siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan tüm siyasal kirlilikleri kapsayan bir kavram olarak “siyasal yozlaşma” kavramının yaygın olarak kullanıldığını belirtmek gerekir.

Bu çalışmada yolsuzlukla mücadele konusunda çeşitli stratejiler ve perspektifler ele alınmaktadır.

### 1. EĞİTİM ve KÜLTÜR

Okullaşma düzeyinin ve aynı zamanda okuma-yazma oranının düşük olduğu toplumlarda siyasal yozlaşmaların daha fazla olduğunu söylemek mümkündür. Buradan hareketle siyasal yozlaşmaların azaltılması ve ortadan kaldırılmasında en etkin önlemlerin başında eğitimin geldiğini ifade edebiliriz.

Siyasal yozlaşmalarla mücadelede eğitim alanında yapılması gerekli uygulamaları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- İlkokuldan üniversiteye tüm eğitim kurumlarında ahlak eğitimine önem verilmelidir,
- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki personele kamusal hizmetlerde davranış kuralları konusunda seminerler verilmelidir,

---

\* “Siyasal Yozlaşmalarla Mücadele Stratejileri”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 6, No 2, 2014.

- Kamu kuruluşlarında ahlak konusunda eğitim ve seminerler vermek üzere bir kurumsal yapılanma gerçekleştirilmelidir,
- Kamu kuruluşlarında “Ahlak Bildirgesi” (Ethics Statement) adıyla bir bildiğe vatandaşların görebileceği yerlere asılmalı ve kamu görevlileri bu bildiğede yer alan ilkelere uygun davranış ve eylemlerde bulunmaya özen göstermelidirler.

Eğitimin önemini vurgularken şu husus gözardı edilmemelidir. Eğitim seviyesinin yüksek olduğu toplumlarda da kişilerin kendi çıkarları sözkonusu olduğunda “olması gereken/beklenen” ahlak kurallarına aykırı davranış ve eylemlerde bulunabilmeleri sözkonusu olabilmektedir. Eğitim ve kültür seviyesinin yüksek olduğu kurumlarda (örneğin, üniversitelerde ve diğer eğitim kurumlarında) görev yapan iyi eğitim görmüş kişilerin zaman zaman normatif ahlak kurallarına uygun olmayan davranışları sözkonusu olabilmektedir. Dolayısıyla eğitim yoluyla “insan kalitesi” artırılmaya çalışılırken aynı zamanda kötü davranış ve eylemleri sınırlayacak kurallar oluşturularak “sistem kalitesi” de sağlanmalıdır. Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması hem sistem , hem de insan kalitesinin iyileştirilmesine bağlıdır.

## 2. SİYASAL İRADE VE ETKİN LİDERLİK

Halkı yönetenlerin siyasal ahlaksızlıklara ve kirliliklere karıştığı toplumlarda siyasal yozlaşmalar “salgın” bir hale gelir ve zaman içerisinde toplumun tüm kesimlerine yayılır.

Atalarımızın söylediği “balık baştan kokar”, ya da “bir baş soğan bir kazanı kokutur” sözleri son derece anlamlıdır.

Yönetenler temiz olmadıkça “Temiz Toplum” idealine ulaşmak mümkün değildir. Bunun için de en başta lider ve yöneticilerin siyasal ahlaksızlıklardan uzak olmaları ve bu ahlaksızlıklarla mücadele konusunda kararlı ve inançlı olmaları gerekir.

Siyasal yozlaşmalarla mücadele “üst yönetimin” den başlamalı ve alt yönetim kademelerine kadar uzanmalıdır.

Siyasal yozlaşmalarla mücadeleye kendini adanmış ve bu yönde samimiyetini ortaya koymuş olan bir “siyasal irade”ye mutlaka gerek vardır. Siyasal irade ve istek olmaksızın siyasal yozlaşmalarla mücadelede başarıya ulaşmak mümkün değildir.

Özetle, *siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için en başta siyasal irade ve isteğin mevcut olması gerekir.*

Siyasal iradenin ortaya çıkmasında toplumsal iradenin de belirleyici bir rol oynayacağı asla unutulmamalıdır. Toplumsal irade ve istek oluşumu için sivil toplum kuruluşlarının siyasal yozlaşmalarla mücadelede aktif rol oynaması büyük önem taşımaktadır.

Toplumsal irade ve siyasal iradenin ortaya konulmasından sonra siyasal yozlaşmalarla mücadelede “*etkin liderlik*” gereklidir.

En başta Cumhurbaşkanı ve Başbakan olmak üzere tüm üst yönetimin siyasal yozlaşmalarla mücadelede etkin rol oynaması önem taşımaktadır. Yasama, Yürütme ve Yargı organlarının en üst düzeydeki temsilcilerinin atanmasında, yükseltilmesinde mutlaka liyakat ilkesine önem verilmelidir.

### 3.DEMOKRATİKLEŞME VE ETKİN SİVİL TOPLUM

Demokrasi, siyasal yozlaşmalarla mücadele etmenin en etkin reçetelerinden birisidir.

Gerçek demokrasinin temel unsurları olan;

- Siyasal Özgürlükler,
- Hukuk Devleti,
- İktidarın Sınırlandırılması,
- Kuvvetler Ayrılığı,
- Şeffaflık,
- Sivil Toplum,

doğrudan ya da dolaylı olarak siyasal yozlaşmaların önlenmesinde oldukça etkili olan panzehirlerdir. Yukarıda belirtilen temel unsurlar olmaksızın “gerçek demokrasi”den söz edilemez.

Günümüzde demokrasi ile yönetildiği iddia edilen bir çok ülkede lider diktası, çoğunluk despotizmi, gizlilik ve örtbas, çıkar ve baskı gruplarının “güç odağı” haline gelmeleri vs. siyasal yozlaşmalar yaygınlık göstermektedir. Fakat bu yozlaşmaların reçetesi “gerçek demokrasi”nin temel kural ve kurumlarının yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır.

*Siyasal yozlaşmaları azaltmak ve ortadan kaldırmak için çözüm “gerçek demokrasi”dir.*

Siyasal yozlaşmalarla mücadelede siyasal katılım son derece önem taşımaktadır. Siyasal katılım, sivil toplumun güçlenmesi demektir. Demokratikleşme ve sivil toplumun güçlenmesi için aşağıdaki siyasal katılım araçlarına önem verilmelidir:

- Siyasal Katılım Özgürlükleri,
- Bilgi Edinme Özgürlüğü,
- Meclis Toplantılarına Katılım Olanağı,

- Siyasal Yönetim Organlarında (örneğin, belediyelerde ) Halk Danışma Kurulları Oluşturulması,
- Geri Çağırma Hakkı,
- Ombudsman,

#### 4.DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE KÜÇÜLTÜLMESİ

Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için “tanıdan tedaviye” bir çözüm mantığının esas alınması önem taşımaktadır.

**Tanı:** *Siyasal yozlaşmaların ana kaynağı devlettir. Daha fazla devlet, daha fazla siyasal hastalık demektir.*

**Tedavi:** *Devletin rolü ve görevleri çok iyi bir şekilde belirlenmeli (devletin yeniden tanımlanması) ve bu çerçevede devletin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi reformu gerçekleştirilmelidir.*

Siyasal yozlaşmalarla mücadelede başlıca şu yeniden yapılandırma politikalarına önem verilmelidir:

- Devlet ahlakının yeniden yapılandırılması,
- Merkezi ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması; bu çerçevede “yerelleştirme” reformunun uygulanması,
- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin uygulanması,
- Adalet ve yargı hizmetlerinin yeniden yapılandırılması,
- Satın alma ve teşvik sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Teşvik sisteminin yeniden yapılandırılması,
- Bütçe sisteminin yeniden yapılandırılması vs,

Bu yeniden yapılandırma çalışmalarının dışında devletin değişen rolü dikkate alınarak devlet faaliyetleri mutlaka daraltılmalıdır. Bunun için özelleştirme reformunun süratle uygulanması gerçekleştirilmelidir.

*Özelleştirme, siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılmasının temel reçetelerinden birisidir.*

Özelleştirme uygulamalarının dikkatle ve titizlikle yürütülmesi gereklidir. Aksi takdirde, özelleştirme uygulamalarının başlı başına siyasal yozlaşmalar üretebileceği unutulmamalıdır.

#### 5. MERKEZİYETÇİ VE BÜROKRATİK DEVLET YAPISININ ORTADAN KALDIRILMASI

Siyasal yozlaşmaların önemli bir kısmı yürütme aşamasında ortaya çıkmaktadır. Özellikle merkeziyetçi ve bürokratik devlet yapısı sürekli olarak siyasal yozlaşmalar üretmektedir. Bürokrasideki yozlaşmaları ortadan kaldırmak için şu tedbirler alınmalıdır:



- Bürokrasinin etkin, verimli ve adil işlemesi için yasaların herkese uygulanabilir tarzda “genel” olarak düzenlenmesi, ayrıcalıklar getirmemesi sağlanmalıdır. Yasalar; basit, anlaşılır, açık ve net olmalıdır.
- Merkeziyetçi yapıya son verilerek idari ve mali adem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim) uygulanmalıdır.
- Bürokrasi gerek istihdam yönünden, gerekse araç- gereç ve hizmet birimleri bakımından sürekli büyüme eğilimindedir. Bürokrasinin büyümesi, hantal bir devlet yapısı ortaya çıkarmaktadır. Bürokrasinin, siyasal iktidarların baskısı altında sürekli yeni kadrolar tahsis etmeleri mutlaka engellenmelidir.
- Bürokrasinin işleyişi konusunda müşterilerin (vatandaşların) şikayetlerini çözüme kavuşturmak amacıyla hizmet edecek Ombudsman büroları oluşturulmalıdır.
- Bürokratların etkin ve verimli çalışmaları için, atanan bürokrat ile hükümet arasında performans sözleşmesi imzalanmalıdır. Bürokrat, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli performans ve başarı standartlarına ulaşmayı taahhüt etmelidir. Performans ölçme ve değerlendirme ile ilgili olarak her zaman belirli kıstaslar ve standartlar oluşturulması mümkündür.

## 6. EKONOMİK ANAYASA REFORMU

Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılmasına yönelik ciddi ve radikal bir reform önerisi de Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat<sup>1</sup> adı verilen araştırma alanında çalışan iktisatçılardan gelmektedir. Kamu tercihi teorisyenleri ve anayasal iktisatçılar siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan yozlaşmaların ve yozlaşmaların ana kaynağının siyasal aktörlerin (seçmen, bürokrat, politikacı, çıkar grupları) özel çıkar maksimizasyonu olduğunu öne sürmektedirler. Bu iktisatçılara göre özel çıkar maksimizasyonu netice olarak devlet faaliyetlerini genişletmekte ve devlet müdahaleciliğini artırmaktadır. Anayasal iktisatçılar büyüyen devletin, siyasal yozlaşmalara neden olduğunu savunmaktadırlar. Yine bu iktisatçılar, siyasal iktidarların sahip oldukları para basma, harcama, vergileme, borçlanma vs. güç ve yetkilerini kötüye kullanabileceklerini, bunun önlenmesi için de belirtilen güç ve yetkilerin anayasa içerisinde sınırlandırılması gerektiğini belirtmektedirler.

---

<sup>1</sup> Kamu Tercihi (Public Choice) ve Anayasal İktisat (Constitutional Economics) çağımızın en güçlü iktisadi düşünce okullarından birisidir. Virginia Politik İktisat Okulu olarak da bilinen bu yaklaşımın kurucusu James M. Buchanan’dır. Buchanan, kamu tercihi ve anayasal iktisat alanındaki katkıları dolayısıyla 1986 yılında Nobel Ekonomi Ödülü’ne layık görülmüştür. Bu konuda bkz: C.C.Aktan, Anayasal İktisat, İstanbulL. İz Yayınları, 1997; C.C. Aktan, Ekonomik Anayasa, Ankara: TİSK Yayınları, 1996.

Özetle, anayasal iktisatçılar Ekonomik Anayasa reformu ile;

- Devletin optimal faaliyetlerinin tespit edilmesi (rightsizing),
- Devletin iktisadi faaliyetlerinin daraltılması (downsizing),
- Devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin anayasal normlarla sınırlandırılmasını savunmaktadırlar.

Anayasal iktisatçılara göre siyasal yozlaşmalar, devletin büyümesinin kaçınılmaz sonucudur. Bu yüzden en etkin çözüm devletin sınırlanmasıdır.

### 7. DEVLET AHLAKI YASASI

Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için kamu yönetiminde uyulması gerekli usul ve esasları ayrıntılı bir şekilde düzenleyen bir *Devlet Ahlakı Yasası* yürürlüğe konulmalıdır. Bu yasa içerisinde şu konular düzenlenmelidir:

- Devlet Ahlakı Yüksek Kurulu ve Devlet Ahlakı Kurumu oluşturulmalı ve bu organların görev ve yetkileri tespit edilmelidir.
- Siyasal Yozlaşmaları Denetleme Kurulu oluşturulmalı ve çalışma ilkeleri tespit edilmelidir.
- Bağımsız denetim yapan özel şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemelerine ilişkin esaslar tespit edilmelidir.
- Mal bildiriminde bulunma zorunluluğu ile ilgili hukuksal normlar bu yasa içerisinde yer almalıdır.
- Yönetimde açıklık sağlanmasına ilişkin hukuksal normlar anayasada ve bu yasa içerisinde güvence altına alınmalıdır.
- Ombudsman Kurumu oluşturulmalı ve bu kurumun görevleri ve çalışma esasları Devlet Ahlakı Yasası içerisinde yer almalıdır.
- Üst düzey kamu görevlilerinin gelir ve mameleklerinin kayyuma bırakılması konusunda hukuksal normlar tespit edilmelidir.
- Parti içi demokrasinin sağlanması için Parlamento Parti İçi Demokrasi İzleme Komitesi oluşturulmalı ve bu konuda hukuksal normlar tespit edilmelidir.

### 8. YÖNETİMDE AÇIKLIK

Yönetimde açıklığın sağlanması, siyasal yozlaşmaların önemli ölçüde azalmasını sağlar. Yönetimde açıklığın sağlanması için başlıca şu reformlar gerçekleştirilmelidir:

- Bilgi edinme hakkı anayasal bir hak olmalı ve devlet anayasasında güvence altına alınmalıdır. Vatandaşların, devlet yönetimi ile ilgili her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme hakkı bilgi edinme hakkıdır. Bu hakkın hangi alanlarda sınırlandırılabilceği anayasa ve yasalarda açık ve net bir şekilde

belirtilmelidir. Hangi bilgi ve belgelerin gizli olduğu önceden anayasa ve / veya yasalar içerisinde yer almalıdır.

- Kamu kurum ve kuruluşları yılda en az bir kez faaliyetlerine ilişkin bir rapor hazırlamalı ve kamuoyuna sunmalıdır. Bu raporda ilgili kamu kuruluşunun teşkilat yapısına, bağlı birimlerine, istihdam ve mali durumuna ilişkin tablolar, dönem içerisinde yapılan faaliyetler ve benzeri bilgiler yer almalıdır.
- Kamu politikasına ilişkin karar ve uygulamaların önceden halka duyurulması sağlanılmalıdır. Önemli kamusal karar ve uygulamalarda gerekirse kamuoyu araştırması, hatta referandum yapılmalıdır.
- Vatandaşlar kamusal kararların alındığı kurumların toplantılarına katılabilmelidir. Örneğin, halka dönük bir yerel yönetim anlayışını ve yerel demokrasiyi kurumsallaştırabilmek için vatandaşlar belediye meclisinin toplantılarına dinleyici olarak katılabilmelidirler.
- Kamu yönetimde gizlilik ve örtbas şeklindeki yozlaşmaların cezai müeyyidesi yasalarda açık bir şekilde yer almalıdır.
- Kamu yönetimde “danışman“ istihdamına ilişkin ilkeler belirlenmeli ve bu konuda açıklık sağlanılmalıdır. Danışmanlarda aranacak nitelikler (bilgi ve uzmanlık düzeyi, eğitim düzeyi, tecrübe v.s.) mutlaka önceden bir yasa içerisinde düzenlenmelidir. Danışman ihtiyacı olan kurumlarda danışman kadroları belirlenmeli ve bu kadroların gereksiz yere arttırılmaması için sınırlamalar getirilmelidir.
- Kamu yönetimde çalışacak kamu görevlilerinin istihdamı ile ilgili ilkeler bir yasa içerisinde açık olarak tespit edilmelidir. Özellikle kamu görevlisi giriş sınavlarında adam kayırmacılığın (torpil) önlenmesine yönelik kriterler oluşturulmalıdır.

### 9. ADALET VE YARGI HİZMETLERİNDE ETKİNLİK

Siyasal yozlaşmaların tedavisi için adalet ve yargı hizmetlerinde etkinliğin sağlanması şarttır.

Toplumda düzenin ve barışın sağlanmasının yolu adaletten geçer. Adaletin tesisi için bazı temel ilkelerin benimsenmesi ve bunların bireyler-arası ya da bireyler ile devlet arasındaki ilişkilerde geçerli olması gerekir:

- *Adil Yasalar.* Toplumsal ilişkileri düzenleyen hukuk kuralları adil olmalıdır.
- *Kanun Önünde Eşitlik.* Hiç bir kişi ve kuruluş kanunlar karşısında imtiyazlı durumda olmamalıdır. Hukuk kuralları herkese eşit olarak uygulanmalıdır.

- *Mağduru Korumak, Suçluyu Cezalandırmak.* Adaletten söz edilebilmesi için suçlunun mutlaka hak ettiği cezasını çekmesi , mağdurun ise suçun özelliğine göre maddi olarak tazmin edilmesi gerekir.
- *Zaman yönetimi.* Adalet ve yargı hizmetlerinin mümkün olduğu ölçüde süratle gerçekleştirilmesi, zaman kayıplarının en aza indirilmesi gerekir.
- *Haklıya Hakkını Vermek; Haksız da Uygun Şekilde Cezalandırmak.* Adalet, esasen kavram olarak “haklıya hakkını vermek” olarak tanımlanır. Bu nedenle, “haklı” ve “haksız” ayrımı en doğru ve adil bir şekilde yapılmalıdır.
- *Kuvvetler Ayrılığı ve Bağımsız Yargı.* Adalet ve yargı hizmetlerini sunan mahkemelerin, bu mahkemelerde görev yapan hakim ve savcılarının hiç bir gücün baskısı ve etkisi altında kalmaksızın özgürce karar verebilmesi gerekir.

Tüm bu ilkelerin mevcut olması siyasal yozlaşmaların azalmasını sağlar. Adalet ve yargı hizmetlerinde;

- Kurumsal reform,
- Mevzuat reformu,
- Sistem ve süreç reformu,
- İnsan kaynakları reformu gerçekleştirilmelidir.

#### 10. KURUMSAL REFORM

Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için bazı kurumların oluşturulması gereklidir.

Siyasal yozlaşmalarla mücadelede başlıca şu kurumlar oluşturulmalıdır: Parlamentoya bağlı bir *Ahlak Komisyonu* kurulmalıdır. Bu komisyon özellikle yasama aşamasında ortaya çıkan siyasal yozlaşmaların araştırılması ve soruşturulmasından sorumlu olmalıdır. Bu komisyon milletvekillerinin siyasal ahlaka uygun olmayan davranış ve eylemlerinin soruşturulması, milletvekili dokunulmazlıklarının kaldırılması ile ilgili olarak görüş bildirme konularında görev üstlenmelidir.

Direkt Başbakan’a bağlı olarak faaliyet gösterecek bir *Devlet Ahlakı Bürosu* oluşturulmalıdır. Devlet Ahlakı Bürosu, tüm devlet hizmetlerinde uyulması gerekli davranış kurallarını ve “ahlak standartları”nı belirlemelidir. Devlet Ahlakı Bürosu, aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarında “devlet ahlakı”na uygun davranış ve işlem yapılması konularında üst düzeyde bir koordinasyon görevi de üstlenmelidir.

Kamu yönetimindeki siyasal yozlaşmaların denetiminden sorumlu olmak üzere parlamentoya bağlı olarak çalışacak bir *Siyasal Yozlaşmaları Denetleme Kurumu* adı altında kurum oluşturulmalıdır. Bu kurumda sadece parlamentoya karşı sorumlu olacak bağımsız denetim elemanları görev

yapmalıdır. Denetim elemanları parlamento çoğunluğunun üçte iki kararı ile göreve atanmalı, görevleri sona ermeden görevden alınabilmeleri -yasalarda belirtilen suçlara aykırı davranış ve eylemlerde bulunmadıkları sürece mümkün olmamalıdır.

Siyasal partilerdeki parti-içi demokrasiye aykırı uygulamaları izleyecek ve soruşturacak bir *Parlamento Parti İçi Demokrasi İzleme Komitesi* oluşturulmalıdır.

Kamu yönetimi hakkındaki her türlü şikayetleri araştırma ve soruşturma yetkisine sahip *Devlet Ahlakı Ombudsman Bürosu* adı altında bir kurum oluşturulmalıdır.

Bu belirttiğimiz kurumlar hakkında daha ayrıntılı bilgiler devam eden sayfalarda sunulmaktadır.

#### **11. SİYASAL YOZLAŞMALARIN DENETLEME KURUMU**

Ülkemizde siyasal yozlaşmalarla mücadele için direkt Parlamento'ya bağlı olarak çalışacak *Siyasal Yozlaşmaları Denetleme Kurumu* adı altında bir kurum oluşturulması yarar sağlayacaktır. Bu kurumun çalışma esasları, görev ve yetkilerine ilişkin ilkeler Devlet Ahlakı Yasası içerisinde belirlenmelidir. Öte yandan, halen Cumhurbaşkanlığı makamına bağlı olarak çalışan Devlet Denetleme Kurumu tamamen kaldırılmalı, diğer Bakanlık Teftiş Kurulları'nın idari ve mali teftiş görevlerini daha etkin bir şekilde sürdürmeleri sağlanmalıdır.

#### **12. PARLAMENTO PARTİ İÇİ DEMOKRASI İZLEME KOMİTESİ KURULMASI**

Çağdaş plüralist demokrasilerde her ne kadar siyasal partilerin demokrasinin vazgeçilmez unsurları olduğu ifade edilse de uygulamada maalesef partiler en başta kendi iç yapıları itibarıyla demokratik değildirlir. İktidarın kişiselleşmesi, parti disiplini ve lider diktası, parti-içi demokrasiyi ortadan kaldırmaktadır. Parti içerisinde oluşturulan disiplin kurulları haksız ve keyfi kararlar alabilmekte ve bazı milletvekilleri bazen haksız yere ihraç kararı ile cezalandırılmaktadırlar. Parti içi demokrasinin kurumsallaştırılması için Parlamento'ya bağlı olarak çalışacak bir *Parti İçi Demokrasi İzleme Komitesi* oluşturulmalıdır. Bu kurum siyasal partilerin katı parti disiplini, bağlayıcı grup kararı konularındaki kararlarını izlemeli, hukuka ve demokrasiye uygun olmayan davranış ve eylemlerin engellenmesi için Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkına sahip olmalıdır.

### 13. OMBUDSMAN SİSTEMİ

Ülkemizde kamu yönetiminde hukuka uygun olmayan davranış ve eylemleri araştırma ve soruşturma yetkisine sahip olacak *Devlet Ahlakı Ombudsman Bürosu* adı altında bir “gönüllü yarı-kamusal kurum” oluşturulmalıdır. Sözkonusu kurum aşağıdaki esaslar dahilinde görev yapmalıdır:

- Ombudsman Bürosu, bu çalışmada yürürlüğe konulması önerilen Devlet Ahlakı Yasası kapsamındaki suç eylemlerini re’sen ve/veya şikayet başvurusu üzerine araştıran ve suç teşkil eden bir fiil varsa bunu yetkili makamlara bildiren yarı-kamusal bir kurum olmalıdır. Ombudsman Bürosu, özellikle kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanacak eylem ve davranışlarını araştırma ve bir kovuşturma gerektirmeyen durumlarda yapılan yanlışlığın veya haksızlığın düzeltilmesini ilgili kamu kuruluşundan talep edebilme yetkisine sahip olmalıdır.
- Ombudsman Bürosu’nda görev alacaklar evrensel hukuk ve ahlak kurallarına, demokrasiye ve insan haklarına inanmış kimseler arasından seçilmeli ve parlamento tarafından atanmalıdır.
- Ombudsman Bürosu’nda görev yapacak kimseler, kendilerine ya da kuruma yapılan şikayet başvuruları, ihbarlar veya basında yer alan bilgiler üzerine direkt olarak harekete geçebilme imkanına sahip olmalıdırlar.
- Ombudsman Bürosu’nun bir yaptırım gücü olmamalı, sadece konu ile ilgili soruşturmadan sonra suç teşkil eden bir olay var ise, bunu ilgili idari ve adli mercilere ulaştırmalıdır.
- Ombudsman Bürosu, anayasal statüde direkt parlamentoya bağlı bir kuruluş olarak görev yapmalıdır.
- Ombudsman Bürosu, siyasal yozlaşma olaylarını kamuoyunun ve basının bilgisine sunarak, şeffaf bir şekilde görev yapmalıdır.
- Savcılar, idarenin ve vatandaşların mevcut hukuk kurallarına uygun hareket edip etmediğini denetler. Oysa Ombudsman Bürosu’nda görev yapacak kimseler parlamento dışında hiç bir kişi ve kurumdan emir almadan bağımsız bir şekilde çalışabilmelidirler.

### 14. MAKAM VE MEVKİİLERDE GÖREV SÜRESİNİN SINIRLANDIRILMASI

Çağdaş demokrasilerde yaşanan tecrübeler, güç ve yetki sahibi her kamu görevlisinin bu görevini suiistimal edebileceğini, makam ve mevkii nüfuzunu “özel çıkar” amacına yönelik olarak kullanabileceğini göstermiştir. Gerek Başbakan ve Bakanların, gerekse bürokrasinin üst düzeyinde görev yapan bürokratların uzun süre aynı makamları işgal etmeleri çeşitli şekillerde siyasal yozlaşmalara neden olabilmektedir.

Demokrasilerde seçimle gelmiş olan kişilerin (temsilcilerin) görev sürelerinin sınırlandırılmasının ne derece “demokratik” olduğu literatürde tartışmalı konulardan birisidir. Ancak demokrasi anlayışındaki yeni gelişmeler başlıca şu nedenler dolayısıyla oylama mekanizmasının “halkın gerçek iradesini hiç bir zaman tam olarak yansıtamayacağı” görüşünün giderek benimsenmesine yol açmıştır.

- *Rasyonel seçmen bilgisizliği.* Bu kavram, seçmenlerin temsilcilerini seçerken tam ve doğru enformasyona sahip olmadıklarını ifade etmektedir. Gerçekten de çeşitli nedenlerle (okuma yazma oranının düşük olması, partiler hakkında bilgi edinme maiyetinin yüksek olması, partilerin seçmenlere eksik enformasyon ve taraflı bilgi (propaganda) sunmaları vs.) seçmenler oy kullanırken rasyonel tercihte bulunmayabilirler.

- *Rasyonel seçmenlerin ilgisizliği.* Bu kavram ise seçmenlerin bir kısmının siyasal kararlara karşı ilgisiz olmalarını ifade etmektedir. Seçmenlerin bir kısmı siyasal kararlara katılmakla direkt olarak bir çıkar temin etmediğini düşünerek siyasete ve kamusal kararlara ilgisizce davranabilir. Seçmen, oy kullanırken de partiler ve adaylar hakkında çok fazla ilgili olamayabilir.

Özetle, en azından bu iki faktör nedeniyle seçim sonucunda en fazla oy alan kişileri ya da parti adaylarını halkın gerçek ve hür iradesini yansıtan temsilciler olarak görmemek gerekir. Bu açıklamalardan ulaştığımız sonuç şudur: “Halkın seçtiği temsilcilerin görev sürelerini ve aynı zamanda güç ve yetkilerini anayasa ve yasalarla sınırlandırmak anti-demokratiktir” tezi doğru değildir. Üstelik seçimle gelen kişilerin aynı makamda uzun süre kalarak güç ve yetkilerini kötüye kullanabilmeleri muhtemeldir. İşte bu nedenlerden hareketle çağdaş demokrasiye farklı boyut katan demokrasi düşünürleri makam ve mevkii sahiplerinin görevlerinin Anayasa ve yasalarla sınırlandırılmasını önermektedirler.

## 15. SEÇİM SİSTEMİNİN VE SİYASAL PARTİLER KANUNUNUN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Çağdaş demokrasilerde yaşanan ciddi sorunlardan bir çoğu yürürlükteki seçim sisteminin bozukluğundan ve siyasal partileri düzenleyen yasa ve mevzuattaki eksikliklerden kaynaklanmaktadır.

Öncelikle, lider diktasının önlemek için Siyasal Partiler Kanunu’nda şu düzenlemeler yapılmalıdır:

- Parti liderleri tarafından merkez yoklamalarıyla belirlenen milletvekili aday belirleme işi terk edilmelidir,
- Milletvekili adayları, parti yerel yönetimleri tarafından belirlenmeli (ön-seçimle) ve genel seçimlerde tercihli oy kullanma hakkı getirilmelidir,

- Parti genel başkanlarının il ve ilçe yönetimlerini feshetme işleminin kaldırılması sağlanmalıdır,
- Bağlayıcı grup kararı alınması yasaklanmalıdır.

## **16. SİYASETİN FİNANSMAN YÖNTEMLERİNİN DÜZENLENMESİ VE ŞEFFAFLAŞTIRILMASI**

Siyasal yozlaşmaların önlenmesi için siyasal partilerin finansman kaynaklarının ve harcamalarının şeffaflaştırılması gereklidir.

Bilindiği üzere siyasal partilerin harcamalarının finansmanında başlıca üç yasal yol bulunmaktadır:

1. Kamusal finansman modeli,
2. Özel finansman modeli,
3. Özel bağış ve yardımlara da izin veren kamusal finansman modeli.

Birinci yöntemde siyasal partiler tamamen devlet yardımı ile faaliyetlerini yürütürler. İkinci yöntemde siyasal partilerin hiç bir devlet yardımı almaksızın özel kişi ve kuruluşlardan sağladıkları gelirlerle harcamalarını finanse etmeleri sözkonusudur. Üçüncü modelde ise partilerin esas kaynağı devlet bütçesi olmakla birlikte özel kişi ve kuruluşlardan da bağış toplanmasına izin verilir.

Hemen belirtelim, her yöntemin kendine göre avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Kanaatimizce siyasal yozlaşmaların önlenmesi yönünden şu önerilerin dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır:

- Partilerin asıl finansman kaynağı devlet bütçesi olmalıdır. Partilere devlet bütçesinden kaynak dağıtımına ilişkin esaslar ve usuller titizlikle tespit edilmelidir.
- Partilerin devlet bütçesinden aldıkları paraları ne şekilde harcayabileceklerine ilişkin usul ve esaslar tespit edilmelidir.
- Partilerin mali bütçeleri şeffaflaştırılmalıdır.
- Parti hesapları bağımsız mali denetim kuruluşları tarafından yılda bir kez mutlaka incelenmelidir. Denetim sonuçları ve onaylanmış mali bilanço Resmi Gazete’de yayınlanmalıdır.
- Özel kişi ve kuruluşların partilere bağış ve yardım yapmalarına izin verilmeli, fakat bunun üst sınırı mutlaka yasa içerisinde (Siyasi Partiler Kanunu ve Devlet Ahlakı Yasası içerisinde) düzenlenmelidir.
- Siyasal partilere yasada belirtilen kuralların dışında bağış ve yardım yapılması yasaklanmalı, yasaya uymayan partiler ve aynı zamanda özel kişi ve kuruluşlar hakkında cezalar getirilmelidir.



**17. MİLLETVEKİLİ DOKUNULMAZLIĞININ KALDIRILMASI**

Milletvekili olarak seçilen kimseler her ne sebeple olursa olsun, mevcut yasalar gereğince suç işlemleri halinde vatandaşlar gibi yargılanmalıdırlar. Milletvekillerinin dokunulmazlıkları ile ilgili temel ilkelerin Anayasa ve bir özel yasa (Devlet Ahlakı Yasası) içerisinde düzenlenmesi gerekir.

Parlamento içerisinde oluşturulacak olan Ahlak Komisyonu üyelerinin üçte birinin önerisi ile Başbakan, Bakan ve milletvekilleri hakkında araştırma ve soruşturma işlemleri başlatılabilmelidir. Bunun dışında siyasal ahlaksızlık konularında Yargıtay Başsavcısı tarafından doğrudan dava açma imkanı olmalıdır.

**18. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI**

Tüm kamu görevlilerinin mal beyanında bulunması sağlanmalıdır. Seçilmiş veya- idari sözleşmeyle de olsa- tayin edilmiş bütün kamu görevlileri, göreve başlarken, görev sırasında belirli aralıklarla ve görevleri son bulduğu anda mal beyanında bulunmak ; bu beyana kendilerinin, eşlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları ile diğer kimselerin bütün gelirlerini ve mamelek unsurlarını kaydetmek ve birbirini takip eden beyanlar arasındaki farkları izah etmek zorunda olmalıdırlar. Mal beyanında gizlenen gelirler ve diğer mamelek unsurları ve izah edilemeyen gelirler ile mamelek artışları, devlet adına mahkeme kararıyla müsadere olunmalıdır. Mal beyanları, Resmi Gazete’de yayınlanmalıdır. Mal beyanları üzerinde inceleme yapmakla görevli denetçilerin vardıkları sonuçlar eğer mahkemeye gidilmesini gerektirmişse, mahkeme kararı da aynı şekilde yayınlanmalıdır. Kamu hizmetlerinde bulunmaktayken herhangi bir sebeple ayrılanların kendilerinin , eşlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin gelir ve mamelekinde gözlenen artışların izahını idare, eski kamu görevlisinden isteyebilmeli ve izah edilmeyen artışlar, aynı işleme tabi tutulmalıdır.

Özetle, kamu görevlilerinin mal beyanları aşağıdaki esaslar dikkate alınarak düzenlenmelidir:

- Tüm kamu görevlilerinin her yıl belirli bir ay içerisinde mal beyanında bulunması şartı getirilmelidir.
- Kamu görevlisi olarak işe başlayan bir kimse göreve başladığı tarihten itibaren 1 ay içerisinde, görevinden ayrılan veya herhangi bir sebeple görevinden uzaklaştırılan kamu görevlisi de görevden ayrılma ya da uzaklaştırma tarihinden itibaren 1 ay içerisinde mal bildirim beyannamelerini tanzim ve çalıştığı kuruma teslim etmek zorunda olmalıdır.
- Tüm kamu görevlilerinin mal bildirim beyannamelerini izlemek üzere Devlet Ahlakı Kurumu’nda bir birim ve arşiv oluşturulmalıdır.

- Mal bildirim beyannameleri Devlet Ahlakı Kurumu'na gönderilmelidir.
- Mal bildirimi beyannamesine kamu görevlisinin kendisine, eşine ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ve diğer kimselere ait bütün gelirler ve mal varlığı unsurları kaydedilmelidir.
- Birbirini takip eden beyanlarda servetteki artışların nedenleri izah olunmalıdır.
- Tüm mal bildirimi beyannameleri “Elektronik Mal Bildirimleri İstihbarat Arşivi” içerisinde saklanmalı ve yakından izlenmelidir.

### 19. KAYYUM ÖNERİSİ

Üst düzey kamu görevlilerinin gelir ve mameleklerinin idaresi kayyuma bırakılmalıdır. Bazı yüksek makam sahiplerinin gelirlerinin ve mameleklerindeki değişimlerin her türlü kuşkunun üzerinde olması lazım gelir. Bu sebeple, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanların, bunların eşleri ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerin mameleklerinin yönetimi, bu görevde buldukları sürece tayin edilecek kayyum heyetlerine bırakılmalıdır.<sup>2</sup>

Kayyum sistemine ilişkin usul ve esaslar Devlet Ahlakı Yasası içerisinde tespit edilmelidir. Kayyum sistemine hangi kamu görevlilerinin dahil edileceği konusu ciddi olarak araştırılmalıdır.

### 20. DENETİM REFORMU

Siyasal yozlaşmaların gerek nitelik (tür) gerekse nicelik olarak azaltılmasının çözüm yollarından birisi denetimdir. Bu konuda başlıca şu tedbirler alınmalıdır:

- Siyasal yozlaşmaların yaygın olarak görüldüğü kurumlarda denetimlere önem verilmelidir. Örneğin; belediyeler, gümrük daireleri, vergi daireleri, tapu ve kadastro daireleri, icra daireleri, kamu iktisadi teşebbüsleri vesaire kamu kurum ve kuruluşlarında denetimler mutlaka düzenli ve etkin şekilde sürdürülmelidir.
- Denetimlerin “rutin” likten çıkarılarak ciddi bir faaliyet haline getirilmesi gerekir. Denetim yapan kişi ve kuruluşlar hazırlayacakları raporların daha üst makamlar tarafından “sümen altı” edilmeyeceği ya da yargı aşamasında ciddiyetle dikkate alınacağına inanmalıdırlar.
- Denetim yapan memurların maaş ve ücretlerinin yüksek olmasına özen gösterilmelidir.

<sup>2</sup> Kayyum önerisi çok radikal bir öneri olarak da düşünülebilir. Bu öneri ülkemizde bazı siyasi partiler ve parti liderleri dahil bir çok kimse tarafından savunulmaktadır. Bu önerinin kapsamı ve ne şekilde uygulanabileceği etraflıca düşünülüp tartışılmalıdır. Bu öneri etkin bir mal bildiriminde bulunma ve izleme önerisi ile de ikame edilebilir.

- Denetim yapan birimlerdeki kadroları artırmaktan ziyade mevcut denetim kuruluşların çalışmalarına etkinlik kazandırılmalıdır.
- “Elektronik Denetim” e önem verilmelidir. Elektronik ticaretin önem kazandığı, işlemlerin bilgisayarlar aracılığıyla sürdürüldüğü bir ortamda geleneksel denetim yöntemlerinin yerine elektronik denetimin ikamesi önem taşımaktadır.
- Yasama, yürütme ve yargı denetimine mutlaka etkin işlerlik kazandırılmalıdır.
- Bazı kamu kurum ve kuruluşların (örneğin , KİT’ler, belediyeler vs. ) gelir ve harcamaları bağımsız mali denetim kuruluşlarının çapraz denetimine tabi tutulmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminin özelleştirilmesi önerisi üzerinde ciddiyetle durulmalıdır.

## 21. BÜTÇE REFORMU

Siyasal yozlaşmaların bir kısmı bütçe sisteminden kaynaklanır. Bu nedenle siyasal yozlaşmaların tedavi edilmesi için bütçe sisteminin ve bütçe kurumlarının yeniden düzenlenmesi gerekir. Bu konudaki önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bütçede “genellik ilkesi” gerçek anlamda uygulanmalıdır. Önceden belirli gelirlerin belirli giderlere ayrılması (tahsis ilkesi) uygulamasına son verilerek, tüm bütçe gelir ve giderleri gayrisafi olarak bütçe içerisinde yer almalıdır.
- Bütçede “birlik ilkesi” gerçek anlamda uygulanmalıdır. Tüm devlet gelirleri ve giderleri tek bir bütçe içerisinde yer almalıdır. Sadece yerel yönetimler ve KİT’lerin özel bütçe hazırlaması mümkün olmalı, bunun dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve harcamaları tek bir Devlet Bütçesi içerisinde yer almalıdır. Bütçenin birlik ilkesi mutlaka Anayasa’da bir madde ile düzenlenmelidir.
- Bütçe denetiminde etkinlik sağlanmalıdır. Sayıştay denetiminin rutin denetimler olmaktan çıkarılması ve amaca hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve bilançoları mutlaka yılda bir kez bağımsız özel denetim şirketleri tarafından denetlenmelidir. Denetim sonuçları ile bilançolarının kamu kuruluşlarının faaliyet raporu içerisinde yer alması sağlanmalıdır. Bağımsız dış denetim şirketlerinin hazırladıkları ve onayladıkları bilanço ve faaliyet raporları meclise sunulmalı ve kamuoyunun denetimine açık tutulmalıdır.

## 22. VERGİ REFORMU

Bütçe sistemi gibi vergi sistemi de siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında etkili olan faktörlerden birisidir. Özellikle vergi yükünün ağır olması ve vergi ile ilgili işlemlerdeki bürokrasi ve kırtasiyecilik mükellefleri vergi kaçakçılığına yönlendirebilir. Bunun yanısıra vergi idaresinin etkin çalışmaması , bürokratik formalitelerin fazla olması vesaire nedenler vergi mükellefi kişi ve kurumları rüşvet vermeye, vergi işlemlerini yapan memur ve denetim elemanlarını ise rüşvet almaya sevk edebilir. Bu nedenler daha da genişletilebilir.

Siyasal yozlaşmaların azaltılması için kanaatimizce şu temel ilkelere dayalı olarak vergi sisteminin yeniden yapılandırılması gereklidir:

- Vergi sistemi basit, açık ve anlaşılır olmalıdır,
- Vergi yükü ağır olmamalıdır,
- Vergi daireleri tarafından yapılan işlemlere sürat kazandırılmalıdır,
- Vergi sistemindeki muafiyet ve istisnalar tamamen kaldırılmalı, bununla birlikte vergi oranları düşük olarak tespit edilmelidir,
- Vergi kaçakçılığı için ağır cezalar öngörülmalıdır,

Vergi mükelleflerinin gelir , harcama ve servetlerine ilişkin bilgiler “*Elektronik Mali İstihbarat Arşivi*” içerisinde toplanmalı ve yakın takibe alınmalıdır.

## 23. İHALE SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA

Kamu kurum ve kuruluşlarında satın alma ve ihale işlemlerinde ortaya çıkan usulsüzlük, suiistimal, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının en aza indirilmesi tedbirler alınmalıdır. Bu konuda ülkemize yönelik başlıca önerilerimiz aşağıda yer almaktadır:

- Satın alma ve ihale duyurularının geniş bir kesime yapılması sağlanmalıdır. Tüm satın alma ve ihale duyurularının günlük veya haftalık olarak bir Resmi Satın Alma ve İhale Gazetesi’nde yayınlanması sağlanılmalıdır. Belli tutarı geçen büyük ihaleler ise Türkiye çapında baskı yapan gazetelerde yayınlanabilir.
- Devlet İhale Kanunu kapalı teklif usulünde ilan şartını öngörmektedir. Diğer ihale yöntemlerinde ilan şartı sözkonusu değildir. Bu bakımdan ihalelerin tamamının resmi satın alma ve ihale gazetesi içerisinde yayınlanması sağlanılmalıdır.
- İhalelerde aranacak şartların çok iyi bir şekilde belirlenmesi ve objektif bazı kriterlere dayalı olması gerekir.
- İhaleyi yapan kamu kurum ve kuruluşu kararına karşı itiraz mercii önceden belirlenmelidir.

- Satın alma ve ihale konusunda yapılacak şikayetlerin yargıya intikalinden önce araştırılması için Satın alma ve İhale Ombudsman Kurumu adı altında bir müessese oluşturulmalıdır . Direkt başbakanlığa bağlı olacak Satın alma ve İhale Ombudsman Kurumu'nun yapılan şikayetleri inceleme ve sonuçlarını kamuoyuna aktarma yetkisi olmalıdır.
- İhale mevzuatının uluslararası standartlara uygunluğu ve uyumu sağlanmalıdır. Bu konuda Avrupa Birliği ihale mevzuatı ile uyum çalışmaları yapılmalıdır.
- İhalelerin şeffaflığı sağlanmalıdır. Özellikle büyük ihalelerin devlet televizyonundan halka açık bir şekilde yapılması sağlanılmalıdır.
- İhalelerin rekabetçi bir ortamda yapılması mutlaka sağlanılmalıdır.
- Müteahhitlere, ihale tutarının ne şekilde ve ne zaman ödeneceği yasada kesin olarak belirtilmelidir. Müteahhitlere ödemenin geciktirilmesi, rüşvet için fırsat yaratmaktadır.

#### 24. TEŞVİK SİSTEMİNDE YENİDEN YAPILANMA

Devlet teşvikleri siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında son derece etkili rol oynamaktadır. Teşvik sistemi ve teşvik mevzuatı mutlaka siyasal ahlaksızlıklara imkan vermeyecek şekilde düzenlenmelidir. Teşvik sisteminin ve mevzuatının yeniden yapılandırılmasına yönelik görüş ve önerilerimiz

- Teşvik türleri piyasa ekonomisinin gelişmesini sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Teşviklerin türleri mümkün olduğu ölçüde az sayıda, fakat etkinliği yüksek olmalıdır. Aynı ve / veya karşılıksız nakdi teşvikler yerine vergisel teşvikler, garanti teşvikleri vb. teşvik türlerine önem verilmelidir.
- Teşvik politikasının uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili bağımsız bir kurum oluşturulmalıdır. Teşviklerle ilgili yetki ve sorumluluklar bu bağımsız kurum bünyesinde toplanmalıdır.
- Teşviklerin tek bir mevzuat içerisinde toplanması önem taşımaktadır. Sektörlere sağlanacak teşviklerle ilgili esaslar bu mevzuatta toplanmalıdır. Teşviklerin uygulanma süresi açık bir şekilde belirlenmeli ve bu suretle yatırımcı ve işletmecilere güvence verilmelidir. Kısaca teşvik politikası sık sık değiştirilmemeli ve kalıcı olmalıdır. “Kalıcı” derken, teşviklerin hiç sona ermeyecek şekilde sürekli olması kastedilmemektedir. Aksine teşvikler sektörlerin gelişmesiyle birlikte kaldırılmalıdır.
- Teşvik mevzuatı açık, net ve anlaşılır olmalıdır. Teşvikleri uygulamakla görevli kurumun şeffaf olması, başvuru şartları ve başvuruları kabul etme kriterleri önceden tesbit edilmeli ve açıklanmalıdır.

- Teşvik türleri kadar teşviklerin hangi aşamada verildikleri de önemlidir. Teşvikler öncelikle üretim, yatırım ve işletme aşamasında verilmelidir. Teşvikler eğer dikkatle izlenirse ve denetlenirse ekonomik büyümede ve kalkınmada yararlı olur. İhracata verilen teşvik, yatırım ve işletme teşviklerinden farklı olarak nihai aşamada verilen bir teşviktir. İhracat teşviklerinin özellikle nakdi halde verilenlerin ekonomide tekrar yatırımlara yönelmesi kesin değildir. Bu açıdan teşvik politikasında, yatırım ve işletme teşvikleri, ihracat teşviklerinden daha ağırlıklı ve kapsamlı olmalıdır.
- Teşviklerin finansman kaynakları sağlam ve yeterli olmalıdır. Teşviklerin verilmesinde bürokrasi ve kırtasiyecilik en aza indirilmelidir.
- Teşvikler esasen bir transfer harcamasıdır. Teşvikler, vergi olarak ödenen paraların belirli sektörlerle ve bölgelere transferinden başka bir şey değildir. Teşviklerin amaçları doğrultusunda kullanılmaması vergi bilinci ve vergi ahlakı üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilir. Bu nedenle teşvikler sonuçta savurganlığa, israfa ve hırsızlığa dönüşmemelidir.
- Teşviklerin toplam maliyeti makul ve kabul edilebilir sınırlar içinde olmalıdır. Teşviklerin bütçe maliyeti, toplam kamu harcamalarının ve GSMH'nin belirli ve makul bir oranı olmalıdır. Bu konuda anayasal bir sınırlama getirilebilir.

## 25. İHBAR SİSTEMİ ÖNERİSİ

Siyasal yozlaşmalarla mücadele edilmesinin yollarından birisi de özel bir yasa ile siyasal yozlaşmaları kamu makamlarına bildiren kişi ve kuruluşların korunması ve ödüllendirilmesidir.

Siyasal yozlaşmaların önlenmesi konusunda ihbar ikramiyesi ödemesi olumlu etkiler gösterebilir. Yürürlüğe konulacak Devlet Ahlakı Yasası içerisinde ihbar ikramiyesi ödenmesine ve ihbarda bulunanların korunmasına dair hükümler yerelmalıdır.

## 26. İNSAN KAYNAKLARININ YÖNETİMİ

Siyasal yozlaşmalarla mücadelede insan kaynakları yönetimi reformu da çok önemli bir yer tutmaktadır. Bu konudaki önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:

- Tüm kamu görevlileri hakkında tek ve ortak bir yasa yürürlüğe konulmalıdır. Tüm kamu görevlileri için özlük haklarını kapsayan bir özel yasa yürürlüğe konulmalı ve çalışanların mali ve sosyal hakları bu yasa içerisinde düzenlenmelidir.
- Tüm kamu görevlilerinin görev tanımları; işe alınmaları ve/veya göreve atanmaları için gerekli ön koşullar yasa içerisinde açık olarak tespit

edilmelidir. En üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu görevlisine kadar görev tanımlarının ve istihdam koşullarının belirli olması gerekir.

- Kamu görevlisi istihdamına ilişkin olarak her ayın birinci gününde Başbakanlık Personel Dairesi Başkanlığı tarafından iş imkanlarına ilişkin bir gazete ya da kitapçık yayınlanmalıdır.
- İlke olarak kamu görevlisi olabilmek “kamu görevlisi giriş sınavına” katılma şartına bağlanmalıdır. Giriş sınavı kariyer ve kariyer dışı görevler olmak üzere iki ayrı sınav olarak düşünülmelidir. Kariyer sınavı belirli bir alanda uzmanlık isteyen kadrolar için yapılmalıdır. Hakim, savcı, doktor, öğretim elemanı, mühendis ve benzeri uzmanlık alanları için özel kariyer sınavları yapılmalıdır. Bunun dışında bir uzmanlık gerektirmeyen ya da işe alındıktan sonra kısa süreli bir mesleki eğitim kursu ile yetiştirilmesi mümkün olan kadrolar için “kariyer - dışı kamu görevlisi giriş sınavı” adıyla bir sınav yapılmalıdır. Sınavlar merkezi bir organ kanalıyla yılda bir kaç kez (örneğin, yılda 4 kez) yapılmalıdır.
- Kamu görevlisi giriş sınavlarında, adam kayırmacılığa imkan vermesi dolayısıyla sözlü sınavların yapılmasına son verilmelidir. Çok özellik arz eden meslekler için böyle bir sınav yapılması gerekiyorsa ( Örneğin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu spikerlik giriş sınavı) bu takdirde objektifliği sağlayacak ilkeler geliştirilmelidir.
- Giriş sınavına tabi olmaksızın bir kamu görevine atama yapılabilmesi esasları ve kriterleri açıkça belirlenmelidir. Yukarıda belirtildiği üzere temel kural olarak giriş sınavlarının yapılması benimsenmelidir. Ancak özel bazı hizmetlerde giriş sınavına tabi olmaksızın atama yapılacaksa bununla ilgili kuralların çok açık ve net olması ve liyakat ilkesine dayalı olması gerekir. Örneğin, konusunda uzman bir iktisatçının, Başbakan danışmanı olarak atanması halinde giriş sınavının yapılmaması doğal karşılanabilir. Bununla birlikte yine de ilkelerin tespit edilmesinde yarar bulunmaktadır.
- Kamu görevlilerinin yer nakilleri ile ilgili esaslar adam kayırmacılığa, rüşvete ve diğer suiistimallere yol açmayacak şekilde tespit edilmelidir
- Kamu görevlileri arasında ücret dengesizliklerinin ortadan kaldırılması gereklidir.
- Kamu sektöründe sicil raporlarının tanzim edilmesi uygulamasına son verilmelidir. Objektif olmanın aksine yöneticilerin keyfi takdir ve değer yargılarını yansıtabilecek olan sicil raporları uygulaması tamamen kaldırılmalıdır. Bunun yerine bir suç fiilinin oluşması halinde bununla ilgili yargı organlarının vereceği karar ve ilgili bilgiler değerlendirilmelidir.

### 27. CEZALARIN AĞIRLAŞTIRILMASI

Siyasal yozlaşmalarla mücadele yollarından birisi de cezai müeyyidelerin ağırlaştırılmasıdır. Bu araştırma içerisinde yer alan siyasal yozlaşmaların önemli bir kısmı mevcut yasalarda “suç” olarak tanımlanmamıştır. Bu bakımdan yapılacak ilk iş , “siyasal suç” kavramını tanımlamaktan geçmektedir. İkinci iş olarak suçun niteliğine ve ağırlığına göre adil cezalar öngörmektir. “Ceza adaleti” de son derece önem taşımaktadır.

Siyasal suçlar için başlıca şu cezalar öngörülebilir:

- Para cezası,
- Hapis cezası,
- Memuriyetten men cezası,

### 28. YÜCE DİVAN

Siyasal yozlaşmaların tedavisinde yüce divan kurumu oluşturulması önem taşımaktadır. Yüce Divan adı altında bir yüksek mahkeme uygulaması halen bir çok ülkede mevcuttur.

Ülkemizde yüce divan konusunda şu düzenlemelerin yapılmasına yarar bulunmaktadır.

Halen Yüce divan üyeleri Anayasa Mahkemesi üyelerinden oluşmaktadır. Kanaatimizce Yüce Divan’ın Anayasa Mahkemesi dışında ayrı bağımsız bir yüksek mahkeme olarak düzenlenmesi önem taşımaktadır. Yüce Divan görevinin Yargıtay’a bırakılması önerisi de ciddi bir öneri olarak görülmeli ve dikkatle değerlendirilmelidir.

### 29. MAFYA VE ÇETELERLE ETKİN MÜDACELE

Devlet yönetiminde ortaya çıkan oldukça ciddi siyasal yozlaşmalardan birisi de kamu görevlileri ile mafya ve çeteler arasındaki ilişkilerdir. Özellikle politikacılar, üst düzey bürokratlar, bazı üst düzey ya da daha alt kademelerde görev yapan ordu ve emniyet mensupları vs. özel çıkar temin etmek suretiyle mafya, aşiret, çete ve saire yasadışı örgütlerle işbirliği içerisinde olabirler.

Mafya, çete, aşiret gibi yasadışı organizasyonlar belirli kesimler adına teşvik elde etme, ihalelerde aracılık ve benzeri roller üstlenebilirler.

Bu tür oluşumların ortadan kaldırılması için ciddiyetle önlemler alınması gereklidir. Bu konuda başlıca şu tedbirler alınabilir:

- Mevcut yasalarda mafya, çete, aşiret gibi yasadışı organizasyonlarla işbirliği içerisinde olduğu tespit edilen kamu görevlileri hakkında çok ağır cezalar öngörülmelidir.
- Devlet yönetiminde açıklık sağlanmalıdır.



- Ordu içerisinde hukuk kuralları dışında hareket etme imkanına sahip Kontragerilla, Gladyo vesaire örgütlenmelere izin verilmemelidir. Ordu içindeki tüm örgütlenmeler parlamentonun bilgisi dahilinde olmalıdır.

### III.SONUÇ

Bu çalışmamızda siyasal yozlaşmaların önlenmesine yönelik oldukça ayrıntılı öneriler de sunmuş bulunuyoruz. Siyasal yozlaşmalarla mücadelede belirttiğimiz önerilerin bütünsel olarak ele alınması gerektiğine inanıyoruz. Aksi halde siyasal yozlaşmaların tamamen ortadan kaldırılması çok güç olacaktır.

Kanaatimizce, siyasal yozlaşmalarla mücadelede en büyük görev devletin en üst kademelerinde görev yapan yöneticilere düşmektedir. Atalarımızın söylediği güzel bir söz vardır; *“balık baştan kokar...”* Bu söz belki de aile dahil tüm kurumlar ve organizasyonlar için geçerlidir. Bir ailede anne ve babanın ahlaki değerlere önem vermemesi ve gayri-ahlaki davranış ve eylemlerde bulunması halinde muhtemelen o ailede yetişen çocuklar da ahlaka önem vermeyebileceklerdir. Bir şirket için de bu böyledir. Bir şirketin başında bulunan liderin ve üst yöneticilerin ahlak ve sosyal sorumluluk ilkelelerine önem vermemeleri halinde bu davranış orta ve alt kademe görev yapan çalışanlara da yansiyabilecektir. Oysa şirketin en başında bulunan yönetim kurulu başkanının ahlaki yönden davranışları diğer kişilere de örnek teşkil edecektir. Devlet için de bu böyledir. Devleti yöneten kişiler ahlak ve erdeme ne kadar önem verirlerse halk da o ölçüde ahlaka ve erdeme önem verecektir. Ailede ahlak eğitimi almış kişiler eğer devlet yönetiminde bu ilkeleri göremezlerse mevcut sisteme zaman içerisinde ister istemez dahil olabilirler.

Özetle, siyasal yozlaşmalarla mücadeleye ulaşmanın birinci şartı siyasal irade ve etkin liderliktir. Üst yönetimin kararlı ve inançlı olması halinde siyasal yozlaşmaların süratle ortadan kaldırılması ve toplumsal düzenin tüm alanlarında ahlakın ve erdemin hakim kılınması mümkündür. Asıl ve etkin çözüm yukarıdan başlamak zorundadır. Siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için siyasal irade üzerinde baskı kuracak bir güçlü toplumsal iradenin de var olması gerekir. Bunun için de siyasal yozlaşmalarla mücadeleyi önemseyen ve bu konuyu önemli bir gündem maddesi haline getirmeye kararlı olan etkin sivil toplum kuruluşları olmalıdır.

**KAYNAKLAR**

(Bu çalışmanın hazırlanmasında genel olarak istifade ettiğimiz kaynaklar yanısıra araştırmacılara yararlı olacağı düşüncesi ile genel bir okuma listesi aşağıda verilmektedir. )

- Aktan, Coşkun Can., Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002.
- Aktan, Coşkun Can., Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, 1994.
- Aktan, Coşkun Can., Politik Yozlaşma Ve Kleptokrasi, İstanbul: Afa Yayınları 1992.
- Aktan, Coşkun Can., "Türkiye'de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler", Türkiye Günlüğü, Sayı 51, Yaz-1998. S. 74-78.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1997, S.1045-1059.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Patoloji Ve Siyasal Yozlaşma", Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1997, S.1063-1077.
- Bowman, James S. And Frederick A. Elliston., *Ethics, Government, And Public Policy, - A Reference Guide-*, New York: Greenwood Press, 1988.
- Banfield, Edward. "Corruption as a Feature of Governmental Organizations." *Journal of Law and Economics* 3. 1975.
- Cody, Michael And Richardson R. Lyan., *Honest Government -An Ethics Guide For Public Service-*, London: Praeger, 1992.
- Cooper, Terry L., *Handbook Of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, Inc.,1994.
- Copp, David And David Zimmerman, (Eds.) , *Morality, Reason And Truth: New Essays On The Foundations Of Ethics*, Totowa, N.J: Rowman, 1984.
- Clark, Michael, ed. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. London: Pinter. 1983.
- Dobel, J. P. "The Corruption of a State." *American Political Science Review* 72(3): 1978. 958-973.
- Kpundeh, eds. *Fighting Corruption: Lessons of Experience*. EDI Seminar Series. Washington, D.C.: World Bank. 1997.
- Elliott, Kimberly Ann., *Corruption And The Global Economy*, (Ed.), Washington DC: 1997.
- Eigen, Peter. "Combating Corruption Around the World." *Journal of Democracy*, 1996.

- Elliot, Kimberly ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.
- Etzione, Amitai. "The Fight against Fraud and Abuse." *Journal of Policy Analysis and Management* 2: 26-38, 1982.
- Euben, J. Peter. "On Political Corruption." *The Antioch Review* 36(1): 1978. 103-118.
- Frankena, William K. And John T. Granrose., *Introductory Readings In Ethics*, New Jersey: Prentice Hall, 1974.
- Friedrich, Carl J., *The Pathology Of Politics*, New York: Harper Row, 1972.
- Goodin, Robert E., *Manipulatory Politics*, New Haven: Yale Univeristy Press, 1980.
- Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press. 1987.
- Green, Bruce A., *Government Ethics Reform For The 1990's*, New York: Fordham University Press, 1991.
- Heidenheimer, Arnold J. Michael Johnston And Victor T. Levine., *Political Corruption (Eds.) -A Handbook-*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books), 1970. pp. 3-28.
- Henderson, Kimberly. *Whistleblowers*. Berlin: Transparency International, 1995.
- Heywood, Paul (ed.). *Political Corruption*. Oxford: Blackwell. 1997.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968.
- Jabbara, J.G. "Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy." *Indian Journal of Public Administration* 22: 673-691 (October-December 1976).
- Jagannathan, N. Vijay. "Corruption, Delivery Systems, and Property Rights." *World Development* 14(1): 1986.
- Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole. 1982.
- Johnston, Michael. "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standards." In Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1993.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press. 1988.
- Leiken, Robert S. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Foreign Policy* 105 (Winter 1996-97).

- Leys, Colin. "What is the Problem about Corruption?" *Journal of Modern African Studies* 3(2): 1965. 215-230.
- Little, Walter and E. Posada-Carbo, eds. *Political Corruption in Europe and Latin America*. London: University of London Press, Institute of Latin American Studies series. 1996.
- Madsen, Peter And Jay M. Shafritz., *Essentials Of Government Ethics*, New York: Meridian Book, 1992.
- McKinney, J. and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*. Philadelphia: ISHI Press, 1986.
- Moody-Stewart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Berlin, 1994.
- Mookherjee, Dilip. "Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration." Paper presented at the Ninth Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington, D.C. 1997.
- Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2): 1967. 417-427.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD. 1995.
- Peters, John G., and Susan Welch. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory." *American Political Science Review* 72(3): 1978. 974-984.
- Pope, Jeremy. "Elements of a Successful Anti-corruption Strategy." Integrity Workshop in Uganda II, Final Workshop Proceedings, Mukono, Uganda, 27-28 November. 1995.
- Pope, Jeremy. "Ethics, Transparency and Accountability." In Petter Langseth, ed. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. Washington, D.C.: EDI-World Bank. 1995.
- Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995.
- Robinson, Daniel S., *Political Ethics*, New York: Crowell Co. 1935.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press. 1978.
- Rose-Ackerman, Susan. "The Political Economy of Corruption." in: Kimberly A. Elliot, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.

- Rose-Ackerman, Susan. "Reducing Bribery in the Public Sector." In: Duc V. Trang, ed. *Corruption & Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, 1994. pp.21-28.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- Roth, John. K., *Ethics*, New York: Salem Press, 1994.
- Scott, James C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, Inc. 1972.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 1972.
- Thompson, Dennis F. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: Brookings. 1995.
- Trang, Duc V. (ed.). *Corruption & Democracy*. Institute for Constitutional and Legislative Policy: Budapest. 1994.
- UNDP (United National Development Program). *Corruption and Good Governance*. New York: UNDP, Management Development and Governance Division, Discussion paper number 3. 1997.
- World Bank. *Governance and Development*. Washington, D.C. 1992.
- World Bank. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press. 1997.
- Wraith, Ronald and Edgar Simpkins. *Corruption in Developing Countries*. London: Allen & Unwin. 1963.
- Zimmerman, Joseph., *Curbing Unethical Behavior In Government.*, London: Greenwood Press, 1994.

## YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİ\*

Coşkun Can Aktan

Bu çalışma içerisinde geçtiğimiz yaklaşık son yirmi yıl içerisinde önem kazanan ve Anayasal İktisat Teorisi olarak bilinen bir çağdaş yaklaşımın siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak reform önerilerini inceleyeceğiz.

Siyasal yozlaşmaların önlenmesine ilişkin anayasal çözüm önerilerini özetlemeyen önce konunun iyi anlaşılmasına yardımcı olacak bazı açıklamalar yapmakta yarar bulunmaktadır.

### A. Mutlak Siyasal Güç ve Siyasal Yozlaşma

Siyasal yozlaşmaların ortaya çıkmasının pek çok nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenleri esasen iki faktöre indirgemek mümkündür:

1. Devletin, daha doğru bir ifadeyle devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmamış olması,
  2. Siyasal süreçte rol alan aktörlerin(siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları ve seçmenler) esasen kendi özel çıkarlarının peşinde koşmaları.
- Gerçekten de günümüzde geçerli olan Temsili Demokrasi anlayışında siyasal güç ve yetki vatandaşlarca oylama mekanizması ile milletin vekillerine devredilmektedir. Milletin vekilleri devletin egemenlik hakkı ve kudretini temsil eden güç ve yetkileri (yasa yapma hakkı, bütçe hakkı, vergileme, borçlanma, para basma hakkı ve yetkileri vb.) seçim kısıtlamalarının dışında hiçbir sınırlamaya tabi olmaksızın istedikleri şekilde ve hatta keyfi bir şekilde kullanabilmektedirler. Önemle belirtmek gerekir ki seçim sistemi ve oylama mekanizmasının varlığı, devleti yönetenlerin sahip oldukları siyasal güç ve yetkileri sorumsuzca kullanmalarına ve suiistimal etmelerine engel teşkil etmeyebilir. Siyasetçiler için en iyi politikalar, seçimi kazandıracak politikalarlardır. Bu bakımdan ellerinde bulunan mali ve parasal araçları uzun vadede ekonomik ve siyasal yaşam üzerinde tahripkar sonuçlar doğuracağını

---

\* Coşkun Can Aktan, Anayasal İktisat, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2002. Kitabımızdan alıntılarla hazırlanmıştır.

bile bile kullanmaktan kaçınmayabilirler. Kısaca sınırsız siyasal güç, ya da sınırsız demokrasi, siyasal yozlaşmaların kaynağını oluşturmaktadır.

İkinci olarak, siyasal karar alma sürecinde çok sıkça "kamu çıkarı", "toplumun iyiliği", "ülke menfaati", "toplum menfaati" gibi ne anlama geldikleri tam olarak bilinmeyen oldukça muğlak kavramlardan söz edilmektedir. Oysa siyasetçilerin ve bürokratların da nihayetinde bir insan olduğu, gözden kaçırılmaktadır. Siyasetçilerin, siyasal karar ve uygulamalarda kendi çıkarlarının peşinde koşmayacağını varsaymak büyük bir hata ve yanılgıdır. Şüphesiz, ülke çıkarlarını, kendi özel çıkarlarının daima önüne koyan siyasetçiler olabilir ve hiç şüphesiz bu tür kimseler de vardır. Ancak önemli olan bazı siyasetçilerin aksi tarzda davranış ve eylemlerde bulunabileceğinin varsayılmasıdır. Bu varsayım esas alındığında siyasal karar alma sürecinde devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin çerçevesinin belirlenmesi ve sınırlarının tayin edilmesinin gereği daha kolay anlaşılır.

Tekrar belirtmek gerekir ki temsili demokrasi, siyasal güç ve yetkilerin sınırsızca ve sorumsuzca kullanıldığı bir rejim değildir ve olmamalıdır. Vatandaşlar sahip oldukları güç ve yetkileri, oylama mekanizması aracılığıyla diğer bazı kimselere, yani yöneticilere devredebilirler. Ancak bu yöneticilerin güç ve yetkilerinin sınırlarının olmaması anlamına gelmez.

Öte yandan, seçim sisteminin ve oylama mekanizmasının varlığını "halkın gerçek iradesi" ne ulaşmak olarak algılamak büyük yanılgıdır. Bütün seçimlerde halkın gerçek iradesine ulaşılmasını engelleyen bazı faktörler bulunmaktadır:

1. Bazı seçmenlerin siyasete olan ilgisizliği,
2. Bazı seçmenlerin siyaset konusundaki bilgisizliği ya da cehaleti,
3. Siyasetçilerin seçmenlerin tercihlerini siyasal manüplasyon yoluyla (yalan ve dolan, propaganda, aşırı bilgi sunma, gizlilik ve örtbas vb.) saptırmaları.
4. Bu ve buna benzer diğer nedenlerden ötürü seçim sisteminin varlığını gerçek demokrasi olarak ele almak ve "halkın iradesi" ne (gerçekte siyasetçilerin irade ve kararları!) sınırlar konulmamasını savunmak büyük hata ve yanılgıdır.

## **B. Siyasal Gücün Sınırlandırılmaması ve Devletin Büyümesi (Leviathan) Sorunu**

İktisat bilimi alanında yapılan teorik ve ampirik çalışmaların sonucu milli ekonomi içerisinde kamu ekonomisinin nispi payının giderek arttığını ve bu çerçevede kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının genişlediğini ortaya koymaktadır. "Devlet niçin büyüyor?" ya da "Kamu sektörünün büyümesi-

nin nedenleri nelerdir?" soruları öteden beri iktisatçıların ilgisini çekmiştir. Adolph Wagner' in 1883 yılında yayınlamış olduğu makalede devletin büyümesi konusundaki görüşlerini açıklamasından günümüze, bu alanda pek çok teorik ve ampirik çalışma yapılmıştır. Wagner' in görüşleri literatürde "Kamu Harcamalarının Artışı Kanunu" olarak bilinmektedir. Fakat önemle belirtmek gerekir ki Wagner ve onu takiben konu ile ilgilenen iktisatçılar, devletin zaman içerisinde giderek büyüdüğüne işaret etmek ve görüşlerini ampirik çalışmalarıyla doğrulamakla birlikte, bunların çok az bir kısmı "Devletin büyümesinin sonuçları nelerdir?", "Kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesinin etkileri nelerdir?" sorularıyla ilgilenmişlerdir.

Önemle belirtelim ki devletin rolü ve fonksiyonlarının genişlemesi ile birlikte siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin "çıkarları" nın artması söz konusudur. Seçmenler daha önce belirttiğimiz gibi, siyasal bilgisizlik ve ilgisizlik etkilerinin bir sonucu olarak, kendilerine daha fazla kamusal mal ve hizmet sunulmasını isterler. Dolayısıyla, kamusal hizmetlerin talebinin genişlemesi, kamu sektörünün büyümesinin ilk nedeni olarak kabul edilebilir. Kamusal malların arzını düzenleyen siyasal iktidar, oylarını maksimize etmek ve bu suretle yeniden seçilebilmek için bürokrasiden bütçenin hacminin genişletmesi talebinde bulunur. Bürokrasi, "bütçe maksimizasyonu" yoluyla kendisine tanınmış olan yüksek mevkii, yüksek maaş, yurt dışı seyahatleri v.b. imkanları muhafaza etmiş olur. Siyasal süreçteki politikacı-bürokrat-seçmen arasındaki ilişkiler çerçevesinde belirtilmesi gereken bir diğer husus da kamusal malların arzı genişlerken bu arzın finansmanının vergi gelirleri ile değil "vergi dışı" gelirler ile sağlanmasıdır. Gerçekten de seçmenler, kamu harcamalarının artması sonucunda memnun olurlarken, bunların karşılığında bir bedel (vergi) ödemeyi pek iyi karşılamazlar. Kısaca, seçmen için kamu harcamaları bir "nimet", vergiler ise bir "kulfet" özelliğine sahiptir. Bu nedenle, siyasal iktidar oy kaybına uğramamak ve yeniden seçilebilmek için kamu harcamalarının finansmanını vergi dışı kaynaklara (başlıca emisyon ve borçlanma) başvurmak suretiyle karşılamaya çalışır. Bu kaynaklar ise uzun dönemde ekonomide çeşitli sorunların ortaya çıkmasında önemli rol oynarlar.

Öte yandan, devletin büyümesi ile toplumda belirli bazı kesimlerin bundan çıkar sağlamaları söz konusudur. Çıkar ve baskı grupları olarak adlandırılan bazı kesimler (şirket ve holdingler, işçi ve işveren sendikaları, ticaret ve sanayi odaları, diğer mesleki birlikler vb.) devletten karşılıksız bir "transfer" elde etmek için adeta yarışır. "Transfer Kollama" (Transfer Seeking) veya "Rant Kollama" (Rent Seeking) olarak adlandırılan bu çabalar sonucunda da devletin faaliyetleri genişlemiş olur. Çıkar ve baskı gruplarının



devletten teşvik (sübvansiyon) elde etmek için sarfettikleri gayret ve yaptıkları harcamalar esasen milli gelire hiçbir katkıda bulunmaz. Aksine, milli gelir bu harcamaların fırsat maliyeti kadar azalmış olur.

Özetle siyasal süreçte, siyasal aktörlerinin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmaması devletin giderek büyümesine neden olur. Aşırı büyümüş devlet (Leviathan) siyasal yozlaşmaların temel kaynağını oluşturur<sup>1</sup>.

### **C. Aşırı Büyümüş Devlet (Leviathan)' in Sosyal Maliyeti: Siyasal ve Ekonomik Yozlaşmalar**

Devletin büyümesinin iki önemli sonucu bulunmaktadır: Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Yozlaşma. Devletin büyümesi ile birlikte akıl almayacak türde ve boyutta siyasal yozlaşmalar ortaya çıkmaktadır. Devletin büyümesinin önemli bir sonucu Ekonomik yozlaşmalardır. Politikacıların yeniden seçilebilmeyi garantilemek ve oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarını arttırmak ve vergi oranlarını indirmek (veya vergi oranlarını kamu harcamalarındaki artıştan daha az bir oranda arttırmak) genel eğilimleri iktisadi sorunların ve ekonomik yapıdaki yozlaşmaların temelini teşkil eder. Artan kamu harcamalarının emisyon ve borçlanma ile karşılanması kronik bütçe açıklarının ve kronik enflasyonun bizatihi kaynağını teşkil eder. Ekonomik sorunlar şüphesiz bütçe açıkları ve enflasyonla sınırlı değildir. Seçimi kazanan partiler bu kez suni olarak yarattıkları bu sorunlarla mücadele etmek durumunda kalırlar. Örneğin, enflasyonla mücadele etmek ve bütçe açıklarının kapatılması için seçimin kazanılmasının hemen ardından vergi oranlarını arttırmak, devlet tarafından üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarına zam yapmak v.b. şekillerde ekonomiye müdahalede bulunurlar. "Politik Konjonktür Hareketleri" (Political Business Cycles) olarak adlandırılan bu seçim ekonomisi stratejisi uzun vadede toplam tasarruflar ve yatırımlar üzerinde ve sonuçta milli ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurur.

Özet olarak, Leviathan devletin ortaya çıkardığı ekonomik sorunları ya da ekonomik yozlaşmaları şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Kamu harcamalarının mevcut ve/veya potansiyel kamu gelirlerinden fazla olması ve bu suretle ortaya çıkan bütçe açıkları,

---

<sup>1</sup> Leviathan, Tevrat ve İncil' de kötülüğü temsil eden bir su canavarı adı olarak geçmektedir. Bu kavram 1651 yılında Thomas Hobbes' un ünlü "Leviathan" adını taşıyan eseri ile egemen bir devleti ifade etmek üzere kullanıldı. Buchanan ise bu kavramı aşırı ölçüde genişlemiş kamu sektörü faaliyetleri ve bunun tehlikelerine işaret etmek üzere kullanmıştır. Bkz: J.M.Buchanan, "The Limits of Liberty –Between Anarchy and Leviathan- Chicago: University of Chicago Press, 1975. s.147.

- Kamu harcamalarının vergi-dışı kaynaklardan sağlanması zorunluluğu ve bu suretle borç yükünün giderek artması,
- Kamu harcamalarının vergiler ve borçlanma dışında kısmen emisyon ile karşılanması ve bunun sonucunda ortaya çıkan enflasyon,
- Vergi yükünün de zaman içerisinde giderek artması ve bunun ekonomide büyüme ve produktivite üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması,
- Vergi yükünün artması ile birlikte vatandaşların adeta bir "Vergi Sömürüsü" altında ezilmeleri ve ister istemez toplumda vergi kaçakçılığının artması ve vergi ahlakının bozulması,
- Enflasyonist süreç içerisinde artan vergi yükünün toplam yatırımlar üzerinde olumsuz sonuçlar doğurması ve bu suretle ekonomide durgunluk ve işsizliğin baş göstermesi, böylece enflasyon ve stagnasyon simultane yapısının "Stagflation" adı verilen yeni bir ekonomik sorunu gündeme getirmesi.

Devletin büyümesi yukarıda belirttiğimiz ekonomik yozlaşmaların yanısıra siyasal yozlaşmaların da ortaya çıkmasına neden olur. Siyasal yozlaşmaların türleri bu araştırmanın Birinci Bölümü'nde incelenmiştir.

#### **D. Siyasal Gücün Sınırlandırılması ve Devletin Küçültülmesinde Ekonomik Anayasa Yaklaşımı**

Devletin büyümesi ile birlikte ortaya çıkan ekonomik ve siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için, siyasal karar alma sürecinde bir yeniden yapılanma gereklidir. Bu yeniden yapılanma, siyasal karar alma sürecinde rol alan aktörlerin daha "iyi" leriyle değiştirilmesi, daha açık bir ifadeyle eğitilmiş, kültürlü, din ve ahlaki değerlere sahip kimselerin iş başına getirilmesi ile değil anayasal-yasal-kurumsal çerçevenin yeniden düzenlenmesi suretiyle mümkündür.

ABD' nde Virginia Politik İktisat Okulu olarak bilinen bir çağdaş iktisadi düşünce ekolünün temsilcileri Kamu Tercih ve Anayasal İktisat adını verdikleri bir disiplin içerisinde devletin gücü ve yetkilerinin niçin ve nasıl sınırlandırılması gerektiğini incelemektedirler. Anayasal iktisat teorisinin felsefi temellerini sosyal sözleşme teorisi oluşturmaktadır. Sosyal sözleşme, toplumda birlikte yaşayan bireylerin, temel hak ve özgürlükleri ile toplum içerisinde uyulması gerekli olan kuralları içeren informel normlar üzerinde görüş birliğine varmalarını ifade eder. Anayasal iktisat, iyi bir toplumsal düzeni oluşturacak siyasal ve ekonomik kural ve kuramların sosyal sözleşme teorisine dayalı olarak belirlenmesini savunur. Yine, Anayasal İktisat, toplumun hem hukuki hem de kurumsal yapısını yönlendirecek anayasaların vatandaşların bilinçli gayretleriyle ideal şeklini alacağını kabul eder.

Özetle, kamu tercihi iktisatçıları iyi bir toplumsal düzenin temel ilkelerinin anayasalarda belirlenmesi ve devletin "siyasal" ve "ekonomik" hak, yetki, görev ve sorumluluklarının çerçevesinin yine anayasalarda açıkça ve sınırları ile birlikte tespit edilmesini savunmaktadırlar. Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisine göre, bireylerin "siyasal" ve "ekonomik" hak ve özgürlükleri ancak devletin "siyasal" ve "ekonomik" hak ve yetkilerinin sınırlandırılması ile mümkündür.

Kısaca, kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat yaklaşımına göre siyasal yozlaşmaların ortadan kaldırılması için devletin güç ve yetkilerinin, görev ve fonksiyonlarının sınırlandırılması büyük önem taşımaktadır. Bu çağdaş iktisadi düşüncede, devletin özellikle "ekonomik" alandaki güç ve yetkilerinin Ekonomik Anayasa içerisinde düzenlenmesi ve sınırlandırılması önem taşımaktadır. Ekonomik Anayasa yaklaşımından önce geleneksel anayasacılık yaklaşımını kısaca ele almak yararlı olacaktır.

### **1.Geleneksel Anayasacılık ve Teşkilat Anayasası (Siyasal Anayasa) Yaklaşımı**

Geleneksel Anayasacılık anlayışında, Anayasa denildiğinde genel olarak devletin temel siyasi yapısını, idare şeklini, devleti oluşturan siyasi organların kuruluş ve işleyişlerini, kişilerin temel "siyasal" hak ve özgürlüklerini içeren üst hukuk kuralları anlaşılır. Bu yönüyle geleneksel anayasacılık anlayışında anayasalar esasen bir "Teşkilat Anayasası" ya da "Siyasal Anayasa" hürriyetine sahiptirler. Kısaca ifade etmek gerekirse günümüzde pek çok ülke anayasasında;

- Devletin siyasal hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Bireylerin siyasal hak ve özgürlükleri yer almaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz kural ve kurumlar dışında günümüz anayasalarında ekonomik kural ve kurumların ya hiç düzenlenmemiş olduğunu veya çok genel hükümler şeklinde yer aldığını görüyoruz.

Ayrıca günümüz Teşkilat Anayasası yaklaşımında anayasal hükümler temenniden öteye gitmeyen sembolik bir değer taşımaktadır. Bu yaklaşımda esasen devletin siyasal görev ve fonksiyonlarının bir genel çerçevesi yer almakta, siyasal güç ve yetkilerin sınırlandırılması önem taşımamaktadır.

### **2.Çağdaş Anayasacılık ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı**

Geleneksel anayasacılıktan farklı olarak Çağdaş Anayasacılık anlayışında anayasanın temel fonksiyonu devletin siyasal ve ekonomik görev ve fonksiyonlarını tanımlamak değil, bu görev ve fonksiyonların sınırlarını tayin etmektir. Devletin sadece "Siyasal" değil, aynı zamanda "ekonomik" hak ve

yetkilerinin anayasal normlar ile sınırlandırılması, çağdaş anayasacılık anlayışının temelini oluşturur. Çağdaş Anayasacılık anlayışında devletin ekonomik hak ve yetkilerinin sınırları büyük önem taşımaktadır. Bu bakımdan çağdaş anayasacılık yaklaşımında anayasanın Teşkilat Anayasası ya da Siyasal Anayasa hüviyetinin dışında Ekonomik Anayasa hüviyeti de önem taşımaktadır. Ekonomik Anayasa;

- Devletin "ekonomik" hak, yetki, görev ve sorumlulukları,
- Bireylerin "ekonomik" hak ve özgürlüklerine ilişkin kural ve kurumları içermektedir.

Devletin ekonomik hak ve yetkilerinin başlıcaları; bütçe yapma, vergileme, borçlanma ve para basımına ilişkindir. Anayasal iktisatçılara göre devletin bu hak ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmaması ekonomik sorunların ve yozlaşmaların ortaya çıkmasına neden olur. Basit bir örnek vermek gerekirse, devletin para basma hakkı ve yetkisi üzerinde anayasal bir sınırlama olmadığı takdirde tüm çağdaş demokrasilerde olduğu gibi bu yetkinin politikacı ve bürokratlarca aşırı ve keyfice kullanılması ve suistimal edilmesi söz konusu olabilir.

Özetle, çağdaş anayasacılık ve ekonomik anayasa yaklaşımı devletin hem siyasal ve hem de ekonomik hak ve yetkilerinin mutlaka anayasal düzeyde belirlenmesi ve sınırlarının tayinini öngörmektedir.

### **3. Devletin Küçültülmesi ve Bu Suretle Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesinde Ekonomik Anayasa Yaklaşımının Reform Önerileri**

Sınırsız Demokrasi ve Sınırsız Devlet siyasal ve ekonomik sorunların ve yozlaşmaların temel kaynağını oluşturur. Temsili demokrasilerde devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması ve devletin görev ve fonksiyonlarının daraltılması, (devletin küçültülmesi) demokrasiyi yozlaştıracak eğilimleri ve politikaları ortadan kaldırır veya en azından azaltır. İşte Ekonomik Anayasa Yaklaşımı buradan hareketle devletin aşağıdaki güç ve yetkilerinin anayasal düzeyde sınırlandırılmasını önerir:

- Devletin harcamada bulunma ve vergileme yetkisine ilişkin esaslar ve bazı sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Devletin para arzını ne şekilde ve ne oranda arttıracığına ilişkin esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.
- Bütçenin gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını öngören "Denk Bütçe" ilkesi anayasada güvence altına alınmalı ve varsa bunun istisnaları yine anayasada belirtilmelidir.
- Devletin iç ve dış borçlanmasına ilişkin genel esaslar ve sınırlamalar anayasada yer almalıdır.

- Devlet müdahalesini sınırlayan ve rekabetçi piyasa oluşturulmasını destekleyecek kuralların anayasada yer alması sağlanmalıdır.
- İdarelerarasında malı bölüşüme ilişkin esaslar anayasada belirtilmelidir. Kısaca, merkezi devletin görev ve yetkilerinin kısmen mahalli idarelere devredileceği anayasal açıklığa kavuşturulmalıdır.

## SINIRSIZ DEMOKRASİ VE YOZLAŞMA \*

Coşkun Can Aktan

Günümüzde adına demokrasi denilen, ancak gerçekte “halk egemenliği”nden tamamen uzaklaşmış bir çağdaş kölelik düzeni içerisinde yaşıyoruz. Bir zamanlar insanlar, mutlak ve sınırsız yetkilere sahip olan kralların, sultanların, imparatorların, diktatörlerin zulüm ve baskılarına karşı özgürlük mücadelesi verdi. Mutlakiyetçi yöneticilerin yetkilerinin sınırlandırılması ve yetkilerin parlamentoya devredilmesi demokrasi yolunda büyük bir kazanımdı. Ancak günümüzde bu kez parlamentoların ve siyasal iktidarların mutlak ve sınırsız yetkileri altında halk her geçen gün daha fazla ezilmektedir. Eskiden “ırsen gelen krallar” vardı, şimdi ise “seçimle gelen krallar”!.. Bugünün politikacıları ile dünün monarkları arasında güç ve yetki kullanımı yönünden pek çok açıdan benzerlik olduğunu söylememiz mümkündür. Günümüz demokrasilerinin bir çoğunda siyasal iktidarlar “mutlak despotizmi” temsil etmektedirler. Bugün adına demokrasi dediğimiz siyasal sistemde “halkın egemenliği değil; “siyasal iktidarların egemenliği”, “politikacıların egemenliği” ve bununla birlikte “çıkar gruplarının egemenliği” sözkonusudur. Bazı demokrasilerde ise lider diktası hakimdir ve dolayısıyla siyasal yönetim bir liderin veya liderle birlikte dar bir siyasi kadronun egemenliği altındadır. Özetle, günümüz demokrasilerinde en önemli sorunlardan birisi “siyasal gücün sınırlı olması” ile ilgilidir.

20. yüzyılda yaşamış büyük düşünürlerden biri olan Friedrich A. von Hayek demokrasinin günümüzde “sınırsız demokrasi” anlamına geldiğini, bu nedenle yozlaştığını ifade etmektedir. 1976 yılında “Demokrasi Nereye Gidiyor? (Whither Democracy?)” başlığını taşıyan bir yazısında şöyle yazıyor:

“Sınırsız demokrasi, bugün varolan bir problemdir. Batı’da bugün demokrasi olarak adlandırdığımız sistemler büyük ölçüde sınırsız demokrasidir.”<sup>1</sup>

\* Coşkun Can Aktan, Yeni Türkiye Dergisi, Kasım-Aralık 1999, Sayı 30.

<sup>1</sup> Friedrich A. von Hayek, “Whither Democracy?”, in: Chiaki Nishiyama and Kurt R. Leube (Eds.), The Essence of Hayek, Stanford: Hoover Institution Press, 1984. P.353.

Hayek, demokrasi kavramının başından beri çok yanlış anlaşıldığını şu cümlelerle özetlemektedir:

*“Başlangıçta ‘demokrasi’ kelimesi, gücün halkın çoğunluğunun ya da temsilcilerinin elinde olması anlamında kullanılmıştır. Fakat gücün sınırları konusunda herhangi bir şey söylenmemiştir. Çoğunlukla yanlış şekilde nihai gücün sınırsız olması gerektiği söylenmiştir.”*<sup>2</sup>

Hayek, *“Liberal Bir Devletin Anayasası”* başlığını taşıyan bir başka yazısında da şöyle yazmaktadır:

*“Demokrasi teorisinin bugünkü yanlış anlaşılmasının kaynağı, Rousseau tarafından, halk iradesinin genel inancın yerine konması ve bunun sonucu olan halk egemenliği görüşüdür. Bu ise, uygulamada, çoğunluğun ...verdiği her kararın herkes için bağlayıcı bir yasa olması demektir. Ne var ki, ne böyle sınırsız bir güce ihtiyaç vardır, ne de böyle bir gücün varlığı bireysel özgürlükle bağdaşabilir.”*<sup>3</sup>

Hayek *“sınırsız demokrasi”* anlayışının birey özgürlükleri için ciddi bir tehlike olduğunu söylemekte; öte yandan sınırsız yetkilere sahip bir parlamentonun ve hükümetin belirli kesimlere özel ayrıcalıklar sağlayabileceğini ve zaman içinde devletten bu ayrıcalıkları elde etmek için yarışan çıkar gruplarının oluşacağını da şu sözleriyle vurgulamaktadır:

*“Sınırsız yetkileri bulunan bir meclis, bu gücü belirli grupları veya bireyleri kayırmak üzere kullanabilecek bir konumda olur; bunun kaçınılmaz bir sonucu da, taraftarlarına özel yararlar sağlayan çıkar grupları koalisyonlarının oluşmasıdır.”*<sup>4</sup>

Hayek, gerçek demokrasinin *“sınırlı demokrasi”* (*limited democracy*) demek olduğunu ısrarla vurgulamaktadır. Hayek gerekirse gerçek anlamını tamamen yitirmiş olan demokrasi kelimesinin *“sınırlı demokrasi”*yi ifade etmek üzere *“demarşi”*<sup>5</sup> kelimesi ile ikame edilebileceğini ifade etmektedir. Hayek şöyle demektedir:

<sup>2</sup> Friedrich A. von Hayek, “The Confusion of Language in Political Thought”, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No 20, 1968. S.32.

<sup>3</sup> Friedrich A.von Hayek, *“Liberal Bir Devletin Anayasası”*, (Çev:Mustafa Erdoğan), içinde: Atilla Yayla (Ed.), *Sosyal ve Siyasal Teori –Seçme Yazılar-*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993. S. 137.

<sup>4</sup> Friedrich A.von Hayek, *“Liberal Bir Devletin Anayasası”*...s.137.

<sup>5</sup> Demarşi kelimesinin etimolojik kökeni Latince *“demarchia”* kelimesine dayalıdır. *“Demarchia”*, eski Yunan medeniyetinde bir şehirin yönetimi anlamına gelmekteydi. *“Demarcus”* ise bu yönetimin başında bulunan kişiye verilen isimdi. Bkz:Oxford English Dictionary, vol 4, 1989. s. 432. ve diğer başlıca büyük sözlükler.

“Eğer demokrasi bugün için çoğunluğun sınırlanmamış gücü anlamına geliyorsa; çoğunluğun gücünün sınırlı olduğu bir hükümet sistemini tanımlaması için yeni bir kelime bulmamız gerekmektedir. Ben böyle bir devlet sistemine Demarşi (Demarchy) dememizi öneriyorum. Bu halkın (demos) kaba güce (kratos) sahip sayılmadığı; fakat John Locke’un sözleşmesiyle ‘günübirlik kararnamelerle değil, ilan edilip halkın bilgisine sunulmuş ve devamlı olmak üzere konmuş yasalarla’ yönetmek (archein) işiyle sınırlı bir hükümet sistemidir.”<sup>6</sup>

Bir başka makalesinde ise şöyle yazmaktadır:

“Demokrasi kelimesinin çoğunluğun sınırsız gücü ile alakalı olarak kullanıldığı fazlasıyla ihmal edilmiştir. Eğer durum böyleyse, o zaman demokrasinin asıl manasını ifade edecek yeni bir kelimeye ihtiyacımız var demektir. ...Eğer demokrasi ve sınırlı devlet birbirleriyle bağdaşmaz kavramlar gibi düşünülürse, bizim sınırlı demokrasi olarak adlandırılacak yeni bir kavram bulmamız gereklidir. Biz ‘demos’un yani halkın görüşlerinin egemen olmasını; fakat ‘kratos’un, yani halkı yöneten çoğunluğun egemenliğinin bireylerin haklarını ve özgürlüklerini ihlal etmemesini istiyoruz. Çoğunluk, ‘günübirlik kararnamelerle ve düzenlemelerle değil, fakat ilan edilip halkın bilgisine sunulmuş istikrarlı hukuk kuralları ile yönetilmeli ‘archien’ dir. Belki de böylesine bir siyasal düzeni ‘demos’ ve ‘archein’ kelimelerini birleştirerek ‘demarşi’ (demos + archein) olarak adlandırabiliriz.”<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Friedrich A. von Hayek, “Liberal Bir Devletin Anayasası”...s.140. Hayek’in bu sözlerinin çok önem taşıdığını düşünerek orijinal dilde kendi ifadeleriyle sözlerini yazmakta yarar görüyorum: “If, as some maintain, democracy has now definitely come to mean unlimited power of the majority, we may have to invent a new word to describe a system of government in which, there would be no power higher than that of the majority, even that power would be limited by the principle that it possessed coercive power only to the extent that it was prepared to commit itself to general rules. I suggest that we call such a system of government a **demarcy** – a system of government in which the demos has no brute power (kratos) but is confined to ruling (archein) by “established standing laws promulgated and known to the people, and not by extemporary decrees’ (John Locke) – and reminding us of the error we committed by sweeping away all the safeguards by which we had learnt effectively to hedge about constitutional monarchy under the illusion that once the will of the people governed there was no longer any need for the majority to prove that it regarded as just what it decided.” Bkz.: Friedrich A. von Hayek, “The Constitution of a Liberal State”, in: New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas Chicago: The University of Chicago Press, 1978. S. 104.

<sup>7</sup> Friedrich A. von Hayek, “The Confusion of Language in Political Thought”, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No 20, 1968. S.35-36. ; Hayek benzer görüşlerini pek çok çalışmasında dile getirmektedir. Hayek’in sınırsız demokrasiye eleştirileri ve demarşi önerisi için bkz: Friedrich A. von Hayek, Law, Legislation and Liberty, vol 3, The Political Order of Free People, Cambridge: The University of Cambridge Press, 1979. S. 1-40. ; : Friedrich A.



Ve yazısının hemen devamında şöyle demektedir:

“Eğer demokrasinin ‘sınırsız devlet’ olduğunda ısrar edilirse, o zaman ben demokrasiye inanan birisi değilim, o takdirde tanımladığım anlamda bir demarşist olarak kalmayı yeğleyeceğim.”<sup>8</sup>

Hayek’ten alıntılarla aktardığımız bu görüşleri şimdi biraz daha detaylarıyla açıklamaya çalışalım.

### **Demarşi mi? Demokrasi mi?**

Demarşi ile demokrasi arasındaki farklılığı kısmen yukarıda açıklamış bulunuyoruz. Konunun daha da bütünsel olarak görülebilmesi için demarşi ile diğer siyasal yönetim biçimleri arasındaki temel farklılığı çok daha iyi kavramak gerekmektedir. Bu konuda geliştirdiğimiz bir matris üzerinde açıklamalarımızı sürdürmeye çalışalım. (Bkz: Şekil-1.)

Matris üzerinde yatay eksen “devletin güç ve yetkilerinin sınırı var mıdır? Dikey eksen ise “devletin güç ve yetkileri kimin elindedir?” soruları yer almaktadır. Bu iki temel soruya göre siyasal yönetim biçimleri matris üzerinde adlandırılmıştır. Matrise göre;

- Egemenlik, bir kişinin elinde ise ve bu kişinin güç ve yetkileri sınırsız ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Mutlak Monarşi”dir.
- Egemenlik, bir kişinin elinde olmakla beraber , bu kişinin güç ve yetkileri sınırlı ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Meşruti Monarşi”dir.
- Egemenlik, belirli bir zümrenin elinde ise ve bu zümrenin güç ve yetkileri sınırsız ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Mutlak Oligarşi”dir.
- Egemenlik, belirli bir zümrenin elinde olmakla beraber , bu zümrenin güç ve yetkileri sınırlı ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Meşruti Oligarşi”dir.
- Egemenlik, halkın özgür ve adil sonuçlar neticesinde seçtiği “temsilcilerinin” elinde ise ve halkın temsilcilerinin güç ve yetkileri sınırsız ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Sınırsız Demokrasi”dir.
- Egemenlik, halkın özgür ve adil sonuçlar neticesinde seçtiği “temsilcilerinin” elinde olmakla beraber halkın temsilcilerinin güç ve yetkileri sınırlı ise böyle bir siyasal yönetim biçimi “Demarşi”dir.

Siyasal yönetimler tarihi incelendiğinde mutlak monarşiden meşruti monarşiye; mutlak oligarşilerden meşruti oligarşiye doğru

---

von Hayek, *Economic Freedom and Representative Government*, London: Institute of Economic Affairs, Occasional Paper, no 39, 1973. S.9-11.; : Friedrich A. von Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* Chicago: The University of Chicago Press, 1978. S.92-104.

<sup>8</sup> Friedrich A. von Hayek, “The Confusion of Language in Political Thought”, S.36.

mücadelelerin varolduğu görülür. Günümüzde ise hakim olan siyasal yönetim anlayışı “sınırsız temsili demokrasi” anlayışıdır.<sup>9</sup> İşte bize göre bugün için değişmesi gereken siyasal yönetim biçimi budur. Doğru olan “sınırsız demokrasi” değil, “sınırlı demokrasi” dir.

### Neden Demarşı?

Günümüzde “temsili demokrasi” olarak ifade ettiğimiz siyasal sistemi “gerçek demokrasi” olarak görmek trajik bir yanılgıdır. Temsili demokrasi anlayışında seçimden galip çıkan temsilciler kendilerini halkın hür iradesi ile seçilmiş vekiller olarak görmektedirler. Siyasal iktidarın meşruiyeti, seçim ve oylama mekanizmasına bağlanmıştır. Bu meşruiyet inancı, siyasal iktidarların sahip oldukları güç ve yetkilerin de sınırlanmasının doğru olmadığı düşüncesini yaygınlaştırmıştır. Öyle ki, bugün seçimi kazanan her parti kendini halkın “hür irade”sinin temsilcileri olarak görmektedir.

Asla unutulmaması gereken; hiç bir siyasal iktidarın halkın hür iradesini yansıtamayacağıdır. Seçimi kazanmış olsa da hiç bir iktidara sınırsız yetkileri içeren bir “yönetim vekaletnamesi” verilemez. Demarşı, (sınırlı demokrasi) başlıca şu nedenlerden dolayı gereklidir:<sup>10</sup>

- *Siyasal İlgisizlik.* Seçim ve oylama mekanizmasının varlığı demokrasi için gerekli, ama yeterli bir koşul değildir. Gerçek demokrasi<sup>11</sup> için halkın tümüyle siyasete ilgili olması gerekir. Siyasal katılım eksikliği ya da siyasal ilgisizlik halkın “tüm” iradesini sandığa yansıtmaz. Ayrıca depolitizasyon politikası da seçmenleri siyasal katılımdan uzaklaştırabilir.
- *Siyasal Bilgisizlik.* Seçmenlerin bir kısmı siyasete ilgisiz iken, bir kısmı da bilgisizdirler. Okuma yazma oranının düşük olduğu bir “cahil” toplumda seçim sonuçlarını halkın “gerçek” iradesi olarak görmek ve kabul etmek ne ölçüde doğrudur? Eksik enformasyona, taraflı enformasyona (propaganda

<sup>9</sup> Bize göre çağdaş demokrasilerde seçim ve oylama mekanizmasının varlığı siyasal iktidarların güç ve yetkilerini etkin bir şekilde sınırlayan araç değildir. Zira 4 ya da 5 yıl için seçilen bir iktidarın ya da kişinin görevde bulunduğu dönem içinde güç ve yetkilerini kullanması yönünden ciddi bir sınırlama bugün çağdaş demokrasilerde mevcut değildir. Bir dahaki seçimlerde seçilememe riski, şüphesiz iktidarın ya da başkanın iyi hizmet sunması için bir tür sınırlamadır. Ancak, böylesine bir sınırlama iktidarın ya da başkanın sahip olduğu güç ve yetkileri kötüye kullanması için bir engel teşkil etmez. Örneğin, siyasal iktidarlar seçmenler tarafından kısa dönemde etkileri hissedilmeyecek dolaylı vergilere, iç ve dış borçlanmaya başvurabilirler ve bu yetkilerini suiistimal edebilirler.

<sup>10</sup> Bu görüşlerim ilk olarak İşveren Dergisi’nde yayınlandı. Bkz: Coşkun Can Aktan, “İktidarın Sınırlandırılması ve Ekonomik Anayasa”, İşveren Dergisi, Cilt 35, Sayı 3, Aralık 1996.

<sup>11</sup> “Gerçek demokrasi” den biz “demarşı”yi, yani “sınırlı demokrasi”yi kastediyoruz.

ve medyanın yönlendirmesi ile ) ve aşırı enformasyona sahip seçmenler sonuçta gerçek tercihlerini ortaya koyamazlar. Özetle, siyasal manüpülasyon metotları kullanılarak seçmene gerçek enformasyon sunulmamakta, bu da seçmenlerin bilgisizliğini artırmaktadır.

- *Siyasal Miyopluk*. Sadece kendi önünü gören seçmenlerin var olduğu bir toplumda halkın doğru tercihlerde bulunduğunu söylemek gerçekçi değildir.
- *Siyasal Unutkanlık (Amnesia)*. Seçim ve oylama mekanizması bir iktidarın gücünü kötüye kullanma eğilimini ortadan kaldırmak için yeterli değildir. Politikacı, seçmenin miyop olduğu kadar unutkan olduğunu da çok iyi bilir ve ona göre davranır. Seçim yaklaştıkça kendisi de miyoplaşan politikacı para musluklarını açar ve böylece seçmen, daha önce kendisine “kaşıkla verip, sapıyla çıkaran” politikacının yaptıklarını unuttur (!). Özetle, sadece siyasal unutkanlık bile tek başına iktidarın ekonomik alandaki güç ve yetkilerini sınırlamak için yeterli bir gerektir.
- *Çoğunluk Despotizmi*. Seçim sonunda en fazla oy alarak iktidar koltuğuna oturanlar halkın değil, olsa olsa çoğunluğun çıkarlarını temsil eden kimselerdir. Çoğunluk kuralına dayalı bir yönetimi (Çoğunlukçu Demokrasi/Majoritarianizm) gerçek demokrasi olarak değil “çoğunluk despotizmi” olarak görmek gerekir. Çoğunlukçu demokrasi, köklerini Rousseau’nun “genel irade” görüşünden almaktadır. Oysa, “genel irade”, halk iradesi demek değildir.
- *Plütokrazi*. Bugün adına demokrasi dediğimiz siyasal sistemde gerçek yönetici sınıfın, hem ekonomiyi, hem de devleti denetim altında tutan plütokratlar olduğu görüşü de iktidarın meşruiyetine bir gölgedir. Plütokrazi, (etimolojik kökeni eski Yunanca ploutos (zenginler) + cratos (iktidar) kelimelerine dayalıdır.) bugün için parasal gücü elinde tutan çıkar ve baskı gruplarının egemenliğini ifade etmektedir. Çıkar lobileri ile oluşturulmuş bir parlamentonun kapısında yazılı; “egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir” sözünün gerçeği ne kadar yansıttığının üzerinde düşünülmesi gerekir.
- *Lider Diktası*. Bugün adına demokrasi dediğimiz yönetimde lider sultanı ya da lider diktası egemenliğin gerçekten halkın elinde olmadığını bir diğer açık kanıttır. Halk, vekillerini kendisi seçmemektedir; parti başkanlarının önceden seçtikleri kimseler arasında halk seçim yapmak hakkına sahiptir. Böylesine bir demokrasi anlayışı despotizmden başka nedir ki?
- *Elitizm ve Oligarşinin Tunç Yasası*. Pareto, Mosca ve Michels gibi teorisyenlerin ifade ettikleri gibi çağdaş demokrasilerde parti kadroları belirli “elit” kesimlerin elinde toplanmıştır. Michels Yasası’na göre partilerde başta genel başkanlar olmak üzere sınırlı bir kesim parti üzerinde

hegemonyaya sahiptir. Tunç kadar katı ve sert olan bu oligarşik yapı, demokrasinin parti içerisinde dahi varolmadığını göstermektedir.

- *Bağımlı Yargı.* Kuvvetler ayrılığı ilkesi de demokrasi için gerekli, ancak yeterli bir koşul değildir. Bugün çağdaş demokrasilerde gerçek anlamda bir kuvvetler ayrılığından söz etmek mümkün değildir. Yargı, iktidara bağımlıdır ve “bağımsız yargı” işlerlikten yoksundur. Bu nedenle, hiç bir iktidarın eylem ve davranışları sadece yargıya ve göstermelik denetimlere teslim edilemez.
- *Yozlaşmaya Eğilimli Siyasal Güç.* Tüm yukarıda saydığımız nedenler bugün temsili demokrasilerde iktidarların güç ve yetkilerini niçin sınırlamamız gerektiğini yeterince ortaya koyuyor düşüncesindeyim. Demokrasi cahillerinin yukarıda saydıklarımız yanısıra tarihten öğrenmeleri gereken en önemli ders şudur: Sınırsız iktidar, yozlaşmaya eğilimlidir. Sınırsız demokrasi, despotizm demektir.

### Demarşiye Doğru...

Tarih, otorite ve güç delisi zalim yöneticilerin, despot kralların halka yaptığı baskı ve eziyetlerle dopdoludur. “Temsilsiz vergileme olmaz” sözü despot kralların vergileme yetkilerinin sınırlandırılması için verilen mücadeleler neticesinde kazanılabilmektedir. Vergileme yetkisi kralların elinden alınabilmektedir, ama bu kez bugün olduğu gibi parlamentodaki sözümona halkın vekillerinin keyfiyetine terkedilmiştir!... 18. yüzyılda halk “*temsilsiz vergileme olmaz*” diye haykırıyordu. Bugün ise “*temsilsiz ve sınırsız vergileme olmaz*” demeli ve bunun için mücadele etmeliyiz.

Ciddi bir dejenerasyon ve deformasyon içinde olan demokrasi bugün için halk egemenliğini ifade etmekten çok uzaklaşmıştır. Demokrasiyi yeniden inşa etmek için mücadele etmeden önce demokrasiyi yeniden tanımlamalıyız. Gerçek demokrasi idealine daha fazla ulaşabilmek için “sınırlı demokrasi” nin gerekli olduğuna inanmalıyız.

Sınırlı demokrasi, halkın seçtiği temsilcilerin güç ve yetkilerini anayasa ve anayasacılığın teknikleri ile sınırlamayı amaçlamaktadır. Bu anlamda “sınırlı demokrasi”, “anayasal demokrasi” demektir.<sup>12</sup> Öncelikle, “iktidarları niçin sınırlamamız gerekir?” sorusunu kendi kendimize soralım. İktidarların güç ve yetkilerinin sınırsızca ve sorumsuzca kullanılmasının doğru olmadığına

<sup>12</sup> Gerçek demokrasinin anlamını maalesef kavrayamayanların hemen ilk öne sürdükleri “halkın seçtiği temsilcilerin güç ve yetkilerini sınırlamak anti-demokratik bir yaklaşımdır” tezidir. Bu görüş demokrasi teorisi hakkındaki cehaletten kaynaklanmaktadır.

inandıktan sonra, iktidarlara sınırlayacak araçlar ya da yöntemleri bulmak her zaman mümkündür.

### **Sonsöz**

Devletin ve dolayısıyla siyasal gücün (iktidarın) sınırlandırılması kolay başarılacak bir değişim değildir. Devletin kendisi büyük bir siyasal güç odağıdır. Bu gücü elinde tutan siyasal iktidarların ve bürokrasinin devletin sınırlandırılmasına muhalefet etmelerini ve bu değişimi engellemelerini anlamak o kadar zor değildir. Devletten beslenen diğer bazı güç odakları da aynı şekilde devletin sınırlandırılmasına karşı olma eğilimindedirler. Değişim kaçınılmazdır, ancak o kadar kolay da değildir... Değişimi başarabilmek için en başta halkın bunu desteklemesi büyük önem taşımaktadır. Halkın desteklemediği ve inanmadığı reformları başarmak ve gerçekleştirmek gerçekten zordur.

Sonsöz olarak; “sınırsız demokrasi, yozlaşmaya mahkumdur” diyoruz... Devlet yönetimindeki yozlaşmaların ortadan kaldırılmasının ana reçetelerinden birisi siyasal iktidarın sınırlandırılmasıdır.

## TEMİZ BİR TOPLUM YAPISI OLUŞTURULMASINDA TOPLAM AHLAK YÖNETİMİ PERSPEKTİFİ\*

Coşkun Can Aktan

### I. GİRİŞ

Ülkemizde tüm toplumsal yapı ve kurumlarda ciddi bir ahlak krizi ve ahlak erozyonu ile karşı karşıya bulunuyoruz. Sadece kamu kurum ve kuruluşlarında değil, tüm toplumsal katmanlarda bu kirliliğin ve yozlaşmanın giderek arttığını ve kurumsallaştığını gözlemlemekteyiz.

Ahlak krizi ve ahlak erozyonu en başta siyasal alanda görülmektedir. Siyasal kültürün dejenerasyonu ve siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması ülkemizde demokrasiyi ciddi anlamda tehdit etmektedir. Bunun yanısıra siyasal ahlaksızlıklar toplumun diğer alanlarında da ahlak sorunlarını gündeme getirmektedir.

Siyasal alan dışında medya sektörü de bir ahlak krizi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Çağdaş demokrasilerde dördüncü kuvvet olarak anılan medyanın gücü ve toplumsal yaşam üzerindeki olumsuz etkileri akıl almaz bir hızla devam etmektedir. Bu bakımdan medya ahlakının yeniden tesis edilmesi önem taşımaktadır.

Siyaset ve medyada yaşanan kirlilik ve yozlaşmalar dışında ülkemizde iş dünyasında da ahlak sorunu ile karşı karşıya bulunmaktayız. Serbest piyasa ekonomisinde “iş ahlakı” ya da “firma ahlakı” ile ilgili kuralların yokluğu yeni sorunları beraberinde getirmektedir. Örneğin, vergi kaçakçılığı, tüketici haklarının yeterince korunamaması, çevreye karşı gerekli duyarlılığın gösterilmemesi ve benzeri sorunlar giderek ciddi boyutlara varmaktadır.

---

\* Coşkun Can Aktan, Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru (4): Toplam Ahlak Yönetimi, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği, 1999.

Eğitim ve bilim dünyasında da ahlaki değerlerin giderek dejenerasyona uğradığı görülmektedir. Benzeri ahlaki çöküntülerin toplumun diğer katmanları için de varolduğunu söyleyebiliriz. Örneğin, hukuk devleti anlayışında bir yozlaşma yaşandığı, bunun sonucu olarak adalet ve yargının işlemez durumda olduğu bilinmektedir.

Özetle, ülkemizde son yıllarda tüm toplumsal yapı ve kurumlarda bir ahlak erozyonu yaşanmaktadır. Siyasetten medyaya, iş dünyasından eğitim ve bilim dünyasına kadar uzanan tüm katmanlarda gözle görülür ve hissedilir bir deformasyon ve dejenerasyon görülmektedir. Toplumsal kirlilik ve yozlaşmalar hızla yaygınlaşmakta ve giderek kurumsallaşmaktadır.

Bu araştırmada ahlaki yeniden yapılanma için ciddi bir reform önerisi olarak Toplam Ahlak Yönetimi'ni takdim edeceğiz. *Toplam Ahlak Yönetiminin Temelleri* başlığını taşıyan birinci bölümde toplam ahlak yönetiminin felsefi ve teorik temelleri ele alınmaktadır. *Türkiye'de Ahlak Krizi ve Toplam Ahlak Yönetiminin Uygulanması* başlığını taşıyan İkinci Bölüm içerisinde ise başta siyasal ahlak olmak üzere ülkemizde yaşanan başlıca ahlak sorunlarını ve çözüm önerilerimizi ortaya koymaya çalışacağız. Ayrıca ülkemizde ahlaki yeniden yapılanma için Toplam Ahlak Yönetimi'nin uygulanmasına yönelik bazı ilkeler ve önerilerimizi sunacağız. Araştırmamız *Sonuç* bölümündeki değerlendirmelerimiz ile son bulmaktadır.

## II. TOPLAM AHLAK YÖNETİMİNİN TEMELLERİ

### 1. AHLAKİ DÜZEN VE TOPLAM AHLAK

*Ahlak İlkeleri (The Principles of Ethics)* adlı eserinde Herbert Spencer (1820-1903) "herkes ahlaklı olmayınca hiç kimse ahlaklı olamaz." diye yazar. Yani birinin ahlaka uygun olmayan davranışlarda bulunması diğerlerinin de ahlak-dışı (gayri ahlaki) davranmasına neden olabilir. 19. yüzyılda yaşamış büyük liberal filozoflardan biri olan Spencer'in ahlak konusunda verdiği mesaj oldukça açıktır; bir kişinin ahlaklı olması yetmez!... Ya da bir tek alanda ahlaka uygun olan davranışların bulunması yeterli değildir, tüm alanlarda ahlaka uygun ilkelerin ve standartların yürürlükte olması gerekir.

Toplam ahlak kavramını tanımlamaya geçmeden önce burada evrensel düzeyde kabul görmüş bir atasözünü de konunun daha iyi anlaşılması için belirtmekte yarar görüyoruz. "Balık baştan kokar" atasözünün

verdiği mesaj şu şekilde yorumlanabilir. Örneğin, bir şirket yönetiminde ya da devlet yönetiminde eğer lider ve üst yöneticiler ahlaka uygun davranmazlarsa o zaman şirket ya da devlet kuruluşunda görev yapan diğer çalışanların ahlaka uygun davranması sözkonusu olmayabilir ya da en azından üst yönetim, kendi altlarında çalışanlardan ahlaka uygun davranış ve eylemlerde bulunmalarını bekleyemez. Özetle, liderlik ve yönetim ahlakı, organizasyon ahlakı için gerekli bir şarttır. Fakat, yeterli bir şart değildir... Bir organizasyonda ahlaktan söz edebilmek için liderlik ve yönetim ahlakı yanı sıra başlıca şu ahlaki altyapıların da mevcut olması gerekir: (Bkz: Şekil-1.)

- Sistem ahlakı (organizasyonda kuralların, normların, standartların ahlaka uygun olması),
- İnsan ahlakı (organizasyonda tüm çalışanların ahlaka uygun davranışlarda bulunması),

Özetle, organizasyonel ahlakı tesis etmek için; liderlik ahlakı, yönetim ahlakı, sistem ahlakı, insan ahlakı vs. ahlaki altyapıların *bütün olarak* organizasyonda mevcut olması gerekir.

Konuyu çok daha geniş olarak da ele alabiliriz. Örneğin, bir toplumda ahlakın tesis edilmesi, bir organizasyonda ahlakı tesis etmekten çok daha geniş bir alan olarak düşünülmelidir. Peki, toplumda ahlakı tesis etmek için ne(ler) gereklidir?

Temiz Toplum ya da Ahlaki Toplum düzeni oluşturmak için başlıca şu alanlarda ahlakın tesis edilmesi şarttır:

- En başta toplumu oluşturan ailelerin ve bu ailede yetişen bireylerin ahlaklı olması gerekir.
- Toplumun yönetildiği siyasal sistem ve aynı zamanda ekonomik sistemin ahlaklı olması gerekir.<sup>1</sup>

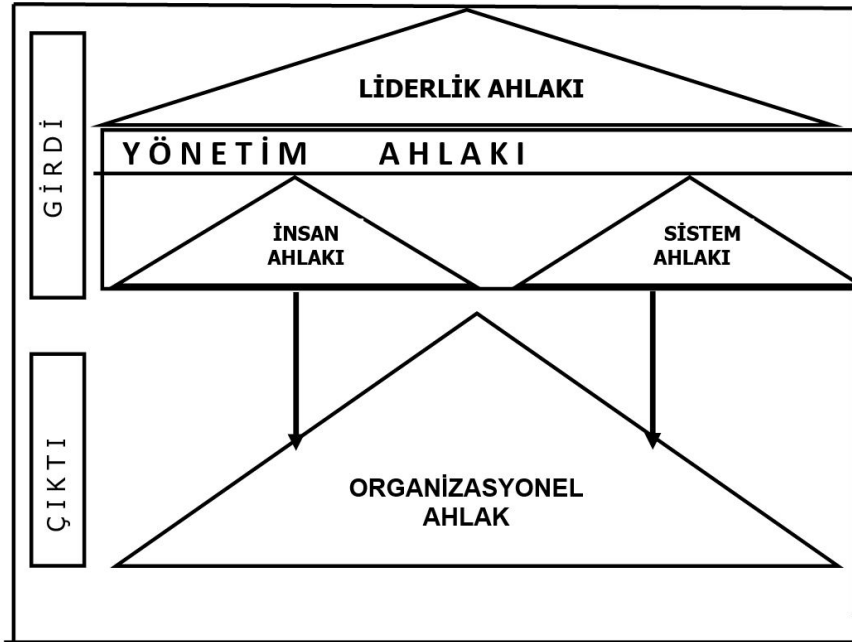
<sup>1</sup> Özgürlükleri güvence altına almayan ve etkin bir şekilde korumayan hiç bir siyasal ve ekonomik düzen ahlakı değildir. Bu anlamda otokratik rejimlerin tamamı (diktatörlük, totaliterizm, sosyalizm, komünizm, faşizm vs.) gayri ahlakı rejimlerdir.



- Toplumda mevcut tüm organizasyonların (kamusal organizasyonlar, özel organizasyonlar ve gönüllü organizasyonlar) ahlaki ilke ve standartlar dahilinde faaliyette bulunmaları gerekir.
- Toplumda mevcut tüm mesleklerde ( ticaret, sanayi ve hizmet sektöründeki tüm meslekler vs.) mesleğini icra eden kişilerin ahlaka uygun davranmaları gerekir.
- Toplumu oluşturan tüm bireylerin ve kurumların ödev ve sorumluluk ahlakına uygun hareket etmeleri gerekir.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde asıl vurgulamak ve ulaşmak istediğimiz noktaya gelmiş bulunuyoruz:

Şekil-1 : Organizasyonel Ahlak İçin Gerekli Unsurlar



Temiz Toplum (Ahlaki Toplum) düzeni oluşturmak için tüm bireylerin, kurumların ve sistemin ahlaki ilke ve standartlara uygun davranmaları gerekir. Konuyu daha açık ve etraflıca Şekil-2 üzerinde görmek mümkündür. Şekilden anlaşıldığı üzere Temiz Toplum amacına ulaşmak için başlıca şu alanlarda ahlakın tesis edilmesi gerekir:

- Toplum ahlakı,
- Sistem ahlakı,
- Meslek ahlakı,
- Organizasyon ahlakı,
- Ödev ve sorumluluk ahlakı,

Tüm bu alanlarda ahlaki ilke ve standartlar oluşturulmadan ve ahlaka uygun davranış ve eylemler olmadan, toplumda ahlaki düzenin tesis edilmesi çok güç olur. Zira, bir alandaki ahlaki erozyon ve çöküntü diğer alanları da kolayca etkisi altına alabilir. Bu anlamda ahlaksızlığı bir tür salgın hastalığa benzetebiliriz.

Yukarıdaki açıklamalarımızdan hareketle *Toplam Ahlak (Total Ethics)* adını verdiğimiz kavrama ulaşılmış bulunuyoruz. Toplam ahlak kavramını , toplumu oluşturan tüm birey ve kurumların “bütünsel olarak” ahlaki ilke ve standartlara uygun hareket etmesi anlamında kullanıyoruz. Toplumda ahlakı tesis etmek için de Toplam Ahlak Yönetimi'nin uygulanması gerektiğine inanıyoruz.

## 2.TOPLAM AHLAK YÖNETİMİ

Toplam ahlak yönetimi, tüm organizasyonlarda ve tüm mesleklerde ahlaki ilke ve kurallara uygun davranışlarda bulunmak ve aynı zamanda toplumda ödev ve sorumluluk ahlakını kurumsallaştırmak için gereklidir.

Toplam ahlak yönetiminin üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; organizasyon ahlakı, meslek ahlakı, ödev ve sorumluluk ahlakıdır.

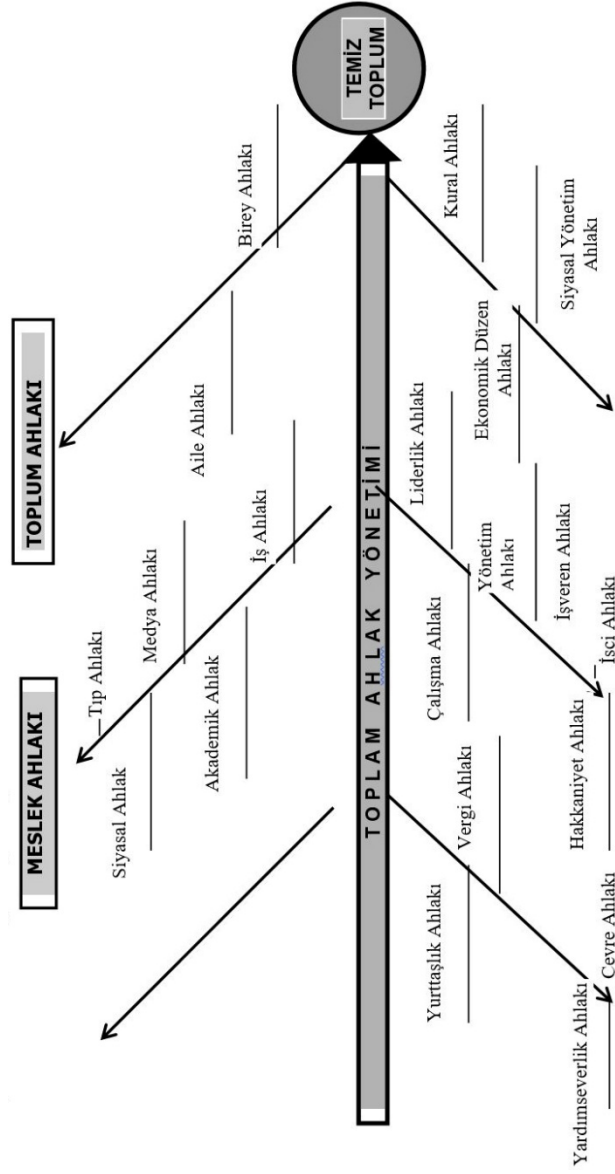
Bilindiği üzere, organizasyon, insan ihtiyaçlarını karşılayacak mal ve hizmet üretmek için faaliyette bulunan bir örgüte verilen isimdir. Organizasyonlar amaçlarına göre “kamu organizasyonu”, “özel organizasyon” ve “kar amacı gütmeyen gönüllü organizasyon” olmak üzere gruplara ayrılabilir. Buradan hareketle, organizasyon ahlakını kendi arasında şu şekilde sınıflandırabiliriz:

- *Devlet Ahlakı.* Kamusal organizasyonlarda ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Devlet ahlakına “*siyasal ahlak*” ya da “*piyasa dışı ahlak*” adı da verilir.
- *Şirket Ahlakı.* Özel organizasyonlarda ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Şirket ahlakı aynı zamanda “*firma ahlakı*”, “*işletme ahlakı*” olarak da adlandırılmaktadır.

Organizasyon ahlakından sözedince doğal olarak “*liderlik ve yönetim ahlakı*”na da değinmek gerekir. Zira, lider ve yönetim olmadan, organizasyon olmaz. Gerek devlet yönetiminde, gerekse özel organizasyonların yönetiminde liderlik ve yönetim ahlakı son derece önem taşımaktadır.

Toplam ahlak yönetiminin ikinci boyutu meslek ahlakıdır. “*Profesyonel Ahlak*” olarak da adlandırılan meslek ahlakı, herhangi bir mesleğe ilişkin ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Her mesleğin kendine özgü özellikleri ve dolayısıyla ahlak ilkeleri mevcuttur. Ticaret, sanayi, vs. alanında faaliyet gösteren kimselerden; serbest meslek faaliyetini icra eden avukat, doktor, diş hekimi, mühendis gibi meslek sahiplerine kadar tüm mesleki alanlarda

Şekil – 2: Temiz Toplum İçin Toplam Ahlak



ahlaki kuralların olması gereklidir. Bugün sayısız meslek bulunmaktadır ve tüm bu mesleklerde ahlaki ilke ve standartlar gereklidir.

Meslek ahlakını iş ahlakı ile karıştırmamak gerekir. İş ahlakı, iş dünyasındaki ahlak ilke ve standartlarını ifade eder. İş ahlakı, dar anlamda “*ticaret ahlakı*” olarak da adlandırılmaktadır.

Meslek ahlakının türleri olarak “*medya ahlakı*” ve “*akademik ahlak*” dan da söz etmek gerekir. Medya ahlakı, kitle iletişim araçlarının (radyo, televizyon, gazete vs.) kullanımındaki ahlaki ilke ve standartları ifade eder. Akademik ahlak ise eğitim-öğretim alanındaki ahlaki ilke ve standartlardır. Toplam ahlak yönetiminin bir üçüncü boyutu ise “*ödev ve sorumluluk ahlakı*”dır. Toplumda yaşayan bireylerin ve tüm organizasyonların (kamusal ve özel organizasyonlar) yaptıkları işleriyle ilgili sorumlulukları ve bunun yanısıra iş dışında topluma karşı olan sorumlulukları bulunmaktadır. Örneğin, işletmelerin vergilerini doğru ve eksiksiz olarak ödemeleri, doğayı ve çevreyi korumaları vs. sorumluluk ahlakına örnekler teşkil etmektedir. Aynı şekilde vatandaşların devlete karşı; devletin de vatandaşlara karşı ödev ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra şimdi toplam ahlak yönetiminin uygulanması konusu ile ilgili olarak bazı bilgiler vermeye çalışalım.

