



İngiltere
Büyükelçiliği
Ankara

ULUSLARARASI
ŞEFFAFLIK
DERNEĞİ



İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ TÜRKİYE ANALİZİ

İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ TÜRKİYE ANALİZİ



Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzlukla mücadeleye öncülük eden küresel bir sivil toplum kuruluşudur. Dünya genelinde 100'den fazla ülke kolu ve Berlin'deki uluslararası sekreteryası aracılığıyla, yolsuzlukların yıkıcı etkileri hakkında toplumların bilinçlendirilmesi ve kamu, özel sektör ve sivil toplum ortaklarıyla işbirliği halinde etkin önlemlerin geliştirilmesi ve uygulanması için çalışır.

2008 yılında gönüllü çabalarla kurulan Uluslararası Şeffaflık Derneği ülkenin demokratik, sosyal ve ekonomik yönden gelişimi için toplumun tüm kesimlerinde şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerini hakim kılma amacını taşımaktadır. Dernek, yolsuzluğun azaltılması yönündeki çalışmaları kapsamında kamu kesimi, iş dünyası, sendikalar, üniversiteler, meslek örgütleri ve sivil toplum örgütleri gibi konuyla ilgili tüm tarafları bir araya getirerek faaliyetlerinde bu çok aktörlü işbirliğini esas alır. Toplumsal yapıyı oluşturan ve/veya kamu gücünü elinde bulunduran tüm kişi ve kurumların açık, dürüst, hukuka uygun, etik, izlenebilir ve hesap verebilir şekilde davranmasını talep eder ve kendisi de bu ilkeler çerçevesinde faaliyetlerini sürdürür.

Yazarlar

Dr. Asuman Sönmez

Ülke Profili - Özel Sektör Şeffaflık Sistemi Analizi

Dr. İmren Borsuk

Kamu Sektörü Şeffaflık Sistemi Analizi

Yalın Hatipoğlu

Sivil Toplum Şeffaflık Sistemi Analizi

Editör

E. Oya Özarıslan

Yalın Hatipoğlu

Danışma Kurulu

Bülent Tarhan

Mete Demirci

Katkıları için Doç.Dr. Leyla Ateş, Yrd.Doç.Dr. Murat Önok, Dr. Habibe Akşit, Kayra Uçer, Fikret Sebilcioğlu, Sevi Fırat ve Olgü Kama'ya teşekkür ederiz.

Tasarım: Kurtuluş Karaşın

"Bu rapor Birleşik Krallık Refah Fonu tarafından desteklenen "Business Integrity Country Agenda: Strengthening the transparency of business sector in Turkey" projesi kapsamında üretilmiş olup, raporun içeriği Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin sorumluluğundadır."

Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu için azami çaba gösterilmiştir. Tüm bilgilerin Şubat 2017 itibarıyla doğru olduğuna inanılmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği, bu raporun başka amaçlarla veya başka bağlamlarda kullanılmasından doğacak sonuçlar için sorumluluk kabul etmemektedir.

© 2017 Uluslararası Şeffaflık Derneği. Tüm hakları saklıdır.

ISBN 978-605-82771-0-6

www.seffaflik.org

İÇİNDEKİLER

Tablo Listesi, Grafik Listesi, Şekil Listesi.....	5
Kısaltmalar.....	6
İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Metodolojisi	8
1 Yolsuzlukla Mücadele İş Dünyasında Şeffaflığın Rolü.....	8
2 İş Dünyası Şeffaflık Sistemi: Neden Yeni Bir İş Dünyası Değerlendirme Aracı Gerekli?	9
3 İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi Hakkında.....	10
4 Metodoloji	11
5 Raporun Yapısı.....	14
Yönetici Özeti.....	15
İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ TÜRKİYE ANALİZİ	
ÜLKE PROFİLİ	26
1 KAMU SEKTÖRÜ ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ	49
1.1 Kamu Görevlilerine Rüşvet Yasağı	49
1.1.1 Kamu görevlilerinin rüşvet almasını yasaklayan yasalar.....	49
1.1.2 Kamu görevlilerinin rüşvet almasını yasaklayan yasaların uygulanması.....	51
1.1.3 Kamu görevlilerinin rüşvet almasını yasaklayan yasaları uygulama kapasitesi	57
1.2 Özel sektöre ilişkin rüşvetin yasaklanması	61
1.2.1 Özel sektöre ilişkin rüşvetin yasaklanması ile ilgili yasalar	61
1.2.2 Özel sektöre ilişkin rüşvetin yasaklanması ile ilgili yasaların uygulanması	63
1.2.3 Özel sektöre ilişkin rüşveti yasaklayan yasaları uygulama kapasitesi	63
1.3 Suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanması	64
1.3.1. Suç gelirlerinin aklanmasını yasaklayan yasalar.....	64
1.3.2 Suç gelirlerinin aklanmasını yasaklayan yasaların uygulanması	68
1.3.3 Suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanması ile ilgili uygulama kapasitesi	70
1.4 Gizli anlaşmaların yasaklanması	73
1.4.1 Gizli anlaşmaların yasaklanması hakkında yasalar	73
1.4.2 Gizli anlaşmaları yasaklayan yasaların uygulanması	74
1.4.3 Gizli anlaşmaların yasaklanması ile ilgili yasaları uygulama kapasitesi.....	74
1.5 Yolsuzluğun İhbarı	75
1.5.1 Yolsuzluğun ihbarı hakkında yasalar	75
1.5.2 İhbar ile ilgili yasaların uygulanması	77
1.6 Hesap verme, denetleme ve kamuyu aydınlatma yükümlülüğü	78
1.6.1 Muhasebe ve denetim standartları	78
1.6.2 Muhasebe ve denetim standartlarının uygulanması	81
1.6.3 Profesyonel hizmet sağlayıcılar	84
1.6.4 Gerçek Faydalanıcı.....	85
1.7 Nüfuz kullanılmasının yasaklanması	87
1.7.1 Siyasi katkılara dair yasalar.....	87
1.7.2 Siyasi katkılar konusunda uygulama ve kamuyu aydınlatma yükümlülüğü	93
1.7.3 Lobicilik (savunuculuk) üzerine yasalar	96
1.7.4 Savunuculuk konusunda uygulama ve kamuyu aydınlatma yükümlülüğü.....	96

1.7.5 Diğer çıkar çatışmaları hakkında yasalar	97
1.7.6 Diğer çıkar çatışmaları konusunda uygulama ve kamuyu aydınlatma yükümlülüğü.....	100
1.8 Kamu ihaleleri	102
1.8.1 İşleyiş ortamı ve yasal çerçeve	102
1.8.2 Sözleşmeyi yapan idarenin şeffaflığı	105
1.8.3 Denetim ve ihbar mekanizmaları	109
1.8.4 Özel sektör için düzenlemeler	110
1.9 Vergi ve gümrük	111
1.9.1 İşleyiş ortamı	111
1.9.2 Vergi idaresi yetkililerinin şeffaflığı	113
1.9.3 Denetim ve ihbar mekanizmaları	114
1.10 Açık veri	117
1.10.1 Veri ekosistemi	117
2 ÖZEL SEKTÖR ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ	119
2.1 Şeffaflık sistemi yönetimi	128
2.1.1 Politikaların oluşturulması	129
2.1.2 Uygulamaların işleyişi	133
2.1.3 İhbarda bulunma	135
2.1.4 İş ortağı yönetimi	137
2.2 Denetim ve güvence	138
2.2.1 İç kontrol ve denetim yapıları	138
2.2.2 Dış denetim	142
2.2.3 Bağımsız güvence	148
2.3 Şeffaflık ve kamuyu aydınlatma yükümlülüğü	150
2.3.1 Yolsuzlukla mücadele programlarının kamuyu aydınlatma yükümlülüğü	150
2.3.2 Kurumsal yapının beyanı	153
2.3.3 Temel finansal verilerin ülkeden ülkeye beyanı	155
2.3.4 Ek Beyan	156
2.4 Paydaş katılımı	157
2.4.1 Paydaş ilişkileri	157
2.4.2 İş dünyası tarafından yürütülen yolsuzluğa karşı inisiyatifler	157
2.4.3 İş dünyası örgütleri	158
2.5 Yönetim kurulları	159
2.5.1 Denetim	159
2.5.2 Yönetici ücreti	161
2.5.3 Çıkar çatışması	162
3 SIVİL TOPLUM ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ	169
3.1 Daha geniş denetim ve denge	171
3.1.1 Bağımsız medya	171
3.1.2 Şeffaflık sistemine sivil toplum katılımı	173
3.1.3 Sivil toplumun şeffaflık sisteminin denetimi	174
SONUÇ, ÖNERİLER ve EYLEM PLANLARI	177
EKLER	
EK.1 Araştırma Soruları	191
EK.2 Araştırma Kapsamında İncelenen Şirketler ve Puanları	193

TABLO LİSTESİ

Tablo 1	Türkiye'de KOBİ Tanımı.....	39
Tablo 2	Türkiye'de Kayıtdışı Ekonominin Büyüklüğü.....	44
Tablo 3	Türkiye'nin Bazı Endekslerdeki Sıralaması.....	48
Tablo 4	2014 - 2017 Yılları İçin Yükümlülüklerin İhlalinde Uygulanan İdari Para Cezaları.....	67
Tablo 5	BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Ortalamaları.....	127
Tablo 6	Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketler ve Limitler.....	144

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1	Türk Ekonomisinin Büyüme Oranları.....	28
Grafik 2	Türkiye'de 2006 - 2016 Yılları Arasındaki Enflasyon Oranları.....	29
Grafik 3	1990 - 2016 Yılları Arası Euro ve ABD Doları'nın Gelişimi ve Önemli Olaylar.....	29
Grafik 4	Türkiye Ekonomisi'nde Dış Ticaretin Gelişimi.....	30
Grafik 5	Cari İşlemler Dengesi ve İlgili Kalemlerin Değişimi.....	32
Grafik 6	Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun Gelişimi ve Dağılımı.....	33
Grafik 7	Doğrudan Yabancı Yatırımlarının Gelişimi.....	34
Grafik 8	Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Özelleştirme Geliri (milyar \$).....	37
Grafik 9	Çalışanların Sektörel Dağılımı (000 kişi).....	38
Grafik 10	Girişim Sayısı, Çalışan Sayısı ve Cironun Sektörlere Göre Dağılımı (%).....	40
Grafik 11	Ölçeklerine Göre İşletmelerin Payları (%).....	40
Grafik 12	Sektörlerin Toplam İçindeki Payı (2015).....	42
Grafik 13	Türkiye'de İşletmelerin Hukuki Statülerine Göre Dağılımı.....	119
Grafik 14	BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Yolsuzlukla Mücadele Programı Değerlendirme Kriterleri Ortalama Puanları.....	128
Grafik 15	Yolsuzlukla Mücadele Programları Hakkında Raporlama ve BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde İşlem Gören Şirketlerin Değerlendirilmesi.....	131
Grafik 16	İş Ortakları ve Üçüncü Kişilerle İlişkilerde Yolsuzlukla Mücadele Programına Uyum.....	137
Grafik 17	Yolsuzlukla Mücadele Programlarının Denetimi.....	149
Grafik 18	BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde Yer Alan Şirketlerin "Yolsuzlukla Mücadele Programı" Değerlendirmeleri.....	152
Grafik 19	Organizasyonel Şeffaflık.....	154
Grafik 20	Ülkesel Raporlama.....	155
Grafik 21	BİST 50 ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Şirketlerinde Düzenlenen Yolsuzlukla Mücadele Eğitimleri ve Yöneticilerin Katılımı.....	160

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1	Aile Şirketlerinin Kesişim Alanı.....	120
Şekil 2	Türkiye'de İşletmelerin Ölçeği ve Yapısı.....	121
Şekil 3	BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde İşlem Gören Şirketler.....	126
Şekil 4	BİST Kurumsal Yönetim Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde İşlem Gören Şirketler	134

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
BEDK	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BİMER	Başbakanlık İletişim Merkezi
BİST	Borsa İstanbul
BM	Birleşmiş Milletler
BTK	Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
CDP	Karbon Saydamlık Projesi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
DB	Dünya Bankası
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırım
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
EDMER	Etik Değerler Merkezi Derneği
EIRIS	Ethical Investment Research Services Limited
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
EUİGE	Eşitsizliğe Uyarlanmış İnsanı Gelişme Endeksi
FATF	Mali Eylem Görev Gücü
GİP	Gelişen İşletmeler Piyasası
GRECO	Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HDP	Halkların Demokratik Partisi
HSYK	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
ICC	Milletlerarası Ticaret Odası
IFF	Uluslararası Finans Enstitüsü
IIA	Uluslararası İç Denetçiler Enstitüsü
İGR	İnsani Gelişme Raporu
İSO	İstanbul Sanayi Odası
KAP	Kamu Aydınlatma Platformu
KDV	Katma Değer Vergisi
KGK	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükte İşletme
KOSGEB	T.C. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği
KOM	Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı
LPG	Sıvılaştırılmış Petrol Gazları
MASAK	Mali Suçları Araştırma Kurulu
MEDEL	Avrupa Yargıçlar ve Savcılar Birliği
MERSİS	Merkezi Sicil Kayıt Sistemi
MHP	Milliyetçi Halk Partisi

MKK	Merkezi Kayıt Kuruluşu
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OECD SIGMA	Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
OHAL	Olağanüstü Hal
ÖTV	Özel Tüketim Vergisi
RTÜK	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SELDİ	Kalkınma ve Entegrasyon için Güney Avrupa Liderliği
SMMM	Serbest Muhasebeci Mali Müşavir
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBB	Türkiye Bankalar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TCMB	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TEİD	Etik ve İtibar Derneği
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TKYD	Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği
TMS	Türkiye Muhasebe Standartları
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TSPB	Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği
TÜFE	Tüketici Fiyat Endeksi
TFRS	Türkiye Finansal Raporlama Standartları
TL	Türk Lirası
TOKİ	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÖU	Tarhiyat Öncesi Uzlaşma
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTK	Türk Ticaret Kanunu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜRMOB	Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
TYSAP	Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Uygulamalarının Güçlendirilmesi Projesi
UFRS	Uluslararası Finansal Raporlama Standartları
UNCAC	Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Konvansiyonu
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
ÜFE	Üretici Fiyat Endeksi
VİMER	Vergi İletişim Merkezi
WEF	Dünya Ekonomik Forumu
YARSAV	Yargıçlar ve Savcılar Birliği
YEPP	Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı
YKTS	Yükümlü Kayıt ve Takip Sistemi
YMM	Yeminli Mali Müşavir
YSK	Yüksek Seçim Kurulu

İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ METODOLOJİSİ

1 | YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE İŞ DÜNYASINDA ŞEFFAFLIĞIN ROLÜ

Şirketlerin özellikle haksız kazanç elde etmek için uygunsuz ödemeler yaparak yolsuzluk denkleminde genelde arz eden tarafta katkıda buldukları düşünülür. Ancak şirketler de mağdur olabilirler; dürüst davranmayan rakipleri karşısında ihale kaybı yaşayabilirler; yozlaşmış kamu görevlilerinin veya diğer iş ortaklarının para sızdırma taleplerinin mağduru olabilirler. Dolayısıyla, iş dünyası içindeki ya da iş dünyasından kaynaklanan yolsuzluklara karşı mücadeleyi yürütürken hem talep tarafı (örneğin kamu sektörü) hem de arz tarafı (örneğin özel sektör) içeren iki perspektif de değerlendirilmelidir.

Bu iki perspektif iş dünyası şeffaflık sisteminin tanımının içinde yer almaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü iş dünyasında şeffaflığı şöyle tanımlamaktadır: “küresel ölçüde kabul edilen etik standartlara bağlı olma, yasaların ve düzenlemelerin hem lafzına hem ruhuna uyma ve uymakla yükümlü olduğu ahlak, dürüstlük, güven verebilirlik gibi temel değerleri yükseltme”. İş dünyasında şeffaflık, en geniş anlamda, kurumsal sosyal sorumlulukla ilişkilendiren bütün iyi iş uygulamalarını barındırmaktadır. Daha dar anlamda, minimum yasal gereklilere ve etik iş değerlerine bağlılık taahhüdünü yansıtmaktadır. Şeffaflıkla hareket eden kurumlar yasalara ve etik değerlere uyarlar, çalışanlarına, müşterilerine ve iş ortaklarına eşit şekilde ve saygılı davranırlar, taahhütlerini yerine getirirler ve sosyal sorumluluk bilinci içerisinde işlerini yürütürler.

Yolsuzlukla mücadele bağlamında, iş dünyasında şeffaflık piyasanın işleyişini ve kamu güvenini sarsıcı eylemlerden ve rüşvetten kaçınacak şekilde faaliyet yapmak demektir.² Bu sebeple, öncelikle buna etki eden faktörlerin anlaşılması gerekir.

Talep tarafını anlayabilmek için, iki unsur göz önüne alınmalıdır:

- şirketlerin iş yapabilmesi için kamu sektörü tarafından yaratılan ortam ve de
- kamu sektörünün iş dünyası ile etkileşimi

Öncelikle, kamu sektörü tarafından yolsuzlukla ilgili hangi yasalar ve düzenlemeler mevcut ve bunlar nasıl uygulanıyor sorularının değerlendirilmesi önemlidir. İkinci olarak, şirketler günlük operasyonlarında; örneğin elektrik, iletişim gibi kamu hizmetlerinin alınması, lisansların sağlanması, vergilerin ödenmesi, sözleşmelerin uygulanması gibi, kamu kesimi ile etkileşime girerler. Bu süreçler iş dünyası şeffaflığı açısından riskler doğurur. Örneğin, operasyon lisanslarının şirketlere sağlanmasında geniş takdir hakkı kullanımı kamu görevlilerinin uygunsuz isteklerde bulunmalarına neden olabilir.

Bunun yanında, şirketlerin (arz tarafı) şeffaf işleyişte kendi sorumlulukları vardır. Kurumsal sosyal sorumluluk kavramına göre, şirketlerin sadece yasa ve düzenlemelere uyma sorumluluğu yoktur, ayrıca şirketlerin küresel olarak tanınmış etik standartlara yasaların da ötesine geçecek

¹ Transparency International, Policy Position, Building Corporate Integrity Systems to Address Corruption Risks, #4/2009.

² Adopted from United Nations Office on Drugs and Crime, A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity, 2013

şekilde toplumun ve iş ortaklarının beklentilerine bağlı olmaları giderek beklenmektedir. Şirketlerin; yolsuzluğa karşı etik ve uyum programlarını kendi operasyonlarında uygulamalarını, kendi tedarik zincirlerinde şeffaflığı yaygınlaştırmalarını, yolsuzluk karşıtı eylemleri raporlamalarını veya diğer iş ortakları ve paydaşlarla kolektif eylem inisiyatiflerine katılımlarını değerlendirmek bir ülkenin şeffaflık konusunda nerede durduğunu anlamak bakımından da anlamlıdır.

Bu iki perspektif arasında güçlü bir karşılıklı bağımlılık vardır. Birçok şirket yöneticisinin yolsuzluğu onaylamadığını görürse de, yolsuzluğa karşı eyleme geçmenin kısa dönemde fırsat kaybettiği veya yolsuzluğun iş yapmak için gerekli olduğuna dair bir algı hüküm sürmektedir. Önemli bir sözleşmeyi kazanmak, yeni bir iş açmak için izin almak veya operasyon lisanslarını yenilemek söz konusu olunca, var olan çevresel faktörler iş dünyasını şeffaf hareket etme ve hatta kendi isteğiyle iyi uygulama standartlarına uyma kararlılığı konusunda zorlayabilir.³ Bu nedenle kamu kesimi ve özel sektörü, bu iki paydaşı birden incelemek ve her ikisinin de şirketlerin temiz ve düzgün bir biçimde iş yapmalarını sağlayacak bir ortama nasıl katkıda bulunduğunu anlamak önemlidir.

Özet olarak; bir ülkenin iş dünyasında şeffaflık perspektifini incelerken, şirketlerin yolsuzlukla mücadele sorumluluğunu paylaşma konusundaki iradelerini gösterecek eylemleri (örneğin, kolektif eylem inisiyatiflerine katılma veya yolsuzluk karşıtı programları raporlama) içerecek şekilde yasa ve yönetmelikler ve onların pratikte uygulanmasının ötesine geçmek gerekmektedir. Böyle bir bütüncül anlayış olmadan, şirketlerin işleyişini iyileştirecek reform ajandaları da başarılı olmayacaktır.

2 | İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ: NEDEN YENİ BİR İŞ DÜNYASI DEĞERLENDİRME ARACI GEREKLİ?

Geleneksel olarak, ülke bazındaki değerlendirmeler kamu sektöründe yolsuzluğa neden olan genel faktörleri incelemek üzerine odaklanmıştır. Bunun çok iyi bilinen kapsayıcı analitik çerçeveleri Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün şeffaflık çalışmaları veya küresel çaplı şeffaflık ülke puanlamalarıdır. Bu çerçeveler, kamu sektöründe veya toplumun genelinde tüm paydaşları da içerecek şekilde şeffaflığın ve yolsuzluk ile mücadelenin mevcut durumunu derinlemesine incelemektedir.

Bugün, iş dünyasında yolsuzluğu önlemeye yönelik kapsayıcı bir çerçeve bulunmamaktadır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün geliştirdiği İş Dünyası Şeffaflık Sistemi (*Business Integrity Country Agenda*, BICA) bu boşluğu doldurmaya çalışmaktadır. İş Dünyası Şeffaflık Sistemi iş dünyası içinde ve iş dünyasından kaynaklanan yolsuzluğu önlemek için bütün paydaşların çalışmalarını detaylıca inceleyen ilk kapsayıcı analiz çerçevesidir.

³ Adopted from HUMBOLDT-VIADRINA School of Governance, *Motivating Business to Counter Corruption: A Practitioner Handbook on Anti-Corruption Incentives and Sanctions*, 2013.

	Kapsayıcı Analitik Çerçeveseler	Derecelendirme ve Endeks Sistemleri	Diğer İncelemeler
Kamu sektöründe veya genel olarak ülke bazında yolsuzluğu inceleyenler	<ul style="list-style-type: none"> Şeffaflık Sistemi Analizi 	<ul style="list-style-type: none"> Yolsuzluk Algı Endeksi Savunma alanında Yolsuzlukla Mücadele Endeksi Dünya Bankası Yönetişim Göstergeleri Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Endeksi 	<ul style="list-style-type: none"> OECD Ülke Gelişim Raporları Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi İncelemeleri
İş Dünyasında Yolsuzluğu Hedefleyen İncelemeler	<ul style="list-style-type: none"> İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Analizi 	<ul style="list-style-type: none"> Kurumsal Raporlamada Şeffaflık Savunma alanında Yolsuzlukla Mücadele Endeksi-Şirketler İş Şeffaflığı Endeksi TRACE (Şeffaf Aracılar ve Bağlı Ortaklar) Küresel Rüşvet Risk Endeksi Dünya Ekonomik Forumu Küresel Rekabet edebilirlik Endeksi 	

3 | İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ TÜRKİYE ANALİZİ HAKKINDA

Türkiye'nin yolsuzluk sıralamalarında gerilediği ve büyük kredi derecelendirme kuruluşlarının kurumsal güçler ve büyümenin Türkiye için önemine vurgu yaptığı şu günlerde, hazırlanan İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi'nin en büyük hedefi; iş dünyası şeffaflık ortamını iyileştirecek bir reform ajandası oluşturmak ve en nihayetinde iş dünyasında yolsuzluğu azaltmaktır. Bu amaçla; İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Analizi şirketlerin operasyonlarını gerçekleştirdiği yasal ve sosyal çevreyi incelemekle kalmayıp, şirketlerin şeffaflık sistemine nasıl katkı verdiğini de incelemektedir. Diğer taraftan İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Analizi eyleme geçmek için güvenilir bir temel oluşturma konusunda ilgili tüm bilgileri toplayan çok kapsamlı bir çalışma sunmaktadır.

Bu çalışma kapsamında, İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Analizi'nin amacı:

- İş dünyasında şeffaflığın ve dürüstlüğün önündeki engelleri belirlemek ve böylece savunuculuk etkinliklerinde güvenilir bilgi sağlamak,
- Durumun iyileştirilmesi için paydaşları harekete geçirmek,
- İyileşmenin ölçülebileceği bir referans noktası oluşturmaktır.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi'nden yatırımcılar, kanun ve politika yapıcılar, iş örgütleri dâhil projenin paydaşları olan kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun her kesiminin iki şekilde yararlanacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye perspektifinden iş dünyasında şeffaflığa geniş bir çerçevede yaklaşılabilir ve analiz edilebilecek, akabinde de değişimi/reformu tartışmak ve yönetmek için çok paydaşlı bir süreç başlatılabilecektir.

| 4 | METODOLOJİ

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi çerçevesi iş dünyasının şeffaflık ve hesap verebilirlik içerisinde hareket etmesini sağlayacak ortama katkıda bulunan başlıca üç paydaş belirlemiştir: kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum. Bu üç sektör şöyle değerlendirilmektedir:

- 1. Kamu Sektörü Davranışı:** Bir ülkenin özel sektöründe yolsuzluğu önleyici, azaltıcı ve bununla mücadele eden yasaların ve uygulamaların incelenmesi
- 2. Özel Sektörün Davranışı:** Bir ülkede özel sektörde yolsuzluğu önleyici, azaltıcı ve bununla mücadele eden özel sektör eylemlerinin incelenmesi
- 3. Sivil Toplum Davranışı:** Bir ülkede özel sektörde yolsuzluğu önleyici, azaltıcı ve bununla mücadele eden sivil toplum eylemlerinin incelenmesi

Bu üç değerlendirme alanı tematik alanlara ayrılmıştır. Bu tematik alanlar kamu ihaleleri veya ihbar mekanizmaları gibi kapsayıcı bir konuyu ele almaktadır. Her tematik alan değerlendirme yapılırken göz önüne alınması gereken anahtar göstergelere ayrılmıştır. Her gösterge için bir puanlama sorusu yöneltilmiş ve bu soruyu cevaplandırırken kullanılmak üzere değerlendirme kriterleri, referanslar ve önerilen veri yöntemleri açıkça belirtilmiştir.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi'nin hazırlanma sürecinde ilk olarak bu konu ile ilgili masa başı araştırma yapılmış, ilgili kişi ve kurumlarla görüşmeler gerçekleştirilmiş ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün "Kurumsal Raporlamada Şeffaflık" çalışmasından da yararlanarak şirketlerin yolsuzluk karşıtı kurumsal politikaları analiz edilmiş ve uzman görüşleriyle bu değerlendirmenin güvenilir, tutarlı ve objektif olması sağlanmıştır.

Uzmanlardan oluşan Danışma Kurulu'ndan gelen öneriler ve görüşler ile İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Analizi göstergeleri daha da geliştirilmiş ve gerek görüldüğünde Türkiye'nin yapısı düşünülerek yeni göstergeler eklenmiş veya çıkarılmıştır.

Göstergelerin tam olarak belirlenmesinin ardından projenin paydaşları olan kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan 43 kurum ziyaret edilmiş ve değerlendirme soruları kendilerine yöneltilerek, uzman oldukları konularda kendilerinden görüş ve öneriler alınmıştır.

Raporda ayrıca Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Kurumsal Raporlama Şeffaflık metodolojisi kullanılmıştır. Bu kapsamda; Borsa İstanbul'da BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 58 şirketin kurumsal raporlama göstergeleri kullanılarak analiz edilerek Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2015'te yayınladığı "Kurumsal Raporlamada Şeffaflık: Borsa İstanbul BIST 100 Endeksi Şirketleri Üzerine Bir Araştırma" sonuçları BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksinde dikkate alınarak güncellenmiştir.⁴

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, şirketlerin kurumsal raporlama uygulamalarını araştırdığı "Kurumsal Raporlamada Şeffaflık" araştırmasında şirketlerin kamuya açıkladıkları bilgilerin, şeffaflığın yaklaşımından hareket etmekte ve bunun kurumsal şeffaflık seviyesini arttırmada taşıdığı önem nedeniyle, şirketlerin kamuya açıkladıkları bilgileri aşağıda belirtilen üç alanda kurumsal raporlamaya bakılarak ölçmektedir:

- Yolsuzlukla mücadele programların açıklanması,
- Tedarikçi iştirakler üzerine bilgi paylaşımını da içeren örgütsel şeffaflık
- Ülkesel raporlama

⁴ Söz konusu araştırmaya erişebilmek için: <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/Kurumsal-Raporlama-%C5%9Eeffafl%C4%B1k.pdf>

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi çalışmasında da Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından küresel ölçekte uygulanan Kurumsal Raporlamada Şeffaflık araştırmasının metodolojisi, karşılaştırmalar yapabilmek amacıyla değiştirilmeden uygulanmıştır. Bu metodolojiye göre, 26 sorudan oluşan bir değerlendirme anketi incelenen şirketin kurumsal internet sayfasında yer alan veriler temel alınarak uygulanmaktadır. Değerlendirme anketindeki sorular (detayları EK-1’de verilmiştir) aşağıda açıklanan üç bölüm altında sınıflandırılmıştır:

(1) Yolsuzlukla Mücadele Programı	(13 soru)
(2) Örgütsel (organizasyonel) Şeffaflık	(8 soru)
(3) Ülkesel Raporlama	(5 soru)

Yolsuzlukla Mücadele Programı; bir şirketin hem kendi iç işleyişinde, hem de paydaşları ile olan ilişkilerinde yolsuzluğu engellemek için belirlediği ilkeler ve değerler doğrultusunda uyguladığı politikaları ve prosedürleri içermektedir. Şirketlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki yol haritası olan bu programların varlığı ve kapsamının genişliği, şirketlerin farkındalığını ve kararlılığını göstermesi bakımından önemlidir. Bu kapsamda incelemede şirketlerin yolsuzlukla mücadele programları hakkında ne kadar bilgi paylaştıklarını görmeyi hedefleyen 13 soru bulunmaktadır.

Örgütsel (organizasyonel) Şeffaflık; şirketlerin konsolide finansal raporlarında yer alan bağlı ortaklıkları, iştirakleri veya müşterek yönetime tabi ortaklıkları gibi bağlı diğer şirketlerdeki pay oranları ile bu şirketlerin kurulu olduğu ve faaliyet gösterdiği ülkeler hakkında açıklanan bilgilerin incelendiği bölümdür. Ana şirketin sadece kendisinden değil, bağlı diğer şirketlerinin faaliyetlerinden de sorumlu tutulabilmesi ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi bakımından bu bölüm önem taşımaktadır. Bu bölümde toplam 8 soru yer almaktadır.

Ülkesel Raporlama; bir şirketin yurtdışında kurulu olan iştirakleri, ortaklıkları veya doğrudan kendisine bağlı şubeleri gibi yatırımları üzerinden elde ettiği gelir ve ödediği vergi başta olmak üzere temel finansal verileri hakkında ülke temelinde yapılan bir raporlama türüdür. Şirketlerin sadece kurulu olduğu (merkezlerinin bulunduğu) ülkelerde değil, faaliyet gösterdikleri diğer ülkelerde de kamuoyuna karşı hesap verme sorumluluğu ülkesel raporlama aracılığıyla sağlanabilmektedir. Bu bölümde toplam 5 soru bulunmaktadır.

İncelemesi ve puanlaması yapılan 58 şirket ile ilgili masa başı araştırma 1 Aralık 2016 – 31 Ocak 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Araştırma sürecinde şirketlerin kurumsal İnternet sayfaları aracılığıyla yaptıkları beyanlar, açıklamalar, finansal, kurumsal ve faaliyet raporları, kurumsal yönetim ilkelerine uyum raporları, kredi derecelendirme raporları, bağlı ortaklık ve iştiraklerine ilişkin raporlar, sürdürülebilirlik raporları, etik kod, davranış kuralları, yatırımcı sunumları, Genel Kurul Toplantı notları, yöneticilerinin görüşleri, basın duyuruları değerlendirme sırasında başvuru kaynaqlardır.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, şeffaflık ve yolsuzluk karşıtı konulardaki kurumsal raporlamanın iyi kurumsal yönetimi sağlamada ve yolsuzluk riskini azaltmada çok kritik bir unsur olduğuna inanmaktadır. Bu nedenle incelenen şirketlerde sadece şirket politikaları ve süreçleri dahilinde şeffaflık ve yolsuzluk karşıtı konulardaki kurumsal raporlamaya odaklanılmaktadır. Kamuya açıklanan bilgi ve belgelerin doğruluğunu ve tamlığını araştırmak ve/veya şirket uygulamalarının açıklık ve dürüstlük seviyesini yargılamak bu araştırmanın kapsamı dışındadır. Örneğin, bir şirketin kurumsal İnternet sayfasında yayınladığı etik kuralların şirket tarafından etkin bir şekilde uygulanıp uygulanmadığı dikkate alınmamıştır. Aynı şekilde, eğer bir şirket “konsolide edilmiş bağlı şirketlerinin tam listesi”ni yayınladığını belirtmişse bu liste itibari olarak kabul edilmiş ve

buna göre değerlendirme yapılmıştır. Araştırma, sadece şirketler tarafından halka açık olarak yapılan kurumsal raporlamaların şeffaflığı, yani hangi miktarda bilginin toplumun erişimine açık hale getirildiği ile ilgilenmekte olup, bu bilgilerin doğruyu yansıtmadığı ile ilgilenmemektedir. Bir diğer ifadeyle incelenen şirketlerde; şirketlerin bu konuda çalışmalarının olup olmadığından ziyade söz konusu çalışmalarını kurumsal İnternet sayfalarından ne ölçüde kamuoyu ile paylaştıklarının cevabı aranmıştır.

İncelenen BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören toplam 58 farklı şirketin tamamının hem yurtiçinde hem de yurtdışında kurulu ve faaliyet gösteren bağlı ortaklığı/iştiraki bulunmadığından genel bir ortalama puan hesaplaması ve sıralama yapılmamıştır. Bu nedenle incelenen BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 58 şirket, iştiraklerinin ve yurt dışı operasyonlarının durumuna göre üç farklı gruba ayrılmıştır. A Grubu: hem yurtiçinde hem de yurtdışında faaliyet gösteren iştirakleri olan 38 şirketi içermektedir ve yukarıda açıklanan her üç bölüm kapsamında birden incelenmiştir. B Grubu'nda yer alan 14 şirketin sadece yurtiçinde iştiraklerinin bulunması nedeniyle bu şirketler ülkesel raporlama bölümünden muaf tutulmuşlardır. Hiçbir iştiraki olmayan şirketlerin yer aldığı C Grubu'nu oluşturan 6 şirket ise sadece yolsuzlukla mücadele programının şeffaflığına ilişkin sorular çerçevesinde incelenmiş olup, diğer iki bölümden muaf tutulmuştur. Şirketlerin ortalama puanları arasında bir karşılaştırma yapılırken sadece aynı grup içerisinde yer alan şirketlerle karşılaştırma yapılması daha doğru olacaktır.

Puanlamada ise her bir soru, “evet, açıklanmıştır” ya da “hayır, açıklanmamıştır” şeklinde puanlandırılarak her “evet” 1 puan, her “hayır” 0 puan olarak değerlendirilmiştir.

İlk bölümde yer alan 1, 4, 6, 7, 8, 11 ve 12 numaralı sorular ile ikinci ve üçüncü bölümde yer alan sorular için 0.5 puan olarak değerlendirme de yapılmıştır. İlk iki bölümde, her bir soru karşılığında alınan puanlar, her bir bölüm için ayrı ayrı toplanmıştır. Ülkesel raporlama bölümünde ise, şirketin faaliyet gösterdiği tüm ülkelerden alınan puanın ortalaması, ilgili her bir sorunun puanı olarak belirlenmiştir. Örneğin, 25 ülkede faaliyet gösteren bir şirket sadece 4 ülkede elde ettiği gelirler hakkında açıklama yapıyorsa ilgili sorudan en fazla 1,00 puan üzerinden $(1,00 \times 4)/25$ denklemi oluşturularak hesaplanan “0,16” puan almıştır.

Bir şirketin her bir bölümden aldığı toplam puan ise 100 üzerinden hesaplanarak belirlenmiştir. Örneğin, toplam 13 soru içeren ilk bölümde “3,5” puan alan bir şirketin puanı $(100 \times 3,5)/13$ denkleminde ulaşılan sonucun en yakın tam sayıya yuvarlanmasıyla hesaplanmış ve “27” olarak belirlenmiştir.

Şirketlerin genel ortalama puanı, muaf oldukları bölümler hariç tutularak, her bölümden aldıkları puanların toplamının bölüm sayısına bölünmesi ile elde edilmiştir. Örneğin, iki bölüm kapsamında değerlendirilen bir B Grubu şirketin ortalama puanı; şirket ilk bölümden “30”, ikinci bölümden “40” puan aldı ise, $(30 + 40)/2$ denkleminde göre “35” puan olarak hesaplanmıştır. Ortalama puanın hesaplanmasında bölümlerin içerdiği soru sayısına göre ağırlık belirleme yöntemi izlenmemiştir.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi için ise kurumlarla yapılan görüşmeler, masa başı araştırma ve Kurumsal Raporlamada Şeffaflık Analizi ışığında raporun ilk taslağı oluşturulmuş ve Danışma Kurulu ile tekrar toplanarak taslak üzerine görüş ve önerileri alınmıştır. Raporun revizyon aşaması da gelen görüş ve öneriler ışığında ek kurum görüşmeleri ile gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca özel sektörün katılımıyla İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi “Atölye Çalışması” gerçekleştirilerek iş dünyasının farklı sektörlerinin yöneticilerinden görüşler ve geri bildirimler alınmıştır.

Bu çerçevede İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi değerlendirmesi her bir göstergenin saf bir matematiksel toplamı değildir, paydaşların etkileşim içerisinde şeffaflık sistemini nasıl oluşturduğuna ve katkı verdiğiine dair bütünsel bir analizdir.

Sonuçların en son sorumluluğu yazarlara ait olsa da, Danışma Kurulu bulguların geçerliliği ve objektif niteliğinin tartışma ve saptama bakımından çok önemlidir.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi için genel bir soru ve puanlamanın oluşturulması için veri ve bilgi ile cevaplandırılması gereken rehber kriterlerden oluşmaktadır.

Değerlendirme her puanlama için ayrı bir renk vermektedir;

- Puanlama 0 ve 100 arasındadır.
- En düşük değer; değerlendirilen unsurların hiçbirinin olmadığını gösterirken, en yüksek değer; tümünün varlığını belirtmektedir.

Aşağıda her gösterge için gerekli soruların cevabı ve gerekliliklerine göre puanlanma gösterilmektedir.

 Hepsi (100) Çoğu (75) Kısmen (50) Az (25) Hiç (0)

| 5 | RAPORUN YAPISI

Rapor öncelikle İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi'nin bir özeti ile başlamaktadır.

Daha sonra her madde değerlendirme kriterleri esas alınarak ayrıntılı bir şekilde cevaplanmakta ve sırasıyla kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum analiz edilmektedir. Söz konusu analiz içinde görüşmelerden edinilen bilgiler ve değerlendirmesi yapılan 58 şirkete ait puanlamalar da mevcuttur.

Son bölümde ise başlıca tavsiyeler ve reform ajandası yer almaktadır.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi, iş dünyasında şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirliğe geniş bir perspektiften bakarak bütün paydaşların şeffaflık sistemine katkısını detaylıca inceleyen ilk kapsamlı analizdir. Bugüne kadar yapılan incelemeler kamu sektörü ve özel sektörde yolsuzluğa neden olan faktörleri ayrı ayrı incelerken, İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi, yolsuzlukla mücadelede başlıca sorumlulukları olan iş dünyası, kamu kuruluşları ve sivil toplumun iş dünyasında şeffaflığı sağlamaya yönelik katkılarını ve eksik yönlerini tespit etmektedir.

Türkiye’de bu konuda yayımlanmış en kapsamlı rapor olan ve uluslararası camiaya Türk iş dünyası ve kamu sektörü tarafından yürütülen şeffaflık uygulamalarını anlatan analiz çalışması; iş dünyasında şeffaflık ve dürüstlük anlayışının önündeki engelleri belirlemekle kalmayıp, şeffaflık sisteminin ana paydaşlarını savunuculuk faaliyetleri ile harekete geçirmeyi ve geniş kapsamlı bir reform ajandası oluşturarak paydaşları güçlendirmeyi de amaçlamaktadır.

Şeffaflık sisteminin başlıca üç paydaşı olan kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumu karşılıklı etkileşim ve iletişim içerisinde değerlendiren analiz çalışması; sadece şirketlerin operasyonlarını gerçekleştirdiği yasal çerçeveyi incelemekle kalmayarak şirketlerin kendi oluşturdukları politikalarla küresel ölçüde tanınmış etik standartlara katkılarını ve bu değerleri paydaşlar arasında yaygınlaştırmak için geliştirdikleri inisiyatifleri de incelemektedir.

Analiz çalışmasının geneline hâkim olan tema; Türkiye’de iş dünyasında yolsuzlukla mücadele mevzuatının özellikle Avrupa Birliği’ne uyum yasaları sürecinde güçlendiği, yolsuzlukla mücadelede açısından genel olarak yeterli ve cezaların caydırıcı nitelikte olduğudur. Buna rağmen rüşvet ve yolsuzluk davalarında takipsizlik kararı verilmesi ve aktif yaptırım uygulanmayan hallerin bulunması dolayısıyla kamuoyunda yolsuzluğun cezasız kaldığı konusunda hakim bir kanı bulunmaktadır. Mevzuat genel olarak yeterli olsa da, rüşvet tanımının özel sektör içi yolsuzlukları içermemesi önemli bir eksikliktir, sadece halka açık şirketler için getirilen bu düzenleme tüm özel sektörü kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Ayrıca ülkemizde mevzuatla düzenlenmiş alanlardaki uyumun daha yüksek olması dolayısıyla, özel sektörün yolsuzlukla mücadeleye katılımı gönüllü düzeyde bırakılmamalı, uluslararası alanda gün geçtikçe sayısı ve etkinliği artan ve özel sektörün yolsuzlukla mücadeleye aktif şekilde katılımını sağlamak için şirket içi yolsuzlukla mücadele sistemleri kurulmasını öngören yasal düzenlemelerin ülkemizde de yapılması hususu dikkate alınmalıdır.

Türkiye’de yolsuzluğu ihbarına ilişkin koruma hükümlerini düzenleyen bir mevzuat bulunmaması önemli bir eksikliktir. Kamu sektörü yanında özel sektör çalışanlarına da koruma getirecek bir genel düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Denetleyici ve gözetici rolde olan kurumların kapasiteleri önemli ölçüde yeterli olsa da daha etkin ve verimli çalışmaları için özerkliklerinin artırılması ve siyasallaşmaya meydan vermeyecek şekilde liyakat temelli personel atamaların gerçekleştirilmesi gereklidir.

Adalet sistemine güven ve kural hakimiyeti iş dünyasında şeffaflık, hesap verebilirlik, dürüstlük anlayışını egemen kılmada en can alıcı noktadır ve Türkiye’de son yıllarda kuvvetler ayrılığının zayıflamasıyla hukukun üstünlüğü ve adalete güven sarsıntıya uğramıştır. Şeffaflık anlayışının bütün paydaşlar arasında sadece sözde değil ahlaki bir değer olarak benimsenmesi için hukukun üstünlüğü ve adalet sistemine güvenin ivedilikle tesisi elzemdir ve bu konuda bütün paydaşların katkıda bulunmaları gereklidir.

Türkiye’nin ekonomik büyümesiyle uluslararası ticarete ve küresel ekonomide gitgide daha çok söz sahibi olan Türk özel sektöründe şeffaflık ve etik değerler büyük şirketler, uluslararası yatırımcısı olan orta ve büyük ölçekli şirketler ve özellikle halka açık olan şirketler arasında yaygınlaşmaktadır. Bu aktörler tedarik zinciri içerisinde ve kamu ile olan ilişkilerinde daha şeffaf, dü-

rüst ve hesap verebilir kurumsal politikaları benimsemektedir. Söz konusu şirketlerin kurumsal raporlaması da son yıllarda etik değerler ve yolsuzlukla mücadeleyle verilen önemin artmasıyla birlikte belli bir oranda gelişme göstermiş ve bazı şirketlerde uluslararası standartlara ulaşmıştır. Bununla birlikte yöneticilerin yolsuzlukla mücadele konusundaki duruşlarını gösterir beyanlarının eksikliği, yönetici ve çalışanlara yönelik sadece bu konuda düzenlenen eğitimlerin yok denecek kadar azlığı geliştirilmesi gereken noktalardan biridir. Kurumsal raporlamada üzerinde çalışılması gereken bir diğer nokta ise dünyada olduğu gibi Türkiye’deki şirketlerde de ülkesel raporlamadır. Halbuki ülkesel raporlama ya da bir başka ifadeyle temel finansal verilerin ülkeden ülkeye beyan edilmesi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün bütün dünyada liderlik ettiği ülkesel raporlama yoluyla vergiden kaçınmanın önüne geçilmesi ve yoksul ülkelerden sermaye kaçışının önlenmesi konusu için çok önemli bir araçtır.

Analiz çalışması sırasında kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının yöneticileri ile görüşmeler gerçekleştirilerek saha analizinin yapılmasının yanı sıra Borsa İstanbul’da (BİST) en çok işlem gören, Türkiye’nin en büyük şirketleri arasında yer alan ve yabancı yatırımcıların en çok ilgisini çeken BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde hisseleri işlem gören 58 farklı şirket için de “yolsuzlukla mücadele programlarının raporlanması”, tedarikçi şirketler üzerine bilgi paylaşımını da içeren “organizasyonel şeffaflık” ve “ülkesel raporlama” başlıklarının analizi gerçekleştirilmiştir.

Tablodan da görülebileceği üzere Türkiye’nin en büyük 58 firmasının ortalamalarında organizasyonel şeffaflık yüksek rakamlarda iken ülkesel raporlamada ortalama dünyadaki örneklerinde olduğu gibi düşüktür. Yolsuzlukla mücadele konusunda ise örnek uygulamalara rastlanması istendiği takdirde şirketlerin bu konuda çok iyi çalışmalar yapabildiklerinin göstergesidir.

Tablo: BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Ortalamaları

	Yolsuzlukla Mücadele	Organizasyonel Şeffaflık	Ülkesel Raporlama
BİST 50 ENDEKSİ (50 şirket)	62	84	18
BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (42 şirket)	73	85	20
BİST 50 & BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (58 şirket)	62	84	19
BİST 50 U BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (34 şirket)	75	84	20

Araştırma sonuçları, yolsuzlukla mücadele programının şeffaf bir şekilde raporlanması boyutunda BİST 50 Endeksi şirketlerinin %62 puan ile ortalama bir performans sergilediklerini göstermektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün son olarak 2014 yılında çok uluslu şirketlere yönelik olarak bu çalışmamızın metodolojisini uygulayarak dünya genelinde halka açık 100 şirket için yaptığı araştırmanın bu boyutunda ortalama puanın %70 olduğu düşünüldüğünde; BİST 50 Endeksi şirketlerinin yolsuzlukla mücadele programları hakkında daha şeffaf raporlama yapmaları gerektiği anlaşılmaktadır. Hem BİST 50 Endeksi hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde bulunan halka açık şirketlerin ortalamalarının %62 olması Türkiye geneline ilişkin dikkati çeken bir tabloyu da ortaya koymaktadır. Halka açık en büyük şirketlerimizin ortalama performans gösterdiği ülkemizde, çok büyük çoğunluğu küçük ve orta ölçekli işletmelerden oluşan özel sektörümüzün daha alacak çok yolu olduğu açıktır.

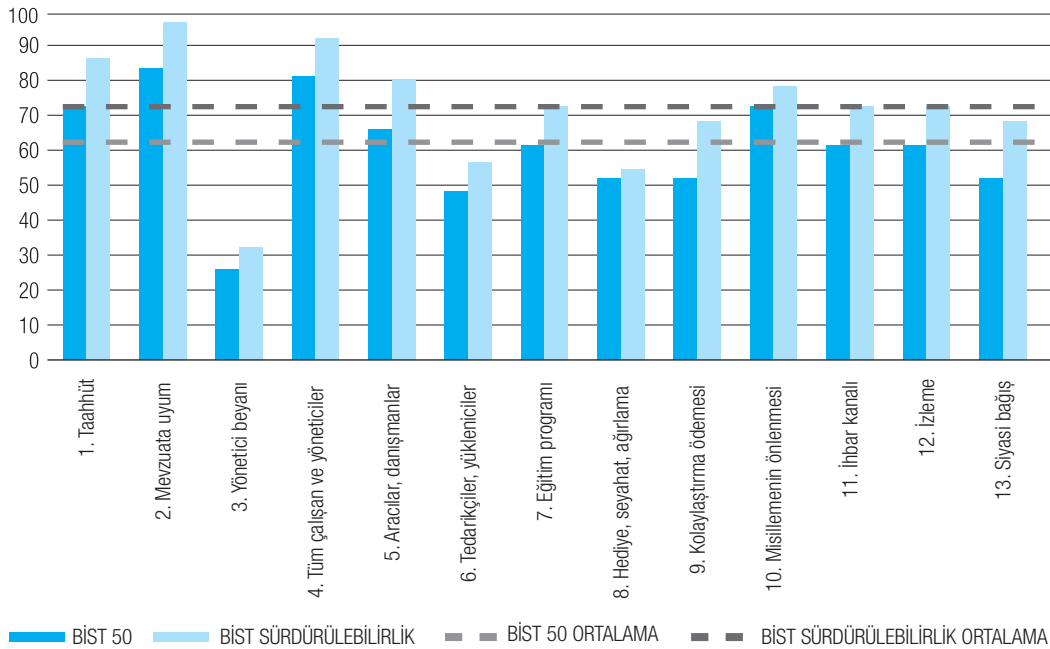
Organizasyonel şeffaflıkta hem BİST 50 Endeksi hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde bulunan şirketlerin ortalaması %84 gibi yüksek bir rakama karşılık gelirken, ülkesel raporlama da bu iki grup da sırasıyla %18 ve %19 olarak düşük bir performans sergilemişlerdir.

Analizlerimizin sonucunda, halka açık olmasına rağmen yolsuzlukla mücadele konusunda kamuya bildirimleri çok zayıf ya da hiç olmayan örneklerin varlığı da tespit edilmiştir. Yolsuzlukla mücadele programlarının raporlanması konusunda 58 şirketin 6’sını “0” puan alması bu anlamda dikkat çekici bir konudur. Yolsuzlukla mücadele programlarının raporlanmasında en yüksek

puan BİST 50 Endeksi'nde 84 puan ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde 98 puan ile "mevzuata uyum" konusunda alınmıştır. Bu çerçevede bakıldığında ülkemizde yolsuzlukla mücadele alanında şirketleri aktif olarak mücadeleye katacak şekilde bir mevzuat çıkarılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Yine genel ortalamaya bakıldığında şirketler, yolsuzlukla mücadele programının tüm yönetici ve çalışanlarına uygulanması ve misilleme yapılmamasına ilişkin önlemler konularında görece daha iyi durumda bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadele programının hem yönetici ve hem de çalışanları kapsamıyla ilgili kısmın her iki endekste de ikinci sırada yer alması olumlu değerlendirilmektedir.

Grafikten de izlenebileceği gibi BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan firmalar BİST 50 Endeksi'nde yer alanlara göre "mevzuata uyum" konusunda daha başarılı olup, sadece 1 firma "0" puan almıştır. Diğer taraftan hediye, seyahat ve ağırlama konusunda değinilen şartlar Borsa'da işlem gören şirketler için geçerli olsa da BİST 50 Endeksi'nde işlem gören 12 şirket, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 4 şirket hediye, seyahat ve ağırlama konusunda "0" puan almıştır.

Grafik: BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Yolsuzlukla Mücadele Programı Değerlendirme Kriterleri Ortalama Puanları



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Değerlendirme sırasında şirketlerin bir kısmında ise belirli bir rakam belirtilmediği ve "örf, adetlere uygun miktarlar" gibi açıklamalarla rakamların netlik kazandırılmadığı görülmüştür. Bu kapsamda riskli alanlara karşılık gelen hediye, seyahat ve ağırlama uygulamalarıyla kolaylaştırma ödemeleri alanlarındaki düşük performans da dikkat çekicidir. En fazla 0 puan alınan, bir başka deyişle kamu ile paylaşımında eksikliği duyulan kısım şirketlerin yöneticilerinin şirketlerinin yolsuzluğa karşı duruşlarını gösteren beyanlarındaki eksikliklerdir. Bu doğrultuda beyana sahip yalnızca 13 şirket bulunmaktadır. Özel sektörde yolsuzlukla mücadelenin şirketin en üst düzey temsilcileri tarafından benimsenmesi ve bunun açıkça ifade edilmesi kurumsal yapının tüm kademelerinin bu doğrultuda tavır alması için elzem bir uygulamadır. Yönetici beyanı konusunda şirketlerin büyük bir çoğunluğu düşük performans göstermiş olup, şirketin bu konuya ilişkin sahiplik belirttiği en yüksek düzey olan yönetici beyanlarındaki bu eksiklik çok önemlidir. BİST 50 Endeksi'nde, yolsuzlukla mücadele ve etik iş anlayışını geliştirmek üzere eğitim programlarına sahip yalnızca 16 şirket bulunmaktadır. Bu eğitimlere üst düzey yönetici katılımını sağlamak adına politika geliştirmiş yalnızca 7 şirket olması önemli bir soruna işaret etmektedir.

Organizasyonel şeffaflık anlamında en önemli eksiklik tam konsolide bağlı ortaklıkların faaliyet gösterdiği ülkelerin açıklanmamasıdır; incelenen 58 şirket arasında yalnızca 20 tanesi bu konuda tatmin edici bir raporlamaya sahiptir. Ülkesel raporlama konusunda ise çarpıcı eksiklikler bulunmaktadır; 38 şirket gelir vergilerini, 28 şirket vergi öncesi gelirlerini, 32 şirket sermaye harcamalarını, 22 şirket ise toplam gelirlerini ülkesel temelde beyan etmemektedir.

Türkiye ekonomisinde faaliyet gösteren ve toplam işletmelerin %99.8-99.9'unu oluşturan ekonominin yapı taşları mikro, küçük ve orta büyüklükteki işletmelerden (KOBİ) mikro ve küçük ölçekli olanların şeffaflık, kamuyu aydınlatma, yolsuzlukla mücadele, etik ilkeler gibi konulardan çok uzak kalmaları, alınması gereken çok yol ve yapılması gereken çok iş olduğunu göstermektedir. Benzer durum yabancı ortaklı orta büyüklükteki işletmelerde olduğu gibi büyük aile işletmelerinde de geçerliliğini korumakla birlikte, son yıllarda şirket anayasası, etik ilkeler vb başlıklar altında çalışmaların yapıldığı ve İnternet sitelerinden kamuya paylaşıldığı da görülmektedir. Rapor kapsamında yapılan görüşmelerde özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmelerde Yolsuzlukla Mücadele Programı'nı oluşturan 13 madde ile ilgili hiçbir çalışmanın olmadığı tespit edilmiştir.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi, büyük şirketleri şeffaflığı bütün paydaşlar arasında yaygınlaştıracak öncüler olarak görmektedir. Gerek şirketlerin iç işleyişlerinde gerekse piyasa ortamında yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık konusunun yukarıdan aşağıya uygulanabilecek bir işlem olması nedeniyle, ekonomik yaptırım gücü yüksek büyük işletmelerin bu konuyu da misyonları arasına almaları piyasanın gelişimi açısından önem taşımaktadır. Söz konusu işletmeler, kurumsal yönetim ilkelerini tedarik zincirindeki bütün paydaşlara benimseterek ve uygulamayı etkin bir biçimde denetleyerek şeffaflık sisteminin zayıf halkası olan KOBİ'ler arasında kurumsal yönetim ilkelerinin yaygınlaşmasına öncü olacak ve özel sektörün can damarlarından biri olan KOBİ'lerin sürdürülebilirliğine ve büyümesine katkı sağlayacaklardır.

Türkiye ekonomisinin tanımlayıcı olumsuz özellikleri arasında sayılabilecek; adaletsiz vergi sistemi, kayıt dışı ekonominin, kayıt dışı istihdamın boyutları, üretimden çok dış finansmana ve ithalata bağımlı büyüme modeli gibi sorunların aşılması noktasında da güçlü bir şeffaflık sisteminin göz ardı edilemeyecek katkıları olacaktır. Kayıt dışı ekonominin kontrol altına alınamamasıyla, sık vergi aflarıyla etik ve mevzuata uyumlu iş anlayışı bir bakıma cezalandırılmaktadır. Bu noktada özel sektör, İş Dünyası Şeffaflık Sisteminin öngördüğü ilkeler etrafında birleşerek kamu sektörünü önlem almaya ve etik iş anlayışını teşvik edecek kural hakimiyetini oluşturmaya sevk edecek biçimde taleplerini dile getirerek reformların itici gücü olacaktır.

Şeffaflık sisteminin ana paydaşlarından bir diğeri olan sivil toplumun kapasitesinin ise Türkiye'de kamu ve özel sektör üzerinde denetleme rolünü aktif olarak gerçekleştirmek için yetersiz olduğu ve hem mevzuatla hem mali destek ile güçlendirilmesi gerektiği görüşmeler ve analizlerimiz sonucunda ulaştığımız bir başka veridir. Burada da hem demokratik ülkelerin vazgeçilmez paydaşlarından denge unsuru olarak tanımlanabilecek sivil toplum kuruluşlarının yapacakları eğitimler ve yayınlar, düzenleyecekleri organizasyonlar ve aktivitelerle ilgili gruplarına, taraflarına ve üyelerine yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık konusunda bilgi vermeleri ve farkındalık oluşturmaları bu konudaki gelişimin daha hızlı olmasının önünü açacaktır. Yine demokratik ve gelişmiş toplumların olmazsa olmazı özgür ve doğru habercilik anlayışı ile çalışan medyanın desteğinin önemi tartışılmazdır.

Şeffaflık sisteminin başlıca üç paydaşı olan, kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplumun görüşleri alınarak hazırlanan İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi ile iş dünyasında şeffaflığa geniş bir çerçevede yaklaşarak güvenilir bir eylem planı oluşturmayı hedefledik ve paydaşlarımızın desteğiyle şeffaflık ve dürüstlüğü ve en nihayetinde Türkiye'yi güçlendirecek bir değişim başlatmak için çalışacağız.

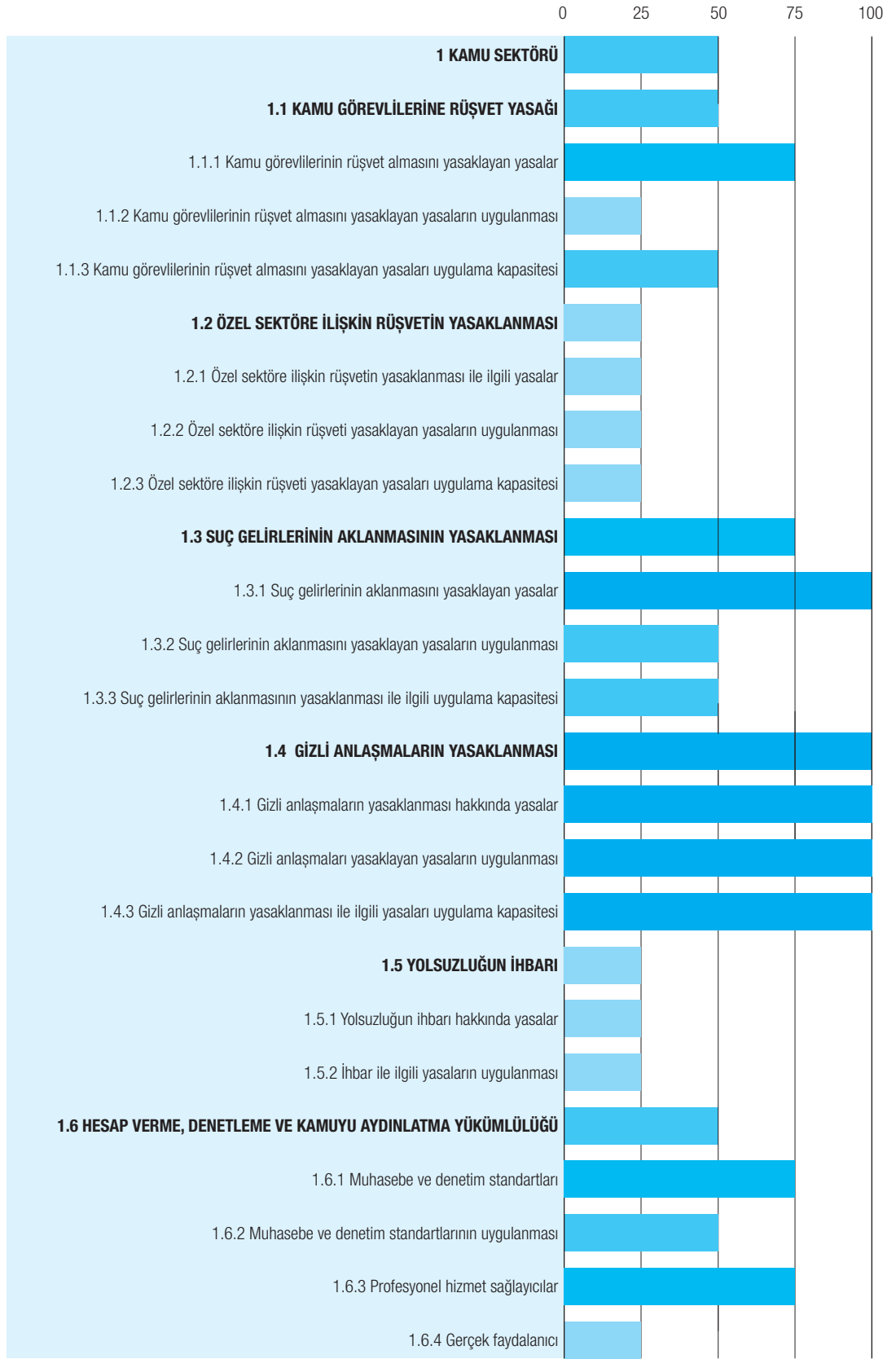
| 1 | KAMU SEKTÖRÜ ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ

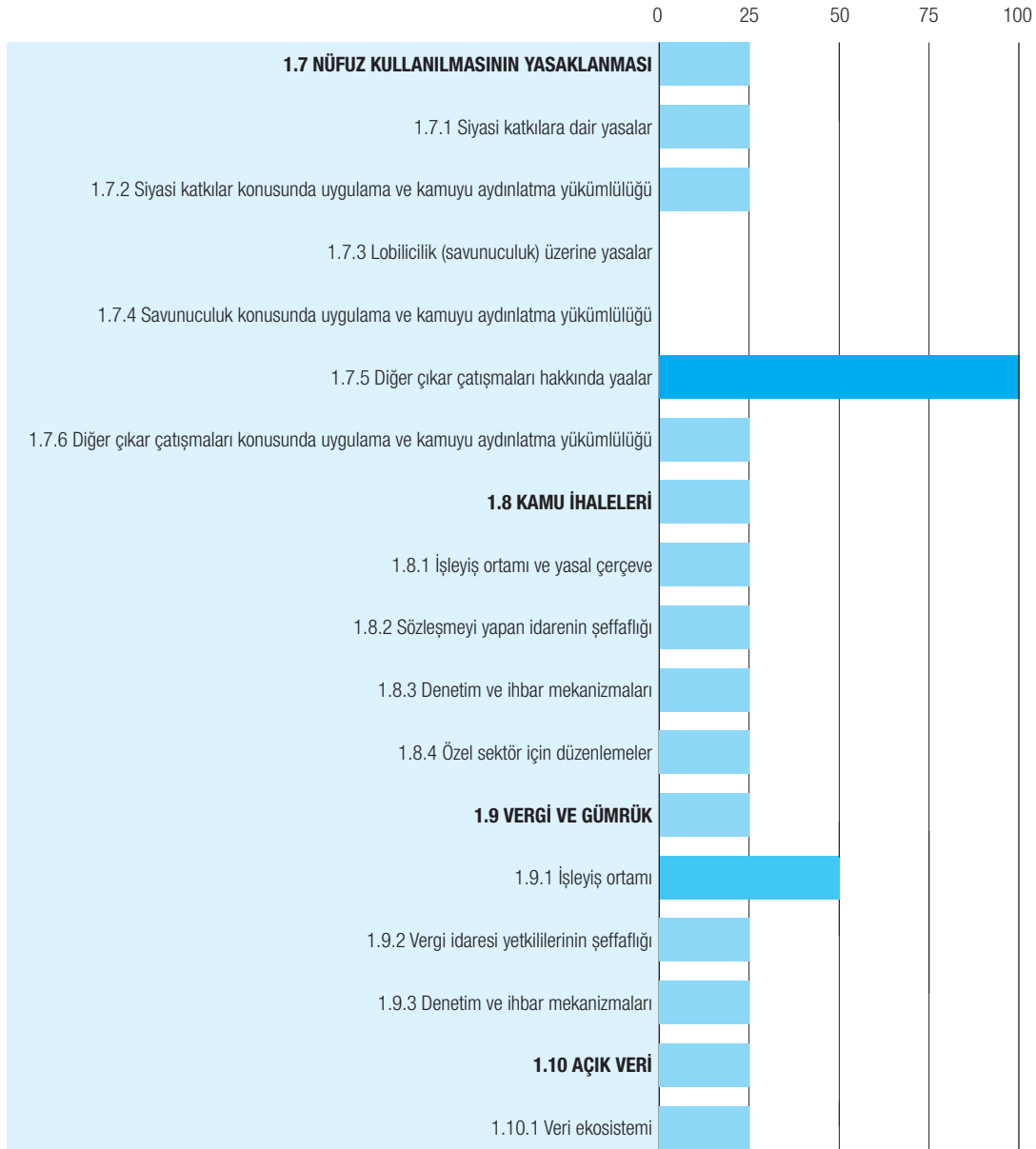
Türkiye’de iş dünyasında şeffaflığı sağlamak için gerekli mevzuat özellikle 2002 ekonomik krizinden sonra Avrupa Birliği’ne uyum süreci kapsamında çıkartılan yasalarla daha da iyileştirilmiş ve yeni özerk kurumların oluşturulmasıyla birlikte daha güçlü ve etkin bir kurumsal yapı sağlanmıştır.

Kamu sektörü değerlendirmemizin de gösterdiği gibi, rüşvet, suç gelirlerini aklama, rekabeti bozucu eylemler, muhasebe ve denetim, vergi ve gümrük alanında Türkiye’de yasal çerçeve büyük ölçüde yeterli ve uluslararası standartlara uyumludur. Özel sektörde rüşvet, yolsuzluğun ihbarı, siyasetin finansmanı, lobcilik ve kamuda açık veri ile ilgili alanlarda ise mevzuat yetersizdir ve iş dünyasında şeffaflığı etkin hale getirmek için geliştirilmesi gerekmektedir. AB’ye uyum sürecinde çıkartılan yasaların bazıları ise, Kamu İhale mevzuatı gibi, yıllar içerisinde yapılan değişikliklerle geriye düşmüştür ve keyfiliğin önünü açan maddelerle özüne aykırı düşecek biçimde yozlaştırılmıştır.

Projemizin paydaşları ile yaptığımız görüşmelerin de doğruladığı gibi, Rekabet Kurumu, Kamu Gözetim Kurumu, MASAK gibi özerkliğe nispeten daha fazla sahip yapılar daha etkin ve verimli bir denetim gerçekleştirirken, Kamu İhale Kurumu, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay gibi yürütmenin kurumlar üzerinde artan etkisiyle özerkliklerini kaybeden kurumların denetimleri daha zayıf kalmakta ve şeffaflık ve dürüstlük ortamını sağlama yönünden yeterince etkili olamamaktadırlar. Kamu Etik Kurumu gibi kurumların özerkliğinin ve yetkilerinin azlığı bu gibi kurumların etkisizleşmesine yol açmaktadır, kapsam dışı bırakılan devlet görevlileri ve yasayla düzenlenmemiş hediye alma yasağı gibi hususlarda eksiklik bulunmaktadır.

Şeffaflık sisteminin tümünü etkileyen ve paydaşlar arasında şeffaflık ve dürüstlük değerlerinin benimsenmesinde en önemli unsur adalet sistemidir. Araştırmaların da gösterdiği gibi, Türkiye’de, son yıllarda yürütmenin artan etkisiyle hukukun üstünlüğüne inanç ve adalete güven zarar görmüştür. Yolsuzlukla mücadelenin sağlam temeller üzerine kurulması için hukukun üstünlüğünün ve adalete güvenin ivedilikle tesis edilmesi gerekmektedir.





2 | ÖZEL SEKTÖR ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ

Türkiye ekonomisinde istatistiklere göre farklı sektörlerde ve farklı ölçeklerde ulusal ve uluslararası çapta üç milyonun üzerinde işletme faaliyet göstermektedir. Söz konusu işletmelerin dünyadaki orana da paralel bir değer olan %99.8-%99.9'undan fazlasını KOBİ'ler oluşturmaktadır. Diğer taraftan, mikro ölçekli işletmelerin ağırlığı %93.5 olup, ekonomide faaliyet gösteren toplam işletme sayısının çok büyük bir bölümünü yıllık net satışları bir milyon TL ve çalışan sayısı on kişiden az olan işletmeler oluşturduğu bir gerçektir.

İşletmelerin ortaklık yapılarında ise KOBİ'lerin çok büyük bir bölümünün aile şirketi yapısında ve hukuki statülerinin daha çok şahıs şirketi ve limited şirket, büyük ölçekli işletmelerde ise Limited Şirket ve Anonim Şirket statüsünün yoğunlukta olduğu görülmektedir. Yabancı sermayeli şirketler de orta veya büyük ölçekli işletmelerle ortaklık yapmaktadırlar.

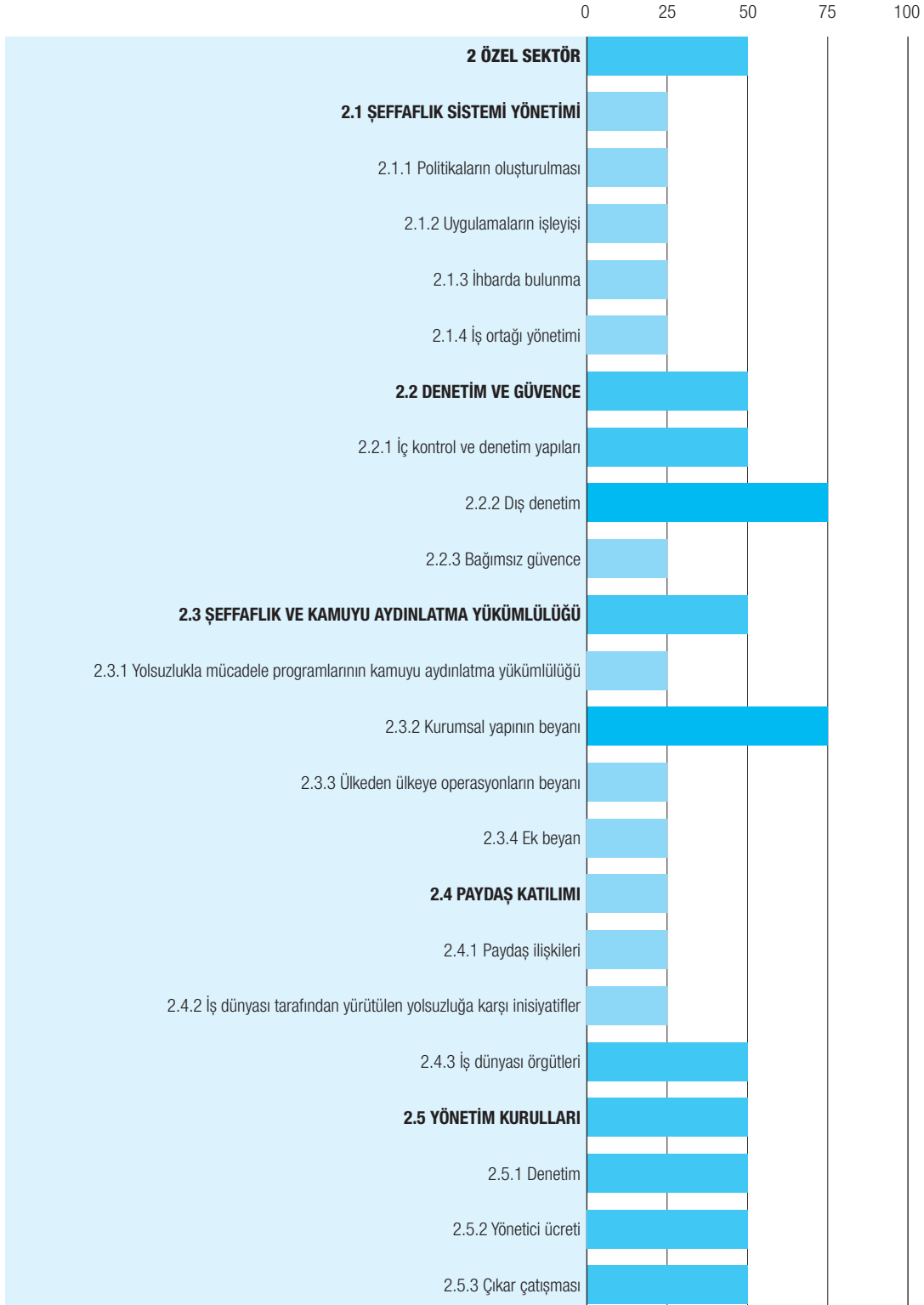
Faaliyet gösteren işletmelerin aile şirketleri olduğu Türk İş Dünyası'nın bir anlamda ticaret işleyişini de düzenleyen 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda özellikle kurumsal yönetim ilkelerinin temel kavramlarını oluşturan adillik/eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi önemli kavramlar üzerinde durulmuş ve yeni maddeler eklenmiştir. Birçok maddesinde "dürüstlük" ve "hesap verme" ilkesine ve bu ilkeler ile çalışmaya vurgu yapılmaktadır. Özellikle anonim şirketlerin finansal tabloları ve yönetim kurulunun faaliyet raporunun hazırlanmasında dürüst resim ilkesi başlığında finansal tabloların şeffaf ve güvenilir bir şekilde açıklanması gerekliliğini vurgulamak, şirketin yönetiminden sorumlu müdür ve kişilere de şirket menfaatlerini dürüstlük kuralları çerçevesinde gözetme yükümlülüğünü getirmektedir.

İşletmeler gerek kanunlar gerekse her geçen gün şartları ağırlaşan küresel ve ulusal rekabet ortamında varlıklarını sürdürmeye çalışırken, karlılık, pazar payı ve piyasa değerlerini de yükseltmeyi de hedeflemektedirler. *Bu anlamda; ölçek değiştirmek isteyen, özellikle de orta ölçekten büyük ölçeğe geçmeyi ya da ulusal pazardan uluslararası pazara yayılmayı hedefleyen büyük ölçekli işletmelerin, kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde yolsuzlukla mücadele politikaları başta olmak üzere kendi çalışma ilkelerini oluşturmaya başladıkları ve şeffaflık, yolsuzluğa karşı mücadele ve şirket etik kurallarını uyguladıkları gözlenmektedir. Bu çerçevede işletmeler için aslında iyi bir kurumsal yönetim kendi başına bir amaç olmaktan ziyade saygınlıkları ve sürdürülebilirlikleri için gerekli piyasa güveninin ve iş dürüstlüğünün yaratılması için bir araçtır.*

Diğer taraftan bir işletmenin sürdürülebilirlik yaklaşımını benimsemesi ve sürdürülebilirlik raporları hazırlayarak çalışmalarını birçok tarafla paylaşması sadece hissedarlarına değil tüm paydaşlarına karşı sorumlulukları olduğunu kabul etmesi anlamına gelmektedir.

Yaşadığımız dünyada ve özellikle iş dünyasında işletmelerin sadece ekonomik getirilere odaklanarak rekabet güçlerini artırmaları ya da mevcut seviyesinde tutabilmeleri imkanı kalmamıştır. Teknoloji ile barışık, Endüstri 4.0 çağının şartlarını benimsemiş ve uygulayan, çalışmalarını ve bilgilerini şeffaflık ilkesi doğrultusunda paylaşan, paydaşlarının beklentilerini de göz önüne alarak geleceğe yatırım yapan, çevresel, sosyal ve kurumsal yönetime ilişkin riskleri göz ardı etmeyen işletmelerin bulunduğu ülkelerde refah seviyesi ve büyümenin arttığı yadsınamaz bir gerçektir.

İş Dünyası Şeffaflık Türkiye Analizi'nin özel sektör değerlendirme sonuçlarından da izlenebileceği gibi yolsuzlukla mücadele politikaları ve şeffaflık konusunda atılan olumlu adımların geliştirilmesi, kanun ve özellikle uygulamalardaki eksikliklerin giderilmesi ve dünya uygulamalarının ve yeniliklerin iş dünyası çalışma koşullarına entegre edilmesi Türkiye ekonomisinin büyümesi ve hak ettiği konuma gelmesini destekler nitelikte çalışmalar olacaktır.

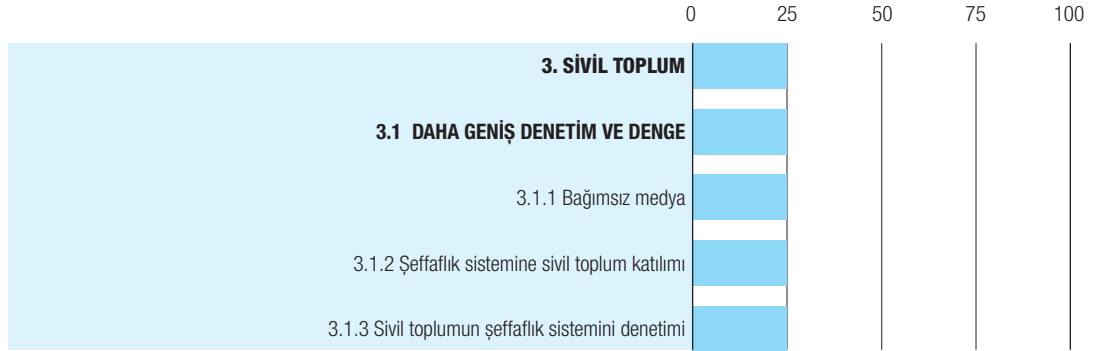


| 3 | SİVİL TOPLUM ŞEFFAFLIK SİSTEMİ ANALİZİ

Etik iş anlayışının hakim kılınması ve yolsuz ve usulsüz uygulamaların en aza indirilebilmesi için kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında katılımcılık ilkesine uygun bir işbirliği anlayışını geliştirmek ve uygulamak gerekmektedir. Bu alanda çalışan STK'lar; yayımladıkları araştırma, rapor ve makaleler göz önüne alındığında, azımsanamayacak bir bilgi, uzmanlık, deneyim ve veri birikimine sahip olsa da, etkinlikleri ve bu birikimi toplumun geniş kesimlerine ulaştırabilme güçleri oldukça zayıftır. İş Dünyası Şeffaflık Sistemi'ni güçlendirmenin başlıca yollarından biri bu birikimi özel sektör temsilcilerine ulaştırmak ve onların bilgi ve deneyimleriyle bir sentez haline getirmektir. Bu bağlamda, sivil toplum ile özel sektör kuruluşlarının, değerlendirme ve savunuculuk projelerini ortaklık ve işbirliği ile yürütmesi birçok alanda hızlı iyileştirmelere, gelişmelere yol açacaktır. Şeffaflık sisteminin güçlü ve yaygın kabul gören bir yapı haline dönüşmesi tüm paydaşların çıkarlarına hizmet edecek uygulamaların kurumsallaşmasını sağlayacaktır.

Yolsuzlukla mücadelenin temel araçlarından biri de bağımsız ve özgür bir medyanın, tıpkı STK'lar gibi denetim sisteminin vazgeçilmez bir gözlemcisi olarak faaliyet gösterebilmesidir. Bu alanda ülkemizin yaşadığı sıkıntılar, iş dünyasının etik anlayışının geliştirilmesi konusunda da hak ettiği yere gelmemizi engellemektedir. Gerek sahiplik yapısının, çapraz mülkiyetin yarattığı çıkar çatışmaları gerekse politik baskılar, yolsuzlukla mücadele alanında medyanın yeterince katkı sağlamasını engellemektedir. Toplumun tüm kesimlerinin ortak görüş ve duyarlılık göstermesi gereken yolsuzluk ve etik gibi konularda yaşanan politik kutuplaşma hem iş dünyasının hem de STK'ların önüne yapay engeller çıkarmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarıyla ilgili yasal çerçevenin, halkı çözüm odaklı birlikteliklere, örgütlenmelere teşvik edecek biçimde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Sivil toplum faaliyetlerine katılımı güvence altına alan anayasal hak ve özgürlüklerin kullanılmasının önüne hiçbir engel çıkarılmamalıdır. Bu, STK'ların toplumun tüm kesimlerine ulaşmasının, onları harekete geçirmesinin ve faaliyet gösterdikleri alanlardaki değerlerin özümsemesine katkı sunmasının ön koşulu olarak görülmektedir.



İŞ DÜNYASI ŞEFFAFLIK SİSTEMİ TÜRKİYE ANALİZİ



ÜLKE PROFİLİ

NÜFUS, SİYASET, EKONOMİK GÖSTERGELER ve DİĞER...

NÜFUS

Türkiye 2015 rakamlarına göre yaklaşık 78,741,053 nüfusa sahip, jeopolitik konum olarak Avrupa ile Asya arasında bulunan bir ülkedir.¹ Tahminler ülke nüfusunun 2023 yılında yani 8 yıl içinde yaklaşık yıllık ortalama %1.35'lik büyüme ile 84,247,088 ve 2050 yılında yani 14 yıl içinde yaklaşık yıllık ortalama %0.43'lük büyüme ile 94,585,000 kişiye ulaşacağı yönündedir.² Söz konusu büyüme oranları 1935 - 1985 yılları arasındaki 50 yıl için %2.31 ve 1950 - 2000 arasındaki 50 yıl için %2.38 olarak gerçekleşmiştir. 2000 - 2050 yılları arasındaki 50 yılda ise ciddi bir yavaşlama göstermesi ve %0.67 olması beklenmektedir. Diğer taraftan nüfustaki ortalama yaş seviyesinin de büyümedeki yavaşlamaya bağlı olarak artması söz konusudur. 2012 yılında ortalama yaş 30.1 iken 2023 yılında 34 ve 2050 yılında 40.2 olması beklenmektedir. 1965 ile 2015 yılları arasında 65 yaş üstü yaş ortalamasına sahip nüfusun toplam içindeki oranı da %4'ten %8.2'ye yükselmiştir. Nüfusun cinsiyete göre dağılımında ise, %50.2'si erkek ve %49.8'i ise kadınlardan oluşmaktadır.

Türkiye'de nüfusu 20,000'den fazla olan kentlerde yaşayanların sayısı giderek artmakta olup, 2014 yılı verilerine göre nüfusun %87.2'si kentlerde %12.8'i ise köy, kasaba ve taşra bölgesinde yaşamaktadır. 2015 yılı verilerine göre İstanbul 14,657,434 kişi ile Türkiye nüfusunun yaklaşık %18.6'sının yaşadığı en kalabalık şehridir. Nüfus sayısı açısından %6.7'sinin yaşadığı başkent Ankara (5,270,575 kişi) ikinci şehir olurken, %5.3 ile İzmir (4,168,415 kişi), %3.6 ile Bursa (2,842,547 kişi) ve %2.9 ile Antalya (2,288,456 kişi) ilk beş şehir içinde yer almaktadır. Ülke nüfusunun %30'dan fazlası en kalabalık ilk 5 şehirde yaşamaktadır.

SİYASİ YAPI

Türkiye yürürlükteki Anayasa uyarınca çok partili sistemde yönetilen laik ve demokratik bir ülkedir. Parlamenter sistemde Başbakan yürütmenin başıdır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı da özellikle politik alanlarda önemli rol oynamaktadır.³

23 Nisan 1920'de kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 4 yıl için seçilmiş 550 milletvekilinden oluşmaktadır. Mevcut sistemde birçok parti faaliyet göstermekle birlikte, 4 parti 2015 yılında yapılan Genel Seçimlerde seçim barajı olan %10'un üzerinde oy almış ve milletvekilleri ile TBMM'de temsil hakkı elde etmiştir. Söz konusu partiler TBMM'deki milletvekili sayısına göre sıralamada; AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*), CHP (*Cumhuriyet Halk Partisi*), HDP (*Halkların Demokratik Partisi*) ve MHP (*Milliyetçi Hareket Partisi*) olup, sırasıyla 317, 133, 59 ve 40 milletvekiline sahiptir. Ayrıca 1 bağımsız milletvekili de yine TBMM'de yer almaktadır.

Türkiye tek parti rejiminden çok partili rejime 1946 yılında geçmiştir. Demokratik düzen bu tarihten itibaren özellikle 1960 ve 1980 yıllarında gerçekleşen iki askeri darbe ile kesintiye uğramıştır. Bununla birlikte çok partili düzen korunmuş ve demokratik ortamlarda yapılan seçimlerle parlamenter sistemin işleyişi sağlanmıştır. 2002 yılında seçimleri kazanan AKP yaklaşık 15 yıldır kesintisiz olarak ve yüksek sayıda milletvekili ile ülkenin yönetimindedir. Türk demokrasisi Freedom

¹ TÜİK, www.tuik.gov.tr, Results of Population Censuses, 1935-2000 and results of Address Based Population Registration System, 2007-2015

² TÜİK, Nüfus Projeksiyonları 2013 - 2075, Haber Bülteni, 14 Şubat 2013, Sayı: 15844 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaber-Bultenleri.do?id=15844>

³ Özbudun, E. (1988). The Status of the President of the Republic under the Constitution of 1982: Presidentialism or Parliamentarism? In: Metin Heper and Ahmet Evin (eds), State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980s (37-46). Berlin: Walter de Gruyter.

House Raporu'na⁴ göre liberal olmayan kısmi demokrasi veya rekabetçi otoriterlik ile liberal demokrasi arasında hibrit bir rejim⁵ olarak değerlendirilmektedir.

2002 yılından bu yana tek başına yönetimde olan AKP hükümetleri, rekabetçi otoriter yönetimleri ile liberal demokratik yönetim prensiplerinden uzaklaşmaları özellikle de düşünce özgürlüğünün engellenmesi, basın özgürlüğü üzerindeki baskılar, parlamentonun bağımsızlığı ve yargı bağımsızlığı gibi konulardaki tutumlarından dolayı sert eleştirilere maruz kalmaktadır.⁶

2013 yılında İstanbul Taksim'de lokal olarak başlayan protestoların ülke geneline yayılan eylemlere dönüşen Gezi Parkı olayları⁷ ve 15 Temmuz 2015 gecesi gerçekleşen darbe girişimi siyasi tansiyonu yükselten son yılların en önemli olayları içine girmiştir. Ard arda gelen terör olayları ise güvenlik konusunda siyasetin farklı tavırlar almasını gerektirecek seviyeye ulaşmıştır. Diğer taraftan Türkiye 1994 yılında Gümrük Birliği kapsamında Avrupa Birliği (AB) ülkeleri ile birlikte yer almakta ve 2005'ten beri de tam üyelik için görüşmelere devam etmektedir.

EKONOMİK GÖSTERGELER

Büyüme

Türkiye ekonomik açıdan Dünya Bankası'nın (DB) alt-orta gelir grubundan üst-orta gelir grubuna geçmiş en büyük ekonomilerinden biri olup, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) 2015 yılında yaklaşık 720 milyar dolarlık gayrisafi yurtiçi hasılası (GSYİH) ile 18. büyük ekonomisidir.

2000 yılında 265 milyar dolarlık GSYİH 2014 yılında 800 milyar dolara yükselmiştir. Kişibaşına düşen milli gelir ise yine aynı yıllar içinde 4,565 dolardan 10,404 dolara yükselmiştir.⁸ Bununla birlikte, ekonomideki yavaşlama ve Türk Lirası'nın (TL) ABD Doları karşısındaki değer kaybının da etkisiyle 2015 yılında GSYİH 720 milyar dolara gerilemiştir. Söz konusu düşüşe rağmen Türkiye ekonomisi 2015 yılında G20, OECD ve AB ülkelerinde en hızlı büyüyen ekonomiler arasında ilk sıralarda yer almıştır.⁹

Tarım, sanayi, hizmetler ve inşaat sektörlerinin GSYİH'nın büyümesi üzerinde farklı etkileri bulunmaktadır. 2015 yılındaki %4'lük büyüme %2.2'si hizmetler, %1'i sanayi ve %0.7'si tarım sektöründen gelen etki ile kaydedilmiş, inşaat sektörünün katkısı çok düşük kalmıştır.¹⁰ 2015 yılındaki kısıtlı etkisine rağmen özellikle inşaat sektörü büyüme üzerinde son yıllardır ciddi katkı sağlayan lokomotif sektör olmuştur.

⁴ <https://freedomhouse.org/country/turkey> , access 20 June 2016

⁵ Öniş, Ziya. "Turkey's Two Elections: The AKP Comes Back." *Journal of Democracy* 27.2 (2016): 141-154.

⁶ Öniş, Ziya. "Turkey's Two Elections: The AKP Comes Back." *Journal of Democracy* 27.2 (2016): 141-154; Esen, Berk, and Sebnem Gumuscu. "Rising competitive authoritarianism in Turkey." *Third World Quarterly* (2016): 1-26; Özbudun, Ergun. «Turkey's judiciary and the drift toward competitive authoritarianism.» *The International Spectator* 50.2 (2015): 42-55.

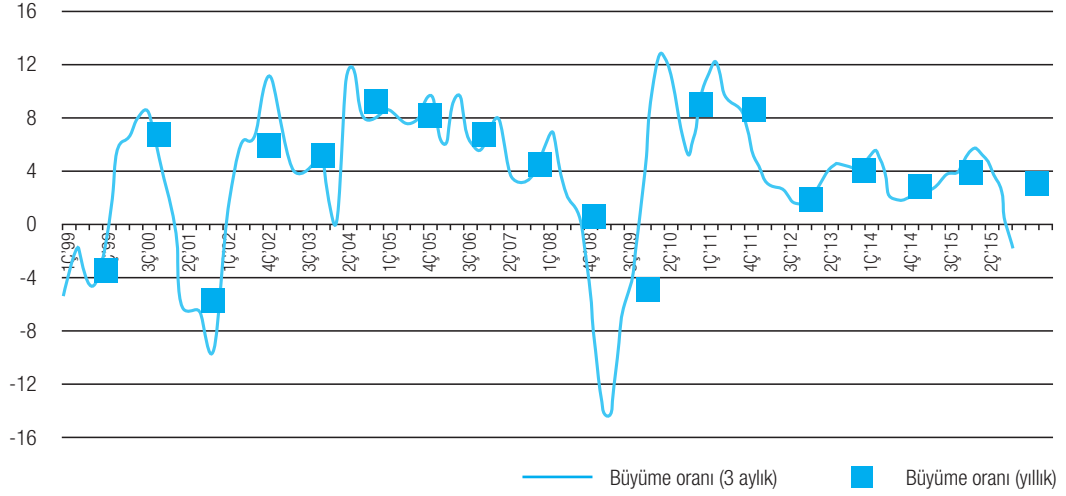
⁷ Aktar, Cengiz. "Resources and shortcomings of pluralism in today's Turkey Gezi Park protests in the light of pluralism." *Philosophy & Social Criticism* 41.4-5 (2015): 465-471.

⁸ TÜİK, İMG, Dünya Bankası

⁹ Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor - 2015, Ankara, Ocak 2016, s.3

¹⁰ T.İş Bankası, "Ekonomik Büyüme – 2015 4.Çeyrek", İktisadi Araştırmalar Bölümü, 31 Mart 2016 https://ekonomi.isbank.com.tr/UserFiles/pdf/gsyh_2015q4.pdf

Grafik 1. Türk Ekonomisinin Büyüme Oranları



Kaynak: TÜİK, TCMB

Enflasyon

Enflasyon Türkiye ekonomisi için yıllardır çözülmeye çalışılan kronik bir problemdir. Enflasyonun düşürülmesi ve ayarlanması ile ilgili otorite Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) olup, Banka'nın kurumsal İnternet sitesinde de yer alan temel amacı "... fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmektir."¹¹ olarak tanımlanmıştır. Söz konusu amaç doğrultusunda; "Düşük enflasyon oranı, uzun vadeli ekonomik amaçlara ulaşabilmek için gerekli koşulların başında gelmektedir. Dolayısıyla, ekonomik büyüme ve istihdama yönelik politikalara Merkez Bankasının yapabileceği en büyük katkı fiyat istikrarını sağlamaktır. Böylelikle bir yandan fiyatların istikrarlı olmasından ötürü ekonomik birimlerin daha iyi bilgiye dayalı karar alması ve dolayısıyla kaynakların daha etkin şekilde dağılımı mümkün olurken, diğer yandan da düşük enflasyonun yaratacağı enflasyon risk primindeki azalış sayesinde reel faiz oranlarının düşük seyretmesi yatırım kararlarını destekleyecektir."¹²

Enflasyon ile ilgili gelişmeleri takip etmek açısından kullanılan en önemli üç endeks ve oranlar; Tüketici Fiyat Endeksi (TÜFE), Üretici Fiyat Endeksi (ÜFE) ve Çekirdek Enflasyon'dur

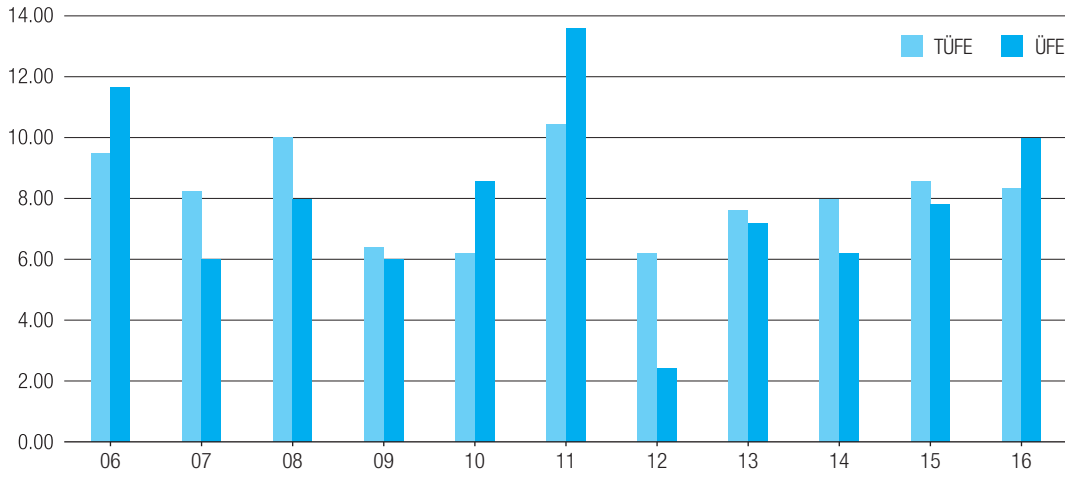
2011 yılında %10.45 olan TÜFE TCMB'nin politikaları ile son 5 yıldır iki haneli rakamların altına inmiş ve 2016 yılında yıllık %8.53 (2015 yılı %8.81) olarak gerçekleşmiştir. Gıda ve petrol fiyatlarındaki artışa bağlı olarak enerji fiyatlarındaki artış, TL'nin Dolar ve Avro karşısındaki değer kaybı ve yapılan yeni vergi ayarlamalarına bağlı olarak tütün ürünlerindeki artış söz konusu enflasyon oranının gerçekleşmesinin ardındaki temel nedenlerdendir.¹³ 2016 yılında ÜFE ise %9.94 (2015 yılı %5.71) olarak açıklanmıştır. Burada da yine TL'nin değer kaybı ve uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarının artışı etkindir.