Toplam ahlak yönetimini başarı ile uygulamak için sırasıyla şu işlerin yapılması gereklidir: (Bkz: Şekil- 3.)

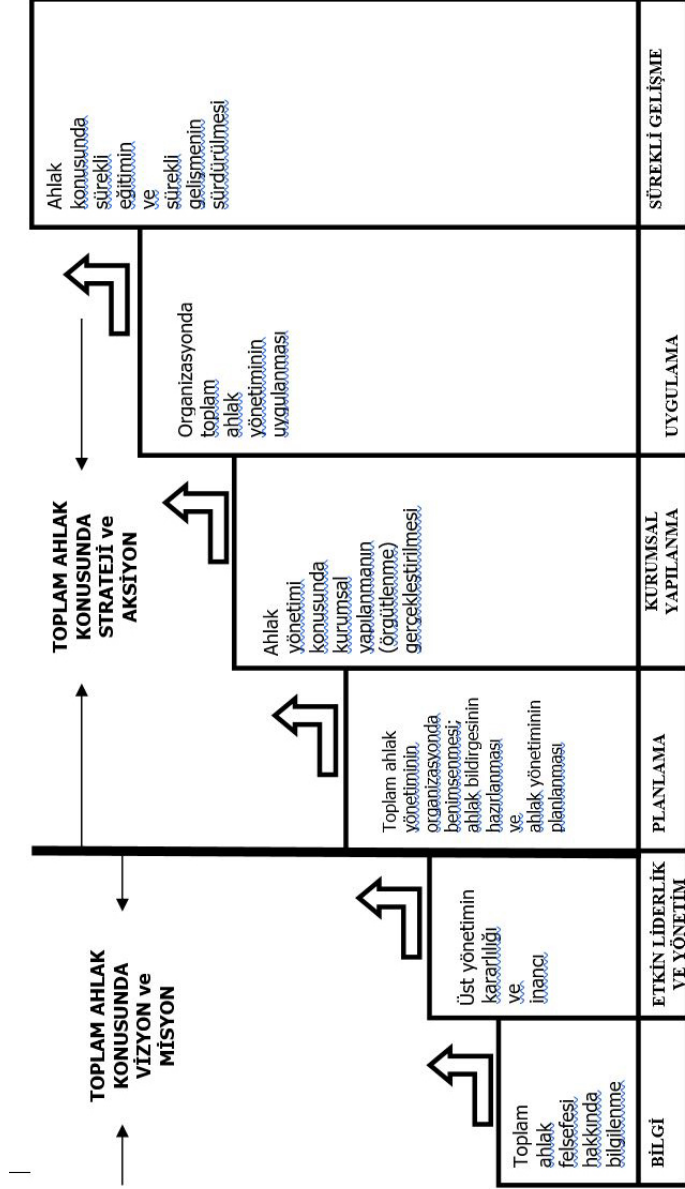
1.İlk olarak toplam ahlak felsefesi konusunda üst yönetim bilgi sahibi olması önem taşımaktadır.

2.İkinci olarak, toplam ahlak felsefesine üst yönetimin inancı ve bu konudaki kararlılığı gereklidir.

Bu iki şart “*vizyon*” ve “*misyon*” olarak adlandırılabilir. Daha açık olarak ifade etmek gerekirse, öncelikle organizasyonda ahlak konusunda bir vizyona ve bu vizyona ulaşma kararlılığını ortaya koymuş olan bir “*misyon*”a ihtiyaç vardır. Her ikisi olmadan toplam ahlak yönetimini organizasyonda başarı ile uygulamak mümkün değildir.

3.Üçüncü olarak toplam ahlak yönetiminin organizasyonda ne şekilde uygulanacağına ilişkin planlamanın yapılması gereklidir. Bu üçüncü aşama “*strateji oluşturma*” aşamasıdır. Toplam ahlak yönetimi konusunda stratejik planlama son derece önem taşımaktadır.

Şekil-3 : Toplam Ahlak Yönetiminde Başarı Merdiveni



4.Dördüncü olarak, toplam ahlak yönetimi konusunda organizasyonda kurumsal yapılanmanın (örgütlenmenin) gerçekleştirilmesi gerekir.

5.Tüm bu işlemlerin ardından toplam ahlak yönetiminin organizasyonda uygulanmasına başlanılmalıdır.

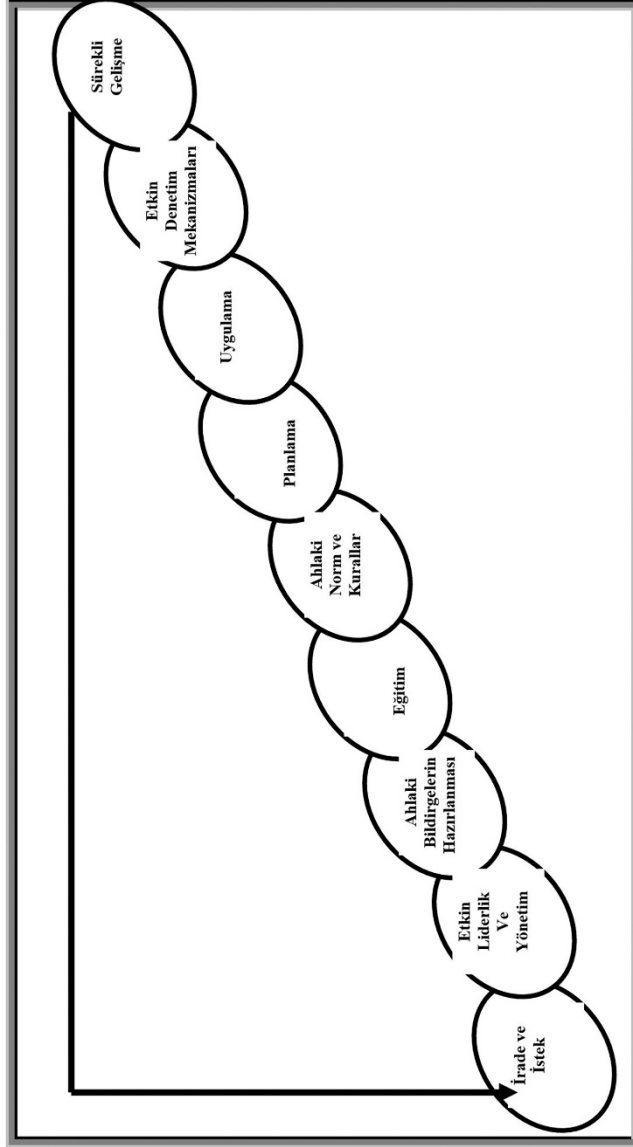
6.Son aşama ise ahlak konusunda sürekli gelişme ve iyileştirme çalışmalarının olduğu aşamadır. Ahlak, sadece bazı yasalar ya da kurallar ile sağlanamaz. Organizasyonda ahlak konusunda sürekli bir çabanın olması gerekir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan da yararlanarak toplam ahlak yönetiminin uygulanmasına yönelik strateji ve aksiyon planındaki aşamaları bir başka açıdan şu şekilde de sıralayabiliriz. (Şekil-4.)

- İrade ve istek,
- Etkin liderlik ve yönetim,
- Ahlaki bildirgelerin hazırlanması,
- Eğitim,
- Ahlaki norm ve kurallar,
- Planlama,
- Uygulama,
- Etkin denetim mekanizmaları,
- Sürekli gelişme.

Tüm bunlar toplam ahlak yönetiminin başarıyla uygulanması için dikkate alınması gereken aşamalardır.

Şekil – 4:Toplam Ahlak Yönetiminin Uygulanması İçin Strateji ve Aksiyon Planı





### III.SİYASAL AHLAK YÖNETİMİNDE OECD MODELİ

Son yıllarda siyasal ahlaksızlıklarla mücadele konusunda uluslararası kuruluşların da çalışmalar yürüttüğünü biliyoruz. Örneğin, OECD bu konuda bir model geliştirmiş ve siyasal ahlakın kamu yönetiminde tesis edilmesi için bazı ilkeler tespit etmiştir. OECD'nin siyasal ahlak alanında tespit ettiği ilkeler şunlardır:<sup>3</sup>

- 1.Kamu hizmetleri için ahlaki standartlar açık ve anlaşılır olmalıdır.
- 2.Kamu hizmetleri için ahlaki standartlar yasal çerçeve içinde yer almalıdır.
- 3.Kamu görevlilerine ahlak konusunda eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmelidir.
- 4.Kamu görevlilerinin görev ve sorumluluk alanları mutlaka açık olmalıdır.
- 5.Lider ve üst yöneticilerin siyasal ahlaksızlıkla mücadele yönünde kararlılığı mevcut olmalıdır.
- 6.Politik karar alma süreci şeffaf olmalıdır.
- 7.Kamu ve özel sektör arasındaki ilişkilerde (örneğin özelleştirme ve devlet ihalelerinde) ilkeler açık olmalıdır.
- 8.Yöneticiler organizasyonda ahlaka önem vermelidirler ve davranışları ile çalışanlara ve halka örnek olmalıdırlar. Organizasyonda çalışma koşulları, performans değerlendirme sistemleri iyileştirilmelidir.
- 9.Yönetimle ilgili tüm mevzuat ve uygulamalarda ahlaka önem verilmelidir.
- 10.İnsan kaynakları yönetimine önem verilmelidir. Liyakat, kişisel gelişim, adil ücretlendirme vs. konular üzerinde durulmalıdır.
- Yeterli denetim mekanizmaları oluşturulmalıdır.
- 12.Kamu yönetiminin ahlaka uygun olmayan davranış ve uygulamaları mutlaka cezalandırılmalıdır.

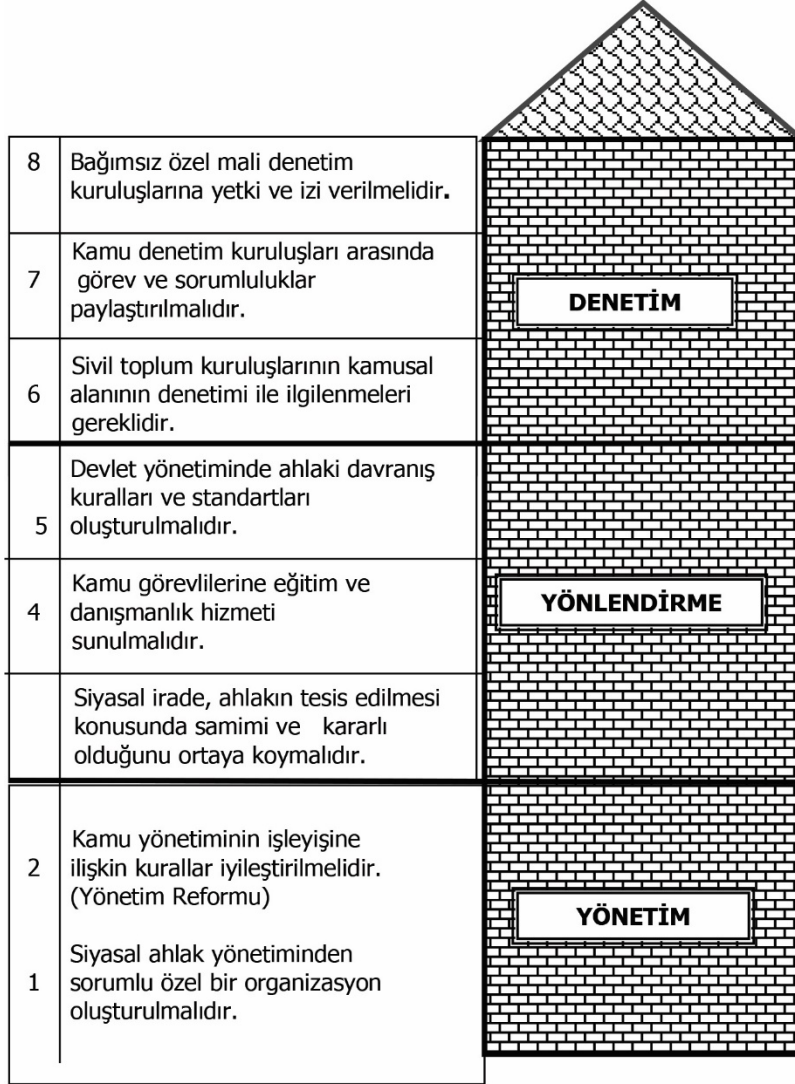
OECD, siyasal ahlaksızlıklarla mücadelede başlıca üç temel stratejinin varolması gerektiğini belirtmektedir. Bunlar; yönetim, yönlendirme ve denetimdir. (Bkz: Şekil-5.) OECD'ye göre, siyasal ahlakın tesis edilmesi için en başta siyasal ahlak konusu ile ilgili özel bir organizasyonun oluşturulması gereklidir. Bu organizasyon, kamu kurum ve kuruluşlarına siyasal ahlak konusunda “yönlendirme” fonksiyonlarını (eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmesi, ahlaki ilke ve standartların oluşturulması vs.) sunmalıdır. Son olarak kamu yönetiminde siyasal ahlaksızlıklarla mücadelede etkin denetim mekanizmaları gereklidir.

<sup>3</sup> OECD, PUMA Policy Brief No 4, May 1998. Ayrıca Bkz: OECD, PUMA, Focus, Public Management Gazette, June 1998. s. 1.

1998 yılında OECD Uzmanları tarafından yapılan bir araştırmada yolsuzluklarla mücadelede çeşitli ülkelerde alınan tedbirler tespit edilmiştir. (Bkz. Şekil-6) Bu önlemleri kısa başlıklar altında özetlemekte yarar görüyoruz:

- Yolsuzlukla mücadelede en başta yasal çerçevenin oluşturulduğu görülmektedir.
- Ülkelerin çoğunluğunda kamu görevlilerine yönelik ahlaki davranış ilkeleri ya da ahlak kodları (code of ethics) mevcuttur.
- Türkiye hariç tüm ülkelerde parlamentoya bağlı olarak görev yapan bir Ahlak Komisyonu bulunmaktadır.
- Ülkelerin hemen tamamında mali hesapları denetleyen yüksek denetim organı bulunmaktadır. Türkiye’de bu organın adı Sayıştay’dır.
- Bir çok ülkede Ombudsman kurumu bulunmaktadır.
- Ülkelerin çoğunluğunda adam kayırmacılık şeklinde ortaya çıkan yozlaşmaya karşı insan kaynakları yönetimi çerçevesinde çeşitli önlemler alınmaktadır.
- Bir çok ülkede kamu mali denetim organları dışında bağımsız özel denetim firmalarından yararlanılmaktadır.
- Kamu yönetiminde açıklık (şeffaflık) sözkonusudur.
- Ahlak konusunda kamu görevlilerine yönelik eğitim ve seminerler uygulanmaktadır.
- Organizasyon içi etkin denetim yapılmaktadır.
- Bazı ülkelerde yolsuzlukla mücadelede özel denetim ve yargı organları kurulmuştur.

Şekil – 5: Siyasal Ahlak Yönetiminde OECD'nin Önerdiği Model



Kaynak : OECD, PUMA, “Ethics in the Public Sector, Current Issues and Practice”, 1996.

#### IV.TÜRKİYE'DE TOPLAM AHLAK YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

Ülkemizde başta siyasal yapı ve kurumlar olmak üzere tüm meslek alanlarında ahlakı tesis etmek için Toplam Ahlak Yönetimi'nin uygulanması gereklidir.

Ahlaki toplum düzenini oluşturmak için toplam ahlak yönetimi son derece önem taşımaktadır. Toplam ahlak yönetiminin tüm organizasyonlarda uygulanabilmesi mümkündür. Örneğin, özel şirket yönetiminde; iş ahlakının, çevre ahlakının ve sosyal sorumluluk ahlakının tesis edilmesi ancak toplam ahlak yönetiminin uygulanabilmesi ile mümkündür. Aynı şekilde devlet yönetiminde ahlakın tesis edilmesi için toplam ahlak yönetimi uygulanmalıdır.

Tekrar belirtelim ki, toplam ahlak tüm organizasyonlarda uygulanabilecek –ve uygulanması gereken- bir yaklaşımdır. Her organizasyonun toplam ahlak yönetimini uygulayabilmesi için bazı şartlar bulunmaktadır. Toplam ahlak yönetiminin organizasyonda başarıyla uygulanması için en başta liderin ve üst yönetimin organizasyonda ahlakın tesis edilmesi için samimi ve kararlı olması gereklidir.

Toplam ahlak yönetiminin başarısı için *On İlke* olarak adlandırdığımız yol haritasının esas alınması ve organizasyonda bu yönde çabanın olması gereklidir. Söz konusu 10 ilkeyi şu şekilde sıralayabiliriz:

- 1.Toplam ahlaka önem verilmelidir. Sadece bir alanda değil, tüm alanlarda ahlakı tesis etmenin gerekli olduğu unutulmamalıdır.
- 2.Tüm ahlak alanlarında ahlaki standartlar ve normlar oluşturulmalıdır.
3. Ahlaki ilke ve kuralların oluşturulmasında “yapıcı rasyonalizm” ilkesini benimsenmelidir. İyi bir sosyal düzen için gerekli ahlak normları uzlaşılarak tespit edilmelidir.
- 4.Bireysel ahlakın özel bir alan olduğu unutulmamalıdır. Ahlak normlarının oluşturulmasında müdahalecilik değil, tarafsızlık esas alınmalıdır.
- 5.Toplam ahlaka uygun davranış ve eylemler takdir edilmeli ve ödüllendirilmelidir.

6.Toplam ahlaki tesis etmek etkin liderlikle olur. Lider ahlaki olmazsa, organizasyonda ahlak tesis edilemez. Ahlaki liderliğe önem verilmelidir ve kurumsallaştırılmalıdır.

7.Organizasyonda toplam ahlaki tesis etmek için kararlı ve inançlı olmak gerekir. İnanç ve kararlılık olmadan toplam ahlak tesis edilemez.

8.Toplam ahlak konusunda sürekli eğitim önem taşır. Aileden başlayarak, tüm okullarda ve mesleklerde ahlak konusunda eğitime gereken önem gösterilmelidir.

9.Ahlak her şeyden önce vicdanla alakalıdır. Ne hukuk kuralları ne de din, ahlaki ve erdemi tek başına garanti edemez. Bireylerin vicdanlarına seslenilmelidir.

10.Ahlak konusunda toplumun tüm kurumları arasında işbirliği sağlanmalıdır. Toplam ahlak için “toplam katılım”ın gerekli olduğu unutulmamalıdır.

Yukarıdaki ilkeleri ve konuyu biraz açıklamakta yarar bulunmaktadır:

İlk olarak, toplam ahlak yönetimini uygulamak için etkin liderlik gereklidir. Lider tarafından ahlaka önem verilmemesi ve bu yönde vizyon ve misyon oluşması için çaba sarf edilmemesi halinde organizasyonda toplam ahlak yönetiminin başarıyla uygulanması mümkün değildir.

**Toplam ahlak yönetiminin özel organizasyonlarda uygulanması birinci derecede liderlik ve üst yönetimle alakalıdır. Başta işletme sahibi ve yöneticilerinin ahlaki davranış ve eylemlerde bulunmaları, bu yönde işletme çalışanlarına örnek olmaları gereklidir. İşletmede ahlakın kurumsallaşması ve işletme kültürünün bir parçasını oluşturması ise ancak zaman içerisinde olabilir. Lider ve üst yönetimin; tüm çalışanların meslek ahlaki ilkelerine uygun hareket etmeleri için işletmede bir Ahlak Kurulu oluşturmaları, ahlaki ilke ve kuralları belirlemeleri son derece önem taşımaktadır. Lider ve üst yönetimin, işletmede ahlaka uygun davranış ve eylemleri desteklemeleri ve bu yöndeki çabaları takdir etmeleri ve ödüllendirmeleri de gereklidir. Ayrıca ahlak konusunda çalışanların sürekli eğitimine önem verilmelidir.**

**Devlet yönetiminde; “siyasal yönetim ahlakı”, “ekonomik düzen ahlakı” ve “liderlik ahlakı”, ancak ve ancak ciddi bir ahlak yönetimi ile tesis edilebilir. Kamu yönetimindeki ahlaksızlıkların ortadan kaldırılması için toplam ahlak yönetiminin uygulanması şarttır. Toplam ahlak yönetimin kamu sektöründe uygulanmasında da başarının lider ve üst yöneticilerin kararlılığında gizlidir.**

## V. SONUÇ

Toplam ahlak felsefesi, Temiz Toplum (Ahlaki Toplum) düzeni oluşturabilmek için sosyal yapıyı oluşturan tüm bireylerin, mesleklerin ve kurumların *bütünsel* olarak ahlak ilke ve standartlara uygun hareket etmelerinin önemi üzerinde durmaktadır. Sosyal düzenin sadece bir alanında ahlakı tesis etmek yeterli değildir. Örneğin, bir toplumda iş ahlakının oluşturulması tek başına çok anlamlı olmayabilir. Eğer sosyal yapı içindeki diğer kurumlarda ahlaki yozlaşma sözkonusu ise bu, ister istemez diğer alanlara da yayılma tehlikesi gösterir. Bu nedenle amaç, toplumu oluşturan tüm birey, meslek ve kurumlarda ahlakı tesis etmektir.

Bu araştırmanın ana mesajlarından birisi budur; yani, ahlakı *bütünsel* olarak tesis etmektir.

Toplam ahlak yönetimini uygulamaya geçmeden önce “toplam ahlak felsefesi”ni anlamak ve kavramak büyük önem taşımaktadır. Toplam ahlak konusunda başlıca şu ilkelerin benimsenmesi gerekir.

- Ahlak toplumun temelidir. Ahlak ve erdem olmadığı yerde toplumda dejenerasyon başlar.
- Ahlakın tek bir boyutu değil, tüm boyutları aynı derecede önemlidir ve toplumda ahlakı tesis etmek için gereklidir. Ekonomik ahlak, siyasal ahlak, sosyal ahlak, ekolojik ahlak ve sorumluluk ahlakı boyutlarının dikkate alınması son derece önemlidir. Ahlakın bu beş boyutu ve alt ahlak alanlarını dikkate alınmaksızın toplumda ahlakı tesis etmek mümkün değildir.
- Birey ve aile ahlakının yüksek olduğu toplumlarda eğer *sistem ahlakı* tesis edilmemiş ise o takdirde bireylerin zaman içerisinde gayri ahlaki davranış ve eylemlere yönelmeleri kaçınılmaz olabilir. Örneğin, mülkiyet özgürlüğünün olmadığı bir toplumda bireyler ortak mülkiyeti kötü kullanabilir ya da şartlar elverdiği ölçüde ortak mülkiyetin bir bölümünü ya da tamamını gizli yollardan kendi mülkiyetlerine geçirmeye çalışabilirler. Aynı şekilde

temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmamış olduğu bir toplumda devlet adına güç ve yetki sahibi olan kişilerin ve bazı nüfuz sahibi özel kişi ve kurumların gayri-ahlaki davranışlarda bulunmaları sözkonusu olabilir.

- Liderlik ahlakının tesis edilmemiş olduğu bir toplumda bireylerin ahlaka uygun davranmaları beklenemez. Liderlik ahlakının olmadığı herhangi bir organizasyonda, organizasyon üyeleri de (hissedarlar, yöneticiler, çalışanlar vs.) zamanla ahlaka uygun olmayan davranışlara yönelebilirler.
- Organizasyonda liderlik ahlakı, yönetim ahlakı, insan ahlakı ve sistem ahlakı bir bütündür. Birinin mevcut olmaması organizasyon ahlakının bozulmasına neden olabilir. Tüm bu saydığımız unsurların tamamı önemlidir ve birbirini etkiler. Ancak tüm bu unsurların içinde “liderlik ahlakı” özellikle önemlidir.

Sonuç olarak, ülkemizde merkezi yönetim kuruluşlarından, yerel yönetim kuruluşlarına; eğitim hizmetlerinden sağlık hizmetlerine kadar pek çok alanda “yeniden yapılanma”nın gerekli olduğu konusunda bir konsensüs olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’nin 21. Yüzyıla doğru yapması gereken en önemli reformlardan birisi “ahlaki yeniden yapılanma”nın gerçekleştirilmesi; ahlaki ilke ve standartların tüm kurumlarda, tüm mesleklerde ve tüm toplumda kurumsallaştırılmasıdır.

## TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ, KAMUDAKİ KALİTESİZLİĞE VE AHLAKSIZLIĞA ÇÖZÜM OLABİLİR Mİ? \*

Coşkun Can Aktan

### Giriş

Tüm dünyada çağdaş bir yönetim anlayışı olarak kabul edilen toplam kalite yönetiminin gelişmesine katkıda bulunan Amerikalı yönetim bilimcilerinden Armand Fiegenbaum, “*kalite bir ahlak felsefesidir*”<sup>3</sup> görüşünü savunur. Gerçekten de kalite ile ahlak arasında çok yakın bir ilişki mevcuttur. Kalitesizliğin olduğu yerde ahlaksızlığın, ahlaksızlığın olduğu yerde ise kalitesizliğin olması kaçınılmazdır. Konuyu bazı örnekler vererek açıklamaya çalışalım.

Herhangi bir organizasyonda kalite ve ahlak en başta lider ve üst yönetimde aranır. Liderlik ve üst yönetim kalitesi iyi olmayan bir organizasyonda ahlaki değerlerin mevcut olması ve kurumsallaşması beklenemez. Eğer organizasyonun başında bulunan kişi ya da kişiler gerçekten bilgili, liyakatlı ve erdem sahibi iseler, o zaman organizasyonda bütünsel olarak kaliteye ve ahlaka önem verilmesi sözkonusu olabilir. Örneğin, gerçek manada bir insan kaynakları yönetiminin organizasyonda benimsenmesi ve uygulanması halinde kalite ve ahlak zaman içerisinde tesis edilmiş olur. En başta işe girişte bilgili ve liyakatlı kimselerin istihdamına önem verilmesi organizasyonda nihai olarak daha kaliteli mal ve hizmet üretilmesine yardımcı olur. Aksine liyakat değil, kayırma ve kollama ile bilgisiz ve liyakatsiz kimselerin işe alınması halinde mal ve hizmet kalitesinde en iyi ve mükemmel sonuçlara ulaşılamaz. Organizasyonda kaliteli insangücü (bilgi ve beceri sahibi, liyakatlı) istihdam edilmesi hiç şüphesiz ahlaki bir davranıştır. İşe uygun olmayan elemanların kayırılması ise gayri-ahlaki bir davranıştır. Buradan çok açık anlaşılacağı üzere kalite ve ahlak birbirlerini tamamlayan iki temel kurumsal ilkedir.

\* Coşkun Can Aktan, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002. İçinde yayınlanmıştır.

<sup>3</sup> Bkz: C.C.Aktan, Yeni Global Gerçekler, 21. Yüzyıl İçin Post-Modern Manifesto, İstanbul: TÜ-GİAD, yayını, 2000. s. 120.



İnsan kaynakları yönetimindeki aşamalar yönünden bu örneğe devam edersek konuyu çok daha iyi kavrayabiliriz. İşe girişte bilgi ve liyakat kadar, organizasyonda iş dizaynı yapılırken, işde bir üst göreve yükselme (terfi) gerçekleştirilirken de kalite ve ahlak çok önem taşır. İş dizaynı, işde bir üst göreve yükselme, motivasyon için takdir ve ödüllendirme politikaları, ücret politikaları vs. konular organizasyonda önceden herkes için geçerli objektif ilkeler ve kurallar olarak tespit edilmemişse o zaman organizasyonda kaliteye ve ahlaka önem verildiği söylenemez. Kuralların organizasyon çalışanları arasında adil olarak uygulanmaması (yani ahlaki davranılmaması) halinde çalışanların liderden, üst yönetimden ve daha genel anlamda organizasyondan memnun olmaları beklenemez. Çalışanların memnuniyeti organizasyonda kalitenin yaratılmasında çok önem taşır. Kaliteyi hiç şüphesiz, müşteriler değerlendirir. Fakat, “çalışanların memnuniyeti”nin yeterince gerçekleşmemiş olduğu bir organizasyonda “müşteri memnuniyeti”nden söz edilmesi mümkün değildir. Özetle, kalitenin temel amaç olduğu bir organizasyonda ahlak ve erdem de çoğu zaman kendiliğinden oluşur ve kurumsallaşır. Aynı şekilde, ahlak, erdem ve sosyal sorumluluk gibi kavramların gerçek manada mevcut olduğu organizasyonlarda insan kalitesi, sistem kalitesi, ürün kalitesi gibi unsurlar çoğu zaman kendiliğinden varolur. Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan çok açık olarak anlaşılacağı üzere kalite ve ahlak bir bütünü tamamlayan parçalardır. Biri olmazsa diğeri olmaz, diğeri olmazsa öteki olmaz...

Genel olarak siyasal ahlak(sızlıklar) ve yolsuzluklar konusunda hazırlanmış olan bu kitapta Toplam Kalite felsefesinin tanıtılmasının da yararlı olacağını düşünüyoruz. Zira yukarıda da ifade ettiğimiz üzere “kalite özünde bir ahlak felsefesidir.” Böyle olunca da ahlak konusunda yazılmış bir eser içerisinde kalite konusunun da bilimsel olarak incelenmesinde yarar vardır. Önemle belirtelim ki, siyasal ahlak ve yolsuzlukla mücadele stratejileri konusundaki mevcut literatür bizim bilebildiğimiz kadarıyla bugüne değin “toplam kalite” perspektifini dikkate almamıştır. Oysa biz bu araştırmamızda “toplam kalite yönetimi”nin siyasal ahlaksızlıklar ve yolsuzluklarla mücadele stratejilerinden biri olduğunu düşünüyoruz.

Bu araştırmada genel olarak toplam kalite yönetimi açıklanmakta ve söz konusu çağdaş yönetim anlayışının kamu kesiminde ne derece uygulanabileceği konusu tartışılmaktadır. Araştırmada önce yönetim biliminin geçirdiği aşamalar kısaca özetlenmekte, ardından toplam kalite yönetiminin ilkeleri açıklanmakta ve daha sonra da kamuda toplam kalite yönetiminin uygulanıp uygulanamayacağı konusu ele alınmaktadır.

### Yönetim Biliminin Doğuşu

Yönetim bilimi, özel sektörde ve kamu sektöründe birbirinden ayrı ve tamamen kopuk iki ayrı disiplin olarak doğdu ve gelişimini sürdürdü. Amerikalı mühendis Frederick W. Taylor ve yine bir mühendis ve sanayici olan Henry Ford'un fikirleri ile İşletme Yönetimi bilimi doğdu. Kısaca Taylorizm ve Fordizm olarak adlandırılan yönetim felsefesi yüzyılımızın başlarından hemen hemen ikinci yarısına değin dünyada genel kabul gördü. Kamu yönetimini ise bilimsel düzeyde ilk inceleyen kişi Alman sosyal bilimci Max Weber oldu. Weber'in kamu yönetimi alanında çalışmalarını yürüttüğü tarihlerde, Henry Fayol adında bir başka bilim adamı da bu alanda çalışmalar yapıyordu.

### Weberyen Bürokratik Yönetim ve Fayolizm

Max Weber (1864-1920) Bürokrasi olarak adlandırdığı geniş bir organizasyonun nasıl yönetilebileceğine ilişkin çalışmalar yaptı. Weber'e göre bürokrasi ve devlet yönetimi için başlıca şu ilkeler önem taşıyordu:

- Otorite ve sorumluluğun organizasyonda açık olarak belirlenmesi,
- Görevlerin ve yapılacak işlerin önceden tesbit edilmesi ve planlanması,
- Sürekli kontrol ve teftiş,
- Organizasyonda yazılı kuralların oluşturulması ve saklanması,
- Yöneticilerin seçimle değil atama yoluyla işbaşına getirilmesi,
- Emir ve komuta zinciri içerisinde hiyerarşik bir organizasyon yapısı oluşturulması,
- Çalışanların resmi bir sınavdan ve belirli bir eğitim seminerinden sonra işe kabul edilmesi.

Weber dışında kamu yönetimi biliminin ilk temsilcilerinden biri olarak kabul edilen Henry Fayol 1892 yılında yayınladığı "Yönetim İlkeleri" adlı eserinde Max Weber gibi devlet yönetiminde merkezîyetçilik, otorite ve hiyerarşi'nin önemi üzerinde duruyordu. Fayol'un Resmi Organizasyon ve Yönetim Teorisi ya da kısaca Fayolizm olarak bilinen yönetim anlayışında şu ilkeler geçerliydi:

- İşbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı yönetim yapısı,
- Yönetimin otorite ve sorumluluğa sahip olması,
- Yönetimde disiplinin hakim olması,
- Çalışanların bir kişiden alacakları emir ve talimat doğrultusunda hareket etmeleri,
- Organizasyondaki ünitelerin ya da birimlerin tek bir hedef ve plan doğrultusunda hareket etmeleri,
- Organizasyonun çıkarlarının her şeyin üzerinde tutulması,

- Organizasyonda kararların merkezden alınması,
- İşgücünün istihdamında sürekliliğin sağlanması; sık sık işten çıkarmaların sözkonusu olmaması,
- Çalışanların yaratıcılığının ön plana çıkarılması,
- Çalışanlara adalet ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda davranılması,
- Organizasyonda işbirliği ruhu içerisinde birlikte çalışma isteğinin yerleştirilmesi.

Max Weber ve Henry Fayol'un bürokrasi ve devlet yönetimine ilişkin görüşleri bir çok ülkede genel kabul görerek uygulandı. Zaman içerisinde bu iki anlayış çerçevesinde kamu yönetiminde merkeziyetçilik, hiyerarşi, "eşit işe eşit ücret", kuralcılık, kıdem ve sicil esasına dayalı yükselme, rutin teftiş ve denetimler yaygınlık kazandı. Şüphesiz, Weber ve Fayol'un yönetim anlayışında bugünkü çağdaş yönetim için geçerli olan bazı ilkeler de mevcuttu. Bununla birlikte, her iki yaklaşım yönetim uzmanları tarafından şiddetle eleştirildi ve böylece geleneksel kamu yönetimi anlayışı zaman içerisinde yıkılmaya yüz tuttu. Kamu yönetimindeki sorunların giderek artması yeni bir yönetim anlayışına olan ihtiyacı artırdı.

#### **"Yeni" Yönetim Anlayışı: Toplam Kalite Yönetimi**

İşletme yönetimi alanında 1950'li yıllardan itibaren yapılan çalışmalar neticesinde Taylorizm ve Fordizm'in giderek önemini kaybetmesi gündeme geldi. Amerikalı ve Japon bilim adamlarının katkıları ile Toplam Kalite Yönetimi adı verilen yeni bir yönetim felsefesi doğmuş oldu. Toplam kalite yönetimi esasen özel sektör için geliştirilmiş bir yönetim anlayışıydı. Ancak daha sonraları bu yönetim anlayışının mikro ya da makro ölçekte tüm organizasyonlar için uygulanabileceği savunuldu. Kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin uygulanmasına yönelik çalışmalar ilk olarak ABD'de gündeme geldi. Federal Devlet bünyesinde direkt Başkan'a bağlı Federal Kalite Enstitüsü oluşturuldu. Toplam kalite yönetimi alanındaki çalışmalar özellikle Başkan Bill Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore'un desteği ve katkısı ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yaygınlaştırıldı.

Adından da anlaşılacağı üzere toplam kalite yönetimi, organizasyonda kaliteyi artırmayı hedefleyen bir yönetim felsefesidir. Toplam kalite yönetimi anlayışında sadece sunulan ürün ve hizmetin kalitesinin değil, yönetim, insan ve süreç kalitesinin de iyileştirilmesiyle organizasyonda başarı ve yüksek performansla ulaşılabileceği düşünülmektedir. Ürün ve hizmet kalitesine lider ve üst yönetimin desteğiyle ve organizasyonda iyi eğitilmiş "kaliteli" insangücünün çabaları ile ulaşılabileceği üzerinde durulmaktadır. Bu yeni yönetim anlayışında organizasyonun bir bütün olduğu ve bu

bütünün tüm unsurlarının (yönetici, çalışanlar, yapı, sistem, süreç, makina, araç-gereç, çevre vs.) “kaliteli” olması gerektiği savunulmaktadır.

Toplam kalite yönetimi anlayışında geleneksel kamu yönetimi anlayışındaki temel değerler ve ilkelerden tamamen farklı yeni ilkeler benimsenmektedir. En başta toplam kalite felsefesi, “müşteri odaklı” bir yönetim anlayışıdır. Organizasyonda müşterilerin istek ve beklentileri doğrultusunda faaliyette bulunulması amaçlanıyor. Oysa geleneksel kamu yönetimi anlayışında mal ve hizmetlerden yararlanan kimselere “müşteri” gözüyle değil “vatandaş” gözüyle bakılıyor. Vatandaşlar sadece oy kullanarak kendilerine mal ve hizmet sunacak yönetimi (siyasal iktidarı) belirleme hakkına sahip bulunuyor. Seçimi kazanan siyasal parti, kendisine oy veren müşterilerinin istekleri doğrultusunda değil, kendi karar ve takdirleri doğrultusunda hangi mal ve hizmetlerin sunulacağına karar veriyor.

Geleneksel kamu yönetiminde otoriteye, emir ve talimatlara dayalı merkezîyetçi yönetim anlayışı ve geleneği hakim. Oysa, toplam kalite yönetimi anlayışında görev ve yetkilerin alt ünitelere ve çalışanlara geniş ölçüde devredilmesini öngören “adem-i merkezîyetçi yönetim” yapısı savunuluyor. Toplam kalite yönetiminin diğer bir boyutu “toplam katılım yönetimi”. Bu yönetim anlayışında her seviyede yönetici ve çalışanlar arasında işbirliği ve iletişime önem veriliyor. Toplam katılım yönetimi “sinerjik yönetim” olarak da adlandırılıyor.

Toplam kalite yönetimi anlayışında hataların ve yanlışların başlangıçta alınacak önlemlerle ortadan kaldırılması anlayışı geçerli. Bu yönetim felsefesinde “Sıfır Hata” (Zero Defect) ilkesi bir ideali ve dahası bir hedefi ortaya koyuyor. Toplam kalite yönetimi önceden problem çözmenin önemi üzerinde duruyor. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında ise “önleyici” değil, “tedavi edici” bir yaklaşım hakim. Hatalar ve yanlışlar ortaya çıktıkça çözümler bulunmaya çalışılıyor.

Toplam kalite yönetiminin diğer önemli bir boyutu “enformasyon ve analiz”e verilen önem. Bu yeni yönetim anlayışında veri toplama ve istatistiksel analizler yapılması ile sürekli kalite iyileştirilmesi hedefleniyor. “Benchmarking” adı verilen toplam kalite yönetimi tekniği diğer başarılı organizasyonlardan bilgi sağlama, veri toplama ve bunun organizasyona uyarlanması üzerinde duruyor. Benchmarking, “kopyacılık” ya da “taklitçilik” demek değil. Benchmarking, başarılı organizasyonlardaki “en iyi uygulamaları” almak ve organizasyona uyarlamak şeklinde tanımlanabilir. Benchmarking uygulayan şirketlerin deneyimleri kamu sektöründe de bu yönetim tekniğinin pekala uygulanabileceğini ortaya koyuyor.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olarak toplam kalite yönetiminde “insan kaynaklarının yönetimi” büyük önem taşıyor. Toplam kalite felsefesinde personelin işe alınması, işten çıkarılması, yükselmesi, ücret politikası ve saire konularda yeni ilkeler geçerli. Bu yeni yönetim anlayışında liyakata dayalı yönetim (meritokratik yönetim) yapısının oluşturulması amaçlanıyor. Oysa kamu yönetiminde liyakat ilkesi yerine kayırmacılık genellikle yaygın. Kamuda işten çıkarma ile ilgili kurallar oldukça katı. Buna karşın, toplam kalite yönetiminde çalışma hayatında esneklik savunuluyor. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında yükselme, kıdeme ve pozisyona ya da ünvana dayalı iken, toplam kalite yönetimi anlayışında işe giriş kriterleri açık ve adil, işte yükselme ve ücret politikası ise yönetici ve çalışanların özelliklerine ve performansına dayalı. Toplam kalite yönetimi anlayışında başarının ve yüksek performansın tanınması ve ödüllendirilmesine büyük önem veriliyor.

#### **Toplam Kalite Yönetimi Kamu Sektöründe Uygulanabilir mi?**

Toplam kalite yönetimini tüm boyutlarıyla kamu sektöründe uygulamak mümkün, ancak kolay değil. ABD’de Federal Kalite Enstitüsü tarafından yapılan çalışmaların sonuçları toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe de başarılı bir şekilde uygulanabileceğini ortaya koyuyor. ABD’de kamu kuruluşları arasında düzenlenen Başkanlık Kalite ve Verimlilik Ödülü’nü kazanan kamu kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin uygulanması neticesinde performans düzeylerinde önemli ölçüde iyileşmeler görülmüştür. Toplam kalite yönetimi halen bir çok gelişmiş ülkede kamu sektöründe uygulanıyor.

Tekrar ifade edelim ki, kamuda bu yeni yönetim anlayışını uygulamak mümkün olmakla birlikte kolay değil. En başta kamuda değişimi ve yeniden yapılanmayı aktif ya da pasif olarak engelleyen pek çok faktör bulunuyor. Tüm dünyada ve ülkemizde toplam kalite yönetimi konuşulurken kamudaki yöneticilerin bırakın bu yeni yönetim anlayışını uygulamayı, bundan bihaber oldukları şaşkıncı ama gerçektir. İkinci olarak, özel sektörden farklı olarak kamuda yönetimde istikrarı sağlamak ve uygulanan politikalarda sürekliliği temin etmek genellikle güçtür. Siyasette vizyon ve misyon sahibi liderler yerine “statükocu liderler” kamuda daha egemendir.

Tüm toplam kalite yönetimi tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanmasında ve başarı ile uygulanmasında lider ve üst yönetimin rolü çok önemli. Toplam kalite yönetiminin önemini kavramış, bunu planlı ve sistematik bir şekilde uygulamakta kararlı ve sabırlı olan lider ve yöneticiler

olmadıkça bu yeni yönetim felsefesini kamuda kurumsallaştırmak oldukça güç, hatta imkansız.

### **Türk Kamu Yönetiminde “Toplam Kalitesizlik” ve “Toplam Ahlaksızlık”..**

Ülkemizde kamu sektöründe çok ciddi yönetim sorunları bulunuyor. En başta geleneksel kamu yönetimi anlayışının (Weberyen bürokratik yönetim modeli ve Fayolizm) tüm kamu kurum ve kuruluşlarında hakim olduğunu söylemek mümkün. Ülkemizde kamu yönetiminde hala merkeziyetçi ve vesayetçi yönetim geleneği devam ediyor. Bürokrasi ve kırtasiyecilik, vatandaşlara hizmet sunulmasında ilgisizlik ve kayıtsızlık, işlerin sürünce mede bırakılması, aşırı istihdam ve işgücü verimliliğinin düşük olması, israf ve savurganlık pek çok kamu kuruluşunda yaygınlık gösteren başlıca sorunlar. Ayrıca kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı, insangücü planlamasının zayıf olması, çalışanların motivasyonu ve ödüllendirilmesindeki yetersizlik, atama ve nakillerde adam kayırmacılığın yaygın olması, yönetimde şeffaflığın olmaması, yönetimde iletişim ve katılım eksikliği ve benzeri sorunlar devlet yönetimindeki “toplam kalitesizliğin” değişik boyutlarını yansıtıyor. “Allah’tan sağlık, devletten aylık” ve “salla başı, al maaşı” sözleri maalesef bürokrasi ve devlet yönetimdeki kalitesizliği açık olarak ortaya koyuyor.

Türk kamu yönetimindeki “toplam kalitesizlik” kadar “toplam ahlaksızlık” da ciddi boyutlardadır. Bugün ülkemizde giderek yaygınlaşan siyasal yozlaşmalar kamu yönetimindeki “ahlaksızlık” sorununu gündemin başköşesine getirmiş bulunuyor. Ülkemizde son yıllarda siyasal yozlaşmaların hemen hemen her türü yaygınlaşma eğiliminde. Rüşvet, yolsuzluk, adam kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, arpalık (hizmitsiz memuriyetlik), yalan-dolan, soygun, milletvekili transferleri, lider diktası ya da sultası ve daha pek çok siyasal kirlilikler Türkiye’nin gündeminde artık eskisinden çok daha sık olarak yer alıyor.

Eğitimdeki kalitesizlik, devlet hastanelerinde yaşanan trajediler, rezalete dönüşen adalet, yerel yönetimler, KİT ve sosyal güvenlik kuruluşlarında çığ gibi büyüyen sorunlar kamu yönetimindeki bu yapının artık yıkılması gerektiğini ve acil önlemler alınmasını ortaya koyuyor. Özetle, ülkemizde kamu yönetimindeki sorunların temeli “kalitesizlik” ve “ahlaksızlık” da düğüm leniyor.

**Devletin Yeniden İnşası Gerekli...**

Ülkemizde devlet yönetiminde yeniden yapılanma, daha doğrusu bir “yeniden inşa” kaçınılmaz. Devletin yeniden inşası için yapılması gereken ilk iş “devletin yeniden tanımlamak.” Dünyadaki değişimin yönünü izleyerek devletin görev ve fonksiyonlarının yeniden tanımlanması gerekiyor. Devletin görev ve fonksiyonlarının bir kısmının özel sektöre devredilmesi (özelleştirme), bir kısmının ise üçüncü sektöre aktarılması (gönüllüleştirme) büyük önem taşıyor. Bu “yük aktarımı” dışında devletin kendi içerisinde de güç ve yetki devri gerekli. Yerleşme adı verilen reform merkezi devletin yetkilerinin mümkün olduğu ölçüde yerel yönetimlere aktarılmasını öngörüyor.

Özetle, ülkemizde kamu ekonomisi ve kamu yönetimindeki sorunları ortadan kaldırmak için öncelikle ve sırayla yapılması gereken işlemleri şu şekilde özetlememiz mümkün:

- *Devletin yeniden tanımlanması.* Önce devletin görev ve fonksiyonlarının neler olması gerektiği konusunda bir consensus gerekli.
- *Devletin yeniden yapılanması.* İdeal devletin temel ilkeleri üzerinde uzlaştıktan sonra yapılması gereken ikinci iş acilen devletin yeniden yapılanmasına yönelik reformların yürürlüğe konulması. Devletin yeniden yapılanmasında yukarıda belirttiğimiz üç temel reform (özelleştirme, yerelleştirme ve gönüllüleştirme) büyük önem taşıyor. Eğitimden, sağlığa, KİT’lerden sosyal güvenlik kuruluşlarına, adalet ve yargı hizmetlerinden yerel yönetim hizmetlerine kadar tüm kamu kuruluşlarında yeniden yapılanma çalışmalarına süratle başlamak gerekiyor.
- *Devlet yönetiminde ve bürokraside toplam kalite yönetiminin uygulanması.* Devletin yeniden yapılanması süreci ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetiminin yaygınlaştırılması şart. Tekrar belirtelim ki, toplam kalite yönetiminden önce devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğu ölçüde sınırlandırılması ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması önem taşıyor.

**Kamuda “Kalite Devrimi”ne Doğru...**

En başta şu önemli hususu belirtmekte fayda var. Ülkemizde toplam kalite yönetiminin başarıyla uygulanabilmesi için planlı, sistematik, kararlı ve sabırlı olunması gerekiyor. Öncelikle planlı ve sistematik bir tarzda konuya yaklaşılması önem taşıyor. Toplam kalite yönetiminin bünyesinde enformasyon ve analiz, stratejik planlama yönetimi, diyalog ve uzlaşmaya dayalı karar alma gibi unsurlar mevcut olduğundan işe bu tekniklerden yararlanarak başlanması şart. Kanaatimizce, ülkemizde başlıca dört genel

aşama dahilinde toplam kalite yönetiminin planlanması, uygulanması ve sürekliliğin sağlanması gerekir:

1. Aşama: Toplam Kalite Yönetimi Hakkında Bilgilenme Süreci,
2. Aşama: Toplam Kalite Yönetimi İle İlgili Kurumsal Yapılanma (Örgütlenme) Süreci,
3. Aşama: Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması Süreci,
4. Aşama: Sürekli Gelişme (Kaizen) Süreci.

Toplam kalite yönetiminin başarıya ulaşabilmesi için planlı ve sistematik olmak kadar kararlı, inançlı ve sabırlı olmak gerekiyor. Bu nedenle birinci aşamada toplam kalite yönetimi konusunda kamu yönetimindeki en üst düzeydeki yöneticilerin bilgilendirilmesi önem taşıyor. Üst yönetimin desteği ve katkısı olmadan başarıya ulaşmak mümkün değil. Bu gerçeğin en başta kabul edilmesi gerekir. İlk aşamada bürokrasinin çeşitli düzeylerinde arama konferansları ve eğitim seminerleri yapılarak yöneticiler bilgilendirilmeli, toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne sağlayacağı yararlar ortaya konulmalıdır.

İkinci aşamada örgütlenme süreci başlatılmalı. Kamu yönetiminde toplam kalite yönetiminin uygulanmasını planlayacak, koordine edecek ve izleyecek bir üst kurumun oluşturulmasına mutlaka gerek var. Devlet Kalite Enstitüsü adı altında direkt Başbakanlık'a bağlı bir kurumun oluşturulmasının önemli ve gerekli olduğu düşüncesindeyiz. Devlet Kalite Enstitüsü, diğer bir üst kurul olarak oluşturulmasını önerdiğimiz Devlet Kalite Yüksek Konseyi'nin amaçları ve temel stratejik planı doğrultusunda faaliyet göstermeli ve konseyde kamu ve özel kesimden temsilciler yerelmalı. Halen devlet teşkilatında faaliyet gösteren TODAİE, Türk Standartları Enstitüsü, Milli Prodüktivite Merkezi ve Ulusal Metroloji Enstitüsü'nün statülerinin değiştirilerek Devlet Kalite Enstitüsü'ne bağlanmasını öneriyoruz. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yönetimini yaygınlaştırmak için Devlet Kalite Ödülleri adı altında her yıl bir yarışma düzenlenmeli. Kaliteye önem veren ve bu konuda başarılı uygulamaları gerçekleştiren kamu kuruluşları tespit edilerek, ödülleri her yıl Dünya Kalite Gününde Cumhurbaşkanı'nın katılacağı bir törenle verilmeli. Bu üst düzeydeki örgütlenmeye paralel olarak tüm kamu yönetimi birimlerinde kalite planlama, geliştirme, uygulama ve denetleme birimlerinin oluşturulması gerekir.

Üçüncü aşamada toplam kalite yönetiminin uygulanması süreci geliyor. Bu aşamada uygulamanın önce pilot kamu kuruluşlarında başlatılması ve elde edilen ders ve tecrübeler çerçevesinde uygulamanın tüm kamu yönetiminde yaygınlaştırılması önem taşıyor. Çalışmaya öncelikle toplam kalite yönetimin uygulanacağı kamu kuruluşunda bir Durum Analizi (SWOT



Analizi) yapılarak başlanmalı. Bu aşamada toplam kalite yönetimi tekniklerinden (benchmarking, beyin fırtınası, müşteri istek ve beklentileri analizi, nominal grup tekniği, problem tanı ve tedavi matrisleri vs.) geniş ölçüde yararlanılması önem taşıyor. Daha da önemlisi toplam kalite yönetiminin tüm boyutlarıyla kamu yönetiminde uygulanması için çaba gösterilmesi gerekiyor.

Son olarak sürekli gelişme felsefesinin kamu yönetiminde benimsenmesi ve uygulanması şart. Japonların Kaizen olarak ifade ettikleri Sürekli Gelişme felsefesi, toplam kalite yönetiminin uygulanması neticesinde elde edilen ders ve tecrübelerin analiz edilmesini ve kalitenin daha da iyileştirilmesini öngörüyor. Unutmayalım ki, kalite iyileştirme hiç bir zaman sona ermeyecek bir süreç olarak kabul edildiği takdirde başarıya ulaşmak mümkün olacaktır.

### **Değişim Yönetimini Öğrenmekle İşe Başlamalıyız...**

Kamu sektöründe toplam kalite yönetimini uygulayabilmek bir büyük değişimi, “Kalite Devrimi”ni başarmak demektir. Ancak biliyoruz ki, tüm organizasyonlarda değişimi başarmak mümkün olmakla birlikte kolay bir iş değil. Hele devlette bunu gerçekleştirmek daha da güç. Bu bakımdan toplam kalite yönetimini başarıyla uygulamak için “Değişim Yönetimi”ni öğrenmek zorundayız. Değişim Mühendisliği olarak da telafuz edilen “re-engineering”, kamudaki değişim arzusunu gerçeğe dönüştürmenin yöntemlerini daha bilimsel ve sistematik düzeyde düşünmemize yardımcı olabilir. Bu bakımdan işe, değişim yönetimini öğrenmekle başlamamız doğru olacaktır.

Önemle belirtelim ki, toplam kalite yönetimini uygulayarak bürokrasi ve devlet yönetimindeki kalitesizlik ve ahlaksızlıkların tamamen ortadan kaldırılabileceği yanılgısına düşmemek gerekiyor. Devletin devasa bir organizasyon olduğunu gözden uzak tutmamalıyız. Bugün devlet adı verilen organizasyon eski Yunan mitolojisinde Hesiod’un anlattığı Hekaton adı verilen yüz eli ve koskocaman gövdesi olan büyük bir canavara, ya da Tevrat’ta Leviathan olarak geçen büyük bir ejderhaya benziyor. Her geçen gün giderek daha fazla genişleyen devlet faaliyetleri kamu ekonomisi ve kamu yönetimindeki sorunları daha da ağırlaştırıyor.

Bugüne değin devleti hep tüm sorunların çözümü olarak gördük. Devletin bazı sorunların kaynağı, bazı sorunların ise çözümü olduğu gerçeğini hep gözardı ettik. Şüphesiz sosyal düzen için Devlet gerekli... Devletsiz “toplum düzeni” olmaz, kurulamaz. “Devlet baskıya meşruluk kazandırılmış bir kurumdur ve gerekli değildir” şeklinde ifade edilen anarko-kapitalist

devlet anlayışı bir ütopyadan başka bir şey değildir. Devleti gerekli ya da gereksiz bir kötülük (evil) olarak ele alan fikirler bazı felsefi endişeleri ortaya koymanın ötesinde doğru ve gerçekçi yaklaşımlar değildir. Bu bakımdan “devlet gerekli midir?” ütopyası ile değil “devlet ne kadar gereklidir?” realitesi üzerinde daha fazla kafa yormamız gerekiyor. Devletin en uygun görev ve fonksiyonlarının neler olması gerektiği konusunda daha fazla düşünmeli, kısaca devleti yeniden tanımlamalıyız. Devletin görev ve fonksiyonlarını azaltmadan toplam kalite yönetimi ile bürokrasi ve devlet yönetimindeki sorunların ortadan kaldırılabileceğini düşünmek pek doğru bir yaklaşım değil. Toplam kalite felsefesi organizasyonlarda her derde deva bir ilaç olarak düşünülmemeli. Devasa bir organizasyondaki sorunları ortadan kaldırmak için asla mucizeler beklentisi içinde olmamalıyız. Hele sorunların bir tek liderle, bir “iyiliksever despot”la çözüleceğine inanmak büsbütün yanlıştır. Gerekli olan iyi bir reçetedir. Bu reçetede kanaatimizce öncelikle “devletin görev ve fonksiyonları yeniden tanımlanmalı”, ardından “devletin yeniden yapılanması” reformu başlatılmalı ve bu reform süreci içerisinde toplam kalite yönetimi bütün boyutlarıyla tüm kamu kuruluşlarında yaygınlaştırılmalıdır.

**KAYNAKLAR**

- Aktan, Coşkun Can., Değişim ve “Yeni” Global Yönetim, İstanbul: MESS Yayını, 1997.
- Bruno, Gerard., The Process Analysis Workbook for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1995.
- Carr, David K. and Ian D. Littman., Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990’s, Washington D.C. Coopers and Lybrand, 1990.
- Cohen, Steven and Ronald Brandt., Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- Federal Quality Institute, Federal Quality Management Handbook, Washington D.C: U.S. Government Printing Office, 1990.
- Hunt, Daniel., Quality Management for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993.
- Milakovich, M. E., “Total Quality Management in the Public Sector”, National Productivity Review, vol 10, No 2, Spring-1991. s. 195-215.
- Morgan, Colin and Stephen Murgatroyd., Total Quality Management in the Public Sector -An International Perspective, Buckingham:PA, Open University Pres. 1994.
- National Performance Review., Creating A Government That Works Better and Costs Less, (The Report of NPR), New York: Penguin Books, 1993.
- Osborne, David and Ted Gaebler., Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley. 1992.
- Swiss, J.E., “Adapting Total Quality Management (TQM) to Government”, Public Administration Review, vol 52, No 4, 1992. s. 356-62.
- TÜSİAD., 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet. (Hazırlayan: Coşkun Can Aktan), İstanbul: 1992.

## KALİTESİZLİK VE AHLAKSIZLIKLA MÜCADELEDE TOPLAM KALİTE PERSPEKTİFİ\*

Coşkun Can Aktan

### I. GİRİŞ

Özellikle 1990'lı yılların başlarından itibaren *Toplam Kalite Yönetimi* adı verilen bir yeni yönetim anlayışının tüm dünyada giderek yaygınlaştığını görüyoruz. Sadece özel sektör kuruluşları değil aynı zamanda kamu ve üçüncü sektör kuruluşları bu yeni yönetim anlayışını öğrenme ve uygulama çabalarını hızlandırmışlardır. Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi hem makro-ekonomik sorunların, hem de yönetimle ilgili sorunların artmasına neden olmuştur. Bu sorunlar devletin yeniden yapılandırılması ve devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır. Halen devletin yeniden yapılandırılması ve küçültülmesi yönündeki uygulamalar pek çok ülkede tüm hızıyla devam etmektedir. Çeşitli ülkelerde bir taraftan *özelleştirme* ile devletin ekonomideki rolü ve görevleri daraltılmaya çalışılırken, öte yanda toplam kamu yönetimi uygulanarak mevcut kamu hizmetlerinde kalitenin ve verimliliğinin artırılmasına çalışılmaktadır.

Bu yazımızda ülkemizde toplam kalite yönetiminin kamu sektöründe ne şekilde uygulanabileceğine ilişkin görüş ve önerilerimizi sunacağız. Ancak öncelikle ülkemizde kamu yönetiminin temel sorunlarını kısaca özetlemekte yarar görüyoruz.

### II. TÜRKİYE'DE DEVLET YÖNETİMİNDE KALİTE SORUNU

Bugün ülkemizde kamu yönetiminin çok ciddi sorunlar ile yüz yüze bulunduğu gerçeğini hepimiz biliyoruz. Ülkemizde devlet yönetimindeki sorunlarının temelinde "kalitesizlik" yatmaktadır.

---

\* Coşkun Can Aktan, *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş Yayınları, 2002. içinde yayınlanmıştır.

En başta, devlet yönetiminde “*liderlik ve yönetim kalitesi*” sorunu bulunmaktadır. Türkiye’yi daha ileriye taşıyacak vizyona ve misyona sahip lider ve üst yönetim eksikliği sözkonusudur.

İkinci olarak, devlet yönetiminde “*sistem kalitesi*” maalesef mevcut değildir. Sistem kalitesi ile siyasal ve ekonomik sisteme ilişkin anayasal ve yasal kuralları kastediyoruz. Türkiye’nin siyasal sistem olarak benimsediği “demokrasi” ve ekonomik sistem olarak benimsediği “piyasa ekonomisi” henüz tüm kuralları ve kurumları ile işler değildir.

Üçüncü olarak, ülkemizde devlet yönetiminde meritokrasi değil, kayırmacılık hakim olduğundan kamu hizmetlerini sunan “*insan kalitesi*” nin yüksek olduğunu söyleme imkanı yoktur. Kamu görevlilerinin işe alınmasında, atanmasında, bir yerden başka bir yere tayininde nepotizm (akraba kayırmacılık), kronizm (eş-dost kayırmacılık) ve patronaj (siyasal kayırmacılık) adı verilen yozlaşmalar maalesef yaygınlık göstermektedir. Bu tür yozlaşmalar, kamuda istihdam edilen personelin kalitesini düşürmektedir.

Son olarak, yukarıda belirtilen nedenlerin kaçınılmaz sonucu olarak ülkemizde “*kamu hizmetlerinin kalitesi*” son derece düşüktür.

Türkiye’de devlet yönetimi ile ilgili diğer bazı önemli sorunları da özetlemekte yarar vardır. En başta “Parlamentar Demokrasi”nin ülkemizde ciddi sıkıntılar içerisinde olduğunu söyleyebiliriz. Türkiye’de mevcut demokrasinin “halk egemenliği”ni yansıtan bir temsili demokrasi olduğunu söyleme imkanı yoktur. Devleti yönetenlerin milletin hür iradesinin sonucunda seçilmiş olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Siyasal partilerde lider ve/veya dar bir kadronun egemenliği sözkonusudur. Ülkemizde uzun yıllardır siyasal istikrarsızlık hüküm sürmektedir ve bunun gerisinde de parlamenter demokrasinin işleyiş şekli yatmaktadır. Başkanlık sistemi arayışlarının nedeni mevcut sistemdeki açmazlardır.

Ülkemizde geleneksel merkezîyetçilik anlayışı egemendir. Kamusal kararların alınmasında ve kamusal hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetim ağırlığını sürdürmektedir. Yerel yönetimler, bir taraftan merkezîyetçilik ve vesayetçiliğin altında ezilmekte, diğer tarafta ise yukarıda belirttiğimiz türde kalitesizlikler içerisinde hizmet sunmaya çalışmaktadırlar.

Ülkemizde büyüyen devletin doğal sonucu olarak “bürokratizm” hastalığı genel olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yaygındır. Bürokrasi ve kırtasiyecilik, hizmet sunulmasında ilgisizlik, kayıtsızlık ve vurdumduymazlık, asıl amacı halka hizmet etmek olan devleti bir tür işkence mekanizması haline dönüştürmüştür. Bugün ülkemizde vatandaşların devlete olan güveninin önemli ölçüde sarsılmış olduğunu söylemek sanıyoruz haksızca yapılmış bir itham olmaz. Hastaneler, mahkemeler, eğitim kurumları,

belediyeler maalesef kendilerinden beklenen hizmetleri zamanında ve yeterli kalitede verememektedirler.

Özetle, ülkemizde kamu yönetiminin başlıca sorunlarını ana başlıklar altında şu şekilde özetleyebiliriz:<sup>1</sup>

- Merkeziyetçi ve vesayetçi yönetim geleneğinin sürdürülmesi.
- Başbakanlığın dev bir bakanlık konumunda olması; başbakanlığın koordinasyon fonksiyonundan uzaklaşmış olması ve icrai fonksiyon üstlenmesi; merkezi yönetim kuruluşlarının kendilerinden beklenen etkinlik ve kalitede hizmet sunamaması.
- Yönetimde açıklığın olmaması.
- Bürokrasi ve kırtasiyecilik.
- Sağlık ve eğitim kurumlarındaki yetersizlik ve kalitesizlik.
- Liyakatsız personel istihdamı.
- İnsangücü planlamasının yetersiz olması.
- Hiyerarşik yönetim yapısı; yönetimde iletişim ve katılımın zayıf olması.
- Ücretlerdeki dengesizlikler.
- Kamu görevlilerinin ünvan ve görev farklılıkları.
- Atama ve nakillerde adam kayırmacılığın yaygın olması vs.

Bu kısa listeden anlaşılacağı üzere ülkemizde kamuda yaşanan sorunlar esasen “kalitesizlik” ve “ahlaksızlık” olmak üzere iki ana kategoride düşünülebilir. Bu tespitlerden sonra şimdi ülkemizde toplam kalite yönetiminin uygulanmasına yönelik görüş ve önerilerimizi sunabiliriz.

### III. DEVLET YÖNETİMİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANMASI

Giriş kısmında belirttiğimiz gibi son yıllarda başta gelişmiş ülkeler olmak üzere pek çok ülke kamu sektöründe toplam kalite yönetimini uygulamak yönünde ciddi çalışmalar yürütmektedirler.<sup>2</sup> Bu bölümde diğer ülke uygulamalarını da dikkate alarak ülkemizde kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin uygulanmasına ilişkin önerilerimizi ortaya koymaya çalışacağız.

<sup>1</sup> Coşkun Can Aktan, Değişim ve Devlet, Ankara:TİSK Yayını,1998. S. 58.

<sup>2</sup> Örneğin ABD'deki uygulamalar için Bkz: Federal Quality Institute, Federal Quality Management Handbook, Washington DC: US. Government Printing Office, 1990; National Performance Review, Creating A Government That Works Better and Costs Less, New York: Penguin Books, 1993.; OECD ülkelerinde bu konuda yapılan uygulamalar hakkında Bkz: OECD, Responsive Government: Service Quality Initiatives, Paris: PUMA Publ. 1996. ; OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris: PUMA Publ. 1995.

### **A. Tüm Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması**

Yukarıdaki örgütlenme önerimize paralel olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarında bir *Toplam Kalite Yönetimi Merkezi* oluşturularak bu konuda süratle adımlar atılması ve uygulamaların yapılması gereklidir.

Ülkemizde toplam kalite yönetiminin tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanabilmesi pekala mümkündür. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere; KİT'lerden sosyal güvenlik kuruluşlarına; eğitim ve sağlık kurumlarından mahkemeler ve askeri kurumlara kadar tüm kamu sektöründe toplam kalite yönetiminin tüm boyutlarıyla ele alınıp uygulanması şarttır. Kamu kuruluşlarının hizmet kalitesini artırılabilmeleri için bu yeni yönetim felsefesini süratle öğrenmeleri ve uygulamaları önem taşımaktadır.

### **B. Devlet Yönetiminde Toplam Katılım**

Toplam kalite yönetiminin önemli boyutlarından birisi de “Toplam Katılım” ya da “Sinerjik Yönetim” olarak ifade edilen felsefedir.

Kamu sektöründe karar alma sürecine mümkün olduğu ölçüde geniş bir kesimin katılımı sağlanmalıdır. Katılım konusunda aşağıdaki ilkelerin gerçekleştirilmesi önem taşımaktadır:<sup>4</sup>

\* Toplumsal kesimler arasında güven, diyalog ve işbirliğinin sağlanması ve sosyal barışın kurulması amacıyla oluşturulmuş bulunan Ekonomik ve Sosyal Konsey'e etkin işlerlik kazandırılmalıdır. Bu konsey siyasal iktidara ve parlamentoya danışmanlık yapacak bir fonksiyon üstlenmelidir. Önemli kamusal kararların alınmasında bu konseyden rapor, araştırma vs. hazırlanması talebinde bulunulmalıdır. Kamu politikasına ilişkin önemli kararlar uygulamaya konulmadan önce, bu konseyde tartışılmalı ve uzlaşma sağlanması için çaba sarfedilmelidir.

\* Kamu politikasına ilişkin önemli kamusal kararlar hakkında referandum başvurulmalıdır. Hangi konular üzerinde referandum yapılması gerektiği konusunda özel bir yasa çıkarılmalıdır. Çok sık referanduma gidilmesinin hem zaman kaybına yol açacağı, hem de maliyetli olduğu gözönüne alınırsa, ancak önemli kamusal kararlar için bu katılım yöntemine başvurulmasının doğru olacağı düşünülmektedir.

\* Özellikle yerel yönetimlerde demokratik bir hak olarak “geri çağırma hakkı” anayasada güvence altına alınmalıdır. Belirli sayıda yerel seçmenin başvurusu ile yerel yönetim temsilcisinin görev süresi dolmadan görevinden alınabilmesi mümkün olmalıdır.

<sup>4</sup> Coşkun Can Aktan, Değişim ve Devlet, Ankara:TISK Yayını, 1998. S. 89-90.

- \* Aşağıdaki kamu katılım tekniklerine işlerlik kazandırılmalıdır:
- Kamu kurum ve kuruluşlarında kamu katılım planı ve programı oluşturulmalıdır.
  - Çalışanların yönetime katılmaları için belirli aralıklarla arama konferansları ve katılım toplantıları (workshop) düzenlenmelidir.
  - Halkın kamusal karar ve uygulamalar hakkında görüşlerinin öğrenilmesi amacıyla belirli aralıklarla bağımsız kamuoyu araştırma şirketlerine anketler yaptırılmalıdır.
  - Broşür, rapor, kitapçık, afiş vs. yayınlarla halkın yapılan uygulamalar konusunda doğru bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.
  - Kamu kurum ve kuruluşlarında yönetimde açıklık ilkesine önem verilmelidir. Vatandaşların bilgi edinme, bilgiye ve görevlilere ulaşabilme haklarına işlerlik sağlanmalıdır.
  - Vatandaşların mümkün olduğu ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının toplantılarına katılma ve dinleme hakları sağlanmalıdır. Örneğin, belediye meclislerinin ve mahkemelerin toplantılarına halkın katılımı teşvik edilmeli ve kolaylaştırılmalıdır.

### **C.Devlet Yönetiminde Müşteri Tatminini Arttırmak İçin Performans Standartları Oluşturulması**

Kamu kurum ve kuruluşlarında daha kaliteli mal ve hizmet sunulması için çeşitli performans standartlarının önceden tespit edilmesi gereklidir. Kamu kurumlarında aşağıdaki kalite boyutlarının dikkate alınması ve buna uygun standartlar oluşturulması önem taşımaktadır:<sup>5</sup>

- *Ulaşılabilirlik.* Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan yönetici ve personele vatandaşların kolayca ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Sorununu anlatmak isteyen ve bilgi almak isteyen vatandaşa en kısa zamanda hizmet verilmesi amaçlanmalıdır. Bu çerçevede vatandaşa hizmet sunulması için her kamu kurum ve kuruluşunun bina girişinde kolayca okunabilecek bir alana bir duyuru asılarak işlerin süratle yapılacağı ilan edilmesi gereklidir. Tüm kamu kuruluşlarında müşteri şikayetlerinin ulaştırılabileceği bir Ombudsman Bürosu kurulmalıdır.
- *Cevap Verme Süresi.* Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarına yazılı başvurularının en geç iki hafta içerisinde cevaplanması bir performans standardı olarak kabul ve ilan edilmelidir.

<sup>5</sup> Bkz: Daniel Hunt, Quality Mangement for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993; David K. Carr and Ian D. Littman, Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990's, Washington DC: Coopers & Lybrand, 1990.



- Posta ve telefon hizmetlerinde, elektrik, su , havagazı bağlanması işlemlerinde; işyeri çalışma ruhsatı verilmesinde; eğitim ve sağlık kurumlarının hizmetlerinin sunulmasında vs. hizmetlerde belirli performans standartlarının mutlaka oluşturulması ve ilan edilmesi önem taşımaktadır. Her kamu kurum ve kuruluşu yapılan hizmetlerin özelliğine göre bir performans standardı oluşturmalı ve ilan etmelidir.

#### **D. Devlet Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması**

Ülkemizde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik başlıca tedbirleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- Bürokrasinin etkin, verimli ve adil işlemesi için yasaların herkese uygulanabilir tarzda “genel” olarak düzenlenmesi, ayrıcalıklar getirmemesi sağlanmalıdır. Yasalar; basit, anlaşılır, açık ve net olmalıdır.
- Merkeziyetçi yapıya son verilerek idari ve mali adem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim) uygulanmalıdır.
- Bürokrasi gerek istihdam yönünden, gerekse araç- gereç ve hizmet birimleri bakımından sürekli büyüme eğilimindedir. Bürokrasinin büyümesi, hantal bir devlet yapısı ortaya çıkarmaktadır. Bürokrasinin, siyasal iktidarların baskısı altında sürekli yeni kadrolar tahsis etmeleri mutlaka engellenmelidir.
- Devlet yönetiminde ve bürokraside açıklık (şeffaflık) sağlanmalıdır.
- Bürokrasinin işleyişi konusunda müşterilerin (vatandaşların) şikayetlerini çözüme kavuşturmak amacıyla hizmet edecek Ombudsman büroları oluşturulmalıdır.
- Bürokratların etkin ve verimli çalışmaları için, atanan bürokrat ile hükümet arasında performans sözleşmesi imzalanmalıdır. Bürokrat, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli performans ve başarı standartlarına ulaşmayı taahhüt etmelidir. Performans ölçme ve değerlendirme ile ilgili olarak her zaman belirli kıstaslar ve standartlar oluşturulması mümkündür.

#### **E. Devlet Yönetiminde İnsan Kaynaklarının Yönetimi**

Kamu sektöründe insan kaynaklarının yeniden yapılanmasında başlıca yapılması gerekli olan işlemleri şu şekilde özetleyebiliriz.<sup>7</sup>

- Tüm kamu görevlileri hakkında tek ve ortak bir yasa yürürlüğe konulmalıdır. Tüm kamu görevlileri için özlük haklarını kapsayan bir özel yasa

<sup>7</sup> Coşkun Can Aktan, “Politikada Liyakat ve Meritokrasi”, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan-1997, s. 1008.

yürürlüğe konulmalı ve çalışanların mali ve sosyal hakları bu yasa içerisinde düzenlenmelidir.

- Tüm kamu görevlilerinin görev tanımları; işe alınmaları ve/ veya göreve atanmaları için gerekli ön koşullar yasa içerisinde açık olarak tespit edilmelidir. En üst düzeydeki bürokrattan en alt düzeydeki kamu görevlisine kadar görev tanımlarının ve istihdam koşullarının belirli olması gerekir.
- Kamu görevlisi istihdamına ilişkin olarak her ayın birinci gününde Başbakanlık Personel Dairesi Başkanlığı tarafından iş imkanlarına ilişkin bir gazete ya da kitapçık yayınlanmalıdır. Yerel ya da ulusal gazetelere ilan verilmesi uygulaması kesinlikle terk edilmelidir. Türkiye'deki tüm gazete ve dergi bayilerine dağıtımı yapılacak Kamu Görevlisi İstihdam Bülteni kadrolar için gerekli koşulları açık olarak göstermelidir.
- İlke olarak kamu görevlisi olabilmek "kamu görevlisi giriş sınavına" katılma şartına bağlanmalıdır. Giriş sınavı kariyer ve kariyer dışı görevler olmak üzere iki ayrı sınav olarak düşünülmelidir. Kariyer sınavı belirli bir alanda uzmanlık isteyen kadrolar için yapılmalıdır. Hakim, savcı , doktor, öğretim elemanı, mühendis ve benzeri uzmanlık alanları için özel kariyer sınavları yapılmalıdır. Bunun dışında bir uzmanlık gerektirmeyen ya da işe alındıktan sonra kısa süreli bir mesleki eğitim kursu ile yetiştirilmesi mümkün olan kadrolar için "kariyer - dışı kamu görevlisi giriş sınavı" adıyla bir sınav yapılmalıdır. Sınavlar merkezi bir organ kanalıyla yılda bir kaç kez (örneğin, yılda 4 kez) yapılmalıdır. Ülkemizde Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) bu belirttiğimiz sınavı üstlenebilir. ÖSYM'ye benzer yapıda bir başka organ da kurulabilir. Yapılacak sınavlar çoktan seçmeli test usulüne göre gerçekleştirilmelidir.
- Kamu görevlisi giriş sınavlarında, adam kayırmacılığa imkan vermesi dolayısıyla sözlü sınavların yapılmasına son verilmelidir. Çok özellik arz eden meslekler için böyle bir sınav yapılması gerekiyorsa ( Örneğin, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu spikerlik giriş sınavı) bu takdirde objektifliği sağlayacak ilkeler geliştirilmelidir.
- Kariyer ve kariyer dışı kamu görevlisi giriş sınavlarına katılanlara sınav sonunda başarı derecesini gösteren bir sertifika verilmelidir. Bu sertifikanın geçerlik süresi, kariyer- dışı kamu görevlisi olarak atanabilmek için yapılacak başvurularda giriş sınavının yapıldığı tarihten itibaren 5 yıl olmalıdır. Kariyer giriş sınavları için meslek dallarının özelliklerine göre bu süre 2 ya da 5 yıl arasında bir süre olarak tespit edilebilir.
- Giriş sınavına tabi olmaksızın bir kamu görevine atama yapılabilmesi esasları ve kriterleri açıkça belirlenmelidir. Yukarıda belirtildiği üzere temel kural olarak giriş sınavlarının yapılması benimsenmelidir. Ancak özel bazı

hizmetlerde giriş sınavına tabi olmaksızın atama yapılacaksa bununla ilgili kuralların çok açık ve net olması ve liyakat ilkesine dayalı olması gerekir. Örneğin, konusunda uzman bir iktisatçının, Başbakan danışmanı olarak atanması halinde giriş sınavının yapılmaması doğal karşılanabilir. Bununla birlikte yine de ilkelerin tespit edilmesinde yarar bulunmaktadır.

- Kamu görevlilerinin yer nakilleri ile ilgili esaslar adam kayırmacılığa, rüşvete ve diğer suiistimallere yol açmayacak şekilde tespit edilmelidir
- Kamu görevlileri arasında ücret dengesizliklerinin ortadan kaldırılması gereklidir.
- Kamu sektöründe sicil raporlarının tanzim edilmesi uygulamasına son verilmelidir. Objektif olmanın aksine yöneticilerin keyfi takdir ve değer yargılarını yansıtabilecek olan sicil raporları uygulaması tamamen kaldırılmalıdır. Bunun yerine bir suç fiilinin oluşması halinde bununla ilgili yargı organlarının vereceği karar ve ilgili bilgiler değerlendirilmelidir.
- Kamu sektöründe emeklilik yaşı ve hizmet süresi sık sık değiştirilmemelidir. Ülkemizde emeklilik yaşı ve hizmet süresi mutlaka makul bir seviyeye yükseltilmelidir.
- Kamu sektöründe bazı meslekler için kısmi zamanlı çalışma (part-time çalışma) uygulanabilmelidir. Kamu sektöründe çalışanların motivasyonu ve ödüllendirilmesi için mutlaka çaba gösterilmeli ve bu konuda pratik çözümler uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda bazı önerilerimizi şu şekilde sıralayabiliriz:
  - Aldığı izin veya işe zamanında gelip gelmeme durumuna göre çalışanlara özel bir maddi teşvik sağlanabilir. Bu yöntem aylık ya da üç aylık dönemler içerisinde gerçekleştirilebilir.
  - Müşteri Şikayetleri Bürosu oluşturulduktan sonra bu büroya yapılan başvurularda en az şikayetin olduğu departman personeline ve yöneticisine maddi ( parasal) bir teşvik sağlanabilir.
  - Çalışanların daha iyi performans göstermeleri ve daha bağımsız çalışmaları için onlara yetki devredilebilir ve sorumluluk üstlenmeleri sağlanabilir.
  - Sadece eğitim düzeyine dayalı bir ücret sistemi uygulanmamalıdır. Eğitim düzeyi dışında çalışanların performanslarına dayalı bir ücret ve ödüllendirme sistemi geliştirilmelidir.
  - Departmanlardaki tasarrufa paralel bir ödüllendirme sistemi geliştirilmelidir. Örneğin, telefon ve elektrik tüketimi konusunda daha tasarruflu olan departman çalışanları ve yöneticileri ödüllendirilmelidir.
  - organizasyonun gelişmesine katkı sağlayan yaratıcı fikir ve önerilerde bulunanlar ödüllendirilmelidir.

### F. Devlet Yönetiminde İsrâf ve Savurganlıkların Azaltılması

Ülkemizde kapsamlı çalışmalar yapılarak kamu sektöründeki israf ve savurganlıklar mutlaka azaltılmalıdır. Bu konudaki bazı önerilerimiz aşağıda yer almıştır. Bu konuda çok daha kapsamlı öneriler geliştirilmeli ve uygulanmalıdır.<sup>9</sup>

\* Bir kısım kamu görevlilerine sağlanan lojman uygulaması yeniden düzenlenmeli ve çok özellikli bazı görevliler (silahlı kuvvetlerden yapılacak incelemeler sonucunda gerekli görülen personel, polis teşkilatından bir kısım personel vb.) dışında lojman uygulamasına tamamen son verilmelidir.

\* Kamu görevlilerine ulaşımda sağlanan servis araçları uygulamasına mümkün olduğu ölçüde son verilmelidir.

\* Kamu sektöründe binek otomobili kullanımı ile ilgili esaslar ciddi incelemeler sonucunda belirlenmelidir. Hangi düzeyde kamu görevlisine makam arabası tahsis edileceği yeniden belirlenmelidir.

\* Kamu sektöründeki bir kısım hizmetler (temizlik işleri, park, bahçe bakım ve onarım işleri vs.) özel sektöre ihale edilerek, kamu sektöründe kaçınılmaz olarak ortaya çıkan israf ve savurganlıkların azaltılmasına çalışılmalıdır.

### G. Devlet Yönetiminde “Downsizing”

Kamu yönetiminin ve bürokrasinin en önemli özelliklerinden birisi sürekli genişleme eğiliminde olmasıdır. Gerekli olduğuna inanılan bir kamu kurum ve kuruluşu oluşturulduktan sonra zaman içinde hem fiziksel olarak, hem de insangücü yönünden sürekli büyür. Kamu kurum ve kuruluşlarında bina, makine, araç ve gereç yanısıra personel artışının temel nedenlerinden birisi bürokratların ve yöneticilerin güç alanlarını genişletmek istemelerinden kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde halen hiç bir katma değer yaratmayan, bununla birlikte bütçeden önemli bir ödenek alan ve bu ödeneği her yıl fiziki ve personel harcamalarına sarfeden çok sayıda kamu kuruluşu bulunmaktadır. Bir kısım kamu kuruluşları ise asıl görev alanlarının dışında bir faaliyet ile iştigal etmekte, bu çerçevede harcamalarını sürekli olarak artırmaktadırlar.

Ülkemizde kapsamlı bir proje çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının küçültülmesi çok acil ve süratle yapılması gereken reformlardan birisidir. Bu konudaki önerilerimizi maddeler halinde özetlemeye çalışalım:

- Tüm bakanlıklar görev ve fonksiyonları itibariyle dikkatle değerlendirilmeli, gereksiz bakanlıklar ve/veya bakanlıklara bağlı teşkilatlar ya tamamen kaldırılmalı ya da gerektiği ölçüde küçültülmelidir. Burada kullandığımız

<sup>9</sup> Coşkun Can Aktan, “Kamu Savurganlığı ve İsrâf”, Gazete Ege, 5.5.1996.

küçülme (downsizing) kavramı, hem fiziki birimler (bina, araç, vs.), hem de personel yönünden gerekli azaltmanın yapılmasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır.<sup>9</sup>

- Daha önce gerekli olduğu için kurulmuş bulunan, ancak günümüz açısından fonksiyonunu tamamlamış bulunan bir kısım kuruluşların süratle belirlenmesi ve tasfiyesi gereklidir.
- Kamu kurum ve kuruluşları arasında benzer veya aynı fonksiyonları gören kamu kuruluşları süratle tespit edilerek tasfiye ve küçülmeye gidilmelidir.
- Özel sektörün çok daha başarılı olduğu bilinen alanlarda kamunun faaliyetlerini mutlaka daraltması gereklidir. Örneğin, ülkemizde çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerinin ayrıntılı durum analizi ve değerlendirmelerden sonra satılması, tasfiyesi vs. yöntemler süratle uygulamaya konulmalıdır. Bu konuda bir başka örnek olarak Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu'nu gösterebiliriz. Özel radyo ve televizyon kanalları ve istasyonları TRT ile mukayese edilmeyecek kadar daha az ve sınırlı kaynaklarla (bina, araç, gereç, personel vs.) yayınlar yapmaktadırlar. Bu değişim karşısında TRT'nin süratle faaliyetlerini daraltması, bölge müdürlüklerini ve geniş teşkilat yapısını azaltması gerekmektedir.
- Yurt dışı temsilcilikler, bürolar vs. kuruluşların dikkatle gözden geçirilerek bir kısım büroların kapatılması, küçültülmesi, personel sayılarının azaltılması gereklidir. Halen dünyanın bir çok ülkesinde yüksek maaşlar alarak istihdam edilen personel bulunmaktadır. Ülkemize ciddi hiç bir katkısı olmayan makamlar ortadan kaldırılmalıdır.
- Başta Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, TBMM, Bakanlıklar ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan müşavir kadrolarının önemli bir kısmı ortadan kaldırılmalıdır. "hizmitsiz memuriyetlikler"e son verilmelidir.

#### IV. SONUÇ

Dünyada ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlarda hızlı değişimin sözkonusu olduğu bir çağda yaşıyor yaşıyoruz. Tüm bu gelişmelere paralel olarak yönetim alanında da dünyada bir değişim süreci yaşanıyor. Geleneksel merkezîyetçi, vesayetçi, bürokratik kamu yönetimi anlayışı artık önemini kaybetmiş ve yerini çağdaş yönetim anlayışı olan Toplam Kalite felsefesine bırakmış bulunuyor.

---

<sup>9</sup> Rana Martin, "Efficient Public Sector Downsizing", Finance and Development, September-1997. P.40.

Bugün Türk kamu yönetiminin ve kamu ekonomisinin içinde bulunduğu sorunları ortadan kaldırmak için öncelikle devletin rolü ve görevlerinin yeniden tanımlanması ve devlet faaliyetlerinin mümkün olduğu ölçüde piyasa ekonomisine devredilmesi gereklidir. Geniş kapsamlı bir özelleştirme projesi ile devletin küçültülmesi hedeflenmelidir. Toplam Kalite projesi ise özelleştirme reformu ile eşzamanlı yürütülmelidir.

Daha kaliteli ve rekabet gücü yüksek bir Türkiye için sadece özel sektör kuruluşlarının toplam kalite yönetimini uygulamaları yeterli değildir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının değişim yönetimini (reengineering) öğrenerek toplam kalite devrimini gerçekleştirmek için radikal adımlar atması gerekmektedir.

Toplam Kalite anlayışı ile dünyada “yönetimde rönesans” adını verebileceğimiz bir dönemi yaşıyoruz. Deyim yerindeyse, dünyada bir “Kalite Devrimi” gerçekleşiyor. Kalitenin uluslararası alanda ve yurt içinde rekabet gücünün temeli olduğu düşünüldüğünde bu değişim trendinin gerisinde kalmamız gerekiyor.

*Devlet yönetiminde toplam kalite yönetimini uygulamak aynı zamanda kamudaki ahlaksızlıklarla mücadele etmenin bir yoludur.* Bugün ülkemizde devlet yönetiminde yaşanan rüşvet, zimmet, israf ve savurganlıklar, torpil gibi siyasal hastalıkların ortadan kaldırılmasında hiç şüphesiz toplam kalite yönetimi bir araç vazifesi görebilir. Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi, öncelikle kamunun görev ve fonksiyonları doğru bir biçimde tespit edilmeli (rightsizing), gereksiz kamu kurum ve kuruluşlarında küçülme (downsizing) gerçekleştirilmeli ve bu reformlarla eş zamanlı olarak toplam kalite yönetimi uygulanmalıdır.

**KAYNAKLAR**

- Aktan, Coşkun Can., Değişim ve Devlet, Ankara:TİSK Yayını,1998.
- Aktan, Coşkun Can., Değişim ve “Yeni” Global Yönetim, İstanbul:MESS Yayını, 1998.
- Aktan, Coşkun Can., ”Kamuda Kalitesizliğe Çözüm İçin Toplam Kalite”, Ekonomik Forum Dergisi, Haziran-1997. S..56-61.
- Aktan, Coşkun Can., “Yönetimde Rönesans”, Ekonomik Forum Dergisi, Ocak-1998.s. 58-61.
- Aktan,Coşkun Can., “Kamu Savurganlığı ve Israf”, Gazete Ege, 5.5.1996.
- Aktan, Coşkun Can., “Politikada Liyakat ve Meritokrasi”, Yeni Türkiye Dergisi, Mart-Nisan-1997, s. 1008-1010.
- Bruno, Gerard., The Process Analysis Workbook for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1995.
- Carr, David K. and Ian D. Littman., Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990’s, Washington D.C. Coopers and Lybrand, 1990.
- Cohen, Steven and Ronald Brandt., Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World, San Francisco: Jossey-Bass, 1993.
- Federal Quality Institute, Federal Quality Management Handbook, Washington D.C: U.S. Government Printing Office, 1990.
- Hunt, Daniel., Quality Management for Government, Milwaukee: ASQC Quality Press, 1993.
- Imai, Masaaki ,. Kaizen -Japonya’nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı- İstanbul: BRISA Yayını, 1997.
- Kavrakoğlu, İbrahim ,Sinerjik Yönetim, İstanbul: KalDer Yayınları, 1994.
- Milakovich, M. E., “Total Quality Management in the Public Sector”, National Productivity Review, vol 10, No 2, Spring-1991. s. 195-215.
- Martin, Rana, “Efficient Public Sector Downsizing”, Finance and Development, September-1997. P.40-47.
- Morgan, Colin and Stephen Murgatroyd., Total Quality Management in the Public Sector -An International Perspective, Buckingham:PA, Open University Pres. 1994.
- National Performance Review., Creating A Government That Works Better and Costs Less, (The Report of NPR), New York: Penguin Books, 1993.
- OECD, Responsive Government: Service Quality Initiatives, Paris: PUMA Publ. 1996.
- OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris: PUMA Publ. 1995.

Osborne, David and Ted Gaebler., Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison Wesley. 1992.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Mükemmelliğe Doğru Yolculuk Planı:Toplam Kalite Yönetim Sistemi, Ankara: Aydoğdu Ofset, 1997.

Swiss, J.E., “Adapting Total Quality Management (TQM) to Government”, Public Administration Review, vol 52, No 4, 1992. s. 356-62.

TÜSİAD., 21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet. (Hazırlayan: Coşkun Can Aktan), İstanbul: 1992.



## BÜROKRATİZM HASTALIĞI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ \*

Coşkun Can Aktan

Ülkemizde bürokrasinin gerek örgütsel yönden ve gerekse fonksiyonları yönünden ciddi sorunları bulunmaktadır. Bu kısa yazımızda önce ülkemizde bürokrasinin yüz yüze bulunduğu sorunlar, daha sonra da bürokrasi hastalığının ortadan kaldırılmasına yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

### Bürokrasi'nin Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Bürokrasinin örgütsel sorunları içerisinde aşırı merkeziyetçilik ve gizlilik önem taşımaktadır. Kamu yönetiminde görev ve yetkilerin pek çoğu merkezde bürokrasinin elinde toplanmıştır. Bürokrasinin yapısında öteden beri gizlilik hüküm sürmektedir. Halen yürürlükte bulunan Devlet Memurları Kanunu da buna imkan sağlamaktadır. Sözkonusu kanununun 15. maddesi; memurların devletin görevleri ile ilgili olarak basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kuruluşlarına bakan ya da valinin izni olmadan demeç ya da bilgi vermesini yasaklamıştır. Özetle, bürokraside “yasakçılık” ve “gizlilik” ciddi bir sorun durumundadır.

Bürokrasinin örgütsel sorunları dışında fonksiyonel sorunları da bulunmaktadır. Kırtasiyecilik, gereksiz formaliteler ve kuralcılık, sorumluluktan kaçma, işlerin sürüncemede bırakılması, adam kayırmacılık, hizmetsiz memuriyetlik (arpalıklar) ve saire sorunlar bu konuda örnek verilebilir.

### Çözüm Önerileri

Ülkemizde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında mevcut olan “bürokratizm” hastalığından kurtulmak için ne yapılmalı? Bu konudaki önerilerimizi yazmaya çalışalım:

---

\* Coşkun Can Aktan, “Bürokratizm Hastalığı ve Çözüm Önerileri”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Nisan-1999. s. 45-48.

- Bürokrasinin etkin, verimli ve adil işlemesi için yasaların herkese uygulanabilir tarzda “genel” olarak düzenlenmesi, ayrıcalıklar getirmemesi sağlanılmalıdır. Yasalar; basit, anlaşılır, açık ve net olmalıdır.
  - Merkeziyetçi yapıya son verilerek idari ve mali adem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim) uygulanmalıdır.
  - Kamu görevlisi olarak atanmaya ilişkin usul ve esaslar açık ve net bir şekilde tespit edilmelidir. Memurluk yazılı sınavları yılda bir kaç kez olmak üzere merkezi bir organ tarafından yapılmalıdır. Sözlü sınavlar, bürokraside kayırmacılık eğilimlerine neden olmaktadır. Sözlü sınavların bazı özel meslek alanları dışında tamamen kaldırılması gereklidir.
  - Bürokrasi gerek istihdam yönünden, gerekse araç- gereç ve hizmet birimleri bakımından sürekli büyüme eğilimindedir. Bürokrasinin büyümesi, hantal bir devlet yapısı ortaya çıkarmaktadır. Bürokrasinin, siyasal iktidarların baskısı altında sürekli yeni kadrolar tahsis etmeleri mutlaka engellenmelidir.
  - Devlet yönetiminde ve bürokraside açıklık (şeffaflık) sağlanmalıdır.
  - Bürokrasinin işleyişi konusunda müşterilerin (vatandaşların) şikayetlerini çözüme kavuşturmak amacıyla hizmet edecek Ombudsman büroları oluşturulmalıdır.
  - Bürokratların etkin ve verimli çalışmaları için, atanan bürokrat ile hükümet arasında performans sözleşmesi imzalanmalıdır. Bürokrat, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli performans ve başarı standartlarına ulaşmayı taahhüt etmelidir.
  - Bürokraside belirli hizmetlerin yerine getirilmesinde ( işyeri açılması ile ilgili olarak ruhsat verilmesi vs.) önceden belirli bir süre tespit edilerek vatandaşların mağdur olmaları önlenmelidir. Halen bürokraside işyeri açma ile ilgili olarak çok gereksiz formaliteler istenilmektedir. Ruhsat işlemleri uzun sürmekte, aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik işletmeleri kaçak olarak (ruhsatsız) çalışmaya sevk etmektedir. Ayrıca formaliteler ve uzun süren işlemler rüşvet ve torpile fırsat yaratmaktadır.
- Ülkemizde bir işyeri açmak için kapı kapı dolaşmak gerekmektedir. Gereksiz formaliteler zaman israfına yol açmaktadır. İşlemler için gerekli formaliteler ne kadar fazlalaşırsa rüşvet ve yolsuzluk da o derece artmaktadır. Bu konuda alınacak tedbirler son derece basit ve uygulanabilir olmasına rağmen bugüne değin bir adım maalesef atılamamıştır.
- Bu alanda bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak için yapılması gereken işlemleri aşağıda özetlemeye çalışalım:
- İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi ile ilgili işlemler basitleştirilmeli ve kırtasiyecilik azaltılmalıdır.

- İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi ile ilgili olarak özel bir yasa yürürlüğe konulmalı, mevzuattaki dağınıklığa ve çokluğa son verilmelidir.
- İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi yetkisi meslek odalarına devredilmelidir. Meslek odalarında Ruhsat İşlemleri Başkanlığı adı altında birim oluşturularak, ruhsat verme işlemleri bu birim aracılığıyla yürütülebilir. Ruhsat verme işlemleri önce oda içerisinde oluşturulacak Ruhsat İşlemleri Komisyonu'nda ele alınmalı ve belirli bir sürede sonuçlandırılmalıdır. Bu komisyonda odanın özelliğine göre gerekli uzmanlar görevlendirilmelidir. Ruhsat işlemleri konusunda görevlendirilme için belirli kriterler mutlaka oluşturulmalıdır.
- Ruhsat konusunda devletin sadece denetim görevi olmalıdır. Çalışma ruhsatı verilmesi yetkisi yukarıda belirtildiği üzere tamamen odalara devredilmelidir.



## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE  
KONUSUNDA ULUSLARARASI VE BÖLGESEL  
KURULUŞLARIN GİRİŞİMLERİ VE  
YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE  
YÖNELİK BİLDİRGELELER



**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER,  
SUÇTAN VE YETKİ İSTİSMARINDAN MAĞDUR  
OLANLARA ADALET SAĞLANMASINA DAİR  
TEMEL PRENSİPLER BİLDİRİSİ\***

29 Kasım 1985

**A. SUÇTAN MAĞDUR OLANLAR**

1. Üye Devletlerin yetki istismarını suç olarak yasaklayan kanunları gibi yürürlükte bulunan ceza kanunlarının eylem veya ihmal yoluyla ihlal edilmesi nedeniyle, bireysel veya toplu bir olarak, fiziksel veya ruhsal biçimde yaralanma da dahil olmak üzere manevi acılar çeken, ekonomik kayba uğrayan veya temel hakları esaslı bir biçimde zayıflayan ve bu suretle zarar gören kimseye “mağdur” denir.

2. Suçun failleri tespit edilmemiş, yakalanmamış, kovuşturulmamış veya mahkum edilmemiş de olsa ve fail ile mağdur arasındaki ailevi ilişki ne olursa olsun, bir kimse bu Bildiri bakımından mağdur kabul edilebilir. “Mağdur” terimi ayrıca mümkünse mağdurun ailesini veya doğrudan bakmakla yükümlü olduğu kişileri ve zor durumunda mağdura yardımcı olmaktan veya mağduriyeti önlemekten ötürü zarar gören kişileri de kapsar.

3. Bu Bildirideki hükümler, ırk, renk, cinsiyet, yaş, dil, din, milliyet, siyasal veya başka bir fikir, kültürel inanç veya uygulama, mülkiyet, doğum veya ailevi statü, etnik veya toplumsal köken, ve özürlü olmak gibi her hangi bir sebebe dayanan bir ayrımcılık yapılmaksızın uygulanır.

**ADALETE ULAŞMA VE ADİL MUAMELE GÖRME**

4. Mağdurlara şefkatle ve insanlık onurlarına saygıyla muamele edilir. Mağdurlar uğradıkları zararlar için ulusal mevzuatta öngörülen adalet mekanizmalarına ulaşma ve bir giderim elde etme hakkına sahiptirler.

---

\* Bu metin sayın Doç.Dr.Osman Doğru tarafından tercüme edilmiştir. Bu metin daha önce hazırladığımız Haklar ve Özgürlükler Antolojisi başlığını taşıyan kitap içerisinde yayınlanmış ve Sayın Doğru’dan yayın izni alınmıştır.

5. Mağdurların resmi veya gayri resmi yoldan bir giderim elde edebilmele-ri için, gerektiği takdirde süratli, adil, ucuz ve ulaşılabilir nitelikte yargısal veya idari mekanizmalar kurulur ve güçlendirilir. Mağdurlar bu mekaniz- malar vasıtasıyla giderim isteme hakkına sahip oldukları konusunda bilgi- lendirilir.

6. Yargısal ve idari mekanizmaların mağdurların ihtiyaçlarına karşılık vere- bilmesi için mağdurlara şu olanaklar sağlanır:

a) Özellikle ağır suçlar söz konusu olduğunda ve mağdurların talep etme-leri halinde mağdurlara, yargılamadaki rolleri ve kapsamı, yargılamanın zamanlaması ve ilerlemesi ile, davalarının durumu hakkında bilgi verilir;

b) Sanığın haklarına zarar vermeden ve ulusal ceza adaleti sistemine uy- gun biçimde, mağdurun kişisel haklarını ilgilendirdiği durumlarda davanın gerekli aşamalarında kendisinin görüş ve düşüncelerini sunmasına izin verilir ve bunlar dikkate alınır;

c) Hukuki süreç boyunca mağdurlara uygun bir hukuki yardım sağlanır;

d) Mağdurlara verilebilecek rahatsızlıkları asgariye indirmek, mahremiyet-lerini korumak, gerektiği zaman kendilerinin, ailelerinin ve lehlerine olan tanıkların güvenliklerini sağlamak ve onları baskı ve misillemeye karşı ko- rumak için tedbir alınır;

e) Davalarının sonuçlandırılmasında ve tazminat öngören emir veya karar- ların uygulanmasında gereksiz geciktirmeden kaçınılır.

7. Mağdurlara haklarının verilmesi ve bir giderim sağlanmasını kolaylaş- tırması halinde arabuluculuk, hakemlik ve geleneksel adalet veya yerel uygulamalar da dahil, uyuşmazlığı çözmek için gayri resmi mekanizmalar da kullanılır.

## **GİDERİM**

8. Suçu işleyenler veya bunların hareketlerinden sorumlu olanlar, gerekti- ği takdirde mağdurlara, ailelerine veya bakmakla yükümlü oldukları kimse- lere adil bir giderim verirler. Bu giderim mülkün geri verilmesini, zararın veya kaybın karşılanmasını, mağduriyetten doğan giderlerin geri öden- mesini, gerekli hizmetlerin sağlanmasını ve ihlal edilen hakların onarılma- sını da kapsar.



9. Hükümetler, ceza davalarında cezai yaptırımlara ek olarak bir yaptırım olarak kullanılabilmesi için mevzuatlarını ve uygulamalarını gözden geçirirler.

10. Çevreye önemli zarar verilmiş olması halinde, giderime karar verildiği takdirde, mümkün olduğu kadar çevrenin onarılması, altyapının yeniden inşa edilmesi, binaların yerine yenilerinin yapılması ve bu zarar bir grup insanın yurtlarından edilmesi sonucunu doğurmuşsa bu kimselerin yurt edinmek için yaptıkları harcamalar bu giderime dahil edilir.

11. Ulusal ceza yasalarının resmi veya yarı resmi sıfatlarıyla hareket eden kamu görevlileri tarafından ihlal edilmesi halinde, mağdurlar, verilen zardan sorumlu olan kişilerin memuru oldukları Devletten bir giderim alırlar. Mağduriyete sebep olan eylem veya ihmalden sorumlu Hükümetin varlığını sürdürmemesi halinde, bu Hükümeti izleyen Devlet veya Hükümet tarafından mağdurlara giderim sağlanır.

### **TAZMİNAT**

12. Tazminatın failden veya diğer kaynaklardan tam olarak alınamaması halinde Devlet, aşağıdaki kişilere tazminat ödenmesi için çaba sarf eder:

- a) Ciddi bir suç nedeniyle önemli derecede bedenen yaralanan veya fiziksel veya ruhsal sağlığı zarara uğrayan mağdurlara;
- b) Bu tür bir mağduriyet nedeniyle fiziksel veya ruhsal olarak iş göremez hale gelen veya ölen kimsenin ailesine, özellikle bakmakla yükümlü olduğu kimselere.

13. Mağdurlara tazminat ödenmesi için ulusal fonların kurulması, güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması teşvik edilir. Bu amaçla, mağdurların vatandaş olduğu Devletin mağdurların zararlarını karşılayabilecek durumda olmadığı haller de dahil olmak üzere, uygun olduğu takdirde, başka tür fonlar kurulabilir.

### **YARDIM**

14. Mağdurlar resmi, gönüllü, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler vasıtasıyla, gerekli her türlü maddi, tıbbi, psikolojik yardım edinirler.

15. Sağlık, sosyal hizmet ve diğer ilgili yardımlardan nasıl yararlanacakları konusunda mağdurlara bilgi verilir ve bu yardımlara hemen ulaşmaları sağlanır.

16. Polis, adliye, sağlık kuruluşu, sosyal hizmet servisi mensuplarını ve diğer ilgili görevlileri mağdurların ihtiyaçları konusunda daha duyarlı hale getiren eğitim verilir.

17. Mağdurlara gerekli hizmet ve yardım sağlanırken, uğranılan zararın niteliği gereği veya üçüncü maddede belirtilen faktörler nedeniyle özel ihtiyaçları bulunan mağdurların durumuna özel bir dikkat gösterilir.

## **B. YETKİ İSTİSMARINDAN MAĞDUR OLANLAR**

18. Henüz Üye Devletlerin ulusal ceza yasalarını değilse bile, insan hakları ile ilgili uluslararası hukukta tanınmış normları ihlal eden eylem ve ihmaller nedeniyle, bireysel veya toplu bir biçimde, fiziksel veya ruhsal olarak yaralanması dahil olmak üzere, manevi acılar çeken, ekonomik kayba uğrayan veya temel hakları esaslı biçimde zayıflayan ve bu suretle zarar gören kimselere “mağdur” denir.

19. Devletler, yetki istismarını yasaklamak ve bu tür istismardan dolayı mağdur olanlara başvuru yolları sağlamak üzere iç hukukta gerekli düzenlemeleri yaparlar. Bu başvuru yolları, özellikle, giderimi ve/veya tazminatı, ve gerekli her türlü maddi, tıbbi, psikolojik ve toplumsal yardım ve desteği kapsar.

20. Devletler, 18. maddede tanımlanan mağdurlarla ilgili çok taraflı uluslararası sözleşmeler yapmayı kabul ederler.

21. Devletler, değişen koşullara yanıt verebilmek için, mevzuatlarını ve uygulamalarını periyodik olarak gözden geçirirler; gerektiği takdirde siyasal veya ekonomik yetkilerin ciddi bir biçimde istismarı niteliğindeki eylemleri yasaklayan, bu tür eylemleri önlemek için uygulama ve mekanizmalar getiren bir mevzuat çıkarır ve uygular; bu eylemler nedeniyle mağdur olanların haklarını ve hukuki yolları kullanmalarını sağlar.

## **BİRLEŞMİŞ MİLLETLER, YOLSUZLUĞA KARŞI EYLEM VE KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN ULUSLARARASI DAVRANIŞ KURALLARI \***

[12 ARALIK 1996]

Genel Kurul,

Toplumların güvenliğini ve istikrarını tehlikeye düşüren, demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatan ve sosyal, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi tehlikeye atan yolsuzluğun ortaya çıkardığı ciddi problemlerden endişe duymaktadır,

Ve bunun yanı sıra, yolsuzluk ile bilhassa kara para aklamanın da aralarında bulunduğu örgütlü suçlar ve ekonomik suçlar olmak üzere diğer suç türleri arasındaki bağlantıdan, endişe etmektedir,

Günümüzde yolsuzluk ulusal sınırları aşan ve bütün toplumları ve ekonomileri etkileyen bir olay olduğundan yolsuzluğun kontrol edilmesi ve önlenmesinde uluslararası işbirliğinin gerekli olduğuna emindir,

Ayrıca talep söz konusu olursa kamu yönetimi sistemini iyileştirmek ve sorumluluğu ile şeffaflığı artırmaya yönelik teknik yardımın sağlanmasının gerekli olduğuna inanmaktadır,

27 Mart 1996'da Caracas'ta toplanan Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Sözleşme Taslağı'nın Müzakeresi Özel Konferansı (The Specialized Conference for Consideration of the Draft Inter-American Convention against Corruption)'nda Amerikan Devletleri Örgütü tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Sözleşme (Inter-American Convention against Corruption)'ye atıfta bulunarak,

Bu örgütün 14 Aralık 1990 tarih ve 45/121 sayılı ve 18 Aralık 1991 tarih ve 46/152 sayılı kararlarına ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in 30 Temmuz 1992 tarih 1992/22 sayılı, 27 Temmuz 1993 tarih 1993/32 sayılı ve 25 Temmuz 1994 tarih ve 1994/19 sayılı kararlarına atıfta bulunarak,

Yine bu örgütün kamu yönetimi ve gelişme konusundaki oturumunda kabul edilen 19 Nisan 1996 tarih ve 50/225 sayılı kararını göz önünde bulundurarak,

Ekonomik ve Sosyal Konseyin 24 Temmuz 1995 tarih ve 1995/14 sayılı Yolsuzluğa Karşı Eylem Konusu İle İlgili Kararına atıfta bulunarak,

Ayrıca bu alanda aralarında Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü ve Amerikan Devletleri Örgütü gibi örgütlerin faaliyetlerinin de olduğu uluslararası ve bölgesel kurumların çalışmaları da göz önünde bulundurularak,

1. Suçların Önlenmesi ve Ceza Mahkemeleri İle İlgili Komisyonun beşinci oturumunda onayına sunulan Yolsuzluğa karşı eylem ile ilgili Genel Sekreterin raporuna önem vermektedir;

2. Mevcut karara ekli olan Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları'nı kabul eder ve bunu Yolsuzluğa karşı çabalarına yol gösterecek bir araç olarak üye ülkelere tavsiye eder;

3. Genel Sekreter'den Uluslararası Davranış Kurallarını tüm üye ülkelere dağıtmasını ve tavsiye niteliğindeki hizmetler, eğitim ve diğer teknik yardım faaliyetleri çerçevesinde bu araçları üye ülkelere sunma maksadıyla, 1995/14 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey kararı ile uyumlu bir biçimde tekrar gözden geçirilecek ve genişletilecek olan Yolsuzluğa Karşı Pratik Tedbirler Kılavuzuna dahil etmesini talep eder;

4. Bunun yanı sıra Genel Sekreter'den, yolsuzluk problemi ile ilgili süregelen çalışmalar çerçevesinde, devletlerden ve ilgili devletlerarası örgütlerden yasa ve diğer düzenlemelerle ilgili metinleri ve bilgileri toplamaya devam etmesini talep eder;

5. Ayrıca, devletler, ilgili devletlerarası ve hükümet-dışı örgütlere danışarak ve Birleşmiş Milletler Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Programı ağına dahil olan enstitülerle işbirliğine girerek, bir uygulama planını ayrıntılı bir şekilde hazırlamasını ve bunu 1995/14 sayılı Ekonomik ve Sosyal Konsey Kararı'na uygun olarak sunulmuş olan raporu ile aynı anda Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Komisyonu'na sunmasını Genel Sekreter'den rica eder;

6. Devletlerin, ilgili devletlerarası ve hükümet-dışı örgütlerin ve Birleşmiş Milletler Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Programı ağına dahil olan enstitülerin uygulama planının hazırlanması ve yukarıda bahsedilen dördüncü

paragrafın uygulanmasında Genel Sekreter'e tam desteklerinin sağlanması üzerinde önemle durur;

7. Üye devletlerin, özellikle şirketler tarafından gerçekleştirilen uluslararası ekonomik faaliyetler hususunda olmak üzere uluslararası boyutu olan yolsuzluk ile ilgili faaliyetlerin neden olduğu problemleri dikkate almalarını ve finansal sistemlerin ve bu şirketler tarafından gerçekleştirilen işlemlerin şeffaflığını ve sağlamlığını sağlamaya yönelik uygun yasal ve düzenleyici tedbirler üzerinde çalışmalarını ısrarla talep eder;

8. Genel Sekreter'den Birleşmiş Milletler'in kurumları ve ilgili diğer uluslararası örgütler ile yakın bir işbirliği içine girmek ve bu alanda yürütülen faaliyetleri etkin bir şekilde koordine etmek için çabalarını yoğunlaştırmasını talep eder;

9. Bunun yanı sıra, bütçe dışı kaynakların temin edilebilmesine bağlı olarak, talep etmeleri halinde, özellikle ulusal stratejilerin hazırlanmasında, yasal ve düzenleyici tedbirlerin hazırlanması ya da iyileştirilmesinde, ilgili personelin eğitimi ve daha kalifiye bir hale getirilmesinin yanı sıra yolsuzluğun önlenmesi ve kontrol altına alınması için ulusal kapasitenin güçlendirilmesinde üye ülkelere yönelik daha fazla tavsiye niteliğinde hizmet ve teknik yardımın sağlanmasını Genel Sekreter'den talep eder;

10. Bu kararın uygulanmasında yardım ve tam desteklerini Genel Sekreter'e sağlamaları için devletlere, ilgili uluslararası örgütlere ve finansman kuruluşlarına çağrıda bulunur;

11. Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Komisyonu'ndan düzenli incelemelerle Yolsuzluğa karşı eylem konusunu gündemde tutmasını talep eder.

82. Genel Kurul Toplantısı

12 Aralık 1996

## EK

### KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN ULUSLARARASI DAVRANIŞ KURALLARI

#### I. GENEL PRENSİPLER

1. Kamu görevi, kamu yararına faaliyette bulunmayı gerektiren itimada dayalı bir mevkidir. Bu nedenle, kamu görevlilerinin gerçek bağlılıkları devletin demokratik kurumlarında ifadesini bulan kamu yararına yönelik olmalıdır.
2. Kamu görevlileri görev ve fonksiyonlarını, kanunlara ya da idari politikalara uygun bir şekilde, verimli, etkin ve dürüst bir şekilde yerine getirmelidirler. Her zaman, sorumlu oldukları kamu kaynaklarının en verimli ve en etkin bir şekilde idare edilmesini sağlamaya çabalamalıdır.
3. Kamu görevlileri, özellikle halkla ilişkiye girdiklerinde ve fonksiyonlarını icra ederken nazik, adaletli ve tarafsız olmalıdırlar. Hiç bir zaman, her hangi bir grup ya da bireye karşı kanun dışı bir farklı muamelede bulunmaz ya da her hangi bir grup ya da bireye uygunsuz bir şekilde ayrımcılık yapamaz veya kendilerine sağlanan yetki ve otoriteyi kötüye kullanamazlar.

#### II. ÇIKAR ÇATIŞMASI VE YETKİSİZLİK

4. Kamu görevlileri kendilerinin veya ailelerinin şahsi ya da finansal çıkarlarını kanunlara uygun olmayan bir şekilde artırmak için resmi otoritelerini kullanamazlar. Sahip oldukları makamlarla bağdaşmayan her hangi bir muameleye girişemezler veya her hangi bir iş ya da görev alamazlar ya da her hangi bir finansal, ticari veya benzeri başka menfaat sağlayamazlar ya da bunlardan kaynaklanan ödemeleri kabul edemezler.
5. Kamu görevlileri, sahip oldukları mevkilerin gerektirdiği çerçevede kalan ve kanunlara ya da idari politikalara uygun olan ve muhtemel bir çıkar çatışmasına yol açacak işi, ticari ve finansal menfaatleri ya da finansal kazanç elde etmek için yapılan faaliyetleri bildirmek zorundadırlar. Kamu görevlilerinin görevleri ile şahsi çıkarları arasında ortaya çıkması muhtemel olan ya da hissedilebilen çıkar çatışmalarının olması durumunda bu

tip çıkar çatışmalarını azaltmak ya da ortadan kaldırmak için oluşturulan tedbirlere uygun davranmalıdırlar.

6. Kamu görevlileri resmi görevin ifası sırasında ya da bu görevin bir sonucu olarak elde edilen kamusal fonları, kamusal malları ya da bilgiyi resmi görevleriyle alakalı olmayan faaliyetler için, hiçbir zaman, kullanamazlar.

7. Kamu görevlileri resmi görevlerinden ayrıldıktan sonra bu görevleri nedeniyle kanunlara uygun olmayan bir avantaj elde edemesinler diye kanunlar ve idari politikalar tarafından oluşturulan tedbirlere uygun davranmalıdırlar.

### III. MAL BEYANI

8. Kamu görevlileri, buldukları mevkiye uygun olarak ve kanunlar ile idari politikaların izin verdiği ya da gerektirdiği şekilde, şahsi mal ve yükümlülüklerinin yanı sıra mümkünse eşlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları kişilerin mal ve yükümlülüklerini beyan ya da ifşa etme konusundaki gereksinimlere uygun davranmak zorundadırlar.

### IV. HEDİYELERİN VEYA ARMAĞANLARIN KABULÜ

9. Kamu görevlileri yerine getirdikleri görevlerinin uygulamasını yada performansını veya verdikleri kararları etkileyebilecek olan her hangi bir hediyeyi ya da başka her türlü armağanı dolaylı ya da dolaysız bir şekilde talep edemezler, alamazlar.

### V. GİZLİ BİLGİLER

10. Yasalar, vazifenin ifası veya adalet kesin olarak başka türlü davranmayı gerektirmiyorsa kamu görevlilerinin sahip olduğu gizli niteliğe sahip meseleler gizli tutulmalıdır. Bu kısıtlamalar hizmetten ayrıldıktan sonrası için de geçerlidir.

### VI. POLİTİK FAALİYETLER

11. Kanunlara ve idari politikalara uygun olmak koşuluyla kamu görevlilerinin kendi görev alanları dışında gerçekleştirecekleri siyasi ya da diğer faaliyetleri fonksiyon ve görevlerini ifa ederken halkın güvenini zedeleyecek bir tarzda olmamalıdır.

## **BİRLEŞMİŞ MİLLETLER, ULUSLARARASI TİCARİ İLİŞKİLERDE RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE DEKLARASYONU\***

[16 ARALIK 1996]

Genel Kurul,

Aralarında uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetin de bulunduğu bütün yolsuzluk uygulamalarını mahkum eden 15 Aralık 1975 tarih ve 3514 (XXX) sayılı kararı göz önünde bulundurarak, ulusal kanun ve düzenlemelere uygun olmak şartıyla, bu tip yolsuzluk uygulamalarına karşı her devletin yasal düzenlemeye gitmek, uygun yasal düzenlemeleri araştırıp kabul etmek hakkının olduğunu teyit eder ve rüşvet de dahil olmak üzere yolsuzluk uygulamalarını önlemek için bütün hükümetleri işbirliğine çağırır,

Bunun yanı sıra Genel Kurul ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in gizli ödemeler ve uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetin kötü sonuçlarına dikkati çeken uluslararası şirketlerle ilgili davranış kurallarının hazırlanması konuları üzerinde daha ileri düzeydeki çalışmalara atıfta bulunur,

1996 yılında gerçekleştirdiği müstakil oturumu ile 51.oturumda Meclis'e sunduğu raporda Ekonomik ve Sosyal Konsey'e gizli ödemelerle ilgili uluslararası bir anlaşma taslağı hazırlamayı göz önüne almasını tavsiye eden 20 Aralık 1995 tarih ve 50/106 sayılı kararını da anımsatır,

Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele için ulusal, bölgesel ve uluslararası alanda atılan adımların yanı sıra uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzluk ile alakalı uluslararası anlayış ve işbirliğini daha ileri bir düzeye çıkaran uluslararası forumlardaki gelişmeleri de takdirle karşılar,

Uluslararası rüşvetle ilgili bir maddeyi de içeren ve Mart 1996'da Amerikan Devletleri Örgütü (Organization of American States) tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Konvansiyon (Inter-American Convention against Corruption)'a dikkati çeker,

Bu konu ile ilgili süregelen önemli çalışmalara ve diğer bölgesel ya da uluslararası forumlarda mevcut kararın hedefleri ile uyumlu olan çalışmalara,



örneğin uluslararası rüşvetle mücadele etmek için Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'nin süregelen çalışmaları ve etkin bir şekilde ve işbirliği içinde uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerinin aldığı rüşveti cezalandırmak ve cezalandırma işlemini kolaylaştırıcı nitelikteki uygun uluslararası araçları ve yöntemleri araştırmak ve üye ülkelerde, halihazırda bu uygulama yoksa, bu tip rüşvetlerin vergi indirimine konu olmasını engellemek amacıyla bu tip indirimleri tekrar gözden geçirmek için İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'ne üye ülkelerin üstlendikleri yükümlülüklere, büyük önem verir,

1. Uluslararası Ticari İşlemlerdeki Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Birleşmiş Milletler Deklarasyonunu, mevcut karara ekli olan metin, kabul eder;
2. Uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvet problemine işaret etmek için Birleşmiş Milletler ve diğer uluslararası ve bölgesel forumlar tarafından üstlenilen çalışmalara dikkatleri çeker ve ilgili bütün devletleri bu çalışmaları tamamlamaya davet eder;
3. Üye devletleri, Deklarasyonla uyumlu bir şekilde, uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvet ile mücadele etmek için her seviyede işbirliği yapmaya ve uygun tedbirleri almaya davet eder;
4. Ekonomik ve Sosyal Konsey'den ve ona bağlı organlardan, özellikle Suçların Önlenmesi ve Ceza Mahkemeleri Hakkındaki Komisyon'dan şunları rica eder:
  - (a) Uluslararası, bölgesel ya da ulusal bir faaliyeti herhangi bir yolla engellemeden, geciktirmeden veya yapılmasını imkansız bir hale getirmeden, uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvetin cezalandırılmasını teşvik edecek şekilde bu kararı ve ekli Deklarasyonu uygulamak için, hukuken bağlayıcı olan tüm uluslararası araçları da kapsayacak şekilde, bütün yolların araştırılması;
  - (b) Uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvet konusunun düzenli bir şekilde incelenmesinin sürdürülmesi;
  - (c) Bu kararın etkin bir şekilde uygulanmasının teşvik edilmesi;
5. Yetki alanı bu konuyu da kapsayan Ticaret ve Kalkınma Üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı'nın da aralarında olduğu Birleşmiş Milletler Sisteminin diğer organlarını yetkileri çerçevesinde mevcut kararın ve Deklarasyonun hedeflerini gerçekleştirmek için faaliyette bulunmaya davet eder;

6. Deklarasyonun etkin bir şekilde uygulanması için aralarında ulus-üstü şirketlerin ve uluslararası ticari işlemlerde bulunan bireylerin de bulunduğu özel ve kamu şirketlerini işbirliğinde bulunmaya teşvik eder;
7. Üye devletlere, ilgili kurumlara ve Birleşmiş Milletler'in uzman kurumlarına ve uluslararası, bölgesel ve hükümet dışı örgütlere, bu kararın kabul edilmesi, hükümlerinden yaygın bir şekilde haberdar olunması ve etkin bir şekilde uygulanması için bilgi verilmesini Genel Sekreter'den rica eder;
8. Ayrıca, Genel Kurul'un 53. oturumundaki görüşler doğrultusunda, mevcut kararın uygulanması konusunda gösterilen ilerlemeler; üye ülkeler, uluslararası ve bölgesel örgütler ve diğer ilgili kurumların uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvetle mücadele hususunda attıkları adımlar; bu çerçevede Suçların Önlenmesi ve Ceza Mahkemeleri Komisyonu ile Birleşmiş Milletler Sistemi'nin diğer organlarınca gerçekleştirilen çalışmaların sonuçları ve uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvetin ortadan kaldırılmasını ve toplumsal sorumluluğun artırılmasını teşvik eden bu karar doğrultusunda alınan tedbirler hakkında bir rapor hazırlamasını Genel Sekreter'den rica eder;
9. Üye ülkeleri ve yetkili olan uluslararası, bölgesel ve hükümet dışı örgütleri yukarıda belirtilen raporun hazırlanmasında Genel Sekreter'e yardım etmek için ilgili bilgiyi sağlamaya davet eder;
10. 53. oturumun geçici gündeminin, "İş ve Kalkınma" başlığı altında, bu kararın uygulaması konusunda Genel Sekreter'in raporunun bir incelemesini de kapsamasına karar verir.