¹¹ www.tcmb.gov.tr

¹² <http://tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+EN/TCMB+EN/Main+Menu/MONETARY+POLICY/PRICE+STABILITY>

¹³ TCMB, Aralık Ayı Fiyat Gelişmeleri, 4 Ocak 2017, <http://tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/717caf1c-8c85-451b-980d-ab-6b2c86c238/afiyataralik2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE717caf1c-8c85-451b-980d-ab-6b2c86c238>

Grafik 2. Türkiye’de 2006 – 2016 Yılları Arasındaki Enflasyon Oranları



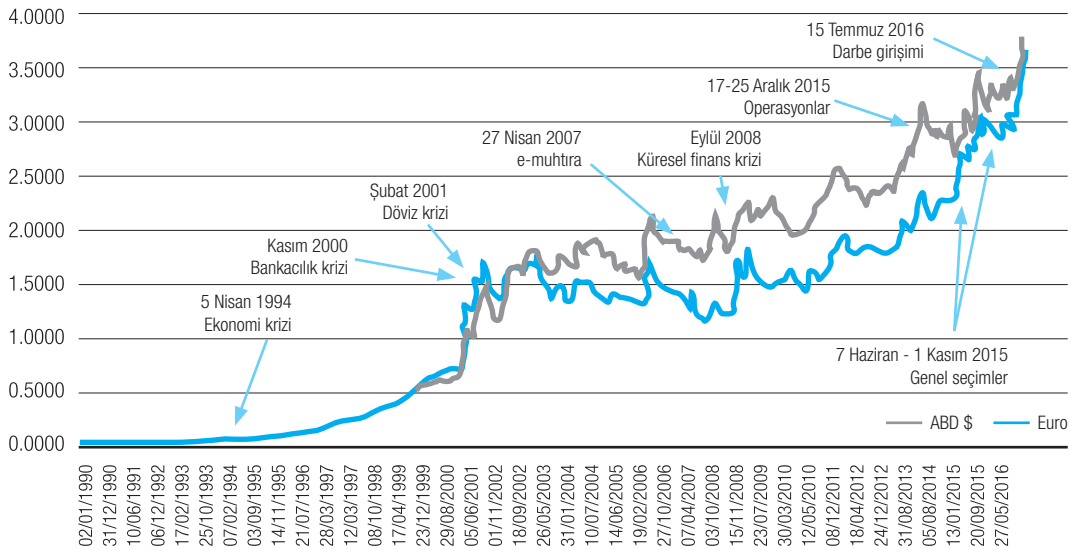
Kaynak: TÜİK

TCMB'nin enflasyon hedefleri 2016, 2017 ve 2018 yılları için sırasıyla %7.5, %6 ve %5 olmakla birlikte, özellikle darbe girişimi, gıda fiyatlarındaki artış, TL'deki değer kaybı ve uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarındaki artış gibi olumsuz nedenlerden dolayı 2016 yılı hedefi de yakalanamamıştır.

Döviz Kurları

Özellikle Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşanan bankacılık ve döviz krizlerinin ardından Türkiye ekonomisi mali politikalar, yapısal reformlar ve IMF destekli programlar ile yeniden büyüyen ve gelişen AB ile ticari anlamda entegrasyonunu sağlayan bir ekonomi haline gelmiştir. Şubat 2001'de yaşanan döviz krizi ile birlikte döviz politikasında radikal bir değişim yaşanmış ve kur çapası politikası terk edilerek serbest kur politikasına geçilmiştir.¹⁴

Grafik 3. 1990 – 2016 Yılları Arası Avro ve ABD Doları'nın Gelişimi ve Önemli Olaylar



Kaynak: TCMB, Asuman Sönmez

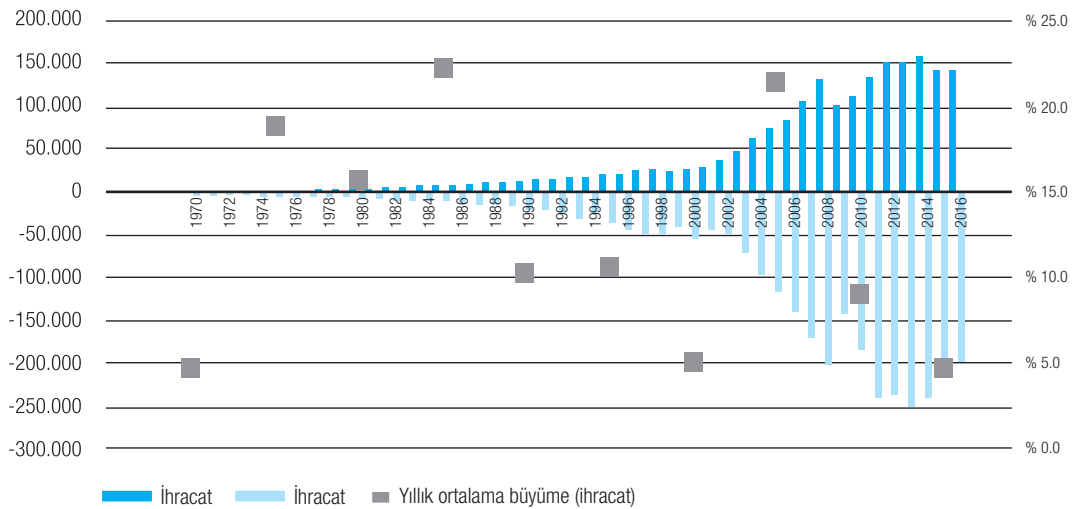
¹⁴ Leigh Daniel and Rossi Marco, "Exchange Rate Pass-Through in Turkey", IMF Working Paper, WP/02/204, 2002

ABD Doları ve Avro Dünya’da olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de gerek kamu gerekse özel sektör tarafından en çok kullanılan ve takip edilen para birimleridir. Grafik 3’ten de görülebileceği gibi söz konusu iki para birimi yurt içi ve/veya yurtdışı kaynaklı haberlerden, ekonomik ve siyasi dalgalanmalardan ve olaylardan en fazla etkilenen para birimleridir. Diğer taraftan kurlardaki sert yükselişler enflasyon üzerinde de olumsuz etkilere sahip olması nedeniyle bu iki para birimi ayrıca önem taşımaktadır.

Dış Ticaret

2015 yılında yaklaşık 351 milyar dolar olan dış ticaret hacminin 143.8 milyar doları ihracat ve 207.2 milyar doları ithalattan oluşmaktadır. Söz konusu rakamlar 2016 yılında ise hemen hemen aynı seviyelerde kalırken ihracat 143.6 milyar dolar, ithalat 198.6 milyar dolar dış ticaret hacmi ise 341.2 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Dış ticaret hacmi içinde ihracatın oranı ise son 50 yıldır yaklaşık %40’lar seviyesinde olup, 2016 yılında da bu oran %42 olarak gerçekleşmiştir. Bu durumun temel nedeni ise ihracatın artış hızından daha yüksek olan ithalat artış hızıdır. 2016 yılında ihracatın ithalatı karşılama oranı ise %72 olup, söz konusu değer Türkiye ekonomisinin hala ihracat yapabilmek için ithalat yapma zorunluluğunda olduğunun göstergesidir. Bir diğer ifadeyle Türkiye belirli ürünler ihraç edebilmek için hammadde ve ekipman ithalatı yapmak zorundadır ve bu açıdan dışa bağımlı bir ülke konumundadır. Diğer taraftan ihracatta önemli sorunlardan biri de ileri teknoloji kullanımının ve yüksek teknolojik ürünlerin üretiminin azlığıdır. Katma değeri düşük ürünlerin ihracatının toplam içindeki ağırlığının yüksekliği, tasarım eksikliği ve bir marka yaratamama gibi problemler ihracat gelirlerinin yükselmesinin önündeki önemli engellerdendir.

Grafik 4. Türkiye Ekonomisi’nde Dış Ticaretin Gelişimi



Kaynak: TÜİK

Türkiye’nin en çok ihracat ve ithalat yaptığı ülkeler AB’ye üye veya üye olmayan Avrupa ülkeleri olup, toplam dış ticaret hacmi içinde bu ülkelerin payı 2015 yılında %52.7 olarak gerçekleşmiştir. 28 AB ülkesinin %40.6 olan payı diğer Avrupa ülkelerinde %12’dir. 2015 yılında toplam ihracatın %54.3’ü söz konusu Avrupa ülkelerine gerçekleştirilirken; bu ülkelerden yapılan ithalat toplam ithalatın %51.5’inde denk gelmektedir. İhracatın ve ithalatın Avrupa ülkelerine göre dağılımında ihracatın %44.5’inin 28 AB üyesi ülkeye, %9.8’inin diğer Avrupa ülkelerine yapıldığı ve ithalatın %38’inin 28 AB üyesi ülkeden ve %13.6’sının diğer Avrupa ülkelerinden yapıldığı görülmektedir. Söz konusu istatistiklerin de işaret ettiği üzere Avrupa ülkeleri Türkiye’nin hem ihracat hem de ithalatında önemli yere sahip ülkelerdir. Özellikle Almanya ve İngiltere 2015 yılı ihracatının %16.7’sinin yapıldığı ülkeler olmaları açısından çok önemli ülkelerdir. Diğer taraftan Çin ve Almanya %22.3’lük paya sahip ithalatin

gerçekleştirildiği ilk iki ülkedir. Seçilmiş ülke istatistiklerine göre OECD ülkelerinin Türkiye'nin dış ticaret hacmindeki payı ise 2015 yılında %50.4 olarak kaydedilmiştir.

Türkiye'de toplam işletmelerin 2015 yılında 64,752'si ihracat, 68,561'i ithalat yaparak söz konusu dış ticaret hacmini oluşturmuştur.¹⁵ Söz konusu işletmeler ölçek bazında incelendiğinde; ihracatta ve ithalatta yaklaşık %95'inin KOBİ, %5'inin ise büyük ölçekli işletmeler oldukları görülmektedir. Sayı olarak yüksekliğine rağmen 2015 yılında KOBİ'lerin ihracat içindeki payları %55.1 ve ithalat içindeki payları %37.7 olarak gerçekleşmiştir. 2015 yılında ihracatta ve ithalatta KOBİ'lerde firma başına düşen ortalama miktar 3.5 milyon TL iken bu miktar büyük ölçekli işletmelerde ihracatta 79.8 milyon TL ve ithalatta 121.6 milyon TL seviyesindedir.¹⁶ Bununla birlikte, dış ticaret içindeki payları yıllar itibarıyla artış göstermektedir.

Sektörel bazda değerlendirildiğinde ise Türkiye'nin ihracatında ilk sıralarında %15.8'lik pay ile otomotiv sektörü yer alırken, bunu %12.7 ile hazır giyim, %11.8 ile kimyevi ürünler, %7.9 ile elektrik ve elektronik ve %7.4 ile demir-çelik takip etmekte olup, söz konusu ilk 5 sektörün son yıllarda ihracat içindeki payları toplamı yaklaşık %56 seviyesindedir.¹⁷ İhracatın sektörel ayrımında ise son yıllarda ilk üç sektörün payı %97 olup, üretim sektörü %80.5'lik pay ile ilk sıradayken arkasından %13.3 ile madencilik ve taş ocakçılığı ve %3.5'lik pay ile tarım ve ormancılık sektörleri gelmektedir.

İthalatın dağılımında ise 2015 yılında %69.2 ile en yüksek paya ara mallar sahip olmuştur. Yatırım malları ve tüketim mallarının payları ise sırasıyla %16.8 ve %13.8 olarak gerçekleşmiştir.¹⁸

Ödemeler Dengesi ve Cari İşlemler Açığı

Ödemeler dengesi dış ticaret, hizmetler, birincil ve ikincil gelir dengesi olmak üzere dört ana kalem üzerinden hesaplanmaktadır. Söz konusu ana dengeler içinde ihracat ve ithalat dış ticaret dengesi içinde yer alırken, turizm gelir ve giderleri hizmetler, yatırım gelirleri ve ücret ödemeleri birincil gelirler kalemlerinin alt kalemleridir.

2015 yılını 32.2 milyar dolar açık ile kapatan cari işlemler dengesinin 2016 yılında da yaklaşık 33 milyar dolar açık vereceği tahmin edilmektedir. Söz konusu değerler kapsamında cari işlemler açığının GSYİH'ya oranı 2015 yılında %4.5 iken 2016 yılında %4.2 olması öngörülmektedir.¹⁹ Cari işlemler dengesinin açık vermesindeki ana sebeplerden birisi ise dış ticaret açığındaki artış ya da azalışlar olup, 2016 yılının ilk yarısında bu açık yaklaşık 20 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.²⁰ Turizm net gelirlerindeki artış cari işlemler dengesini olumlu etkileyen önemli kalemlerden bir diğeridir.

Grafik 5'de de görülebileceği gibi dış ticaret dengesi cari işlemler dengesi üzerinde çok önemli bir etkiye sahiptir. 2011 yılında yaklaşık 105.6 milyar dolarla tarihinin en yüksek dış ticaret açığını veren Türkiye ekonomisi benzer şekilde yaklaşık 74.4 milyar dolarlık cari işlemler açığı vererek bu alanda da rekor kırmış, cari işlemler açığının GSYİH'ya oranı ise %9.6'lara ulaşmıştır.²¹

¹⁵ TÜİK, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişimler 2016, Haber Bülteni, 25 Kasım 2016, Sayı: 21540

¹⁶ TÜİK, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişimler 2016, Haber Bülteni, 25 Kasım 2016, Sayı: 21540

¹⁷ Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), <http://www.tim.org.tr/tr/ihracat-rakamlari.html>

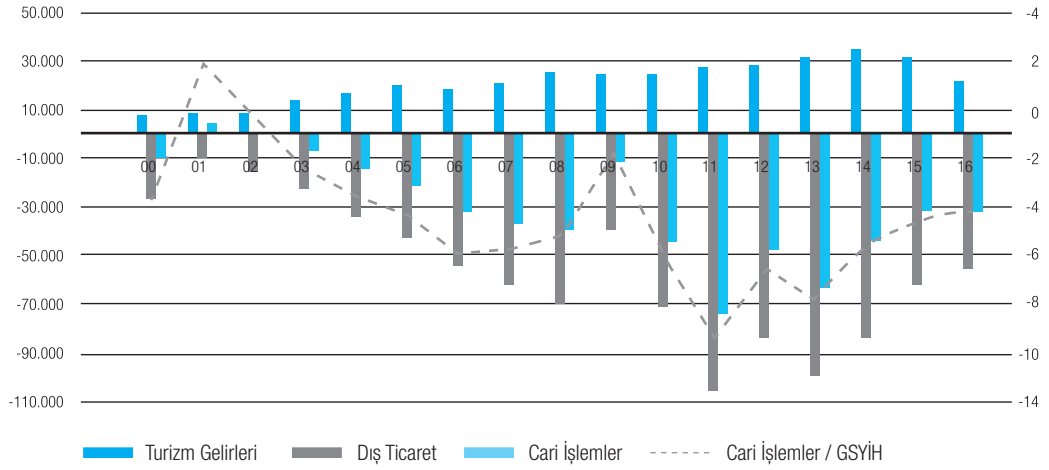
¹⁸ TÜİK, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/TemelEkonomikGostergeler.aspx>

¹⁹ <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Odemeler+Dengesi+ve+Ilgili+Istatistikler/Odemeler+Dengesi+Istatistikleri/Odemeler+Dengesi+Gelismeleri>

²⁰ TCMB, Balance of Payment Report 2016 – I, Ankara, p.4

²¹ <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Para+Politikasi/Interaktif+Grafikler/Cari+islemler+dengesi>

Grafik 5. Cari İşlemler Dengesi ve İlgili Kalemlerin Değişimi



Kaynak: TÜİK, TCMB

Turizm gelirleri özellikle de yabancı turistlerden elde edilen net gelirler de yine cari işlemler dengesini olumlu ya da olumsuz etkilemektedir. Son 15 yılda ortalama yıllık %9.3 büyüme kaydeden turizm gelirleri bir önceki yıla göre %8.3 azalmasına rağmen 2015 yılında 31.5 milyar dolar olarak kaydedilmiştir. 2016 yılında özellikle Rusya ile yaşanan politik gerginlikler ve üst üste yaşanan terör olayları nedeniyle yurt dışından gelen turist sayısı ve turizm gelirlerinde göze çarpan oranda düşüş yaşanmıştır. Bu kapsamda 2016 yılında yaklaşık 22 milyar dolar olması beklenmektedir.

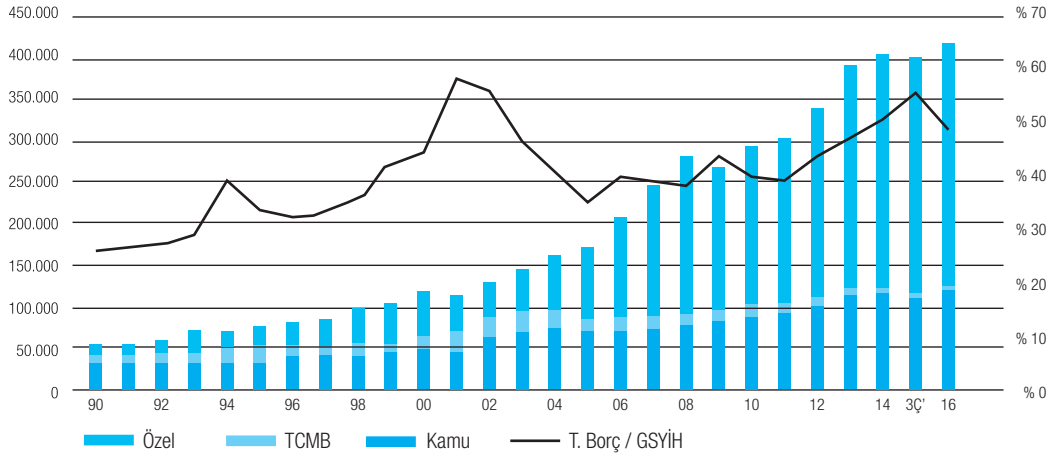
Kamu ve Özel Sektör Borç Stoku

2016 yılının ilk 9 ayında Türkiye'nin Toplam Brüt İç ve Dış Borç Stoku yaklaşık 570 milyar dolara ulaşmıştır. Türkiye'nin Brüt Borç Stoku'nun %27'sini oluşturan Brüt İç Borç Stoku yaklaşık 154 milyar dolar ve %73'ünü oluşturan Brüt Dış Borç Stoku ise 416.7 milyar dolardır. Özel sektörün borçlarının Brüt Dış Borç Stoku içinde %70.5 gibi önemli bir payı olup, 293.7 milyar dolara ulaşmıştır. Kamu Sektörü Brüt Dış Borç Stoku 112 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.²² Toplam Brüt Dış Borç Stoku / GSYİH oranı ise %49 olarak kaydedilmiştir. Aynı dönemde Bankacılık Sektörü Hariç Toplam Net Dış Borç Stoku ise yaklaşık 260 milyar dolar olup, Toplam Net Dış Borç Stoku / GSYİH oranı ise %30.5 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 6'dan da izlenebileceği gibi 1990 – 2015 yılları arasında Toplam Brüt Dış Borç stoku yaklaşık 7.5 kat artarken, Kamu Kesimi 3.4 kat, Özel Sektör ise 26.3 kat artış kaydetmiştir. Aynı dönemde GSYİH ise 3.6 kat yükselmiş ve dış borç artışının gerisinde kalmıştır.

²² <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12>

Grafik 6. Türkiye'nin Brüt Dış Borç Stokunun Gelişimi ve Dağılımı



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, TCMB

2016 yılı ilk 9 ayında 416.7 milyar dolar olarak gerçekleşen Türkiye'nin Toplam Brüt Dış Borç Stokunun vade yapısında %75'inin uzun vadeli %25'inin ise kısa vadeli olduğu görülmektedir. Aynı dönemde 293.7 milyar dolar olarak gerçekleşen özel sektörün dış borç yapısında da yine uzun vadeli borçlar %70'lik paya sahiptir.²³ ABD doları ve Avro borçlanmadaki en ağırlıklı iki para birimidir.

Yatırımlar ve Doğrudan Yabancı Yatırımları

Dünya'da 2015 yılında özel sektör alt yapı yatırımları 111.6 milyar dolar ile 2015 yılında 2016 yılına göre paralel bir seyir göstermişse de Türkiye özellikle İstanbul'daki yeni havalimanı (35.6 milyar dolar) ve 6.4 milyar dolarlık Gebze – İzmir Karayolu yatırımları başta olmak üzere 44.7 milyar dolarlık yatırım ile toplam yatırımların %40'ını gerçekleştirerek hem yatırım miktarını hem de Dünya ortalamasını yükseltmiştir.²⁴

Kamu ve özel sektör yatırım önceliklerinde farklı bakış açılarına, miktarlara ve eğilimlere sahiptirler. 2000 ve 2001 yılında yaşanan krizlerde bu farklılıklar daha da net görülür hale gelmiştir. 2006 – 2015 yılları arasında toplam yatırım 2.6 trilyon TL olarak gerçekleşmiş olup, söz konusu dönemde özel sektörün yatırımlar içindeki payı %76 - %83 arasında değişiklik göstermiş, özel sektörün yatırımlardaki payı 2006 yılında %83.4 iken 2015 yılında %77.8'e gerilemiştir. Yatırımlar TL bazında büyüye de dövizdeki dalgalanmalar nedeniyle dolar bazında aynı hızlı artışı gösterememiştir. Bu nedenle de 2006 – 2015 yılları arasındaki toplam 2.1 trilyon dolarlık yatırımların yıllık ortalama büyüme oranı dolar bazında %2 seviyesinde kalırken, kamu yatırımları %5, özel sektör yatırımları ise %1.3 oranında artmıştır.

Dünya Bankası verilerinin de gösterdiği üzere ulaşım yatırımları Türkiye'nin kamu yatırımları içinde %30 gibi önemli bir paya sahiptir. Diğer taraftan sosyal hizmetler yatırımlarının 2014 yılında %14.8 olan payı ise 2015 yılında %20'ye yükselmiştir.

Özel sektör yatırımları 2006 – 2015 yılları arasında 1.7 trilyon dolara ulaşırken bu yatırımların içinde üretim yatırımları %34.9 ile en yüksek payı almış, taşımacılık (%18.9) ve konut (%16.1) üretimi takip etmiş ve söz konusu üç sektör toplam özel sektör yatırımlarının yaklaşık %70'ini gerçekleştirmiştir. Özellikle ekonomik reformlar özel sektörde doğrudan yabancı yatırımlarının da (DYY) Türkiye'ye gelmesinin önünü açmış ve finans sektörüne yapılan yabancı yatırımların sayısı yükselmiştir.

²³ <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Odemeler+Dengesi+ve+Ilgili+Istatistikler/Ozel+Sektorun+Yurtdisindan+Sagladigi+Kredi+Borcu/Ozel+Sektorun+Yurtdisindan+Sagladigi+Kredi+Borcu+Gelmeleri>

²⁴ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/06/13/global-private-infrastructure-investment-remains-steady-at-1116-billion-turkey-takes-the-lead-with-two-megadeals.print>

2001 yılında yaşanan finansal krizin ardından yabancı yatırımcıların Türkiye'deki yatırımlarının artması açısından yabancı şirketlerle yerel şirketler arasında işbirliklerinin geliştirilmesi için yasal çerçevede de değişiklikler yapılmıştır. 5 Haziran 2003 tarihli 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu yürürlüğe girmiş ve yabancı ve yerli firmalara eşit haklar sağlayan bir ortam yaratılmış, yabancı yatırımcıların hareket alanları genişletilmiştir. Dahası esnek kur politikası ve ithalat düzenlemeleri ile yabancı yatırımların önündeki engeller kaldırılmıştır.

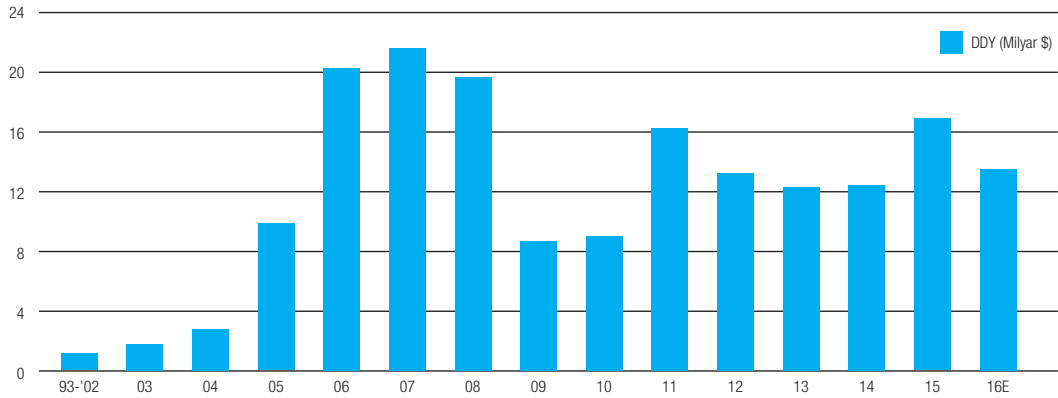
Vergi ve vergi dışı teşvikler, tarifeler, bazı ithal ürünler üzerindeki KDV muafiyetleri, kalkınmada öncelikli bölgelerde işletmelere ücretsiz arazi tahsisleri ve enerji destekleri yine yabancı yatırımcılar için Türkiye'yi cazip hale getiren kararlardır.²⁵

Türkiye yabancı yatırımda dört farklı teşvik öngörmekte olup bu teşvikler; a) genel yatırım teşvik rejimi b) büyük ölçekli yatırımlar için teşvikler c) bölge ve sektör bazlı teşvikler ve d) stratejik yatırımlar için teşviklerdir.²⁶

Uluslararası Finans Enstitüsü (*Institute of International Finance - IIF*) verilerine göre; dünyada net sermaye akışı 2016 yılında 500 milyar dolara ulaşmış olmakla birlikte, 2015 yılının 755 milyar dolarlık yüksek değerini yakalayamamıştır. IIF 201 yılında 292 milyar dolar olan gelişen piyasalara kayacak doğrudan yatırımları da içeren net sermaye akışının 2016 yılında 602 milyar dolara yükselmesini beklemektedir.²⁷

OECD DYY Düzenlemeleri Kısıtlayıcılık Endeksi 1997-2015'e göre Türkiye 1997 yılından bu yana DYY üzerindeki kısıtlamalar açısından OECD üyesi ülkeler arasında ikinci en büyük reformcu ülke olmuştur.²⁸ 2001 ve 2002 krizleri sonrasında DYY'nın Türkiye'ye girişinde de hızlanma olmuştur. 2006 – 2015 yılları arasında Türkiye'ye giren DYY yaklaşık 151 milyar dolara ulaşırken söz konusu rakam 1993 – 2004 yılları arasında 6 milyar dolardır. Net DYY'nın en yüksek değeri ise 22 milyar dolar ile 2007 yılında kaydedilmiştir. Haziran 2016 itibarıyla Türkiye'ye 3.8 milyar dolarlık uluslararası doğrudan yatırım girişi olmuş, 2015 yılının aynı dönemine göre yaklaşık %46 düşüş göstermiştir.²⁹

Grafik 7. Doğrudan Yabancı Yatırımlarının Gelişimi



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

²⁵ PwC Türkiye, Doing Business in Turkey, <http://www.pwc.com.tr/en/publications/arastirmalar/pdf/doing-business-in-turkey.pdf>

²⁶ PwC Türkiye, Doing Business in Turkey, <http://www.pwc.com.tr/en/publications/arastirmalar/pdf/doing-business-in-turkey.pdf>

²⁷ <http://www.ft.com/cms/s/3/3c92afd8-fd7d-11e5-b3f6-11d5706b613b.html#axzz4FQ8UfNZn>

²⁸ <http://www.invest.gov.tr/en-US/investmentguide/Pages/10Reasons.aspx>

²⁹ YASED, Uluslararası Doğrudan Yatırım Analizi, <http://www.yased.org.tr/tr/yayinlar-ve-raporlar/uluslararasi-dogrudan-yatirim-analizi>

Grafik 7’de gösterdiği gibi 2015 yılında yaklaşık 17 milyar dolar DYY alan Türkiye’ye 2012 – 2014 yılları arasında dövizdeki dalgalanma, Ortadoğu ülkelerindeki politik sorunlar nedenleriyle toplam 25 milyar dolarlık DYY yapılmıştır. Hatta A.T. Kearney firması tarafından hazırlanan Doğrudan Yabancı Yatırım Güven Endeksi’ne (*FDI Confidence Index*) göre 2014 yılında Türkiye, yatırımcıların yatırım yapmakta istekli olduğu ve güvendiği 25 ülke sıralamasında 24. sırada yer almıştır.³⁰

Net DYY 2002 – 2016 yılları arasında GSYİH’nın %2’si seviyesinde kalan Türkiye, Çin, Rusya, Meksika ve Polonya gibi üst-orta gelir grubundaki ülkeler arasında yer almıştır.³¹ Sonuç olarak; yaşanan ulusal ve uluslararası ekonomik ve politik gelişmelere rağmen, DYY’nin 2003 – 2015 yılları arasındaki yıllık ortalama büyüme hızı %19 olarak gerçekleşmiştir.

2015 yılında DYY’ın %68.5’i sermaye yatırımları ve %25’i emlak yatırımları olmuştur. 2001 – 2011 yılları arasında ise üretim sektöründen hizmet sektörüne olan DYY akışı dikkat çekicidir. 2002 yılında %94.3’lük paya sahip üretim sektörü ve %7.5’lik paya sahip hizmetler sektörünün payları 2011 yılında %50 ve %49.8 olarak değişim göstermiştir.³² 2015 yılında ise 11.9 milyar dolarlık DYY’ndan hizmet sektörünün %52.6 pay alması ve üretim sektörünün de payının %47’ye gerilemesi söz konusudur.³³ Finans ve sigortacılık sektörleri hizmetler sektöründe öne çıkan alt sektörler olup payı %29.8’dir. Sanayinin payı ise 2015 yılında %34.7 olarak gerçekleşmiştir. Benzer şekilde finans sektöründeki yapısal değişiklikler son on yılda DYY’ın bu sektöre kaymasındaki önemli etkenlerden biridir.

DYY’ın geldiği bölgelerin dağılımında ise 2015 yılında Avrupa ülkelerinin %80’lik pay ile ilk sırada yer aldıkları ve Asya ülkeleri ve ABD’nin %16 ve %4’lük pay ile Avrupa’yı takip ettiği görülmektedir.³⁴ Hollanda, Avusturya ve İngiltere ise DYY açısından en önemli ilk üç ülkedir.

Türkiye’ye yapılan DYY’ın artışının arkasındaki nedenlerden biri Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Raporu 2014 – 2015 (World Bank Doing Business Report 2014 – 2015) kapsamında OECD ülkelerinin 15 gün olan ortalamasının Türkiye’de 7.5 gün olmasıdır.³⁵ Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Raporu 2015 – 2016’ya göre ise süre 6.5 güne inmiştir.³⁶

Türkiye’deki işletmelerin yabancı oranı ise %13.8 olup, 2014 yılında 42,150 olan yabancı sermayeli şirket sayısı 2015 yılında 46,800’e³⁷ 2016 yılı ilk yarısında ise 49,933’e yükselmiştir.³⁸ Söz konusu rakam son 12 yılda kaydedilen DYY için önemli bir gösterge olup, 2004 yılında 3,095 olan şirket sayısındaki artış miktarını da işaret etmektedir.³⁹ Dahası 1954 – 2009 yılları arasında toplam 21,823 yabancı sermayeli şirket sayısı 6 yıl içinde yaklaşık 2 katını aşmıştır.⁴⁰ Yabancı sermayeli şirketlerin 2014 yılındaki kuruluş şekli dağılımında; 34,878 yeni şirket, 6,297 birleşme ve 975 şube iken hukuki statüleri; %78.7’si limited şirket, %19.1’i anonim şirket ve %2.2’si diğer şekildedir.

³⁰ Durgan, Selma. Türkiye’nin Doğrudan Yabancı Yatırım Potansiyelinin Çekim Modeli Kullanılarak Belirlenmesi, Uzmanlık Tezi, T.C. Kalkınma Bakanlığı, Nisan 2016

³¹ <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>

³² ŞİT, Mustafa. ŞİT, Ahmet. Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermayenin Sektörel Dağılımı: Hizmetler Sektörü Üzerine Bir Değerlendirme, Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 3 - Sayı 5, Haziran 2013, s.47

³³ International Investors Association, International Direct Investment Evaluation Report (2016-Q1), p.2, 2016

³⁴ International Investors Association, International Direct Investment 2015 Year-End Evaluation Report (February 2016), p.4, 2016

³⁵ World Bank, Doing Business 2016, 13th Edition, Washington USA, 2016, p.241

³⁶ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

³⁷ <http://www.invest.gov.tr/en-US/sectors/Pages/BPOAndContactCenter.aspx>

³⁸ http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/yatirim/uluslararasıYatirim/uluslararası-dogrudan-yatirim?_afLoop=1213845828946655#%40%40%3F_afLoop%3D1213845828946655%26_adf.ctrl-state%3De79lf85bl_170

³⁹ Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Yabancı Sermaye Raporu, Ankara, 2005, p.2

⁴⁰ Ekonomi Bakanlığı, Uluslararası Doğrudan Yatırımlar 2014 Yılı Raporu, Ankara, 2015, p.18

Hizmetler sektöründeki yabancı sermayeli şirketlerin oranı %70'ler seviyesindeyken üretim sektörü %13-15 ve inşaat sektörü %9 seviyesindedir. Üretim sektöründe yabancı kontrollü şirketlerin %56.4'ü orta-ileri teknoloji ile üretime odaklanmışken %4.4'ü ise ileri teknoloji ile üretim yapmaktadırlar.⁴¹ Yabancı sermayeli şirketlerde yatırım yapan ve kontrolü elinde tutan ülkeler arasında Hollanda, İngiltere, Almanya, ABD ve Fransa ilk beş ülkedir.

ÖZELLEŞTİRME

Serbest piyasa ekonomisinin temel araçlarından biri olan özelleştirme çalışmaları 1984 yılından itibaren gündeme gelmiş ve yıllar itibarıyla birçok kamu kurumu ve iştiraki özelleştirilmiştir.⁴² Özelleştirme ile amaçlanan Kamu İktisadi Teşekküllerinin (KİT) ekonomi üzerindeki finansal yükünün azaltılmasıdır. Bir diğer etken ise sermaye piyasasının gelişmesi ve yatırımlara yönelecek yeni kaynakların ve kanalların ortaya çıkabilmesidir.⁴³

Bu amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda 1994 yılında 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu çıkarılmış ve prensipler, prosedürler, yetkili kurumlar ve özelleştirme ile ilgili tüm konular bu kanunda toplanmıştır. Özelleştirme ile ilgili olarak, şirketlerin özelleştirilmesi sürecinde aşağıdaki metotlardan biri veya birkaçı uygulanmaktadır.⁴⁴ 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu Madde 18'e göre söz konusu metotlar;

- Satış; Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve/veya tüzelkişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir.*
- Kiralama; kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir.*
- İşletme hakkının verilmesi; Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin - mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.*
- Mülkiyetin gayrı ayni hakların tesisi; Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesi veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.*
- Gelir Ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar; Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir.*

Türkiye 1985 – 2012 yılları arasında 270 şirket, 114 kuruluş, 22 tamamlanmamış tesis, 8 karayolu, 2 Boğaz Köprüsü, 1 hizmet birimi ve 929 gayrimenkul ve 6 liman özelleştirmiş ve özelleştirmeye devam etmektedir. 1985 – 2016 yılları arasında 67.5 milyar dolar özelleştirme geliri elde eden Türkiye'nin 1986 – 2012 yılları arasında geliri 46.1 milyar dolar, 2013 – 2016 yılları arasında ise 21.4 milyar dolara ulaşmıştır. 2013 yılı tüm bu yıllar arasında özel bir yere sahip olmuş ve 12.5 milyar dolarlık özelleştirme geliri yine bu yıl sağlanmıştır.

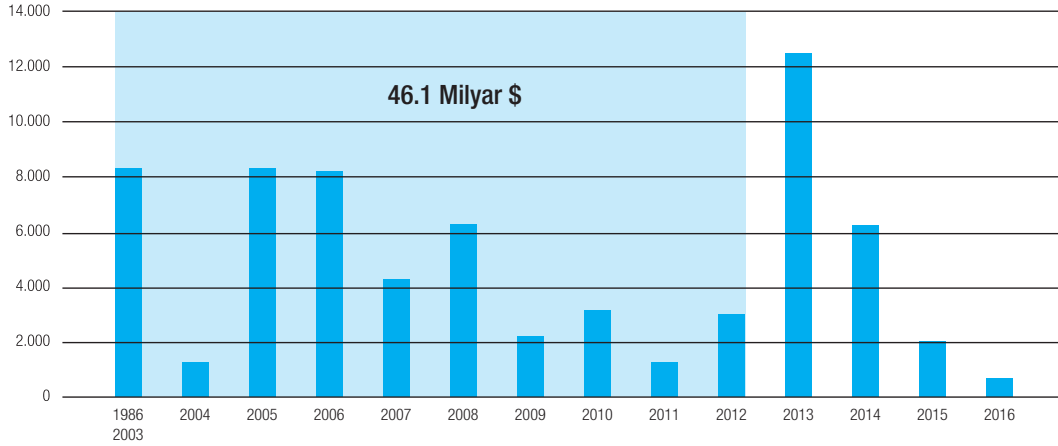
⁴¹ Yabancı Kontrollü Girişim İstatistikleri, 2014 <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21796>

⁴² Republic of Turkey Prime Ministry, Privatization Administration, Privatization in Turkey, p.1

⁴³ Republic of Turkey Prime Ministry, Privatization Administration, Privatization in Turkey, p.1

⁴⁴ Republic of Turkey Prime Ministry, Privatization Administration, Privatization in Turkey, p.2

Grafik 8. Yıllar İtibarıyla Türkiye'nin Özelleştirme Geliri (milyar \$)



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Özelleştirme gelirlerinin %49'u tesis ve varlık satışları, %33'ü blok satışlar, %14'ü halka arz ve %4'ü standart veya özel emirle hisse satışından elde edilmiştir.⁴⁵

Enerji ithalatındaki 54.9 milyar dolar gibi yüksek rakam GSYİH'nın %6.9'una denk gelen cari işlemler açığında önemli bir etken olması nedeniyle⁴⁶ Türkiye son yıllarda enerji sektöründeki özelleştirmelere hız vermiştir. Türkiye söz konusu sektördeki özelleştirmelerle piyasanın rekabet gücünü artırmayı da hedeflemiştir. Özel şirketler 2002 yılında %32'den 2015 yılında %75'e paylarını yükseltmiştir. Boru Hatları İle Petrol Taşıma A.Ş. (BOTAŞ) enerji piyasasının etkin şirketlerinden biridir.

Kamu sektörü elektrikte de ciddi bir paya sahip olup, elektrik dağıtım şirketlerinin de özelleştirilmesi ile ilgili olarak 2013 – 2023 dönemi için Türkiye Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı (YEPP) 2014 yılında Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (*European Bank for Reconstruction and Development - EBRD*) desteğiyle hazırlanmıştır. Türkiye'nin önümüzdeki dönemde kamu sektöründeki güç santrallerinin ve büyük hidroelektrik santrallerinin de özelleştirilmesi söz konusudur.

İstihdam, İşsizlik ve Ücretler

Ekim 2016 ayı itibarıyla Türkiye 15 yaş ve üstü yaklaşık 59 milyon nüfusa ve yaklaşık 31 milyon kişilik işgücüne sahip olup, 27.3 milyon kişi farklı sektörlerde çalışmaktadır. İstihdam oranı ise %46.2 olup OECD ülkeleri ortalamasının altında kalmıştır.⁴⁷ İşgücüne katılım oranı %52.4 olup, erkeklerin işgücüne katılım oranı %72.1, kadınların ise %33'tür.

Çalışanların sektörlere göre dağılımında; Ekim 2016 ayında tarım sektöründe çalışanlar toplam işgücünün %19.5'ini oluştururken, üretim sektöründe %19.4, hizmetler sektöründe ise %61.2'si (%7.6'lık inşaat sektörü dahil) çalışmaktadır.⁴⁸

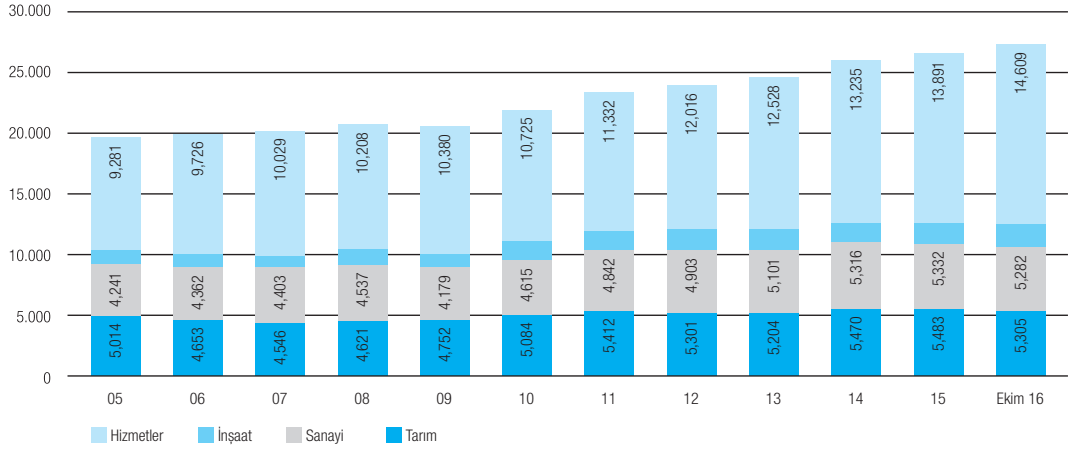
⁴⁵ http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm

⁴⁶ Document of The European Bank for Reconstruction and Development, Strategy for Turkey as Approved by the Board of Directors at its meeting on 14 October 2015

⁴⁷ How does Turkey Compare? Employment Outlook 2015 <https://www.oecd.org/turkey/Employment-Outlook-Turkey-EN.pdf>

⁴⁸ TÜİK, www.tuik.gov.tr

Grafik 9. Çalışanların Sektörel Dağılımı (000 kişi)



Kaynak: TÜİK

Çalışanların cinsiyetlerine göre dağılımında Ekim 2016 verilerine göre yaklaşık 31 milyon kişilik iş-gücününün 21 milyonu (%67'si) erkek, 10 milyonunu (%33'ü) kadınlar oluşturmaktadır.⁴⁹ 27.3 milyon çalışanın ise 19 milyonu (%69'u) erkek, 8 milyonu (%30'u) kadın çalışanlardır.

Türkiye'de tarım (5.3 milyon kişi), programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri (yaklaşık 250,000 kişi) hariç diğer sektörlerde çalışan kişi sayısı ise 2015 yılında 13.9 milyon kişidir. Söz konusu kişilerin yaklaşık %99.8'i 250 kişi altında çalışani olan firmalarda, hatta %96.6'sı da 1-19 kişi çalıştıran 2.6 milyon firmada çalışmaktadır.

Diğer taraftan çalışanların işteki durumları incelendiğinde; Ekim 2016 ayında 27.3 milyon çalışanın %67.8'inin ücretli çalışan oldukları, %4.4'ünün işveren, %16.6'sının kendi hesabına çalışan ve %11.2'sinin de ücretsiz olarak çalışan aile bireyi olduğu görülmektedir.⁵⁰

2005 – 2016 yılları arasında işsizlik oranı 2012 yılında %8'e gerileyerek en düşük değere inmişken, son yıllarda ekonomideki yavaşlamanın da etkisiyle Ekim 2016 ayında %11.8 ile en yüksek değere ulaşmıştır.⁵¹ 3.6 milyon işsiz yaklaşık %56.7'si erkek ve %43.3'ü kadınlardan oluşmaktadır.

Genç işsizliği de giderek artmakta olup, 2016 yılı başında %18.6 olarak gerçekleşmiş, en yüksek değeri 2009 yılında %24 ile görmüştür. 15-24 yaş grubu arasında çalışmayan ve eğitimde olmayan kişi sayısı %24 ile OECD ülkeleri ortalamasının üzerindedir. 15-24 yaş grubu arası işsizlik oranı ise %21 seviyesine gelmiştir. Özellikle üniversite mezunu işsiz sayısındaki artış gençler için önemli bir sorun haline dönüşmektedir.

Türkiye'de asgari ücret yeni düzenlemelere göre yaklaşık olarak net 1,000 TL'den 1,404 TL'ye (brüt 1,778 TL) yükselmiş olup, Aralık 2016 itibarıyla söz konusu ücretle çalışan yaklaşık 6.5 milyon kişi⁵² bulunmaktadır. 2014 yılı verilerine göre ortalama aylık brüt ücret 2,207 TL olarak açıklanmıştır. Erkeklerde bu rakam 2,215 TL iken kadınlarda 2,188 TL'dir.

⁴⁹ <http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=24623>

⁵⁰ TÜİK, İstihdam edilenlerin yıllara göre işteki durumu, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007

⁵¹ http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007

⁵² <http://www.reelpiyasalar.com/Haber/ekonomi/20862/asgari-ucretle-calisan-isci-sayisi-6-5-milyona-yaklasti.html>

Sektörler ve İşletmeler

Türkiye ekonomisinde son istatistiklere göre yaklaşık 3,5 milyon işletme olup⁵³, 2015 yılında tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç diğer sektörlerde faaliyet gösteren işletme sayısı 2,689,894 açıklanmıştır.⁵⁴

İşletmelerin ölçeklerine göre dağılımında ise mikro ölçekli işletmelerin %93.5 gibi çok yüksek bir orana sahip olduğu ve mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin (KOBİ) toplam işletmeler içindeki paylarının %99.8 - %99.9 olduğu görülmektedir. Bundan dolayı KOBİ'ler Türkiye ekonomisi açısından ciddi öneme sahiptirler. Türkiye'nin KOBİ tanımı Kasım 2012 ayında revize edilmiştir.⁵⁵ Söz konusu yönetmeliğe göre çalışan sayısı, yıllık net satış hasılatı (ciro) ve yıllık mali bilanço toplamı temel kriterler⁵⁶ olarak alınmışsa da ilk bakılan kriter cirodur.

Tablo 1. Türkiye'de KOBİ Tanımı

Kriter	Mikro Ölçekli KOBİ	Küçük Ölçekli KOBİ	Orta Ölçekli KOBİ
Çalışan Personel Sayısı	< 10	< 50	< 250
Yıllık Net Satış Hâsılatı	≤ 1 Milyon TL	≤ 8 Milyon TL	≤ 40 Milyon TL
Yıllık Mali Bilanço Toplamı	≤ 1 Milyon TL	≤ 8 Milyon TL	≤ 40 Milyon TL

Tablo 1'inde gösterdiği gibi Türkiye'de 40 milyon TL ciro yapan ve 250 kişinin altında çalışan olan işletmeler KOBİ olarak sınıflandırılmaktadır.

KOBİ'ler toplam istihdamın %73.5'i, toplam maaş ve ücretlerin %54.1'i, cironun %62'si ve faktör maliyetleri ile katma değerini %53.5'ini ve maddi mallara ilişkin brüt yatırımların %55'ini gerçekleştiren Türkiye ekonomisinin yapı taşıdır.⁵⁷ Ayrıca son yıllarda ihracat ve ithalattaki paylarının artması nedeniyle dış ticaret hacmi açısından da önemli hale gelmişlerdir. 2015 yılında toplam ithalatın %37.7'si, ihracatın ise %55.1'i KOBİ'ler tarafından gerçekleştirilmiştir. KOBİ'lerin ihracatının %92.3'ünü ise imalat sanayi ürünlerinden oluşturmuştur. Sanayide faaliyet gösteren KOBİ'lerin ihracatında giyim eşyası sektörünün payı %14.5'ten⁵⁸ %16'ya çıkarken, tekstil ürünlerinin payı %12.1'den %10.1'e ve ana metallerin payı ise %10.3'ten %9.2'ye gerilemiştir.⁵⁹

KOBİ'lerin katma değerli ürün üretimlerinin artması ve Türkiye ekonomisine katkılarının yükselmesi için 5 stratejik alana öncelik verilmiştir. Bu alanlar; rekabeti artırma, ihracat kapasitesini artırma, iş ve yatırım ortamının geliştirilmesi/iyileştirilmesi, inovasyon kapasitesinin artırılarak araştırma geliştirme (ar-ge) faaliyetlerinin hızlandırılması ve finansal kaynaklara ulaşımıdır.⁶⁰

İşletmelerin sektörlere göre dağılımında ise sanayi, ticaret, hizmetler ve inşaat sektörleri ayırımında; 2015 yılında faaliyet gösteren işletmelerin önemli bir kısmı hizmetler sektöründe yer

⁵³ TÜİK, İş Kayıtlarına Göre Girişim Sayıları 2013; Yıllık Avrupa KOBİ'leri Raporu 2013/2014, KOSGEB KSEP 2015

⁵⁴ TÜİK, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, 2016, Haber Bülteni, 25 Kasım 2016, Sayı: 21540 <http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=21540>

⁵⁵ "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik", Resmi Gazete, Tarih: 04.11.2012, Sayı: 790

⁵⁶ Demirer Hatun, KOBİ'lerle ilgili 3ncü Büyükelçiler Forumu Konuşması, 16.11.2015, <http://www.manama.be.mfa.gov.tr/ShowSpeech.aspx?ID=6829>

⁵⁷ TÜİK, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, 2016, Haber Bülteni, 25 Kasım 2016, Sayı: 21540

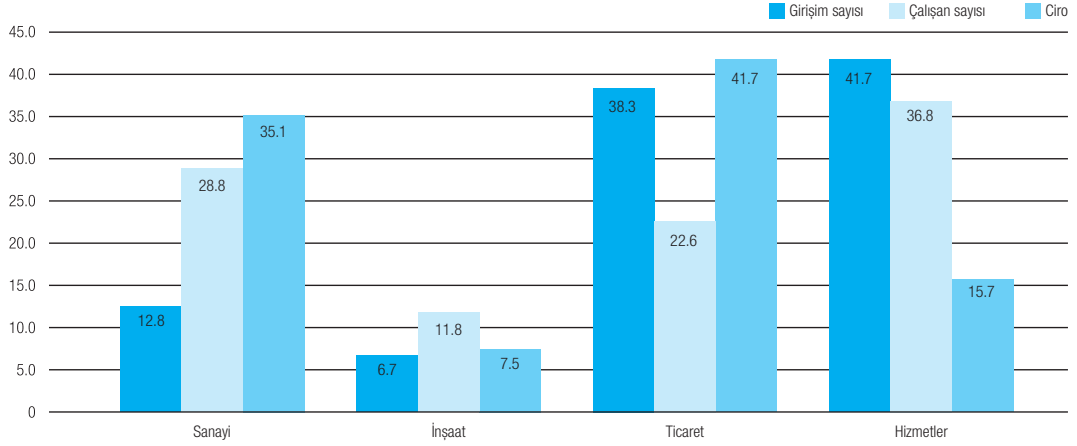
⁵⁸ Demirer, Hatun. KOBİ'lerle ilgili 3ncü Büyükelçiler Forumu Konuşması, 16.11.2015, <http://www.manama.be.mfa.gov.tr/ShowSpeech.aspx?ID=6829>

⁵⁹ TÜİK,

⁶⁰ Demirer Hatun, KOBİ'lerle ilgili 3ncü Büyükelçiler Forumu Konuşması, 16.11.2015, <http://www.manama.be.mfa.gov.tr/ShowSpeech.aspx?ID=6829>

almaktadır.⁶¹ Grafik 10'dan da görülebileceği gibi gerek işletme gerekse çalışan sayısını açısından hizmetler sektörü ilk sırada yer alırken ciroda ticaret sektörü ilk sıradadır.

Grafik 10. Girişim Sayısı, Çalışan Sayısı ve Cironun Sektörlere Göre Dağılımı (%)

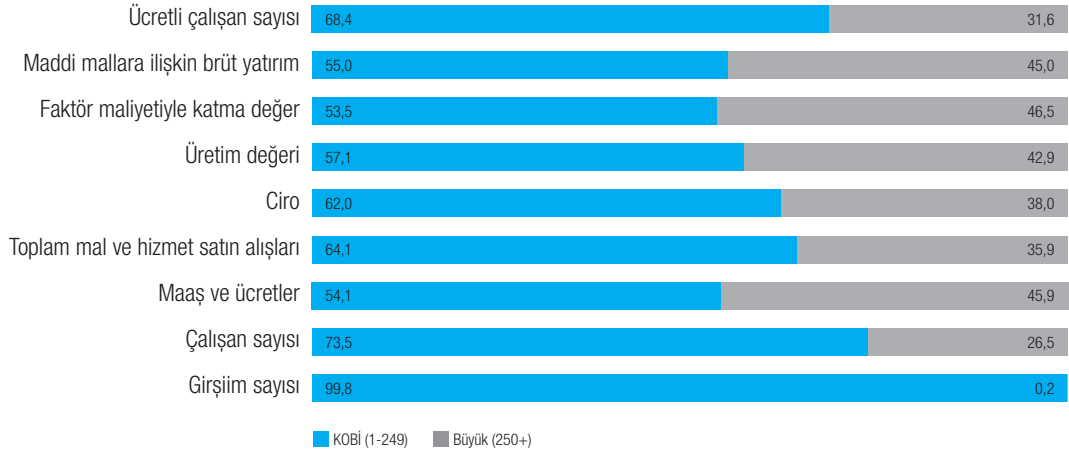


Kaynak: TÜİK

2014 yılı verilerine göre KOBİ'lerin %39.2'si toptan ve perakende ticaret, motorlu kara taşıtlarının ve motosikletlerin onarımı, %15,4'ü ulaştırma ve depolama %12,4'ü ise imalat sanayinde faaliyet göstermektedir.⁶² İmalat sanayinde yer alan işletmelerin toplam içindeki oranlarına karşılık gerek ihracat, gerek istihdam ve gerekse katma değeri yüksek ürünlerin üretimindeki payları diğer sektörler göre daha yüksektir.

Türkiye'de çalışan sayısı 250'den fazla ve iki yıl üst üste 40 milyon TL'nin üzerinde ciro açıklayan büyük ölçekli işletme sayısı yaklaşık 7,000 ve toplam işletmeler içindeki payı %0.2 olmakla birlikte, Grafik 11'den de görülebileceği üzere Türkiye ekonomisinde önemli paya sahiptirler.

Grafik 11. Ölçeklerine Göre İşletmelerin Payları (%)Kaynak: TÜİK



Şirketlerin sektörlerine ve ölçeklerine göre dağılımlarının yanı sıra bir diğer başlık da yasal statüleridir. Türkiye'de işletmelerin çoğu şahıs şirketi statüsündedir. Ortaklık konusuna mesafeli yaklaşım şirketlerin tek kişi sahipliğindeki şirketler olmasın temel nedenlerindedir. Bu durum iş hayatına ve yeni kurulan şirketlerde de geçerliliğini korumaktadır. Bundan dolayı da 2014 yılında yeni kurulan şirketlerin %74.8'inin yine şahıs şirketi, %16.5'unun ise limited şirket olarak kuruldu-

⁶¹ TÜİK, Haber Bülteni, Yıllık Sanayi ve Hizmet İstatistikleri 2015, Sayı: 21528, 27 Aralık 2016 <http://www.tuik.gov.tr/PdfGetir.do?id=21528>

⁶² TÜİK, Haber Bülteni, Girişimcilik 2014, Sayı: 21529, 2016, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21529>

ları görülmektedir.⁶³ Ayrıca çalışanların işteki durumları incelendiğinde de 27.3 milyon çalışanın %4.4'ünün işveren, %16.6'sının kendi hesabına çalışan, %11.2'sinin ise ücretsiz olarak çalışan aile bireyi olduğu görülmektedir.⁶⁴

2016 yılı istatistiklerine göre Türkiye'de 49,933 yabancı sermayeli şirket ve 6,524 uluslararası yatırımcısı olan ulusal şirket⁶⁵, toplamda ise yaklaşık 56,000 uluslararası şirket faaliyet göstermektedir. Yabancı sermayeli şirketlerin de yine toptan ve perakende ticaret, gayrimenkul kiralama ve üretim sektörlerinde faaliyet göstermektedir. Üretim sektöründe yabancı sermayeli şirketler, kimyevi ürünlerin üretimi, tekstil ürünleri, gıda, içecek ve tütün ürünleri üretimi ile ilgili çalışmaktadırlar. Söz konusu 56,000 şirketin lokasyon olarak öncelikle İstanbul (29,970), sonrasında Antalya (4,814), Ankara (2,751) ve İzmir'de (2,308) kurulu oldukları görülmektedir.

Sektörlerin ekonomik sistem içindeki yerleri açısından değerlendirildiğinde; imalat, toptan ve perakende ticaret, ulaştırma ve depolama, inşaat, konaklama ve yiyecek hizmetleri sektörlerinin birçok göstergede ilk beş sırada yer aldıkları görülmektedir. 2015 yılında tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç diğer sektörlerde faaliyet gösteren 2.7 milyon toplam işletme sayısının %82'si söz konusu beş sektörde çalışmalarını sürdürmekte, 10.6 milyon kişilik istihdam ile yaklaşık 13.9 milyon çalışanın %76'sını ve 2015 yılındaki toplam 26.6 milyon kişilik Türkiye çalışan sayısının da yaklaşık %40'ını karşılamaktadırlar.

Toptan ticaret ve perakende sektörü yaklaşık 3.5 milyon toplam işletmenin içinde %35.2'lik ve tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç diğer sektörlerde faaliyet gösteren 2.7 milyon toplam işletme sayısının içindeki %38.8'lik payı ile işletme sayısı ve ciro içindeki oranlarda lider sektördür. 2.7 milyon işletmede çalışan yaklaşık 13.9 milyon kişinin %22.6'sını istihdam etmektedir.

İmalat sanayi 2015 yılında tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç diğer sektörlerde faaliyet gösteren 2.7 milyon toplam işletme sayısının içindeki %12.5 gibi düşük payına rağmen, istihdamın %26.4'ünü, toplam cironun %28.8'ini, üretim değerinin %43.3'ünü, faktör maliyetiyle katma değerinin %36.3'ünü, üretim değerinin %43.3'ünü ve maddi mallara ilişkin gayrisafi yatırımın %27.8'ini gerçekleştiren en önemli sektörlerden biridir. 2016 yılı sektörün ihracatı ise bir önceki yıla göre %1.1'lik azalışla 107.7 milyar dolar olmuş ve Türkiye toplam ihracatının %75.7'sini karşılamıştır.⁶⁶ Diğer taraftan imalat sektörü yabancı yatırımcıların da ilgisini çekmekte olup, 2015 yılında 4.1 milyar dolar yabancı yatırım almıştır.

Türkiye ekonomisi için bir diğer lokomotif sektör de inşaat sektörüdür ve diğer sektörlerle olan bağlantısı ve 40'dan fazla sektörün gelişimini sağlaması açısından büyük öneme sahiptir.⁶⁷ Sektörün gelişim hızı ile birlikte şirketlerde de gelişmeler yaşanmakta olup, 250 uluslararası en büyük inşaat firmasının içinde 43'ü Türk firmasıdır.⁶⁸

Grafik 12'den de görülebileceği gibi 2.7 milyon işletme içinde inşaat sektörü özellikle istihdam açısından çok önemlidir ve bu işletmelerde çalışan 13.9 milyon kişinin %13'ünü istihdam etmektedir. Üretim değerinin %12.3'üne sahip olarak imalat sanayinin ardından ikinci sırada, maddi mallara ilişkin gayrisafi yatırımın %12'sini gerçekleştirerek imalat, toptan ve perakende ticaret sektörlerinden sonra üçüncü sırada yer almaktadır.

⁶³ TUIK, Haber Bülteni, Girişimcilik 2014, Sayı: 21529, 2016 , <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21529>

⁶⁴ TÜİK, İstihdam edilenlerin yıllara göre işteki durumu, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007

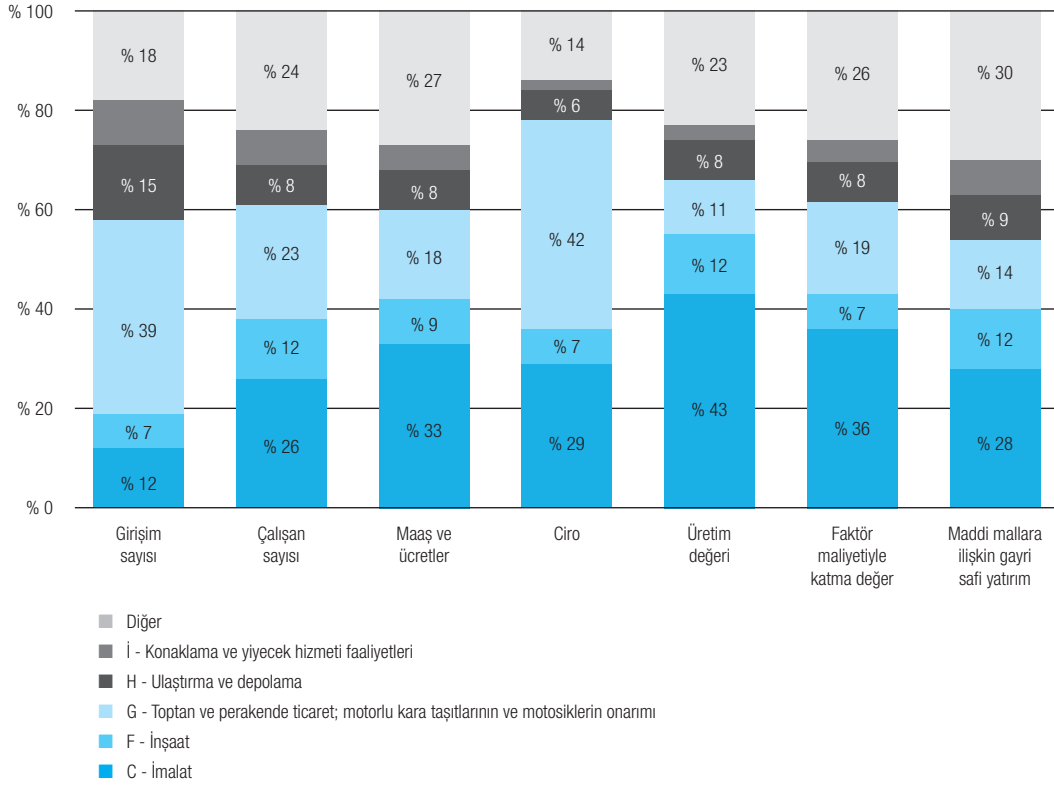
⁶⁵ <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/uuid/dDocName:EK-226930>

⁶⁶ <http://www.tim.org.tr/tr/ihracat-rakamlari.html>

⁶⁷ Çoban, Orhan. Üstündağ, Emine. Çoban, Ayşe. "The Structural Analysis of Construction Sector of Turkey and Its Effect on The Selected Macroeconomic Indicators", Copernican Journal of Finance & Accounting, 2015, Vol.4, Issue 1, p.28

⁶⁸ <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/uuid/dDocName:EK-226930>

Grafik 12. Sektörlerin Toplam İçindeki Payı (2015)



Kaynak: TÜİK

Diğer taraftan Türkiye otomotiv sektöründe tasarım çeşitliliği, artan ürün ve üretim kapasitesi ile dikkat çekmektedir. 2002 yılında 374,000 araç olan üretim kapasitesi 2015 yılında 1.3 milyon aracın üstüne çıkmış 14 yılda ortalama yıllık %10'luk bir büyüme göstermiştir. Söz konusu üretim miktarı ile Türkiye dünyada 15. en büyük otomotiv üreticisi ülke olurken Rusya hariç Avrupa'nın da 5. büyük üreticisi konumuna yükselmiştir.⁶⁹ Son on yılda ihracat şampiyonluğunu kaptırmayan ve ihracat fazlası veren sektör 992,000 araç ihracatı ile de 2015 yılında yeni bir rekor kırmıştır.⁷⁰ Almanya, Fransa, İtalya, İngiltere ve İspanya en çok ihracatın yapıldığı ülkeler arasındadır. Otomotiv sektörü 2016 yılında ihracatını dolar bazında %12.9 oranında artırarak 23.9 milyar dolara yükseltmiş, toplam ihracatı %16.8'ini gerçekleştirmiş⁷¹ ve yine sektörler arasında ilk sırada yer almıştır.

Türkiye kimya sektöründe de gücünü artırmaktadır. Avrupa'nın 2. ve Dünya'nın 7. en büyük üreticisi olmasının yanında dünyanın 2. en büyük petrokimya ürünleri ithalatçısı konumundadır.⁷² Sektörün 2016 yılı ihracatı 13.9 milyar dolardır.

Makine ve aksamları sektörü de yine Türkiye'nin önemli ihraç geliri elde ettiği sektörlerden biridir. Sektör ihracatta otomotivden sonra 200'den fazla ülkeye gerçekleştirdiği ihracatıyla 2. sırada yer alırken 5.3 milyar dolarlık ihracat geliri ile 2016 yılında Türkiye ihracatının yaklaşık %3.7'sini karşılamıştır.

Madencilik ve taş ocaklığı sektörü yaklaşık 750'si uluslararası olmak üzere 2015 yılında 3,558

⁶⁹ <http://www.otohaber.com.tr/haberler/2016/12/30/devler-liginde-olacagiz>

⁷⁰ <http://www.yenicaggazetesi.com.tr/otomotiv-23-milyar-ihracata-odaklandi-129858h.htm>

⁷¹ <http://www.tim.org.tr/tr/ihracat-rakamlari.html>

⁷² <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/sectors/Pages/Sectors.aspx>

ulusal ve uluslararası işletmenin faaliyet gösterdiği, 129,900 kişinin istihdam edildiği büyüyen sektörlerden biridir. Sektörün 2015 yılında işletme başına ortalama cirosu 8.4 milyon TL olup, tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç diğer sektörlerde faaliyet gösteren işletmeler arasında elektrik, gaz, buhar ve iklimlendirme üretimi ve dağıtım sektöründen sonra ikinci en yüksek ciroya sahiptir. Sektör 2016 yılında 3.8 milyar dolarlık ihracatı ile Türkiye'nin ihracatı içinden %2.7 pay almıştır.

Ekonomik gelişmelerin ve teknolojiadaki değişikliklerin etkisiyle Türkiye özellikle yüksek-kaliteli tüketim malları, beyaz eşya, gıda gibi sektörlerde de ilerlemeler kaydetmiş, gıda ürünleri üretiminde dünyanın 8. en büyük üreticisi konumuna gelirken, 2016 yılındaki terör olaylarının olumsuz etkisine rağmen turizmde de tercih edilen ülkeler içinde yer almıştır.⁷³

Turizm Türkiye'nin önde gelen sektörlerinden biri olup, turizm gelirleri ekonomi açısından büyük öneme sahiptir. 2006 – 2015 yılları arasında on yıl içinde 238.7 milyon yabancı turist tarafından ziyaret edilen Türkiye'nin söz konusu dönemde elde ettiği turizm gelirleri toplamı ise 210.8 milyar dolardır.⁷⁴ Turist sayısının yüksekliğine rağmen turist başına düşen harcama miktarı yaklaşık 720 dolar seviyesindedir. Türkiye'ye en çok ziyaretçi gönderen ülkeler ise Almanya, İngiltere, Rusya olup, son yıllarda İran ve Ortadoğu ülkelerinin de payını artırdığı görülmektedir. 2016 yılında önce Rusya ile yaşanan kriz, ard arda gelen terör olayları ve 15 Temmuz'da yaşanan darbe girişimi Türkiye'nin 2016 yılı turist sayısı ve turizm gelirlerinde keskin bir düşüşe neden olmuştur. 2016 yılında yaklaşık 25 milyon (Kasım 2016 itibarıyla 24 milyon turist⁷⁵) ziyaret etmesi ve yaklaşık 22 milyar dolar turizm geliri elde etmesi durumunda Türkiye 2008 yılı rakamlarına geri dönmüş olacaktır.

Tarım ve hayvancılık sektörü Türkiye ekonomisi için bir diğer önemli sektör olup, GSYİH içinde yaklaşık %7'lik paya sahiptir.⁷⁶ 2000 – 20015 yılları arasında tarım sektörünün payı %10.1'den %7'ye gerilemekle birlikte, gelir 27.4 milyar dolardan 58 milyar dolara yükselmiştir. Söz konusu pay ile Türkiye gerek coğrafi konumu gerek iklim yapısı gerek toprak verimliliği ve gerek su kaynakları sahip olduğu avantajlar sayesinde dünyanın 7. en büyük tarım ürünleri üreticisidir.⁷⁷ Özellikle fındık, pirinç, kuru kayısı ve kuru kayısı gibi ürünlerde ilk sırada yer almaktadır. Ayrıca bal ve süt üretiminde de ön sıralarda yer alan Türkiye'nin süt üretimi 2015 yılında 18.6 milyon, bal üretimi ise 107,665 ton olmuştur.⁷⁸

Tarım, ormancılık ve balıkçılık sektöründe yaklaşık 30,000 şirket faaliyet göstermekte olup, bu şirketlerin çoğu da yine KOBİ'dir.⁷⁹ Tarım ve hayvancılık sektörü 38.6 milyon ton tahıl ürünleri, 28.5 milyon ton sebze, 17.5 milyon ton meyve, 2 milyon ton küme hayvanları ve 1.1 million ton kırmızı et üretmiştir. Avrupa'nın tamamında 11,500 bitki türü mevcut iken Türkiye'de bulunan bitki türü sayısı yaklaşık 11,000'dir.⁸⁰ Türkiye 2023 vizyonu kapsamında ilk beş tarım üreticisi ülke içinde yer almayı, bu kapsamda yaklaşık 150 milyar dolarlık domates üretimi ve 40 milyar dolarlık tarım ürünü ihracatı yapmayı, 5.4 milyon hektar olan tarım arazisini 8.5 milyon hektara yükseltmeyi ve balıkçılıkta da Avrupa Birliği ülkelerinde ön sıralara gelmeyi hedeflemektedir.⁸¹ Türki-

⁷³ <http://www.economist.com/news/special-report/21689874-turkey-performing-well-below-its-potential-erdoganomics>

⁷⁴ <http://yigm.kulturturizm.gov.tr/TR,72942/turizm-gelir-gider-ve-ortalama-harcama.html>

⁷⁵ <http://www.ktbayirimisletmeler.gov.tr/TR,9854/sinir-giris-cikis-istatistikleri.html>

⁷⁶ Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, <http://www.tarim.gov.tr/SGB/Belgeler/Veriler/GSYIH.xlsx>

⁷⁷ <http://www.invest.gov.tr/en-US/sectors/Pages/Agriculture.aspx>

⁷⁸ TÜİK, Hayvansal Üretim İstatistikleri, Aralık 2015, Haber Bülteni, Sayı: 21822, Tarih: 04 Şubat 2016, <http://www.tuik.gov.tr/HbPrint.do?id=21822>

⁷⁹ TÜİK, İş Kayıtlarına Göre Girişim Sayıları 2013; Yıllık Avrupa KOBİ'leri Raporu 2013/2014, KOSGEB KSEP 2015

⁸⁰ <http://www.invest.gov.tr/en-US/sectors/Pages/Agriculture.aspx>

⁸¹ <http://www.invest.gov.tr/en-US/sectors/Pages/Agriculture.aspx>

ye'nin 2016 yılı tarım ve hayvancılık sektörü ihracatı %3.4'lük düşüşle 16.1 milyar dolar olarak gerçekleşmiş (%88 bitkisel ürünler, %12 hayvansal ürünler) ve toplam ihracattan %11.3 pay almıştır.

Türk finans sektörünün Borsa İstanbul dahil aktif büyüklüğü yaklaşık 270 milyar dolar, piyasa değeri ise GSYİH'dan 1.8 kat büyük olup yaklaşık 1 trilyon dolar seviyesindedir.⁸² Türkiye bankacılık odaklı ekonomik ve finansal sisteme sahip bir ülkedir. 2000 yılı Bankacılık Krizi ve 2001 yılı Döviz Krizi'nin ardından özellikle Mayıs 2001 yılında finansal sektörün düzenliliğini sağlamak amaçlı olarak yapısal reformlar ve Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılanma Programı uygulamasına başlanmıştır.

Türkiye'de farklı büyüklüklerde 52 banka faaliyet göstermektedir. Söz konusu bankaların 34'ü mevduat, 13'ü kalkınma ve yatırım ve 5'i de katılım bankasıdır.⁸³ Sektörde özel yatırımların oranı yüksek olup 34 bankanın 3'ü kamu bankasıdır. Söz konusu bankalarda çalışan sayısı yaklaşık 198,000 kişidir. 15 banka Borsa İstanbul'da işlem görmektedir. Sektörün aktif büyüklüğü 2015 yılında 800 milyar doları geçmiş ve GSYİH'nın 1.21 katı olarak gerçekleşmiştir. Bankalar finansal sektörün %60'ını kontrol etmektedir. Sigortacılık ise 35 milyar dolarlık aktif büyüklüğü ile bankacılık sektörünü takip etmekte olup, finansal sektörün %4'üne sahiptir.⁸⁴ Finansal kiralama, faktoring ve finans şirketleri toplam 23 milyar dolarlık aktif büyüklüğe sahip olup, 2015 yılında TL bazında %192'lik büyüme kaydetmiştir.⁸⁵

KAYIT DIŞI EKONOMİ

Terim olarak kayıt dışı ekonomi saklı ekonomi, nakit ekonomisi, gölge ekonomi, gözlemlenemeyen ekonomi gibi farklı farklı şekillerde tanımlanmakta birlikte, Türkiye ekonomisinin en önemli sorunlarından biridir ve Türkiye 27 AB ülkesi ve 34 OECD ülkesi içinde %28.7'lik oran ile en fazla kayıt dışı ekonominin bulunduğu ülkeler arasındadır.⁸⁶ Dahası, kayıt dışı ekonomi verimlilikteki düşüklük, işsizlik, gelir dağılımı eğitsizliği, adil olmayan rekabet şartları altında çalışmak gibi sorunların altında yatan bir sebeptir. Söz konusu olumsuz etkiler nedeniyle Türkiye ekonomisinin istenen miktarda gelişememesi bilincinden hareketle kayıt dışılığa karşı önlemler Türkiye'nin hem Kalkınma Programları hem de Orta Vadeli Planları'nda yer almış, 10. Kalkınma Planı (20014 – 2018)'de de irdelenmiştir. 2002 yılında %18 olan kayıt dışı ekonominin büyüklüğü Friedrich Schneider'in tahminine göre %32.1'e ulaşmıştır.⁸⁷

Tablo 2. Türkiye'de Kayıt dışı Ekonominin Büyüklüğü

Gösterge	Mevcut	2014	2015	2016	2017	2018
Kayıt dışı Ekonomi / GSYİH	26.5%	26.0%	25.0%	24.0%	20.0%	21.5%
Kayıt dışı Çalışanlar / T. İşgücü (tarım dışı)	22.0%	22.0%	20.0%	19.0%	18.0%	17.0%
Vergi Mükellefi Sayısı (milyon)	4.9	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4

Kaynak: 10. Kalkınma Planı (20014 – 2018)

⁸² <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/1791007-bddkdkben-bankacilik-sektorunun-aktif-buyuklugu-yaklasik-2-trilyon-lira>

⁸³ Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye'de Bankacılık Sistemi Banka, Şube ve Çalışan Bilgileri Eylül 2016, İstanbul

⁸⁴ <http://www.sigortagundem.com/haber/rakamlarla-sigorta-sektoru/1041374>

⁸⁵ <http://www.fkb.org.tr/kurumsal-iletisim/duyurular/finansal-kurumlar-birligi-2015-sonuclarini-acikladi%E2%80%A6/>

⁸⁶ <http://www.hurriyet.com.tr/turkiye-kayitdisi-ekonomide-birinci-40041686>

⁸⁷ Gelirler İdaresi Başkanlığı, Kayıtdışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı (2008-2009), Nisan 2009, s.5

Tablo 2’den de görülebileceği gibi Kalkınma Planı Kayıt dışı Ekonomi / GSYİH oranında 500 baz puanlık bir düşüş öngörmekte olup, Kayıt dışı Çalışanlar / T. İşgücü (tarım dışı) oranında daha etkin olmak ve 4.9 milyon olan vergi mükellefi sayısının 5.4 milyona yükseltilmesi hedeflenmektedir.⁸⁸

Kamu kesiminin en önemli geliri vergi gelirleridir. Vergi gelirlerinin gelişmiş ülkelerde oranı %90’ların üzerindeyken gelişmekte olan ülkelerde %70’ler seviyesindedir. Söz konusu düşük seviye gelişmekte olan ülkelerin kayıt dışılığı önleme ve ekonomide istikrarın sağlanması konusundaki kararlılığının en temel nedenidir.⁸⁹ 2015 yılında Türkiye’de toplam gelirlerin %84’ünü vergi gelirleri oluşturmuş⁹⁰ ve bu oranın 2016 yılında da benzer seviyede kalması hedeflenmiştir.⁹¹

Kayıt dışı ekonomiyle bağlantılı olarak kayıt dışı istihdam da hem ekonomik hem de sosyal açıdan sorunlara yol açmaktadır. Türkiye ekonomisinin en hızlı şekilde genel istihdam içinde %33.7 (tarım dışı %20.6)⁹² olan kayıt dışı istihdamı mümkün olduğunca kayıt içine alacak ve 2016 yılı toplam bütçe gelirlerinde %19-20 paya sahip olması hedeflenen gelir vergisinin payının yükseltilmesini sağlayacak politikalar üretmesi gerekmektedir.⁹³ Türkiye’de 2015 yılında sektörlere göre kayıt dışı istihdam oranı tarımda %81.2, sanayide %19.1 ve hizmetler sektöründe %20.1 olarak gerçekleşmiştir.

OECD 2015 yılı İstihdam Görünüm Raporu’nda Türkiye’yi kayıt dışından kayıtsız ekonomiye geçişin en düşük olduğu ülkeler arasında sıralamış, çalışanların ücretlerinde de büyük farklılıklar olduğuna işaret ederek asgari ücretin ortalamaların altında kaldığı İrlanda ve İspanya ile birlikte değerlendirmiştir.⁹⁴ Alınan ekonomik önlemler ve yeni politikaları sayesinde kayıt dışı istihdamda düşüş gözlenmiş ve 2002 yılı başında 52.1% olan oran 2016 yılında 32.1%’ye gerilemiştir.⁹⁵ Daha yoğun incelemeler, sosyal güvenlik teşvikleri, kurumlar arasında sağlanan koordinasyon, işletmelerin ölçek değiştirmeleri ve eğitim seviyesinde yükselme kayıt dışı istihdamın gerilemesinde etken olan adımlardır.⁹⁶

Tarım, kayıt dışı istihdamdaki yüksek oranına paralel olarak sosyal güvenlik sistemi açısından da en zayıf sektördür. Çoğu aile bireyinin ya kendi işinde çalışması ya da ücretsiz olarak çalışması durumunun söz konusu olması dışında mevsimlik işçi ve günlük ücretli çalışanların oranı da yüksektir. Diğer taraftan her yıl tarımda çalışan kişi sayısında da azalma görülmektedir.

EKONOMİK REFORMLAR

Türkiye ekonomisinin kronik sorunları yüksek enflasyon, bütçe açığı ve faiz oranları 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerle ekonomiyi ve iş dünyasını derinden etkilemiştir. IMF ile yapılan anlaşmanın maddelerinin de kapsamında yer alan söz konusu krizler sonrası ekonomik önlemlerin alınması ve reformların yapılması bir zorunluluğu olmuştur. 2001 sonrası ekonomide düzenlemeler, özelleştirme ve mali disiplin temel hedefler olarak belirlenmiştir.⁹⁷ Bu reformlar ile devlet

⁸⁸ Gelirler İdaresi Başkanlığı, 10. Kalkınma Planı (2014 – 2018), Kayıtdışı Ekonominin Azaltılması Programı Eylem Planı, Jan 2015

⁸⁹ <http://www.ekodialog.com/konular/kayitdisiekonomi.html>

⁹⁰ “2015 Bütçe gerçekleştirmeleri açıklandı”, 15.01.2016, http://www.economyturk.com/2015-butce-gerceklesmeleri-aciklandi_1919.html

⁹¹ “Türkiye’nin 2016 bütçe geliri ne kadar?”, 25.10.2015, <http://www.memurlar.net/haber/543491/>

⁹² http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/calisan/kayitdisi_istihdam/kayitdisi_istihdam_oranlari/kayitdisi_istihdam_orani

⁹³ <http://www.bumko.gov.tr/TR,6354/2016-butce-gelirlerinin-dagilimi-resim.html>, 31.10.2016

⁹⁴ OECD, OECD İstihdam Görünüm Raporu 2015, s.21, 25, 29

⁹⁵ <http://www.TÜİK.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21577>

⁹⁶ BETAM (2014), Ekonomik Konjonktür ve Kayıt Dışı İstihdamın Gelişimi

⁹⁷ Uçkun, Duygu. Doerr, Mark. Emerging Markets: Theory & Practice / Turkey’s Reforms Post 2001 Crisis

varlıklarının özelleştirilmesine hız verilmiş, enerji ve iletişim sektörlerinde liberalizasyona gidilmiş, DYY girişlerinin önünü açacak kanun ve düzenlemeler yapılmış, finansal organizasyonlar genişletilmiş, halka açık şirketlerin şeffaflık ve kamuyu aydınlatmaları artmış, bankacılık sektörü yeni bir kanun ve düzenlemelerle yeniden şekillendirilmiştir. Mali ve parasal reformlarda sıkılaştırma ve dövizde izlenen kur çapası sisteminden esnek kur sistemine geçiş, finansal ve piyasa düzenleyici kurumların güçlendirilmesi, Merkez Bankası'nın bağımsız hale getirilmesi atılan önemli adımlar ve radikal değişikliklerdir.

Türkiye ekonomisi 2007 yılına kadar gerçekleştirilen söz konusu ekonomik reformların ve diğer siyasi gelişmelerin de etkisiyle birlikte, büyümeye başlamış ve ard arda yüksek büyüme rakamları açıklamış, verimliliğini artırmış ve finans sektörünü geliştirmiştir.⁹⁸ 2007 yılından sonra büyüme hızındaki yavaşlama tekrar ekonomiyi dış şoklara karşı hassas hale getirmiştir. Özellikle TCMB'nin bağımsız olmasına rağmen politikalarının üzerindeki baskılar faizler ile ilgili kararlarında etkin olmasının önüne geçmektedir. Dahası, piyasalarda TCMB'nin bağımsızlığı konusunda görüş ayrılıkları belirmeye başlamasının yanı sıra Kamu İhale Kurumu ve diğer piyasa düzenleyici kurumlar üzerindeki baskılar da artmıştır. IMF politikaları Türkiye'nin yapısal reformları hızlandırması ile dış ticaret açığının azaltılması, sıkı mali politika uygulanması, emek piyasasının geliştirilmesi, tasarrufların artırılmasını hedeflemiştir.⁹⁹

Yabancı yatırımcıların açıklamalarını dikkatle izlediği Morgan Stanley Türkiye'yi 2013 yılında finansal kriz riskini hala taşıması nedeniyle Hindistan, Brezilya, Güney Afrika ve Endonezya ile birlikte "Kırılgan Beşli" içine almıştır. 2015 yılında %4'lük büyüme göstermesine rağmen gerek gelişen piyasalara yabancı sermaye akışı, gerek Ortadoğu'daki olaylar, gerek siyasi dalgalanmalar nedeniyle büyümeyi sürdürebileceği konusunda endişeler bulunmaktadır. Dünya Bankası da özellikle yerli ve yabancı yatırımcıların ekonomi ve iş dünyasında öngörülebilirliğin azalması ve şeffaflık konusundaki eksiklikler nedeniyle güven konusunda endişelere sahip olduklarına işaret etmektedir.

Son gelişmelerde ise hükümet ekonomik büyümeyi yeniden istenen düzeye çekebilmek için; kamu ihalelerini de AB ile uyumlu hale getiren ve kapsayan adli ve idari reformlar, AB ile uyumlu yasalar, patent kanunu, yeni iş kurma süresini kısaltan ve kolaylaştıran düzenlemeler ve enerji sektöründe çalışacaklar için lisanslama gibi konularda çalışmalar yapmıştır.¹⁰⁰ Herne kadar söz konusu kanunlar çıkarılmış ve çalışmalar yapılmaktaysa da uygulamada tüketim ağırlıklı büyüme devam etmekte ve cari işlemler açığı ve işsizlik oranlarına yükselişin önüne geçilememektedir.¹⁰¹

TÜRKİYE'NİN BAZI ENDEKSLERDEKİ YERİ

Türkiye global dünyada farklı konularda, farklı endekslerde, farklı sıralarda yer almaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) 25 yıldır yayımladığı İnsani Gelişme Raporu (İGR) ve İnsani Gelişme Endeksi'nde 188 ülke içinde 2014 yılında 0.761 puan ile 72. sıraya (2013 yılı 69., 2011 yılı 92. sıra) yükselmiştir. Bununla birlikte, hala 0.867 olan AB ülkeleri ortalaması ve 0.882 olan OECD ülkeleri ortalamasının gerisindedir. Eğitimde, işgücünde ve gelirdeki eşitsizlik endekste yüksek puan almasının önündeki temel nedenlerdendir.¹⁰²

⁹⁸ Acemoglu, Daron. Ucer, Murat. The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002-2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide; (2015). "Fragile or Favored? Prospects for Turkey's Economy in 2015". Bipartisan Policy Center. National Security Programme.

⁹⁹ IMF <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/car042516b.htm>

¹⁰⁰ <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-govt-to-speed-up-economic-reforms-revise-public-procurement-law-deputy-pm.aspx?pageID=238&nID=95159&NewsCatID=344>

¹⁰¹ <http://www.ft.com/cms/s/0/1686d146-190e-11e6-bb7d-ee563a5a1cc1.html>

¹⁰² <http://www.hurriyet.com.tr/insani-gelisme-endeksinde-turkiye-188-ulke-arasinda-72nci-sirada-40026979>

Türkiye'nin Eşitsizliğe Uyarlanmış İnsanı Gelişme Endeksi'ndeki (EUİGE - *Inequality-adjusted Human Development Index* - IHDI) puanı da sağlık, eğitim ve gelir düzeyindeki eşitsizlikler nedeniyle 0.641'de kalmıştır.¹⁰³ EUİGE bir ülkenin sağlık, eğitim ve gelir alanındaki ortalama başarılarının yanı sıra her bir alandaki eşitsizlik düzeyini ortalamadan düşmek suretiyle söz konusu başarıların o ülkenin vatandaşlara nasıl dağıtıldığını da değerlendiren bir endekstir.

Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı Raporu 2017'ye göre Türkiye 190 ülke içinde 69. sırada yer almış, raporun metodoloji değişikliği ile 2016 yılındaki sıralaması ise 55'ten 63'e revize edilmiştir.¹⁰⁴ Özellikle iş yerlerinin elektrığe ulaşımında ve işyerlerinin kredi alma kolaylıkları konusundaki puanları ve sıralamasındaki değişiklikler olumsuz katkı yaparken, iş kurma kolaylığı konusunda 90. sıradan 79. sıraya yükselmesinin katkısı olumlu olmuştur.

Dünya Ekonomik Forumu (*World Economic Forum* – WEF) tarafından 140'dan fazla ülke kapsamında her yıl hazırlanan Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi Raporu'na göre ise Türkiye'nin 2014 – 2015 yılında 144 ülke içinde 45. sıradaki yeri 2015 – 2016 yılında 140 ülke içinde 51. sıraya gerilemiştir.¹⁰⁵ Söz konusu gerilemede bürokrasinin verimsizliği, siyasi ortamın dengesizliği, eğitilmiş işgücündeki kalite düşüklüğü, vergi oranları ve finansal kaynaklara erişimdeki zorluklar gerilemenin sebepleri arasındadır. Diğer taraftan, Temel Gereklilikler, Etkinlik Artırıcılar ve İnovasyon ve Çeşitlilik Faktörleri gibi üç alt endeksten oluşan Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi'nin her üç alt endeksinde de Türkiye'nin sıralaması 2014 – 2015 yılına göre gerileme göstermiştir. Özellikle ekonominin gelişimi açısından değer taşıyan İş Dünyası Gelişmişlik Düzeyi ve İnovasyon'da sıranın 50'den 58'e ve 56'dan 60'a gerilemesi çarpıcıdır. Ayrıca Türkiye Fikri Mülkiyet Hakları gibi ülkeye yatırım yapacak yabancı yatırımcılar için büyük önem taşıyan bir konuda da 10 basamaklık düşüş yaşayarak, 140 ülke arasında 82. sırada yer almıştır.

A.T. Kearney firması tarafından hazırlanan ve ilk 25 ülkenin yayınlandığı Doğrudan Yabancı Yatırım Güven Endeksi'ne (FDI Confidence Index) göre ise Türkiye 2015 yılında Türkiye, yatırımcıların yatırım yapmakta istekli olduğu ve güvendiği 25 ülke sıralamasında 22. sırada yer alırken 2016 yılında yine 2013 yılında olduğu gibi sıralama dışında kalmıştır.

Heritage Foundation ve Wall Street Journal tarafından hazırlanan Dünya Ekonomik Özgürlük Endeksi'nde ise 2015 yılında 178 ülke içinde 70. sıradayken 2016 yılında 79. sıraya gerilemiştir.¹⁰⁶ Hukuk devleti (Mülkiyet hakları ve Rüşvetsizlik özgürlüğü), Sınırlı devlet (Kamu harcamaları ve Mali özgürlük), Mevzuat etkinliği (İş özgürlüğü, Emek özgürlüğü ve Parasal özgürlük) ve Açık piyasalar (Ticaret özgürlüğü, Yatırım özgürlüğü ve Finansal özgürlük)¹⁰⁷ kategorilerinden 2016 yılında Türkiye'nin puanı sadece "iş özgürlüğü" alt başlığında yükselmiş, diğer tüm başlıklarda düşüş göstermiştir.

¹⁰³ <http://www.tr.undp.org/content/turkey/tr/home/presscenter/pressreleases/2015/12/14/turkey-ranks-72th-in-human-development-index-hdi.html>

¹⁰⁴ <http://www.bloomberght.com/haberler/haber/1935139-dunya-bankasi-is-yapma-kolayligi-raporunu-acikladi>

¹⁰⁵ <http://www.rekabet.gov.tr/TR-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

¹⁰⁶ <http://www.heritage.org/index/country/turkey>

¹⁰⁷ <http://t24.com.tr/yazarlar/vedat-ozdan/2015-ekonomik-ozgurluk-endeksinde-urdunden-32-sira-gerideyiz,11552>

Tablo 3. Türkiye'nin Bazı Endekslerdeki Sıralaması

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dünya Bankası İş Yapma Kolaylığı	63	60	68	72	69	51	63	69
UNCTAD Dünya Yatırım Raporu	30	29	26	24	22	22	22	22
A.T. Kearney Doğrudan Yabancı Yatırım Güven Endeksi	-	23	-	13	-	24	22	-
Dünya Ekonomik Forumu Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi	61	61	59	43	44	45	51	55
Dünya Ekonomik Özgürlük Endeksi	88	74	75	74	68	64	70	79
IMD Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksi	47	48	39	38	37	40	40	38
Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algı Endeksi	61	56	61	54	53	64	66	75

Kaynak: Dünya Bankası, UNCTAD, A. T. Kearney, Dünya Ekonomik Forumu, Dünya Ekonomik Özgürlük Endeksi, IMD, Uluslararası Şeffaflık Örgütü

Tablo 3'den de izlenebileceği gibi genel olarak 2016 yılında Türkiye'nin endeks sıralamalarındaki yerinin gerilediği görülmektedir. 2016 OECD Türkiye Raporu'na göre ise ekonomik ve siyasi açıdan zor bir dönemden geçen Türkiye'nin özellikle enflasyonu düşürme, yurt içi tasarrufu artırma, kadınların işgücüne katılımını iyileştirme ve doğrudan yabancı yatırımını artırma konularında makro-ekonomik politikalar izlemesi önerilmektedir.¹⁰⁸

¹⁰⁸ <http://www.oecd.org/newsroom/turkish-turkey-challenging-times-call-for-pushing-ahead-with-economic-reform.htm>

1.1

PUAN

50

KAMU GÖREVLİLERİNE RÜŞVET YASAĞI

1.1.1

PUAN

75

Kamu Görevlilerinin Rüşvet Almasını Yasaklayan Yasalar

Puanlama Sorusu:

Yerli ve yabancı kamu görevlilerinin rüşvet almasını yasaklayan yasalar bulunmakta mıdır?

Türkiye’de rüşvet suçu 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)’nda kamu idaresinin güvenilirliğine ve işleyişine karşı suçlar içerisinde 252 ve 254. maddeler arasında düzenlenmiştir. TCK 252’nin birinci fıkrası rüşvet vereni (aktif rüşvet) “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracilar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi” olarak tanımlarken ikinci fıkrası da rüşvet alanı (pasif rüşvet) “görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracilar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu görevlisi” olarak tanımlamış ve her iki suça dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası öngörülmüştür. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) raporlarında 252. maddenin hem basit (görevin gerekliliklerine aykırılık gerektirmeyen) hem de nitelikli rüşveti (görevin gereklerine aykırılığa delalet eden) yargılamak için yeterli olduğu tespit edilmekte ve rüşvet teklifleri, vaatleri veya talepleri gibi tek taraflı rüşvet filli suçlarını yargılayacak nitelikte ve kapsayıcı olduğu belirtilmektedir.¹⁰⁹ Ancak aynı raporlarda suçun oluşumu için anlaşma koşulunun kaldırılmış olması memnuniyetle karşılanmakla birlikte, anlaşma koşulunun ağırlaştırıcı neden olarak madde metninde hala yer alması eleştirilmiştir.¹¹⁰ Türkiye’de Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması’nın Uygulanması, 3. Dönem Raporu 252. maddedeki “gösterme” eyleminin hangi durumları içerdiği konusunda belirsizlik olduğuna dikkat çekmiştir.¹¹¹

TCK madde 252’ye göre rüşvet suçunun taraflarından biri “kamu görevlisi” olmalıdır. Bunun tanımlaması TCK madde 6/1-c’de yapılmıştır: “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” kamu görevlisidir. Bununla birlikte, TCK madde 252 açısından bir açılıma yer verilmiştir. Şöyle ki, madde 252/8 ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler, halka açık anonim şirketler adına hareket eden kişiler de rüşvet hükümlerine tabi olmuştur. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve

¹⁰⁹ Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu. III. Değerlendirme Aşaması İkinci Türkiye Uygunluk Raporu, Greco RC-III (2013) 27E, 24-28 Mart 2014, s.3-6, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)27_Second_Turkey_TR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)27_Second_Turkey_TR.pdf).

¹¹⁰ Tarhan, R. Bülent. “İhaleye Fesat Karşıtama Suçu Üzerine”, *Güncel Hukuk Dergisi*, Nisan 2015.

¹¹¹ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, Ekim 2014, s.17, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TurkeyPhase3ReportEN.pdf>.

Esasları Hakkında Yönetmelik'in 15. maddesi, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 29. ve 30. maddesi devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye kabul etmelerini ve denetimi altındaki kurumlardan menfaat sağlamalarını yasaklamıştır. 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 3. maddesine göre uluslararası ilişkiler bağlamında kabul edilebilecek hediyeler kayıt altına alınır ve hediye belli bir değer üzerindeyse (10 aylık asgari ücret toplamından fazla 10 x 1,404 TL) yetkili makama bildirilmelidir.¹¹² Bu değer altındaki hediyeler Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na gider. Kamu Görevlileri Etik Kurulu hediye alma ve hediye kabul etmenin kapsamını belirlemekten sorumludur ve üst düzey kamu yöneticilerinin kabul ettiği hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkilidir. Bununla birlikte, gerekçesi üzerinde farklı görüşler olmakla beraber, ekonomik değeri az olan ikramların rüşvet suçu kapsamında sayılmayacağı ceza hukuku doktrininde oybirliğiyle kabul görmektedir.¹¹³ Aynı görüş İtalya ve Almanya gibi başka ülkelerde de savunulmaktadır.

ABD'de başkanın ve eşinin yabancı heyetlerden alabileceği hediyein üst limiti 375 dolardır. Bu değeri aşan bir hediyeyi kabul ederken Kongre'den izin almaları gerekmektedir. ABD vatandaşlarının federal hükümet çalışanlarına verebileceği hediye limit 20 dolardır ve aynı kaynaktan 50 doları aşan hediye aynı yıl içerisinde alınmaz. Ağırlamada da hükümet çalışanları için bir limit bulunmaktadır ve tutar 20 dolardır. Birleşik Krallık'ta memurların kararlarına etki edecek hediye, ağırlama, menfaat kabul etmeleri yasaktır. Görüldüğü gibi 3628 sayılı Kanun ile belirlenen Türkiye'de hediye limiti 3,750 dolara karşılık gelmektedir ve çok yüksektir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik kabul edilmesi yasak ve yasak olmayan hediyeleri belirlemiş (madde 15) ancak hediyeler için üst sınır tutarı belirlememiştir.

Kolaylaştırma ödemeleri işleri hızlandırmak için verilen ve genelde toplum ahlakına aykırı görülmeyen ödemelerdir. Rüşvet ile ilgili mevzuatta "kolaylaştırma ödemeleri" diye bir kavram kullanılmamış olmakla birlikte, mevzuatta bu tür ödemeleri yasaklayan başka düzenlemeler bulunmaktadır. TCK 252. maddeye göre görevinin gereği olarak menfaat sağlama eylemi kolaylaştırma ödemelerini de içermektedir ve suçtur. Türkiye bu konuda GRECO ve OECD'den de eleştiri almamıştır.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 60. maddesine göre özel hukuk tüzel kişilerinin sorumluluğu ancak gerçek kişilerin suçu sabit ise söz konusu olabilir ve özel hukuk tüzel kişileri yararına işlenen kasıtlı suçlar nedeniyle özel hukuk tüzel kişilerine faaliyet izninin iptali ve/veya müsadere yaptırımları uygulanabilir. TCK madde 20 hükmü gereği, tüzel kişilere "ceza" uygulanamaz ve ancak "güvenlik tedbiri" niteliğinde önlemler uygulanabilir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na 5918 sayılı 26.06.2009 tarihli Kanunla eklenen 43/A maddesi ile özel hukuk tüzel kişilerinin hukuki sorumluluğu rüşvet suçlarını içerecek şekilde kabul edilmiştir ve rüşvet suçu tüzel kişinin yararına işlenmesi durumunda 16,409 TL'den 3,282,503 TL'ye kadar idari para cezası verilebilir.

Türkiye ayrıca yabancı kamu görevlileri ile oluşabilecek rüşvet suçlarını da düzenlemiş ve OECD'nin "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" hükümlerini Bakanlar Kurulu'nun 9.3.2000 tarih ve 2000/385 sayılı Kararı ile onaylamıştır. TCK 252. maddesinin 9. fıkrası ile ilgili fıkrada tanımlanan yabancı kamu görevlilerine yönelik menfaatler de rüşvet kapsamı altına alınmıştır.

Türkiye'de Vergi Kanunlarına göre Türk veya yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin kazançtan veya vergiden indirilmesi mümkün değildir.

¹¹² Türkiye'de 2017 yılı Asgari Ücret Net Asgari geçim indirimi dahil 1.404,06 Türk Lirası (TL)'dir. Bu tutar yaklaşık 360 avro (1 TL ≈ 3,91) değerindedir (10 Şubat 2017 kurları itibarıyla).

¹¹³ Tezcan, Durmuş; Mustafa Ruhan Erdem; R. Murat Önok. *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, 13. Baskı, Ankara, 2016, s. 1073.

TCK 254. madde ile ayrıca etkin pişmanlık mekanizması kurulmuş olup rüşvet alan veya rüşvet veren kişi, durum resmi makamlarca öğrenilmesinden önce rüşvet konusu şeyi soruşturmaya yetkili makamlara teslim ederse, hakkında rüşvet suçundan hüküm verilemez. Yabancı kamu görevlilerine rüşvet veren kişiler etkin pişmanlıktan yararlanamaz. “Durum resmi makamlarca öğrenilmeden” önce ibareleri eleştiriye yol açmıştır: Fail hakkında Ceza Muhakemesi Kanunu hükümleri uyarınca başlatılmış bir soruşturma olmadığı halde, durumun resmi makamlar tarafından bir şekilde bilindiği öne sürülmek suretiyle, etkin pişmanlık hükmünün uygulanması engellenebilecektir.¹¹⁴

Her ne kadar rüşvet olarak tanımlanmasalar da Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Yasası'nın 18. maddesinde yazılı “nüfuz ticareti suçu” ve 19. maddesinde yazılı “görevini kötüye kullanılması” suçu, anılan sözleşmeye göre yolsuzluk suçlarıdır. Bu suçlar 5237 sayılı TCK'nın 255 ve 257. maddelerinde düzenlenmişse de bu suçların 3628 sayılı Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu kapsamında yer almaması eksiktir. Aynı şekilde edimin ifasına fesat karıştırma suçu da 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nda sayılan yolsuzluk suçları arasında değildir. Rüşvet tanımının özel sektör içi yolsuzlukları içermemesi önemli bir eksiktir, sadece halka açık şirketler için getirilen bu düzenleme tüm özel sektörü kapsayacak şekilde genişletilmelidir.

PUAN

25

1.1.2

Kamu Görevlilerinin Rüşvet Almasını Yasaklayan Yasaların Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Rüşvet alımı konusunda kamu görevlileri için caydırıcı yaptırımlar ve teşvikler uygulanmakta mıdır?

Türkiye’de rüşvet ve yolsuzlukla ilgilenen özel bir savcılık yoktur. Dünya’da da “tabii hakim” ve “yargı birliği” ilkeleriyle çelişeceği gerekçesiyle özel savcılık uygulaması yaygın değildir. Sadece kara para ve benzeri suçlar yönünden Fransa’da mali suçlarla mücadele kuruluşu TRACFIN (*Treatment of Information and Action Against Illicit Financial Circuits, Traitement du Renseignement et Action contre Les Circuits Financiers Clandestins*) bünyesinde adli sistemle ilişkileri sağlamak ve kolaylaştırmak amacıyla, bir savcı ve kendi birimleri ile işbirliğini kolaylaştırma bakımından da birer polis ve jandarma ile hazine temsilcileri görev yapmaktadır. Belçika Mali Bilgileri İşleme Merkezi (CITIF) uzmanları tarafından incelenen bildirimlerin adli makamlara iletilip iletilmeyeceğine üç hakim-savcı ve üç maliye kökenli üyenin yer aldığı altı kişilik kurulca karar verilmektedir. Birimin başkanı Yargıtay savcısı kökenlidir.

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu 19. maddesine göre Cumhuriyet savcısı rüşvet suçunun işlendiğini öğrendiğinde sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturma başlatır ve durumu atamaya yetkili amirine veya 8. maddede sayılan mercilere bildirir.¹¹⁵ Rüşvet soruşturmasının idare bünyesindeki müfettişler veya diğer

¹¹⁴ Ibid., s. 1074.

¹¹⁵ 8. maddeye göre bildirimlerin verileceği merciler şunlardır: “ a) Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu Üyeleri için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 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 bent: 24/06/1995 - KHK - 557/21 md.), i) Görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerinde iken bildirimlerinin verileri 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 Der-

idari soruşturmacılar tarafından başlatılması halinde bunlar tarafından elde edilen bilgi, belge ve varsa diğer kanıtlar derhal ve gecikilmeksizin görevli ve yetkili Cumhuriyet savcısına iletilir. Yine soruşturma usulüne göre Cumhuriyet savcısı sanık hakkında haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil ve emare bulduğu takdirde sanığın ikinci dereceye kadar kan ve sıhri hısımları ile gelini ve damadından mal bildiriminde bulunmalarını ister. Tüm ilgililer bu bilginin kendilerine ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde Cumhuriyet savcısına mal bildirimini vermek zorundadır. Fakat bu kanunun gereği olan yükümlülüklerin yasal takibinin etkili bir şekilde yapıldığını söylemek zordur. Bir kere beyanlar kamuoyuna açık değildir. Öte yandan; beyanın sahte olması durumunda, fiil daha ağır bir suç teşkil etmemek kaydıyla, 6 aydan 3 yıla kadar hapis cezası istemi ile yargılama yapılmalıdır (anılan kanun madde 10). Fakat bu konuda kamuoyuna yansıyan hiçbir yargılamaya da rastlamak mümkün değildir.

Söz konusu suçun işlendiğine dair kuvvetli şüphe ve söz konusu para veya malın haksız edinildiği yolunda delil veya emareler varsa Cumhuriyet savcısı kamu davası açılmadan önce ilgili tedbirlerin alınmasını görevli mahkemeden veya para veya malın bulunduğu yere bağlı hukuk mahkemesinden isteyebilir. Bu suçları işleyen ve iştirak eden sanıklar hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri uygulanmaz. Ancak bakanlar, müsteşarlar, kaymakamlar ve valiler açısından izin prosedürü saklı tutulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye organları veya bu organların üyelerinin görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması için İçişleri Bakanlığından izin almak gereklidir (5393 sayılı Belediye Kanunu madde 47). Bu istisnalar ve izin mekanizması yolsuzluk suçlarının kovuşturulması açısından bürokratik bir dokunulmazlık yaratmaktadır.

5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre Cumhuriyet savcıları ve mahkemeler "Taşınmazlara, hak ve alacaklara el koyma" (madde 128), "İletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması" (madde 135), "Teknik araçlarla izleme" (madde 140) ve "Zorlama amaçlı el koyma ve teminat belgesi" (madde 248) gibi özel koruma tedbirlerini soruşturmanın selameti bakımından alabilir. Ancak söz konusu tedbirler; müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanamaz. Hakimler, savcılar, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların başkan ve üyeleri ile diğer personeli gibi görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır. Bu tedbirlere karar verecek olan ve 2014 yılında kurulan sulh ceza hakimliklerinin tarafsızlığı ve işleyişi kamuoyunda ve akademik çevrelerde çok ciddi eleştiri almıştır.

Rüşvet suçu ağır ceza mahkemelerinde görülen bir suçtur ve dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası öngörülmektedir. 252. maddenin 7. bendine göre rüşvet alan, rüşvet talebinde bulunan veya rüşvet anlaşmasını tamamlayan kişi yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir ise, verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır. Cezaların kapsamının gösterdiği gibi rüşvet suçunun cezası caydırıcı niteliktedir. TCK'nın 66. maddesi uyarınca suçun zamaşımı 15 yıldır. Zamaşımı süresini durduran veya kesmek suretiyle yeniden başlatan çeşitli durumlar TCK'da ayrıca düzenlenmiştir.

Denetleyici kurumların rüşvet ve yolsuzluk davalarında aktif yaptırımları yeterli değildir. Yolsuzluğun yaygın olduğu konusunda kamuoyunda genel bir görüş hakimdir. Bir ülkede kamu sektörünün yolsuzlukla ne kadar iç içe olduğu konusundaki algıyı ölçen Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2012 Yolsuzluk Algısı Endeksi'nde Türkiye, 176 ülke arasında 49 puanla 54. sıradayken 2016'da 176 ülke arasında 41 puanla 75. sıraya gerilemiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Türkiye ülke kolu Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2015'teki "Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?" araştırmasında katılımcıların %28'i son iki yılda rüşvet ödemesi talebiyle karşılaştıklarını söyle-

neğinin 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 bildirimini 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".

mektedir.¹¹⁶ 2016'daki "Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?" araştırmasında sosyal hizmetlere erişim sırasında son 12 ay içinde usulsüz ödemelere başvurmak durumunda kalanlara, türlü çekincelerle cevap vermeyenler eklendiğinde %20'yi geçmektedir. %26'lık bir dilim ise kamu iş ve işlemlerini kişisel bağlantılar ve tanıdıklar aracılığıyla hallettiğini belirtmektedir.¹¹⁷ Uluslararası Şeffaflık Örgütü Küresel Yolsuzluk Barometresi Türkiye 2016 araştırmasına göre katılımcılar %41 oranında hükümet yetkililerini, %40 oranında Parlamento'yı, %39 oranında vergi memurlarını ve %38 oranında hükümet temsilcilerini en yozlaşmış kurumlar olarak görmektedir. Katılımcıların en çok rüşvet verdikleri kurumlar arasında işsizlik tazminatı (%23), adli bir iş için mahkemeler (%20) ve devlet meslek liseleri (%18) gelmektedir.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Kalkınma ve Entegrasyon için Güney Avrupa Liderliği'nin (SELDİ) 2014 Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme araştırmasında katılımcıların %82'si Türkiye'de yolsuzluk olduğunu, kamu görevlileri ile temasta bulunanların %13'ü yolsuzluk baskısıyla karşılaştıklarını ve %15,1'i rüşvet verdiklerini söylemiştir.¹¹⁸ Yolsuzluğun en hızlı yayıldığı alanlar sorusunda, büyük şirketler ve özel sektör %48 ile birinci sırada, gümrük %47 ile ikinci sırada, kamu sektörü %45 ile üçüncü sırada, belediyeler %44 ile dördüncü sırada ve Başbakanlık %40 ile beşinci sırada yer almaktadır. Katılımcıların %50'si kamu görevlilerinin çoğunun veya hepsinin yolsuzluğa karıştığına inanmakta, sadece %13'lük bir kesim hiçbir kamu görevlisinin yolsuzluğa karışmadığını düşünmektedir. En çok yolsuzluğa karıştıkları düşünülen kamu görevlileri sırasıyla: polis memurları (%13), belediye memurları (%12), vergi memurları (%11), belediye meclis üyeleri (%11) ve gümrük memurlarıdır (%10).¹¹⁹

Araştırmaların yanında görüşmelerimizde de belirtildiği üzere, yolsuzluğun yaygın olduğu kanısını besleyen en önemli unsur olarak cezasızlık ve adalete sistemine olan güvensizlik öne çıkmaktadır. Özellikle kamuoyunun yakından izlediği ve üst düzey yöneticilerin içerisinde olduğu yolsuzluk davalarının takipsizlikle sonuçlanması ve yaptırım uygulanmaması kamuoyunda yolsuzluğun cezai bir sonuç doğurmadığı konusundaki hakim kanıyı beslemektedir. Yolsuzluk davalarının ulusal ve yerel düzeyde yönetimler değişince hız kazanması bu davaları siyasal bir intikam aracına dönüştürmekte ve yolsuzlukla mücadelede ciddi biçimde zarar vermektedir.

Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi çalışması kurumların etkin bir şekilde işleme, iyi yönetim ilkelerine uyma ve yolsuzluğa karşı mücadelede etkinliğini ölçmektedir. Bu çalışma yargının, yürütmenin denetiminde ve yolsuzluk kovuşturmalarındaki rolünün "zayıf" olduğunu göstermekte ve yolsuzluk davalarında hükümet, bürokrasi ve siyasi nüfuz altında bulunan yargı mensuplarının müdahalelerinin bu davalarla ilgili etkin bir kovuşturma yapılmasına engel olduğuna dikkat çekmektedir. Çalışma yargının yolsuzlukla mücadele alanında güçlendirilmesi için birden çok ilden sorumlu belirli mahkemelere müstemir yetki verilmesini önermiştir. Çalışmada savcıların atama ve terfilerinin bir ödül-ceza mekanizması olarak kullanılması, savcılarının dosyalarının başsavcı ve yardımcıları tarafından başkasına devredilebilmesi, başsavcı yardımcılarının dosyalar üzerine mahkemeye intikal etmeden mevzuatta yetkisi olmadığı halde uygulamada müdahale etmesi eleştirilmiştir.¹²⁰ Bu durumun siyasal uzantıları olan rüşvet davalarında yargının işleyişini olumsuz yönde etkileme ihtimali her zaman mevcuttur. Yargıçlar ve Savcılar Birliği (YARSAV) raporu da savcılarının çalışma ortamları, güvenlik ve bağımsızlıkla ilgili

¹¹⁶ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2015, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/04/Kamuoyu-Arastirmasi-Sonuc-Kitapci.pdf>.

¹¹⁷ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2016, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/03/Uluslararası%20Şeffaflık%20Sistemi%20Analizi.pdf>.

¹¹⁸ TESEV. Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme Raporu, Aralık 2014, http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Turkey/CAR_Turkey_English_Final2.pdf.

¹¹⁹ Transparency International. Corruption Perceptions Index, 2015, <http://www.transparency.org/country#TUR>.

¹²⁰ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Nisan 2016, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-Booklet-TR.pdf>.

sorunlarının kötüleştiğine dikkat çekmekte, hakim ve savcılarının iş yoğunluğu nedeniyle yargı kararları niteliğinin bozulduğuna ve adil yargılama için gerekli zaman ve ortamın yokluğuna dikkat çekmiştir.¹²¹ Avrupa Yargıçlar ve Savcılar Birliği (MEDEL) Gözlem Raporu Türkiye’de yürütmenin yargı üzerinde şöyle bir müdahalede bulunduğunu belirtmiştir:

“Soruşturmalar ya da yargılamalar politik gücü elinde tutanların çevreleri açısından tehlikeli bir boyut kazanmaya başladığında, ilk tepkileri ilgili savcı ya da hakimi dosyadan el çektirmek ve görevini ya da görev yaptığı şehri değiştirmek; yine ilgili savcı veya hakim hakkında disiplin soruşturması ya da ceza soruşturması başlatmak; ve kanun değişikliği yaparak iktidar taraftarlarını yargıdan muaf tutmak.”¹²²

Türkiye’de milletvekillerinin ve üst düzey kamu görevlilerinin dokunulmazlıkları yolsuzlukların etkin bir biçimde soruşturulması ve kovuşturulmasına ciddi bir engeldir. 2003 yılında yazılan TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu Raporu’nda milletvekili dokunulmazlığının yolsuzluk suçları yönünden sınırlandırılması gündeme geldiyse de bugüne kadar herhangi bir ilerleme olmamıştır. 1946 Japonya, 1947 İtalya Anayasalarına ve 1992 değişikliğinden sonra Fransız Anayasası’na göre dokunulmazlık sadece tutuklamaya ve gözaltına almaya karşı önlem olarak uygulanmaktadır.¹²³ Özellikle yolsuzluk suçları yönünden parlamenterlerin uluslararası sözleşmelere göre soruşturulma ve yargılanma bağımsızlığı söz konusu olamaz. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması mümkün olsa da, Türk uygulamasına bakıldığında, bu konuda birçok sorun göze çarpmaktadır:

- i Dokunulmazlığın kaldırılması konusunda kriterler mevcut değildir;
- ii Sürecin işleyişini hızlandırmaya dair zamansal kurallar yoktur;
- iii Uygulamada dosyaların büyük bir çoğunluğu hakkında hiçbir değerlendirme yapmaksızın, süreç sürüncemede bırakılmaktadır;
- iv Dokunulmazlığın kaldırıldığı dosya sayısı oransal olarak çok düşüktür, bunların büyük çoğunluğu muhalefet vekillerine ilişkin dosyalardır ve bunların çoğu da siyasi suç niteliğindedir.¹²⁴

Kamuoyunun yakından izlediği ve yurtdışında ciddi soruşturmalara tabi olan ve yargılaması yapılan Deniz Feneri ve Rıza Sarraf gibi yolsuzluk davalarının Türkiye’de cezai yaptırımla sonuçlanmamış olması adalet sisteminin yolsuzluk ve rüşvetle mücadele konusunda etkinliği ve caydırıcılığı hakkında şüphe uyandırmaktadır. Bu davalara kamuoyunun gösterdiği büyük ilgi yolsuzluk ve rüşvet konusunda kamuoyu vicdanının rahat olmadığına dair bir işarettir. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin 2016’daki “Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?” araştırmasında yolsuzluğa neden olan faktörler arasında dokunulmazlıklar ve yolsuzluğun cezasız kalması 7.21 ile ilk sırada, toplumsal bilinç eksikliği 7.06 ile ikinci sırada yer almaktadır. Katılımcıların %82’si, özel sektörün rüşvet, hediye vb. vererek kamusal işlemler ve hukuki düzenlemeler üzerinde etkili olduğunu düşünmektedir.¹²⁵

Türkiye’nin OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması’na uyumu ve ilgili yaptırımı zayıftır. Türkiye’de OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması’nın Uygulanması, 3. Dönem Raporu yürütmenin yargı üzerinde büyüyen etkisinin yabancıları içeren rüşvet soruşturma ve kovuşturmaları etki-

¹²¹ YARSAV. Yargıda Çalışma Koşulları Anket Raporu, Ağustos 2010-Ekim 2010, s.18-19, <http://yarsav.org.tr/resimler/file-manager/yargi.pdf>.

¹²² Avrupa Yargıçlar Ve Savcılar Birliği (MEDEL) Gözlem Raporu, <http://yarsav.org.tr/index.php?p=295#.WCXc3v197IU>.

¹²³ Tarhan, R. Bülent. “Yargı İmtiyazı Cenneti (mi)”, *Radikal*, 24. 11. 2004, <http://www.radikal.com.tr/yorum/yargi-iltyazi-cenneti-mi-729551>.

¹²⁴ Bayraktar, Köksal; Serap Keskin Kızıroğlu; Hamide Zafer; Hasan Sınar; R. Murat Önok; R. Barış Erman; Sulhi Dönmez; Sahir Erman. *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, Cilt 1, 14. Basım, İstanbul, 2016, s. 380; Aktaş, Kadir. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Uygulamasında Yasama Dokunulmazlığı”, *TBB Dergisi*, 2006, 67, s. 367-369.

¹²⁵ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2016.

leyebileceğine vurgu yapmıştır.¹²⁶ Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün ülkelerin OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması'na uyumunu inceleyen "Yolsuzluğu ihraç etmek" isimli 11. Raporu Türkiye'nin OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması uygulamasını "zayıf veya hiç uygulama" olarak değerlendirmiştir. Bu değerlendirmede daha etkin bir uygulama için yürütmenin yargı üzerindeki etkisinin sınırlandırılması, daha etkin ve aktif şekilde yabancıları içeren rüşvet suçlarının soruşturulması, yabancılara rüşveti engellemek için şirketlere kurumsal cezaların getirilmesi, mahkemelerin yabancılara rüşvet suçunu içeren kararlarının kamuoyu ile paylaşılıp bu konuda veri hazırlanması, kamu ve özel sektörde ihbarcıları koruyan mevzuatın iyileştirilmesi ve kamu ve özel sektörde bu konuda farkındalığı artıracak eğitimlerin verilmesi önerilmiştir.¹²⁷

Özel sektör yetkilileriyle yapılan görüşmelerde Türkiye'de şirketlerin rüşvet suçundan dolayı yaptırıma uğramadığı konusunda kanının yaygın olduğunu gözlemlenmiştir. Daha çok yabancı kamu görevlilerini ilgilendiren davalarda şirketlerin rüşvet suçunun süjesi olduğu belirtilmiştir. 5237 sayılı TCK'nın 60. maddesine göre özel hukuk tüzel kişilerinin sorumluluğu ancak gerçek kişilerin suçu sabit ise söz konusu olabilir ve özel hukuk tüzel kişileri yararına işlenen kasıtlı suçlar nedeniyle özel hukuk tüzel kişilerine faaliyet izninin iptali ve/veya müsadere yaptırımları uygulanabilir. TCK madde 20 hükmü gereği, tüzel kişilere "ceza" uygulanamaz ve ancak "güvenlik tedbiri" niteliğinde önlemler uygulanabilir. Nitekim belirttiğimiz iki önlem de teknik anlamda ceza yaptırımı değildir. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na 5918 sayılı 26.06.2009 tarihli Kanun'la eklenen 43/A maddesi ile özel hukuk tüzel kişilerinin hukuki sorumluluğu rüşvet suçlarını içerecek şekilde kabul edilmiştir ve rüşvet suçu tüzel kişinin yararına işlenmesi durumunda 16,409 TL'den 3,282,503 TL'ye kadar idari para cezası verilebilir. OECD rakamlarına göre 2015 yılında yaklaşık 720 milyar dolarlık GSYİH ile Türkiye 18. büyük ekonomidir. Kamu ve özel sektör 2006-2015 yılları arasında 2.6 trilyon TL yatırım gerçekleştirmiştir. Yatırım hacmi düşünüldüğünde, idari para cezaları dengeli ve caydırıcı nitelikte değildir. Kaldı ki, bugüne kadar bu Kanun maddeleri kapsamında herhangi bir ceza uygulanmamıştır.

Gerçek kişiye açılan dava ile tüzel kişiye açılan dava arasındaki bağımlılık da önemli bir sorundur; Ceza Mahkemeleri tüzel kişinin Kabahatler Kanunu 43/A uyarınca doğacak idari sorumluluğuna ilişkin incelemeyi yapmak üzere bir davayı yürütme yetkisine sahip değildir. Zira yukarıda anılan TCK madde 20 hükmü ile uyumlu olarak, tüzel kişilere Kabahatler Kanunu madde 43/A gereği uygulanan para cezası "idari yaptırım" niteliğinde olup bunun tatbiki ceza yargısının görev alanına girmemektedir. Uygulamada, tüzel kişinin yararını ispatlama zorunluluğu da kurumların sorumluluğunu azaltacak bir etkiye sahiptir. Kabahatler Kanunu 43/A maddesi "özel hukuk tüzel kişileri" kapsamaktadır. Devlete ait ve devlet tarafından yönetilen işletmeler her iki Kanunun da kapsamı dışındadır. %50'si devletin olan veya %50 hisselerinden fazlası devletin elinde olan teşekküller Sayıştay denetimindedir. Bunun dışında Belediye İktisadi Teşekküllerinin (BİT) ve belediyelerin dahil olduğu meseleleri de inceleyen Vergi Uzlaşma Komisyonu gibi kurumların Sayıştay'ın harcama sonrası denetiminden muaf olması bu kurumları yolsuzluk riskine açık hale getirmektedir. Kamu hukuku ve özel hukuk tüzel kişilerinin cezai sorumluluğunu gerçek kişilere bağlı olmadan soruşturacak ve denetleyecek bir mevzuata ihtiyaç vardır. Ayrıca hakim ve savcılarının bu mevzuatı nasıl uygulayacakları konusu da açıklığa kavuşturulmalıdır.

Türkiye'de tüzel kişiler gerçek kişilerin sorumluluğu sabitleşmeden soruşturmaya tabi tutulmaktadır. Özellikle Kamu İktisadi Teşekküllerine (KİT) karşı soruşturmalarda Türkiye'de OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması'nın Uygulanması 3. Dönem Raporu'nu hazırlayan heyete cevap veren bir hakimin belirttiği üzere "devletin bir cebinden alıp diğer cebine koyma" bakışı hakimdir.¹²⁸ Bunun yanında rüşvet suçundan sorumlu birimler, Kabahatler Kanunu 43/A maddesinde

¹²⁶ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.18.

¹²⁷ Transparency International. Exporting Corruption, 2014, http://www.transparency.org/exporting_corruption/Turkey#sthash.GGHG09j.dpuf.

¹²⁸ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.18.

“bir özel hukuk tüzel kişinin organ veya temsilcisi ya da organ veya temsilci olmamakla birlikte bu tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde görev üstlenen bir kişi tarafından” olarak belirtilmiştir. Oysa Birleşmiş Milletler (BM) Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi sorumlu kişileri “bir özel sektör kurumunda çalışan herhangi bir kişi” olarak belirterek sadece yöneticilere değil tüm çalışanlara rüşvet suçunda sorumluluk atfetmiştir.¹²⁹ OECD 2009 Raporu kurumsal hiyerarşideki tüm karar alıcıların sorumluluğunu yansı-
tacak biçimde mevzuatın revize edilmesini önermiştir.¹³⁰

Adalet Bakanlığı'nın Türkiye'de OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması'nın Uygulanması 3. Dö-
nem Raporu için temin ettiği istatistiklere göre, 2009 ve 2013 arasında rüşvet ve para aklama
suçlarından 3 devam eden soruşturma, rüşvet ve yanlış muhasebeden devam eden 5 soruşturma
vardır. 2009 ve 2013 yılları arasında rüşvet ve para aklama ile ilgili 18 ve rüşvet ve yanlış mu-
hasebe ile ilgili 12 soruşturma tamamlanmıştır. Soruşturmalardan yalnızca bir tanesi yabancılara
rüşveti içermekteydi ve delil yetersizliğinden kapanmıştır. Bu soruşturmalardan hiçbiri tüzel kişi-
lerin kovuşturulmasıyla sonuçlanmamıştır.

Adalet Bakanlığı 2015 istatistiklerine göre rüşveti düzenleyen 5237 sayılı TCK'nın 252. maddesi
uyarınca Cumhuriyet Başsavcılıkları tarafından alınan karar sayısı 5,637'dir. Bunlardan 2,229'unda
kovuşturmaya yer olmadığı kararı alınmışken, 2014'ü için kamu davası açılmıştır. 1,153'ünde yet-
kisizlik, 26'sında görevsizlik, 208'inde birleştirme ve 7'sinde başka büroya aktarma kararı alın-
mıştır. Rüşvet bünyesinde tüzel kişiler hakkında güvenlik tedbirlerini düzenleyen Kanun'un 253.
maddesine dair hiçbir karar yoktur. Yine rüşvet suçu bünyesinde etkin pişmanlığı düzenleyen
Kanun'un 254. maddesine dair 108 karar alınmıştır. Bunlardan 44'ü için kovuşturmaya yer olma-
dığı kararı verilirken, 44'ü için ise kamu davası açılmıştır. 17'sinde yetkisizlik ve 3'ünde birleştirme
kararı alınmıştır.¹³¹

2015 istatistiklerine göre TCK'nın 252. maddesi uyarınca açılan davalarda 1,810 kişi suç işlemiştir
ve bunların 1,777'ü Türkiye vatandaşı, 33'ü de yabancı uyrukludur. TCK 252. maddeden açılan
davalarda hiçbir tüzel kişiye yaptırım uygulanmamıştır. Rüşvet suçu kapsamında tüzel kişilere
uygulanacak güvenlik tedbirlerini düzenleyen TCK 253. madde hiçbir tüzel kişiye tatbik edilme-
miştir. Etkin pişmanlığı düzenleyen TCK 254. maddeden 20 kişi yararlanmıştır.¹³² Yine 2015 istatis-
tiklerine göre, rüşvet suçunu düzenleyen TCK 252. maddeye göre 359 kişi hakkında hapis cezası
kararı alınmıştır. Bunlardan 354'ü Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) uyruklu, 5'i yabancısıdır. Tüzel kişilere
güvenlik tedbirlerini düzenleyen TCK 253. maddeden hiçbir tüzel kişi yaptırıma tabi tutulmamış-
tır. Etkin pişmanlığı düzenleyen TCK 254. maddeden hepsi T.C. uyruklu olan 4 kişi hapis cezası
almıştır.¹³³ 2015 istatistiklerine göre ceza mahkemelerinde rüşvet suçu kapsamında 252. madde-
den 27 kişiye adli ve idari para cezası verilmiştir. Bunlardan hepsi T.C. uyrukludur. Tüzel kişilere
özel güvenlik tedbirlerinin düzenleyen 253. maddeden hiçbir tüzel kişiye güvenlik tedbiri uygu-
lanmamıştır.¹³⁴ 2015 İstatistiklerine göre TCK 252 ve 253 maddelerinden hiçbir tüzel kişinin yaptırı-
ma uğramaması, tüzel kişilerin denetiminin etkin olmayıp yetersiz kaldığını göstermektedir.¹³⁵

¹²⁹ Kolcuoğlu, Umur. “Özel sektörde rüşvet suçu”, *Dünya.com*, 30 Ağustos 2016, <http://www.dunya.com/gundem/ozel-sektorde-rusvet-sucu-haberi-327634>.

¹³⁰ OECD. Turkey: Phase 2bis Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, 2009, http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/oced/inceleme_raporlari/Phase_2bis_report.pdf.

¹³¹ T.C. Adalet Bakanlığı Adli Sicil Ve İstatistik Genel Müdürlüğü. Adalet İstatistikleri, Ankara, 2015, s.60, <http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/pdf/2015-YILI%20FAAL%C4%B0YETRAPORU.PDF>,

¹³² *Ibid.*, s.96.

¹³³ *Ibid.*, s.119.

¹³⁴ *Ibid.*, s.128.

¹³⁵ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.21.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün; küresel ticarete ve yatırımlara yön veren ve aralarında Türkiye'nin de yer aldığı 28 ülkede 3,016 üst düzey şirket yönetici ile görüşerek gerçekleştirdiği araştırmaya dayanan Rüşvet Verenler Endeksi ile şirketlerin yurt dışında iş yaparken rüşvet verip vermediği saptanmaktadır. Türkiye son yapılan 2011 araştırmasına göre 28 ülkeden 19. sıradadır.¹³⁶ Dolayısıyla Türkiye'de şirketlerin yurt dışında iş yaparken rüşvet verme eğilimleri yüksektir. Türkiye'de yurt dışında iş yapmak için en çok rüşvet verilen alanlar: kamu ihaleleri ve inşaat; altyapı hizmetleri; gayrimenkul, emlak, iş ve hukuk hizmetleri; petrol ve gaz; madenciliktir. Dolayısıyla bu konuda daha etkin bir denetime ve caydırıcı cezalara ihtiyaç vardır.

Türkiye'de kolluk kuvvetleri yolsuzlukla mücadelede önemli bir paya sahiptir. Ancak kolluk kuvvetlerinin yolsuzlukla mücadelesi üst düzey yetkililerin içinde olduğu büyük vakalardan ziyade, belli konularda öne çıkmaktadır. Avukatlarla yaptığımız görüşmelerde de savcıların iş yükü dolayısıyla, savcılardan çok kolluk kuvvetlerinin operasyonlara yön verdiği belirtilmiştir. Bu kanı savcılık makamının yolsuzlukla mücadele için daha etkin insani ve mali kapasiteye kavuşması gerektiğini göstermektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'nın (KOM) raporuna göre 2015 yılında 133 planlı yolsuzluk operasyonu gerçekleştirilmiştir. Bunların 45'i rüşvet suçu ile ilgilidir ve büyük çoğunluğu adli hizmetler, yerel yönetimler ve sağlık alanındaki usulsüzlüklere yöneliktir.¹³⁷ Bu soruşturmaların hemen hemen tamamında teftiş kurullarının önemli katkıları olmuştur.

Yolsuzlukla mücadeleyi köstekleyen önemli faktörlerden biri de yolsuzluk aracı olabilen ancak örf ve adetlerde yer bulan hediye, ağırlama gibi kolaylaştırma ödemelerinin toplum içerisinde yaygın kabul görmesi ve bu nedenle insanların bu tür bir işleyişi yolsuzluk olarak görmeyip, şikayette bulunma ihtiyacı hissetmemeleridir. Yolsuzluğa karışmış üst düzey yöneticilerin ceza almadığı kanısı adalete güvensizlik ile birleşince soruşturulması gereken birçok konu toplumda kabul edilebilir görüldüğü ve cezasızlık kanısı yerleştiği için şikayet konusu dahi olmamaktadır. Örf ve adetlere işlemiş ancak yolsuzluğu cesaretlendirecek uygulamalar kanunlarda bu yerleşmiş alışkanlıkları değiştirecek biçimde tanımlanmalıdır. Kanunların etkin uygulanması şeffaflık ve dürüstlük konusunda farkındalığı yükselterek insanları doğru davranışlara yönlendirecek eğitici bir araç olacaktır.

1.1.3

PUAN 50

Kamu Görevlilerinin Rüşvet Almasını Yasaklayan Yasaları Uygulama Kapasitesi

Puanlama Sorusu:

İlgili kamu otoriteleri, kamu görevlilerine rüşveti yasaklayan yasaları uygulamak için yeterli kapasiteye sahip midir?

Türkiye hukukun üstünlüğü ve adalet sistemine güven konularında son yıllarca ciddi derecede düşüş gösterdi. Dünya Adalet Projesi 2012 Hukukun Üstünlüğü Endeksi'nde Türkiye 97 ülke arasında 68. sırada yer alırken, 2016 yılında 113 ülke arasında 99. sırada yer almıştır. 2012 endeksinde temel haklar (76/97), düzenleyici uygulama (38/99), sivil adalet (44/97) ve cezai adalet (71/97) konularında nispeten daha iyi bir sıralamaya sahipken 2016 yılında bu kategorilerin hepsinde gerileyerek temel haklarda 105, düzenleyici uygulamada 84, sivil adalet sisteminde 86 ve cezai adalet sisteminde 75. sırada yer almıştır. Türkiye'deki yolsuzluk soruşturma ve kovuşturmaları da bu gerilemeden etkilenmiştir. Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksi'nde Türkiye

¹³⁶ Transparency International. Bribe Payers Index, 2011, http://www.transparency.org/bpi2011/in_detail.

¹³⁷ Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı. Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2015 Raporu, Haziran 2016, Ankara, KOM, <http://www.kom.pol.tr/Documents/Raporlar/2015tur.pdf>.

yolsuzluğun bulunmaması konusunda 2014 yılında Doğu Avrupa ve Merkezi Asya ülkeleri arasında 13 ülkeden 2. ve küresel ölçekte 99 ülkeden 35. olurken, 2016 yılında Doğu Avrupa ve Merkezi Asya ülkeleri arasında 13 ülke arasından 4. sıraya, küresel ölçekte 113 ülke arasında 58. sıraya gerilemiştir.¹³⁸ 2016 Küresel Yolsuzluk Barometresine göre Türkiye'deki katılımcıların %36'sı hakim ve savcıların çoğunun/hepsinin yozlaşmış olduğunu, %46'sı iş sektörünün yozlaşmış/aşırı derecede yozlaşmış olduğunu düşünmekte ve zengin insanların kendi çıkarları için hükümet üzerinde nüfuz kullandıklarını ve bu nedenle daha katı kuralların olması gerektiğini belirtmektedir.

3628 sayılı Mal Bildirimde Bulunulması ve Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'nun 17. maddesine göre kaymakamlar, valiler ve müsteşarlar dışında yolsuzlukla ilgili zimmet, rüşvet, irtikap, ihaleye fesat karıştırma suçların bakımından memurların yargılama ve soruşturma imtiyazları yoktur. Yani yasa yolsuzluğu araştırma kapasitesi vermiştir. Ancak bu madde yolsuzluk suçlarında çok kullanılan görevi kötüye kullanma suçunu, edinim ifasına fesat karıştırma ve nüfuz ticareti suçları ile suçtan kaynaklanan mal varlığı gelirlerini aklama suçunu kapsamamaktadır ve kaymakamlar, valiler ve müsteşarlar ile görev ve sıfatları sebebiyle özel yargılama usulüne tabi birçok kamu görevlisi hakkında istisnalar getirmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye organları veya bu organların üyelerinin görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma veya kovuşturma açılması için İçişleri Bakanlığından izin almak gerekmektedir. Haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir (5393 sayılı Belediye Kanunu madde 47). İftira suçunu düzenleyen TCK madde 267'de yolsuzluğun ihbarı konusunda olası bir risk ve fren mekanizması olarak algılanmaktadır. Misilleme korkusu, cezasızlık ve adalet sistemine güvensizlik ile birleşerek özellikle üst düzey yöneticiler söz konusu olduğunda suçluların saptanması, soruşturulması ve kovuşturulmasını kösteklemektedir.

Soruşturma ve yargılama imtiyazlarının tamamen kaldırılması amacıyla, 3628 sayılı yasanın vali, müsteşar ve kaymakamlara ayrıcalık tanıyan 17. maddesinin ikinci fıkrası ile anılan maddenin "Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır." içerikli üçüncü fıkrasının yürürlükten kaldırılması ve Anayasa'nın 83. maddesinde yolsuzluk suçları yönünden sınırlama yapılması halinde bu suçlarla ilgili olarak hiç kimsenin soruşturma ve yargılama imtiyazı tanınmaması değişikliği getirilmelidir.¹³⁹ Finansmanı Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Türk makamları tarafından karşılanan ve ana faydalanıcısının Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı olduğu Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Uygulamalarının Güçlendirilmesi (TYSAP) Projesi kapsamında hazırlanan İdari Soruşturma Rehberi Taslağı –ki hala hayata geçirilmiş değildir- kimseden emir almadan soruşturmalara başlanabilmesi için denetim elemanlarına tanınacak yarı özerkliğin önemine vurgu yapmaktadır. Denetim elemanlarına sağlanacak fonksiyonel bağımsızlık, söz konusu rehberle getirilen soruşturma standartları, idari soruşturmaların etkinliğini, nesnellliğini ve güvenilirliğini arttıracaktır. Avukatlar ile görüşmelerimizde idareden izin alma konusunda bürokratların takdirinin etkili olduğu, kendi makamını koruma ve izin verme durumunda bunun amire bir geri dönüşü olacağı konusundaki endişelerin bu takdiri etkilediği belirtilmiştir. Bu nedenle genel olarak izinler idare değiştiğinde çıkmakta, sonraki dönem dosyaları ise beklemek zorunda kalmaktadır.

Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu kamu sektöründe şeffaflık, hesap verilebilirlik, tarafsızlık ve etik değerlerin yaygınlaştırılması amacıyla kurulmuştur. Kurum bu amaçla yönetmelikler çıkarır, mesleki etik eğitimleri yapar ve uygulamaları gözetir. Ancak Kurumun yaptırım gücü yoktur. Kurum 11 üyeden oluşan Etik Kurul ve 17 personelden oluşmaktadır. Kurum en az genel müdür ve eşiti seviyesindeki kamu görevlileri hakkında, re'sen veya yapılacak başvurular üzerine etik davranışları ihlal edip etmedikleri üzerine gerekli bilgi ve belgeleri toplayarak inceleme ve araştırmayı yapar.

¹³⁸ Bkz. World Justice Project. Rule of Law Index, 2012, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf; World Justice Project. Rule of Law Index, 2016, <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/TUR>.

¹³⁹ Tarhan, R. Bulent. "Yargı imtiyazı cenneti (mi?)".

Kurum Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ile üniversiteler, kurumların disiplin kurulu yetkisi dahilinde olan en az genel müdür ve eşiti düzeyinde olmayan kamu görevlileri, yargıya intikal eden konular hakkında inceleme yapamaz. Kurum 2015 yılında 126 başvuru almıştır ve bunların 16'sı yolsuzluk/usulsüzlük iddialarını incelemektedir. Başvuruların 79'u usule aykırılık nedeniyle reddedilmiş olup, 27'sinde etik ihlali tespit edilmemiş ve 7'sinde etik ihlali kararı verilmiştir. 13 dosya ise 2016 yılına aktarılmıştır.¹⁴⁰ Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin hazırladığı Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi raporu; kuruma yapılan başvuru oranlarına göre inceleme ve yaptırımların çok düşük olduğuna dikkat çekmiş ve kurul kararlarının uygulanabilir olmamasını da etkinliğini azaltan bir faktör olarak belirtmiştir.¹⁴¹ Kamu Görevlileri Etik Kurulu özerkliği ve yetkileri artırılarak memurlar üzerinde gözetleyici ve denetleyici yetkisini aktif olarak uygulayabileceği bir yapıya kavuşturulmalıdır. Kurulun kapsamındaki görevler genişletilmeli ve hediye yasağı için açık düzenlemeler getirilmelidir.

Türkiye'de yolsuzluk ve rüşvet ile mücadele 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturmaları ve bu soruşturmaların iktidar mücadelesinde siyasi kutuplaşmanın bir aracı haline getirilmesiyle birlikte ciddi yara almıştır. Bu soruşturmalar takipsizlikle sonuçlandı ve hiç kimseye dava açılmamıştır. 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsü sonrası Olağanüstü Hal (OHAL) kapsamında Anayasa Mahkemesi'nden 2 yargıç ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK)'ndan 5 üye tutuklanırken, HSYK 2,847 hakim ve savcıyı ihraç etmiştir. Soruşturmanın hızı ve ihraç edilen hakim ve savcı sayısının büyüklüğü nedeniyle hakim ve savcılar ne ölçüde adil ve tarafsız yargılanma usulüne tabi tutulduğu Venedik Komisyonu Başkanı tarafından sorgulanmıştır.¹⁴²

Adalet sisteminde sık sık ve paydaşların görüşleri değerlendirilmeden yapılan değişiklikler Türk Ceza Adalet Sisteminin etkinliğini azaltmaktadır. Yargılamanın uzun sürmesi adaletin tecil etmesi önünde önemli bir engeldir. 2010 Referandumu, 17-25 Aralık 2013 soruşturmaları ve 15 Temmuz 2016 darbe teşebbüsü sonrası yürütmenin HSYK üzerindeki etkisinin artmasıyla hakim ve savcılarının bağımsızlığı ve etkin şekilde yolsuzluk ve rüşvet vakalarını inceleme kapasiteleri konusunda endişeler artmıştır. Türkiye'de adalet ve hukuk sistemindeki eksiklikler yolsuzluk kültürünün yaygınlaşmasındaki en büyük faktördür. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Türkiye ülke kolu Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2016'daki "Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?" araştırmasında katılımcıların %71'i "Son 1 yıl içinde usulsüz ödeme yapmanız/hediye vermeniz istendiyse, bu konuda yasal bir şikâyette bulundunuz mu/ihbar ettiniz mi?" sorusuna "hayır" cevabı vermiştir. Bunun arkasındaki nedenler sorulduğunda katılımcıların %26'sı yasal şikâyette bulunmanın bir faydası olmayacağını, %19'u şikâyette bulunması durumunda olumsuz bir tepki almaktan çekindiğini belirtmiştir. Katılımcılara yöneltilen "Yolsuzluğun nedeni olarak size okuyacağım faktörleri ne derece etkili olduklarına göre 0 ile 10 arasında bir not vererek değerlendirir misiniz?" sorusunda, dokunulmazlıklar ve yolsuzluğun cezasız kalması 7.21 ile ilk sırayı almıştır.¹⁴³ Araştırmanın da gösterdiği gibi cezasızlık ve adalet sistemine güvensizlik yolsuzlukla mücadeleyi destekleyen en büyük faktördür.

2014 yılında hakim başına 865, savcı başına 1,385 dosya düşmüştür. Cumhuriyet başsavcılıklarında dosya sayısı 3,347,772 ve ortalama görülme süresi 99 gündür. Rüşvet ve yolsuzluk dosyalarını incelemekle yükümlü olan ilk derece ceza mahkemelerinde ortalama dava görülme süresi 231 gün olarak gerçekleşmiştir.¹⁴⁴ Adalet mekanizmasının ağır işlemesi nedeniyle zamanaşımının uygulanması

¹⁴⁰ T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2015 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1>.

¹⁴¹ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi.

¹⁴² Council of Europe. Turkey - Rule of Law - statement of the President Buquicchio, 18.07.2016, <http://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2266>.

¹⁴³ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2015.

¹⁴⁴ T.C. Adalet Bakanlığı. Adalet Bakanlığı Stratejik Planı 2015-2019, Ankara, s.47, <http://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/StratejikPlan/Stratejik-Plan-2015-2019.pdf>.

Türkiye’de yolsuzluk ve rüşvet davalarının önünü kapatıcı bir rol oynayabilmektedir. Bu konuda İngiltere örneğinde olduğu gibi zamanaşımının tümünden kaldırılması ve böylece kolluk ve adalet yetkilerinin yolsuzluk davalarında elinin güçlendirilmesi sağlanabilir.¹⁴⁵ Avukatlarla yaptığımız görüşmelerde özellikle kamu görevlilerinin yargılanmasında idari amirden izin isteme ve izin verme durumunda idari mahkemelerden karar almanın adaletin işleyişini önemli ölçüde sekteye uğrattığını ve yargılama başlayana kadar ortalama dört veya beş yılın geçtiği not edilmiştir.

Yolsuzlukla mücadele eden kurumların kapasiteleri genel olarak yeterli olmakla birlikte yolsuzlukla mücadelede etkili olan kurumlar arasında (Teftiş Kurulları, KOM, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Savcılıklar gibi) işbirliğini daha etkin ve verimli hale getirmek için bir koordinasyon planına gereksinim vardır. Bu konuda bir kapanış konferansı ile kamuoyuna duyurulan ancak hala uygulamaya konulmayan İdari Soruşturma Rehberi Taslağı çok önemlidir ve kurumlar arası koordinasyonun ve idari soruşturma ve raporlama standartlarının oluşturulması için rehberlik edebilir. Ana hedefi yolsuzlukla mücadele olmasa da para hareketlerini takip ederek yolsuzluğu saptama konusunda anahtar bir role sahip olan MASAK’ın daha hızlı ve etkin çalışması gerekmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü ve MASAK arasında otomasyona dayalı bilgi paylaşımı ve veri tabanına elektronik ortamda erişim yolsuzlukla mücadeleyi kolaylaştırıcı bir etki yaratmıştır.

Belediye teşekküllerinin Sayıştay denetimi dışında olması kamu sektöründe şeffaflığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin çok büyük bir eksiklik. Belediyelerin yolsuzluğa karşı olduğu hakkında kamuoyunda genel bir kanı hakimdir. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin 2015’deki “Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?” araştırmasında Belediyeler ankete katılan vatandaşlar tarafından yolsuzluğun en yaygın olduğu, en fazla usulsüz ödeme ya da hediye verildiği kurumlar olarak birinci sırada sayılmıştır.¹⁴⁶ 2016’daki “Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?” araştırmasında katılımcıların en fazla usulsüz ödeme yaptığı veya hediye verdiği kurumlar arasında %7 ile belediyeler üçüncü sırada yer almıştır.¹⁴⁷ TESEV ve SELDİ’nin 2014 Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme araştırmasına göre yolsuzluğun en hızlı yaygınlaştığı alanlar arasında belediyeler %44 ile dördüncü sıradadır.¹⁴⁸ Sayıştay 2004 ve 2014 arasında yaptığı denetimler sonucu 28 belediyeye karşı suç bildiriminde bulunmuştur.¹⁴⁹

Uluslararası Şeffaflık Derneği Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Sayıştay’ın güçlü ve zayıf taraflarını ortaya koymuş ve Sayıştay’ın kamu idaresinin denetimini yapabilecek beşeri ve finansal kaynaklara sahip olduğunu belirtmiştir. Görüşüğümüz kamu ve sivil toplum yetkilileri Sayıştay’ın azalan yetkileriyle işlevsiz bir hale geldiğini belirtmişlerdir. Bunun yanında yürütmenin artan etkisiyle Sayıştay’ın bazı kurumlar üzerinde yoğun denetim yaparken bazı kurumları göz ardı ettiği belirtilmiştir. Bu durum Sayıştay’ın siyasallaştığı konusundaki kanıyı yansıtmaktadır. Ayrıca görüşüğümüz yetkililer azalan yetkileri ve güvenilirliği nedeniyle Sayıştay denetimlerinin kurumlar tarafından giderek daha az ciddiye alındığını not etmişlerdir. Sayıştay’ın hem yargı hem denetim organı olması dolayısıyla hukuka uygunluk denetimi yanında performans denetimi yapması siyasi iktidarların tepkisini zaman zaman çekmektedir. Bu itirazları göz önüne alarak, Sayıştay tamamen uluslararası standartlara uygun olarak bir denetleme organı, tam anlamıyla bir *Supreme Court of Accounts* olarak düzenlenebilir ve performans denetimi yapacak bir denetim organı haline gelebilir.¹⁵⁰ Sayıştay’ın performans denetimi gerçekleştirmemesi, yasama ile yeterli işbirliği sağlayamaması, işe alım süreçlerinin siyasallaşma riski taşıması, Sayıştay üyelerinin seçilmesinin ikinci aşamasının Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki hakim siyasi eğilimlere açık

¹⁴⁵ Bülent Tarhan ile görüşme, T.C. Başbakanlık Teftiş Kurulu Eski BaşMüfettişi, Ankara, 9 Eylül 2016.

¹⁴⁶ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2015, s.18-19.

¹⁴⁷ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2016.

¹⁴⁸ TESEV. Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme Raporu, Aralık 2014.

¹⁴⁹ CHP Milletvekili Alaattin Yüksel’in soru önergesini yanıtlayan TBMM Başkanvekili Sadık Yakut’a cevabı. Bkz. Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye’de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2015, s.19.

¹⁵⁰ Bülent Tarhan ile görüşme.

olması, Sayıştay mevzuatındaki eksikliklerden kaynaklı Sayıştay'ın etkinlik, verimlilik ve tutumluluk kriterlerine dayalı olarak performans denetimleri gerçekleştirememesi kamu sektörünün denetimi konusunda reform yapılması gereken konular arasındadır.¹⁵¹

1.2

PUAN 25

ÖZEL SEKTÖRE İLİŞKİN RÜŞVETİN YASAKLANMASI

1.2.1

PUAN 25

Özel Sektöre İlişkin Rüşvetin Yasaklanması ile İlgili Yasalar

Puanlama Sorusu:

Özel sektöre ilişkin rüşveti yasaklayan yasalar bulunmakta mıdır?

Özel sektöre ilişkin rüşvet ve yolsuzluk mevzuatında Türkiye ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Brezilya, Güney Afrika mevzuatından geride bulunmaktadır.¹⁵² Yukarıda belirttiğimiz üzere TCK 252. madde 8. fıkrası ile anonim şirketler ve kamu iştiraklerinde çalışanlar –özel sektörün kendi aralarındaki ticari ilişkiler kapsamında gerçekleşen- rüşvet suçunun süjesi olabilirler; ancak bunların dışındaki şirketler için özel sektöre ilişkin rüşveti düzenleyen bir mevzuat bulunmamaktadır. Özel sektör tüzel kişiliğinin rüşvet suçundan yarar elde ettiği tespit edildiği takdirde 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 43/A maddesine göre 16,409 TL'den 3,282,503 TL'ye kadar para yaptırımını tatbik edilebilir. Türkiye'de rüşvetin daha çok kamunun menfaatlerine zarar veren bir eylem olduğu ve dolayısıyla, rüşvet ilişkisinin daha çok kamu ile yapılan işler söz konusu olduğunda kurulabileceği kanısı yaygındır. Adalet Bakanlığı'nda görüştüğümüz görevlilerde bu algıyı yansıtmışlardır. Mevzuat uyarınca yalnızca halka açık anonim şirketler adına hareket eden kişilere rüşvet verilmesi veya bunlar tarafından rüşvet alınması halinde rüşvet suçu oluşmaktadır.¹⁵³ Türkiye'de halka kapalı anonim şirket ve limited şirket yetkililerine rüşvet vermek veya rüşvet almak suç teşkil etmemektedir.

Etik ve İtibar Derneği (TEİD) 2016 Yolsuzluk Algı Araştırması Raporuna göre özel sektör çalışanlarının %43'ü özel sektörde yolsuzluğun yaygın olduğunu düşünmektedir. Bu oran üst düzey yöneticilerde %55'e çıkmaktadır. Orta ve üst düzey yöneticilerin %70'i en sık karşılaştıkları etik dışı hareket olarak önemli bir işi hızlandırmak veya yaptırmak için verilen hediye veya para vermek olduğunu söylemektedir.¹⁵⁴ TESEV ve SELDİ'nin 2014 Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme araştırmasında yolsuzluğun en yaygın olduğu alanlar arasında büyük şirketler ve özel sektör %48 ile ilk sırada yer almaktadır.¹⁵⁵ Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) 2014 "İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk" başlıklı araştırmasında katılımcıların %36'sı yolsuzluğun oldukça/son derece sık olduğunu ve %37'si boyutunun oldukça/son derece yüksek olduğunu söylemiştir. Yolsuzluk algısının en yüksek olduğu sektör inşaat sektörüdür. Katılımcıların %46'sı

¹⁵¹ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Nisan 2016, s. 156-169.

¹⁵² Tayfun Zaman ile görüşme, TEİD Genel Sekreteri, İstanbul, 19 Ocak 2017.

¹⁵³ İlikay, Begüm Biçer. "Türk Yargısında Artarak Görülen Vakıa: Şirket Yöneticisinin Güveni Kötüye Kullanması", *Mondaq*, Ekim 2016, <http://www.mondaq.com/turkey/x/534604/Corporate+Crime/Trk+Yargsnda+Artarak+Grlen+Vaka+irket+Yneticisinin+Gveni+Ktye+Kullanması>.

¹⁵⁴ Etik ve İtibar Derneği. TEİD Yolsuzluk Algı Araştırması Raporu, Mayıs 2016, <http://www.teid.org/wp-content/uploads/2016/10/TE%C4%B0D-Yolsuzluk-Alg%C4%B1-Ara%C5%9Ft%C4%B1rmas%C4%B1-Raporu.pdf>.

¹⁵⁵ TESEV. Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirme Raporu, Aralık 2014.

yolsuzluğun artacağını düşünmektedir. Araştırma ayrıca özel sektörün yolsuzlukla mücadele konusunda politika üretme konusundaki eksikliğini ortaya koymaktadır. Şirketlerin %46'sında etik kurallar belgesi bulunmamaktadır.¹⁵⁶ Raporumuzun özel sektör bölümünde açıklanacağı üzere Borsa İstanbul'da işlem gören halka açık şirketlerde dahi yolsuzlukla mücadele politikasını kapsamlı ve detaylı şekilde içeren bir doküman bulmak zordur. TÜSİAD araştırmasında katılımcıların %60'ı yolsuzluğu ihbar etmeyeceklerini belirtmiştir. Bunun başlıca nedeni olarak da yasal bir ihbar mekanizmasının bulunmaması (%30) ve ihbarda dahi bulunsalar sonuç vermeyeceği (%12) düşüncesi sayılmıştır. Özellikle küçük ve orta ölçekli şirketlerde hediye, seyahat çekleri ve ağırlama çeşitlerinin bir tür komisyon olduğu konusunda yaygın bir kanı bulunmaktadır.

GRECO Üçüncü Değerlendirme Aşaması İkinci Türkiye Uygunluk Raporu Türkiye'nin özel sektörde rüşvet düzenlemeleri konusunda eksik kaldığının altını çizmektedir.¹⁵⁷ OECD 2014 Türkiye raporu tüzel kişilerin sorumluluğunu gerçek kişilerin soruşturulmasına tabi olmadan soruşturacak ve tüzel kişilerin kurumsal yapısındaki tüm karar vericilerin hukuki sorumluluğunu yansıtacak biçimde uygulayacak bir mevzuata Türkiye'nin ihtiyacı olduğuna dikkat çekmiştir.¹⁵⁸ Bu tür bir mevzuat, kurumsal yapıyı şirket sahiplerinin menfaatlerinden ayırarak şirketlerin sürdürülebilirliğine katkı sağlayacaktır.

Yolsuzluk suçlarında kişilere ve şirketlere cezaları net olarak tanımlayan ve şirketlerin çalıştıkları üçüncü kişileri de bu suçtan sorumlu tutan bir mevzuata ihtiyaç vardır. ABD'de Yurtdışı Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu (*Foreign Corrupt Practices Act*) ve Birleşik Krallık'ta Rüşvetle Mücadele Yasası (*Anti-Bribery Act*) bu özelliكتedir ve bu düzenlemelere göre şirketlerde rüşvet ve yolsuzluğa meydan vermeyecek bir kurumsal yapının bulunması şirketlerin sorumluluğudur. Türkiye özel sektörünü uluslararası standartlara uyum sağlamaya yönlendirecek bir mevzuata ihtiyaç vardır.

Ayrıca ülkemizde mevzuatla düzenlenmiş alanlardaki uyumun daha yüksek olması dolayısıyla özel sektörün yolsuzlukla mücadeleye katılması gönüllü düzeyde bırakılmamalı, uluslararası alanda gün geçtikçe sayısı ve etkinliği artan ve özel sektörün yolsuzlukla mücadeleye aktif şekilde katılımını sağlamak için şirket içi yolsuzlukla mücadele sistemleri kurulmasını öngören yasal düzenlemelerin ülkemizde de yapılması hususu dikkate alınmalıdır.

Son yıllarda "beyaz yaka suçları" olarak bilinen şirket içi yolsuzluklar ve güveni kötüye kullanma suçu (TCK 155) Yargıtay kararlarında sıklıkla yer almaktadır ancak bu suçlar özel sektör içinde rüşvet alan ve vereni yargılayabilecek niteliğe sahip değildir.¹⁵⁹ Ayrıca bu suçun kapsamı rüşvet ve yolsuzluk ile özel sektör kuruluşlarına yapılan hasarın telafisi için yeterli değildir ve şirketlerin ihtiyaçlarına cevap vermemektedir.¹⁶⁰ OECD ve GRECO rüşvet tanımını özel sektör lehine genişleterek, ülkeleri özel sektörde rüşvet yasağını düzenlemeye davet etmiştir. GRECO Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 7. ve 8. maddeleri ülkelere çalışan ve yönetenler dahil özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi engelleyecek bir düzenleme yapmasını önermiştir.

¹⁵⁶ TÜSİAD. İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri, 2014, tusiad.org/tr/tum/item/download/8235_b47b444e91dcff91616d7c876531f176.

¹⁵⁷ Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu. III. Değerlendirme Aşaması İkinci Türkiye Uygunluk Raporu, Greco RC-III (2013) 27E, 24-28 Mart 2014, s.9.

¹⁵⁸ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.18-19.

¹⁵⁹ İlikay, Begüm Biçer. "Türk Yargısında Artarak Görülen Vakıa: Şirket Yöneticisinin Güveni Kötüye Kullanması".

¹⁶⁰ Tayfun Zaman ile görüşme.

1.2.2

Özel Sektöre İlişkin Rüşveti Yasaklayan Yasaların Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Özel sektöre ilişkin rüşveti önleyecek yaptırım ve teşvikler uygulanmakta mıdır?

Söz ettiğimiz gibi TCK 252. madde 8. fıkrası ile anonim şirketler ve kamu iştiraklerinde çalışanlar –sadece özel sektör kuruluşları arasında gerçekleşen rüşvet fiili nedeniyle de- rüşvet suçundan ceza alabilirler. 1.1.2. Kamu görevlilerinin rüşvet almasını yasaklayan yasaların uygulanması bölümünde belirttiğimiz üzere Adalet Bakanlığı 2015 istatistiklerine göre hiçbir tüzel kişiye rüşvet suçunu düzenleyen 252. ve 253. maddeden yaptırım uygulanmamıştır. Görüştüğümüz avukatlar şirketlere rüşvet suçundan menfaat sağlama halinde para cezasını düzenleyen 5326 sayılı Kaba-hatler Kanunu, 43/A maddesinden yaptırım uygulamanın yaygın olmadığını belirtmişlerdir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 17. maddeye göre yasak fiil ve davranışlarda bulunan (rüşvet, irtikap, nüfuzu kötüye kullanma) şirketlere yasaklama kararı verilebilir. Kamu İhale Kurumu 2015 Faaliyet Raporu'na göre 2015 yılında 4,928 yasaklama kaydı bulunmaktadır ve aktif yasaklama listesinde 31.12.2015 tarihi itibarıyla 8,401 yasaklama kaydı bulunmaktadır.¹⁶¹ Ancak Kamu İhale Kurumu 2015 Faaliyet Raporunda bu yasaklama kararlarının kaçınının 17. madde dolayısıyla alındığı belirtilmemiştir.

1.2.3

Özel Sektöre İlişkin Rüşveti Yasaklayan Yasaları Uygulama Kapasitesi

Puanlama Sorusu:

İlgili kamu otoriteleri, özel sektöre ilişkin rüşveti yasaklayan yasaları uygulama için yeterli kapasiteye sahip mi?

5237 sayılı TCK'nın 252. maddesi uyarınca halka açık anonim şirketler adına hareket eden kişiler rüşvet suçunun sujesi olabilirler. Yukarıda belirttiğimiz üzere rüşvet suçundan şirketlere ceza vermek yaygın değildir. Öte yandan şirketlerin rüşvet ve yolsuzluğa karşı hazırlayacakları prosedürler ve alınacak önlemler konusunda bir kamu otoritesinin rehberliği veya denetimi de söz konusu değildir.

Bunun yanında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu 17. maddeye göre yolsuzlukla mücadele amacını da içeren yasak fiil ve davranışlarda bulunan (rüşvet, irtikap, nüfuzu kötüye kullanma) şirketlere bu fiil ve davranışların özelliğine göre bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan yasaklama kararı verilebilir.

Birçok ülkede yasal yapısı düzenlenen ve özel sektör şirketlerinin yolsuzlukla aktif mücadelesi için şirkete sorumluluklar getiren ve şirket içi sistemler düzenlenmesini öngören bir mevzuat çıkarılmalıdır.

¹⁶¹ Kamu İhale Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, s.37, http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/2015_Faaliyet_Raporu.pdf.

1.3

SUÇ GELİRLERİNİN AKLANMASININ YASAKLANMASI

1.3.1

Suç Gelirlerinin Aklanmasını Yasaklayan Yasalar

Puanlama Sorusu:

Suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanmasına ilişkin yasalar bulunmakta mıdır?

Türkiye’de suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanmasına ilişkin mevzuatı ulusal mevzuat ve uluslararası mevzuat olarak ikiye ayırabiliriz. Ulusal mevzuat suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanmasına ilişkin yasalar ile bu yasaların uygulanmasına ilişkin yönetmeliklerden oluşmaktadır. Ulusal mevzuat kapsamında çıkarılan temel kanunların başlıcaları:¹⁶²

- 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun
- 4208 sayılı Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun
- 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu
- 5326 sayılı Kabahatler Kanunu
- 5411 sayılı Bankacılık Kanunu

Ulusal mevzuat kapsamında çıkarılan temel yönetmelikler:

- Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik
- Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine İlişkin Yükümlülüklerle Uyum Programı Hakkında Yönetmelik
- Aklama Suçu İncelemesi Hakkında Yönetmelik
- Kontrollü Teslimat Uygulaması Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik
- Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında İşlemlerin Ertelenmesine Dair Yönetmelik

Anayasanın 90. maddesinin son fıkrasında “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir*” demek suretiyle, Türkiye’nin taraf olduğu suç gelirlerinin aklanmasının yasaklanmasına ilişkin uluslararası anlaşmalar da ulusal kanunlar statüsünde nitelendirilmektedir. Bu kapsamda Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve kendini bağladığı tavsiye gruplarından başlıcaları aşağıdaki şekildedir:

- Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Vienna Konvansiyonu)
- Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Palermo Konvansiyonu)
- FATF Tavsiyeleri 2012
- FATF Metodolojisi (Şubat 2013)

¹⁶² MASAK. Aklama Suçu Ulusal Mevzuat, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/aklama-sucu-ulusal-mevzuat/52>.

- 2005/60 EC sayılı AB Direktifi
- 2001/97/EC numaralı Karaparanın Aklanmasında Mali Sistemin Kullanılmasının Önlenmesine İlişkin 91/308/EEC numaralı Direktifte Değişiklik Yapılması Hakkında Direktif
- 1991/308/EEC numaralı Karapara Aklanmasının Önlenmesine Dair Avrupa Topluluğu Konsey Direktifi
- 2001/500/JHA numaralı Karapara Aklama, Kimlik Tespiti, İzleme, Dondurma, El Koyma ve Araçların ve Suç Gelirlerinin Müsaderesine İlişkin 26 Haziran 2001 tarihli Konsey Çerçeve Kararı
- 2000/642/JHA numaralı Bilgi Değişimi ile İlgili Olarak Üye Devletlerin Mali İstihbarat Birimleri Arasında İşbirliğine Yönelik Düzenlemelere İlişkin 17 Ekim 2000 tarihli Konsey Kararı
- 1998/699/JHA numaralı Karapara Aklama, Kimlik Tespiti, İzleme, Dondurma, El Koyma ve Araçların ve Suç Gelirlerinin Müsaderesi ile İlgili Olarak Avrupa Birliği Anlaşmasının K.3 Maddesi Uyarınca Konseyce Kabul Edilen 23 Aralık 1998 tarihli Ortak Eylem Planı
- Bankacılık Sisteminin Para Aklama Amacı ile Kullanılmasının Önlenmesi Konusundaki BASEL İlkeler Bildirisi
- BASEL - Bankaların Müşterilerini İncelemesi İzleme, Tarama ve Aramaya Yönelik Wolfsberg Bildirgesi - Eylül 2003
- Karaparanın Aklanması ile Mücadelede Muhabir Bankacılığa Yönelik Wolfsberg Prensipleri - Kasım 2002
- Karaparanın Aklanması ile Mücadelede Özel Bankacılığa Yönelik Wolfsberg Prensipleri - Revize Mayıs 2002

TCK'nın 282. maddesi "Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama" suçunu düzenlemektedir. Bu maddenin birinci fıkrasına göre "Alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini, yurt dışına çıkaran veya bunların gayrimeşru kaynağını gizlemek veya meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla, çeşitli işlemlere tâbi tutan kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis ve yirmi bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır" ve ikinci fıkrasına göre "bu suçun konusunu oluşturan malvarlığı değerini, bu özelliğini bilerek satın alan, kabul eden, bulunduran veya kullanan kişi iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır". Bu suç kamu görevlisi tarafından veya belli bir meslek sahibi kişi tarafından mesleğinin icrası sırasında işleniyorsa hapis cezası yarı oranında, bu suç bir suç örgütü çerçevesinde işleniyorsa ceza bir kat artırılır. Tüzel kişilere bunlara özgü güvenlik tedbirleri uygulanır. Ayrıca 282. madde etkin pişmanlığı düzenlemekte ve suç konusu malvarlığı değerlerinin ele geçirilmesini sağlayan veya bulunduğu yeri yetkili makamlara haber vererek ele geçirilmesini kolaylaştıran kişinin bu maddede tanımlanan suçla itham edilmeyeceğini belirtmektedir. Kara para aklama; rüşvet, zimmet gibi -öncül suç adı verilen- diğer suçlar bünyesinde işlenmiş olabilir. Kara para aklama suçunun soruşturulması için diğer suçların sabit olması gerekli değildir, soruşturmalar ayrı tutularak yürütülebilir.¹⁶³

Suç gelirlerinin aklanmasına ilişkin ilgili mevzuat uyarınca malın suç sonucu edinildiğini bilerek, malın yasadışı kaynağını saklamak, örtbas ederek malı dönüştürmek veya transfer etmek, malın asıl amacını, kaynağını, yerini, halini, taşıma ve sahipliği haklarını saklamak veya örtbas etmek, malın teslim alındığı zaman suç sonucu elde edinildiğini bilerek almak, sahipliği ve kullanılması veya bu suçlara iştirak etmek, kolaylaştırmak ve tavsiye vermek suç sayılmıştır. Suç Gelirlerinin

¹⁶³ OECD. Turkey Phase 2 Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions, the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, 7 December 2007, §189.<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/39862163.pdf>.

Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanunu'nun 2. maddesinde yükümlüler; bankacılık, sigortacılık, bireysel emeklilik, sermaye piyasaları, ödünç para verme ve diğer finansal hizmetler ile posta ve taşımacılık, talih ve bahis oyunları alanın faaliyet gösterenler, döviz, taşınmaz, değerli taş ve maden, mücevher, nakil vasıtası, iş makinesi, tarihi eser, sanat eseri ve antika ticareti ile işgal edenler veya bu faaliyetlere aracılık edenler ile noterler, spor kulüpleri ve Bakanlar Kurulunca belirlenen diğer alanlarda faaliyet gösterenler olarak belirlenmiştir. 9 Ocak 2008 tarihli Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik'in 4. maddesinde yükümlüler daha da genişletilmiş ve bankalar dışında banka kartı veya kredi kartı düzenleme yetkisine haiz kuruluşlar, kambiyo mevzuatında belirtilen yetkili müesseseler, ödünç para verme işleri hakkındaki mevzuat kapsamındaki ikrazatçılar, finansman ve faktoring şirketleri, sermaye piyasası aracı kurumları, vadeli işlemler aracılık şirketleri ve portföy yönetim şirketleri, yatırım fonu yöneticileri, yatırım ortaklıkları, sigorta, reasürans ve emeklilik şirketleri ile sigorta ve reasürans brokerleri, finansal kiralama şirketleri, sermaye piyasası mevzuatı çerçevesinde takas ve saklama hizmeti veren kuruluşlar, Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü ile kargo şirketleri, kıymetli maden, taş veya mücevher alım satımı yapanlar, Cumhuriyet altın sikkeleri ile Cumhuriyet ziynet altınlarını basma faaliyeti ile sınırlı olmak üzere Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, kıymetli madenler borsası aracı kuruluşları, ticaret amacıyla taşınmaz alım satımıyla uğraşanlar ile bu işlemlere aracılık edenler, iş makineleri dâhil her türlü deniz, hava ve kara nakil vasıtalarının alım satımı ile uğraşanlar, tarihi eser, antika ve sanat eseri alım satımı ile uğraşanlar veya bunların müzayedeciliğini yapanlar, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye Jokey Kulübü ve Spor Toto Teşkilat Başkanlığı dahil talih ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler, varlık yönetim şirketleri, savunma hakkı bakımından diğer kanun hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 35'inci maddesinin ikinci fıkrası kapsamındaki işlerden; taşınmaz alım satımı, şirket, vakıf ve dernek kurulması, idaresi ve devredilmesi gibi işlerle sınırlı olmak üzere serbest avukatlar, bir işverene bağlı olmaksızın çalışan serbest muhasebeci, serbest muhasebeci mali müşavir ve yeminli mali müşavirler, finansal piyasalarda denetim yapmakla yetkili bağımsız denetim kuruluşları ve bunların şube, acente, temsilci ve ticari vekilleri dahil yükümlülük altına girmişlerdir.

2010 yılında Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik'te yapılan 27450 numaralı değişiklikle merkezi Türkiye'de bulunan yükümlülerin yurt dışındaki şube, acente, temsilci ve ticari vekilleri ile benzeri bağlı birimleri, faaliyet gösterdikleri ülkenin mevzuatının ve yetkili otoritelerinin izin verdiği ölçüde bu yönetmelik hükümlerini uygulamak zorundadır.

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 4. maddesi; yükümlülerin kendisi veya aracılığıyla yapılan veya teşebbüs edilen işlemlere konu malvarlığının yasa dışı yollarla elde edildiğine veya yasa dışı amaçlarla kullandığına dair herhangi bir bilgi, şüphe veya şüpheli uyardırarak bir hususun bulunması halinde şüpheli işlem bildirimini zorunlu kılmıştır. Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un yükümlülüklerini yerine getirmeyen yükümlülere 5,000 TL idari para cezası verilir. Eğer yükümlüler; banka, finansman şirketi, faktoring şirketi, ikrazatçı, finansal kiralama şirketi, sigorta ve reasürans şirketi, emeklilik şirketi, sermaye piyasası kurumu veya yetkili kurum olması halinde, idari para cezası iki katına çıkar. Yükümlülüğünü yerine getirmeyen görevliye de ayrıca 2,000 TL idari para cezası verilir. Ayrıca yükümlülüklerini ihlal eden kimse bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılabilir. Tüzel kişiler aleyhine TCK'nın "Tüzel Kişiler Hakkında Güvenlik Tedbirleri" başlıklı 60. maddesine göre izin iptali veya müsadere tedbirleri uygulanabilir.

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 9/A maddesi uyarınca elektronik tebligata ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmediği tespit edilen kişi, kurum veya kuruluşlara Başkanlık tarafından her bir tespit için 10,000 TL idari para cezası uygulanır. Kanun'a göre bu şekilde bir yıl içinde uygulanacak idari para cezasının toplam tutarı 250,000 TL'yi geç-

mez. Maddenin ilk üç fıkrası kapsamında uygulanacak idari para cezasının toplam tutarı; her bir yükümlülük için, ihlalin yapıldığı yıl itibarıyla, birinci fıkra kapsamında iki kat olarak uygulanacak yükümlüler için 10,000,000 TL'yi, bunlar dışında kalan yükümlüler için 1,000,000 TL'yi aşamaz. Üst tutardan ceza uygulanan yükümlüler nezdinde takip eden yılda aynı neviden bir yükümlülük ihlali olması durumunda bu hadler iki kat olarak uygulanır. Kanun'un 4/Ç maddesinin ikinci fıkrası ile 7 ve 8. maddelerindeki yükümlülükleri ihlal eden kimse bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beş bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Tüzel kişiler hakkında bunlara özgü güvenlik tedbiri hükmolunur.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 17. maddesinin yedinci fıkrasına göre; idari para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer 298. maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır. Buna göre 2014-2017 yılları için yükümlülüklerin ihlalinde uygulanan idari para cezası tutarları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.¹⁶⁴

Tablo 4. 2014-2017 Yılları İçin Yükümlülüklerin İhlalinde Uygulanan İdari Para Cezaları

Hakkında İdari Para Cezası Kararı Verilecek	2006 yılı ve öncesi yıllardaki ihlaller için (TL)	2014 yılı içindeki ihlaller için (TL)	2015 yılı içindeki ihlaller için (TL)	2016 yılı içindeki ihlaller için (TL)	2017 yılı içindeki ihlaller için (TL)
Yükümlü (5549 sayılı Kanun m.3, 4/1, 5, 6, 13/1,3)	5,000	8,796	9,685	10,225	10,616
	-	1,000,000(*)	1,101,100(*)	1,162,540(*)	1,207,060(*)
Yükümlü (iki kat ceza) (5549 sayılı Kanun m.3, 4/1, 5, 6, 13/1,3)	10,000	17,592	19,370	20,450	21,232
	-	10,000,000(*)	11,011,000(*)	11,625,410(*)	12,070,660(*)
Kişi, Kurum ve Kuruluş (Elektronik Tebligat) (5549 sayılı Kanun m.9/A, 13/4)	-	10,000	11,011	11,625	12,070
	-	250,000(**)	275,270(**)	290,630(**)	301,760(**)

(*) İhlalin yapıldığı yıl itibarıyla uygulanacak ceza toplamı her bir yükümlülük için bu tutarı aşamaz. Üst tutardan ceza uygulanan yükümlüler nezdinde takip eden yılda aynı neviden bir yükümlülük ihlali olması durumunda bu hadler iki kat olarak uygulanır.

(**) Elektronik tebligat yükümlülüğü için bir yıl içinde uygulanacak idari para cezasının toplamı bu tutarı geçemez.

5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 15. maddesine göre "Yükümlüler nezdinde veya aracılığıyla yapılacak kimlik tespitini gerektiren işlemlerde, kendi adına ve fakat başkası hesabına hareket eden kimse, bu işlemleri yapmadan önce kimin hesabına hareket ettiğini yükümlülere yazılı olarak bildirmedigi takdirde altı aydan bir yıla kadar hapis veya beşbin güne kadar adli para cezasıyla cezalandırılır." Ayrıca gümrük idarelerinde gerçeğe aykırı tutar belirten yolcular taşıdıkları değer ile açıkladıkları değer arasındaki farkın onda biri kadar idari para cezası kesilir. 17. maddeye göre aklama ve terörün finansmanı konusunda kuvvetli şüphe varsa, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 128. maddesinde belirtilen usule göre malvarlığı değerlerine el koyabilir. Gecikmesinde sakınca varsa Cumhuriyet savcısı el koyma kararı verebilir. Bu karar hakimin onayına sunulur ve hakim en geç yirmi dört saat içinde onaylanıp onaylanmamasına karar verir. 128. maddeye 21.02.2014 tarihli ve 6526 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle hak ve alacaklara el koyma kararının alınabilmesi için "Suçtan Elde Edilen Değere İlişkin Rapor"un alınması gerekir.

19 Ağustos 2016 tarihli 29806 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun ile bazı varlıkların milli ekonomiye kazandırılması amacıyla yurtdışında bulunan ve bu kapsamda bildirilen para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçları ve ayrıca gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerince sahip olunan ve yurt içinde bulunan para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarını 31.12.2016'ya kadar Türkiye'ye getirip kayıt ettiren

¹⁶⁴ Bkz. MASAK Yaptırımlar, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/yaptirimlar/88>

gerçek ve tüzel kişilerden vergi alınmayacaktır. Bu kapsamda gelen paralar için bankaların MASAK'a şüpheli işlem bildirimini yapma zorunluluğu yoktur. Bunun yanında bu kapsamda gelen paralar vergi, gümrük, kaçakçılık, sermaye piyasası yasalarına göre soruşturmaya uğramayacaktır. Kanun kara para aklama suçunu teşvik edecek nitelikte olduğu gerekçesiyle eleştiriler almıştır.¹⁶⁵ Ayrıca 12 Ocak 2017 tarihli ve 29946 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile vatandaşlık almak için Türkiye'ye yapılması gereken yatırımların kaynakları sorgulanmamaktadır. İdarenin bu tür uygulamaları suç gelirlerinin aklanması konusunda kapsamlı olan mevzuatı etkisiz kılmaktadır.

PUAN 50

1.3.2

Suç Gelirlerinin Aklanmasını Yasaklayan Yasaların Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Suç gelirlerinin aklanmasını önleyecek yaptırımlar ve teşvikler uygulanmakta mıdır?

Türkiye kayıt dışı ekonomisinin büyüklüğü (2014'te GSYİH'nın %27,2'si)¹⁶⁶ ve jeopolitik konumuyla Asya ve Avrupa arasında bir köprü olması sebebiyle yasadışı sermaye akımlarına açıktır. Türkiye'nin yurtdışı yatırımlarının %58'i Avrupa ülkelerinde, %26'si Avrasya'da, %11'i Afrika'da, %3'ü Ortadoğu-Körfez ülkelerinde ve kalan %32'si de Asya Pasifik ülkelerinde gerçekleşmektedir.¹⁶⁷ Türkiye Mali Eylem Görev Gücü'nün (*Financial Action Task Force*, FATF) bir üyesidir ve suç gelirlerinin aklanmasında gerekli önleyici düzenlemeleri ve uyum programlarını düzenlemekle yükümlüdür.

Mali Eylem Görev Gücü'nün Türkiye'yi 2012 yılında gri listeye almasının ardından, Türkiye suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı konusunda ciddi düzenlemeler yapmıştır ve özellikle müşterini tanı prensibi (*customer due diligence*), gerçek faydalanıcı ve riskli alanlar konusunda eksikliklerin önemli bir bölümü giderilmiştir. 18 Şubat 2016'da Türkiye Avrupa Konseyi'nin Suç Gelirlerinin Aklanması, Arama, El Konulması ve Müsaderesi ve Terörizmin Finansmanı Anlaşması'nı onaylamıştır. Türkiye'nin suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanına yönelik mevzuatı, 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun özellikle 282. maddesi, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik, Terörün Finansmanına Yönelik Şüpheli İşlemlerin Bildirimi Genel Tebliği, 6 Sıra Numaralı Mali Suçları Araştırma Kurulu Genel Tebliği, Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında İşlemlerin Ertelenmesine Dair Yönetmelik'ten oluşmaktadır. Türkiye terörün finansmanı konusunda BM Güvenlik Konseyi kararlarını kabul etmiştir ve gerekli otoriteleri malvarlığını dondurmaya yetkilendirmiştir. Bu gelişmeler sonucu Mali Eylem Görev Gücü Ekim 2014 Raporu'na göre Türkiye esas önerilerin çoğunu tatmin edici bir şekilde yerine getirmiş ve izlenecek ülkeler statüsünden çıkarılmıştır.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Gürses, Uğur. "Varlık barışı değil aklama mutarekesi", *Hürriyet.com*, 2.07.2016, http://sosyal.hurriyet.com.tr/yazar/ugur-gurses_526/varlik-barisi-degil-aklama-mutarekesi_40125224; Özyıldız, Hakan. "Bir garip varlık barışı", *Paraanaliz.com*, 27.06.2016, <http://www.paraanaliz.com/turkiye/hakan-ozyildiz-yazdi-bir-garip-varlik-barisi-h12407.html>; Uluslararası Şeffaflık Derneği. 7 soruda Varlık Barışı, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2016/08/Varlik-Barisi-7-Soru.png>.

¹⁶⁶ Schneider, Friedrich. "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 Other OECD Countries from 2003 to 2014: Different Developments?", *Journal of Self-Governance & Management Economics*, 2015, (3) 4: 7-29.

¹⁶⁷ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (DEİK). DEİK and Deloitte Yurtdışı Yatırım Endeksi, İstanbul 2016, s.9, https://www.deik.org.tr/Konseylercerik/6633/2016_YurtdC4%B1%C5%9F%C4%B1_YatC4%B1r%C4%B1m_Endeksi.html.

¹⁶⁸ Financial Action Task Force (FATF). 15th Follow-Up Report Mutual Evaluation of Turkey, Ekim 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/Turkey-FUR-2014.pdf>.

Mali Eylem Görev Gücü'nün Ekim 2014 Raporu'na göre suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanında başlıca eksiklikler şunlardır:

- 1- 1267 sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı'na göre teröristlerin tespiti ve mal varlıklarının gecikme olmadan dondurulması konusunda zorluklar;
- 2- Suç gelirlerinin aklanması konusunda TCK 282. maddenin suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin yurtiçinde transferi konusunu kapsamaması;
- 3- "Suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama" konusu ile ilgili TCK 282. madde ile "yasadışı malı satın alan ve kabul eden" konusunu içeren 165. madde arasındaki belirsizlikler;
- 4- Kamu tüzel kişilerinin "müşterini tanı" ilkesine göre incelenmesinde eksiklikler, suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı şüphesi olduğu hallerde basitleştirilmiş müşteri incelemesinin tamamen kaldırılmaması;
- 5- Yükümlülerde gerçek faydalanıcının tespiti ve gerçek faydalanıcının tespit edilemediği durumlarda işlemleri ve iş ilişkisini gerçekleştirilmemesi zorunluluğu getirilmemesi;
- 6- Yüksek riskli ülkeler, işler ve müşteriler için müşterini tanı ilkesinin tamamen zorunlu hale getirilmemesi, yüksek riskli hallerin tanımı ve bu haller için gelişmiş müşterini tanı uygulamalarının getirilmemesi;
- 7- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının müşteri olduğu işlemlerde, bunlar adına işlem yapan kişinin kimliğinin 6. maddeye göre tespitinde adres ve iletişim bilgilerinin doğrulanması ve müşteri bilgilerinin güncellenmesi zorunluluğunun olmaması;
- 8- BM Güvenlik Konseyi'nin 1267 sayılı Karar'ına tam uyum için gerçek ve tüzel kişilerin malvarlığının dondurulması konusunda eksiklikler;
- 9- Siyasi nüfuz sahibi kişiler ile müşteri ilişkileri kapsamında para aklama ve terörün finansmanı konusunda tedbirler getirilmesi mevzuatının eksik olması;
- 10- Yetersiz veya hiç Mali Eylem Görev Gücü tedbirlerini uygulamayan ülkeler için tedbirlerin alınmaması, Mali Eylem Görev Gücü tedbirlerinin yetersiz uygulayan veya hiç uygulamayan ülkelerdeki yerli veya yabancı şube ve araçlar için ek tedbirlerin eksikliği;
- 11- MASAK'da kanunların yaptırımını konusunda bilgili personelin yetersiz olması;
- 12- Tüzel kişilerde gerçek faydalanıcının veya tüzel kişiliği kontrol eden gerçek kişinin ticaret sicil kaydına veya diğer kamu otoritelerine deklare edilmesi zorunluluğu olmaması;
- 13- Uluslararası koordinasyon sonucu yabancı ülke ile suç konusu malın zabtı veya haczi için bir ofis veya fonun kurulmaması, başka ülkeler ile suç konusu malın zabtı veya haczi için koordinasyonu kuran bir düzenlemenin olmaması;
- 14- Finansal kurumların banka havalesinde müşteri bilgilerini gönderme zorunluluğunun denetiminde eksiklikler, ilgili maddelerin ihlali durumunda uygulanan idari cezaların az olması.

Adalet Bakanlığı'nın Mali Eylem Görev Gücü için temin ettiği istatistiklere göre, 2007'den beri Yargıtay para aklama konusunda 8 kişinin cezasını onamıştır.¹⁶⁹ 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun'un yürürlüğe girdiği 2013 yılından beri bu Kanun kapsamında 41 soruşturma, 18 yargılama yapılmıştır.¹⁷⁰ Adalet Bakanlığı'nın OECD 2014 Heyeti için sağladığı verilere göre, 2011'de 15 kişi, 2012 yılında 18 kişi ve 2013'te 1 kişi para aklama suçundan hüküm giymiştir ve 2009 ve 2012 yılları arasında rüşvet bünyesinde hiçbir para aklama soruşturması açılmamıştır.¹⁷¹

¹⁶⁹ Ibid., s.8.

¹⁷⁰ Ibid., s.17.

¹⁷¹ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.38.

2013'te MASAK tarafından incelen şüpheli işlem bildirimleri sonucunda, savcılık iki tane yurtiçi rüşvet soruşturması yürütmüştür.¹⁷² Adalet Bakanlığı 2015 istatistiklerine göre suç gelirlerinin aklanmasını cezalandıran TCK 282. maddesi uyarınca soruşturma evresindeki şüpheliler hakkında Cumhuriyet Başsavcılıklarınca 1,307 karar verilmiş, bunların 519'unda kovuşturmaya yer olmadığı kararı verilirken, 585'inde kamu davası açılması, 128'inde yetkisizlik, 7'sinde görevsizlik, 68'inde birleştirme kararı alınmıştır.¹⁷³ TCK 282 uyarınca 416 kişi yaptırıma uğramıştır. 4'ü yabancı, 4'ü tüzel kişi ve kalanı Türk vatandaşlarına tatbik edilmiştir.¹⁷⁴ TCK 282 uyarınca ceza mahkemelerinde 65 kişi için mahkumiyet kararı alınmıştır. Bunların hepsi T.C uyruklu gerçek kişiler olup, hiçbir yabancı veya tüzel kişiye yaptırım uygulanmamıştır.¹⁷⁵ TCK 282 uyarınca 23 kişiye hapis cezası kararı verilmiştir.¹⁷⁶ OECD 2014 Türkiye Raporu'nda yerli ve yabancıları içeren rüşvet ile ilgili para aklama suçlarına yönelik soruşturmaların az sayıda olduğu belirtilmiş ve para aklama mevzuatında siyasi nüfuz sahibi kişilere yönelik tedbirlerin eksikliği konusunda iyileştirmeler yapılması önerilmiştir.¹⁷⁷

Basel 2016 Para Aklama Raporu'nda Türkiye Avrupa'nın para aklama ile savaşıma ve terörün finansmanı konusunda gerekli önlemleri alma konusunda FATF kriterleri ve finansal gizlilik puanları göz önüne alındığında Avrupa ve Merkez Asya ülkeleri arasında en kötü durumda olan üçüncü ülke olarak yer almıştır.¹⁷⁸

PUAN **50**

1.3.3

Suç Gelirlerinin Aklanmasının Yasaklanması ile İlgili Uygulama Kapasitesi

Puanlama Sorusu:

İlgili kamu otoriteleri suç gelirlerinin aklanmasını önleyecek yasaları uygulayacak kapasiteye sahip midir?

Suç gelirlerini aklama konusunda adli makamlar özellikle MASAK ile işbirliği yürütmektedir. MASAK suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı ile mücadele, aklama ve terörün finansmanı suçlarına ilişkin verileri ve şüpheli işlem bildirimlerini toplama, analiz ve suçları gerekli mercilere sevk etme ve koordinasyonunu sağlama, aklama suçu incelemesi yapma, yükümlülük denetimleri ve yükümlüler ile uygulama birimlerinin eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütür. 2015'te Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 9/A maddesinin uygulanmasına yönelik "Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı Elektronik Tebligat Sistemine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" yürürlüğe girmiş ve MASAK ve yükümlüler arasında yapılan yazışmaların elektronik ortamda yürütülmesiyle MASAK daha hızlı çalışma imkanına sahip olmuştur. Suç gelirlerinin aklanması mevzuatı ile kimlik tespiti, kimlik tespitini gerektiren işlem türleri, bunların parasal sınırları, malvarlığının kaynağı ve kullanımı ile ilgili şüpheli işlem bildirimleri zorunlu tutulmuştur. MASAK şüpheli işlem bildirimlerine yönelik yükümlülere sektörel rehberler, eğitim ve çalıştaylar hazırlamaktadır. MASAK ayrıca yükümlülerden gerekli bilgi ve belgeleri sınırlamalar olmadan alma, inceleme ve yasanın uygulanması için paylaşıma yetkisine sahiptir.¹⁷⁹

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ T.C. Adalet Bakanlığı Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü. Adalet İstatistikleri, Ankara, 2015, s.59.

¹⁷⁴ Ibid., s.97.

¹⁷⁵ Ibid., s.111.

¹⁷⁶ Ibid. s.120.

¹⁷⁷ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey.

¹⁷⁸ Basel Institute on Governance. Basel AML Index 2016 Report, 2016, https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2016.pdf.

¹⁷⁹ MASAK. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, http://www.masak.gov.tr/userfiles/file/2015_Faaliyet_Raporu.pdf.