**EK**  
**ULUSLARARASI TİCARİ İLİŞKİLERDE**  
**RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEDE**  
**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER DEKLARASYONU**

Genel Kurul,

Bütün ülkelerde uluslararası ticari ilişkilerde istikrarlı ve saydam bir çevrenin, ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanması ve çevrenin korunması ve yatırımların, finansmanın, teknolojinin, beceri ve yeteneklerin ve diğer önemli kaynakların ulusal sınırlar ötesinde hareket etmesi için son derece önemli olduğuna inanmaktadır,

İş yaptıkları ülkelerdeki kanun ve düzenlemelere uyulması ve faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal gelişme ve çevrenin korunması üzerindeki etkilerini hesaba katmak suretiyle aralarında ulus-üstü şirketlerin ve uluslararası ticari işlemlerde bulunan kişilerin de olduğu özel ve kamusal şirketler için uygun ahlak standartlarının var olması gereğini ve toplumsal sorumluluğu teşvik etme ihtiyacını kabul eder,

Bunun yanı sıra bütün ülkelerde yolsuzluk ve rüşvetten kaçınmak ve bunlara karşı mücadele etmek için her düzeyde gösterilen etkin çabaların uluslararası ticari işlemlerde rekabet gücünü ve adaleti artıran, bütün ülkelerde şeffaf ve hesaba çekilebilir bir yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmayı ve çevrenin korunmasını teşvik etmenin kritik bir parçasını oluşturan uluslararası ticaret çevresinin temel öğeleri olduğunu ve bu çabalara gittikçe artan bir düzeyde rekabetçi bir hale gelen globalleşmiş bir uluslararası ekonomide özellikle devam edilmesi gerektiğini kabul eder,

Aşağıda gözler önüne serilen Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede Birleşmiş Milletler Deklarasyonu'nu ciddiyet ve vakarla takdim eder,

Bireysel olarak veya uluslararası ya da bölgesel organizasyonlar yoluyla her bir devletin kendi anayasasına ve temel hukuki ilkelerine ve ulusal kanun ve prosedürlere uygun olarak benimsenen kanun ve ilkelere tabi

faaliyetleri gerçekleştiren üye devletler aşağıdaki hususlarda söz vererek kendilerini bağlarlar:

1. Özellikle uluslararası ticari ilişkilerde rüşveti yasaklayan mevcut kanunların etkin bir şekilde uygulanmasına çalışmak konusunda olmak üzere, uluslararası ticari ilişkilerde yolsuzluk, rüşvetin bütün türleri ve ilgili tüm yasadışı uygulamalarla mücadele etmek, bu amaçla kanuni düzenleme yoksa kanuni düzenlemeye gitmek ve kendi yetkileri çerçevesinde bu Deklarasyon'un hedeflerini gerçekleştirmek için etkin ve somut eylemler gerçekleştirmek;

2. Mevcut Deklarasyonun uygulamasını daha da ileri götürerek uluslararası, bölgesel veya ulusal faaliyetleri engellemeksizin, geciktirmeksizin veya yapılmalarını imkansız bir hale getirmeksizin yabancı kamu görevlilerinin aldığı bu türden rüşveti etkin bir çerçevede ve işbirliği içinde cezalandırmak;

3. Rüşvet aşağıdaki öğeleri içerir:

(a) Ulus-üstü şirketler de dahil olmak üzere herhangi bir özel ya da kamu şirketi ya da herhangi bir kişi tarafından, doğrudan veya dolaylı bir şekilde, herhangi bir kamu görevlisine ya da başka bir ülkenin seçilmiş bir görevlisine bir işin gereğini yapmak veya uluslararası ticari ilişkilerle bağlantılı olarak bu görevli ya da temsilcinin bir işi yapmaktan imtina etmesini sağlamak gibi uygunsuz bir mülahaza ile verilen, verilmesi vaat edilen ya da önerilen herhangi bir ödeme, hediye ya da başka her türlü menfaat:

(b) Herhangi bir kamu görevlisi ya da başka bir ülkenin seçilmiş bir görevlisi tarafından, doğrudan veya dolaylı bir şekilde, bir işin gereğini yapmak veya uluslararası ticari ilişkilerle bağlantılı olarak bu görevli ya da temsilcinin bir işi yapmaktan imtina etmesi gibi uygunsuz bir mülahaza ile ulus-üstü şirketler de dahil olmak üzere herhangi bir özel ya da kamu şirketi ya da herhangi bir kişiden herhangi bir ödeme, hediye ya da başka bir menfaati rica ederek istemek, talep etmek veya almak ;

4. Herhangi bir özel yada kamu şirketi veya bir kişi tarafından bir kamu görevlisine ya da başka bir ülkenin seçilmiş bir temsilcisine ödenen rüşvetin vergiden indirilmesini, eğer hali hazırda böyle bir düzenleme yoksa, önlemek;

5. Uluslararası ticari ilişkilerdeki saydamlığı artıran ve yolsuzluk, rüşvet ve benzeri yasadışı uygulamalarla mücadele etmek ve bunlardan kaçınmak

için ulus-üstü şirketler de dahil olmak üzere özel ve kamusal şirketleri ve uluslararası ticari işlemlerle uğraşan kişileri teşvik eden muhasebe standartlarını ve uygulamalarını sürdürmek ve bunları geliştirmek;

6. Uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluk, rüşvet ve benzeri yasadışı uygulamaları engelleyen iş kuralları, standartları ve en iyi uygulamalar'ın geliştirilmesini teşvik etmek ya da geliştirilmesini sağlamak;

7. Kamu görevlilerinin ya da seçilmiş temsilcilerin hali hazırdaki yasadışı zenginleşmelerini, bir suç olarak, soruşturmak;

8. Uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvet ile alakalı olarak meydana gelen ceza soruşturmaları ve diğer hukuk davaları konusunda mümkün olan en büyük desteği sağlamak ve bu konuda işbirliği yapmak. Karşılıklı yardımlaşma, mümkün olduğu ölçüde, ulusal yasaları veya ikili anlaşmalardaki hükümleri ya da etkilenen ülkelerin bu konuya uygulanabilen düzenlemelerini içermelidir ve mümkünse mahremiyet gereğini de dikkate almalıdır:

(a) Cezai soruşturmalarla ve diğer hukuki işlemlerle alakalı olarak dokümanların ve delillerin kopyalarını da sağlayarak dokümanların ve diğer bilgilerin ibraz edilmeli;

(b) Uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetle alakalı cezai işlemlere başlanmasında ve sonuçlandırılmasında aynı suç konusunda başka devletlerin sahip olduğu yargılama hakkına dikkat edilmeli;

(c) Mümkün olduğu yerde suçluların iadesi işlemlerinin yapılması;

9. Uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetle uğraşan kişilerin kimlikleri ve yaptıkları muamelelerin kayıtları ve dokümanlarına ulaşmayı kolaylaştırma işbirliğini artırıcı münasip eylemlere girişmek;

10. Bankacılıkla ilgili gizlilik hükümlerinin uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk, rüşvet ve ilgili diğer uygulamalarla alakalı cezai soruşturmaları ve diğer hukuki işlemleri engellememesini ve tam işbirliğinin bu tip işlemlerle ilgili bilgi elde etmek isteyen hükümetleri de kapsamasını sağlamak;

11. Bu Deklarasyonu destekleyici yönde gerçekleştirilen eylemler ulusal egemenlik ve üye devletlerin toprak bütünlüğünün yanı sıra mevcut anlaşma ve uluslararası kanunlara göre üye ülkelerin haklarına ve yükümlülüklerine tam anlamıyla saygılı olmalıdır ve insan hakları ve temel özgürlüklerle uyumlu olmalıdır.

12. Üye ülkeler, uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerince alınan rüşvet eylemleri konusundaki yargılama eylemlerinin kanunların bulunduğu memleketin dışında uygulanması ile alakalı uluslararası hukukun ilkeleri ile uyumlu olmasını kabul ederler.

## **BİRLEŞMİŞ MİLLETLER, ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARA KARŞI EYLEM KARARI\***

[15 ARALIK 1998]

Genel Meclis,

Uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvetin de aralarında olduğu bütün yolsuzluk eylemlerini mahkum eden 15 Aralık 1975 tarih ve 3514 (XXX) sayılı kararını anımsatır, ulusal yasa ve düzenlemelere uygun bir şekilde her devletin bu tip yolsuzluk faaliyetlerine karşı yasal düzenlemelere gitme ve uygun hukuki tedbirler alma hakkını teyit eder ve rüşvet de dahil olmak üzere yolsuzluk eylemlerini önlemek için bütün hükümetleri işbirliğine çağırır,

Toplumların istikrar ve güvenliğini tehlikeye düşüren, demokratik ve etik değerleri baltalayan ve sosyal, ekonomik ve politik gelişmeyi zayıflatan yolsuzluğun neden olduğu ciddi problemlerden endişe duyar,

Uluslararası ticari işlemlerle alakalı olarak kamu görevlilerine bireyler ve diğer devletlerin işletmelerince verilen rüşvetlerden rahatsızlık duyar,

Genel Meclis ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları ve uluslararası şirketler için bir davranış kuralının hazırlanması ve uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzluğun kötü sonuçları konusunda uluslararası duyarlılığı artırma ve bu konuya dikkatleri çekme hususlarındaki çalışmaları anımsatır,

Uluslararası Ticaret Odası'nın Uluslararası Ticari İşlemlerdeki Rüşvet ve Şantaj İle Mücadelede Davranış Kuralları'na dikkatleri çeker,

Uluslararası Ticari İşlemlerdeki Rüşvet ve Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Deklarasyonu'nu kabul eden 16 Aralık 1996 tarih ve 51/191 sayılı kararını ve Deklarasyonun uygulanmasında daha ileri düzeyde tedbirlerin alınması çağrısını yapan 12 Aralık 1997 tarih ve 52/87 sayılı kararını anımsatır,

1. Amerikan Devletleri Örgütü tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Amerikalılar Arası Konvansiyonu (The Inter-American Convention against Corruption), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü tarafından kabul edilen Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), Uluslararası Örgütlü Suçlar ve Yolsuzluğun Önlenmesi ve Kontrolü ile İlgili Dakar Deklarasyonu (The Dakar Declaration on the Prevention and Control of Organized Transnational Crime and Corruption), Uluslararası Suçların Önlenmesi ve Kontrolü ile İlgili Manila Deklarasyonu (The Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime) ve Avrupa Birliği'nin kamu görevlilerini ya da Avrupa Birliği'ne üye devletlerin kamu görevlilerini kapsayan Yolsuzluğa Karşı Mücadele Konvansiyonu (The Convention on the Fight against Corruption)'nu da içeren yolsuzlukla mücadeleye yönelik son zamanlardaki çok-taraflı inisiyatiflerden memnuniyet duyar;
2. "Hukuk Devleti İlkesinin Korunması ve Teşviki: Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Eylem" (Promotion and Maintenance of the Rule of Law: Action against Corruption and Bribery) başlıklı Genel Sekreter'in raporuna dikkatleri çeker;
3. Hükümetlerden uzmanların bir araya geldikleri toplantıların da aralarında bulunduğu uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzluk ile mücadelede Suçların Önlenmesi ve Cezai Yargı Komisyonu ile Uluslararası Suçların Önlenmesi Merkezi Sekreterliğinin çalışmalarını takdirle karşılar;
4. Üye devletleri, Uluslararası Ticari İşlemlerdeki Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Birleşmiş Milletler Deklarasyonu'nun ve ilgili diğer uluslararası deklarasyonların daha ileri bir düzeyde uygulanması için mümkün olan bütün tedbirleri almaya ve Yolsuzluğa karşı mücadelede kullanılan mevcut araçların uygun olanlarını tasdik etmeye çağırır;
5. Ticaret ve Kalkınma üzerine Birleşmiş Milletler Konferansı'ndan ve Birleşmiş Milletler sistemine dahil olan diğer yetkili organlardan, kendi yetki alanları ve üzerinde uzlaşılacak çalışma programları çerçevesinde, üye ülkelerin talebi üzerine, sorumluluğu ve şeffaflığı güçlendirici ulusal programların uygulamasında ve uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzluk ve rüşvetle mücadeleyi amaçlayan ilgili konvansiyonların, deklarasyonların ve araçların uygulanmasında üye ülkelere yardım etmelerini talep eder ve bu



çerçeve de Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının yönetim alanındaki değerli çalışmalarını takdirle karşılar;

6. Genel Sekreter'den, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı ile yakın bir danışma ilişkisi içerisinde bulunarak, bu kararın uygulanması için üye ülkeler, yetkili uluslararası ve bölgesel örgütler, hükümet dışı örgütler ve özel sektör tarafından alınan tedbirleri Genel Kurul'un 55. oturumunda rapor etmesini talep eder.

**BİRLEŞMİŞ MİLLETLER,  
UYUŞTURUCU KONTROLÜ VE SUÇ ÖNLEME OFİSİ,  
ULUSLARARASI SUÇ ÖNLEME MERKEZİ  
YOLSUZLUĞA KARŞI GLOBAL PROGRAM EYLEM PLANI\***

[1990]

### I. GİRİŞ

Günümüzde, yolsuzluk, uluslararası alanda, toplumun güvenliği ve istikrarını tehlikeye düşürme, toplumsal, ekonomik ve siyasi gelişmeyi tehdit etme ve demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatma kapasitesine sahip olan toplumdaki en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu durum hem uluslararası hem de yurtiçi düzeyde geçerlidir. Gerçekten de mal ve hizmet piyasaları ile halkların globalleşmesinin artması ile birlikte yasadışı faaliyetlerin uluslararasılaşması yolsuzluğun uluslararası boyutunun önem kazanmasına yol açmaktadır. Bu nedenle yolsuzluğun azaltılması hem uluslararası hem de yurtiçi düzeyde öncelik kazanmakta ve planlı çabaları, tecrübelerin paylaşılmasını ve belli bir ölçüde standartlaşmayı gerektirmektedir.

Ülkeler, her ne kadar, yolsuzluğa karşı stratejilerinde farklılık gösterebilirler de günümüzde başarılı uygulamalarla ilgili bilgilerin paylaşılması ve işbirliğine gidilmesi ihtimali gittikçe artmaktadır. Uluslararası işbirliği yolsuzlukla mücadele etmede ve saydamlığı ve hukuk devleti ilkesini teşvik etmede zorunludur. Uluslararası topluma alınan tedbirlerin faydalarını değerlendirmeyi amaçlayan ve yolsuzluğa karşı birbiriyle tutarlı çabaları artırmayı kolaylaştıran prosedür ve yöntemleri sağlamak da önemlidir. Bu projenin esas amacı yolsuzlukla mücadelede uluslararası alanda kabul görmüş tedbirlerin teşvik edilmesi ve değerlendirilmesidir. Bu projeyi kabul etmekte çıkarı olduğunu ifade eden ülkelere muhtemel anti-yolsuzluk faaliyetleri için sahip oldukları farklı çevre ve şartlara göre esnekliği ve devamlılığı garanti altına almak için gruplandırılmış ve koordine edilmiş bir set önermeyi tasarlamaktadır.

Yolsuzluğa Karşı Global Program (The Global Program against Corruption) Roma'da bulunan Birleşmiş Milletler Bölgelerarası Suç ve Ceza Araş-

tırma Enstitüsü (Centre for International Crime Prevention Office for Drug Control) ile birlikte Birleşmiş Milletler Sekreterliği Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Ofisi Uluslararası Suç Önleme Merkezi (Crime Prevention and United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) tarafından geliştirilmiştir.

Yolsuzluğa Karşı Global Program (a) yolsuzluk trendi konusunda güvenilir ve günlük bilginin yanı sıra yolsuzluğu kontrol etme ve azaltmada etkin politik stratejiler ile (b) yolsuzluğu tespit etme, engelleme ve yolsuzluk ile mücadelede gelişmekte olan ülkeler ile piyasa ekonomisine geçiş yapan ülkeler arasında teknik işbirliği yapılmasını sağlayacaktır.

Global Program iki ana unsuru, araştırma ve operasyonel faaliyetleri arasında sürekli bir geri itilim sağlayacaktır.

## II. ARAŞTIRMANIN UNSURLARI

Önerilen bu araştırmanın unsurları yalnızca uluslararası seviyedeki yolsuzluk ve rüşvetin gözlenmesine olanak sağlamakla kalmayacak; bunun yanı sıra, gerekli olduğu zaman teknik yardım unsurunu destekleyecek ve tekrar gözden geçirip düzelterektir. Çalışma aynı metodolojiden faydalanılmak ve böylece uluslararası açıdan karşılaştırılabilen verileri sağlamak suretiyle seçilmiş bazı ülkelerde yürütülecektir.

### A. YAPISI

Önerilen araştırma aşağıda tanımlanan safhalar üzerinde odaklanacaktır.

#### 1. Yolsuzluk Fenomeni

##### *Yolsuzluğun Türleri ve Seviyeleri*

Kamu yönetimindeki yolsuzluk, temelde, vatandaşların devlet daireleri, lisans sağlayan yerel otoriteler, polis, gümrükler, müfettişler ve benzerleri ile olan tecrübeleri ve bunlar hakkındaki algılamaları ile ilgilidir. Bu düzeydeki yolsuzluk yurttaşlık kültürün kalitesini ve hizmetlerin yönelimini ya da kamu hizmetlerinin güce dayalı uygulanmasını etkiler.

Ticari alandaki yolsuzluk (özel sektördeki) ticaret kesiminin hem yerel hem de uluslararası alandaki algılamaları dahil olmak üzere ticaret kesiminin ve perakendecilerin tecrübeleriyle alakalıdır. Ticaret kesimindeki yol-

suzluk normal, adil ekonomik rekabeti zayıflatır ve piyasa süreci ve ilişkilerinde sapmalara yol açar; bu ise büyük çaplı özelleştirme sürecine girmiş olan ülkelerde ve gelişmekte olan piyasalarda özellikle çok önemlidir. Uluslararası düzeyde uluslararası piyasalarda tekellere ve haksız rekabete yol açar.

İktidarın finansal, siyasi ve idari merkezlerindeki yolsuzluk üst-düzey yolsuzluktur. Bu yolsuzluğun çeşitli türlerini ve düzeylerini içine alan bir yozlaşmış ağ meydana getirir. Bu, verili bir çevrede bütün bir siyasi ve ekonomik ilişkiler yapısını sıklıkla belirleyen ve demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatan en yoz ve en tehlikeli yolsuzluk türüdür. Uluslararası düzeyde ise uluslararası ekonomik ve siyasi ilişkilerde önemli problemlere yol açar.

#### **Organize Suç ile Yolsuzluk Arasındaki Bağlantı**

Organize suçlar ile şantaj ve yolsuzluk arasındaki gittikçe artan bağlantı karşısında proje, özellikle, iş toplumu, politik yolsuzluk ve üst düzey finansal ve idari güç merkezleri ile alakalı olarak organize suçlar ile yolsuzluk arasındaki bağlantıyı araştıracaktır.

#### **Cezai Yargılama Sistemi ve Yolsuzluk**

Polis, yargı ve diğer kamu otoriteleri hem yolsuzlukla mücadele eden hem de, sıklıkla, yolsuzluğa maruz kalan kurumlardır. Bu nedenle hem cezai yargılama sisteminin içinde gerçekleşen yolsuzluk ve anti-yolsuzluk tedbirlerini hem de sistemin içindeki aktörler tarafından gerçekleştirilen yolsuzlukları kontroldeki aracısız tecrübe ve algılamalarını araştırırken özel bir dikkatin gösterilmesi gereklidir.

## **2. Önleme**

Yolsuzluk ve yolsuzluğun topluma yüklediği maliyetle mücadelede en iyi araç yolsuzluğun önlenmesidir. Bu nedenle etkin bir engelleme cezai işlemlerin maliyetlerini ve boyutunu azaltabilir.

#### **Halkın Anlayış ve Toleransı: Medyanın Rolü**

Halkın yolsuzluğa karşı tutumu yolsuzluğun önlenmesi ve kontrolünde son derece önemlidir. Bu nedenle halkın yolsuzluğa karşı hoşgörüsünün ve yolsuzluğa karşı alınan tedbirlere karşı tutumunun derecesini tespit etmek özel bir dikkati gerektirmektedir. Yolsuzluk olaylarının gözler önüne serilmesinde ve yolsuzluğa karşı halkın uyanıklığının artırılmasında

medyanın rolü hem yolsuzluğun önlenmesi hem de araştırılması ve kontrolünde önemlidir.

#### ***Ahlaki Kurallar ve Dürüstlüğün Testi***

Hem kamu yönetiminde hem de özel sektörde ahlaki kuralların ve dürüstlüğün testi insan haklarına ve kurumlara karşı yurttaşlık düzleminde bir saygı duygusunun geliştirilmesi açısından büyük bir öneme sahiptir.

#### ***Denetim ve Diğer Düzenleyici Mekanizmalar***

Bağımsız iç ve dış denetim kurumlarınca açık düzenleyici kuralların ve denetim prosedürlerinin iyi bir şekilde oluşturulması yolsuzluğun önlenmesinde çok önemlidir. Kamu sektöründe ihale ve sözleşmelerdeki saydamlıkla ilgili hükümlere ve siyasi partilerin ve kampanyalarının finansmanı ile ilgili düzenlemelere özel bir dikkat gösterilmelidir.

### **3. Kontrol ve Hukuk Devleti İlkesi**

Yolsuzluğa karşı mücadele çerçevesinde hukuk devleti ilkesine saygının önemini hesaba katarken aşağıdaki alanlara özel bir önem verilmelidir.

#### ***Yasa Düzeyinde Yolsuzluğa Karşı Hükümler***

Yolsuzluk, medeni hukuka dayalı çareler de dahil, ceza hukukunda ve/veya özel yasal düzenlemelerde uygun yasal hükümlerle mukabelede bulunulması gereken karmaşık bir olaydır. Modern hukuk yolsuzluk uygulamalarının çeşitli türleri ile alakalı çok farklı hükümleri geliştirmek eğilimindedir. Bu hükümler tek bir yasal düzenleme ya da çok sayıda özel kanun ile kapsanabilir.

#### ***Adalet Erişim***

Kontrolün etkili olabilmesi için cezai yada idari muameleyi gerektiren olaylar hakkında bilgiye sahip olmak zorunludur. Bu tip bilgiler nadiren gerçek kurbanlardan ya da yolsuzluğa şahitlik eden kişilerden gelmektedir. Rapor eden ajanlar bağımsız ve bilgi kaynaklarının masuniyetine saygılı olmalı ve kişisel dokunulmazlıklarını garanti altına almalıdırlar ve bilgi kaynaklarının masuniyetinin garantisini muhafaza altına almalı ve ihbar edenleri misillemeden korumalıdırlar. Rapor eden kanallara hem yolsuzluğun meydana geldiği çevrede hem de bu çevrenin dışında özel bir ihtimam gösterilmelidir.

### **Özel Bir Bağımsız Politika ve Teftiş Yapısı**

Modern uygulamalar parlamentoda bağımsız bir teftiş komisyonunun oluşturulması lehinde bir eğilim meydana getirmektedir. Buna ilaveten uzman bir araştırma kurumu yolsuzluk olayları ile ilgili takibatı ve araştırmaları güçlendirmek için oluşturulmalıdır.

### **Cezalandırma**

Mal varlıklarının ve elde edilen kazancın müsadere edilmesi de dahil olmak üzere yolsuzluk için planlanan cezalandırma seçenekleri yolsuzluk ile mücadelede yasamanın politikasının yönelimini yansıtır. Diğer yandan, yolsuzluk olaylarında yargı tarafından verilen cezalar uygulamadaki ceza politikasını yansıtır.

### **4. Yolsuzluğu Gözlemeleme Protokolü**

Araştırmanın bir parçası olarak ve doğal olayları inceleme bilimi sayesinde, yukarıda bahsedilen kontrol ve önleme konusundaki çalışmalara temel olmak üzere, elde edilebilen diğer bilgilerle birlikte yolsuzluktaki eğilimleri düzenli bir şekilde gözlemelemeyi sağlamada bir mekanizma olarak yolsuzluğu gözlemeleme protokolü oluşturulacaktır. Yolsuzluğu gözlemeleme protokolü yolsuzluk olayının ve ulusal düzeyde uygulanan ve benimsenen yolsuzluğa karşı tedbirlerin varlığını ya da yokluğunu ve etkinliğini her iki ya da üç yılda bir gerçekleştirilecek düzenli incelemelerle yardımcı olacak bir araçtır. Bu protokol 17-21 Mart 1997'de Buenos Aires'te toplanan Yolsuzluk Konusunda Toplanan Uzmanlar Grubu'nun tavsiyeleri ve uluslararası araştırmalarla desteklenen bir dizi göstergeye dayanılarak tertip edilecektir (Gelişmesi için dikkate alınacak öğeler yolsuzluk gözlemeleme protokolünün taslağını oluşturan Ek 1'de sunulmaktadır). Ulusal düzeyde Birleşmiş Milletler Suçları ve Yargılamayı Araştırma Enstitüsü'nün metodolojik rehberliğinde yönetilecektir, ancak standart bir araç olarak karşılaştırmalı analizlere elverişli olacak ve uluslararası veri tabanının bir parçası olacaktır.

### **B. METODOLOJİ**

Uygun verilerin toplanması için aşağıdaki faaliyetler katılan her bir ülke tarafından yerine getirilmelidir:

- h. Uluslararası çalışmaların incelenmesi ve yolsuzluk ile yolsuzluğa karşı alınan tedbirlerin analizi;
- i. Kamu sektöründeki yolsuzluk/rüşvet: Uluslararası Suç Kurbanları Araştırması (The International Crime Victim Survey), Birleşmiş Milletler tarafından yapılan suç araştırmaları ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)'nın raporları gibi yolsuzluk ve rüşvetle ilgili olarak vatandaşların tecrübeleri ile ilgili araştırmaların toplanması ve analizi;
- j. Özel sektördeki yolsuzluk/rüşvet: Bu alandaki çeşitli kurumlarca yürütülen çalışma ve araştırmaların güncelleştirilmesi ve analiz edilmesi, toplanması- Birleşmiş Milletler Suç ve Adalet Araştırma Enstitüsü (The United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute)/Uluslararası İş Suçları ve Yargılamayı Araştırma Enstitüsü (International Business Crime and Justice Research Institute) (Uluslararası İş Suçları Araştırması-International Business Crime Survey) ; Uluslararası Para Fonu (IMF); Uluslararası Şeffaflık Örgütü; Uluslararası Ticaret Odası; Dünya Bankası; Siyasi ve Ekonomik Risk Danışmanlığı, Ltd.; Siyasi Risk :Hizmet Grubu; KPMG Araştırma ve Güvenlik a.ş. ve diğerleri. Birleşmiş Milletler Suç ve Adalet Araştırma Enstitüsü'nün internet ve dokümantasyon merkezi en önemli bilgi kaynağı olacaktır;
- k. Üst düzeydeki yolsuzluk: Finansal, siyasi ve idari güç merkezlerinde üst düzeyde oluşturulan yolsuzluk ağlarının yapısının organize suçları da içerecek bir şekilde, tecrübeli polisler ile yargı mensuplarından seçilmiş bir grup tarafından yapılacak olay çalışmalarının derlenmesi yoluyla, analizi;
- l. Yolsuzluğun algılanması ve yolsuzluğa yönelik tutumlar konusunda cezai yargı mensupları arasında yapılacak bir araştırma;
- m. Seçilmiş yolsuzluk olayları hakkındaki mahkeme ve soruşturma dosyalarının analizi;
- n. Yolsuzlukla ilgili cezai yargı istatistiklerinin analizi;
- o. Yolsuzlukla ilgili yasal hükümlerin analizi;
- p. Medyanın yolsuzluğa ayırdığı yer ve zamanın içeriğinin analizi;
- q. Bilgi vermede anahtar role sahip kişilerle (yargı mensupları, polisler yolsuzluğun kurban ve şahitleri ve iş dünyasının üyeleri) yapılan mülakatlar;
- r. Yolsuzluğu gözlemeleme protokolünün geliştirilmesi ve uygulanması;

- s. Yolsuzluğu gözlemlene protokolünün uygulanması konusunda araştırma semineri;
- t. Birleşmiş Milletler Bölgelerarası Suçları ve Yargılamayı Araştırma Enstitüsü ile uluslararası Suçları Önleme Merkezi tarafından ortaklaşa olarak yolsuzluk konusunda uluslararası bir veritabanının oluşturulması.

### III. TEKNİK İŞBİRLİĞİNİN UNSURLARI

Global Programın teknik işbirliğinin unsurları çok-disiplinli ve tek başına uygulanacak faaliyetleri ya da hem ulusal hem de uluslararası düzeyde farklı aşamalarda "paket"leri içeren kısımlar ile birlikte modüler (parçalı) yaklaşımı izleyecek şekilde dizayn edilmektedir.

Bu yaklaşım yolsuzluğun sosyal, ekonomik, tarihi ve hukuki faktörlere göre ülkeden ülkeye değişen bir olay olduğu görüşüne dayanmaktadır. Dahası, her bir ülke kendisine ait spesifik ekonomik, sosyal ve kurumsal özelliklerinden kaynaklanan özel gereksinimlere sahiptir. Her bir ülkede alınacak tedbirlerin türü her ülkedeki durumun derinlemesine değerlendirilmesi temelinde Global Programda ortaya konan tedbirler dizisine göre tespit edilecektir.

#### A. ULUSAL DÜZEYDE ALINMASI ÖNERİLEN TEDBİRLER

Ulusal düzeyde, Uluslararası Suç Önleme Merkezi'nin aşağıda açıklanan bilirkişi raporu kullanıma sunulmaktadır.

##### 1. Yolsuzluğa karşı mevcut ulusal tedbirlerin değerlendirilmesi

Her ülkenin kendi ihtiyaçlarına uygun bir şekilde gerçekleştirilecek teknik işbirliğinin türünü belirlemek için atılması gereken ilk adım yolsuzluğa karşı alınan mevcut tedbirlerin değerlendirilmesidir. Uluslararası Suç Önleme Merkezi ile ulusal bir uzmanlar grubunun ortaklaşa yürüteceği bu değerlendirme hali hazırdaki ilgili yasal düzenlemeler (cezai, ticari, kamu alımları ile ilgili ve finansal düzenlemeler), kurumlar, kamu görevlileri için idari düzenlemeler, siyasi partilerin finansmanı için yapılan düzenlemeler, medyanın rolü ve sivil toplum ve diğer konular üzerinde odaklanacaktır.



## **2. İlgili yasal düzenlemelerin yeniden düzenlenmesi ve/veya tasarlanması ile ilgili öneriler**

Bir çok ülke yolsuzluğu önlemeye yönelik yasal düzenlemelerinin etkisiz olduğunu ve/veya ayrıntılı olmadığını kabul etmektedir. Global Program çerçevesinde yolsuzluğa karşı, istek üzerine, yasal düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesinde ve/veya yolsuzluğa karşı özel yasal düzenlemeler (ör. ihaleler ve kamu alımlarının yanı sıra yolsuzluktan elde edilen kazançların geri alınmasına yönelik anti-yolsuzluk stratejileri konusundaki düzenlemeler) de dahil olmak üzere özel hükümlerin benimsenmesi konularında öneriler temin edilmektedir.

Yolsuzluk sadece ceza hukukunun bir konusu olmadığından dolayı medeni kanun, ticaret kanunu, mali nitelikteki kanunlar ve kamu alımları ile ilgili kanunlar gibi bu konu ile alakalı diğer kanunların yeniden gözden geçirilmesine de önem verilmelidir. Özellikle, medeni kanundaki özel bazı düzenlemeler yasadışı yollardan zenginleşme ve cezai tedbirler olmaksızın mal beyanında bulunmayı sağlama gibi konuların icabına bakmalıdır. Bu tip düzenlemelerin avantajı esnek olmaları ve kişisel dokunulmazlık ve mahremiyet konuları ile alakalı problemlerin meydana gelmemesidir. Konu ile ilgili diğer uluslararası ilkeler, stratejiler ve tecrübeler de dikkate alınabilir.

## **3. Yolsuzluğu önlemeye yönelik kurumların oluşturulması ve/veya güçlendirilmesi ile alakalı öneriler**

Bazı ülkelerde denenen mevcut inisiyatiflerin başarılarına dayanarak yolsuzluğa karşı özel kurumların oluşturulması yolsuzluk ile mücadelede etkili bir araçmış gibi görünmektedir. Bu çerçevede Global Programın himayesinde öneriler ve teknik destekler yolsuzluğa karşı özel kurumların oluşturulmasında veya hali hazırda bu tip kurumlar varsa, bunların güçlendirilmesinde talep eden ülkelere sağlanacaktır, örneğin:

u. Ulusal politikaların ve yolsuzluğu önleme ve yolsuzluğa karşı mücadele stratejilerinin belirlenmesinin yanı sıra yolsuzluğu önlemeyi amaçlayan diğer kurumların faaliyetlerinin gözlemlenmesi ve koordinasyonunu tespitle görevli olan, parlamento tarafından kurulacak olan ve yine parlamentoya karşı sorumlu olacak *bağımsız bir ulusal anti-yolsuzluk komisyonu* oluşturulabilir. Her ülke bu komisyonun kompozisyonunu, işlevlerini ve çalışma yöntemlerini tespitle mükelleftir. Ulusal anti-yolsuzluk komisyonunun kurulması ile ilgili taslak kanun örneği ek IV.'de yer almaktadır;

v. Bu konu ile ilgili verilerin toplanması ve analiz edilmesinin yanı sıra yolsuzluk ile ilgili ciddi ya da karmaşık olayları araştırmakla görevli bir *ulusal anti-yolsuzluk araştırma birimi* kurulabilir. Bu tip bir birim, yargıdan, polislerden, finans kesiminden, vergi idaresinden, gümrük idaresinden ve uluslararası finans ve bilgisayar alanındaki üst düzey uzmanlardan uzmanları bünyesinde barındırmalıdır. Bu tip bir birimin oluşturulmasındaki temel kural ve ilkeler ek V.'de yer almaktadır;

w. İç ve dış kontrol tedbirleri: Kamusal hizmetlerin kontrolünde ve teftişinde iç ve dış yapı ve prosedürlerin oluşturulması ya da güçlendirilmesi planlanabilir. Bunlar, yolsuzluk eylemi nedeniyle suçlu bulunan kişilere karşı alınacak disiplin tedbirlerini; kurum içi davranış ya da ahlak kurallarının geliştirilmesi ya da gözden geçirilip düzeltilmesini; işe alma, eğitim ve terfi aşamaları ile ilgili özel yasal ve düzenleyici kuralların tespitini ve ombudsman veya genel denetçi gibi kurumların teşkilini kapsamalıdır.

x. Özel sektör temsilcilerinden oluşan danışma niteliğinde bir grubun teşkili: Etkili bir anti-yolsuzluk stratejisinde en önemli faktörlerden biri en iyi anti-yolsuzluk strateji ve tedbirlerini hükümete önermek ve birlikte çalışmak için özel sektörün desteğinin sağlamaktır. Özel sektörü bu konuda harekete geçirecek dürtü yolsuzluktan kaynaklanan zarar ve maliyetlerin azalmasıdır. Ayrıca, bu tip bir inisiyatif hükümetin yolsuzluğa karşı inisiyatifleri uygulanmasını da kolaylaştırabilir.

#### 4. Yolsuzluğun Önlenmesi

Yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili olarak aşağıdaki alanlarda teknik bilgi sağlanacaktır: (a) kamu görevlileri için ahlak ve davranış kurallarının tasarlanması; (b) işe alma, meslekte ilerleme, meslek içi eğitim, yer değiştirme ve ücretler ile ilgili uygun prosedürlerin geliştirilmesi; (c) kamu görevlileri için mal beyanı ile alakalı hükümlerin tespiti; (d) disiplin cezaları sisteminin teşkili; (e) yolsuzluğa karşı mücadele konusunda uzmanlaşmış kurumlardaki kendi kendini izleme mekanizmasının geliştirilmesi; ve (f) direkt telefon hatlarının oluşturulması, kamuoyunun konuya dikkatinin çekilmesi ve benzeri faaliyetlerin gerçekleştirilmesi.

#### 5. Eğitim

Uluslararası Suç Önleme Merkezi, özel sektör temsilcileri ve hükümet dışı örgütlerin temsilcileri de dahil olmak üzere politikacıların, yargıçların, savcılarının, polislerin ve bankacılık ve finans kurumlarının elemanlarının eğitimlerinin organizasyonunda da uzmanı olduğu bilgileri kullanıma aç-

caktır. Bu konuda çalışma turlarının yapılması da planlanmaktadır. Gündeme yeni giren anti-yolsuzluk tedbirleri konusunda eğitim sağlanacaktır. Polislerin eğitimi özellikle yolsuzluk konusundaki en son tespit teknikleri üzerinde odaklanacaktır.

## **B. ULUSLARARASI DÜZEYDE ALINMASI ÖNERİLEN TEDBİRLER**

Ulusal düzeyde uygulanmak üzere önerilen tedbirler uluslararası düzeyde uygun anti-yolsuzluk tedbirleri alınmazsa zayıf bir etki ortaya koyarlar. Bu nedenle aşağıdaki uluslararası düzeydeki inisiyatifler Global Programın bir parçası olarak önerilmektedir:

### **1. Üst Düzey Uluslararası Uzmanlardan Bir Ekibin Oluşturulması**

Yolsuzluğa karşı stratejiler, ekonomik, finansal ve hukuki ilişkiler alanlarındaki uzmanlıkları ve ehliyetleri nedeniyle uluslararası düzeyde tanınmış üst düzey uzmanlardan oluşan bir ekip oluşturulmalıdır. Bu ekip savcılarını, yargıçları, akademisyenleri ve Uluslararası Suç Önleme Merkezi ile Birleşmiş Milletler Bölgelerarası Suç ve Yargılama Araştırma Enstitüsü tarafından geniş bir coğrafi temele dayalı olarak seçilecek özel sektör temsilcilerini içermelidir. Bu uzmanlar araştırma ile ilgili konularda Enstitü'ye ve talepte bulunan ülkelerin ihtiyaçlarını değerlendirmede, yolsuzluk ile mücadelede en iyi uygulamaların tavsiye edilmesinde ve Global Program tarafından önerilen tedbirlerin uygulanmasında Merkez'e yardım edeceklerdir. Uzmanlardan Program himayesinde yürütülen tedbirlerin etkisinin değerlendirilmesinde de yardım talep edilebilir.

### **2. Saydamlık ve İzleme Mekanizması**

Birleşmiş milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) tarafından yakınlarda yayımlanan *Gelişmekte Olan Ülkelerde Yolsuzluk ve Güvenilirliği Artırma İnişiyatifi* adlı yayında belirtildiği gibi:

“Çokuluslu özel sektör firmaları yozlaşmış rejimlerle alış-veriş yaptıklarında bir ikilem ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Her biri ticaret yapmak için rüşvet verme zorunluluğu olduğuna inanmaktadırlar; ancak, yine her biri aralarından hiç kimse rüşvet vermezse hepsinin durumunun daha iyi olacağını da bilmektedirler.”

Bu ikilemin üstesinden gelmek için saydamlığın ve sorumluluğun artırılması gereklidir. Bu nedenle Uluslararası Suç Önleme Merkezi devletlerin ve uluslararası toplumun, karlardaki potansiyel kayıpların ve fiyat tekliflerinin maliyetini tazmin ettirmek hususu ile alakalı uygun çareler sağlayan uluslararası alanda tanınan saydamlık ve sorumluluk mekanizmasının oluşturulması gereğinin farkına varması için çalışacaktır.

Global Program çerçevesinde uygulanabilir ve esnek mekanizmalar geliştirilecektir. Uluslararası ticaret işlemlerinde yolsuzluk ve rüşvetin ticari boyutu ile ilgilenen bir izleme mekanizmasının yanı sıra kamu sektörü sözleşmelerinin ve ticari işlemlerin saydamlığını izlemek için bir mekanizmanın oluşturulması planlanmaktadır.

Aşağıda bu konu ile ilgili iki muhtemel örnek yer almaktadır:

(a) *Kamu kesimi sözleşmeleri ve ticari işlemlerdeki saydamlık ile ilgili bir izleme mekanizması*: Kamu kesimi sözleşmesini vermekle yükümlü bir ulusal otoritenin talebi üzerine Merkez, adayların seçiminde kullanılan ölçütlerin oluşturulması da dahil olmak üzere sözleşmenin sonuçlandırılmasına yol açan safhaları izlemede yardım sağlayabilir ve önerilerde bulunabilir. Güvenilirliğin onaylanması amacıyla bu tip sözleşmeler için bir tür “kalite yaftası” da geliştirilebilir. Benzer bir izleme mekanizması ulusal anti-yolsuzluk programının bir parçası olan ülke içinde sözleşmeye bağlanan uluslararası ticaret işlemlerine de uygulanabilir. Ek II. A. Bu tip bir izleme mekanizmasına yönelik bir örneği içermektedir;

(b) *Uluslararası nitelikte bir anti-yolsuzluk izleme mekanizması*: Uluslararası topluluk için uluslararası ticaret işlemlerindeki rüşvet ve yolsuzluğun ticari boyutu ile ilgilenecek bir uluslararası izleme mekanizmasının teşkilini sağlamak son derece önemli olabilir. İzleme mekanizmasında Uluslararası Suç Önleme Merkezi ve ülke hükümeti tarafından ortaklaşa atanacak üç uluslararası uzmandan oluşacak bir grubun oluşturulmalıdır. Uzmanlar soruşturma yapan ve soruşturmalarının sonuçlarını ülkenin yargısal makamlarına sunan ve eğer mevcut ise, ulusal anti-yolsuzluk komisyonuna gerekli muameleyi yapması için sunan bir pozisyona sahip olmalıdır. Bundan sonra ulusal otoriteler gerekli eylemin gerçekleştirilmesi için uluslararası anti-yolsuzluk izleme mekanizmasına bilgi vermelidirler. Her yıl uluslararası anti-yolsuzluk izleme mekanizmasının faaliyetlerinin yanı sıra bu mekanizmanın verdiği kararları ve önerileri de içeren bir rapor yayınlanır. Yolsuzluk ile suçlanan şirketlerin adlarının yer aldığı bir liste bu raporda

yer alır. Uluslararası anti-yolsuzluk izleme mekanizmasının yıllık raporundan yapılan alıntılar önemli uluslararası ticaret gazetelerinde ve ulusal gazetelerde yayınlanabilir. EK II. B bu tip bir mekanizma ile ilgili bir örneği içermektedir. Daha açık bir ifade ile, izleme mekanizması yabancı devletlere ve uluslararası kurumlara ulusal hükümetin güçlü taahhüdünü gösterecektir.

### **3. Yolsuzluk ve rüşvete özel bir önem atfeden uluslararası hukuki araçların teşviki**

Yolsuzluk ve rüşvetle etkin bir şekilde mücadele etmek için uygun uluslararası hukuki araçların benimsenmesi ve tasarlanması gereklidir. Hali hazırda çeşitli uluslararası hukuki araç kullanılabilir bir konumdadır ancak, bu amaca mahsus yeni model düzenlemelerin ve yasaların geliştirilmesi çeşitli hukuk sistemleri arasındaki uyumsuzluğu gidermek için gereklidir.

Uluslararası Suç Önleme Merkezi çabalarını özellikle aşağıdaki tedbirler üzerinde odaklanmaktadır:

y. Mevcut karşılıklı hukuki yardımların ve onaylamak suretiyle suçluları iade anlaşmalarının etkisinin artırılması ve suçluların iadesi ve karşılıklı hukuki olaylardaki ret cevapları için söz konusu olan gerekçelerin sayısının azaltılması;

z. Karşılıklı hukuki yardımları hızlandırıcı ve kolaylaştırıcı pratik mekanizmaların geliştirilmesi;

aa. Yolsuzluğa özel bir önem vererek karşılıklı yardım ve suçluların iadesi ile ilgili yeni bölgesel ve daha alt düzeyde anlaşmaların planlanması;

bb. Kamu alımları ve ihaleleri için model teklif mektubunun geliştirilmesi ve bunun teşviki;

cc. Farklı ülkelerin polis teşkilatları arasındaki ortak davranışları hızlandırarak ve teşvik ederek bölgesel düzeyde veya daha alt düzeyde polis teşkilatlarının güçlendirilmesi;

dd. Uluslararası düzeydeki izleme mekanizmalarının oluşturulmasında gerekli yardımın sağlanması.

### **4. Yolsuzluk ve rüşvet ile ilgili uluslararası bir forumun teşkili**

Global Programın çerçevesi içinde yolsuzluk ve rüşvet ile ilgili uluslararası bir forumun oluşturulması önceden öngörüldü. Bu forum çeşitli ülke organ ve kurumlarının yolsuzluğa karşı aktif bir şekilde mücadele ettiği ve

yolsuzluğa karşı yürüttükleri mücadelelerinin sonuçlarını ve bu konudaki bilgilerini paylaştıkları bir zemin olarak hizmet görecektir. Bu forum yolsuzluğa karşı her ülkenin yürüttüğü çabayı teşvik edecektir. Bu forum uluslararası topluluğun en iyi uygulamalar ile ilgili tecrübelerini ve bu konudaki bilgilerini paylaşarak yolsuzluk ile mücadelede daha uyumlu bir strateji benimsemelerini sağlayacaktır.

Yıllık toplantılar forum çatısı altında gerçekleştirilecektir. Bu konu ile ilgili olarak çalışan önemli uluslararası kuruluşlar, örneğin Dünya Bankası, IMF, UNDP, OECD, Amerikan Devletleri Örgütü, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Uluslararası Ticaret Odası ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü, foruma katılmaları için davet edileceklerdir. Bu tip bir mekanizma kara para aklamaya karşı yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak üzere zaten mevcuttur ve uluslararası işbirliğinde son derece faydalı bir araç olduğu tecrübe ile sabittir.

#### **5. Yolsuzluk ile ilgili uluslararası veritabanı**

Hem araştırma hem de teknik işbirliği faaliyetlerinin sonuçları temelinde, yolsuzluk üzerine bir uluslararası veritabanı Birleşmiş Milletler Bölgelerarası Suç ve Yargılamayı Araştırma Enstitüsü tarafından oluşturulacak ve Uluslararası Suç Önleme Merkezi ile işbirliği içinde çalışacaktır. Veritabanı yolsuzluk üzerine en iyi uygulamalar, ilgili ulusal hukuki düzenlemeler ve farklı ülkelerdeki yolsuzluk ile ilgili düzenleyici mekanizmalar, yolsuzluğu izleme protokolünün ve yolsuzluğa karşı uluslararası araçların sonuçları ile ilgili güncel bilgileri içerecek ve üye devletler ile uluslararası örgütlerin tasarrufu altında olacaktır. Veritabanındaki bilgilere elektronik ortamda ulaşılabilecektir.

#### **C. ULUSAL ANTI-YOLSUZLUK PROGRAMI ANLAŞMASI**

Yolsuzluğa karşı yürütülen faaliyetlerin başarısı için ilgili hükümetlerin taahhütleri ve destekleri son derece önemlidir. Hükümetler Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Bürosu ile ulusal bir anti-yolsuzluk programı anlaşmasını imzalamayı tercih edebilirler. Bu anlaşma uluslararası topluluğa ulusal otoritenin bu konudaki güçlü taahhüdünü gösterecek olan şeffaflık ve izleme mekanizmalarının uygulanmasında zorunlu bir araçtır. Anlaşmanın (anlaşma taslağının ana hatları ek III'te yer almaktadır) imzalanması yoluyla hükümetler, örneğin, ülkede yürütülen Global Programın faaliyetlerini hakkında bilgi isteyebilir; planlanan faaliyetlerin farklı safhalarının

uygulanmasının teşviki ve hızlandırılmasında kendisini söz vererek bağlayabilir ve ülkenin uluslararası faaliyetlerdeki alakasını planlayabilir.

#### IV. DEĞERLENDİRME

##### A. Programın Değerlendirilmesi

Global Programın değerlendirilmesi aşağıdaki araçlarla gerçekleştirilecektir:

ee. Uygun olduğu yerlerde, uygulanan faaliyetin veya kısmın bir parçası olarak spesifik değerlendirme mekanizmaları söz konusu olacaktır.

ff. Bağışta bulunan ülke ve/veya kuruluşlar düzenli ilerleme raporları ve finansal hesapları elde edeceklerdir;

gg. Global Programın sonuçları ve uygulanması ile ilgili ilerleme raporları ve diğer bilgiler veritabanı, forum, konferansların sunumu ve yayınlar yoluyla uluslararası topluluğa ulaştırılacaktır.

Bağış yapan ülkelerin istemesi halinde Programın uygulamasının tamamlanmasından sonra bağımsız bir değerlendirme de gerçekleştirilebilir.

##### B. Değerlendirmenin etkisi

Global Program himayesinde yürütülen tedbirlerin etkisini değerlendirmek için aşağıdaki faaliyetler planlanır:

hh. Ülke düzeyinde, eğer mevcut ise ulusal anti-yolsuzluk komisyonu ya da ulusal anti-yolsuzluk programı anlaşmasında belirlenen kurum, düzenli raporunda yetkili ulusal otoriteye bu raporu sunarken uygulanan strateji ve tedbirlerin etkisine ilişkin bir değerlendirmeyi de bu sunuşa dahil edecektir.

ii. Yolsuzluktaki eğilimlerin düzenli ve periyodik bir şekilde izlenmesinde ve ulusal düzeyde uygulanan ve benimsenen anti-yolsuzluk tedbirlerinin etkinliğinin değerlendirilmesinde yolsuzluğu izleme protokolü kullanılacaktır.

## ULUSLARARASI PARA FONU (IMF)

### MALİ SAYDAMLIK İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ\*

[ 1994 ]

#### 1. ROLLERİN VE SORUMLULUKLARIN AÇIK OLMASI

1.1. *Devlet Sektörünün ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ile politika ve yönetim rollerinin çok iyi tanımlanması,*

1.1.1. *Devlet sektörü ve ekonominin geri kalan kısmı arasındaki sınır çok iyi tanımlanmış ve anlaşılır olmalıdır. Devlet sektörü, merkezi idareyi ve daha alt seviyedeki idareler ile bütçe dışı faaliyetleri de kapsamalıdır.*

1.1.2. *Ekonominin geri kalan kısmında devlet müdahalesi (yönetimsel düzenlemeler ve mülkiyet eşitliği gibi) kamuya açık olmalı, ayırım gözetmeyen net kurallar ve uygulamalar esas alınmalıdır.*

1.1.3. *Devletin farklı kademeleri ile yürütme, yargı ve yasama organları arasındaki sorumlulukların dağılımı açıkça tanımlanmış olmalıdır.*

1.1.4. *Bütçe ile karşılanan faaliyetler ile ve bütçe dışı faaliyetlerin koordinasyonu ve yönetimi için açık mekanizmalar oluşturulmalı ve diğer kamu kurumlarına (örneğin Merkez Bankası, devlet kontrolündeki finansal ve finansal olmayan kurumlar gibi) açık tanımlanmış düzenlemeler getirilmelidir.*

1.2. *Mali yönetim için açık bir yasal ve yönetsel bir çerçeve olması.*

1.2.1. *Mali yönetim, bütçe ve bütçe dışı faaliyetleri kapsayan kanunlar ve yönetsel kurullarla idare ediliyor olmalıdır. Herhangi bir devletin fonunun*

---

\* Yasemin Hürcan, Emine Kızıldaş ve Hakan Yılmaz, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde? - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme" Bkz: <http://www.tesev.org.tr>. Mali saydamlık tüzüğü için bkz: [http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_maliye\\_gelisme1.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_gelisme1.php)

Orijinal Kaynak ise şu web sayfasından temin edilebilir: IMF, "Code of Good Practices on Fiscal Transparency –Declaration on Principles", <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>



harcanması veya buna ilişkin taahhüt altına girilebilmesi için yasal bir yetkinin olması gerekir.

1.2.2. Vergiler ve yükümlülüklerin açık bir yasal dayanağı olmalıdır. Vergi kanunları kolayca ulaşılabilir ve anlaşılır olmalı, uygulamasında da idari takdire belirli kriterler yön vermelidir.

1.2.3. Kamu görevlileri için geçerli ahlaki standartlar açık ve iyi duyurulmuş olmalıdır.

## 2. BİLGİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI

*2.1.Hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması.*

2.1.1.Yıllık bütçe, merkezi hükümetin operasyonlarını detaylı bir şekilde kapsamalarının yanında merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetleri hakkında da bilgi vermelidir. Ayrıca, genel idarenin toplam finansal durumunu sunabilmek için daha alt seviyedeki idarelerin de gelir ve giderleri hakkında yeterli bilgi sağlamalıdır.

2.1.2.Yıllık bütçede, bilgilerin karşılaştırılabilir olması bakımından, gelecek iki yıla ilişkin önemli bütçe bileşenleriyle beraber, önceki iki mali yılın bilgileri de yer almalıdır.

2.1.3.Yıllık bütçe ile birlikte, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler, vergi harcamalarına ve yarı mali nitelikteki aktivitelere bağlı mali sonuçlar yayınlanmalıdır.

2.1.4.Merkezi idare, borçlarının ve mali varlıklarının seviyesini ve yapısını düzenli olarak yayınlamalıdır.

*2.2. Mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt,*

2.2.1. Mali bilgilerin yayınlanması hususunda açık somut taahhütler olmalıdır.(Bütçe kanunlarında bunlarla ilgili bir madde olması gibi).

2.2.2. Mali raporlamaların yayın takvimi kamu oyuna önceden duyurulmalıdır.

### **3. BÜTÇE HAZIRLAMA, UYGULAMA VE RAPORLAMA SÜREÇLERİNİN AÇIK OLMASI**

3.1. *Bütçe metni mali politika hedeflerini, makro ekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermelidir.*

3.1.1. Yıllık Bütçenin yapısı, mali politika hedeflerini ortaya koyacak ve sürdürülebilir mali politikalar hakkında görüş verebilecek nitelikte olmalıdır.

3.1.2. Kabul edilen tüm kurallar (denk bütçe ve borçlanma sınırları gibi) açıkça belirlenmiş olmalıdır.

3.1.3. Yıllık bütçe, kapsamlı ve tutarlı bir makro ekonomik çerçeve içerisinde sunulmalı ve bütçe hesaplarının esasında, ekonomik tahminler ve önemli parametreler (fiili vergi oranları gibi) dikkate alınmalıdır.

3.1.4. Mevcut yükümlülükler, yıllık bütçeye ilave edilen yeni politikalardan ayırt edilmelidir.

3.1.5. Yıllık bütçede, başlıca riskler hesaplanmalı ve ekonomik varsayımlardaki olan yada olabilecek değişiklikler ve maliyeti belirli olmayan başlıca harcama taahhütleri (örneğin mali yeniden yapılanma gibi) hesaplanmalıdır.

3.2. *Bütçe verileri politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluk arttıracak şekilde sınıflandırılmalı ve bu çerçevede sunulmalıdır.*

3.2.1. Hükümet işlemleri; gelir, gider ve finansmanı ayrıştıracak brüt bazda raporlanmalı ve harcamalar ekonomik, fonksiyonel ve idari olmak üzere üç kategoride sınıflandırılmalıdır. Bütçe dışı faaliyetlere ilişkin veriler de benzer şekilde sınıflandırılmalı ve bütçe verilerinin sınıflandırması uluslararası karşılaştırmaya izin verecek şekilde olmalıdır.

3.2.2. Başlıca bütçe programları ile hangi hedeflere varılmak istendiği (örneğin ilgili sosyal göstergelerin geliştirilmesi gibi) ortaya konulmalıdır.

3.2.3. Hükümetin genel dengesi, hükümetin mali durumunun standart özet bir göstergesi olmalıdır. Sadece genel dengeye dayalı kararlar alınmanın doğru olmadığı ekonomik koşullarda, genel denge diğer mali göstergelerle (operasyonel denge, yapısal denge ya da birincil denge gibi) desteklenmelidir.

3.2.4. Yıllık bütçe ve nihai hesaplar, muhasebe sistemi (nakit veya tahakkuk bazlı) ve bütçe verilerinin hazırlanması ve sunulmasında kullanılan standartları içermelidir.

3.3. *Ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalıdır.*

3.3.1. Kapsamlı ve bütünleşik bir muhasebe sistemi kurulmalıdır. Bu muhasebe sistemi gecikilmiş ödemelerin belirlenmesinde güvenilir bir dayanak sağlamalıdır.

3.3.2. İhale ve istihdam ile ilgili prosedürler, standart olmalı ve ilgili taraflarca ulaşılabilmelidir.

3.3.3. Bütçe uygulaması iç denetime tabi olmalı ve denetim süreci incelemeye açık olmalıdır.

3.4. *Mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olmalı; bütçeden sapmaları tanımlamalıdır.*

3.4.1. Yıl boyunca, bütçe ve bütçe dışı faaliyetlere ilişkin sonuçlar düzenli ve zamanında raporlanmalı ve başlangıç ödenekleri ile karşılaştırılmalıdır. Alt yönetim birimlerine ilişkin detaylı bilgilerin eksik olması halinde, mali durumlarına (banka borçlanması ve bono ihracı gibi) ilişkin göstergeler sunulmalıdır.

3.4.2. Bütçe dışı faaliyetlerle ilgili bütün bilgilerle birlikte, zamanında, kapsamlı ve denetlenmiş nihai bütçe hesapları yasama organına sunulmalıdır.

3.4.3. Başlıca bütçe programlarının hedefleri doğrultusunda ulaşılan sonuçlar yasama organına raporlanmalıdır.

#### **4. DENETİMİN VE İSTATİSTİKİ VERİ YAYINLAMANIN BAĞIMSIZ OLMASI.**

4.1. *Mali bilgiler hem kamuya açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir.*

4.1.1. Kamu hesaplarının doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin periyodik raporları kamu oyuna ve yasama organına sunmakla yükümlü olan ulusal bir denetim kurumu veya eşdeğer bir kurum (Sayıştay), yasama organı tarafından görevlendirilmelidir.

4.1.2. Makro ekonomik tahminler (varsayımlarla birlikte) bağımsız uzmanların incelemesine açık olmalıdır.

4.1.3. Mali istatistiklerin doğruluğu ve güvenilirliği kurumsal bağımsızlığı bulunan bir istatistik dairesi ile güçlendirilmelidir.

## ULUSLARARASI PARA FONU, PARASAL VE MALİ POLİTİKALARDA SAYDAMLIK ÜZERİNE EN İYİ UYGULAMALAR KODU\*

[ 1996 ]

### Giriş

1. Uluslararası para ve mali sistemin yapısını güçlendirmek çerçevesinde, Geçici Komite, Nisan ve Ekim 1998'deki Tebliğleri ile ilgili kurumlarla işbirliği içinde Fon'u parasal ve mali politikalar için bir saydamlık uygulamaları kodu geliştirmeye çağırdı. Fon, Uluslararası Ödemeler Bankası ile birlikte ve merkez bankalarından finansal kurumlar, ilgili uluslararası ve bölgesel örgütler ve seçilmiş akademik uzmanlardan oluşan bir temsilci grubu ile danışma içinde bir *Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu* geliştirdi. Bu Kot, Fon tarafından geliştirilen ve Nisan 1998'de Geçici Komite tarafından onaylanan *Mali Saydamlıkta En İyi Uygulamalar Kodu* ile paralellik arz etmektedir.

2. *Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodu* parasal politikaların yönetilmesinde merkez bankaları için, mali politikaların yönetilmesinde ise merkez bankaları ile diğer mali kurumlar için arzu edilen saydamlık uygulamalarını tespit etmektedir. Bu Kot'da kullanılan "merkez bankası", "mali kurumlar", "mali politikalar" ve "hükümet" in tanımı ek kısmında verilmektedir.

3. Kot'un amaçları açısından, saydamlık, uygulanan politikanın hedeflerinin; hukuki, kurumsal ve ekonomik çerçevesinin; parasal ve mali politikalarla ilgili gerekçelerin, verilerin ve bilgilerin ve kurumların sorumluluklarının koşullarının anlaşılabilir, ulaşılabilir bir çerçevede ve tam vaktinde kamuya ulaştırıldığı bir ortama karşılık gelir. Bu nedenle, Kot'da listelenen saydamlık uygulamaları, (1) merkez bankalarının ve mali kurumların rollerinin, sorumluluklarının ve amaçlarının açık ve berrak olması; (2) merkez bankası tarafından para politikası ile ilgili kararların oluşturulma ve rapor edilme süreçleri ile mali kurumlarca mali politikaların oluşturulma ve ra-

por edilme süreçleri; (3) parasal ve mali politikalarla ilgili bilgilere kamunun ulaşabilmesi; (4) merkez bankası ve mali kurumlar vasıtasıyla güvenirliliğin temini ve kontrolü üzerinde odaklanmaktadır.

4. Parasal ve mali politikalarda saydamlığın varlığı iki temel öncüle dayalıdır. Öncelikle, uygulanan politikanın amaç ve araçları kamu tarafından biliniyorsa ve bunları yerine getirmek için yetkililer güvenilir bir taahhütte bulunmuşlarsa parasal ve mali politikaların etkinliği güçlendirilebilir. Parasal ve mali politikalar ile ilgili daha fazla bilgiye ulaşılması halinde iyi saydamlık uygulamaları piyasaların potansiyel verimliliğini artırır. İkinci olarak, iyi yönetim, parasal ve mali otoritelere yüksek derecede bir özerklik sağlandığında, merkez bankalarının ve mali kurumların sorumluluğunu artırmak için gereklidir. Hükümete ait birimler içinde ya da arasında çatışmanın çıkması halinde (ör. Merkez bankası ya da bir mali otorite bir mali kurumun hem sahibi hem de denetçisi gibi davranırsa veya para politikasının ve döviz kuru politikasının sorumluluğu paylaşılırsa) yönetimde, kurallarda ve kurumların çalışması ile ilgili prosedürlerdeki saydamlık bu tip problemlerin çözümüne, yönetimin güçlenmesine ve politikalardaki tutarlılığın artmasına yardımcı olur.

5. Para politikasının hedeflerini kamuya açıklayarak merkez bankası kamunun merkez bankasının neyi başarmaya çalıştığını daha iyi anlamasını sağlar ve kendi politik tercihlerini ifade etmek için bir çerçeve meydana gelirken para politikasının etkinliğinin artmasına da katkı sağlanmış olur. Dahası, para politikası ile ilgili kararları yönlendiren görüşlerin özel sektöre açık bir şekilde ifade edilmesi sağlanarak politik süreç ile alakalı saydamlık, bazı hususlarda piyasadaki beklentilerin daha verimli bir şekilde oluşmasını temin etmek suretiyle, para politikası intikal mekanizmasının daha etkin olmasına yol açar. Kendi faaliyetleri hakkında kamuya yeterli bilgileri ulaştırarak merkez bankası kamuya verdiği beyanatlar ile faaliyetlerini uyumlu bir hale getirmek suretiyle kendi kredibilitésini güçlendirecek bir mekanizmayı oluşturabilir.

6. Özellikle amaçlarının açık bir şekilde belirlenmesi konusunda olmak üzere mali kurumların saydam olmaları, piyasaya katılanların karar alma süreçlerindeki belirsizliği azaltarak ve mali piyasa katılımcılarına mali politikaların yapısını daha iyi değerlendirmelerine olanak sağlayarak uygulanan politikaların etkili olmasına katkıda bulunur. Piyasa katılımcılarının ve halkın, mali politikaları anlamaları ve değerlendirmelerine imkan sağladığı için saydamlık iyi politika uygulamalarına yardımcı olur. Bu ise mali istikrarı

ve genel olarak sistemin istikrarını artırır. Politikanın formüle edilmesi sürecinin şeffaf bir şekilde tanımlanması kamunun oyunun kurallarını anlamasına olanak sağlar. Mali kurumların faaliyetleri hakkında kamuya yeterli bilginin verilmesi bu kurumların yürüttükleri faaliyetlerin kredibilitelerini artırıcı ilave bir mekanizma sağlar. Mali kurumların verdiği kararların kamu tarafından hesaba çekildiği zaman bazı ahlaki tehlikelerin ortaya çıkması ihtimalini azaltabildiği durumlar da söz konusu olabilir.

7. Parasal ve mali politikalarda iyi saydamlık uygulamalarını benimseyen ülkelerin elde edeceği faydalar potansiyel maliyetler ile kıyaslanmalıdır. Parasal ve mali politikalarda artan saydamlığın politikaların etkinliğini tehlikeye düşürdüğü ya da piyasa istikrarına ve idare edenlerin veya diğer kişilerin meşru çıkarlarına potansiyel olarak zarar verdiği durumlarda bu türdeki saydamlığın çerçevesini sınırlamak uygun olabilir. Seçilmiş bazı alanlarda saydamlığın sınırlandırılmasının genel olarak saydam olan bir çevre içerisinde gerçekleştirilmesi gereklidir.

8. Para politikasında, bazı bilgilerin dışarıya yayılmasını sınırlamanın bir gerekçesi olabilir zira karar alma sürecini ve uygulanan politikaların etkinliğini olumsuz bir şekilde etkileyebilir. Sabit döviz kuru rejimini uygulayan ülkelerde döviz kuru politikası ile ilgili mülahazalar önemli ölçüde belirli ifşaatların sınırlandırılması için haklı gerekçeler ortaya koyabilir. Örneğin, para ve döviz piyasası ile ilgili operasyonlar hakkındaki önemli ifşaat gereksinimi piyasalarda sapmalara yol açabilir, politikayı yürütenlerin tartışmalarının serbest akışını sınırlandırabilir ya da beklenmedik olaylarla ilgili planların benimsenmesini engelleyebilir. Bu nedenle merkez bankalarının kurum içi görüşme ve değerlendirmeleri ile dokümanları ifşa etmeleri yerinde olmayabilir ve merkez bankalarının yakın bir tarihteki para ve döviz kuru politikaları ile ilgili taktikleri ve döviz operasyonları hakkındaki ayrıntılı bilgileri ifşa etmelerinin uygun olmadığı durumlar söz konusu olabilir. Benzer bir şekilde muhtemel olağanüstü borçlanma da dahil olmak üzere beklenmedik olaylarla ilgili planların merkez bankası (ve mali kurumlar) tarafından halka ilan edilmemesi için son derece geçerli nedenler olabilir.

9. İlave bazı endişeler mali politikaların saydamlığı konusunda ortaya konulabilir. Ahlaki tehlike, piyasa disiplini ve mali piyasaların istikrarı gibi mülahazalar ıslah edici bazı faaliyetlerin, acil borçlanma kararlarının ve piyasa veya firmaya özel durumlara ait bilgilerin ifşaatının zamanlaması ve içeriğini sınırlamayı haklı kılabilir. Piyasa iştirakçilerinin hassas bazı bilgile-

re ulaşabilmelerini sürdürmek için firmalarla ilgili bireysel bilgilerin dokunulmazlığını ve mahremiyetini muhafaza etme gerekliliği vardır (Bu genellikle “ticari sır” olarak bilinir). Benzer bir şekilde, mali otoritelerin denetimle ilgili görüşlerini ve mali kurumlar, piyasalar ve kişiler ile ilgili bireysel tatbikatlarını kamuya açıklamaları uygun olmayabilir.

10. Saydamlık uygulamaları yalnızca özde değil şekli açıdan da farklılıklar gösterebilir. Halkı parasal ve mali kurumlar ve bunların politikaları hakkında bilgilendirmek açısından önemli olan bir konu da kamuya yapılan bu ifşaatların yapılış tarzıdır. Özellikle para politikası ile alakalı olarak saydamlık ile ilgili uygulamalar merkez bankası kanununda mı hukuki bir dayanağa sahip olacaktır ya da başka bir yasa ya da düzenlemeye mi dayanacaktır; yoksa başka araçlar mı benimsenecektir? Kot bu konuya pragmatik bir yaklaşım göstermekte ve çeşitli düzenlemelerin iyi saydamlık uygulamalarına yol açabileceğini kabul etmektedir. Merkez bankalarının (ve önemli mali düzenleme kurumlarının) rolü, sorumlulukları ve amaçları ile ilgili konularda önemli hususiyetlerin yetki kanununda (ör. Merkez bankası kanunu) düzenlenmesini tavsiye etmektedir. Bu tip uygulamaların bazılarının yasal düzenlemede yer alması onlara özel bir önem katar ve merkez bankalarının ve ilgili diğer mali kurumların faaliyetlerinin bu tip önemli yönlerindeki sık değişimleri önler. Saydamlığın diğer boyutları hakkındaki bilgiler, örneğin politikanın nasıl formüle edilip uygulanacağı ve bilginin tedariki, daha esnek bir tarzda takdim edilebilir. Yine de, halk bu bilgileri elde etmek ve özümsemek için uygun bir çaba içine girebilsin diye, bu bilgilere kolay bir şekilde ulaşılabilmesi son derece önemlidir.

11. Etkin piyasaların teşvikinin yanı sıra iyi yönetim ve sorumluluk çerçevesinde bu Kot’da bahsi geçen kamu referansı ilgili bütün kişi ve kurumları kapsar. Bazı durumlarda, özellikle mali politikalarda, bahse konu düzenleme ve politikalardan doğrudan doğruya etkilenen kişi ve kurumlara karşılık gelecek şekilde kamu kavramını dar bir şekilde tanımlamak bazı düzenleme ve politikaların uygulanması ya da yönetimin amaçları açısından uygun olabilir.

12. Kot, saydamlık üzerine odaklanmaktadır. Parasal ve mali politikaların belirlenmesi ve rapor edilmesinde iyi saydamlık uygulamaları sağlam politikaların benimsenmesine katkıda bulunurken Kot, belirli parasal ya da mali politikaların yerinde olup olmadığı veya ülkelerin benimsedikleri çerçevede üzerinde öneride bulunmak için dizayn edilmemiştir. Saydamlık ne tek başına bir amaçtır, ne de sağlam politika uygulamalarını ikame etmek-

tedir; tam tersine saydamlık ve sağlam politikalar birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Mali politikalar alanında saydamlığın yanı sıra iyi politikaları teşvik eden bu Kot'un tamamlayıcıları da vardır: Banka Yöneticiliği İçin Basel komitesi tarafından hazırlanan *Etkin Banka Yönetimi İçin Temel Prensipler*; Uluslararası Menkul Kıymetler Örgütü Komisyonları (IOSCO) tarafından hazırlanan *Menkul Kıymetlerle İlgili Düzenlemelerin Amaçları ve İlkeleri* ve Ödemeler ve Denkleştirme Sistemleri Komitesi (CPSS), Uluslararası Sigorta İdareleri Birliği (IAIS) ve Uluslararası Muhasebe Standartları Komitesi (IASC) tarafından geliştirilen standartlar. Yukarıda bahsedilenlerin ve diğer mali sektör gruplarının mali kurumlara yönelik saydamlık uygulamaları ile ilgili ilke ve standartlarında (ör. mali kurumlar için veri yayma gereksinimlerinde) önemli düzenlemeler yapmaları nedeniyle bu Kot da bu düzenlemelere paralel bir şekilde düzenlenmek zorundadır.

13. Kot, firmalar ve tek tek kurumlarla ilgili saydamlık prosedürlerine değil merkez bankalarının ve mali kurumların saydamlık gereksinimlerine yöneltilmiştir. Yine de parasal ve mali politikaların saydamlığının yararları genelde piyasaların, nezaret edilen kurumların ve kendi kendini düzenleyen örgütlerin saydamlığını artırmaya yönelik uygun politikalar ile artırılabilir.

14. Parasal ve mali politikalar birbirleri ile yakından bağlantılıdır ve sıklıkla, sağlıklı bir mali sistemin parasal politikanın idaresini etkilemesi veya tam tersinin gerçekleşmesi yoluyla, karşılıklı olarak birbirlerini takviye ederler. Ancak, bu iki politikanın kurumsal açıdan düzenlenmesi rollerine, sorumluluklarına, amaçlarına ve uygulama süreçlerine bağlı olarak önemli ölçüde farklılık gösterir. Bunu hesaba katarak Kot, iki kısma ayrılmıştır: merkez bankaları tarafından uygulanacak para politikaları için iyi saydamlık uygulamaları ve mali kurumlarca uygulanacak mali politikalar için iyi saydamlık uygulamaları. Her iki politika için öngörülen saydamlığın temel öğeleri ise birbirlerine benzerler. Bütün saydamlık uygulamalarının tüm mali kurumlara eşit bir şekilde uygulanamayacağı ve farklı mali sektörler arasında saydamlığın amaçlarının farklılık gösterebileceği kabul edilmelidir. Bazılarında piyasanın etkinliği düşüncesine önem verilirken diğerlerinde sistemin bir bütün olarak istikrarlı olması ya da müşterinin varlığının korunmasına önem verilmektedir.

15. Bir ülkenin ödemeler sisteminin çalışması para politikasının hareketini ve mali sistemin işlevini etkiler ve ödemeler sisteminin dizaynı bir bütün olarak sistemin istikrarı üzerinde etkilere sahiptir. Bununla birlikte ödeme-



ler sisteminin kurumsal yapısı parasal ve diğer mali politikalardan büyük ölçüde karmaşıktır ve ülkeler boyunca önemli ölçüde farklılıklar gösterir. Bir çok örnekte bir ülkenin ödemeler sistemi otomatik-düzenleyici organlar da dahil olmak üzere özel ve kamu sektörleri arasında bölünmektedir. Bununla birlikte, mali kurumlar için Kot'ta listelenen saydamlık uygulamalarının çoğu ülkenin ödemeler sistemini idare etme sorumluluğunu yerine getiren merkez bankası ve diğer kamu kurumlarının rol ve fonksiyonlarına uygulanabilir. Kot'taki mali politikalar için saydamlık uygulamalarının kapsamı ulusal ödemeler sisteminin sistematik açıdan önemli kısımlarının çalışması için gerekli olanları içerir ve uygun olması halinde, ödemeler sisteminin çalışmasının özgün doğası için (ör., 5.3.) bir miktar toleransı bünyesinde barındırır.

16. Kot yeterince geniş kapsamlıdır ve geniş bir alandaki parasal ve mali çerçeveye ve dolayısıyla Fon üyelerinin çok büyük bir kısmına uygulanabilir. Kodun öğeleri çok sayıdaki ülkede kullanılan ve profesyonel literatürde tartışılan iyi saydamlık uygulamalarının incelenmesinden elde edilmiştir. Bu nedenle Kot hali hazırda kullanılan ve tecrübe edilmiş olan uygulama ve kavramların damıtılmış halini simgelemektedir. Bununla birlikte saydamlığın uygulandığı ve başarılı olduğu tarz, parasal ve mali politikalar ve hukuki geleneklere göre farklı kurumsal düzenlemeleri yansıtarak farklılıklar gösterebilir. Bu nedenle Kodun içerdiği iyi saydamlık uygulamaları esnek bir şekilde uygulanmalı ve zaman içinde ülkenin özgün koşulları hesaba katılmalıdır. Fon üyelerinin bir çoğu hali hazırda Kot'ta listelenen iyi saydamlık uygulamalarının tümünü uygulayacak kurumsal kapasiteye ve yeterli kaynağa sahip değillerdir. Bu uygulamalara, ülkelerin zamanla bu iyi uygulamaları yürürlüğe koymayı isteyecekleri umularak Kot'ta yer verilmektedir.

## MERKEZ BANKALARINCA UYGULANACAK PARA POLİTİKASI İÇİN İYİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI

### I. Para Politikası Açısından Merkez Bankasının Rolünün, Sorumluluğunun ve Amaçlarının Açık Olması

1.1. *Para politikasının en son amacı ve kurumsal çerçevesi ilgili yasalarda ya da düzenlemelerde, mümkünse merkez bankası kanununda, açık bir şekilde belirlenmelidir.*

1.1.1. Para politikasının nihai amacı yasa ile, kamuya ilan edilmek ve açıklanmak suretiyle, açıkça belirlenmelidir.

1.1.2. Merkez bankasının sorumlulukları yasa ile belirlenmelidir.

1.1.3. Merkez bankasını kuran yasa, merkez bankasının politika hedeflerine ulaşabilmek için para politikası araçlarını kullanma yetkisine sahip olduğunu açıkça belirtmelidir.

1.1.4. Döviz kuru politikasının kurumsal sorumluluğu kamuya ifşa edilmelidir.

1.1.5. Para politikasının yürütülmesindeki sorumluluğun ve merkez bankasına verilen diğer sorumlulukların şekli yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.1.6. Olağanüstü koşullarda, hükümetin merkez bankasının kararlarını kaale almama yetkisi var ise bu yetkiye başvurma koşulları ve bu yetkinin kamuya ifşa tarzı yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.1.7. Merkez bankasını yöneten kurulun üyelerinin ve başkanlarının atanması, görevde kalma süreleri ve görevden uzaklaştırılmalarındaki genel kurallar yasa ile açıkça belirlenmelidir.

1.2. *Parasal ve mali operasyonlar arasındaki kurumsal ilişki açık bir şekilde belirlenmelidir.*

1.2.1. Hükümete merkez bankasından borçlanma, avans alma veya ilave para çekme imkanı tanınıyorsa bu iznin şartları ve limiti kamuya ifşa edilmelidir.

1.2.2. Hükümete verilen merkez bankasından borçlanma, avans alma veya ilave para çekme imkanının ve hükümetin merkez bankasındaki mevduatının miktarı ve vadesi kamuya ifşa edilmelidir.

1.2.3. Devlet tahvil ve bonoları için merkez bankasının birincil ve ikincil piyasalara doğrudan müdahalesi, eğer izin verilmiş ise, kamuya ifşa edilmelidir.

1.2.4. Ekonominin diğer alanlarındaki (ör. hisse senedi sahipliği, idare kullarında ve kamu alımlarında üyelik veya ücret karşılığı hizmet sunumu yoluyla) müdahaleleri açık ilke ve prosedürler çerçevesinde kamuya açık bir şekilde düzenlenmelidir.

1.2.5. Merkez bankası karlarının tahsis edilme tarzı ile sermayenin nasıl muhafaza edileceği kamuya ifşa edilmelidir.

1.3. *Hükümet adına merkez bankası tarafından ifa edilen acente rolü açık bir şekilde belirlenmelidir.*

1.3.1. Eğer varsa, merkez bankasının (i) iç ve dış borçlar ile döviz rezervlerinin yönetimi, (ii) hükümetin bankacısı olması, (iii) hükümetin mali temsilcisi olması ve (iv) ekonomik ve mali politikalarda ve uluslararası işbirliği alanında danışman olması ile ilgili sorumlulukları kamuya ifşa edilmelidir.

1.3.2. Merkez bankası, maliye bakanlığı veya ayrı bir kamu kurumu arasında borçlanma, ikincil piyasa düzenlemeleri, mevduatla ilgili araçlar ile kamu tahvil ve bonolarının ticareti ile ilgili düzenlemelerin kararlaştırılması ve kliring işlemleri ile alakalı sorumlulukların tahsisi kamuya ifşa edilmelidir.

## **II. Para Politikası İle İlgili Kararların Oluşturulması ve Rapor Edilmesindeki Sürecin Açık Olması**

2.1. Para politikasının amaçlarını yerine getirmede kullanılan düzenlemelerin araç ve hedefleri kamuya ifşa ve izah edilmelidir.

2.1.1. Para politikası araç ve faaliyetlerini yönlendiren kural ve prosedürler kamuya ifşa ve izah edilmelidir.

2.1.2. Merkez bankasının faaliyette bulunduğu piyasalarda ve parasal operasyonlarında muhatapları ile gerçekleştirdiği muameleler ve ilişkileri ile alakalı kural ve prosedürler kamuya ifşa edilmelidir.

2.2. Önemli ekonomik gelişmeleri değerlendiren, para politikası hedeflerindeki gerçekleştirmeleri gözlemleyen ve bir sonraki dönem için politikaları saptayan para politikasını oluşturmakla görevli daimi bir organ varsa bu organın kompozisyonu, yapısı ve fonksiyonları ile ilgili bilgilerin kamuya ifşa edilmesi gereklidir.

2.2.1. Politika oluşturmakla görevli bu organ önemli ekonomik gelişmeleri değerlendirmek, para politikası hedeflerindeki gerçekleştirmeleri gözlemek ve bir sonraki dönemin politikasını oluşturmak için düzenli ve programlı toplantılar yapıyorsa gelecekteki toplantı programları kamuya ifşa edilmelidir.

2.3. Para politikasının kullanımındaki değişiklikler (ince ayar tedbirleri hariç) kamuya ifşa edilmeli ve tam zamanında açıklanmalıdır.

2.3.1. Merkez bankası, önceden bildirilen bir azami gecikme marjı ile, para politikası ile ilgili kararlarını belirleyen temel görüşlerini kamuya ifşa etmelidir.

2.4. Merkez bankası para politikasının hedeflerine ulaşılmasına yönelik ilerlemeler ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik beklentilerle ilgili periyodik raporlar yayınlamalıdır. Düzenlemeler, döviz kuru rejimini de içeren para politikasının çerçevesine dayalı olarak farklılık gösterebilir.

2.4.1. Merkez bankası para politikası ile ilgili hedeflerini; gerekçeleri, kantitatif hedefleri, araçları ve önemli tahminleri açıkça belirterek, periyodik bir şekilde kamuya açıklamalıdır.

2.4.2. Merkez bankası, makro-ekonomik durumun gelişimi ile bunların para politikası hedeflerine etkisi ile ilgili bir raporu belirli bir program dahilinde kamuya sunmalıdır.

2.5. Parasal düzenlemelerin yapısına yönelik olarak önerilen önemli teknik değişiklikler için uygun bir süre içinde, kamunun desteğini alma lehinde bir yargı söz konusu olmalıdır.

2.6. Para politikası kararları ile ilgili olarak mali kurumlarca merkez bankasına bildirilen verilerle ilgili düzenlemeler kamuya ifşa edilmelidir.

### **III. Para Politikası İle İlgili Bilgilerden Kamunun Yararlanabilmesi**

3.1. Merkez bankası verileri ile ilgili yayınlar verilerin içeriği, yayın dönemleri ve zamanı ile kamunun bu yayınlara erişebilmesi açısından Uluslara-

rası Para Fonu'nun veri yayımlama standartlarını yerine getirmesi gereklidir.

3.2. Merkez bankası önceden ilan edilen bir program çerçevesinde bilançosunu kamuya açıklamalı ve önceden belirlenen bir süre sonunda toplam piyasa işlemleri ile ilgili seçilmiş bilgileri kamuya ifşa etmelidir.

3.2.1. Merkez bankası özet bilançosu belirli bir sıklıkla ve önceden ilan edilen program çerçevesinde halka açıklanmalıdır. Uygun muhasebe standartlarına göre hazırlanan merkez bankası ayrıntılı bilançosu merkez bankası tarafından yılda en az bir kez kamuya ifşa edilmelidir.

3.2.2. Röfinansman ve diğer araçların (ticari sırların korunmasına tabi olanlar) toplam miktar ve vadeleri de dahil olmak üzere, merkez bankasının parasal faaliyetleri ile ilgili bilgiler, önceden ilan edilen bir program çerçevesinde, kamuya ifşa edilmelidir.

3.2.3. Firmalar ile ilgili bilgilerin dokunulmazlığı ve gizliliği ile uyumlu olmak koşuluyla, merkez bankası tarafından verilen acil mali destekle ilgili bilgilerin tümü, bu ifşaatın mali istikrarı bozmayacağı bir zamanda, uygun bir merkez bankası raporu ile kamuya ifşa edilmelidir.

3.2.4. Ülkenin döviz rezervleri, sorumlulukları ve yükümlülükleri ile ilgili bilgiler parasal otoriteler tarafından Uluslararası Para Fonu'nun veri yayımlama standartları ile uyumlu olacak bir şekilde ve önceden belirlenmiş bir program çerçevesinde kamuya ifşa edilmelidir.

3.3. Merkez bankası kamuya bilgi vermeye yönelik hizmetleri oluşturmalı ve bunları sürdürmelidir.

3.3.1. Merkez bankasının bir yıllık raporu da içeren bir yayım programı olmalıdır.

3.3.2. Kıdemli merkez bankası görevlileri kurumlarının hedeflerini ve performansını halka açıklamaya hazırlıklı olmalıdırlar ve demeçlerinin metinlerini kamuya sunma yönünde bir görüşe sahip olmalıdırlar.

3.4. Merkez bankası tarafından yayınlanan düzenlemelerin metinlerine halk kolayca ulaşabilmelidir.

#### **IV. Merkez Bankasının Güvenirliliğın Sağlanmasındaki Sorumluluğu ve Rolü**

4.1. Merkez bankası görevlileri, kendi kurumlarının politik hedeflerini izah eden, bu hedefleri gerçekleştirmedeki performanslarını belirleyen ve uygun bir şekilde, mali sistem ve ekonomik durum hakkında görüş alış-verişinde bulunan para politikasının yönetimi ile ilgili bir raporu görevlendirilmiş kamu otoritelerinin huzuruna sunmalıdırlar.

4.2. Merkez bankası, önceden ilan edilen bir program çerçevesinde, faaliyetleri ile ilgili denetimden geçmiş mali hesaplarını kamuya ifşa etmelidir.

4.2.1. Mali hesaplar bağımsız bir denetçi tarafından denetlenmelidir. Denetim politikaları konusundaki bilgiler ve hesaplarla ilgili her türlü nitelendirmeler kamuya ifşa edilen mali hesapların ayrılmaz bir unsuru olmalıdır.

4.2.2. İç denetim düzenlemeleri de dahil olmak üzere faaliyetlerin düzgün bir şekilde yapılmasını sağlamak için gerekli olan kurum-içi yönetim prosedürleri kamuya ifşa edilmelidir.

4.3. Merkez bankasının faaliyetleri ile ilgili harcama ve gelirler konusundaki bilgiler yıllık olarak kamuya ifşa edilmelidir.

4.4. Merkez bankasının personel ve görevlilerinin şahsi mali işlemlerinin idaresi için oluşturulan standartlar ve her türlü güvene dayanan yükümlülüğü de içeren çıkar çatışmalarının istismarını engelleyici kurallar, kamuya ifşa edilmelidir.

4.4.1. Merkez bankası görevli ve personeline resmi görevlerini ifa ederken sağlanacak hukuki koruma uygulamasına ilişkin bilgiler kamuya ifşa edilmelidir.

## **MALİ KURUMLARCA YÜRÜTÜLECEK MALİ POLİTİKALAR İÇİN İYİ SAYDAMLIK UYGULAMALARI**

### **V. Mali Politikaların Uygulanmasından Sorumlu Olan Mali Kurumların Rollerinin, Sorumluluklarının ve Amaçlarının Açık Olması**

5.1. Mali kurumların amaçları ve kurumsal çerçeveleri, tercihen kendileri ile ilgili kanun ya da düzenlemeler ile, açık bir şekilde belirlenmelidir.

5.1.1. Mali kurumlarının genel hedefleri kamuya ifşa edilmeli ve açıklanmalıdır.

5.1.2. Mali kurumların ve mali politikaları uygulamakla görevli otoritelerin sorumlulukları kamuya ifşa edilmelidir.

5.1.3. Mali kurumlarının denetlenmesi ile ilgili genel bir model kamuya ifşa edilmelidir.

5.1.4. Mali kurumları yöneten organların üyeleri ve başkanlarının atanması, görev süreleri ve görevden alınmaları ile ilgili her hangi bir genel ölçüt kamuya ifşa edilmelidir.

5.2. Mali kurumlar arasındaki ilişkiler kamuya ifşa edilmelidir.

5.3. Ödemeler sistemi ile alakalı olarak gözetim kurumlarının rolü kamuya ifşa edilmelidir.

5.3.1. Ödemeler sistemini gözetleyen kurumlar, sistematik bir şekilde önemli ödemeler sistemlerinin gücünü etkileyen genel politika ilkelerinin (risk yönetimi politikaları dahil) tam zamanında kamuya ifşa edilmesini teşvik etmelidirler.

5.4. Mali kurumlar kendi kendini düzenleyici bir özelliğe sahip olan örgütler (ör. ödemeler sistemi) ile ilgili olarak gözetleme sorumluluğuna sahipse bunların arasındaki ilişki kamuya ifşa edilmelidir.

5.5. Kendi kendini düzenleyici bir özelliğe sahip olan örgütler düzenleme ve denetleme sürecinin bir parçası olarak görev ifa etmekle yetkilendirilmişlerse mali kurumlar için geçerli olan iyi saydamlık uygulamaları ile denetlenmelidirler.

## **VI. Mali Politikaların Oluşturulması ve Rapor Edilmesinde Sürecin Açık Olması**

6.1. Mali kurumlar tarafından oluşturulan politikaların yönetimi, mahremiyet mülahazaları ve düzenleyici ve gözetleyici kurumların eylemlerinin etkinliğini muhafaza etme gereksinimi ile uyumlu olmak koşuluyla, saydam olmalıdır.

6.1.1. Mali politikaların yönetimini belirleyen çalışma prosedürleri ve düzenleyici çerçeve kamuya ifşa edilmeli ve açıklanmalıdır.

6.1.2. Mali raporlama için mali kurumlarca mali ajanlara yönelik olarak konulan düzenlemeler kamuya ifşa edilmelidir.

6.1.3. Kurulu mali piyasaların (ticarete konu finansal araçları piyasaya sürenler de dahil) faaliyetlerine yönelik düzenlemeler kamuya ifşa edilmelidir.

6.1.4. Finansal kurumların mali kurumlardan ücret talep ettikleri durumlarda bu ücretlerin yapısı kamuya ifşa edilmelidir.

6.1.5. Mali kurumlar (merkez bankası da dahil), ulusal ve uluslararası kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve danışmanlık konularındaki resmi prosedürler, tatbikinin mümkün olması durumunda, kamuya ifşa edilmelidir.

6.2. Mali politikadaki önemli değişiklikler kamuya ilan edilmeli ve uygun bir çerçevede açıklanmalıdır.

6.3. Mali kurumlar politika hedeflerinin nasıl gerçekleştirildiği ile ilgili kamuya yönelik periyodik raporlar yayınlamalıdır.

6.4. Mali düzenlemelerin yapısına yönelik olarak önerilen önemli teknik değişikliklerde, uygun bir süre içerisinde, kamuya danışma lehine bir sonuç oluşturulmalıdır.

## **VII. Mali Politikalarla İlgili Bilgilere Kamunun Ulaşabilmesi**

7.1. Mali kurumlar sorumlu oldukları mali sisteme ait sektörlerdeki önemli gelişmeler ile ilgili kamuya yönelik periyodik bir rapor yayınlamalıdır.

7.2. Mali kurumlar, kişisel dokunulmazlık ve mahremiyet gerekleri ile uyumlu olacak şekilde, tam vaktinde ve düzenli olarak, kendi sorumluluk alanlarında toplam verilerin kamuya sunulmasını sağlamaya çalışmalıdır.



7.3. Mali kurumlar önceden belirlenen bir program çerçevesinde bilançolarını kamuya ifşa etmeli ve önceden belirlenen bir süre sonrasında, toplam piyasa işlemleri ile ilgili bilgileri kamuya açıklamalıdır.

7.3.1. Firmalarla ilgili bilgilerin gizliliği ve dokunulmazlığı ilkeleri ile uyumlu olmak koşuluyla, mali kurumlar tarafından sağlanan acil mali destek ile ilgili bütün bilgiler, bu açıklamanın mali istikrara zarar vermeyeceği uygun bir ifade ile, kamuya açıklanmalıdır.

7.4. Mali kurumlar kamuya bilgi sağlamaya yönelik hizmetleri oluşturmalı ve sürdürmelidirler.

7.4.1. Mali kurumların yılda en az bir defa yayınlanan ve önemli faaliyetleri ile ilgili kamuya yönelik bir periyodik raporu da kapsayan, bir yayın programı olmalıdır.

7.4.2. Kıdemli mali kurum görevlileri kurumlarının amaçlarını ve performansını kamuya açıklamaya hazır olmalı ve demeçlerinin metnini kamuya açıklama lehinde bir anlayışa sahip olmalıdırlar.

7.5. Mali kurumlar tarafından yayınlanan düzenlemelerin metinlerine ve diğer genel direktiflere ve tüzüklere kamu kolayca erişebilmelidir.

7.6. Mevduat sigorta garantileri, poliçe sahiplerine yönelik garantiler ve müşterilerin varlıklarını koruma ile alakalı diğer programlar var ise bu tip korumaların doğası ve şekli, faaliyet prosedürleri, garantinin nasıl finanse edileceği ve bu düzenlemelerin performansı ile ilgili bilgiler kamuya açıklanmalıdır.

7.7. Mali kurumlar tüketiciyi koruma ile ilgili düzenlemeleri gözetliorsa bu düzenlemelerle alakalı bilgiler kamuya açıklanmalıdır.

## **VIII. Mali Kurumların Güvenirliliğin Sağlanmasındaki Sorumluluğu ve Rolü**

8.1. Mali kurumların görevlileri, kendi kurumlarının politik hedeflerini izah eden, bu hedefleri gerçekleştirmedeki performanslarını belirleyen ve mali sistemin durumu hakkında görüş alış-verişinde bulunan mali politikaların yönetimi ile ilgili bir raporu görevlendirilmiş kamu otoritelerinin huzuruna sunmalıdırlar.

8.2. Mali kurumlar, önceden ilan edilen bir program çerçevesinde, faaliyetleri ile ilgili denetimden geçmiş mali hesaplarını kamuya ifşa etmelidir.

8.2.1. Mali hesaplar, eğer varsa, bağımsız bir denetçi tarafından denetlenmelidir. Denetim politikaları konusundaki bilgiler ve hesaplarla ilgili her türlü nitelendirmeler kamuya ifşa edilen mali hesapların ayrılmaz bir unsuru olmalıdır.

8.2.2. İç denetim düzenlemeleri de dahil olmak üzere faaliyetlerin düzgün bir şekilde yapılmasını sağlamak için gerekli olan kurum-içi yönetim prosedürleri kamuya ifşa edilmelidir.

8.3. Mali kurumların faaliyetleri ile ilgili harcama ve gelirler konusundaki bilgiler yıllık olarak kamuya ifşa edilmelidir.

8.4. Mali kurumların personel ve görevlilerinin şahsi mali işlemlerinin idaresi için oluşturulan standartlar ve her türlü güvene dayanan yükümlülüğü de içeren çıkar çatışmalarının istismarını engelleyici kurallar, kamuya ifşa edilmelidir.

8.4.1. Mali kurumların görevli ve personeline resmi görevlerini ifa ederken sağlanacak hukuki koruma uygulamasına ilişkin bilgiler kamuya ifşa edilmelidir.

### **Ek: Bazı Terimlerin Tanımı**

Bu sunuşu kolaylaştırmak için bazı genel terimler özet halinde ve farklı kurumsal düzenlemeleri kapsayacak bir şekilde kullanılmıştır. Aşağıda yer alan ayrıntılı tanımlar Kot'ta yer almaktadır.

#### **Merkez Bankası**

Ülkenin para politikasının yönetimindeki sorumluluğu belirlemek için yapılan kurumsal düzenlemeler fon üyeleri arasında farklılık göstermektedir. Fon üyelerinin çoğunda bu sorumluluk merkez bankası düzenlemelerinde ulusal merkez bankasına veya çok uluslu merkez bankası düzenlemelerinde ulusal merkez bankasının bir parçasını oluşturan bir sisteme devredilmektedir. Ancak birçok ülkede bu rol bir "parasal otorite" ya da "para kururlu"na devredilmektedir. Sunuşu kolaylaştırmak için Kot'ta bahsedilen "merkez bankası", merkez bankası olsun veya olmasın para politikasını yönetmek ile sorumlu olan kuruma karşılık gelmektedir.

#### **Finansal Kurumlar**

Tek veya asli sorumluluğu mali ve ödemeler sistemini düzenlemek, denetlemek veya gözetlemek olan kamu birimleriyle alakalı olarak fon üyeleri

arasında geniş bir ölçekte kurumsal düzenlemeler bulunmaktadır. Bir kaç ülkede ise bir kurum bir dizi finansal kurumu (bankalar, sigorta ve hisse senedi firmaları) ve piyasaları (hisse senedi türev ve mal piyasaları) düzenleme ve denetleme sorumluluğu ile kurulmuşlardır. Bir çok ülke için mali sistemi gözetleme sorumluluğu çeşitli kurumlar arasında paylaşılmaktadır. Bu nedenle banka düzenleme ve denetiminin veya bazı ülkelerde bankaların mevduat sigorta politikalarının yönetiminin sorumluluğu merkez bankasına ya da bağımsız bir banka yönetimine veya mevduat sigorta kurumuna bırakılmakta veya devletin çeşitli birimleri arasında bölüştürülmektedir. Benzer bir şekilde mali kurumların belirli katagorilerinin gözetilmesi ile ilgili politikaların oluşturulması sorumluluğu da merkez bankasına veya özel kurumlara devredilmektedir. Bazı durumlarda (ör. ödemeler sistemi) bir kamu kurumu özel sektörün kendi kendini düzenleyen organlarının faaliyetlerini gözetlemektedir. Sunuşu basitleştirmek için “mali kurumlar” terimi, mali istikrarı, piyasa etkinliğini, ve müşteri değerleri ile tüketicinin korunması amacıyla piyasa ve kurumlar ile mali ve ödemeler sistemini düzenleyen, denetleyen ve gözlemleyen kurumsal düzenlemelere karşılık gelmektedir (merkez bankalarının mali politikaların sorumluluğunu üstlendiği durumlarda Kodun V-VIII. bölümlerinde mali kurumlar için listelenen iyi saydamlık uygulamalarının bazıları hali hazırda Kodun I-IV. bölümlerinde merkez bankaları için listelenen iyi saydamlık uygulamalarında da listelenmiştir).

### **Mali Politikalar**

Kot'ta geçen “Mali politikalar “ terimi mali istikrarı, piyasanın etkinliğini ve müşteri değerleri ile tüketicinin korunmasını teşvik etme amacıyla piyasaları ve kurumları da içeren mali ödemeler sistemini düzenlemek, denetlemek ve gözetlemek ile ilgili politikalara karşılık gelmektedir.

### **Hükümet**

Kot'ta özel bir şekilde devletin belirli bir birimi tamamlanmışsa Kot'ta yapılan “hükümet” atıfları mevcut konuya yada belirli ülkelerde devlet geleneğine dayalı olarak, ya hükümetin yürütme erkine veya belirli bir bakanlığa ya da kamu kurumuna karşılık delmektedir.

**DÜNYA BANKASI,  
“YOLSUZLUK: İSTİKRARLI VE ADİL KALKINMAYA  
BİR ENGEL” BAŞLIKLİ BİLDİRİSİ\***

[7 Ekim 1996]

Yolsuzluk ekonomik verimliliği azaltır, kaynakları fakirlerden zenginlere aktarır, iş hayatının çalışma maliyetini artırır, kamu giderlerinde sapmalara yol açar ve yabancı yatırımcıları caydırır. Kalkınma programları ve insani yardım için gerekli olan unsurları aşındırır. Resmi kalkınma yardımları git-tikçe artan bir baskı altında kaldığından dolayı bu fonların nasıl kullanıldığı konusuna büyük bir önem verilmektedir.

Dünya Bankası, üyesi olan ülkelerin siyasi işlerine müdahale etmezken, kurulduğundan beri, borç verdiği fonların tasarlanan amaçlar doğrultusunda kullanılmasını ve mal ve hizmetlerle ilgili sözleşmelerin saydam ve maliyet-etkin bir çerçevede verilmesini sağlamayı istemektedir. Ancak, günümüzde, Banka, bunun da ötesine gitmektedir; yolsuzluk ile mücadele etmeyi isteyen hükümetlere destek sağlamakta ve desteklediği programlarda yolsuzluğa hoşgörü ile yaklaşılması üzerinde önemle durmaktadır.

**Yolsuzluğun Kontrol Edilmesinde Banka'nın Yaklaşımı**

Yönetimin iyileştirilmesi ve yolsuzluğun kontrol edilmesi Banka faaliyetlerinin dört temel alanında desteklenmektedir: iktisat politikası reformu, kurumsal reform, güvene dayalı kontrol ve çok taraflı ortaklık.

***İktisat Politikası Reformu***

Banka'nın desteklediği iktisat politikası reformu, yönetimin iyileştirilmesi ve yolsuzluk uygulamalarında düşüşe yol açan beş alandaki reformları yürüten banka müşterilerine yapılan teknik yardımları, önerileri ve mali desteği içerir:

**o İktisadi Reform:** Ticaret rejiminin, mali sektörlerin ve yatırım ile ilgili kanunların reformu, ihracat lisansları, döviz ve banka kredi tahsisleri gibi

idari mekanizmalar yerini piyasa mekanizmasına bırakarak “rant kolla-  
ma”nın etkilerini hafifletir.

o **Vergi Reformu** : Vergi sistemlerinin basitleştirilmesi ve güçlendirilmesi ile vergi toplama kapasitesinin kuvvetlendirilmesi gümrüklerde ve vergi idaresindeki yolsuzluğu azaltır.

o **Düzenleyici Reformlar**: Fiyat kontrollerinin ortadan kaldırılması, kamu-  
sal düzenlemelerin basitleştirilmesi ve rekabetçi olmayan piyasalarda  
faaliyette bulunan özel işletmeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili  
düzenlemelerin güçlendirilmesi saydamlığı ve kanunlara uymayı artırır.

o **Özelleştirme**: Kamunun sahip olduğu varlıkların özel sektör mülkiyetine  
devri yolsuzluk riskinin ortaya çıkmasına neden olduğundan Banka, özel-  
likle piyasa ekonomisine geçiş yapmakta olan ülkelerde bu sürecin say-  
dam ve açık olması için yardımcı olmaya çalışmaktadır.

o **Sektörel Politikalar**: İyi düzenlenmiş çevresel ve sosyal hizmet politika-  
ları yolsuzluk fırsatını azaltır. Banka müşterilerine bu alanlarda önemli  
başarılar göstermiş diğer borçluların tecrübelerine dayanarak en iyi uygu-  
lamalarla ilgili olarak önerilerini sunmaktadır.

### **Kurumsal Reform**

Güçlü kamu ve özel sektör kurumlarının varlığı iyi yönetim ve yolsuzluğun  
caydırılması açısından son derece gereklidir. Banka aşağıdaki yollarla müş-  
terilerinin kurumlarını güçlendirmelerine yardımcı olmaktadır:

o **Kamu Mali Yönetim Reformu**: Banka gittikçe artan bir oranda bütçele-  
rini, mali yönetimlerini, muhasebe ve denetim sistemlerini modernize  
etmeleri için müşterilerine yardımcı olmaktadır.

o **Kamu Hizmetleri Reformu**: Ödeme ve istihdam koşulları, eğitim ve per-  
sonel yönetimi gibi konulara önem vermek suretiyle Banka son on yıldır  
kamu hizmetleri alanında reform yapmaları için 40 ülkeye yardım etmek-  
tedir.

o **Kamu Alımları**: Kamu alımları ile ilgili yeni yasa ve düzenlemelerin plan-  
lanmasına ve bu düzenlemeleri uygulayacak kamu görevlilerin eğitimine  
yönelik Banka desteği üye ülkelerde saydamlığın ve rekabetin artmasına  
yol açmaktadır.

o **Yönetim**: Hukuki, yargısal ve düzenleyici reformların yapılmasına yöne-  
lik Banka Desteği yolsuzluğun kontrol edilmesine yardımcı olmaktadır.

Gazetecilere yönelik eğitim seminerleri türünden çalışmalar kamu yönetiminin tüm alanlarını basınla dikkatle inceleyip bulgularını bildirmesi kabiliyetinin güçlenmesine yardımcı olmaktadır.

### **Güvene Dayalı Kontrol**

İyi yönetim ve yolsuzluğun azaltılmasına yönelik Banka desteği Banka'nın kredilerindeki üst düzeydeki saydamlığın ve Banka personelinin ahlak standartlarının sürdürülmesi çabaları sayesinde başarılmaktadır.

o **Banka Projelerindeki Yolsuzluğa Karşı Korunma:** Ekonomi, verimlilik ve saydamlık ilkelerine dayanarak Banka'nın uzun bir süreden beri yerleşik olan kamu alımları, ödeme, rapor etme ve denetim ile ilgili prosedürleri ikinci bir kişide olmayan prosedürlerdir ve dünyanın her tarafında uluslararası kurumlar ve devletler tarafından kopya edilmektedir. Banka kredilerinin himayesindeki finansal raporlar son zamanlarda denetimin tamamlanması için gerekli olan zamanı daraltmak suretiyle güçlendirilmiştir.

### **Kamu Alımları İle İlgili Kurallar**

Banka'nın İcra Direktörleri Kurulu Banka kredileriyle alakalı dokümanlar ile kamu alımlarına yönelik kurallarla alakalı önemli iyileştirmeleri yakın bir zamanda onayladı.

### **Banka'nın Yeni Kuralları**

o Banka, mevcut duruma çözüm bulmak için Banka'nın uygun gördüğü eylemler yapılmaksızın ya da borçlu tarafından tam zamanında uygun tedbirler alınmaksızın sözleşmenin uygulanması sırasında borçlunun temsilcileri veya kamu alımları süresince krediden faydalananların yolsuzluk veya hileli bazı uygulamalar ile uğraştığı tespit edilirse kredinin uygun bir miktarını iptal edebilir;

o Banka'nın, sözleşmelerin performansı ile ilgili olarak sözleşme sahiplerinin ve vekillerin kayıtlarını ve hesaplarını teftiş etme ve Banka tarafından atanan denetçiler tarafından tam bir denetim yapmaya hakkı vardır;

o Banka, kendisi tarafından finanse edilen sözleşmelerin uygulanması ya da bu sözleşmeler için rekabet edilmesi sırasında yolsuzluğa yönelik veya hileli nitelik taşıyan bazı uygulamalara bulaşan firmaları tespit etmesi durumunda, bu firmaları belirli bir süre için ya da süresiz olarak, Banka tarafından finanse edilen sözleşmelerden çıkarabilir;

o **Banka Personeli Arasındaki Ahlaki Standartlar:** Banka dışından elde edilecek çıkarlar konusunda Banka personeline yönelik olarak yerleşik ve katı bir biçimde uygulanan kurallar ile disiplin tedbirleri Banka personelinin sürdürülen en yüksek ahlaki standartları ortaya çıkarmaktadır.

o **Banka İçi Prosedürlerdeki Değişimler:** Banka tarafından yürütülen projelere kamunun ulaşabilmesi, Bağımsız Teftiş Heyetinin oluşturulması ve Banka projelerinin dizaynına, hazırlanmasına, uygulanmasına ve tahmini-ne daha fazla katılımcı bir yaklaşımın söz konusu olması portfolyo yönetimi ve denetleme ile performans ölçümüne daha çok önemin verilmesine yol açmaktadır.

#### **Çok Taraflı Ortaklıklar**

Yolsuzluğu azaltmak hükümetler, diğer çok taraflı kurumlar ve özel sektör ve sivil toplumdaki diğer ortaklar ile koordineli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sayesinde hızlandırılabilir.

Yolsuzluğun olumsuz etkileri ulusal sınırların ötesine ulaştığından dolayı uluslararası topluluğun işbirliğine dayalı ilgilerini gerektirmektedir. Aralarında İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Avrupa Konseyi ve Amerikan Devletleri Örgütü (OAS)'nın de olduğu önemli uluslararası organizasyonlar da yolsuzluk ile mücadeleye yönelik adımlar atmaktadırlar. Bu tip uluslararası örgütlerin gösterdikleri çabalar uluslararası anlaşmalar ile üyelerine yaptıkları tavsiyeler gibi uluslararası enstrümanların kullanımını içermektedir. Yolsuzluğa karşı inisiyatifler global iş örgütleri ile hükümet-dışı organizasyonlar tarafından da yürütülmektedir. Yolsuzluk ile mücadele eden ülkelere en geniş ölçekte desteğin verilmesini sağlamak için Banka işbirliği içinde çalışmayı ve iki taraflı ve çok taraflı inisiyatifler ile çabalarını koordine etmeyi istemektedir.

**EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA  
ÖRGÜTÜ (OECD) KONSEYİ,  
ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE KAMU  
GÖREVLİLERİNE VERİLEN RÜŞVETLE MÜCADELE İLE  
İLGİLİ KONSEY SÖZLEŞMESİNE EK ÖNERİLER\***

[23 MAYIS 1997]

**KONSEY,**

14 Aralık 1960 tarihli İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Sözleşmesinin 3, 5a) ve 5b) maddelerini dikkate alarak;

Rüşvetin, ciddi ahlaki ve siyasi problemlere yol açan, uluslararası rekabet koşullarında sapmalara neden olan yatırımların da bulunduğu uluslararası iş ilişkilerinde yaygın bir olay olduğunu göz önüne alarak;

Bütün ülkelerin uluslararası ticari ilişkilerdeki rüşvetle mücadelede sorumluluğu paylaştığını dikkate alarak;

Bütün işletmelerin çok uluslu işletmeler için Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Prensipleri'nde belirttiği gibi konu görevlilerine ve kamuda bir makamı işgal eden kişilere rüşvet vermekten kaçınmaları gerektiğini göz önünde tutarak;

27 Mayıs 1994'te kabul edilen c(94) 75/ final sayılı uluslararası iş ilişkilerindeki Rüşvet Üzerine Konsey Tavsiyesi ve 11 Nisan 1996'da kabul edilen c(96) 27/final sayılı Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden Düşülmesi ile İlgili Tavsiye ile 7 Mayıs 1996'da Kalkınma Yardım ve Kamu Alımları için Anti-Yolsuzluk Önerileri ile Alakalı Tavsiye'nin uygulamalarındaki ilerlemeleri dikkate alarak;

Aralarında Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Amerikan Devletleri Örgütü'nün faaliyetleri de dahil olmak üzere iş ilişkilerindeki rüşvet ile alakalı işbirliği ve daha ileri düzeyde uluslararası anlatışı geliştiren son gelişmeleri memnuniyetle karşılayarak;



Mayıs 1996'da Bankalar Seviyesindeki Konsey toplantısında yabancı kamu görevlilerinin aldığı rüşvetin etkin bir şekilde ve işbirliği içinde cezalandırılması için verilen taahhüdü dikkate alarak;

Ek'te ortaya konulan üzerinde anlaşmaya varılan ortak öğeler ile uyumlu bir uluslararası anlaşmanın bu tip bir cezalandırmayı hızlı bir şekilde gerçekleştirmede uygun bir araç olacağına işaret ederek;

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin cezalandırılmasını kolaylaştırması; yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergiden indirilmesi; muhasebe ile ilgili gereksinimler, dış denetim ve şirket içi kontrol ve kamu alımları ile ilgili kural ve düzenlemeler ile ilgili uluslararası araçlar ve modellerin oluşturulması konusunda 1994 Tavsiyesi'ni uygulamak için alınan tedbirler hususunda oluşun uzlaşmayı dikkate alarak;

Bu alanda bir ilerlemenin sağlanması için yalnızca bireysel olarak ülkelerin değil; bunların yanı sıra çok taraflı işbirliğinin, izleme ve takibin gerektiğini kabul ederek;

### Genel

I. Üye ülkelere uluslararası iş ilişkileri ile alakalı olarak yabancı kamu görevlilerine verilen rüşveti engellemek ve rüşvetle mücadele etmek için etkili tedbirleri almalarını tavsiye eder,

II. Her bir üyeye aşağıdaki alanları incelemesini ve kendi hukukuna ve diğer temel hukuki ilkelere uyumlu bir şekilde, bu amacı gerçekleştirmek için somut ve anlamlı adımları atmasını önerir:

i) Bu Önerinin III. Bölümü ve Ek kısmı ile uyumlu olacak şekilde ceza hukuku ile uygulamasını;

ii) Bölüm IV ile uyumlu olacak bir şekilde rüşvete sağlanabilecek her tür dolaylı desteği ortadan kaldıracak şekilde vergi kanunları, düzenlemeleri ve uygulaması;

iii) Bölüm V ile uyumlu olacak bir şekilde kurum ve işletme muhasebesi, dış denetim ve kurum içi kontrol gereksinimi ile bu alanlardaki uygulamalar;

iv) Uygun kayıtların tutulabilmesi ve araştırma ile teftişe hazır bir hale getirilebilmesi için bankacılıkla ilgili, mali nitelikteki ve ilgili diğer koşullar;

v) Kamu alımları sözleşmeleri ve kamu yardımları için Bölüm VI ile uyumlu olacak bir şekilde ve ilgili durumlarda rüşvete karşı bir yaptırım olarak bu

tip avantajlardan mahrum edilmeleri bakımından devlet yardımları, lisanslar, kamu alımları sözleşmeleri veya kamu tarafından sağlanan diğer avantajlar;

vi) Rüşvetin yasadışı sayılmasını sağlamak için medeni, ticari ve idari kanunlar ile diğer düzenlemeler;

vii) Bölüm VII ile uyumlu olacak bir şekilde araştırma ve diğer hukuki davalardaki uluslararası işbirliği.

#### **Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Cezalandırılması**

III. Üye ülkelere, Ek'te ileri sürülen üzerinde anlaşmaya varılmış genel unsurlar ile uyumlu olacak şekilde 1 Nisan 1998'e kadar yasama organına önerilerini sunmak ve 1998 yılının sonuna kadar bunu kanun haline getirmeye çalışmak suretiyle, etkili bir şekilde ve işbirliği içinde, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşveti cezalandırmalarını tavsiye eder.

Bu amaca ulaşmak ve üzerinde uzlaşmaya varılan genel unsurlar çerçevesinde rüşvetin cezalandırılmasına yönelik bir uluslararası anlaşma ile ilgili olarak bir an evvel müzakerelere başlanması için, bu tarihten on iki ay sonra yürürlüğe girecek şekilde 1997 yılının sonundan itibaren anlaşmanın imzaya açılmasını kararlaştırır.

#### **Vergi İndirimi**

IV. "Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergiden indirilmesine müsaade etmeyen üye ülkeler bu tip indirimleri tamamen reddetme niyetiyle bu muameleyi tekrar gözden geçirsinler. Bu tip bir eylem yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvete yasa dışı muamelesi yapma eğilimi ile hızlandırılabilir.

#### **Muhasebe Kuralları, Dış Denetim ve Kurum İçi Kontroller**

V. Muhasebe kuralları, dış denetim ve kurum içi kontroller ile ilgili kanunlar, kurallar ve uygulamaların aşağıdaki ilkelerle paralel bir çizgide olması ve uluslararası iş ilişkilerinde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşveti önlemek ve tespit etmek bakımından bu ilkelerin tamamen kullanılması için gerekli adımları atmalarını üye ülkelere tavsiye eder.

##### **A. Uygun muhasebe kuralları**

i) Üye ülkeler, fatura ve harcamanın yapıldığı yer ile ilgili konuları tespit ederek şirketlerce elde edilen ve harcanan tüm paraların uygun bir şekilde kaydını tutmalarını şirketlerden talep etmelidirler. Şirketlerin kayıt dışı

işlemler yapmaları veya hesaplarını deftere kaydetmemeleri yasaklanmalıdır.

ii) Üye ülkeler finansal hesaplarında maddi yükümlülüklerinin tümünü kamuya ifşa etmelerini şirketlerden talep etmelidirler.

iii) Üye ülkeler muhasebe ile ilgili ihmalleri, tahrifatları ve hataları uygun bir şekilde cezalandırmalıdır.

#### *B. Bağımsız dış denetim*

i) Üye ülkeler dış denetimin onayına sunulan isteklerin uygun olup olmadığını mütalaa etmelidirler.

ii) Üye ülkeler ve meslek kuruluşları, şirket hesapları, finansal hesaplar iç kontrolle ilgili kendilerine objektif bir değerlendirme sunan dış denetçilerin bağımsızlığının temini için uygun standartları oluşturmalı ve bunları muhafaza etmelidirler.

iii) Üye ülkeler, muhtemel bir rüşvet eylemi ile ilgili delilleri keşfeden denetçiden bunları şirket yönetimine ve varsa, şirket izleme organına bildirmesini talep etmelidirler.

iv) Üye ülkeler muhtemel bir rüşvet olayının delillerinin yetkili organlara bildirilmesini denetçiden talep etmeyi mütalaa etmelidirler.

#### *C. Kurum içi kontroller*

i) Üye ülkeler, davranış standartları da dahil olmak üzere, uygun kurum içi kontrollerin geliştirilmesini ve benimsenmesini teşvik etmelidirler.

ii) Üye ülkeler, şirket yönetimlerini, rüşvetin önlenmesine katkıda bulunanlar da dahil olmak üzere, kurum içi kontrol mekanizmaları konusuna yıllık raporlarında yer vermeye teşvik etmelidirler.

iii) Üye ülkeler, direktörler kurulu denetim komitesi ya da teftiş kurulu gibi bağımsız bir yönetime sahip bir izleme organının oluşturulmasını teşvik etmelidirler.

iv) Üye ülkeler, hiyerarşik üstlerinin baskıları yada talimatlarıyla profesyonel standartları veya ahlaki kuralları ihlale istekli olmayan kişilerin korunması ve bunlarla iletişimi sağlamak için kanalların oluşturulması yönünde şirketleri teşvik etmelidirler.

### **Kamu Alımları**

#### **VI. TAVSİYELER:**

- i) Üye ülkeler, kamu alımlarında saydamlık konusunda bir anlaşma oluşturmaya çalışan Dünya Ticaret Örgütü'nün çabalarını desteklemelidirler.
- ii) Üye ülkelerin kanun ve düzenlemeleri, üye ülkelerin ulusal kanunlarını ihlal edecek bir şekilde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verdiği saptanan işletmeleri kamu ihalelerine katılmaktan alıkoymak için yetkililere izin vermeli ve yabancı kamu görevlilerine rüşvet verdiği tespit edilen işletmelere üye ülkenin kamu alımlarında yaptırım uygulaması durumunda bu yaptırımlar yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi olaylarında eşit bir şekilde uygulanmalıdır.
- iii) Kalkınma Yardım Komitesi'nin Tavsiyeleri doğrultusunda üye ülkeler, fon kaynağı devlet yardımları olan iki taraflı kamu alımlarında yolsuzluğa karşı hükümlerin bulunmasını talep etmeli, uluslararası kalkınma kurumlarında yolsuzluğa karşı hükümlerin tam olarak uygulanması teşvik etmeli ve bütün kalkınma işbirliği çabalarında yolsuzluk ile mücadele etmek için kalkınma ortağı ile yakın bir işbirliği içinde çalışmalıdırlar.

### **Uluslararası İşbirliği**

VII. Yasalar ve diğer temel hukuki ilkelerle uyum içinde, uluslararası iş ilişkilerinde rüşvet ile mücadele etmek için aşağıdaki eylemleri gerçekleştirmelerini üye ülkelere tavsiye eder:

- i) Bilgilerin paylaşılması (kendiliğinden veya istek üzerine), delillerin tedariği ve suçluların iadesi gibi araçlar vasıtasıyla spesifik rüşvet olayları konusundaki soruşturma ve diğer hukuki muamelelerde diğer ülkelerdeki yetkili otoriteler ile danışmak ve işbirliği yapmak;
- ii) Karşılıklı uluslararası hukuki yardım için mevcut anlaşma ve düzenlemeleri tam olarak kullanmak ve gerekli olduğu yerde bu amaca yönelik olarak yeni anlaşma ve düzenlemeleri yürürlüğe koymak;
- iii) Ulusal kanunların bu işbirliği için uygun bir zemin teşkil etmesini ve bunun, özellikle Ek'in 8. paragrafına uygun bir biçimde yapılmasını sağlamak.

### **Tavsiyelerin İzlenmesi ve Uluslararası Düzenlemeler**

Uluslararası İş İlişkilerinde Verilen Rüşvet İle İlgili Çalışma Grubu vasıtasıyla Uluslararası Yatırımlar ve Çok Uluslu İşletmeler Komitesi'ne Mali İşler

Komitesi, Kalkınma Yardımları Komitesi ve diğer OECD Organları ile işbirliği içerisinde bu Tavsiye'nin tam olarak uygulanmasını gözlemek ve teşvik etmek için sistematik bir izleme programının icra edilmesi talimatını verir. Bu izleme, özellikle, şunları içerecektir:

- i) Üye ülkeler tarafından yapılan bildirimler ve kendisine teslim edilen diğer bilgiler;
- ii) Tavsiye'nin uygulanmasında üye ülkeler tarafından atılan adımların ve Tavsiye'nin uygulanmasında üye ülkelere yardım etmek amacıyla yapılan tekliflerin düzenli bir şekilde incelenmesi;
- iii) Ulusal kanunların bu işbirliği için uygun bir zemin teşkil etmesini ve özellikle EK'in 8. paragrafı ile uyumlu olmasının sağlamak.

#### **İzleme ve Uluslararası Düzenlemeler**

VIII.Uluslararası İş ilişkilerinde Verilen Rüşvet ile İlgili Çalışma Grubu vasıtasıyla Uluslararası Yatırım ve Çok Uluslu Şirketler Komitesi'ne, Mali İşler Komitesi, Kalkınma Yardım Komitesi ve OECD'nin diğer organları ile işbirliği içinde bu Tavsiye'nin tam olarak uygulanmasını gözlemlemek ve teşvik etmek için bir sistematik izleme programının oluşturulmasını önerir. Bu izleme özellikle şunları içerecektir:

- i) Üye ülkelere sunulan bildirimler ile diğer bilgiler;
- ii) Tavsiye'nin uygulanması için üye ülkelere atılan adımlar ile Tavsiye'nin uygulanmasında üye ülkelere yardım etmek için yapılan önerilerin düzenli bir şekilde incelenmesi; bu incelemeler aşağıda yer alan tamamlayıcı sistemlere dayanmalıdır:
  - Anketlere dayalı olan üye ülkelerin cevaplarının Tavsiye'nin uygulanmasının değerlendirilmesi için bir zemin teşkil ettiği kendi kendini değerlendiren bir sistem;
  - Her bir ülkenin, Tavsiye'nin uygulanmasında üye ülkenin gerçekleştirdiği ilerlemenin objektif bir şekilde değerlendirilmesini sağlayacak bir rapor temelinde Rüşvet ile İlgili Çalışma Grubu tarafından inceleneceği bir karşılıklı değerlendirme sistemi;
- iii) Uluslararası iş ilişkilerinde verilen rüşvetle ilgili spesifik konuların incelenmesi;
- iv) Özel sektördeki rüşvet ile iş elde etmek dışındaki nedenlerle yabancı kamu görevlilerine verilen rüşveti içerecek şekilde uluslararası rüşvet ile

mücadelede OECD'nin çalışmalarının kapsamının genişletilmesinin uygulama imkanı olup olmadığının incelenmesi;

v) Çalışmaları, faaliyetleri ve Tavsiye'nin uygulanması konusunda kamuya düzenli bilgilerin sağlanması;

IX. OECD Anlaşmasının 3. maddesine uygun bir şekilde bu izleme programının üye ülkelerin yakın bir işbirliği içinde olma yükümlülüklerine işaret eder.

X. Uluslararası yatırım ve Çok Uluslu Şirketler Komitesi'ne III. Bölümün Mali İşler Komitesi ile işbirliği içinde bu Tavsiye'nin IV. Bölümünün uygulanmasını gözden geçirmeyi 1998 ilkbaharında bakanlara rapor etmesini, o tarihten sonraki uygun bir zamanda ilk düzenli incelemeden sonra Konsey'e rapor etmesini ve kabul edilmesinden sonraki üç yıl içinde bu gözden geçirilmiş Tavsiye'yi incelemesini talimat verir.

XI. Üye olmayan ülkelerin bu Tavsiye'ye, herhangi bir kurumsal izlemeye veya uygulama mekanizmasına katılmalarını rica eder.

XII. Rüşvet ile İlgili Çalışma Grubu vasıtasıyla Uluslararası Yatırımlar ve Çok Uluslu Şirketler Komitesi'ne Tavsiye'nin ve izlemelerin daha geniş bir ölçekte uygulanmasını teşvik etmek için henüz katılımda bulunmayan ülkeler ile danışmalarda bulunmak için bir forum oluşturması yönünde talimat verir.

#### **Uluslararası, Kamusal ve Hükümet Dışı Örgütler İle İlişkiler**

XIII. Rüşvet ile İlgili Çalışma Grubu vasıtasıyla Uluslararası Yatırımlar ve Çok Uluslu Şirketler Komitesi'ni uluslararası iş ilişkilerinde ortaya çıkan rüşvete karşı mücadelede faal olan uluslararası örgütler ve uluslararası mali kurumlar ile danışma yapmaya ve işbirliğine davet eder.

**EK****Ceza Yasaları ve İlgili Hukuki Eylemlerde Üzerinde  
Uzlaşılabilir Ortak Unsurlar****1) Aktif Rüşvet Suçunun Unsurları**

i) Rüşvet, doğrudan doğruya veya araçlar vasıtasıyla, herhangi bir iş yapması veya bu iş yapmaktan imtina etmesi için, resmi görevlerini yerine getirmesi veya bunlardan kaçınması için görevliyi etkilemek amacıyla görevlinin kendi namına ya da üçüncü bir taraf adına verilen bir vaat veya herhangi bir yasadışı ödeme veya her türlü menfaat olarak tanımlanmaktadır.

ii) Yabancı kamu görevlilerinden, atanmış ya da seçilmiş olsun fark etmez, yabancı bir ülkede ya da uluslararası bir kurumda yasama, yargı ve kamu yönetiminde görev ifa eden veya yabancı bir ülkede kamusal bir fonksiyon ya da görev ifa eden herhangi bir kişi kastedilmektedir.

iii) Rüşvet teklif eden, kendi adına veya herhangi bir gerçek kişi ya da tüzel kişi adına teklifte bulunan herhangi bir kişidir.

**2) Yardımcı öğeler ya da suçlar**

Dava açmayı gerektiren suça teşebbüs etme, suç ortaklığı gibi genel ceza hukuku kavramları yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçuna uygulanabilir.

**3) Mazeretler ve Savunma**

Bir işi elde etmek ya da bir işin yapılmasını engellemek için yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet, rüşvetin değeri ve sonucuna, yerel geleneklere ya da yerel otoritelerin rüşveti hoş görmesine bakılmaksızın suç teşkil eder.