MASAK'ta 232 personel görev yapmaktadır ve bunlardan 122'si maliye uzmanı ve uzman yardımcısı iken, 17'si gelir uzman ve uzman yardımcısıdır. 4 tane vergi müfettişi ve 2 tane devlet gelir uzman yardımcısı bulunmaktadır. MASAK 2015 yılında 74,221 şüpheli işlem bildirimini, 239 adli talep, 403 bireysel ve kurumsal ihbardan oluşan toplam 74,863 bildirim almıştır. Gönderilen bildirimlerin sayısına göre MASAK'taki uzman sayısı yetersizdir. Suç gelirlerinin aklanmasında anahtar konumda olan finansal kurumlar üzerindeki yük ve denetimler, yapılan şüpheli bildirimlerin gösterdiği gibi yeterlidir. Şüpheli bildirimlerin en büyük kısmı 66,719 ile bankalara aittir. Bankaları 2,597 şüpheli bildirim ile finansman, faktoring ve finansal kiralama şirketleri izlemektedir. Noterler, serbest muhasebeciler, mali müşavirler, şans ve bahis oyunları alanında faaliyet gösterenler, kıymetli maden, taş ve mücevher alım satımı yapanlar hiçbir şüpheli işlem bildirimini yapmamışlardır. Bazı uzman serbest muhasebe ve mali müşavir firmaları, MASAK'ın kapalı bir kurum olduğunu ve kendileri için ulaşılabilir bir kurum olmadığını belirtmişler ayrıca birçok mali müşavir ve muhasebecinin şüpheli işlem bildirimini yaptıkları takdirde işlerinden olacakları kaygısını belirtmişlerdir. Ayrıca uygulanan vergi aflarının şüpheli işlemler karşısında bilançoları düzeltmek için kullanıldığını not etmişlerdir. Kısacası, şüpheli işlem bildirimlerinde etkin denetim kamu sektörünün şeffaflık ve dürüstlük konusundaki eksikliklerinden etkilenmektedir.

Cumhuriyet savcılıkları, mahkemeler veya HSYK gibi adli makamlar 2015 yılında MASAK'a, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerinin aklanması, terörizmin finansmanı suçlarının araştırılması, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun (CMK) 128. maddesi kapsamında suçtan elde edilen değerlerin araştırılmasına ilişkin 239 talepte bulunmuştur. 2015 yılında MASAK, ihbar ve şüpheli işlem bildirimleri dahilinde analizi yapılan ve aklama suçu nitelikli 166 tane dosya açmış ve 114'ünü sonuçlandırmıştır. Bu kapsamda 3,962 kişi incelenmiştir. Bu dosyaların sadece 2'si yolsuzluk ve 1'i rüşvet kapsamındadır. 2015 yılında MASAK suç gelirlerinin aklanması suçuna ilişkin analiz ve değerlendirmelerde, kurumların görev alanlarına giren hususlara ilişkin 5,482 kişi hakkında istihbari nitelikte bilgilendirme yapmıştır. Bu bilgilendirmelerde 217 kişi, yolsuzlukla bağlantılı suçlardan araştırılmıştır. TCK'nın 282. maddesindeki suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerinin aklanması suçu kapsamında yapılan değerlendirmeler ile Başkanlıkça, özelliği sebebiyle doğrudan incelemeğe gönderilmesi kararlaştırılan 98 dosya olmuş ve bunların 40'ı sonuçlanmıştır. Aklama suçu neticesinde yapılan incelemeler sonucunda 385 kişi hakkında suç duyurusunda bulunulmuştur. 6415 sayılı Terörün Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun'un 5. maddesi kapsamında 34 gerçek kişinin, 5 tane tüzel kişi/kuruluş/organizasyonun malvarlığı dondurulmuştur. 2015 yılında yabancı bir devletin malvarlığı dondurulması talebi üzerine 2 adet Bakanlar Kurulu kararı alınmıştır. Bunlardan bir tanesi 2 kişi hakkında diğeri de 5 kişi ve 7 kuruluş hakkındadır. TCK 128. madde uyarınca suçtan elde edilen değere ilişkin rapor hazırlanması yönünde 84 talep yapılmış ve önceki yıllardan intikal eden dosyalarla birlikte bu kapsamda üç ay içerisinde 82 rapor tamamlanmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'nın raporuna göre 2015 yılında mali suçlarla ilgili 14,525 olay sayısı ve 28,914 şüpheli vardır. Mali suçlar ile ilgili 2015'te 226 planlı operasyon yapılmıştır. 2015 yılında suç gelirleriyle mücadelede 2,645 olayda el koyma işlemi gerçekleşmiştir. Bunlar içinde 6.6 milyon TL para, 1,728 araç ve 43 gayrimenkul vardır.¹⁸⁰

Suç gelirlerinin aklanması gibi finansal suçların mahkemeler tarafından daha etkin kovuşturulması için hakim ve savcıların uzmanlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu konuda mahkemelerin uzmanlık eksikliği ve bilirkişi raporlarına dayanarak karar vermesi eleştiri konusu olmuştur.¹⁸¹ Suç gelirlerinin aklanması gibi finansal kaynakların zabtını ve/veya müsaderesini içeren suçlarda hem idari bir rapor hem de mahkeme kararı gereklidir. Türkiye'de yargılamaların uzun sürmesi ve

¹⁸⁰ Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı. 2015 Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Raporu, Haziran 2016, Ankara, <http://www.kom.pol.tr/Documents/Raporlar/2015tur.pdf>.

¹⁸¹ Çetinkaya, Orçun. "Turkey: Business Crimes Litigation in Turkey: Trends And Outlook", 17 Aralık 2015, Mondaq, <http://www.mondaq.com/turkey/x/452610/Crime/Business+Crimes+Litigation+In+Turkey+Trends+And+Outlook>.

MASAK'tan gelen raporun üç ayda tamamlanması sanıklara mal varlıklarını gizlemek, transfer etmek veya bazı işlemlere tabi tutarak malı kaçırmak için bir fırsat yaratmaktadır. Bu süre içerisinde suça taraf olanlar suç gelirlerini kaçırmak için yeterli süreye sahip olacağından, müsadere etkin yapılamamaktadır. AB Komisyonu, Türkiye'nin 2014'te Europol ile stratejik işbirliğini örgütlü suçlarla mücadele açısından olumlu karşılamış ancak uluslararası işbirliği ile malvarlıklarına el konulmasının çok ender gerçekleştiğini belirtmiştir.¹⁸²

Finansal kurumlara, suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı mevzuatına uyum zorunluluğu getirilmişken, finansal olmayan iş ve meslekler için iç denetim kurma zorunluluğu yoktur. Mali Eylem Görev Gücü'ne göre finansal olmayan riskli iş ve meslekler için daha etkin bir iç kontrol ve şüpheli işlem bildirim denetimi getirilmelidir. OECD Yolsuzlukla Mücadele Anlaşması'nın Uygulanması 3. Dönem Raporu Türkiye'de özel sektörün uyum programları ve iç denetim konusunda farkındalığı artırıcı eğitim ve programlarla desteklenmesi gerektiğinin altını çizmiştir.¹⁸³

1.2.1. "Özel sektöre ilişkin rüşvetin yasaklanması ile ilgili yasalar" bölümünde sözünü ettiğimiz gibi, TEİD araştırmasına göre üst düzey yöneticilerin sorumluluğu çalışanlara ve şirket sahiplerine göre daha fazla yolsuzlukla mücadele yasaları kapsamına alınmıştır. Kabahatler Kanunu 43/A maddesi gereği tüzel kişilere idari para cezası uygulanması gerçek kişilerin suçunun sabit olmasıyla mümkün olduğundan, mevzuat üst düzey yöneticileri daha fazla baskı altına alırken; suçun işlenmesinden sorumlu, iştirak eden veya cesaretlendiren muhtemel şirket hissedarları ve gerçek faydalanıcıların yasal sorumluluktan kaçabileceği bir boşluk söz konusudur.¹⁸⁴ Öte yandan Türkiye'de hissedarlar ve yöneticiler kimi zaman kurumsal kimliğin arkasına saklanarak cezasız kalabilmektedir.¹⁸⁵ Ayrıca gerçek faydalanıcının deklare edilmesi konusundaki mevzuat eksiklikleri, para aklama düzenlemelerinin suça taraf olan herkesi kapsayıcı şekilde soruşturmasına engeldir. Bunun yanında Kabahatler Kanunu'nun 43/A maddesine göre, tüzel kişiliklere bu suç için öngörülen idari para cezası 16,409 TL ile 3,282,503 TL arasında değişmektedir. Türkiye'de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü göz önünde bulundurulduğunda (2014'te GSYİH'nın %27.2'si)¹⁸⁶ bu ceza orantılı ve caydırıcı değildir. Yolsuzluk ile etkin mücadele için bütün kişileri eşit ve hakkaniyetli biçimde sorumlu tutacak düzenlemelere ihtiyaç vardır.

¹⁸² Avrupa Komisyonu, 2015 yılı Türkiye Raporu, SWD (2015) 216, Brüksel, 10.11.2015, s.20.

¹⁸³ OECD. Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey, s.39-40.

¹⁸⁴ Çetinkaya, Orçun. "Turkey: Business Crimes Litigation in Turkey: Trends and Outlook".

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Schneider, Friedrich. "Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 Other OECD Countries from 2003 to 2014: Different Developments?".

1.4

GİZLİ ANLAŞMALARIN YASAKLANMASI

1.4.1

Gizli Anlaşmaların Yasaklanması Hakkında Yasalar

Puanlama Sorusu:

Gizli anlaşmaların yasaklanmasına ilişkin yasalar bulunmakta mıdır?

Anayasa'nın 167. maddesi devlete serbest piyasa koşullarını sağlama ve piyasalarda tekelleşme ve kartelleşmeyi önleme görev ve sorumluluğunu yüklemiştir. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, serbest ve adil bir rekabetin sağlanması için gereken yasal çerçeveyi belirlemede ve ilk maddesinde Kanun'un amacı "*mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hâkim olan teşebbüslerin bu hâkimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamak*" olarak ifade edilmiştir. Gizli anlaşmalar, TCK'nın 235. maddesinde ayrıca "*ihaleye fesat karıştırma*" suçları içerisinde yer alır ve bu suç için üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası öngörülür. Rekabet Kurumu bu bağlamda gerekli denetlemeleri yapmak ve düzenlemeleri uygulamakla görevlidir.

Rekabet Kanunu başlıca kartelleri, piyasada monopolistik davranışları ve birleşme veya devralmaları düzenlemektedir. Rekabet Kanunu'nun 4. maddesine göre "*doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan teşebbüsler arası anlaşmalar, uyumlu eylemler ve teşebbüs birliklerinin bu tür karar ve eylemleri hukuka aykırı ve yasaktır*". Bu madde, Avrupa Birliği (AB)'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (AB Antlaşması) rekabeti kısıtlayıcı eylemleri düzenleyen 101. maddesi ile uyumludur. Kartel oluşturmada minimum bir sınır belirlenmemiş ve Kanun "*rekabeti engelleme, bozma ya da kısıtlama bozma ya da kısıtlama amacını taşıyan veya bu etkiyi doğuran yahut doğurabilecek nitelikte olan*" rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararları Rekabet Kurumu denetimine alarak Kurum'a piyasa denetiminde geniş bir alan tanımıştır. Bu madde ile rekabeti bozan uyumlu anlaşmalar yasaklanmıştır. 4. madde uyumlu eylemlerin soruşturulmasında ispat yükümlülüğünü "*uyumlu eylem karinesi*" çerçevesinde soruşturulan tarafa yüklemiştir. 4. madde ayrıca etkin pişmanlık mekanizması kurar ve ekonomik ve rasyonel gerçeklere dayanarak tüm tarafların uyumlu eylemde bulunmadığını ispatladığı takdirde sorumluluktan kurtulabileceğini belirtir. Rekabet Kanunu'nun 5. maddesine göre hükümlerin uygulanmasında muaf tutulabilecek haller şunlardır: "*malların üretim veya dağıtım ile hizmetlerin sunulmasında yeni gelişme ve iyileşmelerin ya da ekonomik veya teknik gelişmenin sağlanması, tüketicinin bundan yarar sağlaması, ilgili piyasanın önemli bir bölümünde rekabetin ortadan kalkmaması, rekabetin amaçların elde edilmesi için zorunlu olandan fazla sınırlanmaması*".¹⁸⁷

Özellikle aktif işbirliği ve pişmanlık müessesini etkinleştirerek kurumların ve çalışanların işbirliği ile tekeli eğilimleri daha kolay ve etkin şekilde saptamak ve cezalandırmak adına 15 Şubat 2009'da Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmelik ile Para Cezalarına İlişkin Yönetmelik kabul edilmiştir. Ayrıca 19 Nisan 2013'de Pişmanlık Yönetmeliği'nin yorum ve uygulamasını netleştirmek ve daha etkin hale getirmek için "*Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin Açıklanmasına İlişkin Kılavuz*" yayınlanmıştır.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Bkz. 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Sayfalar/4054-Sayili-Kanun>.

¹⁸⁸ Rekabet Kurumu. Kartellerin Ortaya Çıkarılması Amacıyla Aktif İşbirliği Yapılmasına Dair Yönetmeliğin Açıklanma-

1.4.2

Gizli Anlaşmaları Yasaklayan Yasaların Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Gizli anlaşmaları önleyici nitelikte yaptırımlar ve teşvikler uygulanmakta mıdır?

Rekabet Kurulu, Rekabet Kanunu'nun uygulanmasını gözetmek ile yetkilidir ve ihaleye son verme, birleşme ve devralma işlemlerine izin verme, gerekli gördüğü incelemeleri yapmakla görevlidir. Rekabet Kurulu, 4., 6. ve 7. maddelerde yasaklanmış faaliyetler kapsamında Kurul tarafından saptanacak olan kurumların yıllık gayri sarfi gelirlerinin yüzde onuna kadar soruşturulan kurumlara idari para cezası verebilir. Söz konusu teşebbüs veya teşebbüs birliklerine üçüncü fıkrada belirtilen idari para cezaları verilmesi halinde, ihlalde etkisi saptanan yöneticilere veya çalışanlarına teşebbüs veya teşebbüs birliğine verilen cezanın yüzde beşine kadar idari para cezası verilir. Rekabet Kurulu'nun bir uzlaşma mekanizması (*plea bargain arrangements*) yoktur. Kurulun kararları idari cezaları içerir. Gizli anlaşma yoluyla ihaleye fesat karıştırma suçu TCK 235. maddesine göre adli makamlarca cezalandırılabilir. Fiyat manipülasyonu, TCK 237. maddesine göre iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılabilir.

Rekabet Kurulu'nun nihai, tedbir ve idari para cezaların ilişkin kararlarına dair iptal davaları 2012 yılına kadar Danıştay'da görülmekteydi. 2012 yılında yapılan değişiklik ile kurul kararları Ankara İdare Mahkemeleri'nce incelenmektedir. 1997-2015 yılları arasında kurumun leh ve aleyhine açılan dava sayısı 2,559'dur ve bunların 156'sı 2015 yılında açılmıştır. Rekabet Kurumu denetim ve gözetim konusunda etkin davranmaktadır. Örneğin 12 bankaya 21.08.2007 -22.09.2011 tarihleri arasında faiz oranını yükselterek kartel oluşturmak sebebiyle 1.1 milyar lira ceza kesmiştir.¹⁸⁹ 2015 yılında birleşme, devralma ve özelleştirme hakkında 158; rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlar ve hâkim durumun kötüye kullanılması hakkında 89; rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylemler ile ilgili yatay ve dikey anlaşmalar konusunda 60 karar verilmiştir.¹⁹⁰

1.4.3

Gizli Anlaşmaların Yasaklanması İle İlgili Yasaları Uygulama Kapasitesi

Puanlama Sorusu:

Gizli anlaşmaları önleyici yasaları uygulamak için yeterli uygulama kapasitesi var mıdır?

Rekabet Kurumu kamu tüzel kişiliğine haizdir, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Rekabet Kurumu; Rekabet Kurulu, Başkanlık, Ana Hizmet Birimleri, Yardımcı Hizmet Birimleri ve Danışma Birimlerinden oluşur ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı olarak çalışmalarını yürütür. Rekabet Kanunu, sadece şirketlere ve kişilere değil aynı zamanda kamu teşekküllerine de uygulanmaktadır. Rekabet Kurumu'nda 2015 itibarıyla 340 personel görev yapmaktadır.

sına ilişkin Kılavuz <http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2FBa%2C5%9Fvuru+Rehberi%2Fpismanl%C4%B1kk%C4%B1lavuz.pdf>.

¹⁸⁹ "Bu bankalardan kredi çektiyeniz 115 bin lira tazminat alabileceksiniz!", *Indigodergisi.com*, 3 Kasım 2016, <https://indigodergisi.com/2016/11/bankalardan-kredi-tazminat/>.

¹⁹⁰ Rekabet Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, http://www.rekabet.gov.tr/File/?path=ROOT%2F1%2FDocuments%2Ffaaliyet+Raporlar%C4%B1%2F17yillik_rapor.pdf.

Rekabet Kanunu içtihadı Rekabet Kurulu kararlarıyla büyümekte ve iyileşmektedir. Rekabet Kurulu Avrupa Komisyonu emsallerinde para cezaları vermektedir.¹⁹¹ Rekabet Kurulu kararları; düşük profilli delil standartlarının uygulanması, kararların bilinebilir, anlaşılabilir ve istikrarlı bir biçimde oluşması bakımından eleştirilmiş ve olgu ağırlıklı standartların uygulanması önerilmiştir.¹⁹² Kurulun yerinden inceleme konusunda Kanun ile tanınan geniş yetkileri vardır. Bu geniş yetkilerin istismar edilmemesi adına Rekabet Kurulu'nun yerinden inceleme konusunda müesseselerde kullanacağı yetkilerinin ve hukuki sınırlarının daha iyi belirlenmesine ihtiyaç vardır.¹⁹³ Bunun yanında Rekabet Kurulu'nun son zamanlarda aldığı kararların toplantı ve karar yeter sayısına uygun olmadığı yönünde eleştiriler vardır ve bu tür şekilsel eksikliklerin özel sektörü zarara uğratabileceği belirtilmiştir.¹⁹⁴

Rekabet Kanunu'nun denetimi ve gözetimi konusundaki en büyük sıkıntılardan biri bazı şirketlerin diğer şirketlerden menfaat sağlamayı serbest rekabeti bozucu bir eylem olarak görmemesi, serbest rekabet mantalitesi yerleşik olmadığı için bu tür eylemlerin şikayet edilmemesidir. Serbest rekabet ortamını canlandırmak ve korumak amacıyla bu konuda farkındalık eğitimleri artırılmalı, denetimler özel sektörü bu konuda eğitmeli ve yönlendirmelidir.



YOLSUZLUĞUN İHBARI



Yolsuzluğun İhbarı Hakkında Yasalar

Puanlama Sorusu:

Yasalar, yolsuzluklara dair kamu ve özel sektörde ihbarda bulunanlara yeterli koruma sağlamakta mıdır?

İhbar mekanizmaları; ülkelerin mevzuatında ihbarcılarının korunmasına yönelik özel bir yasa, sektör kanunlarıyla (yolsuzlukla mücadele kanunları, rekabet kanunları, muhasebecilik üzerine kanunlar gibi), kamu sektöründe ihbarcılarının korunmasına yönelik özel yasalar ve özel sektörde ihbara yönelik olarak özel sektör çalışanlarını koruyan yasalar ile düzenlenmelerle uygulanmaktadır.

G-20 İhbarcılarını Korumada Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı ülkelerin ihbar mevzuatlarında genel olarak şu unsurların yer aldığını belirtmiştir; koruma ve iyileştirme önlemleri, ihbar etmeyi cesaret-

¹⁹¹ Practice Guide by ELIG, Attorneys-at-Law. "Turkey: Secondary Legislation and Board Precedents", *Mondaq*, 15 Ocak 2015, http://www.mondaq.com/ac/content.asp?content_id=1542.

¹⁹² İkiler, Bora. "Turkey: Presumption of Concerted Practice In Turkey: Going Back To The Old Days?", *Mondaq*, 20 Eylül 2016, <http://www.mondaq.com/turkey/x/528288/Trade+Regulation+Practices/Presumption+Of+Concerted+Practice+In+Turkey+Going+Back+To+The+Old+Days>; Gürkaynak, Gönenç; K. Korhan Yıldırım; Hakan Özgökçen; Buğra Aydın. "Türk Rekabet Hukukunda Uyumlu Eylemlerin İspatı Odaklı İspat Tartışmaları", *Rekabet Dergisi*, 2011, 12(4): 75-125, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423911163.pdf>.

¹⁹³ Balki, Bahadır; Sera Erzene Yıldız. "Powers During Dawn Raids: Does The Turkish Competition Authority Exceed Its Powers?", *Mondaq*, 19 Eylül 2016, <http://www.mondaq.com/turkey/x/526568/Antitrust+Competition/Powers+during+Dawn+Raids+Does+the+Turkish+Competition+Authority+Exceed+its+Powers>.

¹⁹⁴ Balki, Bahadır; Ayberk Kurt. "Turkey: Questioning Legitimacy of Turkish Competition Board's Recent Decisions", *Mondaq*, 3 Kasım 2016, http://www.mondaq.com/turkey/x/540482/Antitrust+Competition/Questioning+Legitimacy+Of+Turkish+Competition+Boards+Recent+Decisions#_ftn2.

lendirecek teşvikler, yolsuzluğa yönelik şüpheli eylemleri raporlamak için prosedürler ve kanallar, etkin güvenlik mekanizmaları, eğitimler ile bilinç ve farkındalık düzeyini artırma ve ihbara yönelik engellere karşı önlemler.

G-20'nin İhbarcılarını Korumaya Yönelik En İyi Uygulamalar ve Rehber Olacak Prensipler İncelemesi etkin bir ihbar mekanizması oluşturmak için şu prensiplere vurgu yapmaktadır:

- Yetkili makamlara, iyi niyetle ve makul gerekçelerle kötü muamele veya yolsuzluk yapıldığından şüphelenilen eylemleri bildiren çalışanları, ayrımcı veya disiplin eylemlerinden koruyan açık bir mevzuat ve etkili bir kurumsal çerçeve geliştirilmelidir;
- Mevzuat, koruma uygulanacak ihbarların çerçevesini ve yasalar uyarınca koruma altındaki kişilerin kapsamını net bir şekilde tanımlar;
- Mevzuat ihbarcılara yönelik güvenlik önlemlerinin güçlü ve kapsamlı olmasını sağlar;
- Yasal düzenlemelerde, şüphelenilen yolsuzluk eylemlerinin rapor edilmesini kolaylaştırmak için prosedürler ve öngörülen kanallar açıkça tanımlanmakta ve koruyucu ve kolay erişilebilir ihbar kanallarının kullanımı teşvik edilmektedir;
- İhbar mekanizmalarının uygulanmasını kolaylaştırmak için mevzuat; bilinçlendirme, iletişim, eğitim çalışmaları ve koruma mevzuatının etkililiğinin periyodik olarak değerlendirilmesi ile desteklenmektedir.¹⁹⁵

Türkiye'de yolsuzluğun ihbarına ilişkin hükümleri düzenleyen bir mevzuat bulunmaması önemli bir eksikliktir. Kamu sektörü yanında özel sektör çalışanlarına da koruma getirecek bir genel düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.¹⁹⁶ Yolsuzluğun ihbarına ilişkin çok açık bir tanıma sahip ve kapsamı geniş nitelikte koruma hükümlerini içeren bir yasal düzenleme getirilmelidir.

5 Ocak 2008'de kabul edilen 5726 sayılı Tanık Koruma Kanunu terörle mücadele amacını ön plana çıkarmış olup rüşvet ve yolsuzlukla mücadele amacı arka planda kalmıştır. Tanık Koruma Kanunu 3. maddesine göre tanık koruma tedbirleri TCK'da ve ceza hükmü içeren özel kanunlarda yer alan ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve alt sınırı on yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren suçlar ve bir suç örgütünün faaliyeti çerçevesinde işlenen alt sınırı iki yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren suçlar ile terör örgütünün faaliyeti çerçevesinde işlenen suçlar kapsamında uygulanmaktadır. Rüşveti yasaklayan TCK madde 252'de alt sınır 4 yıl olması nedeniyle rüşvet kapsamında Tanık Koruma Kanunu'ndan örgütlü suçlar haricinde yararlanmak mümkün değildir.

Tanık Koruma Kanunu 4. maddesine göre tanık koruma programı altında olan kişilerin yakınlarının hayatı, beden bütünlüğü veya mal varlığı ağır ve ciddi bir tehlike içerisinde ve korunmaları zorunlu ise; bu kişilerin nişanlısı, evlilik bağı kalmasa bile eşi, kan hısımlığından veya kayın hısımlığından üstsoy veya altsoy, ikinci derece dahil kan veya ikinci derece dahil kayın hısımları ve evlatlık bağı bulunanlar ile yakın ilişki içerisinde olduğu kişiler de tanık koruma tedbiri kapsamına alınabilir. Kanun'un 5. maddesi alınacak tanık koruma tedbirlerini şöyle sıralamıştır: yeni kimlik, adres ve bilgi ve belgelerin sağlanması, duruşmada hazır bulunma hakkına sahip olanlar bulunmadan dinlenmesi veya ses veya görüntüsü değiştirilerek özel ortamda dinlenmesi, tutuklu veya hükümlü olanların durumlarına uygun ceza infaz kurumu ve tutuk evlerine yerleştirilmesi, fiziki koruma verilmesi, geçici maddi yardımda bulunulması, tanık çalışıyor ise çalıştığı yerin veya alanın, öğrenim görüyor ise eğitim ve öğretim kurumunun değiştirilmesi, yurt içinde başka bir yerleşim bildiriminde yaşamasının sağlanması, uluslararası anlaşmalara ve karşılıklık ilkesine uygun olarak geçici olarak başka bir ülkede yerleştirilmesinin sağlanması, fizyolojik olarak estetik cer-

¹⁹⁵ Avrupa Komisyonu, 2015 yılı Türkiye Raporu.

¹⁹⁶ OECD, G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

rahi yoluyla yeni bir görünümün ve buna uygun kimlik belgelerinin düzenlenmesi. Tanık koruma tedbirleri tanığın koruma kararı verilmesine neden olan olay hakkında yanlış bilgi vermesi veya bildiği hususları açıklamaması, koruma kararı verilmesine neden olan olay hakkında yalan tanıklık veya iftiradan mahkûm olması, önceki kimlik bilgileri ile ilgili kendisinden talep edilen bilgiler hakkında yanlış beyanda bulunması, koruma kararında belirtilen tedbirlere aykırı bir davranış içine girmesi ve koruma sebeplerinin ortadan kalkması hallerinde kaldırılabilir.

PUAN 25

1.5.2

İhbar ile İlgili Yasaların Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Kamu kurumları, kamu ve özel sektörde ihbarda bulunanları korumak için yasaları ne ölçüde uygulamaktadır?

Tanık koruma tedbirleri soruşturma süresince Cumhuriyet savcısı tarafından, kovuşturma sürecinde de Cumhuriyet savcısı veya tanığın isteği üzerine re'sen mahkemece verilir. Karar alma sürecinde kolluk makamları ve diğer birimlerin hazırlayacağı değerlendirme raporları göz önünde tutulur. Tanık Koruma Kurulu, Tanık Koruma Kanunu'nun gözetiminden ve denetiminden sorumludur. Kurul İçişleri Bakanlığı bünyesinde ve Kanun'da belirtilen kurumlardan seçilen onbir üyeden oluşur. AB Komisyonu Tanık Koruma Kanunu ile ilgili Emniyet Genel Müdürlüğü ve yargı teşkilatı arasında mutabakat zaptının imzalanmasını överken, işbirliğinin artırılması için kurumlar arası net bir görev dağılımının yapılması gerekliliğini not etmiştir.¹⁹⁷

Görüşmelerimizde tanıkların gizliliğinin korunması amacıyla kurumlar arası bilgi alışverişlerinde özellikle kimlik bilgilerini elinde tutan ve tanık güvenilirliğini saptama amacıyla ihbarcı bilgilerini sevk eden kurumların tanık bilgilerinin gizli kalması için tedbirler alması gerekliliğine dikkat çekilmiştir. Bunun yanında tanık güvenilirliğinin saptanması için önlemler iyileştirilmeli, tanık koruma programının intikam alma amacıyla birtakım insanları yaftalama aracı olarak kullanılmaması için kolluk kuvvetleri ve Savcılık arasında düzgün işleyen bir soruşturma evresi oluşturulmalıdır. Tanık Koruma Kanunu'na giren suçların yolsuzluk suçlarını da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir.

Tanık Koruma Programı Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlıklarına bağlı Tanık Koruma Şube Müdürlüklerinin her ilde kurulmasıyla bütün Türkiye'ye yayılmış durumdadır. Emniyet Genel Müdürlüğü verilerine göre; 2008'de 7, 2009'da 42, 2010'da 20, 2011'de 90, 2012'de 87 ve 2013'de 27 kişi Tanık Koruma Kanunu'ndan yararlanmış ve 105'i tanık, 168 tanık yakını toplam 273 kişi hakkında koruma tedbirleri uygulanmıştır.¹⁹⁸ Koruma kararı çerçevesinde 145 tanık ve tanık yakını yaşadıkları yerlerden kimsenin bilmediği başka adreslere yerleştirilirken, 109 tanığın kimliği ve 12 tanığın estetik ameliyatlara görünümü değiştirilmiştir.

Tanık Koruma Kanunu yanında kamu kurumları içerisindeki ihbar mekanizmaları da zayıftır. Bu konuda TYSAP Projesi kapsamında hazırlanan İdari Soruşturma Rehberi Taslağı'nda ihbar mekanizmalarını çağdaş ve mevcut mevzuat çerçevesinde daha etkili ve işlevsel hale getirmek için önerilerde bulunmakta, ihbar mekanizmalarının erişimini ve ihbarcının kimliğini gizlemeyi kolaylaştırmak amacıyla güncel teknolojileri kullanmanın önemine vurgu yapmaktadır. İdari Soruşturma Rehberi Taslağı'nın Başbakanlık tarafından bir an önce yürürlüğe konulması beklenir. İhbar mekanizmalarında ihbarda bulunanın anonim kalabilmesi çok önemlidir. İhbarda bulunanın kimliğini açıklamaya zorlanmadığı ihbar mekanizmalarının kurulması gereklidir.

¹⁹⁷ Avrupa Komisyonu, 2015 yılı Türkiye Raporu.

¹⁹⁸ "Emniyetten "tanık koruma" açıklaması", Cnnturk.com, 04.10.2013, <http://www.cnnturk.com/2013/turkiye/10/04/emniyetten-tanik-koruma-aciklamasi/725889.o/index.html>.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2015 yılında 126 başvuru almıştır ve bunların 16'sı yolsuzluk/usulsüzlük iddialarını incelemektedir. Kamu sektörünün büyüklüğü yanında başvuru sayısı çok azdır. 2010 yılında hazırlanan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)'nde kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında meydana gelen yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirenlerin korunmasına ilişkin düzenlemelerin oluşturulması ile ilgili bir madde bulunmaktayken stratejinin askıda kalmasıyla bu konuda ilerleme sağlanamamıştır.

Bunun yanında misillemeye karşı mevzuatta boşluk bulunmaktadır ve bu konu ile ilgili bir politika yoktur. Avukatlar ile görüşmelerimizde özellikle seçimlerden sonra gerçekleştirilen kurum içi değişikliklerle birçok ihbarcının yeni gelen yetkililer tarafından korunmama veya baskı altında kalma riski olduğuna dikkat çekilmiştir. Ayrıca TCK madde 267'ye göre yolsuzluğun ihbarı durumunda suçun ispatlanamaması halinde memura hakaret olarak yorumlanıp, ihbar edene bir geri dönüş söz konusu olabilir. Dolayısıyla yolsuzluğun ihbarına ilişkin düzenlemelerde disiplin yoluna başvurulması, işten çıkarma gibi misillemeye karşı önlemlerin getirmesi gerekmektedir.

1.6

PUAN **50**

HESAP VERME, DENETLEME VE KAMUYU AYDINLATMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

1.6.1

PUAN **75**

Muhasebe ve Denetim Standartları

Puanlama Sorusu:

Muhasebe ve denetim işlemlerine dair düzenleyici çerçeve uluslararası standartlarla uyumlu mudur? (örnek: TFRS/IFRS)

2012'de yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) kurumsal yönetim ilkeleri, şeffaflık ve eşit rekabeti ön plana çıkarmış ve bazı kriterlere uyan şirketlerin Türk muhasebecilik standartlarına uyumunu zorunlu hale getirmiştir.

Kasım 2011'de kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGGK), uluslararası standartlarla uyumlu Türkiye Muhasebe Standartlarını oluşturmak ve yayımlamak, bağımsız denetimde uygulama birliğini, gerekli güveni ve kaliteyi sağlamak, denetim standartlarını belirlemek, bağımsız denetçi ve bağımsız denetim kuruluşlarını yetkilendirmek ve bunların faaliyetlerini denetlemek ve bağımsız denetim alanında kamu gözetimi yapmak yetkisine haizdir. KGGK tarafından alınan Kurul Kararı ile belirlenen şirketler münferit ve konsolide finansal tablolarının hazırlanmasında Türkiye Muhasebe Standartlarını uygulamak zorundadır.¹⁹⁹ Türkiye Muhasebe Standartları (TFRS) Türkiye'de Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (IFRS) ile uyumludur.

Türkiye, uluslararası standartları benimseyen bir mevzuat oluşturmuştur. Bununla birlikte, 6102 sayılı TTK, bağımsız denetime tabi olacak şirketleri belirleme yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Bu çerçevede, Bakanlar Kurulu her yıl bağımsız denetime tabi olacak şirketleri belirlemede olup, AB müktesebatına uyum sağlamak için bağımsız denetimin kapsamı zaman içinde kademeli bir şekilde genişletilmektedir. 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun temel amacı; uluslararası standartlara sahip kurumsal yönetim yaklaşımını geliştirmek, özel sermayeyi ve halka arz faaliyetlerini teşvik etmek ve yönetim işlemlerinde şeffaflığı oluşturmaktır.

¹⁹⁹ Bkz. KGGK Kurul Kararı: http://www.kgk.gov.tr/contents/files/Pdf/Kurul_Karar%C4%B1-degisikliklerislenmis.pdf.

6102 sayılı TTK, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen işletmeler, yatırım fonları ile konut ve varlık finansmanı fonlarının yıllık finansal raporlarını bağımsız denetime tabi tutmuştur (397. madde). Yatırım kuruluşları, yatırım fonları hariç kolektif yatırım kuruluşları, ipotek finansmanı kuruluşları, sermaye piyasası araçları bir borsada ve/veya teşkilatlanmış diğer pazar yerlerinde işlem gören anonim ortaklıklar Kurul tarafından yayınlanan finansal raporlama standartlarına ilişkin düzenlemelerdeki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla altı aylık ara dönem finansal tabloları incelemeye (sınırlı bağımsız denetim) tabidir.²⁰⁰

Kamu yararını ilgilendiren kuruluşlarda denetim sadece bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılır. Halka açık şirketler, bankalar, sigorta, reasürans ve emeklilik şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, finansal kiralama şirketleri, varlık yönetim şirketleri, emeklilik fonları, ihraççılar ve sermaye piyasası kurumları ile faaliyet alanları, işlem hacimleri, istihdam ettikleri çalışan sayısı ve benzeri ölçütlere göre önemli ölçüde kamuoyunu ilgilendirdiği için TFRS uygulamak zorundadır (660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu'nun Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname). 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 1534. maddesine göre TFRS uygulamak zorunda olan şirketler Sermaye Piyasası Kanunu'na göre, ihraç ettikleri sermaye piyasası araçları borsada veya teşkilatlanmış diğer bir piyasada işlem gören şirketler, aracı kurumlar, portföy yönetim şirketleri ve konsolidasyon kapsamına alınan diğer işletmeler, Bankacılık Kanunu'nun 3. maddesinde tanımlanan bankalar ile bağlı ortaklıkları, 3.6.2007 tarihli ve 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu'nda tanımlanan sigorta ve reasürans şirketleri şirketleridir. Sermaye piyasası mevzuatı kapsamında yapılan bağımsız denetim çalışmaları Türkiye Denetim Standartları çerçevesinde yapılır (6328 sayılı Sermaye Piyasaları Kanunu 14 ve 36. madde).²⁰¹

KOBİ'lerin muhasebe işlemlerini TFRS ile uyumlu hale getirmek için çalışmalar yapılmaktadır. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu'nun KOBİ'ler için hazırladığı Türkiye Finansal Raporlama Standardı Hakkında Tebliğ'e göre KOBİ'ler kamuya hesap verme yükümlülüğü bulunmayan, dış kullanıcılar için genel amaçlı finansal tablo yayımlayan işletmelerdir. Dış kullanıcılara işletme yönetiminde yer almayan işletme sahipleri, mevcut veya potansiyel borç verenler ve kredi derecelendirme kuruluşları örnek olarak verilmiştir.

5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu'nun 178/1 maddesine göre Vergi Usul Kanunu'nun 177. Maddesinde yazılı bulunan 1. Sınıf tüccarlar Bilanço Hesabı esasına göre,²⁰² 1. Sınıf tüccarların dışında kalan tüccarlar 2. Sınıf tüccar olup, İşletme Hesabı esasına göre defter tutarlar.²⁰³

Tüm ölçekteki şirketler için kanun ve standartlara uygunsuz olarak yapılan işlemler yok hükmünde sayılmaktadır. Ayrıca denetime tabi olduğu halde söz konusu denetimi yaptırmayan şirketlerin finansal tabloları ve yönetim kurulu yıllık faaliyet raporu düzenlenmemiş hükmündedir.

Tüm işletmeler şirket statüleri, ölçekleri, üyelikleri, halka açık olma durumlarına göre farklı defterler ve kayıtlar olsa da mutlaka düzenli olarak mali işlemlerini kayıt altında tutmak zorundadırlar. Halka açık ve Borsa İstanbul'da işlem gören işletmeler söz konusu kayıtlarını kurumsal İnternet sitelerinde de yayınlamak zorundadırlar.

OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi şirketlerin risk yönetimi, iç denetim ve yasal uygunluk sistemi hakkında bilgileri de içerebilecek ek bilgiler vermesini teşvik etmektedir. Ayrıca şirketlerin muhasebe bilgileri ile finansal veya finansal olmayan bilgilerinin kamuya açıklanması konusunda yük-

²⁰⁰ T.C. Sermaye Piyasası Kurulu. Bağımsız Denetim Faaliyeti, <http://spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=6&pid=9&subid=1&submenuheader=null#konu3>.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, *Resmî Gazete*, Sayı: 10703 – 10705, Tarih: 10.01.1961.

²⁰³ Kumkale, Rüknettin. "Ticari işletme ve esnaf işletmesi ayrımı", *Dunya.com*, 17 Şubat 2015, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/ticari-isletme-ve-esnaf-isletmesi-ayrimi/22980>.

sek standartlar uygulanması gerekliliğinin altı çizilmiş ve mali tabloların bağımsız, yetkili ve uzman bir denetçi tarafından yıllık bazda denetimden geçirilmesi gerekliliği not edilmiştir.²⁰⁴ OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi, rüşvetle mücadele kapsamında şirketin içinde bulunduğu koşulları ve şirketin bulunduğu endüstriyel sektör ve coğrafi konum gibi riskleri değerlendirebilecek şekilde bir iç denetim sistemi ile etik kurallar, uyum programı ve tedbirleri de uygulaması gerekliliğinin altını çizmektedir.²⁰⁵ Milletlerarası Ticaret Odası (ICC) tarafından hazırlanan “Yolsuzlukla Mücadele Kuralları”da özel sektörü iş ortakları, siyasi ve hayır amaçlı katkılar ve sponsorluklar, ikram ve ayrımlar, kolaylaştırıcı ödemeler, çıkar çatışmaları, insan kaynakları, finansal ve muhasebe standartları konusunda kurumsal politikalar uygulamaya teşvik etmiştir.²⁰⁶

Türkiye’de bağımsız denetim hizmeti 6102 sayılı TTK ile güçlendirilmiştir; hissedarlar çıkar çatışması iddialarıyla da şirkete denetçi atanmasını talep edebilmektedir. Bakanlar Kurulu tarafından bağımsız denetim kapsamına alınan şirketler, KGK tarafından yetkilendirilmiş bağımsız denetçiler ve bağımsız denetim kuruluşları tarafından denetlenir. Bununla birlikte, Kamu Yararını İlgilendiren Kuruluşların²⁰⁷ denetimini yapan bağımsız denetim kuruluşları yıllık şeffaflık raporlarını hazırlamak, bu raporu KGK’ya bildirmek ve İnternet sitelerinde yayımlamak zorundadır. KGK mevzuatı gereği bu raporlar; şirketin hukuki ve operasyonel yapısı, kalite güvence sistemi ve sürekli eğitim süreçleri gibi bilgileri içerir. Denetim, finansal tabloların Türkiye Muhasebe Standartlarına uyumunu da denetler.

Türkiye’de iç denetim daha çok büyük ölçekli, uluslararası sermayeli ve halka açık işletmeler için söz konusudur.

Denetçi şirket genel kurulunca, topluluk denetçisi ana şirketin genel kurulunca faaliyet dönemi bitmeden seçilir. Yönetim kurulu denetleme görevini gecikmeden ticaret siciline tescil ettirir ve Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi ile İnternet sitesinde ilan eder. Seçilen denetçinin tarafsızlığına dair bir kuşku varsa şirketin merkezinin bulunduğu yerdeki asliye ticaret mahkemesi başka bir denetçi atayabilir. Denetçi 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre ruhsat almış yeminli mali müşavir (YMM) veya serbest muhasebeci mali müşavir (SMMM) unvanını taşıyan ve KGK’ca yetkilendirilen kişiler ve/veya ortakları ve bu kişilerden oluşan sermaye şirketleri olabilir (Türk Ticaret Kanunu madde 400).

Denetçinin denetlediği şirket ile bağı olamaz. Denetçi, yönetim kurulundan gerekli bütün bilgileri ve dayanak oluşturabilecek belgeleri düzgün bir denetim gerçekleştirmek için ister. Denetçi şirketin ve topluluğun finansal durumuna dair yönetim kurulunun değerlendirmesi hakkında görüş açıklar. Bu görüşte şirketin ve topluluğun varlığını sürdürebilmesi, gelecek gelişimi, şirketin finansal durumu yer alır. Bu görüş yazısı TFRS ile uyumu gözetir.

Denetçi çekinceleri varsa olumsuz görüş verebilir. Eğer finansal tablolar şirketin yetkili kurullarınca düzeltilebilecek aykırılıklar içeriyor fakat sonuçta kapsamlı ve büyük değişiklikler yaratmıyorsa sınırlı olumlu görüş verebilir. Şirket defterlerinde denetime imkan vermeyecek derecede aykırılıklar varsa denetçi gerekçelerini açıklayarak görüş vermekten kaçınabilir. Çekince olumsuz görüş sonu-

²⁰⁴ OECD. OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi, http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/path/Contribution%20Folders/web/Yat%4b1r%4b1m/Yurtd%4b1c5%9f%4b1na%20Yat%4b1r%4b1m/ekler/oecd_CUSR_TR_tercume_PDF.pdf?lve.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Milletlerarası Ticaret Odası, ICC Yolsuzlukla Mücadele Kuralları, 2011, http://icc.tobb.org.tr/docs/2015/ICC_yolsuzluklarla%20mucadele.pdf.

²⁰⁷ Kamu yararını ilgilendiren kuruluşlar, KGK tarafından yayımlanan Bağımsız Denetim Yönetmeliğinin 4. maddesinin birinci fıkrasının (j) bendinde şu şekilde tanımlanmıştır: Halka açık şirketler, bankalar, sigorta, reasürans ve emeklilik şirketleri, faktoring şirketleri, finansman şirketleri, finansal kiralama şirketleri, varlık yönetim şirketleri, emeklilik fonları, 6/12/2012 tarihli ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda tanımlanmış olan ihraççılar ve sermaye piyasası kurumları ile faaliyet alanları, işlem hacimleri, istihdam ettikleri çalışan sayısı ve benzeri ölçütlere göre önemli ölçüde kamuoyunu ilgilendirdiği için Kurum tarafından bu kapsamda değerlendirilen kuruluşları ifade eder.

cunu doğurur. Olumsuz görüş halinde yönetim kurulu, görüş yazısının kendisine teslim tarihinden itibaren dört iş günü içinde, genel kurulu toplantıya çağırır ve genel kurul yeni bir yönetim kurulu seçer. Yeni yönetim kurulu altı ay içinde, kanuna, esas sözleşmeye ve standartlara uygun finansal tablolar hazırlar ve bunları denetleme raporu ile birlikte genel kurula sunar (TTK madde 403).

Denetçiler yükümlülüklerini ihmal nedeniyle şirketi zarara uğratmaktan sorumludur ve zarar sebebiyle, her bir denetim için 100,000 TL'sına, pay senetleri borsada işlem gören anonim şirketlerde ise 300,000 TL'sına kadar tazminata hükmedilebilir.

Denetimler şirketin uluslararası sermayeli olması ya da bir holdinge bağlı olması durumunda ana işletmelerin denetimlerini de içerecek şekilde çok kapsamlı olarak gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca halka açık şirketlerin yanı sıra, büyük listede olmayan veya önemli uluslararası işletmeleri olan özel şirketler uluslararası tanınmış standartlara göre (Denetimde Uluslararası Standartlar, *International Standards on Auditing* gibi) yıllık olarak denetlenen ve basılan bütçelere sahip olma yükümlülüğü altındadır. Borsa İstanbul'da hisseleri işlem gören işletmeler söz konusu finansal tablo ve diğer açıklamaları 6 aylık ve 12 aylık olanlar denetimden geçmiş olanlar ve 3 aylık ve 9 aylık denetimden geçmemiş olanlar dahil Kamu Aydınlatma Platformu'nda (KAP) yayınlamaktadırlar.

PUAN

50

1.6.2

Muhasebe Ve Denetim Standartlarının Uygulanması

Puanlama Sorusu:

Muhasebe ve denetim işlemlerine dair düzenleyici çerçeve uluslararası standartlara uygun bir biçimde uygulanmakta mıdır?

Maliye Bakanlığı, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 175. ve mükerrer 257. maddelerinin verdiği yetkiye dayanarak 26.12.1992 tarihli ve 21447 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımladığı 1 Sıra No'lu Muhasebe Sistemi Uygulama Genel Tebliği ile;

- Muhasebenin Temel Kavramları;
- Muhasebe Politikalarının Açıklanması;
- Mali Tablolar İlkeleri;
- Mali Tabloların Düzenlenmesi ve Sunulması;
- Tekdüzen Hesap Çerçevesi Hesap Planı ve İşleyişi konularında düzenlemeler yapmıştır.

Tek Düzen Hesap Planına uymama durumu 213 sayılı Vergi Usul Kanun'unun 353. maddesinde özel usulsüzlük cezası ile düzenlenmiştir.²⁰⁸ "Özel Usulsüzlükler ve Cezaları" başlıklı 353/6. maddesinde; "bu Kanuna göre belirlenen muhasebe standartlarına, tek düzen hesap planına ve mali tablolara ilişkin usul ve esaslar ile muhasebeye yönelik bilgisayar programlarının üretilmesine ve kullanılmasına ilişkin kural ve standartlara uymayanlara 5.000,00 TL. (460 Sıra No.'lu V.U.K Genel Tebliği ile 1.1.2016'dan itibaren) Özel Usulsüzlük Cezası kesileceği" hükme bağlanmıştır.

Her türlü muhasebe işlemlerinin denetleme ve raporlama işlemlerinde TFRS'ye ve ilgili kanun ve yönetmeliklere uyumsuzluk durumunda cezai işlemler Maliye Bakanlığı başta olmak üzere ilgili kurumlar tarafından da uygulanmaktadır.

²⁰⁸ TOLUEN Yeminli Mali Müşavirlik, Denetim, Danışmanlık, <http://www.toluenymm.com/mukellef-panosu/263-vergi-incelemeleri-sonucunda-tek-duzen-hesap-planina-uyulmadigi-gerekcesiyle-kesilen-ozel-usulsuzluk-cezalarina-yargi-onayi>.

Halka açık şirketler için ilk bağımsız denetim uygulaması 1989 yılında başlamış, zaman içerisinde bağımsız denetim, halka açık şirketler yanında, bankalar ve diğer finans kuruluşları, sigorta şirketleri ve enerji piyasasında faaliyet gösteren şirketler için de uygulanır hale gelmiştir.²⁰⁹ Bu anlamda uluslararası sermayeli şirketler ve/veya halka açık şirketler, Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler açısından sıkı denetimler söz konusu olduğundan genel olarak problemler yaşanmamaktadır. Ekonominin yaklaşık %99.9'unu oluşturan KOBİ'lerde ise Maliye Bakanlığı aracılığıyla işlemler denetlenmeye çalışılsa da farklı şekillerde kayıt dışılığın oluştuğu ve tespit edilemediği durumlar söz konusudur.

TFRS'nin KOBİ'ler için faydaları işletme bilgilerinin karşılaştırılabilir olması, finansal tablolara olan güvenin artması, tam set UFRS'ye geçiş kolaylığı olması, finansman bulmayı kolaylaştırması, muhabe sistemi karışıklığını azaltması, KOBİ'lerde kurumsallaşmanın sağlanması, küresel ticarete ilişkileri artırma olanağıdır.²¹⁰ KOBİ'lerde TFRS uygulamasına yaşanabilecek zorluklar ise istihdam edilen uzman personel yetersizliği, ek bir mali yük getirmesi, kurumsal yapılarının zayıf olması, vergi yasalarıyla uyum sorunu, kayıt dışı ekonomi varlığı ve standartların yazılım dilinin anlaşılma zorluğudur.²¹¹

Söz konusu kayıt dışı işlemler, bir başka ifadeyle yolsuzluğu gizlemek amacıyla yapılacak her türlü işlem için şirketin ortaklık yapısı veya ölçeğine bakılmaksızın idari veya para cezaları da uygulanmaktadır.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun Kaçakçılık Suçları ve Cezaları ile ilgili 359. maddesi defterler, kayıtlar, hesaplar ve muhasebe işlemlerinde hile ve sahtecilik yapılmasıyla ilgili hükümleri içeren maddedir. Madde 359'a göre;

- a) Vergi Kanunlarına göre tutulan veya düzenlenen ve saklanma ve ibraz mecburiyeti bulunan;
- 1) Defter ve kayıtlarda hesap ve muhasebe hileleri yapanlar, gerçek olmayan veya kayda konu işlemlerle ilgisi bulunmayan kişiler adına hesap açanlar veya defterlere kaydı gereken hesap ve işlemleri vergi matrahının azalması sonucunu doğuracak şekilde tamamen veya kısmen başka defter, belge veya diğer kayıt ortamlarına kaydedenler,
 - 2) Defter, kayıt ve belgeleri tahrif edenler veya gizleyenler veya muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belge düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar hakkında on sekiz aydan üç yıla kadar hapis cezasına hükmolunur. Varlığı noter tasdik kayıtları veya sair suretlerle sabit olduğu halde, inceleme sırasında vergi incelemesine yetkili kimselere defter ve belgelerin ibraz edilmemesi, bu fıkra hükmünün uygulanmasında gizleme olarak kabul edilir. Gerçek bir muamele veya duruma dayanmakla birlikte bu muamele veya durumu mahiyet veya miktar itibariyle gerçeğe aykırı şekilde yansıtan belge ise, muhteviyatı itibariyle yanıltıcı belgedir.
- b) Vergi Kanunları uyarınca tutulan veya düzenlenen ve saklama ve ibraz mecburiyeti bulunan defter, kayıt ve belgeleri yok edenler veya defter sayfalarını yok ederek yerine başka yapraklar koyanlar veya hiç yaprak koymayanlar veya belgelerin asıl veya suretlerini tamamen veya kısmen sahte olarak düzenleyenler veya bu belgeleri kullananlar, üç yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Gerçek bir muamele veya durum olmadığı halde bunlar varmış gibi düzenlenen belge, sahte belgedir.
- c) Bu Kanun hükümlerine göre ancak Maliye Bakanlığı ile anlaşması bulunan kişilerin basabileceği belgeleri, Bakanlık ile anlaşması olmadığı halde basanlar veya bilerek kullananlar iki yıldan beş yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”

²⁰⁹ Seçkin, Gönen; Uzay Şaban. “Türkiye’de Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Görünümü”, Erciyes Üniversitesi, http://iibf.erciyes.edu.tr/akademi/mh/suzay/Denetim_Kuruluslari.pdf.

²¹⁰ Bozdemir, Enver. “KOBİ'ler İçin Türkiye Finansal Raporlama Standardının Uygulama Sürecine İlişkin Tespit Ve Değerlendirmeler”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 2014, 12: 85-108.

²¹¹ Ibid.

Diğer taraftan Kanun'un 333. maddesine göre; “tüzel kişilerin idare ve tasfiyesinde Vergi Kanununa aykırı hareketlerden tevellüt edecek vergi cezaları tüzel kişiler adına kesilir.”

Vergi Usul Kanunu madde 340'a göre; “kanunda yazılı vergi ziyai cezası ve usulsüzlük cezaları ile 359'uncu maddede ve diğer kanunlarda yazılı cezalar; içtima ve tekerrür hükümleri bakımından birleştirilemez.” ve “bu Kanunla vergi cezasıyla cezalandırılan fiiller, aynı zamanda 359'uncu maddede göre suç teşkil ettiği takdirde vergi cezası kesilmesi söz konusu madde hükmüne göre takibat yapılmasına engel olmaz.”

Vergi Usul Kanunu'nun 341. maddesinde vergi ziyai, “mükellefin veya sorumlunun vergilendirme ile ilgili ödevlerini zamanında yerine getirmemesi veya eksik yerine getirmesi yüzünden, verginin zamanında tahakkuk ettirilmemesi veya eksik tahakkuk ettirilmesi” olarak tanımlanmıştır. Madde 344'e göre söz konusu vergi ziyayı durumları kapsamında vergi ziyasına sebebiyet verildiği takdirde, “mükellef veya sorumlu hakkında ziyaa uğratılan verginin bir katı tutarında vergi ziyai cezası kesilir. Vergi ziyasına 359'uncu maddede yazılı fiillerle sebebiyet verilmesi halinde bu ceza üç kat, bu fiillere iştirak edenlere ise bir kat olarak uygulanır. Vergi incelemesine başlanılmasından veya takdir komisyonuna sevk edilmesinden sonra verilenler hariç olmak üzere, kanuni süresi geçtikten sonra verilen vergi beyannameleri için bu madde uyarınca kesilecek ceza yüzde elli oranında uygulanır.”

Türkiye'de her yıl en çok vergi ödeyen kişi ve kurumların listesi kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Yaptırımlar konusunda bilgiler verilmekle birlikte özellikle vergilerle ilgili birkaç yılda bir çıkarılan aflar ve yeniden yapılandırmalar gerçek ve tüzel kişilerin vergilerini ödemeleri konusunda isteklerini azaltmaktadır. Benzer durum özel sektördeki rekabet açısından daha büyük önem teşkil etmektedir.

Türkiye adaletsiz bir vergi sistemine sahiptir. Sosyal güvenlik primleri hariç vergi gelirlerinin neredeyse üçte ikisi (%63.38) dolaylı vergilerden sağlanmaktadır. Bir diğer ifadeyle vergi yükünün önemli bir kısmı dolaylı vergilerden karşılanmaktadır. Vergi gelirin GSYİH'ya oranında Türkiye OECD üyesi 35 ülke arasında 27. sırada yer almaktadır.²¹² Raporumuzun 1.9. Vergi ve Gümrük bölümünde daha ayrıntılı açıklayacağımız gibi özellikle KOBİ'ler arasında satışları daha düşük Katma Değer Vergisi (KDV) göstererek faturalandırmak ve böylece vergi kaçırmak yaygındır. Vergi ödemeyerek düşük maliyetlerle mal ve hizmet üreten şirketler aflar ve yapılandırmalarla aslında cezalandırılmaktan ziyade ödüllendirilmekte, maliyetleri yükselmesine rağmen vergi ödeyerek kanunlara uygun davranan şirketler ise hiçbir şekilde ödüllendirilmemektedirler.

Yaptırım eylemleri, uygulanacak cezalar genel olarak kamuoyuna bildirilmekle birlikte cezaya maruz kalan gerçek ve tüzel kişiler hakkında çok fazla bilgi paylaşımı itibar korunması kapsamında yapılmamaktadır.

²¹² Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Dolaylı Vergiler ve Vergi Adaleti, 2016, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2017/02/Turkiyede-dolayli-ve-dolaysiz-vergi.pdf>.

1.6.3

Profesyonel Hizmet Sağlayıcılar

Puanlama Sorusu:

Profesyonel hizmet sağlayıcılarının (muhasebe, denetleme, derecelendirme veya diğer danışmanlık hizmetleri vb.) uluslararası standartlara uyması talep edilmekte midir?

Türkiye’de muhasebecilik mesleğinin gelişimi önemli ölçüde vergi yasalarının ve düzenlemelerinin gelişiminden etkilenmiştir.²¹³ Bu nedenle birçok şirket için muhasebecilik vergi otoritelerine hesap verme anlamına gelmektedir.

Türkiye’de muhasebeciler üzerinde yapılan çalışmalara göre, muhasebeciler KOBİ’lerin UFRS uygulanmasına olumsuz bakmaktadır.²¹⁴ Ek iş maliyeti, standartları öğrenmenin ve uygulamanın zor olduğu ve hesap tablolarının uyumsuzluğunu bunun nedeni olarak göstermişlerdir. UFRS’nin uygulanmasını zorlaştıran başka bir neden de KOBİ’lerin muhasebecilere bakışının vergi odaklı olmasıdır.²¹⁵ Yasal olarak yanıtıcı belge kullanımından muhasebecilerin sorumlu tutulması iş sahiplerini korurken muhasebe meslek mensuplarını zarara uğratacağı nedeniyle eleştirilmiştir.²¹⁶ Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü muhasebecilerin işlerini düzgün yapmalarına önemli bir engeldir.

Muhasebecilere Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB) denetim lisansları verir ve meslek standartlarını belirler. Muhasebecilikte yüksek ve haksız rekabeti engellemek amacıyla TÜRMOB mecburi standartlar belirlemiş ve kalite güvence meslek kararı almıştır.

Türkiye’de bağımsız denetim KGK tarafından yetkilendirilen denetim kuruluşları veya denetçiler tarafından gerçekleştirilir. KGK bağımsız denetçileri 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu’na göre yeminli mali müşavirlik ya da serbest muhasebeci mali müşavirlik ruhsatını almış meslek mensupları arasından yetkilendirir. Bağımsız denetçi olmak için yeminli mali müşavir ve serbest muhasebeci mali müşavir unvanı mesleğin birinci şartları arasında bulunmaktadır (TTK madde 400 ve 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname).

Özellikle iflas erteleme zamanlarında gözler denetçilere ve denetim şirketlerine çevrilmektedir. Araştırmalar gelişen piyasalarda sahiplik yapısının ve aile kontrolünün denetimci seçiminde etkili olduğunu göstermektedir.²¹⁷ Sahiplik yapısı daha çeşitli olan firmalar daha yüksek kalitede denetim talep ederken, sahiplik yapısı ve aile şirketleri arasında belirgin bir ilişki olan şirketler daha düşük kalitede denetçi ve denetim firmalarıyla çalışmak istemektedirler. 1998 ve 2006 yılları arasında Borsa İstanbul’da işlem gören, imalat sektöründe yer alan ve finansal baskı altında olan 33 firma üzerinde yapılan bir çalışma, denetçilerin iflastan önceki yılda düzgün bir görüş yazısı belirtmekte başarısız olduğunu ortaya koymuştur.²¹⁸

²¹³ Cooke, T. E.; T. Çürük. “Accounting in Turkey with reference to the particular problems of lease transactions”, *European Accounting Review*, 116, 5 (2): 339-359.

²¹⁴ Erdoğan, Murat; Engin Dinç. “Türkiye Muhasebe Standartları ve Muhasebe Meslek Mensuplarının Bilgi Düzeylerinin İncelenmesi”, *Muhasebe ve Denetime Bakış Dergisi*, 2009, 43: 154-169; Fidan, Meral Erol; Hasan Cinit. “Muhasebe Meslek Mensuplarının Mesleki Tecrübeleri ile Muhasebe Standartlarına Yönelik Algıları Arasındaki İlişki Üzerine Bir Araştırma: Marmara Bölgesi Örneği”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Ekim 2013: 1-25.

²¹⁵ Arsoy, Aylin Poroy; Tuba Bora. “KOBİ Muhasebe Standartlarının Gelişimi ve Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Araştırma”, *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 2012, 56: 17-28.

²¹⁶ Gökçe, Hüseyin. “TURMOB Başkanı Prof. Dr. Cemal Yükselen ile Söyleşi”, 28.11.2016, *Dünya Gazetesi*, s.13, <http://www.turmob.org.tr/Attachment.aspx?param=2IDREYITixZdnsc29laoYUhfduUxvezAdq9sLVcZ1NmDnq1ofxHgcT8ZW-dljemWkLXjv8uZEqJo=>.

²¹⁷ Darmadi, Salim. “Ownership concentration, family control, and auditor choice: Evidence from an emerging market”, *Asian Review of Accounting*, 2016, 24 (1): 19-42.

²¹⁸ Adiloğlu, Burcu; Bengü Vuran. “A Multicriterion Decision Support Methodology for Audit Opinions: the Case of Au-

Bağımsız denetim finansal tablo ve diğer finansal bilgilerin finansal raporlama standartlarına uygun olup olmadığını tespit eder, defter, kayıt ve belgeleri bağımsız denetim tekniklerini uygulayarak denetler ve raporlar.²¹⁹ Denetçiler ve denetim kuruluşları hizmetlerini kanunlar, yönetmelikler ve tebliğler kapsamında devlet kurumlarından ve şirketlerinden bağımsız olarak icra ederler.

KGK her denetim kuruluşuna ve denetçiye bir sicil numarası verir ve sicile kaydı olmayanlar denetim faaliyetinde bulunamazlar. KGK ayrıca idari para cezası, faaliyet izninin askıya alınması, iptali ve durdurma işlemleri yapar ve bunu elektronik ortamda sicile kaydeder ve güncel olarak kamuoyu erişimine açık tutar (Bağımsız Denetim Yönetmeliği 17 madde).

KGK 2015 Faaliyet Raporu'na göre 31.12.2015 tarihi itibarıyla sicile kaydı yapılan bağımsız denetim kuruluşlarının sayısı 196'tır ve bu 196 denetçi kuruluşta 943'ü sorumlu denetçi olmak üzere toplamda 2,085 denetçi görev almıştır. 2015 yılı bağımsız denetim hizmetinde 179'u bağımsız denetim kuruluşu, 135'i bağımsız denetçi olmak üzere toplam 314 bağımsız denetim kuruluşu ve bağımsız denetçi denetim faaliyetinde bulunmuştur.²²⁰

Bağımsız denetim şirketlerinin yeminli mali müşavir ve serbest muhasebeci mali müşavir unvanını taşıyanlar arasında ortaklık ile kurulamaması, sermaye şirketi olarak kurulan bağımsız denetim kuruluşlarının KGK tarafından denetçi olarak kabul edilmesi, bağımsız denetim firmalarının denetçilerin kusurları nedeniyle ortaya çıkan zararlardan denetçiler firmadan ayrılmış olsa bile sorumlu tutuluyor olması hakkında eleştiriler vardır.²²¹

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ve KGK bağımsız denetim şirketlerine ve bağımsız denetçilere etik ilkeler uyarınca rotasyon uygulaması getirmiştir. KGK'nın 09.10.2014 tarihinde "Rotasyon Sürelerinin Hesaplanmasına İlişkin Duyuru" ile toplam yedi yıl aynı işletmenin denetiminin üstlenilmiş olması durumunda denetime –hem denetçiler hem de denetim şirketleri için- üç yıl ara verileceği hüküm altına alınmıştır.

1.6.4

PUAN 25

Gerçek Faydalanıcı

Puanlama Sorusu:

Yasalar, şirketlerin, yasal kurumların gerçek faydalanıcı bilgilerini kamuya açıklamalarını talep ediyor mu?

Gerçek faydalanıcı (gerçek lehtar); gelir yaratan bir kaynağa (gayrimenkul, şirket, fon gibi) nihai olarak sahip olan, kontrol eden, bu kaynağın yarattığı gelirden yararlanan kişidir. Kavram özellikle şirketin legal sahibi olarak kayıt altına alınan ancak gelirlerinden yararlanmayan legal sahipleri, vekilleri, yöneticileri; şirketin gelirleri üzerinde nihai tasarruf hakkına sahip olan ve yararlanan gerçek kişilerden ayırmak amacıyla kullanılmaktadır. Hükümetlerin gerçek faydalanıcı kaydı tutmaları ve bununla ilgili veri tabanı oluşturmaları kara paranın takibi ve nihai yararlanıcının cezalandırılabilmesi açısından hayati öneme sahiptir.²²² Geçtiğimiz yıl özellikle Panama belgelerinin

dit Reports of Distressed Firms in Turkey", *The International Business & Economics Research Journal*, 2011, 10 (12): 37-47.

²¹⁹ Bağımsız Denetim Yönetmeliği, Resmi Gazete, Sayı: 28509, Tarihi: 26.12.2012.

²²⁰ Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, s.74-75, http://kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/DynamicContentFiles/YillikFaaliyetRaporlari/KGK_Faaliyet_Raporu_2015.pdf.

²²¹ Ak, Bülent. "Denetim Mesleğinin Ülkemizdeki Serüveni, Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", İzmir Yeminli Mali Müşavirler Odası, Ocak - Şubat 2016, 130: 38-51, <http://www.izmirymmo.org.tr/usercontent/images/130-sayi-dergi-ocak-subat-2016.pdf>.

²²² Bkz. Uluslararası Şeffaflık Örgütü terimler sözlüğü: https://www.transparency.org/glossary/term/beneficial_ownership

ortaya çıkardığı skandallar rüşvet, uyuşturucu, terörün finansmanı, siyasetin illegal finansmanı gibi alanlarda kara para aklamak için paravan şirket ve diğer tüzel kişiliklerin kullanımının yaygın olduğunu ortaya çıkardı ve gerçek faydalanıcı düzenlemelerinin yolsuzlukla mücadelede anahar bir öneme sahip olduğunu bir kez daha göstermiştir.

Türkiye’de gerçek faydalanıcı bilgisini beyan etme zorunluluğu yoktur ve gerçek faydalanıcılara dair bir veri tabanı bulunmamaktadır. 5335 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının ve Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Tedbirler Hakkında Yönetmelik’te gerçek faydalanıcı “Yükümlü nezdinde işlem gerçekleştiren gerçek kişileri, adına işlem yapılan gerçek kişi, tüzel kişi veya tüzel kişiliği olmayan teşekkülleri nihai olarak kontrolünde bulunduran ya da bunlar üzerinde nihai nüfuz sahibi olan gerçek kişi veya kişiler” olarak tanımlanmış ve suç gelirlerinin aklanmasında gerçek faydalanıcı bilgisinin ortaya çıkarılması için gerekli tedbirlerin alınması gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Türkiye’nin Merkezi Sicil Kayıt Sistemi (MERSİS), ülkede kurulan tüm tüzel kişilerin bilgilerini buldursa da, bu bilgiler arasında gerçek lehtarlık bulunmamaktadır. Örneğin; hissedarlar ve yöneticiler hakkında detaylı bilgi bu sistemde yer almamaktadır. Bunun yanında, hissedarlar ile ilgili bilgiler ve şirketin diğer belgeleri, Ticaret Sicili Gazetesi’nde yayınlanmakta olup, bu gazeteler İnternet üzerinden erişilebilir durumdadır. Ticaret Sicili Müdürlüğü’nün, tüzel kişilerin sağladığı bilgileri doğrulama yetkisi bulunmamaktadır. Bu duruma bağlı olarak, ticari sicilde kaydedilen bilginin doğru olduğu kesin değildir ve bu kayıtlar ile Ticaret Sicili Gazetesi’ndeki bilgilerin çeliştiği durumlarla karşılaşılabilir. ²²³

Halka açık ve/veya Borsa İstanbul’da hisseleri işlem gören şirketler ve ortakları için gerçek faydalanıcı bilgisine erişim daha kolaydır. Çünkü bu şirketlerin kamuyu bilgilendirme zorunluluğu bulunmaktadır ve bu şirketler beyanlarını da yıllık faaliyet raporlarında, kurumsal İnternet sitelerinde ve KAP’da duyurmak zorundadırlar. Yatırım fonları ile ilgili olarak da Sermaye Piyasası Kurulu Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği’nin 31. maddesinde “a) Yöneticinin yönetim hakimiyetine sahip olan, b) Bu tüzel kişiler ile yönetici yetkililerinin yönetim hakimiyetine sahip olduğu, c) Yöneticinin yönetim hakimiyetine sahip olan gerçek kişilerin yönetim hakimiyetine sahip olduğu ihraççılar ile ilgili olarak”²²⁴ bilgilerin beyan edilmesi ve erişilebilir olmasını ve bu kişi ve ihraççıların “unvanları, adresleri ve iştirak oranları ile portföy saklayıcısının Kanun kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmesi için gerekli diğer bilgileri her yılın Ocak ayında ve bunlardaki değişikliklerin meydana geldiği tarihten itibaren 6 işgünü içinde portföy saklayıcısına yazılı olarak bildirmesini” hükme bağlamıştır. Madde kapsamında Kurul sürelerle bağlı olmaksızın fonlar hakkında bilgi verilmesini isteyebilir. Aynı zamanda bilgilerin ve belgelerin eksiksiz olarak KAP’ta ilan edilmesi, yayımlanması, doğruluğu ve güncel tutulması fon kurucusunun sorumluluğundadır.

G-20 üyesi ülkeler “Gerçek Lehtarlık Şeffaflığına İlişkin Üst Düzey İlkeler”i 2014 yılında benimsemiştir. Böylece gerçek faydalanıcının şeffaflığı üzerine düzenlemeler finansal şeffaflığı sağlamada vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü gerçek faydalanıcılık mevzuatına ilişkin Temmuz 2015’te teknik bir rehber hazırlamış²²⁵ ve ülkelerin gerçek lehtarlık düzenlemelerine uyumunu değerlendiren bir analiz çalışması başlatmıştır. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin 2015 yılında yayımladığı “Türkiye’de Gerçek Lehtarlığın Şeffaflığı” raporunda finansal kuruluşlarda gerçek lehtarlık bilgisine ulaşmanın müşterini tanı (customer due diligence) prensibinin müşterilere uygulanması nedeniyle finansal olmayan kuruluşlara göre daha kolay

²²³ Zingil, Özlem. Gerçek Lehtarlık Şeffaflığı, 2015, İstanbul: Uluslararası Şeffaflık Derneği, <http://www.seffalik.org/wp-content/uploads/2015/02/BO-T%C3%BCrkiye.pdf>.

²²⁴ Sermaye Piyasası Kurulu. Yatırım Fonlarına İlişkin Esaslar Tebliği, madde 17.

²²⁵ Bkz. Martini, Maïra. Technical Guide Implementing the G20 Beneficial Ownership Principles, Transparency International, 2015 http://files.transparency.org/content/download/1929/12727/file/2015_ImplementationG20BOPrinciples_EN.pdf.

olduğunun altı çizilmektedir. Finansal kuruluşlar söz konusu tüzel kişiler olduğunda, hisselerinin %25'ine sahip olan gerçek veya tüzel kişi müşterilerinin kimliğini ve tüzel kişi müşterilerini kontrol eden ya da yönlendiren kişiyi tespit etmekle yükümlüdür. BDDK finansal kuruluşları gözetler, denetler ve gereken durumda cezaı yaptırım uygulayabilir.

Gerçek faydalanıcının soruşturulması ve cezalandırılmasında gerçek faydalanıcı mevzuatındaki eksiklikler nedeniyle yetkililerin gerçek kullanıcı bilgisine erişimi kısıtlıdır ve suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı kapsamında MASAK araştırma yapmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği yüksek riskli alanlarda kişi veya şirketlerin gerçek faydalanıcı bilgilerini bağımsız olarak kanıtlamasını zorunlu kılma ve müşterinin veya gerçek faydalanıcının kamu görevlisi olması durumunda bilgi sağlama zorunluluğu getirilmesini önermiştir.



Puanlama Sorusu:

İş dünyasının, siyasi partiler ve/veya bireysel adaylar üzerinde siyasi katkılar şeklinde nüfuzunu kötüye kullanması yasalarla yasaklanmakta mıdır?

Türkiye’de sadece siyasi partilere doğrudan devlet yardımı söz konusudur. Seçim kampanyaları ve adaylar (milletvekili, yerel ve cumhurbaşkanlığı) için doğrudan devlet yardımı verilmez. Bu devlet yardımları yakın zamana kadar siyasi partilerin gelir kaynağının %90’ını oluştururken, son yıllarda devlet yardımı alan üç parti (AKP, CHP ve MHP) için bu oran devlet yardımı alacak partiler için genel sınırın indirilmesiyle %50’lere gerilemiştir.²²⁶ Devlet yardımının aktarımı için seçimlere katılmış ve genel barajı geçmiş siyasi partilere her yıl Hazine’den o yılki genel bütçe gelirleri B cetveli toplamının beşinde ikisi oranında ödenek ayrılır ve toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülerek ödenir. Söz konusu siyasi partilere bu yardımlar genel seçimin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler genel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Seçimler aynı yıl ise bu ödemenin miktarı üç katı geçemez.

2014’te yapılan değişiklikle genel seçimlerde devlet yardımı için geçerli sınır %7’den %3’e indirilmiştir ve yardım miktarının bir milyon TL’den az olamayacağı belirlenmiştir. Uygulanan %7’lik yüksek sınır 2015’e kadar oldukça adaletsiz bir devlet yardımı paylaşımına neden olmuş, devlet yardımlarında AKP, CHP ve MHP’den oluşan bir yardım tekeli oluşturmuştur.²²⁷ 2011 seçimlerinde %6,5 oy alan Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) yüksek seçim barajı nedeniyle bağımsız girdikleri seçimlerde hiç devlet yardımı alamamıştır. 1 Kasım 2015 Genel Seçimlerinde %3’ü aşan partilere dağıtılacak Hazine yardımı, %10 seçim barajını geçip devlet yardımı alan partinin aldığı miktara orantılı olarak hesaplanmıştır. Bu uygulama adil ve eşitlikçi bir paylaşım değildir ve hakkaniyetli bir paylaşım devlet yardımının partilerin aldıkları oyla orantılı olarak paylaşılmasıyla mümkün

²²⁶ Gençkaya, Ömer Faruk; Umut Gündüz; Damla Cihangir-Tetik. Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, 2016, İstanbul: Uluslararası Şeffaflık Derneği, s.28, http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/siyasetin-finansman%C4%B1-rapor_Ocak-2016.pdf.

²²⁷ Toker, Çiğdem. “Üç Partiye 538 Milyon TL Akacak”, *Cumhuriyet.com*, 18 Ekim 2014, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/131699/Uc_Partije_538_Milyon_TL_Akacak.html.

olabilir.²²⁸ Bunun yanında uygulanan %3'lük sınır halen siyasi arenada yeni ve alternatif yaratabilecek partilerin mali kapasitesini kısıtlamakta ve eşit siyasi rekabeti engellemektedir. Planlanan devlet yardımı Maliye Bakanlığı'nın her yıl Ekim ayında TBMM'ye gönderdiği bütçede yer alır ve Ocak ayının ilk on gününde ödeme yapılır. Planlanan ve ödenen devlet yardımı Maliye Bakanlığı konsolide bütçesinde ve istatistiklerinde gözükmektedir. Maliye Bakanlığı istatistikleri her çeyrekte yayımlandığı için, planlanan ve gerçekte ödenen devlet yardımı kamuoyu tarafından takip edilebilir. Bazen vergi ve hesaplamalardan doğan küçük farklar ortaya çıkar. Küresel Dürüstlük Endeksi devlet yardımlarının paylaşılmadaki usulü yeterince şeffaf bulmuştur.²²⁹

2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu 61. maddesine göre siyasi partiler devlet yardımı dışında ayrıca şu kaynaklardan gelir elde edebilirler:

- Üyelerden alınacak giriş aidatı ve üyelik aidatı;
- Parti milletvekillerinin aidatı;
- Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat;
- Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler;
- Parti yayınlarının satış bedelleri, partilerce düzenlenen faaliyetlerden sağlanan gelirler, parti mal varlıklarının gelirleri, üye kimlik aidatı ve parti defter, makbuz ve kağıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar;
- Bağışlar.

Siyasi partilerin ve cumhurbaşkanlığı adaylarının yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyruğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım almaları yasaklanmıştır. Siyasi partiler böyle bir yardım aldıkları takdirde 1982 Anayasası'nın 69. maddesine göre temelli kapatılırlar. Fakat yerel ve genel seçimlerde adaylar için mevzuatta böyle bir düzenleme yapılmamıştır. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu 67. maddeye göre siyasi partiler ayrıca herhangi bir ticari eylemde bulunamaz, kredi ve borç alamazlar. 67. maddeye göre siyasi partiler ancak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 66. maddenin 1. ve 3. fıkralarında gösterilenler dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerden kredi veya ipotek karşılığı mal satın alabilirler. 6721 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu'nda böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca yerel ve milletvekilliği seçimlerinde adaylar için bu düzenleme bulunmamaktadır.

Siyasi partilerin gelir ve giderleri amaçlarına uygun olmalıdır. Siyasi partilerin gelirleri malvarlıklarından sağlanan gelirler dışında her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Hesapları Anayasa Mahkemesi tarafından Sayıştay yardımıyla denetlenir. 6111 sayılı Torba Kanun ile yürürlüğü giren değişiklikler Anayasa Mahkemesi denetimini büyük ölçüde sınırlamış ve siyasi partilerin mali denetimini teknik bir denetime dönüştürmüştür.²³⁰ Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin "Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık" başlıklı raporu 6111 sayılı Torba Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu 74. maddeye getirilen "yapılacak kanuna uygunluk denetimi siyasi partilerin amaçlarına ulaşmak için yapılmasında fayda görülen faaliyetleri daraltacak veya bu faaliyetlerin yerindeliğini içerecek şekilde yapılamaz" ve "Siyasi partiler amaçlarına ulaşmak için gerekli gördükleri siyasi faaliyetler kapsamında her türlü harcama yapabilirler" değişikliğinin siyasetin finansmanında ihlal ve usulsüzlükleri artıracığına dikkat çekmiştir. Bu değişikliklerle siyasi partilere mal, hizmet alımları ve yapı işleri için istedikleri türde ihale yapabilme, harcamalarına ait faturaların yanması veya kaybolması durumunda başka işyerlerinden sağladıkları faturaları kullanabilme, partide görevli

²²⁸ Gençkaya, Ömer Faruk. Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, Demokrasi Barometresi, Analiz Raporu No:4, İstanbul: Denge ve Denetleme Ağı, 2015, s.19.

²²⁹ Global Integrity. Money, Politics and Transparency, <https://data.moneyandpoliticstransparency.org/countries/TR/>.

²³⁰ Gençkaya, Ömer Faruk; Umur Gündüz; Damla Cihangir-Tetik. Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, s.31-32.

olmayan fakat bir iş için görevlendirdikleri kişilerin yurtiçi ve yurtdışı harcamalarını gider olarak gösterebilme fırsatı yaratılmıştır.²³¹

Türkiye’de 6721 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu dışında seçim harcamalarının finansmanı konusunda ciddi bir boşluk söz konusudur. Anayasa’da seçim harcamaları ve usullerinin kanunla düzenleneceği hükmü (madde 69) yer alsada da propaganda, adaylık aidatı ve Yüksek Seçim Kurulu (YSK) seçim harcamaları dışında (298 sayılı Kanun Madde 11, 50-66, 181-186; 2839 sayılı Kanun Madde 21 ve 2972 sayılı Kanun Madde 10 ve 13) seçimlerin finansmanına ait düzenleme yoktur.²³² Siyasi partilerin ve bireysel adayların seçim kampanyalarında yapabilecekleri harcamalara üst sınır getirilmemiştir. Denge ve Denetleme Ağı’nın Cumhurbaşkanlığı Seçim Kampanyası Raporu harcamalarda üst sınır olmamasının siyasetçileri kayıt dışı bağışlar ve çeşitli etkinliklerle (eğlence, konser) oy satın almaya yönlendirdiğine ve temel sorunlar yerine önemsiz konuların gündeme getirilerek kamuoyunun dikkatini dağıtmayı kolaylaştırdığına dikkat çekmektedir.²³³ Harcamalara üst sınır getirilmemesi konusundaki eksikliği üçüncü kişilerin siyasi partilere ve adaylara yapacakları katkılara yönelik mevzuattaki boşluk ile düşündüğümüzde, siyasetin finansmanı nüfuzu kötüye kullanma eylemlerine ve yolsuzluğa açık hale gelmektedir. Mevzuatta ayrıca bireysel adayların seçim finansmanına dair de boşluk söz konusudur. Üçüncü kişilerin seçim kampanyalarındaki etkinlikleri üzerine yayın ilkeleri ve kamuoyu araştırmaları finansmanı hakkında bir düzenleme bulunmaktadır (298 sayılı Kanun madde 55/B). Bağış konusunda Siyasi Partiler Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarına yasak getirmiştir. 66. maddeye göre:

“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”.

Özel kanunlarında aksi hükmü bulunmadıkça kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren sendikaları ile bunların üst kuruluşları, dernekler, vakıflar ve kooperatifler siyasi partilere maddi yardım ve bağış yapabilirler. Bu kurumlar dışındaki gerçek ve tüzel kişiler bir siyasi partiye aynı yıl içinde 2,000 TL’den fazla kıymette ayni ve nakdi bağışta bulunamazlar ve yayınları kullandırmaları yasaktır. Bu miktar her yıl yeniden düzenlenmektedir. 2014’te siyasi partilere yapılan bağışlarda üst sınır 31,917 TL idi. Fakat yerel ve genel seçimlerde gerçek ve tüzel kişilerden yapılan bağışlar konusunda düzenleme mevcut değildir. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu ve 6721 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanunu anonim katkıları yasaklamaktadır. Fakat yerel ve genel seçimlerde adaylar için böyle bir düzenleme getirilmemiştir. Bireysel adaylara yapılan katkılara dair de bir düzenleme söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu bağışlar konusunda sınırlama getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminde adaylar tüzel kişilerden bağış ve yardım alamazlar, sadece kendilerini destekleyen vatandaşlardan bağış ve yardım alabilirler. Adaylar seçim hesabı açtırır ve yapılan bağışları kayıt altına alır. Adaylar ayni yardım kabul edemez ve nakdi yardım miktarı, her bir tur için en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarını geçemez. YSK, 6 Haziran 2014’te aldığı bir kararla, siyasi partilerin aday lehine kam-

²³¹ Ibid.

²³² Gençkaya, Ömer Faruk. Cumhurbaşkanlığı Seçim Kampanyası: Adiliyet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, İstanbul: Denge ve Denetleme Ağı, Analiz Raporu No: 2, 2014, s.15.

²³³ Gençkaya, Ömer Faruk. Siyasetin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanı: Rekabet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, s.43.

panya yapmasına izin vermiştir.²³⁴ 2 Temmuz 2014 tarihli başka bir düzenlemeyle aday gösteren partilerin kendi adaylarını raporlama gerekmeden ve herhangi bir sınır olmadan reklam bedellerini ödeyerek desteklemesine izin vermiştir. Bu düzenlemeler ekonomisi güçlü parti ve adayları öne çıkararak siyasette adil ve eşit rekabeti engellemektedir.

Siyasi partilere yapılan aynı katkılar siyasi partilerin hesaplarına düzgün şekilde işlenmemektedir. Bunun nedeni genelde aynı katkıları belgelemek için bir makbuz veya fişin pratikte kullanılmamasıdır.²³⁵ Siyasi partilerin kesin hesaplarında ilgili siyasi partinin aynı hesap döneminde edindiği taşınmaz ve değeri 100,000 TL'yi aşan taşınır malların, menkul kıymetlerin ve her türlü hakların değerleri ile edinim tarihlerini ve şekillerini de belirten listelerin bulunması gereklidir (2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu madde 74). Buna göre değeri 100,000 TL'yi aşan aynı katkıların belgelendirilmesi gerekmektedir. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluş ve Yargılama Usullerine İlişkin Kanunu'nda "Siyasi Partilerin Mali Denetimi" bölümünde aynı katkılara dair bir düzenleme yoktur. Yerel ve genel seçimlerde bireysel adaylar için böyle bir düzenleme söz konusu değildir.

298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki Kanun'da yer alan seçim yasaklarına göre kamu görevlileri seçim süresince tarafsız olmak zorundadır ve adaylara bağlı ve yardımda bulunamazlar. Hizmetleriyle ilgili araç ve gereçleri adayların kampanyaları için kullandırmaları veya kullandırtmaları yasaktır (madde 62 – 63). Bu yasaklara rağmen devlet televizyonu Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) dahil kamu kaynaklarının seçim kampanyaları için kullanılması yaygındır ve bu konu medyada seçim zamanlarında yer bulmaktadır. Kamu görevlilerinin ve hükümet yetkililerinin tarafsızlığını sağlamak için mevzuatta geniş önlemler alınmıştır. Başbakan, bakan ve milletvekilleri seçim dönemlerinde kamu araç ve binalarını kullanamaz ve kamu görevlileri bu kişilerin siyasi kampanyalarına katılamaz (madde 65). Resmi açılış ve toplantıları kampanya etkinliklerine bağlayarak kamu araç ve binalarının kullanımı ve kamu görevlilerinin topluca kampanya etkinliklerine katılımı yasaktır (madde 66). Devlet, katma bütçeli idareler, il özel idareleri, belediyelerle bunlara bağlı daire ve müesseseler, İktisadi Devlet teşekkülleri ve bunların kurdukları müesseseler ve ortaklıkları ile diğer kamu tüzel kişiliklerinde memur ve hizmetli olarak çalışanlar ilan dağıtamazlar (madde 62/2). Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri ve bunlara bağlı kuruluşlar, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklar, özel gelir kaynakları ve özel imkanları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan dernekler ve devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile üretici birlikleri, kooperatif birlikleri, bankalar ve sendikalar seçim büroları olarak kullanılmaz (madde 51/A). Kapalı toplantılar mabetlerde, okullarda, kışla, karargah, ordugah gibi askeri bina ve tesislerle askeri mahfillerde ve kamu hizmeti görülen diğer yerlerde yapılamaz (madde 51). Vatandaşların, elektronik posta adreslerine gönderilecek mesajlarla, taşınabilir veya sabit telefonlarına sesli, görüntülü veya yazılı mesaj göndermek yoluyla propaganda yapılamaz (madde 55/2). Seçim başlangıç gününden oy verme gününü takip eden güne kadar; şehir içi veya şehir dışında, toplu taşıma amacıyla kamu hizmetlerinde kullanılan hava, kara, deniz ve raylı sistem taşıtlarında yer alan reklam yerleri ve araçlarında siyasi propaganda içeren yayın yapılamaz (madde 61/2). Bu yasakların uygulanmayacağı etkinlikler şöyle belirtilmiştir; "Milli Bayramlar, kurtuluş günleri, Cumhurbaşkanının karşılanması ve uğurlanması ile yabancı Devlet ve Hükümet Başkanlarının ve bakanların resmen ülkemizi ziyaretleri sebebiyle yapılacak karşılama, ağırlama ve uğurlama, adli yıl ile üniversitelerin, uluslararası toplantı ve fuarların açılış törenlerinde ve tabii afet hallerinde bu Kanunda yer alan yasaklar uygulanmaz" (ek madde 6). Ayrıca seçimlerde tarafsızlığı sağlamak için TBMM genel seçimlerinden önce Adalet, İçişleri ve Ulaştırma Bakanları görevlerinden çekilir. Eğer erken seçim söz konusu ise, bu karardan başlayarak beş gün içinde, bu bakanlıklara TBMM içinden veya

²³⁴ Yüksek Seçim Kurulu Kararı. No:2913, 6.6.2014, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/content/conn/YSKUCM/path/Contribution%20Folders/Kararlar/2014-2913.pdf>.

²³⁵ Global Integrity. Money, Politics and Transparency.

dışarıdan bağımsız adaylar Başbakanca atanır (Anayasa madde 114). Ancak bu yasaklar resmi kampanya döneminde daha dikkatle ve sıkı bir şekilde uygulanmaktadır. Seçim periyodunun genelinde kamu kaynaklarının kullanılması yaygındır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu 1 Kasım 2015 genel seçim gözlem raporu resmi kampanya döneminde seçim yasaklarının daha sıkı uygulanırken, tüm seçim kampanyası döneminde daha esnek uygulanmasının seçimlerin tümünde adil ve eşit bir rekabeti engellediğini belirtmiştir.²³⁶ Ayrıca devlet televizyonu olan TRT'nin sadece seçim zamanları değil tüm dönemlerde iktidar partisinin propaganda yapması eşit ve adil bir siyasi rekabeti engellemektedir. 7 Haziran 2015 seçimlerinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun (RTÜK) seçim döneminde ihlal yaptığı gerekçesiyle hazırladığı raporların en büyük bölümünün TRT adına olması kamu kaynaklarının seçim dönemlerinde tarafsız kullanılmadığının en büyük göstergelerinden biridir.²³⁷ Ayrıca muhalefet partilerine ayrılan yayın sürelerinin iktidar partisi yanında çok az olması muhalefet partilerince eleştirilmiştir.²³⁸ Seçim yasaklarının başlıca iktidardaki partiler tarafından delinmesi denetimleri ve denetim yapacak kurumları etkisiz kılmakta, hukukun üstünlüğüne, yasaların güvenirliliğine ve sistemin kurallı işleyişine zarar vermektedir.

Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 7 Haziran 2015 Milletvekili Genel Seçimi dönemine ilişkin ihlalleri incelediği raporu başlıca beş alanda 26 ihlal tespit etmiştir: Kamu kaynağı kullanarak seçim çalışması yapmak; oy satın almak, propaganda amaçlı kaynağı belirsiz hediye dağıtmak; devlet memurları, başbakan, bakan ve milletvekillerine ilişkin yasalara uyulmaması; seçim dönemi boyunca yapılmayacak işlere uymamaları; seçim güvenliğinin ihlali ve siyasi partilerin eşit şartlarda rekabet etmesine engel olacak şekilde tarafsız bir seçim döneminin geçmesinin ihlali.²³⁹

Kamu sektörünün finansmanındaki ihlal ve düzensizlikler siyasetin finansmanını da olumsuz yönde etkilemektedir. Denge ve Denetleme Ağı'nın 1 Kasım 2015 seçimleri için hazırladığı raporda bu eksiklikler şöyle belirlenmiştir:

- Seçim barajının yüksekliği,
- Devlet yardımlarını adil ve eşitlikçi dağıtılmasında eksiklikler,
- TRT'nin bağımsızlığını yitirmesi ve RTÜK üyelerinin seçim usulü nedeniyle etkin denetim yapmaması,
- Kamu kaynaklarının seçim kampanyalarında yaygın şekilde kullanılması,
- Sosyal yardım politikaları ile seçmen tercihlerinin yönlendirilmesi,
- İhale süreçlerinin siyaset-sermaye ve siyaset-medya arasındaki bozulmuş ilişkilerden etkilenmesi,
- Belediyelerin elindeki panoların iktidar partisi lehine yoğun olarak kullanılması,
- Antidemokratik yöntemlerle aday belirlenmesi ve bu sürecin yolsuzluğa yatkın alanlardan etkilenmesi,
- Adaylık ve finansman konusunda cinsiyet eşitsizliği.

²³⁶ Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Bürosu. Türkiye Cumhuriyeti 1 Kasım 2015 Milletvekili Erken Seçimleri AGİT/DKİHB Sınırlı Seçim Gözlem Heyeti Sonuç Raporu, Varşova, 28 Ocak 2016, s.11, <http://www.osce.org/tr/odih/elections/turkey/223231?download=true>.

²³⁷ "YSK'dan En Çok Rapor TRT'ye, Ama En Çok Ceza TGRT'ye", *BİA Haber Merkezi*, 9 Temmuz 2015, <http://bianet.org/bianet/medya/165902-ysk-dan-en-cok-rapor-trt-ye-ama-en-cok-ceza-tgrt-ye>

²³⁸ "TRT'nin ayırdığı sürelere tepki", *Hürriyet.com*, 27 Ekim 2015, <http://www.hurriyet.com.tr/trtnin-ayirdigi-surelere-tepki-40006802>.

²³⁹ Uluslararası Şeffaflık Derneği. 7 Haziran 2015 Milletvekili Genel Seçimi Dönemine İlişkin İhlaller ve Yüksek Seçim Kurulu, 2015, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/06/secim-rapor-SMALL.pdf>.

Görüşmelerimizde seçimlerde seçim ekipmanlarının desteklenen adaylardan fayda elde edebilmek için iş adamları tarafından satın alınıp dağıtılmasının söz konusu olduğu ve şirketlerin bu harcamaları muhasebelerinde usulsüz belgeler sağlayarak kaydettiği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, siyasetin finansmanı kamu sisteminin işleyişindeki sorunlardan etkilenmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin kamu sektöründe gerçekleştirilmesi gereken geniş çaplı reform siyasetin finansmanının şeffaflığı ve hesap verebilirliği açısından kilit bir role sahiptir.

GRECO'nun Türkiye için hazırladığı İkinci Uyum Raporu'nda siyasetin finansmanında şeffaflığın sağlanması bakımından öneriler şunlardır:

- 1- Siyasi partilerin yıllık hesaplarının partilerin seçilmiş temsilcileri ve adayların seçim kampanyaları için kullandıkları bireysel gelir ve harcamaları içerecek şekilde düzenlenmesi,
- 2- Yıllık hesapların ayrıca siyasi partilerle ilişkili veya kontrolleri altında bulunan teşekküllerin hesaplarını içermesi,
- 3- Siyasi partilerin hesaplarının ortak muhasebe ilkeleri ve standartlaşmış şekilde tutulması için tedbirler alınması,
- 4- Kamunun siyasi partilerin yıllık hesaplarına ve denetim yapan kurumların raporlarına erişiminin sağlanması,
- 5- Siyasi partiler ve adayların seçim kampanya finansmanında şeffaflığın artırılması ve üçüncü kişilerin yaptığı katkılarda düzenleme yapılması,
- 6- Parti hesaplarının lisanslı uzmanlar tarafından denetimi;
- 7- Seçim kampanyalarına katılan adaylar ve siyasi partilere yapılan bireysel bağışlarda bağışın türü, değeri ve bağışçının düzenli şekilde açıklanmasının zorunlu kılınması,
- 8- Parti ve aday kampanyalarının finansmanının kampanya sırasında ve/veya hemen sonrasında özel olarak denetlenmesi;
- 9- Siyasetin finansmanı konusunda denetim yapan kurumların kapasitesinin artırılması ve bu konuda kolluk kuvvetleriyle işbirliğinin düzenlenmesi,
- 10- Siyasetin finansmanı düzenlemelerine ilişkin etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımlar getirilmesi.