**4) Yargılama yetkisi**

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet konusundaki yargılama yetkisi her halükarda suçun kısmen ya da tamamen meydana geldiği devlete aittir. Yargılama yetkisinin ait olacağı yer rüşvet olayı ile alakalı olarak, kapsamlı bir fiziki bağlantıyı gerektirmeyecek ölçüde geniş yorumlanmalıdır.

Dışarıda işlenen suçlar için vatandaşlarını dava eden devletler bunu yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetler için söz konusu olan ilkelere göre yapmalıdırlar.

Ülkeler arasında ayırım yapmama ilkesine uygun bir şekilde yargılama yapmayan ülkeler yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetle ilgili olaylarda kendi vatandaşlarını suçluların iadesi çerçevesinde aide etmeye hazır olmalıdırlar.

Bütün ülkeler mevcut yargılama esaslarının yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvete karşı mücadelede etkili olup olmadığını incelemeli ve de-ğilse çözüm için uygun adımları atmalıdırlar.

#### 5) Cezalar

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçu yurtiçindeki kamu görevli-leri ile ilgili yolsuzluk olaylarında verilen rüşvete uygulananlarla kıyaslanabilir ve karşılıklı hukuki yardım ile suçluların iadesini sağlamaya yetecek bir şekilde, etkili, uygun ve caydırıcı cezalarla cezalandırılmalıdır.

Rüşvet miktarı ve rüşvet yoluyla gerçekleştirilen muameleden elde edilen menfaat göz önüne alınarak bu işe bulaşan her kişiye maddi, idari ve cezai yaptırımlar uygulanmalıdır.

Rüşvet yoluyla gerçekleştirilen işlemlerden elde edilen karların ve rüşvet-ten elde edilen menfaatlerin ve bu konu ile ilgili vasıtaların müsadere edilmesi veya ceza olarak alınması sağlanmalı ya da kıyaslanabilir para cezaları veya zararlar empoze edilmelidir.

#### 6) Uygulama

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin ortaya çıkardığı suçun önemi karşısında mesleki dürtülerine dayanarak savcılar takdir yetkilerini bağımsız olarak kullanabilmelidirler. Ulusal ekonomik çıkarlar, iyi siyasi ilişkiler ya da kurbanın kimliği ile ilgili mülahazalardan etkilenmemelidirler.

Yolsuzluktan etkilenen kişilerin şikayetleri yetkili otoriteler tarafından ciddiyle soruşturulmalıdır.

Kısıtlamalarla ilgili kurallar bu karmaşık suçu tespit etmeye yetecek zamanın kullanımına olanak sağlamalıdır.

Ulusal hükümetler yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin etkin bir şekilde soruşturulmasına imkan sağlayacak bir şekilde soruşturma ile görevli otoritelere yeterli kaynakları sağlamalıdırlar.



### 7) İlgili Hükümler (cezai ya da cezai olmayan)

-- Muhasebe, defter tutma ve açıklama ile ilgili zorunluluklar

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetle etkin bir şekilde mücadele etmek için devletler muhasebe ile ilgili eksiklikleri, hataları ve yanlışları uygun bir şekilde cezalandırmalıdır.

-- Kara para aklama

Yurtiçi kamu görevlilerine verilen rüşvet kara para aklamanın bir göstergesi olarak kabul ediliyorsa, rüşvetin meydana geldiği yer dikkate alınmaksızın, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet de ilgili yasalarda kara para aklamanın bir göstergesi olarak kabul edilmelidir.

### 8) Uluslararası İşbirliği

Etkili karşılıklı hukuki yardımlar yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet olayları hakkında dava açılmasında delil elde etmek ve soruşturabilmek açısından kritik bir öneme sahiptir.

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşveti cezalandıran kanunların benimsenmesi çifte cezalandırma zorunluluğu sonucu ortaya çıkan karşılıklı hukuki yardımın önündeki engelleri ortadan kaldırabilir.

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet olaylarını soruşturan ülkelerle; hatta, üçüncü ülkeler (olayın meydana geldiği ülke; rüşvet teklifini yapan ülke) ve bu tip olayları kavramak için farklı ceza yasalarına sahip olan ülkeler ile işbirliğine izin veren karşılıklı hukuki yardımlar konusunda ülkeler yasalarını uyumlu hale getirmelidirler.

Karşılıklı hukuki yardımların verimliliğini artırmak için gerekli araçlar araştırılmalı ve yürürlüğe konulmalıdır.

**EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA  
ÖRGÜTÜ (OECD) KONSEYİ,  
ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE YABANCI KAMU  
GÖREVLİLERİNE VERİLEN RÜŞVETİN  
ÖNLENMESİ SÖZLEŞMESİ\***

[21 KASIM 1997]

**ÖNSÖZ**

**Taraflar,**

Rüşvetin, ciddi ahlaki ve siyasi problemlere yol açtığını, iyi yönetim ve ekonomik kalkınmayı zaafa uğrattığını, uluslararası rekabet koşullarında sapmaya yol açtığını ve ticaret ve yatırımları da içeren uluslararası iş ilişkilerinde yaygın bir olay olduğunu dikkate alarak;

Bütün ülkelerin uluslararası iş ilişkilerindeki rüşvetle mücadelede ortak sorumluluğu paylaştıklarını göz önünde tutarak;

Uluslararası iş ilişkileri ile bağlantılı olan kamu görevlilerinin aldığı rüşveti engellemek, caydırmak ve bu konuda mücadele etmek için etkili tedbirleri alma, özellikle her ülkenin yargılama yetkisine ve diğer temel hukuki ilkeleri ve Tavsiyede ortaya konulan üzerinde uzlaşmaya varılmış genel unsurlar ile uyumlu bir biçimde bu tip bir rüşvetin etkili ve koordineli bir çerçevede ve hızlı bir şekilde cezalandırma çağrısı yapan 23 Mayıs 1997 tarihli ve C(97) 123/FINAL sayılı İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) Konseyi tarafından kabul edilen Uluslararası İş İlişkilerinde Verilen Rüşvetle Mücadele Konusundaki Revize Edilmiş Tavsiye'yi dikkate alarak;

Aralarında Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü, Amerikan Devletleri Örgütü, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin faaliyetlerinin de olduğu kamu görevlilerinin aldığı rüşvetle mücadelede uluslararası işbirliği ve anlayışı ileri safhalara ulaştıran son gelişmeleri memnuniyetle karşılayarak;

Rüşvetle mücadeleye yönelik olarak şirketlerin, iş örgütlerinin ve ticaret birliklerinin yanı sıra hükümet dışı örgütlerin gösterdiği çabalardan memnuniyet duyarak;

Uluslararası iş ilişkilerinde bireyler ve işletmeler tarafından rüşvetin talep edilmesini önlemede devletlerin oynadığı rolün öneminin farkına vararak;

Bu alanda sürecin başarıya ulaşabilmesi için ulusal düzeydeki çabaların yanı sıra çok taraflı işbirliği, izleme ve takibin gerektiğinin farkına vararak;

Taraflarca alınan tedbirler arasında dengeyi sağlamak, bu dengeyi etkileyen bir zarara yol açmaksızın sözleşmenin onaylanmasını gerektiren Sözleşme'nin temel amacı ve hedefi olduğunu göz önüne alarak;

Aşağıdaki konular üzerinde uzlaşmaya varmışlardır:

### 1. Madde

#### Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvet Suçu

1. Taraflardan her biri, doğrudan doğruya veya aracılar vasıtasıyla, herhangi bir işi yapması veya bu işi yapmaktan imtina etmesi için ya da resmi görevlerini yerine getirmesi veya bunlardan kaçınması için görevliyi etkilemek amacıyla, görevlinin kendi namına ya da üçüncü bir taraf adına yabancı bir kamu görevlisine verilen, bir vaat veya herhangi bir yasadışı ödeme veya her türlü menfaatin kendi hukuklarında bir suç olarak kabul edilmesi için gerekli olan tüm tedbirleri almalıdır.

2. Taraflardan her biri, yabancı bir kamu görevlisinin rüşvet eylemine kalkışmasında teşvik etme, yardım etme ve söz ve davranışlarıyla cesaretlendirme veya izin vermeyi de içeren suç ortaklığını cezayı gerektiren bir suç olarak kabul etmek için gereken tüm tedbirleri almalıdırlar.

3. Yukarıda 1. ve 2. paragraflarda belirtilen suçlar ve aşağıda yer alan suçlar “yabancı bir kamu görevlisine verilen rüşvet” olarak adlandırılacaktır.

4. Bu Sözleşmenin amacı açısından:

a. “Yabancı kamu görevlileri” seçilmiş ya da atanmış olsun fark etmez, yabancı bir ülkede yasama, yönetim ya da yargısal bir makamda bulunan herhangi bir kişiye; kamu kurumu ya da kamu işletmeleri de dahil olmak üzere yabancı bir ülke için bir kamusal hizmeti yerine getiren herhangi bir kişiye ya da kamusal nitelikteki bir uluslararası örgütün bir görevlisine veya temsilcisine karşılık gelmektedir.

b. “Yabancı ülke” ulusal ya da yerel, her düzeydeki yönetimi içermektedir.

c. “Resmi görevlerini yerine getirme ile alakalı eylemleri yapması veya bunlardan kaçınması”, görevlinin yetki ve yetkileri içinde olsun veya olmasın, kamu görevlisinin mevkiini her hangi bir şekilde kullanmasını içermektedir.

## **2. Madde**

### **Adli Görevlilerin Sorumluluğu**

Taraflardan her biri, kendilerine ait hukuki ilkelere göre, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet ile ilgili olarak adli görevlilerin sorumluluğunu tesis için gerekli olan tedbirleri almalıdırlar.

## **3. Madde**

### **Cezalar**

1. Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet etkili, orantılı ve caydırıcı niteliğe sahip cezalar ile cezalandırılmalıdır. Cezaların tarafların kendi kamu görevlilerinin gerçekleştirdiği rüşvet vakalarına uygulananlar ile karşılaştırılabilir türden olmalıdır ve gerçek kişilerde özgürlüğün kısıtlandığı durumlar da dahil olmak üzere yeterli karşılıklı hukuki yardım ve suçluların iadesine olanak sağlanmalıdır.
2. Adli görevlilerin cezai sorumluluğunun olmadığı ceza sistemine sahip olan tarafların var olması halinde adli görevlilerin yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet için, parasal cezalar da dahil olmak üzere, etkili, orantılı ve caydırıcı ağır ceza dışındaki yaptırımlara muhatap olmalarını sağlamalıdırlar.
3. Taraflardan her biri, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet ve rüşvetten elde edilen kazancın ya da bu kazanç karşılık gelen mal değerinin müsadere veya hacze tabi olmasını veya denk bir etkinin meydana geleceği para cezalarının verilmesini sağlayan tedbirleri almalıdırlar.
4. Taraflardan her biri, yabancı kamu görevlilerine verdiği rüşvet suçundan dolayı yaptırımlara maruz kalmış kişilere ilave idari yaptırımları empoze etmeyi de göz önüne almalıdırlar.

#### **4. Madde**

##### **Yargılama Yetkisi**

1. Taraflardan her biri, suç kısmen ya da tamamen kendi topraklarında meydana gelmişse yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet konusunda kendi yargılama yetkisini tesis için gerekli tedbirleri alabilirler.
2. Yurtdışında işlenen suçlar için kendi vatandaşlarını yargılama yetkisine sahip olan taraflardan her biri aynı prensiplere göre, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet konusunda da bunu gerçekleştirebilmek için gerekli olan tedbirleri almalıdırlar.
3. Bu sözleşmede tanımlanan suçlardan biri üzerinde birden fazla taraf yargılama yetkisine sahipse, taraflardan birinin isteği üzerine, ilgili taraflar yargılama için kimin yetki sahibi olduğunu görüşmek üzere danışmalarda bulunmalıdırlar.
4. Taraflardan her biri, mevcut yargılama yetkilerinin yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvete karşı mücadelede etkili olup olmadığını incelemeli ve etkili değilse, gerekli adımları atmalıdırlar.

#### **5. Madde**

##### **Uygulama**

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin soruşturulması ve kovuşturulması tarafların uygulama ile alakalı kural ve ilkelerine tabidir. Taraflar, ulusal ekonomik çıkarlar, başka bir devlet ya da gerçek kişi veya ilgili tüzel kişilerle alakalı ilişkiler üzerindeki muhtemel etkiler konusundaki mülahazalardan etkilenmemelidirler.

#### **6. Madde**

##### **Kısıtlamalarla İlgili Düzenlemeler**

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçu için uygulanacak kısıtlamalar ile alakalı her düzenleme, bu suçun soruşturulması ve kovuşturulması için yeterli bir zaman dilimi bırakmalıdır.

#### **7. Madde**

##### **Kara Para Aklama**

Kara para aklama ile ilgili mevzuat açısından kamu görevlilerinin aldığı rüşveti suç haline getiren taraflardan her biri, rüşvetin meydana geldiği

yere bakılmaksızın, yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet için benzer hükümleri uygulamalıdır.

## **8. Madde**

### **Muhasebe**

1. Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetle etkin bir şekilde mücadele etmek için taraflardan her biri, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi ya da verilen rüşvetin saklanması amacıyla, defter ve kayıtların tutulması, finansal hesapların açıklanması ve muhasebe ve denetim standartları ile ilgili kanun ve düzenlemeler çerçevesinde, bu kanun ve düzenlemelere tabi olan şirketlerce, defter dışı hesapların teşkili, defter dışı işlemlerin yapılması ya da belirli muamelelerin yetersiz bir şekilde yapılması, mevcut olmayan giderlerin kaydedilmesi, bazı yükümlülüklerin deftere yanlış bir şekilde işlenmesi ve sahte belgelerin kullanılmasının yasaklanması için gerekli olan tüm tedbirleri almalıdır.

2. Taraflardan her biri, bu tip şirketlerin defterleri, kayıtları, hesapları ve finansal hesaplarındaki bu tip eksiklik ve yanlışlar için etkili, orantılı ve caydırıcı idari ve cezai yaptırımları uygulamaya sokmalıdırlar.

## **9. Madde**

### **Karşılıklı Hukuki Yardımlar**

1. Taraflardan her biri, kanunları, ilgili anlaşmalar ve düzenlemeler çerçevesinde mümkün olan en üst düzeyde, bu Sözleşme'nin kapsamı içinde kalan suçlarla ilgili olarak taraflardan biri tarafından gündeme getirilen cezai soruşturma ve kovuşturmalar ile taraflardan biri tarafından bir gerçek kişiye karşı gündeme getirilen bu Sözleşme'nin kapsamı içerisinde kalan cezai niteliği olmayan soruşturma ve kovuşturmalar için karşı tarafa teşvik edici ve etkili bir şekilde hukuki yardım yapmalıdırlar. Talepte bulunan taraf, herhangi bir ertelemeye bulunmaksızın, talepte bulunan tarafa ilave bilgi veya gerekli diğer dokümanları vermelidir.

2. Taraflardan biri çifte suçluluğun var olduğu şartı ile karşılıklı hukuki yardımda bulunuyorsa, yardımın arandığı suç bu Sözleşmenin kapsamı içinde olması halinde, çifte suçluluğun mevcut olduğu varsayılır.

3. Taraflardan biri banka sırrı çerçevesinde bu Sözleşmenin kapsamına giren cezai konularda karşılıklı hukuki yardımda bulunmayı reddedemez.

## 10. Madde

### Suçluların İadesi

1. Bir yabancı kamu görevlisine verilen rüşvet tarafların kanunları ve aralarında yaptıkları suçluların iadesi anlaşması çerçevesinde suçluların iade edilmesini gerektirecek bir suç olarak kabul edilmelidir.
2. Suçluların iadesini suçluların iadesi anlaşmasının varlığı koşuluna bağlayan taraflardan biri aralarında suçluların iadesi anlaşması olmayan başka birinden suçluların iadesine ilişkin bir taleple karşılaşırca yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçu açısından bu Sözleşmenin suçluların iadesi için hukuki bir zemin olduğunu dikkate alabilir.
3. Taraflardan her biri suç işlemiş vatandaşlarının iade edilmesini ya da yabancı bir kamu görevlisine verilen rüşvet suçu için vatandaşlarını kovuşturabilmeyi temin için gerekli olan her türlü tedbiri alabilir. Yalnızca kendi vatandaşı olduğu gerekçesiyle yabancı bir kamu görevlisine verilen rüşvet ile ilgili olarak bir kişinin iadesini reddeden bir taraf, yargılama amacı ile bu olayı kendisinin yetkili makamlarına sunmalıdır.
4. Yabancı bir kamu görevlisine verilen rüşvet ile ilgili olarak suçluların iadesi ulusal kanunlarda, yürürlükteki anlaşmalarda ve tarafların düzenlemelerinde sınırları belirtilen şartlara tabidir. Taraflardan biri çifte suçluluğun varlığı koşuluna bağlı olarak suçluları iade ediyorsa suçlunun iadesinin istendiği suç bu Sözleşmenin 1. Maddesinin kapsamı içinde ise bu koşul yerine getirilmelidir.

## 11. Madde

### Sorumlu Otoriteler

Danışmalar ile ilgili 4. Madde, 3. paragraf, karşılıklı hukuki yardımlar ile ilgili 9. Madde ve suçluların iadesi ile ilgili 10. Madde'nin amaçları açısından taraflardan her biri, taraflar arasındaki diğer düzenlemelere zarar vermeksizin, taraflar bakımından bu konularda bir iletişim kanalı olarak hizmet etmek üzere talepte bulunma ve talepleri kabul etmekle sorumlu olan otorite ya da otoriteleri İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın Genel Sekreterliği'ne bildirmelidir.

## 12. Madde

### İzleme ve Takip

Taraflar bu Sözleşmenin tam olarak uygulanmasını izlemek ve teşvik etmek için sistematik bir gözlemleme programı oluşturmalıdır. Bu, tarafların uzlaşması ile başka bir şekilde kararlaştırılmadıkça İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı, Uluslararası İş İlişkilerinde Verilen Rüşvet İle İlgili Çalışma Grubu'nun çizdiği çerçeve içerisinde ... yapılacaktır ve taraflar bu organa uygulanabilecek kurallara uygun olarak programın maliyetini üstleneceklerdir.

## 13. Madde

### İmza ve Sözleşmeye İştirak

1. Yürürlüğe girene kadar bu Sözleşme İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı üyelerinin ve Uluslararası İş İlişkilerinde Verilen Rüşvet İle İlgili Çalışma Grubu'na tam üye olmaları için davet edilen üye olmayan ülkelerin imzasına açılacaktır.
2. Yürürlüğe girmesinden sonra bu Sözleşme, henüz imza atmamayan İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı üyelerinin ve Uluslararası İş İlişkilerinde Verilen Rüşvet İle İlgili Çalışma Grubu'na tam üye olan ülkelerin katılımına açık olacaktır. İmzalamayan ülkelerin her biri için Sözleşme, Sözleşmeye iştirak tarihini takip eden 60. günde yürürlüğe girecektir.

## 14. Madde

### Sözleşmenin Onaylanması ve Tevdi Edilmesi

1. Bu sözleşme kendi kanunlarına uygun bir şekilde, imzalayan ülkelerin tasdik etmesine, uygun bulmasına veya onaylamasına tabidir.
2. Tasdik etmenin, uygun bulmanın, onaylamanın veya katılmanın enstrümanları bu Sözleşmenin emanetçisi olarak hizmet verecek olan İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği'ne tevdi edilecektir.

## 15. Madde

### Yürürlüğe Girme

1. Bu sözleşme, DAF/IME/BR(97)18/FINAL (ek)'de yer alan en fazla ihracat payına sahip olan ve ilk on ülkenin toplam ihracatının en az % 60'ını meydana getiren ilk on ülkeden beşinin Sözleşmeyi kabul, onama ve imzalamasına ilişkin enstrümanların tevdi edildiği tarihten itibaren 60. günde



yürürlüğe girecektir. Sözleşmeyi imzalayan her bir ülke için deklarasyonu tevdi etmelerinden sonraki 60. günde bu Sözleşme yürürlüğe girer.

2. 31 Aralık 1998'den sonra yukarıda yer alan 1. paragrafa göre sözleşme yürürlüğe girmemiş olursa kabul, onay ve imzalama ile ilgili enstrümanlarını teslim eden anlaşmayı imzalamış her ülke 2. paragraf çerçevesinde bu sözleşmenin yürürlüğe girmesine hazır olduğunu bir yazı ile deklare edebilir. Sözleşme, bu tip bir katılım için en az iki katılımcının bu deklarasyonu teslim ettiği tarihten sonraki 60. günde yürürlüğe girer. Sözleşmeyi imzalayan her ülke için deklarasyonun teslimi tamamlanma tarihinden sonraki 60. günde sözleşme yürürlüğe girer.

### **16. Madde**

#### **Sözleşmenin Tahsisi**

Taraflardan herhangi biri bu sözleşmenin değiştirilmesini teklif edebilir. Değişiklik teklifi, bu teklifin görüşülmesi amacıyla taraflarla bir toplantı yapılmasından en az altmış gün önce bu teklifi diğer ülkelere nakleden İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı teslim edilir. Tarafların uzlaşması yada tarafların uzlaşma ile kabul ettikleri başka bir vasıta ile kabul edilen bir değişiklik tarafların tümü tarafından imza edilmesi, kabul edilmesi veya onanması ile ilgili enstrümanın tesliminden 60 gün sonra veya değişiklik teklifinin kabul edildiği zaman taraflarca belirlenen diğer durumlarda yürürlüğe girer.

### **17. Madde**

#### **Sözleşmeden Çekilme**

Taraflardan biri İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı emanetine yazılı bir bildiriye teslim ederek bu sözleşmeden geri çekilebilir. Bu çekilme bildirisinin kabul edildiği tarihten 1 yıl sonra geçerli olur. Çekilmeden sonra taraflarla henüz bir karara bağlanmamış olan çekilme işleminin geçerli olacağı tarihten önce yardım ve suçluların iadesi konularında sözleşmeden çekilen taraf arasında işbirliği devam eder.

**YOLSUZLUKLA MÜCADELE GLOBAL FORUMU\*,  
YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE ADALET VE GÜVENLİK  
GÖREVLİLERİ ARASINDA DÜRÜSTLÜĞÜ TESİS ETMEYE  
İLİŞKİN REHBER İLKELER\*\***

[1999]

Kamu görevlileri arasında yolsuzluk, sahtekarlık ve gayri ahlaki davranışların mevcut olması, demokrasiye karşı halkın güvenini baltalayarak ve hukuk devleti ilkesinin yıpranması yönünde bir tehdit oluşturarak, devletin temel ilkelerine ve değerlerine yönelik ciddi bir tehdit meydana getirir. Bu Rehber İlkelerin amacı kamu kesimindeki yolsuzluk ile yasal olmayan, dürüstlüğü sığmayan ve gayri ahlaki nitelikteki davranışları engelleyerek, tespit ederek, kanuni takibe uğratarak ve cezalandırarak halkın kamu kesimindeki görevlilerin dürüstlüğüne olan inancını artırmaktır.

Bu rehber ilkelerin ülkelerin kendi siyasi, hukuki, ekonomik ve kültürel durumlarına uygun bir şekilde her devlet tarafından uygulanacağı umulmaktadır. Adli, adalet ve güvenlik görevlilerinin farklı fonksiyon ve misyonlara sahip olmaları nedeniyle etkili uygulamaların tümü bütün kategorilerde uygulanamaz. Bu doküman adalet ve güvenlik görevlileri arasında söz konusu olan yolsuzluğa spesifik bir çözüm önermemekte; daha çok, yolsuzluk ile mücadelede potansiyel olarak etkin olabilecek bir liste ortaya koymaktadır. Adalet ve güvenlik görevlilerinin yanı sıra devletin diğer sektörlerine de uygulanabilecek olan bu uygulama listesi kamu kesimindeki dürüstlüğün artırılmasına yönelik spesifik amaçlara sahip olan hükümetlere bu amaçlarına en etkili ve en uygun araçlarla en iyi bir şekilde ulaşmalarını sağlamada yardım etmek ve yol göstermeyi amaçlamaktadır.

**1. Adalet ve güvenlik görevlilerini işe alınmasında, açıklık, adalet ve etkinlik sağlayan ve yüksek düzeyde yeteneklere ve dürüstlüğüne sahip olan bireylerin istihdamını teşvik eden bir sisteminin oluşturulması ve muhafaza edilmesi**

Etkili uygulamalar şunları içermektedir:

---

\* Yolsuzlukla Mücadele Global Forumu, ABD Başkan Yardımcısı Al Gore'un girişimi ve çeşitli devlet temsilcilerinin katılımı ile gerçekleşmiş ve Forumda bu ilkeler kabul edilmiştir.

- ❑ Yolsuzluğa başvurmaksızın yeterli bir geçim düzeyini sürdürmek için adaletli ücret sistemleri;
- ❑ Açık ve liyakate dayalı işe alma ve objektif standartlara dayalı terfi sistemleri;
- ❑ Yolsuzluğa müracaat etmeksizin itibarlı ve onurlu bir emekliliği garanti eden sistemler;
- ❑ Hassas pozisyonlar için bütün çalışanların sınamadan geçirildiği sistemler;
- ❑ İlk işe almadan sonra işe alınanın sınanıldığı dönemlere dayalı sistemler;
- ❑ İnsan hakları ilkeleri ile yolsuzluğu engelleme ve tespit etme için alınan tedbirleri entegre eden sistemler.

## **2. Adalet ve güvenlik görevlileri dürüstlüğünü artıran ve destekleyen kamu yönetimi tedbirlerini benimseme**

Etkili uygulamalar şunları içermektedir:

- ❑ Ahlaki davranış kurallarını yönetmek için tarafsız ve uzman bir devlet kurumu;
- ❑ Profesyonellikleri ve yeteneklerinin yanı sıra faaliyetlerini belirleyen ahlaki kurallar ile sorumlulukları konusunda doğru bir anlayışı ortaya koymak için kamu görevlilerinin eğitimi ve öğretimi.
- ❑ Adalet ve güvenlik görevlilerinde rastlanan yolsuzluk faaliyetleri ile bağlantılı olan gaddarlık ve diğer insan hakları ihlalleri konularına yönelik eğitim.
- ❑ Ahlaki ve idari davranış standartları güçlendiren yönetim mekanizmaları;
- ❑ Üst düzeyde bir dürüstlüğe sahip olan yada kendi kurumundaki yolsuzluğa karşı olan amaçlara katkıda bulunan çalışanlara söz hakkı veren sistemler;
- ❑ Yolsuzluğu artıran dar görüşlülüğü azaltmak için atamalarda düzenli rotasyonları içinde barındıran personel sistemleri;
- ❑ Takdire dayanan kararlar ile takdire dayanan kararlar verme yetkisine sahip personel üzerinde uygun bir gözetim olanağı veren sistemler;

- ❑ Yolsuzluğun kontrol edilmesinde yöneticileri sorumlu tutan sistemler;
- ❑ Üst düzeyde dürüstlük standartlarını uygulayan ve teşvik eden ve yolsuzluğu, sahtekarlığı ve ahlaki olmayan davranışları önleme ve tespit etmek için kesin bir kararlılık gösteren pozitif liderlik;
- ❑ Arzu edilen ahlaki değerler ve davranış standartları ile alakalı uygulama ve anlayışı teşvik eden sistemler;
- ❑ Haksız bir şekilde ya da hatalı bir biçimde suçlandıklarına dair delillerin söz konusu olduğu kamu kesimi görevlilerini koruyan mekanizmalar.

### **3. Çıkar çatışmalarını yasaklayan, kamu kaynaklarının düzgün bir şekilde kullanımını sağlayan ve üst düzeyde profesyonelliği ve dürüstlüğü teşvik eden ahlaki ve idari davranış kurallarının oluşturulması**

Bu konudaki etkili uygulamalar şunları içermektedir:

- ❑ Büyük ölçüde dolaylı veya dolaysız mali çıkarın söz konusu olduğu resmi muamelelerde kamu görevlilerinin katılımını düzenleyen yasaklar ya da kısıtlamalar;
- ❑ Mali bir çıkarın söz konusu olduğu bir iş için müzakerelerde bulunan kişi ya da kurumlarla ilgili meselelere kamu görevlilerinin katılımı ile ilgili yasak veya kısıtlamalar;
- ❑ Eski kamu görevlilerinin özel ve şahsi çıkar elde etmeye yönelik faaliyetleri ile ilgili kısıtlamalar, örneğin, eski kamu kurum ya da kuruluşları üzerindeki etkilerini uygunsuz bir şekilde kullanmak suretiyle özel çıkarlar peşinde koşan veya bir kamu görevlisi olarak daha önceki işi sırasında elde ettiği gizli bilgileri kullanan kamu görevlilerinin daha önce şahsen sorumlu oldukları olaylarla ilgilenmeleri yasaklanabilir;
- ❑ Hediye ya da başka türlü menfaat temini ile ilgili kısıtlama ve yasaklamalar;
- ❑ Kamu kaynakları ve kamu mallarının uygunsuz bir şekilde şahsi çıkarlar için kullanılması ile ilgili yasaklamalar.

4. Rüşveti, kamu mallarının suiistimalini ve kamu görevinin kişisel çıkarlar için diğer şekillerde uygunsuz bir biçimde kullanımını etkin bir şekilde yasaklayan ceza kanunlarının ve yaptırımların oluşturulması.

Bu konudaki etkili uygulamalar,

- ❑ Her hangi bir taraf tarafından rüşvetin verilmesini, önerilmesini ya da vaat edilmesini (“aktif”) ve her hangi bir kamu görevlisi tarafından rüşvetin alınması ya da talep edilmesini (“pasif”) cezalandıran kanunları ve uygunsuz bir hediyeye ya da bağışın alınmasını veya verilmesini cezalandıran kanunları;
- ❑ Devlete ait bilgilerin kamu görevlilerince yasadışı kullanımını cezalandıran kanunları;
- ❑ Bütün adalet ve güvenlik görevlilerinin kamuya dürüst bir şekilde hizmet sunmakla görevli olduklarını ve bu görevlerini yerine getirmemele-ri halinde cezalandırılacaklarını bildiren kanunları;
- ❑ İster devlete sarar vererek isterse kişilerin mallarına zarar vererek olsun resmi gücünü ya da makamını yasadışı bir şekilde kullanmayı ceza-landırıran kanunları, içermektedir.

5. Yolsuzluğu daha fazla görünür bir hale getiren ve böylece yolsuzluk faaliyetlerinin tespitini ve bildirilmesini kolaylaştıran kanunların, yönetim uygulamalarının ve denetim prosedürlerinin kabul edilmesi.

Bu konudaki etkili uygulamalar,

- ❑ Kıdemli kamu görevlilerinin mali durumlarını kamuya ifşa etme gibi yollarla saydamlığı artıran sistemleri;
- ❑ Kamu görevlilerinin yolsuzluk olaylarını bildirmelerini sağlamaya ve bunu yapanların kanunların izin verdiği ölçüde kimliklerinin gizlenmesi de dahil olmak üzere, güvenliğini, geçimini ve mesleki konumunu garantiye almaya yönelik tedbirleri ve sistemleri;
- ❑ İyi niyetle kamu kesimindeki yolsuzluk olaylarını bildiren vatandaşları koruyan tedbirler ve sistemleri;
- ❑ Özellikle, rüşvetin veya rüşvet suçları ile bağlantılı diğer giderlerin vergiden düşülmemesini sağlayarak yolsuzluğu caydıran gelir toplama yöntemlerini;
- ❑ Bağımsız ombudsmanlar, genel denetçiler ya da yolsuzluk davalarını soruşturmakla görevli diğer kurumlar gibi yolsuzluğu önlemekle, tespit etmekle ve yok etmekle ve yolsuzluğa bulaşmış kamu görevlilerini ceza-landırmak ve disiplin altına almakla sorumlu olan kurumları;
- ❑ Kamu yönetimine ve kamu kesimine uyarlanabilir uygun denetim pro-sedürlerini;

- ❑ Adil rekabeti teşvik eden ve yolsuzluk faaliyetlerini caydıran saydam kamu alımları prosedürlerini;
- ❑ Yolsuzluk faaliyetleri konusunda düzenli tehdit değerlendirmeleri yapan sistemleri, içermektedir.

6. Yolsuzluk suçlarının etkin bir şekilde aydınlatılması ve soruşturulması için soruşturmacı ve savcılara yeterli gücün ve kaynağın sağlanması.

Bu konudaki etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Bankalarla ilgili, ticari ve mali nitelikteki kayıtlara ulaşılabilmesi ve el konulabilmesini ve banka sırlarının kayıtlara ulaşma ve el koyma işlemini engellememesini sağlamak için mahkemelerin ya da diğer yetkili otoritelerin yetkilerinin artırılması;
- ❑ Yolsuzluk suçlarının soruşturulmasında hukuki nezaret altında gizlice dinleme veya elektronik iletişimin diğer araçları ya da kayıt cihazlarının kullanılmasına yetki verilmesini;
- ❑ Yolsuzluk ile alakalı ceza davalarında, mümkün olması halinde, elektronik veya kayıt altına alınan diğer delillerin kabul edilmesine izin verilmesi;
- ❑ Yolsuzluk ya da yolsuzluk ile alakalı diğer cezai suçlar konusunda görevli olan kişilere yolsuzluk suçlarının kovuşturulması ve ifşa edilmesi açısından gerekli yardımın verilmesinde daha avantajlı bir muamele sağlayacak şekilde uygun sistemlerin oluşturulması;
- ❑ Kamu kesimindeki yolsuzluk ve dürüstlüğü sığmayan eylemlerin önlenmesi, tespiti ve caydırılması için uygun bir bilgi edinme mekanizmasının geliştirilmesi.

7- Soruşturmacı, kovuşturmacı ve yargı personelinin yolsuzluğa karşı kanunların adil ve etkili bir şekilde uygulanması açısından kafi derecede tarafsız olmalarının sağlanması

Bu konuda etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Yolsuzluk konusunda yüksek düzeyde bir vafsa sahip soruşturmacıları cezbedecek ve sistemde kalmalarını sağlayacak personel sistemleri;
- ❑ Yolsuzlukla mücadele ile mükellef olan kişi ve örgütlerin uzmanlaşmasını ve profesyonelleşmesini teşvik eden sistemler

- ❑ Yapı ve güvenlik kurumları içinde yolsuzluk davalarını soruşturmakta görevli olan ve ifade vermeye zorlama ve tüm kurum personelinden dokümanlar elde etme yetkisine sahip bir bağımsız mekanizmanın teşkili;
- ❑ Yolsuzluk alanında faaliyet gösteren soruşturmacı, kovuşturmacı ve hakimlerin siyasi, mali ya da şahsi çıkarlarının tarafsız kalma kabiliyetleri konusunda büyük ölçüde sorulara yol açtığı durumlarda boyun eğmelerini zorunlu kılan davranış kuralları ya da diğer tedbirler;
- ❑ Gerekli olduğu zamanlarda, yolsuzluk soruşturma ve kovuşturmalarını ele alacak veya değerlendirecek özel otorite ya da komisyonlara müsaade eden sistemler;
- ❑ Kamu görevlilerinin siyasi gerekçelerle soruşturma yapmayı hedeflemelerini sağlamak için yolsuzluk soruşturmalarındaki inisiyatifini belirleyen standartlar.

8-Yolsuzluk faaliyetlerini etkin ve uygun bir şekilde caydırmaya yetecek tedbir ve cezaları ihtiva eden ceza ve medeni yasaların temini.

Bu konudaki etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Kamudaki yolsuzluk ihlallerinin getirileri aklama işlemleri için cezai yaptırımlar getiren kanunlar;
- ❑ Ciddi yolsuzluk suçları için potansiyel bir ceza olarak, mal varlıklarının alınması ve hapis cezasına olanak sağlayan kanunlar;
- ❑ Rencide olan tarafları ve yolsuzluk olaylarını ihbar edenleri koruyan ve destekleyen hükümler.

9- Halk ve medyanın yalnızca demokratik bir toplum için zorunlu olan kısıtlama ve sınırlamalara tabi olacak şekilde yolsuzlukla ilgili konular hakkındaki bilgileri temin ve elde etme özgürlüğüne sahip olmalarının sağlanması.

Bu konudaki etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Dürüstlüğü teşvik ve yolsuzluk ile mücadele etmeye yönelik çabalar konusundaki beyanları da kapsayan adalet ve güvenlik kurumları için kamuya yönelik rapor yayınlama zorunluluğunun tesis edilmesi;
- ❑ Yolsuzluk faaliyetleri ile yolsuzluğun kontrol edilmesine yönelik faaliyetler hakkındaki bilgilere kamunun ulaşmasını sağlayan kanun ve diğer tedbirlerin yürürlüğe konulması.

10- Yolsuzluğa karşı mücadeleye yönelik olarak tüm alanlarda en geniş muhtemel uluslararası işbirliğinin geliştirilmesi;

Bu konuda etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Yolsuzluğa bulaşan kamu görevlilerinin yargı süreci ile yüz yüze gelmesini sağlayan hızlı ve etkili suçluları iade sistemleri;
- ❑ Yolsuzluk ihlallerini soruşturma kovuşturma yollarını arayan devletlere uluslararası hukuki yardımı artıran sistemler;
- ❑ Yolsuzluk ihlalleri ile ilgili olarak cezalandırmak için sahibinden alınan varlıkların memlekete geri getirilmesi ve uluslararası alanda bu mallara el konulmasını hızlandıran ve kolaylaştıran sistemler.
- ❑ Uygun iki yanlı ve çok taraflı enstrümanlarla yolsuzluğa karşı mücadele ile ilgili hükümlerin dikkate alınması.

11- Adalet ve güvenlik görevlileri ile hukuk devleti ilkesini yüceltmekle ilgili sorumluluğa sahip olan diğer kamu görevlileri arasında dürüstlüğü artırması ve yolsuzluğun engellenmesi konularında süregelen araştırma ve kamuya açık tartışmaların teşvik edilmesi, cesaretlendirilmesi ve desteklenmesi.

Bu konudaki etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Adalet güvenlik konularını da kapsayan belirli kurumlardaki yolsuzluk ile mücadele etmeye yönelik çabaların etkinliği konusunu incelemek ve bu konuda rapor hazırlamak için bağımsız komisyonların veya başka organların atanması;
- ❑ Kamu kesimindeki dürüstlüğü artırmak ve yolsuzluğu engellemek için çok taraflı ve hükümet dışı örgütlerin çabalarının desteklenmesi;
- ❑ Yolsuzluğun tehlikeleri ile yolsuzluk faaliyetlerini kontrol etmeye yönelik devletin çabalarına halkın katılımının önemi konusunda halkın eğitilmesi ile alakalı çabaların teşvik edilmesi;

12- Yolsuzluğa karşı çabalarda bölgesel ve diğer çok taraflı örgütlerin faaliyetlerinin teşvik edilmesi.

Bu konudaki etkili uygulamalar şunlardır:

- ❑ Yolsuzluk ile ilgili hükümleri ihtiva eden hukuki enstrümanların taraflarca kabulünün sağlanması;



- Uluslararası anlaşmalara uygun bir şekilde yolsuzlukla mücadelede hükümetlerin kendilerinin aldıkları hukuki tedbirler konusunda yapacakları karşılıklı değerlendirmeler yoluyla yolsuzlukla mücadelede uygun tedbirlerin tam olarak uygulanmasını teşvik etmek ve gözlemlemek için sistematik bir izleme programının oluşturulmasında işbirliği yapılması;
- Adalet ve güvenlik görevlileri arasında yolsuzlukla mücadeleyi ve dürüstlüğü teşvik etme konusunda gelecekteki uluslararası konferanslara aktif bir biçimde katılımın sağlanması,

**AVRUPA PARLAMENTOSU,**  
**AVRUPA'DA YOLSUZLUKLA MÜCADELE KARARI\***  
[15.12.1995]

Avrupa Parlamentosu,

Uluslararası niteliğe sahip dolandırıcılık ile mücadele üzerine 16 Aralık 1993 tarihli kararını (oJ C 20, 24.01.94. s. 189) dikkate alarak, Avrupa'da ağır cezayı gerektiren faaliyetler ile ilgili 11 Şubat 1994 tarihli kararını (oJ C 61, 28.2.1994, s.235) göz önünde tutularak,

Avrupa Birliği ile ilgili Anlaşma'nın B maddesi 4. paragrafı, K, 1(5), (7) ve K.6. maddeleri ile Avrupa Topluluğu Anlaşmasının 3(h), 100, 220 ve 235. maddelerini dikkate alarak,

Uluslararası iş ilişkilerinde ödenen rüşvet ile ilgili İktisadi Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın tavsiyelerini göz önünde tutarak,

Prosedür kurallarınının 148. kuralını dikkate alarak,

Temel Hak ve Hürriyetler ve İç İlişkiler Komitesi'nin raporunu (A4-03 14/95) göz önüne alarak,

A. Yolsuzluğun yeni bir olaydır ve kendisini çeşitli türlerde ve değişen boyutlarda göstermektedir,

B. Suç işleme amacı ile tesis edilen dolandırıcı nitelikteki örgütlerin finansal ve ticari akımları kendi çıkarlarına kullanmaları yerleşik bir gerçektir (ulaştırma, uyuşturucu ve silahlar v.b. gibi alanlarda) ve özellikle bu tip faaliyetleri takip etmekle görevli olanları olmak üzere, teknisyenleri ve bu alanlardaki diğer görevlileri belirli risklere maruz bırakarak, Birliğin uluslararası ticaret alanında yolsuzluk riski ile karşı karşıya bırakmaktadır,

C. Yolsuzluk, özellikle organize suçla birlikte gerçekleştiği zaman, demokratik sistemin işlemesine yönelik bir tehdidi ihtiva etmektedir ve bu nedenle demokratik anayasal devletin dürüstlüğüne olan kamunun güvenini tahrip etmektedir.

D. Organize suçlarla mücadele etmek yolsuzluğun önlenmesine yardımcı olmaktadır ve bu nedenle Avrupa düzeyindeki bütün hukuki otoriteler

arasında oluşturulacak bir işbirliği, acil bir mesele olarak görülerek, mutlaka artırılmalıdır,

E. Yolsuzluk ile mücadelede Üye Devletlerin ve üçüncü ülkelerin hukuki sistemlerini dikkate alınacaktır,

F. Yolsuzluk ile mücadelede Avrupa Birliği içinde ve üçüncü ülkelerle işbirliği yapma zorunluluğu göz önüne alınacaktır,

G. Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla mücadelede kendi politikalarını tesis etmesi zorunlu olan önleyici ve engelleyici tedbirleri almasına olanak sağlayacaktır,

H. Hukuki kararlar ve suçluların iadesi mekanizması daha geniş bir ölçüde karşılıklı olarak tanınmadıkça, kişisel dokunulmazlığın tanındığı alanların varlığının ortadan kaldırılmasında, bu konu 1996'da öncelikle ele alınmışsa da, Avrupa hukuki alanı hiç bir anlam ifade etmeyecektir,

I. Yolsuzlukla mücadelenin hem ulusal hem de uluslararası açıdan tüm üye ülkeleri ilgilendirdiğini ve bu konuda üye ülkeler arasında yapılan anlaşmaların yetersizliğine vurgu yapar,

J. yolsuzluk suçları için öngörülen katı cezalar ile yasal hükümlerin tek başlarına yeterli olmadığına ve başarının toplumun yolsuzluğu kararlı bir şekilde mahkum etmesi ve yolsuzluk ile mücadele etmek için sorumlu otoritelerin tespiti ile elde edilebileceğine inanır,

1. Yolsuzluğu, görevlerini ifa ederken görevlerini yerine getirmesi ya da yapmamasının karşılığında, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollarla, kendisine mali ya da diğer nitelikteki çıkarların sağlanması veya teklif edilmesi yüzünden görevlerini yerine getirmekte başarısız kalan kamusal ya da kamusal olmayan sorumlulukları üstlenmiş kişilerin davranışı olarak tanımlar;

2. Toplumun mali çıkarlarının korunması konusunda bir karara varma ile ilgili olarak Konsey'in çabalarını destekler ve Konsey'i mütalaasını hızlı bir şekilde tamamlamaya ve Avrupa düzeyinde yolsuzluk ve dolandırıcılık ile etkin bir şekilde mücadele edilmesini sağlayacak tedbirleri kabul etmeye çağırır;

3. Konsey'i hem Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarının korunması hem de bunun ötesindeki yararlar açısından uygun ve etkili anti-yolsuzluk tedbirleri almaları için Üye Ülkelere tavsiyelerde bulunmaya davet eder;

4. Aktif ve pasif rüşvetle mücadele etmek için konsey tarafından alınan tüm tedbirlerin herhangi bir teklifin, vadin veya menfaatin doğrudan doğruya ya da dolaylı yollarla kabul edilmesi, talep edilmesi ya da verilmesini birer suç olarak göz önünde bulundurmasını gerektiğini önemle belirtir;
5. Üye devletleri rüşveti tanımlamaya ve rüşveti suç olarak kabul etmeye ve suçun tespitinden önce gönüllü olarak suçu kabul eden ve diğer suçların ortaya çıkmasına yardımcı olan suçluların cezalarını uygun ölçülerde azaltmaya veya ertelemeye davet eder;
6. Üye devletlere yolsuzluğu dolaylı yollardan teşvik eden herhangi bir vergisel düzenlemeyi, yasal hükmü veya kuralı yürürlükten kaldırmalarını ve kamu görevlilerine, yabancı kamu görevlilerine veya karar alma mekanizmasında olanlara menfaat sağlanmasını veya bunların menfaat kabul etmelerinin cezalandırılmasını gerektiren bir suç olarak kabul etmelerini tavsiye eder;
7. Üye devletleri, ulusal hukuki sistemlerinde siyasi partilerin finanse edilmelerinde saydamlığın sağlanmasının yanı sıra bu partilerin yönetilmelerinin halk tarafından daha açık bir şekilde anlaşılmasını sağlayacak şekilde gerekli reformları gerçekleştirmeye davet eder;
8. Adalet konseyi ile içişleri bakanlarını bir sonraki toplantılarında Üye Devletlerin yolsuzluk suçları ile alakalı yasal düzenlemeleri ile prosedürlerinin uyumlaştırılması için bir model oluşturulması açısından Komisyon için tavsiyelerin oluşturulmasında ortak bir tutum benimsemeye davet eder;
9. Komisyonu, üçüncü, seksenbeşinci ve yüzüncü maddeler (iç piyasanın işleme, rekabette sapmalar) çerçevesinde yolsuzluk ile mücadeleye çağırır;
10. Topluluk kararları veya finansmanı konuları ile ilgili olarak yolsuzluktan mahkumiyeti kesinleşen gerçek ve tüzel kişilerin iş ve adlarının Avrupa Topluluğu Resmi Dergisi'nde yayınlamaya davet eder;
11. Komisyonun, Temmuz 1996'da önleyici nitelikteki anti-yolsuzluk tedbirleri ile ilgili olarak sunduğu programın önemine işaret eder;
12. Yolsuzluk suçları ile bağlantılı olarak, Üye ülkelerin sayıştaylarının çalışmalarını koordine etmek için Avrupa Denetim Mahkemesinin fonksiyonlarını genişletmenin zorunlu olduğu göz önüne alır ve bu nedenle Maast-

richt Anlaşmasını dikkate alarak Avrupa Denetim Mahkemesinin iade etme hakkını genişletmeyi tavsiye eder;

13. Avrupa Birliği enstitülerine ve Üye Ülkelerin kamu yönetimlerine yolsuzluğu önlemek için örgütsel ve teknik tedbirler almalarını, karar alma sürecinin daha saydam bir hale gelmesi açısından iç denetim prosedürlerini güçlendirmelerini tavsiye eder;

14. Üye ülkelerin parlamentolarını, özellikle kamu yönetiminde olmak üzere, yolsuzluk ile ilgili gelişme ve sonuçlar konusunda kamuya açık oturumlar gerçekleştirmeye ve bu oturumlarda elde edilen bulguların yolsuzlukla mücadele ile alakalı olarak Avrupa düzeyinde parlamentolar arası işbirliğinin güçlendirilmesini sağlayacak şekilde karşılıklılık esasına göre değiş-tokuş etmeye davet eder;

15. Komisyonu ve üye devletleri, belirli bir zaman dilimi için, piyasada faaliyet gösteren yolsuzluğa bulaşmış kişi ve kurumların kamu ihalelerinden ve başka türlü sübvansiyonları almaya hak kazanmaktan dışlamak için ihtiyati tedbirler almaya davet eder;

16. Bütün üye ülkelerde, ne uygulamada ne de yorumlamada bir zorluğa yol açmamak için parlamento üyelerinin çıkarlarını beyan etmeleri ile ilgili kuralların açıkça belirlenmesini tavsiye eder...;

17. Avrupa parlamentosu üyeleri için, çıkar çatışmalarını önleyecek şekilde yasama görevleri ile özel faaliyetlerini düzenlemeye yönelik kuralları tesis eden bir nizamnamenin oluşturulmasını tavsiye eder;

18. Üye devletlerin kamu görevlileri arasında gerçekleşecek fikir alışverişinin yolsuzlukla ilgili soruşturmaların hızlı ve etkin bir şekilde koordine edilmesini sağlayacak şekilde yapılması gerektiğini dikkate alır;

19. Avrupa Dokümantasyon ve Araştırma Ağını yolsuzluk olaylarının doğasının ve boyutunun sistematik bir şekilde ortaya çıkartılmasını sağlamak açısından 1990 yılından beri Üye Devletlerde tespit edilen ve mücadele edilen yolsuzluk olaylarının bir envanterini çıkarmaya ve analizini yapmaya davet eder;

20. Başkanına bu kararı Konsey'e, Komisyon'a, üye devletlerin parlamento ve hükümetlerine ve Avrupa Birliği ile katılım müzakereleri yürüten ülkelere iletmesi talimatını verir.

## AVRUPA KONSEYİ, YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE YİRMİ TEMEL İLKE KARARI\*

(1997)

### **Bakanlar Komitesi,**

10 ve 11 Ekim 1997 tarihinde Strasbourg’da yapılan Hükümet ve Devlet Başkanları ikinci toplantısında benimsenen deklarasyon ve Eylem Planı doğrultusunda, özellikle “yolsuzluğa ve organize suçlara karşı mücadele” konusundaki III. Bölüm 2. paragrafı göz önüne alarak;

Yolsuzluğun Avrupa Konseyi’nin temel ilkelerine ve değerlerine bir tehdit oluşturduğunun, vatandaşların demokrasiye olan inançlarını zayıflattığının, hukuk devleti ilkesini zedelediğinin, insan haklarına karşı bir reddiye meydana getirdiğinin ve ekonomik sosyal gelişmeyi engellediğinin farkında olarak;

Yolsuzluğa karşı mücadelenin çok disiplinli olması gerektiğini ve bu çerçevede sırayla Valetta ve Prag’da yapılan Avrupa Adalet Bakanlarının 19. ve 21. konferansı tarafından kabul edilen kararların yan ısıra Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı’nın da dikkate alınması gerektiğine kani olarak;

Yolsuzluk üzerine çok disiplinli Grup tarafından hazırlanan yolsuzluğa karşı mücadelede yirmi temel ilke taslağını ele alarak,

Ülkelerimizin bu konudaki çabalarına katılmak suretiyle yolsuzlukla mücadeleyle azimle sürdürmeye kararlı olarak,

Aşağıda yer alan YOLSUZLUKLA MÜCADELE YİRMİ TEMEL İLKE KARARI’nın kabul edilmesi konusunda mutabık kalır.

1. Yolsuzluğun önlenmesinde etkili tedbirler almak ve bu çerçevede kamunun dikkatini konuya çekmek ve ahlaki davranışları teşvik etmek;
2. Ulusal ve uluslararası yolsuzlukların işbirliği içinde cezalandırılmasını sağlamak;
3. Yolsuzluk suçlarının önlenmesi, soruşturulması, kovuşturulması ve bu konuda hüküm verilmesi ile sorumlu olanların görev ve fonksiyonları ile

münasip bir bağımsızlık ve özerklikten yararlanmalarını, kanun dışı etkilerden masun olmalarını, delillere ulaşmak için etkin araçlara sahip olmalarını ve yolsuzlukla mücadelede yetkililere yardım eden kişilerin korunmasını ve soruşturmaların gizliliğinin muhafazasını sağlamak;

4. Yolsuzluk suçları sonucu elde edilen kazanç el konulması ve suçluların bu kazançtan mahrum bırakılması için uygun tedbirleri almak;

5. Adli görevlilerin yolsuzluk suçlarında kalkan olarak kullanılmalarını engellemek için uygun tedbirleri almak;

6. Demokratik bir toplumun gerektirdiği ölçüye kadar yolsuzluk suçlarının soruşturulması, kovuşturulması ya da hüküm verilmesinde dokunulmazlığı sınırlandırmak;

7. Yolsuzlukla mücadeleden sorumlu olan kişi ve kurumların uzmanlığını artırmak ve görevlerini ifa etmeleri için gerekli olan eğitim ve uygun araçlar imkanını onlara sağlamak;

8. Mali mevzuatın ve bu mevzuatı uygulamakla görevli olan yetkililerin, özellikle yolsuzluk suçları ile bağlantılı olan diğer giderlerin mevcut kanunlara veya uygulamada vergiden indirilmesini engelleyerek, etkili ve koordineli bir çerçevede yolsuzlukla mücadele etmeye katkıda bulunmalarını sağlamak;

9. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlemesi ve karar alma sürecinin, özellikle etkinliği artırma gereksinimi ile uyumlu bir şekilde mümkün olduğu kadar fazla saydamlığı artırarak, yolsuzluk ile mücadele etme ihtiyacını dikkate almasını sağlamak;

10. Kamu görevlilerinin hakları ve görevleri ile alakalı kuralların yolsuzluğa karşı mücadelenin gereklerini almasını ve yeterli ve etkili disiplin tedbirlerinin yürürlüğe konulmasını ve davranış kuralları gibi uygun araçlar vasıtasıyla kamu görevlilerinden beklenen davranışların daha ileri düzeyde aydınlatılmasıyla tanımlanmasının teşvik edilmesini sağlamak;

11. Uygun denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin ve kamu kesiminin faaliyetlerine uygulanmasını sağlamak;

12. Denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin dışındaki yolsuzlukların tespiti ve önlenmesinde rol oynamasını onaylamak;

13. Kamusal sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu sisteminin kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili davranışlarının sonuçlarını dikkate almasını sağlamak;
14. Adil rekabeti teşvik eden ve yolsuzluk yapanlar üzerinde caydırıcı olan uygun ve saydam kamu alımları prosedürlerini benimsemek;
15. Parlamenterlerin davranış kurallarını benimsemelerini ve yolsuzluğa caydırıcı nitelikte olan siyasal partiler ve seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili kuralların oluşturulmasını teşvik etmek;
16. Medyanın, yalnızca demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlama ve kısıtlamalara tabi olarak, yolsuzluk ile ilgili konularda bilgi edinme ve yayma özgürlüğüne sahip olmasını sağlamak;
17. Özellikle hakları ve çıkarları yolsuzluk nedeniyle etkilenen kişiler için etkili çözümler oluşturma konusunda olmak üzere, medeni hukukun yolsuzluk ile mücadele etmede söz konusu olan gereksinimleri dikkate almasını sağlamak;
18. Yolsuzluk ile ilgili araştırmaları teşvik etmek;
19. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm safhalarında, muhtemel organize suç ve kara para aklama bağlantısının göz önünde bulundurulmasını sağlamak;
20. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm aşamalarında en geniş biçimde bir uluslararası işbirliği geliştirmek.

Ve, Yolsuzlukla Etkili Bir Şekilde Mücadele Etmek Ve Yolsuzluğu Önlemek İle İlgili Olarak Dinamik Bir Sürecin Geliştirilmesine Yardımcı Olmak İçin Bakanlar Komitesi,

1. Ulusal otoriteleri bu İlkeleri kendi ulusal mevzuat ve uygulamalarında uygulamaya koymaya davet eder;
2. Yolsuzluk İle İlgili Çok-Disiplinli Grup (Multidisciplinary Group on Corruption-GMC)'a hızlı bir şekilde, yolsuzluğa karşı Eylem Programı ile uyumlu uluslararası hukuki enstrümanların özenle hazırlaması talimatını verir;
3. Yolsuzluk İle İlgili Çok-Disiplinli Grup'a (GMC), Avrupa Konseyi'nin nezaretinde, bu İlkelerin ve kabul edilen uluslararası hukuki enstrümanlarının uygulanmasının izlenmesi için uygun ve etkili bir mekanizmanın oluşturulmasını öneren bir taslak metni geciktirmeden sunması talimatını verir.



## AVRUPA KONSEYİ, KAMU GÖREVLİLERİ İÇİN DAVRANIŞ KURALLARI\*

(2000)

### Yorum ve Uygulama

#### 1. Madde

1. Bu Kot tüm konu görevlilerine uygulanır.
2. Bu Kodun amaçları açısından “kamu görevlisi” herhangi bir kamu otoritesi tarafından istihdam edilen kişidir
3. Bu Kodun hükümleri kamu hizmeti gören özel organizasyonlarda istihdam edilen kişilere de uygulanabilir.
4. Bu Kodun hükümleri halk tarafından seçilen temsilcilere, hükümet üyelerine ve yargı mensuplarına uygulanamaz.

#### 2. Madde

1. Bu kot yürürlüğe girdiğinde, kamu yönetimi, bu Kodun hükümleri konusunda kamu görevlilerine bilgi vermekle sorumludur.
2. Bu Kot, Kot hakkında bilgi verildiği andan itibaren kamu görevlilerinin istihdam edilmesini düzenleyen hükümlerin bir parçasını teşkil eder.
3. Her kamu görevlisi bu Kodun hükümlerine uymak için gereken tüm faaliyetleri göstermekle görevlidir.

#### 3. Madde

Bu Kodun amacı kamu görevlilerinin davranış ve dürüstlükleri konusundaki standartları tespit etmek, bu standartları yerine getirmeleri açısından onlara yardım etmek ve halkı kamu görevlilerinden görmeyi umduğu davranışlar konusunda bilgilendirmektir.

## Genel İlkeler

### 4. Madde

1. Kamu görevlileri kanunlara, kanunlara uygun talimatlara ve göreviyle alakalı ahlaki standartlara uygun bir şekilde görevlerini yerine getirirler.
2. Kamu görevlileri siyasi açıdan tarafsız bir şekilde davranmalı ve kamu otoritelerinin yasalar uygun politika, karar ve eylemlerini engellemeye teşebbüs etmemelidirler.

### 5. Madde

1. Kamu görevlileri, yasalara uygun bir şekilde atanmış ulusal, yerel ve bölgesel otoritelere sadakatle hizmet etmekle görevlidirler.
2. Kamu görevlilerinin dürüst, tarafsız ve verimli olmaları ve yalnızca kamusal yararı ve ilgili koşulları dikkate alarak, ustalık, doğruluk ve anlayışla kendi yeteneklerini en iyi bir şekilde kullanarak görevlerini ifa edecekleri beklenir.
3. Kamu görevlileri hem üstleri, meslektaşları ve alt düzeydeki personel ile olan ilişkilerinde hem de hizmet ettikleri vatandaşlar ile ilişkilerinde nazik ve saygılı olmalıdırlar.

### 6. Madde

Görevlerini yerine getirirken kamu görevlileri keyfi bir şekilde herhangi bir kişi, grup ya da kurumun aleyhine davranamaz ve herkesin haklarını, görevlerini ve yasaya uygun çıkarlarını gözetir ve saygı duyar.

### 7. Madde

Karar verme aşamasında kamu görevlileri yalnızca ilgili meslekleri göz önünde tutarak yasalara uygun bir şekilde davranmalı ve takdir yetkilerini tarafsız bir şekilde kullanmalıdırlar.

### 8. Madde

1. Kamu görevlileri şahsi çıkarlarının kamusal pozisyonları ile çatışmasına izin vermemelidirler. Gerçek, potansiyel veya görünürde olsun bu tip çıkar çatışmalarından kaçınmak kamu görevlilerinin sorumluluğundadır.
2. Kamu görevlileri kendi şahsi çıkarları için mevkileri dolayısıyla asla uygunsuz ve yasal olmayan menfaat elde etmemelidirler.

### 9. Madde

Kamu görevlileri, daima halkın kamusal hizmetlerin dürüst, tarafsız ve etkin bir şekilde sunulduğuna olan güven ve inancını sürdürecektir şekilde davranmakla görevlidirler.

### 10. Madde

Kamu görevlileri yasalar tarafından başka bir şekilde belirtilmemişse ilk hiyerarşik üstlerine karşı sorumludurlar.

### 11. Madde

Kamu görevlileri, resmi bilgilere erişme hakları dikkate alındığında, işinin bir sonucu olarak yada işi sırasında elde ettiği tüm bilgi ve dokümanlar açısından buna uygun bir şekilde davranmakla görevlidir.

### 12. Madde

#### Raporlama

1. Kötü yönetimi bünyesinde barındıran, bu Kod ile uyumlu olmayan ve yasadışı, uygunsuz ve gayri ahlaki bir tarzda bir eylemde bulunmasının kendisinden talep edildiğine inanan kamu görevlileri yasalara uygun bir şekilde bu meseleyi ihbar etmelidirler.
2. Kamu görevlileri, yasalara uygun bir biçimde, bu Kodun diğer kamu görevlileri tarafından ihlal edildiğini fark etmeleri durumunda bunu yetkili otoritelere bildirmelidirler.
3. Yasalara uygun bir şekilde yukarıda belirtilen şeylerden herhangi birini rapor eden ve verilen cevabın kendilerini tatmin etmediğine inanan kamu görevlileri konuyu ilgili resmi kurumun başına yazıyla bildirmelidirler.
4. İlgili kamu görevlisi için kabul edilebilir bir zeminde kamusal hizmetler ile ilgili mevzuatta yer alan prosedür ve başvuru yolları ile bir mesele halledilemiyorsa kamu görevlisi kendisine verilen yasal talimatları yerine getirmelidir.
5. Kamu görevlileri, kendi işlerini yaparlarken ortaya çıkan bilgiler ile haberdar oldukları kamusal hizmetler ile alakalı yasadışı veya cezai suç niteliğindeki faaliyetler ile ilgili herhangi bir iddia veya şüpheyi yetkili makamlara bildirmelidirler.

6. Kamu yönetimi mantıklı bir dayanak ve iyi niyetle yukarıdakilerden herhangi birini rapor eden bir kamu görevlisine bir zarar gelmeyeceğini garanti etmelidirler.

### 13. Madde

#### Çıkar çatışması

1. Kamu görevlilerinin resmi görevlerini tarafsız ve objektif bir şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken şahsi çıkarlara sahip olmaları halinde ortaya çıkar.

2. Kamu görevlilerinin şahsi çıkarları kendisine, ailesine, yakın akrabalarına, arkadaşlarına ya da iş bağlantısı veya siyasi ilişkileri olduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati içerir. Bunun yanı sıra onlarla ilgili mali ya da diğer türlerdeki her türlü yükümlülüğü kapsar.

3. Kamu görevlisi diğer kişilerin bu tip bir durumda olduğunu bilen tek kişi olduğu için aşağıdaki konularda şahsi sorumluluğa sahiptir:

- Herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda uyarık olmak;
- Bu tip bir çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atmak;
- Bu tip bir çıkar çatışmasının farkına varır varmaz bunu üstlerine bildirmek;
- Böyle bir durumdan geri çekilmek ya da çıkar çatışmasından kaynaklanan herhangi bir menfaatten kendisini tecrit etmek için verilecek nihai karara razı olmak.

4. Ne zaman bu şekilde davranmak gerekirse kamu görevlileri herhangi bir çıkar çatışmasına sahip olmadıklarını deklare etmelidirler.

5. Kamusal hizmet sunmaya aday biri ya da kamusal hizmette yeni bir göreve gelen biri tarafından deklare edilen herhangi bir çıkar çatışması göreve atanmadan önce çözüme bağlanmalıdır.

### 14. Madde

#### Çıkarların deklare edilmesi

Kişisel ya da özel çıkarları resmi görevlerince etkilenebilecek bir mevkii işgal eden bir kamu görevlisi, yasaların gerektirdiği bir şekilde, düzenli aralıklarla atanmasından sonra ve bu çıkarların doğasında ve boyutunda herhangi bir değişiklik olur olmaz, bunu deklare etmelidir.

### 15. Madde

#### **Kamu hizmeti dışındaki çıkarlar ile uyumsuzluğun olması**

1. Kamu görevlisi, bir kamu görevlisi olarak yürüttüğü görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyen ve bu görevleri ile mütenasip olmayan herhangi bir faaliyet ya da işleme iştirak edemez veyahut ücret mukabili ya da ücret almaksızın herhangi bir görev ya da fonksiyon icra edemez. Bir faaliyetin görevle mütenasip olup olmadığı açık değilse üstlerden gerekli izin alınmalıdır.
2. Yasaların hükümlerine tabi olmak koşuluyla, bir kamu görevlisi, ister ücret mukabili isterse ücret almaksızın olsun, belirli faaliyetleri yapmak veya kamu hizmetlerinde istihdamın dışında bir pozisyonu ya da fonksiyonu kabul etmek için kamu hizmetleri işverenin onayını araması ve bunu bildirmesi zorunludur.
3. Kamu görevlisi, bir kamu görevlisi olarak yürüttüğü görevlerini uygun bir şekilde yerine getirmesini engelleyebilecek herhangi bir derneğe ya da örgüte üyeliğini bildirmede kanuni gereklere uymalıdır.

### 16. Madde

#### **Siyasi veya kamusal faaliyet**

1. Temel insan haklarına ve anayasal haklara saygıya tabi olmak koşuluyla, kamu görevlisi siyasi veya siyasi müzakereler ile ilgili faaliyetlerinden hiçbirinin kamunun ve işverenin güvenini veya görevlerini tarafsız bir şekilde ve sadakatle yerine getirme kabiliyetini azaltıcı yönde olmamasına dikkat göstermelidir.
2. Görevlerini yerine getirirken kamu görevlisi kendisinin partizan siyasi amaçlar ile kullanılmasına müsaade etmemelidir.
3. Kamu görevlisi bulunulan makam veya görevin doğası gereği yasalara uygun bir biçimde belirli kamu görevliliği kategorileri ile alakalı olarak siyasi faaliyetlere getirilen her kısıtlamaya itaat etmelidir.

### 17. Madde

#### **Kamu görevlisinin kişisel dokunulmazlığının korunması**

Kamu görevlisinin kişisel dokunulmazlığına gerektiği şekilde saygı gösterilmesi için tüm gerekli adımlar atılmalıdır; bu yasa ile sağlanmamışsa, bu Kodda sağlanan hükümler uygulanmalıdır.

## 18. Madde

### Hediyeler

1. Kamu görevlisi, görevini ifa ederken tarafsızlığını etkileyen veya etkilemiş gibi gözükene ya da ifa ettiği görevle alakalı olarak bir mükafat niteliği taşıyan iş bağlantısı veya politik ilişki içinde olduğu kişi ya da örgütler ile kendisi, ailesi, yakın akrabaları ve arkadaşları için hediyeler, menfaat ya da yakınlık talep edemez.

## 19. Madde

### Yasadışı tekliflere karşı reaksiyon

Bir kamu görevlisine yasadışı bir menfaat teklif edilirse kendisini korumak için aşağıdaki adımları atmalıdır:

- Yasadışı menfaati reddetmeli, delil olarak kullanmak amacıyla onu kabul etmeye gerek yoktur;
- Teklif yapan kişinin kimliğini belirlemeye çalışmalıdır;
- Uzun temastan kaçınılmalı; ancak teklifin nedeninin bilinmesi delil gösterme açısından faydalı olabilir;
- Hediye reddedilemez veya gönderene iade edilemezse, muhafaza altına alınmalıdır, ancak mümkün olduğu kadar az elde tutulmalıdır;
- Mümkünse yakınında çalışan iş arkadaşları gibi şahitler bulunmalıdır;
- Tercihen resmi nitelik taşıyacak bir şekilde mümkün olan en kısa zamanda bu teşebbüs yazıyla kayıt altına alınmalıdır;
- Bu teşebbüs en kısa bir zamanda üstlere yada yasal bir mercilere bildirilmelidir;
- Özellikle yasadışı menfaatin önerildiği konularda olmak üzere çalışmaya devam edilmelidir.

## 20. Madde

### Başkaları tarafından etki altında bırakılmaya karşı hassasiyet

Kamu görevlisi, herhangi bir kişi yada kuruma karşı sağlanan menfaatin karşılığında kendisini bir yükümlülük altında kalma durumuna sokmamalı veya bu durumda kalmış gibi gözükmemelidir. Ne resmi görev ve davranışlarında ne de özel hayatında uygunsuz bir şekilde başkalarının etkisi altına girmemelidir.

## 21. Madde

### Resmi makamın kötüye kullanılması

1. Kamu görevlisi, yasalar tarafından böyle yapması için yetkilendirilmişse, bir kamu görevlisi olarak ve kendi mevkii ile bağlantılı olarak bir kişiye menfaat sağlamamalıdır.
2. Kamu görevlisi, resmi konumunu kullanarak ya da başkalarına şahsi menfaat temin ederek, diğer kamu görevlileri de dahil olmak üzere hiçbir kişi yada kurumu şahsi çıkarları için etki altına almaya çalışmamalıdır.

## 22. Madde

### Kamu otoritelerinin sahip olduğu bilgiler

1. Kamu otoritelerinin sahip olduğu bilgiye ulaşmak için ulusal kanunlarca oluşturulan çerçeve göz önünde tutulmak koşuluyla, kamu görevlisi yalnızca istihdam edildiği otoriteye uygulanan kural ve gereklere göre bilgileri kamuya ifşa edebilir.
2. Kamu görevlisi, sorumlu olduğu ya da bildiği bilgilerin güvenliğini ve güvenilirliğini muhafaza altına almak için uygun adımları atmalıdır.
3. Kamu görevlisi, ele geçirmemesi gereken bilgilere erişmeye çalışmamalıdır.
4. Aynı şekilde kamu görevlisi, düzenli bir şekilde yayınlanması gereken resmi bilgileri elinde tutmamak ve vakıf olduğu ...bilgileri başkalarına vermemekle görevlidir.

## 23. Madde

### Kamusal ve resmi kaynaklar

Takdir yetkisini kullanırken, kamu görevlisi, bir yandan personelin diğer yandan kendisine emanet edilen kamu mallarının, kamusal hizmetlerin ve finansal kaynakların etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını ve yönetilmesini sağlamalıdır. Kanun tarafından kendisine cevaz verilmesi hariç bunları özel çıkarları için kullanmamalıdır.

## 24. Madde

### Dürüstlüğün kontrolü

1. İşe adam almakla, terfi ettirmekle görevli olan kamu görevlisi, adayların yasal ve dürüstlük açısından zorunlu olan şartlar konusunda uygun kontrolü yapmalıdır.
2. Bu tip bir kontrolün sonucu onu nasıl davranacağı konusunda bir belirsizliğe sevk ediyorsa uygun tavsiyeler almalıdır.

## 25. Madde

### Yöneticinin hesap verme zorunluluğu

1. Diğer kamu görevlilerini yöneten yada denetleyen kamu görevlisi çalıştığı kamu kurumunun politika ve amaçlarına uygun bir şekilde davranmalıdır. Kamu görevlilerinin kurumun politikasına ve amacına uygun olmayan eylemlerini engellemek için kendisinin pozisyonundaki bir kişiden istenilen mantıklı adımları almamışsa personelinin bu tip eylemlerinden dolayı sorumludur.
2. Diğer kamu görevlilerini yöneten veya denetleyen bir kamu görevlisi kendi işi ile alakalı personel tarafından gerçekleştirilen yolsuzluk eylemlerini önlemek için akılcı tedbirleri almalıdır. Bu tedbirler kural ve düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorlukların işaretleri konusunda uyanık olmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline dürüstlük ve edepli olma konusunda örnek olmayı kapsayabilir.

## 26. Madde

### Kamu görevinden ayrılma

1. Kamu görevlisi, kamu görevinin dışında iş olanakları elde etmek için kamusal görevini uygunsuz bir avantaj elde etmek amacıyla kullanmamalıdır.
2. Kamu görevlisi, kendisi açısından gerçek, potansiyel veya apaçık bir çıkar çatışmasına neden olabilecek başka iş olanaklarının ortaya çıkma ihtimaline yol vermemelidir. Çıkar çatışmasına yol açabilecek herhangi bir somut iş teklifini kabul ederse bunu da üstlerine iletmelidir.
3. Uygun bir zaman dilimi için ve yasalara uygun olmak koşulu ile eski kamu görevlisi kendisine ya da bir kuruma belirli menfaatler sağlayacak bir



şekilde daha önce çalıştığı, tavsiyelerde bulunduğu herhangi bir konuyla ilgili olarak herhangi bir kişi ya da kurum için faaliyet gösteremez.

4. Eski kamu görevlileri, yasalar tarafından yetkilendirilmediği sürece, kamu görevlisi olduğu sırada elde ettiği gizli bilgileri kullanamaz, ifşa edemez.

### **27. Madde**

#### **Eski kamu görevlileri ile ilişkiler**

Kamu görevlisi, eski kamu görevlilerinin kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandırmamalı, imtiyazlı muamelede bulunmamalıdır.

### **28. Madde**

#### **Bu Kodun yaptırımlarının uygulanması**

1. Bu Kot, bakanın ya da kamu kurumunun başında bulunan kişinin yetkisi altında yayınlanır. Kamu görevlisi bu Koda uygun bir şekilde davranmakla görevlidir ve bundan dolayı Kodun hükümlerinden ve meydana gelebilecek herhangi bir değişiklikten haberdar olmakla yükümlüdür. Nasıl bir yol takip edeceğinden emin olmadığı zaman uygun bir kaynaktan tavsiye almalıdır.

2. İkinci maddenin 2. paragrafına tabii olarak bu Kodun hükümleri kamu görevlilerinin istihdamı ile ilgili koşulların bir kısmını meydana getirir.

3. İstihdam koşullarıyla ilgili olarak müzakerelerde bulunan kamu görevlisinin istihdam şartları içerisinde bu Kodun gözlemlenmesini ve bu şartların bir parçasını teşkil etmesini uygulamaya koyacak bir hükmü içermelidir.

4. Diğer kamu görevlilerini yöneten ve denetleyen kamu görevlisi, bu Kodu yerine getirdiklerini gözetlemekle ve ihlali halinde uygun disiplin eylemlerini teklif etmekle sorumludur.

5. Kamu yönetimi bu Kodun hükümlerini düzenli bir şekilde gözden geçirmelidir.

**AVRUPA KONSEYİ,  
YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE MEDENİ HUKUK  
SÖZLEŞMESİ\*(4 Ocak 1999)**

**Önsöz**

Avrupa Konseyi'ne üye devletler, diğer devletler ve Avrupa Topluluğu üyelerinden şimdiye dek imzalayan ülkeler;

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha güçlü bir birliği gerçekleştirmek olduğunu dikkate alarak;

Yolsuzluğa karşı mücadelede uluslararası işbirliğini güçlendirmenin önemini bilincinde olarak;

Yolsuzluğun hukuk devleti ilkesi, demokrasi ve insan hakları, adalet ve sosyal adalete karşı büyük bir tehdit oluşturduğunun, iktisadi kalkınmayı engellediğinin ve piyasa ekonomisinin uygun ve doğru bir şekilde işlemini tehlikeye attığının önemini vurgulayarak;

Yolsuzluğun bireyler, şirketler, devletler ve uluslararası kurumlar üzerinde yol açtığı kötü finansal sonuçları kabul ederek,

Medeni hukukun, özellikle zarara uğrayan kişilerin bu zararlarını adil bir şekilde tazmin ederek, yolsuzluğa karşı mücadelede sağlayacağı katkının önemi konusunda ikna olarak;

Avrupa Adalet Bakanları Konferansı'nın 19. (Malta, 1994), 21. (Çek Cumhuriyeti, 1997) ve 22. (Moldova, 1999)'sinde alınan kararları ve sonuçları anımsayarak;

Kasım 1996'da Bakanlar Komitesi tarafından benimsenen Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı'nı göz önüne alarak;

Ayrıca, Şubat 1997'de Bakanlar Komitesi tarafından onaylanan yolsuzluk eylemlerinden dolayı ortaya çıkan zararların tazmini için medeni hukukla

ilgili çareler ile ilgili bir sözleşmenin tazmin edilmesi konusundaki tatbikatı dikkate alarak;

Kasım 1997’de, Bakanlar Komitesi’nin 101. oturumunda kabul edilen “yolsuzluğa” karşı mücadelede 20 Temel ilke ile ilgili (97) 24 sayılı kararı, Mayıs 1998’de Bakanlar Komitesi’nin 102. oturumunda benimsenen “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption-GRECO)” ‘nu kuran kısmi ve genişletilmiş anlaşmanın kabulüne yetki veren (98)7 sayılı kararı ve 1 Mayıs 1999’da kabul edilen ve GRECO’yu kuran 99(5) sayılı kararı göz önünde bulundurarak;

Ekim 1997’de Strasbourg’da yapılan 2. toplantısında Avrupa Konseyi’ne üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları tarafından benimsenen Eylem Planı ve Nihai Deklarasyonu dikkate alınarak;

Aşağıdaki hükümleri kabul ederler:

## **I. Bölüm- Ulusal düzeyde alınacak tedbirler**

### **1. Madde-Amaç**

Taraflardan her biri, yolsuzluk eylemlerinden dolayı olumsuz yönde etkilenen kişiler için etkili tedbirler alınmasını ve zararın tazmin edilmesi ihtimali de dahil, haklarını ve menfaatlerini savunmaları için imkanlar oluşturulmasını kendi iç hukuklarında sağlayacaklardır.

### **2. Madde- Yolsuzluğun tanımı**

Bu sözleşmenin amacı açısından “yolsuzluk”, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi anlamına gelir.

### **3. Madde- Zararın Tazmini**

1 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, yolsuzluk eylemi sonucunda zarara uğrayan kişilerin bu zararın tam olarak tazmin edilmesi için dava açma hakkına sahip olmasını sağlamalıdır.

2 Bu tazminat maddi kaybı, kar kaybını ve parasal nitelik taşımayan kayıpları kapsayabilir.

#### 4. Madde- Sorumluluk

1 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, zararların tazmin edilmesi için aşağıdaki koşulların yerine getirilmesini sağlamalıdır:

- i. Davalı yolsuzluk eylemini gerçekleştirmeli veya yolsuzluk eyleminin önlenmesi için akılcı adımları atmakta başarısız olmalıdır;
- ii. Davacı zarardan muzdarip olmalıdır; ve
- iii. Yolsuzluk eylemi ile zarar arasında nedensel bir bağ olmalıdır.

2 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, aynı yolsuzluk eylemi sonucu ortaya çıkan zarardan birden fazla davalının sorumlu olması halinde bunların müştereken ve ayrı ayrı sorumlu tutulmalarını sağlamalıdır.

#### 5. Madde- Devletin Sorumluluğu

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, kamu görevlilerinin yolsuzluk eylemlerinin sonucunda bir zarar ile karşılaşan kişilerin devletten, devletin dışındaki taraflardan ise uygun bir otoriteden tazminat talep edebilmesi için gerekli prosedürleri hazırlamalıdır.

#### 6. Madde-Zararın oluşmasında pay sahibi olan ihmalkarlık

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, davacının kendi hatasından dolayı zararın oluşmasına katkıda bulunmuşsa ya da zararın derecesini artırmışsa bu durum karşısında zararın azaltılmasına ya da reddine yönelik düzenlemeleri yapmalıdır.

#### 7. Madde- Zamanaşımı süresi

1 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, ortaya çıkan zararların tazmini ile ilgili davalarda, zarara uğrayan kişinin zararın veya yolsuzluk eyleminin meydana geldiğinin ve yolsuzluktan sorumlu olan kişinin kimliğinin farkına vardığı ya da mantıken farkına varması gerektiği günden sonraki üç yıldan az olmamak üzere bir zamanaşımı süresine tabi olmasını sağlamalıdır. Ancak, bu davalar zamanaşımı süresinin sona ermesinden sonra yolsuzluk eyleminin meydana geldiği tarihten itibaren on yıldan daha az bir süre geçmedikçe başlayamaz.

2 Zamanaşımı süresini askıya alınmasını ya da kesintiye uğramasını düzenleyen tarafların kanunları, eğer mümkünse, 1. paragrafta belirtilen süreleri uygulamalıdır.

### **8. Madde- Sözleşmelerin geçerliliği**

1 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, yolsuzluğa yol açan her türlü sözleşme ya da sözleşme hükmünün hükümsüz ve geçersiz olmasını sağlamalıdır.

2 Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, muvafakatı yolsuzluk eylemi nedeniyle zedelenenlerin sahip oldukları sözleşmelerin, gördükleri zarar için dava açma hakları saklı kalmak koşuluyla, mahkemeye müracaat ederek geçersiz ilan edilmelerini talep etme imkanını sözleşme sahiplerine tanınmasını sağlamalıdır.

### **9. Madde- Çalışanların korunması**

Taraflardan her biri, kendi iş hukukunda, yolsuzluğun olduğuna dair mantıklı gerekçelere sahip olan ve iyi niyetle bu şüphesini yetkili kişi yada makamlara aktaran çalışanların her hangi biri haksız ceza ile cezalandırılmalarına karşı uygun bir şekilde korumalıdır.

### **10. Madde- Muhasebe ve denetim**

1. Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, şirketlerin yıllık hesaplarının düzgün bir şekilde tutulması ve firmaların finansal durumları konusunda doğru ve dürüst bir görünüm oluşması için gerekli her tedbiri almalıdırlar.

2. Yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi düşüncesiyle taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, denetçilerin yıllık hesapların firmanın finansal durumunun doğru ve dürüst bir şekilde yansıtıldığını teyit etmelerini sağlamalıdır.

### **11. Madde- Delillerin toplanması**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, bir yolsuzluk eyleminden ortaya çıkan davalarda delillerin toplanması için etkili prosedürlerin yürürlüğe konulmasını sağlamalıdır.

### **12. Madde- Geçici tedbirler**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, yolsuzluk eylemi sonucu ortaya çıkan davalarda tarafların hak ve çıkarlarının korunması için gerekli olan mahkeme düzenini sağlamalıdır.

## II. Bölüm- Uluslararası İşbirliği ve Uygulamalarının Gözlemlenmesi

### 13. Madde- Uluslararası İşbirliği

Taraflar, özellikle dokümanların sağlanması, yurtdışında delillerin toplanması, yargılama yetkisi, yabancı yargılama ve mahkeme masraflarını kabul edilmesi konularında olmak üzere, üyelerinden birini teşkil ettikleri medeni hukuk ve ticaretle ilgili meselelerdeki uluslararası işbirliği ile ilgili uluslararası enstrümanların hükümlerine ve kendi iç hukuklarına göre, yolsuzluk olayları ile ilgili davalarla alakalı konularda etkin bir şekilde işbirliği yapmaktadırlar.

### 14. Madde- Gözleme

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu bu sözleşmenin taraflarca uygulanmasını gözlemler.

## III. Bölüm- Son hükümler

### 15. Madde- Sözleşmenin imzalanması ve yürürlüğe girmesi

1. Bu sözleşme, Avrupa Konseyi'nin üyesi olan ülkeleri, bu sözleşmenin oluşturulmasına katkıda bulunan üye olmayan ülkeleri ve Avrupa Topluluğu ülkeleri için imzaya açılmıştır.
2. Bu sözleşme, onaylama, kabul veya uygun bulmaya tabidir. Onaylama, kabul etme veya uygun bulma enstrümanları Avrupa Konseyi'nin Genel Sekreterliği'nde saklanır.
3. Bu sözleşme 2. paragrafın hükümlerine göre sözleşme hükümleri ile bağlı oldukları konusunda rızalarını ifade eden 14. ülkenin imzaladığı tarihten sonraki 3 aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer. Anlaşmanın kabul edilmesi ya da onaylanması Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun üyesi olmayan ve anlaşmayı imzalayan ülke sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihte otomatikman üye olur.
4. Sözleşme hükümlerine bağlı kalmaya razı göstereceğini sonradan ifade eden ve sözleşmeyi imzalayan herhangi bir ülke için, sözleşme 2. paragrafa göre, bağlı kalacağını ifade ettiği tarihten sonraki 3 aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer. Sözleşmenin onaylanması, kabulü veya uygun bulunması sırasında Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun üyesi olmayan herhangi bir imzacı ülke sözleşmenin yürürlüğe girdiği tarihte otomatikman üye olur.

5. Avrupa Topluluğu'nun Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na katılması açısından uygulanacak model Avrupa Topluluğu ile yapılacak bir anlaşma ile tespit edilecektir.

#### **16. Madde- Sözleşmeye kabul edilme**

1. Bu sözleşme yürürlüğe girdikten ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi sözleşmenin taraflarıyla danışmalarda bulunduktan sonra, konsey üyesi olmayan ve bu sözleşmenin yürürlüğe girmesi için yapılan çalışmalara katılmayan herhangi bir devlet, Avrupa Konseyi Kanunu'nun 20. d. maddesinde ileri sürülen çoğunluk tarafından alınan bir karar ile ve komiteyi toplamaya yetkili tarafların temsilcilerinin alacağı oybirliği kararı ile, herhangi bir devlet üyeliğe davet edilebilir.

2. Sözleşmeye muvafık olan herhangi bir devlet bakımından Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne kabul enstrümanının teslimi tarihinden sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk gününde yürürlüğe girer. Sözleşmeye katılan herhangi bir devlet, Sözleşmenin onlar açısından yürürlüğe girdiği tarihte halihazırda üyesi değilse GRECO'nun otomatikman üyesi olurlar.

#### **17. Madde- Çekinceler**

Bu sözleşmenin herhangi bir hükmüne çekince konulamaz.

#### **18. Madde- Bölgesel uygulama**

1. Avrupa Topluluğu yada herhangi bir devlet, sözleşmeyi imzaladığında veya sözleşmeyi imzalamasına, kabul veya onamasına ait enstrümanları teslim ettiğinde, bu sözleşmenin uygulanacağı bölge yada bölgeleri belirleyebilir.

2. Taraflardan herhangi biri, daha sonraki bir tarihte, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne göndereceği bir deklarasyonla, deklarasyonda belirlenen başka bir bölgeye yönelik olarak bu sözleşmenin uygulama alanını genişletebilir. Bu bölge açısından sözleşme genel sekreterlik tarafından bu deklarasyonun alındığı tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

3. Takip eden iki paragrafa göre yapılacak herhangi bir deklarasyon, deklarasyonda belirlenen bölgeler bakımından Genel Sekreterliğe gönderilen bir ihbar ile geri çekilebilir. Geri çekilme Genel Sekreterlik Tarafından bu

ihbarın alındığı tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

### **19. Madde- Diğer enstrüman ve anlaşmalar ile ilişkiler**

1. Sözleşme, özel konularla ilgili çok taraflı uluslararası enstrümanlar tarafından hak ve yükümlülükleri etkilemez.
2. Sözleşmenin tarafları, sözleşmenin hükümlerini güçlendirmek ve eklerde bulunmak veya sözleşmede yer alan ilkelerin uygulanmasını kolaylaştırmak veyahut, bu sözleşmenin ilke ve amaçlarına zarar vermeksizin, bu sözleşmenin imzaya açıldığı zamanda bağlayıcı nitelikte olan özel bir sistemin çerçevesi dahilinde bu konudaki kuralları teklif etmek amacıyla, bu sözleşmenin değindiği konular üzerinde iki taraflı yada çok taraflı anlaşmalar yapabilirler.
3. İki ya da daha fazla taraf bu sözleşmede değinilen konular üzerinde halihazırda bir anlaşmaya varmışlarsa veya bu meselelerde belirli ilişkilere sahiplerse, bu sözleşmeyi uygulamaya yetkilidirler ya da Sözleşme'nin hükümleri doğrultusunda bu ilişkileri düzenlemeye hak kazanırlar.

### **20. Madde- Sözleşmenin değiştirilmesi**

- 1 Bu sözleşmenin değiştirilmesi taraflardan herhangi biri tarafından önerilebilir ve öneri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği tarafından Avrupa Konseyi'ne üye devletlere, bu sözleşmenin geliştirilmesine katkıda bulunan üye olmayan devletlere, Avrupa Topluluğuna ve 16. Madde hükümleri doğrultusunda bu Sözleşme'yi kabul etmesi için davet edilen ya da kabul eden diğer devletlere iletilir.
- 2 Taraflardan biri tarafından önerilen herhangi bir değişiklik, bu değişiklik önerisi ile ilgili görüşlerini Bakanlar Komitesine sunacak olan Hukuki İşbirliği İle İlgili Avrupa Komitesi (European Committee on Legal Co-operation-CDCJ)'ne iletilecektir.
- 3 Bakanlar Komitesi önerilen değişiklikleri ve Hukuki İşbirliği İle İlgili Avrupa Komitesi (CDCJ) tarafından sunulan görüşleri dikkate alarak inceler ve Avrupa Konseyi'nin üyesi olmayan Sözleşmeye taraf ülkelerle danışmalarda bulunduktan sonra değişikliği kabul edebilir.
- 4 Bu maddenin 3. paragrafına göre Bakanlar Komitesi tarafından benimsenen herhangi bir değişiklik metni onayları için taraf ülkelere iletilir.



5 Bu maddenin 3. paragrafına göre kabul edilen herhangi bir değişiklik bütün taraflar Genel Sekreterliğe onaylarını bildirmelerinden sonraki otuzuncu günde yürürlüğe girer.

### **21. Madde- Anlaşmazlıkların çözüme bağlanması**

1 Avrupa Konseyi Hukuki İşbirliği İle İlgili Avrupa Komitesi (CDCJ)'ne bu Sözleşmenin yorumlanması ve uygulanması ile ilgili konularda bilgi verilmelidir.

2 Bu Sözleşmenin uygulanması ve yorumlanması konularında taraflar arasında uyuşmazlık olması durumunda, aralarında uyuşmazlığı Avrupa Konseyi Hukuki İşbirliği İle İlgili Avrupa Komitesi (CDCJ)'ne, kararları tarafları bağlayan bir tarafsız bir mahkemeye ya da ilgili tarafların ortak kararı ile Uluslararası Adalet Divanı'na havale etmenin de bulunduğu uyuşmazlıkların müzakereler ya da kendi tercihlerine bağlı olarak diğer herhangi bir barışçıl yolla çözüme bağlanması yollarını arayacaklardır.

### **22. Madde- Sözleşmeden çekilme**

1 Herhangi bir zamanda taraflardan herhangi biri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne teslim edeceği bir bildiri ile bu Sözleşmeden çekilebilir.

2 Bu çekilme Genel Sekreterliği'nin bildiri teslim aldığı tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

### **23. Madde- Bildirimler**

Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği, Konsey üyesi devletlere ve bu Sözleşmenin diğer imzacı üyelerine ve taraflara:

a atılan her imzayı;

b sözleşmenin kabulü, onanması ve uygun bulunması ile ilgili herhangi bir enstrümanın teslimini;

c Madde 15 ve 16'ya göre bu Sözleşmenin yürürlüğe giriş tarihlerini;

d Bu sözleşme ile ilgili diğer her türlü eylemi, bildiri veya iletiyi, bildirir.

Altında imzası bulunan ve tam yetkili olan şahitlerin huzurunda bu Sözleşme imzalandı.

Bu Sözleşme, Kasım 1999'un dördüncü günü, her ikisi de eşit bir biçimde otantik olan İngilizce ve Fransızca iki metin olarak, Avrupa Konseyi'nin arşivinde muhafaza edilen tek bir kopya halinde Strasbourg'da hazırlanmıştır. Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği, Avrupa Konseyi üyesi devletle-

re, bu sözleşmenin geliştirilmesine katkıda bulunan üye olmayan devletlere, Avrupa Topluluğuna ve bu Sözleşme'yi kabul etmesi için davet edilen diğer devletlere onaylı bir kopyayı gönderir.

## AVRUPA KONSEYİ, YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE İLİŞKİN CEZA HUKUKU SÖZLEŞMESİ\*

(27 Ocak 1999)

### Önsöz

Avrupa Konseyi'nin üyesi olan devletler ile şimdiye kadar imza atan diğer ülkeler,

Avrupa Konseyi'nin amacının üye ülkeler arasındaki birliği güçlendirmeyi başarmak olduğunu dikkate alarak;

Bu Sözleşmeye imza atan diğer devletler ile işbirliğini artırmanın önemini farkına vararak;

Bir öncelik olarak, uygun yasaların ve önleyici tedbirlerin benimsenmesi de dahil olmak üzere yolsuzluğa karşı toplumun korunmasını amaçlayan ortak bir ceza politikasının zorunlu olduğuna inanarak;

Yolsuzluğun hukuk devleti ilkesini, demokrasi ve insan haklarını tehdit ettiğine; iyi yönetimi, adalet ve sosyal adaleti ortadan kaldırdığına; rekabette sapmalara yol açtığına; ekonomik kalkınmayı engellediğine ve demokratik kurumların istikrarını ve toplumun ahlaki temellerini tehlikeye attığına vurgu yaparak;

Yolsuzluğa karşı etkili bir şekilde mücadele etmenin cezai meselelerde hızlı ve iyi işleyen bir uluslararası işbirliğini gerektirdiğine inanarak;

Aralarında Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Ticaret Örgütü, Amerikan Devletleri Örgütü, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ve Avrupa Birliği'nin de olduğu yolsuzlukla mücadeleye yönelik uluslararası anlayışı ve işbirliğini daha üst seviyelere çıkaran gelişmelerden büyük bir memnuniyet duyarak;

19. Avrupa Adalet Bakanları Konferansı'nın (Valletta, 1994)ardından Kasım 1996'da Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından benimsenen Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı'nı göz önüne alarak;

Bu çerçevede üye olmayan devletlerin Avrupa Konseyi'nin yolsuzluğa karşı yürüttüğü faaliyetlerine katılımlarının önemini dikkate alarak ve Yol-

suzluğa Karşı Eylem Programı'nın uygulanmasına yönelik değerli katkılarından memnuniyet duyarak;

Ayrıca, 21. Avrupa Adalet Bakanları Konferansı (Prag, 1997)'nda kabul edilen ve Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı'nın hızlı bir şekilde uygulanmasını tavsiye eden ve yolsuzluk suçlarının koordineli bir şekilde mahkum edilmesini sağlayan ceza hukuku sözleşmesini kabul etmeye davet eden ve eşit statü ile hem üye devletlere hem de üye olmayan devletlere izleme mekanizmasının oluşturulmasının yanı sıra bu tip suçların soruşturulmasında işbirliğini artıran 1 No'lu karara atıfta bulunarak;

Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanları'nın, 10-11 Ekim 1997'de Strasbourg'da gerçekleştirdikleri ikinci toplantı münasebetiyle, yolsuzluktaki artış nedeniyle karşı karşıya kalınan tehlikelere ortak bir cevap bulmak konusunda aldıkları kararı ve organize suçlar ve kara para aklama ile olan bağlantısını da göz önüne alarak yolsuzluğa karşı mücadelede uluslararası işbirliğini artıran Eylem Planı'nı benimsemelerini ve Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı'na uluslararası yasal enstrümanların hızla tamamlanmasını sağlamaları için Bakanlar Komitesi'ne verilen talimatı akılda tutarak;

Ayrıca, Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı'na uygun uluslararası yasal enstrümanların hızla geliştirilmesi gereğine işaret eden ve 101. oturumda Bakanlar Komitesi tarafından 6 Kasım 1997'de benimsenen Yolsuzluğa Karşı Mücadelede 20 Temel İlke ile ilgili (97) 24 sayılı kararı dikkate alarak;

Yolsuzluk konusunda üstlendiği yükümlülükleri uyumlu bir hale getirerek yolsuzlukla mücadelede üye devletlerin kapasitelerini artırmayı amaçlayan "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu- GRECO" yu kuran kısmi ve genişletilmiş bir anlaşmanın oluşturulmasına izin veren Bakanlar Komitesi'nin 4 Mayıs 1998 tarih ve 102. oturumunda alınan (98) 7 sayılı Kararını göz önünde bulundurarak,

Aşağıdaki konular üzerinde mutabakata varır:

### **1. Bölüm- Terimlerin kullanımı**

#### **1. Madde- Terimlerin kullanımı**

Bu sözleşmenin amaçları açısından:

- a. "Kamu görevlisi"nden ilgili devletlerin ulusal kanunlarında "görevli" "kamu görevlisi", "belediye başkanı", "bakan" ya da "yargıç"lık görevlerini ifa eden şahıslar için yapılan nitelemelerin karşılığı kastedilmektedir;

- b. Yukarıdaki a maddesinde bahse konu olan “yargıç” hem savcılar hem de hakimleri kapsar;
- c. Başka bir devletin kamu görevlisi ile alakalı bir davanın söz konusu olması halinde davayı yürüten devlet kendi ulusal mevzuatı ile uyumlu olduğu sürece kamu görevlisi tanımını uygulayabilir;
- d. “Tüzel kişi”, devletler, devlet otoritesinin kullanımı ile görevli diğer devlet organları ve uluslararası örgütler hariç, yürürlükteki ulusal mevzuata göre bu tip bir statüye sahip bulunan herhangi bir kişilik anlamında kullanılır.

## **II. Bölüm- Ulusal düzeyde alınacak tedbirler**

### **2. Madde- Ulusal kamu görevlilerinin aldığı aktif rüşvet**

Taraflardan her biri, doğrudan ya da dolaylı olarak, kendisi ya da başka birisi namına, herhangi bir kamu görevlisine görevlerini ifa etmeme ya da görevini yerine getirmesi için herhangi bir yasadışı ya da uygunsuz menfaatin kasıtlı olarak vaat edilmesi, önerilmesi veya verilmesi durumunda ulusal kanunlara göre bunun cezai bir suç olarak kabul edilmesi için gerekli olan yasal ve diğer tedbirleri benimsemelidir.

### **3. Madde- Ulusal kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen pasif rüşvet**

Taraflardan her biri, kendisi ya da başka biri namına, herhangi bir kamu görevlisine görevlerini ifa etmeme ya da görevini yerine getirmesi için herhangi bir yasadışı ya da uygunsuz menfaatin kasıtlı olarak vaat edilmesi, önerilmesi veya verilmesi durumunda ulusal kanunlara göre cezai bir suç olarak kabul edilmesi için gerekli olan yasal ve diğer tedbirleri benimsemelidir.

### **4. Madde- Ulusal meclis üyelerinin aldıkları rüşvet**

Taraflardan her biri, yasam veya idari erke sahip yerel meclis üyesi olan herhangi bir kişi ile alakalı olarak 2. ve 3. maddelerde söz konusu olan davranışları kendi iç hukukunda cezai bir suç olarak kabul etmesi için gerekli olan yasal ve diğer nitelikteki her türlü tedbiri benimsemelidir.

**5. Madde- Yabancı kamu görevlilerinin rüşvet alması**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, başka bir devletin kamu görevlileri ile ilgili olarak 2. ve 3. maddelerde bahsedilen davranışları cezai suç olarak tespit etmek için gerekli olan yasal ve diğer nitelikteki tüm tedbirleri kabul ederler.

**6. Madde- Yabancı meclis üyelerinin rüşvet alması**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, başka bir devlette yasam veya idari erke sahip bir meclis üyesinin 2. ve 3. maddede bahsedilen davranışlarının cezai nitelikte suç olarak kabul edilmesi için gereken her türlü yasal ve diğer nitelikteki tedbirleri kabul eder.

**7. Madde- Özel sektördeki aktif rüşvet**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, doğrudan ya da dolaylı yollarla, kendisi veya başkasının namına, uluslararası alanda gerçekleştirilen iş aktivitelerinde, görevini yapması veya görevini yapmaktan kaçınması için özel sektör kuruluşları ile çalışan veya kuruluşları düzenleyici bir göreve sahip olan herhangi bir kişiye yasadışı bir menfaati sağlama, vaat etme veya verme eylemlerini cezai nitelikteki suç saymak için gerekli olan yasal veya yasal olmayan her türlü tedbiri alır.

**8. Madde- Özel sektörde pasif rüşvet**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, doğrudan ya da dolaylı olarak, kendisi veya başkası namına, uluslararası alanda gerçekleştirilen iş aktivitelerinde, görevini yapması veya yapmaktan kaçınması için özel sektör kuruluşları ile çalışan veya kuruluşları düzenleyici bir göreve sahip olan herhangi bir kişiye yasadışı bir menfaati sağlama, vaat etme veya verme eylemlerini cezai nitelikteki suç saymak için gerekli olan yasal veya yasal olmayan her türlü tedbiri alır.

**9. Madde- Uluslararası örgütlerdeki görevlilerin aldığı rüşvet**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, personelle ilgili düzenlemeler çerçevesinde, taraflardan birinin üyesi olduğu uluslararası veya ulus-üstü bir örgütte ya da kurumdaki görevli ya da sözleşmeli personel ile bu görevli ya da personel ile denk görevleri yerine getiren herhangi bir kişi ile alakalı olarak 2. ve 3. maddelerde adı geçen davranışları cezai nitelikte bir suç olarak kabul etmeleri için gereken her türlü yasal ya da yasal nitelikte olmayan tedbiri alırlar.

**10. Madde- Uluslararası niteliğe sahip meclis üyelerinin aldığı rüşvet**

Taraflardan her biri, kendi iç hukuklarında, taraflardan birinin üyesi olduğu uluslararası veya ulus-üstü bir meclisin herhangi bir üyesi ile alakalı olarak 4. maddede bahsedilen davranışları cezai niteliğe sahip bir suç olarak kabul etmeleri için gereken her türlü yasal ya da yasal nitelikte olmayan tedbiri alırlar.

**11. Madde- Uluslararası mahkemelerdeki yargıç ve savcılarının aldığı rüşvet**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, yargılama yetkisi taraflarca kabul edilen uluslararası mahkemelerden birinin hakimi ya da görevlileri ile alakalı olarak 3. maddede bahsedilen davranışları cezai niteliğe sahip bir suç olarak kabul etmeleri için gereken her türlü yasal ya da yasal nitelikte olmayan tedbiri alırlar.

**12. Madde- Nüfuz ticareti**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, kasıt söz konusu ise, elde edilen uygunsuz menfaat ister kendisine, isterse başka herhangi bir kişiye yönelik olsun, 2., 4., 6., 9. ve 11. maddelerde söz konusu edilen kişilerden herhangi birinin alacağı kararlar üzerinde uygunsuz bir etkide bulunabileceğini iddia eden veya bunu sağlayacağını söyleyen herhangi bir şahsa, doğrudan ya da dolaylı yollarla, her türlü yasadışı menfaati vaat etmenin, vermenin ya da önermenin yanı sıra bu tip bir etki yapılsın ya da yapılmıyın veya bu tip bir etki istenilen sonuçları versin ya da vermesin bu etki sonucunda bu tip bir menfaat önerisinin ya da vadinin kabul edilmesini, talep edilmesini veya elde edilmesini cezai nitelikte bir suç olarak kabul etmek için gerekli olan yasal ya da diğer niteliğe sahip her türlü tedbiri benimser.

**13. Madde- Yolsuzluk suçlarından elde edilen gelirlerin aklanması**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, taraflar bir çekincede bulunmamışlarsa ya da bu suçlarla alakalı olarak bir bildirimde bulunmamışlarsa veya kendilerinin kara para aklama ile ilgili mevzuatları açısından bu tip suçları ciddi birer suç olarak kabul etmiyorlarsa, bu Sözleşme'nin 2-12. maddelerine göre meydana gelen herhangi bir cezai nitelikteki suçu içeren bir suçun teyit edilmesi halinde İşlenen Suçlardan Elde Edilen Gelir ve Kazançların Aklanması, Araştırılması, Müsadere Edilmesi ve Ele Geçirilmesi İle İlgili Avrupa Konseyi Sözleşmesi (ETS No.141)'nin 6. maddesinin 1. ve 1. paragraflarında atıfta bulunulan davranışları cezai nitelikte bir suç ola-

rak kabul etmek için gerekli olan yasal ya da diğer niteliğe sahip her türlü tedbiri benimser.

#### **14. Madde- Muhasebe ile ilgili suçlar**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, kasıt söz konusu ise, ilgili taraf bir çekincede bulunmamışsa 2-12. maddelerde atıfta bulunulan suçların işlenmesi, gizlenmesi veya üstünün örtülmesi için aşağıda yer alan eylem veya ihmalkarlıkları yapmaları halinde bunların cezai nitelikteki ya da diğer türden yaptırımlara maruz bırakılacak birer suç olarak kabul etmek için gerekli olan yasal ya da diğer niteliğe sahip her türlü tedbiri benimser:

- a. yanlış veya eksik bilgiye dayalı bir fatura ya da herhangi muhasebe belgesini düzenlemek ya da kullanmak;
- b. yasalara aykırı bir biçimde herhangi bir ödeme kaydının yapılmaması.

#### **15. Madde- Eylemlere İştirak**

Taraflardan her biri, kendi iç hukukunda, bu Sözleşme’de yer alan cezai niteliğe sahip herhangi bir suçun işlenmesine katılmayı ya da yardım etmeyi cezai nitelikte bir suç olarak kabul etmek için gerekli olan yasal ya da diğer niteliğe sahip her türlü tedbiri benimser.

#### **16. Madde- Kişisel dokunulmazlık**

Kişisel dokunulmazlığın kaldırılması konusu ile ilgili olarak bu Sözleşmenin hükümleri herhangi bir anlaşma, protokol ya da kanunun yanı sıra bunların uygulamaya yönelik metinlerine karşı önyargılı değildir.

#### **17. Madde- Yargılama yetkisi**

1 Taraflardan her biri,

- a kendi topraklarının tümünde veya bir kısmında suçun gerçekleştirilmesi;
- b suçlunun kendi vatandaşlarından, kamu görevlilerinden ya da ulusal nitelikteki meclis üyelerinden biri olması;
- c suçun, aynı zamanda kendi vatandaşı da olan bir kamu görevlisi, meclis üyesi ya da herhangi bir kişi ile bağlantılı olması, halinde bu Sözleşmenin 2-14. maddelerine uygun bir şekilde cezai nitelikteki bir suç üzerinde yargılama yetkisini tesis etmek için gerekli olan aşağıdaki yasal nitelikteki tedbirler ile diğer tedbirleri benimser.



2 Taraflardan her biri, sözleşmeyi imzalandığında veya sözleşmeyi imzalamama, kabul etme, onama veya sözleşmeye katılma işlemlerini gerçekleştirdiğinde, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne yapacağı bir bildirim ile, yalnızca belirli durumlarda veya bu maddenin 1b ve 1c paragraflarında veya başka bir yerinde yargılama hakkı ile ilgili olarak ortaya konulan kurallar çerçevesinde neyi uygulayıp neyi uygulamayacağı ile ilgili çekinmelerini deklare eder.

3 Taraflardan biri bu maddenin 2. paragrafının sağladığı olanaklar çerçevesinde çekinceler ortaya koyarsa, kendi toprakları içerisinde suçlu olduğu iddia edilen biri varsa ve suçlunun iadesinin talep edilmesinden sonra sadece onun milliyetini dayanak göstererek karşı tarafa suçluyu iade etmiyorsa, bu Sözleşmenin hükümlerinin kapsamına giren cezai nitelikteki suç ile ilgili olarak yargılama yetkisinin tesisi için gerekli olan tedbirleri almalıdır.

4 Bu Sözleşme, taraflardan biri tarafından ulusal kanunlara göre yürütülen cezai nitelikteki herhangi bir yargılamaya engel teşkil etmez.

#### **18. Madde- Ortak sorumluluk**

1 Taraflardan her biri,

- tüzel kişiliğin temsil gücüne; veya

- tüzel kişi adına karar alma yetkisine; ya da

- tüzel kişi bünyesinde kontrol icra etme yetkisine dayanarak tüzel kişi bünyesinde lider pozisyonda olan tüzel kişi organının bir parçası olarak veya herhangi bir gerçek kişi tarafından tüzel kişinin menfaati için aktif bir şekilde rüşvet alma, nüfuz ticaretinde bulunma, bu Sözleşme hükümlerine göre gerçekleştirilen kara para aklama faaliyetini gerçekleştirme ve gerçek kişilerin yukarıda sayılan suçlarda yardımcı veya kışkırtıcı bir faktör olarak yer almaları gibi cezai nitelikteki suçlar açısından tüzel kişilerin sorumlu tutulabilmelerini sağlamak için gerekli olan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır.

2 Birinci paragrafta yer alan konuların dışında kalan olaylarda taraflardan her biri, denetim eksikliğinden ya da 1. paragrafta atıfta bulunulan bir gerçek kişi tarafından yapılacak kontrolün kendi otoritesi ile bir gerçek kişi tarafından tüzel kişi yararı için 1. paragrafta bahsedilen cezai niteliğe sahip suçları işlemeyi mümkün kılması durumunda tüzel kişinin sorumlu

tutulabilmesini sağlamak için gerekli olan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır.

3 Birinci ve ikinci paragraflar çerçevesinde tüzel kişinin sorumlu tutulması 1. paragrafta bahsedilen cezai niteliğe sahip suçların faili, kışkırtıcısı ya da yardımcıları olan gerçek kişilere karşı ceza davası açılmasını engellemez.

#### **19. Madde- Cezalar ve tedbirler**

1 Bu Sözleşme’de tespit edilen cezai niteliğe sahip suçların ciddi ve tehlikeli özelliklerini dikkate alarak, taraflardan her biri, 2-14. maddeler arasında belirlenen bu suçlar bakımından, bu suçlar gerçek kişiler tarafından işlendiğinde suçluların iadesine yol açacak özgürlüğün kısıtlanması da dahil olmak üzere etkili, suçla orantılı ve caydırıcı ceza ve tedbirlerin alınmasını sağlamalıdır.

2 Taraflardan her biri, 18. maddenin 1. ve 2. paragraflarına göre sorumlu tutulabilen tüzel kişilerin parasal tedbirlerin de aralarında olduğu etkili, suçla orantılı ve caydırıcı cezai ya da cezai nitelikte olmayan yaptırımlara tabi olmalarını sağlamalıdır.

3 Taraflardan her biri, bu Sözleşme’de belirlenen cezai niteliğe sahip suçlardan elde edilen menfaat ile suç işlemede kullanılan vasıtaları veya bu tip menfaati karşılayan değerdeki malların müsadere edilmesini ya da suç işleyenlerin bunlardan mahrum bırakılmasını sağlamak için gerekli olan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır.

#### **20. Madde- Uzman otoriteler**

Taraflardan her biri, kişi ya da kurumların yolsuzluğa karşı mücadelede uzmanlaşması için gerekli olan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır. Bunlar, görevlerini etkin bir şekilde ve herhangi bir uygunsuz baskıya maruz kalmadan yerine getirebilmeleri için tarafların kendi hukuk sistemlerinde yer alan temel ilkelere göre gerekli olan bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. İlgili taraf bu tip kurumların personelinin yeterli bir eğitime ve göreviyle mütenasip bir mali kaynağa sahip olmasını sağlar.

#### **21. Madde- Ulusal kurumlar arasında işbirliği**

Taraflardan her biri, kamu otoritelerinin yanı sıra herhangi bir kamu görevlisinin, ulusal kanunlar çerçevesinde, cezai niteliğe sahip suçların soruşturulması ve kovuşturulmasından sorumlu olan otoritelerle;

a İkinci madde ile 14. madde arasında yer alan cezai niteliğe sahip suçların oluştuğuna dair mantıklı dayanakların söz konusu olması halinde, kendi inisiyatifi ile, cezai niteliğe sahip suçların soruşturulması ve kovuşturulmasından sorumlu olan otoritelere haber vererek, ya da

b Talep üzerine bu otoritelere gerekli olan tüm bilgileri sağlayarak, işbirliği yapmaları için gerekli olan tüm tedbirleri alır.

### **22. Madde- Adaletle işbirliği yapan kişiler ile şahitlerin korunması**

Taraflardan her biri,

a 2-14. maddeler arasında belirlenen cezai niteliğe sahip suçları bildiren veya soruşturma ya da kovuşturma ile görevli otoriteler ile işbirliği yapan kişiler ile,

b Bu suçlarla alakalı olarak şahitlik yapan şahitlerin etkili ve uygun bir biçimde korunmaları için gerekli olan tüm tedbirleri alır.

### **23. Madde- Delillerin toplanmasını ve elde edilen menfaatin müsadere edilmesini kolaylaştıran tedbirler**

1 Taraflardan her biri, ulusal kanunlarına uygun bir şekilde, bu Sözleşme'nin 2-14. maddelerine göre belirlenen cezai niteliğe sahip suçlarla ilgili delillerin toplanmasını kolaylaştırmaya ve yolsuzluğun getirilerini ve araçlarını ya da bu Sözleşme'nin 19. maddesinin 3. paragrafında belirlenen tedbirlere tabi olan bu getirilerin değerine eşit malları belirlemeye, izini ortaya çıkarmaya, dondurmaya ve müsadere etmeye olanak sağlayan özel soruşturma tekniklerinin kullanımına izin vermeyi de kapsayan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır.

2 Taraflardan her biri, banka, finansal kurumlar veya ticari kayıtların ele geçirilmesini ya da bu maddenin 1. paragrafında atıfta bulunulan eylemleri gerçekleştirmek için bunların müsadere edilmesini sağlamak bakımından mahkemeleri veya diğer yetkili kurumları güçlendirmek için gerekli olan yasal niteliğe sahip olan ya da diğer nitelikteki tüm tedbirleri alır.

3 Banka sırrı bu maddenin 1. ve 2. paragraflarında belirtilen tedbirler açısından bir engel teşkil etmez.

### III. Bölüm- Uygulamanın izlenmesi

#### 24. Madde- İzleme

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption-GRECO) ilgili tarafların bu Sözleşmeyi nasıl uyguladıklarını gözlemler.

### IV. Bölüm- Uluslararası İşbirliği

#### 25. Madde- Genel ilkeler ve uluslararası işbirliğini sağlamaya yönelik tedbirler

1 Taraflar, cezai nitelikteki konulardaki uluslararası işbirliği ile ilgili uluslararası enstrümanların veya birbirine benzeyen ya da mütakabiliyete dayanan mevzuata göre üzerinde uzlaşmaya varılan anlaşmaların hükümlerine ve ulusal mevzuata göre, bu Sözleşme’de belirlenen cezai nitelikteki suçlarla ilgili olarak mümkün olan en geniş boyutta soruşturma ve kovuşturmaların yapılabilmesi için birbirleriyle işbirliği yaparlar.

2 Birinci paragrafta atıfta bulunulan uluslararası enstrüman ya da anlaşmalar mevcut değilse bu bölümün 26-31. maddelerinin hükümleri uygulanır.

3 Bu bölümün 26-31. maddeleri birinci paragrafta atıfta bulunulan uluslararası enstrüman ya da anlaşmalardan daha elverişli olması halinde de uygulanabilir.

#### 26. Madde- Karşılıklı yardım

1 Taraflar, bu Sözleşme’de belirlenen cezai nitelikteki suçların soruşturulması ya da kovuşturulması için yetkiye sahip olan otoritelerden, ulusal kanunlarla uyumlu olan, gelen talepleri hızlı bir şekilde işleme koyarak en geniş boyutta birbirlerine karşılıklı yardımda bulunurlar.

2 Bu maddenin 1. paragrafı çerçevesinde yapılan karşılıklı hukuki yardımları, talepte bulunan taraf talebe uyması halinde bu durumun temel çıkarlarını, ulusal egemenliği veya ulusal güvenliği ortadan kaldıracığına inanıyorsa reddedebilir.

3 Taraflar bu bölüm çerçevesinde yapılacak herhangi bir işbirliği çabasını reddetmede bir zemin olarak banka sırrı gerekçesine sığınamazlar. Yerel kanunların zorunlu kıldığı yerlerde, bir yargıç veya aralarında savcılarında olduğu ve cezai nitelikteki suçlara bakan başka bir yargı merciinin yetkisi

ile banka sırlarının kaldırılmasını isteyen bir işbirliği talebini bir taraf isteyebilir.

### **27. Madde-Suçluların iadesi**

1 Bu Sözleşmede yer alan cezai niteliğe sahip suçlar taraflar arasında yapılmış olan suçluların iadesi anlaşmalarında suçluların iadesini mümkün kılan bir suç olarak kabul edilebilir. Taraflar, birbirleri arasında yaptıkları herhangi bir suçluların iadesi anlaşmasında bu tip suçların iadeye tabi suçlar olarak yer almasını koşul olarak talep edebilirler.

2. Suçluların iadesini bir anlaşmanın varlığı şartına dayandıran bir taraf bu tip bir anlaşmaya sahip olmayan karşı taraftan suçluların iadesini talep etmişse, bu Sözleşme’de yer alan herhangi bir cezai niteliğe sahip suç açısından, suçluların iadesi için hukuki bir dayanak olarak bu Sözleşme’yi göz önünde tutabilir.

3. Suçluların iadesini bir anlaşmanın varlığı şartına bağlamayan taraflar, bu Sözleşme’de yer verilen cezai niteliğe sahip suçları kendi aralarında suçluların iadesini gerektiren suçlar olarak kabul ederler.

4. Suçluların iadesi, talepte bulunulan tarafın kanunlarında ya da talepte bulunulan tarafın suçluların iadesini reddedebilmesine yönelik dayanakları da içeren uygulamadaki suçluların iadesi anlaşmalarında belirlenen şartlara tabidir.

5. Bu Sözleşme’de belirlenen cezai nitelikteki suçlar için suçluların iadesi yalnızca aranan kişinin milliyetine dayanılarak ya da talepte bulunulan tarafın ilgili suçun üzerinde yargılama yetkisine sahip olduğunu iddia etmesinden dolayı reddedilirse talepte bulunulan taraf, kendisiyle başka bir şekilde anlaşmaya varılmadığı takdirde, davayı kovuşturmanın yapılması amacıyla kendi yetkili makamlarına sunar ve davanın sonucunu talepte bulunan tarafa bildirir.

### **28. Madde- İhtiyari bilgi aktarımı**

Kendisi tarafından yürütülen soruşturma ve kovuşturmalardan dolayı bir peşin hükme kapılmaksızın, taraflardan biri, bu tip bilgilerin açıklanmasının bu bilgileri alan tarafın bu Sözleşme’de belirlenen cezai niteliğe sahip suçlarla alakalı soruşturma ve kovuşturmaların açılması ve yürütülmesine yardımcı olacağını düşünerek, önceden talepte bulunulmamasına rağmen, karşı tarafa bilgi aktarabilir.

**29. Madde- Merkezi otorite**

1. Taraflar bu bölüm çerçevesinde yapılan taleplerin gönderilmesinden ve cevaplandırılmasından, bu taleplerin yürürlüğe konulmasından ya da uygulamada yetki sahibi olan makamlara iletilmesinden sorumlu olan bir merkezi otorite ya da gerekli olması halinde birden fazla otorite oluştururlar.

2. Taraflardan her biri, sözleşmeleri imzaladıkları zaman ya da sözleşmeye ilişkin imzalama, kabul etme, onaylama ya da giriş enstrümanlarını teslim ettiklerinde bu maddenin birinci paragrafına göre oluşturdukları otoritelerin isim ve adreslerini Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne bildirir.

**30. Madde- Doğrudan iletişim**

1. Merkezi otoriteler birbirleriyle doğrudan iletişim kurarlar.

2. Acil durumlarda bu durumla ilgili karşılıklı yardım ya da iletişim talepleri talepte bulunan tarafın savcıları da dahil olmak üzere doğrudan doğruya yargı mercileri tarafından iletilebilir. Böyle bir durumda talepte bulunan tarafın merkezi otoritesi vasıtasıyla talepte bulunan tarafın merkezi otoritesine bir kopya gönderilir.

3. Bu maddenin birinci ve ikinci paragrafları çerçevesinde yapılan herhangi bir talep ya da temas Uluslararası Polis Örgütü (Interpol) vasıtasıyla da yapılabilir.

4. Bu maddenin ikinci paragrafına uygun bir şekilde bir talep gerçekleşirse ve ilgili merci bu taleple ilgilenme konusunda yetkili değilse, talebi yetkili ulusal mercie iletir ve bu işlemi yaptığını talepte bulunan tarafa doğrudan bildirir.

5. Bu maddenin 2. paragrafı çerçevesinde yapılan ve cebri bir eylem içermeyen talep ve temaslar, talepte bulunan tarafın yetkili mercileri tarafından doğrudan doğruya talepte bulunulan tarafın yetkili mercilerine iletilebilir.

6. Her devlet, sözleşmeleri imzaladıkları zaman ya da sözleşmeye ilişkin imzalama, kabul etme, onaylama ya da giriş enstrümanlarını teslim ettiklerinde, bu bölüm kapsamında merkezi otoriteye yapılacak başvurulardan Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ni haberdar etmelidir.

**31. Madde- Bilgi**

Talepte bulunulan taraf bu bölüm çerçevesinde talep üzerine yapılan işlemleri ve bu işlemlerin sonuçlarını talepte bulunan tarafa derhal bildirir. Talepte bulunan taraf, istenilen eylemin gerçekleştirilmesini imkansız hale getiren ya da önemli ölçüde gecikmesine yol açan herhangi bir durum konusunda talepte bulunan tarafı derhal haberdar eder.

**V. Bölüm- Nihai hükümler****32. Madde- Sözleşmenin imzalanması ve yürürlüğe girmesi**

1 Bu Sözleşme Avrupa konseyi Üyesi olan devletlerin ve Sözleşme'nin hazırlanmasına katılan diğer üye olmayan devletlerin imzasına açıktır. Bu devletler:

a sözleşmenin imzalanmasında, kabulünde ya da onaylanmasında herhangi bir çekince koymaksızın imzalamak; ya da

b imzaların onaylama ve tasdike tabi olması, ile bağlı olmak suretiyle rızalarını ifade edebilirler.

2 Tasdik, onay ve kabul enstrümanları Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'nde muhafaza edilir.

3 Bu Sözleşme birinci paragrafa göre on dördüncü devletin bu Sözleşme'nin hükümleri ile bağlı olduğunu ifade ettiği tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer. Sözleşmenin onaylandığı sırada Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun üyesi olmayan herhangi bir devlet Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği tarihte otomatikman üye olur.

4 Sözleşme hükümleri ile bağlı olduğunu daha sonradan beyan eden herhangi bir imzacı devlet bakımından bu Sözleşme birinci paragrafın hükümlerine göre sözleşmenin hükümleri ile bağlı olduğuna dair rızasını beyan ettiği tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer. Sözleşmenin onaylandığı sırada Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun üyesi olmayan herhangi bir devlet kendisi açısından Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği tarihte otomatikman bu Grubun üyesi olur.

### 33. Madde- Sözleşmeye katılım

1 Bu Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinin akabinde, Sözleşme'ye taraf devletler ile danışmalarda bulunduktan sonra, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Kanunu'nun 20d maddesinde istenen çoğunluk oyuyla alacağı bir karar ile ve Bakanlar komitesinde yer almaya hak kazanmış taraf devletlerin temsilcilerinin oybirliğine dayanan kararları ile, Avrupa Topluluğu'nu, Konsey'in üyesi olmayan ve bu Sözleşme'nin hazırlanmasına katkıda bulunmamış olan herhangi bir devleti Sözleşme'ye katılmaya davet edebilir.

2 Avrupa Topluluğu ve birinci paragraf çerçevesinde muvafakatini bildiren diğer devletler bakımından, Sözleşme Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne katılım belgelerinin teslim edildiği tarihten sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer. Avrupa Topluluğu üyesi olan ve bu Sözleşme'yi kabul eden devletler, kabul tarihinde hali hazırda üyesi değilse, onların açısından Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği tarihte Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun otomatikman üyesi olurlar.

### 34. Madde- Bölgesel uygulamalar

1 Sözleşmeyi imzaladığında veya Sözleşme'yi kabul etme, onama ya da uygun bulmaya ilişkin enstrümanların teslim edildiği zaman, herhangi bir devlet Sözleşme'nin uygulanmayacağı bölge ya da bölgeleri belirleyebilirler.

2 Daha sonraki bir tarihte, taraflardan biri, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne göndereceği bir deklarasyon ile, bu Sözleşme'nin uygulama alanını deklarasyonda belirlenen herhangi bir bölge için genişletebilir. Bu bölgeler açısından Sözleşme Genel Sekreterlik tarafından bu deklarasyonun teslim alınmasından sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

3 Önceki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir deklarasyon, bu deklarasyonlarda belirlenen herhangi bir bölge bakımından, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne gönderilecek bir bildirim ile geri çekilebilir. Geri çekilme Genel Sekreterlik tarafından bu bildirim alındığı günden sonraki üç aylık dönemin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.