GRECO'nun tavsiyelerinde yer verilen "Seçimlerin Finansmanında Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı" hükümetçe hazırlanmış ancak yaklaşan seçimlerle birlikte yasalaşmamıştır. GRECO eleştirilerine karşı bu arada Sayıştay'da, siyasi partilerin mali denetimini sağlamak için özel bir birim – 24. Grup Başkanlığı – kurulmuş, kapasitesi artırılmış ancak ana eksiklikler tamamlanmamıştır. Bu nedenle son yayımlanan Türkiye Üçüncü Değerlendirme Aşaması ara uygunluk raporunda GRECO; siyasetin finansmanında şeffaflığın "küresel ölçekte yetersiz" kaldığını ve somut ilerleme kaydedilmediğini belirtmiştir.²⁴⁰

²⁴⁰ Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu, III. Değerlendirme Aşaması İkinci Türkiye Uygunluk Raporu, Greco RC-III (2013) 27E, 24-28 Mart 2014, s. 6-9.

1.7.2

Siyasi Katkılar Konusunda Uygulama ve Kamuyu Aydınlatma Yükümlülüğü

Puanlama Sorusu:

İş dünyasından, siyasi partilere ve/veya bireysel adaylara siyasi bağış şeklindeki nüfuzu kötüye kullanma yasağı ne dereceye kadar uygulanmaktadır? Politik katkılar takip edilmekte midir?

Siyasetin finansmanının gözetim ve denetiminden sorumlu başlıca iki kamu otoritesi vardır: Anayasa Mahkemesi ve YSK. Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin mali denetiminden sorumluyken, YSK seçim süreçlerinin şeffaflık ve dürüstlük ilkeleri içinde yürütülmesinden ve seçimle ilgili tüm yolsuzluk iddialarını, şikayet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlamadan sorumludur.

Anayasa Mahkemesi siyasi partilerin mal edinimlerini, gelir ve giderlerini inceler. Siyasi partiler kesin hesaplarını her yıl Haziran ayının sonuna kadar Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay Cumhuriyet Başsavcılığı'na göndermekle yükümlüdür. Siyasi partiler yıllık kesin hesaplarını gelir ve giderlerinin listelendiği bilanço esasına göre düzenler. Partiler, seçim harcamaları için ayrı bir doküman göndermek zorunda değildir. Siyasi partilerin seçim harcamalarını aylık veya çeyrek dönemlerde raporlama ve bu sürelerde Anayasa Mahkemesi'ne gönderme zorunluluğu da yoktur. Siyasi partiler kesin hesaba ait dokümanları, Anayasa Mahkemesi'nin ilk inceleme kararını bildirdiği tarihten itibaren beş yıl saklamak zorundadır. Anayasa Mahkemesi kesin hesaba ait bilgilerin belgelendirilmesini siyasi partilerden her zaman talep edebilir ve denetim sırasında Sayıştay'dan yardım alabilir. Doğrudan doğruya veya kendi üyeleri arasından görevlendireceği bir naip üye veya mahalli en kıdemli adli veya idari yargı hakim üzerinden denetim yapılabilir. Anayasa Mahkemesi bu kapsamda yeminli bilirkişi görevlendirebilir.²⁴¹

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde kanun uyarınca adaylar seçim hesapları ve gelir ve giderlerin kaydına ilişkin 3568 sayılı Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu'na göre yetki almış meslek mensupları veya avukatlar tutabilirler (madde 14/8). Adayların bağış ve harcama listelerinin şekil, içerik ve tasdiki, makbuzların şekil ve içeriği, bastırılması, bağış ve yardımların alınması, kayda geçirilmesi, harcanması, harcanmayan ya da bağış sınırını aşan kısmın Hazine'ye intikali "2014 Yılında Yapılacak Cumhurbaşkanlığı Seçiminde Cumhurbaşkanlığı Adaylarına Yapılacak Yardım ve Bağışlar İle Adayların Mal Bildirimine İlişkin Usul ve Esasları Gösterir Genelge" ile belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde seçim hesaplarına ilişkin bilgi ve belgeler seçim sonuçlarının kesinleşmesini izleyen on gün içinde YSK'ya sunulur. Ancak bu bilgi ve belgeler resmi kampanya dönemi olan bir aylık periyodu kapsamaktadır. Bu süreçten önceki finansal işlemlerin raporlanma zorunluluğu olmaması Cumhurbaşkanlığı seçim finansmanının şeffaflığı açısından önemli bir eksikliklerdir. Yerel ve genel seçimlerde bireysel adayların seçim harcamalarını rapor etme ve bu bilgi ve belgeleri denetleyici bir kuruma gönderme zorunluluğu yoktur.

Anayasa Mahkemesi kanun hükümlerine aykırı elde edilen taşınır ve taşınmaz malları Hazine'ye intikal ettirme yetkisine sahiptir. Taşınmaz mallar mahkemenin gösterdiği süre içerisinde paraya çevrilir. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu 116. maddeye göre kanuna aykırı bağışta bulunan, kredi veya borç veren veya bu bağışı, kredi veya borcu kabul eden parti sorumlusu altı aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, Türk uyruğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden bağış, katkı, yardım alan parti sorumlusu, aday veya aday adayı bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde seçim hesaplarına ilişkin bilgi ve belgeler seçim sonuçlarının kesinleşmesini izleyen on gün içinde YSK'ya sunulur ve YSK usulsüzlükleri bir ay içinde tespit eder.

²⁴¹ Bkz. 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf>.

Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2015'te yaptığı yolsuzluk araştırmasına göre katılımcıların %50'si siyasi partileri yolsuzluğa en çok bulaşmış kurumlar arasında görmektedir.²⁴² Türkiye'de siyasi partilerin hesap düzenlerine dair belirli bir muhasebe standardı yoktur ve muhasebe standartları şeffaflıktan uzaktır. Finansal raporlamada aynı katkıların ve kişisel bağışların gerekli şekilde kayıt altına alınmaması şeffaflığı engellemektedir. Bu nedenle siyasi partilerin finansmanına dair yasal çerçeve ve uygulamalar detaylı ve kapsamlı değildir. Anayasa Mahkemesi mali denetimi, gelir ve giderlerin kanuna uygunluğunu denetlemekte ancak detaylı bir finansal denetim yapmamaktadır. GRECO'nun siyasi partilerin finansmanı alanında eleştirdiği temel konulardan biri adaya yapılan bağışların siyasi partiye yapılan bağışlardan ayrı kaydedilmemesi ve bu nedenle adaya yapılan bağışların siyasi partiye yapılmış gibi gözükmesidir. Bireysel adayların kampanyalarını raporlama zorunluluğu olmaması, siyasi partilerin seçim dönemleri için periyodik olarak açıklanması gereken ayrı bir rapor tutmamaları, adayların kendi ceplerinden yaptıkları harcamaları raporlamaması mevzuatta şeffaflığı ve hesap verebilirliği engelleyen çok önemli boşluklardır. Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü de Türkiye'de siyasetin finansmanında şeffaflığın sağlanmasına engel oluşturmaktadır.

Bunun yanında 3628 sayılı Mal Beyanı, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu (madde 2/a) çerçevesinde seçilmişlerin ve adayların mal bildirimini göreve gelirken ve ayrılırken ve ayrıca "mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda" bir ile iki ay içerisinde (madde 6/b, c, d ve f) Kanun'da belirtilen mercilere (madde 8) yapmaları gerekmektedir. Ancak bu mal bildirimini şeffaf değildir ve gizlilik esasına dayanmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği farklı şehirlerdeki sivil toplum örgütlerinin de desteğiyle 7 Haziran 2015 Genel Seçimi'nde milletvekillerini mal varlıklarını açıklamaya çağırmış ve kampanya sonucunda 39 milletvekili adayı malvarlığını kamuoyuna açıklamıştır. Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nda ise malvarlığı bildirimini zorunlu kılınmış ve tüm adaylar malvarlığını açıklamıştır. Uluslararası Şeffaflık Derneği Siyasetin Finansmanı ve Yolsuzluk Raporu malvarlığı bildirimlerinin uluslararası standartlara uygun olarak velayet gerekliliği gözetmeksizin tüm çocuklarına ait detayları bildirmesi ve şirket ortaklıklarının da bildirimde yer alması gerekliliğinin altını çizmektedir.²⁴³ Tüm siyasetçilerin ve birinci dereceden akrabalarının mal beyanı yapmaları ve kamuoyu ile paylaşmaları şeffaflık açısından gereklidir.

Seçim kampanyalarının finansmanında var olan mevzuattaki boşluk bu konuda denetim ve yatırım kapasitesini de kısıtlamaktadır. Anayasa Mahkemesi mali denetiminin dar bir çerçevede kalması, gelir ve gider denetiminin teknik bir denetimle sınırlı kalması ve Torba Kanun ile Siyasi Partiler Kanunu 74. maddeye getirilen değişiklikler etkin denetimi mümkün kılmamaktadır.²⁴⁴ Denge ve Denetleme Ağı mali denetimin etkinleştirilmesi için siyasi partilerin gelir ve giderlerini elektronik ortama yükleyebileceği 81 il ve 919 ilçeyi kapsayan İnternet tabanlı bir ağ sistemi kurulmasını önermiştir.²⁴⁵ Kamu kaynaklarının seçim kampanyaları için kullanımı konusunda yatırım olmadığı konusunda hem vatandaşlar hem siyasi partiler nezdinde yaygın bir kanı bulunmaktadır.²⁴⁶ Kanunların uygulanmasında siyasetin finansmanından sorumlu iki kurum yerine tek bir kurum olması da kurumsal etkinliği artırma bakımından önerilmiştir.²⁴⁷

Küresel Dürüstlük Endeksi'nin, Anayasa Mahkemesi İnternet sayfaları üzerinden 69 partinin mali denetimini içeren 123 karar üzerinden yaptığı araştırmaya göre, 2820 Siyasi Partiler Kanunu'nun 45 kere ihlal edildiği belirlenmiştir. Bu ihlaller başlıca iki kategoridedir: belgelenmeyen gi-

²⁴² Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2015, s.17.

²⁴³ Gençkaya, Ömer Faruk; Umur Gündüz; Damla Cihangir-Tetik. Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, s.55.

²⁴⁴ Ibid., s.31-32.

²⁴⁵ Denge ve Denetleme Ağı. Seçim Kampanyası Finansmanı Değerlendirme Raporu 1 Kasım 2015 Genel Seçimleri, Demokrasi Barometresi Analiz Raporu No:5, Aralık 2015, s.13.

²⁴⁶ Ibid., s.10

²⁴⁷ Gençkaya, Ömer Faruk. Cumhurbaşkanı Seçim Kampanyasını: Adiliet, Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik, s.120.

derler ve gerekli hesapların belirlenen tarihten sonra gönderilmesi veya 74. maddeye aykırı olarak hiç gönderilmemesi.²⁴⁸ Partilerin mali denetim raporları hesap verebilirliği ve kamuoyunun denetimini engelleyici derecede geç açıklanmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası'nda 2001-2015 dönemi için siyasi parti mali denetim raporlarını tarayarak yaptığı araştırmaya göre 2003'ten bu yana toplam 608 tane denetim raporu yayımlanmış olup; 2011'den sonra denetimlerde bir hızlanma görülse de, ortalama denetim süresi 3 yılın üzerindedir.²⁴⁹ Bu gecikmenin nedenleri olarak; Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay'ın iş yükü, kurumlar arası yazışmalar, siyasi partilerin kesin hesaplarını Haziran ayında iletmeleri, Sayıştay'ın siyasi parti denetimi için kurulan birimindeki personel azlığı belirtilmiştir.²⁵⁰

Siyasi partilerin finansmanında şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirliğin sağlanması için denetim yapan kurumların bağımsızlık ve tarafsızlığının güçlendirilmesi gerekir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi son dönemde yürütmenin HSYK üzerindeki etkisinin artmasıyla ve Anayasa Mahkemesi'ndeki üyelerin ivedilikle değiştirilmesiyle yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına gölge düşmüştür. YSK'nın seçim dönemindeki ihlaller üzerindeki denetimi ve yaptırımları zayıftır. Örneğin Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yapılan ihlallere ilişkin 35 başvuru yapılmış, YSK tamamını reddetmiştir. YSK kararlarının yargı denetimine tabi olmaması şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine aykırıdır. Ayrıca RTÜK'ün seçim dönemlerinde radyo ve televizyonlarda siyasi partilerin propaganda ve reklam yayınları ihlallerini saptaması üzerine YSK'nın verdiği cezalar caydırıcı değildir. Dahası YSK kamuoyunu bilgilendirme konusunda şeffaf değildir. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin seçim dönemleri ihlallerine yönelik yaptığı 26 bilgi edinme başvurusundan YSK sadece 2 tanesini yanıtlamış ve bu ikisinde de söz konusu sorulara cevap vermek yerine mevzuata atıf yapmıştır.²⁵¹

Siyasi partilerin ve adayların seçim kampanyası harcamalarını kamuoyuyla paylaşma zorunluluğu yoktur. Partiler bu konuda kendi inisiyatifleriyle gelir ve gider kalemlerini yayınlayabilmektedir. Ancak mevzuattaki ve denetimlerdeki eksikliklerden dolayı, siyasi partilerin bütçelerinde aynı ve nakdi bağışlar, yardım, bireysel kaynaklardan yapılan giderler şeffaf değildir. Partiler bütünleştirilmiş hesaplarda bağış miktarlarının toplam değerlerini belirtirler ancak bağışçı gerçek ve tüzel kişiler ayrı ayrı yer almamaktadır. Parti harcamalarında üst sınır olmaması ve harcamaların şeffaf olmaması iş dünyasının siyaseti etkileme gücünü artırmaktadır. Gerçek ve tüzel bağışçıların açıklanmaması siyasetçilerin ve siyasi partilerin çıkar gruplarıyla ilişkilerini gizlemektedir.

Vatandaşların siyasetçilerden işe alınma veya terfi için nüfuz kullanmalarını istemeleri çok yaygın ve toplumda karşılık bulan bir uygulamadır. Hatta denilebilir ki, akrabası, tanıdığı veya seçmeni için nüfuz kullanmayı reddeden siyasetçilere hoş gözle bakılmamakta ve "işe yaramaz" olduğu düşünülmektedir. Ancak uluslararası standartlarda hem patronaj (siyasi kayırmacılık) hem nepotizm (eş, dost, akraba kayırmacılığı) yolsuzluk sayılmaktadır ve yasaklanmaktadır. Bunun yanında uluslararası standartlarda seçimlerde veya referandumda oy tercihlerini etkilemek için hediye vermek, vermeyi vaat etmek veya kişinin yararına vaatte bulunmak "seçim yolsuzluğu" olarak kabul etmekte ve bu durum seçim sonucunun veya oylamanın geçersiz sayılmasına neden olabilmektedir.²⁵² Türkiye'de bu şekilde oy tercihi etkileme sadece adaylar eliyle değil parti teşkilatları yoluyla yapılmaktadır. Yolsuzluğu teşvik eden ve toplumda kabul gören bu tür alışkanlıkları hem yasalardaki boşluklar hem de bu tip yaygın uygulamalar beslemektedir. Tam kapsamlı bir mevzuat ve etkin uygulamalarla toplumda kabul edilebilir bulunan ve yolsuzluğa meydan verebilecek bu tip alışkanlıkların değişmesi gereklidir.

²⁴⁸ Global Integrity. Money, Politics and Transparency.

²⁴⁹ Gençkaya, Ömer Faruk; Umut Gündüz; Damla Cihangir-Tetik. Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık, s.32-34

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid., s.69.

²⁵² Tarhan, R. Bülent. TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, 6 Aralık 2006, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255439499r1472.R.Bulent_Tarhan_Konusma_Metni.pdf.

Maliye Bakanlığı siyasi partilere yaptığı devlet yardımını bütçe ve istatistiklerde konsolide olarak yayınlıyor. Anayasa Mahkemesi'nin siyasi partilerin mali denetimine ilişkin kararları denetimden sonra Resmi Gazete'de ve mahkemenin İnternet sayfasında genel hesaplar halinde yayınlanır ancak hesap ayrıntıları verilmez.

PUAN **0**

1.7.3

Lobicilik (Savunuculuk) Üzerine Yasalar

Puanlama Sorusu:

İş dünyasının savunuculuk etkinlikleri ile nüfuzunu kötüye kullanması yasalarla yasaklanmış mıdır?

Borsada işlem görmeyen şirketlerin yapacakları bağışların kamuya duyurulması yönünde herhangi bir zorunluluk olmamakla birlikte, halka açık şirketler için Sermaye Piyasası Kurulu bir takım düzenlemeler getirmiştir. Halka açık şirketler tarafından bağış yapılabilmesi için esas sözleşmede hüküm bulunması şart olup, yapılacak bağışın sınırı ortaklık genel kurulunca belirlenmelidir. Yapılacak bağışın sınırı, esas sözleşmede belirtilmeyen durumlarda genel kurulca belirlenebilmektedir. Sermaye Piyasası Kurulu, bağış tutarına üst sınır getirmeye yetkilidir. Halka açık şirketlerin ilgili hesap dönemi içinde yapmış olduğu bağışlar dağıtılabilir kar matrahına eklenir. Yapılacak bağış ve ödemelerin, Sermaye Piyasası Kurulu'nun özel durumların kamuya açıklanmasına ilişkin düzenlemeleri çerçevesinde kamuya duyurulması ve olağan genel kurulda ortakların bilgisine sunulması zorunludur.

Mevzuatta lobicilik üzerine bir düzenleme bulunmamaktadır. ABD'de lobicilik ve lobicilik mevzuatı çok gelişmiştir. Daha çok çıkar ilişkilerini ve yolsuzluğu anımsatsa da, lobicilik katılımcı demokrasi ile yakından ilgilidir. Lobicilik savunuculuk etkinlikleriyle hükümetleri belli politikalar ve kararlar doğrultusunda yönlendirmeyi amaçlar. ABD'de lobicilere ait bilgiler ve lobicilik harcamaları şeffaf ve kamuoyuna açık olarak düzenli olarak paylaşılır. Lobicilik aynı zamanda çıkar gruplarıyla ilişkili olduğu için ekonomik olarak güçlü lobi kuruluşlarının siyaseti yönlendirmesine neden olabilir. Ancak katılımcı demokrasilerde güçlü bir sivil toplumun bu tip çıkar ilişkilerine karşı kamusal alanda özgür tartışmalarla toplumun ortak yararı belirleyecek düşünce, söylem ve eylemleri üreteceği savunulur.

PUAN **0**

1.7.4

Savunuculuk Konusunda Uygulama ve Kamuyu Aydınlatma Yükümlülüğü

Puanlama Sorusu:

İş dünyasının savunuculuk etkinlikleri ile nüfuzun kötüye kullanılmasını önleyici yasalar ne dereceye kadar uygulanmaktadır? Bu bağlamda nüfuz ticareti takip edilmekte midir?

Sivil toplumun AB ile entegrasyon sürecinde giderek güçlendiği Türkiye'de lobicilik alanında yasal düzenleme bulunmaması, bu alanda şeffaflığın sağlanması açısından büyük bir eksiklik ve çıkar ilişkilerinin denetim ve gözetimini kısıtlamaktadır. "Lobicilik" kavramı Türkiye'de ülke menfaatlerine zarar veren konularda çıkar sağlayan gruplar için daha fazla kullanılmakta olduğundan lobicilik yasası "savunuculuk" gibi kavramlaştırılarak topluma anlatılabilir. Oluşturulacak yasal düzenlemelerde lobicilik açık ve anlaşılır bir biçimde tanımlanmalı, lobi hedefleri belirlenmeli, lobiciler için zorunlu kamu kaydı şartı getirilmelidir. Ayrıca lobicilerin, kamuoyuna açık ve düzenli

şekilde istihdam bilgilerini, lobicilik hedeflerini ve müşterilerini, hedef kitlelerini, çalışma alanlarını ve lobi harcamalarını paylaşmaları gerekir. Temel mevzuat çalışmalarında; zamanı, kişiyi ve yasa yapıcının lobiciyle veya yasa taslağına görüş veren paydaşla olan iletişiminin konusunu rapor eden bir yasama veri tabanının oluşturulması gereklidir. Kamu görevinden ayrılan üst düzey kamu çalışanları ve lobici olarak çalışan kamu görevlileri (seçilmiş veya atanmış) için en az 2 yıl boyunca sektörde yer almamaları zorunlu tutulmalıdır. Ayrıca lobicilerin kayıtlarını yöneten, bireylere ve kuruluşlara rehberlik sunan ve belirgin ihlalleri veya usulsüzlükleri inceleyen bağımsız, etkin ve iyi kaynaklara sahip bir denetim organı kurulmalıdır. Bu konuda gerekli veriler toplanarak okunabilir ve erişilebilir formatta hazırlanmalı ve kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

PUAN **100**

1.7.5

Diğer Çıkar Çatışmaları Hakkında Yasalar

Puanlama Sorusu:

İş dünyası ile kamu sektörü arasında, nüfuz ticareti olarak değerlendirilecek diğer çıkar çatışmalarını önleyecek yasalar bulunmakta mıdır?

Nüfuz ticareti suçu 5237 sayılı TCK'nın 255. maddesinde düzenlenmiştir ve bu madde uluslararası standartlara uyumludur. 255. maddeye göre kamu görevlisi haksız bir işin gördürülmesi amacıyla girişimde bulunarak, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla kendisine veya bir başkasına menfaat temin ederse iki yıldan beş yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır. Kişinin kamu görevlisi olması halinde, verilecek hapis cezası yarı oranında artırılır. Bu iş karşılığında menfaat sağlayan kişi ise, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Ancak Türkiye'nin yerleşik kültüründe nepotizm (eş, dost, akraba kayırmacılığı) geniş yer bulmakta, kamu görevlileri ve siyasetçilere önemli miktarda nepotizm talepleri gelmektedir. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2016'daki "Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?" araştırmasına göre katılımcıların %75'i kamu kurumlarında işlerin halledilmesi için kişisel bağlantı/tanıdıkların olmasının etkili olduğunu söylemektedir.²⁵³ Genel kabule dayandığı için bu konuda hem şikayet almak hem yaptırım uygulamak zordur.

Türkiye'de çıkar çatışmaları hakkında özellikle denetleyici özerk kurumlar için kapsamlı yasalar bulunmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurlara dürüstlük ve sadakat sorumluluğunu yüklemiştir ve kamu çalışanlarının görevlerine liyakat usulü ile seçilecekleri, yükselcekleri ve görevlerinden bu ilke çerçevesinde ayrılacakları belirtilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun çıkar çatışmaları ile ilgili özel bir maddesi yoktur. Çıkar çatışması ilk kez Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuata girmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre memurlar 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre tacir veya esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamaz, ticaret ve sanayi müesseselerinde görev alamaz, ticari mümessil veya ticari vekil veya kolektif şirketlerde ortak veya komandit şirkette komandite ortak olamazlar (madde 28). Yine aynı maddeye göre memurlar, mesleki faaliyette veya serbest meslek icrasında bulunmak üzere ofis, büro, muayenehane ve benzeri yerler açamaz; gerçek kişilere, özel hukuk tüzel kişilerine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ait herhangi bir iş yerinde veya vakıf yükseköğretim kurumlarında çalışamaz. Devlet memurları konut ve tüketici kooperatiflerine üye olabilir ve bunların yönetim kurullarında görev alabilirler.

²⁵³ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2016, s.22.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri veya iş sahiplerinden borç para istemeleri ve almaları yasaktır (madde 29). 3628 sayılı Mal Beyanı, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu'na göre belli bir değer üzerindeki hediyenin kurumlara teslim edilmesi gerekir (madde 3). Devlet memurunun, denetimi altında bulunan veya kendi görevi veya mensup olduğu kurum ile ilgisi olan bir teşebbüsten, doğrudan doğruya veya aracı eliyle her ne ad altında olursa olsun menfaat sağlama yasaktır (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 30).

Ayrıca özel kanunlar kamu görevlilerinin özel sektör ile ilişkilerini düzenlemiştir. 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'la üst kurul üyeleri ile üçüncü derece dahil kan ve sıhrî hısımları, 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümleri saklı kalmak kaydıyla, radyo ve televizyon hizmetleri alanında Üst Kurul'un görev ve yetki alanına giren konularda herhangi bir yüklenme işine giremez, özel radyo ve televizyon şirketlerinde ve bu şirketlerin doğrudan veya dolaylı ortaklık bağı bulunan şirketlerde ortak veya yönetici olamazlar (madde 9). 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na göre Kurul Başkan ve üyeleri, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz, ücret karşılığı konferans ve ders veremez, sınav ve benzeri görev alamaz, her türlü ticari amaçlı ortaklıklarda pay sahibi olamazlar. Kurul Başkan ve üyeleri, göreve başlamadan önce maliki oldukları payları ve portföyünde hisse senedi bulunan yatırım fonlarının katılma belgelerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar sıhrî hısımları dışındakilere satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadır. Otuz gün içinde bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler, üyelikten çekilmiş sayılır. Kurul Başkan ve üyeleri, dernek, vakıf kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamazlar (madde 20).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu madde 1. c,d,f bentlerine göre:

- c) İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler;
- d) İhaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar;
- e) (c) ve (d) bentlerinde belirtilen şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinilenleri;
- f) (c), (d) ve (e) bentlerinde belirtilenlerin ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç) ihale konusu işin danışmanlık hizmetlerini yapan yükleniciler bu işin ihalesine katılamazlar. Aynı şekilde, ihale konusu işin yüklenicileri de o işin danışmanlık hizmeti ihalelerine katılamazlar. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketler ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler için de geçerlidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile Belediye Başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz (madde 28). 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Başkan ve üyeleri asli görevlerini aksatmayan bilimsel amaçlı yayın, ders ve konferans ile telif hakları hariç kurumdaki resmi görevlerinin yürütülmesi dışına kalan resmi veya özel hiçbir görev alamaz, dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetlerinde bulunamaz, kurumun düzenlemek ve denetlemekle yetkili olduğu sektör veya alanla ilgili ortaklıklarda pay sahibi olamaz, hakemlik ve bilirkişilik yapamazlar (madde 86). Bu hükme uymayanlara 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun'un 4. maddesinde belirtilen cezalar verilir. Aynı Kanun'un 115. maddesine göre Tasarruf Mevduatı Sigorta

Fonu (TMSF) Kurulu Başkan ve üyeleri, yönetim ve denetimleri Fona devredilen kuruluşlarda ve bunların doğrudan ya da dolaylı ortaklıklarında, görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde görev alamazlar. Bu fıkra hükmüne uymayanlar 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanları Yapamayacakları İşler Hakkında Kanununun 4. maddesinde belirtilen cezalar verilir.

Benzer yasaklamalar Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) ve Rekabet Kurumu üyeleri için de geçerlidir. EPDK, BTK ve BDDK ve Rekabet Kurulu üyeleri de görevden ayrıldıktan sonra 2 yıl süreyle denetledikleri sektörde görev yapamamaktadır.

2531 sayılı Kamu Görevinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun ile kamu görevlileri 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 (madde 2). 3. madde kapsamında istisnalar şunlardır: Seferberlik, manevra, tatbikat, atış ve konferans gibi öğrenim ve eğitim maksadıyla silah altına alındıktan sonra terhis edilen yedek subaylar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz. Ancak, muvazaflık hizmetini bitiren yedek subaylar, sadece kadrosunda, hizmet gördükleri kıta, karargah ve askeri kuruma ait işlerde ikinci madde hükmüne tabidirler. 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 bu tip sözleşmeler yapabilirler. Bu Kanuna aykırı harekette bulunanlar altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılırlar (madde 4).

Tüm bunlara ilave olarak; Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik uyarınca aşağıda belirtilenlerin mal bildiriminde bulunması zorunludur:

- a) Her türlü seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışardan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri (muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç),
- b) Noterler,
- c) Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğü'nde, Türkiye Kızılay Derneği'nin 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 (iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar 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,
- e) Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında görevli olanlar ile bunların yönetim ve denetim kurulu üyeleri (5590 sayılı Kanuna göre kurulan oda ve borsaların oda ve borsa meclisi ile yönetim kurulu üyeleri dahil),
- f) Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerinin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamuya yararlı dernek yönetici ve deneticileri,
- g) Gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları,

h) Özel kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar (konfederasyon, sendika ve sendika şubesi başkan ve yöneticileri dahil).

Yukarıdaki kapsama giren kişilerin eşleri de herbiri ayrı ayrı mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Bu takdirde, eşlerden herbiri, eşi ile velayeti altındaki çocuklarının da mallarını bildirirler.

Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelik'in 13. maddesi uyarınca kamu görevlileri milletlerarası protokol veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişiliklerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir gerçek veya tüzel kişi veya kuruluştan, aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan her hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı, aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek zorundadırlar.

PUAN 25

1.7.6

Diğer Çıkar Çatışmaları Konusunda Uygulama ve Kamuyu Aydınlatma Yükümlülüğü

Puanlama Sorusu:

İş dünyası ile kamu sektörü arasında nüfuz ticareti olarak değerlendirilecek diğer çıkar çatışmalarını önleyecek yasalar uygulanmakta mıdır? Bu bağlamda, çıkar çatışmaları takip edilmekte midir?

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik bütün kamu görevlilerine uygulanır ancak bu yönetmeliğin gerekliliklerini denetlemekle görevli merkezi bir kurum bulunmamaktadır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu etik davranış ilkelerini gözetmek, ihlalleri araştırmak ve sonucu makamlara bildirmek ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla yükümlüdür. Kamu Görevlileri Etik Kurulu ayrıca 3628 sayılı Kanun'a göre verilen mal bildirimlerini gerektiğinde inceler. Kamu Görevlileri Etik Kurulu hediye alma yasağının kapsamını belirlemek ve en az genel müdür veya eşiti seviyesindeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden isteme yetkisine haizdir. Ancak kamu kurumlarının önemli bir bölümü Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun yetkisi dışındadır. Bu kurumlar şunlardır: Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kurulu, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı kurumları ile üniversiteler, 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 personel. Kamu Görevlileri Etik Kurulu 2015 Faaliyet Raporu'na göre Kurul 126 başvuru almış ancak 97'sini usule aykırılık nedeniyle reddetmiştir. Görüldüğü gibi reddedilen başvuru sayısı alınan başvurulara göre çok fazladır.²⁵⁴ Kurul kararları çoğu zaman işlevsiz kalmakta, Resmi Gazete'de dahi yayınlanmamaktadır.

OECD SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek*)'nın hazırladığı Türkiye Kamu Yönetimi 2015 Raporu Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun daha etkin çalışması için yetki ve sorumluklarının artırılmasını önermiştir. Bakanlar Kurulu'na da uzun dönemde üst düzey yönetici pozisyonlarına liyakat temelli alım sistemi getirmelerini tavsiye etmiştir.²⁵⁵

Kamu Görevlileri Etik Kurulu 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet Ve Yolsuzluklarla Mü-

²⁵⁴ T.C Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, s. 9-12.

²⁵⁵ OECD-SIGMA. Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Turkey, April 2015, s.51-53, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Turkey.pdf>.

cadele Kanunu kapsamında Kanun'a göre verilen mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme hakkına sahiptir. Ancak mal bildirimlerinin değerlendirmeleri iç kontrol sürecindeki eksiklikler nedeniyle karşılaştırmalı yapılamamaktadır. Mal bildirimlerinde kıyaslama ve çapraz kontrol yapılmasına olanak sağlayacak nesnel inceleme, ölçme, saptama ve değerlendirme yöntemleri yasada ve yönetmelikte düzenlenmelidir.²⁵⁶ Mal bildirimleri denetim elemanları tarafından incelenmesi için gereken kurumlara erişim sağlanmalı, değişimlerin nedenlerini, artışların kaynaklarını ve varsa borçlanma ve edinim usullerini gösteren bir biçimde mal bildirim formları düzenlenmelidir.²⁵⁷

1981 yılında çıkarılan 2531 sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun günümüz kamu, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin boyutlarını düzenleme bakımından yetersizdir. Kanun'un 2. maddesine göre görevlerinden 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”*. Kanun bu haliyle kamu görevlilerinin önünü kapamakta ve mesleklerini üç yıl süreyle icra etmelerine izin vermemektedir. Bu maddede değişiklik yapılarak kamu görevlilerine uluslararası standartlarda olduğu gibi denetim, inceleme ve araştırma gibi herhangi bir şekilde iş yapmadığı bir kurumda çalışabilme olanağı getirilmelidir. Ayrıca Kanun'daki *“kurumuna karşı”* ifadesi sorunlu olup, yetki alanına giren ilgili kurumlarda suistimal ve/veya nüfuz ticareti gibi yollarla özel sektörde bir yer edinen kamu yetkililerini cezalandırmaya yeterli değildir.²⁵⁸ Kanun'daki cezalar kişiye uygulanmakta, kamu görevlisinin mevkisinden faydalanarak menfaat elde eden özel sektör kuruluşunu cezasız bırakmaktadır. Kamu ve özel sektör arası geçişleri denetleyen bir kurum yoktur ve görüştüğümüz kamu yetkilileri de bu konuda ceza alana rastlamadıklarını belirtmişlerdir.

Çıkar çatışmaları ile ilgili mevzuatı ihlal edenlere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları kademe ilerlemesinin durdurulması cezası verilebilir. Ancak çıkar çatışmalarının takibi etkin olarak yapılmamaktadır.

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin 12/2/e maddesinde kamu görevlilerinin istifa ettikten veya emekli olduktan sonra özel sektöre geçişinde belli kısıtlamaların getirilmesi önerilmiştir. TBMM Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu'nda ayrıca özel sektörden kamu sektörüne geçen üst düzey yöneticiler için *“özel sektörde belli süre içinde görev aldıkları kişi, kurum, kuruluşların, atandıkları kamu idaresi nezdindeki talep, işlem ve kararlarında yetki kullanımının, bu kişi ve kurumların anılan idare yanındaki iş takiplerinin, bu konuda astı olarak görev yapan yetkililere talimat vermesinin yasaklanması, uymaması halinde cezai müeyyideye bağlanması ve yaptığı görevden alınmasına dair düzenlemeler yapılması”* gerektiğine vurgu yapılmıştır.²⁵⁹

OECD 2015 Türkiye Araştırması'nda çıkar çatışmalarının ve ihbarcının korunması konusunda yürütme orta düzeyin üzerinde 58 puan, yasama ve yargı orta düzeyde 50 puan almıştır.²⁶⁰

²⁵⁶ Tarhan, R. Bülent. TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Konferansı, 6 Aralık 2006.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Bülent Tarhan ile görüşme.

²⁵⁹ Tarhan, R. Bülent; Ömer Faruk Gençkaya; Ergin Ergül; Kemal Özsemerci; Hakan Özbaran. Yolsuzlukla Mücadele TBMM Raporu *“Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler Ve Çözüm Önerileri”*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı: Ankara, s.143.

²⁶⁰ OECD. Government at a Glance: 2015 Country Fact Sheet, 2015, <https://www.oecd.org/gov/Turkey.pdf>.

1.8

PUAN 25

KAMU İHALELERİ

1.8.1

PUAN 25

İşleyiş Ortamı ve Yasal Çerçeve

Puanlama Sorusu:

Kamu ihale süreçlerinde sözleşmelerin adil ve tarafsız bir biçimde yapılması ne dereceye kadar sağlanabilmektedir?

Kamu İhaleleri mevzuatının temelini 1984 yılında çıkarılan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, AB'ye uyum sürecinde 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu oluşturmaktadır. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu orijinal halinde uluslararası standartlara uyumlu ve şeffaf uygulamaları teşvik edici olsa da, yapılan değişiklikler ve şeffaf olmayan uygulamalar nedeniyle zaman içerisinde geriye düşmüştür.

Kamu İhale Kurumu denetiminde olan Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP) ile ihtiyaç raporu, ihale dokümanı ve ihale ilanı hazırlanması, ilanların yayımlanması, ihale ve ön yeterlilik dokümanlarının e-imza kullanılarak indirilmesi, doküman satışlarının kaydedilmesi, teklif zarflarının kaydedilmesi, teklif değerlendirme kayıtlarının alınması, katılım ve yeterlik koşullarına ilişkin soruların yapılması, yasaklılık teyidi, ihale sonuçlarının bildirim ve ilan edilmesi aşamaları; ayrıca sözleşme sürecinde sözleşme devir kaydı ve teyidi, iş artışı/iş eksilişi/fiyat farkı/hakediş ödemesi, kayıt ve güncelleme, sözleşme fesih kaydı, iş deneyim belgesi kayıt ve güncelleme ve bir bakışta sözleşme gibi uygulamalar elektronik ortamda gerçekleştirilebilir.²⁶¹ Kanun'un 13. maddesi uyarınca yapılacak bütün ilanlar aynı zamanda EKAP'ta yayımlanır. Kamu İhale Kurumu 2015 Faaliyet Raporu'na göre 31.12.2015 itibarıyla 479,995 kullanıcı EKAP'ta kayıtlıdır ve EKAP ana sayfası günlük ortalama 92,370 kere ziyaret edilmektedir.²⁶² EKAP'ta itiraz ve şikayet başvurusu, Kamu İhale Kurumu karar, mahkeme kararı, sözleşme devirleri ve Rekabet Kurulu karar tutanakları sorgulama işlemleri yapılabilmektedir. Ayrıca çerçeve anlaşmalar yoluyla yapılan kamu alımlarının münferit alım süreçleri, tekliflerin gönderilmesi ve değerlendirilmesi EKAP üzerinden yapılmaktadır ve bu konuda sorumluluk Kamu İhale Kurumu'ndadır. EKAP yanında Kamu İhale Bülteni'nde ihalelere ait ön ilan, ihale ilanı, düzeltme ilanı, iptal ilanı ve sonuç yayınları yayımlanmaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Devlet İhale Kanunu'nda var olan boşlukları doldurarak idari karar verme sürecinde keyfilik ciddi derece sınırlanmış olmakla birlikte, 30'dan fazla yasa ve yönergeyle 150'den fazla değişikliğe uğramış²⁶³ ve Kanun'da bulunan istisna maddesinin kapsamının genişlemesiyle birlikte kamu ihale rejiminde keyfilik ve denetimsizlik artmıştır. Kanun'un ilk çıktığı zaman istisnalar 5 taneyken en son halinde 20 tane istisna maddesi bulunmaktadır. Kamu İhale mevzuatında bu şekilde yapılan sık değişiklikler yasanın güvenilirliğini ve belirleyiciliğini azaltmıştır.²⁶⁴ İstisnaların geniş şekilde tanımlanması kamu ihale rejimini yolsuzluğa açık hale getirmiştir. Örneğin

²⁶¹ Kamu İhale Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, 2015, s.43-44, http://www2.ihale.gov.tr/duyurular2012/2015_Faaliyet_Raporu.pdf.

²⁶² Ibid., 44.

²⁶³ Gürakar, Esra Çeviker. *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, s.5.

²⁶⁴ Toker, Çiğdem. "Kamu İhale Reformuymuş!", 23 Eylül 2015, *Cumhuriyet.com*, http://www.cumhuriyet.com.tr/kose-yazisi/374749/Kamu_ihale_reformuymus_.html.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve sermayesinin %50'sinden fazlası devlete ait olan Kamu İktisadi Teşekküllerinin mal ve hizmet alımları 7,726,990 TL'den az ise istisna kapsamındadır.

AB direktiflerinde ticari teşebbüsler ihale mevzuatına tabi değildir. Kamu hizmetlerine dair şirketler de ayrı bir direktife tabidir. Bu çerçevede Kamu İktisadi Teşekküllerinin zaten ve tamamen 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan muaf olmaları gerekmektedir. Su, enerji, ulaştırma ve posta sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin (özel sektör olsa dahi) belirli koşullar altında kamu hizmetleri direktifine tabi olması gerekmektedir.²⁶⁵

Büyük yatırımlara imza atan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ)'nin toplu konut projelerine yasanın 68/c maddesi ile istisna getirilmiştir. Ayrıca enerji, ulaştırma gibi büyük projelerin gerçekleştirildiği alanlar istisna kapsamına alınmıştır. Büyük çapta ihale yapan birçok kamu kurum ve kuruluşunun ihaleleri istisnalar kapsamında şeffaf ve hesap verebilir olmayan sınırlı rekabet içerisinde ve denetimsiz bir şekilde gerçekleştirilmektedir.

Kamu ihalelerinde açık ihale usulü ve belli istekliler arasında ihale usulü temel usullerdir ve diğer ihale usulleri (pazarlık usulleri ve doğrudan temin) ancak kanunda belirtilen özel hallerde kullanılabilir. Ancak son yıllarda, Kanun'un ruhuna aykırı değişikliklerle doğrudan temin usulünün kullanıldığı ihaleler artmıştır. 2005'te açık ihaleye dayalı kamu ihale sayısı 100,820 iken 2014'te 65,016'ya düşmüştür. İstisna maddelerine dayanarak yapılan ihale sayısı 2005'te 41,157 iken 2014'te 58,680'e yükselmiştir.²⁶⁶ 2005 ve 2014 arasında açık ihale dışında kalan ve istisna maddeleri kullanılarak yapılan kamu ihalelerinin sayılarının ve miktarlarının artması kamu ihale sürecinde şeffaf, hesap verebilir ve eşit rekabete dayalı usullerden uzaklaşıldığını göstermektedir. 2010-2012 arasında TÜİK, milli gelir ve Kamu İhale Kurumu veritabanı kullanılarak yapılan bir çalışmaya göre 2010-2012 arasında kamu harcamalarının %44'ü Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında yapılmıştır.²⁶⁷ Çok güncel bir çalışma Türk inşaat sektöründe açık ihalenin kısıtlanmış bir ihale versiyonu olan "belli istekliler arasında ihale usulü"nü 2005-2011 arasında uygulanmasını incelemiş ve 2008'te Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikle belli bir eşğin üzerinde olan projeler için belli istekliler arasında ihale usulünün yaygınlaşmasının hem masrafları arttırdığını hem de siyasi iktidara yakın şirketlerin kazanma şansını yükselterek eşit rekabeti engellediğini ortaya koymuştur.²⁶⁸

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu bir yenilik olarak önceki "tahmini bedel" uygulaması yerine idarenin ihaleye sevk edilen mal veya hizmet alımları için fiyat araştırması yaparak katma değer vergisi hariç "yaklaşık maliyet" hesabı getirmiştir. Böylece idarece yaklaşık maliyet tespit edilmekte ve ihalenin sonuna kadar gizlilik içinde kalmaktadır. Yaklaşık maliyet ihale tekliflerinin değerlendirilmesinde yol göstericidir. Yaklaşık maliyet hesabı konusunda idare kendi uyguladığı fiyata itibar ederek fiyat hesaplaması konusunda kendi hesapladığı maliyetin üzerinde veya altında kalan fiyatlarda ilgililerden açıklama istemektedir. İstekliler detaylı teknik mali ve araştırmaya bağlı olarak tespit edecekleri maliyetten ziyade ihaleyi almak için idarece hesaplanan maliyetlere yakın değerlerle teklif yapma yoluna gitmektedirler.²⁶⁹ İdare fiyat yanında işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi maliyetleri de içeren "ekonomik açıdan en avantajlı teklif" prensibine aykırı olarak fiyat dışı unsurları gözardı etmekte bu da projelerin etkin ve verimli gerçekleşmesine engel olmaktadır.²⁷⁰ Ayrıca Kamu İhale Kanunu'nda aşırı düşük tekliflerin tespiti halinde, Kamu İhale Komisyonlarına bu teklifleri reddetme yetkisi ta-

²⁶⁵ Emek, Uğur. "Kamu Sermayeli İşletmelerin Kamu İhale Kanunu Karşısındaki Durumu", İktisat İşletme ve Finans, 2003, 18 (207): 74-81.

²⁶⁶ Gürakar, Esra Çeviker. *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*, s.6.

²⁶⁷ Mustafa Sönmez, Uluslararası Şeffaflık Derneği 2016 Şeffaflık Ödülleri Konferansı, 9 Aralık 2016.

²⁶⁸ Meyersson, Erik; Esra Gürakar. "State Discretion, Political Connections and Public Procurement: Evidence from Turkey," 31 Mart 2016, <https://erikmeyersson.com/research/>.

²⁶⁹ Kaplan, Sami. "İdeal Bir Kamu İhale Kanunu ve İdeal Bir Kamu İhale Kurumu ve Kurulu Nasıl Olmalıdır? Fonksiyonel Bir Model Çalışması", *Maliye Dergisi*, Ocak -Haziran 2012, 162, s.30.

²⁷⁰ Ibid., s.31-32.

nınmıştır. Kamu İhale Komisyonlarına teklifleri değerlendirme ve reddetme konusunda tanınan geniş yetkilerle birlikte, Kamu İhale Komisyonlarının bu yetkilerini favori teklifleri önceleyerek diğer teklifleri elemek için kullandığı vakalar olmuştur.²⁷¹ 2008'teki değişikliklerle Kamu İhale Kurulu'na aşırı düşük tekliflerin tespiti ve reddedilmesi konusunda yönetmelik ve tebliğ çıkartarak Kamu İhale Komisyonlarındaki bu tür keyfilikleri sınırlandırmıştır.

Yıllar itibarıyla kamu ihalelerine uluslararası katılımın gittikçe düştüğü gözlemlenmektedir. Uluslararası rekabete açık ihalelerin payı 2008'te %68 iken 2013'te %63'e düşmüştür.²⁷² Ayrıca uluslararası ihalelerde yerli istekliye fiyat avantajı uygulanan ihale sayılarının oranı da 2008'te %15 iken son yıllarda %40 oranlarına yükselmiştir. Uluslararası rekabetin sınırlandırılması kamu ihalelerinde açık rekabeti sınırlamakta ve yerli istekliler ve kamu yöneticileri arasında yolsuzluğa açık ilişkilerin gelişmesine neden olmaktadır.²⁷³ Kamu ihalelerinin şeffaflığı ve dürüstlüğü diğer alanlardaki ilerlemelerden ve eksikliklerden de etkilenmektedir. Örneğin ticari işletme sahipliği, ortaklığı, hissedarlığı konusunda milletvekillerini bağlayan bir etik kanun olmadığı için milletvekilleri ile ilişkili olan şirketlerin ihaleye katılması ve bu yolla siyaset-sermaye ilişkilerinin yolsuzluğa bulaşmasının önü açıktır. Milletvekillerinin ortak olduğu ticari kuruluşların kamu ihalelerini kazanması kamu ihalelerinin şeffaf ve eşit rekabete açık olduğu konusunda şüphe uyandırmaktadır.²⁷⁴

Kamu ihaleleri rejimi konusunda çok büyük bir eksiklik, Yap-İşlet-Devret (YİD), Yap-İşlet (Yİ), Yap-Kirala (YK), İmtiyaz, İşletme Hakkı Devri gibi yöntemlerle kullanılan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) uygulamalarının Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Kurumu yetkisi dışında kalmasıdır. Büyük finansman gerektiren projeler bu modellerle tamamlanmaktadır ve idarenin ihale sürecindeki karar süreci şeffaf, dürüst ve hesap verebilir değildir. 52,8 milyar avro değerinde 72 KÖİ uygulaması 2008 başı ve 2013 sonu itibarıyla imzalanmıştır. Bu tip anlaşmalar 1990-2013 yılları arasında imzalanan KÖİ uygulamalarının fiyat olarak 2008-2013 yılları arasında %67'sini oluşturmaktadır.²⁷⁵ Yani büyük projelerin kamu ihale denetimine tabi olmayan KÖİ ile yapılması son yıllarda daha fazla tercih edilmektedir. İstekliler KÖİ'lerin ihale aşamasına ancak yıllar süren davalar yoluyla itiraz edebilirler. Bu 72 anlaşmadan 43,2 milyar avro değerinde ve tüm projelerin değerinin %82'sini oluşturan 17'sinin iktidar ile yakın ilişkili olduğu iddia edilen medya gruplarının içerisinde olduğu şirketlere verilmesi kamu ihalelerini alan şirketler ve hükümet arasındaki patronaj ilişkileri üzerine ciddi kuşku doğurmaktadır.²⁷⁶ Bunun yanında KÖİ projelerinin ihale süreci, verilen garantiler, ihaleyi kazanan şirketlerin verdikleri süre ve maliyetlerin çok üzerine çıkarak haksız rekabet yaratması ve bu konuda yaptırım olmaması, ihaleyi kazananların uluslararası kredi bulmasını kolaylaştırmak amacıyla Hazine'nin borç üstlenim garantisi vermesi eleştiri konusu olmuştur.²⁷⁷ Son zamanlarda KÖİ ile yapılan projelerde (Osman Gazi Köprüsü, Yavuz Sultan Selim Köprüsü gibi) vatandaşlara ödetilen yüksek miktarda geçiş bedelleri ihalelerin maliyetinin makul fiyatlar ve verimlilik prensibi ile hesaplanmadığının bir göstergesidir ve kamu ihale rejiminin şeffaflık ve hesap verebilirlik konusundaki eksikliklerinin bir yansımasıdır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kendi ülkesinde veya yabancı bir ülkede kamu görevlilerine rüşvet verme suçundan dolayı hükümlü bulunanlar, bu Kanun ve diğer kanunlardaki hükümler gere-

²⁷¹ Emek, Uğur; Muhittin Acar, "Public Procurement in Infrastructure: The Case of Turkey", *Government Favouritism in Europe: the Anticorruption Report*, Cilt 3, Opladen- Berlin- Toronto: Barbara Budrich Publishers, 2015, s.87.

²⁷² Ibid., s.89.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Toker, Çiğdem. "Bakan Soylu'nun Sigorta Şirketi", *Cumhuriyet.com*, 15 Ekim 2016, http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/616475/Bakan_Soylu_nun_sigorta_sirketi.html.

²⁷⁵ Emek, Uğur; Muhittin Acar, "Public Procurement in Infrastructure: The Case of Turkey", s.91-92.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Emek, Uğur. "Kamu-Özel İşbirliği Projelerinde Saydamlık ve Hesap Verebilirlik", 2013 Mayıs, <http://uemek.blogspot.com.tr/2013/05/kamu-ozel-isbirligi-projelerinde.html>;

Gürses, Uğur. "Köprüden geçmeyen de ödediği fatura", *Hürriyet.com*, 6 Temmuz 2016, http://sosyal.hurriyet.com.tr/yazar/ugur-gurses_526/kopruden-gecmeyenin-de-odedigi-fatura_40132375; Eğilmez, Mahfi. "Yap İşlet Devret ve Hazine Garantisi", 22 Nisan 2014, <http://www.mahfiEgilmmez.com/2014/04/yap-islet-devret-ve-hazine-garantisini.html>.

ğince geçici veya sürekli olarak idarelerce veya mahkeme kararıyla kamu ihalelerine katılmaktan yasaklanmış olanlar, ilgili mercilerce hileli iflas ettiğine karar verilenler, doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak kendileri veya başkaları adına ihalelere katılamazlar (madde 11). Kanun ayrıca çıkar çatışmalarına karşı da önlemler almıştır. İhaleyi yapan idarenin ihale yetkilisi kişileri ile bu yetkiye sahip kurullarda görevli kişiler, ihaleyi yapan idarenin ihale konusu işle ilgili her türlü ihale işlemlerini hazırlamak, yürütmek, sonuçlandırmak ve onaylamakla görevli olanlar, bu şahısların eşleri ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıkları ve evlat edinenleri, ortakları ile şirketleri (bu kişilerin yönetim kurullarında görevli bulunmadıkları veya sermayesinin %10'undan fazlasına sahip olmadıkları anonim şirketler hariç) doğrudan veya dolaylı veya alt yüklenici olarak kendileri veya başkaları adına ihalelere katılamazlar (madde 11). İhale konusunda danışmanlık hizmeti veren yükleniciler ve ihale konusu iş için yüklenicilere danışmanlık verenler bu işin ihalesine katılamaz. Bu yasaklar, bunların ortaklık ve yönetim ilişkisi olan şirketler ile bu şirketlerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip oldukları şirketler için de geçerlidir. İhaleyi yapan idare bünyesinde olan veya idare ile ilgili dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bu kuruluşların ortak oldukları şirketler bu idarelerin ihalelerine katılamazlar. İhalede bu konularda bir ihlal söz konusuysa, isteklilerin teminatı gelir kaydedilerek ihale iptal edilir.

Kamu İhale Kanunu ayrıca ihalelerde şu fiil ve davranışları yasaklamıştır: Hile, vaat, tehdit, nüfuz kullanma, çıkar sağlama, anlaşma, irtikap, rüşvet suretiyle veya başka yollarla ihaleye ilişkin işlemlere fesat karıştırmak veya buna teşebbüs etmek, isteklileri tereddüde düşürmek, katılımı engellemek, isteklilere anlaşma teklifinde bulunmak veya teşvik etmek, rekabeti veya ihale kararını etkileyecek davranışlarda bulunmak, sahte belge veya sahte teminat düzenlemek, kullanmak veya bunlara teşebbüs etmek, alternatif teklif verebilme halleri dışında, ihalelerde bir istekli tarafından kendisi veya başkaları adına doğrudan veya dolaylı olarak, asaleten ya da vekaleten birden fazla teklif vermek.

Yaklaşık maliyet hesaplamasında ihale ilan süreleri ve kuralları, ön ilan ve ihalelere sadece yerli isteklilerin katılması ile yerli istekliler ve yerli malı teklif eden istekliler lehine fiyat avantajı tanınmasına ilişkin olarak 8. maddede eşik değerler belirtilmiştir: genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin mal ve hizmet alımlarında üçyüzmilyar TL (01.02.2016 – 31.01.2017 dönemi için Dokuzyüzyetmişaltıbin dördyüzaltmışbeş TL), kanun kapsamındaki diğer idarelerin mal ve hizmet alımlarında beşyüzmilyar TL (01.02.2016 – 31.01.2017 dönemi için birmilyonaltıyüzyirmiyedibindördyüzkırkbeş TL), kanun kapsamındaki idarelerin yapım işlerinde onbirtrilyon TL (01.02.2016 – 31.01.2017 dönemi için otuzbeşmilyon sekizyüzdörtbin üç TL).

Türkiye’de Kamu İhale Kanunu’nda belirli bir eşğin üzerindeki kamu sözleşmeleri için dürüstlük anlaşması (*integrity pact*) yapma zorunluluğu yoktur. Ancak Kanun’un 17. maddesinde ihalelerde yasak fiil ve davranışlar ve dördüncü kısımda yasaklar ve ceza sorumluluğu düzenlenerek ihale sürecininin şeffaf, dürüst ve rekabete açık şekilde işlemesi için tedbirler alınmıştır.



Sözleşmeyi Yapan İdarenin Şeffaflığı

Puanlama Sorusu:

Sözleşmeyi yapan idare ve çalışanları, şeffaflık ve etik davranışlar konusunda uluslararası standartlara uygun çalışmakta mıdır?

Kamu İhale Kanunu’nun 17. maddesine göre yasak fiil ve davranışlarda bulunanlara (rüşvet, irtikap, nüfuzu kötüye kullanma) bu fiil ve davranışların özelliğine göre bir yıldan az olmamak üzere iki yıla kadar, mücbir sebep halleri dışında usulüne göre sözleşme yapmayanlar hakkında ise altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar bütün kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine

katılmaktan yasaklama kararı verilir. Yasaklama kararları, ihlali içeren fiil veya davranışın tespit edilmesinden sonra en geç kırk beş gün içinde verilir, Resmi Gazete’de yayımlanmak üzere en geç on beş gün içinde gönderilir ve yayımı tarihinde yürürlüğe girer. Bu kararlar Kamu İhale Kurumu’nca takip edilir ve yasaklı olanlara ilişkin siciller tutulur. İhaleyi yapan idareler, ihaleye katılımın yasaklanmasını gerektiren bir durum tespit ettiklerinde ilgili veya bağlı bulunduğu Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür.

İsteklilerin cezai sorumluluğu taahhüt tamamlandıktan veya kabul işlemi yapıldıktan sonraki zamanı da kapsamaktadır. Yasak fiil veya davranışlardan, gerçek veya tüzel kişiler ile o işteki ortak veya vekilleri hakkında Türk Ceza Kanunu mevzuatına göre kovuşturma yapılması için Cumhuriyet savcılığına suç duyurusunda bulunulur. Haklarında soruşturma başlatılan şirketlerin idarenin yasaklama kararının bitiş tarihinden itibaren bir yıldan az olmamak üzere üç yıla kadar bu kanun kapsamında yer alan herhangi bir ihaleye katılmaları mahkeme kararıyla yasaklanır. Bu ihalelerden dolayı yargılananlar yargılama sonuna kadar kanun kapsamında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılamaz. Haklarında kamu davası açılmasına karar verilenler, Cumhuriyet savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere Kamu İhale Kurumu’na bildirilir. Bu kanunda belirtilen yasak fiil ve davranışlar nedeniyle mükerrer ceza alanların ve bu kişilerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip olduğu sermaye şirketleri veya bu kişilerin ortağı olduğu şahıs şirketlerinin, mahkeme kararı ile kamu ihalelerine katılmaları sürekli olarak yasaklanır ve Cumhuriyet savcılıklarınca sicillerine işlenmek üzere Kamu İhale Kurumu’na, meslek sicillerine işlenmek üzere de ilgili meslek odalarına bildirilir. Kamu ihalelerine katılmaktan sürekli olarak yasaklanmış olanlara ilişkin mahkeme kararları, Kamu İhale Kurumu tarafından bildiri izleyen on beş gün içinde Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle kamuoyuna duyurulur.

İhale yetkilisi ile ihale komisyonlarının başkan ve üyeleri ile ihale işlemlerinden sözleşme yapılmasına kadar ihale sürecindeki her aşamada görev alanların yolsuzluk kapsamında suçlar işleyerek taraflardan birinin zararına yol açacak ihmalde veya kusurlu hareketleri işlediği tespit edilirse, hakkında ilgili mevzuata göre disiplin cezası uygulanır, bu fiil ve davranışa göre ceza kovuşturması yapılır ve hükmolunacak ceza ile birlikte tarafların uğradıkları zarar ve ziyan genel hükümlere göre kendilerine tazmin ettirilir. Kanunu ihlal ederek hüküm giyenler, bu Kanun kapsamına giren işlerde görev alamazlar. Kanun kapsamında yargı organlarından ceza alanlar, kanun kapsamına giren bütün kamu kurum ve kuruluşlarınca bu Kanun’un ve ilgili diğer mevzuatın uygulanması ile görevli ve yetkili kadrolara atanamaz ve görev alamazlar. Mevzuata aykırı ihaleye çıkılmasına izin verenler ve ihaleyi yapanlar hakkında da bu cezalar uygulanır.

Kamu İhale Komisyonlarının özerklikleri konusunda mevzuatta garantiler mevcut değildir ve bu durum komisyonları nüfuz kullanımına açık hale getirmektedir. Örneğin, komisyon üyelerinin görev süresine dair bir düzenleme olmadığı için yersiz istekleri reddeden üyeler hiçbir sebep yokken ihale süreci devam ederken komisyondan çıkarılabilir, komisyon üyeleri idarede alt-üst ilişkisi içerisinde bulunan üyelerden oluşabilir ve dolayısıyla ihale süreci nüfuz kullanımına maruz kalabilir.²⁷⁸ Ayrıca çok büyük ihalelerin sonrasında iptal edilmesi kurumların mevzuat dışı takdir yetkisinin fazlasıyla geniş olduğu şeklinde intiba uyandırmakta ve kurumların güvenilirliğini sarsmaktadır.²⁷⁹

2012 yılında Kamu İhale Kurumu’nda işadamlarının, Kamu İhale Kurumu raportörlerine rüşvet verdiği ve 100 ihalenin usulsüz bir şekilde alındığı iddiaları üzerine yapılan operasyon sonucu 23 kişinin yargılandığı davada, Kamu İhale Kurumu eski üyelerinin de içinde bulunduğu 8 sanık, 1 yıl 3 ay ile 5 yıl 9 ay arasında hapis cezasına çarptırılmıştır.²⁸⁰

²⁷⁸ Emek, Uğur; Muhittin Acar. “Public Procurement in Infrastructure: The Case of Turkey”, s.86.

²⁷⁹ Bunun bir örneği 2013 tarihli Milgem projesidir. Bkz. “Koç’un ihalesi iptal!”, *Haberturk.com*, 3 Ağustos 2013, <http://www.haberturk.com/ekonomi/is-yasam/haber/866170-kocun-ihalesi-iptal>.

²⁸⁰ “KİK’te 1 milyar liralık yolsuzluk mu yapıldı?”, *T24.com*, 16 Şubat 2012, <http://t24.com.tr/haber/kamu-ihale-kurumunda-1-milyar-liralik-yolsuzluk-mu-yapildi,197251>; “Kamu ihalelerinde yolsuzluk davasında 8 kişiye hapis cezası”, *Memurlar.net*, 8 Haziran 2016, <http://www.memurlar.net/haber/589333/>.

Kamu ihalelerinde keyfilik zaman zaman idarelerce desteklenmektedir. Örneğin 2014 yılında 6459 sayılı Kanun'un 12. maddesiyle TCK'nın 235. maddesine yapılan değişiklikle ihaleye fesat karıştırma suçu kapsamında mahkumiyet öngören cezalarda indirim yapılmasına dair değişiklik kabul edildi. İhaleye fesat karıştırma suçundan kamu kurum veya kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım, satım veya kiralama ihalelerinde fesat karıştıran kişi 5 yıldan 12 yıla kadar hapis cezası ile yargılanırken, yapılan değişiklikle cezalar yedi yıldan üç yıla kadar indirildi. Yine değişiklikten önce kamu açısından suçun işlenmesiyle bir zarar meydana gelmişse alt sınır 7,5 yıldan az olmamak üzere ceza 18 yıl hapis cezasına kadar çıkıyordu. Yapılan değişiklikle ihaleye fesat karıştırılmış olmakla birlikte fesat karıştırma fiili sonucunda kamu açısından zarar meydana gelmemiş ise faile verilecek cezanın miktarı 1 ile 3 yıl arasında tutulmaya başlanmıştır. Bu değişiklik kamunun koruması gereken diğer yararları, örneğin orman arazisinin tahrip edilmesi gibi, göz ardı etmektedir.²⁸¹ Ayrıca ihaleye fesat suçu yönünden milletvekili dokunulmazlıkları ve 3628 sayılı Kanun'un vali, müsteşar ve kaymakamlara ihaleye fesat karıştırma suçu yönünden izin sistemini uygulayarak ayrıcalık tanıyan 17. maddesinin ikinci fıkrası ile "Görevleri veya sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tabi olan sanıklarla ilgili kanun hükümleri saklıdır" içerikli üçüncü fıkrası yürürlükte ve ihaleye fesat suçunu içeren yolsuzluk davalarının etkin soruşturulması ve kovuşturulmasını engellemektedir.²⁸² Öte yandan Saydamlığı en üst düzeyde sağlamakla yükümlü bir kurumun, öncelikle kendi eylem ve işlemlerinin saydamlığına gölge düşürecek istisnalardan ve imtiyazlardan uzak durması gerekir. 20.11.2008 tarihli, 5812 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik uyarınca: "Kurul üyeleri ve Kurum personeli, görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Kurul üyeleri ile Kurum personelinin cezai ve hukuki sorumluluklarına ilişkin olarak 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 104. maddesi hükümleri uygulanır." Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (GRECO) Türkiye raporunda memurların ve kamu görevlilerinin soruşturma ve yargılanma ayrıcalıkları eleştirilen konuların başında gelmektedir. 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 104 ve 127. maddeleri ise, memur ayrıcalıklarının ulaştığı en tepe noktadır. İngilizce'den Türkçe'ye "kaymağını toplamak" olarak çevrilen "skimming" deyimini, yolsuzlukla mücadele literatüründe de kullanılmaktadır. Örneğin; *cream-skimming*, devletten ödeme alan sağlık kuruluşlarının en varlıklı hastalara yönelmesi; *to market skimming*, piyasanın kaymağını toplamak gibi. İşte memur ve kamu görevlilerinin soruşturulması ve yargılanması alanının -deyim yerindeyse- "skimming"i Bankacılık Kanunu'nun 104 ve 127. maddeleridir.²⁸³

Bunun yanında yukarıda söz edildiği gibi Kamu İhale Kanunu'ndaki geniş çaplı istisnalar ve son yıllarda açık ihale usulü yerine şeffaflığı ve hesap verebilirliği kısıtlı olan istekliler arasında ihale veya doğrudan teminle ihalelerin yapılması yolsuzluğa karşı etkin denetimin yapılmasına engel olmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yapılan Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi'nde kamu ihaleleri dürüstlük konusunda 25 puan alarak "zayıf" kategorisinde sınıflandırılmıştır.²⁸⁴

Kamu İhale Kurumu, Kamu İhale Kanunu'nun uygulanması ve denetiminden sorumludur. Kurum, kamu tüzel kişiliğine haizdir ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapar. Kanun gereği hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurum'un kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez. Kurum'un karar organı Kamu İhale Kurulu'dur ve Maliye Bakanı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca atanır. Kamu İhale Kurulu üyeleri uzmanlığa sahip ve geçmişte ve halen bir siyasi parti ile ilişkisi olmayan uzmanlardan seçilir. Kamu İhale Kurulu üyeleri tarafsız ve dürüst olacaklarına ve mevzuatı gerektiği gibi uygulayacaklarına dair Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu huzurunda yemin ederler. Kurul üyeleri dernek, vakıf, kooperatif ve benzeri yerlerde yöneticilik yapamaz, ticaretle uğraşamaz, serbest meslek faaliyetinde bulunamaz. Piyasada faaliyet gösteren tüzel kişilere ve bunların iştiraklerine ait her türlü hissele-

²⁸¹ Tarhan, R. Bülent. "İhaleye Fesat Karıştırma Suçu Üzerine". Güncel Hukuk Dergisi, Nisan 2014

²⁸² İbid

²⁸³ Tarhan, R. Bülent. "Kamu İhale Kanunu Üzerine", Güncel Hukuk, Ağustos 2009.

²⁸⁴ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 17.

rini ya da menkul kıymetlerini üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımlar ve evlatlıkları dışındakilere, görev sürelerinin başlamasını izleyen otuz gün içinde satmak veya devretmek suretiyle elden çıkarmak zorundadırlar. Bu hükme uygun hareket etmeyen üyeler üyelikten çekilmiş sayılır. Çıkar çatışmalarına karşı bir tedbir olarak Kurul üyelerine, kendilerini ve üçüncü dereceye kadar kan ve ikinci dereceye kadar kayın hısımları ile evlatlıklarını ilgilendiren kararlarla ilgili toplantı ve oylamaya katılma yasağı getirilmiştir. Kurul üyeleri göreve başlama ve görevden ayrılma tarihlerini izleyen bir ay içinde ve görevleri devam ettiği sürece her yıl genel mal beyanında bulunma zorunluluğu altındadır. Mal beyanları kamuoyuna açık değildir.

Kamu İhale Kurulu üyeleri 2002’de Demokratik Sol Parti, Anavatan Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi’nden oluşan koalisyon hükümeti tarafından ilk kez atanmış daha sonra kurul üyelerinin hepsi AKP hükümeti tarafından 2007’de tamamen değiştirilmiştir. Bu durum atamalarda liyakat yerine sadakatin öncelendiğine dair şüpheler doğurmuştur. Nitekim Kamu İhale Kurulu üyeleri değiştirilmeden önceki yıl olan 2006’da itiraz edilen kamu ihalelerinin %22.9’unu iptal ederken, 2013’te bu rakam %2.8’e düşmüştür. Bu durum önceden usulsüz görülen pek çok ihalenin şu an idare tarafından belli şirketler lehine müsamaha edildiği veya göz ardı edildiği hakkında kuşku doğurmaktadır.²⁸⁵

İhale sürecinde mevzuata aykırı fiil ve davranışlarla ilgili bir hak kaybına veya zarara uğrayan, ya da muhtemel zarara uğrayacağını iddia eden aday, istekli veya istekli olabilecekler, şikayet ve itirazın şikayet başvurusunda bulunabilirler. İhbarlar anonim değildir. Kamu İhale Kurumu’na hitaben yazılmış imzalı dilekçelerle yapılır. Dilekçenin şekli kanunda belirtilmiştir ve şikayet başvurularına ilişkin dilekçe örnekleri Kamu İhale Kurumu İnternet sayfasında bulunmaktadır. İtirazen şikayette bulunanlardan başvuru teminatı alınmasına Bakanlar Kurulu’nca karar verilebilir. Başvuru bedeli kurul hesaplarına yatırılıp Kurum gelirlerinden ayrı hesaplarda tutulur. İhale sürecinde işlem ve eylemlerin hukuka aykırılığı iddiasıyla şikayet işlemi ihaleyi yapan idareye de yapılabilir. İdare, şikayet başvurusu üzerine gerekli incelemeyi yaparak on gün içinde gerekçeli bir karar alır.

İhalelerde bir harcama öncesi bir harcama sonrası kontrol yapılır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda, harcama öncesi yapılan ön mali kontrol mali karar işlemlerinin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur (madde 58). Bu kontroller harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleşmesi sırasında yapılan kontroller ile mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri içermektedir. Bu kontrollerde harcama talimatları ve bunların bütçe ilke ve esaslarına ve mevzuata uygun olup olmadığı incelenmektedir. Kanun bütçelerden gider yapılabilmesini iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alınıp gerçekleşmesine, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanmasına ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olmasına bağlamıştır. Harcamaları gerçekleştirmekle sorumlu görevliler kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar ve gerekli kontrolleri yapmak durumdadırlar. Ayrıca iç denetçiler, kamu idaresi çalışanlarının kaynakları etkin, verimli ve ekonomiklik esaslarına uygun yönetip yönetmediğini denetler. İç denetçiler harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapar, idare harcamalarının, mali karar ve tasarruflarının amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetler ve değerlendirir, mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapar ve bu konularda önerilerde bulunur, denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunur ve denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir durumu tespit ettiğinde ilgili idarenin en üst amirine bildirir (5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu madde 64). Sayıştay dış denetimi gerçekleştirir ve yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarını TBMM’ye raporlar (5018 Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu madde 68).

²⁸⁵ Emek, Uğur; Muhittin Acar. “Public Procurement in Infrastructure: The Case of Turkey”, s.90-91.

Kamu İhale Kurumu kamu ve özel sektöre eğitim vermek ve eğitim verilmesi için çalışmalar yürütmekle görevlidir. Kurumun yıllık faaliyet raporlarında Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından personele mevzuatla ilgili olarak hukuk konularını da içeren düzenli eğitim verildiği görülmektedir ancak bu eğitimlerin ne derecede yolsuzlukla mücadele eğitimi içerdiği belli değildir. Kurumun personele verdiği ücretler personelin etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak ölçüde yeterlidir.

PUAN **25**

1.8.3

Denetim ve İhbar Mekanizmaları

Puanlama Sorusu:

Kamu ihale süreçleri, ihlalleri tespit etmek ve bildirmek için yeterli denetim ve ihbar mekanizmalarına sahip midir?

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 81. maddesine yapılan değişiklikle, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 64. maddesi uyarınca harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşme tasarıları vize için Maliye Bakanlığı'na gönderme zorunluluğu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca yapılan harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerin ve her türlü bağışların Sayıştay tarafından tescile tabi tutulma zorunluluğu yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu İhale Kurumu Sayıştay tarafından denetlenmektedir ve denetim raporları kamuoyuna açıktır. Sayıştay denetimi konusunda daha önce belirttiğimiz eksiklikler Kamu İhale Kurumu denetimleri için de geçerlidir.

Şikayetler üzerine, ihaleyi yapan idare veya Kamu İhale Kurumu gerekçeli olarak ihalenin iptaline, idare tarafından düzeltme yapılması yoluyla giderilebilecek bir durum söz konusu ise gerekli işlemin belirlenmesine veya başvuru reddine karar verir. Başvurunun reddi durumunda başvuru teminatı gelir kaydedilir. İtirazen şikayet başvuru bedeli ihale beledine göre belirlenir ve 2017 yılında en düşük 3,707 TL, en yüksek ise 14,832 TL'dir. Şikayet hakkı basın mensubu, milletvekili, yolsuzluğu tespit eden müfettişe tanınmamıştır. Şikayet etmek için şikayet edilen ihalenin bedeline göre bir para yatırma zorunluluğu olması şeffaflık ve hesap verebilirliği arttırıcı bir araç olan şikayet mekanizmasının etkin işlenmesini potansiyel şikayetçi aleyhine zora sokmaktadır.

Bunun yanında istekliler arasında ihale ve doğrudan temin yoluyla ihaleler şikayet mekanizmasının şeffaflık denetiminde etkin kullanımını engellemektedir. Ayrıca şikayet hakkı; açık ihalelerde 10, pazarlık usulü ihalelerde ise 5 gündür. Eğer idare sözleşmenin hemen ardından ihaleyi imzalıyor ise şikayet hakkı kaybolmaktadır. 2015 yılında Kamu İhale Kurumu tarafından 3,720 şikayet incelenmesi yapılmıştır. Bunlardan 158'i mahkeme kararı üzerine esasa geçme/yeniden incelemedir. Kamu İhale Kurumu kararlarına karşı adli yargılama yolu açıktır. 31.12.2015 tarihi itibarıyla Kurum 7,443 davaya müdahildir. Danıştay'da 19, idari ve adli mahkemelerde 1,058 davada Kurum taraf olarak bulunmaktadır.²⁸⁶

Kamu İhale Kanunu'nun orijinal halinde 53. madde de şu hüküm bulunmaktaydı: “Kurum gerekli gördüğü takdirde, bu Kanun ve ilgili mevzuat hükümlerine aykırılık bulunduğu ilişkin iddiaları da inceler ve sonuçlandırır.” Kamu İhale Kurumu iktidar partisi yöneticilerinin içinde bulunduğu bir yolsuzluk soruşturmasını bu maddeye göre res'en başlatmıştır.²⁸⁷ Ancak 20.11.2008 tarihli 5812 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kurumu'nun res'en inceleme yetkisi kaldırılmıştır.

²⁸⁶ Kamu İhale Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, s.33.

²⁸⁷ Bkz. Küçükşahin, Şükrü. “KİK'teki Ali Dibo dosyaları”, 6 Temmuz 2006, <http://www.hurriyet.com.tr/kik-teki-ali-dibo-dosyaları-4704966>.

Mevzuatta şirketlere ihalelerde yolsuzluğu bildirmeleri için bir teşvik veya azaltıcı yaptırımlar bulunmamaktadır. İhale süreçlerinin her aşamasında sivil toplum kuruluşlarının bağımsız gözlemler olarak katılımı söz konusu değildir. Sivil toplumun ihale sürecine bağımsız gözlemci olarak katılması teşvik edilmelidir. Böylece ihale şartnamalarında etik kuralları ve şeffaflığı gözetleyecek bağımsız gözlemcilerin katılımı söz konusu olabilecektir.

PUAN 25

1.8.4

Özel Sektör İçin Düzenlemeler

Puanlama Sorusu:

Kamu ihale sürecinde, teklif veren işletmelerden şeffaflık ilkelerine uygun davranmaları talep edilmekte midir?

Yolsuzlukla mücadele politikaları ve programları ihale süreçlerince teşvik edilmemektedir. Yukarıda söz edilen yolsuzluğu da içeren yasak fiil ve davranışlarda bulunan şirketlere, şahıs şirketi olması halinde şirket ortaklarının tamamı hakkında, sermaye şirketi olması halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olan gerçek veya tüzel kişiler hakkında altı aydan az olmamak üzere bir yıla kadar tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ihalelerine katılmaktan men kararı verilir. Bu yasak, ihalelerden men edilenlerin gerçek veya tüzel kişi olması durumuna göre; ayrıca bir şahıs şirketinde ortak olmaları halinde bu şahıs şirketi hakkında da, sermaye şirketine ortak olmaları halinde ise sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmaları kaydıyla bu sermaye şirketi hakkında da aynı şekilde geçerlidir. Bu fiil ve davranışları ihale sırasında veya sonrasında işlediği tespit edilenler, söz konusu ihaleye katılmayacakları gibi yasaklama kararının yürürlüğe girdiği tarihe kadar aynı idare tarafından yapılacak sonraki ihalelere de katılamazlar. Yasaklama kararları Resmi Gazete’de yayımlanır ve Kamu İhale Kurumu’nun yasaklı olanlara ilişkin sicilinde tutulur. Kamu İhale Kurumu 2015 Faaliyet Raporuna göre 2015 yılında 4,928 yasaklama kaydı bulunmaktadır ve aktif yasaklama listesinde 31.12.2015 tarihi itibarıyla 8,401 yasaklama kaydı bulunmaktadır.²⁸⁸ Şirketler ayrıca ihaleye fesat karıştırılması suçundan TCK kapsamında sorumlu tutulabilir. Ancak rüşvet ve suç gelirlerini aklama bölümlerinde söz ettiğimiz gibi TCK’nın 60. maddesine göre özel hukuk tüzel kişilerine yaptırım uygulanması ancak gerçek kişilerin suçu sabit ise söz konusu olabilir ve özel hukuk tüzel kişileri yararına işlenen kasıtlı suçlar nedeniyle özel hukuk tüzel kişilerine izin iptali ve/veya müsadere tedbirleri uygulanabilir. Ancak söz konusu tedbirler etkin şekilde uygulanmamaktadır.

Türkiye’de şirketlerin gerçek faydalanıcı bilgisini beyan etme zorunluluğu yoktur ve buna ilişkin resmi kayıt bulunmamaktadır. İhalelere katılım konusunda gerçek sahipliğin kamuoyuna deklare edilmesi şartı aranmamaktadır.

Kamu ihale anlaşmalarının ön ilanı, gereken dokümanlar ve ihale sonuçları EKAP üzerinden yayımlanmaktadır ve bu bilgi kamuoyuna açıktır. Ancak söz konusu bilgiler düzgün sınıflandırılmış ve işlenebilir şekilde açık veri esaslarına uygun olarak açıklanmamaktadır. Kamu Özel İşbirliği projelerinin ihale yapım aşaması ve tamamlanması süreci şeffaf ve kamuoyuna açık olmadığından Kamu İhale Kurumu’nun bilgi paylaşımının yeterince şeffaf olduğu söylenemez. Bunun yanında görüşmelerimizde iktidara yakın şirketlerin ihalelere dair ek bilgiler temin edebildiğine dair iddialar dile getirilmiştir. İhale başvuruları, ihaleyi kazanan teklifler ayrıntılı bir biçimde açık veri standartlarında yayımlanmalıdır ve ihaleleri alan şirketlerin başvurularında öngörülen finansal koşulları bilahare keyfi bir biçimde değiştirmeleri izlenmeli ve engellenmelidir.

²⁸⁸ Kamu İhale Kurumu. 2015 Faaliyet Raporu, s.37.

1.9

PUAN 25

VERGİ VE GÜMRÜK

1.9.1

PUAN 50

İşleyiş Ortamı

Puanlama Sorusu:

Vergi ve gümrük idareleri, uluslararası standartlara uygun bir biçimde işlemekte midir?

213 sayılı Vergi Usul Kanunu ile vergi ilişkisinde hak ve yükümlülüklerin gerçekleştirilme usulleri belirlenmiştir. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de vergi konusunda beyan usulü esastır ve vergi denetmenleri ve Gelir İdaresi Başkanlığı vergi incelemesi ve çapraz kontroller ile vergilendirmeyi takip eder. Vergi daireleri Gelir İdaresi Başkanlığı’na bağlıdır.

Vergi dairesine yazılı müracaat yaparak vergi mükellefleri şifre alabilir ve birçok işlemi Gelir İdaresi Başkanlığı İnternet sitesinden gerçekleştirebilirler. İnternet vergi sistemi ile vergi mükellefleri beyannamelerini, tahakkuklarını, ödemelerini, muhasebecilerinin kendileri adına gerekli işlemleri yapıp yapmadığını izleyebilir. Gelir İdaresi Başkanlığı otomasyona son yıllarda hız vererek, e-fatura, e-defter, e-girişim, e-arşiv, KDV iade taleplerini gönderme, vergi kimlik numarası öğrenme, e-Vergi Levhası Sorgulama, vergi borcu sorgulama gibi işlemleri elektronik ortama aktarmıştır. Tebliğler, bilgilendirme ve duyurular ile elektronik defter ve elektronik arşiv uygulamasına geçme zorunluluğu mükellefler arasında yaygınlaşmıştır. İnternet vergi sistemi ve e-beyanname sistemini kullanan mükellef sayısı giderek artmaktadır. Bunun yanında çağrı merkezi Vergi İletişim Merkezi (VİMER) aracılığıyla mükelleflerin soruları cevaplandırılmaktadır. 2015 yılında VİMER ile cevaplanan çağrı 3.4 milyonu aşmıştır.²⁸⁹ Mükelleflere tebliğ edilen evrakların elektronik ortamda gönderilmesini sağlamak üzere gelir vergisi mükellefleri ile kurumlar vergisi mükelleflerine elektronik tebligat sistemi getirilmiştir. Ayrıca e-yoklama projesi ile yoklama ve denetim faaliyetleri mobil cihazlar ile gerçekleştirebilir ve mükellefler uyumsuzluk durumlarında müdahale edilebilir duruma gelmiştir. Mükellefler ayrıca vergi kimlik numarası ile gümrük çıkış ve giriş beyanname bilgileri ile Gümrük Müsteşarlığından alınan özel fatura bilgilerini sorgulayabilir.

Gelir İdaresi Başkanlığı vergi gelirlerini istatistik olarak internet sitesinde yayımlamaktadır.

Gelir üzerinden alınan vergilerde çifte vergilendirmeyi ve vergi kaçakçılığını engelleme amacıyla diğer ülkelerle yapılan anlaşmalarla şirketler çifte vergilendirmeye karşı korunmaktadır.

Türkiye’de vergi bilincini zayıflatan en önemli unsurlardan biri vergi tahsilatı için sıklıkla vergi affı uygulanmasıdır. Vergi afları ile gecikme faizleri, gecikme zammı ve vergi cezaları affedilirken, genelde vergi aslının ödenmesi teşvik edilmiştir. Bu pratik vergi mükelleflerinde vergi ödeme konusundaki hassasiyeti azaltmaktadır. Türkiye’de kapsayıcı bir vergi sistemi önündeki diğer önemli bir engel de kayıt dışı ekonominin büyüklüğüdür.

4458 sayılı Gümrük Kanunu’na göre gümrük takibi doğrudan veya dolaylı olabilir. 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 5.maddesine göre “Bütün kişiler, gümrük mevzuatı ile öngörülen tasarrufları ve işlemleri gerçekleştirmek üzere gümrük idarelerindeki işleri için bir temsilci tayin edebilirler.

²⁸⁹ Gelir İdaresi Başkanlığı. 2015 Faaliyet Raporu, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, Şubat 2016, s.118, http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/faaliyetraporlari/2015/2015_faaliyet_raporu.pdf.

Transit taşımacılık yapan veya arazi olarak beyanda bulunan kişiler hariç olmak üzere, temsilci Türkiye Gümrük Bölgesinde yerleşik bulunan kişilerdir". 225. maddenin 1. fıkrasında "Gümrüklerde İş Takibi ve Gümrük Müşavirleri" bölümünde "Eşyanın gümrükçe onaylanmış bir işlem veya kulanıma tabi tutulmasına ilişkin faaliyetler, 5 inci madde hükümleri çerçevesinde, sahipleri ile bunların adına hareket edenler tarafından doğrudan temsil yoluyla veya gümrük müşavirleri tarafından dolaylı temsil yoluyla takip edilir ve sonuçlandırılır" denmektedir. Gümrük müşavirliği sınavları, izin belgelerinin verilmesi, disiplin cezası ve müşavirlik asgari ücret tarifesinin onaylanması gibi işlemler Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından yerine getirilir. Doğrudan ve dolaylı temsilciler Gümrük ve Ticaret Bakanlığı sitesinde ilan edilen gümrük oranlarına göre işlemlerini gerçekleştirirler. Gümrük ve iç ticaret istatistikleri de Bakanlık sayfasında yayımlanmaktadır.

Gümrük idaresinin modernizasyonu çerçevesinde gümrük işlemlerinin süresi kısalmıştır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2015 Faaliyet Raporu'na göre ithalatta gümrük işlem sürecinin başlamasından itibaren beyannamelerin %56'sı ilk sekiz saatte, %71'inin ilk 24 saat için tamamlanıp eşyalar hazır hale getirilebilmektedir. İhracatta beyannamelerinin %98'inin işlemleri ilk 24 saatte tamamlanmıştır. İşlem sürecinin başladığı andan itibaren %81'inin işlemleri ilk yarım saatte, %95'inin işlemleri ilk dört saatte sonuçlanarak ülkeyi terk edebilir hale gelmiştir.²⁹⁰ Ayrıca gümrük işlemlerini hızlı ve daha etkin hale getirmek için mevzuat ihlali bulunmayan, düzenli kayıt tutan ve mali yeterliliğe sahip kurumlara onaylanmış kişi statü belgesi, yetkilendirilmiş yükümlü statüleri sağlanmaktadır. Uluslararası ticarete ve taşımacılığa konu olan eşyalar için gerekli bilgi ve belgeler uluslararası standartlara uygun bir halde tek pencere sistemi ile tek bir başvuru noktasına sunulabilir. Bu sistemle gerekli izin, onay ve belgeler e-belge ve e-başvuru ile elektronik ortamda yürütülebilmekte ve gümrük takibi yapılabilmektedir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bu amaçla diğer bakanlıklar ile işbirliği içinde çalışmakta olup, kurumlar gerekli belgeleri e-belge sistemi üzerinden sağlayıp takip edilebilirler. 2015 yılı sonu itibariyle 117,304 adet e-belge ilgili kurumlar tarafından Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na gönderilmiş olup bu belgeler 1,207,588 gümrük beyanında kullanılmıştır. Ayrıca Konteyner ve Liman Takip Sistemi, Yükümlü Kayıt ve Takip Sistemi (YKTS) ile elektronik ortamda gümrük işlemlerinin takibi yapılabilmektedir.

Gümrük işlemlerinde ithal işlemlerinde kıymet beyanlarının belirlenememesi, ithal veya ihraç edilen eşyanın gümrük tarife istatistik pozisyonunun belirlenmesinde karşılaşılan problemler, gümrük işlemlerinde kullanılan faturada yer alan bilgilerin beyannameye aktarılması esnasında yaşanabilecek problemler, kullanılmış eşyanın Türkiye'ye ithalinde yaşanan problemler, gümrük işlemlerinde gerekli kontrol ve lisanslar ile ilgili yaşanan problemler, kambiyo uygulamaları konusunda yaşanan problemler, ekonomik etkili gümrük rejimlerinin uygulanması aşamasında mevzuattaki gerekliliklerin yapılması konusunda yaşanan problemler dolayısıyla gecikmeler yaşanabilmektedir.²⁹¹

²⁹⁰ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. 2015 İdare Faaliyet Raporu, s.24, http://www.gtb.gov.tr/data/5770c9f71a-79f563a8d79931/gumruk_bak.2015faaliyet_raporu%20son%20versiyon.pdf.

²⁹¹ Gündüz, Zeki. "Gümrüklerde Yaşanan Sorunlar", Price Water House Coopers, <https://www.vergiportali.com/doc/gumrukler.pdf>

1.9.2

Vergi İdaresi Yetkilerinin Şeffaflığı

Puanlama Sorusu:

Vergi ve gümrük idareleri ve çalışanları uluslararası standartlarda şeffaflık ve etik ilkelerine bağlı mıdır?

Vergi toplama ve denetiminden sorumlu Gelir İdaresi Başkanlığı ve gümrük konularında yetkili Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda çalışan personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun belirlediği ilkeler çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Bu kurumlar kurumsal etik kurallar üzerine eğitimler yapmak ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu ilkelerini personele ve mükelleflere duyurmak ile yükümlüdür. Ayrıca her iki kurumda da etik komisyon bulunmaktadır. Etik komisyonlar yönetmelik uyarınca ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Etik Komisyonu'nun internet sitesinde en son 2013 yılına dair faaliyet raporu bulunmaktadır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı faaliyet raporlarında mesleki etik eğitimlerinin düzenli gerçekleştirildiği görülmektedir. Gelir İdaresi Başkanlığınca hazırlanan faaliyet raporlarında 2010-2015 arasında personele etik ve yolsuzlukla mücadele eğitimlerinden bahsedilmemiştir. Gelir İdaresi Başkanlığı 2006 yılında OECD mevzuatı ve tavsiyeleri göz önüne alınarak "Vergi İnceleme Elemanının Rüşvetle Mücadele Rehberi"ni hazırlamıştır. Bu rehberi değişen uygulamalar ve güncel mevzuat ile uyumlu hale getirecek bir revizyona ihtiyaç vardır.

TEİD Gümrük Sektörü Algı Araştırması'nda gümrük müşavirlerinin %40'ı gümrüklerde yolsuzluğun yaygın olduğunu düşünürken, %41'i yolsuzluğun yaygın olmadığı düşüncesindedir. Yolsuzluğa neden olan sebepler arasında gümrük sektörü çalışanları ile ilgili konular, mevzuatla ilgili konular, devlet politikaları ve kurumsal yönetim sayılmıştır.²⁹²

Görüşmelerimizde gümrük müşavirliği firmalarına kamudan geçen yetkililerin kamudaki geçmiş ilişkilerini kullanarak iş takip etme eğiliminde olduğu ve işverenlerin de aldıkları insanları kamuda çalıştırdıkları pozisyonlarına bakarak işe alma eğiliminde olduğuna dair iddialar dile getirilmiştir. Çalışanların geçmiş ilişkisini kullanmayacağı ve iş verenlerin bu ilişkileri kullanmalarına meydan vermeyecek bir mevzuat ve kültür yaratmak gerekmektedir. Bu kültürü yaratmada TEİD'in hazırladığı "Gümrüklerde Kolektif Eylem Yoluyla Yolsuzlukla Mücadele Rehberi" çalışması örnek bir projedir ve Birleşmiş Milletler'in hazırladığı Yolsuzlukla Kolektif Mücadele için Pratik Rehber (A Practical Guide for Collective Action Against Corruption)'de örnek çalışma olarak yerini almıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın iç denetim birimleri tarafından gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine dair mali karar ve işlemler kontrol edilir. İç denetim birimleri bağımsız organlar olmayıp bakanlıklara bağlı çalıştığından nüfuz kullanımına açıktır. Her iki kurum Sayıştay tarafından dış denetime tabidir. Sayıştay denetiminin bağımsızlık konusu ve etkinliği önceki bölümlerde tartışılmıştır ve Sayıştay'ın bağımsızlığına dair eksiklikler denetimlere yansımaktadır.

Vergi ve gümrük çalışanları, yolsuzluk suçu içeren bir eylemde bulunmaları durumunda Türk Ceza Kanunu'nda belirtilen cezalara tabidirler. Rüşvet bölümünde sözü edilen uygulamadaki eksiklikler bu bölüm için de geçerlidir. Her iki kurumda da işlemlerin elektronik ortama aktarılması yolsuzluk suçlarını azaltmıştır. Ancak gördüğümüz şirketler gümrük dairelerinde yolsuzluk karşısı önlemlerin özellikle taşra teşkilatında daha sıkı uygulanması gerekliliğinin altını çizmiştir. Bu konuda özellikle taşra teşkilatlarına düzenli yolsuzlukla mücadele eğitimleri verilmesi gerekmektedir.

²⁹² TEİD Gümrük Sektörü Algı Araştırması Araştırma Raporu, İstanbul: Mayıs 2016, <http://www.teid.org/wp-content/uploads/2016/10/TE%C4%B0D-G%C3%B0m%C3%BCk-Sekt%C3%B6r%C3%BC-Alg%C4%B1-Ara%C5%9F%C4%B1mas%C4%B1.pdf>.

Vergi ihbar bildirimleri telefon ve İnternet yoluyla yapılabilir. VİMER aracılığıyla 1 Ocak-31 Aralık 2015 arasında belge düzeni, mükellef kaydı, geliri sadece gayrimenkul sermaye iradı, asgari geçim indirimini, vergi dairesine bildirim yapılmamış işçi çalıştırılması, sahte ve yanıltıcı belge, ücret ödemeleri ve diğer konularla ilgili olarak 38,052 ihbar yapılmıştır.²⁹³ Yasal ve idari düzenlemeler değerlendirmeye alınabilmesi için ihbarların T.C kimlik numarası ile yapılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla anonim bir mekanizma yoktur. İhbarla ilgili belgeler elektronik ortama aktarılabilir ve ihbar kayıt numarası ile sonucu sorgulanabilir. İhbarlar otomasyon sistemi aracılığıyla ilgili illere en geç iki gün içerisinde aktarılacak ve işlemlerin merkezi denetimi yapılacaktır. Vergi konusunda ihbar teşviği amacıyla ihbar tazminatı Vergi Dairesi Başkanlıkları veya Defterdarlıklar tarafından ödenir. İhbar tazminatı 31.12.1931 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 1905 sayılı Menkul ve Gayrimenkul Emval ile Bunların İntifa Hakları ve Daimi Vergilerin Mektumatı Muhbirlerine Verilecek İkramiye Hakkında Kanun’un 6. maddesi çerçevesinde verilir. İhbar tazminatı almaya hak kazanan muhbirler için ihbar ikramiyesi görüş raporu üzerine tahakkuk eden vergi ve vergi ziyai cezası tutarı üzerinden %10 oranında hesaplanan ikramiyenin 1/3’ü verginin kesin tahakkukunda, kalan 2/3’ü ise tahsilat sonrasında ödenir.²⁹⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı 1905 sayılı Kanun uyarınca 01.01.2015 – 31.12.2015 tarihleri arasında 338 kişiye ödeme yapmıştır.²⁹⁵

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı’na ihbarlar İnternet ve telefon yoluyla iletilebilir. Bakanlığın sitesinden kaçakçılık ihbarı da yapılabilir. Ayrıca ALO 136 Gümrük Muhafaza Kaçakçılık İhbar Hattı bulunmaktadır. İhbarlarda anonim bir mekanizma bulunmayıp kimlik beyanı zorunludur. ALO 136 hattına 2015 yılı boyunca 3,065 ihbar bildirim yapılmıştır.²⁹⁶ Bunların nasıl sonuçlandığına dair bir bilgi verilmemiştir. Vergi mevzuatının aksine gümrüklemede ihbar teşviki için bir ödeme söz konusu değildir.

Gelir İdaresi Başkanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığında çalışan personelin maaşları kadro ve görevlerine göre değişiklik göstermektedir. Her iki kurumda personel ücretinin yeterliliğinden bahsetmek mümkündür.

PUAN 25

1.9.3

Denetim ve İhbar Mekanizmaları

Puanlama Sorusu:

Vergi ve gelir toplama süreçleri ihlallerin tespiti ve raporlanması için gerekli bağımsız denetim mekanizmaları içermekte midir?

Şirketler vergi numaralarını MERSİS üzerinden alabilirler. Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Tabi İşletmeler mevzuat gereği dış denetime tabidir ve raporları kamuoyuna açık olmalıdır. KOBİ’ler için böyle bir zorunluluk yoktur ve gelir ve harcamaları serbest muhasebeci ve mali müşavirler tarafından tutulur. Şirketleri, azaltıcı yaptırımlar karşılığında yolsuzluğu bildirmelerine teşvik eden bir program yoktur. Kurumsal Yönetim Endeksi kapsamına giren ortaklıkların kotta kalma ücretlerinde Kurumsal Yönetim Endeksi’ne girdikleri tahakkuk tarihleri itibarıyla ilk iki yıl %50, sonraki iki yıl %25 ve izleyen yıllarda %10 indirimini bu ortaklıklar için Kurumsal Yönetim Endeksi kapsamına girdikleri tarihten itibaren 4 yıl boyunca devam eder ancak sonrasında uygulanmaz. Ancak bu dört yıllık indirim şirketler için yolsuzluğu azaltıcı bir ihbar mekanizması kurmak ve etkin hale getirmek için yeterli değildir. Özel sektör bölümünde detaylandırılacağı

²⁹³ Gelir İdaresi Başkanlığı. 2015 Faaliyet Raporu, s.61-62.

²⁹⁴ Türkay, İmdat. “Vergi İhbarı ve İhbar İkramiyesi”, *Vergialgi.net*, 14 Temmuz 2015, <http://www.vergiialgi.net/vergi/vergi-ihbari-ve-ihbar-ikramiyesi/>.

²⁹⁵ Gelir İdaresi Başkanlığı. 2015 Faaliyet Raporu, s.118.

²⁹⁶ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. 2015 İdare Faaliyet Raporu, s.33.

üzere bu konuda kurumsal yapı, şirketlerin uluslararası yatırımlara ve halka açık olması, insani ve idari kapasite gibi faktörler etkilidir.

Vergi denetimi; rutin denetimler, sektörel denetimler, çapraz kontroller ve ihbarlar yoluyla yapılmaktadır. Elektronik ortamda kayıtların artmasıyla elektronik ortamda denetim uygulaması da artmıştır. 2011 yılında Kanun Hükmünde Kararname ile köklü bir geçmişi ve kurum kültürü olan Maliye Teftiş Kurulunu kapatıldı. Hesap uzmanları, maliye müfettişleri, vergi denetmenleri ve gelirler kontrolörleri gelir idaresinde Vergi Denetim Kurulu çatısı altında toplandı. Vergi Denetim Kurulu yönetmeliğinde yapılan değişikliklerle vergi müfettişliği sınavına giren adayların vergi ihtisasına sahip olmayan bölümlerden de çağırılması vergi müfettişlerinin uzmanlığı konusunda şüphelere yol açmıştır.²⁹⁷ Vergi Denetim Kurulu'nun Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışması vergi incelemesinin siyasi etkiden bağımsız ve özerk gerçekleştirilmesinin önünde yapısal bir engel oluşturmaktadır.²⁹⁸ Özellikle taşrada vergi müfettişleri inceleme yaptıkları yerlerde kişilerin, yöneticilerin ve vekillerin baskılarına maruz kalabilmektedir.²⁹⁹ Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin 2016 yılı "Türkiye'de yolsuzluk: Neden, Nasıl, Nerede" araştırmasında yolsuzluğun en fazla olduğu kamu iş ve işlemlerinde gümrük ve dış ticaret işlemleri 3. sırada, vergi 5. sırada yer almıştır. Katılımcıların %44'ü vergi, gümrük ve dış ticaret işlemlerinde yolsuzluğun çok fazla olduğunu düşünmektedir.³⁰⁰

Türkiye'de vergi denetim oranları düşüktür. Vergi Denetim Kurulu'nda 9,205 müfettiş istihdam edilmektedir ve bu rakam her 1,000 vatandaş için 0.6 müfettişe tekabül etmektedir ve aynı oran Fransa'da 1.3 ve İngiltere'de 1.5'tir.³⁰¹ Vergi Denetim Kurulu 2015 Faaliyet Raporu'na göre gelir vergisi (GMSİ hariç) ve kurumlar vergisi mükelleflerinin %2,32'si incelemeye tabi olmuştur.³⁰² Gerçek matrah ile beyan edilen matrah arasındaki fark yaklaşık 46.7 milyar TL'dir. Vergi kaçırıcılara 18.8 milyar TL ceza kesilmiştir.³⁰³ Rakamın yüksekliği Türkiye'deki vergi direncini göstermektedir.³⁰⁴

Mükelleflerin vergi denetimleri sonucunda yakalanma ve cezalandırılma riskini göze alarak vergi kaçırma davranışında buldukları göz önüne alınarak değerlendirme yapıldığında, vergi denetimlerinde etkinliği sağlayacak politikaların geliştirilmesi gerekli görülmektedir. TESEV'in kayıt dışı ekonomi üzerine hazırladığı rapor vergi denetimlerine teknolojik gelişmelerin eklenmesi, vatandaşların kamu hizmetleri ve kalitesinin vergi ile ilişkisi konusunda ikna edilmesini ve vergi afları yerine yasal prosedürleri daha öngörülebilir ve belirleyici kılınmasını önermiştir.

Vergi kaçırmanın sebepleri arasında mevzuatın basit olmaması, vergilerin yüksek ve vergi denetimlerinin etkin olmaması, dolaylı vergilerin dolaysız vergilere oranla fazla olması, belge düzenine uyulmaması ve kayıt dışı sektörlerin denetiminin etkin olarak yapılmaması bulunmaktadır.³⁰⁵ Türkiye'de verginin düzgün toplanamamasındaki en önemli sorunlardan biri dolaylı vergilerin gelir, kazanç, servet üzerinden alınan dolaysız vergilere göre yüksekliğidir. Türkiye vergi gelirlerinin %63.38'i dolaylı vergilerden sağlanmaktadır.³⁰⁶ Sade bir vatandaşın üzerindeki dolaylı

²⁹⁷ Eğilmez, Mahfi. "Vergi Müfettişliği ve Toplumsal Boşvermişlik Hali", *Vergialgi.net*, 7 Nisan 2013, <http://www.vergi-almi.net/makaleler/vergi-mufettisligi-ve-toplumsal-bosvermislik-hali/>; Karanfil, Neşe. "Öğretmenler vergi müfettişi olacak", *Radikal.com*, 1 Nisan 2013, <http://www.radikal.com.tr/ekonomi/ogretmenler-vergi-mufettisi-olacak-1127486/>.

²⁹⁸ Bakır, Caner. "Maliye Bürokrasisinde Örgütsel Değişim ve Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın Kurulması", *Amme İdaresi Dergisi*, 2012, 45(2), s.99.

²⁹⁹ Eğilmez, Mahfi. "Vergi, yine vergi", *Radikal.com*, 30 Temmuz 2009, <http://www.radikal.com.tr/yazarlar/mahfi-egilmez/vergi-yine-vergi-947267/>.

³⁰⁰ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye'de Yolsuzluk: Neden, Nasıl ve Nerede?, Mart 2016, s.21.

³⁰¹ Kirmanoğlu, Hülya; Miscioğlu, K. İpek. Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi, TESEV Yolsuzluk Raporları 2016, <http://tesev.org.tr/tr/yayin/yolsuzluk-raporlari-2016-turkiyede-kayit-disi-ekonomi/>.

³⁰² Vergi Denetim Kurulu. 2015 Faaliyet Raporu, Ankara, s.43, http://www.vdk.gov.tr/File?path=ROOT%2f1%2fDocuments%2fDosya%2fFaaliyetRaporu_2015.pdf.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Gelir İdaresi Başkanlığı. 2015 Faaliyet Raporu, s.81.

³⁰⁵ Kumkale, Rüknettin. "Vergiden kaçınma ve vergi kaçırma", *Dunya.com*, 12 Mayıs 2015, <http://www.dunya.com/ko-se-yazisi/vergiden-kacinma-ve-vergi-kacirma/23932>.

³⁰⁶ OECD. Revenue Statistics, 2016, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm>.

vergi yükü %67 iken, 100 TL'lik kazancının yaklaşık 56 TL'si devlete vergi olarak geri dönmektedir.³⁰⁷ Mal ve hizmetlerden alınan KDV ve Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ayrıca yüksektir. 1 Milyon TL'lik bir konut satışında KDV %1 oranın alınırken 1 TL'lik simitten %8 KDV alınmaktadır.³⁰⁸ 2016 yılında elde edilen 458.6 milyar TL'lik vergi gelirinin 130.6 milyar TL'si KDV, 120.3 milyarı ÖTV olarak gerçekleşmiştir.³⁰⁹ Ayrıca ÖTV ve KDV uygulamaları adaletsizdir. Sıfır bir otomobilde %145 ÖTV uygulanırken, yat, kotra tekne ve gemilerde bu oran o'dur.³¹⁰

Özel sektörde konuştuğumuz birçok yönetici mevzuata uygun hareket eden işletmeler sıkı bir denetim altındayken, kayıt dışı çalışan işletmelerin göz ardı edilmesinin haksız rekabete yol açtığını ifade etmektedir. Ayrıca vergi denetimlerinin ve cezalarının hükümete eleştirel yaklaşan gruplara daha sık uygulandığı görüşlerimizde dile getirilmiştir. Vergi denetiminde şeffaflık, tarafsızlık ve bağımsızlık vergi bilincinin artması ve kamuoyunda vergilendirmede eşitlik ve hakaniyet duygusunun sağlanması için gereklidir.

Görüşmelerimizde vergi denetimlerinin seçim dönemlerinde daha esnek hale getirildiğinin yaygın bir kanı olarak benimsendiğini gözlemlenmiştir. Özel sektörde resmi kayıt altında olan işletmelerin bir çoğu kayıt dışı ekonomiden faydalanan işletmelerinin denetçiler tarafından göz ardı edildiği konusunu dile getirmiştir. Kayıt dışı ekonominin bazı unsurları "bilinen sır" olarak kabul görmektedir. Örneğin küçük firmaların dolaylı vergileri fatura bularak mahsuplaştırması ve böylece vergi kaçırmayı, KOBİ'lerde çalışanların kayıt dışı çalıştırılması, dolmuş, taksi ve pazarlarda faturasız para alış verişi en yaygın olarak bilinen uygulamalardır. Özellikle taşrada vergi denetçilerinin yöneticiler, yerel esnaf tarafından baskı altına alınmasını engelleyici tedbirler alınmalı, piyasada yaygın olan vergi pazarlığı eğilimi yerine kurala uyma kültürü yerleştirilmelidir. Görüşmelerde dile getirilen vergi denetçilerinin küçük işletmelere ceza kesmesi halinde iflas etme endişesi vergi denetimlerinin zarar vermekte, kayıt dışılığı cesaretlendirerek işletmelerin sürdürülebilirliğini kösteklemektedir.

Nezinde vergi incelemesine başlanmış mükellefler vergi incelemesi yapan inceleme elemanlarına veya bu elemanların bağlı bulunduğu ekip veya grup başkanlığına yazılı olarak tarhiyat başvurusu yapabilirler. Verginin tarh edilmesi ve cezanın kesilmesinden sonra mükellefler tarhiyat sonrası uzlaşmaya başvurulabilir.³¹¹ 2015 yılına ilişkin tarhiyat öncesi uzlaşma (TÖU) sonuçlarına göre TÖU Komisyonlarına yapılan başvurular sonucunda; toplamda tarhiyat öncesi uzlaşmaya konu olan 2,464,222,476 TL tutarındaki vergiden 1,103,763,758 TL'lik kısmı uzlaşmaya girmiş ve bu tutarın 973,203,569 TL'lik kısmında uzlaşma sağlanmıştır. Diğer taraftan, TÖU'ya konu olan 3,563,887,588 TL ceza tutarının 1,926,019,997 TL'lik kısmı uzlaşmaya girmiş ve bu tutarın 138,749,157 TL'lik kısmında uzlaşma sağlanmıştır.³¹² Kamunun hesap verebilirliği ve şeffaflığı adına Vergi Uzlaşma Komisyonu kararları açıklanmalı ve kamuoyu ile paylaşılmalıdır.

TBMM Yolsuzluk Araştırma Komisyonu Raporu'nun Sonuç ve Öneriler bölümündeki Gümrükler İşbirliği Konseyi'nin "Gümrük Kapılarında Dürüstlük ile ilgili İlkeler" deklarasyonunun, Gümrük Müsteşarlığı tarafından bir eylem planı haline getirilmesi ve eylem planı dahilinde yapılan mevzuat çalışmaları, pilot uygulamalar ve diğer etkinlikler, üç ayda bir adli ve idari soruşturma istatistikleriyle birlikte, Başbakanlığa veya Gümrük Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu devlet başkanlığına raporlanması önerilmiştir.³¹³

³⁰⁷ Ozan Bingöl (Yeminli Mali Müşavir, denetçi, vergi uzmanı) ile Cüneyt Akgül'ün röportajı, "Kazandığınız Her 100 Liranın 56 Lirası Devlete Vergi Olarak Geri Dönüyor!", <http://www.ozanbingol.com.tr/kazandiginiz-her-100-liranin-56-lirasi-devlete-vergi-olarak-geri-donuyor/>.

³⁰⁸ Gelir İdaresi Başkanlığı. K.D.V. Oranları, <http://www.gib.gov.tr/yaridim-ve-kaynaklar/yararli-bilgiler/kdv-oranlari>.

³⁰⁹ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporları, Aralık 2016, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10446,2016aralikayibutcegerceklesmeleriraporupdf.pdf>.

³¹⁰ Gelir İdaresi Başkanlığı. Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuat/otv_oranlari_tum/ozeltuketimoranlari-OpenPage.htm.

³¹¹ Gelir İdaresi Başkanlığı. Vergi Uyuşmazlıklarının İdari ile Çözümünde Uzlaşma, Ankara, 2007, http://www.gib.gov.tr/fileadmin/user_upload/yayinlar/uzlasma.pdf.

³¹² Vergi Denetim Kurulu. 2015 Faaliyet raporu, s. 45.

³¹³ Tarhan, R. Bülent; Ömer Faruk Genççaya; Ergin Ergül; Kemal Özsemerci; Hakan Özbaran. s.155

1.10

PUAN

25

AÇIK VERİ

1.10.1

PUAN

25

Veri Ekosistemi

Puanlama Sorusu:

Veriler yeterli midir ve tarafların kolay, hızlı ve doğru erişebilmeleri ne ölçüde sağlanmıştır.

Türkiye Açık Yönetim Ortaklığı'na (*Open Government Partnership, OGP*) katılan 65 ülke arasında yer alsa da 2014'te taahhütleriyle ilgili ulusal eylem planı oluşturamadığı için üyeliği pasif hale getirilmiştir. Türkiye'nin Açık Yönetim Ortaklığı'na sunduğu eylem planı başlıca iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım kamuda şeffaflığı artıran uygulamalara yöneliktir. Bu uygulamalar arasında:

1. Şeffaflık İnternet portalı geliştirerek şeffaflık, dürüstlük, hesap verebilirlik alanında mevzuat ve uygulamaları anlatmak ve bu konuda vatandaşlardan görüş istemek;
2. En az yılda bir toplanan ve kamu kesimi, sivil toplum ve özel sektörü içeren bir tavsiye platformu oluşturarak seminer, çalışma atölyeleri ve konferanslar ile yolsuzluğa karşı kamu bilincini arttırmak;
3. Yolsuzluğa açık alanları tespit eden bir risk haritası çıkartarak yolsuzluğa karşı önleyici-caydırıcı önlemler almak;
4. Bürokratik engelleri azaltarak, şeffaflık için uygulanan tedbirlerin ve politikaların uygunluğunu ve etkinliğini ölçmek bulunmaktadır.

İkinci kısım kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak ile ilgilidir. Kamu harcamalarının şeffaflığını artırmak ve bunun izlenebileceği bir İnternet sitesi oluşturmak, vatandaşların ve diğer ilgili tarafların politika yapım sürecine katılımını cesaretlendirecek bir İnternet platformu kurarak bu konularda görüşlerini almak ve kamu ihalesinin şeffaflaştırılması için elektronik kamu ihale platformu oluşturmak ikinci kısımda yer alan uygulamalar arasındadır.

Türkiye ayrıca G20 Yolsuzlukla Mücadele Açık Veri İlkelerini 2014 yılında onaylamıştır. Bu ilkeler açık veri yayınlama; verilerin zamanında ve kapsamlı açıklanması; erişilebilir ve kullanılabilir olması; karşılaştırılabilir ve işlenebilir/üzerine çalışabilir olması; iyi yönetim, vatandaş katılımı ve kapsayıcı kalkınma ve inovasyonu güçlendirmeyi içermektedir.

Kamu kurumları, istatistik sistemleri açısından AB ile uyum süreci çerçevesinde veri üretimine daha fazla önem vermeye başlamıştır. Bakanlıkların teşkilat ve görevleri hakkında kanun ve kanun hükmünde kararname üzerinde yaptığımız araştırmaya göre istatistiğe en çok atıf yapılan bakanlıklar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (29 referans) ve Ulaştırma Bakanlığı'dır (9 referans). Ancak ekonomi ile bağlantılı bakanlıklar; veri üretimi, düzenli veri yayınlanması, düzgün sınıflandırma ve verinin erişime açılabilir olması bakımından daha başarılıdır.

Bakanlıkların İnternet siteleri üzerinden yaptığımız araştırmada Ekonomi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı daha geniş kapsamlı bir veri çalışması yaparken; AB Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı'nın derin ve kapsamlı veri üretmediğini gözlemlenmiştir. Ay-

rica İçişleri Bakanlığı İnternet sitesinde doğum ve ölüm, evlenme ve boşanma, ikamet, nüfus kütükleri, iller ve köylere ait konularda istatistikler yayımlanırken; yapılan operasyonlar, soruşturmalar, tutuklu bulunanlar, emniyet teşkilatının içerisindeki soruşturmalar ve disiplin cezalarına ait veri bulunmamaktadır. Emniyet Genel Müdürlükleri tarafından yayımlanan istatistiklerin daha sistematik, düzenli ve kapsamlı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanması gereklidir. Bakanlıklar tarafından üretilen verilen önemli bir sorunu da araştırmacılar tarafından kullanılabilir bir biçimde modern veri işletim programlarına uyumlu olmamasıdır.

İdarelerce veri üretimi bilgi edinme hakkı ile birlikte düşünülmelidir. 2003 yılından beri 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkında Kanun'a göre kamu idareleri vatandaşların bilgi edinme başvurularını yanıtlamakla yükümlüdür. Bilgi Edinme Kanunu 7. maddeye göre, bilgi edinme başvurusu başvuru kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya görevleri gereği bulunması gereken bilgi veya belgelere ilişkin olmalıdır. Eğer istenen bilgi veya belge başvuru kurum ve kuruluştan başka yerde bulunuyorsa, başvuru dilekçesi bu kurum ve kuruluşa gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir. Ayrıca vatandaşlar Etik Kurulu ve Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)'e bilgi erişim talebi gönderebilir ve ilgili kamu kurumu bu talebi 15 gün içerisinde cevaplamak zorundadır.

Türkiye Bilgi Edinme Hakkı Endeksi'nde 111 ülke arasında 79. sıradadır.³¹⁴ Bilgi edinme hakkının sınırları yargı denetimi dışında kalan işlemler, devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi veya belgeler, istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler, idari soruşturmaya ilişkin bilgi veya belgeler, adli soruşturma ve kovuşturmayla ilişkin bilgi veya belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, tavsiye ve mütalaa taleplerinden oluşmaktadır. Ancak kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim ve denge rolünü oynayan sivil toplum kuruluşları ile yaptığımız görüşmelerde bilgi edinme hakkını kullanarak gerçekleştirilen taleplerin daha çok mevzuata atıf yaparak veya kısıtlamalar gerekçe gösterilerek reddedildiği belirtilmiştir.

Reddedilen başvurunun sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)'na yazılı olarak itiraz edebilir. Kurul, bu konuda kararını otuz iş günü içinde verir. Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin hazırladığı Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi BEDK'nın üye olarak çeşitlilik sağlaması gerektiğine dikkat çekmiştir.³¹⁵ BEDK Bakanlar Kurulu kararı ile atanan 9 üyeden oluşur. Birer üyesi Yargıtay ve Danıştay genel kurullarının kendi kurumları içinden önerecekleri ikişer aday, birer üyesi ceza hukuku, idare hukuku ve anayasa hukuku alanlarında profesör veya doçent unvanına sahip kişiler, bir üyesi Türkiye Barolar Birliği'nin baro başkanı seçilme yeterliliğine sahip kişiler içinden göstereceği iki aday, iki üyesi en az genel müdür düzeyinde görev yapmakta olanlar ve bir üyesi de Adalet Bakanı'nin önerisi üzerine bu Bakanlıkta idarî görevlerde çalışan hâkimler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilecek üyelerden oluşur.³¹⁶ Kurul üyeleri 4 yıl görev yapar ve Kurul Başkanı, kurul üyelerince kendi aralarından seçilir. Kurul ayda bir toplanır ancak ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkanın çağrısı üzerine de toplanabilir.

BEDK'ya başvuru miktarları yıllar itibarıyla artmıştır. 2006 yılında 1,164 olan başvuruların sayısının 2014 yılında 2,690'a yükselmesine karşılık reddilen başvuru sayısı 1,095'tir. Görüldüğü üzere reddedilen başvuru sayısı çok yüksektir.³¹⁷ AB İlerleme Raporları Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmasını tavsiye etmiştir. Diğer bir bilgi edinme kaynağı olan BİMER vatandaşların sorularını cevaplama amacıyla 2006 yılında kurulmuştur. BİMER istatistiklerine göre başvuru sayısı 10 yılda yaklaşık 13 kat artmış, 2006'da yapılan başvuru sayısı 129,297 iken 2016'da 1.729,952'ye yükselmiştir.

³¹⁴ Center for Law and Democracy. Global right to Information Rating, <http://www.rti-rating.org/>.

³¹⁵ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 62.

³¹⁶ Bkz. Bilgi Edinme Kurulu resmi İnternet sitesi, <http://www.bedk.gov.tr/Hakimizda.aspx>

³¹⁷ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 62.

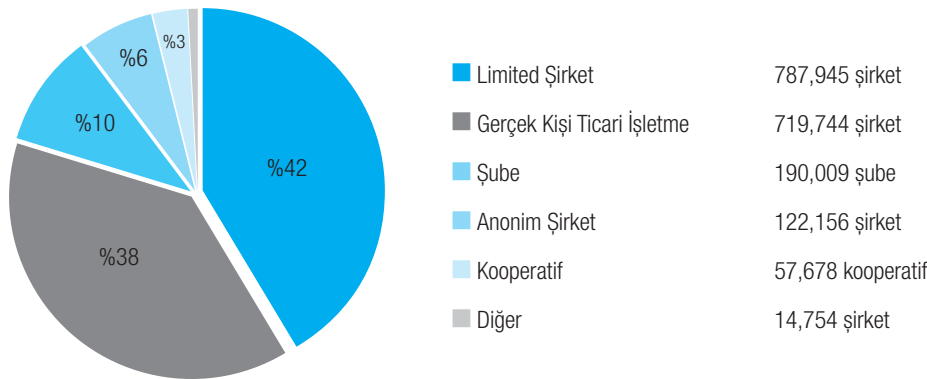
Türkiye ekonomisinde 2013 yılı istatistiklerine göre farklı sektörlerde ve farklı ölçeklerde ulusal ve uluslararası çapta yaklaşık 3.5 milyon kayıtlı firma olup, TÜİK 2015 yılı verileri ise programcılık ve yayıncılık faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç yaklaşık 2.7 milyon firmanın faaliyette olduğunu göstermektedir. İşletmeleri ölçeklerine göre, ortaklık yapılarına göre, halka açık olma ve Borsa İstanbul'da işlem görme durumlarına göre ayırmak ve şeffaflığa bakış açılarını ve uygulamalarını bu sınıflandırmayla değerlendirmek mümkündür.

İşletmelerin ölçeklerine göre dağılımına bakıldığında; dünyadaki orana paralel bir değer olan %99.8-%99.9'undan fazlasını KOBİ'lerin oluşturduğu görülmektedir. Diğer taraftan, mikro ölçekli işletmelerin ağırlığı %93.5 olup, toplam işletme sayısının çok büyük bir bölümünü yıllık net satışları 1 milyon TL ve çalışan sayısı 10 kişiden az olan işletmeler oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, KOBİ'ler içinde 1-9 çalışana sahip mikro işletmeler, toplamın %93.5'ini, 10-49 çalışana sahip küçük işletmeler, toplamın %5.4'ünü ve 50-249 çalışana sahip orta ölçekli işletmeler, toplamın %0.9'unu oluşturmaktadır.³¹⁸ KOBİ'ler sayıca ağırlıklı olmalarının yanı sıra toplam maaş ve ücretlerin %54.1'i, cironun %62'si ve faktör maliyetleri ile katma değer %53.5'ini ve maddi mallara ilişkin brüt yatırımların %55'ini gerçekleştiren Türkiye ekonomisinin yapı taşıdır.³¹⁹ Ayrıca son yıllarda ihracat ve ithalattaki payları da hızla yükselmektedir. 2015 yılında toplam ithalatın %37.7'si, ihracatın ise %55.1'i KOBİ'ler tarafından gerçekleştirilmiştir. Özellikle bazı sektörlerde ihracatın tamamının KOBİ'ler tarafından yapıldığı da bir başka gerçektir.

İşletmelerin ortaklık yapıları incelendiğinde ise KOBİ'lerin çok büyük bir bölümünün aile şirketi yapısında ve hukuki statülerinin daha çok şahıs şirketi ve limited şirket olduğu görülmektedir. Büyük ölçekli işletmelerde ise Limited Şirket ve Anonim Şirket statüsü yoğunluktadır. Yabancı sermayeli şirketlerin de orta ölçekli genellikle de büyük ölçekli işletmelerle ortaklık yapmaktadırlar.

Grafik 13'den de görülebileceği gibi toplam aktif 1,892,286 aktif şirketin %80'ini şahıs şirketi ve limited şirketler oluşturmaktadır.³²⁰ Ayrıca Türkiye'deki esnaf ve sanatkar işyeri sayısı 1,802,518'dir.³²¹

Grafik 13. Türkiye'de İşletmelerin Hukuki Statülerine Göre Dağılımı



Kaynak: Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

³¹⁸ TÜİK, İş Kayıtlarına Göre Girişim Sayıları 2013

³¹⁹ TÜİK, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, 2016, Haber Bülteni, 25 Kasım 2016, Sayı: 21540

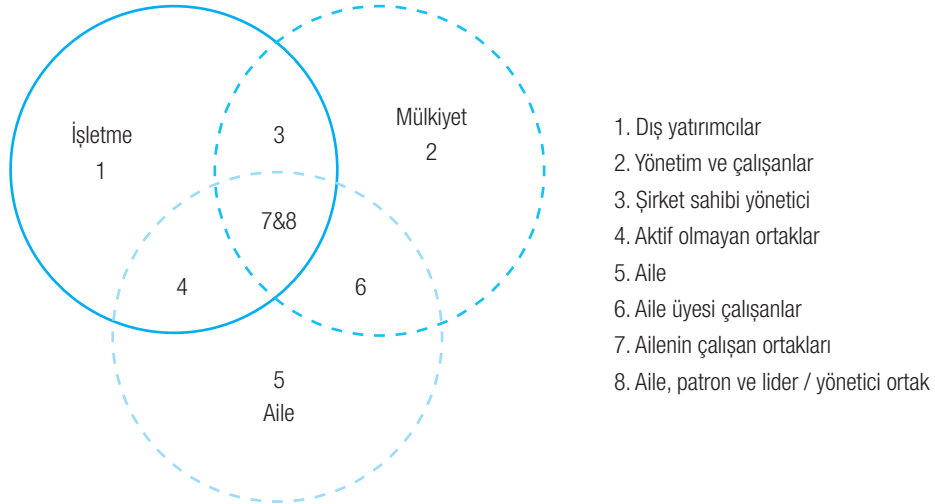
³²⁰ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2016 Yılı Aralık Ayı Veri Bülteni, s.9

³²¹ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2016 Yılı Aralık Ayı Veri Bülteni, s.10

Türkiye’deki işletmelerin yabancı oranı ise %13.8 olup, 2014 yılında 42,150 olan yabancı sermayeli şirket sayısı 2015 yılında 46,800’e³²² 2016 yılı ilk yarısında ise 49,933’e yükselmiştir.³²³ Yabancı sermayeli şirketlerin 2014 yılındaki kuruluş şekli dağılımında; 34,878 yeni şirket, 6,297 birleşme ve 975 şube iken hukuki statüleri; %78.7’si limited şirket, %19.1’i anonim şirket ve %2.2’si diğer şeklindedir. Yabancı sermayeli şirketlerde yatırım yapan ve kontrolü elinde tutan ülkeler arasında Hollanda, İngiltere, Almanya, ABD ve Fransa ilk beş ülkedir.

1 Temmuz 2012 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda “aile” ya da “aile işletmesi” gibi kelimeler kullanılmamış ve tanım yapılmamış olmakla birlikte, kurumsal yönetim ilkelerinin temel kavramlarını oluşturan adillik/eşitlik, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sorumluluk gibi kavramlarda önemli değişiklikler yapılmış ve yeni maddeler getirilmiştir.³²⁴ Özellikle anonim şirketlerin finansal tabloları ve yönetim kurulunun faaliyet raporunun hazırlanmasında madde 515 dürüst resim ilkesi başlığında finansal tabloların şeffaf ve güvenilir bir şekilde açıklanması gerekliliğini vurgulamaktadır. Madde 626’da ise şirketin yönetiminden sorumlu müdür ve kişilere şirket menfaatlerini dürüstlük kuralları çerçevesinde gözetme yükümlülüğünü getirmektedir. Ayrıca kanunun birçok maddesinde “dürüstlük” ve “hesap verme” ilkesine ve bu ilkeler ile çalışmaya vurgu yapılmaktadır.

Şekil 1. Aile Şirketlerinin Kesişim Alanı



Kaynak: PwC, *Kin the Game, Family Business Survey 2010/11, 2010, s.3*

2008 yılında Türkiye’nin farklı bölgelerinde yaklaşık 300 işletme üzerinde yapılan bir araştırmada; özellikle KOBİ’lerde ortak sayısı ile ortakların akrabalık durumları arasında güçlü bir ilişki olduğu görülmüştür. İncelenen işletmelerin %81’ini oluşturan 1-5 ortaklı şirketlerin %70’inde ortaklar akrabalık ilişkisine de sahiptir.³²⁵

Bununla birlikte, işletmelerin ölçekleri ile ortaklık yapıları arasında farklılıklar da görülmektedir. Her KOBİ ya da büyük ölçekli işletme bir aile şirketi olmadığı gibi her aile şirketi de KOBİ ya da büyük işletme olmak zorunda değildir. Halka açıklık, borsada işlem görme gibi durumlar da hem büyük ölçekli işletmeler hem de KOBİ’ler için geçerlidir.

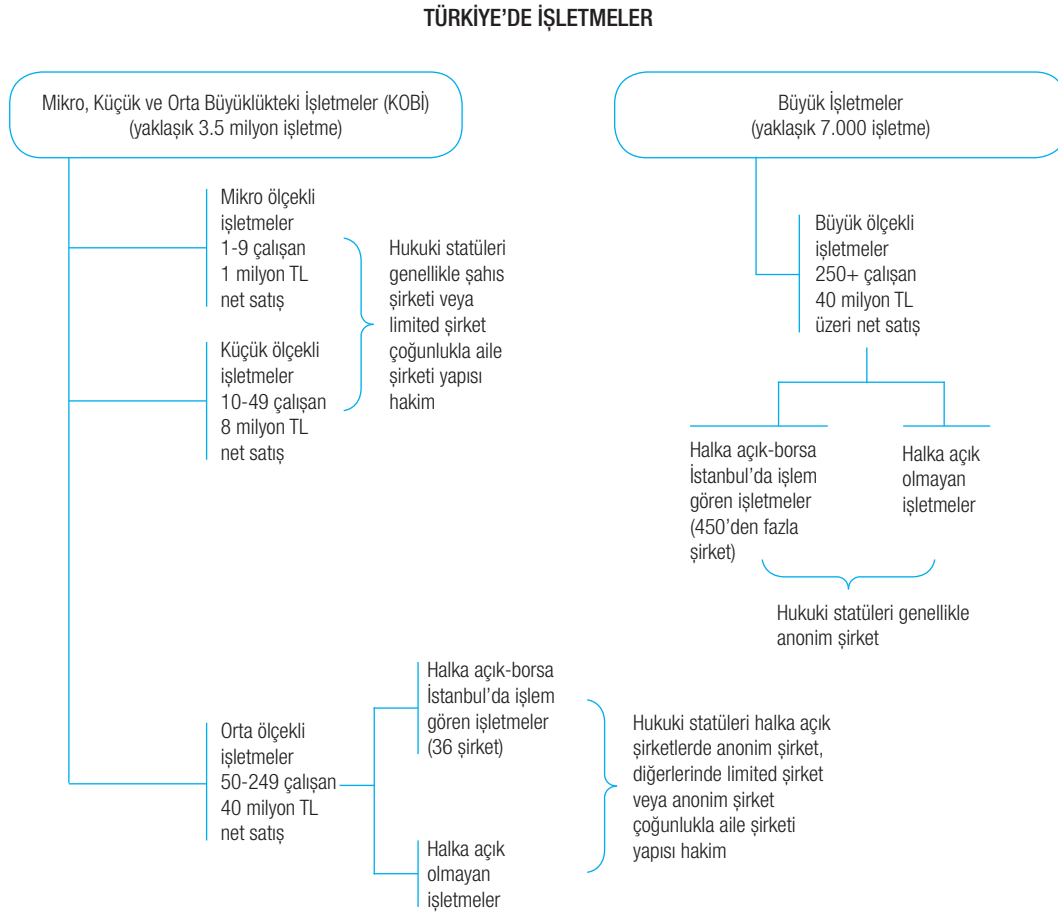
³²² <http://www.invest.gov.tr/en-US/turkey/factsandfigures/Pages/TRSnapshot.aspx>

³²³ http://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/yatirim/uluslararasıYatirim/uluslararası-dogrudan-yatirim?_afLop=1213845828946655#!%40%40%3F_afrLoop%3D1213845828946655%26_adf.ctrl-state%3De79f85bl_170

³²⁴ Sönmez, Asuman. Toksoy, Andaç. Kurumsal Yönetim İlkelerinin Türkiye’deki Aile İşletmelerine Uygulanabilirliği, Maliye Finans Yazıları, Temmuz 2011, Sayı: 92, s.67

³²⁵ Sönmez Asuman, KOBİ Finansmanında KOBİ Borsalarının Yeri, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Üzerine Bir İnceleme, Kadir Has Üniversitesi, Doktora Tezi, 2008

Şekil 2. Türkiye’de İşletmelerin Ölçeği ve Yapısı



Kaynak: Borsa İstanbul (BİST), Kamu Aydınlatma Platformu, TÜİK, Asuman Sönmez

Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de ekonomik göstergeler açısından önemleri ve sayılarının yüksekliğine rağmen, aile işletmelerinin ömürleri uzun ve ikinci veya üçüncü nesle geçişleri çok mümkün olamamaktadır. Her 10 aile işletmesinden ancak 3’ü ikinci nesle devredilebilmektedir.³²⁶ Benzer durumun gelişmiş ülkelerde ise ikinci nesle geçişlerden ziyade üçüncü nesle aktarılmasında yaşandığını yapılan araştırmalar göstermektedir. ABD’de yapılan bir araştırmanın sonuçları, birinci kuşakta son bulan aile işletmesi sayısının %80, ikinci kuşağa ulaşanların oranının %16, üçüncü kuşağa ulaşanların oranının %4 olduğunu göstermektedir.³²⁷ Kurumsallaşma ve kurumsal yönetim ilkeleri esaslarına göre çalışma aile işletmelerinde nesilden nesle aktarım belirleyici bir unsurdur.

Daha çok halka açık işletmeler için düzenlendiği düşünülen ve pay sahiplerinin haklarının korunarak şirket değerinin artmasını amaçlayan kurumsal yönetim ilkelerinin işletmelerin sürdürülebilirliğine sağladığı katkıların görülmesiyle birlikte halka açık olmayan işletmeler için de gündeme geldiği görülmektedir.³²⁸

³²⁶ Sarrafoğlu, Fahri. Aile Şirketleri Niye Uzun Olmuyor?, <http://www.netpano.com/makale/?makale=1084>, 13 Kasım 2010

³²⁷ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD), Kurumsal Yönetim İlkeleri Işığında Aile Şirketleri Yönetim Rehberi, Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği Yayınları, 2010, s.13

³²⁸ Sönmez, Asuman. Toksoy, Andaç. “Kurumsal Yönetim İlkelerinin Türkiye’deki Aile İşletmelerine Uygulanabilirliği”, Maliye Finans Yazıları, Temmuz 2011, Sayı: 92, s.81

Türkiye'nin küresel ekonomiye entegre olmuş büyüyen bir ekonomiye sahip ülke profiline rağmen Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 yılı Yolsuzluk Algı Endeksi'ne göre en büyük düşüşü yaşayan ülke olarak sıralamada 64'ten 66'ya³²⁹ ve 2016 yılında da 75. sıraya gerilemesi kaygı vericidir.

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun (*The Group of States against Corruption - GRECO*) son Türkiye raporunda ise yolsuzluğun suç haline getirilmesi ile siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı konularında önceki tavsiyelerde ilerleme kaydedilmediğinin vurgulanarak "ölçülebilir ilerlemenin mümkün olan en kısa sürede" tamamlanmasını istemesi dikkate alınması gereken bir durumdur. Tüm bunlar şüphesiz ki yerli ve yabancı yatırımcının güvenini de sarsmaktadır.³³⁰

Diğer taraftan Türkiye'nin uluslararası kredi derecelendirme kuruluşları Standart & Poors, Moody's ve Fitch tarafından "yatırım yapılabilir" ülke statüsünden çıkarılması ve notlarının düşürülmesi bir yandan yabancı yatırımcıların Türkiye'ye olan ilgilerini kaybetmelerine, bir yandan firmaların borçlanma maliyetlerinin yükselmesine yol açarken diğer yandan da ekonomik istikrarın sağlanmasını güçleştirmektedir.

Ölçek değiştirmek isteyen özellikle de orta ölçekten büyük ölçeğe geçmek isteyen işletmelerin kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde yolsuzlukla mücadele politikaları başta olmak üzere kendi çalışma ilkelerini oluşturmaya başladıkları ve şeffaflık, yolsuzluğa karşı mücadele ve şirket etik kurallarını uyguladıkları gözlenmektedir. Söz konusu faaliyetlerin ve özel sektördeki gelişmelerin Türkiye'nin rekabet gücünü artırması üzerindeki olumlu etkileri Dünya Ekonomik Forumu'nun Küresel Rekabetçilik Raporu'nun sonuçlarında da kendini göstermektedir. 2005 – 2006 yılları raporunda 71. sıradayken, 2010 yılında 133 ülke arasında 61. sırada yer alan Türkiye 2014 sıralamasında 148 ülke arasında 45. sırada³³¹, 2015 sıralamasında 51. sırada³³² ve 2016 sıralamasında 140 ülke içinde 55. sırada yer almıştır.³³³

Sıralamadaki yerini yıllar itibarıyla yükseltmesinin yanı sıra Türkiye, Küresel Rekabetçilik Endeksi'ni oluşturan 12 bileşenden sadece Emek Piyasalarının Etkinliği ve Makro-Ekonomik İstikrar bileşenlerinde ortalamanın altında bir değere sahip olup, Kurumsal Yapı, Altyapı, Sağlık ve İlköğretim, Yüksek Öğretim ve İşbaşında Eğitim, Ürün Piyasalarının Etkinliği, Finansal Piyasaların Gelişmişliği, Teknolojik Altyapı, Pazar Büyüklüğü ve İş Dünyasının Gelişmişlik Düzeyi ve İnovasyon bileşenlerinde de gelişme kaydetmiştir.³³⁴ Raporda Türkiye'nin rekabet düzeyini geliştirmesi için sağlık ve ilköğretim, yüksek öğretim ve işbaşında eğitim, emek piyasalarının etkinliği ve kamu kurumlarının etkinliği ve şeffaflığı bileşenlerine odaklanması gerektiği vurgulanmıştır.³³⁵

Küresel Rekabetçilik Endeksi'ni oluşturan 12 Ana Bileşenden 1. Ana Bileşen: Kurumlar olup, kurumsal yapı, bireylerin, firmaların ve kamunun bir ekonomi içinde gelir ve refah oluşturmak üzere ilişkide olduğu hukuksal ve yönetsel çerçevedir.³³⁶ Kurumsal yapının niteliğinin yatırım kararlarını ve üretimin örgütlenmesini etkilemesinin yanı sıra ekonomide özel sektörün dürüst

³²⁹ Zıngıl, Özlem. Şeffaflık ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Yasal Düzenlemelere Genel Bir Bakış, Uluslararası Şeffaflık Derneği, Nisan 2015, s.3

³³⁰ Zıngıl, Özlem. Şeffaflık ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Yasal Düzenlemelere Genel Bir Bakış, Uluslararası Şeffaflık Derneği, Nisan 2015, s.3

³³¹ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.10

³³² <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Endeksi-2014-2015-Raporu>

³³³ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlilik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

³³⁴ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.10

³³⁵ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.45

³³⁶ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.92

olduğu, yöneticilerin kamu yönetimiyle, diğer şirketlerle ve kamuoyu ile güçlü ahlaki uygulamalar bütünü içinde olmaları ekonominin olumlu yönde hareket edebilmesi için önemlidir.³³⁷ Bu kapsamda yolsuzluk, kamu sözleşmelerinde dürüst olmayan bir ortam, şeffaf olmayan işleyiş, güvensizlik ekonomide maliyet yaratan ve dahası görünmez gider kalemleri arasında yer alan ve karlılığı olumsuz etkileyen unsurlardır.³³⁸ Kurumsal Yapı'da 2013 – 2014 Raporu'nda 56. sırada³³⁹, 2014 - 2015 Raporu'nda 64. sırada yer alan Türkiye 2015 – 2016 Raporu'nda ise 75. sıraya gerilemiştir.³⁴⁰ Kamunun Politika Oluşturma Sürecinde Şeffaflık sıralamasında 2008 yılında 134 ülke içinde 97. sırada olan Türkiye 2013 - 2014 yılında 148 ülke arasında 37. sıraya yükselmiştir.³⁴¹ Bu kısımda bilgi edinme hakkının işlerliği, yatırım, üretim ve ticaret ortamını özel sektör için öngörülebilir seviyeye ulaşması ve bu çerçevede, ilgili hükümet politikaları ve düzenlemelerdeki değişiklikler konusunda, özel sektörün bilgi almasının ne derece kolay olduğu değerlendirilmektedir.³⁴²

Küresel Rekabetçilik Endeksi'ni oluşturan 12 Ana Bileşenden 7. Ana Bileşen: Emek Piyasalarının Etkinliği olup, özellikle etkin işgücü piyasalarının, çalışanlara sunulan teşviklerle birlikte işgücünün sunduğu emek arasında olması gereken ilişkinin şeffaflığını sağlamaları gerekliliği vurgulanmaktadır.³⁴³ Emek piyasalarının etkinliği konusunda Türkiye 2013 – 2014 ile 2014 – 2015 yılları arasında 130. ve 131. sıradan 2015 – 2016 yılları arasında 127. sıraya yükselmiştir.³⁴⁴

Küresel Rekabetçilik Endeksi'ni oluşturan 12 Ana Bileşenden 8. Ana Bileşen: Finansal Piyasaların Gelişmişliği olup, finansal sistemin iyi işleyebilmesi ve özellikle de yatırımcıların ve ekonomi içindeki diğer oyuncuların korunabilmesi için güvenilir ve şeffaf bir bankacılık sistemine ve bu sistem dahil mali sistemin tümüne uygun düzenlemelere, mevzuata ihtiyaç bulunmaktadır.³⁴⁵ Türkiye 2013 – 2014 yılları arasında 51.³⁴⁶ sıradan 2014 – 2015 yılları arasında 58. sıraya 2015 – 2016 yılları arasında ise 64. sıraya gerilemiştir.³⁴⁷

Artan küresel rekabet ortamında işletmelerin pazar paylarını yükseltmeleri, satışlarını ve karlılıklarını artırma çabalarının yanı sıra işletmenin sürdürülebilirliği de bir diğer önemli konudur. Birleşmiş Milletler (BM) Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin 2010 yılında dünyanın çeşitli ülkelerinde faaliyet gösteren 766 şirketin üst düzey yöneticisinin (CEO) görüşlerini temel alan araştırmasında; şirketleri sürdürülebilirlik politikalarına yönlendiren en etkili faktörlerin sırasıyla, marka değeri, güven ve itibar sağlanması, maliyet tasarrufu ile birlikte kârlılığın artması, nitelikli iş gücünün şirkete çekilmesi ve çalışanların motivasyonunun artması ve tüketici talepleri olduğu ortaya konmuştur.³⁴⁸ Kurumsal yönetim kalitesi ile sermaye maliyeti, finansman imkânlarının ve

³³⁷ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.92

³³⁸ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.92

³³⁹ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Endeksi-2014-2015-Raporu>

³⁴⁰ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

³⁴¹ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.96

³⁴² TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.96

³⁴³ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.93

³⁴⁴ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

³⁴⁵ TÜSİAD-Sabancı Üniversitesi Rekabet Forumu (REF), Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED), "Türkiye'nin Küresel Rekabet Düzeyi 2013-2014", Ocak 2014, s.93

³⁴⁶ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Endeksi-2014-2015-Raporu>

³⁴⁷ <http://www.rekabet.gov.tr/tr-TR/Rekabet-Yazisi/Kuresel-Rekabet-Edebilirlik-Endeksi-2015-2016-Raporu>

³⁴⁸ Borsa İstanbul, Şirketler İçin Sürdürülebilirlik Rehberi, s.15

likiditenin artması, krizlerin daha kolay atlatılması ve iyi yönetilen şirketlerin ömürlerinin uzaması arasında ilişki kurulmakta, yönetim kalitesi yükseldikçe bahsedilen göstergeler iyileşmektedir.³⁴⁹ Özetle; kurumsal yönetimin kalitesi ile işletmelerin sürdürülebilirliği arasında ciddi bir bağ vardır ve kurumsal yönetim ilkeleri sürdürülebilirlik açısından işletmeler için artık vazgeçilmez bir öğe haline almıştır.

Bir işletmenin kurumsal sürdürülebilirlik yaklaşımını benimsemesi ve sürdürülebilirlik raporları hazırlaması sadece hissedarlarına değil tüm paydaşlarına karşı sorumlulukları olduğunu kabul etmesi anlamına gelmektedir ki, bu durum “hesap verebilirlik” kavramının kapsamını da genişletmektedir.³⁵⁰

Etkin bir kurumsal yönetimin; etkin ve bağımsız bir yönetim kurulu, proaktif bir denetim komitesi, yönetici ücretlerini hissedar değeri ile bağdaştıracak bir ücret komitesi, etkin bir iç kontrol yapısı, uygun etik davranış kuralları, net ve yaptırım gücü olan politika ve prosedürler, etkin risk yönetimi, objektif ve yeterli iç denetim fonksiyonu, bağımsız ve etkin dış denetim, bildirimlerin şeffaflığı, etkin iletişim, hesap verebilirliği ve ölçülebilirliği sağlayacak sistemler şeklinde sıralanabilecek unsurlarının³⁵¹, Türkiye ekonomisinde faaliyet gösteren KOBİ’ler özellikle de mikro ve küçük ölçekli işletmeler açısından tam anlamıyla uygulanabilmesi; yönetim anlayışı, finansal kaynaklar ve insan kaynakları açısından çok mümkün görünmemektedir.³⁵² Söz konusu ilkeler doğrultusunda daha çok uluslararası ortaklı büyük ölçekli işletmelerde ve sayıca az olmakla birlikte uluslararası arenada iş yapan yine büyük aile işletmelerinde çalışmalar ve uygulamalar bulunmaktadır. Borsa İstanbul’da işlem gören halka açık şirketlerde çok iyi örneklerin mevcut olduğu, bazı uygulamaların farklı denetim mercilerince denetlendiği ve bazı şartların uygulanmaması durumunda tabi olunan farklı kanun ve yönetmelikler çerçevesinde yaptırımlarla karşılaştığı bir gerçektir. Bununla birlikte, en yüksek piyasa değerine sahip en fazla günlük işlem hacminin gerçekleştiği BİST 50 Endeksi’ndeki şirketlerde bile “yolsuzlukla mücadele” ve şeffaflık konularında yol alamayan şirketlerin var olduğu da bir başka gerçektir.

İyi kurumsal yönetim kendi başına bir amaç olmayıp, işletmelerin uzun dönemli yatırım için öz sermayeye erişime olan ihtiyaçlarında gerekli piyasa güveninin ve iş dürüstlüğü’nün yaratılması için bir araçtır.³⁵³

Kurumsal Yönetim İlkeleri OECD tarafından 1999 yılında geliştirilmiş ve ilk defa 2004 yılında güncellenmiş, ilkelerin gözden geçirilmesi tüm G-20 ülkelerinin OECD üyesi ülkeler ile başta Basel Komitesi, Finansal İstikrar Kurulu ve Dünya Bankası Grubu olmak üzere önemli uluslararası kuruluşların uzmanlarının da katıldıkları OECD Kurumsal Yönetim Komitesi himayesinde gerçekleştirilmiştir.³⁵⁴ İlkeler rehberliğini altı farklı bölüme tavsiyeler ve açıklamalar yoluyla yapmakta olup söz konusu bölümler şöyledir:³⁵⁵

- I) Etkin kurumsal yönetim çerçevesinin temelini sağlanması
- II) Pay sahiplerinin hakları ve adil muamele görmeleri ile temel ortaklık işlevleri

³⁴⁹ Deloitte, Yatırımcı İlişkileri El Kitabı, 2008

³⁵⁰ Borsa İstanbul, Şirketler İçin Sürdürülebilirlik Rehberi, s.33

³⁵¹ Babuşcu, Hazar. SPK Kurumsal Yönetim Derecelendirme Uzmanlığı Sınavlarına Hazırlık, 2007, s.333

³⁵² Sönmez, Asuman. Toksoy, Andaç. “Kurumsal Yönetim İlkelerinin Türkiye’deki Aile İşletmelerine Uygulanabilirliği”, Maliye Finans Yazıları, Temmuz 2011, Sayı: 92, s.83

³⁵³ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD’nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.3

³⁵⁴ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD’nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.4

³⁵⁵ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD’nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.11

- III) Kurumsal yatırımcılar, pay senedi piyasaları ve diğer araçlar
- IV) Menfaat sahiplerinin rolü
- V) Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık
- VI) Yönetim Kurulunun sorumlulukları

Günümüzde katma değer yaratma yöntemlerine ilişkin bilgileri şeffaflık ilkesi doğrultusunda paylaşmayan, paydaşlarının beklentilerini görmezden gelerek geleceğe yatırım yapan, çevresel, sosyal ve kurumsal yönetime ilişkin riskleri göz ardı ederek yalnızca ekonomik sürdürülebilirliğe odaklanan işletmelerin, mevcut şartlarda rekabet güçlerini korumaları veya artırmaları da mümkün değildir.³⁵⁶

Bu bilgiler ışığında İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi ile ilgili çalışmayı yaparken işletmelerin şeffaflığa bakışı ve uygulamalarını bu kapsamda ele almak faydalı olacaktır. Çalışma süresince cevabını aradığımız her soruya;

- işletmelerin ölçekleri,
- faaliyet gösterdikleri sektörler,
- uymak zorunda oldukları kanunlar, yönetmelikler,
- halka açık olup olmadıkları özellikle de Borsa İstanbul'da işlem görüp görmedikleri,
- sermaye piyasalarında işlem yapıp yapmadıkları

kapsamında bakılarak mevcut durumun analiz edilmesi hedeflenmiştir.

İş Dünyası Şeffaflık Sistemi Türkiye Analizi çalışmasının uygulamadaki örnekleri yansıtması ve Borsa İstanbul'da işlem gören halka açık şirketlerin durumları hakkında da bilgi vermesi açısından Borsa İstanbul'da işlem gören halka açık şirketlerden BİST 50 Endeksi³⁵⁷ (50 şirket) ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi içinde yer alan şirketler (42 şirket) olmak üzere değişik sektörlerde faaliyet gösteren toplam 58 şirket üzerinde bir çalışma yapılmıştır.

Söz konusu endekslerin seçilme sebepleri; BİST 50 Endeksi'nin Borsa İstanbul'da işlem gören Türkiye'nin en yüksek piyasa değeri ve günlük işlem hacmine sahip olan şirketlerini³⁵⁸ kapsıyor olması, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde ise endekse seçilen firmalarda özellikle "yolsuzlukla mücadele" konularında da değerlendirme yapılıyor olmasıdır.

BİST Sürdürülebilir Endeksi'nde yer alan 42 halka açık şirket ise EIRIS (*Ethical Investment Research Services Limited*) tarafından uluslararası sürdürülebilirlik kriterlerine göre değerlemeye alınan şirketler içinden seçilmiştir. EIRIS 63 şirketi değerlemeye tabi tutmuş ve değerlemelerde sadece şirketlerin "kamuya açık" bilgilerini kullanarak verdiği notlarla söz konusu şirketlerin Endeks'te işlem görmelerini sağlamıştır.³⁵⁹

EIRIS'in 3 aşamalı değerlendirme çalışmasının birinci aşamasında; "şirketlerin 30 Haziran itibarıyla "kamuya açık" bilgilerini kullanılarak çevre, biyoçeşitlilik, iklim değişikliği, yönetim kurulunun yapısı, rüşvetle mücadele, insan hakları, tedarik zinciri, sağlık ve güvenlik alanlarındaki politika ve faaliyetlerine ilişkin bir profil hazırlayarak şirketlere gönderilir. Şirketlerin yıllık mali raporları, sürdürülebilirlik ve kurumsal sosyal sorumluluk raporları, web siteleri, CDP (Karbon Saydamlık Projesi) raporları gibi üçüncü şahıslar tarafından hazırlanıp kamuoyuna açıklanmış raporları, yine

³⁵⁶ Borsa İstanbul, Şirketler İçin Sürdürülebilirlik Rehberi, s.15

³⁵⁷ <https://www.kap.org.tr/tr/Endeksler>, Erişim Tarihi: 31.01.2017

³⁵⁸ <http://www.bireyselemeklilikbes.com/BIST-50-endeksi-nedir/>

³⁵⁹ Borsa İstanbul, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Temel Kuralları, s.6

“kamuya açık” bilgi kapsamında dikkate alınacak bilgilere örnek olarak gösterilebilir.”³⁶⁰

Değerlendirme çalışmasının Kurumsal Yönetim Kriterleri bölümünün inceleme konularını; yönetim kurulu yapısı, rüşvetle mücadele başlığı altında politikalar ve sistemler oluşturmaktadır. EIRIS tarafından 2014 yılında BİST 30, 2015 yılında BİST 50 Endeksleri kapsamında yer alan şirketler değerlemeye tabi tutulmakla birlikte, 2016 yılından itibaren BİST 100 Endeksi’nde işlem gören şirketlerden gönüllü olanları değerlemeye tabi tutulmaktadır.

Şekil 3’ten de görülebileceği gibi BİST 50 ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksleri karşılaştırmasında toplamda 58 farklı şirket (BİST 50 & BİST Sürdürülebilirlik Endeksi olarak gösterilen) ve her iki endekste yer alan 34 şirket (BİST 50 U BİST Sürdürülebilirlik Endeksi olarak gösterilen) mevcuttur. Karşılaştırmaya göre; 16 şirket sadece BİST 50 Endeksi’nde, 8 şirket de sadece BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde işlem görmektedir.

Şekil 3. BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde İşlem Gören Şirketler

AFYON	GOLTS	AEFES	OTKAR	SISE	TATGD	ADEL	
ALARK	GUBRF	AKBNK	PGSUS	VESTL	TKFEN	BRISA	
BJKAS	KRDMD	AKSEN	FROTO	YKBNK	VAKBN	GLYHO	
BIMAS	KOZAL	ARCLK	SAHOL	GARAN	ULKER	ISGYO	
EGEEN	SODA	ASELS	KCHOL	TTKOM		TTRAK	
ECILC	TRKCM	CCOLA	KORDS	HALKB		NETAS	
EKGYO		DOHOL	PETKM	TUPRS		VESBE	
ENKAI		DOAS	TAVHL	THLAO		ZOREN	
FENER		EREGL	TOASO	ISCTR			
GOODY		MGROS	TCELL	TSKB			
BİST 50 ENDEKSİNDE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (16 Şirket)		HER İKİ ENDEKSTE DE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (34 Şirket)				SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ’NDE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (8 şirket)	

Kaynak: Borsa İstanbul, Kamu Aydınlatma Platformu, Asuman Sönmez

Söz konusu endekslerde yer alan şirketler için “Yolsuzlukla Mücadele Programlarının Raporlanması”, “Örgütsel (organizasyonel) Şeffaflık” ve “Ülkesel Raporlama” olmak üzere 3 ayrı kategoride inceleme yapılmış ve Türkiye’nin en büyük ve yabancı yatırımcıların en çok hisse senetlerine yatırım yaptıkları şirketlerin puanları oluşturulmuştur.

Puanlama sırasında Şekil 3’teki şirketlerin Yolsuzlukla Mücadele Programlarının Raporlanmasında; 13 kriter, Örgütsel (organizasyonel) Şeffaflık değerlendirilmesinde 8 kriter ve Ülkesel Raporlamada 5 kriter göz önüne alınmıştır.

Masabaşı araştırma 1 Aralık 2016 – 31 Ocak 2017 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Araştırma sürecinde şirketlerin kurumsal İnternet sayfaları aracılığıyla yaptıkları beyanlar, açıklamalar, finansal, kurumsal ve faaliyet raporları, kurumsal yönetim ilkelerine uyum raporları, kredi derecelendirme raporları, bağlı ortaklık ve iştiraklerine ilişkin raporlar, sürdürülebilirlik raporları, etik kod, davranış kuralları, yatırımcı sunumları, Genel Kurul Toplantı notları, yöneticilerinin görüşleri, basın duyuruları değerlendirme sırasında başvurulan kaynaklardır.

Değerlendirmesi yapılan BİST 50 Endeksi’nde işlem gören 50 şirket, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde işlem gören 42 şirket, her iki Endeks’in toplamını oluşturan 58 şirket (BİST 50 & BİST

³⁶⁰ Borsa İstanbul, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Temel Kuralları, s.6

Sürdürülebilirlik Endeksi olarak gösterilen) ve her iki Endekste de yer alan 34 şirketin (BİST 50 U BİST Sürdürülebilirlik Endeksi olarak gösterilen) söz konusu 3 kategoriye göre ortalamaları 'de verilmiştir.

Tablo 5. BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Ortalamaları

	Yolsuzlukla Mücadele	Organizasyonel Şeffaflık	Ülkesel Raporlama
BİST 50 ENDEKSİ (50 şirket)	62	84	18
BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (42 şirket)	73	85	20
BİST 50 & BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (58 şirket)	62	84	19
BİST 50 U BİST SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ (34 şirket)	75	84	20

Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Tabloda yer alan 3 kategoriye oluşturan kriterler ve şirketlerin bu kriterlere göre aldıkları puanlarına yönelik konular ise sorular içerisinde detaylı olarak anlatılmıştır.

Araştırma ve değerlendirmesi yapılan şirketlerden hem BİST 50 Endeksi, hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören Tüpraş, Ford Otomotiv, Arçelik, İstanbul Sanayi Odası'nın (İSO) 2015 yılı Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu³⁶¹ sıralamasında ilk 3 sırada yer alırken, ilk 10 şirket içinde ise Tofaş ve Ereğli Demir Çelik bulunmaktadır. Söz konusu 5 firma Türkiye'nin En Büyük 500 sanayi kuruluşunun 2015 yılı üretimden net satışlarının %17'sini, ilk 10 firmanın net satışlarının ise %68.5'ini gerçekleştirmiştir. Endekslerde işlem gören diğer sanayi firmaları da İSO Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu listesinde yer alan firmalardır.

Diğer taraftan araştırma ve değerlendirmesi yapılan şirketler aynı zamanda yabancı yatırımcıların en çok ilgi gösterdikleri şirketlerdir. Özellikle bankacılık sektörü bu konuda önde gelmektedir. 2016 yılında yabancıların Borsa İstanbul'daki toplam hisse senedi alışlarının %40'undan fazlası Garanti Bankası, Akbank, Halk Bankası, İş Bankası, Yapı Kredi Bankası, Vakıfbank ve Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası hisse senetleri üzerinden gerçekleşmiştir. Adı geçen 7 banka hem BİST 50 Endeksi, hem BİST Sürdürülebilirlik Endeksi hem de BİST Bankacılık Endeksi'nde yer alan 12 banka içindedirler. Ayrıca Garanti Bankası, Akbank, Halk Bankası, İş Bankası, Yapı Kredi Bankası ve Vakıfbank 2016 yılı piyasa yapıcı 13 banka³⁶² arasında da yer alan Türk Bankacılık Sistemi'nin en büyük bankalarındandır.

Özetle; çalışmanın uygulamayı yansıtması amaçlı seçilen ve değerlendirilen farklı sektörlerde faaliyet gösteren toplam 58 şirket, aynı zamanda Türkiye ekonomisinde ağırlığı olan ve Türkiye'nin en büyük şirketleri içinde yer alan şirketlerdir.

Ayrıca çalışma ile ilgili olarak; İstanbul, Ankara, İzmir'de çeşitli sektörlerde faaliyet gösteren 22 şirketin yöneticileri ile görüşülmüştür. Söz konusu şirketler ilaç, içecek, sigorta, inşaat, banka, hizmet, elektronik, denetim, yazılım, gümrük, hukuk, kimya sektörlerinde faaliyette bulunan farklı ölçeklerdeki şirketlerdir. Görüşülen şirketlerin 9 tanesi KOBİ, 13 tanesi büyük ölçekli işletmedir. Büyük ölçekli işletmelerin 9 tanesi halka açık şirket olup, 6'sı hem BİST 50 Endeksi hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde, 1'i BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde, 2'si BİST Tüm Endeksi'nde işlem görmektedir. Diğer büyük ölçekli işletmelerin 3 tanesi uluslararası sermayeli ve 1'i yerli sermayeli işletmedir. Hukuki statü açısından görüşülen firmalardan 9 KOBİ'nin 8'i Limited Şirket, 1'i Anonim Şirket iken büyük ölçekli firmaların tamamı Anonim Şirkettir.

³⁶¹ <http://www.iso.org.tr/sites/1/content/500-buyuk-liste-2015.html>

³⁶² <http://www.alomaliye.com/2015/12/04/2016-yili-piyasa-yapici-bankalar/>

2.1

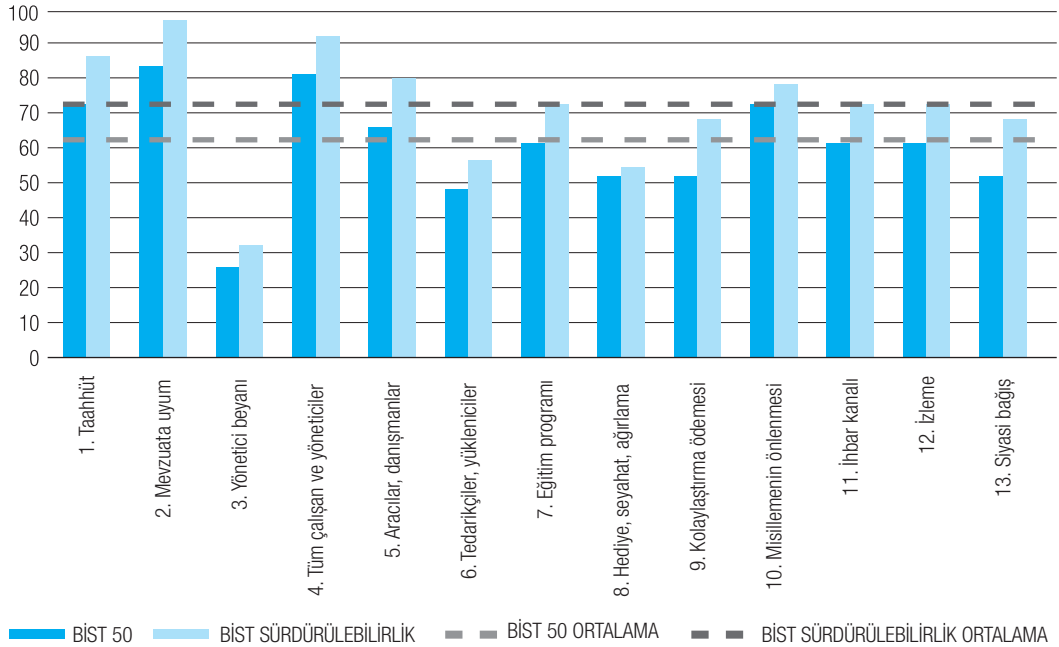
ŞEFFAFLIK SİSTEMİ YÖNETİMİ

Halka açık şirketlerin dünya genelinde %70'i kurumsal sorumluluk alanında raporlama yaparken, Global Fortune 250 listesine giren ve 34 değişik ülkede yerleşik çok uluslu şirketlerin %95'inin çalışan hakları, çevre ve paydaş ilişkilerinde gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve sonuçlarını, yıllık finansal raporlarıyla birlikte yayınladıkları görülmektedir.³⁶³ Türkiye'de ise büyük ölçekli işletmelerde ve halka açık işletmelerde raporlama konusunda örnek uygulamalar bulunmakla birlikte, şeffaflık sistemi yönetimini de kapsayan etkin bir kurumsal yönetimin KOBİ'ler özellikle de mikro ve küçük ölçekli işletmeler açısından tam anlamıyla uygulanabilmesi için alınması gereken çok mesafe olduğu bir gerçektir. Diğer taraftan işletme sahiplerinin de bu yönde bilgilendirilmesi ve motive edilmesi gerekmektedir. Söz konusu ilkelerle çalışma prensibi büyük ölçekli işletmelerde, uluslararası sermayeli orta ve büyük ölçekli işletmelerde, bazı büyük aile işletmelerinde ve Borsa İstanbul'da işlem gören halka açık şirketlerde daha çok uygulanmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda Kurumsal yönetim ilkeleri madde 1529 kapsamında halka açık anonim şirketlerde kurumsal yönetim ilkeleri, yönetim kurulunun buna ilişkin açıklamasının esasları ve şirketlerin bu yönden derecelendirme kural ve sonuçları Sermaye Piyasası Kurulu tarafından belirlendiği ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun uygun görüşü alınmak şartıyla, diğer kamu kurum ve kuruluşları, sadece kendi alanları için geçerli olabilecek kurumsal yönetim ilkeleriyle ilgili, ayrıntıya ilişkin sınırlı düzenlemeler yapabilecekleri belirtilmiştir.

Değerlendirmenin yapıldığı BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan şirketler açısından "Yolsuzlukla Mücadele Programlarının Raporlanması" ile ilgili konuları içeren 13 soru karşısında farklı sonuçlar oluşmuştur.

Grafik 14. BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketleri Yolsuzlukla Mücadele Programı Değerlendirme Kriterleri Ortalama Puanları



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

³⁶³ Borsa İstanbul, Şirketler İçin Sürdürülebilirlik Rehberi, s.6

Grafik 14'den de izlenebileceği gibi BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan şirketler, genel ortalama da dahil olmak üzere BİST 50 Endeksi'nde yer alan işletmelerden daha fazla yolsuzlukla mücadele konusunda önem vermekte olup sonucunda da daha yüksek puanlara sahiptirler.

PUAN

25

2.1.1

Politikaların Oluşturulması

Puanlama Sorusu:

Şirketler, ne dereceye kadar yolsuzluk karşıtı kurumsal politikalar oluşturabilmektedir?

Çok uluslu şirketlerin faaliyetlerinin hükümet politikalarıyla uyumlu olmasının sağlanması, faaliyette buldukları ülkenin toplumu ile şirketler arasındaki karşılıklı güvenin sağlanması, yabancı yatırımlar için uygun ortamın geliştirilerek çok uluslu şirketlerin sürdürülebilir kalkınmaya katkısının artırılması amaçlarını güden OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi'nin VII. Bölümü'nün başlığını Rüşvet, Rüşvete Teşvik ve İrtikap Suçları ile Mücadele oluşturmaktadır. Bu bölümün bazı maddelerine göre; *“Şirketler kendilerine usulsüz bir menfaat sağlamak üzere doğrudan ya da dolaylı olarak rüşvet veremez veya diğer bir tür haksız kazanç sağlayamaz, vaat veya talep edemez ve böyle tekliflerde bulunamazlar.”*

İş ortaklarının çalışanları ile devlet memurlarına maddi ve usulsüz veya diğer bir tür haksız kazanç sağlamayacak, böyle bir vaat ya da teklifte bulunmayacaklardır. Dahası şirketler, bu tür haksız kazançları ya da diğer avantajları devlet memurları ya da iş ortaklarının çalışanlarına veya bunların akrabalarına ve diğer iş ortaklarına aktarmak için vekiller, diğer araçlar, danışmanlar, temsilciler, dağıtımçılar, konsorsiyumlar, tedarikçiler ve iş ortakları gibi diğer üçüncü kişileri kullanmayacaklardır.

Genellikle verildiği ülkelerde yasal olmayan ve şirketler tarafından işlerin yürütülmesinde kolaylık sağlamak üzere yapılan küçük miktarlı ödemelerin yasaklanması ve teşvik edilmemesi ve bu tür ödemeler yapıldığı takdirde defter ve mali kayıtlara doğru bir şekilde kaydedilmesi gerekmektedir.

Rüşvet, rüşvet teklifleri ve irtikap suçları ile mücadele konusundaki faaliyetlerin şeffaflığını sağlayacaklardır. Bunun için şirketler rüşvet, rüşvet teklifleri ve irtikap suçlarına karşı kamuoyuna taahhütlerde bulunmak; bu taahhütlerin yerine getirilmesini teminen benimsenen yönetim ve iç denetim sistemlerini, etik kurallarını, uyum program ve tedbirlerini açıklamak gibi önlemler alabilirler.

15 Şubat 1999'da yürürlüğe giren Uluslararası İş Muamelelerinde Yabancı Memurlara Rüşvet Verilmesine Karşı Mücadele Hakkında OECD Sözleşmesi (Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu), Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu ile birlikte Uluslararası İş Muamelelerinde Yabancı Memurlara Rüşvet Verilmesine Karşı Mücadele Hakkında 2009 Tarihli Tavsiye Kararı (Rüşvetle Mücadelede 2009 Tarihli Tavsiye Kararı), Uluslararası İş Muamelelerinde Yabancı Memurlara Rüşvet Verilmesine Karşı Mücadelede Vergi Tedbirleri Hakkında 2009 Tarihli Tavsiye Kararı, Rüşvet ve Resmi Destekli İhracat Kredileri Hakkında 2006 tarihli Tavsiye Kararı OECD'nin rüşvet konusunda rüşvet teklif edeni hedef alan temel enstrümanlarıdır.

14.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Konvansiyonu (UNCAC), yolsuzluğa karşı mücadelede çok çeşitli standart, tedbir ve kurallar getirir. UNCAC ile taraf devletler memurların rüşvet almasını ve şirketlerin yerli ve yabancı devlet memurları ile uluslararası kamu kurumlarının memurlarına rüşvet vermesini önlemekle, ayrıca özel sektörde

de rüşvetin önünü almakla yükümlü kılınmışlardır. Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu ile UNCAC birbirlerini tamamlayıcı ve destekleyicidirler.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin Pay Sahipleri ile ilgili Birinci Bölümü'nde Genel Kurul ile ilgili işlemlerin açıklandığı Genel Kurul Bölümü'nün (1.3.) 10. Maddesi (1.3.10)'ne göre; Bağış ve yardımlara ilişkin politika oluşturularak genel kurul onayına sunulur. Genel kurul tarafından onaylanan politika doğrultusunda dönem içinde yapılan tüm bağış ve yardımların tutarı ve yararlanıcıları ile politika değişiklikleri hakkında genel kurul toplantısında ayrı bir gündem maddesi ile ortaklara bilgi verilir.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin Menfaat Sahipleri ile ilgili Üçüncü Bölümü'nde etik kurallar ve sosyal sorumluluk çerçevesindeki işlemlerin açıklandığı Etik Kurallar ve Sosyal Sorumluluk Bölümü'ne (3.5.) göre; Şirketin faaliyetleri kurumsal İnternet sitesi vasıtasıyla kamuya açıklanan etik kuralları çerçevesinde yürütülür (3.5.1). Ayrıca Şirket, sosyal sorumluluklarına karşı duyarlı olur; çevreye, tüketiciye, kamu sağlığına ilişkin düzenlemeler ile etik kurallara uyar. Şirket, evrensel insan haklarına destek olur ve saygı gösterir. İrtikap ve rüşvet de dahil olmak üzere yolsuzluğun her türlüyle mücadele eder. (3.5.2.)

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'nun 3. maddesi "...kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücadele veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişiliklerinden, 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." Aynı zamanda kanun özel sektörün kamu görevlilerine yönelik hediye vb tarzdaki uygulamalarının da çerçevesini çizmektedir.

Türk özel sektöründe şirketleri ölçeklerine göre ayırdığımızda; mikro, küçük ve orta ölçekli işletmeler için yolsuzluk karşıtı kurumsal politikaların oluşturulması ve takip edilmesinden bahsetmek çok da mümkün görünmemektedir.

Yolsuzluk karşıtı kurumsal politikalar ile ilgili konularda politika oluşturmak; gerek kurum çalışan sayısı yetersizliği, gerek işletme sahibinin konuya bakış açısı, gerek bilgi yetersizliği, gerek bu tip çalışmalara ayrılacak zaman ve finansal güç yetersizliği nedeniyle KOBİ'ler tarafından özellikle de toplam işletme ve çalışan sayısının %98'inden fazlasını oluşturan mikro ve küçük ölçekli işletmeler açısından üzerinde çalışılan bir konu değildir.

Çalışan sayısı açısından bakıldığında; 2015 yılında yaklaşık tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri hariç 2.7 milyon işletmede 13.9 milyon kişi çalıştığı görülmektedir.³⁶⁴ Söz konusu 2.7 milyon işletmede ortalama çalışan sayısı 5 kişi olup, 0-49 kişiye kadar çalışan olan işletmeler toplam işletme sayısının %98.8'ini (ortalama çalışan sayısı 3 kişi), 50-249 kişiye kadar çalışan olan işletmeler %1'ini (ortalama çalışan sayısı 100 kişi), 250 ve üzeri çalışan sayısına sahip işletmeler ise %0.2'sini (ortalama çalışan sayısı 741 kişi), oluşturmaktadır.

Sonuç olarak; 250 kişiye kadar çalışan olan KOBİ'ler; yaklaşık tarım, programcılık ve yayın faaliyetleri, finans ve sigorta faaliyetleri haricinde faaliyet gösteren 2.7 milyon işletmenin %99.8'ini, 13.6 milyon kişilik toplam istihdamın %73.5'ini ve yaklaşık 31 milyon toplam çalışan sayısının %54'ünü istihdam etmektedir. Söz konusu işletmeler mal satın alımlarının %64'ünü, cironun %62'sini ve yatırımların %55'ini gerçekleştirmekte ve ortalama 4-5 kişi çalışana sahiptirler. Diğer taraftan bu işletmelerin %96.6'sını da 1-19 arası çalışan olan firmalar oluşturmaktadır. Söz konusu şirketlerin çok büyük bir bölümünde kurumsal politikaların oluşturulduğu ve uygulandığından bahsetmek mümkün değildir. Genel olarak; organizasyon şemasında bölümlerin bile netleştirilemediği, iş

³⁶⁴ TÜİK Haber Bülteni, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, Sayı: 21540, 25.11.2016

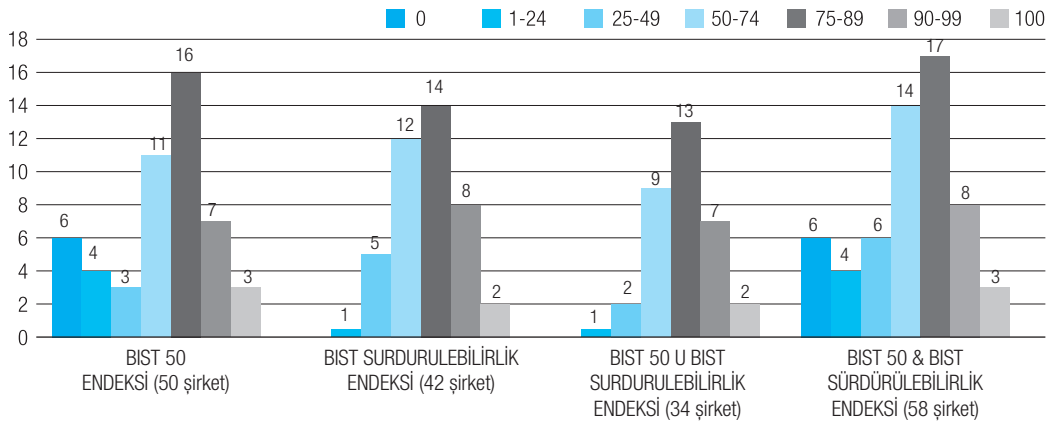
tanımı ve görev ve sorumlulukların bile yazılı hale getirilemediği bir çalışma ortamında söz konusu politikaların uygulanması ve takibinin yapılması da yine mümkün değildir.

Toplam çalışan sayısının %19'unu istihdam eden, mal satın alımlarının %23'ünü, cironun %23'ünü ve yatırımların %25'ini gerçekleştiren ve ortalama 100 kişi çalışanı ile faaliyet gösteren ve daha çok aile şirketi yapısına sahip olan yaklaşık 26.000 orta ölçekli işletmede ise kurumsal politikaların oluşturulması yine şirket sahibinin vizyonuna, uluslararası çalışmalar yapıp yapmadığına, ortaklık yapısına, halka açık olup olmadığına bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Benzer faktörler halka açık olmayan ve hisseleri Borsa İstanbul'da işlem görmeyen büyük işletmeler için de geçerlidir.

Orta veya büyük ölçekli işletmelerde farklı pazarlarda farklı şartlar altında faaliyet göstermekle birlikte halka arz edilmiş ve Borsa İstanbul'da hisseleri işlem gören yaklaşık 38 KOBİ ve 450'den fazla büyük ölçekli işletme öncelikle 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi olduklarından işlem gördükleri piyasa ve büyüklüklerine göre yolsuzluk karşıtı kurumsal politikaları Kurumsal Yönetim İlkeleri çerçevesinde yerine getirmek zorundadırlar. Bununla birlikte, kurumsal İnternet sayfalarından paylaşımları ve kamuya açıklamaları konusunda çeşitli sorunlar mevcuttur.

Değerlendirilmesi yapılan BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören şirketlerde yolsuzlukla mücadele programları hakkında raporlama konusunda farklı sonuçlar gözlenmiştir. Borsa İstanbul'da işlem gören ve SPK kurallarına göre çalışmalar yapan Türkiye'nin piyasa değeri en yüksek şirketleri içinde yer alan şirketlerin bile yolsuzlukla mücadele programı ile ilgili raporlamalarda "0" puan alması dikkat çekicidir. Söz konusu değerlendirme şirketlerin kurumsal İnternet sitelerinde vermedikleri bilgiler dahilinde ortaya çıkmıştır.

Grafik 15. Yolsuzlukla Mücadele Programları Hakkında Raporlama ve BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde İşlem Gören Şirketlerin Değerlendirilmesi



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Grafik 15'den de izlenebileceği gibi söz konusu raporlama ile ilgili BİST 50 Endeksi'nde işlem gören 6 şirket "0" puan alırken ve 13 şirket 50 puanın altında kalırken, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan şirketlerde "0" puan alan şirket olmayıp, sadece 6 şirket 50 puanın altında kalmıştır.

Borsa İstanbul'da farklı piyasalarda toplam 509 şirketin hisseleri işlem görmektedir.³⁶⁵ Bunların 18'i Gelişen İşletmeler Piyasası'nda (GİP), 28'i orta ölçekli firma BİST KOBİ Sanayi Endeksi'nde yer almakta olup³⁶⁶ hem GİP hem de BİST KOBİ Sanayi Endeksi'nde işlem gören şirket sayısı 10'dur. BİST KOBİ Sanayi Endeksi T.C.Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ilgili yönetmeliğindeki KOBİ tanımında yer alan çalışan sayısı hariç, yıllık net satış hasılatı veya mali bilanço büyüklüğü

³⁶⁵ <https://www.kap.org.tr/tr/BIST-sirketler>, Erişim Tarihi: 31.01.2017

³⁶⁶ <https://www.kap.org.tr/tr/Pazarlar>, Erişim Tarihi: 31.01.2017

şartlarından herhangi birisini sağlayan şirketlerin paylarından oluşmaktadır.³⁶⁷ Diğer taraftan uluslararası sermayeli şirketlerde de özellikle AB ve ABD menşeli şirketlerde kurumsal yönetim ilkelerine daha çok uyum gösterildiğinden, şirketler yolsuzlukla mücadele politikalarını hem Türkiye hem de kendi ülkelerinin gereklilikleri kapsamında oluşturmaktadırlar.

Halka açık büyük ölçekli işletmelerde bağış, sponsorluk ve kolaylaştırma ödemelerinde olduğu gibi hediyeler, ağırlama ve seyahat giderleri 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu çerçevesinde belirli bir sistem içinde gerçekleştirilmektedir. Çalışmanın 1.7.3. maddesinde de işaret edildiği gibi SPK bu konuda düzenlemeler getirmiştir. Halka açık şirketlerde bağış ve sponsorluklar bir bütçe çerçevesinde belirlenmekte, her yıl yapılan Genel Kurul Toplantılarında pay sahiplerinin bilgisine sunulmaktadır. Ayrıca kurumun resmi İnternet sitesinden de genellikle konsolide rakamlar olmakla birlikte kamuya duyurulması da zorunludur. Benzer şekilde işletmelerin hediye verme ve kabul etme durumları için de kendi içlerinde kurumdaki kuruma değişimle birlikte, genelde kurumların belirlediği limitler veya standartlar bulunmaktadır.

Diğer taraftan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu çerçevesinde Türkiye’de faaliyet gösteren, hisseleri borsada işlem görsün görmesin tüm bankaların uymak zorunda olduğu Bankacılık Kanunu’nun Bağış Sınırları başlıklı Madde 59’a tabidir. Madde 59; *Bankalar ve konsolide denetime tâbi kuruluşlarca bir mali yılda yapılabilecek bağış miktarı, banka öz kaynaklarının binde dördünü aşamaz. Ancak, yapılan bağış ve yardımların en az yarısının, kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider veya indirim olarak dikkate alınabilecek bağış ve yardımlardan oluşması zorunludur. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Kurulca belirlenir.*

Değerlendirilmesi yapılan ve her iki endekste de yer alan 7 bankanın da “Kolaylaştırma Ödemeleri” ve “Siyasi Bağış” ilgili konulardaki kurumsal İnternet sayfalarından detaylı açıklamalar yapmaları nedeniyle “1” puan aldığı görülmektedir. Diğer taraftan değerlemesi yapılan 58 şirketten 29’unun “Kolaylaştırma Ödemeleri” ve 26’sinin “Siyasi Bağış” ile ilgili konularda “0” puan aldıkları görülmüştür.

Halka açık olmayan çok uluslu büyük ölçekli işletmelerde yolsuzluk karşıtı kurumsal politikalar bağlı olunan ana işletmenin kuralları çerçevesinde de takip edilmekte sadece yerel kurallar değil, uluslararası kurallar da göz önüne alınarak işlemler yapılmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele kapsamında yaptıkları çalışmaların işletmelerin kurumsal İnternet sayfaları üzerinden duyurulması da yine işletmelerin kurumsal İnternet sayfasına sahip olma durumuna paralel olarak mümkündür. Değerlemesi yapılan şirketlerde de kurumsal İnternet sayfalarından faaliyetlerinin ne kadarını beyan ettikleri konusu da önemlidir. Şirketin bu tip çalışmaları yapmasına rağmen kamuya açıklamamış olması da şeffaflık ilkesinin “kamuyu aydınlatma” başlığı ile çelişen bir durumdur.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda şeffaflık ilkesinin sağlanması için getirilen kamuoyunu aydınlatma ve bilgilendirme yükümlülüğü kapsamında sermaye şirketlerinin kurumsal İnternet sitelerini oluşturmaları da yer almış (madde 1524), bu yolla bilgilerinin kamuoyu ile paylaşılması ve bilginin doğru bir şekilde kullanılması ve şirketlerin hesap verebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.³⁶⁸ Söz konusu madde kapsamında; şeffaflık ilkesi ve bilgi toplumu açısından açıklanması zorunlu bilgiler de dahil olmak üzere finansal, pay sahipleri, denetçi raporları, yönetim kurulu kararları vb bir çok bilginin açıklanması istenmiş yani İnternet sitesinin zorunlu içeriği oluşturulmuştur.

³⁶⁷ Borsa İstanbul, BİST Pay Endeksleri Temel Kuralları, s.6, <http://www.borsaistanbul.com/docs/default-source/endeksler/BIST-pay-endeksleri-temel-kurallari.pdf?sfvrsn=6>

³⁶⁸ Zıngıl, Özlem. Şeffaflık ve Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Yasal Düzenlemelere Genel Bir Bakış, Uluslararası Şeffaflık Derneği, Nisan 2015, s.8

Türkiye’de 2016 yılında işletmelerin her ne kadar bilgisayar kullanım oranı %95.9 ise de web sayfası bir diğer deyişle kurumsal İnternet sayfası sahiplik oranı %66 olup, KOBİ’lerde aynı oranlar sırası ile %95.8 ve %65.2 olarak kaydedilmiştir.³⁶⁹ Özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmelerde kurumsal İnternet sayfası kullanan işletme sayısının oranı daha da düşüktür. Orta ve büyük ölçekli işletmelerde ise oran çok daha yüksektir.

Değerlendirilmesi yapılan BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi’nde yer alan firmalar açısından incelendiğinde; söz konusu firmaların çoğunun yolsuzlukla mücadele programları konusunda mevzuata uyum ile ilgili bir sorun yaşamadıkları görülmektedir. Hatta en yüksek puan aldıkları bölüm “mevzuata uyum” bölümüdür.

2.1.2

PUAN

25

Uygulamaların İşleyişi

Puanlama Sorusu:

Şirketlerde yolsuzlukla mücadele programları ne ölçüde mevcuttur?

Mikro ve küçük ölçekli işletmelerin genel olarak yolsuzlukla mücadele politikaları olmadığı gibi bu kapsamda izlenebilecek etik ilkeler, çalışma prensipleri vb düzenlemelerin varlığı da mevcut değildir. Söz konusu durum ölçekler bazında ve sektör ayırmsız olarak geçerliliği olan bir gerçektir. Dahası mikro ve küçük ölçekli işletmelerin çoğunda aynı zamanda sahibi olan yöneticilerinin konuyla ilgileri de bulunmamaktadır.

Orta ölçekli işletmelerde ise özellikle uluslararası alanda faaliyet gösteren ya da bu yönde adımlar atmak isteyen, ölçek değiştirmek isteyen ya da halka arz olmayı vizyon edinmiş işletmeler ise yolsuzlukla mücadele ile ilgili kısıtlı da olsa bazı çalışmalar yapmaktadırlar. Borsa İstanbul’da hisseleri işlem gören halka açık orta ölçekli işletmeler ise işlem gördükleri pazarların kurallarına uymak zorunda olup, bu kapsamda özellikle kurumsal yönetim ilkelerine uyum çerçevesinde yolsuzlukla mücadele programları da oluşturmuş ya da oluşturmaktadırlar.

BİST KOBİ Sanayi Endeksi’nde bu kapsamda yer alan 28 orta ölçekli işletmenin 10’u Gelişen İşletmeler Piyasası’nda (GİP) işlem gören şirketlerdir. GİP gelişme ve büyüme potansiyeline sahip, halka açık piyasa değeri 25 milyon TL’nin altında olan şirketlerin Borsa İstanbul bünyesinde işlem görebileceği bir pazar olup, 2 yıl süreyle işlem gören şirketler Yıldız ve Ana Pazara geçiş başvurusu yapabilme imkanına sahiptir.³⁷⁰ GİP’te işlem görmek aynı zamanda şirketlerin kurumsallaşması açısından da önem taşımaktadır. Şirketlerin sermaye piyasası disiplini içerisinde mali ve diğer önemli bilgilerini kamuya duyurarak, düzenli ve zamanında raporlamalar yaparak, yatırımcıların ve ortaklarının ilgisine ve gözetimine maruz kalarak, daha hızlı bir şekilde kurumsallaşabilmektedir.³⁷¹

Borsa İstanbul’da hisseleri GİP dışındaki piyasalarda işlem gören halka açık orta ve büyük ölçekli işletmeler de bu kapsamda çalışmalarını kanun ve yönetmeliklere uygun olarak sürdürmektedirler.

Kurumsal yönetim ilkelerine uyum, payları Borsa İstanbul’da işlem gören şirketler açısından ihtiyari bir uygulama olmakla birlikte SPK’nın 10.12.2004 tarihli kararı çerçevesinde şirketlerin yıllık faaliyet raporlarında ve kurumsal İnternet sitelerinde Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne uyum

³⁶⁹ TÜİK Haber Bülteni, Küçük ve Orta Büyüklükteki Girişim İstatistikleri, Sayı: 21540, 25.11.2016

³⁷⁰ <http://www.borsaistanbul.com/urunler-ve-piyasalar/piyasalar/pay-piyasasi>

³⁷¹ Borsa İstanbul, Gelişen İşletmeler Piyasası, s.3, http://www.kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/G%C4%B0P/BİST_GEL%C4%B0C5%9EEN_%C4%B0C5%9ELETMELER_P%C4%B0YASASI_K%C4%B0TAP%C3%87İK.pdf

beyanlarına ve Kurumsal Yönetim Uyum Raporu'na yer vermeleri gerekliliği tüm şirketleri kapsamaktadır.³⁷²

Diğer taraftan Borsa İstanbul'un BİST Kurumsal Yönetim Endeksi'nde 50 şirket bulunmakta olup³⁷³, bu şirketler yolsuzlukla mücadele konusunda daha da fazla çalışmalar yaparak söz konusu programları şirketlerinin vazgeçilmez unsuru olarak görmektedirler. Hesaplanmasına 31.08.2007 tarihinde 5 şirket ile başlanmış olan BİST Kurumsal Yönetim Endeksi Kurumsal Yönetim İlkeleri'ni uygulayan şirketlerin dahil edildiği bir endekstir. Kurumsal Yönetim İlkelerine uyum notu, SPK tarafından belirlenmiş derecelendirme kuruluşları listesinde bulunan derecelendirme kuruluşlarınca, şirketin tüm kurumsal yönetim ilkelerine uyumuna ilişkin yapılan değerlendirme sonucunda verilmektedir.³⁷⁴ Kurumsal yönetim derecelendirme notunun verilmesi ile ilgili aşamalarda da yine şirketin genel kurullar, kamuya açık bilgi ve belgeler, kamuyu aydınlatma, şeffaflık, yönetim kurulu çalışmaları gibi kurumsal yönetim ilkelerinin temel kavramları göz önüne alınmaktadır. Bu çerçevede yapılan değerlendirmeler sonucu kurumsal yönetim derecelendirme notu her bölümden en az 6.5 ve not ortalaması ise en az 7 olan şirketler BİST Kurumsal Yönetim Endeksi'ne dahil edilmektedir.³⁷⁵ Söz konusu şirketler çalışmanın 1.9.3. maddesinde de ifade edildiği gibi Kurumsal Yönetim Endeksi kapsamına girdikten itibaren 4 yıl boyunca kotta kalma ücretlerinde yıllar bazında ilk iki yıl %50, üçüncü yıl %25 ve dördüncü yıl %10 gibi azalan indirimlere muhataptırlar.³⁷⁶

Şekil 4'ten de izlenebileceği gibi BİST Kurumsal Yönetim Endeksi'nde yer alan şirketlerden 23 tanesi aynı zamanda toplam 42 şirketin bulunduğu BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde³⁷⁷ de yer almaktadırlar. Bu nedenle araştırma kapsamında BİST Kurumsal Yönetim Endeksi'nde yer alan şirketlerden 23 şirket de incelenmiştir. BİST KOBİ Sanayi ve Gelişen İşletmeler Piyasası'nda işlem gören şirketler ise her iki endekste de bulunmamaktadır.

Şekil 4. BİST Kurumsal Yönetim Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde İşlem Gören Şirketler

AKSGY	GRNYO	PINSU	AEFES	OTKAR	SISE	ADEL	TATGD
AKMGY	HURGZ	PNSUT	ARCLK	PGSUS	VESTL	AKBNK	TKFEN
AKSA	IHEVA	SKBNK	ASELS	TAVHL	YKBNK	AKSEN	TCELL
ALBRK	IHLAS	TRCAS	CCOLA	TOASO		BRISA	THYAO
ANSGR	ISFIN	PRKAB	DOHOL	TUPRS		FROTO	ISCTR
AYGAZ	ISMEN	YAZIC	DOAS	TTKOM		SAHOL	VAKBN
CRDFA	IZOCM	YGYO	EREGL	TTRAK		KCHOL	ULKER
DGGYO	LOGO		GLYHO	GARAN		KORDS	VESBE
ENKAI	PRKME		ISGYO	HALKB		NETAS	ZOREN
GARFA	PETUN		MGROS	TSKB		PETKM	
KURUMSAL YÖNETİM ENDEKSİ'NDE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (27 Şirket)			HER İKİ ENDEKSTE DE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (23 Şirket)			SÜRDÜRÜLEBİLİRLİK ENDEKSİ'NDE İŞLEM GÖREN ŞİRKETLER (1 şirket)	

Kaynak: Borsa İstanbul, Kamu Aydınlatma Platformu, Asuman Sönmez

³⁷² <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/gelisen-isletmeler-piyasasi/kurumsal-yonetim>

³⁷³ <https://www.kap.org.tr/tr/Endeksler>

³⁷⁴ <http://www.borsaistanbul.com/endeksler/BIST-pay-endeksleri/kurumsal-yonetim-endeksi>

³⁷⁵ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/pay-piyasasi/kurumsal-yonetim>

³⁷⁶ http://www.borsaistanbul.com/datum/Kotasyon_Ucret_Tarifesi.pdf

³⁷⁷ <https://www.kap.org.tr/tr/Endeksler>

Diğer taraftan SPK Kanunu ve Kurumsal Yönetim İlkeleri çerçevesinde çalışmalarını sürdürmek zorunda olmalarının yanı sıra Borsa İstanbul'da 15 banka ve özel finans kurumu 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na tabi olması nedeniyle ayrıca yolsuzlukla mücadele kapsamında çalışmalarını sürdürmektedir. Söz konusu Kanun, Borsa İstanbul'da işlem görsün görmesin tüm bankaların her türlü faaliyetlerinde uymak zorunda oldukları kanundur.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri kapsamında halka açık şirketlerde oluşturulan Kurumsal Yönetim Komitesi'nin görevleri; şirkette kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığı, uygulanmıyor ise gerekçelerinin ve bu prensiplere tam olarak uymama dolayısıyla meydana gelen çıkar çatışmaları tespit etmek, yönetim kuruluna kurumsal yönetim uygulamalarını iyileştirici önerilerde bulunmak ve yatırımcı ilişkileri bölümünün çalışmalarını gözetmektir.