**35. Madde- Diğer anlaşmalar ve sözleşmeler ile ilişkiler**

1 Bu Sözleşme spesifik konularla ilgili uluslararası çok taraflı sözleşmelerin ortaya koyduğu hak ve yükümlülükleri etkilemez.

2 Sözleşme'nin tarafları, bu Sözleşme'nin hükümlerini güçlendirmek veya tahkim etmek ya da içinde barındırdığı ilkelerin uygulanmasını kolaylaştırmak amaçlarıyla, bu Sözleşme'de yer alan konularla ilgili olarak birbirleri arasında iki ya da çok taraflı anlaşmalar düzenleyebilirler.

3 İki ya da daha fazla taraf bu Sözleşme'de yer alan konularla ilgili olarak hali hazırda bir anlaşma veya sözleşme imzalamışlarsa ya da ilgili konularda belirli ilişkilere sahiplerse, mevcut Sözleşme'nin yerine, uluslararası ilişkileri kolaylaştırıyorlarsa, o anlaşma veya sözleşmeleri ya da mevcut ilişkilerini sürdürme hakkına sahiptirler.

**36. Madde- Deklarasyonlar**

Sözleşmeyi imzaladığında veya Sözleşme'yi kabul etme, onama ya da uygun bulmaya ilişkin enstrümanların teslim edildiği zaman, herhangi bir devlet beşinci maddeye göre yabancı kamu görevlilerinin, dokuzuncu maddeye göre uluslararası örgütlerde çalışan görevlilerin ve on birinci maddeye göre uluslararası mahkemelerdeki görevlilerin aldığı aktif ve pasif rüşvet suçlarını, kamu görevlileri ya da yargıçlar rüşvet karşılığı bir eylemde buldukları ya da görevlerini yapmaktan sakındıkları sürece, cezai niteliğe sahip bir suç olarak addetmeyi deklare eder.

**37. Madde- Çekinceler**

1 Herhangi bir devlet, sözleşmeyi imzaladığında veya Sözleşme'yi kabul etme, onama ya da uygun bulmaya ilişkin enstrümanların teslim edildiği zaman, 4., 6., 7., 8., 10. ve 12. maddelerdeki düzenlemeler ile 5. maddede tanımlanan pasif rüşvet suçunu kendi iç hukukunda, kısmen ya da tamamen, cezai niteliğe sahip bir suç olarak kabul etmeme hakkını saklı tutabilir.

2 Herhangi bir devlet, sözleşmeyi imzaladığında veya Sözleşme'yi kabul etme, onama ya da uygun bulmaya ilişkin enstrümanların teslim edildiği zaman, 17. maddenin 2. paragrafında yer alan çekincelerden yararlanmak istediğini beyan edebilir.

3 Herhangi bir devlet, sözleşmeyi imzaladığında veya Sözleşme'yi kabul etme, onama ya da uygun bulmaya ilişkin enstrümanların teslim edildiği

zaman, talepte bulunulan tarafın politik bir suç olarak gördüğünü talep eden taraf bir suç olarak telakki ederse, 26. maddenin 1. paragrafı çerçevesinde yapılacak karşılıklı hukuki yardımı reddedebilir.

4 Bu maddenin 1., 2. ve 3. paragraflarının uygulanması suretiyle hiç bir devlet yukarıda bahsedilen hükümlerden daha fazla çekince koyamaz. Başka çekincelerde de bulunamaz. Dördüncü, altıncı ve onuncu maddelerle aynı niteliğe sahip çekinceler bit tek çekince olarak kabul edilir.

### **38. Madde- Geçerlilik ve deklarasyonlar ile çekincelerin incelenmesi**

1 Otuz altıncı ve otuz yedinci maddelere isnat edilen deklarasyonlar ilgili devletler bakımından bu Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği günden sonra gelen üç yıllık süre için geçerlidir. Ancak, bu deklarasyon ve çekinceler aynı süreyi kapsayan dönemler için yenilenebilir.

2 Bu deklarasyon ve çekinceler için geçerli olan sürenin sona ermesinden 12 ay önce Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği ilgili devlete sürenin sona ereceği tarih konusunda bir ihbarname gönderir. Sürenin sona ermesinden önceki üç aydan daha geç olmayacak bir süre kala ilgili ülke Genel Sekreterliği deklarasyonu ya da çekincelerini sürdüreceği, değiştireceği ya da geri çekeceği konusunda bilgilendirir. İlgili devlet tarafından böyle bir ihbarın olmaması durumunda Genel Sekreterlik ilgili devlete deklarasyon ve çekincelerinin altı aylık bir süre için otomatikman uzatılmış sayılacağını bildirir. Bu sürenin sona ermesinden önce ilgili devletin deklarasyon ya da çekincelerini sürdüreceği ya da değiştireceğine dair bir ihbarda bulunmaması deklarasyon ya da çekincelerinin mürura uğramasına yol açar.

3 Taraflardan biri 36. ve 37. maddelerle uyumlu bir deklarasyon ya da çekince bulunursa, bunların yenilemesinden önce ya da istek üzerine, bunları sürdürmesinin gerekçelerine dair GRECO'ya bir açıklamada bulunur.

### **39. Madde- Değişiklikler**

1 Bu Sözleşme'nin değiştirilmesi taraflardan her biri tarafından önerilebilir. Bu öneriler, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği tarafından Avrupa konseyi üyesi ülkelere, 33. madde hükümlerine göre bu Sözleşme'nin hazırlanmasına katkıda bulunan ya da Sözleşmeye katılmaya davet edilen üye olmayan tüm ülkelere iletilir.

2 Taraflardan biri tarafından önerilen her değişiklik, bu değişiklikler ile ilgili görüşlerini Bakanlar Komitesi'ne sunacak olan Suçların Yol Açtığı Prob-

lemler İle İlgili Avrupa Komitesi (European Committee on Crime Problems-CDPC)'ne iletilir.

3 Bakanlar Komitesi önerilen değişiklikleri ve Suçların Yol Açtığı Problemler İle İlgili Avrupa Komitesi tarafından sunulan görüşleri, bu Sözleşme'ye taraf olan üye olmayan ülkelerle danışmalarda bulunduktan sonra, dikkate alarak değişiklikleri benimseyebilir.

4 Bu maddenin 3. paragrafına göre Bakanlar Komitesi tarafından benimsenen herhangi bir değişiklik metni onaylamaları için taraflara gönderilir.

5 Bu maddenin 3. paragrafına göre benimsenen herhangi bir değişiklik bütün tarafların Genel Sekreterliğe onaylarını bildirdikleri tarihten sonraki otuzuncu günde yürürlüğe girer.

#### **40. Madde- Uyuşmazlıkların çözümü**

1 Avrupa Konseyi'nin Suçların Yol Açtığı Problemler İle İlgili Avrupa Komitesi bu Sözleşme'nin yorumlanması ve uygulanması ile ilgili konularda haberdar edilir.

2 Bu Sözleşme'nin yorumlanması ve uygulanması ile ilgili konularda taraflar arasında bir uyuşmazlığın ortaya çıkması durumunda, uyuşmazlığı müzakereler yoluyla ya da aralarında uyuşmazlığın Suçların Yol Açtığı Problemler İle İlgili Avrupa Komitesi'ne, kararları tarafları bağlayıcı olan bir mahkemeye ya da ilgili tarafların üzerinde uzlaşmaları halinde Uluslararası Adalet Divanı'na götürmenin de aralarında olduğu kendilerince tercih edilecek başka bir barışçıl yolla çözmeye çalışmalıdırlar.

#### **41. Madde-Sözleşmenin feshi**

1 Taraflardan herhangi biri, herhangi bir zaman, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne yapacağı bir ihbar ile bu Sözleşme'yi feshedebilir.

2 Fesih, Genel Sekreterlik tarafından buna dair ihbarın teslim alındığı tarihten sonraki üç aylık sürenin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

#### **42. Madde- İhbarlar**

Avrupa konseyi Genel Sekreterliği, Avrupa Konseyi üyesi devletleri ve bu Sözleşme'ye onay veren her devleti;

a atılan herhangi bir imza;

- b sözleşmenin imzalanması, onaylanması, kabulü veya uygun bulunmasına ilişkin enstrümanların teslimi;
- c otuz ikinci ve 33. maddelere göre bu Sözleşme'nin yürürlüğe girme tarihleri;
- d otuz altıncı ve 37. maddeler çerçevesinde yapılan herhangi bir deklarasyon ya da çekince;
- e bu Sözleşme ile ilgili her türlü eylem, haber veya iletişim, ile ilgili konularda, haberdar eder.

Aşağıda imzası olanların şahitliğinde ve onların verdiği yetkiye dayanarak bu Sözleşme imzalandı.

27 Ocak 1999'da Strasbourg'da her ikisi de otantik olmak koşuluyla İngilizce ve Fransızca iki metin olarak hazırlandı ve tek bir kopya olarak Avrupa Konseyi arşivine teslim edildi. Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği onaylı birer kopyayı Avrupa Konseyi'ne üye devletlere, bu Sözleşme'nin hazırlanmasına katılan tüm üye olmayan ülkelere ve Sözleşme'ye katılma için davet edilen diğer devletlere gönderir.

## AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI YOLSUZLUKLA MÜCADELE ULUSLARARASI ÇABALARINA AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI'IN KATKILARI HAKKINDA RAPOR\*

26 Kasım 2000

### I.SUNUŞ

Yolsuzluk, hükümetlerin ve toplumların bunu kontrol altına alma mücadelelerinde devamlı bir özen göstermeleri ve yükümlülükte bulunmalarını gerektiren sürekli bir tehdit olarak tanımlanmaktadır. Ulusal düzeyde yapılan yolsuzlukla mücadelenin, uluslararası işbirliği ile tamamlanması zorunluluğu giderek daha aşikar bir hale gelmiştir. Son yıllarda bu soruna verilen dikkatin artması sonucu bir dizi uluslararası girişim başlamıştır.

AGİT, yolsuzlukla mücadele çabalarına katkıda bulunmayı taahhüt etmiştir. AGİT ulusal, bölgesel ve uluslararası çabalara getirebileceği ek katkılar üzerinde yoğunlaşan çok-düzeyle bir yaklaşımdan yanadır. Bunun nasıl en iyi yapılacağına incelenmesi ise yolsuzlukla savaşta üye devletlerin ana sorumluluklarını belirleyen Avrupa Güvenlik Şartı'nın 33.paragrafı (3) ile başlamıştır. Sorun, hukukun üstünlüğü altında adil ve dürüst bir şekilde ele alınmaktadır.

İstanbul Zirve Deklarasyonu, daha açık bir şekilde, yolsuzlukla savaşta katkıda bulunmanın, diğer örgütlerin çabalarını dikkate alan AGİT gündeminin bir parçasını oluşturduğunu ifade etmiştir.

Temmuz 2000 tarihinde 9. AGİT Parlamenter Asamblesi Genel Kurulu tarafından kabul edilen Bükreş Deklarasyonu, yolsuzlukla savaşta kullanı-

---

\* 27-28 Kasım 2000 tarihlerinde Avusturya'nın başkenti Viyana'da yapılan AGİT üyesi 55 ülkenin Dışişleri Bakanlarının katıldıkları Bakanlar Konseyi Toplantısında kabul edilmiştir. Bkz: <http://www.tbmm.gov.tr/agitpa/sil3/osce/www.osce.at/osze/agit.html>

lacak etkin stratejilerin belirlenmesini sağlayacak ulusal tedbirleri ele almıştır. (4)

AGİT'in yolsuzlukla mücadele çabalarına yapacağı muhtemel katkıları belirlenirken aşağıdaki unsurlar da dikkate alınmalıdır:

Yolsuzluğu ortadan kaldıracak başarılı bir strateji, aynı zamanda yolsuzluk karşıtı bir ortamı da güçlendirecek şekilde, sorunun kökenlerini ele almalıdır. Bu tip stratejilerin geliştirilmesinde, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim ve ekonomik faktörlerdeki açıklar ile organize suçların rolü, şeffaflığın artması ve kamunun desteği de dikkate alınmalıdır. Diğer taraftan yolsuzlukla savaş, bu alanlardaki diğer çabaların tamamlayıcı bir kısmını oluşturmalıdır.

Yani yolsuzluk karşıtı bir strateji; norm koyma, uygulama/zorlama, takip, bilinç artışı ve şeffaflığın ilerlemesinin birleşiminden oluşmalıdır.

## II. ULUSLARARASI ÇERÇEVE

Yolsuzluğa karşı uluslararası girişimlerin kapsamlı bir değerlendirmesine bu raporda yer verilmemiştir. Rapor, AGİT dışındaki mevcut faaliyetler, özellikle norm koyma ve izleme alanındaki hali hazırdaki girişimler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

### 1. Norm Koyma ve İzleme

Birleşmiş Milletler: 1. Suç Kongresinin kabul ettiği Deklarasyona ve BM Genel Kurulu'nun (BMGK) kararlarına uygun olarak Suç Önleme ve Ceza Adaleti Komisyonu (CCPCJ) yolsuzluğa karşı etkin uluslararası yasal belgelerin değerlendirilmesi için 9. oturumunda (Nisan 2000) bir "yol haritası"ni benimsemiştir. BMGK'nun onaylamasına bağlı olarak, 10. oturumundan önce devletlerin yorumlarını sunmalarına da imkan vererek BM Genel Sekreteri'nden, yolsuzluğu ele alan benzeri uluslararası yasal belgelerin, diğer dokümanların ve tavsiyelerin analizini CCPCJ'ye sunması istenmiştir. 10. oturumunda CCPCJ bu raporu ele alacak, değerlendirecek ve yolsuzluğa karşı yasal belgelerin geliştirilmesi için tavsiyeler ve kılavuz ilkeler belirleyecektir. Sınır aşan Organize Suç Sözleşmesi ve protokolleri müzakeresinin sonuçlanması üzerine BMGS, bu tip belgelerin müzakeresinde, taslak bir referans hazırlamak üzere bir hükümetlerarası uzman grubu toplayacaktır. Bu taslak referans, BMGK'nun 56. oturumunda kabule sunulacak-

tır. Bu belge kabul edilir edilmez, bu tip belgelerin müzakeresi için geçici bir komite çalışmalarına başlayacaktır.

Uluslararası Para Fonu (IMF): IMF, çok önemli makro ekonomik sonuçları doğurabilecek olan yolsuzluk üzerinde yoğunlaşmıştır. IMF, rüşvet ve yolsuzluğun ekonomik iyileştirme programlarını baltalama tehdidi altında bulunan ülkelere mali yardımda bulunmayı reddedeceğini belirtmiştir. Üye devletleri, Mali Şeffaflıkta İyi Uygulama Yasasını hayata geçirmeleri için teşvik etmektedir. Yasa şunlara dayanmaktadır: hükümetin rolleri ve sorumlulukları açık olmalıdır; hükümet faaliyetleri hakkında kamuoyuna bilgi verilmelidir; bütçenin hazırlanması, uygulanması ve rapor verme açık bir şekilde yapılmalıdır; ve mali bilgi, bağımsız değerlendirmenin konusu olmalıdır.

Avrupa Konseyi: 1994 yılında Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Yolsuzluk Disiplinleri Grubunu kurdu ve Grubu, yolsuzluğa karşı uluslararası düzeyde belirlenecek eylem programına dahil edilmek üzere hangi tedbirlerin uygun olacağı ve taslak model yasaları ya da seçilmiş alanlarda bu konudaki uluslararası sözleşmelerin değerlendirmesi de dahil idari yasalar ile bu dokümanlarda yer alan yükümlülüklerin takip mekanizmalarını incelemekle görevlendirmiştir. Kasım 1997 tarihinde "yolsuzlukla savaş için 20 kılavuz ilke" yi Bakanlar Konseyi Komitesi kabul etti.

Yolsuzluk Ceza Hukuku Sözleşmesi 27 Ocak 1999 tarihinde imzaya açıldı ve şu ana kadar 30 ülke tarafından imzalandı. Sözleşme, yolsuzluğu geniş bir düşünce olarak kabul etti ve yerel, yabancı ve uluslararası memurların aktif ve pasif yolsuzlukları, özel işlemlerde aktif ve pasif rüşvet, yolsuzluk sürecinin aklanması ve hesaplarda yolsuzluk da dahil olmak üzere yolsuzluk suçlarına cezalandırma getirmektedir. Sözleşme, üye olmayan devletlerin katılımına da açıktır.

Yolsuzluk Ceza Hukuku Sözleşmesi, 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Yolsuzluğa karşı Avrupa Konseyi Devletler Grubunda (GRECO Antlaşması) belirlenen takip mekanizmalarını da sağlamaktadır. İlk GRECO oturumu Ekim 1999 tarihinde gerçekleşmiştir. GRECO, üyelerinin yolsuzlukla mücadele etme kapasitelerinin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen yolsuzlukla mücadelede 20 Kılavuz İlke, GRECO tarafından devletlerin buna ne kadar uyduklarının takibinde kullanılmaktadır. GRECO Avrupa Konseyine üye olan ve üye olmayan tüm devletlerin katılımına açıktır. Ceza Yasası Sözleşmesinin ya

da Yolsuzluğa Karşı Ülkeler Grubunun Kurulması Genişletilmiş Kısmi Antlaşmasına taraf olmak, GRECO'ya katılıma ve onun takip prosedürlerinin kabul edilmesine imkan verecektir.

Yolsuzluk Medeni Hukuk Sözleşmesi, Eylül 1999 yılında kabul edilmiş ve 13 devlet tarafından imzalanmıştır. Sözleşme yolsuzluk eyleminden kaynaklanan zararların tazmini için sivil çareleri ele almaktadır. Üye olmayan devletlerin katılımına da açıktır ve taraf olan ülkeler otomatik olarak GRECO takip sistemini kabul etmiş olmaktadır.

Güvensizlik ve yolsuzluğu ele alan ceza düzenlemelerinde belirlenen temel standartların zorlandığı Kamu Görevlileri Davranış Model Yasası, Mayıs 2000 tarihinde Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiştir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD): 15 Şubat 1999 tarihinde yürürlüğe giren Uluslararası İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerinin Rüşvet Almasıyla Mücadele Sözleşmesi OECD üyesi olmayan ülkelerin katılımına da açıktır. Üye olmayan ama sözleşmeyi imzalayan devletler Arjantin, Brezilya, Şili ve Slovakya'dır. OECD üyesi 29 ülkenin tamamı imzalamıştır. Sözleşme, her ülkenin şirket faaliyetlerinden ve toprakları üzerinde yaşananlardan sorumlu olduğunu dikkate alarak yabancı görevlilere rüşvet verilmesinin ortadan kaldırılmasını hedeflemektedir. Sözleşme rüşvetin geniş ve açık bir tanımını yapmakta ve ülkelerden buna karşı yaptırımda bulunmalarını ve birbirlerine yasal yardım yapmalarını istemektedir.

Buna ilaveten OECD 3 dizi tavsiye kabul etmiştir. Bu tavsiyeler, ülkelerin muhasebe, kamu istihdamı ve yabancı kamu görevlilerinin rüşvet almaları durumunda cezalandırılmaları konularında almak zorunda oldukları tedbirleri belirlemektedir.

1999 yılında OECD Yolsuzluk Karşıtı Birimi yolsuzluk, rüşvet, para aklama ve benzeri meselelerde anında bilgi ve kaynak sağlama hizmeti başlatmıştır. Bu hizmet hükümet organları, işletmeler, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler ve bireylere yolsuzluğu frenlemek için daha etkin politikalar ve uygulamalar hakkında bilgi vermektedir.

Avrupa Birliği (AB): 1996 yılında AB Konseyi ulusal ve Topluluk memurlarının aktif ya da pasif yolsuzluklarını cezalandıran Avrupa Topluluğu Mali Çıkarlarını Koruma Sözleşmesi Protokolünü kabul etmiştir. 1997 yılında yolsuzluğa karışan Topluluk görevlileri ve ulusal görevliler hakkında Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini kabul edilmiştir. Sözleşme aktif ve pasif yolsuzluğu tanımlamakta ve soruşturma esnasında yardımlaşma ve iade



koşullarına yer vermektedir. 1997 yılında kabul edilen Yasadışı Kazanılmış Para Sözleşmesinin İkinci Protokolü'nde yolsuzluğun aklanması sürecinin cezalandırılmasına yer vermiştir.

Aralık 1998'de kabul edilen Özel Sektörde Yolsuzluğun Cezalandırılması Ortak Eylem Belgesinde, işlerini yaparken aktif ya da pasif yolsuzlukta bulunanların cezalandırılmasını koşula bağlanmıştır. Birlik daha ileri bir aşamada bu yaklaşımı gözden geçirecektir.

Mayıs 1997 tarihinde Avrupa Komisyonu Yolsuzlukla Mücadelede Avrupa Birliği Politikası hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Belgesini kabul etmiştir. Bu belge AB içinde ve AB'nin diğer üye olmayan ülkelerle ilişkilerindeki yolsuzluk hakkında kapsamlı bir politika belirlemiştir.

#### **4. II. AGİT FAALİYETLERİ**

##### **1. AGİT Kurumları ve 2000 Yılı AGİT Faaliyetleri**

###### **Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (ODIHR)**

ODIHR, demokrasinin geliştirilmesi, şeffaf yapılanma ile etkili ve güvenilir bir adaleti sağlamaya çalışmaktadır. Bu ilkeler çerçevesinde, ODIHR yolsuzlukla mücadelede şeffaf, sorumlu ve hukuk düzenine dayanan bir demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Hukuk düzeninin ve iyi yönetimin geliştirilmesi alanındaki temel faaliyeti ise seçim süreci ile ilgilidir. ODIHR kaynaklarının büyük bir kısmını seçim öncesi ve sonrasındaki seçim sürecini iyileştirmeyi amaçlayan teknik yardımın geliştirilmesine tahsis etmiştir. ODIHR tarafından üstlenilen teknik seçim yardımı projeleri uzmanlar düzeyinde toplantılar yapılması ya da seçim yasasının geliştirilmesi gibi yasal yardımları da içermektedir. ODIHR ayrıca seçim idaresi kitapçığının yapılmasına yardımcı olmakta ve kolluk güçlerinin seçim süreci hakkında eğitilmelerini sağlamakta, oy süreci eğitiminin verilmesi ve yerel gözlemci eğitim projelerini idare etmekle ve seçimle ilgili meselelerin çözümünde yardımcı olmaktadır.

Yasal değerlendirme projeleri, devlet yapısının reforme edilmesi, ombudsman kurumlarına yardımcı olmak ve yolsuzluğa karşı bilgi ağı kurmak gibi bazı ODIHR faaliyetleri de yolsuzluğun önlenmesini hedeflemektedir. ODIHR, adaletin idari organlarına yardımcı olarak, AGİT yükümlülüklerine dayalı bir adaletin, üçüncü devletlerin etkisinden uzak bağımsız bir kurum olmasını amaçlamaktadır. Benzer şekilde polise yardımcı olan programlar,

kamu ile olan ilişkilerini daha da yakınlaştırmaları ve kamuya karşı sorumluluklarını güçlendirmeleri yollarını verir. Bu tür girişimler kamuyu zorlayıcı organları, yolsuzluk olaylarında gerekli bilgiyi toplamak için daha iyi bir duruma koyabilir.

Yolsuzluğa karşı çalışmaların önemli bir aracı da, ombudsmana ve ulusal insan hakları kurumlarına yardımcı olmaktır. Gerekli bağımsızlığa sahip oldukları sürece devlet makamlarının performansının izlenmesinde iyi bir yol sunabilir ve böylece yolsuzluğa karşı savaşa katkıda bulunabilirler.

### **AGİT Ekonomi ve Çevre Faaliyetleri Koordinatörü Ofisi (OCEEA)**

AGİT Ekonomi ve Çevre Faaliyetleri AGİT Forumunun 8. toplantısı Nisan 2000 tarihinde Prag'da yapılan toplantısında yolsuzlukla mücadelede şeffaflık, iyi yönetim ve güçlü kurumlara duyulan gereksinimi ele almıştır.

Mayıs 2001 tarihinde yapılan Ekonomi Forumunun 9. toplantısı, ekonomi meselelerinde iyi yönetim ve şeffaflık meselesine adanmıştır.

AGİT Ekonomi Forumunun ilk hazırlık toplantısında Şeffaflık ve İyi Yönetimin geliştirilmesinde global, bölgesel ve ulusal enstrümanlar ile şeffaflık ve iyi yönetimin geliştirilmesinde kamu eğitiminin ve sivil toplumun önemi ele alınmıştır.

### **AGİT Parlamenter Asamblesi**

Temmuz 2000 tarihinde Bükreş'te yapılan 9. Yıllık Toplantısında AGİTPA iyi yönetimi, sürdürülebilir kalkınma ve bölgelerarası işbirliğinin bir ön koşulu olarak belirlemiştir. AGİTPA " AGİT'in ve kurumlarının demokrasi sürecinin desteklenmesi, hukukun üstünlüğünün ve sivil toplumun geliştirilmesi, seçim süreçlerinin izlenmesi ve böylece de iyi yönetimin geliştirilmesindeki özel rolünü memnunlukla karşılamıştır." Demokrasi, İnsan Hakları ve İnsani Meseleler Komitesinin kararında Asamble, hukukun üstünlüğü ve yolsuzlukla mücadelede tamamlayıcı bir yaklaşım getiren bir fikirler dizini sunmuştur.

AGİTPA Ekim 2000 tarihinde "organize suç ve yolsuzluk" konulu bir seminer düzenlemiştir. Müzakerelerin ana konusunu organize suç ve yolsuzluğun ekonomik kalkınma ve çatışma sonrası rehabilitasyon süreci üzerindeki çarpıtıcı etkileri ile yolsuzluk ve suçla mücadelede uluslararası stratejiler oluşturmuştur.

## 2. İstanbul Zirvesi Sonrası Başkanlık Faaliyetleri

İstanbul Deklarasyonu'nun 37. paragrafı uyarınca Başkanlık Mart 2000 tarihinde üye devletlerden gelen uzmanlardan oluşan, mevcut enstrümanları gözden geçiren ve hukuk düzeninin geliştirilmesi ve yolsuzluğu besleyen faktörlerle mücadeleyi ele alan bir toplantı yapmıştır.

Uzmanlar, mevcut en iyi uygulamaların dikkate alınması hususunda anlaşmışlardır. Ayrıca yolsuzlukla savaşta sadece önleyici mekanizmaların değil aynı zamanda sivil toplum katılımı da dahil iyi yönetimin ilerletilmesi gibi kapsayıcı çalışmaların da üstlenilmesi gerekliliğini vurgulamışlardır.

Avrupa Güvenlik Şartı AGİT'e yolsuzluk eylemlerine karşı güçlü bir kamu ve iş çevresinde görüş birliğini taahhüt eden sivil toplum örgütleri ile çalışma görevi vermiştir. Yolsuzlukla mücadelede AGİT'in yaklaşımı sadece hükümetlerle sınırlı değildir. Ayrıca özellikle yerel uygulama faaliyetleri üzerinde de odaklanmalıdır.

AGİT Ekonomi Forumunun 8. toplantısında Başkanlık, hukukun üstünlüğü, iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele gereksinimi meselelerinde ikinci uzmanlar toplantısını gerçekleştirmiştir.

AGİT'in uluslararası çabalara yapabileceği katkılardan bir tanesi de yolsuzluk olayına halkı bilinçlendirerek, mevcut norm ve standartlar konusunda bilgi dağıtarak ve yolsuzlukla mücadelede sivil toplumu ve sivil toplum örgütlerini destekleyerek, daha fazla siyasi dikkat verilmesini sağlamaktır. ODIHR ve OCEEA arasında AGİT faaliyetleri çerçevesinde daha yakın bir işbirliğinin, hukuk düzeninin ve yolsuzluk karşıtı faaliyetlerin AGİT'in çalışmaları ile bütünleştirilmesi için gerekli olabileceğini belirttiler.

AGİT, demokrasinin geliştirilmesi, adaletin etkin idaresi ve şeffaflığını sağlamaya yönelik çalışmalarda da bulunmaktadır. Bu göstergeler çerçevesinde AGİT, yolsuzluk olayının ele alınmasına daha fazla katkıda bulunabilir. Uzmanlar, bu alandaki AGİT çalışmalarının mevcut girişimlerin tekrarı olmaktan kaçınması ve önceliğin mevcut norm ve girişimlere yardımcı olmaya verilmesi gerektiği konusunda anlaşmışlardır.

Katılımcı kalkınma, insan hakları ve demokratikleşmenin iyi yönetim düşüncesi ile bütünleştirme çabalarıyla AGİT, hukuk düzeninin geliştirilmesi ve yolsuzluğu besleyecek faktörlerle mücadelede bilimsel bir yaklaşım izlemektedir. AGİT'in, kurumlarının ve misyonlarının değişik faaliyetlerine, bir dizi yolsuzluk karşıtı tedbirler de dahil edilmektedir.

## 5. III. SONUÇLAR VE ÖNERİLER

### 1. Genel Görüşler

Katılımcı devletler arasında, aşağıdakiler hususunda genel bir anlaşma olduğu görülmektedir:

1. - Yolsuzluk olayı AGİT'in görevinin ve çalışmalarının tamamlayıcı bir parçası olarak ele alınmalıdır.
2. - Yolsuzluğun ele alınması ve hukuk düzeninin geliştirilmesi, AGİT'in tüm mekanizmalarında artırılmalıdır.
3. - Başarılı stratejiler, çok boyutlu ve hukuk düzeni, iyi yönetim, ekonomik kalkınma ile organize suç da görülen boşluklardan uzak olmalıdır.
4. - AGİT ve mevcut AGİT taahhütleri yolsuzlukla mücadelede çok boyutlu olmalıdır.
5. - Yolsuzluk sorununun ekonomik ve yasal zorlayıcı boyutları, uluslararası yetkin örgütler tarafında ele alınmaya devam etmelidir.
6. - Standart ve normlarla ilgili olarak öncelik diğer örgütlerin mevcut norm koyan faaliyetlerine verilmelidir.
7. - AGİT'in rolleri arasında, siyasi partiler ve devlet kurumlarını da içeren siyasi süreci etkileyici bir olay olarak yolsuzluğun değişik boyutlarını ele alma da bulunmaktadır.
8. - Tüm boyutlarıyla yolsuzluğu artırıcı bütçesel ve kaynaklı uygulamalar – eğer varsa- normal uygulamalar ile birlikte ele alınmalıdır.

### 11. 2. Öneriler

İki uzman toplantısı sırasında katılımcılar, AGİT çalışmalarının, kurumlarının ve misyon faaliyetlerinin nasıl daha da tamamlanacağı ve güçlendirileceği hususunda pek çok öneride bulunmuşlardır. Bunlar:

9. - Devletleri, mevcut yolsuzlukla ilgili uluslararası antlaşmaları onaylamaları ve uygulamalarını ele almaya teşvik etmek;
10. - Yolsuzlukla savaşı, AGİT'in hukuk düzeninin güçlendirilmesi çalışmalarına entegre etmek için;
11. - ODIHR'in aşağıda yer alan benzeri faaliyetlerini desteklemek:  
-Yolsuzluğu kamu oyunu bilinçlendirme kampanyalarında ele almak;

-Kamu eğitim programlarını hukuk düzeni, yolsuzluk ve politikalar arasındaki bağlantılar hususundaki müzakereleri dahil edecek şekilde genişletmek;

-Şeffaflığı artırıcı kuralları belirleyen seçim yardımları vermek;

-Yönetimde genel olarak şeffaflık ve açıklığı geliştirmek;

12. - Ekonomi ve Çevre Faaliyetleri Koordinatörü Ofisinin İstanbul Zirve Deklarasyonunun 29. paragrafı uyarınca düzenli raporlar hazırlaması

-AGİT kurumlarını, AGİT misyonlarının "iyi yönetim ve hukukun üstünlüğü ile bağlantılı" faaliyetlerinde işbirliği yapmalarını teşvik etmek.

13. - Sivil toplum örgütleri ile diyalogu güçlendirmek/ yolsuzluk karşıtı bilgi ağı kurulmasına yardımcı olmak;

14. - 2001 Ekonomi Forum ve hazırlayıcı seminerlerinin, iyi yönetim, hukukun üstünlüğü ve şeffaflığın geliştirilmesine katkılarını desteklemek;

15. - Mevcut enstrümanlar ve girişimler, en iyi uygulamalar ve alınan dersler hususlarında misyonlara bilgi vermek;

16. - Ulusal ve bölgesel eylem için kısa ve uzun dönem önceliklerin tanımlanmasına yardımcı olmak;

17. - Benzeri yasal düzenlemeler hakkında kamuoyunun bilincini artırmak ve uygulanmaları ve takip edilmelerine kamuoyu katılımını teşvik etmek;

18. - AGİT Medya Temsilcisinin faaliyetlerini destekleyerek araştırmacı gazeteciliği geliştirmek;

19. - Özel çıkar gruplarının lobi faaliyetlerinin başlaması ile bağlantılı meselelerini ele almak;

20. -Yolsuzlukla ilgili, uluslararası bilgi merkezleri ile işbirliği yapmak;

21. - Yolsuzluk hakkındaki uluslararası forumlara katılmak ve uluslararası takip mekanizmalarının sonuçlarına dikkat çekmek;

22. -Kamu görevlilerine ve hakimlere eğitim vermek ve bunu geliştirmek;

23. - AGİTPA vasıtasıyla ulusal yasamaya dahil olmak;

24. -Yasa zorlayıcı birimlerin, kamu ile daha yakın bir işbirliği kurmalarına yardımcı olmak ve böylece de kamuya karşı sorumluluklarını artırmak.

Bu rapor İstanbul Zirve Deklarasyonu'nun 37. maddesi uyarınca hazırlanmıştır. İstanbul 'da verilen görevin bir ilerleme raporudur ve yolsuzluğu

kapsamlı olarak ele alma iddiasında değildir fakat AGİT'in yolsuzlukla mücadelede konusundaki ulusal ve uluslararası çabalara yapabileceği katkılar üzerinde yoğunlaşmıştır.

Bu raporun amacına uygun olarak yolsuzluk terimi, AGİT'in konusuna giren, istikrarsızlık yaratıcı potansiyele sahip geniş çaplı, ve/veya geniş ölçekli ve/veya sistematik yolsuzluklar anlamında kullanılmıştır. Yolsuzluk çok yaygın ya da sistematik hale geldiğinde hukuk düzenine, ulusal kurumların otoritesine ve kalkınmaya açık bir tehlike oluşturur; bu kısır döngüde organize suçun tüm şekillerini beslemekte ve beslenmektedir, böylece de hukuksuzluk devleti olmaya giden yola katkıda bulunmakta, ulusal, bölgesel ve uluslararası istikrarı tehlikeye atmaktadır.

'Hukuk devletine bağlılığımızı teyit ediyoruz. Yolsuzluğun AGİT'in ortak değerlerine büyük bir tehdit oluşturduğunun bilincindeyiz. Yolsuzluklar istikrarsızlık yaratır, güvenlik, ekonomik ve insani boyutun birçok veçhesini etkiler. Üye devletler, yolsuzlukla ve yolsuzlukları doğuran koşullarla mücadele etmeyi ve iyi yönetim ve toplumsal bütünlük için olumlu bir çerçeve yaratmayı üstlenirler. Yolsuzluklarla mücadele etmek için mevcut uluslararası araçları daha verimli kullanacaklar ve birbirlerine yardım edeceklerdir. AGİT, hukukun üstünlüğünü geliştirme gayretlerinin bir parçası olarak yolsuzluklara karşı güçlü kamu ve iş çevreleri oydaşmasına bağlı sivil toplum kuruluşları ile çalışacaktır.

## AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONUSUNDA AVRUPA GÜ- VENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI TARAFINDAN KABUL EDİLEN ÇEŞİTLİ BELGE VE KARARLAR\*

### 1995 OTTOWA AVRUPA GÜVENLİK VE İŞBİRLİĞİ TEŞKİLATI, PARLAMEN- TER ASAMBLESİ (AGİT-PA) NİHAİ BELGESİ

Parlamenter Asamble ,

19. reform sürecinde bulunan ülkelerden, sosyal ve ekonomik reformları parçalayan ve toplumdaki suçların artmasında zincirleme reaksiyon başla-  
tan, insan haklarının büyük ölçüde ihlal edilmesine ve söz konusu ülkelerin  
vatandaşlarının fakirleşmesine yol açan ve onları yasallaşmış suç ilişkileri-  
nin değişmez rehineleri haline getiren örgütlü suç ve özellikle idari yapıda  
görülen yolsuzlukla mücadele etmek için gerekli olan yasal ve diğer me-  
kanizmaları güçlendirmelerini ister;

### 1997 VARŞOVA AGİT-PA NİHAİ BELGESİ

Parlamenter Asamble,

75. reform sürecinde bulunan ülkelerin hükümetlerine, reformları takip  
edecek, çevre sürecini izleyecek ve devlet faaliyetlerinde ekonomik suçlar  
ve yolsuzluklara karşı bekçilik görevi görecek, düzenleyici ve idare edici  
organları geliştirmeleri çağrısında bulunur;

### 1998 KOPENHAG AGİT-PA NİHAİ BELGESİ

Parlamenter Asamble,

65. Mafya suç örgütlerinin ve yolsuzluğun iş hayatına, kamu yönetimine,  
genel olarak ekonomiye ve piyasa şeffaflığına zarar verici, birbiri ile yakın-  
dan bağlantılı iki olay olduğunu kabul eder;

---

\* Belirtilen AGİT belgeleri Türkiye tarafından kabul edilmiştir. Bkz:  
<http://www.tbmm.gov.tr/agitpa/sil3/osce/www.osce.at/osze/agit.html>

89. ulusal parlamentoları AGİT içinde yolsuzluk ve organize suçla mücadele politikaların uyumlaştırılması sürecinin geliştirilmesinde, bunlarla mücadele edecek yasal ve idari tedbirlerin önerilmesinde ve organize suçun yöneltildiği tehditlerin kamuoyunda tartışılmasında özel bir yer almaya teşvik eder;

93. Paris Şartı'nın ilkelerini diğer bakanların toplantılarında da hatırlatır ve üye devletlerden yolsuzluk ve organize suçla mücadele için işbirliği şekillerini gözden geçirecek bakanlar düzeyinde bir toplantı yapmayı düşüncelerini ister;

### **AGİT EKONOMİ ŞARTI**

9. Parlamenter Asamble ekonomik faaliyetler üzerinde organize suç ve yolsuzluğun etkilerini ve bunlardan kaynaklanan Avrupa güvenlik ve işbirliğine yönelik riskleri endişe ile not eder. Organize suç artan ölçüde topluma ve onun dayandığı yasal standartlara bir tehdit olmaya başlamıştır. Parlamenter Asamble üye devletlerin hükümetlerine organize suçla mücadelede gerekli olan yasal ve hukuki zorlama tedbirlerini almaya ve organize suçun içerdiği tehditler ve bunlara karşı alınabilecek önlemler üzerinde AGİT içerisinde de bilgi değişiminde bulunmaya devam etmeleri çağrısında bulunur.

### **1998 OSLO BAKANLAR KONSEYİ DEKLARASYONU**

15. AGİT Bakanlar Konseyi polislerin eğitim programlarını standardize etmeyi amaçlayan kurslar organize etme arzusundadır. Bu programlar polislikte insan onuru, demokratik toplumlarda polislik; modern polislik yetenekleri; yolsuzluk, organize suç, terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadelede uzmanlık yetenekleri gibi konuları içerebilir.

### **1999 ST.PETERSBURG AGİT-PA NİHAİ BELGESİ**

Parlamenter Asamble,

48. Tüm AGİT üyelerinden, organize suç ve yolsuzlukla mücadele etmek için çabalarını yoğunlaştırmalarını, her bir uluslararası antlaşmayı tam olarak uygulamalarını, aralarında ve uluslararası örgütlerin her biri ile etkili bir işbirliğinde bulunmalarını ve gerekli olduğunda üst düzey birimler arası yolsuzlukla mücadele mekanizmaları kurmalarını ister;



### **1999 İSTANBUL ZİRVE DEKLERASYONU**

37. Bizler Şart'da hukukun üstünlüğüne olan taahhüdümüzü bir kez daha yineledik. Daimi Konsey'i; Ekonomik Kalkınma İşbirliği Örgütü, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler gibi örgütlerin bu konudaki çabalarını dikkate alarak, yolsuzlukla mücadele çabalarına nasıl en iyi katkıda bulunulabileceğini araştırmakla görevlendiriyoruz.

### **1999 AVRUPA GÜVENLİK ŞARTI**

5. Ağır ekonomik sorunlar ve sağlıksız çevre koşulları güvenliğimize ciddi etkiler yapabilir. Ekonomi, bilim ve teknoloji ve çevre alanlarındaki işbirliği çok büyük önem arz etmektedir. Toplumsal haklara gerekli dikkat sarf edilirken, devam eden ekonomik ve çevresel reformlar, şeffaf ve istikrarlı iktisadi faaliyetler ve pazar ekonomisinin geliştirilmesi ile söz konusu tehditlere karşı yanıtımızı güçlendireceğiz. Daha önce benzeri görülmemiş düzeyde, bir çok ülkede devam eden başarılı ekonomik geçiş sürecini takdirle izliyoruz. AGİT bölgesinin bütününde güvenlik ve refaha katkıda bulunacak olan söz konusu reform sürecine devam etmeleri için onları teşvik ediyoruz. Yolsuzluklarla mücadele ve kanun hakimiyeti için AGİT'in tüm boyutlarında çabalarımızı artıracacağız.

### **HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE**

33. Hukuk devletine bağlılığımızı teyit ediyoruz. Yolsuzluğun AGİT'in ortak değerlerine büyük bir tehdit oluşturduğunun bilincindeyiz. Yolsuzluklar istikrarsızlık yaratır, güvenlik, ekonomik ve insani boyutun birçok veçhesini etkiler. Üye devletler, yolsuzlukla ve yolsuzlukları doğuran koşullarla mücadele etmeyi ve iyi yönetim ve toplumsal bütünlük için olumlu bir çerçeve yaratmayı üstlenirler. Yolsuzluklarla mücadele etmek için mevcut uluslararası araçları daha verimli kullanacaklar ve birbirlerine yardım edeceklerdir. AGİT, hukukun üstünlüğünü geliştirme gayretlerinin bir parçası olarak yolsuzluklara karşı güçlü kamu ve iş çevreleri oydaşmasına bağlı sivil toplum kuruluşlarıyla çalışacaktır.

## **POLİSLE İLGİLİ FAALİYETLER**

44. Çatışmaların önlenmesi, kriz yönetimi ve kriz sonrası rehabilitasyon çabalarının ayrılmaz bir parçası olarak, AGİT'in sivil nitelikli polis faaliyetlerinin geliştirilmesi için çalışacağız. Bu faaliyetler aşağıdaki konuları kapsamaktadır:

-Terör, uyuşturucu trafiği, yolsuzluklara karşı ve toplumsal olaylara ilişkin yeni ve modern polis yetenekleri geliştirmek, .....

## **2000 BÜKREŞ AGİT-PA NİHAİ BELGESİ**

İyi Yönetim: Bölgesel İşbirliği, Demokratik Kurumların Güçlendirilmesi, Şeffaflığın Artırılması, Hukukun Üstünlüğünün Pekiştirilmesi Ve Yolsuzlukla Mücadele

*AGİT Parlamenter Asamblesi*

33. Parlamenterlere, savunma konularında yolsuzluğu sınırlandırma fırsatının bir aracı olarak yürütmenin sorumluluğunu ve eylemlerinin dikkatle incelenmesi çağrısında bulunur;

45. AGİT Parlamenter Asamblesi'nin, hukukun üstünlüğü, insan hakları, şeffaflık, sorumluluk, yolsuzluk ve para aklama ile mücadele ve sürdürülebilir kalkınma arasındaki bağlantılar hususundaki müzakerelerin ilerletilmesinde aktif bir role sahip olduğunu not eder;

48. İstanbul Zirvesi, yolsuzluğun AGİT'in paylaşılan değerlerine yönelik büyük bir tehdit oluşturduğunu belirlediğini ve Daimi Konsey'i, yolsuzlukla mücadele çabalarına nasıl en iyi şekilde katkıda bulunacağını incelemek ve 2000 yılında yapılacak olan bakanlar konseyi toplantısına bir rapor hazırlamakla görevlendirdiğini hatırlatır;

56. Pek çok Avrupa ülkesinde son zamanlarda patlayan yolsuzluk skandallarının ışığında, mevcut sözleşmeleri uygulayarak ve yolsuzluk ve para aklama ile mücadele edecek ilave yasal belgelerin yaratılması ve şeffaflık amaçlayan çabaların pekiştirilmesiyle İyi Yönetimin geliştirilmesi zorunluluğunu vurgular;

57. AGİT üyesi devletlere hükümetlerine, cezai yönetmeliklerin tam uygulamaları ve sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya katkıda bulunan parlamenterlerin daha yoğun yasal çabalarını da içeren yolsuzlukla mücadele edici etkin tedbirler almaları çağrısında bulunur;

58. AGİT üyesi devletlere, Uluslararası İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'ne katılmayı düşünmeleri çağrısında bulunur;

59. AGİT üyesi hükümetlere, sorumluluk konusunda standartlar ve kontroller koyarak, bu standart ve kontrolleri izleyecek bağımsız denetleme organlarını geliştirerek ve güçlendirerek, idareyi reforme ederek ve prosedürleri basitleştirerek, memurlara kabul edilebilir bir geliri garanti ederek ve yolsuzlukla ve para aklama ile mücadele etme amacıyla ceza hukuku ilkelerini geliştirerek, beşeri ve kurumsal kapasiteleri güçlendirmeleri çağrısında bulunur;

75. Hükümetler ve uluslararası kuruluşların iyi yönetimi uygulamaları ve teşvik etmeleri, hukukun üstünlüğünü vurgulama ve yolsuzlukla mücadele etme sorumluluklarının altını çizer;

77. Yolsuzluk ve organize suçun iyi yönetim ve demokrasinin geliştirilmesi ile hukukun üstünlüğü ve insan haklarının uygulanmasına engel olduğunu, aynı zamanda güvenlik ve ekonomik gelişmeye bir tehdit oluşturduğunu kabul eder;

78. Yolsuzluk ve organize suçun hem Batı'yı hem de Doğu'yu etkileyen sınır aşan bir olay olduğunu, yolsuzluk ve organize suç ile mücadele için taraf devletler arasında güçlü ve iyi işleyen uluslararası bir işbirliği kurulmasının gerekli olduğunu belirtir;

80. Üst düzey kamu personelini ya da devleti, kurumlarını veya kamu görevlilerini hedef alan haber ve yayınlara cezai müeyyideler uygulayan kanunların, yolsuzlukları araştıran gazetecileri hedef aldığını not eder; üye ülkelerde, üst düzey kamu personelini ya da devleti, kurumlarını veya kamu görevlilerini hedef alan haber ve yayınlara cezai müeyyideler uygulayan kanunların değiştirilmesi için Varşova Deklarasyonu'nun çağrısını yineler;

82. Yolsuzluk, organize suç ve insan ticareti arasındaki bağlantıları kabul eder; tüm üye ülkelere insan trafiğini ortadan kaldırmaları için gerekli önlemleri almaları yönünde çağrı yapan Kadın ve Çocuk Ticareti ile ilgili St.Petersburg Deklarasyonu ile Avrupa Güvenlik Şartı'nın hatırlar; ve insan ticareti konusuna gösterilen ilgiyi, İstanbul Zirvesi ve AGİT İnsan Boyutu Ek Toplantısı'nda da dahil olmak üzere, vurgular;

83. Siyasi liderlerin, iyi yönetimin temel dayanaklarına ihanet ederek, güç kazanmak ve mevcut yolsuzluklara gizlemek amacıyla toplumların aşırı

milliyetçilik ve hoşgörüsüzlük duygularına hitap ettiklerini fark eder; aşırı milliyetçi beyanlarda bulunmaları ya da diğerleri tarafından yapılan benzer beyanları kınamadıkları durumda tüm siyasi liderleri bu davranışlarından sorumlu tutmanın önemine inanır;

98. AGİT üyesi tüm ülkelerin Avrupa Güvenlik Şartı'nda belirtildiği gibi "AGİT'in tüm boyutlarında yolsuzluğun önlenmesi için savaşmaları" ile ilgili taahhütlerini yerine getirmeleri ve ilişkili uluslararası belgeler ile anlaşmalarda belirtildiği gibi yolsuzluğa karşı etkin cezalar geliştirmeleri yönünde çağrı yapar;

99. Tüm üye devletlerde, yolsuzlukla mücadelede uzmanlaşmış yetkililer bulunmasını, ilgili personelin iyi yetiştirilmiş olması ve baskıdan uzak bir şekilde görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli özgürlüğe sahip olmalarını önerir;

102. Üst düzey yetkililerin, yasa adamlarının ya da vatandaşların, yolsuzlukla araştırma ya da cezalandırma düzeylerinde mücadele etmekte olan otoritelerle işbirliği yapmalarını ya da bu kimselere yardımcı olmalarını engelleyen yasaların tüm üye devletlerde kaldırılmasını, ve bu tarz bir işbirliğini destekleyen yasaların kabul edilmesini tavsiye eder;

103. Yolsuzluk ya da organize suçun takibinde ya da cezalandırılmasında işbirliği yapan ya da yardımcı olan kişilerin güvenliklerinin sağlanması için üye devletlerin gerekli tedbirleri almalarını önerir;

104. Bankaların, mahkemeler ya da yetkili diğer otoritelere, yolsuzluk, organize suç ve para aklama ile ilgili olabilecek banka kayıtlarını ve bağlantılı diğer bilgileri sağlamalarını zorunlu hale getirmek için tüm üye devletlerin gerekli yasal düzenlemeleri yapmaları ve bu konuda uluslararası işbirliğini geliştirmelerini tavsiye eder;

105. Hükümetlerin yolsuzlukla mücadele için etkin eğitim ve bilgi kampanyaları geliştirmelerini ve uygulamalarını önerir;

108. İyi yönetimin desteklenmesinde ve yolsuzluğun önlenmesinde temel dayanaklardan biri olarak kabul edilen basın özgürlüğünün korunmasının önemini altını çizerek, tüm devlet ve hükümetlerde basın özgürlüğünü engellemeyi ya da kısıtlamayı hedefleyen çabaların sona erdirilmesi için çağrı yapar;

110. Kamu yararının korunması için uygun bir yasal statünün tanımlanmasının ve kamu görevlileri ile memurlar için uygun çalışma ortamının sağ-

lanmasının (yeterli eğitim, kabul edilebilir çalışma koşulları ve adil maaş da dahil olmak üzere), iyi yönetimin geliştirilmesinin ve yolsuzlukla mücadelenin temel taşlarından olduğunu göz önüne alır; ve kamu görevlileri ile memurlar için böyle bir ortamın yaratılması için gerekli tüm tedbirleri almaları için hükümetlere şiddetle çağrı yapar;

113. Diğer ülkelerdeki yolsuzluk suçlarının araştırılması ve cezalandırılması için hükümetlerin işbirliği yapmalarını, bilgi alışverişinde bulunmalarını ve gerekli her tür yardımı sağlamaları için seslenir;

115. Yolsuzlukla mücadele için bölgesel işbirliğinin geliştirilmesi ve desteklenmesi için bölgesel uygulamalara gidilmesini (yolsuzlukların izlenmesi ve gelecekteki yolsuzluk karşıtı girişimlerde eğitici örnekler olarak kullanılmak üzere bilgi alışverişi sağlayacak seminer ve konferansların düzenlenmesi de dahil olmak üzere), önerir;

117. Üye devletlerin:

a. Yolsuzlukla Mücadelede 20 Prensipli uygulamalarını ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Kamu Görevlileri için Davranış Kuralları'nın hayata geçirmelerini önerir;

### **HELSİNKİ NİHAİ SENEDİ'NİN KABULUNUN 25. YILDÖNÜMÜ KARARI**

17. Ekonomik reform ve refaha yönelik büyük bir tehdit oluşturan örgütlü suç ve yolsuzluk ile mücadele çabalarının ve hukukun üstünlüğünün önemini belirtir.

## AVRUPA OMBUDSMAN ENSTİTÜSÜ, İYİ YÖNETİM İÇİN DAVRANIŞ KODU\*

[28 TEMMUZ 1999]

### 1. Madde

#### Genel hükümler

Halk ile olan ilişkilerde Enstitünün personeli bu Karar'da yer alan ve bundan sonra "Kot" olarak anılacak İyi Yönetim İçin Davranış Kodu'nu meydana getiren ilkelere saygılı olacaklardır.

### 2. Madde

#### Uygulamanın kapsadığı personel

1. Kot, halkla olan ilişkilerinde tüm kamu görevlileri ile kamu personeli ile ilgili düzenlemeler ve işe alma koşullarının uygulandığı diğer personele uygulanacaktır. Bundan sonra görevli terimi hem konu görevlilerini hem de konuyla hizmet eden diğer görevlileri içerecektir.
2. Enstitü bu Kodda yer alan hükümleri, özel hukuka göre düzenlenen sözleşmeler çerçevesinde istihdam edilen şahıslar ile kamusal hizmetlerde çalışan uzmanlar gibi enstitü adına çalışan diğer kişilere de uygulayabilir.
3. Halktan, bir üye ülkede ikamet eden veya o ülkenin nüfusuna kayıtlı olan gerçek ve tüzel kişiler kastedilmektedir.

### 3. Madde

#### Uygulamanın maddi kapsamı

1. Bu Kot, özel hükümlerle düzenlenmediği sürece, enstitü görevlilerinin halkla olan ilişkilerine uygulanan İyi Yönetim İçin Davranış İlkelerini içerir.
2. Bu Kodda yer alan ilkeler enstitü çalışanları arasındaki ilişkilere uygulanmaz. Bu ilişkiler personelle ilgili düzenlemeler çerçevesinde yürütülür.

---

\* Bu metin, Avrupa Ombudsman Bürosu (European Ombudsman) tarafından hazırlanmış taslak metindir. Avrupa parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne sunulmuş, fakat henüz kabul edilmemiştir. European Ombudsman Institute, Code of Good Administrative Behaviour. Kaynak: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/oi980001.htm>

#### **4. Madde**

##### **Yasalara uygunluk**

Görevliler yasalara uygun davranırlar ve topluluk mevzuatında yer alan kural ve prosedürleri uygularlar. Görevliler, yasal dayanağa sahip olan ve içeriği yasalara uygun olan kişisel hak ve çıkarları etkileyen kararları dikkate alırlar.

#### **5. Madde**

##### **Ayrımcılığın olmaması**

1. Halkın taleplerini yerine getirirken ve karar alırken görevliler eşit muamele ilkesine saygı gösterilmesini sağlamalıdır. Aynı konumda olan kişiler aynı muameleye tabi tutulmalıdır.
2. Yapılan muamelede herhangi bir farklılık ortaya çıkarsa görevli bunun sadece söz konusu özel durumla ilgili objektif özelliklerden kaynaklanmasını sağlamalıdır.
3. Görevliler, halk arasında milliyet, cins, ırk, etnik menşee, din ya da inanç, maluliyet, yaş veya cinsel tercihlere dayalı herhangi bir haksız ve adaletsiz ayrımcılığın ortaya çıkmasından özenle kaçınmalıdırlar.

#### **6. madde**

##### **Orantılı olma**

1. Görevliler kararları alırken uygulanacak tedbirlerin takip edilen amaç ile orantılı olmasını sağlamalıdırlar. Görevliler, kısıtlama ve yükümlülükler, sürdürülen faaliyetin amacı ile mantıklı bir ilişkiye sahip olmadığı zaman vatandaşların haklarını kısıtlamaktan veya onlara yükümlülük yüklemekten özellikle kaçınmalıdırlar.
2. Görevliler, kararları alırken kişisel çıkarları ile kamu yararı arasında adil bir denge oluşturmalıdır.

#### **7. Madde**

##### **Gücün kötüye kullanılmaması**

Güç yalnızca ilgili hükümlerin ortaya koyduğu amaçlar çerçevesinde kullanılmalıdır. Görevliler, bu gücü yasal dayanağı olmayan ve kamu yararına yönelik olmayan amaçlar için kullanmamalıdır.

## 8. Madde

### Tarafsızlık ve bağımsızlık

1. Görevliler tarafsız ve bağımsız olmalıdırlar. Halkı olumsuz yönde etkileyen keyfi davranışların yanı sıra hangi çerçevede olursa olsun her türlü imtiyazlı muameleden kaçınmalıdırlar.
2. Siyasi etkiler veya şahsi çıkarların etkileri de dahil olmak üzere görevliler her türlü dış etki ile hareket etmemelidir.
3. Görevliler kendisi, ailesi, yakın akrabaları, arkadaşları ve bağlantılı olduğu diğer kişileri ilgilendiren meseleler ile ilgili kararların alınmasına müdahil olmaktan kaçınmalıdırlar.

## 9. Madde

### Objektif olma

Görevliler, kararları alırken konuyla ilgili faktörleri dikkate almalıdır ve ilgisi olmayan unsurları mülahazasında dikkate almazken verdiği kararda, bu faktörlere hak ettikleri değeri vermelidirler.

## 10. Madde

### Meşru beklentiler ve uyum

1. Görevliler kendisinin üstlendiği idari davranışla ve Enstitü'nün idari eylemleri ile uyumlu olmalıdır. Görevliler, idari vak'ada bu uygulamalardan farklı davranmak için meşru bir dayanak söz konusu değilse Enstitü'nün normal idari uygulamalarını takip etmelidirler.
2. Görevliler, Enstitü'nün geçmişteki uygulamaları doğrultusunda halkın meşru ve mantıklı beklentilerine hürmet etmelidirler.

## 11. Madde

### Adalet

Görevliler adil ve makul bir şekilde faaliyette bulunmalıdırlar.

## 12. Madde

### Nezaket ve saygı

1. Görevliler hizmet etmeyi düşünen, doğruluktan ayrılmayan, saygılı ve hürmetkar ve halk ile olan ilişkilerinde kendisine ulaşılabilir kişiler olmalıdır. Yazışmalara, telefonlara, e-postalara cevap verirken mümkün olduğu kadar yardımcı olmalı ve sorulan soruları cevaplandırmaya çalışmalıdırlar.



2. Görevli ilgili meseleden sorumlu değilse vatandaşları uygun bir görevliye yönlendirmelidir.
3. Halktan birinin hak ve çıkarlarını olumsuz bir şekilde etkileyen bir hata meydana gelmişse görevli bunun için özür beyan etmelidir.

### **13. Madde**

#### **Mektuplara vatandaşın lisanı ile cevap verilmesi**

Görevliler Avrupa Birliği'nin herhangi bir vatandaşının veya anlaşma dillerinden biriyle Enstitüye yazan herhangi bir kişiye aynı dilde bir cevabın verilmesini sağlamalıdır.

### **14. Madde**

#### **Alındıların teslim edilmesi ve yetkili görevliye bildirilmesi**

1. Enstitü'ye gönderilen her mektup ve şikayet başvurusuna, ilgili sürede müstakil bir cevap verilmemişse, iki haftalık süre içinde bunların teslim alındığına dair bir cevap verilmelidir.
2. Gönderilerin teslim alındığına yönelik tasdik veya cevap konuyla ilgilenen görevlinin telefon numarası ile adının yanı sıra yaptığı hizmeti belirtecek şekilde olmalıdır.
3. Çok fazla sayıda olması, çok fazla tekrar içermesi veya manasız ve maksatsız olmaları nedeniyle mektup ya da şikayet başvurularının suiistimalinin söz konusu olduğu durumlarda gönderilerin teslim alındığına yönelik tasdik veya cevabın verilmesine gerek yoktur.

### **15. Madde**

#### **Enstitü'nün yetkili birimine transfer etme yükümlülüğü**

1. Enstitüye gönderilen bir mektup ya da şikayet başvurusu genel direktöre, direktöre veya yetkili olmayan bir birime yönelirse dosyanın gecikmeksizin Enstitü'nün yetkili birimlerine ulaştırılması sağlanmalıdır.
2. Mektup ya da şikayeti ilk önce alan birim bu transferin sahibini bilgilendirir ve dosyanın ulaştırılacağı görevlinin ismi ve telefon numarasını verir.

## 16. Madde

### Bilgileme ve ifade verme hakkı

1. Kişilerin hak ve çıkarlarının söz konusu olduğu durumlarda görevli karar verme sürecinin her şamasında savunma hakkına rivayet edilmesini sağlamalıdır.
2. Herkes, alınan bir kararın kendi hak ve çıkarlarını etkilemesi durumunda, yazılı görüş bildirme ve gerekli olması halinde kararın alınmasından önce görüşlerini sözlü olarak bildirme hakkına sahiptir.

## 17. Madde

### Kararların alınmasında makul bir süre olmalıdır

1. Görevli, Enstitü'ye yapılan her talep ve şikayet ile ilgili olmak verilecek kararların gecikme olmaksızın mantıklı bir zaman limiti içerisinde verilmesini ve her halükarda bu sürenin belgenin tesliminden sonraki iki aydan daha geç olmamasını sağlamalıdır.
2. Bünyesinde barındırdığı meselelerin karmaşık olması nedeniyle Enstitü'ye yapılan bir talep ya da şikayet yukarıda belirtilen sürede bir karara bağlanmazsa görevli şikayet ya da talep sahibini mümkün olduğu kadar kısa bir süre içerisinde haberdar etmelidir. Böyle bir durumda verilecek kesin karar en kısa zamanda ilgili muhabata bildirilmelidir.

## 18. Madde

### Verilen kararın dayanaklarını bildirme görevi

1. Bir kişinin hak ve çıkarlarını olumsuz bir şekilde etkileyen Enstitü'nün her kararı kararın dayandığı ilgili gerçekler ile yasal temel açıkça gösterilmek suretiyle dayanakları belirtilmelidir.
2. Görevli, eksik ya da belirsiz dayanaklara sahip olan veya bireysel muhakemeyi bünyesinde barındıran kararlardan sakınmalıdır.
3. Benzer kararların alakadar ettiği çok fazla sayıda kişi olması nedeniyle alınan kararın ayrıntılı bir şekilde dayanaklarını tespit imkanı yoksa ve bu nedenle standart bir cevap verilmişse görevli şahsi bir nedenle bunu talep ettiğini belirten vatandaşlara bunu daha sonra temin etmeyi garantimelidir.

## 19. Madde

### Daha üst bir makama başvurulabileceğinin belirtilmesi

1. Bir kişinin hak ve çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen bir Enstitü kararı bu kararın iptali için daha üst bir makama müracaat imkanlarını gösteren bir bilgiyi bünyesinde barındırmalıdır. Bu bilgi başvurulacak çarelerin niteliğini, başvurulacak organların ve bunun hangi sürede yapılacağını göstermelidir.
2. Kararlar, Avrupa Topluluğunu kuran anlaşmanın 230. ve 195. maddelerinde belirtilen koşullar çerçevesinde Ombudsman'a şikayetin iletilmesi ve dava açılması olanağına işaret etmelidir.

## 20. Madde

### Kararların bildirilmesi

1. Görevliler, kişilerin hak ve çıkarlarını etkileyen kararların, karar alındıktan sonra en kısa sürede, ilgili kişi ya da kişilere yazılı olarak bildirilmesini sağlamalıdır.
2. Görevliler, ilgili kişi ya da kişiler haberdar oluncaya dek kararı diğer kaynaklara iletmekten sakınmalıdırlar.

## 21. Madde

### Verilerin Korunması

1. Herhangi bir vatandaşla ilgili şahsi bir veri ile ilgilenen görevli, şahsi verilerin işlenmesi ve bunların serbestçe iletilmesi ile alakalı olarak bireylerin korunması ile ilgili 95/46/EC sayılı Direktif'te ortaya konulan ilkelere riayet etmelidir.
2. Görevliler şahsi niteliğe sahip verilerin meşru olmayan amaçlar ya da bu verilerin yetkili olmayan kişilere aktarılması için kullanılmasından özellikle kaçınmalıdırlar.

## 22. Madde

### Bilgi talepleri

1. Görevliler, ilgili konu üzerinde sorumluluk sahibi oldukları zaman, halka talep edilen bilgileri sağlamalıdır. Görevliler iletilen bilginin açık ve anlaşılır olmasına özen göstermelidirler.

2. Şifahi olarak talep edilen bilgi üstesinden gelinemeyecek kadar karmaşık ve kapsamlı ise görevli ilgili şahsa talebini yazılı olarak formüle etmesini tavsiye etmelidir.
3. Gizlilik nedeniyle görevliler talep edilen bilgiyi açıklayamazlarsa bu Kodun 18. maddesine göre ilgili şahsa bilgiyi niye açıklayamadığını belirtmelidir.
4. Sorumlu olmadığı konular ile ilgili konularda daha fazla bilgi talebinin olması halinde görevli talepte bulunan şahsı yetkili kişiye yönlendirmeli ve bu kişinin ismini ve telefon numarasını ona vermelidir. Topluluğun diğer enstitü ya da kurumları ile ilgili olarak daha fazla bilgi talebinin söz konusu olması halinde görevli talepte bulunan şahsı bu enstitüye ya da kuruma yöneltmelidir.
5. Talep edilen konuya bağlı olmak koşuluyla, eğer mümkünse, görevli bilgi talebinde bulunan şahsı Enstitünün halka bilgi sağlamaktan sorumlu servisine göndermelidir.

### **23. Madde**

#### **Dokümanlara halkın erişmesine yönelik talepler**

1. Enstitü'nün dokümanlarına erişmeye yönelik taleplerin olması durumunda görevliler halkın dokümanlara erişmesi ile ilgili Enstitü Kararı'na göre bu dokümanlara erişme izni verirler.
2. Görevliler dokümanlara erişim için yapılan şifahi talebe uymazlarsa vatandaşlara bu taleplerini yazılı olarak formüle etmeleri tavsiye edilir.

### **24. Madde**

#### **Uygun kayıtların tutulması**

Enstitü'nün departmanları kendilerine gelen ve Enstitü'den giden postaların, teslim aldıkları dokümanların ve aldıkları tedbirlerin uygun bir şekilde kayıtlarını tutarlar.

### **25. Madde**

#### **Koda halkın erişimi**

1. Enstitü, bu Kodun halk arasında en geniş bir biçimde tanınmasını sağlamak için gerekli olan tüm tedbirleri alır. Özellikle, bu Kodun bir sunuşunu bünyesinde barındıran ve ekinde bu Kodun tam metninin yer aldığı risalenin yayılmasını ve dağıtımını sağlamalıdır.

2. Enstitü talep eden tüm vatandaşlara bu Kodun bir kopyasını vermelidir.

#### **26. Madde**

##### **Avrupa Ombudsman'ına şikayet hakkı**

Bu Kodda yer alan ilkelere uyma yönünde görevlilerin gösterdikleri her türlü başarısızlık Avrupa Topluluğu'nu kuran Anlaşma'nın 195. maddesi ve Avrupa Ombudsman'ı Kanununa göre Avrupa Ombudsman'ına şikayete konu teşkil edilebilir.

#### **27. Madde**

##### **Düzeltilme**

Bu Karar iki yıllık uygulamadan sonra gözden geçirilebilir. Bu gözden geçirmenin hazırlanmasında Genel Sekreter ...-... döneminde bu kararın uygulaması ile ilgili olarak bir rapor sunar.

#### **28. Madde**

##### **Yürürlüğe giriş**

Bu karar ....'den itibaren yürürlüğe girer ve Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesinde yayınlanır.

## AMERİKAN DEVLETLERİ ÖRGÜTÜ, YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE SÖZLEŞMESİ\*

(29 Mart 1996)

AMERİKAN DEVLETLERİ ÖRGÜTÜ'NE ÜYE DEVLETLER,

Yolsuzluğun kamu kurumlarının meşruiyetini ortadan kaldırdığına ve kişilerin tam olarak tekamül etmelerinin yanı sıra topluma, ahlaki değerlere ve adalete darbe indirdiğine EMİN OLARAK;

İstikrarın, barışın ve bölgenin gelişmesinin temel koşulu olan temsili demokrasinin, doğası gereği, kamusal görevlerin ifasında her türden yolsuzlukla ve kamusal görevlerin ifası ile alakalı olan yolsuzluk eylemleri ile mücadele etmeyi gerektirdiğini GÖZ ÖNÜNDE TUTARAK;

Yolsuzlukla mücadelenin demokratik kurumları güçlendirdiğine ve ekonomideki sapmaları, kamu yönetimindeki yetersizlikleri ve toplumun ahlaki dokusunun tahribini engellediğine İKNA OLARAK;

Yolsuzluğun amaçlarının yerine gelmesini sağlamak için sıklıkla organize suçlar tarafından kullanılan bir araç olduğunu KABUL EDEREK;

Bölge ülkelerindeki halkın bu problemin ve problemin ehemmiyetinin farkına varmasının ve yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadeleye sivil toplum örgütlerinin güçlü bir şekilde katkıda bulunması gereğinin önemli olduğuna EMİN OLARAK;

Bazı durumlarda yolsuzluğun etkili bir şekilde mücadele etmek için devletlerin koordineli bir şekilde eyleme geçmelerini gerektiren uluslararası boyutları olduğunu KABUL EDEREK;

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve kolaylaştırmak ve özellikle kamu görevlerini ifa ederken ya da bu görevle alakalı eylemleri yaparken yolsuzluk suçları işleyen kişilere karşı uygun eylemleri gerçekleştirmek ve yolsuzluk eylemlerinden elde edilen menfaatler konu-

sunda uygun tedbirleri almak için bir uluslararası enstrümanın derhal benimsenmesinin gerekli olduğuna EMİN OLARAK;

Yolsuzluk ile meşru ticari ve finansal faaliyetler ile toplumu her aşamada tehdit eden ve zayıflatan yasadışı uyuşturucu trafiğinden elde edilen menfaatler arasındaki bağlantının gittikçe güçlenmesinden DERİN BİR ŞEKİLDE ETKİLENEREK;

Yolsuzluk ile mücadelede yolsuzluğa bulaşmış kişilerden hesap sormada ve bu alandaki çabalarının etkinliğini artırmak için birbirleriyle işbirliği yapmada devletlerin sorumluluğunu AKILDA TUTARAK;

Kamu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında meydana gelen yolsuzluğun ve bu görevlerin ifası ile özellikle alakalı olan yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, tespiti, cezalandırılması ve kökünün kazınması için her türlü çabanın gösterilmesi konusunda AZİMLİ OLARAK;

Aşağıdaki Hususların Benimsenmesi Üzerinde Anlaşır.

## **I. Madde**

### **Tanımlar**

Bu Sözleşmenin amaçları bakımından:

“Kamu görevi”, devlet adına ya da devletin hizmet birimlerinde gerçek bir kişi ya da her seviyedeki kamu kurumları tarafından yerine getirilen, geçici ya da sürekli, ücretli ya da ücretsiz her türlü faaliyeti kapsar.

“Kamu görevlisi”, “hükümet görevlisi” veya “devlet memuru” devlet hiyerarşisinin her düzeyinde seçilen, atanan veya devlet adına ya da kamusal hizmet sunmak için faaliyet yürüten veya görev ifa edenler de dahil olmak üzere devletin ya da devlet kurumlarının çalışanları ya da görevlileri anlamında kullanılmaktadır.

“Mal”, taşınır ya da taşınmaz nitelikte olan, fiziki niteliğe sahip olan ya da olmayan her türlü varlık ile bu varlıklara ait mülkiyet ya da diğer hakları gösteren herhangi bir doküman ya da hukuki enstrümana karşılık gelmektedir.

## **II. Madde**

### **Amaçlar**

Bu Sözleşmenin amaçları şunlardır:

1. Taraflardan herhangi birinin yolsuzluğun önlenmesi, tespit edilmesi, cezalandırılması ve ortadan kaldırılmasına yönelik mekanizmalarının geliştirilmesini teşvik etmek ve güçlendirmek; ve
2. Kamu hizmetlerinin performansında ve özellikle bu performansın gerçekleştirilmesi sırasında ortaya çıkan yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, tespit edilmesi, cezalandırılması ve ortadan kaldırılması açısından alınan eylemlerin ve tedbirlerin etkinliğini artırmak için taraf devletlerdeki gelişmeleri güçlendirmek ve teşvik etmek.

### III. Madde

#### Önleyici Tedbirler

Bu Sözleşme'nin II. Maddesinde belirtilen amaçlar açısından taraf devletler aşağıdaki tedbirlerin alınması, sürdürülmesi ve güçlendirilmesi için kendi kurumsal sistemleri içinde tatbik edilmesi üzerinde mutabıktırlar:

1. Kamu görevlerinin doğru, saygın ve uygun bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli olan davranış standartları. Bu standartlar çıkar çatışmalarının önlenmesini ve kamu görevlilerine emanet edilen kaynakların kamu görevlerinin ifasında kullanılması ve bu görevlere tahsisini sağlamayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra bu standartlar kamu görevlilerinin kamu görevlerinin ifasında ortaya çıkan yolsuzluk eylemlerinin yetkili otoritelere bildirmesi için zorunlu olan sistem ve tedbirleri oluşturmaktadır. Bu tedbirler halkın kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin dürüstlüğüne olan güven ve inancını korumasına yardımcı olacaktır.
2. Davranış standartlarının uygulanmasına yönelik mekanizmalar.
3. Sorumluluklarını ve faaliyetlerini düzenleyen ahlaki kuralları tam olarak anlamalarını sağlamak için kamu görevlilerine verilen talimatlar.
4. Kanunla belirlenen belirli mevkilerde görev ifa eden kişilerin gelirlerini, varlıklarını ve sorumluluklarını kayıt altına alan ve mümkün olan yerlerde bu kayıtların halka açıklanmasını sağlayan sistemler.
5. Kamunun mal ve hizmet satın almasında veya kiralamasında açıklık, eşitlik ve etkinliği sağlayan sistemler.
6. Yolsuzluğu caydırıcı niteliğe sahip olan vergi toplama ve kontrol sistemleri.



7. Taraf devletlerin yolsuzluğu önlemeye yönelik kanunlarını ihlal ederken kişi ya da firmaların yaptıkları harcamaların vergiden düşürülmesini engelleyen kanunlar.
8. İyi niyetle, yolsuzluk eylemlerini bildiren kişi ya da kamu görevlilerinin, anayasalarına ve temel yasalarına uygun olmak koşuluyla, kimliklerinin korunması da dahil, korunmasına yönelik sistemler.
9. Yolsuzluk eylemlerini önlemek, tespit etmek, cezalandırmak ve ortadan kaldırmak için modern mekanizmaların uygulanmasını sağlayan gözetleme idareleri.
10. Varlıkların tertibini ve düzenini doğru bir şekilde yansıtan kayıt ve defterlerin tutulmasını sağlayan ve görevlilerinin yolsuzluk eylemlerini tespit etmesini kolaylaştıran yeterli iç kontrole sahip olan kamuya açık şirketler ile diğer kurumların oluşturulmasına yol açan mekanizmalar gibi yerli ve yabancı kamu görevlilerini engelleyici mekanizmalar.
11. Yolsuzlukla mücadele çalışanlarına sivil toplum teşekkülleri ile hükümet dışı örgütlerin katılımını sağlayan mekanizmalar.
12. Kamusal hizmetlerde dürüstlüğü ve eşit muamele arasındaki ilişkiyi dikkate alan daha fazla önleyici tedbirler alınması yönündeki çalışmalar.

#### **IV. Madde**

##### **Kapsam**

Bu Sözleşme, işlenen yolsuzluk eylemlerinin kanıtlanması ve taraf devleti etkilemesi şartıyla bu tip eylemlere uygulanır.

#### **V. Madde**

##### **Yargılama hak ve yetkisi**

1. Taraflardan her biri, söz konusu suç kendi toprakları içinde işlenmişse bu Sözleşme’de yer alan suçlar üzerinde yargılama yetkisini tesis için gerekli olan her türlü tedbiri alır.
2. Taraflardan her biri, suç vatandaşlarından biri tarafından işlenmişse ya da kendi topraklarında ikamet eden bir kişi tarafından gerçekleştirilmişse bu Sözleşme’de yer alan suçlar üzerinde yargılama yetkisini tesis için gerekli olan her türlü tedbiri alır.
3. Taraflardan her biri, kendi toprakları içinde kanıtlanabilir bir suç meydana gelmişse ve suçu işleyen şahsı onun milliyetinden dolayı başka bir

ülkeye iade edemiyorsa bu Sözleşme'de yer alan suçlar üzerinde yargılama yetkisini tesis için gerekli olan her türlü tedbiri alır.

4. Bu Sözleşme, kendi hukuk mevzuatına göre taraf devletlerden bir tarafından tesis edilen cezai yargılamaya ilişkin herhangi bir kuralın uygulanmasına bir mani teşkil etmez.

## VI. Madde

### Yolsuzluk Eylemleri

1. Bu Sözleşme aşağıda yer alan yolsuzluk eylemlerine uygulanır:

a. Kamu görevi ifa eden bir kişi ya da bir kamu görevlisinden, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kamu görevini ifa etmesi için veya bu görevini yerine getirmekten imtina etmesi için para ile ifade edilen bir değer ya da hediye, armağan, vaat v.b. gibi kendisi, başka birisi veya bir kurum için sair menfaatlerin talep edilmesi veya kabul edilmesi;

b. Kamu görevi ifa eden bir kişi ya da bir kamu görevlisine, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kamu görevini ifa etmesi veya bu görevini yerine getirmekten imtina etmesi için para ile ifade edilen bir değer ya da hediye, armağan, vaat v.b. gibi kendisi, başka birisi veya bir kurum namına sair menfaatlerin önerilmesi veya verilmesi;

c. Kendisi adına ya da üçüncü taraflar adına yasadışı menfaatler elde etmek amacıyla kamu görevi ifa eden bir kişi ya da kamu görevlisi tarafından kamu görevinin ifa edilmesi ya da kamu görevini ifa etmekten imtina edilmesi;

d. Bu maddede atıfta bulunulan eylemlerden herhangi birisinden dolayı ortaya çıkan malların hile ile ele geçirilmesi;

e. Bu maddede belirtilen eylemlerin herhangi birinin tertip edilmesine, işbirliği içinde yapılmasına veya gerçekleştirilmesine katılma ya da bu olaylarda yardımcı, işbirlikçi, kışkırtıcı, lider veya yardımcı olarak yer almak.

2. Bu Sözleşme, iki ya da daha fazla taraf devlet arasında yapılacak anlaşmalar ile, burada bahsedilmeyen herhangi bir yolsuzluk eyleminde de uygulanabilir.

## **VII. Madde**

### **Ulusal Kanunlar**

Henüz bunları gerçekleştirmeyen taraf devletler VI (1) maddede tanımlanan yolsuzluk eylemlerini kendi iç mevzuatlarında cezalandırılması gereken bir suç olarak kabul etmek ve bu Sözleşme'ye uygun bir şekilde aralarındaki işbirliğini artırmak için gerekli olan yasal nitelikteki veya diğer türden tedbirleri alırlar.

## **VIII. Madde**

### **Uluslararası Rüşvet**

Anayasalarına ve kendi hukuk sistemlerine tabi olmak koşuluyla, taraf devletlerden her biri, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kendi topraklarında ikamet eden ve iş sahibi olan vatandaşları tarafından başka bir devletin kamu görevlisine ticari ya da ekonomik işlemlerini gerçekleştirebilmek amacıyla bu kamu görevlisinin görevini yerine getirmesi ya da görevini yerine getirmekten imtina etmesi karşılığında para ile ifade edilen bir değeri veya hediye, armağan, vaat, söz ya da avantaj gibi diğer her türden çıkarı vermesini ya da önermesini yasaklamalı ve cezalandırmalıdır.

Uluslararası niteliğe sahip rüşvet eylemlerini bir suç olarak kabul etmeyen devletler bakımından bu suç bu Sözleşme'nin amaçları açısından yolsuzluk eylemi olarak addedilmelidir. Uluslararası niteliğe sahip rüşvet eylemlerini bir suç olarak kabul etmeyen taraf devletlerden her biri, yasaları buna imkan sağladığı ölçüde, bu Sözleşme'de yer aldığı şekliyle bu suçla ilgili olarak yardım sağlamalı ve işbirliğine gitmelidir.

## **IX. Madde**

### **Yasadışı Zenginleşme**

Anayasa ve hukuk sistemlerinde yer alan temel ilkelere tabi olmak koşuluyla, bu tedbirleri almayan taraf devletlerden her biri, kendi iç hukukunda, kamu görevlilerinin varlıklarında görevlerini ifa ederken yasal bir şekilde kazandığı kazançları ile izah edilemeyen bir artışın olması halinde bu artışın bir suç olarak saymaya yönelik olarak gerekli olan her türlü tedbirleri alır.

Taraf devletler arasında yasadışı zenginleşmeyi suç addetmeyen varsa bu Sözleşmenin amaçları çerçevesinde bunu bir suç olarak addeder.

Taraf devletler arasında yasadışı zenginleşmeyi suç addetmeyen herhangi bir devlet, yasalarının elverdiği ölçüde, bu Sözleşme’de yer aldığı şekliyle bu suçla ilgili olarak yardım sağlamalı ve işbirliğine gitmelidir.

#### **X. Madde**

##### **İhbarlar**

Taraf devletlerden herhangi biri, VIII ve IX. maddelerin 1. paragraflarında atıfta bulunulan yasal düzenlemeleri benimsediği zaman Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreterliği’ni haberdar eder. Genel Sekreterlik de diğer taraf devletlere bu konu ile ilgili bilgi verir. Bu Sözleşmenin amaçları açısından, uluslararası rüşvet ve yasadışı zenginleşme suçları, bu ihbarnamenin yapıldığı tarihi takip eden otuzuncu günde, taraf devletler bakımından yolsuzluk suçu olarak dikkate alınır.

#### **XI. Madde**

##### **Gelişmeler**

1. Ulusal mevzuatlarının geliştirilmesini ve uyumlu hale gelmesini ve bu Sözleşme’nin amaçlarına ulaşılmasını hızlandırmak için taraf devletler, kendi iç hukuklarında, aşağıdaki eylemleri suç olarak kabul etmelidirler:

a. Kamu görevi ifa eden bir kişi ya da kamu görevlisi tarafından, kendisi ya da üçüncü bir tarafın çıkar elde etmesi için, yerine getirdikleri kamu görevi nedeniyle öğrendikleri tasnif edilmiş ya da gizli niteliğe sahip bilgilerin uygunsuz bir biçimde kullanılması.

b. Kamu görevi ifa eden bir kişi ya da kamu görevlisi tarafından, kendisi ya da üçüncü bir tarafın çıkar elde etmesi için, yaptıkları kamusal görev nedeniyle erişebildikleri devlete ya da devletin müseccel haklara sahip olduğu bir firma ya da kuruma ait olan her türlü malın uygunsuz bir şekilde kullanılması.

c. Kendisi ya da başka birisi adına yasadışı bir çıkar sağlamak için, şahsen, üçüncü bir kişi vasıtasıyla ya da aracı olarak faaliyet göstererek, kamu otoritesinden bir karar çıkartmak için yapılan –bu eylem ve ihmaller kamu mallarına zarar versin ya da vermesin fark etmez- tüm eylemler ya da ihmal;

d. Kamu görevlisinin kendisinin ya da üçüncü bir tarafın çıkarı için, yönetme, muhafaza etme ya da diğer nedenlerle üstlendiği makamın yetkisini kullanarak devlete, bağımsız bir kuruma ya da bir bireye ait olan taşınır ya

da taşınmaz mallar ile para ya da menkul kıymetlerin tasarlandıkları amaçların dışındaki amaçlar için kullanılması.

2. Bu tip suçları belirleyen ülkeler açısından, bu suçlar, bu Sözleşmenin amaçları bakımından yolsuzluk eylemi olarak addedilir.

3. Bu tip suçları belirlemeyen devletler ise, kanunları elverdiği ölçüde, bu Sözleşme’de belirlenen suçlar konusunda yardım sağlamalı ve işbirliğine gitmelidir.

## **XII. Madde**

### **Kamu Malları Üzerindeki Etkisi**

Bu Sözleşmenin uygulanması bakımından yolsuzluk eyleminin kamu mallarına zarar vermesi zorunlu değildir.

## **XIII. Madde**

### **Suçluların İadesi**

1. Bu madde taraf devletlerin bu Sözleşmeye göre tespit ettikleri suçlara uygulanır.

2. Bu maddenin uygulanacağı suçların her biri taraf devletler arasında yapılan suçluların iadesi anlaşmalarında iadeye tabi suçlar olarak yer alır. Taraf devletler bu suçların kendileri arasında yapılacak her suçluların iadesi işleminde, iadeye tabi suçlar olarak yer alması yükümlülüğünü üzerine alır.

3. Suçluların iadesini bir anlaşmanın var olması koşuluna bağlayan taraflardan biri suçluların iadesi anlaşmasının olmadığı diğer bir taraf devletten suçluların iadesini talep ederse bu maddenin uygulandığı herhangi bir suç açısından bu Sözleşmeyi hukuki bir dayanak olarak kabul edebilir.

4. Suçluların iadesini bir anlaşmanın var olması koşuluna bağlamayan taraf devletler bu maddenin uygulandığı suçları kendi aralarında iadeye tabi suçlar olarak kabul ederler.

5. Suçluların iadesi, aralarında talepte bulunulan devletin iadeyi reddedebilmesinin dayanaklarının da bulunduğu uygulamadaki suçluların iadesi anlaşmaları ve talepte bulunulan devletin mevzuatında yer alan şartlara tabidir.

6. Bu maddenin uygulandığı bir suç için yapılan iade başvurusu yalnızca aranan kişinin milliyeti gerekçe gösterilerek veya talepte bulunulan taraf

bu suçun yargılama yetkisinin kendisinde olduğunu varsaydığı için reddedilirse talepte bulunulan devlet, talepte bulunan devletle başka bir şekilde anlaşmamışsa, davayı yargılama amacıyla kendi yetkili mercilerine sunar ve davanın sonucunda talepte bulunan devlete sonucu bildirir.

7. Ulusal kanunlar ve suçluların iadesi anlaşmalarında yer alan hükümlere tabi olmak koşuluyla, talepte bulunulan devlet, koşulların cevaz verecek durumda ve acil olduğu hususlarında tatmin olması ve talepte bulunan devletin isteği üzerine, toprakları içinde bulunan ve iade için aranan şahsı tevkif eder veya suçluların iadesi işlemleri için hazır olmasını sağlayacak diğer uygun tedbirleri alır.

#### **XIV. Madde**

##### **Yardım ve İşbirliği**

1. Uygulamadaki anlaşmalar ile ulusal mevzuata uygun olması şartıyla taraf devletler, delil toplamak ve dava işlemlerini hızlandırmak ve yolsuzluk eylemlerinin soruşturulması veya kovuşturulması ile ilgili tedbirleri almak için, bu Sözleşme’de belirlenen yolsuzluk eylemlerini soruşturma ya da kovuşturmaya yetkili olan mercilerden gelen talepleri işleme koyarak en geniş ölçüde ve karşılıklı bir şekilde yardımlaşmalıdırlar.

2. Taraf devletler, en etkili yol ve araçlarla yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, tespit edilmesi, araştırılması ve cezalandırılması ile ilgili konularda en geniş ölçüde karşılıklı teknik işbirliğine gitmelidirler. Bu amaca ulaşmak için anlaşmalar ve yetkili kurum ve merciler arasında yapılacak toplantılar ile tecrübelerini birbirlerine aktarmak ve yolsuzlukla mücadeleye vatandaşların katılımını sağlayacak metot ve prosedürlere özel bir önem vermelidirler.

#### **XV. Madde**

##### **Mülkiyetle Alakalı Tedbirler**

1. Ulusal mevzuat, ilgili anlaşmalar ya da taraflar arasında yapılan ve yürürlükte olan diğer anlaşmalara uygun olması koşuluyla, taraf devletler, bu Sözleşme’de yer alan suçların işlenmesinde kullanılan veya bunlardan elde edilen mal ya da gelirlerin belirlenmesi, izinin sürülmesi, dondurulması, müsadere edilmesi veya ceza olarak ellerinden alınması konularında mümkün olan en geniş ölçekte birbirlerine yardım etmelidirler.

2. Bu maddenin 1. paragrafında tanımlanan mal veya gelirlere karşı kendisinin veya başka bir taraf devletin verdiği ceza olarak bu mal ve gelirlerin geri alınması hükmünü uygulamaya koyan bir taraf devlet yasalarına uygun bir şekilde bu mal veya gelirleri vermelidir. Taraf devletlerin yasaları elverdiği ölçüde ve bunu uygun gören hükümlere binaen soruşturma veya davayı açmada yardımcı olan diğer taraf devlete bu mal gelirlerinin tümünü veya bir kısmını transfer etmelidir.

#### **XVI. Madde**

##### **Banka Sırları**

1. Talepte bulunulan devlet, talepte bulunan devlet tarafından istenen yardımı sağlamayı reddetme gerekçesi olarak banka sırlarına sığınamaz. Talepte bulunulan devlet, bu maddeyi kendi iç mevzuatına, dava açma usullerine veya talepte bulunan devletle gerçekleştirdiği ikili ya da çok taraflı anlaşma hükümlerine göre uygulamaya geçirir.

2. Talepte bulunan devlet, banka sırrı olduğu gerekçesiyle korunan herhangi bir bilgiyi elde etmişse, talepte bulunulan devletçe yetkilendirilmemişse, bilginin talep edildiği dava haricindeki bir amaç için elde ettiği bilgileri kullanmamakla yükümlüdür.

#### **XVII. Madde**

##### **Eylemlerin Doğası**

Bu Sözleşme'nin XIII, XIV, XV VE XVI. maddelerinin erişmek istedikleri amaçlar açısından yolsuzluk eylemlerinden ele geçirilen ya da elde edilen mülkiyet siyasi amaçlar için kullanılırsa ya da yolsuzluk eylemi siyasi amaç veya dürtülerle gerçekleştirilirse bu gerçekleştirilen eylemi siyasi nitelikte bir suç ya da siyasi suçlarla ilgili adi bir suç olarak nitelendirilmek için kafi bir gerekçe olamaz.

#### **XVIII. Madde**

##### **Merkezi Otoriteler**

1. Bu Sözleşme'de ortaya konulan uluslararası yardım ve işbirliğinin gerçekleştirilmesi bakımından, taraf devletlerden her biri merkezi bir mercii belirler veya bu konu ile ilgili bir anlaşma veya başka anlaşmalar ile belirlenen merkezi otoritelere bu konuda itimat edebilirler.

2. Merkezi otoriteler bu Sözleşme'de atıfta bulunulan yardım ve işbirliği taleplerini kabul etmek ve bu talepleri yerine getirmekle sorumludurlar.

3. Merkezi otoriteler bu Sözleşme'nin amaçlarını gerçekleştirebilmek için birbiriyle doğrudan iletişim kurarlar.

#### **XIX. Madde**

##### **Geçici Uygulamalar**

Anayasal ilkelere ve ulusal mevzuatlara ve taraf devletler arasında yapılan anlaşmalara uygun olmak koşuluyla bu Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinden önce gerçekleştirilen yolsuzluk eylemleri taraf devletler arasındaki cezai niteliğe haiz konulardaki prosedürel işbirliğine bir mani teşkil etmez. Bu hüküm, her halükarda, ne ceza hukukunda geriye dönmeme ilkesini etkiler ne de bu hükmün uygulanması bu Sözleşme'nin yürürlüğe girmesinden önceki bir tarihte gerçekleştirilen suçlarla ilgili mevcut kısıtlayıcı yasaların uygulanmasını engeller.

#### **XX. Madde**

##### **Diğer Anlaşma ve Uygulamalar**

Bu Sözleşme'nin hiç bir hükmü taraf devletlerin hali hazırda yürürlükte olan ya da gelecekte yürürlüğe girecek olan iki ya da çok taraflı diğer uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yapılan veya uygulamadaki başka herhangi bir anlaşmaya ya da uygulamaya uygun olarak yapılan karşılıklı işbirliği çabalarını engelleyici bir faktör olarak yorumlanamaz.

#### **XXI. Madde**

##### **Sözleşmenin İmzalanması**

Bu Sözleşme Amerikan Devletleri Örgütü'ne üye devletlerin imzasına açıktır.

#### **XXII. Madde**

##### **Onaylama**

Bu Sözleşme onaya tabidir. Onay enstrümanları Amerikan Devletleri örgütü genel Sekreterliği'nde saklanır.

#### **XXIII. Madde**

##### **Sözleşmeye Katılım**

Bu Sözleşme herhangi bir devletin katılımına açıktır. katılım enstrümanları Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreterliği'nde saklanır.



**XXIV. Madde****Çekinceler**

Taraf devletler, Sözleşme'nin kabulü, imzalanması, onaylanması ya da Sözleşme'ye katılım sırasında, her çekincenin bir ya da daha fazla spesifik hükümlerle alakalı olarak yapılması ve bu Sözleşme'nin hedef ve amacına uygun olması koşuluyla çekinceler ileri sürebilir.

**XXV. Madde****Yürürlüğe Giriş**

Bu Sözleşme ikinci onaylama enstrümanlarının teslim edildiği tarihi takip eden otuz üçüncü günde yürürlüğe girer. İkinci onaylama enstrümanının tesliminden sonra Sözleşme'yi onaylayan veya uygun bulan her bir devlet bakımından Sözleşme bu devletlerin onaylama ya da uygun bulma enstrümanlarını

teslim ettikleri tarihten sonraki 30. günde yürürlüğe girer.

**XXVI. Madde****Sözleşmenin Feshi**

Bu Sözleşme süresiz olarak yürürlükte kalacaktır; ancak, taraf devletler bu Sözleşme'yi feshedebilirler. Fesih enstrümanları Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreterliği'nde saklanır. Fesih enstrümanının teslim tarihinden bir yıl sonra Sözleşme fesheden devlet açısından yürürlükten kalkar ancak diğer taraf devletler bakımından yürürlükte kalmaya devam eder.

**XXVII. Madde****Ek Protokoller**

Taraf devletlerden her biri, Amerikan Devletleri Örgütü Genel Kurulu toplantısında diğer taraf devletlerin görüşüne sunmak için, II: maddede yer alan amaçların gerçekleştirilmesine katkı sağlamak için bu Sözleşme'ye ek protokol taslağı teklif edebilir. Her ek protokol yürürlüğe girme şartlarını belirler ve yalnızca kendisine taraf olan devletlere uygulanabilir.

**XXVIII. Madde****Orijinal Enstrümanın Saklanması**

Her biri otomatik olmak üzere İngilizce, Fransızca, Portekizce ve İspanyolca olmak üzere dört metin halinde hazırlanan bu Sözleşme'nin orijinal

enstrümanı Birleşmiş Milletler Anlaşması'nın 102. maddesine göre yayınlanması ve kaydedilmesi için metnin otantik bir kopyasını Birleşmiş Milletler Sekreterliği'ne iletecek olan Amerikan Devletleri Örgütü Genel Sekreterliği'nde saklanır. Amerikan Devletleri Örgütü Genel sekreterliği Üyesi olan devletleri ve bu Sözleşme'nin imzalanmasını, onay, uygun bulma, fesih ya da çekince enstrümanlarının teslim edilmesini uygun bulan diğer devletlere bunu bildirir.

## ASYA-PASİFİK EKONOMİK İŞBİRLİĞİ, DEVLET İHALELERİNE İLİŞKİN BAĞLAYICI OLMAYAN İLKELER\*

(5 Mart 1999)

### Saydamlık

#### Giriş

1. Kamu alımları ile ilgili Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (Asia Pacific Economic Cooperation-APEC)'in kollektif eylem planı çerçevesinde kamu alımları konusunda bağlayıcı olmayan bir dizi ilke gönüllülük esasına dayanarak üyeler tarafından benimsenmeleri için 1997-2000 yılları arasında geliştirilecektir. Bu çalışmanın gerçekleştirirken Kamu Alımları Uzmanlar Grubu (Government Procurement Experts Group-GPEG) saydamlık ilkele-riyle işe başladı.

2. Kamu Alımları Uzmanlar Grubu aşağıdaki paragraflarda yer alan kamu alımlarında saydamlık ilkeleriyle alakalı bir dizi unsur belirlemektedir. Uygulamaya ilişkin örnekler bu unsurları etkileyecek muhtemel yolları gösterme amacıyla seçilmiştir ve uygulamada bu unsurların nasıl yürürlüğe konacağına dair bir talimat oluşturmak amaçlanmamıştır. Bunun yanı sıra Kamu Alımları Uzmanlar Grubu tarafından hazırlanan kamu alanlarında saydamlık unsurlarının bağlayıcı olmadığı ve her bir ekonominin, tek tek her bir saydamlık unsurunun uygulanmasıyla ilgili olarak verilecek kararlarda en iyi pozisyonda olduğu ve kendi ekonomilerine özel nitelikleri ve spesifik bir saydamlık tedbirini benimsemenin ortaya çıkartacağı muhtemel fayda ve maliyetleri dikkate alarak bu unsurları pratik tedbirler haline getirmeye en iyi kendilerinin karar vereceği belirtilmelidir.

#### Saydamlığın Unsurları

3. Bu konudaki genel ilke şudur: İlgilenen bütün taraflara, konuyla ilgili ve yeterli bütün bilgiler, sürekli olarak, kolayca erişilebilecek bir şekilde ve tam zamanında ve maliyetsiz ya da makul bir maliyetle ve yaygın bir şekilde erişimi sağlayacak bir ortamda verilmelidir. Bu genel ilke, aralarında genel faaliyet çevresi, kamu alımları fırsatı, satın alma zorunlulukları, teklif

değerlendirme kriteri ve kontratların bedelleri -bunlar 5-14. paragraflar arasında ayrıntılı bir şekilde **değerlendirilmektedir- olmak üzere kamu alımlarının bütün boyutlarına uygulanabilir.**

- o Potansiyel tedarikçilerin bilgilenererek karar alabilmelerini olanaklı kılmak için bilgilerin yeterli ve konuyla ilgili olması. Örneğin, potansiyel tedarikçiler, katılıp katılmamak ve teklif hazırlayıp hazırlamamak ile ilgili kararlarını vermek için katılım koşulları ve katılmayı istedikleri alımlar için ortaya konulan gerekler ile alakalı bilgilere ulaşmak zorundadırlar.
- o Bilgilerin geçerliliğini ve alıcı için faydalı olmasını sağlamak için bu bilgilerin tam vaktinde temin edilmesi.
- o Kamu alımları ile ilgili sürecin tüm katılımcılar açısından adil olmasını ve adil olduğunun kabul edilmesini sağlamak için ilgilenen tüm tarafların erişimine açık olması.
- o Bilgilere pratik bir şekilde, kolayca ulaşılmasını sağlamak için makul bir maliyetle ya da sıfır maliyetle kolayca erişilebilen bir ortamın oluşturulması.
- o Saydam bir kamu alımları sisteminin sürdürülmesi hedefi, bu sistemin sürekli olarak saydam olarak kalması ile başarılabilir. Bunun yanı sıra bilgilerin güncelleştirilmesi ve değişikliklerden ilgili tarafların haberdar edilmesi ve derhal ek bilgilerin sağlanması da gereklidir.

4. Yukarıda ifade edilenlere rağmen aşağıdaki bilgiler saklanabilir: ticari açıdan hassas niteliğe sahip bilgiler, tedarikçiler bakımından adil rekabeti ortadan kaldıracak bilgiler, hukukun uygulanmasını engelleyecek olan bilgiler, ilgili ekonominin güvenliğine ve kamu yararına aykırılık taşıyan bilgiler. Bu tip bilgiler saklandığında talep üzerine bunun nedeni izah edilir.

#### **Genel faaliyet çevresi**

5. Kamu alımları ile ilgili kanunlar, düzenlemeler, yargı kararları, idari kural- lar, politikalar (belirli tedarikçilere karşı yasaklamaları içeren politikalar gibi ayrımcı veya tercihli muamelenin söz konusu olduğu politikalar), prosedürler ve uygulamalar (alım metodunun seçimini de içeren) saydam olmalıdır.

6. Kamu alımlarına katılıp katılmama konusunda karar verebilmeleri için tedarikçilerin oyunun kurallarını bilmelerine müsaade edilmelidir. Bu konudaki uygulamalar şunları içerebilir:

- o Bu konudaki kuralların herkesin kolayca ulaşabileceği bir çerçevede yayınlanması.
- o Bu kurallara tabi olan kurum ya da kişilerle ilgili birer listenin yayınlanması.
- o Herhangi bir değişikliğin derhal yayınlanması.
- o Soru ve araştırmalar için bir temas noktasının teşkili.
- o Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Örgütü Kamu alımları internet ana sayfasında yukarıdaki bilgilerin yer almasının sağlanması ve Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Örgütü üyelerinin bireysel internet ana sayfaları ile Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Örgütü Kamu alımları ana sayfası arasında bir bağlantının oluşturulması.

#### **Kamu alımları için uygun ortam**

#### **7. Kamu alımları ile ilgili koşullar ve ortamlar saydam olmalıdır.**

8. Bu durum, daha geniş bir katılımı sağlayarak alıcıların tercih imkanının ve rekabetin artmasına ve kamu alımlarında daha iyi bir performansın sağlanmasına yol açar. Kamu alımlarında performansı artıran uygulamalar şunlardır:

- o Tercih edilen teklif alma metodu ile açık ve daha rekabetçi ihalelerin yapılması. Başka teklif alma metodları kullanılıyorsa herhangi bir ihale davetinde kullanılması düşünülen metodun belirtilmesi.
- o Açık teklif verme yönteminin tercih edildiği yerlerde kamu alımları ile ilgili koşullar tedarikçilerin kolayca erişebilecekleri bir çevrede (ör. resmi gazeteler, gazeteler, ihtisaslaşmış ticaret gazeteleri, internet ve büyükelçilikler ya da konsolosluklar aracılığı ile) ilan edilmesi.
- o Karşı teklifi hazırlamaları ve bunu teklif etmeleri için ilgilenen tedarikçilere yeterli ve makul bir sürenin tanınması.
- o Kamuya ilan edilmeyen tekliflere ulaşmayı isteyen tedarikçiler için ihaleye katılanların kontratlarının ayrıntılarının ...yayınlanması.
- o Kamunun bilgi talep etmesi, ön-değerlendirmeye yönelik teklif ve davetlerin talep edilmesi ve bir karşı teklif hazırlamaları ve bunu teklif etme-

leri için ilgilenen tedarikçilere yeterli bir zaman verilmesi gibi prosedürler yoluyla ilgilenen tedarikçilere yüksek değere sahip alım gereklerinin erkenden iletilmesi.

o Tedarikçilerin ön-değerlendirmelerinin yapılması için elverişli şart ve prosedürlerin hazırlanması.

### **Satın alma gerekleri**

#### **9. Tedarikçilere karşı tekliflerini hazırlamaları için gereken tüm bilgiler sağlanmalıdır.**

10. Bunun için kamu alımları uygulamasına potansiyel bütün tedarikçilerin etkin ve verimli bir şekilde katılmalarının kolaylaştırılması gerekir. Bunun yanı sıra, potansiyel tedarikçiler spesifik şartları bildiklerinden alıcının operasyonel etkinliğini artırarak alıcı tarafından işleme konulması gereken cevap niteliğine haiz olmayan teklifler asgari düzeye indirilebilir. Bunlar arasında uygulamada şunlar yer alabilir:

o Kamu alımları ilanında aşağıdaki bilgiler yer almalıdır: üretilen mal ve hizmetin nitelikleri, miktarı, teslim tarihi, teklif kapanış tarihleri ve tarihler, teklif dokümanlarının nereden temin edileceği, tekliflerin nereye teslim edileceği ile daha ayrıntılı bilgilerin elde edileceği diğer kontrat bilgileri.

o Yukarıda bahsedilen bilgilerde bir değişiklik olması halinde bunların derhal ilan edilmesi.

o Talep etmeleri halinde ihale dokümanlarının ve diğer bilgilerin derhal tedarikçilere verilmesi.

o Mümkün olan yerlerde, uluslararası ya da diğer ilgili standartları kullanarak performans/işlev/operasyonel gereksinimler açısından şartnamele-  
rin oluşturulması.

### **Teklif değerlendirme kriterleri**

#### **11. Tekliflerin değerlendirilmesine yönelik tüm kriterler saydam olmalı ve bu kriterlere göre teklifler değerlendirilmelidir.**

12. Adalet ve dürüstlüğü artırmak için şu uygulamalara başvurulabilir:

o Tercihli muamele düzenlemeleri de dahil olmak üzere kamu alımları ilanlarında ve/veya teklif belgelerinde tüm değerlendirme kriterleri yer almalıdır.

o Alınan kararların uygun bir biçimde kaydı tutulmalıdır.

**Kontrat hükümleri**

13. Kontrat hükümleri saydam olmalıdır.

14. Bu hükümetin tedarikçilere ve kamuya hesap verme sorumluluğunun bir göstergesidir. Uygulamada şu tedbirler gerçekleştirilebilir:

- o Başarılı olan tedarikçinin adı ile teklifin değerini de içeren ihale sonuçlarının yayınlanması.
- o İhalede başarılı olmayan tedarikçilerin kontrat hükümlerine ilişkin bilgilerin yayınlandığı yer ve zamanın derhal ilan edilmesi.

**Davanın yürürlükteki kanun ve kurallara göre ele alınması**

15. Davanın yürürlükteki kanun ve kurallara göre ele alınması ve kamunun hesap verme sorumluluğu adil, açık ve tarafsız bir kamu alımı prosedürünün temel unsurudur ve şikayetlerin incelenmesi için bir kanalın mevcut olması saydamlığın gereğidir. Uygulamada bu konu şunları içermelidir:

- o İlk aşamada kamu alımlarını yapan kurum ile doğrudan doğruya yapılan danışmalar yoluyla bir çözüme bağlanmayan kamu alımları süreci ile alakalı tedarikçi şikayetlerinin incelenmesi amacıyla bir kişi ya da kurumun görevlendirilmesi. Bu kurum bağımsız bir otorite olarak tesis edilebilir.
- o İnceleme prosedürleri ile ilgili bilgilerin kolayca erişilebilir bir hale getirilmesi.
- o İnceleme sürecinin hem yurtiçi hem de yurtdışı tedarikçiler için eşit bir hale getirilmesi.

**Performans denetimi ve açık ve etkili rekabet****Giriş**

1. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği'nin kamu alımları ile ilgili kolektif eylem planı çerçevesinde kamu alımları ile alakalı bağlayıcı olmayan bir dizi ilke üyelerin gönüllü olarak kabul etmeleri şartıyla 1997-2000 tarihleri arasında geliştirilecektir. Bu çalışmanın gerçekleştirilmesine Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu (GPEG) saydamlık ilkesi ile başlanmasına karar verdi. 22-23 Ağustos 1997'de yapılan altıncı toplantısında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu saydamlık ilkesi ile alakalı bir dizi öge tanımladı ve bu ögelerin nasıl uygulamaya sokulacağını gösteren bir örnekler listesi hazırladı.

2. 23-24 Şubat 1998'de yapılan yedinci toplantısında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu performans denetimi ile açık ve etkili rekabet ilkeleri ile

alakalı öğeleri belirledi ve bu unsurların nasıl pratiğe döküleceği ile ilgili örnekler hazırladı. Bunlar takip eden paragraflarda yer almaktadır.

3. Saydamlık ilkesi ile birlikte Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından belirlenen performans denetimine yönelik ilkeler ve açık ve etkin rekabet prensipleri bağlayıcı değildir. Üye ülkelerin her biri kendi ekonomilerine özgün özellikleri ve bu tedbirleri benimsemenin fayda ve maliyetlerini dikkate alarak bunlar arasından uygulanacak ilkelerin neler olduğu ve bu tedbirlerin uygulamaya nasıl geçirileceği konularında kendileri karar vereceklerdir. Bu çalışmada yer alan uygulamalarla ilgili örnekler performans denetimi ile etkin ve adil rekabet unsurlarını yürürlüğe koyacak muhtemel yolları göstermektedir ve kural koymamaktadır ve ayrıntı içermemektedir.

#### **Performans denetimi**

4. Genel ilke şudur: Kamu alımları ve prosedürleri kamu programları için kullanılacak mal ve hizmetlerin satın alınmasında en iyi performansın başarılmasına yönelik olmalıdır.

5. En iyi performansın elde edilmesi testi ürünün ya da hizmetin ömrü boyunca ortaya çıkacak fayda ve maliyetlerin kıyaslanması ile gerçekleştirilir. Satın alma maliyetleri tek başına toplam maliyetler için yeterli bir gösterge değildir. En düşük fiyatın önerildiği teklif mutlaka en iyi performansı vermez. Sağlanan tasarruf nedeniyle mükelleflerin ve tedarikçilerin elde ettiği faydalar kamu alımları sürecinde ve yönetimde yapılacak iyileştirmeler ile de elde edilebilir.

#### **İhtiyaçların değerlendirilmesi**

**6. Kamu alımları faaliyetinin arzu edilen sonuçları doğru bir biçimde teşhis edilmelidir.**

7. Bu alıcıların kamu alımlarının sonuçlarını değerlendirmelerine katkı sağlayacak olan faktörleri tespit etmelerine yardımcı olur. Alıcılar, bu tip eylemler ulaşılan performansın kalitesini etkilediğinden dolayı, hedeflerini yerine getirmeleri için gerekli olan performans ve vasıfları aşırı ya da eksik belirlememelidirler.

8. Uygulamada, kamu alımları faaliyetinin istenen sonuçları teşhis etmesinde alıcılar;

o ihtiyaçların nerede, nasıl ve ne zaman ortaya çıktığını ve ne kadar süre ile ve hangi birim ve yer için bu ihtiyaçların söz konusu olduğunu;



- o Performans denetiminin sonuçlarını geliştiren yenilikçi çözümleri teşvik etmek için nasıl yapılacağından daha ziyade neyin başarılacağına odaklanarak program hedefleri ve işlevsel gereksinimleri;
- o Ortaya çıkan ihtiyacın mevcut kaynakların iyileştirilmesi ya da yerine başka kaynaklar konmasından mı ortaya çıktığını; yoksa, tamamen yeni gereksinimleri mi karşılayacağını;
- o Kurum içi kaynakların kullanılması da dahil olmak üzere diğer alternatifleri, dikkate almalıdır.

9. Alıcılar, bunun yanı sıra aşağıdaki konuları içeren bir iş stratejisi geliştirmelidirler:

- o Elde edilebilecek fonlarla ilgili mülahazalar;
- o İhtiyaçlarla ilgili ilk durumun analizi ve yeniden tanımlanması;
- o Teknik uzmanlardan ve kamu alımları konusundaki uzmanlardan ürünlere ulaşma, endüstri kapasitesi ve potansiyel risk ve kısıtlamalar konusunda özel tavsiyeler alınması;
- o Kamu alımları ile alakalı herhangi bir riskin belirlenmesi ve bu riske karşı bir tutum geliştirilmesi;
- o Mal ve hizmetlerin bütün ömrü açısından umulan fayda ve maliyetlerin tespit edilmesi ve mümkün olduğu yerlerde finansal ve duyarlılık analizlerinin indirimli nakit akımlarının hesaplanmasını içermesi;
- o Bu kaynaklar belirlendiğinde ve proje timi atandığında, projenin onaylanma safhasında teknik ve ticari uzmanlığın gereksinimlerinin desteklenmesi de dahil olmak üzere proje yönetiminin maliyetlerinin belirlenmesi.

#### **Uygun ihale metodunun seçimi**

10. Her kamu alımları olayı için gerekli olan ihtiyaçları dikkate alarak, alıcılar, en iyi performans denetimi sonucunu verecek metodu seçerler. Bu seçim, tedarikçiler arasında bu rekabetten beklenen yeterli menfaat elde edilecek şekilde, rekabetin teşvik edilmesini gerektirir.

11. Kamu alımlarının tek bir türü tüm gereksinimleri ve ihtiyaçları karşılayamaz. Alıcılar her bir satın alım işlemine göre bir dizi ihale metodundan en iyi performansı verecek olan ihale yöntemini seçerler.

12. Uygulamada açık ve rekabetçi ihale genellikle en fazla tercih edilen ihale yöntemi ise de uygun ihale metodunun seçiminde alıcılar şunlara dikkat etmelidirler:

- o İhalenin stratejik önemine;
- o İhalenin karmaşıklığına ve maliyetine;
- o İhalenin gerçekleştirileceği piyasanın ve ortamın karmaşıklığına;
- o Zorunluluk, mevcut mal ve hizmetler ile uyumlu olma ya da tek bir tedarik kaynağının söz konusu olması gibi kısıtlamalar.

#### **Tedarikçilerin ve tekliflerinin değerlendirilmesi**

**13. Alıcılar, en iyi performansı sağlayacak teklifi belirlemek için tedarikçileri ve tekliflerini değerlendirirler.**

14. Alıcılar:

- o Ürünün bütün ömrü açısından fayda ve maliyetini dikkate alarak teklifleri kapsamlı bir şekilde ve tamamen profesyonelce değerlendirmelidirler;
- o Muhtemel tedarikçilerin kapasitelerini, kabiliyetlerini ve yeterliliklerini değerlendirmeli ya da tespit etmelidirler;
- o Teklif edilen ürünlerin amaçlara uyma gereksinimi ile uyumlu olması ve nihai tüketicinin ihtiyaçlarını yansıtmasını sağlamalıdır;
- o İlgili riskleri hesaplamalı ve değerlendirmelidirler;
- o Mümkün olması halinde tasfiye etme gibi yollarla gereksiz maliyetlerden kaçınılmalı ve diğer maliyetleri azaltmalıdır;
- o Yürürlüğe giren kontratların tedarikçi ile alıcılar arasında üzerinde uzlaşmaya varılan hükümleri, koşulları ve yükümlülükleri tam ve bütüncül bir şekilde yansıtmasını sağlamalıdır.

15. Uygulamada, tedarikçilerin değerlendirilmesi bir ön-değerlendirme süreci ile gerçekleştirilir ve ihalenin değerlendirilmesinin de bir parçasını meydana getirir. Tedarikçiler değerlendirilirken alıcılar onların yönetim açısından yeterliliklerini, finansal durumlarını, teknik yeterliliklerini ve hukuki durumları, daha önceki performansları ve kamu alımları ile ilgili gerekleri yerine getirmek için tedarikçilerin yeterlilikleri ile ilgili bir gösterge niteliğinde olan benzeri bilgileri, dikkate alırlar. Tedarikçilerin değerlendirilmesinin, uygun tedarikçilerin kaydedilmesi ile sonuçlanan ön-değerlendirme sürecinin bir parçası olduğu yerlerde alıcılar performans

sonuçlarını yerine getirme kabiliyetlerinin teyidi için tedarikçileri düzenli bir şekilde tekrar tekrar değerlendirmeye tabi tutarlar.

16. Tekliflerin değerlendirilmesi, kamu alımlarında en iyi performansın elde edilmesini sağlamak için ürün-hizmetin bütün ömrü dikkate alınarak yapılmalıdır. Amaçlara uygunluk ve fiyat avantajının yanı sıra performans, kalite, güvenilir olma, teslimat, sabit maliyetler, değişken maliyetler, kefalet ve garantiler, satış sonrası destek ve tasarruf da dahil olmak üzere diğer bir çok faktörün dikkate alınması gereklidir.

17. Ayrıca, yasaklanmamışsa, müzakerelerin yapılması belirli koşullar altında ihale sonuçlarının değerinin iyileştirilmesi için dikkate alınabilir. Bu koşullar şunlardır:

- o Teklif ilanı ya da dokümanında belirtilen spesifik değerlendirme kriterleri bakımından hiç bir teklifin açıkça avantajlı olmadığı durumlar;
- o Yalnızca bir teklifin alınması;
- o Potansiyel tedarikçilerin ciddi itirazlarda bulunması veya öne sürülen şart ve durumlara alternatif önermeleri;
- o Mevcut koşullarda teklif fiyatlarının haksız ve makul olmaması; ya da
- o Müzakereleri yürüten taraflardan her biri için önemli risklerin mevcut olması.

18. İyi bir politik uygulama olması ve alıcılara müzakereleri yürütmeleri bakımından meşruiyet sağlamak için teklif ilanı ya da dokümanında, alternatif tekliflerin yapılması halinde ve bu alternatif teklifin daha iyi olması durumunda, alıcıların en iyi teklifi müzakere etme hakkının saklı olduğunun ifade edilmesi önerilir. Alıcılar müzakereleri planlı ve ahlaka uygun bir şekilde yürütmelidirler ve müzakere sürecinde farklı tedarikçiler arasında ayrımcılık yapmamalıdır. Taslak kontratın şartlarını ihtiva eden uygun bir şekilde hazırlanmış teklif dokümanı, teklif verenlerle yapılan müzakerelerin iyi tanımlanmış bir zeminde başlamasını sağlamalıdır. Yapılan müzakerelerin uygun bir şekilde kaydı tutulmalıdır.

#### **Performans denetimini kendiliğinden sağlayan kamu alımları**

19. Kamu alımları sistemi kendiliğinden performans denetimini sağlamalıdır.

20. Alıcılar, verimli, etkin, yeterli ve performans denetimini sağlamaya devam eden bir kamu alımı sistemi oluşturmak için kendilerinin kamu alımı

sistemini düzenli bir şekilde gözlemlemeli ve geliştirmelidirler. Alıcıların ve kamu alımı faaliyetinin tedarikçilerinin üstlendiği maliyetler mümkün olduğu kadar asgariye indirilmelidir.

21. Bu aşağıdaki uygulamaların gerçekleştirilmesiyle yerine getirilebilir:

- o Kamu alımları etkin bir şekilde planlanmalı ve alımlara başlamadan önce bu planlar onaylanmalıdır;
- o Şartlar gereksiz yere karmaşık veya ağır olmamalıdır;
- o Kamu alımları faaliyeti gereksiz yere karmaşık, maliyetli veya zaman israf eder nitelikte olmamalıdır, ancak iyi performans verecek şekilde de dizayn edilmelidir;
- o Ön değerlendirme, ihaleye katılanların sayısının aza indirilmesi ve aşamalı-ihale gerekli olduğu zamanlarda uygulanmalıdır;
- o Yapılacak düzenlemeler ve bürokrasi alıcılar ve satıcılar açısından gereksiz yere karmaşık veya maliyetli olmamalıdır;
- o Kamu alımları faaliyeti sonucunda ortaya çıkan kontratlar elde edilebilecek en yüksek değerde çıktıyı verebilecek şekilde düzenlenmelidir ve
- o Kamu alımlarında görevli olan kişiler eğitilmiş ve ehil olmalıdır.

#### **Açık ve etkin rekabet**

22. Genel ilke kamu alımları rejiminin açık olması ve kamu alımları metodlarının piyasa koşullarını karşılaması ve elde edilen menfaatle orantılı olarak tüm düzeylerde rekabeti artırmasıdır.

23. Kamu alımları rejimi saydam olmalı ve ihalelere halka ve özellikle potansiyel tedarikçilere açık olmalıdır. Ayrıca, tedarikçilerin rekabet güçlerini ve kazanma şanslarını kolayca karşılaştırabilecekleri öngörülebilir bir ihale çevresi oluşturulmalıdır.

24. Bu, sürekli olarak Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından belirlenen saydamlık ilkelerini ve uygulamalarına uygun bir şekilde hareket edebilmek için başarılabılır.

#### **Açık bir kamu ihaleleri çevresinde rekabeti teşvik etmek**

25. Kamu alımları süreci, bir rekabetten elde edilecek menfaatin beklenen parasal değeri ile orantılı olmak koşuluyla tüm seviyelerdeki rekabeti artıracak şekilde dizayn edilmelidir.

26. Bu konuda yapılması gerekenler şunlardır:

- o Performans denetimi ilkeleri ve kamu alımları sistemin etkin bir şekilde çalışması ile uyumlu olmak koşuluyla potansiyel tüm yeni tedarikçilerin ihalelere girişinin sağlanması da dahil olmak üzere rekabet edebilecek potansiyel tedarikçilerin sayılarının azamileştirilmesinin sağlanması.
- o Kamu alımları prosedürlerinin piyasa koşullarını yerine getirmeye yetecek bir düzeyde esnek olmasının sağlanması ve
- o Alıcı ve satıcılar açısından gereksiz maliyetlerden kaçınılması.

27. Uygulamada, alıcılar her ihalenin kendi koşullarına bağlı olarak açık, sınırlı veya kısıtlı ihaleleri tercih edebilirler. Bununla ilgili mülahazalar yukarıda 10-12. paragraflarda belirtilmektedir.

28. Bir kamu alımının etkin bir rekabete yol açması için gerekli olan koşullar şunlardır:

- o Şartlar yeterli olmalı ve mümkünse uluslararası veya konu ile ilgili diğer standartlar kullanılarak performans/işlev/uygulama ile ilgili gerekler dikkate alınarak dizayn edilmelidir;
- o “Ya da eşdeğeri” ifadesi ihale dokümanlarında belirtilen ticari marka, patent, dizayn veya tür, menşe, üretici ya da tedarikçiye ilave edilmelidir;
- o İlgilenen tedarikçilerin ihaleye hazırlık yapabilmelerine olanak tanımak için ihaleler de yeterli bir zaman limiti kullanılmalıdır.
- o Uygulanabildiği ölçüde, ilgilenen tedarikçilerin başvurularını yapabilmeleri için yeterli kadar zaman tanınmalıdır.
- o Teklif davetleri yeterli bir zaman içerisinde yapılacak, piyasada etkin bir şekilde promosyona gidilmeli ve açık, az ve öz ve bilgi verici nitelikte olmalıdır;

29. Ayrıca, yeterli piyasa bilgisi, alıcıların kamu alımlarını en etkin şekilde yapmaları ve yeni tedarik kaynakları tespit etmeleri için kamu alımları sürecini planlama ve dizayn etmelerine yardımcı olur. Alıcılar, piyasayı ve ürün ve hizmetleri tanımak veya belirli gereksinimler için ortaya konulan çözümlerin temel özelliklerinin belirsiz olduğu durumlarda tedarikçileri çözüm sunmaya cesaretlendirmek için kazancı tescil daveti veya teklifler için talepte bulunma gibi metotları kullanabilirler.

**Rekabeti kısıtlayan koşullara karşılık verme**

30. Alıcılar, rekabete getirilen kısıtlamaların etkin bir şekilde performans denetimini gerçekleştirmeye mahsus olmasını sağlamalıdır.

31. Rekabet, tekellerin veya kartellerin, sınırlı sayıda ehliyetli tedarikçilerin, acil gereksinimlerin, mevcut ürünlerle uyumluluk gereğinin ve tedarikçileri teklif vermeye ikna etmede zorlukların mevcut olduğu durumlarda sınırlandırılabilir. Alıcılar bu tip sınırlı rekabet koşullarında en iyi performansı sağlayacak kamu alımları metodunu tercih ederler.

**Adil Muamele****Giriş**

1. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC)'nin kamu alımları ile ilgili kolektif eylem planı çerçevesinde, kamu alımları ile alakalı bağlayıcı olmayan bir dizi ilke, üye ülkelerin gönüllü bir şekilde kabul etmeleri için 1997-2000 yılları arasında geliştirilecektir. Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu saydamlık ilkesi ile işe başlamaya karar verdi. 22-23 Ağustos 1997'de yapılan altıncı toplantısında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu saydamlıkla alakalı belirli unsurlar seti ile bu unsurların nasıl uygulanmaya konulacağını gösteren bir örnekler listesi belirledi.

2. 23-24 Şubat 1998'deki yedinci toplantısında, Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu performans denetimi ile ilgili ilkeleri içeren bir dizi unsur ile açık ve etkin rekabet ve bunların uygulanması ile alakalı örnekler listesi konusunda karar aldı. Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu bunların yanı sıra 1999'a kadar bağlayıcı olmayan ilkelerin geliştirilmesini tamamlamaya ve 1998 Eylül'ünde yapacağı toplantıda adil muamele ilkesini görüşmeye karar verdi.

3. Sekiz Eylül 1998'deki toplantısında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu adil muamele ilkeleri ile alakalı unsurları ve bu unsurların nasıl uygulanacağına dair örnek uygulamaları belirledi. Bunlar aşağıdaki 5-21. paragraflarda yer almaktadırlar.

4. Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından daha önce müzakere edilen ve kabul edilen ilkeler (saydamlık, performans denetimi, açık ve etkin rekabet) ile birlikte Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından geliştirilen adil muamele ilkesi de bağlayıcı nitelik taşımaz. Her üye ülke bunlara ilişkin her bir unsurun uygulanması konusunda kendi ekonomisine has özellikleri ve bu tedbirleri uygulaması halinde ortaya çıkacak fayda ve maliyeti dikka-

te olarak en iyi kararı yine kendisi verecektir. Bu çalışmada yer alan uygulamalarla ilgili örnekler, bu çalışmada belirlenen adil muamelenin unsurlarını yürürlüğe koymak için bazı muhtemel yolları göstermektedir ve katı kurallar koymayı veya ayrıntılı bir şekilde düzenleme yapmayı amaçlamamıştır. Bunun yanı sıra adil muamelenin unsurları ve Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından geliştirilen örnek uygulamalar ne kamu alımları ile ilgili Dünya Ticaret Örgütü müzakerelerine ne de Dünya Ticaret Örgütü'nde üye ülkelerin aldıkları pozisyona bir hanel getirir.

### **Adil Muamelenin Unsurları**

5. Genel ilke, kamu alımları sisteminin düzenlenmesi ve alıcıların kamu alımı faaliyetlerinin adil, makul olma ve eşitlik çerçevesinde ve dürüstlük ile yerine getirecek şekilde davranmalarıdır.

6. Adil muamele kamu alımlarında özellikle çok önemlidir zira kamusal fonların kullanılması söz konusudur ve kamu alımı faaliyeti bu nedenle halkın kontrolüne tabidir. Adil muamele kamu alımlarına halkın duyduğu güven ve inanç ile yükümlülükleri ve beklentileri açısından karşılıklı teklif edilen muamele için tüm tarafların açık bir anlayışa sahip olmalarını da kapsayan alıcı ve satıcılar arasında karşılıklı güven ve saygıyı artırır. Bu durum ise sonuçta katılımı artırır ve mal ve hizmet satın alımında en iyi performansın elde edilmesine katkı sağlar. Öte yandan gayri ahlaki davranışlar ihale edilen mal ve hizmetlerin kalitesini azaltır, ek maliyete yol açar ve ihaleyi açan kurumun imajına zarar verir.

### **Kamu alımı süreci**

7. Kamu alımı süreci adil olmalı, adil görünmeli ve tüm taraflara karşı eşit muamele edilmelidir.

8. Aşağıdaki uygulamalarla hayata geçirilebilir:

- o İhale ve değerlendirme personeli ile teklif verenler ve muhtemel teklif verenler arasındaki kontrat resmi kamu alımı süreci başladığı andan itibaren resmi bazda yapılmalıdır;
- o İhaleye girenlerin tümüne adaletli ve eşit bir şekilde muamele edilmeli ve eşit fırsat sağlanmalıdır;
- o Teklifte bulunanların değerlendirilmesi ve teknik şartlar belirli tedarikçilere haksız bir menfaat ya da avantaj sağlama düşüncesiyle hazırlanmamalı, kabul edilmemeli ve uygulanmamalıdır;

- o Teklifler açılana dek mühürlenmeli ve bu tekliflerin geçersiz olduğu durumları belirleyen açık politika ya da düzenlemeler mevcut olmalıdır;
- o Teklifler, tekliflerin doğruluğunu ispatlayacak ve bu tekliflerin değerlendirmesini yapacak kamu görevlisine ulaşmadan önce bunların bir kopyasını elinde tutacak teklif açmaya yetkili bir grup tarafından açılmalıdırlar. Teklifte bulunanların adları ve teklif fiyatları bu grup tarafından düzenli bir şekilde kayıt altına alınmalıdır;
- o İhale sürecinin çeşitli safhaları için makul ve belirli bir zaman sınırı konulmalı ve tüm taraflarca bu sınırlamalara uyulmalıdır. Özellikle, geç yapılan tekliflerin hangi koşullarda kabul edileceği veya kabul edilip edilmeyeceği ile ilgili açıkça belirlenmiş bir politika olmalıdır;
- o Teknik şartlar ve değerlendirmeler, peşin hüküm sahibi olunmamasını ve teklifin gerekli olan tüm unsurları içerip içermediğinin tasdik edilmesini sağlamak için birden fazla değerlendirme personeli ya da bir komite tarafından ele alınmalıdır;
- o Teklif verenler listesini kısaltmaya yönelik süreç eşit ve adil bir çerçevede yapılmalıdır ve her müzakere planlı ve ahlaki ilkelere uygun bir şekilde gerçekleştirilmelidir;
- o Teklifler ilan edilen kriterlere göre değerlendirilmeli ve kontratlar bu ölçütler dikkate alınarak yapılmalıdır. Müzakerelerde bulunmak veya ihaleyi iptal etmek gibi alıcıların üstlenmeleri gereken her eylem ilan edilen ölçütler içine dahil edilmelidir.

9. *Kamu alımları rejimi saydam olmalıdır. Bu dolandırıcılık ve yolsuzluk gibi problemlerin ortaya çıkmamasına yardımcı olur.*

10. Uygulamada bu, sürekli olarak, saydamlık ilkelerine ve Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından belirlenen uygulamalara uygun hareket ederek gerçekleştirilebilir.

### **İhale Personeli**

11. İhale personeli, tedarikçilere her zaman adil, tarafsız ve dürüst bir şekilde muamele etmelidir. Kamu alımlarında görevli olan kamu görevlileri;

- yasal ve mevzuatla ilgili zorunluluk ve yükümlülüklerle ilgili bilgi ve tavsiyelere,

- Davranış kodları gibi devletin tümüne yönelik tavsiyelere ve



- çıkar çatışmaları ile ilgili prosedürler de dahil olmak üzere kurumlara özel ya da iş yeri ile ilgili talimatlar veya direktiflere uygun davranmalıdırlar.

### **Çıkarların ifşa edilmesi**

12. *İhale personeli kişisel çıkarlarının resmi görevlerinin uygun bir şekilde yerine getirilmesini engellemesine müsaade etmemelidirler. Ayrıca özel çıkarları ile resmi görevi arasında herhangi bir çıkar çatışması belirtisinin ortaya çıkmasına da izin vermemelidirler. Şahsi menfaatlerin daha önceden ve açık bir şekilde ifşa edilmesi yönetimin bir çıkar çatışmasının ortaya çıkmasını engellemesine olanak sağlayacaktır.*

13. Uygulamada:

- ihale personeli, kamusal görevleri ile çatışan ya da çatışma olasılığı yüksek olan veya kamu görevlerini ifa ederken davranışlarını uygunsuz bir şekilde etkileyen herhangi bir çıkarı, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollarla elde ettiği herhangi bir çıkarı, ifşa etmelidir, ve
- Kamu alımında bulunan kurumlar çıkar çatışmalarını belirlemek için sistematik yol ve yordama sahip olmalıdırlar. Örneğin, kamu alımı ile görevlendirilen bir kamu görevlisi kamusal görevi ile çatışan bir menfaate sahipse bu çıkarın dayanağı ortadan kaldırılmalı ya da görevli olan şahıs üstlendiği görevinden ayrılmalı veya görevine devam etmek için yönetimden izin almalıdır.

### **Hediye ve menfaat temini**

14. *İhale personeli davranışlarını etkileyen ya da etkilemesi mümkün olan hediye, çıkar ya da yakınlığı talep edemez, kabul edemez. Potansiyel tedarikçiler hediye, çıkar ya da yakınlık temin ederek ihale personelini etkileyecek şekilde davranamazlar.*

15. Uygulamada:

- İhale personeli, kendileri, yakın akrabaları ya da kurumların tedarikçisi olmaya çalışan kişilerle bağlantılı olabilecek kişiler için menfaat ya da avantaj kabul edemez ya da bu menfaat ya da avantajı talep edemez;
- İhale personeli, kendi kurumlarında geçerli olan kurallar buna izin vermediği sürece, tedarikçilerden herhangi bir hediye ya da buna benzer bir menfaat temin edemezler veya bu yönde bir teklifi kabul edemezler;

- Bir teklif, hediye ya da yakınlığın kabul edilebilir olup olmadığı üzerinde bir karara varamıyorlarsa ihale personeli teklifi reddetmeli ya da üstlerinin tavsiyesini almalıdırlar;
- İhale personeli, menfaat teklif ederek veya buna benzer bir teşvik sağlayarak tedarikçilerin tarafsızlıklarını ve bağımsız davranma yeteneklerini ortadan kaldırmaya tevessül etmeleri halinde bunu derhal yönetime bildirmelidirler;
- İhale personeli, mevcudiyetlerinin tedarikçilerle yakın bir ilişki içinde bulduklarını ya da çıkar çatışmasının meydana geldiği hissini oluşmasına yol açtığını ima eden durumların oluşmasından kaçınmalıdırlar;
- İhaleye çıkan kurumlar kendi ihale personellerinin tedarikçiler tarafından kendilerine önerilecek menfaatleri kabul edip etmeyecekleri konusunda açık bir politikaya sahip olmalıdırlar. Bu tip bir imtiyaza izin verilmişse bunun değeri ve miktarı ile ilgili kısıtlamalar tespit edilmelidir. Böyle bir uygulamaya izin verilmesi, ihale personeli belirli tedarikçiler lehine davranmaları konusunda baskı altında bırakacağı için bu uygulamanın adalet ve eşitliğin gerekleri ile bağdaşmayacağı için bu konu son derece önemlidir.

#### **Bilgilerin güvenilirliği ve doğruluğu**

16. Ticari bakımdan hassas niteliğe sahip olan bilgiler muhafaza altında tutulmalı ve şahsi kazanç elde etmek için ya da adil, açık ve etkin bir rekabete zarar verecek bir tarzda kullanılmamalıdır. Görevlerini ifa etmek amacıyla ihale personeli tarafından temin edilen bilgiler doğru ve tarafsız olmalı ve aldatıcı niteliğe sahip olacak bir şekilde dizayn edilmemelidirler.

17. Uygulamada, ihale personeli:

- Karşılaştırma yapmaları için ya da birbirleri ile rekabete sokmak için bir tedarikçinin veya ihaleye katılan tarafın verdiği fiyatları diğerine aktarmalıdırlar;
- Sözleşme yapan ilgili tarafın veya tedarikçinin ticari çıkarlarının korunması için sözleşme fiyatının ayrıntıları da dahil olmak üzere ticari anlaşmaların ayrıntılarını ifşa etmemelidirler;
- Diğer taraflar kasıtlı veya kasıtsız olarak bu bilgileri ifşa etmesinler diye ticari açıdan hassas olan bilgileri fiziki olarak da muhafaza etmelidirler, ve

◦ Görevleri sırasında elde ettikleri bilgileri, doğrudan doğruya veya dolaylı yollarla, kendilerine ya da diğer şahıslar adına para ile ifade edilmeyen bir menfaat temini için kullanmamalıdır.

18. İhaleyi yapan bir kurum ihale değerlendirme sürecine katkıda bulunmaları için danışmanlardan yararlanıyorsa bu danışmanlar da 12-14. paragraflarda yer alan ilkelere tabi olurlar. Bu tip danışmanların bulunduğu sözleşmeler bu sonucu ortaya çıkaracak bir hükmü içermelidirler. Bu tip sözleşmeler ihale değerlendirme sürecinde elde edilen bilgilerin değerlendirme süreci sonrasında belirli bir süre için ifşa edilmeyeceğini şart koşmalıdır.

#### **Yetki ve sorumlulukların birbirlerinden ayrılması**

19. Dolandırıcılık ve yolsuzlukların da aralarında bulunduğu gayri ahlaki davranışların ortaya çıkması riskini en aza indirmek için ihalede bulunan bir kurum, ihaledeki yetki ve sorumlulukları birbirlerinden ayırmalıdır. Bu konuda uygulanacak metotlardan biri, önemli olan karar alma konuları sürekli olarak aynı kişinin kontrolünde kalmasını diye, görevlileri rotasyona tabi tutmaktır. Rotasyon, belirli bir personel ile bir tedarikçi arasında gelişmemesi gereken ilişkilerin ortaya çıkma riskini azaltabilir.

#### **İhale kayıtları**

20. Yapılan her kontrat için bir kayıt tutulmalıdır. Kayıt altına alınan bilgiler ihale sürecinde alınan kararların doğruluğunu ispat etmeye yetecek düzeyde olmalıdır.

21. Kayıtların iyi bir şekilde tutulması, 1999'da Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından kararlaştırılan hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma süreci ile ilgili ilkeler çerçevesinde, daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

*APEC Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu*

*12 Ekim 1998*

#### **Hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma süreci**

##### **Giriş**

1. Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği, devlet ihaleleri ile ilgili kolektif eylem planı çerçevesinde kamu ihaleleri ile ilgili bağlayıcı olmayan bir dizi ilkeyi, gönüllülük esas olmak üzere, üye ülkelerin kabulüne sunmak üzere geliştirmektedir. Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu (GPEG) bağlayıcı olmayan bu

ilkelerin 1999'a kadar geliştirilmesi işleminin tamamlanması hedefi üzerinde anlaşmaya vardı. Şimdiye kadar Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu saydamlık, performans denetimi, açık ve etkin rekabet ile adil muamele ilkeleri konusundaki unsurlar ve örnek uygulamaları belirledi.

2. 4 Şubat 1999'daki dokuzuncu toplantısında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma süreci ile ilgili ilkeler konusundaki unsurları ve bu unsurların nasıl uygulamaya konulacağı ile alakalı örnekleri belirledi.

3. Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından daha önceden müzakere ve kabul edilen ilkelere olduğu gibi hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma süreci ile alakalı ilkeler de bağlayıcı değildir. Her bir üye ülke, kendi ekonomisine has özellikleri ve bu ilkeleri uyguladığında karşı karşıya kalacağı fayda ve zararları göz önünde bulundurarak, bu unsurlardan hangilerinin uygulamaya konulması gerektiği konusunda karar vermek için en elverişli konumdadır. Bu çalışmada yer alan uygulamalarla ilgili örnekler, bu çalışmada belirlenen hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma sürecinin unsurlarını yürürlüğe koymak için bazı muhtemel yolları göstermektedir ve katı kurallar koymayı veya ayrıntılı bir şekilde düzenleme yapmayı amaçlamamıştır. Bunun yanı sıra Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından geliştirilen örnek uygulamalar ve unsurlar ne kamu alımları ile ilgili Dünya Ticaret Örgütü müzakerelerine ne de Dünya Ticaret Örgütü'nde üye ülkelerin aldıkları pozisyona bir hanel getirir.

#### **Hesap verme sorumluluğu ve davanın ele alınma sürecinin unsurları**

4. Genel ilke olarak, kamu alımları ile ilgili kurumlar ile ihale personelinin hükümete, nihai tüketiciye, halka ve tedarikçilere karşı verimli, maliyet-etkin ve adil bir şekilde kamu alımlarının yapılmasının sağlanması bakımından sorumlu tutulmalıdırlar ve ihale sürecinin incelenmesi için mekanizmalar ve şikayetlerin araştırılması için yeterli kanallar olmalıdır.

#### **İhale Süreci**

5. Hükümetler ve kurumlar ihale yasaları/ düzenlemeleri/politikaları, uygulama ve prosedürlerini oluşturmalı ve bunları ilan etmelidirler ve ihaleye çıkan kurumlar ile ihale personeli bütün ihale süreci boyunca bunları ihlal etmeden uygulamalıdırlar.

**Kayıtların tutulması**

6. İhale sürecinde alınan kararların ve yapılan faaliyetlerin doğruluğunu ispatlayacak ölçüde ihale sürecinde alınan kararların ve yapılan faaliyetler ile bunların yapılmasının gerekçeleri de dahil olmak üzere bütün ihale sürecinin uygun bir şekilde kaydı tutulmalıdır.

7. Uygulamada, kaydının tutulması gereken konular şunlardır:

- Satın alınacak mal ya da hizmetler kaleminin ayrıntılı olarak tarif edilmesi;
- Kamunun parasının harcanması için gerekli olan onay;
- İhale metodunun seçimi;
- Verilen tekliflerin değerlendirilmesi ve seçimi ile ilgili ölçütler;
- Teklifler sona ermeden önce teklifte bulunabilecek muhtemel kişilerle yapılan müzakereler;
- Alınan tekliflerin açılması ve doğruluğunun ispatlanması;
- İhaleye katılanların adları;
- Geçersiz tekliflerin içeriği ve geçersiz olmalarının nedenleri;
- Tekliflerin değerlendirilmesi sürecinde yapılan müzakereler ve tekliflerin açıklanması;
- Tekliflerin seçimi ile ilgili kararlar;
- Kontratların imzalanması ve sözleşme yapma yetkisinin verilmesi; ve
- Bir kontratın değiştirilmesinin nedenleri.

**Bağımsız Denetim**

8. Denetim mekanizması hesap verme sorumluluğunun ve meselenin yürürlükteki mevzuata göre ele alınmasının sağlanması ve desteklenmesi için dikkate alınmalıdır. Bu mekanizmalar:

- İçinde buldukları şartlara, kapsamlarına ve hedeflerine göre bağımsız olacak bir şekilde çalışmalıdır ve incelenen kurum ve kuruluşların otoritesi, kontrolü ya da etkisine tabi olmamalıdır; ve
- Bütün taraflara karşı tarafsız ve adaletle davranmalı ve bu şekilde davranılıyor görüntüsünü vermelidirler.

9. Uygulamada bu mekanizmalar şunları içermelidirler:

- İlgili kurum ya da kuruluşun kamu kaynaklarını kullanırken etkinlik, verimlilik ve dürüstlüğe uygun bir şekilde davranmasını sağlamak için dizayn edilen yönetimin kontrolü ile iç denetim prosedürleri;
- Bir ihale personeli ya da ihaleyle ilgilenen bir departmanın aldığı karar ya da gerçekleştirdiği faaliyetlerin aynı kurum içindeki başka bir görevli ya da kısım tarafından kurum-içi denetimi; ve
- Ombudsman ve kamu denetim örgütü gibi hükümetin etkisinden bağımsız olan ya da olmayan başka bir kamu kurumunca yapılan inceleme.

### **İnceleme mekanizması**

10. Bu mekanizmalar ihale süreci konusundaki şikayetlerin ya da ihaleyi yapan kurumla yapılan doğrudan danışmalar yoluyla çözüme bağlanamayan ihale kanunları/ düzenlemeleri/ politikaları/prosedürleri ile ilgili ihlallerin ele alınması için yürürlüğe konulmalıdır. Bu tip mekanizmalar yukarıda belirtilen şikayet ya da ilgili ihalede çıkarı olan tedarikçilerce gerçekleştirilen delile dayalı ihlallerin incelenmesi için bağımsız, tarafsız, saydam, uygun ve etkin prosedürler ortaya koymalıdır.

11. Uygulamada bu şunları içerebilir:

- Şikayet ve delile dayalı ihlallerin objektif ve tarafsız bir şekilde incelenmesi amacıyla bir inceleme organının ya da incelemeyi yapacak bir kişinin belirlenmesi. Bu inceleme organı bir mahkeme, bağımsız bir inceleme organı, ihale ile doğrudan ilgili olmayan bir kamu kuruluşu ya da itibarlı bir özel sektör hakemlik/aracılık servisi olabilir. İnceleme organı ihaleden herhangi bir çıkar elde edecek konumda olmamalıdır ve üyeleri inceleme süresince dış etkilere karşı korunmalıdır;
- İhale hazırlanması ya da ihaleye itiraz maliyeti ile sınırlı olmak kaydıyla ihlalin düzeltilmesi veya verilen zararın tazmini sağlanması;
- İncelemenin kapsamı, hedefleri ve yapılan faaliyetler ile tüm tarafların hakları ve yükümlülükleri de dahil olmak üzere inceleme mekanizması ile ilgili bilgiler tüm tedarikçilere açık olması; ve
- İnceleme mekanizmasının eşit bir şekilde iç ve dış tedarikçilere açık olmasının sağlanması.

**Açıklık ve Saydamlık****12. İhale süreci açık ve saydam olmalıdır.**

13. Açıklık ve saydamlık hesap verme sorumluluğunu ve meselenin yürürlükteki mevzuata göre ele alınmasını sağlar ve destekler. Uygulamada bu, aralarında Devlet İhaleleri Uzmanlar Grubu tarafından belirlendiği gibi kontratların karara bağlanması da dahil olmak üzere, sürekli olarak saydamlık ilke ve uygulamalarına göre davranılarak başarılabılır.

## ARUSHA DEKLARASYONU, [GÜMRÜK KAPILARINDA DÜRÜSTLÜK İLE İLGİLİ GÜMRÜKLER İŞBİRLİĞİ KONSEYİ'NİN DEKLARASYONU]\*

(7 Temmuz 1993)

### Gümrükler İşbirliği Konseyi,

Gümrüklerin bir ekonominin etkili bir şekilde yönetilmesinde temel bir enstrüman olduğuna ve kaçakçılıkla mücadelede ve meşru ticaret akımlarının artırılmasında hayati bir rol icra ettiğine DİKKATLERİ ÇEKEREK;

Yolsuzluğun herhangi bir toplumun etkin bir şekilde işlevini yerine getirmesini ortadan kaldırdığını ve gümrüklerin görevlerini yerine getirmesini azalttığını;

Yolsuzluğa bulaşmış bir gümrüğün:

- devlete düzgün bir şekilde aktarılması gereken gelirleri sağlayamayacağı,
- yasadışı muamelelere karşı mücadelede etkin olunmamasına yol açacağı, ve
- meşru uluslararası ticaretin artmasını engelleyeceğini ve iktisadi kalkınmayı engelleyeceğini;

Gümrük görevlileri adet haline getirerek yasaları ihlal ederlerse gümrüklerin kamunun onayına ve güvenine layık olma hakkına sahip olamayacağını, KABUL EDEREK;

Yolsuzlukla, yalnızca kapsamlı bir ulusal çaba içine girerek etkin bir şekilde mücadele edileceğini GÖZ ÖNÜNDE TUTARAK;

Bütün hükümetlerin öncelikli görevinin gümrüklerin yolsuzluğa bulaşmalarını sağlamak olduğunu deklare eder. Bu tüm kamu görevleri ve özellikle gümrükler boyunca üst düzeyde bir dürüstlüğün tesisi ve idamesi için üst düzey siyasi ve idari mevkilerde buna yönelik kesin bir taahhüdü ve bağlılığı gerektirir.

Gümrüklerde dürüstlüğün sağlanmasına yönelik ulusal bir programın aşağıdaki temel faktörleri mutlaka dikkate alması gerektiğini deklare eder:



1. Gümrük mevzuatı açık ve kusursuz olmalıdır. İthalat tarifeleri mümkün olan yerlerde azaltılmalıdır. Tarife oranlarının sayısı azaltılmalıdır. Ticaretle ilgili idari düzenlemeler asgari bir düzeye indirilmelidir. Standart kurallara mümkün olduğunca az istisna getirilmelidir.
2. Gümrük prosedürleri basit, tutarlı ve kolayca anlaşılır olmalıdır ve son aşamada bağımsız bir mercie müracaat etme imkanını da içerecek şekilde gümrük idaresinin kararlarına karşı bir üst makama başvurma prosedürünü de kapsamalıdır.
3. Otomasyon yolsuzluğa karşı güçlü bir araçtır ve otomasyona geçilmesi-ne öncelik verilmelidir.
4. Yolsuzluğa yol açacak fırsatları azaltmak için gümrük idaresinin yöneticileri görevlerin stratejik yönden ayrıma tabi tutulması, atamaların rotasyona tabi tutulması ve gümrük görevlilerinin rastgele bir şekilde, bazı durumlarda ise düzenli bir biçimde teftiş edilmesi gibi tedbirleri uygulamaya koymalıdır.
5. Üretim hattı yöneticilerinin en önemli vazifeleri çalışma metotlarındaki ve çalışanların dürüstlüğündeki zayıflıkların belirlenmesi ve bu zayıflıkların düzeltilmesi için gerekli adımların atılması ile ilgilidir.
6. İç ve dış denetim son derece elzemdir ve etkin bir iç denetim gümrük prosedürlerinin yeterli ve doğru bir şekilde uygulanmasını sağlayan en faydalı araçtır. İç denetim düzenlemeleri şüphelenilen tüm yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamalarını teftiş etme özel görevine sahip olan bir iç işler birimi tarafından hazırlanmalıdır.
7. Yönetim kendi çalışanlarına sadakati, işiyle gurur duymayı, grup içinde birlik duygusunu ve bu çalışanların yolsuzluk yapma ihtimallerini azaltacak tedbirlerin uygulanmasında işbirliği yapma arzusunu yavaş yavaş aşılmalıdır.
8. Gümrük görevlilerinin işe alınması ve terfi süreci objektif ve müdahaleden uzak olmalıdır. Bu süreç yüksek düzeyde bir ahlaka sahip olan ve bunu sürdürebilecek durumda bulunan kişileri belirleyebilecek araçları içermelidir.
9. Gümrük görevlileri için bir davranış kodu hazırlanmalı ve bunun önemi onlara tam olarak izah edilmelidir. İşten çıkarılmayı da içeren etkili disiplin tedbirleri mevcut olmalıdır.

10. Gümrük görevlileri, kariyerleri boyunca, ahlak ve dürüstlük konularını da bünyesinde barındıran yeterli bir mesleki eğitime tabi tutulmalıdırlar.
11. Gümrük görevlilerince verilen ücretler onlara iyi bir yaşam standardı sağlayacak düzeyde olmalıdır ve bazı durumlarda sağlık, konut ve teşvikler (ikramiye ve ödül) gibi sosyal menfaatleri de kapsamalıdır.
12. Gümrük idareleri, gümrük simsarları ve iş dünyasının ilgili sektörleri ile açık ve saydam bir ilişki geliştirmelidirler. Bu çerçevede irtibat komiteleri yararlı olabilir.

## DÜNYA GÜMRÜKLER ORGANİZASYONU, DÜRÜSTLÜK AKSİYON PLANI\*

### Giriş

#### Stratejik Odak Noktaları:

Dünya Gümrükler Organizasyonu Stratejik Planı'nın odak noktası yüksek ahlaki standartlara sahip profesyonel ve saydam gümrük idarelerini teşvik etmektedir.

Dünya Gümrük Organizasyonu, gümrüklerin kuvvetli, serbest ve büyüyen bir dünya ticaretine yaptığı pratik katkıların bilincindedir.

Birçok gümrük idaresi en iyi kamusal hizmet ve dürüstlük geleneğine sahip olmak sınır aşan mallarla ilgili ulusal bazı zorunlulukları uygulamaya koymaktadırlar.

Bununla birlikte en iyi gümrük idarelerinde bile ara sıra meydana gelen bireysel hata ve kusurlar mevcuttur. Ayrıca Dünya Gümrükler Organizasyonu, derin köklere sahip tarihi ve kültürel nedenlerle, bazı hizmetlerin gerekli olan standartların altında bir performansla sahip olarak başarısız olduklarının farkındadır.

Bu idarelerden bazıları yurt dışındaki kurumlar tarafından yükleme öncesi teftiş sistemleriyle geçici bir çözüm aramak zorunda kalmaktadırlar. Bunlar, yıllar boyunca katı ve maliyetli prosedürlerle ve modern gümrük hizmetleri tarafından uygulamaya konulan radikal kontrol ve işlemleri kolaylaştıran uygulamalardan büyük ölçüde tecrit olmuş bir şekilde kurulmuşlardır.

Dünya Gümrükler organizasyonu yükleme öncesi teftiş rejimlerinin daha etkili ve dürüst gümrük hizmetleriyle yer değiştirmesi de dahil olmak üzere yapılacak uygun gümrük reformlarıyla uluslararası bir alanda kamusal ve ticari çıkarlara rehberlik ve liderlik etmeyi gerekli görmektedir.

Özellikle merkezi hükümet ve hükümetler arası alanda alınacak kararlar yoluyla olmak üzere çözüm bulmak için gerekli olan dış faktörlerin çoğu şirketlerden ve onları teslim eden örgütlerden kaynaklanır.

**Amaçlar:**

Dünya Gümrükler Organizasyonu:

- Dikkatli bir şekilde uygulanacak dürüstlüğü artırıcı politika ve programlar yoluyla gümrük idarelerinin ahlaki ve profesyonel nitelikteki davranışlarını teşvik edecektir,
- Dünya Gümrükler Organizasyonu üyeleri arasında üst düzeyde bir dürüstlük standardını oluşturmak ve sürdürmek için profesyonel gümrük uzmanlarına istihdam edilmesini teşvik edecektir; ve
- Resmi ve ticari nitelikteki dürüstlük standartlarını, genelde gümrük yöneticilerinin özelde ticaret ortaklarının dürüstlük standartlarını, yükseltmek için hükümetlere, iş dünyasına, uluslararası hükümetlere yardım edecek ve onları harekete geçirecektir.

**İlkeler:**

Planın desteklenmesi için Dünya Gümrükler Organizasyonu:

- Uluslararası gelişmeler ve baskılar çerçevesinde pozisyonu belirlemelidir;
- Politik boyutuna dikkat çekerek gümrüklere dürüstlüğü getirmek zorundadır.
- Dürüstlikle ilgili uluslararası tasfiye ve sözleşmelerdeki gümrüklerle ilgili uygun hükümlerin dikkate alınmasını sağlayan pratik adımları oluşturmak zorundadır.
- Dünya Gümrükler organizasyonu dürüstlük stratejisinin pratik bir şekilde uygulanmasının sağlanması için Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun bölgesel teşkilatını kullanmak zorundadır.
- Ulusal dürüstlük programlarının uygulanması için bölgesel sponsorlarla işbirliği yapmalıdır.
- Yükleme öncesi teftişin gümrüklerdeki dürüstlük probleminde bir çözüm olmadığını teyit etmeli ve hükümetler ve kredi veren kurumların kabule edebileceği uygun ve tutarlı alternatif stratejileri oluşturmalı ve desteklemelidir.
- Yolsuzlukla mücadelede sağlam bir platform olarak Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun sözleşme ve enstrümanlarının uygulanmasını teşvik etmelidir.

- Bunların uygulanması için yeterli kaynaklar tahsis etmelidir.
- Acentalar arası ve çoklu-acentalı bir yaklaşımı geliştirmelidir.
- Hükümetlerle, örgütlerle, özel sektör gruplarıyla, diğer hissedar ve üyelerle uluslararası tartışmalara ve faaliyetlere katılarak dürüstlük konusunu teşvik etmelidir.

### **Liderlik ve terfi**

#### **Spesifik eylemler**

#### **1. öncelik**

Aşağıdaki amaçlara sahip bir Dünya Gümrükler Organizasyonu uzmanlar merkezinin kurulması ve geliştirilmesi:

- Aşağıdaki konuları bünyesinde barındıracak bir Dünya gümrükler Organizasyonu Sekreterliği dürüstlük ile ilgili kaynakların yer aldığı bir merkezin kurulması ve geliştirilmesi:
  - Dürüstlük alanında en iyi uygulama ve örnek olayların yer aldığı bir kütüphane;
  - Konu ile ilgili kitaplar, dokümanlar, araştırma raporları v.b.;
  - Eğitim ve öğretim materyallerinde dürüstlüğün yer alması;
  - İlgili internet siteleri ile alakalı bağlantıların Dünya Gümrükler Organizasyonu internet sitesinde yer alması.
- Konu ile alakalı diğer bilgilerin (değerlendirmeler, anketler raporlar v.b.) kaynakları ve niteliklerinin araştırılması ve belirlenmesi.
- Aşağıdaki konularda yapılacak araştırma ve analizlerin yapılması:
  - Dürüstlük konusundaki en iyi uygulamalar;
  - Davranış kodları, anti-yolsuzluk kanunları;
  - Sözleşme ve tavsiyeler;
  - Dünya Gümrükler Organizasyonu Dürüstlük Forumu'nda yer alan materyal ve dokümanlar;
  - Uluslararası Ticaret Odası ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Dünya Bankası v.b. gibi diğer uluslararası Örgütlerin konu ile ilgili enstrümanları;
  - Gümrüklerdeki ve diğer kaynaklardaki mevcut modeller.

- Aşağıdaki konular üzerinde çalışmaların yapılması:
  - Gümrüklerin verimliliğinin ölçülmesi
  - Dürüstlük konusunda en iyi uygulamaların oluşturulması
  - Karşılıklı değerlendirmeler yoluyla dürüstlük konusunda üye ülkelerin performansının ölçülmesi
  - Diğer Sözleşmelere de gümrüklerle ilgili unsurların dahil edilmesi.

Dürüstlük ile ilgili unsurların teknik yardımlar, eğitim programları ve diğer projelerin içeriğine dahil edilmesi.

Bölgesel ve ulusal düzeyde seminerler ve ulusal eylem planlarının koordine edilmesi ve düzenlenmesi.

Arusha Deklarasyonu da dahil olmak üzere Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun çalışmalarını teşvik etmek için ilgili yayınlarda ve destekleyici materyallerde dürüstlük temalarına yer verilmesi.

G8, Dünya Ticaret Örgütü, Yolsuzlukla Mücadelede İkinci Global Forum, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Uluslararası Ticaret Odası gibi uygun uluslararası forumlara Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun katılımının sağlanması.

Üye ülkelerde:

- Arusha Deklarasyonu'nun hali hazırda nasıl uygulandığının;
- İçerik ve uygulamada herhangi bir eksikliğin olup olmadığının araştırılması ve uygun tavsiyelerde bulunulması.

### **İkinci Öncelik**

Davranış kodu unsurlarının tamamlanması, yayınlanması ve dağıtılması.

Dürüstlüğe yönelik planlar, en iyi uygulamalar, ölçme metotları, elde edilen bulgular ve eğitim ile ilgili konularda bilgi ve tecrübelerin paylaşılmasına olanak sağlayan ağları oluşturmak için üye ülkelere fırsat sağlanması.

İlgili topluluklarda ve Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun kural ve araçlarının uygulanmasında dürüstlük ile ilgili eylemlere yapılan vurgunun güçlendirilmesi.

## **Bölgesel Odaklı Faaliyetler**

### **Spesifik Eylemler**

#### **Birinci Öncelik**

Başkan yardımcısının düzenlenen toplantıların plan ve gündeminde dürüstlük ile ilgili konu ve eylemlere öncelik vermesi için desteklenmesi ve cesaretlendirilmesi. Her bir bölgenin kültürel, iktisadi ve siyasi özelliklerinin dikkate alınmasının sağlanması.

Başkan yardımcısı dürüstlük konusundaki bölgesel faaliyetler ile Dünya Gümrükler Organizasyonu'nun global düzeydeki dürüstlük ile ilgili gündemi arasında uygun uluslararası bağlantıyı oluşturmalıdır.

Başkan yardımcısı çalışma raporlarının geliştirilmesinde Sekreterliğe destek sağlamalıdır.

## **Özel Sektör Odaklı Faaliyetler**

### **Spesifik Eylemler**

#### **Birinci Öncelik**

Dürüstlüğün sağlanmasında ortaya çıkan problemlerle mücadeleye yönelik pratik katkı sağlanması amacıyla özel sektör ile işbirliğinin geliştirilmesi ve danışmalarda bulunulması.

#### **İkinci Öncelik**

Bölgesel özel sektör kuruluşları kendi faaliyetlerinde Gümrüklerde Dürüstlük İnisiatifini desteklemelidirler.

Özel sektörde uygulama kodunun benimsenmesinin teşvik edilmesi.

## GÜNEYDOĞU AVRUPA YOLSUZLUKLA MÜCADELE GİRİŞİMİ İSTİKRAR PAKTI \*, YOLSUZLUK SÖZLEŞMESİ\*\*

[15-16 Şubat 2000]

### GİRİŞ

Bizler, Güneydoğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Pakti üyeleri, Saraybosna toplantısında ve daha sonra 1999'un sonbaharında Cenevre, Bari ve Oslo'da yapılan I., II. ve III. çalışma toplantılarında belirlenen hedefler doğrultusunda:

Yolsuzluk ve diğer dolandırıcılıkla ilgili ve cezai niteliğe sahip faaliyetlerin,

- demokratik kurumların istikrarı için son derece zararlı olduğunu, hukuk devleti ilkesini zedelediğini, İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu ve uluslararası alanda tespit edilen diğer standartlar ile garanti altına alınan temel hak ve özgürlükleri ihlal ettiğini ve halkın kamu yönetiminin adil ve tarafsız bir şekilde davrandığına olan güven ve inancını ortadan kaldırdığını;
- iş hayatını zayıflattığını, iç ve yabancı yatırımları caydırdığını, ekonomik kaynakların israfına yol açtığını ve iktisadi gelişmeyi engellediğini ve bu nedenlerle;
- İstikrar Pakti'nin belirli hedeflerini tehdit ettiğini, kabul etmekteyiz.

Aralarında yolsuzluğun uluslararası boyutunun, organize suçların ve kara para aklamanın da yer aldığı dolandırıcılık ve her türlü yolsuzlukla mücadele etmenin zorunlu olduğuna karar verdik. Yolsuzlukla mücadelede alınması gereken öncelikli tedbirlerin şunlardır:

- Özellikle Avrupa konseyi, Avrupa Birliği, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler ve Kara Para Aklama İle İlgili Mali Eylem Gücü'nün enstrümanları olmak üzere mevcut olan ilgili tüm uluslararası enstrümanlar çerçevesinde etkili tedbirleri almak;
- Saydamlığın ve kamu yönetiminin hesap verme sorumluluğunun daha iyi bir hale getirilmesi için yapılacak hukuki, yapısal ve yönetimle ilgili reform-



lar, kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi ve kamu görevlileri için kamu hizmetlerini yerine getirmede ahlaki standartların teşkil edilmesi yoluyla iyi yönetimi teşvik etmek;

- Yürütme, yargı ve yasama güçlerinin etkin bir şekilde birbirlerinden ayrılmasını ve soruşturma ve kovuşturma yapan organların bağımsız olmalarını ve bu organların soruşturma ve kovuşturma yeteneklerinin artmasını sağlayarak hukuk devleti ilkesini ve mevzuatı güçlendirmek;

- Rüşvetle ilgili kanunları çıkarmak ve bu kanunları etkin bir şekilde uygulamak ve yurtiçi ve yabancı yatırımlar için açık ve saydam koşulların oluşmasını sağlamak ve şirket sorumluluğu ile uluslararası alanda kabul edilen muhasebe standartlarını yerleştirmek yoluyla iş ve ticaret ilişkilerinde dürüstlük ve saydamlığı teşvik etmek;

- Sivil toplumu ve toplumsal eylemleri harekete geçiren bağımsız medyayı güçlendirerek ve iş ilişkilerinde bir dürüstlük modeli ve toplumun her kesiminde bir hukuka saygı kültürü yaratarak aktif bir sivil toplumu geliştirmek.

Katılımcı ve aktif stratejilerin toplumun tüm kesimlerinin yolsuzluğa karşı yürüttükleri çabaları artıracağını göz önünde tutuyoruz;

Özel kesimle kamu kesimi ve hükümetle sivil toplum arasında gerçekleştirilecek bir işbirliğinin yolsuzluğa karşı yürütülecek faaliyetlerin gözlemlenmesi ve bu konu ile ilgili reform ve tedbirlerin gerçekleştirilip sürdürülmesi için çok önemli olduğunu kabul ediyoruz;

Bağışta bulunan organizasyonların teknik yardım sağlayacaklarına ve program dizaynında ve uzun vadeli işbirliği çerçevesinde yapılacak uygulamalarda birlikte çalışmayı ve birbirlerinin etkisini artırmayı güçlendireceklerini dikkate alıyoruz;

Kamu kurumlarının güvenilirliklerini ve dürüstlüklerini sağlamak ve yüksek düzeyde bir siyasi kararlılıkla yolsuzluğa karşı mücadele etmeyi sürdürmek için karar verdik ve bu nedenle yukarıda bahsedilen amaçları gerçekleştirmek konusunda uzlaşmaya vardık ve Güney Doğu Avrupa bölgesinde yolsuzluklara karşı yürütülen ortak çabalar için zaruri bir adım olarak, kendisine verilecek görevler çerçevesinde, görevlerin yerine getirilmesini izleyecek ve bunu sağlayacak bir Özel Koordinatörü görevlendirmeyi tasarlıyoruz.

## TAAHHÜTLER

Mevcut uluslararası taahhütlere ve Avrupa Birliği'ne aday ülkeler tarafından benimsenenlere aykırılık teşkil etmemek koşuluyla, bölgedeki ülkeler aşağıdaki adımları atarlar:

### **Avrupa ve diğer uluslararası enstrümanların benimsenmesi ve uygulanması**

- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption), Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Medeni Hukuk Sözleşmesi (The Civil Law convention on Corruption) ve Suç İşleme Suretiyle Elde Edilen Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Müsadere Edilmesi ve Ele Geçirilmesine İlişkin Sözleşme (The Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds of Crime)'yi imzalamak, onaylamak ve uygulamak;
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Mücadelede Yirmi Temel İlke (The Twenty Guiding Principles for the Fight against corruption)'nin uygulanması ve Avrupa Konseyi, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption-GRECO)'na aktif bir şekilde katılmak;
- Kara Para Aklamaya İlişkin Mali Eylem Görev Gücü'nün Kırk Tavsiyesini (40 Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering-FATF) uygulamak ve kara para aklamaya karşı tedbirlerin (PC-REV) değerlendirilmesi için Avrupa Konseyi'nin Seçilmiş Komitesi'ne aktif bir şekilde katılmak;
- Avrupa Birliği'nin konuyla alakalı diğer enstrümanlarını, mevzuatını, standartlarını ve uygulamalarını dikkate almak;
- İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın Uluslararası İş İlişkilerinde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi (The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)'nde ve İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı'nın tavsiyelerinde önerilen ilkelerin uygulanması için gerekli olan tedbirleri almak;
- Amerika Birleşik Devletleri'nde 1999'da yapılan Yolsuzluklarla Mücadeleye İlişkin Global Forum'da imzalanan Yolsuzlukla Mücadele ve Adalet ve Güvenlik Görevlileri Arasında Dürüstlüğün Korunmasına İlişkin Temel

İlkeler (The Guiding Principles for Fighting Corruption and Safeguarding Integrity among Justice and Security Officials)'i göz önünde tutmak;

- Birleşmiş Milletler, Uluslararası Organize Suçlara İlişkin Sözleşme (The United Nations Convention on Transnational Organized Crime) müzakerelerinin tamamlanmasını uygun bulmak ve Birleşmiş Milletlerin global düzeyde yolsuzluğa karşı yürüttüğü inisiyatifleri dikkatle takip etmek.

### **İyi Yönetim ile güvenilir kamu yönetiminin teşvik edilmesi**

- Avrupa standartları ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu açık, saydam ve etkin bir kamu alımları sürecini teşvik etmek için ulusal ölçekte kamu alımları mevzuatı ve prosedürlerinin güçlendirilmesi;
- Uluslararası organizasyonlar ve eğer varsa Avrupa Topluluğu tarafından oluşturulan standartları da içeren uluslararası düzeydeki iyi uygulamalar ile uyumlu olacak şekilde bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi safhalarında verimliliğin, saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun artırılması;
- Uluslararası düzeydeki iyi uygulamalar ile uyumlu olacak şekilde idari kararların yargısal denetime tabi tutulmasının yanı sıra etkin bir yasal çerçeve oluşturmak yoluyla liyakat esasına göre seçilen personele sahip olan ve hukuka uygunluğu, dürüstlüğü, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu koruyan profesyonel ve istikrarlı kamusal hizmetlerin tesis edilmesi ve Kamu Hizmetlerinde Ahlak ve Davranış Kodu ile ilgili tavsiyelerin uygulanmasının teşvik edilmesi;
- Uluslararası düzeydeki iyi uygulamalar ve Avrupa Yüksek Denetim Mahkemesi ve Avrupa Birliği'ne üye devletler tarafından ortaklaşa tespit edilen standartlar ile uyumlu olacak şekilde etkin dış denetim kurumlarının kurulması; Ombudsman kurumu gibi örgütlenmeler yoluyla parlamentonun gözetleme ve denetim rolünün güçlendirilmesi, yeterli beşeri ve mali kaynaklarla desteklenen soruşturmacı kurumların kurulmasına olanak tanınması ve siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında saydamlığın sağlanması.

### **Mevzuatın ve hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmesi**

- Yolsuzlukların ve kara para aklamanın Avrupa standartlarına göre cezalandırılmasının sağlanması. Mevzuat seçilmiş organlardaki, kamu yönetimindeki, iş dünyasındaki ve toplumdaki yolsuzlukla ilgili tüm davranışları açık bir şekilde sınıflandırmalı ve cezalandırmalıdır ve yolsuzluk

kurbanları için uygun çözümler üretilmeli ve yolsuzluğa karşı mücadeleye yönelik mevzuat etkin bir şekilde uygulanmalıdır;

- Yeterince eğitime tabi tutulmuş personel ile yolsuzluk olaylarının etkin bir şekilde soruşturulması, kovuşturulması ve mahkeme edilmesi için yeterli düzeyde yasal ve bütçe ile ilgili araçlar sağlayarak uzmanlaşmış anti-yolsuzluk birimlerinin kurulması. Bu birimlerin üyeleri yeteri kadar bağımsız ya da özerk olmalı, görevlerini ifa ederken korunmalı, yasadışı etkilerden masun olmalı ve yolsuzlukla ilgili bilgi tedarikinde ve yolsuzlukla mücadelede yetkililere yardım eden kişilerin korunmasında etkin araçlara sahip olmalıdırlar;
- Ayrıca, kurumlar arası işbirliği ve ortak soruşturmalarda bulunmayı artırarak, mali soruşturmalara odaklanarak, dolandırıcılık, vergi kaçakçılığı ve ekonomik suçlar arasındaki bağlantıyı göz önünde tutarak, temel insan hak ve özgürlüklerine saygı göstermek koşuluyla özel soruşturma ve kovuşturma metodlarına başvurulması için gerekli şartları oluşturarak ve yeterli eğitim ve kaynakları sağlayarak yargısal kurumların soruşturma ve kovuşturma kapasitelerinin artırılması.

#### **İş ve ticaretle ilgili faaliyetlerde saydamlığın ve dürüstlüğün teşvik edilmesi**

- İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi enstrümanlarını dikkate almak suretiyle ve rüşvet alma ve talep etme ile ilgili kanunların çıkarılması veya varsa bu kanunların etkin bir şekilde uygulanması yoluyla kamu görevlilerince alınan rüşvet de dahil olmak üzere aktif ve pasif rüşvetle mücadele etmek için etkin tedbirlerin alınması;
- İstikrar Paketi'nin Yatırımlara İlişkin Sözleşmesi'nde yer alan ilkeler doğrultusunda yurtiçi ve yabancı yatırımlar için açık ve saydam koşulların oluşturulması;
- Modern muhasebe standartlarının geliştirilmesi ve uygulanması, davranış kuralları gibi yeterli kurum içi kontrollerin benimsenmesi, iletişim için kanalların oluşturulması ve yolsuzlukları bildiren çalışanların korunmasını da içeren uluslararası standart ve ilkeler çerçevesinde kurum sorumluluğunun artırılması;
- Reform niteliğinde tedbirlerin alınması ve geliştirilmesi için kamu/özel sektör işbirliğinin geliştirilmesi.

**Aktif bir sivil toplumun teşvik edilmesi**

- Deneyim ve bilgilerin paylaşılması için kamu görevlileri, özel sektör ve sivil toplum temsilcileri ile birlikte bölgesel/ulusal ve yerel ölçekte yolsuzluğa karşı uygun faaliyetlerin geliştirilmesi; kamusal hizmetlerin ifası için geri-tilim oluşturmak ve rekabeti artırmak için iş dünyası, tüketiciler ve kamuya yönelik araştırmaların yapılması;
- Hükümet-dışı örgütlerle, medya organizasyonları ve özel sektörle işbirliği halinde yolsuzluğun yol açtığı iktisadi ve sosyal zararlar hakkında kamunun uyanık olmasını sağlayacak kampanyaların organize edilmesi;
- Kamu görevlilerinin, yolsuzluğun kurbanlarının, iş dünyasının ve halkın yolsuzluk ve şantaja ilişkin uygulamaları önleme konusunda yetkili olan kurum ve kişilerle işbirliği yapmalarını artırmayı amaçlayan tedbirlerin geliştirilmesi;
- Toplumda yolsuzluğa karşı bir kültürün oluşmasını amaçlayan eğitim programlarının uygulamaya konulması;
- Bilgi edinme özgürlüğünü sağlayan kanunlar çıkararak medyanın gözetim işlevinin güçlendirilmesi, gazetecilerin ahlaki ve mesleki standartlarının iyileştirilmesi, araştırmacı gazetecilik eğitiminin teşvik edilmesi ve kamusal bilgiye ulaşma olanağının sağlanması.

**UYGULAMA**

Bu kapsamlı programın uygulanması için bölge ülkeleri bununla ilgili Eylem Planı ve bunun tüm hükümlerini kabul ederler.

Bölge ülkeleri, özellikle, şu hükümleri uygulamak için söz verirler:

- Yedinci bölümde listelenen faaliyetleri derhal yerine getirmek;
- Özel Koordinatörün ve Yolsuzluğa Karşı Yönetim Grubu'nun faaliyetlerine aktif bir şekilde katılarak görevlerini kolaylaştırmak ve gözetlemek.
- Bu Sözleşme çerçevesinde tek tek her ülkenin kendi yükümlülüklerini yerine getirmede sağladığı ilerlemeler konusunda Yolsuzluğa Karşı Yönetim Grubu'na ve gerekli olması halinde İstikrar Pakti'nin üyelerinin gerçekleştirdiği olağan toplantıya bilgi sunmak.

İnisiyatif, aralarında Eylem Planı'nda yer alan Acil Eylemler ile ulusal ve yerel ölçekte yetkilileri, iş dünyasını ve sivil toplumu teyakkuzda tutmanın da yer aldığı sınırlı sayıda bazı konular üzerine odaklanarak; güvenlik ve

yargıda yolsuzluğa karşı birimler oluşturup bu birimleri eğiterek; kamu hizmeti gören görevliler ve örgütlerin eksikliklerini tamamlayarak ve iş dünyasının yeniden yapılanmaya katılması ile ilgili kural ve davranışların çerçevesini belirleyerek işe başlamalıdır.

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ TEMSİLCİLER MECLİSİ, ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE VE İYİ DEVLET YÖNETİMİ YASASI\*

(17 Ekim 2000)

### 201. FASIL. KISA BAŞLIK

Bu yasa “Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Devlet Yönetimi Yasası” olarak adlandırılabilir.

### 202. FASIL. BULGULAR VE AMAÇ

(a) **BULGULAR**-kongre aşağıda yer alan bulguları tespit etmiştir: (1) Yaygın yolsuzluklar toplumun güvenlik ve istikrarını tehlikeye atar, demokrasiyi zayıflatır ve toplumun iktisadi, siyasi ve toplumsal gelişimini geriletir. (2) Yolsuzluk, kara para aklama gibi suçların işlenmesini hızlandırır ve kolaylaştırır, iktisadi gelişmeyi yavaşlatır, iş ve ticaret yapmanın maliyetini artırır ve devletin meşruiyetini ortadan kaldırır ve halkın güven ve inancını zayıflatır. (3) Ocak 1997’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, üye devletlerin yolsuzluk faaliyetlerinin uluslararası boyutunun ortaya çıkardığı sorunları göz önünde tutmalarını ve saydamlık ve mali sistemlerde dürüstlüğü artırıcı yasal ve diğer düzenleyici tedbirler üzerinde çalışmalarını talep eden bir kararı kabul etti. (4) Amerika Birleşik Devletleri, 1977 tarihli Yabancı Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu’nu benimsemek yoluyla uluslararası rüşveti ilk cezalandıran ülkedir ve Uluslararası İş İlişkilerinde Yabancı Kamu Görevlilerince Alınan Rüşvetle Mücadele İle İlgili İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Sözleşmesi’nin çıkmasında da hayati bir role sahiptir. (5) 1999’daki Yolsuzlukla Mücadele Global Forum’unda Başkan Yardımcısı yolsuzluğun hukuk devleti ilkesine karşı doğrudan bir tehlike oluşturduğunu deklare etti ve Dışişleri Bakanı yolsuzluğun demokratik yönetimlerin güçlendirilmesi çabalarımızda büyük siyasi ve sosyal sonuçları olan bir mesele olduğuna işaret etti. (6) Dışişleri Bakanı, Amerikalılararası Kalkınma Bankası’nın Mart 2000’deki yıllık toplantısında, belirli iktisadi başarıla-

rın mevcudiyetine rağmen, demokrasinin yolsuzluk ve adam kayırmacılık nedeniyle bezmiş vatandaşların sayısındaki artıştan dolayı tehdit altında olduğunu ve demokratik kurumlara duyulan saygının tekrar kazanılması için çabaların yönetimi iyileştirmek yönünde olması gerektiğini ifade etti. (7) Mayıs 1996'da Amerikan Devletleri Örgütü (OAS) yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, soruşturulması ve yargılanmasının kolaylaştırılması için değişik şekillerde uluslararası işbirliği ve yardımın sağlanmasını üye ülkelerden talep eden Yolsuzluğa Karşı Amerikalılararası Sözleşme'yi kabul etti. (8) Yolsuzluğa karşı mücadele etmeye söz veren ve araştırmacı gazetecilik teknikleri konusunda eğitilen bağımsız medya hem yolsuzluğun ortaya çıkardığı maliyetler hususunda halkı eğitebilir hem de yolsuzluğa bulaşmış görevlilere karşı bir engel olarak rol oynayabilir. (9) Liyakate dayalı seçim sürecine göre kurulan ve kontratları uygulamak ve mülkiyet haklarını korumak konusunda eğitim almış yetkin ve bağımsız bir yargı hukuki prosedürlerde saydamlık için öngörülebilir ve süreklilik taşıyan bir zeminin yaratılması açısından kritik bir role sahiptir. (10) Bağımsız ve hesap verme sorumluluğuna sahip bir yasama, sorumluluk sahibi siyasi partiler ve saydam bir seçim süreci, profesyonel, hesap verme sorumluluğuna sahip ve saydam bir mali yönetim ve kamu alımları politikaları ve prosedürleri ile birlikte, iyi yönetimin teşviki ve yolsuzlukla mücadele açısından elzemdir. (11) Modern ticaret ve mülkiyet hakları ile ilgili kanunları da bünyesinde barındıran saydam bir iş ve ticaret ortamı iktisadi büyüme ve kalkınmanın hızlandırılması ve toplumun her seviyesinde yolsuzluğun azaltılması için son derece gereklidir. (12) Amerika Birleşik Devletleri yabancı devletlerdeki hesap verme sorumluluğunu artırmaya çabalamaktadır. Bu çabalar arasında, (A) bağımsız medyanın desteklenmesi; kamu görevlilerinin, siyasi partilerin ve kamu görevine aday kişilerin mal beyanlarının ve mali durumlarının halka açıklanmasının teşvik edilmesi; açık bütçeleme süreci, uygun ve etkin iç denetim sistemleri, uygun mali yönetim sistemleri ve mali ve raporlama yoluyla saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun artırılması; (B) denetim bürolarının, genel denetçi kurumunun ve yolsuzluğa karşı kurumların kurulmasının ve kamunun ihale sürecinin üçüncü taraflarca gözetlenmesinin desteklenmesi; (C) yasal denetim ve gözetimi olanaklı kılan ve ihbarda bulunanların korunmasını sağlayan uyumlu, saydam ve sorumlu mevzuatın oluşturulması; (D) yolsuzluğu cezalandıran ve yolsuzluğu kovuşturan güvenlik ve adliye güçlendiren yargısal reformların teşvik edilmesi; (E) aralarında yolsuzluğa karşı kanunların, iş ilişkilerinde uluslararası standartları tespit eden ticaret ve fikri



mülkiyet haklarının korunması ile ilgili kanunların da yer aldığı ticaret için etkin bir yasal çerçevenin geliştirilmesi yoluyla özel sektörde saydam, ahlaki niteliğe sahip ve rekabetçi davranışları teşvik eden iş ve ticaret pratiğinin güçlendirilmesi; ve (F) ulusal ve yerel düzeyde özgür ve adil seçimlerin yapılmasının teşvik edilmesi.

**(B) AMAÇ-** Bu maddenin amacı, Amerika Birleşik Devletleri yardım programlarının, diğer ülkelerin toplumun her seviyesinde meydana gelen yolsuzluklara karşı mücadele etmelerine yardımda bulunarak iyi yönetimi teşvik etmesini sağlamak ve devlette ve özel sektörün tümünde saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmaktır.

### 203. FASIL. KALKINMA YARDIMI POLİTİKASI

**(A) GENEL POLİTİKA-** 1961 tarihli {22 U.S.C. 2151 (a)} dış Yardımlar Kanunu'nun 101 (a) faslı şu şekilde değiştirilmiştir:

- (1) 'Dört' çıkarılıp yerine 'beş' konulmuştur;
- (2) 3. paragrafın sonuna 've' eklenmiştir;
- (3) Dördüncü paragrafta yer alan dönem çıkarılarak bunun yerine 've' konulmuştur;
- (4) en sonuna aşağıdaki cümle eklenmiştir;
- (5) 'yolsuzlukla mücadele ve saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun artırılması yoluyla iyi yönetimin geliştirilmesi'.

**(B) KALKINMA YARDIMLARI POLİTİKASI-** 1961 tarihli {22 U.S.C. 2151 (a)} dış Yardımlar Kanunu'nun 102 (b) faslı şu şekilde değiştirilmiştir:

- (1) Dördüncü paragrafta—
  - (A) Alt-paragraf (E)'nin sonundaki 've' atılarak;
  - (B) Alt-paragraf (F)'de en sonda yer alan periyot çıkarılıp bunun yerine 've' eklenerek ve
  - (C) Aşağıda yer alan kısım eklenerek: '(G) yolsuzlukla mücadeledeki ve kamu ve özel sektördeki saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun artırılmasındaki iyileşmeler'; ve

(2) En sonuna aşağıdakiler eklenerek: '(17) Ekonomik reformlar ve demokratik yönetimin etkin kurumlarının geliştirilmesi birbirlerinin güçlerini artırır. Gelişmekte olan ülkelerin başarılı bir şekilde geçiş yapmaları onun iktisadi ve idari kurumlarının kalitesine bağlıdır. Hukuk devleti ilkesi, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık ile kişilere, mal ve yatırımlara güvence sağlanması ile ilgili mekanizmalar geniş çaplı bir iktisadi büyümenin sürdürülmesi destekleyen kritik öneme sahip idari ve ekonomik reformlardan bazılarıdır. Bu tip reformların desteklenmesine yönelik programlar halkın ekonomik fırsatlar yaratması ve kendi hükümetlerini sorumlu tutma kapasitesini de güçlendirmektedir.'

#### **204. FASIL. HAZİNE BAKANLIĞININ GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERE YÖNELİK TEKNİK YARDIM PROGRAMI.**

1961 tarihli {22 U.S.C. 2151 (a)} dış Yardımlar Kanunu'nun 129 (b) faslı şu şekilde değiştirilmiştir:

'(3) **ANTI-YOLSUZLUK KONUSUNA ÖNEM VERİLMESİ-** Bu tip teknik yardımlar, piyasa mekanizmasında ve belli bir ölçüye kadar özelleştirme prosedürlerinde saydamlığı engelleyen ya da sapmalara yol açan eylemlere karşı korunma da dahil olmak üzere, rekabeti engelleyen, gayri ahlaki bir nitelik taşıyan ve yolsuzluk faaliyetleri ile mücadele için dizayn edilen tüm unsurları kapsamalıdır.'

**205. FASIL. İYİ DEVLET YÖNETİMİ PROGRAMLARININ ONAYLANMASI.** (a) **GENEL OLARAK.** 1961 tarihli (22 U.S.C. 2151) Dış Yardımlar Kanunu'nun 105 ve 107. fasıllarla değiştirilen birinci bölümünün birinci kısmı son kısmına '**133. FASIL. İYİ DEVLET YÖNETİMİNİ TEŞVİK EDEN PROGRAMLAR.**' eklenerek tekrar değiştirilmiştir:

#### **'(A) PROGRAMLARIN OLUŞTURULMASI-**

'(1) **GENEL OLARAK-**Başkan, yolsuzlukla mücadele eden, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artıran ve (2). paragrafta belirtilen ülkelerde iyi devlet yönetimini başka yollarla teşvik eden programlar oluşturmaya yetkilidir. '(2) **BELİRLENEN ÜLKELER-**bu paragrafta tanımlanan ülke bu bölümde belirlenen (Bu Kanunun II. bölümünün 4. kısmı dahil) ya da 1989 tarihli Doğu Avrupa Demokrasileri İçin Destek Kanunu (SEED) çerçevesinde verilen yardımları almaya hak kazanan ülkelerdir. '(3) **ÖNCELİK-** (1). paragrafın hükmünü yerine getirirken Başkan daha önceki mali yıllarda büyük miktarlarda Amerika Birleşik Devletleri dış yardımı alan ya da Birleşik Devletlerin önemli ekonomik çıkarlarının söz konusu olduğu veya res-

mi ya da özel kesimde yolsuzluk konusunda süregelen problemler ile uğraşan ülkelerdeki programlara öncelik verir. bir önceki cümlede yer alan resmi ya da özel kesimde yolsuzluk konusunda en ciddi probleme hangi ülkelerin sahip olduğunun belirlenmesinde Başkan, Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi, Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası ile Uluslararası Para Fonu tarafından belirlenen standart ve kotlar ile diğer ölçütleri dikkate alır.

**‘(4) DİĞER YASALARLA BAĞLANTILAR-**

**‘(A) GENEL OLARAK-** (1). paragrafa uygun bir şekilde hazırlanan programlar çerçevesindeki yardımlar, dış ülkelere yapılacak yardımları kısıtlayan diğer kanunlardaki hükümler dikkate alınmadan, sağlanabilir.

**‘(B) İSTİSNALAR-** (A) alt-paragrafı aşağıdaki hükümler bakımından uygulanmaz—

‘(i) Uluslararası terörizmi destekleyen ülkelere yönelik yardımları yasaklayan diğer kanunların hükümleri ile bu Kanunun 620A Fası; ya da ‘(ii) 1992 tarihli, Rusya’nın Özgürlüğü ve Gelişen Avrasya Demokrasi ve Piyasa Ekonomilerini Destekleme Yasası’nın 907. faslı. **‘(b) SPESİFİK PROJE VE FAALİYETLER-**(a) alt-fasıla uygun bir şekilde oluşturulan bir program mümkün olduğu ölçüde şu proje ve faaliyetleri içermelidir: ‘(1) Halkın ve özel kurumların yaptığı denetim ve gözetimi artırmak için bağımsız medyanın desteklenmesi; ‘(2) Kamu görevlileri, siyasi partiler, kamusal bir göreve aday olanlar arasında mal beyanında bulunmayı, açık bir bütçeleme süreci ile saydam mali yönetim sistemlerinin oluşmasının sağlanması; ‘(3) denetim kurumlarının, genel denetçi bürolarının ve yolsuzluğa karşı mücadele edecek kurumların oluşturulmasının ve kamu ihaleleri sürecinin üçüncü taraflarca denetlenmesinin desteklenmesi; ‘(4) Yasama denetimi ile yerel denetimi ve ihbarcılarının korunmasını sağlayan saydam ve hesap verme sorumluluğuna sahip bir mevzuat ile yerel yönetimlerin teşvik edilmesi; ‘(5) Cezai nitelikteki yolsuzlukların yargılanmasını teşvik eden güvenlik ve adliye alanlarındaki reformlar ve gelişmeler ile yolsuzlukları cezalandıran mevzuat ve yargı alanındaki reformların teşvik edilmesi; ‘(6) Fikri mülkiyet haklarının korunmasında uluslararası standartları getiren ticaret alanındaki yasalar gibi iktisadi alanda saydam, ahlaki ve rekabetçi davranışları teşvik eden iş ve ticaret alanındaki uygulamaları artıran ticari muameleler için yasal bir zeminin geliştirilmesi; ‘(7) Ulusal ve yerel ölçekte özgür ve adil seçimlerin yapılmasının teşvik edilmesi; ‘(8) Yasama sürecine halkın katılımının ve kamu kaynaklı bilgilere halkın erişiminin artırılması ve ‘(9) Sivil toplumun yolsuzlukla mücadele ile uğraşması.

**‘(C) PROJE VE FAALİYETLERİN DÜZENLENMESİ-**(a) alt-fasıla uygun bir şekilde oluşturulan proje ve faaliyetler, diğer unsurların yanı sıra, eğitim ve teknik yardımları (yolsuzluğa karşı, özelleştirme ve rekabetle ilgili yasa ve idari düzenlemelerin hazırlanması dahil), yolsuzluğa karşı, özelleştirme ve rekabetle ilgili yasa ve idari düzenlemelerin hazırlanması, bağımsız medya ve yayınların desteklenmesi, bu tip proje ve faaliyetleri gerçekleştiren hükümet dışı örgütlerin program ve faaliyet maliyetlerinin finansmanını ve bu proje ve faaliyetler için Birleşik Devletlere ve diğer ülkelere yapılan bireysel seyahatler için yardım sağlanmasını kapsamalıdır.

**‘(D) YILLIK RAPOR**

**‘(1) GENEL OLARAK-**Dışişleri bakanı, ticaret bakanı ve birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı Yönetimi ile danışmalarda bulunarak, yıllık raporu hazırlar ve Temsilciler Meclisi Uluslararası İlişkiler Komitesi ve Tahsisat Komitesi ile Senato Dış İlişkiler Komitesi ve Tahsisat Komitesi’ne sunar. Bu rapor; ‘(A), (a) (3) alt-fasıla uygun bir şekilde belirlenen öncelikli ülkelerde bir önceki yıl (a) alt-faslı çerçevesinde belirlenen programlara göre gerçekleştirilen proje ve faaliyetler ile ‘(B) yolsuzlukla mücadele etmek, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu artırmak ve bu ülkelerde bir önceki yıl diğer kanunların hükümlerine göre belirlenen iyi devlet yönetiminin diğer türlerini teşvik eden programlar çerçevesinde gerçekleştirilen proje ve faaliyetlere yer verilecektir. **‘(2) GEREKLİ İÇERİK-**Rapor (1). paragrafta tarif edilen her bir ülke ile ilgili aşağıda yer alan bilgileri içermelidir: ‘(A) ilgili ülkede yolsuzlukla mücadele ve saydamlık ile hesap verme sorumluluğunun artırılması için üstlenilen inisiyatifler ile Birleşik Devletler tarafından finanse edilen programların tanımı. ‘(B) Yolsuzlukla mücadele ve saydamlık ile hesap verme sorumluluğunun artırılması için Birleşik Devletler tarafından gerçekleştirilen diplomatik çabaların tarifi. ‘(C) Yolsuzlukla mücadele ve saydamlık ile hesap verme sorumluluğunun artırılması için ilgili ülkenin hükümeti tarafından gerçekleştirilen önemli eylemlerin analizi.

**‘(E) FİNANSMAN-** 1989 tarihli Doğu Avrupa Demokrasileri İçin Destek Kanunu (SEED) ve bu bölümde yer alan hükümlerinin (Bu Kanunun II. bölümünün 4. kısmı dahil) yerine getirilmesi için gerekli olan miktar temin edilir.’. **(B) İLK RAPOR İÇİN SON TARİH-** 1961 tarihli Dış Yardımlar Kanunu’nun 133(d) (1) kısmı ve (a) alt-fasıla göre hazırlanması gereken ilk rapor bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra en geç 180 gün içinde sunulmalıdır.

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ TEMSİLCİLER MECLİSİ VE SENATOSU, GÜN IŞIĞINDA YÖNETİM YASASI\*

(13 Eylül 1976)

Kamu kurumlarının toplantılarının halka açık olmasını sağlamak ve diğer amaçları gerçekleştirmek için;

Amerika Birleşik Devletleri Temsilciler Meclisi ve Senatosu tarafından çıkarılan bu kanun “Gün Işığında Yönetim Kanunu” olarak adlandırılabilir.

### POLİTİKALARIN DEKLARE EDİLMESİ

2. Fasıll. Bu vesile ile halkın Federal hükümetin karar alma süreci ile ilgili pratikte uygulanabilir niteliğe sahip olan tüm bilgilere ulaşmasının sağlanması Amerika Birleşik Devletleri’nin politikası olarak deklare edilir. Bu Kanunun amacı bireylerin haklarını ve devletin sorumluluklarını yerine getirebilme yeteneğini korurken halka bu tip bilgileri sağlamaktır.

### HALKA AÇIK TOPLANTILAR

3. Fasıll. (a) Birleşik Devletler Kodu’nun 5. maddesi 552a faslından sonra yeni bir fasıl eklenerek aşağıdaki gibi değiştirilmiştir:

#### “552b. Halka açık toplantılar

“(a) Bu fasılın amacı açısından-

“(1) ‘kurum’ terimi bu maddenin 552 (e) faslında tanımlandığı gibi Senato’nun tavsiye ve onayı ile üyelerinin çoğunluğu Başkan tarafından bu göreve atanan iki ya da daha fazla üyeden müteşekkil bir organın başkanlığını yürüttüğü her kurum ile bu kurum adına faaliyette bulunmaya yetkili olan tüm alt birimleri ifade etmektedir;

“(2) ‘toplantı’ terimi, müzakerelerin kurumun resmi işlerinin yürütülmesi için ya da yönetilmesi için yapılıyor olması; ancak, (d) ve (e) alt başlıklarında zorunlu kılınan ya da izin verilen müzakereleri içermemesi şartıyla ku-

rum adına bir eyleme geçmek için gerekli olan kişilerin bir araya gelerek yaptıkları müzakere ve tartışmalar anlamındadır; ve

“(3) ‘üye’ terimi, bir kuruma başkanlık eden organın üyesi anlamındadır.

“(b) Üyeler bu fasılda belirtilenlerin dışında kurumun işlerini düzenleyemezler veya ortak bir şekilde yönetemezler. Alt-fasıl (c)’de belirtilenler hariç, bir kurumun her toplantısının her kısmı halkın gözlemlemesine açık olmalıdır.

“(c) Kurumun, kamu yararının başka bir şekilde davranılması gerektiğini belirlemesi durumu hariç alt-fasıl (b)2nin ikinci cümlesi herhangi bir kurum toplantısının herhangi bir kısmına uygulanamaz ve alt-fasıl (d) ve (e)’deki zorunluluklar bu bölümde halka ifşa edilmesi istenmezse bu toplantılara ait bilgiler için uygulanmaz. İlgili kurum, toplantının ne kadarının halka açık olacağını belirler. Halka ifşa edilmemesi kararlaştırılacak bilgiler şunlardır:

“(1) Ulusal savunma veya dış politika çıkarları açısından gizli tutulması idari bir düzenleme ile belirlenen kriterlere göre belirlenen (A) ve bu düzenlemelere uygun bir şekilde sınıflandırılan olaylarla ilgili meseleler (B);

“(2) Yalnızca kurum için personel düzenlemeleri ve uygulamaları ile ilgili olan bilgiler;

“(3) Bir kanun tarafından ifşa edilmekten istisna edilen meseleler (bu maddenin 552. faslında belirtilenlerin dışındakiler). Bu kanun, (A) Halka açık olmayacak meseleler ile ilgili olarak takdir yetkisi bırakmayacak bir şekilde bu konuların ele alınmasını ve (B) halka ifşa edilme ile ilgili kısıtlamaların kriterlere bağlanmasını veya kısıtlamaya tabi meselelerle ilgili ölçütler konulmasını, gerektirir.

“(4) Bir kişiden alınan ticari sırlar ve ticari veya finansal bilgiler;

“(5) Bir şahsı bir suçla suçlama ile ilgili olan veya resmi yollarla bir şahsın itham edilmesi ile ilgili olan bilgiler;

“(6) İfşaatın özel hayata açıkça haksız bir saldırı oluşturduğu şahsi niteliğe sahip bilgiler;

“(7) Güvenlik ile ilgili amaçlar gereği tutulan soruşturma kayıtları veya bu tip kayıtlarda yer alabilen bilgiler. Ancak kayıt ya da bilgilerin üretilmesi (A) yasaların uygulanması ile ilgili olmalı, (B) adil ya da tarafsız yargılama hakkında bir kişiyi mahrum etmesi, (C) kişilerin özel hayatına haksız bir

saldırı olması, (D) gizli bir bilginin kaynağının kimliğini açıklaması ve güvenlik güçlerince bir suçun soruşturulması sırasında elde edilen kayıtlar veya yasalara uygun bir şekilde istihbarat ve güvenlik birimlerince yapılan araştırma-soruşturma sonucu elde edilen bilgiler ve mahrem bir kaynaktan elde edilen gizli bilgiler, (E) soruşturma teknikleri ve prosedürlerini ifşa eden bilgiler veya (F) güvenlik güçlerinin hayatını veya fiziki güvenliklerini tehlikeye atan bilgiler;

“(8) Mali kurumların yönetilmesi veya denetlenmesinden sorumlu olan bir kurum adına veya bir kurumun kullanımına sunulması için hazırlanan inceleme, faaliyet veya durum raporları ile alakalı olan veya bu raporlarda yer alan bilgiler;

“(9) Aşağıda yer alan ham bilgilerin vaktinden önce ifşa edilmesi:

“(A) Para ve döviz, hisse senetlerini, malları düzenleyen kurum veya finansal kurumlarda (i) para, hisse senedi veya mal piyasalarında büyük çaplı spekülasyonlara yol açan bilgiler, veya (ii) herhangi bir mali kurumun istikrarını önemli ölçüde tehlikeye sokan bilgiler; veya

“(B) Herhangi bir kurumda planlanan bir kurumsal faaliyetin uygulanmasını önemli ölçüde engelleyen veya bozan bilgiler.

Ancak (B) alt-paragrafı, kurumun planlanan eylemin niteliği ve içeriğini hali hazırda kamuya ifşa etmesi halinde veya kurum nihai aşamada eyleme geçmeden önce yasalar kurumun kendi inisiyatifi ile böyle bir ifşaatı yapmasını gerektiriyorsa uygulanmaz.

“(10) Bir kurumun mahkemeye davet etme yazısı ile ilgili olan veya kurumun sivil bir eyleme veya uluslararası mahkemelerdeki bir davaya ya da hakem kararı ile verilen davaya katılması ile ilgili olan bilgiler veya bu maddenin 554. fırlındaki prosedürlere uygun bir resmi davasında kurum tarafından alınan inisiyatif, kurumun önderlik etmesi veya düzenleme yapması ile ilgili bilgiler; “(d) (1), (c) alt-fasıl çerçevesinde gerçekleştirilen eylem bu tip bir eylemin gerçekleştirilmesi için kurumun tüm üyelerinin çoğunluğu tarafından olumlu yönde oy [(a) (1) alt-fasılda belirtildiği gibi] kullanıldığı zaman gerçekleştirilebilir. Kurum üyelerinin farklı yönde kullandıkları oylar ile (c) alt-fasıla göre toplantının konuya kapatılması teklif edilebilecek kısmı veya (c) alt-fasıla kısıtlanması önerilen bilgiler olarak ele alınabilir. Bir dizi toplantı içerisinde kullanılan veya bu toplantı dizisi ile ilgili olan bilgilerle alakalı olan tek bir oy ile toplantı özel konularla ilgiliyse ve toplantı seviyesindeki ilk toplantıdan sonraki 30 gün içinde her bir top-

lantı gerçekleştirilmişse bu toplantıların bir kısmının halka kapatılması önerilebilir. Bu oylamaya katılan her bir kurum üyesinin oyu kayıt altına alınır ve vekaletname kabul edilmez.

“(2) Toplantının bir kısmı tarafından çıkarılan doğrudan etkilenebilecek bir şahıs (c) alt-faşlın (5), (6) ve (7). paragrafların da atıfta bulunan bir gerekçe ile toplantının bu kısmının halka kapatılmasını talep ederse kurum, üyelerinden birinin isteği üzerine, kayıtlara geçecek bir oylama ile toplantının bu kısmının kapalı yapılmasını oylayabilir.

“(3) (1). veya (2). paragraflara uygun olarak yapılan herhangi bir oylama gününde kurum görüşülen konuda her bir üyenin oyunu yansıtacak şekilde bu oylamanın yazılı bir kopyasını halka sunar. Toplantının bir kısmı halka kapalı yapılmışsa, bu alt-faşlın (1). ve (2). paragraflara uygun olarak gerçekleştirilen oylamadan sonraki bir gün içinde, kurum toplantıya katılan tüm şahısların listesi ile birlikte toplantının bir kısmının kapalı yapılmasının gerekçesini yazılı olarak halka bildirir.

“(4) (c) alt-faşlın (4), (8), (9) veya (10), paragraflarına uygun bir şekilde toplantılarının büyük bir kısmı halka kapalı tutulan herhangi bir kurum, toplantılarının halka kapatılmasını bir düzenleme ile gerçekleştirebilir veya bu toplantılar başlamadan önce verilen oylar kaydedilerek kurum üyelerinin çoğunluğunca verilecek olumlu oylar ile bu toplantıların bir kısmı kapalı hale getirilebilir ya da kapalı hale gelmeyecek toplantı bölümleri belirlenebilir veya yukarıdaki ile aynı nitelikteki bir oylama ile halka açık hale getirilecek toplantı ya da toplantı bölümleri belirlenebilir. Bu alt-faşlın (1), (2) ve (3). paragrafları ya da (e) alt-faşlının hükümleri, (c) alt-faşlı hükümleri çerçevesinde halka ifşa edilmekten istisna edilen bilgiler hariç, kurumun halka toplantının yapıldığı zamanı, yeri ve toplantı konusunu bildirmesi ve toplantının her bölümü ile ilgili bu bilgileri öngörülebilir bir zamanda ilan etmesi şartıyla, bu tip bir düzenlemenin uygulandığı toplantıların herhangi bir kısmına uygulanamaz.

“(e) (1) Her bir toplantı bakımından kurum, toplantının yapılmasından en az bir hafta önce, bu toplantı halka açık ya da kapalı olsun fark etmez, toplantının yapıldığı zaman, yer, toplantının konusu, toplantı ile ilgili olarak talep edilen bilgilere cevap vermesi için kurum tarafından görevlendirilen görevlinin ismi ve telefon numarası ile ilgili bilgileri halka ilan eder. Bu ilan, kurum üyelerinin çoğunluğu tarafından verilecek oylarla toplantının daha erken bir tarihe alınması kararlaştırılmadıkça, yapılmalıdır. Top-



lantının erken bir tarihe alınması durumunda ise bu toplantının yapılacağı yer ve zaman ile toplantının konusu ve toplantının halka açık ya da kapalı olup olmayacağı gibi konular daha erken ve elverişli bir tarihte ilan edilmelidir.

“(2) (1). paragrafta belirtilen ilandan sonra toplantının yer ve zamanı, yalnızca kurumun bu değişikliği daha erken ve elverişli bir zamanda ilan etmesi halinde, değiştirilebilir. Kurumun bütün üyelerinin çoğunluğu tarafından verilecek oylar ile kurumun işlerinin bunu zorunlu kıldığı ve yapılacak değişikliğin daha önce haber verilmesinin mümkün olmadığı tespit edilince (A) veyahut kurum, bu değişikliği ve bu değişiklikle ilgili üyelerin kullandıkları oyları daha erken ve elverişli bir tarihte açıklarsa (B), toplantının konusu veya toplantının halka açık olup olmayacağı ya da toplantının bir kısmının halka açık olup olmayacağı bu alt-fasıl tarafından öngörülen ilandan önce değiştirilebilir.

“(3) Bu alt-fasılın gerektirdiği her bir ilandan hemen sonra, toplantı halka açık olsun ya da olmasın, toplantının konusu, zamanı ve yeri ile ilgili ilan, bu muamelelerdeki herhangi bir değişiklik ve toplantı ile ilgili olarak halk tarafından talep edilecek bilgilere cevap vermesi için kurum tarafından görevlendirilen görevlinin ismi ve telefon numarası ile ilgili bilgiler yayınlanması için Federal Resmi Kayıtlar ile ilgili birime sunulur.

“(f) (1) (c) alt-fasılın 1-10 paragraflarına uygun bir şekilde halka kapalı tutulan her toplantı için kurumun genel kurulu ya da kurumun başındaki görevli toplantının kendi bilgileri dahilinde halka kapalı tutulması ve konu ile ilgili her türlü istisnai durumla ilgili olarak halka yapılan ilanı onaylar. Bu onayın bir kopyası, toplantının yer ve zamanını belirleyen toplantıya başkanlık eden görevlinin demeci ile birlikte, kurum tarafından saklanır. Kurum, alt-fasıl (c)’nin (8), (9) (A) veya (10). paragraflarına uygun bir şekilde halka kapatılan toplantılarda kurumun toplantı tutanağı ile ilgili ikinci bir nüsha veya kopya hazırlaması durumu hariç, halka kapatılan her bir toplantı ya da toplantının her bir kısmının tutanaklarını tam olarak kayıt altına alacak şekilde tam bir ikinci nüsha ya da elektronik kayıt tutulmalıdır. Bu kayıtlar, tartışılan tüm konuları tam olarak ve açık bir şekilde ortaya koymalı ve yapılan her faaliyet ile tartışılan her maddede ortaya konan tüm görüşler ile bütün yoklama oylamalarının (konu ile ilgili her bir üyenin oyunu yansıtacak bir şekilde) kaydı dahil olmak üzere bu faaliyetlerin gerekçesini tam ve doğru bir şekilde ortaya koymalıdır. Her hangi bir faaliyet ile bağlantılı olan tüm dokümanlar bu kayıtlarda yer almalıdır.

“(2) Kurum, halkın kolayca ulaşabileceği bir yerde, kurumun (c) alt-faslı çerçevesinde halka açıklanmayan bilgileri belirlemek için tespit ettiği gündem konuları, tartışma konuları hariç, gündemdeki herhangi bir konunun müzakeresine veya toplantıda elde edilen herhangi bir şahidin ifadelerine ait olan ikinci nüshalar, elektronik kayıtlar veya tutanaklara halkın kolayca erişmesi sağlanmalıdır. Bu ikinci nüshaların veya tutanakların ya da her bir konuşmacının kimliğinin gizlenmesi suretiyle kaydedilen kayıtların ikinci suretleri kopyalama ya da nüsha çıkartmanın gerçek değeri bedeli karşılığında isteyen herkese verilmelidir. Kurum ikinci nüshanın kelimesi kelimesine bir kopyasını, tutanakların tam bir kopyasını veya halka açık olmayan toplantı ya da toplantının bir kısmına ait olan elektronik kayıtların tamamını, bu toplantıların yapıldığı tarihten sonra en az iki yıllık bir süre için veya daha sonra meydana gelse bile, toplantı ya da toplantının bir kısmı ile alakalı olarak kurum tutanaklarının tamamlanmasından sonra bir yıllık bir süre için, muhafaza etmelidir.

“(g) Bu faslın ortaya koyduğu şartlara tabi olan her bir kurum, bu bölümün yürürlüğe girmesinden sonraki 180 gün içinde ve Birleşik Devletler İdari Konferanslar Sekreterliği Bürosu ile danışmalarda bulunarak, bu faslın (b)’ den (f)’ye kadar olan alt-fasıllarının gerektirdiği şartların yerine getirilebilmesi için yapılacak düzenlemeleri neşrederler. İlgili kurumlar burada belirtilen süre içerisinde bu tip bir düzenlemeyi yürürlüğe koymamışsa, herhangi bir kişi Kolombiya Bölgesi için Amerika Birleşik Devletleri Bölge Mahkemesinde dava açabilir. Hukuk tarafından ortaya konulan zaman kısıtlamalarına tabi olmak koşuluyla bu faslın (b)’den (f)’e kadar olan alt-fasıllarındaki şartlara uygun olmayan ancak bu fasıla uygun olarak yayımlanan kurum düzenlemelerinin yürürlükten kaldırılması ve bu alt-fasıllara uygun düzenlemelerin yayımlanmasının sağlanması için Amerikan Birleşik Devletleri Yargıtay’ında dava açabilir.

“(h) (1) Amerika Birleşik Devletleri Bölge Mahkemeleri (b)’ den (f)’ye kadar olan alt-fasılların gereklerinin yerine getirilmesinde uygun olan karar ve hükümleri vermeye yetkilidirler. Bu tip bir dava açma eylemi, bu faslı ihlal eden bir toplantının yapıldığı tarihten sonraki 60 gün içinde ilgili kuruma karşı herhangi bir kişi tarafından gerçekleştirilebilir. Ancak, bu fasıla uygun bir şekilde kurum tarafından bu toplantı ile ilgili duyuru daha önceden yapılmamışsa bu tip bir eylem bu toplantı ile ilgili halka yapılacak duyurunun yayımlanmasından sonraki 60 gün içinde geçilebilir. Bu yola kurum toplantısının yapıldığı bölgedeki veya söz konusu kurumun merke-

zinin bulunduğu bölgedeki Amerika Birleşik Devletleri bölge mahkemele-  
rinde veya Kolombiya Bölgesi için Bölge Mahkemesinde başvurulabilir. Bu  
yola başvurulduğunda davalı davacının talebinden sonraki 30 gün içinde  
cevabını vermelidir. Davada ispat etme yükümlülüğü davalıya aittir. Bu tip  
davalarda karar verirken mahkeme halka kapalı tutulan toplantı ya da  
toplantının bir kısmına ait ikinci nüshaları, elektronik kayıtlar ile tutanakla-  
rın herhangi bir kısmını kamera ile izleyebilir ya da gerekli gördüğü ek  
delilleri kullanabilir. Mahkeme, iyi yönetim, kamu ve tarafların yararlarını  
göz önünde bulundurarak gerekli görmesi halinde bu faslın ihlaline karşı  
taraflardan birine belirli bir davranışta bulunmasını emreden bir karar  
almak ya da bu faslın (c) alt-faslı gereği halka kapalı tutulması gereken  
toplantının ikinci nüshasının, kayıtlarının veya tutanaklarının bir kısmının  
kurum tarafından halka açık hale getirilmesi kararı da dahil olmak üzere  
adalet ve nispete uygun bir çözüm bulabilir.

“(2) Herhangi bir Federal mahkeme, kanunlar tarafından başka bir şekilde  
yetkilendirilmedikçe, yürürlükteki diğer yasalara uygun bir şekilde davala-  
ra katılan herhangi bir kişi ile ilgili uygulamalarda, bu faslın gereklerini  
kurumun yerine getirip getirmediğini inceler ve uygun gördüğü çarelerin  
alınmasını sağlar. Bu fasılda yer alan hiç bir şey, (1). paragraf çerçevesinde  
yargılama hakkına sahip olan Federal mahkemelere, bu bölümde yer alan  
hükümlerin ihlal edilmesi hariç, kurumların yaptıkları toplantılarda tartışıl-  
an ya da gerçekleştirilen bir kurum faaliyetinin ne olacağını belirleme  
veya bu faaliyeti geçersiz kılma yetkisini tanımaz.

“(i) Mahkeme, mahkemenin davacı tarafından boş ve gereksiz amaçlar  
doğrultusunda açıldığına karar vermesi halinde tüm masrafların davacıya  
yüklenmesi durumu hariç, bu faslın (g) veya (h) alt-fasıllarının hükümleri  
doğrultusunda gerçekleşen herhangi bir eylemde önemli ölçüde sorumlu-  
luk sahibi olan tarafın yol açtığı diğer dava masrafları ile vekalet masrafla-  
rının ödenmesi konusunda karar verir. Bu tip masrafların bir kuruma yük-  
lenmesi halinde mahkeme bu maliyetlerin Birleşik Devletler tarafından  
üstlenilmesini kararlaştırabilir.

“(j) Bu faslın gereklerine tabi olan her kurum, aralarında halka açık olarak  
yapılan toplantıların toplam sayısının, halka kapalı olarak yapılan toplantı-  
ların toplam sayısının, bu toplantıların halka kapalı yapılmasının nedenle-  
rinin ve bu bölüm çerçevesinde kurumun üstlendiği mahkeme masrafları-  
nın-bu masraflar ödensin ya da ödenmesin- belirlendiği bir listenin de ara-

larında yer aldığı bu koşullarla ilgili şikayetleri içeren ve yıllık olarak düzenlenen bir raporu Kongre'ye sunar.

“(k) Burada yer alan hiç bir şey, bu faslın (c) alt-faşlında yer alan muafiyetlerin bu faslın (f) alt-faşlında belirlenen ve 552. maddeye uygun bir şekilde yapılan kopya veya ikinci nüsha, kayıt veya tutanak incelemesi ile ilgili talepleri karşılaması hariç, bu maddenin 552. faslı çerçevesinde hiç bir kişinin mevcut haklarını kısıtlamaz veya artırmaz. Birleşik Devletler Kodunun 44. maddesinin 33. kısmındaki gerekler bu faslın (f) alt-faşlında belirlenen ikinci nüsha, kayıt veya tutanaklar için uygulanamaz.

“(l) Bu fasıl herhangi bir bilginin Kongre'den saklanması için yetki vermez ve diğer herhangi bir kanun tarafından herhangi bir kurumun toplantı ya da toplantılarının bir kısmının halka açık olması yolundaki hükümleri geçersiz kılmaz.

“(m) Bu fasılda yer alan hiç bir şey, aralarında ikinci nüshalar, kayıtlar ve tutanakların da yer aldığı herhangi bir kaydın herhangi bir kişiden saklı tutulması için hiç bir kuruma yetki vermez.

(b) Birleşik Devletler Kodu'nun 5. maddesinin 5. kısmının kısım başlığı”552a. Kişilerle İlgili Kayıtlar” başlığından sonra “552b. Halka Açık Toplantılar” ibaresi eklenerek değiştirilmiştir.

## ULUSLARARASI TİCARET ODASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE İLİŞKİN DAVRANIŞ KURALLARI\*

[1996]

Davranış kurallarının uluslararası iş ilişkilerinin kendi kendine düzenlenmesinin bir metodu olması ve bu kuralların devletler tarafından da desteklenmesi amaçlandı. Bu kuralların işletmeler tarafından gönüllülük esasına göre kabul edilmesi, ister işletmelerle kamu kurumları arasında isterse işletmelerin kendi aralarında olsun, yalnızca iş ilişkilerinde yüksek düzeyde bir dürüstlük standardının teşvik edilmesine yol açmayacak; bunun yanı sıra, şantaj ve kanunsuz teşebbüslere maruz kalan işletmelerin korunmasına da çok değerli katkılar sağlayacaktır.

Davranış kuralları, doğrudan doğruya bir yasal etkiye sahip olmamakla birlikte iyi ticari uygulamaları oluşturacak genel bir yapıya sahiptir. Yürürlükteki ulusal kanunların etkisini azaltmamaktadır ve ulusal hukuki sistemler değişmez bir yapıda olmadıklarından, bu kuralların sistemlerde gerekli değişikliklerin yapılması ile birlikte yine bu sistemlere tabi olacakları kabul edilmelidir.

İş dünyası her türlü şantaj ve kanunsuzluk ile rüşveti uygun bulmaz. Ancak, dünyanın kimi yerlerindeki mevcut koşullar göz önüne alındığında şantaj ve rüşvete karşı oluşturulacak etkili bir programın aşamalar halinde uygulanması gerektiği kabul edilmelidir. En büyük öncelik politikacılar ile kıdemli bürokratları kapsayan büyük ölçekli şantaj ve rüşvetin sona erdirilmesine verilmelidir. Bunlar demokratik kurumlara büyük bir tehdit oluşturur ve ciddi iktisadi sapmalara yol açarlar. Rutin onayların üstesinden gelmek için düşük seviyedeki memurlara verilen küçük ödemelere de göz yumulmamalıdır. Yine de bunlar daha küçük problemleri temsil ederler. Üst düzeydeki şantaj ve rüşvet sona erdirildiğinde hükümetteki liderlerin daha ehemmiyetsiz olan yolsuzlukların temizlenmesi için adım atmaları ümit edilebilir.

## TEMEL İLKELER

Bütün işletmeler, kendilerinin kuruldukları ve faaliyet gösterdikleri ülkenin yasa ve düzenlemelerine uymalıdır ve bu davranış kurallarının hem lafzına hem de ruhuna uygun davranmalıdırlar.

Davranış kurallarının amacı açısından “işletme” terimi, devlet ya da mahalli idareler tarafından kontrol edilen işletmeler ile bunların iştirak ve bağlı şirketleri de dahil olmak üzere, kar amacı taşıyan ya da taşımayan, iş ve ticaretle uğraşan kişi ya da kurumlara karşılık gelmektedir.

## TEMEL KURALLAR

### 1. Madde: Şantaj

◦ Hiç kimse, doğrudan ya da dolaylı yollardan, rüşvet talep edemez veya rüşvet kabul edemez.

### 2. Madde: Rüşvet ve “Komisyon ve Paylar”

◦ Hiç bir işletme, doğrudan ya da dolaylı yollardan, rüşvet öneremez ya da rüşvet veremez ve herhangi bir rüşvet talebi mutlaka reddedilmelidir.

◦ İşletmeler, (1) diğer sözleşmeci tarafın çalışanlarına sözleşme gereği kendisine yapılacak ödemelerin belirli bir yüzdesini komisyon olarak veremez, ya da (2) yan mukavele, sipariş veya danışmanlık anlaşmaları gibi diğer teknikleri kamu görevlilerine, diğer sözleşmeci tarafın çalışanlarına, kendi akrabalarına veya iş ortaklarına ödemelerde bulunma kanalı olarak kullanamaz.

### 3. Madde: Temsilciler

İşletmeler:

◦ Herhangi bir temsilciye ya da acentaya yapılan ödemelerin bu temsilci ya da acenta tarafından gerçekleştirilen yasal hizmetlerin karşılığında daha fazlasına karşılık gelmemesini;

◦ Bu ödemelerin hiç bir kısmının acenta tarafından rüşvet olarak veya davranış kurallarının ihlali amacıyla verilmemesini; ve

◦ Kamu kurum ve işletmeleri ile olan ilişki ve muameleler nedeniyle ödemelerin bir kısmını alıkoyan temsilcilerin ad ve yaptıkları işlerin bir kaydının tutulmasını ve bu kayıtların, talep halinde, genel denetçilere ve karşılıklı güven ve itimat ilişkisi içinde daha az yetkiye sahip diğer kamu otoritelerine verilmesini, sağlamak için gerekli olan tedbirleri almalıdırlar.

#### 4. Madde: Finansal Kayıtlar ve Denetim

- Bütün finansal muamelelerin, direktörler kurulunca veya eğer mümkünse buna karşılık gelen bir organ ya da denetçiler tarafından yapılacak teftiş için hazır olacak bir şekilde uygun muhasebe kayıtları tutulmalıdır.
- Kayıt dışı hesaplar ya da gizli hesaplar olmamalı ve ilgili muamelenin doğru ve uygun bir kaydı tutulmadan hiç bir doküman düzenlenmemelidir.
- İşletmeler mevcut davranış kuralları ile çelişen herhangi bir muamele- nin ortaya çıkarılmasını sağlamak için bağımsız denetim sistemlerinin oluşturulması için gerekli tüm tedbirleri almalıdırlar. Bundan sonra uygun düzeltmelerin yapılmasına olanak tanınabilir.

#### 5. Madde: İşletmelerin Sorumluluğu

Tam yetkili ve sorumlu olan işletmenin direktörler kurulu ya da benzeri bir organı:

- Davranış kurallarını ihlal eden işletme adına veya işletme tarafından yapılan herhangi bir ödemeyi engellemeyi amaçlayan uygun kontrol sistemlerini kurmak ve bunları geliştirmek de dahil olmak üzere gerekli tüm adımları atar;
- Davranış kuralları ile alakalı şikayetleri periyodik bir şekilde inceler ve bu tip incelemelerin yapılması amacıyla raporların hazırlanması için gerekli olan prosedürleri oluşturur; ve
- Davranış kurallarını ihlal eden herhangi bir yönetici ya da çalışana karşı gerekli tedbirleri alır.

#### 6. Madde: Politik Bağışlar

Siyasi partilere, komitelere veya politikacılara yapılan bağışlar yalnızca mevcut kanunlara uygun bir şekilde yapılabilir ve bu bağışların halka ifşa edilmesi için gerekli olan tüm koşullara uyulur. Bu tip tüm bağışlar üst düzey şirket yönetimine bildirilmelidir.

#### 7. Madde: Şirket Kuralları

Bu davranış kuralları genel niteliktedir ve işletmeler, gerekli olması halinde, Uluslararası Ticaret Odası kuralları ile uyumlu olacak şekilde kendi kurallarını oluştururlar ve kendi iş ilişkilerinde bu kuralları uygularlar. Bu kurallar örnekleri bünyelerinde barındırırlarsa faydalı olabilirler ve her-

hangi bir şantaj ya da rüşvet ilişkisine bulaşmış olan çalışan ya da ajanın şirket yönetimine rapor edilmesi için gerekli olan hareket tarzını da belirlemelidirler. Şirketler kendi kurallarının hükümlerinin hayata geçirilebilmesi için açık politikalar, standartlar ve eğitim programları geliştirmelidirler.



## ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONFERANSI YOLSUZLUKLARLA MÜCADELEYE İLİŞKİN LİMA DEKLARASYONU\*

(11 Eylül 1997)

Biz, 93 ülkenin, dünyanın bütün kıtalarından gelen, büyük, küçük, zengin, fakir çeşitli kalkınma aşamasında muhtelif görevlerde bulunan kamu, özel veya sivil toplum vatandaşlarıyız. Dünyada yolsuzluğu tüm görünüşleriyle önlemek üzere yaptığımız yoğun görüşmeler sonucunda ulusal ve uluslararası yolsuzluğun 21.nci Yüzyılda dünyadan silinmesi ortak amacında birleşmiş ve Peru'nun Lima şehrinde yapılan 8.nci uluslararası yolsuzlukla mücadele konferansı beyanamesine hepimiz katılmış bulunuyoruz.

Yolsuzluğun;

- Toplumda Ahlak Sistemini Yozlaştırdığını,
  - Fakir ve Muhtaç Grupların Ekonomik ve Sosyal Haklarını İhlal Ettiğini ,
  - Demokrasiyi Temelinden Sarstığını ,
  - Uygar Toplumun Temeli Olan Hukukun Üstünlüğü İlkesini Alt Üst Ettiğini
  - Kalkınmayı Geciktirdiğini ,
  - Toplumları, Özellikle Fakirlere Serbest Ve Açık Rekabetin Yararlarından Mahrum Ettiğine ,
- inaniyoruz.

---

\* "Lima Declaration Against Corruption", IACC (International Anti-Corruption Conference)'nin Peru'nun Lima kentinde düzenlenen 8. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda Kabul Edilen Bildirge'dir. Bkz: <http://www.transparency.de/iac/lima/elimadec.html> . Buradaki Türkçe metin Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği tarafından tercüme edilmiştir. Bkz: <http://www.saydamlık.org.tr>. Metnin bu eser içerisinde yayınlanmasına izin verdikleri için derneğin yönetim kurulu başkanı sayın Erciş Kurtuluş'a teşekkürlerimizi sunuyoruz.

-Yolsuzluklarla savaşın, bir toplumda herkesin görevi olduğuna, Bu savaşın toplumda ahlaki değerleri güçlendirme ve savunmasını da içerdiğini,

-Bu konuda Hükümet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri arasında işbirliği ve koalisyonlar yapılması gerektiğine,

-Böyle bir işbirliğinin yolsuzluklarla savaş konusunda kararlılıkta, Hükümet için gerçek bir test olduğuna ,

-Statükonun değişmesinde rizikosu olanları ikna ve bertaraf etmek ve reformlar konusunda kamu oyunu seferber etmek için sivil toplum örgütlerinin rollerinin özel bir önem arzettiğine,

-Özelleştirme ve takyitlerin kaldırılması dolayısıyla eskiden devlet tarafından yüklenilen rol özel sektöre geçeceğinden özel sektörde devamlı olarak yolsuzluklara karşı bir kampanyanın devam ettirilmesi gerektiğine,

- Tüm toplumlarda liderlerin bu konuda başı çekmesi gerektiğine inanıyoruz.

Hükümetleri, uluslararası ve bölgesel kuruluşları, dünyadaki tüm vatandaşları aşağıdaki eylemleri gerçekleştirmek üzere gayret ve enerjilerini seferber etmeğe davet ediyoruz.

### **Uluslararası ve Bölgesel Eylemler**

-Uluslararası kuruluşlar iyi yönetim ve çalışma konusunda ortak hareket için sivil toplumun yaratıcı rolünü tamamen desteklemelidirler. Küreselleşmenin olumlu yönlerini vurgulamak ve olumsuz yanlarını sınırlamak için birlikte hareketleri şarttır.

-İhracatçı ülkelerin verdiği sübvansiyonların verdiği ve ithalatçı ülkelerdeki memurlara ödenen rüşvetlerin vergilerden indirilmesi uygulaması artık sona erdirilmelidir.

-OECD bu yıl sonuna kadar yabancı memurlara verilen rüşvetleri cezalandıran anlaşmayı sonuçlandırmalı ve hükümetler de 1998 sonuna kadar anlaşma hükümlerini uygulamaya koymalıdır. Daha sonra, OECD anlaşmanın nasıl uygulandığını saptamak üzere şeffaflığı da sağlama amacı ile sivil toplum örgütleri ile birlikte ciddi bir kontrol programı başlatmalıdır.

-Dünya bankası ve İMF tarafından yolsuzluğa karşı yürütülen yeni politikalar hızlandırılmalı ve özellikle yolsuzlukla gereği gibi savaşmayan ülkelere kredi açılması hemen durdurulmalıdır.

-AB 1997 mayıs ayında Bakanlar Konseyinin önerdiği yolsuzluk savaşı ile ilgili politikaların uygulanmasını hızlandırmalıdır. Tüm AB üyeleri 26 Mayıs 1997 de kabul edilen yolsuzlukla ilgili konvansiyonu tasdik etmelidir. Ekim ayında yapılacak Konsey zirve toplantısında sonuç alınabilmesi için tüm üyeler yolsuzluğa karşı oluşturulan çok taraflı disiplin grubu çalışmasına katılmalıdırlar.

-Dünya ticaret örgütü yolsuzlukların dünya ticaretine olan ciddi baskıyı ele almaya başlamalı ve örgüt olarak Küresel Kampanyaya katılmalıdır.

-Tüm yardım veren kuruluşlar ikili veya çok taraflı yolsuzluğu önlemek üzere yardım programlarında pratik çözümler teklif etmelidir.

-Yolsuzlukla savaş amacıyla kaynak sağlayan kuruluşlar Ulusal mali disiplin programlarını takviye amacıyla yardımları arttırmalıdır. Özellikle ulusal ve uluslararası ihale sistemlerinin şeffaflıkları arttırılmalıdır.

-Yönetim ve personel reformlarında esas itibariyle yolsuzluğu önleme amacı vurgulamalı ve kamu yönetiminin politik tarafsızlığı garanti altına alınmalıdır.

-Uluslararası kuruluşlar yeterli olmayan uluslararası ihale uygulamalarını düzeltmeli ve hükümetler ve özel sektörle işbirliği halinde bu programları yeni yaklaşımlar bulmak suretiyle geliştirmelidirler. (rüşvete karşı mücadele konusunda bildirgeler ve saydamlık seferberliği yapmak dahil) . Rüşvet veren firmalar kesinlikle kara listeye alınmalıdır.

-Konuyla ilgili tüm uluslararası kuruluşlar, İNTERPOL ve Dünya Gümrük Teşkilatı (WCO) uluslararası hukukun infazını sağlamak üzere yeni tedbirler uygulamalıdır.

-Kontrolleri altındaki aktiflerin usule uygun uluslararası normlara göre yönetimi, yasa dışı değerlerin takibi, dondurulması ve müsadere edilmesini sağlamak üzere uluslararası Bankacılık merkezlerinin işlemleriyle ilgili usuller ıslah edilmelidir. Bu standartları uygulamayan kıyı bankacılığı kuruluşları uluslararası para sistemin dışına çıkarılmalıdır. Banka gizliliği suçlarına barınak olmamalı ve yolsuzluğun teşhirine bir engel teşkil etmemelidir.

-Saydamlık ve doğruluğu esas alan gümrük reform ve modernleştirilmesi bir çok ülkede acil bir ihtiyaçtır. Bu konuda yardım veren ülkeler Dünya Gümrükler Organizasyonu (World Customs Organization=WCO) kanalıyla yatırımlarını arttırmalıdır. WCO üyeleri 1993 ARUSHA ve 1994 Colombia beyanlarını tamamen uygulamalı ve uluslararası ticarete saydamlık ve doğruluğun esas olması garantiye alınmalıdır.

-Uluslararası Ticaret Odası (International Chamber of Commerce) ve diğer iş Kuruluşları yurt içi ve dışında rüşvet ve yolsuzluklarla savaş amacıyla iş ahlaki ilkeleri uygulamasını teşvik etmelidirler. Büyük projelere katılma için firmalardan bu ilkelere katılmış olma şartı aranmalıdır.

-Uluslararası savcılar ve barolar derneği insan hakları normlarına aykırı olmama kaydıyla yolsuzluk davalarının basitleştirilmesi ve süratlendirilmesi amacıyla örnek yasalar geliştirmelidirler.

-Dünyadaki tüm hissedarlar yatırım yaptıkları şirketlerin yönetimde saydamlık hareketine katılmalarını şart koşmalıdır.

-Uluslararası saymanlar, denetçiler, menkul kıymet aracı kuruluşları uluslararası kabul görmüş saydam ve üniversal muhasebe standartları geliştirmeli. Tüm mali işlemler kaydedilmeli, kayıt dışı ve gizli hesaplar kaldırılmalıdır.

-Uluslararası mesleki kuruluşlar, üyeleri olan ulusal kuruluşlarla daha yakından ilgilenmeli ve ulusal meslek standartlarını koruma , güçlendirme ve yükseltme amacıyla onlar üzerindeki nüfuslarını kullanmalıdırlar.

-Uluslararası Finans ve yardım kuruluşları, dünya çapında mal ve hizmet maliyetleri endeksleri geliştirmeli ve bu surette bürokrasi ve yolsuzluğun yarattığı anormal durumları saptama amacıyla sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmalıdırlar.

-Uluslararası ve bölgesel kuruluşla bu beyannameyi uygulama ve bu amaçla programlar yapmak için ellerinden gelen tüm gayretleri göstermelidirler.

### **Ulusal ve Yerel Seviyede Eylemler**

-Tüm hükümetler her türlü işlemlerinde saydam ve hesap vermeye hazır şekilde hareket etmeli ve halk azami ölçüde hükümetteki tüm bilgileri isteyip alabilmelidirler. Halk araştırması için Kamu hesaplarının açık tutulması garanti altına alınmalıdır. Sivil toplum örgütlerinin en kritik olduğu ulusal ve yerel seviyelerde, katılım , karar verenlere bilgi sağlanması ve önemli konularda genel görüşme açılması suretleriyle takviye edilmelidir.

-Hükümetler, yolsuzlukla savaşın bağlı olduğu hukukun üstünlüğü ilkesinin temel taşı olan adaletin bağımsızlığını, doğruluğunu ve politika dışı kalmasını sağlamalıdırlar.

-Ombudsman ofisi, hükümetleri ile halk arasında bir köprü oluşturacağı için, bürokrasinin engel ve yolsuzluklarına karşı etkin bir katkı yapabilir. Halen, Ombudsman'ı olmayan ülkeler, parlamentonun bağımsız bir kuruluşu olarak kurulması incelemeye almalıdırlar.

-Hükümetler sivil toplum ve özel sektörle birlikte devlet organlarının ve anayasal makamların hesap verme kapasitesini periyodik incelemeler tabii tutmalıdır. Yerel yönetimde hesap verme kapasitesinin yolsuzlukları önleyip önlemediği dikkatle incelenmelidir. Çıkar çatışması ile ilgili ilkeler özel bir dikkatle ele alınmalıdır.

-Daha önce önlem almayan hükümetler iş hayatını engelleyen gereksiz izin ve kayıtlar, tekeller, keyfi harçlar, ağır vergiler vs. gibi rüşvet ve yolsuzluğu arttıran fırsatları en aza indirmelidirler.

-Aşağıdaki haller dahil olmak üzere, Hükümetler, Anayasa ve insan hakları ile uyumlu bir şekilde, yolsuzluklarla ilgili yasa hükümlerini azami etkinlikle uygulamalıdır.

-Yasa dışı bir hediye alan memurun karşılığında bir çıkar sağladığının ispat külfetinin kaldırılması,

-Kamu yönetimde bulunanların ve ailelerinin mal beyanında bulunması ve mal artışlarının yasal yollarla sağlandığının ispatının onlara yüklenmesi (aile ve ortakları dahil ),

-Bağımsız bir kuruluş tarafından önemli kamu yöneticilerinin malları ve yaşam biçimlerinin periyodik olarak veya rastgele seyreklikle gözden geçirilmesi,

-Yolsuzluktan suçlu görülen kişilerin servetlerinin nerede olursa olsun ve kimin adına kayıtlı olursa olsun, dondurulması, el konulması ve müsadere sine olanak sağlayacak yasaların çıkarılması,

-Görgü tanıkları ve habercilere ( aileler dahil ) gerekli yasal himayenin sağlanması,

-Memurların aldıkları hediyelerin kayıtları için bir sistem geliştirilmesi, Yolsuzluktan sabıkalı kişilerin politik makamlara ve kamu güvenliği ile ilgili yerlere tayinlerinin önlenmesi.

-Hükümetlerin sivil toplum ve özel sektörle işbirliği halinde ulusal ve yerel ihale sistemlerini saydamlık, doğruluk, rekabet açısından gözden geçirerek kamu parasının değerini bulmasını ve özel sektör için serbest ticaret koşullarını yaratmasını sağlamalıdır.

-İhalelerde rüşvet veren firmalar, gerekli soruşturma yapıldıktan sonra belli sürelerle kamu ihalelerine sokulmamak üzere kara listeye alınmalıdır.

-Seçimlerde ve politik süreçte, yolsuzluk ciddi bir sorun yarattığı için politikacılara ve partilere verilen bağışlar düzenlenmeli ve derhal kayda alınmalıdır. Kampanyalarda sarf limitleri konulmalı ve parti hesapları yeminli deneticiler tarafından denetlenmelidir. Bu konuda vatandaş eğitici devamlı programlara ihtiyaç vardır.

-Özellikle avukat, sayman, mühendisler, başta olmak üzere ulusal kuruluşlar meslek ahlakı ile ilgili ilkelerin yeterliliğini ve etkenliğini ve yolsuzluğu kolaylaştıran fiilleri olan üyelerin disipline alınması yollarını araştırmalıdır.

-Bağımsız bir yazılı ve sözlü basın esastır, Fakat, etkin bir basın için haksız yere rahatsız edilmeme, bilgi alma hürriyeti ( gerek vatandaş, gerekse basın için ) ve endişeleri dile getiren doğru beyanları susturmada kullanılan yasalara ihtiyaç vardır. Basının rolünü oynayabilmesi için hükümetleri, sivil toplum örgütlerini ve özellikle yine basını bu şartların oluşması için birlikte çalışmaya davet ediyoruz.

-Reform gayretlerinin boşu gitmemesi için yolsuzluk kültürünün doğruluk kültürüne çevrilmesi şarttır. Bu amaçla, hükümetler, okullar ve dini kuruluşlar yolsuzluğun gençlerde yaptığı amansız tahribatı ortaya koyan ve yolsuzluğa karışmanın yarattığı şahsi riskleri de belirleyen eğitim programları hazırlamalıdır.

-Gazete editörleri, kamu oyunu yolsuzluğa karşı uyaran yayınlarının oynadığı rolü, bunların şikayet makamlarını nasıl harekete geçirebileceği ve halkın bunları nasıl etken bir şekilde kullanabileceği konularında yeni fikir üretmelidirler. Ayrıca, basın ne kadar zengin ve güçlü olursa olsun, yolsuzluk yapanların kamu oyununda laik oldukları çirkin görüntüyü vurgulamak için halka yardımcı olmalıdır.

-Bizzat , basın, kendisini rüşvete ve aşırı ikramlara karşı dikkatle korumaya almalıdır.

-Bakanlar kurulu, Parlamento, adli makamlar, tüm bakanlıklar da ve sosyal hayatın bir çok kademesinde ahlak ilkelerini içeren davranış kodları hazırlanmalı ve hükümetler yönetimlerin ahlak ve dürüstlüğünü sağlayacak yeni düzenlemeler yapmalıdırlar.

-Hükümetler sorun olan sahaları ortaya çıkarmalı ve yolsuzluğa karşı yapılan düzenlemelerde sağlanan gelişmeyi saptamak üzere kamu oyunun hizmetlerle ilgili durumunu konu alan bağımsız anketlerin yapılmasını teşvik etmelidirler.

-Son olarak, Hükümetler, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları bir çok ülkede yolsuzluğa karşı halkı uyandırmada başarılı bir şekilde kullanılan yılda bir defa rüşvete hayır veya hesap verme günleri saptamalıdırlar. Birleşmiş Milletler de uluslararası bir eylem günü saptayarak bu kampanyayı genişletmelidir.

-Konferans başkanı ve uluslararası yolsuzlukları önleme konseyi sekreterliğinden ve Uluslar arası Saydamlık Örgütü'nden (Transparency International) bu tavsiyelerimizi hükümetlere ve ilgili yerlere ulaştırmasını istiyoruz.

Biz 93 ülkenin saydamlıkla ilgili kuruluşları olarak kendimize düşen görevleri tümüyle gerçekleştirmeye söz veriyoruz.



## ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE KONFERANSI YOLSUZLUĞA KARŞI ETKİLİ MÜCADELE İÇİN DURBAN DEKLARASYONU\*

(15 Ekim 1999)

“Küresel Dürüstlük: 2000 ve İlerisi” konulu 9. Yolsuzlukla Mücadele Konferansına katılan ve 134 ülkeden gelen Bizler, yolsuzluğu 20. yüzyılın en olumsuz miraslarından biri olarak tanıyoruz.

21. yüzyıla girerken yolsuzluk felaketi ile etkili olarak savaşılmadıkça, 2000 yılının ötesinde yoksulluğun daha da ağırlaşacağı ( ki hali hazırda kabul edilmeyecek düzeydedir ), hükümetlerin hukuki niteliğinin aşınacağı, insan hakları ihlallerinin çoğalarak artacağı, geçmiş elli yıldaki demokratik kazanımların kaybedileceğinin farkındayız.

Hükümet, iş alemleri, sivil toplum ve uluslararası organizasyonlardan gelen bizler, konferansa, herhangi bir kurum veya organizasyonun temsilcisi olarak değil, kişisel ilgilerimiz ve insanlığa hizmet isteğimiz yüzünden katıldık. Zorlukları ve güçlükleri bilecek ve bunlara karşılık verebileceğimize inanarak; açık dürüst ve dengeli bir gelişime ortak olabilmek için geldik. Bundan sonra bu amacı bütün ülkelere ve kurumlara taşımayı, kendimiz için bir görev sayacağız.

Lima deklarasyonunda belirttiğimiz gibi, yolsuzluk evrende bütün insanları tehdit eden ve zorlayan bir beladır. Bu bela özellikle en yoksul kesimler üzerinde daha ağır zorluklar yaratmaktadır. Yoksulluğu derinleştirmekte, insan haklarının düzeyini düşürmekte, çevreyi tahrip etmekte, kalkınmayı

---

\* Durban Deklarasyonu IACC (International Anti-Corruption Conference)'nin Güney Afrika'nın Durban kentinde düzenlenen 9. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda Kabul Edilen Bildirge'dir. Bkz: <http://www.transparency.de/>. Söz konusu metin Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği'nin girişimiyle Hüseyin Işık ve Shirley Kurtuluş tarafından tercüme edilmiştir. Bkz: <http://www.saydamlık.org.tr>. Metnin bu eser içerisinde yayınlanmasına izin verdikleri için derneğin yönetim kurulu başkanı sayın Erciş Kurtuluş'a teşekkürlerimizi sunuyoruz.

yolundan çıkarmakta, ve bu olumsuz etkileri özel sektörün gelişmesinde de göstermektedir. Ülkeler ve halklar arasında çatışmalara neden olabilmekte ve hükümetlerin hukukiliğine olan inancı yok etmektedir. İnsanlığın onurunu alçaltmakta ve dünyanın belli başlı dinleri (inançları) tarafından lanetlenmektedir.

Aynı zamanda yolsuzluğa karşı başarılı kampanya kararımızın, toplumun tüm kesimlerinin tam katılıma ve özellikle sivil toplumdan ve sivil toplumla birlikte iş dünyasından etkin katılıma ihtiyaç duymakta olduğuna inancımızı tekrar teyid ediyoruz. Bizim temel inancımız, hiçbir hükümetin yolsuzluğu vatandaşlarının etkin desteği ve katılımı olmadan alt edemeyeceğidir. Yolsuzlukla her yerde ve zamanda etkin olarak savaşımı kendimiz için ciddi bir görev kabul ediyoruz.

Afrika kıtasında ilk defa yapılan bu toplantıya Afrikalı arkadaşlarımızın özel katkıları ile geldik. Bu arkadaşlarımız yolsuzluk hastalığı ile ilgili olarak içlerine yer eden deneyimlerini bizimle ve dünyanın diğer bölgeleri ile paylaşmaktadırlar. Güney Afrika ve Nijerya'nın Afrika kıtasının mücadelelerinde liderlik rolü oynayacakları yolundaki inançlarına biz de katılmaktayız.

Karşılaştığımız sorunu devamlı olarak ortaya koyan ve bu soruna karşı meydan okuyan Güney Afrika Devlet Başkanı Thaba Mbeki'nin toplantımızı açmasından gururlandık. Medeni toplumlarda *“en güçlü ayakta kalır”* düşüncesinin temel ilke olarak kabul edilmesini yanlış bulan George Soros'a atıfta bulunan Devlet Başkanı Mbeki *“görevimiz topluma karşı bireyselliğin öne çıkarılması yanlışını önlemek için hukuki ve demokratik devletleri sosyal normları yapmaya zorlamak asıl görevimizdir”* diyor.

.....

Konferansımız esas olarak bir çalışma konferansı idi. Bir hafta boyunca en az 41 ayrı çalışma grubu olarak faaliyet gösterdik. Her bir çalışma grubu, para aklama, kamu satın almaları, halk eğitimi, iş ve kamu sektörünün etiği, sanat gösterileri yoluyla halkın bilinçlendirilmesi gibi alanlarda yolsuzluğun önlenmesi konusunda alınabilecek pratik adımları ortaya koymuştur. Üretilen bu pratik adımlar kampanya sırasında kullanılabilir ve kampanyamız ilerledikçe kullanılmalıdır. Bu adımlar ilgilenen kesimlere geniş bir biçimde duyurulacak, ayrıca internete konulacaktır. Bu konuda ortaya çıkacak gelişmeleri cesaretlendireceğiz ve bunları dikkate alarak

gözlemleyeceğiz ve 2001'deki 10. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansında raporlayacağız.

Yolsuzlukla savaşımın sadece hukuku uygulayan resmi şahısların görevi olmadığını kendimize tekrar tekrar hatırlattık. Her soruşturma, her bir yolsuzluk faaliyeti yolsuzluğu önlemek için kurulmuş kişisel, sosyal ve kurumsal sistemlerimizin başarısızlığını ortaya koymaktadır. Veren el kadar, alan elin de aynı derecede suçlu olduğunu kendimize hatırlattık. Yolsuzluğun önlenmesi için yapılacak iyileştirmeler çabalarındaki her bir başarısızlık sadece yolsuzluğu beslemektedir.

Yolsuzlukla mücadele esas olarak ulusal düzeyde bir mücadeledir ve bu savaşım ülke içinde yapılmalıdır. Ancak aynı zamanda uluslararası düzeyde de herkesin bu mücadeleye katkı sağlaması gerekir. Uluslararası örgütler (yardım yapanlar dahil ) bu mücadelede yardımcı olmakla birlikte mücadelenin kalıcı ve etkili olabilmesi için, yerel düzeyde sahiplenilmesine, yürütülmesine bağlıdır.

Bu bağlamda, diğerlerinde olduğu gibi, üstlendiğimiz amacın bütünsel yapısı bize hatırlatıldı. Hiç birimiz boşlukta çalışmıyoruz. Hepimiz birlikte çalışmalıyız ve birbirimizi desteklemeliyiz. Bunları yaptığımız takdirde amacımız başarıya ulaşabilecektir.

Bu toplantılarda 1997'deki Lima/Peru'daki müzakerelere esas olan küresel işbirliği anlayışı çerçevesinde o tarihten buyana erişilen başarıların değerlendirilmesini yaptık. Bir çok şey başarılmıştır, ancak birçok şey de kalmıştır. Özellikle uluslararası ve ulusal organizasyonlarda saydamlık, hesap verilebilirlik ve dürüstlük yöntemleriyle yolsuzlukla mücadelenin sivil toplum düzeyinde kurumsallaştırılması, işin kalan kısmını oluşturmaktadır.

Uluslararası düzeyde belki de en değerli katkı, OECD'nin "*Yabancı Kamu Görevlilerine Uluslararası Ticaret İlişkilerinde Verilen Rüşvete Karşı Kararı*" dır. Bu kararın şimdi daha ileri götürülmesi ve tümüyle etkili hale getirilmesi gerekmektedir.

Bu mücadele yöntemlerinin bir kısmı kalkınmakta olan ülkeler tarafından benimsenmiş ve yolsuzlukla mücadele kabiliyetleri artırılmıştır. Daha ileri bir gelişme ise Avrupa Konseyi anlaşmalarıdır. ( Hem cezai hem hukuki ) Bizim çabalarımıza uluslararası kurumlardan gelen destek büyük ölçüde artmıştır. (Dünya Ticaret Örgütündeki çalışmalar dahil ) . Uluslararası Tica-

ret Odası rüşvet karşıtı uygulamaları destekledi; Çok uluslu yatırım bankaları finansmanını yaptıkları projelerin ihalelerinde yolsuzluk yapmış firmaların adlarını açıklamakta, bunları ayıplamakta ve finansmanını sağladıkları projelerin ihalelerine katılmalarını yasaklamaktadır; Mesleki kuruluşların konuya olan ilgileri artmaktadır.

Ulusal ve uluslararası düzeyde, Ombudman ofisleri önemli ölçüde büyümektedir; İhracatçı ülkeler ihracatçıların deniz aşırı rüşvetlerini cezalandırmakta, verilen rüşvetler vergi indirimlerinde kabul edilmemektedir; artan sayıda ülke tarafımızdan önerilen yolsuzluk karşıtı stratejilerine kendilerine adapte etmekte ve uygulamaktadırlar; şikayetçilere ve tanıklara verilen korumalara olan ilgi artmaktadır; pek çok ahlak kuralı uygulamaya konulmakta yurttaşlık görevleri anlayışı artmaktadır.

Yukarıda sayılanların hiç biri bizim sadece gelişmeye kaydettiğimizi göstermez. Doğrusu bazı ülkelerde bu hareket en az düzeyde ve bazen olumsuz yöndedir. Gazetecilerin işlevini yaparken kabul edilemez risklerle karşılaşmaları devam etmektedir. Katettiğimiz gelişme bizi cesaretlendirirken, Lima deklarasyonunun uzun zaman çalışma aracı olarak kalmaya devam edeceğini anlıyoruz. Birleşmiş Milletlerin “uluslararası dürüstlük için eylem günü” tertiplenmesi yolunda Lima’da yaptığımız isteğimizi umutla tekrarlıyoruz.

Bu geçmiş uygulamalarla birlikte yeni bir yüzyıla girerken :

Bizler aşağıdaki hareket tarzlarının izlenmesi konusunda kendimizi bağlı sayıyoruz.

#### *Politik İstek*

Yolsuzluğa karşı koyacak uygun politikaları destekleyecek bütün kişilerle ve toplumun bütün kesimlerini içine alacak biçimde herkesle birlikte çalışacağız. Sivil toplumun hayati bir rolü olduğuna inandığımız için Transparency International’ın inisiyatifi ile başlatılan bir “ Ortaklık Fonu”nun desteklenmesi yönünde UNDP’nin konferansımıza yaptığı duyurudan mutluluk duyduk. Bu fon Sivil toplumun daha anlamlı katkıda bulunması için bütün aşamalarda güç verecek şekilde hizmet edecektir.

### *Buluşlar ve İyi Örneklerin Yaratılması*

Yolsuzluğu önleyici ve ortaya çıkarıcı iyi uygulamaların etkin ve tasarlanabilir örneklerini, geliştirip tanımlayacağız ve duyuracağız. Bu örnekler arasında Seul Belediye Başkanının bize sunduğu halkı açık örnek sayılabilir. Bunu sonuçlandırmak için web siteleri ve bilgi ağları geliştireceğiz.