Halka açık olmayan büyük ölçekli işletmelerde ve uluslararası şirketlerde de yolsuzlukla mücadele politikaları kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde etik ve uyum kuralları oluşturmak ve bunları yazılı hale getirerek kurumsal İnternet sayfalarından duyurmak giderek yaygınlaşmaktadır.

Grafik 15'ten de izlenebileceği gibi 13 bölüm içinde gerek BİST 50 Endeksi gerekse BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören şirketlerin en düşük puan aldıkları bölüm "yönetici beyanı" bölümüdür. Söz konusu şirketlerden yolsuzlukla mücadele programları, etik kurallar vb gibi çok kapsamlı çalışmaları olan şirketler içinde bile şirket sahibi ve/veya üst düzey yöneticilerin "yolsuzluğa karşı" duruşlarını net ifade eden açıklamaları görmek mümkün olamamıştır. Bu nedenle de her iki endeks için en fazla "0" alınan bölüm "yönetici beyanı" bölümü olmuş ve şirketlerin ortalamalarını düşürmüştür. BİST 50 Endeksi'nde işlem gören 37 şirket, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 29 şirket bu bölümde "0" puan almıştır.

Tüm çalışan ve yöneticilerin programa uyumu konusunda ise her iki endekste işlem gören şirketlerin açıklamaları mevcut olduğundan hem puanlar yükselmiş hem de endekslerin karşılaştırılmasında birbirine yakın değerler ortaya çıkmıştır.

2.1.3

PUAN

25

İhbarda Bulunma

Puanlama Sorusu:

Şirketler, güvenli bir şekilde ve misilleme riski olmaksızın ihlallerin ihbar ve endişelerin ifade edilebilmesi için ne dereceye kadar güvenli ve erişilebilir kanallar sağlamaktadır?

Türk Hukukunda kamuda olduğu gibi özel sektörde de ihlal bildirimine dair kapsamlı bir kanun bulunmamakla birlikte, Anayasa, 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanun, Tanık Koruma Kanunu, İş Kanunu gibi kanunlar ihbar ve ihbarcının kimliğinin gizli tutulması ile ilgili bazı maddelere sahiptir.³⁷⁸

Türkiye'de çalışan sayısının 1-19 kişi arasında kaldığı işletme sayısı 2.7 milyon işletmenin %96.6'sını oluşturmakta ve bu işletmelerde ortalama 2 kişi çalışmaktadır. Mikro ve küçük ölçekli işletmelerde ortalama çalışan sayısının 3 olması nedeniyle genelde usulsüzlük bildirimlerinin muhatabı genellikle aynı zamanda işletme sahibi olan genel müdürlerdir. Mevcutta işleyen sistem ise ihbarcının kimliğinin gizli kalmasına mümkün olduğunca dikkat edilerek ihbar edilen kişi ile birebir görüşme, ihtar etme ve son çare olarak da işten çıkartma şeklindedir.

Çalışan sayısının ortalama 100 kişiden fazla olduğu orta ölçekli işletmelerde ise organizasyon

³⁷⁸ Uluslararası Şeffaflık Derneği, Özel Sektörde Yolsuzlukla Mücadele Rehberi, Mart 2016, İstanbul, s.48

şemasının oluştuğu ve bölümlere ayrıldığı diğer bir deyişle departmanlaşma sürecinin tamamlandığı işletmelerde bölüm yöneticileri ve/veya işletmenin insan kaynakları bölümü çalışan veya yöneticileri ilk başvuru merciler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu işletmelerde de genel uygulama mikro ve küçük ölçekteki işletmelerin benzeri şekilde olup, ihbarcının kimliğinin gizli kalmasına mümkün olduğunca dikkat edilmektedir. Bununla birlikte, bazı şirketlerde yüzleştirme uygulamasına başvurulduğu da bir başka gerçektir. Belirli bir sistem ve yaptırımın olmayışı dolayısıyla işleyiş bu anlamda şirket sahibi ve yöneticilerinin yönetim anlayışına bağlı olarak farklılıklar göstermektedir.

Büyük ölçekli ve uluslararası işletmelerde ihbar mekanizmaları ana şirketin de kuralları kapsamında oluşturulmakta olmakla birlikte, amire ve/veya insan kaynakları bölümü çalışan veya yöneticilerine bildirim yanı sıra e-posta aracılığıyla da bildirim yapılmaktadır. İhbarcının kimliğinin gizli kalması yine esas alınmakta ve hassasiyet gösterilmektedir. Söz konusu duruma yönelik oluşturulan izleme komiteleri veya disiplin komiteleri, iç raporlama ve/veya iç denetim birimleri işletme içinde duyulmadan ve ihbarcının kimliği kesinlikle gizli tutularak çözümlenmekte ve gerekli yaptırımlar yine yazılı kurallara uygun şekilde uygulanmaktadır.

Halka açık büyük ölçekli işletmelerde de benzer uygulamalar mevcuttur. Hatta bazı işletmeler ihbar veya bildirim hattı kurarak ilgili sistemi tamamen işletme dışından bir başka firma aracılığıyla işletmektedir. İhbar veya bildirimler bu hatta yapılmakta ve ihbarcının kimliği kesinlikle gizli tutularak süreç başlatılmakta ve yine yazılı kurallara uygun şekilde uygulanmaktadır. Bu tip bir uygulama ihbarcının veya bildirimde bulunanın özellikle herhangi bir misillemeye maruz kalmaması açısından daha etkili bir uygulamadır. Şirketler, ihlal bildirimini kolaylaştırmak ve ihbarda bulunmak isteyen fakat kendisini güvende hissetmeyen çalışanlar için çeşitli mekanizmalar oluşturmalıdır.³⁷⁹

Görüşme yapılan şirketlerde de ölçek bazında açıklamalarımız teyit edilmiş, KOBİ'lerde sistematik işleyen bir ihbar mekanizmasının varlığından söz edilmezken, özellikle halka açık olmayan büyük ölçekli yabancı sermayeli şirketlerde ihbar hattı ve ihbarcının kimliğinin gizli tutulması konusuna önem verildiği görülmüştür. Görüşülen büyük ölçekli halka açık şirketlerde de benzer hassasiyetler mevcuttur.

TÜSİAD tarafından 2014 yılında İstanbul'da 801 iş dünyası temsilcisi (80'i küçük ve orta ölçekli işletme) ile yapılan bir anket çalışmasında³⁸⁰ 801 kişilik ankete katılanların %60'ı "yolsuzluk ile ilgili bir ihbar yapmayacaklarını" beyan etmiş ve sebep olarak %30'u yasal bir ihbar mekanizmasının olmamasını göstermiştir. Misilleme ile karşılaşma sebebiyle ihbar etmeme nedeni ise %7'dir.

Değerlendirilen şirketler içinde hem ihbar mekanizmasının olup olmadığı hem de ihbarda bulunanın herhangi bir misilleme ile karşılaşmış karşılaşmadığına yönelik araştırma yapılmıştır. BİST 50 Endeksi'nde işlem gören 34, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 30 şirket ve her iki endekste de işlem gören 27 şirket belirli bir ihbar kanalı ile ihbarların alındığı ve işleme konulduğu konusunda bilgi vermiştir. Değerlendirilen toplam 58 şirketin 37'sinde ihbar kalanı bulunmaktadır.

Misillemenin önüne geçilmesi konusunda ise BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören şirketlerin daha başarılı çalışmalar yaptıkları gözlenmiş, 42 şirketten 29'u "1" puan almıştır. BİST 50 Endeksi'nde 23 şirket "0" puan alırken 27 şirket "1" puan almıştır. Toplam 58 şirketin 33'ünde misilleme önlenmektedir.

³⁷⁹ Uluslararası Şeffaflık Derneği, Özel Sektörde Yolsuzlukla Mücadele Rehberi, Mart 2016, İstanbul, s.48

³⁸⁰ TÜSİAD, İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri 2014 Araştırma Sonuçları, 2014, s.16

2.1.4

İş Ortağı Yönetimi

Puanlama Sorusu:

Şirketler yolsuzlukla mücadele programlarını, ilgili iş ortaklarına ne dereceye kadar uygulayabilmektedir?

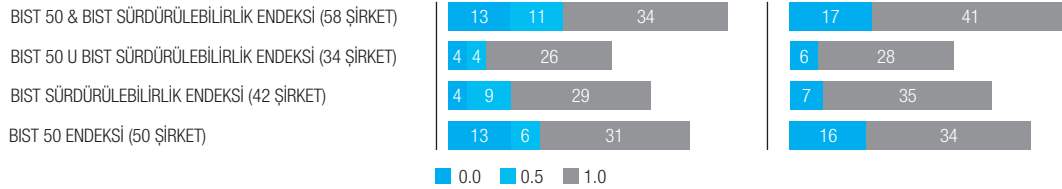
Mikro ve küçük ölçekli işletmelerde mal ve/veya hizmet satın aldıkları tedarikçi veya müşteri olarak tanımlanabilecek paydaşlarına yolsuzlukla mücadele programı uygulamaları hal-i hazırda kendilerinde de olmayan bir sistemi paydaşlarından talep etmeleri söz konusu değildir. Dahası, söz konusu işletmelerde paydaşlarla çalışma şartlarını belirleyen herhangi bir yazılı sözleşme de genellikle mevcut değildir. Söz konusu durum görüşme yapılan KOBİ yöneticileri tarafından da ifade edilmiştir.

Orta ölçekli işletmeler iş ilişkilerini mikro ve küçük ölçekli işletmelere oranla daha fazla yazıya dökmektedirler. Bu kapsamda; orta ölçekli işletmelerde de benzer bir durum geçerli olmakla birlikte, mal ve/veya hizmet satın aldıkları tedarikçi veya müşteri olarak tanımlanabilecek paydaşları ile imzalanan sözleşmeler belirli çalışma esaslarını yazılı olarak beyan etmektedir. Bu noktada ilgili paydaşların piyasadaki bilinirlikleri, itibarları etkisi sözleşmelerin de ötesine geçen bir kıstas olarak göze çarpmaktadır. Görüşülen şirketlerde yazılı olmayan bu gibi kıstaslara daha çok vurgu yapılması kurumsallaşma alanındaki bir eksiklik olarak yorumlanmalıdır.

Büyük ölçekli işletmelerde ise düzenlemeler işletmenin paydaşları ile belirli kurallar çerçevesinde çalışılacağını yazılı sözleşmelerle beyan etmekte ve bu kurallara uyulmaması durumunda oluşabilecek yaptırımlar da sözleşmelerde genellikle yer almaktadır. Özellikle bayilik, franchise gibi dağıtım kanalı ile çalışan ve müşterilerini bu firmaların oluşturduğu işletmelerde her türlü kural yazılı anlaşmalarla karşılıklı olarak bilinir durumdadır. Bu durum halka açık olan ya da olmayan şirketler için de geçerlidir. Bununla birlikte, yolsuzlukla mücadele programı olan ve kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde çalışan halka açık büyük ölçekli işletmelerde bile mal ve/veya hizmet sağlayan yüklenici, alt yüklenici vb gibi firmaların bazılarında yolsuzlukla mücadele programlarının varlığı sorgulanmayabilmektedir.

Grafik 16'dan da izlenebileceği gibi değerlendirilen şirketler gerek iş ortakları ile ilişkilerinde (sol taraftaki veriler) gerekse temsil yetkisine sahip üçüncü kişilerle ilişkilerinde (sağ taraftaki veriler) de yolsuzlukla mücadele programlarına mümkün olduğunca özen göstermektedirler.

Grafik 16. İş Ortakları ve Üçüncü Kişilerle İlişkilerde Yolsuzlukla Mücadele Programına Uyum



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Şirketlerin iş ortakları (tedarikçi, yüklenici, alt yüklenici vb) ile bu konuda ne düzeyde uyumlu çalıştıkları ve onları ne şekilde denetleyebildikleri konusunda değerlendirmesi yapılan toplam 58 firmadan 34'ünde durum açıkça beyan edilmiştir. Diğer taraftan şirket çalışanı olmadığı halde şirket adına hareket eden ve/veya şirketi temsil yetkisine sahip gerçek ve/veya tüzel kişilerin şirketin yolsuzlukla mücadele programına uyumlu hareket etmeleri daha da önem verilmesi gereken bir konudur. Bununla birlikte, söz konusu 58 şirketin 17'sinde bu durumla ilgili bir beyana rastlanmamıştır.

2.2

DENETİM VE GÜVENCE

Denetim birçok anlamda her ölçekte işletme için büyük önem arz eden bir konudur. Şirketlerin ölçekleri, müşterileri, organizasyon yapıları, faaliyet alanları değiştikçe denetim konuları ve şekilleri de değişiklik göstermektedir. İç ve dış denetim olarak iki farklı biçimde işletmelerin farklı bölümlerinde gerçekleştirilecek denetimler, şirketin faaliyetlerinin hedefleri ne seviyede yakaladığı, karşılaşılan aksaklıkların kaynaklarının tespiti açısından da şirket sahip, yönetici ve çalışanlarına yardımcı olmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk'ün de ifade ettiği gibi “yaptıkları işin doğruluğuna inanan insanlar, çalışmalarının denetlenmesinden, karşı fikirler ortaya atılmasından ve tercihleri üzerinde münakaşa yapmaktan zevk alırlar.”³⁸¹ Denetim bu anlamda şirketlerin doğru şekilde yönetildiğinin tespiti ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından çok değerlidir.

2.2.1

İç Kontrol ve Denetim Yapıları

Puanlama Sorusu:

Şirketler yolsuzluğu tespit etmek ve engellemek için ne ölçüde iç kontrol ve denetim yapıları kurmaktadır?

Üçlü Savunma Hattı modeli riskin üç cephesinde bir diğer deyişle hattında sorumlulukların net olarak tanımlanması taraftarı olup, bu cephe (hatlar); riskin sahipliği, riskin takibi ve risk güvencesidir.³⁸² Modele göre; riski sahiplenen ve yöneten fonksiyonlar birinci hattı, riskleri izleyen çeşitli risk kontrol ve uygunluk fonksiyonları ikinci hattı ve iç denetim de üçüncü hattı oluştururken, özellikle iç denetimin buradaki rolü, uygunluk riskini kabul edilebilir seviyelerde yönetebilen paydaşlara (yönetim kurulu, denetim komitesi, yöneticiler) güvence sağlamaktır.³⁸³

İç denetim şirket sahip ve yöneticilerinin şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesi çerçevesinde şirketin kaynaklarının ne ölçüde etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanıldıklarının tespit edilmesine yönelik önemli bir araçtır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu 397. ve 398. maddeleri şirketlerin denetlenmesi ile ilgili konuları içermektedir. Madde 397'de hangi şirketlerin, ne şekilde denetlenmeleri gerektiğinden bahsedilmektedir. Madde 398'de daha çok denetimin konusu ve kapsamı belirlenmiştir. Çalışmanın 1.6.1. maddesinde ilgili kanun maddeleri ve şirketlere yönelik bilgiler konusunda açıklamalara yer verilmiştir. Yeniden hatırlamak gerekirse madde 398'ye göre şirketin ve topluluğun finansal tabloları ile yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetimi; envanterin, muhasebenin ve Türkiye Denetim Standartlarının öngördüğü ölçüde iç denetimin, yönetim kurulu tarafından risklerin erken tespit ve yönetimi için kurulan ve takip edilen komite ile ilgili verilen raporların ve yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun denetimi olup, söz konusu denetim, Türkiye Muhasebe Standartlarına, kanuna ve esas sözleşmenin finansal tablolara ilişkin hükümlerine uyulup uyulmadığının denetçilik mesleğinin gerekleriyle etiğine uygun bir şekilde ve özenli olarak incelenmesini kapsamaktadır. Maddeye göre denetim;

³⁸¹ <https://www.tide.org.tr/Page.aspx?nm=anasayfa>

³⁸² IIA, Tone at the TOP, Mevzuat Ruleti? Uygunluk Riskini Yönetmek İçin En İyi Bahisler, Sayı 79, Ekim 2016, s.1

³⁸³ IIA, Tone at the TOP, Mevzuat Ruleti? Uygunluk Riskini Yönetmek İçin En İyi Bahisler, Sayı 79, Ekim 2016, s.2

şirketin ve varsa topluluğun konsolide finansal tablolarının, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun, risklerin erken tespit ve yönetimi için kurulan ve takip edilen komite ile ilgili verilen raporların denetçinin denetleme sırasında elde ettiği bilgilerle uyum içinde olup olmadığını belirtecek şekilde yapılır. Denetçi yönetim kurulunun şirketi tehdit eden veya edebilecek nitelikteki riskleri zamanında teşhis edebilmek ve risk yönetimini gerçekleştirebilmek için söz konusu komitenin yapısı ve raporları ile ilgili olarak ayrıca esasları Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunca belirlenen bir rapor düzenleyerek, denetim raporuyla birlikte, yönetim kuruluna sunar.

6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile getirilen yeniliklere uyum sağlanmasını amaçlayan Sermaye Piyasası Kurulu (II-14.1) sayılı “Sermaye Piyasasında Finansal Raporlamaya İlişkin Esaslar Tebliği”³⁸⁴ ile;

1. *Finansal tablolarının hazırlanmasında Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yayımlanan TMS/IFRS'nin esas alınması hüküm altına alınmıştır.*
2. *“İşletme” tanımı, yatırım fonları ile konut finansmanı ve varlık finansmanı fonları dışında kalan tüm ihraççılar ve sermaye piyasası kurumlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İşletme tanımına, borsa dışı halka açık ortaklıklar, ipotek finansmanı kuruluşları, varlık kiralama şirketleri, merkezi takas kuruluşları, merkezi saklama kuruluşları, veri depolama kuruluşları, derecelendirme kuruluşları, değerlendirme kuruluşları ve bağımsız denetim kuruluşları dahil edilmiştir.*
3. *Banka ve sigorta şirketlerinde olduğu gibi, sermaye piyasası araçları borsada işlem gören finansal kiralama, faktoring ve finansman şirketlerinin, özel mevzuatlarına göre belirlenmiş şekil ve esaslar çerçevesinde finansal raporlarını düzenlemeleri, bu Tebliğ’de öngörülen finansal rapor düzenleme yükümlülüğünün yerine getirilmesi hükmünde olduğu hususu düzenlenmiştir.*
4. *Konsolide finansal tablo düzenleme yükümlülüğü bulunan yatırım ortaklıkları, konsolide finansal tablolarının yanında bireysel finansal tabloların hazırlanması yükümlülüğü getirilmiş olup, yatırım ortaklıklarının uygulamaya uyum sağlayabilmeleri bakımından söz konusu yükümlülüğün uygulanma tarihi 01.01.2014 tarihinden sonraki ilk ara dönemden başlamak üzere ertelenmiştir.*
5. *Yönetim kurulu faaliyet raporlarında yer verilmesi gereken asgari unsurlar için Gümrük ve Ticaret Bakanlığının “Şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporunun Asgari İçeriğinin Belirlenmesi Hakkında Yönetmelik” hükümleri geçerli olup, ilave hususlar belirlenmiştir.*
6. *SPKn.’nun 14 üncü maddesi doğrultusunda, işletmenin yönetim kurullarına, varsa denetim komitesini, yoksa üyeleri arasından en az bir üyeyi finansal raporlamadan sorumlu olarak belirleme yükümlülüğü getirilmiştir.*
7. *Finansal raporların “Kurula ve borsaya bildiri” usulü yerine kamuya açıklanması esası benimsenmiştir. Yıllık ve ara dönem finansal raporların kamuya açıklanmasında uyulacak süreler kısaltılmıştır. Bunun yanında süreler gün olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda;*
 - a) *Borsa şirketlerinin yıllık finansal raporları için (sırasıyla konsolide olmayan ve konsolide) 60 ve 70 gün, ara dönem finansal raporlar için (sırasıyla konsolide olmayan ve konsolide) 30 ve 40 gün olarak değiştirilmiş ve ara dönemin bağımsız denetime tabi olması halinde 10 gün ilave edilmiştir.*
 - b) *Diğer işletmelerin yıllık finansal raporları için söz konusu finansal raporların görüşüleceği genel kurul tarihinden 3 hafta önce ve her halükarda ilgili hesap döneminin bitimini takip eden üçüncü ayın sonu ara dönem finansal raporlar için (sırasıyla konsolide olmayan ve*

³⁸⁴ Sermaye Piyasası Kurulu (II-14.1) sayılı “Sermaye Piyasasında Finansal Raporlamaya İlişkin Esaslar Tebliği, Resmi Gazete, Sayı: 28676, Tarih: 13.06.2013

konsolide) 30 ve 40 gün olarak değiştirilmiş ve ara dönemin bağımsız denetime tabi olması halinde 15 gün ilave edilmiştir.

8. Geçici asimetrik bilgi oluşumunu önlemek amacıyla sermaye piyasası araçları bir borsada ve/veya teşkilatlanmış diğer pazar yerlerinde işlem gören işletmelerin finansal raporlarının, son seans sonrası kamuya açıklanması zorunluluğu getirilmiştir.
9. Finansal raporların kamuya açıklanmasına ilişkin olarak belirlenen sürelerle uyulmak kaydıyla, finansal tabloların, yönetim kurulu faaliyet raporundan önce kamuya açıklanmasına izin verilmektedir. Bu takdirde hem finansal tablolar hem de yönetim kurulu faaliyet raporu için ayrı ayrı yönetim kurulu kararı alınması ve sorumluluk beyanı düzenlenmesi gerekmektedir.
10. TTKn.'da (Mülga 524 üncü Madde) finansal tabloların Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi'nde (TTSG) yayınlanması yükümlülüğünden vazgeçilmiş olmasından dolayı, finansal tablolar TTSG'de yayımlanmayacaktır.
11. Daha önce ana ortaklığı yurtdışında yerleşik bağlı ortaklık, iş ortaklığı veya iştirak niteliğinde bulunan işletmelerin finansal raporlarının, ana ortaklığı ile aynı anda veya daha önce kamuya açıklama yükümlülüğü, ana ortaklığı, ortak girişimcisi veya yatırımcı şirketi yurtiçinde veya yurtdışında yerleşik bulunan tüm bağlı ortaklık, iş ortaklığı veya iştirak niteliğinde bulunan işletmeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir
12. Finansal raporlara ilişkin muafiyetler yeniden düzenlenerek, tek madde altında toplanmıştır. Bu kapsamda,
 - a) İşlem sıraları 30 iş gününden fazla süre ile durdurulan işletmeler, borsa kotundan sürekli olarak çıkarılan işletmeler, faaliyetleri geçici olarak durdurulan sermaye piyasası kurumları, tasfiye halinde bulunan işletmeler ile halka arz edilmeksizin pay dışında sermaye piyasası aracı ihraç eden işletmeler ara dönem finansal rapor düzenleme yükümlülüğünden,
 - b) Payları Gelişen İşletmeler Piyasası Listesinde yer alan işletmeler ile payları Serbest İşlem Platformu'nda işlem gören işletmeler, 3 ve 9 aylık ara dönem finansal rapor düzenleme yükümlülüğünden,
 - c) Payları Gelişen İşletmeler Piyasası Listesinde yer alan işletmeler, payları Serbest İşlem Platformunda işlem gören işletmeler, varlık kiralama şirketleri ve sermaye piyasası araçları bir borsada ve/veya diğer teşkilatlanmış pazar yerlerinde işlem görmeyen yatırım kuruluşları, ara dönem faaliyet raporu düzenleme yükümlülüğünden,

muaf tutulmuşlardır.

13. Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nda yer alan limitlerin altında kalan borsa dışı halka açık şirketler, iki yıl içerisinde paylarının borsada işlem görmesi için başvuru yapana kadar geçen sürede, bu Tebliğ hükümlerine tabi olmayacaklardır. Bu şirketler isteğe bağlı olarak bu Tebliğ hükümlerine uygun finansal rapor düzenleyebilirler."

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri kapsamında Denetimden Sorumlu Komite; şirketin muhasebe sistemi, finansal bilgilerinin kamuya açıklanması, bağımsız denetimi ve şirketin iç kontrol ve iç denetim sisteminin işleyişinin ve etkinliğinin gözetimini yapar. Bağımsız denetim kuruluşunun seçimi, bağımsız denetim sözleşmelerinin hazırlanarak bağımsız denetim sürecinin başlatılması ve bağımsız denetim kuruluşunun her aşamadaki çalışmaları denetimden sorumlu komitenin gözetiminde gerçekleştirilir.

"Şirketin muhasebe ve iç kontrol sistemi ile bağımsız denetimiyle ilgili olarak şirkete ulaşan şikayetlerin incelenmesi, sonuca bağlanması, şirket çalışanlarının, şirketin muhasebe ve bağımsız denetim konularındaki bildirimlerinin gizlilik ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi konularında uygulanacak yöntem ve kriterler" de yine Denetimden Sorumlu Komite tarafından belirlenir.

“Denetimden sorumlu komite, kamuya açıklanacak yıllık ve ara dönem finansal tabloların şirketin izlediği muhasebe ilkeleri ile gerçeğe uygunluğuna ve doğruluğuna ilişkin değerlendirmelerini, şirketin sorumlu yöneticileri ve bağımsız denetçilerinin görüşlerini alarak kendi değerlendirmeleriyle birlikte yönetim kuruluna yazılı olarak bildirir.”

“Denetimden sorumlu komite; en az üç ayda bir olmak üzere yılda en az dört kere toplanır ve toplantı sonuçları tutanağa bağlanarak alınan kararlar yönetim kuruluna sunulur. Denetimden sorumlu komitenin faaliyetleri ve toplantı sonuçları hakkında yıllık faaliyet raporunda açıklama yapılması gerekir. Denetimden sorumlu komitenin hesap dönemi içinde yönetim kuruluna kaç kez yazılı bildirimde bulunduğu da yıllık faaliyet raporunda belirtilir.”

“Denetimden sorumlu komite, kendi görev ve sorumluluk alanıyla ilgili tespitlerini ve konuya ilişkin değerlendirmelerini ve önerilerini derhal yönetim kuruluna yazılı olarak bildirir.”

Diğer taraftan 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nda söz konusu denetimlerin yapılmaması ve/veya denetimler için gerekli kayıt ve belgelerin hazırlanmaması konusunda cezalar da öngörülmüştür. Madde 562’ye göre; (4) “Bu Kanun hükümlerine göre tutulmakla veya muhafaza edilmekle yükümlü olunan defter, kayıt ve belgeler ile bunlara ilişkin bilgileri, denetime tabi tutulan gerçek veya tüzel kişiye ait olup olmadığına bakılmaksızın, 210 uncu maddenin birinci fıkrasına göre denetime yetkili olanlarca istenmesine rağmen vermeyenler veya eksik verenler ya da bu denetim elemanlarının görevlerini yapmalarını engelleyenler, fiilleri daha ağır cezayı gerektiren başka bir suç oluşturmadığı takdirde üçyüz günden az olmamak üzere adli para cezasıyla cezalandırılır.”

(6) “Ticari defterlerin mevcut olmaması veya hiçbir kayıt içermemesi yahut bu Kanuna uygun saklanmaması hâllerinde, sorumlular üçyüz günden az olmamak üzere adli para cezasıyla cezalandırılır.”

(7) “527 nci maddeye³⁸⁵ aykırı hareket edenler, Türk Ceza Kanununun 239 uncu maddesi³⁸⁶ hükümlerine göre cezalandırılır.”

Aynı maddenin 8. fıkrasında 549. maddeye atıf yapılmakta ve söz konusu maddede; şirketin kuruluşu, sermayesinin artırılması ve azaltılması ile birleşme, bölünme, tür değiştirme ve menkul kıymet çıkarma gibi işlemlerle ilgili belgeler, izahnameler, taahhütler, beyanlar ve garantiler gibi belgelerin sahte olarak düzenlenmesi ile ticari defterlere kasıtlı olarak gerçeğe aykırı kayıt yapanların bir yıldan üç yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılmaları ön görülmüştür.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun Türkiye’de banka kurma şartlarını gösteren 7. maddesinin

(h) fıkrası; “Kurumun etkin denetimini engellemeyecek şeffaf ve açık bir ortaklık yapısı ve organizasyon şemasına sahip olması”,

(i) fıkrası; “Konsolide denetimini engelleyici nitelikte herhangi bir hususun bulunmaması”nı,

³⁸⁵ 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Madde 549- (1) Şirketin kuruluşu, sermayesinin artırılması ve azaltılması ile birleşme, bölünme, tür değiştirme ve menkul kıymet çıkarma gibi işlemlerle ilgili belgelerin, izahnamelerin, taahhütlerin, beyanların ve garantilerin yanlış, hileli, sahte, gerçeğe aykırı olmasından, gerçeğin saklanmış bulunmasından ve diğer kanuna aykırılıklardan doğan zararlardan, belgeleri düzenleyenler veya beyanları yapanlar ile kusurlarının varlığı hâlinde bunlara katılanlar sorumludur.

³⁸⁶ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu Madde 239- (1) Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vakıf olduğu ticari 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 adli 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 fıkrâ 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.

(j) fıkrası ise “öngörülen faaliyet konularına ait iş plânlarını, kuruluşun malî yapısı ile ilgili projeksiyonlarını, sermaye yeterliliğini de içerecek şekilde, ilk üç yıl için bütçe plânını ve yapısal örgütlenmesini gösteren bir faaliyet programını iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemi de dahil olmak üzere ibraz etmesini” şart koşturmaktadır.

Yani Borsa İstanbul’da işlem görsün ya da görmesin Türkiye’de kurulmuş ve kurulacak tüm bankalar için daha başından şeffaf ve denetim sistemi olan bir yapıda kurulma zorunluluğu mevcuttur.

Aynı kanunda madde 23 iç kontrol konusunda yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde yönetim kurulunu sorumlu tutmuştur. Madde 23’e göre; “iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin ilgili mevzuata uygun olarak tesis edilmesi, işlerliğinin, uygunluğunun ve yeterliliğinin sağlanması, finansal raporlama sistemlerinin güvence altına alınması, banka içindeki yetki ve sorumlulukların belirlenmesi yönetim kurulunun sorumluluğundadır.” 24. maddesinde de en az 2 üyeden oluşacak Denetim Komitesi’nin yönetim kurulu adına iç kontrol, risk yönetimi ve iç denetim sistemlerinin etkinliğini ve yeterliliğini sağlama ve diğer sorumluluklarından bahsedilmektedir. Ayrıca Denetim Komitesi altı aylık dönemleri geçmemek kaydıyla tüm çalışmalarını ve görüşlerini yönetim kurulu ile paylaşmakla yükümlüdür. Kanununun 29 ile 32. maddeleri arasındaki maddeler de iç kontrol sistemi ile ilgili maddelerdir.

Yönetim kurullarında Denetimden Sorumlu Komite bulunan şirketlerin yine halka açık, payları Borsa İstanbul’da işlem gören şirketler ve bu yabancı sermayeli büyük ölçekli işletmeler oldukları görülmektedir. İç denetim konusunda bir Holding’e bağlı olan işletmelerde aynı zamanda Holding’den gelen denetçilerin de denetlemeler yaptıkları, yabancı ortağı olan işletmelerde ortağın iç denetim kapsamında da denetlendikleri durumlar da söz konusudur. Denetimler habersiz olarak, bölüm, departman ve şirket çapında yapılmakta ve yazılı olarak yönetim kurulunun bilgisine sunulmaktadır.

Görüşülen şirketler içinde KOBİ’lerde iç denetim ile ilgili çalışmalara rastlanmaz iken büyük ölçekli işletmelerin yöneticileri halka açık olma durumu ayrımsız olarak iç denetim konusunda çalışmalar yaptıkları beyan etmişlerdir.

PUAN **75**

2.2.2

Dış Denetim

Puanlama Sorusu:

Şirketler, finansal raporlamalarını dış denetime ne ölçüde tabi tutmaktadır?

Bağımsız denetim, ortaklıkların hesap ve işlemlerinin, bağımsız denetleme kuruluşları tarafından görevlendirilen yetkili denetleme elemanları tarafından bu kuruluşlar adına, denetleme ilke, esas ve standartlarına göre incelenmesi ve bu inceleme sonuçlarına dayanılarak finansal tabloların gerçeği yansıtmadığının tespit edilmesi ve raporlanmasıdır.³⁸⁷ Bir başka ifadeyle bağımsız denetim, işletmelerin yıllık finansal tablo ve diğer finansal bilgilerinin, bu tablo ve bilgiler için belirlenen kriterlere (örneğin, halka açık şirket finansal tabloları için Kurulca belirlenmiş veya kabul edilmiş finansal raporlama standartlarına) uygunluğu ve doğruluğu hususunda, makul güvence sağlayacak yeterli ve uygun bağımsız denetim kanıtlarının elde edilmesi amacıyla, genel kabul görmüş bağımsız denetim standartlarında öngörülen gerekli tüm bağımsız denetim tekniklerinin uygulanarak, defter, kayıt ve belgeler üzerinden denetlenmesi ve değerlendirilerek rapora bağlanmasını ifade eder.³⁸⁸

³⁸⁷ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/pay-piyasasi/bagimsiz-denetim>

³⁸⁸ Bağımsız Denetim Yönetmeliği, Resmi Gazete, Sayı:28509, Tarih:26.12.2012 (22.12.15 tarihli değişiklikler)

Bağımsız denetime ihtiyaç duyan şirketler; 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile halka açık veya açık olmayan tüm sermaye şirketleri, bankalar, finansal kuruluşlar, ortaklıklar, kamu kuruluşları ve e-KGK tarafından tespit edilen limitler içerisinde kalan diğer şirketler olarak sıralanabilir.³⁸⁹

Kanunun düzenlenmiş haliyle birlikte “şirket denetçiliğinden bağımsız denetçiliğe geçiş” olmuş ve bu amaç doğrultusunda; 660 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (KGK) bağımsız denetçi ve bağımsız denetime ilişkin usul ve esasları belirlemiştir.³⁹⁰ Türk Ticaret Kanunu’nun 397 ile 406. maddeleri arasında Bağımsız Denetim ve Bağımsız Denetçiye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

KGK tarafından (kendi alanında SPK tarafından) yetki belgesi verilen kişi ve kurumlar bağımsız denetim yapmaya yetkili ve yetkinliktedirler. Türkiye’de 2015 yılı verilerine göre 196 denetim şirketi KGK resmi siciline kaydolmuş ve 13,280 kişinin de Bağımsız Denetim Yetkisi onaylanmış ve söz konusu şirketlerde 2,085 denetçi görev yapmıştır.³⁹¹ Bağımsız Denetim Yetkisi onaylanan kişilerin yaklaşık %20’si YMM kökenli %80’ini ise SMMM kökenlidir. Ayrıca 196 firmanın 100’ü KGK öncesinde SPK’ya bağlı olarak denetim yapmakta olan firmalar olup, KGK’ya da akredite olmuşlardır.³⁹² Denetlenen bir firmaya yılda en az 96 saat denetim hizmet verilmesi mecburiyeti uluslararası bir standarttır.

Kanun gereği en az 3 asil ve 3 yedekten az olmamak üzere sayıları değişen bağımsız denetim ekiplerince yılda en az 96 saat denetlenen şirket için hazırlanmış bağımsız denetim raporları; bağımsız denetim sonucunda denetim ekibinin işletmenin finansal tabloları hakkında açıkça ifade edilmiş görüşlerini içerir. Bu görüşler; finansal tabloların tüm önemli yönleriyle, ilgili oldukları finansal raporlama standartları uyarınca hazırlanıp hazırlanmadığı konusundadır. Zira bağımsız denetimin amacı; finansal raporlama standartlarına uygun olarak, finansal tabloların tüm önemli yönleriyle gerçeği dürüst bir şekilde yansıtmayı amaçladığına ortaya konmasıdır.³⁹³ Dolayısıyla da yolsuzluğun tespiti konusunda çok etkili bir araç olduğunu söylemek güçtür.

Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ’in İkinci Kısmı’nın 3, 4 ve 5’inci maddelerinde ise sermaye piyasalarında bağımsız denetim faaliyetinde bulunacak kuruluşların ve bu kuruluşlarda ortak, yönetici ve bağımsız denetçi olarak görev alacakların sağlamaları gereken şartlar, Kurula yetkilendirilmek üzere yapılacak başvurular için gerekli bilgi ve belgeler yer almaktadır.

28.03.2013 tarihinde kabul edilen 6455 sayılı Gümrük Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 80. maddesi ve 6102 sayılı TTK’nın 397’nci maddesine beşinci fıkra eklenmiş ve bağımsız denetim dışında kalan anonim şirketlerin denetlenmesi hüküm altına alınmıştır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında denetime tabi tutulacak firma hadleri Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmektedir. Limitlerin belirlenmesi sırasında AB direktifleri kapsamında aktif toplamı, net satış hasılatı ve çalışan sayısı olmak üzere 3 kriter göz önünde bulundurulmaktadır.³⁹⁴

³⁸⁹ <http://www.optimaldenetim.com/bagimsiz-denetim/>

³⁹⁰ Sezer, Yılmaz. Zorunlu Oldukları Halde bağımsız denetim yaptırmamış şirketler şimdi ne yapacak?, Dünya Gazetesi, 22 Haziran 2016

³⁹¹ Kamu Gözetimi Kurumu, Faaliyet Raporu 2015, s.74, 75

³⁹² <http://www.alfabetadenetim.com.tr/article/show/16-bagimsiz-denetimde-mevcut-durum-sorunlar-ve-beklentileri-miz.html>

³⁹³ <http://spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=6&pid=9&subid=1&submenuheader=null#konu3>

³⁹⁴ Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Basın Duyurusu, Tarih: 21.03.2016, Sayı: 2016/1

2016/8549 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı³⁹⁵ ile limitler yeniden düzenlenmiş ve aktif ve net satış hasılatı değerleri düşürülmüştür. Bu kapsamda tek başına veya bağlı ortaklıkları ve iştirakleriyle birlikte; aktif toplamı 40 milyon TL ve üzeri (2015 yılında 50 milyon TL ve üzeri), yıllık net satış hasılatı 80 milyon TL ve üzeri (2015 yılında 100 milyon TL ve üzeri), çalışan sayısı 200 kişi veya üzerinde olması kriterlerinden en az ikisini sağlayan şirketler 660 sayılı Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri çerçevesinde Bağımsız denetime tabi olacaktır. Bir diğer ifadeyle en az iki kriteri 2014 ve 2015 yılı hesap dönemlerinde sağlayan şirketler 2016 yılı hesap döneminde bağımsız denetime tabi olacaklardır.³⁹⁶ Tüm Anonim Şirketler ve Limited Şirketler bağımsız denetime tabi iken bu şartları sağlamayan Limited Şirketler için bağımsız denetim zorunluluğu bulunmamaktadır.³⁹⁷

Ayrıca söz konusu limitler şirketlerin içinde yer aldıkları sektörlere ya da muhatap oldukları kanunlara göre de değişiklik göstermektedir. 1 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe giren ve 3 kriterden herhangi ikisini sağlayan şirketler 2016 ve 2017 yıllarında bağımsız denetime tabi olacaktır.³⁹⁸ 2012/4213 sayılı Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketlerin Belirlenmesine Dair Karar'ın sektörlere göre ayrımı 'da verilmiştir.

Tablo 6. Bağımsız Denetime Tabi Olacak Şirketler ve Limitler

Şirketler	2016 Limitleri	2015 Limitleri
2012/4213 sayılı Karar'a göre şirketler	Aktif Toplamı	Aktif Toplamı
	40 milyon ve üstü	50 milyon ve üstü
	Net Satış Hasılatı	Net Satış Hasılatı
	80 milyon ve üstü	100 milyon ve üstü
Sermayesinin en az % 25'i kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, sendikalara, kooperatiflere, vakıflara derneklere ve bunların üst kuruluşlarına doğrudan veya dolaylı olarak ait olan şirketler	Çalışan sayısı	Çalışan sayısı
	200 kişi ve üstü	200 kişi ve üstü
	Aktif Toplamı	Aktif Toplamı
	30 milyon ve üstü	40 milyon ve üstü
Yurt çapında günlük olarak gazete yayımlayan şirketler	Net Satış Hasılatı	Net Satış Hasılatı
	40 milyon ve üstü	50 milyon ve üstü
	60 milyon ve üstü	75 milyon ve üstü
	Çalışan sayısı	Çalışan sayısı
	175 kişi ve üstü	175 kişi ve üstü

³⁹⁵ Resmi Gazete, Tarih: 19.03.2016, Sayı: 29658

³⁹⁶ Ege Denetim Mali Danışmanlık, Sirküler No: 2016-24, Tarih: 22.03.2016

³⁹⁷ Kanoğlu, Münir Nurettin. 10 Soruda Bağımsız Denetim, Dünya Gazetesi, 10.07.2015 <http://www.dunya.com/gundem/10-soruda-bagimsiz-denetim-haberi-285733>

³⁹⁸ <http://www.optimaldenetim.com/bagimsiz-denetim/>

Kaynak tahsisi içermeyen yetkilendirme sahibi şirketler ile çağrı merkezi şirketleri hariç olmak üzere, 15/1/2004 tarihli ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu, 5/11/2008 tarihli ve 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununun 1525 inci maddesi kapsamında Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu denetimine tabi olan şirketler	Aktif Toplamı 30 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 60 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü	Aktif Toplamı 50 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 100 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü
4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu, 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, 5015 sayılı Petrol Piyasası Kanunu ve ve 5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uyarınca EPDK düzenlemelerine tabi olarak faaliyet gösteren lisans, sertifika veya yetki belgesi sahibi şirketler (4046 sayılı Kanun hükümlerine tabi kamu iktisadi teşebbüsleri hariç)	Aktif Toplamı 30 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 60 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü	Aktif Toplamı 50 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 100 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü
Gayri faal olan veya faaliyetleri geçici olarak durdurulan veya iptal edilmiş olan (gerekli ana sözleşme değişiklikleri ve benzeri prosedür işlemleri henüz gerçekleştirilmemiş olanlar dahil) iştirak ve şirketler hariç olmak üzere, Tasarruf Mevduatı ve Sigorta Fonunun iştirakleri ile mülga 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamında Fon tarafından denetimi ve yönetimi devralınan şirketler	Aktif Toplamı 30 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 60 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü	Aktif Toplamı 50 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 100 milyon ve üstü Çalışan sayısı 200 kişi ve üstü
233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname kapsamında faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile sermayesinin en az %50'si belediyelere ait olan şirketler	Aktif Toplamı 30 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 40 milyon ve üstü Çalışan sayısı 125 kişi ve üstü	Aktif Toplamı 40 milyon ve üstü Net Satış Hasılatı 50 milyon ve üstü Çalışan sayısı 125 kişi ve üstü

Söz konusu kriterler dışında şirketler faaliyet gösterdikleri alanlar ve halka açık olma durumlarına göre Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) ve Sermaye Piyasası Kurumu (SPK) mevzuatları çerçevesinde denetim şartları ayrıca belirlenmektedir.

5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un³⁹⁹ amacı; "yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan sıvılaştırılmış petrol gazlarının güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için gerekli düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlamak" olup, sıvılaştırılmış petrol gazlarının yurt içi ve yurt dışından temini, dağıtımı, taşınması, depolanması ve ticareti ile bu faaliyetlere ilişkin gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini kapsamaktadır. Kanununun 12. maddesi "bilgilerin toplanması, kayıt düzeni, denetim ve tebligat" ile ilgilidir. Madde çerçevesinde "Görevlendirilen Kurum personeli, piyasa tarafları ve/veya tesisleri nezdinde, defterler de dahil olmak üzere her türlü evrak, belge ve emtianın incelenmesi, suret veya numune alınması, konuyla ilgili yazılı veya sözlü açıklama istenmesi, gerekli tutanakların düzenlenmesi, tesislerin ve işletiminin incelenmesi konularında yetkilidir." Ayrıca "Kurum, piyasa faaliyetlerini kendi personeli ile veya kamu kurum ve kuruluşları ile özel denetim kuruluşlarından hizmet alımı yoluyla denetime tâbi tutar."

5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 33. maddesine göre bağımsız denetim kuruluşları denetimleri sırasında herhangi bir kanuna aykırı durum tespit ederlerse bulguları gizlilik prensipleri dahilinde

³⁹⁹ http://www.epdk.org.tr/TR/DokumanDetay/LPG/Mevzuat/Kanun/Lpg_Piyasasi_Kanunu

kuruma bildirmek zorundadırlar. Kanununun 40. maddesi ise bankaların yıllık faaliyet raporlarının içeriğini oluştururken, bağımsız denetim raporunu da eklenmesi gereken raporlar arasında saymaktadır.

Payları Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler bağımsız denetimden geçmiş, yıllık ve 6 aylık finansal tablo ve dipnotları ile ara dönem finansal tablo ve dipnotlarını hesap döneminin bitimini izleyen ve belirlenmiş olan süreler içerisinde Kamuyu Aydınlatma Platformu'nda ilan etmek zorunda olup, söz konusu ilan yükümlülüğü belirlenen süreler içerisinde yerine getirilmediği veya Sermaye Piyasası Kurumu'ndan ek süre izni alınmadığı takdirde, şirketlerin işlem sırası kapatılmaktadır.⁴⁰⁰

GİP'te işlem gören şirketler; finansal tablolar, yönetim kurulu faaliyet raporu ve sorumluluk beyanından oluşan yılsonu finansal raporlarını bir başka deyişle finansal rapor setini ve bunlara ilişkin bağımsız denetim raporunu kamuya duyurmakla yükümlüdürler.⁴⁰¹ Ayrıca Borsa İstanbul'un diğer pazarlarında işlem gören şirketler için zorunlu olan altı aylık finansal raporlarını da her ne kadar bağımsız denetimden geçirilme zorunlulukları olmasa bile yine düzenlemek ve yasal süreleri içerisinde kamuya duyurmak zorundadırlar.⁴⁰² Diğer işlem gören şirketler gibi yatırımcıların yatırım kararını etkileyebilecek önemli olay ve gelişmelerin de yine kamuya açıklanması gerekliliği de bu şirketler için mevcuttur. GİP'te işlem gören şirketlerin kamuyu aydınlatma kapsamında yapmaları gereken açıklamaların İnternet siteleri üzerinden yapılabilmesi için sitenin GİP'te şirket işlem gördüğü sürece açık olması ve bilgilerin hem KAP hem de site üzerinden elektronik sertifika ve imza kullanılarak yayınlanması da zorunludur.⁴⁰³

Bağımsız denetime tabi olmak ile ilgili söz konusu limitler göz önüne alındığında; mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin, bir diğer ifadeyle Türk ekonomisinde faaliyet gösteren işletmelerin %99.8'ini oluşturan KOBİ'lerin bağımsız denetim zorunluluğundan muaf oldukları gerçeği ortaya çıkmaktadır. Bu durum çok büyük sayıda bir grubun esasen mali açıdan denetimden uzak olduğunun da bir işaretidir. Söz konusu denetim muafiyeti özellikle şirketlerde birden fazla finansal tabloların hazırlanması, ekonomide kayıt dışılığın oluşması gibi konularında altında yatan sebeplerden biri olarak değerlendirilebilir.

Daha önceki limitler kapsamında; KOBİ sınırları dışında kalan yaklaşık 7,300 büyük ölçekli şirketten⁴⁰⁴ 2013 yılında yaklaşık 2,500 şirket, 2014 yılında ise 3,500 şirket bağımsız denetime tabi olmuştur.⁴⁰⁵ 2015 yılı limitleri bazında ise 2017 yılında yaklaşık 5,000 şirketin bağımsız denetime tabi olacağı tahmin edilmektedir. Diğer taraftan söz konusu limitlerin AB standartlarına çekilmesi ve uygulanan limitlerin aktif büyüklükte 4 milyon Avro, yıllık net satış hasılatında 8 milyon Avro⁴⁰⁶ olarak güncellenmesi ve söz konusu limitlerin 2017 sonunda uygulanması beklenmektedir. Bu düzenleme ile bağımsız denetime tabi olacak olan şirket sayısının 25.000'e ulaşacağı öngörülmektedir.⁴⁰⁷ Söz konusu şirketlerin yaklaşık 20.000 denetçi ve en fazla 250 şirket ile denetimine tabi olacağı tahmin edilmektedir.⁴⁰⁸

⁴⁰⁰ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/pay-piyasasi/bagimsiz-denetim>

⁴⁰¹ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/gelisen-isletmeler-piyasasi/kamuyu-aydinlatma>

⁴⁰² <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/gelisen-isletmeler-piyasasi/bagimsiz-denetim>

⁴⁰³ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/gelisen-isletmeler-piyasasi/kamuyu-aydinlatma>

⁴⁰⁴ <http://www.kgk.gov.tr/ContentAssingmentDetail/9/Bag%CC%86%C4%B1ms%C4%B1z-Denetime-Tabi-Olacak-S%CC%A-7irketler-Duyurusu>

⁴⁰⁵ <http://www.alomaliye.com/2015/02/12/bagimsiz-denetime-tabi-sirketlerin-Internet-sitesi-acmasi-ve-Internet-sitesinde-bulunmasi-gereken-zorunlu-hususlar/>

⁴⁰⁶ http://baded.org.tr/?page_id=36

⁴⁰⁷ <http://www.optimaldenetim.com/bagimsiz-denetim/>

⁴⁰⁸ Bağımsız Denetçiler Derneği Bülten, Yıl: 2015, Sayı: 001, s.9

AB ülkelerinde aktif değeri 2 – 43 milyon Avro, yıllık net satış hasılatı 2 – 50 milyon Avro ve çalışan sayısı 250’den küçük olan firmalar KOBİ olarak tanımlanmaktadır.⁴⁰⁹ Bu çerçevede AB standartlarında yıllık 8 milyon Avro’luk net satış hasılatı limitinin aslında küçük ölçekli işletmelerin bir kısmını ve orta ölçekli işletmelerin tamamını yıllık satış hasılatı açısından kapsadığı ve AB ülkelerinde çok geniş bir grubun bağımsız denetime tabi olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Türkiye’nin KOBİ tanımınının 40 milyon TL yıllık net satış hasılatı ile sınırlandırıldığı düşünüldüğünde ise 8 milyon Avro satış hasılatı limiti mevcut durumdaki gibi mikro, küçük ve önemli sayıda orta ölçekli işletmenin yine bağımsız denetim dışında kalmasına neden olacaktır. Bu nedenle aslen yeni getirilecek düzenlemede limitlerde rakamlar yerine oranların kullanılması daha yerinde olacaktır. Bu durumda 8 milyon Avro/50 milyon Avro oranından hareketle yıllık satış hasılatı limitinin belirlenmesi konusu tartışılmalıdır.

Bağımsız Denetimin özellikle KOBİ’ler tarafından yaptırılması konusunda T.C. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı’nın (KOSGEB) da bu konuya özel olarak düzenlenmiş 15.000 TL limitli “Bağımsız Denetim Desteği”⁴¹⁰ başlığı altında desteği bulunmaktadır. Söz konusu destek işletmelerin Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu tarafından yetkilendirilmiş bağımsız denetim kuruluşları ve bağımsız denetim yapan Yeminli Mali Müşavirlerden aldıkları bağımsız denetim hizmetlerine yönelik olarak verilmekte olup, her bir denetim için üst limiti 7,500 TL’dir. Söz konusu limit işletmenin bulunduğu bölgeye göre %50-60-70 oranlarına denk gelmektedir. Örneğin İstanbul’daki KOSGEB üyesi bir KOBİ 15,000 TL’lik Bağımsız Denetim hizmeti alması durumunda, 7,500 TL’sini KOSGEB’ten hibe olarak geri alabilme imkanına sahiptir.

Diğer taraftan 2016 yılı itibarıyla anonim şirket sayısının 122,156 olduğu düşünüldüğünde, yaklaşık 117,000 şirket, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu madde 397’nin (5) fıkrası hükmü gereğince denetime tabi olmaları gerekirken söz konusu denetim fiilen hayata geçirilememiştir.⁴¹¹ Bu durum bağımsız denetime tabi olan şirketlerin limitleri kapsamına bir kısmının girmemesinin yanında uygulamanın bir eksikliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’na göre bağımsız denetime tabi olmayan bir anonim şirketin, YMM ya da SMMM aracılığıyla yapılacak denetimler ve bu denetimlere yönelik raporlarla şirket içindeki finansal gelişmeleri ve değişiklikleri genel kurulunda ortaklarının bilgisine sunabilir.⁴¹²

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu 397 maddesi 2. fıkrasına göre esasen denetime tabi olduğu halde denetim yaptırmamış firmaların yönetim kurulu yıllık faaliyet raporu ve finansal raporlarının düzenlenmemiş sayılması gerekmektedir. Bu durumda da bağımsız denetime tabi olduğu halde denetim yaptırmamış firmaların finansal tabloları yok hükmünde olacağından söz konusu finansal tablolar; genel kurulda incelenemez, tartışılmaz ve ibrası yapılamaz, banka ve benzeri kurumlara verilemez, YMM’ler ve SMMM’ler tarafından onaylanamaz ve şirket kar dağıtamaz, sermaye arttıramaz, sermaye azaltamaz.⁴¹³

Halka açık, hisseleri Borsa İstanbul’da işlem gören büyük ölçekli işletmeler ve yabancı sermayeli işletmeler lisanslı dış denetçilerle çalışmaktadırlar. Söz konusu çalışmalar yönetim kurulunda oluşturulan Kurumsal Yönetim Komitesi tarafından takip edilmekte olup, çalışılacak denetçi

⁴⁰⁹ http://kobi.tobb.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=134&Itemid=226

⁴¹⁰ [http://kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Genel%20Destek/17.01.2017_Genel_Destek_Program%C4%B1_UE-01-\(15\).pdf](http://kosgeb.gov.tr/Content/Upload/Dosya/Genel%20Destek/17.01.2017_Genel_Destek_Program%C4%B1_UE-01-(15).pdf), s.25

⁴¹¹ Arslan Özkan, “Bağımsız Denetime Tabi Olmayan Anonim Şirketlerin Genel Kurullarınca Denetçi Seçilmesi Mümkün Müdür?”, İSMMMO, Mali Çözüm Dergisi, Mayıs-Haziran 2016, s.134

⁴¹² Arslan, Özkan. “Bağımsız Denetime Tabi Olmayan Anonim Şirketlerin Genel Kurullarınca Denetçi Seçilmesi Mümkün Müdür?”, İSMMMO, Mali Çözüm Dergisi, Mayıs-Haziran 2016, s.138

⁴¹³ Sezer, Yılmaz. Zorunlu Oldukları Halde bağımsız denetim yaptırmamış şirketler şimdi ne yapacak?, Dünya Gazetesi, 22 Haziran 2016

firmalar konusunda teklif hazırlanması ve sunulması da yine komite tarafından gerçekleştirilir. Borsa İstanbul'da hisseleri işlem gören şirketlerin yatırımcılarla ilişkilerinin sağlandığı, pay sahiplerinin sorularının cevaplandırıldığı, Genel Kurul ile ilgili tüm çalışmaların yapıldığı, kayıtların tutulduğu, raporların düzenlendiği, mevzuat ve şirketin bilgilendirme politikası da dahil olmak üzere her türlü kamuyu aydınlatma ile ilgili bilgilerin gözetildiği ve izlendiği “Yatırımcı İlişkileri Birimi” de doğrudan doğruya Kurumsal Yönetim Komitesi Başkanı'na bağlı olarak çalışır. Dış denetim raporları şirketlerin kurumsal İnternet sitelerinde de yayınlanmaktadır. Ayrıca KAP'ta da duyurulmaktadır.

Her ne kadar KOSGEB desteği de olsa, görüşülen KOBİ yöneticilerinin ifadelerinden bağımsız denetim ile ilgili bir çalışmanın yapılmadığı, genel olarak yılsonu mali tablolar üzerinden muhasebeci, mali müşavir ile yapılan çalışmalar dışında bir başka işlemin var olmadığı tespit edilmiştir. Söz konusu şirketlerin hukuki statülerinin Limited Şirket olması ve kanunen bağımsız denetim gibi bir zorunluluklarının olmaması önemli etkenlerden biridir. Halka açık ya da kapalı ayrımı olmaksızın büyük ölçekli işletmelerin yöneticileri ile yapılan görüşmelerde ise şirketlerinin bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlendikleri ve yönetim kurulu tarafından bu konuya büyük önem verildiği ifade edilmiştir.

PUAN 25

2.2.3

Bağımsız Güvence

Puanlama Sorusu:

Şirketler yolsuzlukla mücadele programlarının tasarım, uygulama ve/veya etkinliği konusunda ne ölçüde gönüllü olarak bağımsız güvence sağlıyorlar?

Bağımsız denetim konusu şirketlerin hukuki statüleri ve halka açık olma durumları ve kanun maddelerinin gerekliliği ile ilgili olup, şirketlerin yine ölçekleri kapsamında konuya bakışları farklılık arz etmektedir.

Türkiye'de KOBİ tanımı 40 milyon TL net satış ve aktif büyüklüğü olarak sınır olup, bu rakamın üstüne 2 yıl arka arkaya çıkmış olanlar büyük ölçekli işletme olarak tanımlanmaktadır. Çalışan sayısı KOBİ tanımında ikinci kriter olarak verilmekte ve öncelikle net satışlar ölçeğinin çerçevesini çizmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu kapsamında denetime tabi tutulacak firma hadleri 2016 yılı için son 3 yılda aktif toplamı 40 milyon TL, yıllık net satış hasılatı 80 milyon TL ve çalışan sayısı 200 kişi veya üzerinde olması hallerinden en az ikisinin 2 yıl gerçekleşmiş olması halinde tüm Anonim Şirketler ve Limited Şirketleri bağımsız denetime tabi tutmaktadır. Bu kapsamda, çok büyük bir çoğunluğunu şahıs şirketi oluşturan mikro ve küçük işletmeleri için böyle bir gönüllü işlemin varlığından bahsetmek mümkün değildir. 2017 yılında da bağımsız denetimden geçecek şirket sayısının yeni limitler kapsamında yaklaşık 5,000 şirket olacağı tahmin edilmektedir.

Halka açık işletmelerde de Sermaye Piyasası Kanunu ve Sermaye Piyasası Kurumu Kurumsal Yönetim İlkeleri'nin öngördüğü denetim ve kamuya bildirimler şirketler tarafından yapılmaktadır. Bağımsız denetimler uluslararası standartlara uygun yapılmakta olup, kamuyu aydınlatma işlemi kurumsal web sitesinden hem Türkçe hem de İngilizce olarak yayınlanmaktadır.

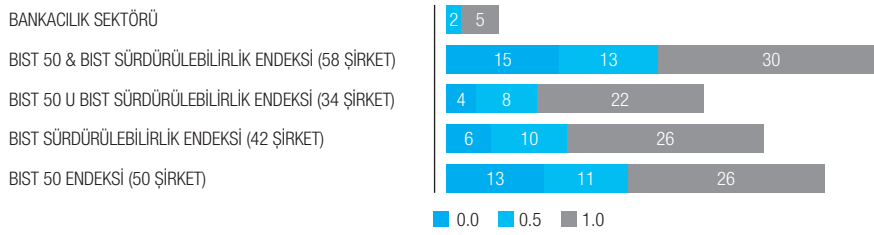
Ayrıca BİST Kurumsal Yönetim Endeksi'nde yer alan 50 halka açık şirket kurumsal yönetim derecelendirme notu almak için kendi istekleri ile derecelendirme kuruluşları ile çalışmakta ve aldıkları notlarla Endeks'te işlem görmeye devam etmektedirler.

Diğer taraftan mali sektörde yer alan ve halka açık olmayan şirketler söz konusu kanun ve ilkelere ek olarak Bankacılık Kanunu'nun talep ettiği şekil ve sürelerde bağımsız denetleme çalışmalarını yapmak zorundadırlar.

Benzer şekilde enerji piyasasında çalışan şirketlerin tabi oldukları Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) yönetmelik ve tebliği kapsamında faaliyet göstermek zorundadırlar.

Denetim konusunda önemli noktalardan biri de şirketin yolsuzlukla mücadele politikalarının sürdürülebilirliği için uygulanıp uygulanmadığına yönelik yapılan düzenli izleme ve denetimlerdir. Bu konuda değerlendirilmesi yapılan toplam 58 şirketten 30 şirket tam puan alırken, 15 şirket söz konusu işlemlerle ilgili bir beyanatta bulunmamıştır.

Grafik 17. Yolsuzlukla Mücadele Programlarının Denetimi



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Grafik 17'den de izlenebileceği gibi hem BİST 50 hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan şirketler denetim ve izleme konusunda diğer şirketlere göre daha hassas davranmaktadırlar. Bankacılık sektörü hem yapısı hem de bağlı olduğu diğer kanunlar kapsamında her türlü denetleme ve izleme konusuna özen göstermektedir. Bu nedenle söz konusu 58 şirket içinde yer alan 7 bankanın 5'i yine bu konuda "1" tam puan almıştır.

Görüşülen şirketlerin tamamında kanunların talep ettiği işlemler dışında bir başka çalışmanın yapılmadığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte, çok uluslu şirket yöneticileri ana şirketin bulunduğu ülkenin kanunları çerçevesinde de çalışmalar yürüttüklerini beyan etmişlerdir.

2.3

PUAN 50

ŞEFFAFLIK VE KAMUYU AYDINLATMA YÜKÜMLÜLÜĞÜ

2.3.1

PUAN 25

Yolsuzlukla mücadele programı hakkında kamuyu aydınlatma yükümlülüğü

Puanlama Sorusu:

Şirketler yolsuzlukla mücadele programları hakkında kamuyu ne ölçüde aydınlatmaktadır?

Türkiye’de mikro ve küçük ölçekli işletmelerin genel olarak yolsuzlukla mücadele programları bulunmadığından ve yine genel olarak yaptıkları işlemlerin çoğu hakkında herhangi bir şekilde kamuyu aydınlatma zorunlulukları bulunmadığından dolayı ne politikardan ne de bu konudaki yükümlülüklerin yerine getirilmesinden bahsetmek mümkün değildir.

Yolsuzlukla mücadele, kurumsal yönetim ilkeleri, şeffaflık, kamuyu aydınlatma gibi konularda KOBİ’lerle büyük ölçekli firmalar, halka açık firmalar ve uluslararası sermayeli firmalar arasında çok ciddi uygulama farklılıkları mevcuttur.

Büyük ölçekli firmalar özellikle de halka açık firmalar ve/veya uluslararası sermayeli firmalar hem Türk Ticaret Kanunu, hem Sermaye Piyasası Kanunu, hem G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, hem BM İlkeleri gibi ulusal ve uluslararası kanun, yönetmelik, tebliğ ve ilkeler çerçevesinde çalışarak yolsuzlukla mücadele programlarını oluşturma hatta yasa yapılması sırasında önerilerde bulunma çabası içindedirler.

Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetim İlkeleri kapsamında; şirketler çalışmalarını ile ilgili olarak kamunun aydınlatılmasına yönelik bir bilgilendirme politikası oluşturur ve kurumsal İnternet siteleri vasıtası ile kamuya duyururlar.

Yolsuzlukla mücadele faaliyetleri kapsamında; ilgili çalışmaların yapılması, şirket içinde eğitimlerin düzenlenmesi ve çalışanların katılımlarının sağlanması, yıllık faaliyet raporlarında ve kurumsal İnternet sitesinde bu konularda bilgilerin verilmesi, Genel Kurul toplantılarında kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde gündem maddelerinin oluşturulması ve oylanması, müşterilerle, tedarikçilerle yapılan sözleşmelerin ilkeler çerçevesinde hazırlanması, hediye, seyahat masrafları vb gibi harcamalar konusunda belirli limit ve politikaların olması, çalışanların ya da paydaşların ihbar edebilme ve ihbarlarından dolayı bir misilleme ile karşılaşmamalarını sağlayıcı sistemlerin kurulması ve tüm bunların iç ve dış denetçiler tarafından denetlenmesi ve yönetim kurulu üyeleri ve oluşturulan komitelerin sorumluluğunda gerçekleştirilmesi söz konusudur.

Borsa İstanbul Pay Piyasasında (GİP ve Serbest İşlem Platformu hariç) işlem gören şirketler, yıllık faaliyet raporlarında ve varsa İnternet sitelerinde; kurumsal yönetim ilkelerine uyum konusundaki beyanlar ve ilkeler karşısındaki durumlarının denetlenebilmesi ve görülebilmesi için Kurumsal Yönetim Uyum Raporu’na yer vermelidirler.⁴¹⁴

Yine Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri kapsamında şirketler, kendi faaliyetleri, yapıları, mali durumları, performansları, ortaklık yapıları ve yönetimleri hakkındaki önemli bilgilerin zamanında ve doğru bir şekilde kamuya açıklanmasını sağlamakla yükümlüdürler. Söz konusu bilgilerin bilgi, şirketin tamamı için ve mümkünse faaliyet alanları ve coğrafi bölgelere göre tasnif edilmiş şekliyle kamuya açıklanması da esastır. Ayrıca şirketler mali ve faaliyet sonuçları,

⁴¹⁴ <http://www.borsaistanbul.com/sirketler/sirketlerin-yukumlulukleri/pay-piyasasi/kurumsal-yonetim>

hedefleri, şirket gruplarının yapısını, grup içi ilişkileri ve kontrol geliştirme mekanizmalarını da içerecek şekilde açıklamalar yapmalıdır. Büyük pay sahipleri ve oy hakkı, yönetim kurulu üyeleri ve önemli yöneticilere ilişkin ücret politikası, kurul üyelerinin nitelikleri, seçilme esasları, diğer şirketlerdeki yöneticilikleri ve yönetim kurulu tarafından bağımsız olarak kabul edilip edilmediği gibi bilgileri vermelidirler. İlişkili taraf işlemleri, öngörülebilir risk faktörleri, çalışanlar ve diğer menfaat sahipleri hakkındaki bilgiler ve idari yapı ve politikalar, özellikle her hangi bir kurumsal yönetim politikası veya yasanın içeriği ile uygulanma süreci hakkındaki bilgileri de yine kamuya açıklamalıdır.

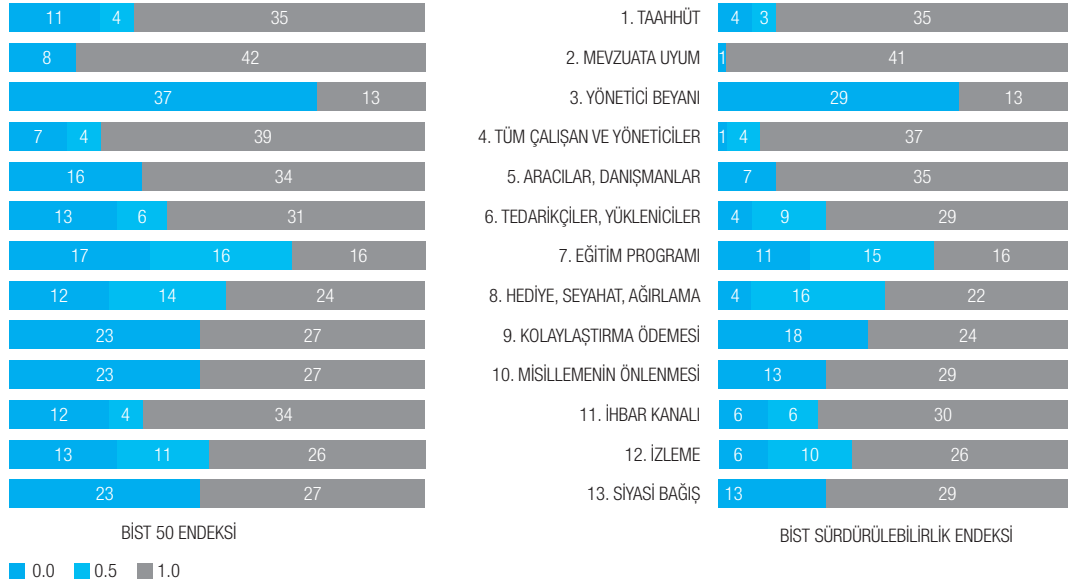
6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu Madde 1524 - (Değişik: 26/6/2012-6335/34 md.); "... denetime tabi olan sermaye şirketleri, kuruluşlarının ticaret siciline tescili tarihinden itibaren üç ay içinde bir İnternet sitesi açmak ve bu sitenin belirli bir bölümünü şirketçe kanunen yapılması gereken ilanların yayımlanmasına özgülemek zorundadır. İnternet sitesinde yayımlanacak içerikler, bu Kanunda belli bir süre belirtilmiş ise bu süre içinde, belirtilmemiş ise içeriğin dayandığı işlemin veya olgunun gerçekleştiği tarihten, tescil veya ilana bağlandığı durumlarda ise tescil veya ilanın yapıldığı tarihten itibaren en geç beş gün içinde, şirketin kuruluşundan İnternet sitesi açılıncaya kadar geçen sürede yayımlanması gereken içerikler de bu sitenin açıldığı tarihte siteye konulur."

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı da 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 210. ve 1524. maddelerine dayanarak bağımsız denetime tabi şirketlerin İnternet sitesi açma zorunluluğunu, "Sermaye Şirketlerinin Açacakları İnternet Sitelerine Dair Yönetmelik"⁴¹⁵ ile belirlemiştir. Söz konusu yönetmelik bağımsız denetime tabi olan şirketleri kapsamaktadır. Yönetmelikle İnternet sitelerinde ilan edilecek ve erişime açık tutulacak asgari içerik, denetime tabi sermaye şirketlerin Merkezi Veri Tabanı Hizmet Sağlayıcıların yapacakları işlemler ve bu işlemlerden kaynaklanan yükümlülükler belirlenmiştir. Yönetmeliğin 5. maddesi'ne göre "(2) Bu yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kapsama dahil olan sermaye şirketlerinin, kapsama girdikleri tarihten itibaren üç ay içinde İnternet sitesi açmaları ve bu sitenin belirli bir bölümünü şirketçe kanunen yapılması gereken ilanların yayımlanması için özgülemeleri gerekir."

2016 yılında bağımsız denetim kapsamına yeni giren yaklaşık 1,500 şirketin de yeni uygulamalar kapsamında finansal tablo çalışmaları yapmalarının yanı sıra İnternet sitesi açmak ve kanun ve yönetmelikte öngörülen bilgileri sitelerinden yayınlama zorunluluğu oluşmuştur. Şirketlerin yolsuzlukla mücadele programlarını kamuya duyurmaları konusunda değerlendirmesi yapılan BİST 50 Endeksi'nde ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören şirketlerin kategorilere göre puanlamaları Grafik 18'de gösterilmiştir.

⁴¹⁵ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'ndan: "Sermaye Şirketlerinin Açacakları İnternet Sitelerine Dair Yönetmelik", Resmi Gazete, Tarih: 31.05.2013, Sayı: 28663

Grafik 18. BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde Yer Alan Şirketlerin "Yolsuzlukla Mücadele Programı" Değerlendirmeleri



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Grafik 18'den de izlenebileceği gibi BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde yer alan firmalar BİST 50 Endeksi'nde yer alanlara göre "mevzuata uyum" konusunda daha başarılı olup, sadece 1 firma "o" puan almıştır. Diğer taraftan hediye, seyahat ve ağırlama konusunda değerlendirilen şartlar Borsa'da işlem gören şirketler için geçerli olsa da BİST 50 Endeksi'nde işlem gören 12 şirket, BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 4 şirket hediye, seyahat ve ağırlama konusunda "o" puan almıştır. Değerlendirme sırasında şirketlerin bir kısmında ise belirli bir rakam belirtilmediği ve "örf, adetlere uygun miktarlar" gibi açıklamalarla rakamların netlik kazandırılmadığı görülmüştür.

En fazla o puan alınan bir başka deyişle kamu ile paylaşımında eksikliği duyulan kısım şirketlerin yöneticilerinin şirketlerinin yolsuzluğa karşı duruşlarını gösteren beyanlarındaki eksiklidir.

Söz konusu maddeler görüşülen şirketler açısından değerlendirildiğinde; özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmelerde Yolsuzlukla Mücadele Programı'nı oluşturan 13 madde ile ilgili hiçbir çalışmanın olmadığı tespit edilmiştir. Uluslararası sermayeli şirketlerde ise halka açık olmasalar da tüm maddeler konusunda çalışmalar yapıldığı ve kurumsal İnternet sitelerinden yayınlandığı bilgisi alınmıştır. Görüşülen şirketlerin BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören 8 tanesinden 7'sinin ise bu konuda 80 – 100 puan arasında puan aldıkları görülmüştür.

Bununla birlikte, TÜSİAD tarafından 2014 yılında İstanbul'da 801 iş dünyası temsilcisi (80'i küçük ve orta ölçekli işletme) ile yapılan bir anket çalışmasının⁴¹⁶ sonucunda; küçük ve orta ölçekli işletmelerde yolsuzluğun sıklık ve boyut algısının büyük işletmelere göre daha yüksek olduğu görülmüştür. Ankete katılan küçük işletmelerin %45'i, orta ölçekli işletmelerin %29'u yolsuzluğun oldukça ve son derece sık, küçük işletmelerin %47'si, orta ölçekli işletmelerin %28'i boyutunun da oldukça ve son derece sık olduğunu ifade etmişlerdir. Dahası küçük işletmelerin %48'i, orta ölçekli işletmelerin %39'u yolsuzluğun arttığı görüşünderken büyük işletmelerde bu oran %20'dir. Aynı araştırma yolsuzluğun KOBİ'lere maliyetinin de büyük işletmelere oranla daha yüksek olduğunu göstermiştir.

⁴¹⁶ TÜSİAD, İş Dünyası Bakış Açısıyla Yolsuzluk: Algı ve Politika Önerileri 2014 Araştırma Sonuçları, 2014, s.7

Özetle; KOBİ'lerin yolsuzluk konusunda hem zararlarının farkında hem de şikayetçi olmalarına rağmen bunun önüne geçmek için en azından kendi ve çevrelerindeki işletmelerde herhangi bir çalışma yapmamalarını, bu konuda bilgi ve eğitim seviyelerini yükseltmek istememelerini anlayabilmek mümkün değildir.

PUAN **75**

2.3.2

Kurumsal Yapının Beyanı

Puanlama Sorusu:

Şirketler kurumsal yapıları hakkında kamuyu ne dereceye kadar aydınlatmaktadır?

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 199. maddesi bağlı ve hakim şirketlerin raporları ile ilgili olup, raporların dürüstlüğü konusunda sorumluluğu yönetim kuruluna yüklemektedir. Madde 199 genel olarak hakim (ana) şirket ile bağlı şirket ilişkileri, denetleme ve raporlama ile ilgili işlem ve sorumluluklara değinmektedir. Söz konusu maddeye göre; öncelikle bağlı şirket yönetim kurulu, faaliyet yılının ilk 3 ayı içinde, şirketin hâkim ve bağlı şirketleri ile ilgili geçmiş faaliyet yılını da kapsayacak şekilde, yararına yaptığı tüm hukuki işlemlerin ve geçmiş faaliyet yılında hâkim şirketin ya da ona bağlı bir şirketin yararına alınan veya alınmasından kaçınılan tüm diğer önlemlerin açıklamalarını da gösteren bir raporu doğru ve dürüst hesap verme ilkelerine uygun biçimde düzenler. Raporun sonunda yönetim kurulunun şirketi herhangi bir zarara uğratıp uğratmadığını açıklar. Eğer herhangi bir zarara uğratmışsa zararın denkleştirilip denkleştirilmediği de sadece yıllık faaliyet raporunda beyan edilir. Ayrıca maddeye göre hakim (ana) şirketin yönetim kurulu üyelerinin bağlı şirketlerin pay sahipleri, finansal bilgileri ve yaptıkları işlemler, sonuçları ve etkileri vb konular hakkında, özenli, gerçeği aynen ve dürüstçe yansıtan hesap verme ilkelerine göre düzenlenmiş bir rapor hazırlattırıp yönetim kuruluna sunmasını ve bunun sonuç kısmının yıllık rapor ile denetleme raporuna eklenmesini isteyebilir.

Mikro ve küçük ölçekli işletmelerin çok büyük bir bölümünün gerek ortaklık, bağlı ortaklık, iştirak, pay sahipliği gibi konuların muhatabı olmamaları, gerek kurumsal İnternet sayfalarının yetersizliği, gerekse 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun Bağımsız Denetime tabi olmalarını gerektiren şartları sağlamamaları ve kamuya bir beyan zorunlulukları bulunmaması nedenlerinden dolayı kurumsal yapıları ve faaliyetleri konusunda herhangi bir bildirimde bulunmamaktadırlar.

Orta ölçekli işletmelerde de durum benzer nitelikte olup, genelde kurumsal İnternet sayfasından ürünler, ihracat pazarları, referanslar vb bilgiler kamuya açıklanmaktadır. Yabancı ortaklığı olan şirketlerde bile ortaklık payları ile ilgili bilgilere kurumsal İnternet sayfasında yer veren şirket sayısı azdır.

Borsa İstanbul'da Pay Piyasası'nda hisseleri işlem gören işletmelerde ise her yıl yayınlanması zorunlu Faaliyet Raporları'nda, Genel Kurul'da sunulan bilgilerde, 3, 6, 9 ve 12 aylık mali tablolara ilişkin bildirimlerin bilanço dipnotlarında işletmenin bağlı ortaklık ve iştiraklerinin listeleri, pay sahiplikleri, bağlı ortaklık ve iştirakler yurt dışı merkezli firmalar ise bunlara yönelik bilgilere yer verilmektedir.

Diğer taraftan Sermaye Piyasası Kurulu'nun II-14.1 sayılı Sermaye Piyasasında Finansal Raporlamaya İlişkin Esaslar Tebliği'nde de; *“daha önce ana ortaklığı yurtdışında yerleşik bağlı ortaklık, iş ortaklığı veya iştirak niteliğinde bulunan işletmelerin finansal raporlarının, ana ortaklığı ile aynı anda veya daha önce kamuya açıklama yükümlülüğü, ana ortaklığı, ortak girişimcisi veya yatırımcı şirketi yurtiçinde veya yurtdışında yerleşik bulunan tüm bağlı ortaklık, iş ortaklığı veya iştirak niteliğinde bulunan işletmeleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir”*. ifadesi yer almakta

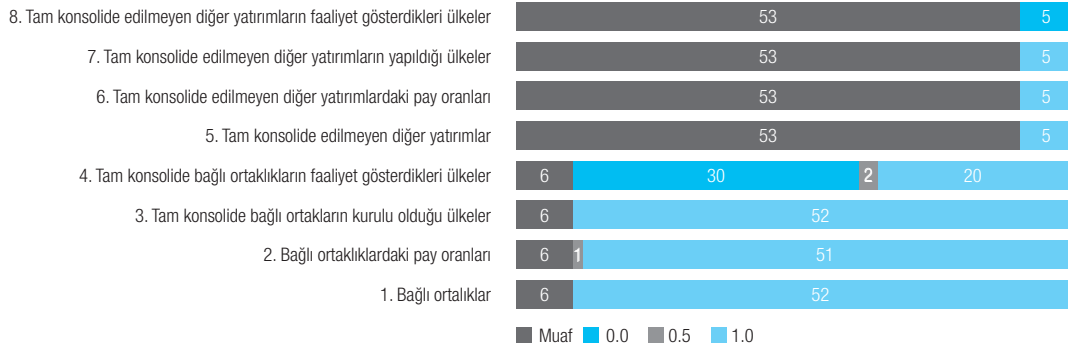
olup, halka açık şirketlere söz konusu bilgilerin finansal anlamda da açıklanması yükümlülüğü getirilmiştir.

Dahası, Kamu Aydınlatma Platformu (KAP) Özel Durumlar Tebliği (II-15.1)⁴¹⁷ 5. madde, 5. fıkrasında yer alan; “Kurulun finansal tablolara ilişkin düzenlemelerinde yer alan tanımlar çerçevesinde ihraççının ana ortaklığı ve bağlı ortaklıklarının faaliyetlerinde, finansal yapılarında ve yönetim/sermaye ilişkilerinde bir değişikliğin ortaya çıkması ve bu değişikliğin ihraççının faaliyetlerinde, finansal ve yönetim/sermaye yapısında önemli bir değişiklik meydana getirmesi durumunda; ihraççı tarafından bu madde hükümleri çerçevesinde kamuya açıklama yapılır.” ifadesine göre herhangi önemli bir değişiklik durumunda da ayrıca kamuyu aydınlatma çerçevesinde KAP’a bilgi verilmelidir.

Sermaye Piyasası Kurulu’nun Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1)⁴¹⁸ 9. madde, 9. fıkrasına göre; “Kurul, gerekli gördüğü takdirde, bu Tebliğde belirtilen oranlara bağlı kalmaksızın ortaklıklar ve bağlı ortaklıkların, ilişkili tarafları veya ilişkili olmayan tarafları arasındaki işlemlerinde değerlendirme yapılmasını ve bu Tebliğde belirtilen esaslar çerçevesinde değerlendirme sonuçlarının kamuya açıklanmasını zorunlu tutabilir.” yani mevcut bilgiler dışında diğerlerini de talep etme ve sonuçlarını kamuya açıklama gücüne sahiptir.

Bu kapsamda değerlendirmesi yapılan 58 şirketin organizasyonel şeffaflık ortalaması 84 puan olmuştur. Grafikte değerlendirilen şirketlerin çoğunluğunda tam konsolide edilmeyen diğer yatırımlarla ilgili şirketlerin çalışmalarının olmadığı görülmektedir.

Grafik 19. Organizasyonel Şeffaflık



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Bağlı ortaklığı ve/veya iştiraki olan şirketlerin tamamı bunlarla ilgili bilgileri kanun finansal raporlarında ve yıllık faaliyet raporlarının eklerinde açıklamaktadırlar. Burada eksik olan ve daha düşük puan alan kısım söz konusu şirketlerin faaliyet gösterdikleri diğer ülkeler hakkında beyanların azlığıdır.

⁴¹⁷ Özel Durumlar Tebliği (II-15.1), Resmi Gazete, Sayı: 28891, 23 Ocak 2014 Perşembe

⁴¹⁸ Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1), Resmi Gazete, Sayı: 28871, 3 Ocak 2014 Cuma

2.3.3

PUAN **25**

Temel Finansal Verilerin Ülkeden Ülkeye Beyanı

Puanlama Sorusu:

Şirketler ülkeden ülkeye operasyonlarını kamuya açık olarak ne ölçüde beyan etmektedir?

Türkiye’deki mikro ve küçük ölçekli işletmeler genelde yerel işletme yapısına ve gücüne sahip oldukları için ülkeden ülkeye operasyonlar konusu ile ilişkileri bulunmamaktadır.

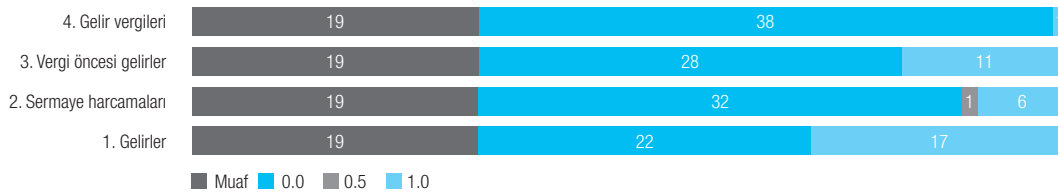
Orta ölçekli işletmelerde de çoğunlukla operasyonların ulusal çapta kaldığı, uluslararası faaliyetlerini ise daha çok dış ticaret işlemlerinin oluşturduğu görülmektedir.

Halka açık işletmelerde de her yıl hazırlanmak ve kamuya duyurulmak zorunda olunan Yıllık Faaliyet Raporları’nda, genellikle ülkeden ülkeye operasyonlarda gelirler, yatırım harcamaları, vergi öncesi gelir vb konular konsolide olarak “yurt dışı operasyonlar vb” gibi bir başlık altında verilmekte olup, ülke bazında gösterilmemektedir. Genellikle o ülkedeki müşteri ya da ortakların da rekabet güçlerinin zayıflamasına neden olabileceğini düşünmeleri bu detayda açıklama yapılmasının önüne geçmektedir. Vergilendirme konusundaki durumlar ve çekinceler de yine şirketlerin açıklamalarını sınırlı tutmalarına etkindir. Görüşülen büyük ölçekli işletmelerin yöneticileri de benzer beyanlarda bulunmuştur.

Değerlendirmesi yapılan 58 şirketin de genel olarak diğer şirketlerde de olduğu gibi ülkeden ülkeye operasyonları konusunda gerek finansal tablolarında, gerek faaliyet raporlarında gerekse yatırımcı sunumlarında çok fazla bilgiye yer vermedikleri görülmüştür. Bundan dolayı da genel ortalamada 19 puan almışlardır. En fazla açıklamanın ülkelerde yapılan operasyonlardan elde edilen gelirler konusunda yapıldığı görülmektedir. Burada da daha çok konsolide rakamlara yer verilmektedir.

Grafik 20’den de izlenebileceği gibi 19 şirket bir başka ülkede operasyonu olmaması nedeniyle muaf tutulmuştur. Sermaye harcamaları ve gelir vergileri ise yine şirketlerin büyük bir bölümü tarafından açıklanmamaktadır.

Grafik 20. Ülkesel Raporlama



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

Ülkesel raporlama konusunda değerlendirilen 58 şirketin sektörel ayrımında bankacılık sektöründe yer alan 7 bankanın tamamında ülke bazında gelirler ve vergi öncesi gelirlerin açıklamaları finansal raporlarında yer almıştır.

2.3.4

Ek Beyan

Puanlama Sorusu:

Şirketler; hayırsever bağışlarını, sponsorlukları ve savunuculuk etkinliklerini ulusal ve uluslararası çapta ne ölçüde kamuya açık olarak beyan etmektedir? (kurumsal raporlama veya kurumsal sosyal sorumluluk raporları vb)

KOBİ'lerde genel olarak bağış ve sponsorluk faaliyetleri konusunda bilgi verilmemekte hatta kültür, inanış ve yaşam tarzı gereği yardımlar özellikle gizli tutulmaktadır.

Uluslararası ortaklıklara sahip büyük işletmeler ile halka açık işletmeler yıl içinde yaptıkları bağış, sponsorluk faaliyetlerini ve bu faaliyetlerin toplam bütçe değerlerini Yıllık Faaliyet Raporları'nda yayınlamakta ve kurumsal İnternet sayfaları aracılığıyla da kamuya açıklamaktadırlar. Söz konusu açıklamalar kurum politikası çerçevesinde konsolide olabildiği gibi kalem kalem beyan da edilebilmektedir.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri çerçevesinde halka açık şirketlerde Genel Kurul Toplantılarında bağış ve yardımlara ilişkin politika da Genel Kurul'a sunulmaktadır. Genel Kurul tarafından onaylanan politika doğrultusunda dönem içinde yapılan tüm bağış ve yardımların tutarı ve yararlanıcıları ile politika değişiklikleri hakkında genel kurul toplantısında ayrı bir gündem maddesi ile ortaklara bilgi verilir.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu bağışlara sınırlama getirmiştir. Madde 59'a göre; bankalar ve konsolide denetime tâbi kuruluşlarca bir malî yılda yapılabilecek bağış miktarı, banka özkaynaklarının binde dördünü aşamaz.

Görüşülen şirketlerden KOBİ'lerde yapılan bağış ve sponsorluk ile ilgili çalışmalarda bağışların genel olarak gizli tutulduğu bilgisi alınmıştır. Büyük ölçekli şirketler ise rakamların daha çok konsolide olarak beyan edildiğini ifade etmiştir.

2.4

PUAN 25

PAYDAŞ KATILIMI

2.4.1

PUAN 25

Paydaş İlişkileri

Puanlama Sorusu:

Şirketler yolsuzluğu azaltmak amacıyla çoklu paydaş inisiyatiflerine ne ölçüde katılmaktadır?

Türkiye’de yolsuzluğun azaltılması kapsamında çalışmaların daha çok orta ölçekli, büyük ölçekli, halka açık, uluslararası şirket ortağı olan işletmelerin ilgi alanlarına girdiği bir gerçektir. Söz konusu işletmelerin sayısı 500’den fazlası Borsa İstanbul’da işlem görmekte birlikte, yaklaşık 7,000’i büyük ölçekli olmak üzere toplamda 30,000 firma seviyesindedir. Bahsi geçen işletmeler de paydaşlar olarak tanımlanabilecek tedarikçi, müşteri, şirket çalışanlarından oluşan gruplarla olan iş ilişkilerini mümkün olduğunca kurumsal yönetim ilkelerine uyumlu şekilde gerçekleştirmektedirler.

Söz konusu işletmeler, gerek Birleşmiş Milletler (BM) Küresel İlkeler Sözleşmesi’nin 10 ilkesinden Yolsuzlukla Mücadele ile ilgili “İş dünyası, rüşvet ve haraç dahil her türlü yolsuzlukla savaşmalı” ilkesi gerekse Kurumsal Yönetim İlkeleri’nden yola çıkarak hazırladıkları kendi çalışma prensipleri, etik ve uyum politikaları ile çoklu paydaş inisiyatiflerine katılmaktadırlar.

2.4.2

PUAN 25

İş Dünyası Tarafından Yürütülen Yolsuzluğa Karşı İnisiyatifler

Puanlama Sorusu:

Şirketler, iş dünyası tarafından yürütülen yolsuzluğa karşı inisiyatiflere ne ölçüde katılmaktadır?

Özellikle büyük ölçekli uluslararası şirketler ve büyük ölçekli halka açık şirketler yolsuzluğu azaltmak, kurumsal yönetim ilkelerinin yaygınlığını ve bu konudaki farkındalığı artırmak amacıyla düzenlenen organizasyonlarda farklı şekillerde (sponsor, konuşmacı, organizatör vb) yer almaktadırlar.

Sektörel bazda düzenlenen organizasyonlarda sektör özelinde ortaya çıkan vakaların analiz edilmesi, yeni yöntemler geliştirilmesi vb konularında da kendi aralarında olduğu gibi meslek örgütleriyle, üst kurullarla, kamu otoriteleri ile de çalışmalar ve işbirlikleri yapmakta, meslek etikleri, sektör çalışma ilkeleri ve prensipleri gibi konularda görüş alışverişinde bulunmaktadır.

Diğer taraftan aynı zamanda denetim ve danışmalık şirketi olan bazı ulusal ve uluslararası şirketler de gerek yayınladıkları raporlar ve gerekse çalışma gruplarına katılımlarıyla yolsuzluğa karşı politikaların oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

Mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin önemli bir bölümü ise bu tip çalışmalara en fazla dinleyici olarak katılmakta, uygulamaya geçişte ise yine gerek yapıları gerek insan kaynakları yetersizlikleri nedeniyle zayıf kalmaktadırlar.

2.4.3

İş Dünyası Örgütleri

Puanlama Sorusu:

İş örgütleri yolsuzlukla mücadele için şirketleri ne ölçüde desteklemektedir?

Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının gerek sayıları, gerek nitelikleri, gerek faaliyetleri ve gerekse etkileri ve etkinlikleri sürekli tartışma konusu olmuştur ve yetersizliği konusunda görüş birliği bulunmaktadır.

Belirli sektör kuruluşları, dernekler, birlikler, vakıflar gibi sivil toplum kuruluşları yolsuzlukla mücadele konusunda çok önemli çalışmalar yaparak piyasalara yön verebilmekteyken, bünyelerinde kurdukları Etik Komisyonu vb bölümlerle üyeleri ve üye olmayan şirketlerin katılımına açık eğitim, seminer, çalıştay, konferans gibi etkinlikler düzenleyerek bilgilendirmeler yaparlarken dahası üyelerine bu yönde yaptırım yetkilerine bile sahipken diğerleri bu konuyu gündemlerine bile almamakta, üyelerine hiçbir aktarımda bulunmamaktadırlar.

Örneğin Türk bankacılık sistemine yön veren Türkiye Bankalar Birliği (TBB) ve Türkiye Katılım Bankaları Birliği, haksız rekabetin önlenmesine katkıda bulunmayı⁴¹⁹ misyonlarının bir parçası olarak tanımlamıştır. Söz konusu işlem 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun Birliklerin Görev ve Yetkileri’nin sıralandığı 80. Maddesi’nin e) fıkrasında da yer almaktadır. Kanunun Etik İlkeler başlıklı 75. Maddesi *“Bankalar ile bunların mensupları; bu Kanuna, ilgili düzenlemelere, kuruluş amaç ve politikalarına uygun olarak faaliyetlerin icra edilmesini temin etmeye ve yönetimde adalet, doğruluk, dürüstlük ve sosyal sorumluluğu esas almaya yönelik etik ilkelere uymakla yükümlüdürler. Etik ilkeler, kuruluş birlikleri tarafından Kurulun uygun görüşü alınmak suretiyle belirlenir.”* her iki Birliğin çalışma prensiplerine dayanak oluşturmaktadır. Birlikler bünyelerinde Etik Komisyonu da kurarak sektörün etik değerlerinin oluşması ve bu çerçevede çalışılması için çalışmalar yapmaktadır.

Benzer şekilde Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği’nin (TSPB) *“çalışanları en üst derecede mesleki bilgi ile donatılmış, etik değerlere bağlı, rekabeti yatırımcılara daha kaliteli ürün ve hizmet sunumu şeklinde algılayan ve saygınlığına önem veren bir meslek mensupları kitlesi oluşturmak; sermaye piyasasını geliştirmek ve bu yolla ülkenin kalkınmasına katkıda bulunmaktır.”*⁴²⁰ misyonu Birliğin üyelerinin nasıl bir sistemine sahip olmaları için uğraştığını göstermektedir.

Türkiye’de Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türkiye Serbest Muhasebeci, Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (TÜRMOB), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Etik ve İtibar Derneği (TEİD), Etik Türkiye Platformu, Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği (TKYD), Etik Değerler Merkezi (EDMER), Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye Sanayici İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD), Uluslararası Şeffaflık Derneği gibi sivil toplum kuruluşları yolsuzlukla mücadele, şeffaflık, kurumsal yönetim ilkeleri konusunda yoğunlukla çalışmalar yapan sivil toplum kuruluşlarının başında gelmektedir.

⁴¹⁹ <https://www.tbb.org.tr/tr/hakkimizda/kurumsal/hakkinda/vizyon-misyon-ve-temel-degerler/12>

⁴²⁰ <https://www.tspb.org.tr/tr/hakkimizda/>

2.5

PUAN 50

YÖNETİM KURULLARI

2.5.1

PUAN 50

Denetim

Puanlama Sorusu:

Yönetim kurulları, şirketlerin yolsuzlukla mücadele programlarının denetiminden ne ölçüde sorumludur?

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu anonim şirket yönetim kurulunu, hem yapısal hem de işlevsel yönden kurumsal yönetim kurallarını da gözeterek, yeni hükümlerle düzenlemiş; bunu yaparken profesyonel yönetimi ve tam şeffaflığı özenle dikkate almıştır.⁴²¹ Daha önceki kanuna göre yönetim kurullarının en az 3 üyeden oluşması zorunluluğunu değiştiren yeni Kanunun 359. maddesine göre; “Anonim şirketin, esas sözleşmeyle atanmış veya genel kurul tarafından seçilmiş, bir veya daha fazla kişiden oluşan bir yönetim kurulu bulunur.”