### *Uluslararası ve Bölgesel İşbirliği*

Ulusal ve uluslararası düzeyde yolsuzlukla savaşımında pratik yolları çoğaltmak için işbirliği yoluna gideceğiz. Karşılıklı hukuki yardım anlaşmalarını güçlendireceğiz. Afrika ve Asya ülkeleri için Yolsuzlukla mücadele anlaşmalarını güçlendireceğiz. WTO ve UNCTAD gibi başlıca uluslararası ticaret organizasyonlarının gündemine yolsuzlukla mücadele konusunun getirilmesini istiyoruz. İlave olarak OECD'nin Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Kararının, Avrupa Konseyi ve Amerika Devletler Topluluğunun rüşvetle mücadele kararlarının tam uygulanması yönünde çalışacağız.

Böylece ülkelerin rüşvete karşı mücadeleleri rüşveti veren ülkelere de desteklenmiş olur. Bu mücadelede çabaları takip etmek, devamlılık ve işbirliği için yaşamsal bir faktör olmaktadır. Birleşmiş Milletler nezdinde yolsuzluğun bütün şekillerinin suç sayılması yönünde destekte bulunacağız. Uluslar arası yolsuzluğun hem arz talep yönlerini kapsayacak şekilde tanımlanmasına ve her iki yönde de savaşılması gerektiği anlayışını yaygınlaştıracacağız.

### *Yolsuzlukla Mücadele, Adli ve Güvenlik Personeli Arasında Dürüstlük*

Garantisi konulu İkinci Küresel Forumun 2001 yılında Haug'de tertiplenmesinden mutluyuz. Bu hükümetler arası forum bireysel hükümetlerin yükümlülüklerini yerine getirmelerini dikkatle gözleme imkan verebilir ve ayrıca Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları çerçevesindeki çalışmalarımızın karşılıklı güçlendirilmesinde etkili olur.

### *Kamu Satın Almalarında Saydamlık*

Özellikle kamu satın alımlarında olmak üzere bütün alanlarda saydamlığı artırmak için çalışacağız. Kamu ve özel sektör ortaklığıyla, güvenilir, saydam ve rekabete açık satın alım sistemleri yaratacağız ve bunu internetle açık olarak sunacağız. Kasım 1999'da yapılacak Seattle Bakanlar Arası toplantısında kamu satın almalarında saydamlık anlaşmasının imzalanaca-

ğını ve bunda WTO ve diğerlerinin anahtar rolü oynayacak birer kurum olarak yer alacağını umuyoruz.

#### *Özel Sektör Dürüstlüğü*

İş dünyasında dürüstlüğü teşvik edecek ve özel sektöre faaliyetlerinde bireysel dürüstlük taahhütlerini yerine getirip getirmediğini bağımsız olarak ispatlanabilir biçimde gösterecek standartlar geliştirmeye çalışacağız.

#### *Toplumda Ahlak*

Yolsuzluğa karşı yürütülen kampanyanın başarısı sivil toplum başta olmak üzere bütün toplum katmanlarının ve iş dünyasının katılımına ihtiyaç gösterir. Bu nedenle sivil toplumda, Özel sektörde ve kamu sektöründe ahlaki standartların yükseltilmesi için çalışacağız.

#### *Para ve Siyaset*

Özellikle seçimlerin maliyetini azaltmak ve seçim harcamalarını kısmak suretiyle Demokrasi uygulamalarında paranın yozlaştırıcı etkisini ortadan kaldıracak yaratıcı yöntemler geliştirilmesini destekleyeceğiz. Ve bu görüşün yerine getirilmesinde Stockholm'deki Demokrasi ve Seçim Yardımları Enstitüsünün çalışmalarında birinci önceliği bu konuya vermesi için çağrı yapıyoruz.

#### *Yolsuzluğa Karşı Sanat*

Yaratıcı sanatçılarımızın yeteneklerini toplumun ahlaki değerlerinin düzeyini yükseltmek ve fakir kırsal kesimde ve gecekondulardaki marjinal insanların yaşadıkları yolsuzluk olgusunu daha iyi görme ve algılama ve buna karşı çıkma yolundaki bilincini artıracak buluşlar geliştirmelerini teşvik edeceğiz.

#### *Yolsuzluğa Karşı Şikayetçi Olanları Koruma*

Misilleme korkusundan uzak olarak yolsuzluk olaylarını bildiren sorumlu vatandaşları güvence altına almak için kurumları, kanunları ve uygulamaları destekleyeceğiz. Yolsuzluk nerde olursa olsun, konuyu ilgili kişi ve kurumlara bildirmede basını özgürleştirmek için gerekli desteği vereceğiz.

### *Yolsuzlukla Mücadele Organlarının Ve Kanun Uygulayıcılarının Bağımsızlığı*

Yolsuzlukla mücadele ile görevlendirilmiş, bu amaçla yeterli kaynakla desteklenmiş ve bu amacı sağlayacak ölçüde bağımsızlığı herkesçe kabul görmüş kurumların toplumumuzdaki varlığını destekleyeceğiz. Politik müdahalelerden uzak olarak hesap vermelerini sağlamak için çalışacağız.

### *Suçun Cezai İspat Külfetini Azaltmak İçin Sivil Çareleri Kullanma*

Standart kanıtlama gereklilikleri yüzünden hantal olan ceza hukuku yerine, yolsuzlukların oluş biçimini etkili olarak belirleyecek ve kapsayacak sivil hukuk uygulamalarının geliştirilmesini yüreklendireceğiz. Özel yolsuzluk fiillerinin kanıtlanmasının zor olduğu alanlarda ceza hukukunu daha etkin yapabilmek için anayasal yolların zorlanmasına devam edeceğiz.

### *Sektörel Öncelikler*

Eğitim, sosyal hizmetler, sağlık, inşaat ve madencilik gibi yolsuzluğun sık görüldüğü sektörlerde yolsuzluklara karşı hareketleri destekleyeceğiz. Bu sektörlerde liderliği özendiracağız. Yolsuzlukla mücadelede öncü sektörün, kendilerine has stratejilerini diğer ilgili olanlarla birlikte uygulamalarını teşvik edeceğiz.

### *Bankacılık Toplumu*

Liderleri tarafından yağmalanmış paraların kalkınmakta olan ülkelere akınmış olarak dönmelerini sağlayan aklama mekanizmalarına karşı durma, nakit hareketlerini etkin olarak izlemede gerekli duyarlılığı göstermeleri konusunda bankacılık sektöründeki üyelerimizi cesaretlendireceğiz. Paraların güneydeki hak sahipleri için kullanılması yerine yolsuzluğa bulaşmış az sayıdaki kişi için kalkınmış ülkelerde ( kuzey ) kullanılmasını kabul edilemez buluyoruz.

### *Yargı Sistemi ve Hukuk Yolları*

Yargı sistemine dürüstlüğü yeniden hakim kılmak için temel bağımsızlık ilkesini zedelemeyen daha fazla sorumluluk ve hesap vermeyi zorunlu kılan yaklaşımları destekleyeceğiz.

### *Gümrükler, Vergi İdaresi Ve Polis*

Devletin iyi bir Yönetime kavuşması ve birçok ülkede düşük düzeyde bulunan kamu personeli ücretlerinin artırılabilmesi için gerekli kamu gelirlerini yeterli hale getirerek yolsuzluk olgusunu durdurmak amacıyla gümrük ve vergi idareleri ile işbirliği kuracağız ve geliştireceğiz.

### *Borç Ertelemesi ( Jubile : 2000 )*

Faydaları yolsuzluğa bulaşmış elitler yerine yoksullara gidecekse, Jubile 2000 çerçevesinde borçların iptalini destekleyeceğiz.

### *Reformların Etkisini İzleme*

Yolsuzluğun doğasını ve uzantılarını analiz edilebilecek ve belli reformların etkinliğini ölçebilecek metotları geliştirmeye devam edeceğiz.

Mücadelemiz uzun, zor ve devam eden bir süreçte olacaktır. Bu mücadele çabuk kazanılmayacaktır, pek çok hallerde sona ermeyecektir. Aramızdaki rüşvetçiler her zaman toplumumuzun ve kuruluşlarımızın iyileşmesini önlemeye, saptırmaya çalışacaklardır. Bu nedenle bizim taahhüdümüz azimli olduğu kadar uzun vadelidir de.

İki yıl sonra tekrar Prag'da toplanacağız ve orada ulaştığımız iyileşmeleri değerlendireceğiz ve daha ileri yıllara hazırlayacağız.

Yolsuzluğa karşı mücadeleyi sürdürünüz.Hep birlikte yolsuzluğu yenebiliriz ve yeneceğiz de.



## KAMU KESİMİNDEKİ DENETÇİLER İÇİN ULUSLARARASI YÜKSEK DENETİM KURUMLARI TEŞKİLATI (INTOSAI)

### MESLEKİ AHLAK KURALLARI \*

(Kasım 1998)

1. Kamu Kesimindeki Denetçiler İçin Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), kamu kesimindeki denetçiler için uluslararası nitelikli mesleki ahlak kurallarının oluşturulmasını zorunlu görmüştür.
2. Mesleki ahlak kuralları, denetçilerin günlük çalışmalarını yönlendirmek amacıyla yönelik değerleri ve prensipleri içeren kapsamlı bir bildiridir. Kamu kesimi denetçilerinin sahip oldukları bağımsızlık, yetkiler ve sorumluluklar; Yüksek Denetim Kurumu'nun (YDK) ve denetim görevinde çalıştığı personelinin (atanmış veya görevlendirilmiş) yüksek meslek ahlakı sergilemelerini gerektirir. Kamu kesimi denetçileri için mesleki ahlak kuralları, genelde devlet memurlarına ilişkin meslek ahlakı gereklerini ve özelde ise, mesleki yükümlülükleri de dahil olmak üzere, denetçilerin meslek ahlakı gereklerini dikkate almalıdır.
3. “Denetim Prensiplerine ilişkin Lima Deklarasyonu Rehberi”ni temel alan INTOSAI Meslek Ahlakı Kuralları , INTOSAI Denetim Standartları Komitesince Haziran 1992 tarihinde yayınlanan INTOSAI Denetim Standartlarını tamamlayan ve güçlendiren bir belge olarak değerlendirilmelidir.
4. INTOSAI Meslek Ahlakı Kuralları; YDK Başkanı, denetçi, yöneticiler ve YDK için veya adına denetim işi ile ilgilenen kişilere yöneliktir.

---

\* Bu Mesleki Ahlak Kuralları Tasarısı; Avusturya, Avustralya, Arjantin, Brezilya, Costa Rica, Japonya, Filipinler, Portekiz, Suudi Arabistan, İsveç, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri Yüksek Denetim Kurumlarından oluşan Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (International Organisation of Supreme Audit Institutions=INTOSAI) Denetim Standartları Komitesi üyelerinin ortak çalışmalarının bir ürünüdür. Kasım 1998 de Montevideo’da yapılan 44 üncü INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısında onaylanmıştır. Metnin çevirisi Sayıştay tarafından yapılmıştır. Bkz: <http://www.sayistay.org.tr>

Bununla birlikte söz konusu kuralların, hiç bir şekilde, YDK'nın örgüt yapısını etkiledikleri şeklinde değerlendirilmemeleri gerekmektedir.

Milletler arasındaki kültür, dil, yasal ve sosyal farklılıklar nedeniyle kendi koşullarına en uygun Meslek Ahlakı Kurallarını oluşturmak YDK'ların sorumluluğundadır. Tercihan, söz konusu ulusal mesleki ahlak kuralları mesleki ahlaka ilişkin kavramları açıklığa kavuşturmalıdır. INTOSAI Meslek Ahlakı Kurallarının ulusal meslek ahlakı kuralları için bir tür temel oluşturması amaçlanmıştır. Her YDK'nın , denetçilerinin ulusal meslek ahlakı kurallarında yer alan değer ve prensipleri bilmesini ve gereği gibi davranmasını sağlamak konusunda sorumluluğu vardır.

5. Denetçilerin davranışları her zaman ve her koşulda kusursuz olmalıdır. Mesleklerinin yürütülmesine ilişkin herhangi bir zaaf veya özel hayatlarındaki herhangi bir uygunsuz davranış, denetçilerin ve temsil ettikleri YDK'nın dürüstlüğüne ve ayrıca yapılan denetim işinin kalite ve geçerliliğine gölge düşüreceği gibi, söz konusu YDK' nın güvenilirliği ve yeterliliği hakkında da kuşkular uyandırır. Kamu kesimindeki denetçiler için geçerli mesleki ahlak kurallarının kabul edilmesi ve uygulanması, denetçilere ve yaptıkları işlere karşı güven ve inanç duyulmasını sağlar.

6. Yüksek Denetim Kurumunun güvenilen ve inanılan bir kurum olarak değerlendirilmesi çok büyük önem taşımaktadır. Denetçi bu amaca ancak , Dürüstlük, Bağımsızlık, Tarafsızlık, Güvenilirlik ve Yeterlik gibi beş temel kelimedede saklı olan mesleki ahlakın gerektirdiği kavramları kabul ederek ve bunları uygulayarak hizmet edebilir.

### **Güven, İnanç ve İtimada Layık Olmak**

7. Yasama ve/veya yürütme organı ile kamuoyu ve denetlenen kurumların, yüksek denetim kurumundan, hiç bir kuşku ve suçlamaya yer bırakmayacak ve dolayısıyla saygı ve güven uyandıracak bir uygulama ve yaklaşım beklemeye hakkı vardır.

8. Denetçiler, kendi aralarında ve meslek içinde iyi ilişkileri ve işbirliğini geliştirecek biçimde davranmalıdırlar. Bir mesleğin kendi üyeleri tarafından desteklenmesi ve üyeler arasındaki işbirliği, meslek karakterinin hayati önemi haiz unsurlarıdır. Bir denetçiye kamuoyunca gösterilen güven ve duyulan saygı, geçmişte ve günümüzde bu yönde çaba göstermiş bütün denetçilerin ortak başarısının ürünüdür. Bu nedenle denetçinin diğer meslektaşlarına adil ve dengeli bir biçimde davranması gerek denetçilerin gerekse kamunun yararınadır.

9. Yasama ve/ veya yürütme organları, kamuoyu ve denetlenen kurumların yüksek denetim kurumunca yapılan işlerin adil ve tarafsız olduğu konusunda tam güvenceye sahip olmaları lazımdır. Bu nedenle de hizmetin yerine getirilmesini düzenleyen ulusal mesleki ahlak kurallarının veya benzeri bir belgenin bulunması gerekmektedir.

10. Toplumun her kesiminde inandırıcılık ve güvene ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle yüksek denetim kurumu raporları ve kanaatlerinin üçüncü şahıslar açısından tam anlamıyla güvenilir ve kesin olması gerekmektedir.

11. Yüksek Denetim Kurumunca yapılan her işin; yasama ve yürütme organlarının ayrıntılı incelemesinden, doğruluk konusundaki kamuoyu yargısından ve mesleki ahlak kurallarına uygunluk yönündeki değerlendirmeden iyi not alması şarttır.

#### **Dürüstlük**

12. Dürüstlük, mesleki ahlak kurallarının temel değeridir. İşlerini yürütürken ve denetlenen kurum personeliyle ilişkilerini sürdürürken yüksek standartlı davranış biçimlerine (açık ve içten davranış gibi) bağlı kalmak denetçilerin görevidir. Kamuoyunda kendilerine duyulan güven duygusunu sürekli kılabilmek için denetçilerin davranışları kusursuz ve şüphe uyandırmayacak biçimde olmalıdır.

13. Dürüstlük, doğruluk ve adalet kavramlarıyla ölçülebilir. Dürüstlük, diğer taraftan denetçilerin, denetimin ve mesleki ahlak standartlarının şeklini ve ruhunu özümsemelerini gerektirir. Ayrıca dürüstlük; denetçilerin bağımsızlık ve tarafsızlık prensiplerine bağlı kalmalarını, mesleğin gerektirdiği kusursuz davranış standartlarına uymalarını, kamu yararını gözeterek karar vermelerini ve işlerinin yürütülmesi ile YDK kaynaklarının kullanımında tam bir dürüstlük göstermelerini gerektirir.

#### **Bağımsızlık, Nesnel Davranış ve Yansızlık**

14. Denetlenen kurumdan ve diğer ilgili çevrelerden bağımsız olmak denetçiler için kaçınılmazdır. Bu, denetçilerin bağımsızlıklarını artıracak veya hiç bir hal ve şartta azaltmayacak şekilde davranmaları anlamına gelir.

15. Denetçiler yalnızca denetlenen kurumdan ve diğer ilgili çevrelerden bağımsız olma yönünde çaba sarfetmekle kalmamalı ve fakat incelemeye tabi tuttıkları konuları ele alışları sırasında da objektif olmaya özen göstermelidirler.

16. Denetçilerin, gerçekte bağımsız ve yansız olmaları kadar böyle oldukları şekilde algılanmaları da çok önemlidir.

17. Denetimle ilgili hiçbir konuda denetçilerin bağımsızlığı, kişisel veya dış çıkarlar nedeniyle zedelenmemelidir. Bağımsızlık; denetçiler üzerindeki dış baskılar veya etkiler; denetçilerin bireyler, denetlenen kurumlar, proje ve programlar hakkındaki önyargıları; kısa bir süre önce denetlenen kurumda görevli bulunmak; ya da çıkar çatışmasına yol açabilecek veya denetçinin kurumuna olan sadakatini zaafa uğratabilecek kişisel veya akçalı ilişkiler gibi nedenlerle örselenebilir. Denetçiler menfaatlerinin söz konusu olabileceği her türlü konu ile ilgilenmekten kaçınmak zorundadırlar.

18. Denetçiler tarafından yürütülen her işte, özellikle eksiksiz ve objektif olması gereken denetçi raporlarında, nesnellik ve yansızlık gereklidir. Bu nedenle, kanaat ve raporların sonuç bölümlerinin YDK'nın denetim standartları uyarınca toplanmış ve birleştirilmiş kanıtlara dayanması zorunludur.

19. Denetçiler, denetlenen kurum veya diğer ilgili taraflarca ileri sürülen bilgileri değerlendirmek durumundadırlar. Bu bilgi, denetçilerin kanaatlerine tarafsız bir biçimde yansımalıdır. Ancak bunlar denetçinin kendi varacağı sonucu etkilememelidir.

#### **Politik Tarafsızlık**

20. Yüksek denetim kurumunun gerçekte varolan ve kamuoyu tarafından da varlığı algılanan politik tarafsızlığının korunması büyük önem taşır. Bu nedenle denetçiler denetim sorumluluklarını tarafsız bir biçimde yerine getirebilmek için politik etkilerden uzak kalmaya özen göstermelidirler. YDK'lar, yasama ve yürütme organlarıyla, veya raporlarını görüşmek için yasayla yetki verilmiş diğer devlet kurumları ile yakın çalışma ilişkisi içinde olduklarından, denetçilerin politik etkilerden uzak kalmaya özen göstermeleri yerinde olur.

21. Denetçiler politik bir faaliyet içinde yer alırken veya almayı düşünürken, böyle bir faaliyetin denetim görevlerini tarafsız olarak yerine getirme yükümlülükleri üzerinde yaratabileceği etkileri veya dışarıdan böyle görülebileceğini hesaba katmalıdırlar. Eğer denetçilere politik faaliyetlerde bulunma izni veriliyorsa; denetçilerin, bu faaliyetlerin mesleki sirtüşmele-re yol açabileceğini bilmeleri gerekir.

### **Çıkar Çatışması**

22. Denetçilerin denetlenen kuruma danışmanlık ve benzeri denetim dışı hizmetler verme olanakları mevcut olduğunda, bu hizmetlerinin çıkar çatışmasına yol açmamasına özen gösterilmelidir. Özellikle, denetçiler, bu tür hizmetlerin, kesinlikle denetlenen kurumun uhdesinde bulunması gereken yönetim yetki ve sorumluluğu alanına girmemesine dikkat etmelidirler.

23. Denetçiler bağımsızlıklarını ve dürüstlüklerini zedeleyebilecek veya böyle bir görüntünün verilmesine neden olabilecek hediye veya para ödülleri reddederek bağımsızlıklarını korumalı ve muhtemel bir çıkar çatışmasını önlemelidirler.

24. Denetçiler, denetlenen kurum yöneticileri, personeli ve diğer ilgililerle bağımsız bir şekilde davranmalarını veya kamuoyundaki bağımsızlık imajlarını etkileyebilecek, bu bağımsızlıklarını tehdit edebilecek, veya ondan taviz vermelerine yol açabilecek her tür ilişkiden kaçınmalıdırlar.

25. Denetçiler, resmi konumlarını özel amaçlar için kullanmamalı ve rüşvet riski içeren ilişkilerden veya nesnellikleri ve bağımsızlıkları konusunda şüphe uyandırabilecek ilişkilerden kaçınmalıdırlar.

26. Görevlerinin ifası sırasında elde ettikleri bilgileri denetçiler kendilerine veya başkalarına kişisel yarar sağlamak amacıyla kullanmamalıdırlar. Bundan başka, denetçilerin diğer kişi ve kuruluşlara adil ve makul olmayan bir üstünlük (avantaj) sağlamak amacıyla denetledikleri kuruma ilişkin bir bilgiyi açıklamamaları veya söz konusu bilgiyi başka kişilere zarar vermek amacıyla kullanmamaları gerekmektedir.

### **Meslek Sırlarının Saklanması**

27. Denetim süreci içinde elde ettikleri bilgiyi denetçiler üçüncü şahıslara yazılı veya sözlü olarak açıklamamalıdırlar. Ancak; YDK'nın olağan çalışmasının gereği olarak ve yasalar veya diğer hukuki düzenlemelerle belirlenmiş sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla yaptığı açıklamalar bunun dışındadır.

### **Yeterlik**

28. Denetçiler, her zaman meslek adabı ile bağdaşır tarzda davranmak ve görevlerini yeterlik (maharetle) ve tarafsızlıkla yerine

getirebilmek amacıyla, çalışmalarında yüksek mesleki standartlar uygulamak ile görevlidirler.

29. Gereğini yapmak konusunda yetersiz olduklarını hissettikleri hiçbir işi denetçiler üstlenmemelidirler.

30. Denetçiler, yürürlükteki denetim, muhasebe ve mali yönetim standartlarını, politikalarını, prosedürlerini ve uygulamalarını bilmeli ve bunları uygulamalıdır. Keza, denetçiler denetlenen kurumun faaliyetlerini yönlendiren anayasal, yasal ve kurumsal prensip ve standartlar hakkında da yeterli bilgiye sahip olmalıdırlar.

### **Mesleki Gelişme**

31. Denetçiler denetim yaparken, denetime nezaret ederken, denetim raporlarını düzenlerken gerekli mesleki özeni göstermelidirler.

32. Denetçiler denetimlerinde mümkün olan en yüksek nitelikli metod ve uygulamaları kullanmalıdırlar. Denetimin yürütülmesi ve raporların yazılması sırasında denetçilerin görevi, temel önermelere ve genel kabul görmüş denetim standartlarına bağlı kalmaktır.

33. Denetçiler mesleki sorumluluklarını yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları becerileri sürekli geliştirmek ve güncelleştirmek zorundadırlar.

## DEMOKRASİ VE İYİ YÖNETİM MERKEZİ YOLSUZLUĞA KARŞI ALINACAK ÖNLEMLER\*

(1990)

### A. YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ

Kalkınma yolunda yolsuzluk ile ortaya çıkan sorunların önlenmesi, bu sorunların nedenlerinin anlaşılmasını gerektirir. Kurumsal bir perspektif açısından, kamu personelinin geniş yetkilere, az sorumluluğa ve yanlış motiflere sahip olduğu hallerde yolsuzluk ortaya çıkmaktadır. Bu kamu personelinin kontrol ettiği ve düzenlediği alan büyüdükçe, yolsuzluk için daha fazla fırsatın var olması anlamına gelmektedir. Bundan başka, tespit etme ve cezalandırma ihtimalinin daha az olması durumunda yolsuzluğun meydana gelmesi daha büyük bir imkan dahiline girmektedir. Öte yandan, yüksek performansın ödülü, iş güvencesi, profesyonellik bilinci ve maaşlar ne kadar düşükse kamu personelinin kamu çıkarından ziyade kendi çıkarlarını kollaması ihtimali de o kadar yüksektir. Bu kurumsal perspektif, aşağıdaki yöntemler kullanılarak yolsuzluk ile mücadele edilebileceğini göstermektedir.

- Ekonomik faaliyetlerde Devletin rolünü azaltmak (yetkiyi kısıtlamak)
- Saydamlığı, kontrolleri ve müeyyideleri geliştirmek (hesap verilebilirlik anlayışını geliştirmek)
- Kamu hizmetlerinde istihdam şartlarını yeniden düzenlemek (güdüleri geliştirmek)

Bu perspektif bize sorun hakkında dar kapsamlı bir dilim verirken, yolsuzluklara katılma veya karşı koyma konularında toplumsal kaynaklı güdüleri dikkate almamaktadır. Devlet kurumları içindeki fırsatlar, maliyetler ve profesyonel güdülerden başka, resmi politik gelişmelere dair genel yakla-

---

\* Center for Democracy and Governance, “ Designing a Response”, A Handbook on Fighting Corruption, isimli kitabın 7-19 sayfalarının tercümesidir. Söz konusu tercüme Gümrük Başmüfettişi İrfan Kalpalı tarafından yapılmıştır. Tercümenin bu kitapta yer almasına izin verdikleri için kendilerine teşekkürlerimi sunuyorum.

şım, yolsuzluk seviyelerini etkilemektedir. Resmi kuralları önemsememe-ye grupları veya toplumları bir çok faktör sevkedebilir. Özellikle, yoksulluk veya çatışma içinde olan bir çok kültürlerde, mesela ailesel veya etnik, dini veya sosyoekonomik gibi kişi bağlılığını gösteren hususlar, objektif kural-lara bağlılıktan önce gelmektedir. Gerçekten, feodal bir yapı, sistemli resmi kurumlardan ziyade kişisel çözümlerle kişileri korumaktadır. Ayrıca, yönetimin daha az meşru olması (acımasız, verimsiz, kültüre uygun olma-yan veya dışarıdan empoze edilen kurallar nedeniyle) resmi kuralları be-nimsememeyi beraberinde getirmektedir. Aynı şekilde, politik ve ekono-mik süreçte etkin olan bir politik partinin veya yönetimin egemenliği veya bunların benzeri marjinal olan ve zayıf organize edilmiş grupların yöne-timden dışlanması, sistemin dışında olduğu için sistemden yararlanama-yan kişilerde sistemin dışına çıkma gibi güdüler meydana getirmektedir.

Bu önermelerden, yolsuzlukla mücadele içinde yolsuzluğa karşı takınıla-cak tutum üzerinde de durulması gereği açıkça ortaya çıkmaktadır. Genel-likle bu meyanda, ülkenin politik ve ekonomik gelişmesi ile ilgili olarak yolsuzluğun maliyetleri hakkında toplumdaki bilincin yükseltilmesine ihti-yaç duyulmaktadır. Bu husus, yolsuzluğun bir bütün olarak toplum içinde-ki etkileşim kalıbını bozduğu ve zaman üzerindeki hasarın muhtemel kısa vadeli kişi çıkarlarından daha büyük olduğu konusunda halkın ikna edil-mesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bilincin yükseltilmesi ile birlikte bu gayretler, reform yapılması konusunda talebin canlandırılması, politik gündemde yolsuzlukla mücadele için vatandaşların ve aydınların harekete geçirilmesini de gerektirmektedir. Mümkün olduğu ölçüde, yolsuzlukla mücadele gayretleri, mesela marjinal hale gelmiş grupların politik arenaya çıkış yollarının geliştirilmesi suretiyle sisteme karşı davranışlara yol açan yapıları da dikkate alınmalıdır.

Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele stratejisi; davranışları değiştirecek ve yolsuzlukla mücadele için siyasi iradeyi harekete geçirecek sosyal reform-ların yanı sıra yetkiyi kısıtlayacak, sorumluluk bilincini geliştirecek ve güdü-leri değiştirecek kurumsal reformların yapılmasını içermektedir. Bu iki kategori içerisinde yer alan önlemler uzun bir liste oluşturur. Ardından kurumsal veya sosyal reformların envanteri hazırlanır. Bununla birlikte, yolsuzlukla mücadele gayretleri için bütün inisiyatifin ele alınmasının mümkün olmadığı ve hatta gerekli olmadığı açıkça görülebilmektedir. İnisiyatiflerin karışımı, bunlara verilen önem dereceleri ve bunların takip sırası, ülkeden ülkeye ve zamana göre değişmektedir. Bu nedenle bu do-



küman, yolsuzlukla mücadele için bir model stratejiyi öngörmemektedir. Daha ziyade sorunun analiz edilmesi için bir çerçeve çizmekte ve konuya uygun bir strateji tasarlamaktadır. Muhtemel inisiyatiflerin envanterini ortaya koyduktan sonra, bu el kitabı, yapılacak işleri, bu işlerin sırasını, ihtiyaç duyulacak politik ve ekonomik desteği belirlemek için bir çerçeve çizmektedir.

## **B. Yolsuzlukla Mücadele Tedbirleri Envanteri**

Yukarıda belirtildiği gibi, yolsuzluk ile mücadele için gayretler kurumsal ve sosyal reformları içermektedir. Kurumsal reformlar, yönetimin yetkilerini azaltmak, sorumluluk duygusunu artırmak sonuçta kamu görevlilerinin güdülerinin resmi amaçlar ile uyumlu hale getirilmesini kapsamaktadır. Bu tedbirler, Devletin her seviyesindeki ve branşındaki bütün kurumları ve işlemleri hedeflemektedir. Diğer taraftan, sosyal reformlar resmi politik işler karşısında davranışları değiştirecek ve yolsuzlukla mücadele reformları için siyasi iradeyi harekete geçirecek tedbirleri kapsamaktadır.

### **1. Kurumsal Reformlar: Yetkinin Kısıtlanması**

**Özelleştirme:** Özelleştirme Devletin yetkisinin kısıtlanması için akla gelen ilk ve açık olan vasıta. Devleti ekonomik faaliyetlerin dışında tutmak suretiyle kamusal satışlarla, ihale, tedarik faaliyetleri ve mali sözleşmelerle ilgili yolsuzluk fırsatları ortadan kalkar. Bununla birlikte, bir çok özelleştirme programlarında ortaya çıktığı gibi, devletin sahip olduğu kuruluşların ve yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesi işleminin kendisi de yolsuzluğa açıktır. İşlemin dürüstlüğünün sağlanması için, özelleştirme, saydamlığı sağlayacak özel tedbirler gerektirmektedir. Ayrıca, başarılı özelleştirme programları, tüketicileri ve yatırımcıları korumak ve rekabet için gerekli şartları yaratmak için yeterli düzenlemelere ve ticari yasal çerçeveye ihtiyaç duymaktadır. Sayılan bu şartlar olmaksızın, yönetimin özelleştirme programları sadece rant yaratma olayının kamu sektöründen özel sektöre geçmesi sonucunu doğurabilir. Gerçekten, gelişmekte ve geçiş döneminde olan bir çok ülkede, düzensiz olarak veya zayıf şekilde idare edilen özelleştirme faaliyetleri kendilerine önceden usulsüzce bilgi verilen kişileri fahiş derecede yüksek/düşük fiyatlar yoluyla zenginleştirmekte ve kamu tekellerinin özel sektörün eline geçmesini sağlamaktadır.

**Liberalleşme:** Liberalleşme, devlet yetkisinin kısıtlanması konusunda daha açık ve doğrudan bir vasıta sağlamaktadır. Gümrük vergilerinin, kotaların, döviz kuru kısıtlamalarının, fiyat kontrollerinin ve ruhsat zorunluluklarının

kaldırılması, basit anlamda yetkililerin rüşvet alma olanaklarını yok etmektedir. Bu tedbirlerin kaldırılması, aynı zamanda, işlem maliyetlerini azaltmakta, dar boğazları ortadan kaldırmakta ve rekabeti artırmaktadır. Son yıllarda Dünya Ticaret Örgütü'ne (WTO) katılımında aranan şartlar bir çok ülkenin kendi ekonomisini liberalleştirmesine neden olmuştur. Mesela, GATT'a ( Dünya Ticaret Örgütü'nden önceki aynı işi yapan kuruluş-WTO'nun selefi) katılmak için Meksika lisansa bağlı ithalat oranını % 92'den % 22'ye ve ortalama gümrük vergisini % 23.5'ten % 12.5'e düşürmüştür. Ayrıca, komünizmden liberalizme geçiş bu tedbirlerin önemli ölçüde iptal edilmesini sağlamıştır. Mesela Ukrayna'daki özel başkanlık komisyonu, iş açmada istenen ruhsat sayısını son zamanlarda 100'den 55'e düşürmüştür.

**Rekabetin Sağlanması:** Kamu ihalelerinde rekabetin sağlanması, yönetim görevlilerinin yetkisini kısıtlamak suretiyle yolsuzluğa karşı korunma sağlar. Rekabetin sağlanması, bir açık ihale sistemi öngörmek ve seçim için açık kurallar ve kriterler getirmek suretiyle kamu müteahhitlerinin seçiminde kişisel kayırmalara son verir. Yolsuzluğa açık ihale sistemi gelişme gayretlerini rayından çıkarabileceği için yardım veren kuruluşlar öncelikle bu konuda reform yapılmasını istemektedirler. Mesela, 1997'de yapılan yolsuzluk hakkında Afrika Siyasi Forum Global Koalisyonunun bir sonucu olarak, Dünya Bankası; Benin, Etiyopya, Malawi, Mali, Tanzanya ve Uganda yönetimlerine bunların tedarik kurallarında reform yapılması için halen yardım etmektedir. Hükümetler bu konuda önderlik etmeseler bile özel şirketler, ihalelerin rekabete açılmasını zorlayabilmektedirler. Mesela "Erdem (Dürüstlük) Adası" yaklaşımıyla bilinen Saydamlık Enternasyonal gibi anti-rüşvet paktları aracılığıyla, kamu müteahhitleri, kamu sözleşmeleri için rüşvet ödememek konusunda anlaşmışlar ve buna uymama durumunda el konulacak yüksek meblağlı bonolar imzalamışlardır. Ekvator, Arjantin ve Panama'daki şirketler rüşvete karşı koyma paktlarına katılmaktadırlar.

**Kamu Hizmetlerinde Rekabet:** Kamu hizmetlerinde rekabet olması, herhangi bir kurumun olası tekel gücünü ortadan kaldırmak suretiyle yolsuzluk ihtimalini azaltır. Bu şekilde, müşteriler aykırı talepler veya hizmetlerle karşı karşıya kaldıklarında başka kuruma gideceklerinden suüstimale meylli görevlilerin cesaretlerini kırarlar. Yetki alanlarının çakışması (motorlu araç büroları veya pasaport bürolarında olduğu gibi) veya hizmetlerin kamu kanalıyla veya özel olarak sağlanması (örneğin, posta teslimi veya

çöpün atılması) gibi durumlarda kamu hizmetlerinde, kurumsal rekabetin örnekleri görülmektedir.

## **2. Kurumsal Reformlar: Hesap Verilebilirliğin Geliştirilmesi**

Hesap verilebilirliğin (accountability) geliştirilmesi, yolsuzluk faaliyetlerinin tespit edilmesi ve yaptırıma tabi tutulması işlemlerinin geliştirilmesini gerektirmektedir. Daha iyi tespit için şeffaflık ve kontrolün geliştirilmesi gerekli iken daha iyi bir yaptırım sistemi; idari ve adli cezaların oluşturulmasını, adli sürecin güçlendirilmesini ve seçmene karşı sorumluluğun geliştirilmesini içerir. Bu tedbirler aşağıda gösterilmiştir.

**Bilgi Edinme Hürriyeti-** Bilgi edinme hürriyeti, devlet işleri hakkındaki saydamlığı sağlamak suretiyle sorumluluk duygusunu geliştirmektedir. Bu hürriyet, yolsuzluk soruşturmalarında ulusal güvenlikle ilgili iddiaların ve devlet sırrı ile ilgili kanunların yarattığı zorluğu dengeler. Bilgi edinme hürriyeti, ayrıca, yönetim hizmetlerindeki kurallar hakkında vatandaşlara bilgi verilmesini sağlar; sistemi tersine çevirme gayretlerinin veya yasal olarak kamusal olması gereken bilgiler için bahşiş isteme olaylarının azalmasına neden olur. Mesela, şimdilerde Uganda Yönetimi, ilgili bürolarda, bir aracın tescil edilmesi veya bir şirketin kurulması gibi kamu hizmetlerinde mevzuatı ve kuralları ve ücretleri, ofisin görülür bir yerinde yayınlamaktadır.

**Mali Hesapların Açıklığı (Financial Disclosure)-** Mal beyanı yasaları, yetkililerin mali durumlarında saydamlığı sağlamak suretiyle, sorumluluklarını tesis etmektedir. Bu yasalar, kamu personelinin kendi varlıklarını ve gelirlerini deklere etmelerini sağlamakta ve böylece bu yetkililerin yolsuzluktan yararlanmalarına engel olmaktadır. Kamu personeli, kabine üyelerini, parlamento üyelerini ve üst düzeydeki bürokratları kapsayabilir. Bazı ülkelerde, yasalar, büroda işe başlamada ve işten ayrılmada bildirimde bulunulmasını gerektirmektedir. Diğer ülkelerdeki yasalar yıllık izlemeyi öngörmektedir. Arjantin, Brezilya, Şili, Nikaragua, Polonya, Sierra Leone, Uganda, Tanzanya, Sri Lanka ve Rusya dahil ülkeler, son zamanlarda bu tarz mevzuatı meclislerinden geçirmişlerdir. Bir çok durumda yasalar bildirimde bulunmayı gerektirmesine rağmen bu bildirimlere ulaşmak veya doğruluğunun araştırılması sorun teşkil etmektedir.

**Açık Bütçe Süreci-** Açık bütçe süreci kamu harcamalarının ve gelirlerinin saydamlığını sağlamak suretiyle sorumluluk ilkesini geliştirmektedir. Bu prensip ulusal ve yerel seviyelerdeki bütçelere eşit olarak uygulanmakla

birlikte yerel yönetimin yakın olması, ulusal seviyede ekseriya atlanan sürece katılma konusunda vatandaşlara güdü ve girdi sağlamaktadır. Bu nedenle, saydam bütçeleri geliştirmek için son zamanlardaki gayretler yerel seviyede yoğunlaşmıştır. Mesela Bolivya'daki, Paraguay'daki ve El Salvador'daki ademi merkezileştirme programları yerel bütçe süreçlerine, gelişmiş vatandaş katılımı ve kontrolünü içermektedir.

**Mali Yönetim Sistemleri Ve Denetim Büroları** - Modern mali yönetim sistemleri, Devlet faaliyetlerinde saydamlığı arttırmak ve gözetimi iyileştirmek suretiyle sorumluluk ilkesini geliştirmektedir. 1987 yılında New York şehrinde meydana gelen mali çöküntüye karşı orijinal olarak geliştirilen bu sistemler, mali, kötü yönetim yolsuzlukla mücadele etmek için ileri teknoloji kullanmaktadır. Mali yönetim sistemlerinin geliştirilmesi için tedbirler, mali yazılımın tasarlanmasını, donanımın tesis edilmesini ve muhasebe personeli ve denetici personelin eğitilmesini kapsamaktadır. Mali yönetim sistemi vasıtaları aşağıdakileri ihtiva etmektedir:

- Müteahhitlere, memurlara ve emeklilere mükerrer ödeme yapılması gibi ortaya çıkarılması amacıyla suiistimallerin elde mevcut bilgilerin yüksek hızlı bilgisayarlarla mukayese edilmesi.
- Kötü kullanılmaya elverişli faaliyetlerin seçilmiş örneklerinde bilgisayar destekli denetimlerin yapılması.
- Tekrarlanan ve uygun olmayan bütçe uygulamalarına veya yolsuzluğa açık olan sahalardaki anormal sapmalara dikkati çeken otomatik uyarı mekanizmaları.
- Arazi, binalar, araçlar, bilgisayarlar ve elektronik teçhizat gibi değerli kaynaklarla ilgili olarak defter üzerinde yapılan kontroller.
- Kamu fonlarını birleştirmek ve “bütçe dışı” harcamaları ortadan kaldırmak için tek banka hesaplarının kullanılması.

Latin Amerika'daki bir çok yönetim, mali yönetim sistemini kurmaktadır. Mesela 1996'da Arjantin ademi merkezileştirilmiş sosyal güvenlik, gümrükler, vergilendirme, sağlık sigortası ve sağlık yardım kurumlarında olabilecek sahtekarlığı tespit etmek ve engellemek için modern mali yönetim metotları kullanan bir program ilan etmiştir.

**Genel Denetçiler/ Ombudsmanlar/ Yolsuzlukla Mücadele Kurumları**- Bu yönetim büroları Devlet faaliyetlerini gözlemlemek suretiyle sorumluluk ilkesini geliştirirler. Genel olarak, kötü yönetim suçlamalarına bakarlar ve

yolsuzlukla mücadele kurallarına bağlı kalınmasını sağlamak için yönetim sistemlerini incelerler. Bu büroların özel sorumlulukları ve görevleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Mesala yolsuzluk suçlamalarının incelenmesi Uganda'da Genel Denetçi, Tanzanya'da Yolsuzlukla Mücadele Bürosu ve Sierra Leone'de Sorumluluğun ve Saydamlığın İdare Edilmesi Birimi tarafından yapılmaktadır. Birçok durumlarda, bu bürolar, ombudsmanlar, vatandaş şikayetlerini kayıt büroları ve kamu savunma büroları olarak hizmet eden bürolar şeklinde dar alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bolivya'daki UDECO (*unidad de defensa Del Ciudadano contra la Corrupcion*) gibi kuruluşlar, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini kurumlar arasında koordine etmektedirler. Aynı şekilde öteki kurumlar soruşturma ve icra gücüne sahiptirler (Mesela Peru'nun Kamu Ahlakı Mahkemesi, Uruguay'ın Defensoria del Pueblo'su ve Botswana'nın Yolsuzluk ve Ekonomik Suçlar Genel Müdürlüğü gibi). Hong Kong'da benzer bir kurum olarak modellendirilen yolsuzluk ve Ekonomik suçlar Genel Müdürlüğü (DCEC), sadece suçluları soruşturup kovuşturmakta, aynı zamanda yolsuzluğu engelleyen stratejilerin meydana getirilmesi ve kamu personelinin eğitimini sağlamaktadır. Bu kuruluş resmen Başkana bağlıdır, fakat bağımsız çalışmakta ve arzu ettiği herkesi kovuşturabilmektedir. Yavaş işleyen adli sistem tarafından bazı zorluklar çıkarılmasına rağmen, büyük mahkumiyet oranı ile kendi çalışma maliyetlerini aşan miktarda para cezası toplamaktadır.

**Yasal Gözetim-** Yasama Denetimi, aksi takdirde yetkisini kötüye kullanabilecek olan bir icra organı üzerinde yasa dışı işlere girişebileceği güçlü bir kontrol sağlamaktadır. Bununla birlikte, etkin olabilmek için, yasama meclisleri, teknik olarak yetkili personel, güçlü komiteler, bütçenin bağımsız olması, önemli bürokratik gözetim güçleri ve politik atmaların onaylanmasında anayasal rol gibi vasıtalara ihtiyaç duymaktadır. Bir çok ülkede, yasama meclisi, bu vasıtalarından yoksundur ve güçlü icra tarafından idare edilmeye ve rüşvete açıktır. Yasama meclislerini modernize etmek ve parlamento üyelerinin yönetimde kendi rollerini anlamalarına yardımcı olmak için hazırlanan programlar bu üyelerin kendi gözetim kapasitelerini arttırmayı hedeflemektedir. Yolsuzlukla mücadele eden kuruluşların idari makamlara değil, parlamentoya rapor vermesi, yasama denetimini güçlendirir. Son zamanlarda, Zambiya ve Uganda'da yasalarda yapılan değişikliklerle sırası ile yolsuzlukla Mücadele Komisyonlarının ve genel denet-

çilerin devlet başkanından ziyade parlamentoya rapor vermeleri hükmü getirilmiştir.

1970'li yılların sonlarından beri, demokrasinin restorasyonu veya tesis edilmesi bir çok ülkede daha kuvvetli yasama organlarının getirilmesine neden olmuştur. Latin Amerika'da yeni restorasyona tabi tutulan yasama organları yolsuzlukla mücadelede önde gelen bir rol almışlardır. Bunun en göze çarpan örneği Parlamento Soruşturma komisyonu tarafından yürütülen soruşturma sonucunda Brezilya Devlet Başkanı Fernando Collar de Mello 'nun kongre tarafından suçlanmasıdır. Daha sonra, Brezilya senatosu, hazine bonolarının hileli satışına karşan kamu yetkililerine yöneltilen suçlamaları soruşturmak üzere özel bir komisyon kurmuştur. Başka bir örnek olarak, Kuveyt parlamentosu, Körfez Savaşının ardından yeniden kurulduğundan beri oldukça aktif ve takipçi olmuştur. Son zamanlarda da Savunma Bakanlığında ortaya çıkan ihale yolsuzluğu ile ilgili olarak Kraliyet ailesinin aldığı pay için soruşturma yapıldığını açıklamıştır.

**Özel Hatlar ve Muhbir Koruma Programları** -Özel hatlar, rakip işletmeleri iş arkadaşları ve vatandaşları yolsuzlukları haber vermeye teşvik etmek suretiyle sorumluluk ilkesinin geliştirilmesini sağlar. Bu gibi faaliyetleri soruşturmaktan sorumlu olan resmi kurumlar ekseriya bir özel telefon hattını faaliyete geçirir. Mesela Hong Kong'da Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyon bir özel telefon hattı tahsis etmiş ve yapılacak bir ihbarın soruşturulacağını garanti altına almıştır. Ayrıca Soruşturmacının sadece "bilinmesi gereken" dosyalara girebilmesini sağlamak suretiyle ihbar yapanları korumaktadır. Bununla birlikte, ismi saklamanın garanti edilmediği hallerde, yolsuzluğu bildirenler ekseriya büyük bir risk altına girmektedirler. Bir çok ülkede, tanıklar ekseriya cezalandırılmakta ve şiddete maruz kalmaktadır. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadele gayretlerinin resmi tedbirlere karşı korunması ve hatta ödüllendirilmesi için yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Gerçekten, Uganda şimdilerde zimmete geçirilen kamu fonlarının başarılı bir şekilde düzeltilmesine yol açan bilgileri sağlayan yetkililerin ödüllendirilmesi konusunda kendisine yapılan teklifleri değerlendirmektedir.

**Zorlayıcı Tedbirler**- Yolsuzluk faaliyetlerine karşı yaptırım uygulanması sorumluluk duygusunun tesis edilmesinde önemli bir adımdır. çoğunlukla, zorlayıcı tedbirler (sanctions) son yıllarda bir çok ülkenin yaptığı gibi yolsuzluğu suç haline getiren yasalar çıkarmak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Mesela 1995'de Uganda'da Reform Komisyonu Yasası, zimmete geçirilen

bütün paraların, kötüye kullanılan malların ve mülklerin müsaderesini ve her bir dava için zorunlu askeri cezanın mutlaka verilmesini kararlaştırmıştır. Benzer şekilde, Malawi'de 1995 tarihli Yolsuzluk Uygulamaları Yasası, rüşvet isteme, teklif etme ve rüşvet alma için ağır cezaları öngörmüş ve yolsuzluktan elde edilen yasaya aykırı paraların geriye alınması için yetki vermiştir.

Bazı ülkelerde, ağır ceza yasaları sadece delillendirilmiş rüşvet için değil aynı zamanda kaynağı yasal olarak ispat edilemeyen zenginlik ve gelir için de kovuşturma yapılmasını öngörmektedir. Bu yasalar , Kolombiya'daki uyuşturucu madde lordlarına ve Meksika'daki Eski Başkan- Carlos Salinas de Gotari'nin kardeşine karşı başarılı olarak kullanılmıştır. Tayland ve Hong Kong gibi bazı ülkeler, suçlanan yönetim yetkilisinin sahip olduğu zenginliği ispat edememesi durumunda yakın akrabalarını da yasal olarak soruşturabilmektedirler. Bu konu 1996 yılında yapılan Yolsuzluğa Karşı Amerika Kıtası Konvansiyonundaki tartışmalar esnasında anlaşmazlık noktası olmuştur. Bir çok Latin Amerika ülkesi yönetimin yasa dışı zenginliği ispat etmek zorunda olmadığını, suçlanan personelin aksini ispatla yükümlü olduğunu öne sürmüştür. Amerika Birleşik Devletleri ise masumluk varsayımının bir anayasal prensip olduğunu belirterek tartışmaya katılmıştır. Müzakereler ikinci görüşün kabulüyle çözümlenmiştir.

Yolsuzluk cezalarına ilave olarak, yönetimler, resmi yasal sistemin dışında olarak daha küçük yolsuzluk olayları için yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Yetkililer yolsuzlukla ilgili olan kamu personelini işten çıkarabilmekte ve emekli maaşı verilmesinde veya gelecekte kamu hizmetlerinde istihdam konusunda bunları uygun görmeyebilmektedir. Yetkililer ayrıca, geçici yada sürekli olarak rüşvet teklifinde bulunan kişileri kamu hizmetinden mahrum bırakabilmekte veya kamu alımı yahut özelleştirme ihalelerine girmelerini yasaklayabilmektedirler.

**Adli Reform-** Sorumluluk duygusu, sadece zorlayıcı tedbirlerin tesis edilmesine değil aynı zamanda bunların yansız olarak uygulanmasına da göstermektedir. Zorlama olmadıkça, en sert yasalar bile yolsuzluğun azaltılması konusunda etkide bulunmamakta ve reform gayretleri hakkında kötümser ve ön yargılı bir yaklaşım oluşabilmektedir. Kamu personeline yolsuzlukla mücadele yasalarını uygulayabilmek için hakimlerin kurumsal kapasitesinin yanı sıra yürütme organından bağımsız olarak faaliyet göstermelerine ihtiyaç bulunmaktadır. Yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi; hakimlerin ve savcılarının atanması, görevlendirilmesi, paralarının ödenmesi

ve işten çıkarılması konularında politik etkilerin ortadan kaldırılmasına yönelik kuralların düzeltilmesini kapsamaktadır. Bazı durumlarda, adli reformlar, üst seviyeli yetkililerin soruşturmalarının yapabildiği için cumhuriyet savcısına ilave olarak bağımsız bir savcının görevlendirilmesini öngörmektedir. Yargının kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi, aynı zamanda, hızlı ve doğru işleyen usullerin konulması suretiyle muhakeme sürecinin modernleştirilmesini kapsamaktadır. Bu husus, personelin takviye edilmesi ve bilgilerinin güncelleştirilmesi, yasal eğitimin geliştirilmesi, hakimler, avukatlar, katipler ve davacılar için yasaların getirilmesi ve soruşturma usullerinin güçlendirilmesi yerine getirilebilir.

Son yıllarda, Latin Amerika'da yargı bağımsızlığını ve kapasitesini kuvvetlendirmeyi hedefleyen gayretler yoğunlaşmıştır. Bölgedeki ülkelerin bir çoğu, çoğunlukla bağışların yardımıyla, mahkemelerin etkinliklerini kuralarını ve yapılarını, geliştirecek hızlı reformlar yapmaktadırlar. Özellikle, savcılık kurumunu kuvvetlendirecek gayretler öncelik almaktadır. Mesela Kolombiya'da 1991 yılında çıkarılan Ceza yasası, *Fiscalia General* (Genel Savcı)'ya önemli soruşturma gücü vermektedir. Bu yetkili kişi Yüksek Mahkeme tarafından dört yıllık bir dönem için atanmakta ve değiştirilememekte veya yerine bir atama yapılamamaktadır. Kolombiya'nın *Fiscalia Generali* Alfonso Vaaldivieso, uyuşturucu lordlarının ve yüksek seviyedeki yönetim yetkililerinin yargılanması konusunda ün kazanmıştır. İdari ve bütçesel yetkinin işletilmesi suretiyle, bu büro hakim önüne çıkmadan önce suçları soruşturmakta ve Adli polisin yöneltilmesini ve koordine edilmesini sağlamakta ve bu işlemlerle ilgili kurban durumunda olanları tanıkları ve diğer kişileri korumaktadır. Diğer bir örnek olarak, 1993'te yürürlüğe giren Honduras Kamu Bakanlığı Yasası bağımsız ve tek yetkili kurumunda olan *Fiscalia General* i getirmiştir. Kendi beş kurumunun arasında büyük miktarda kaynağa ve personele sahip olan *Fiscalia General Contra la Corrupcion* ( Yolsuzluğa Karşı Genel Savcı) da bulunmaktadır. Ülke tarihinde ilk defa *Fiscalia General* askeri kurumdaki geniş çaplı yolsuzluğa karşı suçlamalarda bulunmuştur.

Bu gibi adli reformlardan ayrı olarak, Politik değişiklikler de adli kurumun etkinleştirilmesine imkan tanır. Hindistan Yüksek Mahkemesi, gazeteciler tarafından açılan kamu davasına cevap vermiş ve soruşturmadaki gecikmeyi durdurmak suretiyle soruşturmacılar üzerinde baskı yapılmasını sağlamıştır. Kamu oyu yoklamaları, şimdi çevrenin ve tüketicinin korunmasına, halkın sağlığına, finansman kampanyalarına ve piyasa reformları



na doğru bir gelişme gösteren yargı faaliyetlerini geniş ölçüde desteklemektedir. Kamuoyu araştırmalarının sonuçları Hindistan Yüksek Mahkemesi'nin ülkenin en güvenilir kurumu olduğunu, ikinci sırada basın ve son sırada parlamentonun geldiğini göstermektedir.

**Seçimler-** Serbest ve adli seçimlerin yapılması kamu personelinin sorumluluk bilincinin muhafazası için oneli bir mekanizmadır. Vatandaşlar, bir müeyyide olarak seçilmiş olanlardan oylarını geri çekerek yolsuzluğa karşı muhalif söylemi bulunan adayları seçebilirler. Mesela Meksika'da, Tanzanya'da ve Bulgaristan'da, oy verenler, yolsuzlukla mücadele platformlarında faaliyet gösteren muhalif adayları seçmişlerdir. Bununla birlikte seçimlerin resmi görevlilerin faaliyetlerini bir kontrol vasıtası olması için seçim kurumlarının adil duruma getirilmesi yanında seçme ve seçilme özgürlüğü, adil oy kullanma prosedürleri gibi hususların garanti altına alınması gerekir. Burada kampanyanın nasıl finanse edildiği çok önemlidir ve bu husus önemli bir yolsuzluk kaynağı olabilmektedir. Bu nedenle, bağışları kısıtlayan ve düzenleyen, fonların açık olmasını gerektiren, televizyonda serbest saatlerin sağlanmasını ve bütçe dışı yönetim fonlarından yararlanma imkanını ortadan kaldıran reformlar, sorumluluk ilkesini geliştirmenin önemli elamanlarını teşkil etmektedir.

### **3.Kurumsal Reformlar: Güdülerin yeniden düzenlenmesi**

Yolsuzlukla mücadele için kurumsal reformlar kamu hizmetlerinde ahlaki davranışların geliştirecek güdülerini kapsamaktadır. Bu güdüler, bir profesyonel iş gücünü geliştirmek için aktif insan kaynaklarının yönetilmesi ile göze çarpmaktadır. İlk adım olarak, personel sistemi karışıklığı ortadan kaldırılmalıdır.

Yukarıda belirtilenlerin açık olarak ortaya koyduğu gibi, her şart altında kullanılabilir tarzda yolsuzluğa karşı kullanılabilir bir gümüş kurşun veya bir çözüm bulunmamaktadır. Kurumsal başarısızlıklardan ve sosyal etkenlerden kaynaklanan yolsuzluklar bir çok özel nedenleri ihtiva etmektedir.

Bundan başka, verilecek karşılıklar; politik sıkışıklığa, fırsatları değerlendirmeye ve verilen zaman dilimi içerisinde yolsuzlukla mücadele sıkıntılına uygun olmalıdır. Müdahale karışimleri değişik olmakta bilinci yeniden inşa etmek ve muhafaza edebilmek için sosyal tedbirleri ihtiva etmeli ve politik arzu, gösterilen çabanın anahtarı olmalıdır. Yolsuzluğun yoğun

olduğu yerlerde, yolsuzlukla mücadelede, uzmanlık işlerin yanında kamu-ya yönelik işler de dikkate alınmalıdır.

## **EK-TABLO: YOLSUZLUĞUN NEDENLERİ VE YOLSUZLUKLA MÜCADELEYE YÖNELİK OLARAK ALINACAK ÖNLEMLER**

### **KURUMSAL NEDENLER KURUMSAL ÖNLEMLER**

#### **Geniş Yetki Yetkiyi kısıtlayınız.**

Mesela; özelleştirme, liberalleştirme, rekabetçi tedarik faaliyetleri, rekabetçi kamu hizmetleri gibi.

#### **Hesap Verilebilirliğin Sağlanması**

Aşağıdaki uygulamaları geliştiriniz:

**Saydamlık:** Mesela bilgi edinme hürriyeti yasası, mali açıklık, açık bütçe süreci, mali yönetim sistemleri gibi.

**Gözetim:** Mesela denetim büroları, genel denetçiler / Ombudsman kurumu / yolsuzlukla mücadele kurumları, yasal gözetim, özel hatlar, tanık koruma programları gibi.

**Zorlayıcı tedbirler:** Mesela seçim, cezai ve idari zorlayıcı tedbirler, adli reform gibi.

**Güdüleri değiştirmek Güdüleri tekrar düzene koyunuz;** Mesela, hayat standardı, performans dayalı güdüler, profesyonelleşme, ahlak yasaları, miktarı çok olan ve hayali çalışanların elimine edilmesi gibi.

### **SOSYAL NEDENLER SOSYAL ÖNLEMLER**

**Sisteme Karşı davranışlar Bilinci yükseltiniz:** Mesela araştırmalar, kamu kampanyaları, soruşturmacı gazetecilik, medeni danışma kurumları, iş yerleri, uluslar arası basın gibi vasıtaları kullanarak yolsuzluklar ve reform için politik arzuyu harekete geçirme maliyetleri hakkında bilinci arttırınız.

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ, ULUSLARARASI KALKINMA AJANSI, YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİSİ\*

### Uygulama Stratejileri

1. Yasa uygulamalarını politize olmaktan uzaklaştır. Şeffaf bir şekilde ve profesyonelce faaliyet gösteren ve hukuk devleti ilkesini tatbik eden bağımsız mekanizmalar oluştur.
2. Soruşturma ve kovuşturmalar için yeterli güç ve yetkiyi sağla. Bütün devlet dokümanlarına erişimi sağla, kamu görevlilerine mal beyanı zorunluluğu getir.
3. İhbarcıları koru. Hükümete karşı yapılan şikayetleri kayıt altına alan kişilerin korunması için gerekli olan prosedürleri ve şahit koruma programlarını oluştur; direkt telefon hatları tesis et.
4. Yasadışı yollara sapan ve suç işleyen kamu görevlilerini cezalandır. Bu görevlileri cezalandır ve kara listeye al.
5. Kıdemli kamu görevlilerinin daha kolay bir şekilde soruşturulabilmelerini sağla. Dokunulmazlığı en az düzeye indir.

### Önleyici Stratejiler

1. Kamu program ve prosedürlerini basitleştir. Bürokratik engelleri ve onay zorunluluklarının sayısını azalt, bürokratların takdir yetkisini en aza indir, deregülasyona başvuru, kuralları basitleştir ve halka ilan et.
2. Kamu dairelerindeki verimliliği artır. Kamu dairelerinde uygulanan prosedürleri düzenli bir şekilde gözden geçir, şikayetleri incele.
3. Devletin insan haklarına saygılı olmasını sağla. Vatandaşların haklarının ne olduğunu ilan et, ilgili prosedürleri yayınla.

---

\* United States, Agency for International Development (USAID), Handbook for Fighting Corruption, 1998.

4. Kamu kesimindeki şahsi ilişkileri ortadan kaldır. Vatandaşlar ile kamu görevlileri arasındaki yüz yüze ilişkileri azalt.
5. Hesap verme sorumluluğunu artır. Personeli müfettişler vasıtasıyla denetle, programa bağlı olmayan performans değerlendirmeleri yap.
6. Finansman kaynaklarını ve hediyeleri ifşa ettir. Kamu görevlilerinin gelir ve mallarını izle, bütün hediye ve bağışların beyan edilmesini zorunlu tut.
7. Özelleştirme sürecini hızlandır. Devletin ticari nitelikteki faaliyetlerini ortadan kaldır.
8. Ahlak standartlarını iyileştir. Kamu görevlileri için bir ahlak kodu geliştir.
9. Teşvikleri değiştir. İyi bir yaşam sürdürmek için yeterli olacak bir ücret ver, iyi davranışları ödüllendir.

#### **Kurumsal Nitelikteki Stratejiler**

1. Genel denetçinin rolünü belirle. Kamu faaliyetlerinin profesyonel ve bağımsız bir denetim mekanizmasıyla denetlenmesini sağla.
2. Şikayetlerin soruşturulması için bağımsız bir organ olarak hizmet edecek bir Ombudsman kurumu tesis et. Yerel düzeyde Ombudsman bürolarının kurulması için insan hakları konusunda yetkili temsilcilerin oluşturulması ile ilgili kanunlardan yararlan.
3. Yolsuzluğa karşı uzmanlaşmış bir kurum teşkil et. Yolsuzluğa karşı stratejiler ve eylem planları oluşturmak ve geliştirmekle sorumlu yolsuzluğa karşı uzman bir birimi oluştur.
4. Yolsuzluğa karşı kamu kesimi ile özel kesim ortaklığını sağla. Yolsuzlukla ilgili meseleleri ortaklaşa ele almaları için ana gruplar (hükümet, özel sektör ve sivil toplum) arasında sürekli bir işbirliği ve koordinasyon sağla.
5. Modern finansman sistemlerini oluştur. Finansal yönetim programlarını kullan, muhasebe prosedürlerinde personeli eğit.
6. Kamu alımlarının rekabetçi olmasını sağla. Rekabete açık ihalelerin yapılması için prosedürler geliştir.

7. Bütçe sürecini açık bir hale getir. Halka açık forumlar düzenle, yerel yönetim bütçelerinin geliştirilmesi için vatandaşların katılımını teşvik et.
8. Yargı ile ilgili reformları teşvik et. Yargının yürütme karşısında bağımsız olmasını sağla; yolsuzluğa bulaşmış yargıçların disiplin altına alınabilmesi için etkili prosedürler geliştir; hakimlerin göreve atanma, tayin ve görevden alınmaları ile ilgili prosedürleri yenileyerek değiştir; davranış kuralları oluştur.

### **Halkın konuya ilgisini artırma ve uyanık tutmaya yönelik stratejiler**

1. Yolsuzluğun nedenleri ve maliyetleri konusunda kamunun aydınlatılmasını sağla. Medya ile temas kur, halka açık seminerler düzenle, okullara yönelik programlar geliştir.
2. Gerçekleştirilen ilerlemeleri değerlendir. Yolsuzluğun algılanmasını tespitiye yönelik araştırmalar düzenle.
3. Medyanın ve bilgiye erişim yeteneğinin bağımsız olmasını sağla. Bilgiye erişim özgürlüğü ve kötü neşriyatı önleme konularında yasalar çıkar, araştırmacı gazeteciliği teşvik et, sansür kanunlarını ortadan kaldır, medyanın mali bağımsızlığını teşvik et.
4. Kamu kesimi-özel kesim arasındaki işbirliği ve ortaklığı teşvik et. Gözetleme birimleri olarak hizmet vermek için devlet ile sivil toplum gruplarını bünyesinde barındıran açık komiteler oluştur.
5. Sivil taraftar gruplarının geliştirilmesini teşvik et. Kamudaki ve özel kesimdeki muamelelerde dürüstlüğü teşvik eden ve kamu yararını gözetken organizasyonları teşvik et.



**YEDİNCİ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE'DE**  
**SİYASAL YOZLAŞMALAR KONUSUNDA**  
**MEVCUT MEVZUAT**

(Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde  
yapılan değişiklikler mevzuta dahil edilmiştir)





## TÜRKİYE’DE SİYASAL YOZLAŞMALAR KONUSUNDA MEVCUT MEVZUAT

Bu başlık altında ülkemizde yolsuzluklar ve diğer türde siyasal yozlaşmalar ile ilgili başlıca yasalar sunulmaktadır. Hemen belirtelim ki, sunulan yasaların bir kısmı yolsuzluklar ile doğrudan ilgili iken, bir kısmı dolaylı olarak ilgilidir. Örneğin, Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu yolsuzluklarla mücadele konusunda doğrudan ilgili bir yasadır. Buna karşın, örneğin, Siyasi Partiler Kanunu genel bir yasadır ve siyasal partilere ilişkin bir çok konuda hükümler içermektedir. Burada yolsuzluklar ile doğrudan ilgili yasaların tam metnine yer verilirken, diğer yasaların ise sadece ilgili maddeleri verilmiştir.

Bu bölümde sunulan yasalar şunlardır:

-Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu,

-Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun

-Siyasi Partiler Kanunu

-Türk Ceza Kanunu

-Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muamelatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun

-Sayıştay Kanunu

-Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

-Kamu Görevlerinden AyrılanlarınYapamayacakları İşler Hakkında Kanun

-Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

-Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik

-Saydamlığın Artırılması Ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASI**  
**-Yolsuzluklarla İlgili Hükümler-**

**Kanun Numarası** : 2709  
**Kabul Tarihi** : 18/10/1982  
**Yayımlandığı Resmî Gazete** : Tarih : 9/11/1982  
**Sayı** : 17863 (Mükerrer)

*Mal bildirimini*

**Madde 71-** Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemez.

*VII. Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*

**Madde 74** – Vatandaşlar ve karşılıklılık esasını gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir.

**(Mülga üçüncü fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)**

**(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)** Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

**(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)** Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişleriyle ilgili şikâyetleri inceler.

**Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)** 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.

**(Ek fıkra: 7/5/2010-5982/8 md.)** Bu maddede sayılan hakların kullanılma biçimi, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevi,

çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

#### *Devlet Denetleme Kurulu*

**Madde 108** – İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

(...) yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

#### *Sayıştay*

**Madde 160** – Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz.

Vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır.

**(Ek üçüncü fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.)** Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

**(Mülga son fıkra: 7/5/2004-5170/10 md.)**

## MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU

**Kanun Numarası** : 3628  
**Kabul Tarihi** : 19.4.1990  
**Yayımlandığı R.Gazete** : Tarih : 4.5.1990 Sayı : 20508  
**Yayımlandığı Düstur** : Tertip : 5 Cilt : 29 Sayfa : 95

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### *Genel Hükümler*

#### *Amaç*

**Madde 1** – Bu Kanunun amacı, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu Kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edilmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu Kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemektir.

#### *Mal bildiriminde bulunacaklar*

**Madde 2** – a) Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç) <sup>(1)</sup>

b) Noterler,

c) Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, Türkiye Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,

d) Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş veya alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşebbüsleri (İktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuru-

luşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri, <sup>(1)</sup>

e) (Mülga: 24/6/1995 - KHK - 557/21 md.)

f) Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulun üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yönetici ve deneticileri,

g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları,

Mal bildiriminde bulunmak zorundadırlar.

Özel Kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar da bu Kanun hükümlerine tabidir.

#### *Hediye*

**Madde 3** – Yukarıdaki maddede sayılan kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücamele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzelkişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar. Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dahil değildir.

Hediyelerin bedellerinin tespiti çıkarılacak yönetmeliğe göre Maliye ve Gümrük Bakanlığınca yapılır.

#### *Haksız mal edinme*

**Madde 4** – Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilmeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu Kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Mal Bildirimleri

#### Bildirimlerin konusu

**Madde 5** – Bu Kanun kapsamına giren görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait bulunan taşınmaz malları ile görevliye yapılan aylık net ödemenin, ödeme yapılmayan görevlilerin ise, 1 inci derece Devlet Memurlarına yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla tutarındaki her biri için ayrı olmak üzere, para, hisse senetleri ve tahviller ile altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle bunların kaynakları, borçları ve sebepleri mal bildiriminin konusunu teşkil eder.

#### Bildirim zamanı

**Madde 6** – Mal Bildirimlerinin;

- a) Bu Kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle,
- b) Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmalarda, atamayı izleyen bir ay içinde,<sup>(1)</sup>
- c) Seçimle gelinen görevlerde seçimin kesinleşmesi tarihini izleyen iki ay içinde,
- d) Mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda bir ay içinde,
- e) Yönetim ve denetim kurulu üyelikleri ile komisyon üyeliklerine seçim ve atamalarda göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde,
- f) Görevin sona ermesi halinde, ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde,
- g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri faaliyete geçme tarihini, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bu işe veya görevlerine başlama tarihini izleyen bir ay içinde,

Verilmesi zorunludur.

- (a) Bendinde yazılı bildirim verilmedikçe göreve atama yapılamaz.

#### Bildirim yenilenmesi

**Madde 7** – Bu Kanun kapsamındaki görevlere devam edenler, sonu (o) ve (5) ile biten yılların en geç şubat ayı sonuna kadar bildirimlerini yenilerler.Yeni bildirimler yetkili merci tarafından daha önceki bildirimler ile karşılaştırılırlar.

*Bildirimlerin verileceği merciler*

**Madde 8** – Bildirimlerin verileceği merciler şunlardır:

- a) Türkiye Büyük Millet Meclisi (...) <sup>(1)</sup> Üyeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için Cumhurbaşkanlığı, <sup>(1)</sup>
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personel için özlük işleriyle ilgili sicil ve belge raporlarının bulunduğu makam veya merci,
- c) Kurum, teşebbüs, teşekkül ve kuruluşların Genel Müdürleri, yönetim ve denetim kurulu için ilgili Bakanlık,
- d) Yüksek mahkemelerin daire başkan ve üyeleri için mahkemenin başkanı,
- e) Noterler için Adalet Bakanlığı,
- f) Diğer kurum ve kuruluşların memur ve hizmetlileri için atamaya yetkili makam veya merci,
- g) Türk Hava Kurumu ile Türkiye Kızılay Derneğinde görev alanlar için kurum ve dernek genel başkanlığı,
- h) **(Mülga: 24/6/1995 - KHK - 557/21 md.)**
- i) Görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerinde iken bildirimlerinin vermeleri gereken makam veya merci,
- j) Siyasi parti genel başkanları için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı,
- k) Kooperatifler ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri için kooperatiflerin ve birliklerin denetimlerinin yapıldığı kuruluşlar,
- l) Yeminli mali müşavirler için Maliye ve Gümrük Bakanlığı,
- m) Türk Hava Kurumunun, Türkiye Kızılay Derneğinin ve Kamu yararına sayılan derneklerin genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri için İçişleri Bakanlığı, bunların şube başkanları için buldukları İl Valilikleri,
- n) İl Genel Meclisi Üyeleri için Valiler, Belediye Meclis Üyeleri için Belediye Başkanları, Belediye Başkanları için İçişleri Bakanlığı,
- o) Mal bildirimi verecek son merciler için, kendi kuruluşlarının özlük işleri ile ilgili makam veya merci,
- p) Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları buldukları yer en büyük mülki amirliği,
- r) Vakıfların idare organlarında görev alanlar için Vakıflar Genel Müdürlüğü,



Görevleri sebebiyle birden fazla mal bildiriminde bulunması gerekenler asli görevlerinden dolayı bir tek mal bildiriminde bulunurlar.

#### *Bildirimlerin gizliliği*

**Madde 9** – Mal bildirimleri, özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla bildirimde bulunanın özel dosyasında saklanır. Bildirimlerin içeriği hakkında, 20 nci madde hükmü dışında hiçbir şekilde açıklama yapılamaz ve bilgi verilemez. Ayrıca mal bildirimlerindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulamaz.

**(Ek fıkra: 25/5/2004-5176/8 md.)** Ancak, Kamu Görevlileri Etik Kurulu mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

#### *Ceza Hükümleri*

**Madde 10** – 6 ncı maddede belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana bildirimlerin verileceği mercilerce ihtarda bulunulur. İhtarın kendisine tebliğinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilir.

Soruşturma ile ilgili olarak verilen süre zarfında mal bildiriminde bulunmayana üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilir.

#### *Gerçeğe aykırı açıklama*

**Madde 11** – Mal bildiriminin muhtevası hakkında 9 uncu maddeye aykırı davranan üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Bu fiilin basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında artırılır.

#### *Gerçeğe aykırı bildirimde bulunma*

**Madde 12** – Kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde gerçeğe aykırı bildirimde bulunana altı aydan üç yıla kadar hapis cezası verilir.

#### *Haksız mal edinme, mal kaçırma veya gizleme*

**Madde 13** – Kanunun daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde haksız mal edinene üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyona kadar ağır para cezası verilir.

Haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı ceza verilir.

#### *Zorallm*

**Madde 14** – Haksız edinilmiş olan malların zorallmına hükmolunur. Bu malların elde edilememesi veya bir malın tümünün haksız mal edinme konusu teşkil etmemesi sebepleri ile zorallmın mümkün olmadığı hallerde haksız edinilen değere eşit bedelinin hazineye ödenmesine karar verilir. Bu bedel, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerine göre tahsil olunur.

#### *Kamu hizmetlerinden yasaklanma*

**Madde 15** – Bu Kanunun 11 ve 12 nci maddeler hükümleri ile cezalandırılanlara ceza süresi kadar; 13 üncü madde hükmüne göre cezalandırılanlara müebbeten kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası hükmolunur.

#### *Tecil, paraya çevirme ve ön ödeme yasağı*

**Madde 16** – Bu bölümde yazılı olan cezalar 10 uncu maddenin birinci fıkrası hariç tecil edilemez, şahsi hürriyeti bağlayıcı olanlar para veya tedbire çevrilemez, failleri hakkında Türk Ceza Kanununun 119 uncu maddesi hükümleri uygulanamaz.

### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

#### *Bu Kanunda Yazılı Suçlar ile Bazı Suçlardan Dolayı Soruşturma Usulü*

#### *Soruşturma*

**Madde 17 – (Değişik birinci fıkrâ: 12/12/2003-5020/12 md.)** Bu Kanunda ve 18.6.1999 tarihli ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 2.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz.

Yukarıdaki fıkrâ hükmü müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamaz.

Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır.

#### *Suçun ihbarı*

**Madde 18** – Yukarıdaki maddede yazılı suçlara ilişkin ihbarlar doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılır. İhbar üzerine derhal bir ihbar tutanağı düzenlenir ve bir örneği muhbire verilir. Acele ve gecikmesinde sakınca umulan hallerde tutanak düzenlenmesi sonraya bırakılabilir. Muhbirlerin kimlikleri, rızaları olmadıkça açıklanmaz. İhbar asılsız çıktığında aleyhine takibat yapılanın istemi üzerine muhbirin kimliği açıklanır.

**(Ek fıkra: 12/12/2003-5020/13 md.)** Yukarıdaki fıkraya göre yapılan ihbar veya takipsizlik kararı ve iddianame Cumhuriyet başsavcılığınca, Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü ile varsa diğer ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına bildirilir. Hazine avukatının yazılı başvuruda bulunması hâlinde Maliye Bakanlığı, başvuru tarihinde müdahil sıfatını kazanır.

Bu suçlardan dolayı müfettiş ve muhakkikler de soruşturma neticesinde delil veya emare elde ettikleri takdirde, işi yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi ederler. Cumhuriyet Başsavcılığı müfettiş ve muhakkikler tarafından kendisine tevdiine lüzum görülmediği halde dahi evrakın taalluk ettiği iş hakkında soruşturma yapmak üzere gerekçe göstererek evrakı ait olduğu merciden isteyebilir.

17 nci maddede yazılı suçlardan dolayı delil veya emare elde eden müfettiş ve muhakkikler durumu yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi etmedikleri takdirde bunlar hakkında da yapılacak takibattan dolayı Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Hükümleri uygulanmaz.

İhbar konusu müsnet suç hakkında dava açılıncaya kadar bilgi vermek ve yayın yapmak yasaktır.

#### *Soruşturma usulü*

**Madde 19** – Cumhuriyet Savcısı 17 nci maddede yazılı suçların işlendiğini öğrendiğinde sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamakla beraber durumu atamaya yetkili amirine veya 8 inci maddede sayılan mercilere bildirir.

Cumhuriyet Savcısı soruşturmaya başladığında ihbarı doğrulayan emareler bulunduğu takdirde sanıktan, haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil ve emare elde edildiği takdirde sanığın ikinci dereceye kadar kan ve sıhri hısımları ile gelini ve damadından mal bildiriminde bulunmalarını ister. Bu istemin sanığa ve diğer ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde Cumhuriyet Savcısına mal bildirimini verilmesi zorunludur.

Soruşturmanın müfettiş veya muhakkik tarafından yapılması halinde müfettiş veya muhakkik de sanıktan ve yukarıda sayılan ilgililerden mal bildirimini isteminde bulunurlar. Bu istemin sanık ve ilgililere ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde müfettiş veya muhakkike mal bildirimini verilmesi keza zorunludur.

Cumhuriyet Savcısı, kamu davası açılmadan önce haksız edinildiği yolunda delil veya emare elde edilen para veya mal ile ilgili tedbirin alınmasını görevli mahkemeden veya para veya malın bulunduğu yer hukuk mahkemesinden isteyebilir.

#### *Bilgi verme zorunluluğu*

#### **Madde 20 – (Değişik: 12/12/2003-5020/14 md.)**

Özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunsa bile ilgili gerçek veya tüzel kişiler veya kamu kurum ve kuruluşları; bu Kanuna göre takip, soruşturma ve kovuşturmaya yetkili kişi, Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü veya temsilcisi ve bu Kanundaki diğer mercilerce istenen bilgileri gecikmeksizin makul sürede eksiksiz vermek zorundadır. Aksine davranan kişiler hakkında bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası verilir. Bu ceza, para cezasına veya tedbirlerden birine çevrilemez ve ertelenemez.

#### *Asker kişilerin soruşturması*

#### **Madde 21 – (Mülga: 2/7/2018 – KHK/700/114 md.)**

### **BEŞİNCİ BÖLÜM**

#### *Çeşitli Hükümler*

#### *Yönetmelik*

**Madde 22 –** Mal bildirimini şekli, düzenleniş biçimi, sayısı, neleri kapsayacağı ve merciine nasıl ulaştırılacağı hususları ile Kanunun uygulanması bakımından gerekli görülecek diğer konular, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir ve bu yönetmelik Resmi Gazete'de yayımlanır. <sup>(1)</sup>

#### *Kaldırılan hükümler*

**Madde 23 –** 9 Ağustos 1983 tarih ve 2871 sayılı Kamu Görevlileri ile ilgili Mal Bildirimi Kanunu ile bu Kanunun yürürlükten kaldırdığı Kanunlar ve 15.5.1930 tarih ve 1609 sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve

Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

**Geçici Madde 1** – Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi takip eden bir ay içinde 2 nci maddede sayılanlar mal bildiriminde bulunurlar.

Mal bildiriminde bulunmayan veya gerçeğe aykırı beyanda bulunanlar hakkında üçüncü bölümdeki ceza hükümleri uygulanır.

**Geçici Madde 2** – Bu Kanunun 2 nci maddesinde sayılanlardan 22 nci maddeye müsteniden çıkartılacak yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihe kadar 9 Ağustos 1983 tarih ve 2871 sayılı Kanuna göre hazırlanan beyannamenin alınmasına devam olunur.

**Geçici Madde 3** – Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce bu Kanunla kapsama yeni alınan suçlardan dolayı, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat Hükümlerine göre, kesinleşmiş lüzumu muhakeme veya meni muhakeme kararları hariç, yapılan tahkikat evrakı derhal ilgili Cumhuriyet Başsavcılıklarına gereği için tevdi olunur.

*Yürürlük*

**Madde 24** – Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

*Yürütme*

**Madde 25** – Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

## **TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELİĞİ İLE BAĞDAŞMAYAN İŞLER HAKKINDA KANUN**

Kanun Numarası : 3069

Kabul Tarihi : 31/10/1984

Yayımlandığı R.Gazete : Tarih : 6/11/1984 Sayı : 18587

Madde 1 – Bu Kanunun amacı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yapamayacakları görev ve işleri belirlemektir.

Madde 2 – Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır.

Madde 3 – Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ayrıca; 2 nci maddede belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamazlar; Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamazlar; serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamazlar.

Madde 4 – Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, 2 nci maddede belirtilen kurum ve kuruluşlarda genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir nam altında hiçbir yönetim görevi alamazlar. Milletvekilleri, yabancı bir

devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idari ve siyasi, ücretli herhangi bir işi veya görevi Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararı olmadıkça kabul edemezler.

Madde 5 – Milletvekillerinin yapamayacakları işlere ilişkin diğer kanunlarda yer alan hükümler saklıdır.

Madde 6 – Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi seçilmeden önce bu Kanunla yasaklanan herhangi bir yükümlülük üstlenmiş bulunan üyeler mevcut durumlarını altı ay içinde bu Kanuna uygun hale getirirler.

Madde 7 – Bu Kanuna aykırı hareket eden üyeler hakkında, İçtüzük hükümleri uyarınca işlem yapılır. Üyeliğin düşmesine; Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar verilir.

Madde 8 – Bu Kanun yayımından altı ay sonra yürürlüğe girer. Madde 9 – Bu Kanun hükümlerini Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı ve Bakanlar Kurulu yürütür.

**SİYASİ PARTİLER KANUNU**  
(Yolsuzluklarla Doğrudan ve/veya Dolaylı İlgili Maddeler)

**SİYASİ PARTİLER KANUNU**

Kanun Numarası : 2820

Kabul Tarihi : 22/4/1983

Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 24/4/1983 Sayı : 18027

**AMAÇ**

MADDE 1 - Bu Kanunun amacı, siyâsi partilerle ilgili esasları düzenlemektir.

**KAPSAM**

MADDE 2 - (Değişik: 4445 - 12.8.1999) Bu Kanun, siyasi partilerin kurulmaları, teşkilatlanmaları, faaliyetleri, görev, yetki ve sorumlulukları, mal edinimleri ile gelir ve giderleri, denetlenmeleri, kapanma ve kapatılmalarıyla ilgili hükümleri kapsar.

MADDE 66 - (Değişik: 4445 - 12.8.1999) Genel ve Katma bütçeli dairelerle mahalli idareler ve muhtarlıklar, kamu iktisadi teşebbüsleri, özel kanunla veya özel kanunla verilen yetkiye dayanılarak kurulmuş bankalar ve diğer kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsü sayılmamakla beraber ödenmiş sermayesinin bir kısmı Devlete veya bu fıkrada adı geçen kurum, idare, teşebbüs, banka veya kuruluşlara ait müesseseler siyasi partilere hiçbir suretle taşınır veya taşınmaz mal veya nakit veya haklar bağışlayamaz ve bu gibi mal veya hakların kullanılmasını bedelsiz olarak bırakamazlar; bağlı oldukları kanun hükümleri dışında siyasi partilere aynı hakların devrine dair tasarruflarda bulunamazlar. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatifler, özel kanunlarında yer alan hükümlere uymak koşuluyla siyasi partilere maddi yardım ve bağışta bulunabilirler.

(Değişik 2. fıkra: 3673 - 31.10.1990) Yukarıdaki fıkranın dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin her birinin bir siyasi partiye aynı yıl içerisinde iki milyar liradan fazla kıymette aynı veya nakdi bağışta bulunması (Ek ibare: 4778 - 2.1.2003 / m.8) "veya yayınları kullandırması" yasaktır. Bağış veya bağışların bağışta bulunana veya yetkili temsilcisine veya vekiline ait ol-



duğunun partice verilen makbuzda açıkça belirtilmesi gerekir. Böyle bir belgeye dayanılmaksızın siyasi partilerce bağış kabul edilemez.

Siyasi partiler, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden herhangi bir suretle aynı veya nakdi yardım ve bağış alamazlar.

#### TİCARİ FAALİYET, KREDİ VE BORÇ ALMA YASAĞI (\*)

MADDE 67 - (Değişik 1. Cümle: 4445 - 12.8.1999) Siyasî partiler, ticari faaliyette bulunamazlar, kredi veya borç alamazlar. Ancak, ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 66 ncı maddenin 1 ve 3 üncü fıkralarında gösterilenler dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerden kredili veya ipotek karşılığı mal satın alabilirler.

## İKİNCİ BÖLÜM PARTİLERİN GİDERLERİ

#### GİDERLERİN YAPILMASINDA USUL

MADDE 70 - (Ek 1. Fıkra: 4445 - 12.8.1999) Siyasi partilerin giderleri amaçlarına aykırı olamaz.

Bir siyasi partinin bütün giderleri, o siyasi parti tüzelkişiliği adına yapılır.

Beşmilyon liraya kadar harcamaların makbuz veya fatura gibi bir belge ile tevsik edilmesi zorunlu değildir. Ancak, bütün harcamaların yetkili organ veya merciin kararına dayanması şarttır. Şu kadar ki; yetkili organca onaylanan bütçede öngörülmüş bulunmak kaydıyla beşbin lirayı aşmayan harcamalar ile genel tarifeye bağlı giderler için ayrıca karar alınmasına gerek yoktur. (\*)

Giderlere ait belgeleri saklama süresi, özel kanunlarda gösterilen daha uzun süreye ilişkin hükümler saklı kalmak üzere, kesinhesabın Anayasa Mahkemesinin ilk inceleme kararının ilgili partiye bildirilme tarihinden itibaren beş yıldır.

Parti teşkilatı bağlı bulunduğu üst kademeye, gelir ve giderleri hakkında parti tüzüğünde gösterilen sürede hesap vermekle yükümlüdür. Bu süre altı aydan fazla olamaz.

(\*) 70. Maddenin 2. Fıkrasındaki beş bin kelimesi, 12.8.1999 tarih ve 4445 sayılı Kanununun 9. maddesiyle değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

#### MALİ SORUMLULUK

MADDE 71- Siyasi partilerin yapacakları giderler, sözleşmeler ve girişecekleri yükümlülükler; genel merkezde parti tüzelkişiliği adına, illerde il

yönetim kurulu adına ve ilçelerde ilçe yönetim kurulu adına yetkili kılınan kişi veya kurulca yapılır.

Siyasi partilerin il ve ilçelerdeki teşkilat kademeleri tarafından parti tüzelkişiliği adına sözleşme yapılmasına ve yükümlülük altına girilmesine ilişkin esaslar, merkez karar ve yönetim kurulunca tespit olunur. Bu esaslara aykırı olarak yahut siyasi partilerin tüzüklerine göre merkez karar ve yönetim kurulunca önceden yazılı yetki verilmediği veya sonradan bir kararla onaylanmadığı takdirde, partinin teşkilat kademelerinin yaptıkları sözleşme ve giriştikleri yükümlülüklerden dolayı, parti tüzelkişiliği hiçbir suretle sorumlu tutulamaz; merkez karar ve yönetim kurulu veya genel başkan veya parti tüzelkişiliği aleyhine takipte bulunulamaz. Bu takdirde sorumluluk, sözleşmeyi yapan veya yükümlülük altına giren kişi veya kişilere ait olur.

#### BORÇ VERME YASAĞI

MADDE 72 - Siyasi partiler, üyelerine ve diğer gerçek ve tüzelkişilere hiçbir şekilde borç veremezler.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM PARTİ İÇİ MALİ İŞLEMLER

#### PARTİ BÜTÇELERİ VE KESİN HESABI

MADDE 73 - Siyasi partilerin, bağlı ilçeleri de kapsamak üzere iller teşkilatı ayrı ayrı gelir tahminlerini ve gider miktarlarını gösteren bir yıllık bütçe hazırlarlar ve ilgili takvim yılından önceki Ekim ayı sonuna kadar genel merkeze gönderirler. Bu bütçeler ile aynı süre içinde hazırlanacak genel merkez bütçesi en geç ilgili takvim yılından önceki Aralık ayı sonuna kadar parti merkez karar ve yönetim kurulunca incelenir ve karara bağlanır.

Siyasi partilerin hesapları bilanço esasına göre düzenlenir.

Parti merkezi ve bağlı ilçeleri de kapsamak üzere iller teşkilatı her bütçe yılını izleyen Nisan ayı sonuna kadar, bir evvelki yıla ait uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesaplarını hazırlarlar. İller teşkilatından gönderilenler ve parti merkezine ait olan kesin hesaplar, merkez karar ve yönetim kurulunca incelenerek karara bağlanır ve birleştirilir.

Siyasi partilerin bütçeleri, bilançoları, gelir ve gider cetvelleri ile kesin hesaplarının nasıl düzenleneceği partilerin iç yönetmeliklerinde gösterilir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM ANAYASA MAHKEMESİNCE YAPILACAK MALİ DENETİM

### KESİNHESABIN GÖNDERİLMESİ

MADDE 74 - (Değişik: 4445 - 12.8.1999) Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır. Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin Kanuni uygunluğunu denetler.

Siyasi partilerin genel başkanları, karara bağlanarak birleştirilmiş bulunan kesin hesap ile parti merkez ve bağlı ilçeleri de kapsayan iller teşkilatının kesin hesaplarının onaylı birer örneğini Haziran ayı sonuna kadar Anayasa Mahkemesine ve bilgi için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığına vermek zorundadırlar. Bu belgelere, ilgili siyasi partinin aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri yüz milyon lirayı aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini de belirten listeleri eklenir.

### DENETİM

MADDE 75 - Anayasa Mahkemesi, kesinhesaplara ait bilgilerin belgelenmesini siyasi partilerden her zaman isteyebilir.

Anayasa Mahkemesi denetimini evrak üzerinde yapar. (Değişik 2. Cümle: 4445 - 12.8.1999) Bu denetimi, Sayıştaydan yardım sağlanarak hazırlatacağı raporlar üzerinden yapabileceği gibi, siyasi partilerin genel merkezlerinde ve mahalli teşkilatlarında doğrudan doğruya veya kendi üyeleri arasından görevlendireceği bir naip üye veya mahallin en kıdemli adli veya idari yargı hakimi niyabetinde yaptıracağı inceleme ve araştırmalar üzerinden de yapabilir. Bu maksatla, yeminli bilirkişi görevlendirebilir.

Anayasa Mahkemesi, ilgili siyasi partinin başkanından veya temsilcisinden yazılı mütalâa isteyebilir; gerekli görürse sorumlu uzman muhاسبler de dahil ilgililerin sözlü açıklamalarını dinleyebilir.

Anayasa Mahkemesi denetimi sonunda, o siyasi partinin gelir ve giderlerinin doğruluğuna ve kanuna uygunluğuna veya kanuna uygun olmayan gelirler ile giderler dolayısıyla da bunların Hazineye gelir kaydedilmesine karar verir.

Siyasi partilerin büyük kongrelerinin kesinhesaplar hakkındaki kararları, Anayasa Mahkemesinin denetimini etkilemez. (Ek cümle: 4445 - 12.8.1999) Anayasa Mahkemesinin bu denetim sonucunda vereceği kararlar kesindir.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **MALİ HÜKÜMLERİN MÜEYYİDELERİ**

#### **HAZİNECE ELKOYMA**

MADDE 76 - (Değişik 1. Fıkra: 4445 - 12.8.1999) Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağış kabul ettiği, mal veya gelir edindiği, Anayasa Mahkemesince tespit edilen siyasi partilerin, bu yolla elde ettikleri gelirlerin tamamının, Kanunda belirtilen miktarlardan fazla gelirlerle, taşınmaz malların kanuni miktarı geçen kısmının karşılığının Hazineye irad kaydedilmesine, taşınmaz malların ise Hazine adına tapuya tesciline karar verilir.

Bu Kanunun 67 nci madesi hükmüne aykırı olarak siyasi partilere sağlanan kredi veya borçlar üzerine Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazinece elkonulur, kredi veya borcu verene karşı Hazine hiçbir yükümlülük altına girmez.

Bu Kanunun 69 uncu maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak bir siyasi partinin tevsik edilmeyen kaynaklardan gelir sağladığı anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesi kararıyla bu gelir Hazineye irad kaydedilir.

Belgelendirilmesi gerektiği halde belgelendirilmeyen parti giderleri miktarınca parti malvarlığı, Anayasa Mahkemesi kararıyla Hazineye irad kaydedilir.

#### **PARAYA ÇEVİRME**

MADDE 77 - Bu Kanunun 68 inci maddesinde belirtilen esaslara aykırı olarak bir siyasi partinin taşınmaz malları sahip olduğu anlaşılırsa, Anayasa Mahkemesinin kararıyla ve bu Mahkemenin göstereceği süre içinde siyasi parti tarafından bu malların paraya çevrilmesi yoluna gidilir.

## **YEDİNCİ KISIM**

### **CEZA HÜKÜMLERİ**

#### **OYLAMAYA HİLE KARIŞTIRILMASI**

MADDE 112 - Önseçimler ile siyasi parti kongrelerinin seçimleri ve kararları için yapılan oylamalarla, her kademedeki her çeşit parti görevlileri ve yedeklerinin seçimi için yapılan oylamalara ve bu oylamaların sayım ve dökümüne hile karıştıranlar, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.

**PARTİ DEFTER VE KAYITLARININ TUTULMAMASI, TAHRİFİ, DEFTERLERİN YOK EDİLMESİ VEYA GİZLENMESİ**

MADDE 113 - Bu Kanunun 60 ıncı maddesinde yazılı defter ve kayıtları tutulmayanlar, altı aydan bir yıla, bu defter ve kayıtları tahrif veya yok edenler veya gizleyenler, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.

#### MÜKERRER KAYIT

MADDE 114 - Bu Kanunun 6 ncı maddesinin 2 nci ve 3 üncü fıkralarına aykırı hareket edenler, (Değişik ibare: 4445 - 12.8.1999) “otuz milyon liradan yetmişbeş milyon liraya kadar hafif para cezası” ile cezalandırılırlar.

Aynı kişiyi bilerek mükerreren üye kaydedenler ile başvurusu bulunmayan veya mevcut olmayanları üye gibi gösterip kaydedenler, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.

#### ORGANLARDA GÖREV ALANLARIN BİLDİRİLMEMESİ

MADDE 115 - (Değişik: 3270 - 28.3.1986) Bu Kanunun 33 üncü maddesinde yazılı bildirim yerine getirmeyen parti sorumluları, (Değişik ibare: 4445 - 12.8.1999) “onbeş milyon liradan otuz milyon liraya kadar hafif para cezası”na mahkum edilirler.

Aynı hüküm, her kademedeki parti görevlileri ile yedeklerinin seçimi için yapılacak toplantıların gün ve yerlerini, kongre veya toplantıdan yedi gün önce mahallin en büyük mülki amirliğine bildirmeyen parti sorumluları hakkında da uygulanır.

#### KANUNA AYKIRI BAĞIŞ, KREDİ VEYA BORÇ ALINMASI, BORÇ VERİLMESİ

MADDE 116 - (Değişik: 4445 - 12.8.1999) Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak bağışta bulunan kimse ve bağışı kabul eden parti sorumlusu, altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Bu Kanun hükümlerine aykırı olarak kredi veya borç veren veya alanlar ile bu krediyi veya borcu alan veya veren parti sorumlusu hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır.

Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden yardım veya bağış kabul eden parti sorumlusu veya aday veya aday aday bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

**TÜRK CEZA KANUNU**  
(Yolsuzluklarla Doğrudan ve/veya Dolaylı İlgili Maddeler)

**TÜRK CEZA KANUNU**

**Kanun Numarası** : 5237  
**Kabul Tarihi** : 26/9/2004  
**Yayımlandığı R.Gazete** : Tarih : 12/10/2004 Sayı :25611

**Güveni kötüye kullanma**

**MADDE 155.** - (1) Başkasına ait olup da, belirli bir şekilde kullanmak üzere zilyedliği kendisine devredilmiş olan mal üzerinde, kendisinin veya başkasının yararına olarak, zilyedliğin devri amacı dışında tasarrufta bulunan veya bu devir olgusunu inkar eden kişi, şikâyet üzerine, altı aydan iki yıla kadar hapis ve adlî para cezası ile cezalandırılır.

(2) Suçun, meslek ve sanat, ticaret veya hizmet ilişkisinin ya da hangi nedenden doğmuş olursa olsun, başkasının mallarını idare etmek yetkisinin gereği olarak tevdi ve teslim edilmiş eşya hakkında işlenmesi hâlinde, bir yıldan yedi yıla kadar hapis ve üçbin güne kadar adlî para cezasına hükmolunur.

**Resmî belgede sahtecilik**

**MADDE 204.** - (1) Bir resmî belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir resmî belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren veya sahte resmî belgeyi kullanan kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Görevi gereği düzenlemeye yetkili olduğu resmî bir belgeyi sahte olarak düzenleyen, gerçek bir belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren, gerçeğe aykırı olarak belge düzenleyen veya sahte resmî belgeyi kullanan kamu görevlisi üç yıldan sekiz yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) Resmî belgenin, kanun hükmü gereği sahteliği sabit oluncaya kadar geçerli olan belge niteliğinde olması hâlinde, verilecek ceza yarısı oranında artırılır.

Resmî belgeyi bozmak, yok etmek veya gizlemek

**MADDE 205.** - (1) Gerçek bir resmî belgeyi bozan, yok eden veya gizleyen kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Suçun kamu görevlisi tarafından işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

#### **Özel belgede sahtecilik**

**MADDE 207.** - (1) Bir özel belgeyi sahte olarak düzenleyen veya gerçek bir özel belgeyi başkalarını aldatacak şekilde değiştiren ve kullanan kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Bir sahte özel belgeyi bu özelliğini bilerek kullanan kişi de yukarıdaki fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

#### **İhaleye fesat karıştırma**

**MADDE 235.** - (1) Kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştıran kişi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki hâllerde ihaleye fesat karıştırılmış sayılır:

a) Hileli davranışlarla;

1. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye veya ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek,

2. İhaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olmayan kişilerin ihaleye katılmasını sağlamak,

3. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olduğu hâlde, sahip olmadığından bahisle değerlendirme dışı bırakmak,

4. Teklif edilen malları, şartnamesinde belirtilen niteliklere sahip olmadığı hâlde, sahip olduğundan bahisle değerlendirmeye almak.

b) Tekliflerle ilgili olup da ihale mevzuatına veya şartnamelere göre gizli tutulması gereken bilgilere başkalarının ulaşmasını sağlamak.

c) Cebir veya tehdit kullanmak suretiyle ya da hukuka aykırı diğer davranışlarla, ihaleye katılma yeterliğine veya koşullarına sahip olan kişilerin ihaleye, ihale sürecindeki işlemlere katılmalarını engellemek.

d) İhaleye katılmak isteyen veya katılan kişilerin ihale şartlarını ve özellikle fiyatı etkilemek için aralarında açık veya gizli anlaşma yapmaları.

(3) İhaleye fesat karıştırma sonucunda ilgili kamu kurumu veya kuruluşu açısından bir zarar meydana gelmiş ise, ceza yarı oranında artırılır. Zararın meydana gelmiş olduğu sabit olmakla birlikte miktarının belirlenememiş olması, bu fıkra hükmünün uygulanmasını engellemez.

(4) İhaleye fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

(5) Yukarıdaki fıkralar hükümleri, kamu kurum veya kuruluşları aracılığı ile yapılan artırma veya eksiltmeler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler veya kooperatifler adına yapılan mal veya hizmet alım veya satımlarına ya da kiralamalara fesat karıştırılması hâlinde de uygulanır.

Edimin ifasına fesat karıştırma

**MADDE 236.** - (1) Kamu kurum veya kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bunların iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler ya da kooperatiflere karşı taahhüt altına girilen edimin ifasına fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Aşağıdaki fiillerin hileli olarak yapılması hâlinde, edimin ifasına fesat karıştırılmış sayılır:

a) İhale kararında veya sözleşmede evsafı belirtilen maldan başka bir malın teslim veya kabul edilmesi.

b) İhale kararında veya sözleşmede belirtilen miktardan eksik malın teslim veya kabul edilmesi.

c) Edimin ihale kararında veya sözleşmede belirtilen sürede ifa edilmemesine rağmen, süresinde ifa edilmiş gibi kabul edilmesi.

d) Yapım ihalelerinde eserin veya kullanılan malzemenin şartname veya sözleşmesinde belirlenen şartlara, miktar veya niteliklere uygun olmamasına rağmen kabul edilmesi.

e) Hizmet niteliğindeki edimin, ihale kararında veya sözleşmede belirtilen şartlara göre verilmemesine veya eksik verilmesine rağmen verilmiş gibi kabul edilmesi.

(3) Edimin ifasına fesat karıştırma dolayısıyla menfaat temin eden görevli kişiler, ayrıca bu nedenle ilgili suç hükmüne göre cezalandırılırlar.

**Ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgelerin açıklanması**

**MADDE 239.** - (1) Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vakıf olduğu ticarî sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgeleri yetkisiz kişilere veren veya ifşa eden kişi, şikâyet üzerine, bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adlî para cezası ile



cezalandırılır. Bu bilgi veya belgelerin, hukuka aykırı yolla elde eden kişiler tarafından yetkisiz kişilere verilmesi veya ifşa edilmesi hâlinde de bu fıkraya göre cezaya hükmolunur.

(2) Birinci fıkra hükümleri, fennî keşif ve buluşları veya sınaî uygulamaya ilişkin bilgiler hakkında da uygulanır.

(3) Bu sırlar, Türkiye'de oturmayan bir yabancıya veya onun memurlarına açıklandığı takdirde, faile verilecek ceza üçte biri oranında artırılır. Bu hâlde şikâyet koşulu aranmaz.

(4) Cebir veya tehdit kullanarak bir kimseyi bu madde kapsamına giren bilgi veya belgeleri açıklamaya mecbur kılan kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılır.

## DÖRDÜNCÜ KISIM

### Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler

#### BİRİNCİ BÖLÜM

#### Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar

##### Zimmet

**MADDE 247.** - (1) Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Suçun, zimmetin açığa çıkmamasını sağlamaya yönelik hileli davranışlarla işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranında artırılır.

(3) Zimmet suçunun, malın geçici bir süre kullanıldıktan sonra iade edilmek üzere işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarı oranına kadar indirilebilir.

##### İrtikâp

**MADDE 250.** - (1) Görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatle bulunulmasına bir kimseyi icbar eden kamu görevlisi, beş yıldan on yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Görevinin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar

sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) İkinci fıkrada tanımlanan suçun kişinin hatasından yararlanarak işlenmiş olması hâlinde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.

Denetim görevinin ihmali

**MADDE 251.** - (1) Zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine kasten göz yuman denetimle yükümlü kamu görevlisi, işlenen suçun müşterek faili olarak sorumlu tutulur.

(2) Denetim görevini ihmal ederek, zimmet veya irtikâp suçunun işlenmesine imkân sağlayan kamu görevlisi, üç aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

**Rüşvet**

**MADDE 252.** - (1) Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(2) Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(3) Rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.

(4) Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukukî ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanır.

(5) Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticarî işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası

amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

#### Etkin pişmanlık

**MADDE 254.** - (1) Rüşvet alan kişinin, soruşturma başlamadan önce, rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara aynen teslim etmesi hâlinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz. Rüşvet alma konusunda başkasıyla anlaşan kamu görevlisinin soruşturma başlamadan önce durumu yetkili makamlara haber vermesi hâlinde de hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

(2) Rüşvet veren veya bu konuda kamu görevlisiyle anlaşmaya varan kişinin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi hâlinde, hakkında rüşvet suçundan dolayı cezaya hükmolunmaz; verdiği rüşvet de kamu görevlisinden alınarak kendisine iade edilir.

(3) Rüşvet suçuna iştirak eden diğer kişilerin, soruşturma başlamadan önce, pişmanlık duyarak durumdan soruşturma makamlarını haberdar etmesi hâlinde, hakkında bu suçtan dolayı cezaya hükmolunmaz.

#### Yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama

**MADDE 255.** - (1) Görevine girmeyen ve yetkili olmadığı bir işi yapabileceği veya yaptırabileceği kanaatini uyandırarak yarar sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve adli para cezası ile cezalandırılır.

#### Görevi kötüye kullanma

**MADDE 257.** - (1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmaktan ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

(3) İrtikâp suçunu oluşturmadığı takdirde, görevinin gereklerine uygun davranması için veya bu nedenle kişilerden kendisine veya bir

başkasına çıkar sağlayan kamu görevlisi, birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılır.

Göreve ilişkin sırrın açıklanması

**MADDE 258.** - (1) Görevi nedeniyle kendisine verilen veya aynı nedenle bilgi edindiği ve gizli kalması gereken belgeleri, kararları ve emirleri ve diğer tebligatı açıklayan veya yayınlayan veya ne suretle olursa olsun başkalarının bilgi edinmesini kolaylaştıran kamu görevlisine, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası verilir.

(2) Kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra, birinci fıkroda yazılı fiilleri işleyen kimseye de aynı ceza verilir.

**Kamu görevlisinin ticareti**

**MADDE 259.** - (1) Yürüttüğü görevin sağladığı nüfuzdan yararlanarak, bir başkasına mal veya hizmet satmaya çalışan kamu görevlisi, altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır.

**Kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma**

**MADDE 266.** - (1) Görevi gereği olarak elinde bulundurduğu araç ve gereçleri bir suçun işlenmesi sırasında kullanan kamu görevlisi hakkında, ilgili suçun tanımında kamu görevlisi sıfatı esasen göz önünde bulundurulmamış ise, verilecek ceza üçte biri oranında artırılır.

Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama

**MADDE 282.** - (1) Alt sınırı bir yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini, yurt dışına çıkaran veya bunların gayrimeşru kaynağını gizlemek ve meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla, çeşitli işlemlere tabi tutan kişi, iki yıldan beş yıla kadar hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.

(2) Bu suçun, kamu görevlisi tarafından veya belli bir meslek sahibi kişi tarafından bu mesleğin icrası sırasında işlenmesi hâlinde, verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır.

(3) Bu suçun, suç işlemek için teşkil edilmiş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi hâlinde, verilecek ceza bir kat artırılır.

(4) Bu suçun işlenmesi dolayısıyla tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.

(5) Bu suç nedeniyle kovuşturma başlamadan önce suç konusu malvarlığı değerlerinin ele geçirilmesini sağlayan veya bulunduğu yeri yetkili

makamlara haber vererek ele geçirilmesini kolaylaştıran kişi hakkında bu maddede tanımlanan suç nedeniyle cezaya hükmolunmaz.

**KANUNA MUGAYİR TAHAKKUK VE TEDİYE MUAMELATINI İHBAR EDENLERE İKRAMİYE İTASINA DAİR KANUN**

**Kanun Numarası** : 1156  
**Kabul Tarihi** : 25.06.1927  
**Yayımlandığı R.Gazete** : Tarih : 19.07.1927 Sayı :637

**Madde 1**

Usulüne tevfikân tahakkuk ettirilerek tediye olunan veya tediye emrine raptedilip de Hazinece vacibütediye halini iktisap etmiş bulunan bir masrafın kanunen istirdadı veya verilmemesi muktazi olduğunu ihbar edenlere ihbarlarının sübutu halinde istirdat veya tevkif olunacak meblağın yüzde yirmisine kadar miktarı ikramiye olarak verilir.

**Madde 2**

Birinci madde mucibince verilecek ikramiyeler Maliye Vekaleti bütçesinde açılacak rakamsız bir faslı mahsusa tahsisat kaydedilerek tesviye olunur.

**Madde 3**

Bu kanun neşri tarihinden muteberdir.

**Madde 4**

Bu kanunun ahkamını icraya Maliye Vekili memurdur.

**SAYIŞTAY KANUNU**  
(Yolsuzluklarla Doğrudan ve/veya Dolaylı İlgili Maddeler)

<b>Kanun Numarası</b>	<b>: 6085</b>
<b>Kabul Tarihi</b>	<b>: 3/12/2010</b>
<b>Yayımlandığı R.Gazete</b>	<b>: Tarih: 19/12/2010 Sayı : 27790</b>
<b>Yayımlandığı Düstur</b>	<b>: Tertip : 5 Cilt : 50</b>

**Amaç ve kapsam**

**MADDE 1 –** Bu Kanunun amacı; kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştayın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.

**Denetim alanı**

**MADDE 4 – (1) Sayıştay;**

a) (**Değişik: 12/7/2013-649 5/73 md.**) Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç),

b) (**Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.**) (...) (a) bendinde sayılan idarelere bağlı veya bu idarelerin kurdukları veya doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ortak oldukları her çeşit idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketleri,

c) Kamu idareleri tarafından yapılan her türlü iç ve dış borçlanma, borç verilmesi, borç geri ödemeleri, yurt dışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi, Hazine garantileri, Hazine alacakları, nakit yönetimi ve bunlarla ilgili diğer hususları; tüm kaynak aktarımları ve kullanımları ile Avrupa Birliği fonları dahil yurt içi ve yurt dışından sağlanan diğer kaynakların ve fonların kullanımını,

ç) Kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetler.

**(Ek paragraf: 14/1/2016-6661/19 md.)** (a) ve (b) bentleri kapsamına giren şirketlerden doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı %50'den az olup ilgili mevzuatı uyarınca bağımsız denetime tabi olan; şirketler, bunların iştirakleri ve bağlı ortaklıklarının denetimi, ilgili mevzuatı uyarınca düzenlenen ve Sayıştaya gönderilecek olan bağımsız denetim raporları esas alınarak yapılır. Sayıştay, münhasıran kendisine sunulan bağımsız denetim raporlarını esas alarak hazırlayacağı raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

(2) Sayıştay; yapılan andlaşma veya sözleşmedeki esaslar çerçevesinde uluslararası kuruluş ve örgütlerin hesap ve işlemlerini de denetler.

(3) 2/4/1987 tarihli ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2 nci maddesi kapsamına giren kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yerine getirilir.

#### **Sayıştayın görevleri**

##### **MADDE 5 – (1) Sayıştay;**

a) Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.

b) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.

c) Genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.



ç) Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlemlerini yapar.

### **Sayıştayın yetkileri**

**MADDE 6 – (1)** Sayıştay, bu Kanunla veya diğer kanunlarla yüklendiği görevlerin yerine getirilmesi sırasında kamu idareleri ve görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü belge, defter ve kayıtları göndereceği mensupları aracılığıyla görmeye, mallar hariç dilediği yere getirtmeye, sözlü bilgi almak üzere her derece ve sınıftan ilgili memurları çağırma, kamu idarelerinden temsilci istemeye yetkilidir.

(2) Sayıştay, denetimine giren işlemlerle ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, kamu idareleri ile bankalar dahil diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir.

(3) Sayıştay, denetimine giren kamu idarelerinin işlemleriyle ilgili kayıtları, eşya ve malları, işleri, faaliyetleri ve hizmetleri görevlendireceği mensupları veya bilirkişiler tarafından yerinde ve işlem ve olayın her safhasında incelemeye yetkilidir. Bilirkişinin hukuki durumu, yetkisi ve sorumluluğu genel hükümlere tabidir.

(4) Sayıştay, kamu idarelerinin hesap, işlem ve faaliyetleri ile mallarını, hesap veya faaliyet dönemine bağlı olmaksızın yılı içinde veya yıllar itibarıyla denetleyebileceği gibi sektör, program, proje ve konu bazında da denetleyebilir.

(5) Denetimler sırasında gerekli görülmesi halinde, Sayıştay dışından uzman görevlendirilebilir. Bilirkişi ve uzman görevlendirilmesine ilişkin esas ve usuller yönetmelikle belirlenir.

## **ÜÇÜNCÜ KISIM**

### **Denetim ve Raporlama**

#### **BİRİNCİ BÖLÜM**

##### **Denetim ve Denetim Süreci**

###### **Denetimin amacı**

**MADDE 34 – (1)** Denetim;

a) Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

b) Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması,

c) Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi,  
 ç) Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması,  
 amacıyla gerçekleştirilir.

#### **Denetimin genel esasları**

**MADDE 35 – (1)** Denetimin genel esasları şunlardır:

a) Denetim; kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasının değerlendirilmesidir. Sayıştay tarafından yerindelik denetimi yapılamaz, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamaz.

b) Denetim genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak yürütülür.

c) Sayıştay ve denetçiler denetim faaliyetini bağımsız ve tarafsız olarak yürütür. Sayıştaya denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde talimat verilemez.

ç) Denetimler, güncel denetim metodolojilerinin uygulanmasında gerekli özen gösterilerek gerçekleştirilir.

d) Denetim görevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için Kurum mensuplarının teknik ve mesleki yeterlikleri geliştirilir.

e) Kalite güvencesinin sağlanması için, denetimin her aşaması denetim standartlarına, stratejik planlara, denetim programlarına ve mesleki etik kurallarına uygunluğu açısından sürekli gözden geçirilir.

(2) (**Ek: 4/7/2012- 6353/45 md.**) Denetimin yürütülmesi ve kamu zararının tespitinde aşağıdaki hususlara uyulur:

a) Düzenlilik denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini kapsayacak şekilde yapılır. (**İptal ikinci ve üçüncü cümle: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.**)

b) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin mali nitelikteki tüm hesap ve işlemlerinin denetiminde; yetkili merci ve organlar tarafından usulüne uygun olarak alınan karar veya yapılan iş ve işlemlerin mevzuata ve idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere uygun olmasına rağmen, yönetsel bakımdan gerekliliği, ölçülülüğü, (...)<sup>(1)</sup> uygun bulunmadığı yönünde görüş ve öneri içeren yerindelik denetimi sayılabilecek denetim raporu düzenlenemez. Denetim raporlarında, kamu idaresinin yerine geçerek belirli bir iş ve işlemin yapılmasını veya belirli bir politikanın

uygulanmasını zorunlu kılacak, kamu idaresinin takdir yetkisini sınırlandıracak veya ortadan kaldıracak görüş ve talep içeren rapor düzenlenemez.<sup>(1)</sup>

c) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

ç) (İptal: Anayasa Mahkemesi'nin 27/12/2012 tarihli ve E.: 2012/102 K.: 2012/207 sayılı Kararı ile.)

d) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda düzenlenen taslak denetim raporları denetim grup başkanlıkları tarafından Başkanlığa sunulmadan önce üç uzman denetçiden oluşturulacak rapor değerlendirme komisyonları tarafından ilgili kanunlar ile bunlara dayanarak çıkarılan tüzük, kararname, yönetmelik ve ilgili kanunlarda uygulamayı yönlendirmek üzere yetkilendirilmiş olan kamu idareleri tarafından yapılan düzenleme ve verilen görüşler ile bu fıkrafta yer alan diğer hususlara uygunluğu yönünden değerlendirilir. Rapor değerlendirme komisyonlarının teşekkülü ile bunların çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir.

#### **Sayıştay denetimi**

**MADDE 36** – (1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir.

(4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir.

#### **Denetim süreci**

**MADDE 37** – (1) Denetimler;

a) Denetimin planlanması,

- b) Denetim programının hazırlanması ve uygulanması,
- c) Sonuçların ve tavsiyelerin raporlanması,
- ç) Raporların, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması ve ilgili kamu idaresine gönderilmesi,
- d) Raporların izlenmesi, aşamalarından oluşur.

(2) Denetim sürecine ilişkin hususlar, kanunlar dikkate alınmak ve genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarından yararlanmak suretiyle hazırlanacak yönetmelik, standart ve rehberlerde belirtilir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Sayıştay Raporları

#### Dış denetim genel değerlendirme raporu

**MADDE 38 –** (1) Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda denetim grup başkanlıklarınca düzenlenen denetim raporları, idareler itibariyle birleştirilir ve bir örneği Sayıştay Başkanlığınca ilgili kamu idaresine gönderilir. Denetim raporları, kamu idaresinin üst yöneticisi tarafından, raporun alındığı tarihten itibaren otuz gün içinde cevaplandırılır. Bu cevaplar da dikkate alınarak yeniden düzenlenen denetim raporları Sayıştay dairelerinin görüşleri alınmak üzere raporun ilgili olduğu yılın bitimini takip eden mayıs ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına sunulur. Bu raporlara kamu idarelerinin cevapları da eklenir. Daireler, raporlar hakkındaki görüşlerini temmuz ayının onbeşine kadar Sayıştay Başkanlığına sunar. Daireler denetim raporları hakkında görüş oluştururken, söz konusu raporların bu Kanunda öngörülen amaç, çerçeve ve sınırlar içinde olup olmadığı yönünden inceleme yapar ve bu hususlara uygunluk taşımayan raporların düzeltilmesine ilişkin görüşünü Sayıştay Başkanlığına sunar.

(2) Dairelerce görüş bildirilen denetim raporları ile Sayıştayca mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları da içeren dış denetim genel değerlendirme raporu hazırlanır ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alınır. Dış denetim genel değerlendirme raporu ile Kurulca görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

(3) Dış denetim sonuçları kurum veya konu bazında müstakil raporlar halinde de hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulabilir.

(4) Dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet genel değerlendirme raporu ve bu Kanununun 42 nci maddesinde belirtilen raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere Sayıştay Başkanı veya denetimden sorumlu başkan yardımcısı ile kamu idarelerinin üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

(5) Kamu iktisadi teşebbüsleri hariç olmak üzere kamu idarelerinin sermayesinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yarısından fazlasına sahip buldukları kuruluş ve ortaklıklarının denetimi, bu idarelerin denetimi ile birlikte gerçekleştirilir ve denetim sonucunda hazırlanan raporlar Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir.

#### **Faaliyet genel değerlendirme raporu**

**MADDE 39 –** (1) Kamu idareleri tarafından gönderilen idare faaliyet raporları, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporu ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan genel faaliyet raporu denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları da dikkate alınarak değerlendirilir.

(2) Denetim grup başkanlıklarınca bu konuda hazırlanan değerlendirme raporları esas alınarak hazırlanan faaliyet genel değerlendirme raporu, Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alındıktan sonra Sayıştay Başkanı tarafından mahallî idarelere ait olanlar hariç olmak üzere idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahallî idareler genel faaliyet raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Maliye Bakanlığınca gönderilir. Mahallî idarelerin idare faaliyet raporları hakkındaki Sayıştay değerlendirmesinin bir örneği İçişleri Bakanlığınca, bir örneği de ilgili mahallî idarenin meclisine gönderilir.

#### **Mali istatistikleri değerlendirme raporu**

**MADDE 40 –** (1) Maliye Bakanlığınca yayımlanan bir yıla ait mali istatistikler izleyen yılın mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından denetim grup başkanlıklarınca değerlendirilir.

(2) Bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu, Sayıştay Başkanınca Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü de alındıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve Maliye Bakanlığınca gönderilir.

Bu raporda yer alan değerlendirmelere ilişkin olarak Maliye Bakanı gerekli önlemleri alır.

#### **Genel uygunluk bildirimini**

**MADDE 41 – (1)** Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarisinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

(2) Genel uygunluk bildirimini taslağı; denetim grup başkanlıklarınca denetim sonuçları ve faaliyet raporları dikkate alınarak hazırlanır. Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanunu tasarisında yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu tasarisı ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilir. Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulması gereken diğer hususlar da belirtilerek düzenlenen genel uygunluk bildirimini taslakları grup başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığına sunulur.

(3) Genel uygunluk bildirimini taslakları Sayıştay Genel Kurulunda görüşülerek son şekli verilir. Genel uygunluk bildiriminin görüşülmesi sırasında açıklamalarda bulunması için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi veya görevlendireceği yardımcısı çağrılabilir. Bu görüşmeler sırasında Maliye Bakanlığı adına bir yetkili ile Sayıştay Başsavcısı da hazır bulunur.

(4) Kesin hesap kanunu tasarisı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve hesapların kesin hükme bağlandığı anlamına gelmez. Genel uygunluk bildirimini sunulmasından sonra kesin hesaplara ilişkin olarak ortaya çıkacak bulgular ilk genel uygunluk bildirimini ile birlikte ek olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

(5) Kesin hesap kanunu tasarislarına, kesin hesapların ait olduğu yılın sonuna kadar kesinleşmiş Sayıştay ilamlarının yerine getirilme oranını gösteren bir cetvel eklenir.

#### **Diğer raporlar**

**MADDE 42 – (1)** Denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve bu Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır. İlgili daire ve Rapor Değerlendirme Kurulu Sayıştay Başkanı tarafından belirlenen süreler içinde bu raporlar hakkında görüş bildirir.

(2) Sayıştay Başkanı, bu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar veya ilgili kamu idaresine gönderir.

**ULUSLARARASI TİCARİ İŞLEMLERDE YABANCI KAMU GÖREVLİLERİNE RÜŞVET VERİLMESİNİN ÖNLENMESİ İÇİN BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN**

Kanun No. 4782

Kabul Tarihi : 2.1.2003

Resmi Gazete Tarihi 11/01/2003 Resmi Gazete Numarası 24990

**MADDE 1.** — 1.3.1926 tarihli ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "bu Kanunun" ibaresinden sonra gelmek üzere "211 inci maddesinin üçüncü fıkrası ile 213," ibaresi eklenmiş ve ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Bunlar hakkında yabancı bir ülkede daha önce hüküm verilmiş olsa bile, Adalet Bakanının talebi üzerine Türkiye’de yeniden yargılama yapılır. Ancak, fiil yabancı paraların taklidine veya 211 inci maddenin üçüncü fıkrası ile 213 üncü maddenin uygulanmasına ilişkin olduğu takdirde yabancı ülkede daha önce hüküm verilmiş ise Türkiye’de kovuşturma yapılmaz.

**MADDE 2.** — Türk Ceza Kanununun 211 inci maddesine aşağıdaki fıkra üçüncü fıkra olarak eklenmiştir.

Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir menfaatin elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak birinci fıkranın öngördüğü menfaatlerin teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

**MADDE 3.** — Türk Ceza Kanununun mülga 220 nci maddesi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

Madde 220. — Bu Fasılda yer alan rüşvet verme suçları, tüzel kişilerin yetkili temsilcileri tarafından işlendiğinde, bunlar cezalandırılmakla beraber tüzel kişi hakkında da suçla elde edilen menfaatin iki katından üç katına kadar ağır para cezasına hükmolunur.

**MADDE 4.** — 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 85 inci maddesinin dördüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının Üçüncü Babının Üçüncü Faslında yer alan rüşvet verme suçu ile 339, 340 ve 342 nci maddelerine göre, bu Kanun kapsamındaki suçlar nedeniyle haklarında tekerrür hükümleri uygulananlar, mesleklerini icradan men olunurlar ve herhangi bir ad altında müteahhitlik yapamazlar.

**MADDE 5.** — 13.11.1996 tarihli ve 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine, 2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanunda, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 2 nci maddesinin (a) bendinin (6) numaralı alt bendine, "192," numarasından sonra gelmek üzere "211 ilâ 220," ibaresi eklenmiştir.

**MADDE 6.** — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 7.** — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.



## KAMU GÖREVLERİNDEN AYRILANLARIN YAPAMAYACAKLARI İŞLER HAKKINDA KANUN

**Kanun Numarası** : 2531  
**Kabul Tarihi** : 2/10/1981  
**Yayımlandığı R. Gazete** : Tarih : 6/10/1981 Sayı : 17480

*Kapsam:*

**Madde 1** – Bu Kanun, genel bütçeye dahil daire, kurum ve kuruluşlar ile katma bütçeli idarelerde, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan fonlarda, belediyelerde, özel idarelerde 12 Mart 1964 gün ve 440 sayılı ve 12 Mayıs 1964 gün ve 468 sayılı Kanunlar kapsamına giren kuruluşlarda, sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte Hazinece veya yukarıdaki daire, idare, kurum ve kuruluşlarca karşılanan yerlerde aylık, ücret veya ödenek almak suretiyle görev yapmış olanlar hakkında uygulanır.

*Yasak ve süresi:*

**Madde 2** – Birinci madde kapsamına giren yerlerdeki görevlerinden hangi sebeple olursa olsun ayrılanlar, ayrıldıkları tarihten önceki iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle, o daire, idare, kurum ve kuruluştaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremezler, komisyonculuk ve temsilcilik yapamazlar.

Özel kanunlardaki yasaklayıcı hükümler saklıdır.

*İstisnalar :*

**Madde 3** – Seferberlik, manevra, tatbikat, atış ve konferans gibi öğrenim ve eğitim amacıyla silah altına alındıktan sonra terhis edilen yedek subaylar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

Ancak, muvazzaflık hizmetini bitiren yedek subaylar, sadece kadrosunda, hizmet gördükleri kıta, karargah ve askeri kuruma ait işlerde ikinci madde hükmüne tabidirler.

**(Ek üçüncü fıkra: 26/4/2007-5635/1 md.)** Uzman tabipler, tıpta uzmanlık tüzüğüne göre uzman olanlar, tabipler, diş tabipleri ve eczacılar kendi nam ve hesabına yaptıkları mesleki faaliyetleri ile ilgili olarak kurum ve kuruluşlarla tip sözleşmeler yapabilirler.

*Ceza:*

**Madde 4 – (Değişik: 23/1/2008-5728/378 md.)**

Bu Kanuna aykırı harekette bulunanlar altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar.

*Kaldırılan hükümler:*

**Madde 5 – 28 Mayıs 1926 tarih ve 1339 sayılı Orduya Müteahhitlik ve Komisyonculuktan Memnu Olanlar Hakkında Kanun ile 3 Ocak 1940 tarih ve 3762 sayılı Hizmetten Ayrılan Bazı Memur ve Müstahdemlerin Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.**

**KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KURULMASI VE BAZI  
KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASI  
HAKKINDA KANUN**

**Kanun Numarası** : 5176  
**Kabul Tarihi** : 25/5/2004  
**Yayımlandığı R.Gazete** : Tarih : 8/6/2004 Sayı :25486  
**Yayımlandığı Düstur** : Tertip : 5 Cilt : 43

*Amaç ve kapsam*

**Madde 1-** Bu Kanunun amacı, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesidir.

Bu Kanun, genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

*Kuruluş*

**Madde 2-** Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirmek üzere (...) <sup>(2)</sup> Kamu Görevlileri Etik Kurulu (Kurul) kurulmuştur.

Cumhurbaşkanı, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere;

- a) Bakanlık görevi yapmış olanlar arasından bir üye,
- b) İl belediye başkanlığı yapmış olanlar arasından bir üye,
- c) Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği görevlerinden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- d) Müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı görevlerinde bulunmuş veya bu görevlerden emekliye ayrılanlar arasından üç üye,
- e) Üniversitelerde rektörlük veya dekanlık görevlerinde bulunmuş öğretim üyeleri veya bunların emeklileri arasından iki üye,

f) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği yapmış olanlar arasından bir üye,  
Olmak üzere toplam onbir üyeyi biri Başkan olmak üzere seçer ve atar.

Kurul başkan veya üyeliğine atanacaklar hakkında, 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 40 ıncı maddesinin birinci fıkrası hükmü ile ek 68 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü uygulanmaz ve bu kişiler Kurulda emekli aylıkları kesilmeksizin çalıştırılır.

Üyelerin görev süresi dört yıldır. Süresi dolan üyeler Cumhurbaşkanınca yeniden seçilebilirler. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya engellilik nedeniyle iş görememeleri veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde, atandıkları usule göre süresi dolmadan görevden alınır. Üyeler, görevi kötüye kullanmaktan veya yüz kızartıcı bir suçtan mahkûm olmaları halinde ise Cumhurbaşkanı onayıyla görevden alınır. Görevden alma nedeniyle veya süresi dolmadan herhangi bir sebeple boşalan Kurul üyelerine bir ay içerisinde Cumhurbaşkanınca yeniden atama yapılır. Bu şekilde atanan üye, yerine atandığı üyenin görev süresini tamamlar.

Kurul, Başkanın daveti üzerine en az altı üyeye toplanır ve üye tam sayısının salt çoğunluğunun aynı yöndeki oyu ile karar verir. Toplantı kararları ilgililere duyurulur. Kurul ayda dört defa toplanır. Kurul Başkan ve üyelerinin toplantılara katılmaları esastır. Arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar.

Kurulun sekretarya hizmetleri Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı tarafından yerine getirilir. <sup>(2)</sup>

Kurul Başkan ve üyelerine, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklı kalmak koşuluyla, fiilen görev yapılan her gün için (3000) gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda huzur hakkı ödenir. Bu ödemeden damga vergisi hariç herhangi bir kesinti yapılmaz.

Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçları için her yıl Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı bütçesine gerekli ödenek konulur. <sup>(2)</sup>

*Kurulun görevleri*

**Madde 3-** Kurul, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara

bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkilidir.

*Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru*

**Madde 4-** Bu Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Hangi unvanların genel müdür eşiti sayılacağı kurum ve kuruluşların teşkilât yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından belirlenir.

Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir.

Başvurular, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından yapılabilir. Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.

*İnceleme ve araştırma*

**Madde 5-** Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorundadır.

Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Cumhurbaşkanlığı ve Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı Makamına yazılı olarak bildirir.  
**(İptal üçüncü fıkra: Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.:2010/33 sayılı Kararı ile.)**

Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, genel hükümlere göre ceza kovuşturmasına veya tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez.

*Bilgi ve belge istenmesi*

**Madde 6-** Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.

Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

*Yönetmelik <sup>(3)</sup>*

**Madde 7-** Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Cumhurbaşkanlığı onayı ile yürürlüğe konulur.

**Madde 8- (19.4.1990 tarihli ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)**

**Madde 9- (14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir.)**

*Yürürlük*

**Madde 10-** Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

*Yürütme <sup>(4)</sup>*

**Madde 11-** Bu Kanun hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

## KAMU GÖREVLİLERİ ETİK DAVRANIŞ İLKELERİ İLE BAŞVURU USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK

Resmi Gazete Tarihi: 13.04.2005 Resmi Gazete Sayısı: 25785

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### Amaç, Kapsam, Dayanak ve Tanımlar

##### Amaç

**Madde 1** — Bu Yönetmeliğin amacı; kamuda etik kültürünü yerleştirmek, kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelere uygun davranış göstermeleri açısından onlara yardımcı olmak ve görevlerin yerine getirilmesinde adalet, dürüstlük, saydamlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren ve toplumda güvensizlik yaratan durumları ortadan kaldırmak suretiyle kamu yönetimine halkın güvenini artırmak, toplumu kamu görevlilerinden bekleme hakkı olduğu davranışlar konusunda bilgilendirmek ve Kurula başvuru usul ve esaslarını düzenlemektir.

##### Kapsam

**Madde 2** — Bu Yönetmelik; genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaz.

##### Hukuki dayanak

**Madde 3** — Bu Yönetmelik, 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 3 ve 7 nci maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

##### Tanımlar

**Madde 4** — Bu Yönetmelikte geçen;

a) Kanun: 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu,

- b) Kurum ve kuruluş: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarını,
- c) Kamu görevlileri: 2 nci maddede geçen ve kapsama dahil kamu kurum ve kuruluşlarında görevli tüm personeli,
- d) Kurul: Kamu Görevlileri Etik Kurulunu,
- e) Etik davranış ilkeleri: Kamu görevlilerinin uyması gereken etik davranış ilkelerini,
- f) Başvuru sahibi: Kanun kapsamında başvuru hakkını kullanarak Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuran gerçek kişileri,
- g) Bilgi: Kurum ve kuruluşların kayıtlarında yer alan 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalara ilişkin her türlü veriyi,
- h) Belge: Kurum ve kuruluşların sahip oldukları 5176 sayılı Kanun kapsamında yapılacak inceleme ve araştırmalarla ilgili yazılı, basılı veya çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan, film, fotoğraf, teyp ve video kaseti, harita, elektronik ortamda kaydedilen her türlü bilgi, haber ve veri taşıyıcılarını, ifade eder.

## İKİNCİ BÖLÜM

### Etik Davranış İlkeleri

#### Görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci

**Madde 5** — Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.

#### Halka hizmet bilinci

**Madde 6** — Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; halkın günlük yaşamını kolaylaştırmayı, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamayı, hizmet kalitesini yükseltmeyi, halkın memnuniyetini artırmayı, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklı olmayı hedeflerler.

#### Hizmet standartlarına uyma

**Madde 7** — Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri ve diğer personeli, kamu hizmetlerini belirlenen standartlara ve süreçlere uygun şekilde yürütürler, hizmetten yararlananlara iş ve işlemlerle ilgili gerekli açıklayıcı bilgileri vererek onları hizmet süreci boyunca aydınlatırlar.



**Amaç ve misyona bağlılık**

**Madde 8** — Kamu görevlileri, çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına ve misyonuna uygun davranırlar. Ülkenin çıkarları, toplumun refahı ve kurumlarının hizmet idealleri doğrultusunda hareket ederler.

**Dürüstlük ve tarafsızlık**

**Madde 9** — Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, görevlerini yerine getirirken ve hizmetlerden yararlandırmada dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplerle ayırım yapamazlar, insan hak ve özgürlüklerine aykırı veya kısıtlayıcı muamelede ve fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalarda bulunamazlar.

Kamu görevlileri, takdir yetkilerini, kamu yararı ve hizmet gerekleri doğrultusunda, her türlü keyfilikten uzak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerine uygun olarak kullanırlar.

Kamu görevlileri, gerçek veya tüzel kişilere öncelikli, ayrıcalıklı, taraflı ve eşitlik ilkesine aykırı muamele ve uygulama yapamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef alan bir davranışta bulunamazlar, kamu makamlarının mevzuata uygun politikalarını, kararlarını ve eylemlerini engelleyemezler.

**Saygınlık ve güven**

**Madde 10** — Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.

Kamu görevlileri, halka hizmetin kişisel veya özel her türlü menfaatin üzerinde bir görev olduğu bilinciyle hizmet gereklerine uygun hareket eder, hizmetten yararlananlara kötü davranamaz, işi savsaklayamaz, çifte standart uygulayamaz ve taraf tutamazlar.

Yönetici veya denetleyici konumunda bulunan kamu görevlileri, keyfi davranışlarda, baskı, hakaret ve tehdit edici uygulamalarda bulunamaz, açık ve kesin kanıtlara dayanmayan rapor düzenleyemez, mevzuata aykırı olarak kendileri için hizmet, imkan veya benzeri çıkarlar talep edemez ve talep olmasa dahi sunulanı kabul edemezler.

**Nezaket ve saygı**

**Madde 11** — Kamu görevlileri, üstleri, meslektaşları, astları, diğer personel ile hizmetten yararlananlara karşı nazik ve saygılı davranırlar ve

gerekli ilgiyi gösterirler, konu yetkilerinin dışındaysa ilgili birime veya yetkiliye yönlendirirler.

#### **Yetkili makamlara bildirim**

**Madde 12** — Kamu görevlileri, bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler.

Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar.

#### **Çıkar çatışmasından kaçınma**

**Madde 13** — Çıkar çatışması; kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız ve objektif şekilde icra etmelerini etkileyen ya da etkiliyormuş gibi gözükken ve kendilerine, yakınlarına, arkadaşlarına ya da ilişkide bulunduğu kişi ya da kuruluşlara sağlanan her türlü menfaati ve onlarla ilgili mali ya da diğer yükümlülükleri ve benzeri şahsi çıkarlara sahip olmaları halini ifade eder.

Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.

#### **Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması**

**Madde 14** — Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.

Kamu görevlileri, görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendilerinin veya başkalarının kitap, dergi, kaset, cd ve benzeri ürünlerinin satışını ve dağıtımını yaptıramaz; herhangi bir kurum, vakıf, dernek veya spor kulübüne yardım, bağış ve benzeri nitelikte menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak elde ettikleri resmi veya gizli nitelikteki bilgileri, kendilerine, yakınlarına veya üçüncü kişilere doğrudan veya dolaylı olarak ekonomik, siyasal veya sosyal nitelikte bir menfaat elde etmek için kullanamazlar,

görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında hiçbir kurum, kuruluş veya kişiye açıklayamazlar.

Kamu görevlileri, seçim kampanyalarında görev yaptığı kurumun kaynaklarını doğrudan veya dolaylı olarak kullanamaz ve kullandıramazlar.

#### **Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı**

**Madde 15** — Kamu görevlisinin tarafsızlığını, performansını, kararını veya görevini yapmasını etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan, ekonomik değeri olan ya da olmayan, doğrudan ya da dolaylı olarak kabul edilen her türlü eşya ve menfaat hediye kapsamındadır.

Kamu görevlilerinin hediye almaması, kamu görevlisine hediye verilmemesi ve görev sebebiyle çıkar sağlanmaması temel ilkedir.

Kamu görevlileri, yürüttükleri görevle ilgili bir iş, hizmet veya menfaat ilişkisi olan gerçek veya tüzel kişilerden kendileri, yakınları veya üçüncü kişi veya kuruluşlar için doğrudan doğruya veya aracı eliyle herhangi bir hediye alamazlar ve menfaat sağlayamazlar.

Kamu görevlileri, kamu kaynaklarını kullanarak hediye veremez, resmi gün, tören ve bayramlar dışında, hiçbir gerçek veya tüzel kişiye çelenk veya çiçek gönderemezler; görev ve hizmetle ilgisi olmayan kutlama, duyuru ve anma ilanları veremezler.

Uluslararası ilişkilerde nezaket ve protokol kuralları gereğince, yabancı kişi ve kuruluşlar tarafından verilen hediyelerden, 3628 sayılı Kanunun 3. maddesi hükümleri saklı kalmakla birlikte, sözkonusu maddede belirtilen sınırın altında kalanlar da beyan edilir.

Aşağıda belirtilenler hediye alma yasağı kapsamı dışındadır:

a) Görev yapılan kuruma katkı anlamına gelen, kurum hizmetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkilemeyecek olan ve kamu hizmetine tahsis edilmek, kurumun demirbaş listesine kaydedilmek ve kamuoyuna açıklanmak koşuluyla alınanlar (makam aracı ve belli bir kamu görevlisinin hizmetine tahsis edilmek üzere alınan diğer hediyeler hariç) ile kurum ve kuruluşlara yapılan bağışlar,

b) Kitap, dergi, makale, kaset, takvim, cd veya buna benzer nitelikte olanlar,

c) Halka açık yarışmalarda, kampanyalarda veya etkinliklerde kazanılan ödül veya hediyeler,

d) Herkese açık konferans, sempozyum, forum, panel, yemek, resepsiyon veya buna benzer etkinliklerde verilen hatıra niteliğindeki hediyeler,

e) Tanıtım amacına yönelik, herkese dağıtılan ve sembolik değeri bulunan reklam ve el sanatları ürünleri,

f) Finans kurumlarından piyasa koşullarına göre alınan krediler.

Aşağıda belirtilenler ise hediye alma yasağı kapsamındadır:

a) Görev yapılan kurumla iş, hizmet veya çıkar ilişkisi içinde bulunanlardan alınan karşılama, veda ve kutlama hediyeleri, burs, seyahat, ücretsiz konaklama ve hediye çekleri,

b) Taşınır veya taşınmaz mal veya hizmet satın alırken, satarken veya kiralarken piyasa fiyatına göre makul olmayan bedeller üzerinden yapılan işlemler,

c) Hizmetten yararlananların vereceği her türlü eşya, giysi, takı veya gıda türü hediyeler,

d) Görev yapılan kurumla iş veya hizmet ilişkisi içinde olanlardan alınan borç ve krediler.

Bu Yönetmelik kapsamına giren en az genel müdür, eşiti ve üstü görevliler, bu maddenin 5 inci fıkrası ve 6 ncı fıkranın (a) bendinde sayılan hediyelere ilişkin bir önceki yılda aldıklarının listesini, herhangi bir uyarı beklemeksizin her yıl Ocak ayı sonuna kadar Kurula bildirirler.

#### **Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı**

**Madde 16** — Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanamaz ve kullandıramazlar, bunları korur ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri alırlar.

#### **Savurganlıktan kaçınma**

**Madde 17** — Kamu görevlileri, kamu bina ve taşıtları ile diğer kamu malları ve kaynaklarının kullanımında israf ve savurganlıktan kaçınır; mesai süresini, kamu mallarını, kaynaklarını, işgücünü ve imkanlarını kullanırken etkin, verimli ve tutumlu davranırlar.

#### **Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan**

**Madde 18** — Kamu görevlileri, görevlerini yerine getirirken yetkilerini aşarak çalıştıkları kurumlarını bağlayıcı açıklama, taahhüt, vaat veya girişimlerde bulunamazlar, aldatıcı ve gerçek dışı beyanat veremezler.

#### **Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık**

**Madde 19** — Kamu görevlileri, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olurlar. Gerçek ve tüzel kişilerin talep etmesi halinde istenen bilgi veya belgeleri, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununda belirlenen istisnalar dışında, usulüne uygun olarak verirler.

Üst yöneticiler, ilgili kanunların izin verdiği çerçevede, kurumlarının ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını uygun araçlarla kamuoyunun bilgisine sunarlar.

Kamu görevlileri, kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, aksine yasal bir hüküm olmadıkça, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını sağlamaya dikkat ederler.

#### **Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu**

**Madde 20** — Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar.

Yönetici kamu görevlileri, kurumlarının amaç ve politikalarına uygun olmayan işlem veya eylemleri engellemek için görev ve yetkilerinin gerektirdiği önlemleri zamanında alırlar.

Yönetici kamu görevlileri, yetkisi içindeki personelin yolsuzluk yapmasını önlemek için gerekli tedbirleri alırlar. Bu tedbirler; yasal ve idari düzenlemeleri uygulamayı, eğitim ve bilgilendirme konusunda uygun çalışmalar yapmayı, personelinin karşı karşıya kaldığı mali ve diğer zorluklar konusunda dikkatli davranmayı ve kişisel davranışlarıyla personeline örnek olmayı kapsar.

Yönetici kamu görevlileri, personeline etik davranış ilkeleri konusunda uygun eğitimi sağlamak, bu ilkelere uyulup uyulmadığını gözetlemek, geliriyle bağdaşmayan yaşantısını izlemek ve etik davranış konusunda rehberlik etmekle yükümlüdür.

#### **Eski kamu görevlileriyle ilişkiler**

**Madde 21** — Kamu görevlileri, eski kamu görevlilerini kamu hizmetlerinden ayrıcalıklı bir şekilde faydalandıramaz, onlara imtiyazlı muamelede bulunamaz.

Kamu görevlerinden ayrılan kişilere, ilgili kanunlardaki hükümler ve süreler saklı kalmak kaydıyla, daha önce görev yaptıkları kurum veya kuruluştan, doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir yüklenicilik, komisyonculuk, temsilcilik, bilirkişilik, aracılık veya benzeri görev ve iş verilemez.

#### **Mal bildiriminde bulunma**

**Madde 22** — Kamu görevlileri, kendileriyle eşlerine ve velayeti altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmazları, alacak ve borçları hakkında, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Müca-

dele Kanunu hükümleri uyarınca, yetkili makama mal bildiriminde bulunurlar.

Kurul, gerek gördüğü takdirde mal bildirimlerini inceleme yetkisine sahiptir. Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşlar (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri, en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### Etik Davranış İlkelerinin Uygulanması ve Etik Kültürün Yerleştirilmesi

#### Etik davranış ilkelerine uyma

**Madde 23** — Kamu görevlileri, görevlerini yürütürken bu Yönetmelikte belirtilen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu ilkeler, kamu görevlilerinin istihdamını düzenleyen mevzuat hükümlerinin bir parçasını oluşturur.

Bu Kanun kapsamındaki kamu görevlileri, bir ay içinde, Ek-1'de yer alan "Etik Sözleşme" belgesini imzalamakla yükümlüdürler. Bu belge, personelin özlük dosyasına konur.

Kurum ve kuruluşların yetkili sicil amirleri, personelin sicil ve performansını, bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkelerine uygunluk açısından da değerlendirirler.

#### Personeli bilgilendirme

**Madde 24** — Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen her düzeydeki personel, istihdama ilişkin koşulların bir parçası olarak etik davranış ilkeleri ve bu ilkelere ilişkin sorumlulukları hakkında bilgilendirilir.

#### Etik kültürün yerleştirilmesi ve eğitimi

**Madde 25** — Kurul, etik kültürün yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda her türlü çalışmayı yapar, yaptırır, araştırma, yayın, anket, kamuoyu yoklaması, bilimsel toplantılar ve benzeri etkinlikler düzenler, kamu görevlileri için eğitim programları hazırlar, koordine eder, yürütür veya bu konularda bakanlıklar, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, mahalli idareler ve konusunda uzman sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir.

Etik davranış ilkelerinin, kamu görevlilerine uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarında yer alması, kurum ve kuruluş yöneticilerince sağlanır.

#### Kurumsal etik ilkeleri

**Madde 26** — Bu Yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, kapsama dahil kurum ve kuruluşlarda uygulanır. Ayrıca, yürüttükleri hizmetin veya görevin niteliğine göre kurum ve kuruluşlar kendi kurumsal etik davranış ilkelerini düzenlemek üzere Kurulun inceleme ve onayına sunabilir.

#### **Bilgi ve belge isteme yetkisi**

**Madde 27** — Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri süresi içinde vermek zorundadırlar.

Kurul, bu Yönetmelik kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.

#### **İnceleme ve araştırma yetkisi**

**Madde 28** — Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul, etik ilkelere aykırı davranış ve uygulamalar hakkında yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir.

Kurul inceleme ve araştırmalarını etik davranış ilkelerinin ihlal edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmayı, en geç üç ay içinde sonuçlandırır.

Kurul, ayrıca kurum ve kuruluşlarda etik davranış ilkelerinin yerleştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda faaliyet, inceleme ve araştırma yapabilir.

#### **Etik komisyonu**

**Madde 29** — Kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur.

Etik komisyonu üyelerinin ne kadar süreyle görev yapacağı ve diğer hususlar, kurum ve kuruluşun üst yöneticisince belirlenir. Etik komisyonu üyelerinin özgeçmiş ve iletişim bilgileri, üç ay içinde Kurulafa bildirilir. Etik komisyonu, Kurul ile işbirliği içinde çalışır.

#### **Görüş bildirme**

**Madde 30** — Kurul, kurum ve kuruluşların, etik davranış ilkeleri konusunda uygulamada karşılaştıkları sorunlara yönelik olarak görüş bildirmeye yetkilidir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### Başvuru ve Resen İnceleme Usul ve Esasları

#### Başvuru hakkı

**Madde 31** — 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına İlişkin Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti Vatandaşları ile Türkiye'de oturan yabancı gerçek kişiler başvuruda bulunabilirler. Herhangi bir nedenle Türkiye'de bulunup da başvuru nedeni sayılan etik ilkelerden birisine aykırı davranıldığına tanık olan yabancı, başvuru hakkı açısından Türkiye'de oturuyor kabul edilir. Başvuruda bulunabilmek için başvuranın menfaatinin etkilenmesi koşulu aranmaz.

Ancak, kamu görevlilerini karalama amacı güttüğü açıkça anlaşılan ve başvuranın kimliği tespit edilemeyen başvurular değerlendirmeye alınmaz.

Yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur. Daha önce Kurulca incelenmiş şikayet konusu, yeni kanıtlar gösterilmedikçe bir daha şikayet konusu yapılamaz ve incelenmez.

#### Başvuru biçimleri

**Madde 32** — Başvurular;

- a) Yazılı dilekçe,
- b) Elektronik posta,
- c) Tutanağa geçirilen sözlü başvuru yolları ile yapılır.

#### Başvuru usulü

**Madde 33** — Başvuru, gerçek kişiler tarafından adı, soyadı, oturma yeri veya iş adresi ile imzayı kapsayan dilekçelerle, en az genel müdür ve Kurulca genel müdür düzeyinde oldukları kabul edilen EK-2 listede bulunan unvanlarda bulunanlar için Kurul Başkanlığına, diğer görevliler için ise kurum yetkili disiplin kurullarına yöneltilmek üzere ilgili kurum amirliğine yapılır.

Dilekçede, etik ilkeye aykırı davranış iddiasına ilişkin bilgi ve belgeler açık ve ayrıntılı olarak belirtilir. Elde bulunan belgeler dilekçeye eklenir. Başvuru konusu aykırı davranış iddiası, kişi, zaman ve yer belirtilerek somut biçimde gösterilir.

Başvuru dilekçelerinin daktilo ile yazılması veya bilgisayar çıktısı olması koşulu aranmaz. Dilekçelerin okunaklı ve anlaşılır olması yeterlidir.



Başvurunun Kurul kayıtlarına geçtiği tarih, başvuru tarihidir. Başvuru dilekçeleri posta yoluyla da Kurula gönderilebilir. Bu durumda dilekçenin Kurul kayıtlarına geçtiği tarih süre başlangıcına esas alınır. Başvurunun tutanağa geçirilmek koşuluyla sözlü yapılması durumunda başvuranın imzası ve adresi de tutanağa alınır.

#### **Elektronik ortamda yapılacak başvurular**

**Madde 34** — Başvurunun; gerçek kişiler tarafından elektronik posta yoluyla yapılması halinde, başvuru sahibinin adı ve soyadı, oturma yeri veya iş adresi belirtilir. Türkiye’de oturan yabancıların bu yolla yaptıkları başvurularda, pasaport numarası ve uyuğu gösterilir. Elektronik posta yolu ile yapılacak başvurularda, başvurunun Kurulun elektronik posta adresine ulaştığı tarih başvuru tarihidir.

#### **Başvuruların kabulü ve işleme konulması**

**Madde 35** — Başvuru dilekçeleri kaydedilir ve başvuran hazır ise tarih ve sayı içeren alındı verilir. Kurum ve kuruluşların herhangi bir birimine yanlışlıkla ulaşan başvuru dilekçeleri işleme konulmadan ilgisine göre yetkili disiplin kuruluna veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığına gönderilir.

a) Kaydedilen başvuru en kısa zamanda Kurul Başkanı veya görevlendireceği üye tarafından bir raportöre verilir.

b) Raportör başvuruyu görev, konu ve kabul edilebilirlik yönlerinden inceleyerek bir ön rapor hazırlayıp Kurul Başkanına sunar.

c) Raportörün raporunda, başvuranın adı, soyadı, şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, başvuru konusu, raportörün önerisi, adı, soyadı ile tarih ve imzası yer alır.

d) Rapor, Kurul Başkanı veya ilgili üye tarafından, gerekirse ilgili yerlerden gerekli ek bilgi ve belgeler de istenip eklenerek görüşülmek üzere Kurul gündemine alınır.

e) Kurul raporu görüşerek gerekirse incelemeyi derinleştirmek suretiyle ilgili yerlerden gerekli bilgi ve belgelerin istenmesine karar verir. Başvurunun kabul edilebilir bulunması durumunda, şikayet edilen kamu görevlisinin savunması alınır. Savunma süresi, istem yazısının kendisine bildirildiği tarihi izleyen günden itibaren 10 gündür. Sürenin son gününün resmi tatil gününe rastlaması durumunda, tatili izleyen çalışma günü sürenin son günü olarak kabul edilir.

f) Kendisinden bilgi istenen resmi ve özel kurum ve kuruluşlar istenen bilgi ve belgeleri belirlenen süre içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.

g) Kurul incelemesini en geç üç aylık süre içinde bitirerek üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verir. Bu süre, başvurunun kayda alındığı tarihte başlar.

h) Kurul Üyelerine, incelemelerin gerektirdiği durumlarda iş bölümü çerçevesinde görev verilebilir.

ı) İsim ve imza bulunmayan başvuru dilekçeleri ile 33 ve 34 üncü maddelerde belirtilen unsurları içermeyen elektronik posta yolu ile gönderilmiş başvurular işleme konulmaz ve mümkünse durum başvuru sahibine bildirilir.

Gerçeğe aykırı beyanları içerdiği sonradan anlaşılan başvurular, bu durumun anlaşıldığı tarihte işlemde kaldırılır.

Elektronik posta yoluyla yapılan başvurularda, başvuru sahibi gerçek kişilerin verdiği T.C. kimlik numarası, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasından başvuru sahibi tarafından verilen kimliğin doğru olup olmadığının tespiti amacıyla gerektiğinde sorgulanır. Gerçeğe aykırı ad ve soyadı ile yapılan başvurular işleme konulmaz.

Elektronik ortamda veya yazılı olarak alınan başvuruların bilgi veya belge güvenliği kurum ve kuruluşlarda genel hükümlere göre sağlanır. Kurula gönderilen bilgi ve belgeler ile Kurul tarafından edinilen bilgilerin değerlendirme ve incelenmesinde gizlilik derecesi bulunanların korunmasında ve saklanmasında gizlilik ilkesine uyulur. Kurul Başkanı ve Üyeleri ile sekreteryaya personeli, gizlilik ilkesinin gereklerine uymakla yükümlüdür. Bu yükümlülük Kurul Başkan ve Üyeleri ile diğer personelin görevlerinden ayrılmalarından sonra da devam eder. İncelenmesi biten belgeler yerine geri gönderilir.

#### **Resen inceleme**

**Madde 36** — Kurulun inceleme yetkisi içinde bulunan bir kamu görevlisinin etik ilkelere aykırı davrandığının çeşitli yollarla öğrenilmesi üzerine Kurul resen inceleme yetkisini kullanabilir.

a) Bu konuda Kurul Başkanınca görevlendirilecek bir üyenin veya raportörün gözetiminde gerekli bilgiler toplanarak hazırlanan rapor Başkana sunulur.

b) Başkan tarafından belirlenecek gündemde konu Kurulda görüşülerek gerekirse inceleme derinleştirilmek suretiyle gerekli bilgi ve belgeler getirilir. İnceleme 35 inci maddede belirlenen usule göre tamamlanır, gerekli karar verilir.

**Toplanma ve karar yeter sayısı ile kararlarda bulunacak hususlar**

**Madde 37** — Kurul, Başkan veya Başkanın özrü nedeniyle toplantıya katılmaması durumunda vekil olarak belirlediği Üyenin Başkanlığında üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve aynı çoğunlukla karar verir.

Kararlarda, başvuranın adı, soyadı ile şikayet edilen kamu görevlisinin adı, soyadı, görevi, karar tarih ve sayısı ile kararın dayandığı belge ve bilgiler, savunma ve inceleme sonucu ile karara katılan Başkan ve Üyelerin ad ve imzaları, varsa azlık oyu, raportörün adı, soyadı yer alır.

İncelenmekte olan başvuru konusunun yargıya götürüldüğü anlaşılırsa inceleme bulunduğu aşamada durdurulur ve yargı kararı sonucuna göre değerlendirilir.

**Disiplin kurullarında inceleme ve karar verme usulü**

**Madde 38** — 5176 sayılı Kanun ile bu Yönetmelik kapsamında bulunan ve Kurulun görev alanı dışındaki kamu görevlilerinin etik ilkelere aykırı davrandığı yolunda disiplin kurullarına yapılan başvurular, yetkili disiplin kurullarınca bu Yönetmelikte düzenlenen etik davranış ilkeleri ile başvuru usul ve esasları çerçevesinde incelenir.

Bu kurulların verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamu oyuna duyurulmaz.

**Kararlar üzerine yapılacak işlem**

**Madde 39** — Kararlar Başkan ve Üyeler tarafından imzalanmakla kesinleşir. Kesinleşen karar Başbakanlık Makamına sunulur. Kararlara karşı idari yargı yolu açıktır.

Kurul, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemi olduğunu tespit etmesi halinde bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmî Gazete aracılığıyla kamu oyuna duyurur, ancak, Kurul kararlarının yargı tarafından iptali halinde Kurul, yargı kararını yerine getirir ve Resmî Gazete'de yayımlar.

Etik ilkeye aykırı davranışın saptanamadığına ilişkin kararlar da Başbakanlık Makamına ve ilgililere yazılı olarak bildirilir. Bu kararlar kamu oyuna duyurulmaz. Kabul edilebilirliği bulunmayan başvurular hakkında verilen kararlar yalnızca başvuru sahibine iletilir.

**Madde 40** — Oluştığı tarihi izleyen günden başlayarak iki yıl içinde yapılmayan etik ilkelere aykırı davranışlar hakkındaki başvurular incelenmez.

**Geçici Madde 1** — Bu Yönetmeliğin Resmî Gazete'de yayımı tarihinden önce gerçekleşen etik ilkelere aykırı davranışlar şikayetve ihbar konusu yapılamaz.

**Geçici Madde 2** — Bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde kapsam içindeki kamu görevlileri, 23 üncü maddede düzenlenen "etik sözleşme" belgesini imzalarlar ve bu belgeler personelin özlük dosyasına konulur.

#### **Yürürlük**

**Madde 41** — Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

#### **Yürütme**

**Madde 42** — Bu Yönetmelik hükümlerini Başbakan yürütür.

**EK-1****Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi**

Kamu hizmetinin her türlü özel çıkarın üzerinde olduğu ve kamu görevlisinin halkın hizmetinde bulunduğu bilinç ve anlayışıyla;

\* Halkın günlük yaşamını kolaylaştırmak, ihtiyaçlarını en etkin, hızlı ve verimli biçimde karşılamak, hizmet kalitesini yükseltmek ve toplumun memnuniyetini artırmak için çalışmayı,

\* Görevimi insan haklarına saygı, saydamlık, katılımcılık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve hukukun üstünlüğü ilkeleri doğrultusunda yerine getirmeyi,

\* Dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, yaş, bedensel engelli ve cinsiyet ayrımı yapmadan, fırsat eşitliğini engelleyici davranış ve uygulamalara meydan vermeden tarafsızlık içerisinde hizmet gereklerine uygun davranmayı,

\* Görevimi, görevle ilişkisi bulunan hiçbir gerçek veya tüzel kişiden hediye almadan, maddi ve manevi fayda veya bu nitelikte herhangi bir çıkar sağlamadan, herhangi bir özel menfaat beklentisi içinde olmadan yerine getirmeyi,

\* Kamu malları ve kaynaklarını kamusal amaçlar ve hizmet gerekleri dışında kullanmamayı ve kullandırmamayı, bu mal ve kaynakları israf etmemeyi,

\* Kişilerin dilekçe, bilgi edinme, şikayet ve dava açma haklarına saygılı davranmayı, hizmetten yararlananlara, çalışma arkadaşlarıma ve diğer muhataplarıma karşı ilgili, nazik, ölçülü ve saygılı hareket etmeyi,

\* Kamu Görevlileri Etik Kurulunca hazırlanan yönetmeliklerle belirlenen etik davranış ilke ve değerlerine bağlı olarak görev yapmayı ve hizmet sunmayı taahhüt ederim.

**EK-2****KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULUNUN YETKİ ALANINA GİREN EN AZ GENEL MÜDÜR, EŞİTİ VE ÜSTÜ KAMU GÖREVLİLERİ**

A) TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde

- Genel Sekreter
- Genel Sekreter Yardımcısı
- Devlet Denetleme Kurulu Üyeleri

B)

1 — Başbakanlık ve Bakanlıklarda

- Müsteşar
- Müsteşar Yardımcısı
- Genel Müdür
- Teftiş Kurulu Başkanı
- Kurul Başkanı (Ek göstergesi 6400 ve üzerinde olanlar)
- Valiler
- Kaymakamlar
- Büyükelçiler, Daimi Temsilciler
- Başbakan Başmüşaviri

2 — Bağlı-İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlarda

- Müsteşar
- YÖK Başkanı, Yürütme Kurulu Üyeleri, Genel Sekreteri ve ÖSYM

Başkanı

- Müsteşar Yardımcısı
- Genel Müdür
- Teftiş Kurulu Başkanı ve Diğer Denetim Kurullarının Başkanları
- Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcıları (ek göstergesi 6400

ve üzeri)

- Başkan (ek göstergesi 6400 ve üzeri olanlar)
- Düzenleyici ve denetleyici Kurum ve Kurul Başkan ve Yardımcıları
- Kurul Üyeleri
- Kurum ve Kuruluş Başkan Yardımcıları (ek göstergesi 6400 ve üzeri

olanlar)

- Kamu İktisadi Teşekkülleri ve bağlı ortaklıklarının Genel Müdürü
- Kamu İktisadi Teşekkülleri Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri

C) Mahalli İdarelerde

- Büyükşehir Belediye Başkanı

- İl ve İlçe Belediye Başkanları
- Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları
- Büyükşehir Belediyesi ve Bağlı Kuruluşları Genel Müdürü
- Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanı
- İl Belediye ve İl Özel İdare Birlikleri ile bunların Üst Birlik Başkanları
- Büyükşehir Belediye Şirketleri Genel Müdürleri, Yönetim ve Denetim Kurulu Üyeleri
- Büyükşehir sınırları içindeki Belediye Başkanları
- D) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında
- Yönetim Kurulu Başkanı
- Üst Birliklerde Başkan, Yönetim Kurulu Üyeleri ve Genel Sekreter
- E) 5176 sayılı Kanun çerçevesinde; ilgili mevzuatında özlük hakları veya emeklilik yönünden müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür statüsünde olduğu belirtilenler, Kanun kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardaki diğer yönetim ve denetim kurulu üyeleri ile teşkilat yapısı ve yürüttükleri hizmetlerin niteliği dikkate alınarak Kurul tarafından en az genel müdür veya eşiti sayılan diğer Kamu Görevlileri.

**SAYDAMLIĞIN ARTIRILMASI VE YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN  
GÜÇLENDİRİLMESİ STRATEJİSİ  
(2010-2014)**

**Resmi Gazete: 22 Şubat 2010 Sayı: 27501**

**1. GİRİŞ**

Kamu gücü ve kaynakları ile özel kuruluşlardaki görev, yetki ve kaynakların, toplumun zararına olarak özel çıkarlar için kullanılması şeklinde tanımlanabilen yolsuzluk; rekabeti engelleyerek ekonomik büyümeyi yavaşlatmakta, doğrudan yabancı sermaye girişini ve vergi gelirlerini azaltmakta, gelir dağılımını bozarak yoksulluğu artırmakta, kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açarak eğitim, sağlık, güvenlik gibi zorunlu kamu yatırımlarını olumsuz etkilemekte, kamu kurumlarına, yöneticilerine ve adalet sistemine duyulan güveni zedelemekte ve toplumda ahlakî bozulmaya yol açmaktadır.

Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelede başarının sağlanabilmesi için, önceden belirlenmiş tedbirler ve faaliyetler içeren stratejiler önem taşımaktadır. Böylece, yolsuzlukla mücadelede öncelikli alanlar belirlenerek sonuca daha kararlı ve etkili bir şekilde gidilmesi mümkün olmaktadır. Ayrıca, yolsuzlukla mücadele dönemsel bir çaba olmayıp, ekonomik ve sosyal hayattaki gelişmelere göre süreklilik gerektiren faaliyetler bütünüdür.

Bu vizyon çerçevesinde ilgili tüm kesimlerin katılımıyla “Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi” geliştirilmiştir. Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (Strateji) hazırlanırken, 58 inci, 59 uncu ve 60 ıncı Hükümet programları, Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu, Dokuzuncu Kalkınma Planı, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve çeşitli uluslararası kuruluşların Ülkemizle ilgili değerlendirmelerinden yararlanılmıştır. Ayrıca bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve ilgili uluslararası kuruluşların görüşleri de alınmıştır.



## 2. SAYDAMLIĞIN ARTIRILMASI VE YOLSUZLUKLA MÜCADELE ALANINDA SON YILLARDA YAPILAN BAŞLICA DÜZENLEMELER

Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukların önlenmesi çerçevesinde Ülkemizde son yıllarda yapılan başlıca düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır:

a) Kamu ihale sisteminde saydamlığın geliştirilmesi, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması ve daha az kaynakla daha fazla kamu hizmeti üretilmesi amacıyla, kamu kaynağı kullanan bütün kurumları kapsayan ve ihalelerde açıklığın ve rekabetin sağlanmasını ve şikâyetlerin incelenmesini teminen Kamu İhale Kurumu kurulmasını düzenleyen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu.

b) Doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesi, yabancı yatırımcıların haklarının korunması, yatırım ve yatırımcı tanımlarında uluslararası standartlara uyulması ve doğrudan yabancı yatırımların artırılması amacıyla; yatırımcıların ihtiyaç ve beklentilerini dikkate alarak hazırlanan, Ülkemizin uluslararası yatırımlara yönelik eşitlikçi ve liberal yaklaşımının yansıtılması olarak yatırımcıya açık ve anlaşılır mesajlar veren, yatırımcının değişik mevzuat gereği sahip olduğu haklar ve tâbi olduğu yükümlülükleri gösteren yasal bir rehber niteliğinde 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu.

c) Herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğunu ve kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kanunda belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi ve belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularının etkin, süratli ve doğru sonuçlandırılması için gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü olduklarını hüküm altına almak ve medya organlarının ve kişilerin kamuya ait bilgilere daha kolay ulaşabilmesini sağlamak amacıyla 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu.

ç) Harcama birimlerine gerekli esnekliğin sağlanması ve bütün kamu gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi ile kamu kaynaklarının kullanımında uluslararası standartlara uygun iç kontrol ve denetim mekanizmalarının oluşturulması ve malî saydamlık bakımından güvenilir ve periyodik malî verilerin üretilmesi amacıyla 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

d) Kamu kurum ve kuruluşlarını, kamu hizmetlerini ve kamu personelini desteklemek üzere kurulan dernekler ve Türk Medeni Kanununa göre kurulan vakıfların kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi suretiyle, kamu düzenini olumsuz yönde etkileyen ve

toplumda hoşnutsuzluklara neden olan uygulamalara son verilmesi ve kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılması amacıyla 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun.

e) Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerinin ve standartlarının belirlenmesi ve bu ilkelere aykırı davranan üst düzey kamu görevlilerine ilişkin şikâyetlerin Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından incelenmesi ve sonuçlarının kamuoyuna duyurulması amacıyla 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

f) Basında demokratikleşmenin sağlanması ve özgür bir basın düzeninin oluşturulması ile düşüncelerin ve haberin en yaygın ve hızlı bir şekilde dolaşımını sağlayarak kamuoyunun bilinçli bir şekilde oluşması ve işlemesi amacıyla 5187 sayılı Basın Kanunu.

g) Yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılması, katılım ve saydamlığın sağlanarak yerinden yönetim ilkesi ve demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu.

ğ) Kamu görevlileri tarafından işlenebilen rüşvet, irtikâp, zimmet ve suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama gibi yolsuzluk suçlarıyla birlikte, zamanaşımı sürelerini, suç işlemek yoluyla kazanç elde edilmesini engelleyecek etkin bir yaptırım olarak kazanç müsaderesini ve özel hukuk tüzel kişilerine uygulanacak güvenlik tedbirlerini yeniden düzenleyerek, yolsuzluk suçlarıyla mücadele bakımından etkin bir sistem kurulabilmesi amacıyla uluslararası sözleşmeler de dikkate alınarak hazırlanan 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu.

h) Sivil toplumun güçlendirilmesi amacıyla dernek ve vakıf kurma hakkına ve faaliyetlerine getirilen kısıtlamaların kaldırılması, dernek işlemleri ve denetimlerinin basitleştirilmesi amacıyla 5253 sayılı Dernekler Kanunu ve 5737 sayılı Vakıflar Kanunu.

ı) Yolsuzluk suçlarıyla mücadelede etkin bir sistem kurulabilmesi için uluslararası sözleşmeler de dikkate alınarak; tutuklama, arama, hak ve alacaklara el koyma, hâkim veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının kararıyla telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin denetlenmesi, gizli soruşturmacı görevlendirilmesi, teknik araçla izleme ve örgüt faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlarla mücadele amacıyla özel ağır ceza mahkemeleri kurulması gibi

yeni koruma tedbirleri ve düzenlemeler getiren 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu.

i) Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasını, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını ve tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasını sağlamak amacıyla, sistemi engelleyen, bozan, verileri yok eden veya değiştiren ve gerçeğe aykırı muhasebeleştirme yapan banka ve finans kurumları için ağır yaptırımlar öngören 5411 sayılı Bankacılık Kanunu.

j) Sosyal sigortalar sisteminin yönetimini, işleyişi ile ilgili usûl ve esasları, finansman ve karşılama yöntemlerini belirleyen, yönetim organlarında ve karar süreçlerinde ilgili sosyal tarafların etkin katılımını öngören, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumunu birleştirerek sosyal güvenlik alanında mükerrer emeklilik ve hak sahipliğini ortadan kaldıran 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.

k) Sosyal sigortalar ile genel sağlık sigortası hak ve yükümlülüklerini düzenleyen, kayıt dışı istihdamla mücadele çerçevesinde Sosyal Güvenlik Kurumu ile bankalar ve ilgili kurum ve kuruluşlar arasında bilgi paylaşım usûllerini belirleyen, Sosyal Güvenlik Kurumuna en geniş anlamıyla elektronik ortamda hizmet sunum yetkisi veren, ayrıca işçi ücretlerinin bankalar vasıtasıyla ödenmesi yükümlülüğü getirerek ücretlerde kayıtlılığı öngören 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

l) Ulusal ihtiyaçların yanı sıra uluslararası düzenlemeler de göz önünde bulundurularak hazırlanan ve suçla mücadelede malî sektörle işbirliğinin güçlendirilmesi, güçlü bir veri sistemi kurulması, bu suretle malî bilgilerden hareketle suça ve suçluya ulaşılması, yükümlülüklerle uyumun takibinde etkinlik ve uluslararası gelişmelerle paralellik sağlanması amacıyla 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun ve 5607 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu.

m) Petrol piyasasının sağlıklı işleyebilmesini teminen, petrol kaçakçılığında kaynaklanan haksız rekabetin önlenerek, adil bir rekabet ortamının ve ürün güvenliğinin sağlanması ve petrol kaçakçılığı ile daha etkin mücadele edilebilmesi amacıyla 5576 sayılı Petrol Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

n) Yolsuzlukla mücadele bağlamında uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi amacıyla, yabancı ülkede işlenen rüşvet suçundan yargılama yapılabilmesi için Adalet Bakanının izin vermesi şartının kaldırılması, suç eşyasının satın alınması veya kabul edilmesi ve suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama suçlarının kapsamının genişletilmesi,

özel hukuk çerçevesinde faaliyette bulunan özel hukuk tüzel kişinin organ veya temsilcisi ya da görevlileri tarafından; dolandırıcılık, ihaleye veya edimin ifasına fesat karıştırma, rüşvet, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama, zimmet, kaçakçılık, kaçak petrole ilişkin suçlar ile terörün finansmanı suçlarının tüzel kişinin yararına olarak işlenmesi hâlinde ayrıca bu tüzel kişiye idarî para cezası verilebilmesi amacıyla 5918 sayılı Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Yapılan kanunî düzenlemelere ek olarak, akaryakıt kaçakçılığı ile mücadele kapsamında yürürlüğe konulan ulusal marker uygulaması, e-Devlet kapsamındaki uygulamalar, suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesine ilişkin çalışmalar, kamu yönetiminde saydamlık ekseninde yürütülen diğer çalışmalar, mevzuatın basitleştirilmesi, idarî yüklerin ve kırtasiyeciliğin azaltılması ile yerli ve yabancı yatırımcılar açısından yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin çalışmalar ve Ülkenin her yerinden vatandaşların şikâyet ve taleplerine ilişkin başvuruları alan ve izleyen Başbakanlık İletişim Merkezinin (BİMER) kurulması, yolsuzlukların önlenmesi ve saydamlığın artırılması bağlamında önemli katkılar sağlamıştır.

Ayrıca, yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesine doğrudan katkı sağlayacak nitelikte hazırlanarak kabul edilen Yargı Reformu Stratejisi ve Kayıtdışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi de uygulanmaya başlamıştır. Küreselleşme ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda, suç kavramının ülke sınırlarını aşan bir yapıya büründüğü, suçlularla ve yolsuzlukla mücadelenin daha da zorlaştığı bir gerçektir. Bu kapsamda, ülke tecrübelerinin paylaşımı ile ikili teknik ve adlî işbirliği büyük önem taşımaktadır.

Bu çerçevede Ülkemiz;

a) Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesini 2003 yılında,

b) Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesini 2003 yılında,

c) Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesini 2003 yılında,

ç) Avrupa Konseyinin Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmesini 2004 yılında,

d) Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesini 2004 yılında,

e) Hukuki veya Ticari Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması Hakkında Sözleşmeyi 2004 yılında,

f) Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesini 2006 yılında, onaylamıştır.

Ayrıca, Ülkemiz yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) 2004 yılında üye olmuştur.

Yukarıda bahsedilen düzenlemeler, çalışmalar ve uluslararası işbirliğine ilişkin uygulamalar neticesinde, Ülkemizin yolsuzlukla mücadele alanında önemli ilerlemeler kaydettiği ve bu ilerlemelerin yolsuzlukla ilgili değerlendirmeler yapan uluslararası kuruluşların çalışmalarına da yansıtıldığı görülmektedir. Örneğin, Ülkemiz, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan Yolsuzluk Algılama Endeksinde 2003 yılında 3.1 puanla 133 ülke arasında 77 nci sırada yer alırken, 2009 yılında 4.4 puanla 180 ülke arasında 61 inci sıraya yükselmiştir.

Katedilen mesafe, yolsuzlukla mücadelede siyasi kararlılık ve sahiplenmenin önemini göstermekte, ancak suç ve suçlunun dinamik ve değişken profili, yolsuzlukla mücadelede aynı dinamizm ve kararlılığın sürdürülmesi gerektiğine de işaret etmektedir.

### 3. STRATEJİNİN AMACI

Bu Stratejinin amacı; 2002 yılından bu yana kararlılıkla sürdürülen reformların bir devamı niteliğinde, gelişen ve değişen şartları da göz önünde bulundurarak, saydamlığı engelleyen ve yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılması suretiyle daha adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesidir.

### 4. STRATEJİNİN TEMEL BİLEŞENLERİ

2010–2014 yılları arasında uygulanacak olan Stratejinin temel bileşenleri;

A) Önlemeye,

B) Yaptırımların Uygulanmasına,

C) Toplumsal Bilincin Artırılmasına,

yönelik tedbirler olmak üzere üç ana başlık altında toplanmıştır.

Bu temel bileşenler altında öngörülen ve aşağıda sıralanan tedbirlerin bazılarının hayata geçirilebilmesi için başta Anayasa olmak üzere

kanunlarda ve diğer düzenleyici işlemlerde değişiklikler gerekebilecektir. Bu tedbirlere ilişkin Faaliyet Tablosu, Stratejinin ekinde yer almaktadır.

#### **A) Önlemeye Yönelik Tedbirler**

Saydamlığın, hesap verebilirliğin, etkin denetimin ve kurumsal kapasitenin artırılması suretiyle yolsuzluğu besleyen faktörlerin ortadan kaldırılmasına ilişkin olarak;

- a) Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında, açıklık ve şeffaflığa ilişkin uygulamaların geliştirilmesi ve denetimin etkinleştirilmesi,
- b) Siyasi etik ile ilgili çalışmaların tamamlanması,
- c) Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması,
- ç) Genel İdari Usul Kanununa ilişkin çalışmaların tamamlanması,
- d) Yeni Sayıştay Kanununun yasalaşma sürecinin tamamlanması,
- e) 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunundaki mal bildirimlerine ve diğer uygulamalara ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi,
- f) Kamu görevinden ayrılanların yapamayacağı işlerle ilgili kanunî düzenlemelerin ve uygulama etkinliğinin gözden geçirilmesi,
- g) Devlet sırları ve ticari sırlara ilişkin çalışmaların tamamlanması,
- ğ) Kamu ihale sisteminin gözden geçirilmesi,
- h) Yerel yönetimlerin imar, ruhsat ve diğer işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması,
- ı) Yerel yönetimlerin iştirakleri üzerindeki denetim mekanizmalarının etkinliğinin gözden geçirilmesi,
- i) Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması,
- j) Denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi,
- k) Denetim raporlarından hareketle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması,
- l) Kamu Görevlileri Etik Kurulu rehberliğinde kamu yönetimi içerisindeki her bir meslek grubu için ayrı etik ilkelerin belirlenmesi ve çıkar çatışmalarının engellenmesi,
- m) Özel sektör kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi,
- n) Sivil toplum kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi,

o) Yolsuzluk suçlarına ilişkin yargılama sonuçları ile Devlet Personel Başkanlığında disiplin cezası alan kamu görevlileri hakkında oluşturulan veri tabanlarından yararlanılarak risk alanlarının belirlenmesi, yönünde tedbirlerin alınması öngörülmektedir.

### **B) Yaptırımların Uygulanmasına Yönelik Tedbirler**

Saydamlığın artırılması, yolsuzluk ile mücadelede ilgili kurumlar arasında koordinasyonun sağlanması ve bazı sınırlamaların kaldırılması suretiyle soruşturma, kovuşturma ve cezalandırmada etkinliğin geliştirilmesine ilişkin olarak;

- a) Kamu görevlileriyle ilgili soruşturmalardaki izin sisteminin gözden geçirilmesi,
- b) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında meydana gelen yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirenlerin korunmasına ilişkin düzenlemelerin oluşturulması,
- c) Yolsuzlukla mücadelede görev alan birimler arasında etkin işbirliği, bilgi paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması, yönünde tedbirlerin alınması öngörülmektedir.

### **C) Toplumsal Bilincin Artırılmasına Yönelik Tedbirler**

Toplumsal bilincin artırılmasına ilişkin olarak;

- a) Vatandaşların, haksız bir uygulama ile karşılaştıklarında kanunlar ve idarî düzenlemelerle kendilerine tanınan haklar ile başvuruda bulunabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmesi,
- b) Düzenli aralıklarla yolsuzluk algılama anketi yaptırılması,
- c) Milli Eğitim Bakanlığı ders müfredatında dürüstlük konularının işlenmesi,
- ç) Yolsuzlukla mücadele ve temiz toplum temasını içeren sosyal aktivitelerin desteklenmesi,
- d) Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca televizyon ve radyo yayınlarında dürüstlük konularına yer verilmesinin sağlanması,
- e) Medya organlarının yolsuzlukla mücadeledeki rollerinin güçlendirilmesi,
- f) Strateji doğrultusunda oluşturulan temel ilke ve yöntemlerin tüm kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve kamu görevlileri tarafından benimsenmesi amacıyla seminer, çalıştay ve konferanslar düzenlenmesi, yönünde tedbirlerin alınması öngörülmektedir.

## 5. STRATEJİNİN UYGULANMASI

5/12/2009 tarihli ve 27423 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile; Stratejinin uygulamasını gerçekleştirmek üzere “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu” ve “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu” kurulmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu ise Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Komisyonu (Komisyon)’na ve Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Yürütme Kurulu (Yürütme Kurulu)’na görevlerini yerine getirmede teknik destek sağlamak ve sekreteryaya hizmeti vermekle görevlendirilmiştir. Bu kapsamda, Komisyon yılda en az iki defa toplanmak suretiyle stratejide belirtilen amaçlara ulaşılmasında etkinliği ve koordinasyonu sağlayacaktır.

Yürütme Kurulu, üç ay içerisinde Stratejide yer alan tedbirler doğrultusunda ilgili sivil toplum kuruluşlarının da katılımıyla, yapılması gerekenleri ve sorumlu kuruluşları gösteren detaylı eylem planını hazırlayarak Komisyonun onayına sunacaktır. Yürütme Kurulu yılda en az dört kez toplanacaktır.

Yürütme Kurulu; yargı reformu çalışmaları, e-Devlet uygulamaları, kayıtdışı ekonominin kayıt altına alınması, örgütlü suçlar ve kara para akama suçu gibi yolsuzlukla mücadele ile ilgili diğer konularda yürütülen çalışmaları da göz önünde bulunduracaktır.

## 6. SONUÇ

Bu Strateji, ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz etkileyen, ahlaki değerleri aşındıran, vatandaşın kamu kurumlarına olan güvenini derinden zedeleyen yolsuzluğa karşı kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve saydamlığın artırılması amacıyla hazırlanmıştır.

Stratejideki tedbirlerin uygulanmasıyla; adil, hesap verebilir, saydam ve güvenilir bir yönetim anlayışının geliştirilmesi ve yolsuzluğa karşı toplumsal bilincin artırılarak yolsuzluk suçlarına yönelik eğilimlerin engellenmesi suretiyle sistemin etkinliğini artırmak amaçlanmaktadır.

Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelede son yıllarda önemli ilerlemeler kaydedilmiş olup, Stratejide belirlenen tedbirlerin hayata geçirilmesi ile bu çabalar daha da ileriye taşınmış olacaktır. Stratejide belirlenen tedbirlerin hayata geçirilmesi, toplumun tüm kesimlerinin refah düzeyinin artmasına da katkı sağlayacaktır.



## EK

## FAALİYET TABLOSU

00			<b>HAZIRLIK ÇALIŞMALARI</b>
	01		<b>Çalışma usûl ve esasları ile detaylı eylem planının belirlenmesi</b>
		01	Yürütme Kurulu ve çalışma gruplarının çalışma usûl ve esaslarının belirlenmesi
		02	Detaylı eylem planının hazırlanması ve kabulü
01			<b>ÖNLEMENE YÖNELİK TEDBİRLER</b>
	01		<b>Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında, açıklık ve şeffaflığa ilişkin uygulamaların geliştirilmesi ve denetimin etkinleştirilmesi</b>
		01	Çalışma Grubunun oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	02		<b>Siyasi etik ile ilgili çalışmaların tamamlanması</b>
	03		<b>Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması</b>
	04		<b>Genel İdari Usul Kanununa ilişkin çalışmaların tamamlanması</b>
	05		<b>Yeni Sayıştay Kanununun yasalaşma sürecinin tamamlanması</b>
	06		<b>3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunundaki mal bildirimlerine ve diğer uygulamalara ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi</b>

	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
07		<b>Kamu görevinden ayrılanların yapamayacağı işlerle ilgili kanunî düzenlemelerin ve uygulama etkinliğinin gözden geçirilmesi</b>
	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere sunulması
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
08		<b>Devlet sırları ve ticari sırlara ilişkin çalışmaların tamamlanması</b>
09		<b>Kamu ihale sisteminin gözden geçirilmesi</b>
	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
10		<b>Yerel yönetimlerin imar, ruhsat ve diğer işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması</b>
	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla

		la çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
11		<b>Yerel yönetimlerin iştirakleri üzerindeki denetim mekanizmalarının etkinliğinin gözden geçirilmesi</b>
	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
12		<b>Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması</b>
	01	Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından, etik ilkelerin belirlenmesinde izlenecek genel ilkelerin tespit edilmesi
	02	Bu genel ilkeler çerçevesinde etik ilkelerin belirlenmesi
	03	Kamu Görevlileri Etik Kurulunun uygun görüşüyle etik ilkelerin yayımlanması ve uygulama etkinliği için gerekli idarî tedbirlerin alınması
13		<b>Denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi</b>
	01	Denetim elemanlarının kamuda mevcut veri tabanlarına (tapu, araç, banka, vergi v.s) ulaşabilmelerinin sağlanması için bir çalışma grubunun oluşturulması
	02	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması

	03	Kamuda denetim standartlarının oluşturulması
	04	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	05	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	06	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
14		<b>Denetim raporlarından hareketle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması</b>
	01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar ve sorunların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
	02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
	04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
15		<b>Kamu Görevlileri Etik Kurulu rehberliğinde kamu yönetimi içerisindeki her bir meslek grubu için ayrı etik ilkelerin belirlenmesi ve çıkar çatışmalarının engellenmesi</b>
	01	Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından, mesleki etik ilkelerin belirlenmesinde izlenecek genel ilkelerin tespit edilmesi
	02	Mesleki etik ilkelerin belirlenmesi için çalışma gruplarının görevlendirilmesi ve mesleki etik ilkeleri taslaklarının hazırlanması
	03	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
	04	Kamu Görevlileri Etik Kurulunun uygun görüşüyle mesleki etik ilkelerin yayımlanması ve uygulama etkinliği için gerekli idarî tedbirlerin alınması
16		<b>Özel sektör kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi</b>

		01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar, sorunlar ve mevzuattaki boşluklar çerçevesinde riskli alanların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	17		<b>Sivil toplum kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi</b>
		01	Uygulamaya ilişkin aksaklıklar, sorunlar ve mevzuattaki boşluklar çerçevesinde riskli alanların tespiti amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Sivil toplum kuruluşlarının denetim ve malî bilgilerini kamuoyuna açıklama zorunluluğunun getirilmesi
		04	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		05	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	18		<b>Yolsuzluk suçlarına ilişkin yargılama sonuçları ile Devlet Personel Başkanlığında disiplin cezası alan kamu görevlileri hakkında oluşturulan veri tabanlarından yararlanılarak risk alanlarının belirlenmesi</b>
		01	Adli Sicil veri tabanındaki bilgilerden yararlanılarak yolsuzluk suçlarına ilişkin istatistiklerin oluşturulması
		02	Yolsuzluk suçlarına ilişkin soruşturma ve kovuşturmalarla ilgili veri tabanlarındaki bilgilerin ve istatistiklerin analiz edilerek risk alanlarının belirlenmesi
		03	Devlet Personel Başkanlığında oluşturulan disiplin suçlarına ilişkin veri tabanının tüm kamu görevlilerini kapsayacak şekilde uygulamaya konulması ve bu veri

			tabanından tüm kamu kurumlarının yararlanması
<b>02</b>			<b>YAPTIRIMLARIN UYGULANMASINA YÖNELİK TEDBİRLER</b>
	<b>01</b>		<b>Kamu görevlileriyle ilgili soruşturmalardaki izin sisteminin gözden geçirilmesi</b>
		01	Konuya ilişkin gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	<b>02</b>		<b>Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında meydana gelen yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirenlerin korunmasına ilişkin düzenlemelerin oluşturulması</b>
		01	Konuya ilişkin gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	<b>03</b>		<b>Yolsuzlukla mücadelede görev alan birimler arasında etkin işbirliği, bilgi paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması</b>
		01	Konuya ilişkin gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere

			gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
<b>03</b>			<b>TOPLUMSAL BİLİNCİN ARTIRILMASINA YÖNELİK TEDBİRLER</b>
	<b>01</b>		<b>Vatandaşların, haksız bir uygulama ile karşılaştıklarında kanunlar ve idarî düzenlemelerle kendilerine tanınan haklar ile başvuruda bulunabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmesi</b>
		01	Konuya ilişkin gerekli inceleme ve araştırmayı yapmak amacıyla çalışma grubu oluşturulması
		02	Yapılması gereken düzenlemelere ilişkin bir rapor hazırlanması ve Yürütme Kuruluna teslim edilmesi
		03	Rapora ilişkin Yürütme Kurulu önerisinin ilgili mercilere gönderilmesi
		04	Öneri doğrultusunda gerekli çalışmaların yapılması
	<b>02</b>		<b>Düzenli aralıklarla yolsuzluk algılama anketi yaptırılması</b>
	<b>03</b>		<b>Milli Eğitim Bakanlığı ders müfredatında dürüstlük konularının işlenmesi</b>
	<b>04</b>		<b>Yolsuzlukla mücadele ve temiz toplum temasını içeren sosyal aktivitelerin desteklenmesi</b>
	<b>05</b>		<b> Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca televizyon ve radyo yayınlarında dürüstlük konularına yer verilmesinin sağlanması</b>
	<b>06</b>		<b>Medya organlarının yolsuzlukla mücadeledeki rollerinin güçlendirilmesi</b>
	<b>07</b>		<b>Strateji doğrultusunda oluşturulan temel ilke ve yöntemlerin tüm kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve kamu görevlileri tarafından benimsenmesi amacıyla seminer, çalıştay ve konferanslar düzenlenmesi</b>





**EKLER**



**EK-1: AHLAK ÜZERİNE ÖZLÜ SÖZLER \***

“Ahlak konusunda inandığım ilke şudur; bir şeyi yaptıktan sonra kendini iyi hissediyorsan o ahlakidir; eğer kendini kötü hissediyorsan o gayri ahlakidir.”

Ernest Hemingway

“Eğer iyi olmayı istiyorsan, önce kötü olduğunu düşün.”

Epictetus

“İnsan tabiatını kaşıkla atsa bile geri gelir.”

(*Naturam expelles furca, tamen usque recurret.*)

Horace

“İnsanın doğası hem iyi, hem kötüdür.”

Yand Hsiung

“Bütün herşeyin orijini doğadan gelir ve tekrar doğaya döner.”

Chuang Tzu

“İnsanların doğasında varolan en önemli özelliklerin başında insanın ham olması gelir. İnsan, doğası itibariyle daha sonra katı, sonra nazik, yumuşak ve nihayet kötü bir yaratıktır.”

Giambattista Vico

“İyi ve kötü, insanın doğal duygu ve davranışlarıdır.”

David Hume

“İnsanın doğası kötüdür.”

Hsun Tzu

---

\* Özlü sözler derlemesi Coşkun Can Aktan tarafından yapılmıştır. Derlemenin bir kısmı daha önce Aktan tarafından yayınlanan şu eserler içerisinde yer almıştır: Bkz: Coşkun Can Aktan, 21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme, İstanbul: T Yayınları, 1994. ; Ayrıca bkz: Coşkun Can Aktan, Yeni Global Gerçekler, İstanbul: TÜGİAD Yayınları, 2000.

“İnsanlar doğası itibariyle kötü oldukları için iyi olmayı isterler.”

Hsun Tzu

“İnsan doğası itibariyle kötü bir yaratıktır.”

(*Vitiis nemo sine nascitur.*)

Horat

“İnsanın doğasında beş erdem vardır: humanite (jen), doğru davranış (li), inanç, doğruluk ve akıl.”

Han Yu

“İyi ve kötü, doğal ve ahlaki, insanın duygularına uygundur.”

David Hume

“İnsan ne olduğunu anlamadan insan oldu.”

(*Homo non intelligendo fit omnia.*)

Gianbattista Vico

“İnsanın doğasında onu kavgaya sürükleyen üç şey vardır: Rekabet, güvensizlik ve şöhret.”

Thomas Hobbes

“Kendini sevme ve kendini koruma insanoğlunda hakim olan karakterlerdir.”

John Wise

“İnsanın doğası iyidir.”

Mencius

“Aklımda merak ve saygı uyandıran iki şey vardır: Üzerimdeki yıldız gibi parlayan cennet ve içimdeki ahlak yasası.”

Immanuel Kant

“Ahlak, bireyin içindeki sürü içgüdüsüdür.”

Friedrich Nietzsche

“Ahlak ilmi faziletler ve reziletler ilmidir ki, nefsi faziletlerle süsleme ve reziletlerden koruma yollarını gösterir.”

Katip Çelebi

“Milyonla çalan mesned-i izzetteserefraz

Birkaç kuruşu mürtekibin cayı kürektir.”

Ziya Paşa

“Yiyiniz, içiniz fakat israf etmeyiniz.”

Kur’an, A’raf Suresi:31

“Soylarınız ahlakınızdır, soplarınız da yaptığınız işler.”

Hz.Muhammed

“Hiçbir miras dürüstlük kadar zengin değildir.”

William Shakespeare

“En büyük sayıda insanın en büyük mutluluğu ahlakın ve yaşamın temelidir.”

Jeremy Bentham

“Hiçbir şey erdemden daha güzel değildir.”

Mingjiao

“Ahlak bütün sivil yasaların amacı ve hedefidir. Ahlaki değerlendirmeler adalet yönetiminden ayrı düşünülemez. Bir insan evinde havasızlık içerisinde yaşayabilir mi?”

John F. Dillon

“Ahlak statik değildir. İnsan tecrübesi ile gelişen dinamik bir araçtır.”

Durant Drake

“Ahlak esasen toplumu çöküntüden kurtaracak ve toplumun muhafazasını sağlayacak bir araçtır.”

Friedrich Nietzsche

“Ahlaki duygular doğuştan değil, sonradan kazanılır.”

John S. Mill

“Ahlak genel olarak mümkün olan en yüksek mutluluğa ulaşmak için insanın faaliyetlerini yürütmesidir.”

Jeremy Bentham

“Ahlaki gerçekler diye bir şey yoktur.”

Friedrich Nietzsche

“İyi insanlar erdemi sevdikleri için kötü şeyler yapmaktan nefret ederler. Kötü insanlar cezalandırılmaktan korktukları için kötü şeyler yapmaktan nefret ederler.”

Horace

“Şeref kaybedilirse geriye ne kalır?

Publius Syrus

“Şerefim yaşamımdan daha değerlidir.”

Miguel de Cervantes

“Erdem bir halkın mutluluğudur.”

Joseph Lathrop

“Dürüst bir insan arıyorum.”

Sinop’lu Diojen

“İnsanlar arasında doğal bir aristokrasi vardır. Bunun temeli erdem ve yetenektir.”

Thomas Jefferson

“İnsanın kendisini ıslah etmesi erdemle, başkalarını ıslah etmesi ise bilgi ile olur. Erdem ve bilgi, hsing (doğa)’in iki ahlaki özelliğidir ve insanı Tao (Doğru Yol)’ya ulaştırır.”

Konfüçyüs

“Erdem ve kabiliyet yönünden üstün olan kimselerin arkasından gitmek ve onlara uymak doğrudur.”

Aristo

“İnsanları yasa ve ceza ile yönetirseniz, onlar bir daha yanlış yapmayacaklar, ancak şeref ve utanma duygularına da sahip olmayacaklardır. İnsanları erdemle ve ahlak kuralları ile yönetirseniz, o zaman onlar hem utanma duygusuna sahip olacaklar, hem de doğruyu yapmaya çalışacaklardır.”

Konfüçyüs

“Otoritesi tüm insanlarca kabul edilebilecek olan doğal bir asilliğe (*natural nobility*) ihtiyacımız bulunmaktadır.”

Wilhelm Röpke

“Zenginlik ve güç kör talihin sana verdiği hediyelerdir. Oysa iyi insanlık kişinin kendi erdemlerinin sonucudur.”

Heloise

“Her politik anayasanın amacı ilk önce, bilgi ve erdeme sahip yöneticileri yönetime getirmek olmalıdır. İkinci olarak, yöneticileri kamu güveni içerisinde tutabilmek için en etkili önlemleri almaktır.”

James Madison

“Nehirlerde ve devlet yönetiminde hafif olan şeyler üstte yüzer.”

Benjamin Franklin

“*Genel Kural*: Kendi özel çıkarlarını en iyi bir şekilde değerlendirebilecekleri için bireyleri mümkün olduğu ölçüde kendilerini incitebilecekleri alan dışında davranışlarında tamamen serbest bırak. Bireyler yanılırlarsa ve hatalarını anarlarsa bir daha aynı şeyi yapmayacaklardır. Bireyler başkalarını incitmedikleri takdirde yasanın gücünü kullanma. Bir kişinin herkesin güvenliğini bozması sözkonusu olduğunda hukuk gereklidir ve cezanın tatbiki yararlıdır.”

Jeremy Bentham

“Başkalarına sana davranılmasını istediğin gibi davran.”

Domingo de Banez

“Evrensel kural olacak şekilde davranış ve eylemlerde bulunan birisi ahlaklıdır.”

Ralph Waldo Emerson

“Evrensel amaçlar doğrultusunda olan bir irade ahlakıdır. Özel bir amaç için eylemde bulunma gayri-ahlakıdır.”

Ralph Waldo Emerson

“Sana yapılmasını istemediğini sen de başkasına yapma.”

Konfüçyüs

“İçinden dilediğin gibi, dışından herkes gibi davran.”

Cremonini

“Dünyanın bütün medeni milletleri temel ahlak ilkeleri üzerinde anlaşabilirler.”

Josph Addison

“Ahlak temelden bir krizle karşı karşıyadır. Bu krize karşı sadece sözleşmecilik makul çözümler öneriyor.”

David Gauthier

“Kime göre iyi? (*Cui bono?*)

Latin Atasözü

“Pek çok din vardır; fakat sadece bir tek ahlak vardır.”

John Ruskin

“En büyük sayıda insana en büyük mutluluğu veren eylem en iyidir.” Francis Hutcheson

“İyi iki anlama gelir: Birisi mutlak iyidir. Diğeri ise birisi için iyi olandır.”

Aristo

“Zevkin kendisi iyidir, tek iyidir.. acı kötüdür. İyi ve kötünün başka bir anlamı yoktur.”

Jeremy Bentham



“Her şey, zevk ve acı vermesi bakımından iyi ya da kötü olarak adlandırılır.”

John Locke

“Sadece tek bir kategorik zorunluluk vardır ve o da şudur: Yalnızca evrensel bir yasa olmasını isteyebileceğiniz bir maxime (kurala) göre hareket edin.”

Immanuel Kant

“Ahlak, nasıl mutlu olabileceğimizi değil, mutluluğa nasıl müstehak olabileceğimizi gösteren bir doktrindir.”

Immanuel Kant

“Yasa insanların kalplerinde yazılıdır.”

St.Augustine

“İyi ahlak için iyi yasalar gereklidir. Yasalar da iyi ahlak olmadan korunmaz.”

Niccolo Machiavelli

“Yasama güçsüzleşince, ahlak dejenere olur.”

Blaise Pascal

“Devletler kanunla değil, ahlakla daha iyi yönetilir.”

Sokrates

“Bir toplum ahlak ve hukuk içinde olmadığı zaman, vatandaşlar kendilerini bir çıkmaz içinde bulurlar. İnsanlar ya ahlaki değer yargılarını veya hukuka olan saygılarını yitirirler.”

Frederic Bastiat

“Herkes ahlaklı olmayınca, hiç kimse tümüyle ahlaklı olamaz.”

Herbert Spencer

“İnsan doğası itibariyle ahlak sistemini iyileştirmek yerine yozlaştırır.”

Adam Ferguson

“En fazla sayıda insanın en büyük mutluluğa ulaşmasının yolu ahlak ve yasadır.”

Jeremy Bentham

“Tüm erdemlerin temel özelliği, yükselme yolunda sürekli bir çaba, bizzat kendinle cenkleşme, daha büyük ve derin bir saflığa, bilgeliğe, iyilik ve sevgiye yönelik doymak bilmez bir istek.”

Goethe

“Üstat dedi ki; iradeni gerçek prensipler için kullan. Erdemli olan şeyleri kazanmaya çalış. Kendini iyiliğe ver. Eğlencelerin sanat için olsun.”

Konfüçyüs

“Kısa ve kestirme yoldan ticaret yaparak para kazanmak fazla sürmez, fakat ilkeler asırlar sürer.”

Henry Ward Boecher

“İlkelerle yüksel ve doğru olanı yap.”

Walter Heller

“Özel ticaretin özünde bir parça sahtekarlık mutlaka vardır. Bir köylü bir at satın aldığı zaman onu her fırsatta kötüler. Aynı atı bir yıl sonra satacağı zamansa, daha genç, daha iyi ve daha güçlü durumda olacaktır... Bir insanın kendi malı daima en iyisidir –başkasının en kötüsü. Bir insanın rakiplerini kötülemesi ticaretin vazgeçilmez bir öğesidir.”

Wilhelm Reich

“Ben onlardan daha bilgimim, çünkü onlar hiçbir şey bilmedikleri halde bildiklerini sanıyorlar, ben ise bilmiyorum ama, bildiğimi de sanmıyorum, demek ki ben onlardan daha bilgiliyim, çünkü bilmediklerimi bildiğimi sanmıyorum.”

Sokrates

“İnsanoğullarının yönetimi sanatı üzerinde düşünen herkes, devletlerin geleceğinin gençlerinin eğitimine bağlı olduğu konusunda ikna olmuştur.”

Aristo

“Ölçtüğünüz zaman tastamam ölçün ve doğru terazi ile tartın.”

Kuran-ı Kerim, İsra:35; Şuara:181-182.

“Doğru terazi ile terazi küfeleri RABBİNDİR.”

Tevrat, Sülaymanın Meselleri, 16:11

“Gazeteler tiranlarla mücadele ederler, sonra da kendi tiranlıklarını kurarlar.”

James Fenimore Cooper

“Politika ve ahlaki farklı ele alanlar, her ikisini de asla anlayamazlar.”

Jean-Jacques Rousseau

“Basını, radyoyu ve ekranı yönetenler devleti yönetir.”

Learned Hand

“Hiç kimseye kötülük etmedim.

Yakınlarımı bahtsızlığa sürüklemedim.

Gerçek evinde alçaklık etmedim.

Kimseyi gücünün dışında çalıştırmadım.

Benim yüzümden kimse korku duymadı,

yoksulluk ve acı çekmedi, bahtsız olmadı. Tanrıların kötü gördükleri şeyleri hiç bir zaman yapmadım.

Kölelere kötü muamele etmedim ve ettirmedim. Kimseyi aç bırakmadım.

Kimseye göz yaş dökürtmedim.

Kimseyi öldürmedim ve kimsenin

kahpece öldürülmesini emretmedim.

Kimseye yalan söylemedim. Hiç bir utandırıcı davranışta bulunmadım.

Zina etmedim. Yiyecekleri pahalı ve eksik satmadım. Terazinin dirhemi üzerine hiç bir zaman elimi bastırmadım. Teraziyle tartarken hiç bir zaman hile yapmadım.

Süt çocuklarının ağızlarından sütü uzaklaştırmadım. Hayvanları çalmadım.

Tanrının kuşlarını avlamadım.  
Ölmüş balığı tutmadım. Hiç bir arkın suyunu başka yöne çevirmedim.  
Ben temizim, temizim, temizim...”  
Ölümler Kitabı

“Politikacılar her yerde aynıdır. Nehirin dahi olmadığı yere köprü kurma  
vaadinde bulunurlar.”  
Nikita Kruşçev

“Politikacılara fazla güvenmeyin... onları zaptetmenin tek yolu anayasaya  
zincirlemektir.”  
Thomas Jefferson

“Politikacıların içerisindeki halk ruhu, hırsızların ve sokak serserilerinin  
sahip olduğu halk ruhundan fazla değildir. Politikacıların amacı, her za-  
man kendi özel avantajlarını arttırmak ve bunun için ellerindeki çok büyük  
güçleri kullanmaktır.”  
H.L.Mencken

“Politikacılar halkın çıkarlarından farklı çıkarlara sahip olan insanlar toplu-  
luğudur.”  
Abraham Lincoln

“Bir adam politikacı olur olmaz onun dalavere yapması için her şey hazır-  
lanmıştır. Politikacı derisini değiştiren bir yılanı benzer. O halkın temsilcisi  
olmadan önce siyasal güce karşı koymaya daima hazır birisiydi. Şimdi ise  
güç kendi eline geçince bütün sorunları kendi çıkarı doğrultusunda görür  
ve değerlendirir.”  
Alain

“Politikacı gelecek seçimleri, devlet adamı ise gelecek nesilleri düşünür.”  
James Freeman Clarke

“Politika yozlaşmalardan başka bir şey değildir.”  
Jonathan Swift

“Popüler bir politikacıdaki tüm karakterlere sahipsin; berbat bir ses, kötü ahlak ve kaba davranış.”

Aristophanes

“Çıkarıcı politikacılar ülkelerinin güvenliğinden çok koltuklarının güvenliğini düşünürler.”

Thomas Macaulay

“Kanunların çok olduğu yerde devlet daha yozlaşır.”

Tacitus

“Politika yozlaşmadan başka bir şey değildir.”

Jonathan Swift

“Yolsuzluk fahişelikten daha kötüdür. Fahişelik bir tek bireyin ahlakının bozulmasıdır, oysa yolsuzluk tüm toplumun ahlakını tehlikeye düşürür.”

Karl Kraus

“Açıklık politikayı temizleyecek unsurlardan birisidir. Hiçbir şey açıklık kadar politikadaki kötü uygulamaları kontrol edemez. Evinin çevresindeki duvarın etrafına bir delik açmaya çalışan bir İrlandalı’ya ne yaptığı sorulduğunda İrlanda’lı şöyle cevap vermiş: Bodrum’daki karanlığın dışarı çıkması için uğraşıyorum... Galiba, bizim şimdi yapmamız gereken de budur.”

Woodrow Wilson

“Bütün kediler kül rengine dönüşeceğinden, politikacılar bütün ışıkları söndürmek isterler.”

Jose Ortega y Gosset

“Siyasetin ıslah edilmesi için güç ve yetkilerini “kamu çıkarı” doğrultusunda kullanacak iyi ahlak sahibi kimselerin seçilmesi ve bunların yönetime getirilmesi şeklinde bir öneri söz konusu değildir. Bir oyun, kuralları ile belirlenir ve daha iyi bir oyuna ancak oyunun kurallarını değiştirmek suretiyle ulaşılabilir.”

James M.Buchanan

“Politik kurallar hakkında düşünmeli ve kuralları yeniden düzenlemeliyiz. ... İyi oyunlar, iyi oyuncuların ziyade iyi kurallara bağlıdır. En başta kuralların nedenini anlarsak, o takdirde kimin iyi oyuncu olduğu ya da iyi oyuncu olmadığını tespit etmekten daha önemli olan kurallar bütünü üzerinde anlaşmak daima daha kolay olur.”

James M. Buchanan

“Hiçbir hediye alma; hediye seni körletir ve doğruyu görmeni engeller.”

Lord God

“Politika “yılanlar gibi akıllı ol” der; ahlak ise “yılanlar gibi akıllı kumrular gibi zararsız ol” der.”

Immanuel Kant

“Yozlaşma müdahaleciliğin doğal bir etkisi ve sonucudur.”

Ludwig von Mises

“Savaş alanında korkaklık gösteren bir generali kurşunla öldürürsünüz. Halkın ahlakını bozan politikacılar için ne ceza önerirsiniz?”

Lord Acton

“Bir çok insan alturizmin, kibarlık, yardımseverlik, ve başkalarının haklarına saygı duymak anlamına geldiğine inanır. Aslında alturizm bunlardan tamamen farklı bir anlama sahiptir. İnsanın kendini başkalarına feda etmesi demektir. Alturizm, insanı bir kurbanlık hayvan durumuna düşürür.”

Ayn Rand

“Hiç kimsenin kendisini başkaları için feda etmesi gerekmez. Aynı şekilde hiç kimse başkalarını kendi için feda etmemelidir.”

John Hospers

“Kollektivizm egoizme karşı değildir... Kollektif ya da grup egoizmi(örneğin sınıf egoizmi), kollektivizmde oldukça yaygın bir durumdur... ve bu açıkça göstermektedir ki kollektivizm bencilliğe karşı değildir. Buna karşın, anti-kollektivist birisi, örneğin bireyciliği savunan birisi aynı zamanda alturist olabilir; diğer bireylere yardım etmek için fedakarlık yapabilir.”

Karl Popper

“Kendisini insanların çobanı olarak gören yardımsever despot (Devlet) daha fazla koyunun kendisine itaat etmesini ister.”

Eric Hoffer

“Egoizm asil bir ruhun temelidir.”

Friedrich Nietzsche

“Toplum, üyelerinin yararı için mevcuttur; toplumun üyeleri toplumun yararı için mevcut değildir.”

Herbert Spencer

“Bencilliğimizi sınırlamak ve yardımsever davranışlarda bulunmamız insanın doğasının mükemmeliyete erişmesine yardımcı olur; ve bu insanlar arasında duyguların harmonizasyonunu sağlar.”

Adam Smith

“Başkaları yararına çok şey yapıldığı için dünya mükemmel değildir.”

Friedrich Nietzsche

“Ne kadar çok yardım edilirse, insanlar kendileri için o kadar az çalışırlar; ve ne kadar az çalışırlarsa, fakirlik o kadar artar.”

Leo Tolstoy

“İnsan doğal olarak yardımseverliğe eğilimlidir.”

Marcus Aurelius

“Çalışma ahlakının geliştiği toplumun refah düzeyi; bu ahlakın zayıf ya da mevcut olmadığı toplumlara kıyasla daha yüksek olacaktır.”

James M. Buchanan

“Çalışmayanın yemeye hakkı yoktur.”

II Thessalonians

“Aylaklık ruhun düşmanıdır.”

St. Benedict of Nursia

“Yaşadığın yerde yararlı ol.”

George Herbert

“Aylaklık kötülüklerin anasıdır.”

John Lydgate

“Hiç erişemeyecekmişsin, ya da yitirecekmişsin gibi çalış.”

Konfüçyüs

“Gözünün cevherini nerede eskittin, beş duyunu nerelerde kullandın.”

Mevlana Celaleddin Rumi

“Sen görevini yap gerisini cennete bırak.”

Horace

“Bir toplumun büyüklüğü onun diktiği anıtlardan değil, sahip olduğu kaliteli insanlarda yatmaktadır. Adalet, sorumluluk ve insanlık bir bireyde bulunması gerekli olan ilkelerdir.”

G.Warren Nutter

“Ülkenin senin için ne yapacağı değil, senin ülken için ne yapabileceğin önemlidir.”

John F.Kennedy

“Bizler yaşamın tek standardı olan kutsal, vazgeçilmez görev fikrine inanıyoruz.”

Giuseppe Mazzini

“Karanlığı lanetlemektense bir mum yakmak daha iyidir.”

Çin Atasözü

“Ben kendimi Tanrının devletin başına musallat ettiği at sineği olarak görüyorum.”

Sokrates

“Sen görevini yap, gerisini Tanrıya bırak.”

Latin Sözü



“Her insanın görevini yapması insanları mükemmele ulaştırır.”  
Bhagavad-Gita

“Ülkenin sana ne yapacağını değil, senin ülkeneye ne yapacağını düşün.”  
John F.Kennedy

“Sefilce rahatlık doktrinini değil, ‘zahmetli hayat doktrinini’ öğütlemek istiyorum; meşakkat ve emekle, çalışma ve mücadeleyle dolu bir hayatı vaaz etmek istiyorum ben; en yüce başarının, tek arzusu huzur içinde, zahmetsiz bir hayat sürmek olan insana değil; tehlike karşısında, güçlükler karşısında ya da acı dolu çabalardan yılmayan insana ait olduğunu; en görkemli zaferlerin bunların üstüne kurulacağını vaaz etmek istiyorum.”  
Theodore Roosevelt

“Ülkemizin çağrısı rahat bir hayat sürmek için değildir, zahmetli çabalara girmek içindir.”  
Theodore Roosevelt

“Kapitalist ötesi toplum ve kapitalist ötesi politika, yeni bir sektöre, bir sosyal sektöre ihtiyaç göstermektedir. Bu sektör hem sosyal ihtiyaçları karşılayacak, hem de anlamlı bir vatandaşlık bilincini, toplum ruhunu yeni baştan yerleştirecektir.”  
Peter Drucker

“Sosyal sektör içinde ya da sosyal sektör kanalıyla gelen vatandaşlık, kapitalist ötesi toplumun ve kapitalist ötesi politikanın hastalıklarını hepten geçirecek bir sihirli çare değildir. Ama bu bozukluklarla uğraşmakta bir ön şart sayılabilir. Bir kere, vatandaşlığın simgesi olma sivil sorumluluk bilincini sağlamaktadır.”  
Peter Drucker

“Sokrates Tanrının devletin başına musallat ettiği bir at sineğidir. Her gün her yerde yöneticileri dürter, sıkıştırır, azarlar, peşlerini bırakmaz.”  
Sokrates

“Çok eski çağlardan beri cesaretsizliğin, sonun başlangıcı olarak kabul edildiğini söylemeye gerek var mı acaba?...”  
Alexander Soljenitsin

“Ülkemize çıkarılığın yerine ahlaklı olmayı getirmek istiyoruz.”

Robespierre

“Beyler örf ve kanuna nasıl riayet ederlerse, halk da aynı şekilde örf ve kanuna itaat eder.” “Beyler hangi yoldan giderse, beylerin bu gidişi kulun da yoludur.”

Yusuf Has Hacib

“Beyin özü sözü doğru ve tabiatı güzide olmalıdır.” “Bey doğru sözlü olmalı, tavır ve hareketleri itimat telkin etmelidir ki, halk ona inansın ve huzur içinde yaşasın.”

Yusuf Has Hacib

“Halk için beyin çok seçkin olması lazımdır” “Bey gönüllü, dili ve tabiatı düzgün olmazsa, saadet memlekette dolaşamaz, kaçır.” “Avam tabiatının beye yakın olması uygun düşmez; bu tabiat yaklaşırsa, bey itibarını derhal kaybeder.”

Yusuf Has Hacib

“Bey haya sahibi, yumuşak huylu ve asil tabiatlı olmalıdır.”

Yusuf Has Hacib

“Bey haya sahibi ve insanların seçkini olmalı;haya sahibinin tavır ve hareketi eksilmeyen bir bütündür. “ “Bey takva sahibi ve temiz olmalıdır; eğer bey takva sahibi ve temiz kalpli olmazsa, hiç bir vakit temiz ve isabetli hareket edemez.”

Yusuf Has Hacib

“Bey her türlü fazileti tam olarak elde etmeli; uygunsuz ve olmayacak işlerden uzak durmalıdır.” “Seçkin bir bey olabilmek için fazilete kıymet verilmelidir.”

Yusuf Has Hacib

“Bey tok gözlü, sözünde ve hareketinde açık ve vazıh davranmalıdır.” “Gözü aç adam hiç bir şey ile doymaz. Aç gözlülük, ilacı ve devası bulunmayan bir hastalıktır; onu bütün dünya kahinleri bir araya gelse yine teda-

vi edemezler. Bütün açlar yer ve içerler de, nihayet doyarlar; aç gözlü adamın açlığı ancak ölümle nihayete erer.”

Yusuf Has Hacib

“Bey fesatlık yapmamalıdır. Bu hareket yüzünden ikbal elden gider.”

Yusuf Has Hacib

“Yüksek makamların şunun bunun aracılığı ile verilmesi doğru değildir. En bilgilisi hangisi ise ona verilmek gerektir... Bir cahilin, sırf eskidir diye bir bilginin önüne geçirilmesi haksızlıktır. Bilgi ve diyaneti olunca, genç de olsa zarar vermez. Yaşlı ile genç, bilgi ve marifette eşit olunca yaşlının önüne geçmesi daha doğrudur. Amma bilgi ve marifetten hissesiz olunca 1000 yaşında da olsa halka faydası olmaz. Ve hakkı, yanlıştan ayıramaz.”

Koçi Bey

“Dünyanın bütün medeni milletleri temel ahlak ilkeleri üzerinde anlaşabilirler.”

Joseph Addison

“Ahlak temelden bir krizle karşı karşıyadır. Bu krize sadece sözleşmecilik makul çözümler öneriyor.”

David Gauthier

“Evrensel kural olacak şekilde davranış ve eylemlerde bulunan birisi ahlaklıdır.”

Ralph Waldo Emerson

**Kaynaklar\***

- AKTAN, Coşkun Can., 21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme, İstanbul: T Yayınları, 1994.
- AKTAN, Coşkun Can., Yeni Global Gerçekler, İstanbul: MESS Yayınları, 1997.
- ANDREWS, Robert., The Columbia Dictionary of Quotations, New York: Columbia University Press, 1993.
- AUGARDE, Tony., The Oxford Dictionary of Modern Quotations, New York: Oxford University Press, 1991.
- AYER, A.J. and Jane O'Grady., A Dictionary of Philosophical Quotations, Oxford: Blackwell, 1994.
- BRUSSELL, Eugene E., Webster's New World Dictionary of Quotable Definitions, 2<sup>nd</sup> ed. Englewood: Prentice Hall, 1988.
- COLLISON, Robert L and Mary Collison., A Dictionary of Foreign Quotations, New York: Facts on File, 1980.
- DAHL, Robert A., Modern Political Analysis, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970.
- DAHL, Robert A., Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press, 1971.
- EISEL, D. Davis and J.S.Redding., Dictionary of Contemporary Quotations, John Gordon Publ. 1981.
- EVANS, Bergen., Dictionary of Quotations, New York: Delecorte Press, 1968.
- HARRINGTON, James., The Commonwealth of Oceana, New York: Cambridge University Press, 1992.
- GAUTHIER, David., Morals by Agreement, New York: Oxford University Press, 1986.
- HYMAN, Robin., The Quotation Dictionary, New York: Macmillan, 1965.
- JAMES, Simon R., A Dictionary of Economic Quotations, London: Barnes & Noble, 1984.
- JONES, Hughes Percy., Dictionary of Foreign Phrases and Classical Quotations, Edinburgh: J. Grant Ltd. 1939.
- LAO-TZU., The Sayings of Lao Tzu, London: J.Murray, 1917.
- MACKAY, Alan L., A Dictionary of Scientific Quotations, Bristol: Hilger, 1991.
- MENCKEM, H.L., A New Dictionary of Quotations on Historical Principles From Ancient and Modern Sources, New York: Knopf, 1987.

- METCALF, Fred., *The Penguin Dictionary of Modern Humorous Quotations*, New York: Viking, 1986.
- PALMER, A. W., *Quotations in History: A Dictionary of Historical Quotations*, New York: Barnes & Noble, 1976.
- PARRINDER, e. Geoffrey., *A Dictionary of Religious & Spiritual Quotations*, London: Routledge, 1990.
- PARTINGTON, Angela., *The Oxford Dictionary of Quotations*, New York: Oxford University Press, 1992.
- PLATT, Suzy., *Respectfullay Qouted: A Dictionary of Quotations Requested From the Congressional Research Service*, Washington DC: 1989.
- RAWSON, Hugh., *The New International Dictionary of Quotations*, New York: E.P.Dutton, 1986.
- SHAPIRO, Fred R., *The Oxford Dictionary of American Legal Quotations*, New York: Oxford University Press, 1993.
- SPINOZA, Benedictus de., *Ethics*, New York: Prometheus Books, 1989.
- STEWART, Robert M., *A Dictionary of Political Quotations*, London: Europe Publ., 1984.
- THE MACMILLAN., *The Macmillan Dictionary of Quotations*, New York: Macmillan, 1989.
- THOMSETT, Michael C. And J.F. Thomsett., *Political Quotations*, Jefferson N.J: McFarland, 1994.

## EK-2: KAVRAMLAR SÖZLÜĞÜ

**Ahlak:** İnsan ilişkilerinde “iyi” ya da “doğru” veyahut “kötü” ya da “yanlış” olarak adlandırdığımız değer yargılarını ifade eder.

**Ahlak Felsefesi :** İnsan yaşamının ahlaki boyutu ile ilgilenen bilim ve felsefe disiplini.

**Ahlaki Relativizm:** Toplumda mutlak ve herkesin kabul edeceği ve her yerde geçerli olabilecek ahlak kuralları oluşturulamayacağını savunan ahlak öğretisidir.

**Ahlaki Ünliversalizm:** Ahlaki relativizme karşı olan doktrin “ahlaki üniversalizm” ya da “ahlaki monizm” olarak adlandırılır. Bu yaklaşıma göre tek veya belirli bir demetten oluşan ahlak ilkeleri ve değerleri pekala oluşturulabilir. Ahlaki normlar ve ilkeler subjektif değil, aksine objektiftir. Yalan söylemek, hırsızlık yapmak ve saire davranışlar her kişi, grup ve toplum tarafından kabul edilmeyen ve edilmemesi gereken davranışlardır.

**Amoralizm:** Ahlak felsefesi alanında ahlak kurallarına karşı çıkan doktrin adı “amoralizm”dir. Amoralist ahlak felsefesinde, insanın doğal bir varlık olduğu ve insanın ahlaki davranışları kadar ahlaki olmayan (gayri-ahlaki) davranışlarının da sözkonusu olabileceği, bu yüzden toplumda ahlak kuralları oluşturmanın gereksiz olduğu savunulur.

**Çıkar Çatışması:** Kamu görevlisinin kendisinin ve yakınlarının (eş, çocuk, kardeş vs.) ya da özel bir yakınlık veya ilişkisi olduğu kişi, şirket ve kuruluşların devletle olan ilişkilerinde bir görev ya da rol üstlenmesi “çıkar çatışması” olarak adlandırılır.

**Dinsel Ahlak:** Ahlak kurallarının kaynağını Tanrı’da ve Tanrı’nın kutsal kitaplarında arayan ahlak felsefesidir. Dinsel ahlak “ilahi ahlak” olarak da adlandırılmaktadır.

**Hizmet Kayırmacılığı:** Siyasal iktidarların gelecek seçimlerde yeniden iktidarda kalabilmek için bütçe tahsisatlarını oylarını maksimize edecek şekilde belirli seçim bölgelerine tahsis etmelerine “hizmet kayırmacılığı” adı verilmektedir.

**Hizmitsiz Memuriyetlik:** Bir kişinin bir kamu kuruluşunda kadrolu ve ücretli olarak istihdam edilmekle beraber sözkonusu kuruluşta aktif olarak çalışmaması “hizmitsiz memuriyetlik” olarak adlandırılmaktadır.

**İhtilas:** Türk Ceza Kanunu’na göre eğer zimmet filli, hileli bir şekilde yapılırsa buna ihtilas adı verilmektedir. Zimmet filli, Türk hukuk literatüründe “nitelikli zimmet” olarak adlandırılır. Türk Ceza Kanunu’nda nitelikli zim-

met şu şekilde tanımlanmıştır: “Zimmet, dairesini aldatacak ve fiilin ortaya çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenmiş ise faile on iki yıldan aşağı olmamak üzere ağır hapis ve meydana gelen zararın üç misli kadar ağır para cezası verilir.” (TCK. Md. 202/1.)

**İrtikap:** Kamu görevlisinin görev ve yetkisini kötüye kullanmak suretiyle muhatap olduğu kişi ve kuruluş temsilcilerini zorlayarak bir maddi ya da maddi olmayan menfaat temin etmesidir.

**İş Ahlakı:** Mal ve hizmet üreten işletmelerin ya da firmaların uymaları gereken ahlaki ilkeleri ve standartları ifade eder.

**İyi Yönetim (Governance):** Sözkonusu kavramı en sık ve yaygın olarak kullanan Dünya Bankası şu tanımlı yapmaktadır: “İyi yönetim, öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini; kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir sivil toplumu; ve hukukun üstünlüğünü ifade eder.

**Kronizm:** Bir kamu görevlisinin özel çaba göstererek kendi dost ve arkadaşlarını kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirmesi, bir üst makama terfi ettirmesi, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesi (lojman, yurt dışı görev vs.), başka bir göreve tayin ettirmesi “kronizm” olarak adlandırılır.

**Laik Ahlak:** Ahlak kurallarının kaynağını insanda ve insan aklında arayan ahlak felsefesidir. Laik ahlak, aynı zamanda “rasyonalist ahlak” olarak adlandırılır.

**Milletvekili Ticareti:** Bir siyasal parti milletvekilinin para veya başkaca bir menfaat sağlamak suretiyle bir başka siyasal partiye geçmesi “milletvekili ticareti” olarak adlandırılmaktadır.

**Mutluluk Ahlakı (Eudaimonism):** İnsanın mutluluğunu esas alan ve bu yönde ahlaki değer yargıları oluşturmaya çalışan bir ahlak felsefesidir.

**Negatif Lobcilik ve Kanun Sımsarlığı:** Siyasal karar alma sürecinde milletvekili ve bürokratların özel çıkar grupları (şirket ve holdingler, medya vs.) adına hareket ederek parlamento’dan ya da Bakanlar Kurulu’ndan bu gruplar lehine yasa ya da karar çıkması için mücadele etmeleridir.

**Negatif Oy Ticareti:** Yasama organında partilerin kendi çıkarlarına yönelik yasa tekliflerini ve kararları karşılıklı anlaşarak desteklemeleridir.

**Negatif Politik Reklam:** Siyasal partilerin seçim dönemlerinde karşılıklı olarak birbirlerinin liderleri, seçime katılacak adayları ve parti programları hakkında yalan-yanlış haber yayarak karalama kampanyalarına girişmeleri “negatif politik reklam” olarak adlandırılmaktadır.

**Nepotizm:** Bir kamu görevlisinin özel çaba göstererek kendi akrabalarını kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirmesi, bir üst makama terfi ettirmesi, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesi (lojman, yurt dışı görev vs.), başka bir göreve tayin ettirmesi “nepotizm” olarak adlandırılır.

**Normatif Ahlak:** Yapılması istenen (beklenen) davranış ve eylemler ile yapılmaması istenen (beklenen) davranış ve eylemleri ifade eder.

**Objektif Ahlak:** Bir toplumda herkes tarafından kabul edilebilecek evrensel ahlaki normları ifade eder.

**Opasite İndeksi:** Dünyaca tanınmış Pricewaterhouse Coopers adlı yönetim danışmanlık şirketi tarafından geliştirilmiş ve dünya sermaye piyasalarında saydamlığı ölçmeye çalışan bir indekse verilen isimdir. Bir ülkedeki yolsuzluklar, hukuk sistemi, kamunun makro-ekonomi politikaları, muhasebe standartları vs. kriterler dikkate alınarak bir ülkedeki opasite düzeyi (saydam olmama düzeyi) ölçülmeye çalışılmaktadır.

**Oy Satın Alma:** Siyasal partilerin, parlamentoya sundukları kanun tasarılarının onaylanması için diğer parti milletvekillerine gizlice nakdi ya da aynı (konut, arsa vs.) bir menfaat sağlamalarıdır.

**Ödev ve Sorumluluk Ahlakı:** İnsanların sadece kendi mutluluklarının peşinde koşmalarının ahlaki bir davranış olamayacağını, toplumdaki sorunlara karşı da ilgili ve duyarlı olunması gerektiğini savunan ahlak öğretisidir. Mutluluk ahlakı, bir tür “egoist ahlak”; ödev ve sorumluluk ahlakı ise “al-turist ahlak” felsefesidir.

**Partizanlık:** Politikacıların özel çaba göstererek kendi siyasal yandaşlarını kamu kurum ve kuruluşlarına yerleştirmesi, bir üst makama terfi ettirmesi, bazı ayrıcalıklardan istifade ettirmesi (lojman, yurt dışı görev vs.) , başka bir göreve tayin ettirmesi vesaire davranışları “partizanlık” olarak adlandırılır.

**Patronaj:** Siyasal partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan “üst düzey bürokratları” görevden almaları ve bu görevlere akrabalarını, eş-dostlarını ve partililerini atamalarına “patronaj” adı verilmektedir.

**Piyasa Ahlakı:** Piyasa ahlakı denildiğinde bundan, piyasa ekonomisinin ahlaki yönü ve aynı zamanda piyasa ekonomisindeki aktörlerin (üreticiler ve tüketiciler) ahlaka uygun olan ve olmayan davranışları anlaşılır.

**Piyasa-Dışı Ahlak:** Kamu ekonomisindeki ahlaki ilkeleri ve standartları ifade eden bir kavramdır.



**Pozitif Ahlak:** Toplumda mevcut ahlaki normlar, kurallar ve değer yargılarıdır.

**Plütokrazi:** Siyasal karar alma sürecinde halk yerine çıkar ve baskı gruplarının egemenliği "Plütokrazi" olarak adlandırılabilir. Plütokratlar (zengin ve nüfuz sahibi kimseler), demokrasilerde bir takım zengin klüpleri ve dernekleri, kamu yararına çalışan gönüllü kuruluşlar, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, mesleki teşekküller (ticaret ve sanayi odaları, v.b.), işveren sendikaları ve benzeri şekillerde örgütlenirler. Bu birliklerin oluşturulmasının temel amacı, siyasal iktidarı, bürokrasiyi, basını ve kamuoyunu kendi çıkarları doğrultusunda etkilemektir.

**Rant Kollama:** Çıkar ve baskı gruplarının, devlet tarafından "suni" olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere "rant kollama" (rent seeking) adı verilmektedir.

**Rüşvet:** Kamu görevlilerinin görev ve yetkilerini kötüye kullanmak suretiyle maddi ve/veya diğer şekillerde bir menfaat temin etmelerine rüşvet adı verilir.

**Seçim Sahtekarlığı:** Seçim sırasında oy kullanımı ya da oy sayımı sırasında yapılan her türlü usulsüzlük ve suiistimaller "seçim sahtekarlığı" olarak adlandırılır.

**Siyasal Yozlaşma:** En geniş anlamda, siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, politikacılar, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları) "özel çıkar" sağlama gayesiyle toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmalarına Siyasal Yozlaşma ya da Politik Yozlaşma adı verilir.

**Subjektif Ahlak:** Herkes tarafından kabul edilebilecek evrensel ahlak kurallarının geçerli olamayacağını savunan ahlak öğretisidir.

**Suvasyon:** Siyasal partilerin, seçim öncesinde kendilerine parasal destek sağlayarak seçim harcamalarını finanse eden kişi ve kuruluşlara, aynı zamanda seçim çalışmalarına bizzat katılan partizanlara, iktidara geldikten sonra çeşitli şekillerde özel menfaat sağlamaları (devlet ihalelerinde ayrıcalık sağlama, iş bulma vs.) demektir.

**Teşvik Kollamacılık:** Devletten çeşitli türde teşvik elde etmek için yapılan her türlü lobicilik faaliyetlerini ifade etmektedir.

**Toplam Ahlak:** Toplumu oluşturan tüm birey ve kurumların "bütünsel olarak" ahlaki ilke ve standartlara uygun hareket etmesi anlamında kullanılan bir kavramdır.

**Toplam Ahlak Yönetimi:** Tüm organizasyonlarda ve tüm mesleklerde ahlaki ilke ve kurallara uygun davranışlarda bulunmak ve aynı zamanda toplumda ödev ve sorumluluk ahlakını kurumsallaştırmak yönünde ahlak yönetimine verilen isimdir. Toplam ahlak yönetiminin üç temel boyutu bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla; organizasyon ahlakı, meslek ahlakı, ödev ve sorumluluk ahlakıdır.

**Toplam Kalite Yönetimi:** Organizasyonda kaliteyi artırmayı hedefleyen bir yönetim felsefesidir. Toplam kalite yönetimi anlayışında sadece sunulan ürün ve hizmetin kalitesinin değil, yönetim, insan ve süreç kalitesinin de iyileştirilmesiyle organizasyonda başarı ve yüksek performansa ulaşılacağı savunulmaktadır.

**Yolsuzluk:** Özel bir çıkar temin gayesiyle kamusal güç ve yetkinin kötüye kullanımına yolsuzluk denilmektedir.

**Zimmet:** Kamu görevlilerinin para ve/veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel amaçları için harcaması ya da kullanmasıdır.

**GENEL BİBLİYOGRAFYA\***

- Alam, M. "Some Economic Costs of Corruption in LDCs." *Journal of Development Studies* 27: 1991.
- Alam, M. "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications." *Kyklos* 48(3): 1995.
- Alatas, S. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot, 1990.
- Andvig, Jens and Kalle Moene. "How Corruption May Corrupt." *Journal of Economic Behavior and Organization* 13. 1990.
- Abueva, Jose V. "The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development", *East-West Center Review*, 1966. No. 3.
- Akarsu, Bedia., *Ahlak Öğretileri*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1982.
- Aktan, Coşkun Can. *Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset*, İstanbul: T Yayınları, 1994.
- Aktan, Coşkun Can., *Politik Yozlaşma Ve Kleptokrasi*, İstanbul: Afa Yayınları 1992.
- Aktan, Coşkun Can., "Türkiye'de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler", *Türkiye Günlüğü*, Sayı 51, Yaz-1998. S. 74-78.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997, S.1045-1059.
- Aktan, Coşkun Can., "Siyasal Patoloji Ve Siyasal Yozlaşma", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997, S.1063-1077.
- Aktan, Coşkun Can., "Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig Ve Koçi Bey Risalesi'nden Öğreneceklerimiz", *Yeni Türkiye*, Mart-Nisan 1997. S. 1389-92.
- Anderson, Terry And Peter Hill, *The Birth Of Transfer Society*, Stanford: Hoover Ins. Pres, 1980.
- Bayles, Michael., *Professional Ethics*, Belmont, CA: Wadsworth, 1981.
- Becker, Lawrence C.(Ed.), *Encyclopedia Of Ethics*, New York: Garland Publ. Co., 1992.
- Benson, Bruce, "Rent Seeking From A Property Rights Perspective" , *Southern Economic Journal*, Vol 51, No 2, Oct-1984, Pp. 388-400.

---

\* Bu kitap içerisinde yer alan araştırmalarda kaynak ve dipnotlar, her ana yazının sonunda verilmiştir. Burada ise araştırmacılara yararlı olacağı düşüncesi ile genel bir okuma listesi verilmektedir.

- Bhagwati, Jagdish N., And T. N. Srinivason, "Revenue Seeking: A Generalization Of The Theory Of Tariffs", *Journal Of Political Economy*, Vol 88, No 6, Dec, 1980.
- Bhagwati, Jagdish, "Directly Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities", *Journal Of Political Economy*, Vol 90, No 5, 1982, Pp. 988-1002.
- Bowman, James S. And Frederick A. Elliston., *Ethics, Government, And Public Policy, - A Reference Guide-*, New York: Greenwood Press, 1988.
- Brock, William A, Stephen P. Magee. , "The Invisible Foot And The Waste Of Nations: Redistribution And Economic Growth", In: David C:Colander (Ed) *Neoclassical Political Economy (The Analysis Of Rent Seeking And DUP Activities)*, Cambridge, Ballinger Publ. 1984, Pp. 177-187.
- Banfield, Edward. "Corruption as a Feature of Governmental Organizations." *Journal of Law and Economics* 3. 1975.
- Bardhan, Pranab. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* XXXV (September), 1997. pp. 1320-1346.
- Bayley, David. "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *The Western Political Quarterly*, 1966. pp.723.
- Beenstock, Michael. "Corruption and Development." *World Development* 7:15-24.
- Besley, Timothy, and John McLaren. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives." *The Economic Journal* 103(January): 1993.
- Buchanan, James M. Robert D. Tollison And Gordon Tullock, *Toward A Theory Of The Rent Seeking Society*, Texas A-M University Press, 1980.
- Buchanan, James M. , "Rent Seeking And Profit Seeking", In:J. M. Buchanan, Robert D. Tollison And Gordon Tullock, *Toward A Theory Of The Rent Seeking Society*, Texas A-M University Press, 1980, Pp. 3-15.
- Buchanan, James M. , *Kamu Tercihi Ve Anayasal İktisat*, (Yayına Hazırlayanlar:Coşkun Can AKTAN Ve Aytaç EKER), İzmir, Akıselim Matbaası, 1991.
- Buchanan, James., *Ethics And Progress*, Norman, Ok: University Of Oklahoma Press, 1994.
- Buchanan, James., "Simple Economics Of Work Ethic", Mt.Pelerin Special Meeting In Taiwan, 1988. Conference Series, No 9 (Taipei: Chung-Hua Institute For Economic Studies, 1989. Pp.34-47.)
- Callahan, Joan C. (Ed.), *Ethical Issues In Professional Life*, New York: Oxford University Press, 1988.

- Christians, C.G., K. Rotzoll And M. Fackler., Media Ethics, New York: Longman, 1983.
- Cody, Michael And Richardson R. Lyan., *Honest Government -An Ethics Guide For Public Service-*, London: Praeger, 1992.
- Colander, David, Neoclassical Political Economy, The Analysis Of Rent Seeking And DUP Activities, Cambridge: Ballinger Publ. 1984.
- Cooper, Terry L., Handbook Of Administrative Ethics, New York: Marcel Dekker, Inc.,1994.
- Copp, David And David Zimmerman, (Eds.) , Morality, Reason And Truth: New Essays On The Foundations Of Ethics, Totowa, N.J: Rowman, 1984.
- Campos, J Edgardo; Lien, D; and Pradhan, S. "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters." *World Development* 27(6). 1999.
- Charlick, Robert. "Corruption and Political Transition: A Governance Perspective." *Corruption and Reform* 7(3): 1993. 177-188.
- Clark, Michael, ed. Corruption: Causes, Consequences and Control. London: Pinter. 1983.
- Çetin, Bilal, Soygun-Hayali İhracatın Boyutları-Ankara:Bilgi Yayınevi, 3. B. , 1989.
- Dobel, J. P. "The Corruption of a State." *American Political Science Review* 72(3): 1978. 958-973.
- Doig, Alan. Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics. Harmondsworth: Penguin. 1984.
- Doig, Alan. "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?" in: Rick Staphenhurst and Kpundeh, eds. *Fighting Corruption: Lessons of Experience*. EDI Seminar Series. Washington, D.C.: World Bank. 1997.
- Dorn, J. A. , "Introduction:The Transfer Society", The Cato Journal, Vol 6, No 1, 1986, Pp. 1-17.
- Durkheim, Emile., Meslek Ahlakı (Çev: M.Karasan), İstanbul: Milli Eğitim Basımevi, 1962.
- Elliott, Kimberly Ann., Corruption And The Global Economy, (Ed.), Washington DC: 1997.
- Eigen, Peter. "Combating Corruption Around the World." *Journal of Democracy* ,1996.

- Elliot, Kimberly ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.
- Etziona, Amitai. "The Fight against Fraud and Abuse." *Journal of Policy Analysis and Management* 2: 26-38 ,1982.
- Euben, J. Peter. "On Political Corruption." *The Antioch Review* 36(1): 1978. 103-118.
- Flowers, Marilyn R. , "Rent Seeking And Rent Dissipation: A Critical View", *The Cato Journal*, Vol 7, No 2, Fall, 1987, Pp. 431-441.
- Frankena, William K. And John T. Granrose., *Introductory Readings İn Ethics*, New Jersey: Prentice Hall, 1974.
- Friedrich, Carl J., *The Pathology Of Politics*, New York: Harper Row, 1972.
- Feld, Werner J. *Multinational Corporations and UN Politics: The Quest for Codes of Conduct*. New York: Pergamon Press, 1980.
- Flynn, Peter. "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection." *Journal of Latin American Studies* 24: 351-371 1993.
- Gauthier, David., *Morals By Agreement*, Oxford: Oxford University Press, 1986.
- Goldman, Alan H., *The Moral Foundations Of Professional Ethics*, Totowa, N.J: Rowman And Littlefield, 1980.
- Goodin, Robert E., *Manipulatory Politics*, New Haven: Yale Univeristy Press, 1980.
- Gibbons, Kenneth M. "Toward an Attitudinal Definition of Corruption", in A. J. Heidenheimer, M. Johnston, and V. T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*. (New Brunswick, NJ: Transaction Press): 1988. 165-171.
- Goodman, Timothy. "Political Corruption: the Payoff Diminishes." *American Enterprise* 5(9): 19-27 ,1994.
- Gruber, Judith E. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press. 1987.
- Green, Bruce A., *Government Ethics Reform For The 1990's*, New York: Fordham University Press, 1991.
- Hançerlioğlu, Orhan., *Felsefe Sözlüğü*, İstanbul: Remzi Kitabevi, 3. B. 1975.
- Heidenheimer, Arnold J. Michael Johnston And Victor T. Levine., *Political Corruption (Eds.) -A Handbook-*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

- Hancock, Graham. *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of International Aid Business*. Atlantic Monthly Press. 1989.
- Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books), 1970. pp. 3-28.
- Heidenheimer, Arnold J.; Michael Johnston, and Victor T. LeVine (eds.). *Political Corruption: A Handbook*. (New Brunswick, NJ: Transaction Press), 1989.
- Heimann, Fritz. *Should Foreign Bribery Be a Crime?* Berlin: Transparency International, 1995.
- Henderson, Kimberly. *Whistleblowers*. Berlin: Transparency International, 1995.
- Heywood, Paul (ed.). *Political Corruption*. Oxford: Blackwell. 1997.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968.
- Jabbara, J.G. "Bureaucratic Corruption in the Third World: Causes and Remedy." *Indian Journal of Public Administration* 22: 673-691 (October-December 1976).
- Jagannathan, N. Vijay. "Corruption, Delivery Systems, and Property Rights." *World Development* 14(1): 1986.
- Johnston, Michael.. "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage." *American Political Science Review* 73(2): 1979.
- Johnston, Michael. "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment." *Comparative Politics* 18(4): 1986. 459-477.
- Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole. 1982.
- Johnston, Michael. "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Corruption." In Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997
- Johnston, Michael. "What Can Be Done About Entrenched Corruption?", pp. 149-180 in Boris Pleskovic (ed.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington, DC: The World Bank, 1998.
- Johnston, Michael. "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standards." In Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1993.

- Johnston, Michael. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption." *International Social Science Journal* 149 (Spring):
- Kaid, Lynda Lee, "Ethical Dimensions Of Political Advertising", İn: R.E. Denton (Ed.), *Ethical Dimensions Of Political Communication*, New York: Praeger, 1991.
- Kandemir, M.Yaşar., Örneklerle İslam Ahlakı, İstanbul: Nesil Yayınları, 1986.
- Katz, Eliakim And Jacop Rosenberg: "Rent Seeking For Budgetary Allocation: Preliminary Results For 20 Countries", *Public Choice*, Vol 60, No 2, 1985 (Türkçe Çevirisi İçin Bkz: Mustafa Sakal, "Bütçe Tahsislerine Yönelik Rant Kollama Faaliyetleri: 20 Ülkeye İlişkin Veriler", *Maliye Yazıları*, Nisan-Haziran 1992, Sayı 35.)
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press. 1988.
- Kpundeh, Sahr John. "Kleptocracy and the Culture of Corruption: The Political Economy of Mismanagement in Sierra Leone." Paper presented at the Canadian Association of African Studies, Montreal, May 2-5, 1996.
- Krueger, Anne O. "The Political Economy of the Rent Seeking Society." *American Economic Review* 64: 291-303 (1974).
- Laband, D. N. And J. P. Sopheclus, "The Social Costs Of Rent Seeking: First Estimates", *Journal Of Public Finance And Public Choice*, 1987/2.
- Leff, N. "Economic Development through Bureaucratic Corruption." *American Behavioral Scientist* 8(3) (November), 1964. pp. 8-14.
- Leiken, Robert S. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Foreign Policy* 105 (Winter 1996-97).
- Leys, Colin. "What is the Problem about Corruption?" *Journal of Modern African Studies* 3(2): 1965. 215-230.
- Little, Walter and E. Posada-Carbo, eds. *Political Corruption in Europe and Latin America*. London: University of London Press, Institute of Latin American Studies series. 1996.
- Madsen, Peter And Jay M. Shafritz., *Essentials Of Government Ethics*, New York: Meridian Book, 1992.
- Mchugh, Francis P, İş Ahlakı, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1992.



Misra, R.P., "Interdependence Of Environmental Ethics And Jurisdiction Relationship", In: Kriton Curi And Et All., Proceedings Of First International Symposium On Environmental Ethics, İstanbul: Boqaziçi University Press, 1996.

Mauro, Paolo. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*. CX(2): 1995. 681-712.

Mauro, Paolo. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis." in: Kimberly A. Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.

McKinney, J. and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*. Philadelphia: ISHI Press, 1986.

Moody-Stewart, George. "On Political Scandals and Corruption." *Government and Opposition* 15:2 (Spring 1980), pp. 208-222.

Moody-Stewart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Berlin, 1994.

Mookherjee, Dilip. "Incentive Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration." Paper presented at the Ninth Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington, D.C. 1997.

Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer, and Robert W. Vishny. "Why is Rent-Seeking So Costly to Growth?" *American Economic Review* 83(2): 1993. 409-414 MÜSİAD, Orta Büyüklükteki İşletmeler Ve Bürokrasi, İstanbul: 1992.

Naim, Moises. "The Corruption Eruption." *The Brown Journal of World Affairs* 2(2): 245-61 (1995).

Nye, Joseph S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2): 1967. 417-427.

Organization for Economic Cooperation and Development. *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OECD. 1995.

Peters, John G., and Susan Welch. "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory." *American Political Science Review* 72(3): 1978. 974-984.

Philp, Mark. "Defining Political Corruption", in Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*. (Oxford: Blackwell). 1997.

- Pope, Jeremy. "Elements of a Successful Anti-corruption Strategy." Integrity Workshop in Uganda II, Final Workshop Proceedings, Mukono, Uganda, 27-28 November. 1995.
- Pope, Jeremy. "Ethics, Transparency and Accountability." In Petter Langseth, ed. *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. Washington, D.C.: EDI-World Bank. 1995.
- Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1995.
- Pirsig, Maynard E. And Kenneth F. Kirwin., (Eds.), *Professional Responsibility: Cases And Materials*, 3<sup>rd</sup>. Ed. St Paul, MN; West Publ. 1981.
- Rohr, John A., *Ethics For Bureaucrats*, 2<sup>nd</sup> Ed; New York: Marcel Dekker, 1989.
- Robinson, Daniel S., *Political Ethics*, New York: Crowell Co. 1935.
- Romanow, Walter I, W.C. Soderlund And R.G. Prive, "Negative Political Advertising - An Analysis Of Research Findings In Light Of Canadian Practice", in: J. Hiebert (Ed.), *Political Ethics -A Canadian Perspective-*, Toronto: Dundum Press, 1993.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press. 1978.
- Rose-Ackerman, Susan, and Andrew Stone. "The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys." Washington, D.C.: The World Bank Development. 1996.
- Rose-Ackerman, Susan. "The Political Economy of Corruption." in: Kimberly A. Elliot, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.
- Rose-Ackerman, Susan. "Reducing Bribery in the Public Sector." In: Duc V. Trang, ed. *Corruption & Democracy*. Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, 1994. pp.21-28.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- Roth, John. K., *Ethics*, New York: Salem Press, 1994.
- Scott, James C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, Inc. 1972.
- Özek, Ali Ve Diğerleri., *Kur'an-I Kerim Ve Açıklamalı Meali*, Ankara: Türk Diyanet Vakfı, Yayını, 1998.

- Pasour, E. C. Jr., "Rent Seeking: Some Conceptual Problems And Implications", In: Murray N. Rothbard, (Ed.) *The Review Of Austrian Economics*, Vol 1, Lexington Books, 1987.
- Posner, Richard A. "The Social Costs Of Monopoly And Regulation", *Journal Of Political Economy*, Vol 83, August 1975, Pp. 807-826.
- Rowley, Charles, Robert Tollison And Gordon Tullock, *The Political Economy Of Rent Seeking*, Boston: Kluwer Academic Pub. 1988.
- Sands, Barbara N. "Decentralizing an Economy: The Role of Bureaucratic Corruption in China's Economic Reforms", *Public Choice* 65:1, 1990. pp. 85-91.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 1972.
- Sherman, Lawrence W. *Police Corruption: A Sociological Perspective*. New York: Doubleday. 1974.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599-617.
- Tepe, Harun., "Bir Felsefe Dalı Olarak Etik", *Doğu Batı Dergisi*, Ağustos-Eylül-Ekim 1998. S. 9-25.
- Tepe, Harun., *Etik Ve Metaetik*, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu, 1992.
- TESEV, *Türk Toplumunun Değerleri*, İstanbul: 1998.
- Tollison, Robert, "Rent Seeking: A Survey", *Kyklos*, Vol 35, 1982, Pp. 575-276.
- Theobald, Robin. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Durham, North Carolina: Duke University Press, 1990.
- Theobald, Robin. "On the Survival of Patronage in Developed Societies." *Archives Européenne de Sociologie* 33(1): 1992. 183-91.
- Thompson, Dennis F. *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: Brookings. 1995.
- Trang, Duc V. (ed.). *Corruption & Democracy*. Institute for Constitutional and Legislative Policy: Budapest. 1994.
- Transparency International. *A National Integrity Source Book for Building More Transparent and Accountable Government*. Berlin: Transparency International. 1996
- Tullock, Gordon, "The Welfare Costs Of Tariffs, Monopolies And Theft ", *Economic Inquiry*, Vol 5, 1967, Pp. 224, 232.

- Tullock, Gordon,, "Rent Seeking", in The New Palgrave Dictionary Of Economics, Vol 4, Pp. 147-149.
- TÜGİAD, İş Ahlakı Ve Türkiye’de İş Ahlakına Yönelik Tutumlar, İstanbul: 1992.
- TÜSİAD, Türk Toplumunun Değerleri, İstanbul:1991.
- Uludağ, Süleyman., İslam’da Emir Ve Yasakların Hikmeti, İstanbul:1998.
- UNDP (United National Development Program). *Corruption and Good Governance. New York: UNDP, Management Development and Governance Division, Discussion paper number 3. 1997.*
- Ülgener, Sabri F., İktisadi Çözülmenin Ahlak Ve Zihniyet Dünyası, İstanbul: Der Yayınları, 1981.
- Ülken, Hilmi Ziya., Ahlak, İstanbul. İÜ. Edebiyat Fakültesi Yayını, 1946.
- Vatz, Richard E. And Lee S. Weinberg, "The Ethics Of Negative Political Advertising", in: P.Madsen And J.M. Shafritzi (Ed.), *Essentials Of Government Ethics*, New York: Meridian Books, 1992.
- Weber, Max., *Protestan Ahlakı Ve Kapitalizmin Ruhu*, (Çev: Z.Aruoba), İstanbul: Hill Yayınları, 1985.
- Wueste, Daniel E., *Professional Ethics And Social Responsibility*, New York: Rowmna And Littlefield Pub. 1994.
- World Bank. *Governance and Development*. Washington, D.C. 1992.
- World Bank. *The State in a Changing World: World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press. 1997.
- Wraith, Ronald and Edgar Simpkins. *Corruption in Developing Countries*. London: Allen & Unwin. 1963.
- Zimmerman, Joseph., *Curbing Unethical Behavior İn Government.*, London: Greenwood Press, 1994.