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri Yönetim Kurulu Bünyesinde Oluşturulan Komiteler ile ilgili 4.5. maddesinde; halka açık şirketlerin yönetim kurulları içinde oluşturulacak komiteleri belirlemiş olup, “Denetimden Sorumlu Komite” (bankalar hariç), “Riskin Erken Saptanması Komitesi” (bankalar hariç), “Kurumsal Yönetim Komitesi”, “Aday Gösterme Komitesi, Ücret Komitesi” (bankalar hariç) oluşturulmasını zorunlu tutmuş, şirketin yönetim kurulu yapısı kaynaklı “Aday Gösterme Komitesi, Ücret Komitesi” oluşturamaması durumunda bu işlem için “Kurumsal Yönetim Komitesi”ni görevlendirmiştir. Söz konusu komiteler kağıt üzerine kurulmakla kalmamakta, görev alanları, çalışma esasları ve hangi üyelerden oluşacağı yönetim kurulu tarafından belirlenmesinin yanında KAP’ta da açıklanmaktadır. Komiteler görevleri itibarıyla esasen çalışmalarında şirketin yolsuzlukla mücadele programlarının oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesi sırasında görev ve ilgi alanlarına göre görev üstlenmektedirler.

Diğer taraftan Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne göre komitelerin bağımsız ve tarafsız hareket edebilmelerini ve en sağlıklı kararları almalarını sağlayabilmek açısından şirketin icra başkanı/genel müdürün komitelerde görev almaları söz konusu değildir. Ayrıca en az iki üyeden oluşması gereken komitelerin üyelerin çoğunluğunun, icrada görevli olmayan yönetim kurulu üyelerinden oluşması zorunlu olup, iki üyeden oluşması halinde her ikisinin, ikiden fazla üyesinin bulunması halinde ise komitelerin başkanlarının bağımsız yönetim kurulu üyeleri arasından seçilmesi esastır. Genel olarak beklenen aynı üyenin birden fazla komitede yer almaması yönündedir. Bununla birlikte, şirketin şeffaflığı ve doğru ve tarafsız şekilde denetlenmesi amacıyla “Denetimden Sorumlu Komite”de yer alacak tüm üyelerinin bağımsız yönetim kurulu üyesi niteliğinde olmaları gerekmektedir. Yönetim kurulu tüm komitelerin düzenli ve sağlıklı çalışmaları, ihtiyaçları olan bilgileri danışmanlık destekleri de dahil sağlayabilmelerinde onlara destek olmaktadır.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne göre Kurumsal Yönetim Komitesi ise “şirkette kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığını, uygulanmıyor ise gerekçesini ve bu prensiplere tam olarak uymama dolayısıyla meydana gelen çıkar çatışmalarını tespit

⁴²¹ Altaş, Soner. “Yeni Türk Ticaret Kanuna Göre Anonim Şirket Yönetim Kurulunun Yapısı Ve Üyelerinin Nitelikleri”, Mali Çözüm Dergisi, Mart-Nisan 2011, s.109

eder ve yönetim kuruluna kurumsal yönetim uygulamalarını iyileştirici tavsiyelerde bulunur ve yatırımcı ilişkileri bölümünün çalışmalarını gözetir.”

Halka açık şirketlerde ve yabancı sermayeli uluslararası büyük ölçekli şirketlerde yolsuzlukla mücadele politikaları ve kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde gerek yönetim kurulu üyeleri, gerekse üst düzey yöneticiler ve çalışanlar farklı konularda düzenli olarak eğitimler almaktadırlar. Yönetim kurulu üyelerinden oluşturulan Kurumsal Yönetim Komitesi şirketlerde, kurumsal yönetim ilkelerinin çalışanlar tarafından anlaşılması, benimsenmesi ve uygulanması konularında çalışmalar yaparken eğitimleri de bu çalışmaların bir parçası olarak hazırlar.

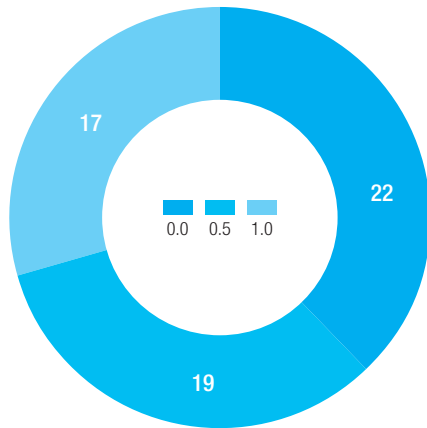
Denetimden Sorumlu Komite ise yönetim kuruluna bağımsız denetim kuruluşu ile ilgili görüş sunar. Sermaye Piyasası Kurulu Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ kapsamında bağımsız denetim kuruluşlarının seçimi bağımsız denetimlerde (özel bağımsız denetim dahil) en çok 7 yıl için müşteri yönetim kurulu tarafından yapılır.⁴²² Bağımsız Denetim Yönetmeliği⁴²³ 26/1/ç. maddesine göre; Denetim kuruluşları ve denetçiler “Üç yıl geçmedikçe; denetim kuruluşları son on yılda yedi yıl, denetim kuruluşlarında çalışanlar da dahil olmak üzere denetçiler ise son yedi yılda beş yıl denetim çalışması yürüttükleri işletmelere ilişkin denetimleri.” üstlenemezler.

Bankalarda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik⁴²⁴ bağımsız denetçinin denetlenen kuruluşa asgari son üç yıldır yönetim ve danışmanlık hizmeti vermemesi ve ticari ilişki içinde bulunmamasını istemektedir.

KOBİ’lerde ise özellikle mikro ve küçük ölçekli işletmelerde genel olarak şirket sahibi ve çalışanların eğitimler konusunda çok zayıf kaldıkları ve çoğu çalışanın iş hayatı boyunca hiç eğitim almadığı örnekleri mevcuttur. İşleri için elzem olan yönetim, pazarlama, finans, üretim vb gibi konularda bile gerek vakit yetersizliği, gerek nakit yetersizliği gerekse şirket sahibinin ihtiyaç duymaması ve eğitim konusuna bakış açısı bu anlamda özel sektörün önemli bir bölümü açısından büyük bir sorun teşkil etmektedir. Görüşme yapılan KOBİ’lerde de durum benzer şekildedir. Çalışan sayısı açısından genel olarak 50 kişinin altında çalışana sahip olan işletmelerde eğitim konusuna çok önem verilmemekle birlikte, eğitimlere daha ziyade şirket sahibi ya da üst düzey yöneticilerinin katıldığı da görüşmeler sırasında tespit edilmiştir.

Büyük ölçekli işletmeler ve halka açık işletmelerde ise insan kaynakları ve yöneticilerin katıldıkları çok farklı konularda eğitimler düzenlenmekteyse de özellikle “yolsuzlukla mücadele” konusunda düzenlenen eğitim sayısının toplam içindeki payının az olduğu görülmektedir.

Grafik 21. BİST 50 Endeksi ve BİST Sürdürülebilirlik Endeksi Şirketlerinde Düzenlenen Yolsuzlukla Mücadele Eğitimleri ve Yöneticilerin Katılımı



Kaynak: Uluslararası Şeffaflık Derneği

⁴²² Sermaye Piyasası Kurulu, Sermaye Piyasasında Bağımsız Denetim Standartları Hakkında Tebliğ (Seri: X, No:22)’de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Seri: X, No: 28), Resmi Gazete, Sayı: 28691, Tarih: 28 Haziran 2013

⁴²³ Bağımsız Denetim Yönetmeliği, Resmi Gazete, Sayı: 28509, Tarihi: 26.12.2012

⁴²⁴ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bağımsız Denetim Kuruluşlarının Gerçekleştirilecek Banka Bilgi Sistemleri ve Bankacılık Süreçlerinin Denetimi Hakkında Yönetmelik, (değişiklik) Resmi Gazete, Sayı: 28006, Tarih:26.07.2011

Değerlendirmesi yapılan 58 şirketin eğitimlere yöneticilerin katılımı konusunda da eksiklikler göze çarpmış ve söz konusu başlıkta şirketlerin ortalaması 50 puan olarak belirlenmiştir.

Grafik 21'den de izlenebileceği gibi Türkiye'nin en büyük ve kurumsal şirketlerinde yapılan değerlendirmelerde bile 58 şirketten 22'sinin "yolsuzlukla mücadele" konusunda herhangi bir eğitim düzenlediğine dair bir bilgiye rastlanamamıştır. Bu nedenle de 22 şirket bu kriterden "0" puan almıştır. Diğer taraftan 19 şirkette eğitimler düzenlenmekle birlikte sadece çalışanları ağırlıklı olduğu görülmüş ve "0.5" puan almışlardır. Değerlendirilen şirketlerden 17'sinde ise hem yöneticilerin hem de çalışanların belirli aralıklarla "yolsuzlukla mücadele" konusunda eğitim aldıkları görülmüştür. Söz konusu 17 şirketin 15'i hem BİST 50 Endeksi hem de BİST Sürdürülebilirlik Endeksi'nde işlem gören şirketlerdir.

2.5.2

PUAN

50

Yönetici Ücreti

Puanlama Sorusu:

Yönetim kurulu üyelerinin ve üst düzey yöneticilerinin ücretleri ne ölçüde kurumsal yönetim standartlarına göre belirlenmektedir?

G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri bilgiye erişme ve ortaklar genel kurulu yoluyla önemli şirket kararlarına katılmayı da içeren, temel ortaklık haklarının belirlendiği Pay Sahiplerinin Hakları ve Adil Muamele Görmeleri ile Temel Ortaklık İşlevleri bölümü şirketlerin kontrol yapılarına ilişkin kamuya açıklamaları da ele almakta olup, ortaklar genel kurullarında bilgi teknolojilerinin kullanılması, ilişkili taraf işlemlerinin onay süreçleri ve pay sahiplerinin üst yönetimin ücretlerine ilişkin kararlara katılımları kapsamaktadır.⁴²⁵ Kamuyu aydınlatma ve şeffaflık başlıklı 5. Bölüm ise kamuya yapılacak açıklamaların temel alanlarını belirlemekte olup yine finansal ve faaliyet sonuçları, şirket hedefleri, büyük pay sahipliği, ücretlendirme, ilişkili taraf işlemleri, risk faktörleri ve yönetim kurulu üyeleri konularını kapsam içine almıştır.⁴²⁶ Yönetim Kurulunun Sorumlulukları başlıklı VI. Bölümde de yine üst yönetimin seçilmesi ve ücretlendirilmesi konusuna değinilmektedir. Benzer şekilde ilkelerde "ücretlendirmeler hakkında genel kurulda oylama yolu da dâhil olmak üzere görüşlerini bildirme fırsatı tanınması ve yönetim kurulu üyeleri ve çalışanlara ödeme planlarının pay senedi kısmı pay sahiplerinin onayına tabi olmalıdır."⁴²⁷ ifadesine yer verilmiştir. Söz konusu durum pay sahipleri açısından önemli olduğundan dolayı ilkelerde bu konuda kamuya beyan esas tutulmuştur.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 394. maddesinde de yönetim kurulu üyelerine ödenecek huzur hakkı, ücret, ikramiye, prim ve yıllık kârdan payların tutarının esas sözleşmeyle veya genel kurul kararıyla belirlenmiş olması şartını getirmiştir. 511. maddesinde ise kazanç payları ile ilgili belirlenmeler yapılmıştır. Kanuna göre "kazanç payları sadece net kârdan ve ancak kanuni yedek akçe için belirli ayırdıktan ve pay sahiplerine ödenmiş sermayenin yüzde beşi oranında veya esas sözleşmede öngörülen daha yüksek bir oranda kâr payı dağıtıldıktan sonra verilebilir." Yine kanunun 516. maddesine göre yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunda "yönetim kurulu üyeleri ile üst düzey yöneticilere ödenen ücret, prim, ikramiye gibi mali menfaatler, ödenekler,

⁴²⁵ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD'nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.5

⁴²⁶ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD'nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.6

⁴²⁷ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD'nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.23

yolculuk, konaklama ve temsil giderleri, ayni ve nakdi imkânlar, sigortalar ve benzeri teminatlar” bulunması gereken hususlar içinde yer almaktadır. Söz konusu veriler konsolide olarak ilgili raporlarda gösterilmektedir. Bağımsız yönetim kurulu üyelerinin şirket sahiplerinin yakın arkadaşlarından seçilmesi uygulamayı sekteye uğratan, yaygın denebilecek bir tutumdur.

OECD Çok Uluslu Şirketler Rehberi de Kamuyu Aydınlatma Bölümü’nün 2. Maddesi d) fıkrasında “Yönetim kurulu üyeleri ve önemli yöneticilere ilişkin ücret politikası, kurul üyeleri hakkında; nitelikleri, seçilme esasları, diğer şirketlerdeki yöneticilikleri ve yönetim kurulu tarafından bağımsız olarak kabul edilip edilmediği gibi bilgileri” kamuya açıklanması gereken bilgiler içerisinde kabul etmektedir.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri’ne göre yönetim kurulu üyelerine ve idari sorumluluğu bulunan yöneticilere verilen ücretler ile sağlanan diğer tüm menfaatlerin, yıllık faaliyet raporu vasıtasıyla kamuya açıklanması esastır.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu Yemin ve Mal Beyanı madde 27 bankaların yönetim kurulu üyeleri ile ilgili olup, maddeye göre; “Bankaların yönetim kurulu üyeleri ile müdürler kurulu başkan ve üyeleri, seçilmeleri veya atanmalarından sonra yerel ticaret mahkemesi huzurunda yemin etmedikçe göreve başlayamazlar. Bu kişiler ile genel müdür ve yardımcıları ve imza yetkisine sahip mensuplarından bölge müdürleri, şube müdürleri ve genel müdürlük merkez teşkilatında yer alan bölüm, kısım, grup ve bunlara eşdeğer isimler altında faaliyet gösteren birimlerin yöneticileri 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu hükümlerine tâbidirler.” Madde kapsamında Borsa İstanbul’da hisseleri işlem görsün görmesin tüm bankaların yönetim kurulu üyelerinin yerine getirmeleri gereken kuraldır.

Türkiye’deki işletmelerin %93.5’ini mikro ve küçük ölçekli işletmeler oluşturmakta olup, çalışan sayıları ve organizasyon yapıları kanunlar her ne kadar müsait olsa da uygulama da Yönetim Kurulu oluşmasına imkan vermemektedir. Bu kapsamda; yönetim kurulu hukuki statü açısından anonim şirketlerde görülen ve 2016 yılı itibarıyla sayıları yaklaşık 122,156’a ulaşan anonim şirketler için geçerli olan bir yönetim organıdır. Anonim şirket olmakla birlikte, kurumsallaşmamış aile şirketlerinde yönetim kurulu ve üst düzey yöneticilerin ücretlerinin belirlenmesi genel olarak şirket sahibinin takdiri kapsamında gerçekleşmektedir.

Halka açık şirketlerde ise kurumsal yönetim standartlarına göre belirlenmesi zorunluluğu mevcuttur. Genel Kurul’a yönetim kurulu üyeleri ve üst düzey yöneticilerin ücretleri ile ilgili de bilgi verilmekte ve onaydan geçmektedir. Söz konusu işlemlerde kamuya açıklamalar bireyselden ziyade konsolide olarak Yıllık Faaliyet Raporu’nda da yer almak suretiyle yapılmakta ve kurumsal internet sayfasından yayınlanmaktadır.

PUAN 50

2.5.3

Çıkar Çatışması

Puanlama Sorusu:

Yönetim kurullarındaki çıkar çatışmalarını yönetmek için ne dereceye kadar etkin önlemler alınmıştır?

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 359 – 397. maddeleri arasında yönetim kurulları ve yönetim kurulu üyelikleri ile ilgili zorunluluklar belirtilmiş olup, çalışmanın 2.5.2 maddesinde de açıkladığımız üzere öncelikle 1 kişinin olması bile yönetim kurulu oluşması için yeterlidir. Benzer şekilde 397 – 406. maddeleri arasında da denetleme ile ilgili bölümler yer almakla birlikte yönetim kurulunun denetleme sırasındaki yükümlülükleri de yine bu maddelerde açıklanmıştır.

Yönetim kurullarının çalışmalarında gerek 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu gerekse kurumsal yönetim ilkeleri açısından aranan en önemli özellik adillik, şeffaflık, azınlık hakları ve temsil olduğundan yönetim kurulu üyelerinin sayıları ve bu sayılar içinde icradan uzak olanlar ve bağımsız olanların oranının fazlalığıdır. Bu nedenle azınlığa mensup adaylar da yönetim kurulu içinde yer alabilirler ve/ fakat sayıları halka açık anonim şirketlerde yönetim kurulu üye sayısının yarısını aşamaz.

Bağımsız yönetim kurulu üyeliği, yönetim kurulu üyeleri içindeki payları, sorumlu olacakları konular kurumsal şirketlerde birkaç açıdan çözülmesi gereken bir sorun olarak görülmüş olsa da örnek uygulamaların olduğu şirketler mevcuttur.

2015 yılında güncellenen OECD Kurumsal Yönetim İlkelerinde de önemle vurgulandığı üzere, yönetim kurulunun bağımsızlığı doğrudan yönetim kurulunun yeterli sayıda üyesinin yönetimden bağımsız olmasından geçmektedir. Bağımsız üyelerin yönetim kurullarında daha aktif rol alması hem kurumsal yönetim iyi uygulamaları olarak görülmekte hem de hissedarlar tarafından talep edilmektedir.⁴²⁸ Ayrıca G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri çerçevesinde halka açık şirketlerde vasıfları, seçilme usulü, diğer şirketlerdeki yönetim kurulu üyelikleri ve yönetim kurulu tarafından bağımsız üye olarak kabul edilip edilmedikleri dâhil yönetim kurulu üyeleri ile ilgili bilgilerin⁴²⁹ açıklanması beklenmektedir. 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nda da bağımsız yönetim kurulu üyeliği kavramı net olarak belirtilmekte olup sermaye piyasası şirketleri açısından bağlayıcı hükümler içermektedir.

Ayrıca Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1) 5. Maddesi, 2. Fıkrası;

a) Birinci grup: Piyasa değerinin ortalaması 3 milyar TL'nin ve fiili dolaşımdaki payların piyasa değerinin ortalaması 750 milyon TL'nin üzerinde olan ortaklıklar.

b) İkinci grup: Birinci grup dışında kalan ortaklıklardan, piyasa değerinin ortalaması 1 milyar TL'nin ve fiili dolaşımdaki payların piyasa değerinin ortalaması 250 milyon TL'nin üzerinde olan ortaklıklar.

c) Üçüncü grup: Birinci ve ikinci gruba dahil olan ortaklıklar dışında kalan payları Ulusal Pazar, İkinci Ulusal Pazar ve Kurumsal Ürünler Pazarında işlem gören diğer ortaklıklar.⁴³⁰ olmak üzere işlem gören şirketleri ayırmakta olup, 6. Maddesi istisnaları göstermekte 1. Fıkrası; "Bağımsız yönetim kurulu üye sayısı hakkında (4.3.4.) numaralı ilkede belirtilen kriterler, Üçüncü Gruptaki ortaklıklar ile yapılacak başvurunun Kurulca uygun görülmesi koşuluyla, sermayesinin aralarında eşit olarak en az %51'inin doğrudan veya dolaylı olarak sermaye, yönetim veya denetim ilişkisi bulunmayan, birbirinden bağımsız ve ortaklık ile ilgili önemli kararlarda her bir tarafın olumlu oyu gerekecek şekilde ortaklığın yönetim kontrolünü sözleşme ile eşit olarak paylaşan iki gerçek veya tüzel kişiden oluşan bankalar hariç iş ortaklıkları için uygulanmaz. Bu ortaklıklarda bağımsız üye sayısının iki olması yeterlidir."

Yine aynı maddenin a) bendinde bankalarla ilgili düzenleme yapılmış olup, "Bankalar için bağımsız yönetim kurulu üye sayısı üçten az olmamak kaydıyla bankanın ihtiyarındadır. Bankaların yönetim kurulu yapılanmaları içerisinde denetim komitesi üyeliği için görevlendirilen yönetim kurulu üyeleri bu Tebliğ çerçevesinde bağımsız yönetim kurulu üyesi olarak kabul edilir."

Her ne kadar Türkiye'de Yönetim Kurulu üyeleri içinde aynı zamanda şirket yönetiminde olan kişiler olsa da halka açık şirketlerde genel olarak yönetim kurulu üyelerinin toplam sayısının 1/3'ünün bağımsız üye olması ve şirketle hiçbir organik bağının bulunmaması Yönetim Kurulu üyelerinin çalışma alanlarını ve hareket kabiliyetlerini de olumlu etkilemektedir. Büyük ölçekli

⁴²⁸ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, BİST Yönetim Kurulları Araştırması 2016, Mart 2016, s.14

⁴²⁹ G20/OECD, G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri, OECD'nin G20 Bakanlar ve Merkez Bankası Başkanlarına Raporu, Eylül 2015, s.44

⁴³⁰ Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1), Resmi Gazete, Sayı: 28871, 3 Ocak 2014 Cuma

aile işletmelerinde ise yönetim kurulu üyelerinin daha çok aile üyeleri ve aile dostlarından oluştuğu bir gerçektir. Şirketlerin genel müdürleri ve bazı durumlarda üst düzey yöneticileri de aynı zamanda yönetim kurulu üyesidir.

Uygulamalarda ve akademide işletmelerde yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün aynı kişi olup olmamasının büyüme ve karlılık açısından avantajları ve dezavantajları konusunda tartışmalar devam etmektedir. Söz konusu tartışmalar kapsamında yönetim kurulu başkanı ile genel müdürün aynı kişi olup olmama durumunu tartışanların iki rolü de aynı kişinin üstlenmesi, iki rolün birbirinden ayrılması ve iki rolü de aynı kişinin üstlenmesine ek olarak bir de yönetim kurulunda bir lider direktörün yer alması şeklinde ayrışan üç duruştan birine yakın olma eğilimi mevcuttur.⁴³¹ Spencer Stuart'ın Yönetim Kurulu Etkinlik Endeksi'ne göre, 2015 yılında Standard ve Poor's 500'de yeralan şirketlerin %52'sinde Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Başkanının aynı kişi olup, hissedarlar en azından kısa vadede, bu durumdan fayda sağlayabilmeleri söz konusudur.⁴³² GMI Ratings araştırmaya göre 2012 yılında Genel Müdür ve Yönetim Kurulu Başkanının aynı kişi olduğu yapıda ilk yıllarda her iki görevi üstlenen kişilerin yönettiği şirketler ayrı kişilerin yönettikleri şirketlere göre hissedarlarına daha fazla getiri sağlamışken, 5. yılın sonunda ayrı kişilerin yönettikleri şirketlerin getirilerinin diğerinden daha yüksek olduğu görülmüştür.⁴³³

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre pay senetleri borsada işlem gören şirketler için yönetim kurulu sayısı asgari 5 kişi olmak zorundadır.

Pay senetleri borsada işlem gören şirketler için 28 Aralık 2011 tarihli "Kurumsal Yönetim İlkelerinin Belirlenmesine ve Uygulanmasına İlişkin Tebliğ" farklı zamanlarda maddeleri değişikliğe uğramakta ve şirketlerin ihtiyaçlarına cevap veren, sorunlarına çözüm üreten hale getirilmeye çalışılmaktadır.

Yapılan bir çalışmaya göre Türkiye'de Şubat 2016 itibarıyla BİST 100'de işlem gören şirketlerin yönetim kurulu üye sayısı ortalaması 8 kişi, BİST'de çeşitli pazarlarda işlem gören 513 şirketin yönetim kurulu üye sayısı 3,367, pay senetleri borsada işlem gören 382 şirkette ise 2,659 üyedir.⁴³⁴

Aynı araştırmaya göre BİST 30 ve BİST 50 Endeksleri'nde işlem gören şirketlerin tamamında yönetim kurulu başkanı ile genel müdür ayrı kişiler iken BİST 100 Endeksi'nde işlem gören şirketlerin ise sadece 7'sinde her iki görevi aynı kişi yapmaktadır.⁴³⁵ Ayrıca BİST'de 382 pay piyasası şirketinin 51'inde %13,4, BİST şirketlerinin tümü 513 şirketten 63'ünde bir diğer ifadeyle %12'sinde yönetim kurulu başkanı ve genel müdür görevleri aynı kişi tarafından üstlenilmekte olup, pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde ise 51 kişi ile bu oran %13,4'dür.⁴³⁶

Aynı çalışmanın verilerine göre BİST şirketlerinin tümünde %26 olan bağımsız yönetim kurulu üyesi oranı, pay senetleri borsada işlem gören şirketlerde %31'dir.⁴³⁷ Bu durum bağımsız yönetim kurulu üyesi bulundurma zorunluluğu olmayan şirketlerin bu konuda üye almamalarından kaynaklanmaktadır. Özellikle GİP, Borçlanma Araçları Piyasası (nitelikli yatırımcılar arasında

⁴³¹ IIA, Tone at the TOP, Genel Müdür Ve Yönetim Kurulu Başkanı (Başkan): İki Baş Bir Baştan Daha Mı İyidir?, Sayı 78, Ağustos 2016, s.1

⁴³² IIA, Tone at the TOP, Genel Müdür Ve Yönetim Kurulu Başkanı (Başkan): İki Baş Bir Baştan Daha Mı İyidir?, Sayı 78, Ağustos 2016, s.1-2

⁴³³ IIA, Tone at the TOP, Genel Müdür Ve Yönetim Kurulu Başkanı (Başkan): İki Baş Bir Baştan Daha Mı İyidir?, Sayı 78, Ağustos 2016, s.2

⁴³⁴ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, BİST Yönetim Kurulları Araştırması 2016, Mart 2016, s.74

⁴³⁵ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, BİST Yönetim Kurulları Araştırması 2016, Mart 2016, s.19

⁴³⁶ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, BİST Yönetim Kurulları Araştırması 2016, Mart 2016, s.14

⁴³⁷ Türkiye Kurumsal Yönetim Derneği, BİST Yönetim Kurulları Araştırması 2016, Mart 2016, s.14

işlem gören) ve Borçlanma Araçları Piyasasında toplam 89 şirketin bağımsız yönetim kurulu üyesi olmaması ortalama üzerinde düşüş görülmesine etkindir. Diğer taraftan BİST şirketlerinde yönetim kurullarında yer alan en fazla kadın üye oranı %23 ile GİP'te işlem gören şirketler olup, söz konusu durum aile işletmesi yapısını hala koruyan şirketlerin yönetim kurulu üyesi olma kriterlerine sahip eş ve kız çocuklarının yönetim kurulu üyesi olarak atanmalarından da kaynaklanmaktadır.

Şirketlerin yönetim kurullarının şirketin en iyi şekilde yönetilmesi ve kurumsal yönetim ilkeleri çerçevesinde çalışmalarını sürdürebilmesi açısından şirkete zarar verebilecek çıkar çatışmalarını önlemek için aynı zamanda üyelerinin içerden bilgi sızdırılması konusu ile ilgili de tedbirler almaları ve politikalar üretmeleri de gerekmektedir.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 369. maddesine göre; “(1) Yönetim kurulu üyeleri ve yönetimle görevli üçüncü kişiler, görevlerini tedbirli bir yöneticinin özeniyle yerine getirmek ve şirketin menfaatlerini dürüstlük kurallarına uyarak gözetmek yükümlülüğü altındadırlar.” Bu yasal çerçevede; içerden bilgi sızdırma ile ilgili davranışlar da öncelikle bu madde kapsamında değerlendirilecek ve bu eylem hukuka aykırı bir davranış olarak tanımlanacaktır. Ayrıca aynı kanunun 395. maddesine göre; “(1) Yönetim kurulu üyesi, genel kuruldan izin almadan, şirketle kendisi veya başkası adına herhangi bir işlem yapamaz; aksi hâlde, şirket yapılan işlemin batıl olduğunu ileri sürebilir. Diğer taraf böyle bir iddiada bulunamaz.”

Borsa İstanbul'da işlem gören sermaye piyasası araçlarının değerini ve yatırımcıların yatırım kararlarını etkileyebilecek veya haklarını kullanmalarına yönelik önemli olay ve gelişmelerde kamuya açıklanacak özel durumlar ile bunların açıklanma esaslarının yer aldığı Sermaye Piyasası Kurulu Özel Durumlar Tebliği (Seri: VIII, No: II-15.1)'nde içsel bilgiler sermaye piyasası aracının değerini ve yatırımcıların yatırım kararlarını etkileyebilecek henüz kamuya açıklanmamış bilgiler olarak tanımlanmıştır.

İçsel Bilgiler ve bu bilgiler ile ilgili değişiklikler ortaya çıktığı veya öğrenildiğinde şirketler özel durum açıklaması yapmakla zorunludurlar. Tebliğe göre içsel bilgilerin bir şirket veya onun namına ya da hesabına hareket eden bir kişi tarafından, işi veya görevinin olağan ifası sırasında, üçüncü kişilere açıklanması halinde, bu bilgiler ortaklık tarafından kamuya açıklanması yükümlülüğü bulunmakta, bununla birlikte bilgileri alan kişinin, yasal bir düzenleme, şirket ana sözleşmesi veya özel bir sözleşme gereğince, söz konusu bilgileri gizli tutma yükümlülüğü varsa bu hükümden muafiyeti söz konusudur. Şirketler aynı zamanda açıklanması ertelenen içsel bilgilerin gizliliğini sağlamak ve bu bilgilere erişimi kontrol etmekle de yükümlüdürler. Belirli sebeplerle içsel bilgilerin kamuya açıklanması ertelenebilmekteyse de söz konusu sebepler ortadan kalkar kalkmaz, şirketler sözü edilen içsel bilgileri yine kamuya açıklamak zorundadırlar.

Halka açık şirketler için KAP Özel Durumlar Tebliği (II-15.1)⁴³⁸ İçsel Bilgilere İlişkin Esaslar kapsamında; içsel bilgilerin şirketler tarafından açıklanması konusunu 5. madde ile açıklığa kavuşturmuş ve çerçevesini çizmiştir. Bu madde kapsamında; “İçsel bilgiler ve bu bilgilere ilişkin daha önce kamuya açıklanan hususlardaki değişiklikler ortaya çıktığında veya öğrenildiğinde ihraççılar tarafından açıklama yapılır. (2) İçsel bilgilerin, ihraççıların bilgisi dışında, ihraççıların doğrudan veya dolaylı olarak toplam oy haklarında veya sermayesinde %10 veya daha fazla paya veya söz konusu orana bağlı olmaksızın yönetim kurulu üyesi seçme veya aday gösterme hakkı veren imtiyazlı payların %10 veya daha fazlasına sahip kişiler tarafından öğrenilmesi durumunda, ilgili kişiler tarafından söz konusu içsel bilgilere ilişkin kamuya açıklama yapılır. (3) İçsel bilgilerin bir ihraççı veya onun namına ya da hesabına hareket eden bir kişi tarafından işi veya görevinin olağan iflası sırasında üçüncü kişilere açıklanması halinde, bu bilgiler ihraççı tarafından kamuya açıklanır. (4) İçsel bilgilere erişimi olan kişinin, yasal bir düzenleme, esas sözleşme veya özel bir

⁴³⁸ Kamu Aydınlatma Platformu, Özel Durumlar Tebliği (II-15.1), Resmi Gazete, Sayı: 28891, 23 Ocak 2014

sözleşme gereğince içsel bilgileri gizli tutma yükümlülüğü varsa; bu maddenin ikinci ve üçüncü fıkrada hükümleri bu kişiler hakkında uygulanmaz.” Diğer taraftan içsel bilgilere şirket içinde kimlerin erişebileceği, bu kişilerin isim listelerinin Merkezi Kayıt Kuruluşu’na (MKK) bildirilmesi ve güncellenmesi, şirketlerin kurumsal İnternet sayfalarından kamuya açıklanması konusu da yine Tebliğ’in 7. maddesinde açıklanmıştır.

Halka açık şirketler ve uluslararası sermayeli büyük ölçekli şirketlerde içsel bilgilerin korunmasına ve bu tip bilgilerin kamuya beyanlarında yönetim kurulu üyeleri ve ilgili bölümler tarafından özen gösterilmekte, kanun, yönetmelik ve tebliğler çerçevesinde içsel bilgi paylaşımları gerçekleştirilmektedir.

Şirketin yönetim kurulunun ve diğer üst düzey yöneticilerinin oluşabilecek çıkar çatışmalarına yönelik olarak her türlü görüşme ve işlemlerini, finansal yatırımlarını, hatta yakınlarının istihdamını da içeren bilgiler kamuya paylaşmaları şeffaflık açısından önemli bir davranıştır. Ayrıca yönetim kurulu üyelerinin şirketin menfaatleri doğrultusunda çalışmalar yapmaları ve şirketi zarara uğratacak işlemlerden kaçınmaları birçok kanun ve yönetmelik açısından esastır.

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 393. maddesi yönetim kurulu üyelerinin akrabalık ilişkileri bulunan kişiler ile şirket yönetimi arasındaki çalışmaların çerçevesini çizmiştir. Madde 393: “(1) Yönetim kurulu üyesi, kendisinin şirket dışı kişisel menfaatiyle veya alt ve üst soyundan birinin ya da eşinin yahut üçüncü derece dâhil üçüncü dereceye kadar kan ve kayın hısımlarından birinin, kişisel ve şirket dışı menfaatiyle şirketin menfaatinin çatıştığı konulara ilişkin müzakerelere katılamaz. Bu yasak, yönetim kurulu üyesinin müzakereye katılmamasının dürüstlük kuralının gereği olan durumlarda da uygulanır. Tereddüt uyandıran hâllerde, kararı yönetim kurulu verir. Bu oylamaya da ilgili üye katılamaz. Menfaat uyuşmazlığı yönetim kurulu tarafından bilinmiyor olsa bile, ilgili üye bunu açıklamak ve yasağa uymak zorundadır. (2) Bu hükümlere aykırı hareket eden yönetim kurulu üyesi ve menfaat çatışması nesnel olarak varken ve biliniyorken ilgili üyenin toplantıya katılmasına itiraz etmeyen üyeler ve söz konusu üyenin toplantıya katılması yönünde karar alan yönetim kurulu üyeleri bu sebeple şirketin uğradığı zararı tazminle yükümlüdürler.” Aynı kanunun 396. maddesinde de yönetim kurulu üyelerinin ticari faaliyetleri ile ilgili çerçeve ve genel kurul onayının önemini altı çizilmiştir. Madde 396: “(1) Yönetim kurulu üyelerinden biri, genel kurulun iznini almaksızın, şirketin işletme konusuna giren ticari iş türünden bir işlemi kendi veya başkası hesabına yapamayacağı gibi, aynı tür ticari işlemlerle uğraşan bir şirkete sorumluluğu sınırsız ortak sıfatıyla da giremez. Bu hükme aykırı harekette bulunan yönetim kurulu üyelerinden şirket tazminat istemekte veya tazminat yerine yapılan işlemi şirket adına yapılmış saymakta ve üçüncü kişiler hesabına yapılan sözleşmelerden doğan menfaatlerin şirkete ait olduğunu dava etmekte serbesttir.”

553. maddesine göre ise; “(1) Kurucular, yönetim kurulu üyeleri, yöneticiler ve tasfiye memurları, kanundan ve esas sözleşmeden doğan yükümlülüklerini kusurlarıyla ihlal ettikleri takdirde, hem şirkete hem pay sahiplerine hem de şirket alacaklılarına karşı verdikleri zarardan sorumludurlar.”

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim İlkeleri, Genel Kurul ile ilgili bölümünde; “1.3.6. Yönetim kontrolünü elinde bulunduran pay sahiplerinin, yönetim kurulu üyelerinin, idari sorumluluğu bulunan yöneticilerin ve bunların eş ve ikinci dereceye kadar kan ve sıhrî hısımlarının, ortaklık veya bağlı ortaklıkları ile çıkar çatışmasına neden olabilecek önemli bir işlem yapması ve/veya ortaklığın veya bağlı ortaklıklarının işletme konusuna giren ticari iş türünden bir işlemi kendi veya başkası hesabına yapması ya da aynı tür ticari işlemlerle uğraşan bir başka ortaklığa sorumluluğu sınırsız ortak sıfatıyla girmesi durumunda; söz konusu işlemler, genel kurulda konuya ilişkin ayrıntılı bilgi verilmek üzere ayrı bir gündem maddesi olarak genel kurul gündemine alınır ve genel kurul tutanağına işlenir.”

Bir diğ er konu olan yönetim kurulu üyeleri yöneticiler ve hissedarların işlemleri suiistimali, kurumsal varlıkların kötüye kullanılması da dahil olası çıkar çatışmalarının izlenmesi ve etkin bir şekilde yönetilmesi, şirketin verimliliği ve karlılığının ötesinde sürdürülebilirliği açısından da önemlidir. Bu nedenledir ki, yönetim kurullarında icradan uzak ve/veya bağımsız üye sayısının oranının artışı bağımsız bir yönetim kurulu oluşmasına izin vermekle birlikte, çıkar çatışmalarının da önüne geçebilecek bir alternatif olarak görülmektedir. Bu nedenledir ki, Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1)⁴³⁹ yönetim kurulu üyesinin bağımsız üye olarak tanımlanması sırasında “*şirket faaliyetlerine olumlu katkılarda bulunabilecek, şirket ile pay sahipleri arasındaki çıkar çatışmalarında tarafsızlığını koruyabilecek, menfaat sahiplerinin haklarını dikkate alarak özgürce karar verebilecek güçlü etik standartlara, mesleki itibara ve tecrübeye sahip olması*” niteliklerini de kapsam içine almıştır.

G20/OECD Kurumsal Yönetim İlkeleri kapsamında, “yatırımcılar her bir yönetim kurulu üyeleri ve kilit yöneticiler hakkında tecrübelerini ve vasıflarını değerlendirebilmek ve karar verme kabiliyetlerini etkileyebilecek herhangi bir potansiyel çıkar çatışmasını takdir edebilmek için bilgiye ihtiyaç duymaktadır. Sadece deneyimin bir kanıtı olduğundan değil aynı zamanda olası çıkar çatışmalarını ve şirket yönetim kurulunun, diğ er bir şirketin yönetim kuruluna hangi ölçüde bağılı olduğunu ortaya çıkaracak olduğundan diğ er yönetim kurullarındaki üyeliğ in açıklanması önemlidir. Ulusal ilkeler ve bazı durumlarda kanunlar bağımsız olarak kabul edilecek yönetim kurulu üyelerine özel yükümlülükler getirmekte olup yönetim kurulunun önemli bir kısmının, bazı durumlarda çoğunluğ unun, bağımsız olması gerekliliğ ini önermektedir.”

6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 361. maddesi kapsamında; “(1) Yönetim kurulu üyelerinin, görevlerini yaparken kusurlarıyla şirkete verebilecekleri zarar, şirket sermayesinin yüzde yirmibeş ini aş an bir bedelle sigorta ettirilmiş ve bu suretle şirket teminat altına alınmış sa, bu husus halka açık şirketlerde Sermaye Piyasası Kurulu’nun ve ayrıca pay senetleri borsada işlem görüyorsa borsanın bülteninde duyurulur ve kurumsal yönetim ilkelerine uygunluk değerlendirmesinde dikkate alınır.”

Türkiye’de halka açık ve hisseleri pay piyasasında işlem gören bazı büyük firmaların bu tip sigorta işlemini belirli oranlarda yabancı şirketlere yaptırdıkları ve şirketi yönetim kurulu üyelerinin alabilecekleri yanlış kararlara karşı da korudukları uygulamalar mevcuttur.

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1)⁴⁴⁰ ilişkili taraflarla gerçekleştirilecek işlemler konusunda 9. maddesinde belirli konularda yönetim kurulu kararı alınmasını zorunlu tutmuştur. Hizmet alım satım, varlık alım satım, kiralama ve belirli oranları geçen işlemler konusunda sınırlamalar getirerek üyeler arası çıkar çatışmalarının önüne geçilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Dahası belirli konularda değerlendirme yaptırılması yükümlülüğ üne ek olarak işleme ilişkin yönetim kurulu kararlarında bağımsız üyelerin çoğunluğ unun onayı aranmaktadır. Oylamanın yapılacağı yönetim kurulu toplantılarında, ilişkili taraf niteliğ inde olan yönetim kurulu üyelerinin oy kullanması da mümkün değildir. Bağımsız üyelerin çoğunluğ unun söz konusu işlemleri onaylamaması halinde, bu durum işleme ilişkin yeterli bilgiyi içerecek şekilde KAP’ta açıklanmasının yanı sıra işlem genel kurul onayına sunulur ve yine genel kurul toplantılarındaki oylamalarda da işlemin tarafları ve bunlarla ilişkili kişiler oy kullanamazlar.

⁴³⁹ Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1), Resmi Gazete, Sayı: 28871, 3 Ocak 2014 Cuma

⁴⁴⁰ Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1), Resmi Gazete, Sayı: 28871, 3 Ocak 2014 Cuma

Sermaye Piyasası Kurulu Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1) kurumsal yönetim ilkelerine uyum raporları bölümünde çıkar çatışmaları ile ilgili olarak 8. madde kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığına, uygulanmıyor ise buna ilişkin gerekçeli açıklamaya, bu ilkelere tam olarak uymama dolayısıyla meydana gelen çıkar çatışmalarına ve gelecekte ortaklığın yönetim uygulamalarında söz konusu ilkeler çerçevesinde bir değişiklik yapma planının olup olmadığına ilişkin açıklamalara şirketlerin Yıllık Faaliyet Raporları'nda yer vermelerini istemektedir.

Diğer taraftan yönetim kurulu üyeleri arasında oluşabilecek çıkar çatışmalarının yanı sıra menfaat sahipleri arasında oluşabilecek çıkar çatışmaları ile ilgili de dengeli bir politika izlenmesi ve her bir hakkın birbirinden bağımsız olarak korunmasının hedeflenmesi Tebliğin Menfaat Sahiplerine İlişkin Şirket Politikası bölümünde açıklanmıştır.⁴⁴¹

Bankacılık Kanunu'nun Şeffaflıkla İlgili Düzenlemeler Bankaların Kurumsal Yönetim İlkeleri'nde İlke 1; banka içerisinde kurumsal değerler ve stratejik hedeflerin oluşturulması olup, yönetim kurulu üyeler ve üst düzey yönetimin bankanın faaliyetleri veya dahil olduğu grup içerisindeki rolü dolayısıyla oluşabilecek muhtemel çıkar çatışmalarının belirlenmesine, bunların önlenmesine ya da yönetilmesine yönelik gerekli politikaların uygulanmasının sağlanması üzerinedir.

Türkiye'de yönetim kurulu olan aile şirketlerinde genel olarak aile bireylerinin üye olması durumu söz konusu olmakla birlikte, halka açık şirketler ve yabancı sermayeli uluslararası şirketlerde bağımsız üyelerin de varlığı ve belirli konulardan sorumlu olmaları çıkar çatışmalar ve buradan gelebilecek sorunların önüne geçilmesini ve yönetim kurulu üyelerinin birbirleriyle uyumlu ve şirket lehine kararlarla çalışmalarını sağlamaktadır. Şirkette kurumsal yönetim ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığı konusunda sorumluluğu olan kurumsal yönetim komiteleri aynı zamanda çıkar çatışmalarını tespiti ve yönetim kuruluna bu çatışmaların önlenmesine yönelik tavsiyelerde de bulunurlar.

⁴⁴¹ Sermaye Piyasası Kurulu, Kurumsal Yönetim Tebliği (II-17.1), Resmi Gazete, Sayı: 28871, 3 Ocak 2014 Cuma

Sivil Toplum Kuruluşlarının Genel Yapısı ve Yasal Çerçeve

Kurumsallaşmış katılımcı demokrasilerde sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine aktif katılımı yasalarca güvence altına alınmış, gerek kamu sektörü gerekse özel sektör kuruluşları “iyi yönetim ilkelerini” hayata geçirmek adına STK’larla çokpaydaşlı işbirliği mekanizmaları geliştirmiştir. Türkiye’de böylesi bir ortaklığı, yönetim süreçlerinin bir parçası haline getirebilecek mekanizmaların eksikliği toplumsal yaşamın tüm alanlarına dair sorunların çözümünü güçleştirmektedir. Yasalarca tanınmış ve tanımlanmış sivil toplum örgütleri; dernekler, vakıflar, meslek odaları ve sendikalar olmak üzere dört ana kategori içinde değerlendirilmektedir. Dernekler Müdürlüğü’nün verilerine göre Şubat 2017 itibarıyla faal dernek sayısı 109823 olsa da üye sayısının nüfusa oranı AB ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça düşüktür.⁴⁴² 2004 ve 2015 yıllarında yapılan iki araştırma karşılaştırıldığında STK’ların toplumun mevcut sorunlarının çözümü konusunda etkin rol oynadığını düşünenlerin oranının %64’ten %48’e gerilediği görülmektedir.⁴⁴³ Bu çarpıcı gerilemenin başlıca nedenleri hak ve özgürlüklerin gitgide kısıtlanması, STK’ların karar alım süreçlerinin dışına itilmesi ve toplumun kamu kesimi, özel sektör ve STK’lar arasında işbirliğine dayalı çözüm odaklı yaklaşımları içeren faaliyetlerin yürütülmemesidir.

Her ne kadar temel hak ve özgürlükler anayasal güvence altına alınmış ve taraf olunan uluslararası sözleşmelerde de güçlendirilmiş olsa da Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini düzenleyen yasal çerçevede önemli birtakım eksiklikler bulunmaktadır. Yurttaş katılımını Anayasal güvence altına alan hak ve özgürlükler; haberleşme hürriyeti hakkı, düşünce ve kanaatlerini açıklama ve yayma hakkı, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hakkı, sendika kurma ve sendikal faaliyette bulunma hakkı ve önceden izin almaksızın toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı olarak sıralanabilir.⁴⁴⁴ Örgütlenme özgürlüğü, İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nin yirminci, Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi’nin yirmi ikinci ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) on birinci maddeleri ile güvence altına alınmıştır. STK’lara dair ifade özgürlüğü, AİHS’nin onuncu maddesi uyarınca düzenlenmiştir. Uluslararası sözleşmeler ile ulusal mevzuat arasında, temel hak ve özgürlüklere getirilen kısıtlamalar açısından benzerlikler bulunsa da yasal çerçevenin öngördüğü hakların kullanılması konusunda önemli sorunlar vardır.⁴⁴⁵

Sivil ağ ve platformların yasal çerçevede tanınmamış olması kamusal otoritelerce zaman zaman kötüye kullanılabilen bir boşluk yaratmaktadır. Daha da önemlisi, yasal boşluk nedeniyle bu tür oluşumların sürdürülebilirliği oldukça güçtür. Platformlar ve ağlar faaliyetlerini bağış toplama, kamu fonlarına erişme ve istihdam gibi imkanlardan yoksun bir biçimde yürütmektedir.⁴⁴⁶ Örgütlenme özgürlüğü kapsamında yasal haklardan yoksun faaliyet gösteren platform, birlik, inisiyatif, öğrenci kulübü ve kar amacı gütmeyen şirketler gibi oluşumların statülerinin düzenlenmesi hem STK’larının yapısal şeffaflığına katkı sağlayacak hem de bu gibi örgütlenmelere uygulanan yaptırımların keyfi biçimde yürütülmesine engel olacaktır.

⁴⁴² <https://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/yillara-gore-faal-dernek.aspx>

⁴⁴³ Argüden, Y., Toksöz, F., Öğücü Şen, F., Dokur, T. “Katılımcı Demokrasi: STK’ları Güçlendirme Önerileri” Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları, 2016, s. 27

⁴⁴⁴ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 215.

⁴⁴⁵ Argüden, Y., Toksöz, F., Öğücü Şen, F., Dokur, T. “Katılımcı Demokrasi: STK’ları Güçlendirme Önerileri” Argüden Yönetişim Akademisi Yayınları, 2016, s. 34.

⁴⁴⁶ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 215.

STK'lara üyelik konusunda da kamu görevlilerine, çocuklara ve yabancılara yönelik yasal kısıtlamalar bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin üyeliğine dair "mutlak yasaklar yerine somut ölçütler getirilmesi" gerekmektedir.⁴⁴⁷ STK'ların kuruluş aşaması ve faaliyetlerinin yürütülmesi için şart koşulan bürokratik zorunluluklar azaltılarak örgütlenmeye teşvik edici bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır. Tüzüklerde yer alması gereken unsurların azaltılması bu konuda atılacak adımlar arasında gelmektedir.⁴⁴⁸

STK'ların toplumun geniş kesimlerini etkileme ve harekete geçirme gücü oldukça zayıftır. Faaliyetlerin etki alanı büyük kentlere ve sınırlı bir insan profiline sıkışmıştır. Bunu genişletmek için STK'ların kamu kesimi ve özel sektörün yanı sıra kendi aralarındaki işbirliğinin de geliştirmesine, savunuculuk faaliyetlerinde söylemsel ve biçimsel anlamda yeniliklere gidilmesine ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Toplumun genelinin STK'lara katılım oranları açısından, özellikle de son on yıl içinde çarpıcı bir düşüş bulunmaktadır. "Bireylerin 2004 yılında STK faaliyetlerine katılım oranı %22,7 iken bu oran 2015 yılında %15,8'e düşmüştür. STK'lara aidat dışı bağış yapma oranı ise 2004 yılında %18,4 iken 2015 yılında %12,9'a gerilemiştir. Yıllar içerisinde düşüş gösteren sivil toplum algısı ve bağışçılık, Türkiye'de genel güvensizlik sorunu ve sosyal sermaye düşüklüğü bireysel bağışçılık eğilimleri üstündeki olumsuz etkisini artırmaktadır".⁴⁴⁹ Demokratikleşme açısından yaşanan olumsuz gelişmelerle STK'lara katılım ve katkı oranları arasından da paralellik bulunmaktadır.

Son yıllarda yayımlanan Avrupa Birliği ilerleme raporlarında da STK'lar ile kamu kuruluşları arasındaki işbirliği ve diyalogun artırılması yönünde öneriler bulunmaktadır. 2016 yılında yayımlanan raporda hükümetin STK'larla işbirliği konusunda kapsamlı bir program oluşturması gerekliliği vurgulanmaktadır. Derneklere üyelik ve kayıt işlemleri gibi konularda olduğu gibi kuruluş aşamasında da yasal ve yapısal zorluklara ve ayrımcı uygulamalara dikkat çekilmektedir. Vergi Usul Kanunu gibi STK'lara maddi yardımları düzenleyen yasal çerçevenin daha teşvik edici biçimde yeniden düzenlenere sivil toplumun maddi kırılabilirliğinin giderilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁴⁵⁰

OHAL uygulamalarıyla gerek STK'ların gerekse basın kuruluşlarının faaliyetlerini kabul edilmesi güç bir biçimde kısıtlanmıştır. Ocak 2017 itibarıyla 178 medya kuruluşu, 1425 dernek ve 123 vakıf kapatılmıştır.⁴⁵¹ Bu kurum ve kuruluşların kapatılmasına dair açıklamalar, OHAL'in ilan edilme amacına uygun düşecek gerekçelerle birlikte açıklanmaya muhtaç durumdadır. OHAL uygulamalarının geçicilik, ölçülülük, uluslararası hukuk ilkeleriyle uyum ve insan haklarına aykırılık göstermemesi konusunda önlemler alınması demokrasinin istikrarı açısından elzem görünmektedir.

⁴⁴⁷ Ayata, G., Karan, U. "Sivil Toplum Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler" TÜSEV Yayınları, 2015, s. 151.

⁴⁴⁸ a.g.e. s. 149.

⁴⁴⁹ a.g.e., s. 18

⁴⁵⁰ <http://www.tusev.org.tr/tr/yasal-calismalar/diger/turkiye-2016-yili-ilerleme-raporu-sivil-toplumu-ilgilendiren-maddeler>

⁴⁵¹ <http://bianet.org/bianet/siyaset/182427-ohal-de-kapatilan-kurumlar>

3.1

PUAN 25

DAHA GENİŞ DENETİM VE DENGİ

3.1.1

PUAN 25

Bağımsız Medya

Puanlama Sorusu:

Medya ne dereceye kadar özgür ve bağımsız olarak algılanmaktadır?

Gazetecilik, özellikle de araştırmacı/soruşturmacı gazetecilik, yolsuzlukla mücadele alanının vazgeçilmez unsurlarındandır. Medya özgürlüğü alanındaki kısıtlamaların, temel hak ve özgürlüklerin tümüyle ilgili olumsuz yansımalarının yanı sıra, yolsuzlukla mücadele alanında da yıkıcı etkileri bulunmaktadır. Yolsuzluk karşıtı yaygın bir toplumsal bilincin ve yolsuzluğun yurttaşların hayatlarına doğrudan ve dolaylı etkilerine dair farkındalığın oluşmasının temel koşullarından biri bağımsız ve etkin bir medyanın varlığıdır. Şeffaflık sisteminin en önemli unsurlarından olan medya, Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Türkiye Şeffaflık Sistemin Analizi çalışmasında en güçsüz dayanak olarak belirlenmiştir.⁴⁵²

Türkiye'de medyanın özgür ve bağımsız olmadığı, sayısız ulusal ve uluslararası çalışmayla saptanmış, siyasal yelpazenin ve sivil toplumun neredeyse tüm temsilcileri tarafından dile getirilmiştir. Freedom House 2014 yılından bu yana Türkiye'nin medya özgürlüğü alanında Türkiye'yi "özgür değil" statüsüyle değerlendirmektedir. 2016 yılında açıklanan raporda da bu konum ilgili bir değişiklik olmadığı gibi ayrıntılı puanlardaki çarpıcı düşüş de sürmektedir.⁴⁵³ Raporda; terörizm kapsamındaki suçlamalarla birçok gazetecinin tutuklanmasına, akreditasyon işlemlerindeki baskıcı ve keyfi uygulamalara, gazetecilere ve medya kuruluşlarına yönelik olarak artan şiddet eylemlerine ve medya organlarına el konulması kararlarına değinilmiştir. Ocak – Kasım 2015 arasında RTÜK tarafından televizyon kanallarına 69 uyarı, 4 para cezası ve radyo kanallarına ise 4 uyarı ve yine 4 adet para cezası uygulandığı da vurgulanmaktadır. Türkiye, 2016 Dünya Basın Özgürlüğü Endeksi'nde bir önceki yıla göre 6.6 puan ve iki sıra gerileyerek 181 ülke arasında 151'inci sırada bulunmaktadır.⁴⁵⁴ Türkiye dünyada en fazla sayıda tutuklu gazetecinin bulunduğu ülkedir.⁴⁵⁵ Şubat 2017 verilerine göre Türkiye'de 157 gazeteci tutuklu durumdadır.⁴⁵⁶ Politik ve ekonomik baskılar işsiz kalan gazetecilerin sayılarında da çarpıcı artışlara yol açmıştır, çalışan gazeteci sayısı iki yıl içinde 40 binden 30 bine düşmüştür.⁴⁵⁷

Sayısız yayın yasağı, el konulan medya kuruluşları, akreditasyona dair ayrımcı tutumlar ve erişimi engellenen websiteleri, sosyal medya hesapları ve çevrimiçi medya platformları ile haber alma hakkı konusunda ciddi ihlaller yaşanmaktadır. Sosyal medya ve İnternet haberciliği alanında da çarpıcı kısıtlamalar ve hak ihlalleri bulunmaktadır. Freedom House 2016 raporunda Türkiye'nin internet özgürlüğü alanındaki "kısmen özgür" durumunu "özgür değil" olarak değiştirmiştir.

⁴⁵² <http://www.tusev.org.tr/tr/yasal-calismalar/diger/turkiye-2016-yili-ilerleme-raporu-sivil-toplumu-igilendiren-mad-deler>

⁴⁵³ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/turkey>

⁴⁵⁴ <https://rsf.org/en/ranking>

⁴⁵⁵ <https://cpj.org/imprisoned/2016.php>

⁴⁵⁶ <http://tutuklugazeteciler.blogspot.com.tr/>

⁴⁵⁷ <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/10/turkey-death-of-critical-journalism.html>

Birçok alanda olduğu gibi medya söz konusu olduğunda da yasal çerçeve, ilgili uygulamaların çok ötesinde bir fikir ve ifade özgürlüğü öngörmektedir. Yine de yasal çerçeveye dair belli başlı eksiklikler ve sorunlar da bulunmaktadır. Görsel yayıncılıkla ilgili mevzuat yayın kuruluşlarının çeşitliliği önünde bir engel oluşturmaktadır. Öncelikle, görsel yayıncılık lisansını verme yetkisi bulunan RTÜK, siyasal tarafsızlığı ve bağımsızlığı konusunda çokça eleştirilen bir kurumdur. Bu eleştirileri haklı çıkaracak uygulamalar lisans verme yetkisinin kötüye kullanılabilmesine işaret etmektedir. Buna ek olarak, lisanslar yalnızca anonim şirketlere verilebilmektedir.⁴⁵⁸ Bu maddeyle, sivil toplum kuruluşlarının ve üniversitelerin görsel yayın yapmaları engellenmiştir. Kar amacı gütmeyen kuruluşların görsel yayın yapmalarının engellenmesi çıkar çatışmalarından bağımsız bir medya organı oluşmasının da önüne geçmektedir. Üniversitelerin görsel yayın lisansı alamaması ise iletişim fakültelerinde, uzmanlaşma ve eğitim amacını taşıyan yayın denemelerinin önünü tıkamaktadır.⁴⁵⁹

Medya alanındaki bir başka etkin düzenleyici kurum ise Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'dur. Tüm üyeleri Bakanlar Kurulu tarafından atanan BTK, TBMM tarafından denetlenmemektedir.⁴⁶⁰ Çevrimiçi yayımları ve paylaşımları izlemek, denetlemek ve yaptırıma tabi tutmak gibi yetkileri bulunan bu kurumun yürütme erkinin siyasi etkisinden bağımsız olması yapısı gereği mümkün görünmemektedir. Basın İlan Kurumu (BİK) ise yazılı basına verilecek ilanlar ile duyuruların dağıtımından sorumludur.⁴⁶¹ Basın yayın kuruluşlarının tek gelir kaynağı olan reklam ve ilanların kamu kurumlarınınca dağıtılan bölümü, bir ödül ceza mekanizması olarak işlevselleştirilmektedir. Ceren Sözeri ve Dilek Kurban, "BİK'in resmi ilanların medya etik ilkelerini ihlal ettiğine karar verdiği yayın organlarına verilmesini engelleme yetkisinin bulunması, kurumun devletle olan bağı nedeniyle yazılı basın üzerinde sansür etkisi" yarattığını vurgulamaktadır.⁴⁶²

Frekans tahsisi konusunda da benzer sorunlar bulunmaktadır. 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un 26/4'üncü maddesine göre frekansların tahsis edildiği ihalelere ancak "radyo ve televizyon yayın şirketi olarak kurulan, radyo ve televizyon yayıncılık alanında en az bir yıl faaliyette bulunan, ihale şartnamesinde belirtilen ön şartları yerine getiren ve Üst Kurul'dan ihaleye girmel için yeterlilik belgesi alan medya hizmet sağlayıcı kuruluşlar katılabilir".⁴⁶³ Bu madde ile sektöre yeni oyuncuların girmesi güçleştirilmektedir.⁴⁶⁴ Frekans sisteminin çoksesliliği ve medyadaki çoğulcu yapıyı destekleyecek biçimde değiştirilmesi gerekmektedir. Frekans ihale sistemindeki eksiklikler ve frekansların sınırlı olması "pazara giriş maliyetini artırarak engel oluşturmakta ve görsel yayıncılığın çeşitlenmesine engel olmaktadır".⁴⁶⁵ Öte yandan, tekelleşme konusunda önleyici yasalar da bulunmaktadır. 6112 sayılı Kanun, gerçek ve tüzel kişilerin doğrudan veya dolaylı olarak en fazla dört medya hizmeti sunucunda pay sahibi olmalarına izin vermektedir ve kuruluşların yıllık toplam ticari iletişim gelirinin, sektörün toplam iletişim gelirine oranının %30'u geçmemesini şart koşmaktadır.⁴⁶⁶

⁴⁵⁸ Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, madde 19(a). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

⁴⁵⁹ İLAD [İletişim Araştırmaları Derneği] (2010), 'RTÜK Kanun Tasarısı Taslağı Değerlendirme Raporu' [Assessment report on the draft Law on the Establishment and Broadcasting Services of Radios and Televisions], erişim adresi: <http://www.iletisimarastirma.org/haberler/71-RTUK-kanuntasarisi-taslagi-degerlendirmeraporu.html>

⁴⁶⁰ Kurban, D., Sözeri, C. "İktidarın Çarkında Medya: Türkiye'de Medya Bağımsızlığı ve Özgürlüğü Önündeki Siyasi, Yasal ve Ekonomik Engeller," TESEV Yayınları, 2012, s. 21.

⁴⁶¹ a.g.e., s. 22.

⁴⁶² a.g.e., s. 23.

⁴⁶³ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6112.pdf>

⁴⁶⁴ Uluslararası Şeffaflık Derneği. Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, s. 197.

⁴⁶⁵ Kurban, D., Sözeri, C. "İktidarın Çarkında Medya: Türkiye'de Medya Bağımsızlığı ve Özgürlüğü Önündeki Siyasi, Yasal ve Ekonomik Engeller," TESEV Yayınları, 2012, s. 26.

⁴⁶⁶ a.g.e., s. 27.

Ekonomik açmazlar ve bu alandaki örtük yaptırımlar yalnızca devlet kaynaklı değildir. Medya-daki yaygın çapraz mülkiyet sorunu da sansürü ve otosansürü besleyen, körükleyen bir olgu olarak öne çıkmaktadır. En çok okunan on gazetenin yedisini iktidarla yakın ilişkileri bulunduğu iddia edilen kişi ve kurumlar sahiptir.⁴⁶⁷ En çok takip edilen kırk medya kuruluşunun sahipliğini elinde bulunduran sekiz holding; inşaat, enerji, madencilik, turizm, telekomünikasyon, bankacılık ve finans sektörlerinde faaliyet göstermektedir.⁴⁶⁸ Bu sektörlerinin tümünün yoğunluklu olarak kamu ihalelerine yaslanan büyüme olanakları, medya sahipliği ile devlet ilişkilerini oldukça sorunlu kılmaktadır. yolsuzluk riski açısından değerlendirildiğinde ilk sıraları paylaşan bu sektörlerde söz sahibi olan kimselerin tekelindeki medyanın, bu mülkiyet yapısıyla özel sektörde yolsuzluk konusunda tarafsız, nesnel ve bağımsız haber üretebilmesi güçtür.

Yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları ile gazeteciler arasındaki işbirliği, temiz toplum idealine ulaşmanın, kurumsal vatandaşlık sorumluluğuyla hareket eden şeffaf ve hesap verebilir bir iş dünyası anlayışını egemen kılmamanın olmazsa olmaz koşullarından biridir.

PUAN 25

3.1.2

Şeffaflık Sistemine Sivil Toplum Katılımı

Puanlama Sorusu:

Sivil toplum kuruluşları, şirketlere dürüstlük, hesap verebilirlik ve şeffaflığa olan bağlılıklarını güçlendirmek için ne ölçüde katkı vermektedir?

Şeffaflık sisteminin geliştirilmesi için sivil toplum kuruluşları ile özel sektör arasındaki işbirliğinin, ortaklığın ve bağın güçlendirilmesi şarttır. Türkiye’de dürüstlük, hesap verebilirlik ve şeffaflığa dair kurum içi uygulamaları geliştirmek adına şirketlerle birebir çalışmalar yürüten sivil toplum kuruluşlarının sayısı oldukça azdır.

Uluslararası Şeffaflık Derneği yürüttüğü üyelik temelli Özel Sektör Programı çerçevesinde şirketlere şeffaflık, hesap verebilirlik ve iş etiği alanlarında danışmanlık ve yasal destek vermektedir. Kurumsal Raporlamada Şeffaflık Endeksi kapsamında iş dünyasının yolsuzlukla mücadele alanında geliştirdiği kurumsal politikaları değerlendirerek sonuçları 2015’ten bu yana kamuoyuyla paylaşmaktadır. Yolsuzlukla mücadele program ve politikalarının oluşturulması adına rehber çalışmaları da bulunan Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin yanı sıra bu alanda değerli çalışmaları bulunan TEİD, TESEV, TEPAV gibi dernek ve vakıflar, meslek odaları ve çeşitli sektör dernekleri bulunmaktadır. Son yıllarda sektör derneklerinin faaliyet alanlarına yönelik etik kodlar geliştirme yönündeki çabaları oldukça önemlidir. TEİD’in “Gümrük Müşavirliği Meslek Etik Standartları Projesi” bu alandaki öncü çabalar arasındadır.

Tüm bu çalışmaların görünürlüğünü ve etkinliğini artırmak adına özel sektör ve sivil toplum arasında olduğu kadar, STK’lar arasında da dayanışma ve işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir. Benzer biçimde, kamu kesiminin iş dünyasını düzenleyen karar alım süreçlerine ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve özel sektör temsilcilerinin katılımını öngören politikalar geliştirmesi, çokpaydaşlı bir yaklaşımla iş dünyasının etik anlayışının geliştirilmesi konusunda adımlar atması şeffaflık sisteminin güçlendirilmesi için temel koşullardandır. Özel sektör kuruluşlarına, bu alanda çalışan sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi ve yapılan çalışmaların benimsenerek yaygın uygulamalar haline getirilmesi konusunda önemli görevler düşmektedir.

⁴⁶⁷ <http://turkey.mom-rsf.org/en/findings/political-affiliations/>

⁴⁶⁸ <http://turkey.mom-rsf.org/en/findings/business-interests/>

3.1.3

Sivil Toplumun Şeffaflık Sisteminin Denetimi

Puanlama Sorusu:

İş dünyasındaki yolsuzluğu denetleyen ne ölçüde etkin ve angaje bir sivil toplum bulunmaktadır?

Türkiye’de genel olarak yolsuzlukla mücadele alanında ve özel olarak da iş dünyasına yönelik dürüstlük, etik ilkelere bağlılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi yolsuzlukla mücadele ilkelerini yaygınlaştırmak adına çalışan sivil toplum kuruluşları hem nicelik hem de etkinlik anlamında ihtiyacı karşılayamamaktadır.

Bu alanda araştırmaları ve etkinlikleriyle öne çıkan Uluslararası Şeffaflık Derneği, TEİD, TEPAV, TESEV gibi sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra faaliyetleriyle dolaylı olarak iş dünyasının şeffaflık sistemine katkı sunan birçok tüketici derneği de bulunmaktadır. Adı geçen STK’ların sayısız araştırmaları, mevzuata ve uygulamalara dair inceleme ve raporları, algı ve deneyimi ölçen kamuoyu araştırmaları kapsamlı bir literatür oluşturmuştur. Bu bilgi birikimini etkin bir denetime ve farkındalık artırma kampanyalarına dönüştürebilme konusunda ise eksiklikler bulunmaktadır. Her şeyden önce, kamu kesimi sivil toplum denetimi ve karar alma süreçlerine katılımını destekleyecek nitelikte bir mevzuat ve programa sahip değildir. Kamu ihaleleri üzerindeki sivil toplum denetimi oldukça zayıftır ve bağımsız gözlemci olarak ihale süreçlerinin izlenmesi, iş dünyasının şeffaflık sistemini güçlendirmek adına önemli bir adım olacaktır.

Yapıları gereği faaliyetlerini yasal bir statüde yürütmemekle birlikte Kamu Harcamaları İzleme Platformu ve Mülksüzleştirme Ağları gibi oluşumların da iş dünyasının şeffaflık sistemini, hesap verebilirliğini geliştirme konusunda önemli bulgular içeren çalışmaları bulunmaktadır. Kamu Harcamaları İzleme Platformu her ne kadar şeffaflık sisteminin kamu kesimi ayağına yoğunlaşsa da siyaset ve iş dünyası arasındaki ilişkilere dair önemli veriler de sunmaktadır. Mülksüzleştirme Ağları ise bu ilişkileri haritalandırarak iş dünyasının dürüstlük ve etik iş anlayışı konusundaki eksikliklerini gözler önüne sermektedir.

İşveren örgütleri arasında, şeffaflık sistemini ve bu sistemi oluşturan ilkelerin yaygınlaşmasına katkı sunmak adına yapılan araştırma ve farkındalık artırma faaliyetleriyle TÜSİAD’ın öne çıktığı görülmektedir. Yine de iş dünyasının öncü şirketlerini bünyesinde bulunduran işveren örgütlerinin bu alandaki çalışmalarının yeterli olduğunu söylemek güçtür.

Emek çalışmaları ve emekçi hakları açısından değerlendirildiğinde sendikaların ve ilgili birtakım platformların oldukça etkili çalışmaları bulunmaktadır. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK) iş dünyasında emekçi haklarının geliştirilmesi adına, hem araştırma hem de savunuculuk etkinlikleri açısından başat bir rol üstlenmektedir. Türkiye’de zaten oldukça sınırlı olan sendikal hak ve özgürlüklerin, çeşitli baskı ve yaptırımlarla yasal çerçevenin olanak tanıdığı ölçüde bile uygulanamadığı bilinmektedir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 Sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu iş dünyasını emekçiler açısından düzenleyen yasal çerçevenin ana unsurları arasındadır. Bu alanda mücadele veren kuruluşlar, yasal çerçevenin ve uygulamaların “ILO Sözleşmeleri ve normlarından ve Türkiye sendikal hareketinin ihtiyaç ve beklentilerini” karşılamaktan çok uzakta olduğunu sıklıkla vurgulamaktadır.⁴⁶⁹ İş Cinayetlerini Unutma Platformu da iş sağlığı ve iş güvenliği alanında yürüttüğü izleme ve savunuculuk mücadelesi ile toplumsal duyarlılığın oluşturulmasına ve geliştirilmesine önemli katkılar sunmaktadır.

⁴⁶⁹ DİSK/Sosyal-İş Sendikası, “Türkiye’de Sendikal Örgütlenme: Mevcut Yasalar, İhtiyaçlar ve Toplu İş İlişkileri Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme.” s.19

Bilgi edinme hakkı, STK'ların şeffaflık sistemini geliştirmek üzere yürütülecekleri araştırma ve faaliyetlerin olmazsa olmaz koşullarından ve katılımcı yönetim anlayışının temel unsurlarındandır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, tüm eksikliklerine karşın uygulamaların çok ötesinde bir paylaşımı ve erişim hakkını öngörmektedir. Yasal yükümlülüklerin aksine, neredeyse tüm kamu kurumları bilgi ve veri paylaşımı konusunda oldukça isteksizdir. İlgili yasal çerçeveleri değerlendiren Bilgi Edinme Hakkı Endeksi'ne göre Türkiye, 150 ülke arasında 72. sırada bulunmaktadır.⁴⁷⁰ Yasal çerçevenin en sorunlu alanları arasında bilgi edinme hakkının bilinirliğini artırma çalışmalarının eksikliği, bilgi ve veri paylaşmayan kurumlara gerekli yaptırımların öngörülmemiş olması ve üst değerlendirme organlarına başvuru imkanlarının kısıtlı olması gelmektedir. Başvuruların birçoğu doğrudan reddedilmekte ve yanıtların tatmin edici biçimde verilmesi ise oldukça ender rastlanır bir uygulama haline gelmiştir. Açıklanan veriler bilgisayar programlarınca işlenebilecek ve karşılaştırmalı değerlendirmelere imkan verecek biçimde paylaşılmamaktadır. Ticari sır, devlet sırrı ve özel hayatın gizliliği gibi haklı çekinceler ve özel çalışma gerektirecek başvuru nitelendirmesi keyfi bir biçimde kötüye kullanılmaktadır. Eylül 2016'da Türkiye'nin Açık Yönetim Ortaklığı üyeliği pasif duruma getirilmiştir ve Açık Yönetim Endeksi'nin 2016 sonuçlarına göre Türkiye 113 ülke arasında 82.sıradadır.⁴⁷¹

Özel olarak yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra tüm sivil toplum örgütlerinin kendi alanlarında yolsuzluk karşıtı çalışmalar yapması, şeffaflığın, hesap verebilirliğin yaygınlaşmasına katkı sağlaması etkin bir şeffaflık ve dürüstlük sistemi için oldukça önemlidir. Ne yazık ki Türkiye'de sivil toplum örgütlerinin bu alanda temel eksiklikleri bulunmaktadır.

Sivil toplum kuruluşlarının yolsuzluğun kaynağı ya da aracı haline gelmesi de tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de temel sorunlar arasındadır. Bu nedenle, sivil toplum kuruluşlarının, özellikle de vakıfların, hem diğer STK'lar hem de kamu kesimi tarafından etkin bir biçimde denetlenmesi gerekmektedir. Kamu kesiminin denetimleri STK'ları yıldırma amacıyla bir ceza mekanizmasına dönüştürmesi kamusal denetimin güvenilirliğine gölge düşürmektedir. Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının bağımsız denetim kuruluşlarınca da çok daha yaygın bir biçimde denetlenmesi, bu denetimleri yaygınlaştırmak adına sivil topluma gerekli ekonomik desteğin sağlanması bir başlangıç noktası olarak atılması gereken adımların başında gelmektedir. STK'ların şeffaflığının artırılması adına yapılan eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin yine STK'larca daha yaygın bir biçimde sürdürülmesi gerekmektedir.

⁴⁷⁰ http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=Turkey

⁴⁷¹ <http://data.worldjusticeproject.org/opengov/>

SONUÇ, REFORM ÖNERİLERİ VE EYLEM PLANI



SONUÇ

Türkiye ekonomisinin büyüklüğü açısından değerlendirildiğinde dünyanın ilk 20 ülkesi içinde yer almaya devam etmektedir. Gerek işletme sayısı gerekse çalışan sayısı açısından da yine önde gelen ülkeler içinde yer almaktadır.

AB'ye uyum süreci kapsamında ve dünya ticaretindeki rekabet şartlarından geri kalmamak amacıyla ticaret hayatını düzenlediği kanunların yeterliliğine rağmen uygulamalardaki eksiklik ve aksamalardan dolayı yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık konusunda istenen seviyeye gelinememesi gerçeği ortaya çıkmaktadır.

İşletmelerin ölçek yapısının mikro ve küçük ölçekli ağırlıklı olması ve denetim konusunda zayıflıklar ekonomideki kayıt dışılık oranının yüksekliğinin başlıca sebeplerinden biri olmasının yanı sıra şeffaf bir ticari hayatın gelişmesini de sekteye uğratmaktadır. Söz konusu işletmelerin toplam istihdam içindeki paylarının yadsınamayacak oranda olması ise çalışan kişilerin şeffaf ve adil bir çalışma ortamına sahip olmak gibi en doğal haklarından mahrum kalmalarını da sağlamaktadır.

Yerel ve/veya uluslararası sermayeli, halka açık ve/veya kapalı, hisseleri Borsa İstanbul'da işlem gören ve/veya görmeyen fark etmeksizin büyük ölçekli işletmelerin misyonları içerisinde yolsuzlukla mücadele, şeffaf çalışma ortamı, etik değerler gibi kavramlarına yer vermeleri bu alanda gelişimin hızını artıracaktır.

Toplumun farkındalık yaratılması yoluyla bilgilendirilmesi ve bilinçlendirilmesi konusunda her zaman olduğu gibi sivil toplum kuruluşları ve medyaya büyük görev düşmektedir. Sivil toplum ve medya işbirliği ile yapılacak çalışmalar, oluşturulacak platformlar yolsuzlukla mücadele ve şeffaflık konusunda bir organize hareketin oluşmasını da sağlayacaktır.

REFORM ÖNERİLERİ

KAMU SEKTÖRÜ

- Rüşvet tanımı özel sektör içi yolsuzlukları da içerecek şekilde genişletilmeli, sadece halka açık şirketler değil, tüm şirketler kapsam içinde olmalı
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi özel sektör hükümleriyle uyumlu olacak şekilde kurum içerisinde yolsuzluk tehlikesi altındaki bütün kişileri eşit ve hakkaniyetli biçimde sorumlu tutacak ve özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi suç sayacak bir özel sektör rüşvet yasası oluşturulmalı
- Birçok ülkede yasal altyapısı düzenlenen ve özel sektör şirketlerinin yolsuzlukla aktif mücadelesi için şirkete sorumluluklar getiren ve şirket içi sistemler düzenlenmesini öngören bir mevzuat çıkarılmalı
- Kamu ve özel tüzel kişilerin cezai sorumluluğunu gerçek kişilere bağlı olmadan soruşturacak ve denetleyecek bir mevzuat oluşturulmalı ve hâkim ve savcılarının bu mevzuatı nasıl işleme koyacakları konusu netleştirilmeli
- Geliştirilecek mevzuat uluslararası standartlara uygun olarak yolsuzluk suçlarında kişilere ve şirketlere cezaları net olarak tanımlamalı ve şirketlerin çalıştıkları üçüncü kişileri de bu suçtan sorumlu tutmalı
- Yargı bağımsızlığı güvence altına alınmalı, yargının siyasallaşmasının önüne geçilmeli ve hakimlerin atanma işlemleri, yargı bağımsızlığını sağlayacak ve yargı erkinin özerkliğini güvence altına alacak bir biçimde yeniden düzenlenmeli
- Milletvekili ve üst düzey bürokratların dokunulmazlıkları, yolsuzlukla ilintili davaların görülmesine imkan tanıyacak bir biçimde yeniden tanımlanmalı
- 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu'ndaki yolsuzluk tanımı genişletilmeli ve özellikle üst düzey veya risk grubunda bulunan kamu çalışanlarının mal varlıklarını düzenli, karşılaştırmaya olanak tanıyacak sıklıkta ve kamunun erişimine açık bir biçimde yayınlaması sağlanmalı
- Amir izni zorunluluğunun fiili bir dokunulmazlık biçimi olarak kötüye kullanılması engellenmeli
- Yolsuzlukla mücadelede kurumlar arasındaki koordinasyonu artıracak ve daha etkin bir işbirliğini düzenleyecek bir strateji planı geliştirilmeli
- Sayıştay; verimlilik ve etkinlik kıstaslarına dayalı performans denetimi yapma yetkisine sahip olmalı
- Sayıştay'ın performans denetimi görevinin tanımı genişletilmeli ve etkin bir finansal denetim yapabileceği bir hale sokulmalı
- Sayıştay'a alınacak denetçilerin seçilme süreçleri, yapılan sınav ve mülakatlar liyakat ilkesine uygun olacak biçimde yürütülmeli
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu özerkliği ve yetkileri artırılarak memurlar üzerinde gözetleyici ve denetleyici yetkisini aktif olarak uygulayabileceği bir yapıya kavuşturulmalı
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu kapsamındaki görevler genişletilmeli ve hediye yasağı için açık düzenlemeler getirilmeli
- Suç gelirlerinin aklanmasında özellikle finansal olmayan kurumların etkin şüpheli işlem bildirimini yapmalarını sağlayacak ek tedbirler getirilmeli ve bu konuda MASAK etkin denetim yapmalı
- Para aklama mevzuatında siyasi nüfuz sahibi kişilere yönelik tedbirlerin eksikliği konusunda iyileştirmeler yapılmalı

- Finansal kuruluşlar ve mali olmayan iş ve meslek gruplarının gerçek faydalanıcı tespiti konusundaki yükümlülükleri belirlenmeli ve merkezi kayıt sistemi gibi yollar aracılığı ile ilgili makamların tüzel kişilerin gerçek faydalanıcı kayıtlarına erişimi sağlanmalı
- Serbest rekabet mantığını piyasada yerleştirmek amacıyla bu konuda farkındalık eğitimleri artırılmalı, denetimler özel sektörü bu konuda eğitmeli ve yönlendirmeli
- Yolsuzluğun ihbarına ilişkin çok açık bir tanıma sahip ve kapsamı geniş nitelikte koruma hükümlerini içeren bir yasal düzenleme getirilmeli
- Tanık Koruma Kanunu yolsuzlukla mücadele mevzuatını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, tanıkların tespiti ve güvenilirliğini saptayacak ek tedbirler getirilerek kanunun keyfi uygulanmasının önüne geçilmeli
- Yolsuzluğu ihbarına ilişkin korumanın sağlanması ve tanık koruma mevzuatının uygulanmasında görevli kurumlar arasında işbirliğinin artırılması için kurumlar arası net bir görev dağılımı yapılmalı
- Yolsuzluğun ihbarına ilişkin korumanın sağlanması, tanıkların soruşturulması ve tanık koruma programının intikam alma amacıyla kullanılmaması amacıyla kolluk kuvvetleri ve Savcılık arasında düzgün işleyen bir soruşturma evresi oluşturulmalı
- Kurum içi ihbar mekanizmalarının geliştirilmesi için Türkiye’de Yolsuzlukla Mücadele Uygulamalarının Güçlendirilmesi (TYSAP) Projesi kapsamında hazırlanan İdari Soruşturma Rehberi Taslağı Başbakanlık tarafından bir an önce yürürlüğe konulmalı
- Yeni getirilecek yasal düzenlemeyle ihbarda bulunan kişileri ve hali hazırdaki Tanık Koruma Kanunu çerçevesinde tanıkları misillemeden koruyacak tedbirler getirilmeli ve kurumların bu önlemleri nasıl uygulayacağı konusunda politika oluşturulmalı
- Yolsuzluk riski yüksek alanlar belirlenerek, riskli sektörler alanlar ve kurumları içeren bir risk haritası ve yol eylem planı oluşturulmalı, buna göre halen riskli algısı bulunan inşaat, enerji, gayrimenkul, gümrük, tapu, vergi vb gibi alanlara ilişkin öncelikli olarak özel önlemler getirilmeli
- KOBİ’lerde Uluslararası Muhasebe Standartları uygulamasında yaşanabilecek zorlukları analiz ederek eğitim çalışmaları yapılmalı
- Uluslararası Muhasebe Standartlarına uyum kademeli şekilde ve muhasebecilerle işbirliği sağlanarak gerçekleştirilmeli
- Gerçek faydalanıcı bilgisini beyan etme zorunluluğu getirilmeli ve resmi kaydı tutulmalı
- Finansal kuruluşlar ve mali olmayan iş ve meslek gruplarının, gerçek faydalanıcı kimliklerinin tespiti konusundaki yükümlülükleri belirlenmeli ve merkezi kayıt sistemi gibi yollar aracılığı ile ilgili makamların tüzel kişilerin gerçek faydalanıcı kayıtlarına erişimi sağlanmalı
- Yüksek riskli alanlarda kişi veya şirketlerin gerçek faydalanıcı bilgilerini bağımsız olarak kanıtlamasını zorunlu kılma ve müşterinin veya gerçek faydalanıcının kamu görevlisi olması durumunda bilgi sağlama zorunluluğu getirilmeli
- Tüm seçim dönemlerinde siyasi partilerin ve adayların seçim kampanya bütçeleri, gelir kaynakları- ayni ve nakdi katkılar- ve harcamaları ayrıntılı bir biçimde ve periyodik olarak kayıt altına alınmalı ve bu kayıtlar uzman denetçiler tarafından denetlenmeli
- Siyasetin finansmanında şeffaflığı sağlama amacıyla siyasi partiler düzenli olarak ayrıntılı bilançolarını kendi İnternet sitelerinde yayımlamalı, üçüncü kişilerin kayıt dışı bağış, katkı ve yardımları denetim altına alınmalı
- Anayasa Mahkemesi’nin siyasi partileri denetleyici yetkileri teknik bir denetimin ötesine geçecek şekilde genişletilmeli, partilerin mali denetim raporları periyodik olarak kamuoyuna açıklanmalı
- Siyasi partilerin mali denetimini yapan Anayasa Mahkemesi ve Sayıştay Cumhuriyet Başsavcılığı’nın kapasitesi artırılmalı, kolluk kuvvetleriyle iş birliği artırılmalı
- Siyasetin finansmanı düzenlemelerine ilişkin etkin, orantılı ve caydırıcı yaptırımlar getirilmeli

- Yüksek Seçim Kurulu'nun yürütmenin etkisine meydan vermeyecek şekilde tarafsızlığı sağlanmalı ve bu amaçla, bağımsız bir bütçeye sahip olmasını da sağlayacak şekilde özerkliği artırılmalı
- Yüksek Seçim Kurulu kararları yargı denetimine tabi olmalı
- Kamu kaynaklarının seçim kampanyaları için kullanımı ve bürokratların tarafsızlığını sağlama gibi konularda seçim ihlallerine karşı cezalar caydırıcı hale getirilmeli
- Milletvekillerinin malvarlıkları düzenli ve karşılaştırmalı denetime olanak sağlayacak bir biçimde açıklanmalı ve malvarlığı bildirimleri kamuoyunun erişimine açık olmalı
- Yolsuzlukla mücadelenin başlıca paydaşları olan kamu, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ilişkileri kayıt altına alacak ve gözetilecek bir lobicilik mevzuatı oluşturulmalı
- Söz konusu mevzuat lobicileri tanımlamalı, lobi istihdam bilgilerini, lobicilik hedeflerini ve müşterilerini, savundukları konuları ve lobi harcamalarını kayıt altına almalı
- Lobicilerin kayıtlarını yöneten, bireylere ve kuruluşlara rehberlik sunan ve belirgin ihlalleri veya anormallikleri inceleyen bağımsız, etkin ve iyi kaynaklara sahip bir denetim organı kurulmalı
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, AB kamu ihale direktifleriyle uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenmeli ve Kanun'daki istisnaların kapsamı daraltılmalı ve yeni istisna ekleme eğilimine son verilmeli
- Kamu-Özel İşbirliği uygulamaları Kamu İhale Kanunu kapsamına alınmalı ve yürütme erki Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerini devre dışı bırakan uygulamalara son vermeli
- İhale başvuruları, ihaleyi kazanan teklifler ayrıntılı bir biçimde açık veri standartlarında yayınlamalı ve ihaleleri alan şirketlerin başvurularında öngörülen finansal koşulları keyfi bir biçimde değiştirmeleri izlenmeli ve engellenmeli
- Yürütme erki Kanun'da tanımlanan istisnai koşulların dışında ihale sürecini devre dışı bırakarak, mal ve hizmetleri ihalesiz alma eğilimine son vermeli
- Vergi denetimi daha etkin hale getirilmeli, kayıt dışı ekonomiyi yaratan tüzel kişilik kazanmamış yapıların ve kayıt dışı üretimin ekonomiye entegre edilmesi sağlanmalı
- Vergi afları istisnai olarak uzun dönemli vergi uyumunu geliştirme amacıyla ve kapsamlı bir reform ajandasıyla çıkarılmalı ve paydaşların katılımıyla hazırlanmalı
- Vergi aflarında mükellefler arası eşitlik ve adalet ilkeleri gözetilmeli
- Gümrüklerde otomasyonun hızlandırılması yolsuzluğu azaltırken, gümrük mevzuatı daha basit ve şeffaf hale getirilmeli, gümrük görevlilerinin takdirine bağlı işlemler ve kararlar azaltılmalı
- Gümrük personeli yolsuzluğa meydan vermeyecek şekilde nöbetleşe görev yapmalı, personelin düzenli olarak görev ve/veya görev yeri değişikliği sağlanmalı
- Tüm kamu idareleri, kendi görev ve yetki alanlarında, mevzuatları uyarınca veri üretmeli, bu veriler düzgün sınıflandırılmış, düzenli olarak kamuoyuna açıklanan ve bilgisayar ortamında işlenebilir olmalı
- 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu etkin bir biçimde uygulanmalı ve yanıtız bırakılan veya yanıt verilse de bilgi verilmeyen taleplerin sayısı düşürülmeli ve bu amaçla bilgi edinme hakkının sınırlarını belirten düzenlemeler geniş yorumlara kapalı olacak bir biçimde açıkça tanımlanmalı ve bu konuda halkın bilgi edinme hakkını engelleyen suiistimallerin önüne geçilmeli
- Bilgi Edinme Kanununun etkin uygulanabilmesi için Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu özerk ve bağımsız bir yapıya kavuşturulmalı

ÖZEL SEKTÖR

- Özellikle KOBİ'lerin “yolsuzlukla mücadele” ve şeffaflık konusunda bilgi seviyelerinin artırılması konusunda çalışmalar yapılmalı
- Sektörel Etik Kodlar yazılmalı, riskli alanları belirlenmeli
- Yolsuzlukla mücadele ve etik iş anlayışı şirketlerin üst düzey yöneticilerince sahiplenilmeli ve bu konuda sıfır tolerans anlayışı açıkça vurgulanmalı
- 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile “Bağımsız Denetim”e tabi olan firmalar için limitler AB ülkelerinde olduğu gibi küçük ve orta ölçekli işletmeleri de içine alacak şekilde genişletilmeli
- Özellikle KOBİ'lerde “Bağımsız Denetim” özendirilecek çalışmalar yapılmalı
- “Yolsuzlukla Mücadele” konusunda şirket sahibi ve/veya tepe yöneticisinin açıklamalarında özellikle bu konulara vurgu yapılmalı
- Şirketler mal ve hizmet aldıkları özellikle KOBİ'ler üzerinde sadece sözleşme maddeleri değil “yolsuzlukla mücadele” konusunda aktif denetimler gerçekleştirmeli ve bu konuda otokontrol mekanizmasının oluşması sağlanmalı
- Şirketlerin acenteleri, bayileri, müşterileri, danışmanlık aldıkları firmalar gibi iş ortaklarında da sadece sözleşme maddeleri ile değil “yolsuzlukla mücadele” konusunda aktif denetimler gerçekleştirmeli ve bu konuda otokontrol mekanizmasının oluşması sağlanmalı
- SPK, Borsa İstanbul'da işlem gören ve/veya halka açık şirketlerde en azından “yolsuzlukla mücadele” şartlarının yerine getirilmesi konusunda yeni düzenlemeler getirmeli ve uygulandığının takibi yapılmalı
- Yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için şirketlerde “ihbar” mekanizmasının gelişmesi ve “misillemenin” önüne geçilmesi konusunda çalışmalar yapılmalı
- Hediyeler, seyahat, ağırlama vb masraflarla ilgili kurallar net olarak belirtilmeli
- Ülkesel Raporlama ile ilgili özellikle ülke bazlı gelir, ödenen vergi vb bilgileri içeren finansal veriler konusunda açıklamaların yapılması sağlanmalı
- Yolsuzlukla Mücadele konusunda şirketlerin kurumsal internet sayfalarında açıklamalar belirli bir sayfa ve başlık altında toplanmalı ve kolay ulaşılabilir olmalı
- Borsa İstanbul Sürdürülebilirlik Endeksi ve Kurumsal Yönetim Endeksi'ne katılım teşvik edilmeli
- Kamuoyunda konunun önemine dair farkındalık ve bilinirlik yaratılmasını sağlayacak şekilde “yolsuzlukla mücadele” konusunu işleyen eğitim ve seminerlerin sayısı artırılmalı
- Kurumsal sosyal sorumluluk çerçevesinde bu konularda çalışan sivil toplumun özel sektör tarafından desteklenmesinde özel sektör aktif rol almalı ve özel sektör sivil toplum ilişkisini geliştirecek ortak eylemler düzenlenmeli
- Yönetim Kurulu içindeki “Bağımsız Üye” sayıları artırılmalı
- Yönetim Kurulu üyesinin sorumluluğu çerçevesinde yönetim kurulu düzeyinde sahiplik yaratacak şekilde yolsuzlukla mücadele konusunda eğitim ve yönlendirmeler yapılmalı

SİVİL TOPLUM

- Özel Sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin ve diyalogun geliştirilmesi adına iş dünyasının şeffaflık sistemini güçlendirmek için faaliyet gösteren STK'lara yönelik ulusal ve uluslararası fon kaynakları artırılmalı
- İş dünyası şeffaflık sistemini oluşturan temel ilkeleri siyasal kutuplaşmanın bir unsuru haline getiren söylem ve uygulamalara son verilmeli
- Tüm sivil toplum kuruluşları faaliyet gösterdikleri alanlarla ilgili olarak yolsuzluk karşıtı politikaların oluşturulması ve şeffaflık sisteminin geliştirilmesi konularını da gündemlerine almalı
- Özel sektör ile STK'ların çok-paydaşlı bir yaklaşımla şeffaflık sistemini geliştirici bir işbirliği kurması ilgili tüm aktörlerce teşvik edilmeli
- STK'ların iş dünyasını düzenleyen kamu kurumlarının uygulamalarında bağımsız gözlemci statüsü kazanması, bu anlamda denge-fren mekanizmasının temel aktörlerinden biri olarak söz sahibi olması sağlanmalı
- Vergi muafiyetleri ve yardım toplamaya ilişkin yasal çerçeve gözden geçirilerek eşitsizlikler ortadan kaldırılmalı ve sivil toplumun serpilmesine imkan tanıyan ortam sağlanmalı
- Sivil toplumun kamusal finansmanı açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir ulusal strateji oluşturulmalı
- STK'lara kamu finansmanı sağlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler, ilgili kamu kurumları tarafından düzenli olarak kamuya açıklanmalı
- Kapsayıcı, yapısal ve sürekli bir sivil toplum-kamu kesimi diyalog mekanizması oluşturulmalı ve bu mekanizma kapsamında görüş bildiren STK'ların uyarı ve bulguları siyasal iradenin ilgili uygulamalarına hızlı ve etkin bir biçimde entegre edilmeli
- Örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğüne ilişkin güvencelere aykırı yaptırım ve uygulamalara son verilmeli
- Kamu yararına çalışan dernekler statüsü nesnel kıstaslara göre tanımlanmalı ve statünün politik etki, baskı ya da kaygılarla belirlenmesi engellenmeli
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, uluslararası insan hakları hukukunun gerekliliklerine uygun olarak tekrar formüle edilmeli ve uygulayıcıların uluslararası standartları eksiksiz şekilde benimsemesine yönelik, başta eğitsel olmak üzere, her türlü çalışma ve tedbire öncelik verilmeli
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun idari özerkliği ve siyasi tarafsızlığı sağlanmalı
- Basın kuruluşlarında çıkar çatışmasının önlenmesi, hesap verebilirliğin sağlanması ve bu hususların kamuoyunca denetiminin sağlanabilmesi açısından, medya patronluğunun şeffaf olması sağlanmalı ve çapraz mülkiyete ilişkin etkin düzenlemeler yapılmalı
- Editoryal bağımsızlığı temin etmek suretiyle, ifade özgürlüğü güçlendirilmeli
- Ceza hukuku ve ceza muhakemesi tedbirleri editoryal tercihleri ve yayın çizgisini değiştirmek veya etkilemek için araç olarak kullanılmamalı

EYLEM PLANLARI

KAMU SEKTÖRÜ

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
Mevzuatımızdaki eksiklikler tamamlanmalı: (i) Rüşvet tanımı özel sektör içi yolsuzlukları da içerecek ve özel sektörde rüşvet almayı ve vermeyi suç sayacak şekilde genişletilmeli, sadece halka açık şirketler değil, tüm şirketler kapsam içinde olmalı (ii) Kamu ve özel tüzel kişilerin cezai sorumluluğunu gerçek kişilere bağlı olmadan soruşturacak ve denetleyecek bir mevzuat oluşturulmalı ve hâkim ve savcıların bu mevzuatı nasıl işleme koyacakları konusu netleştirilmeli	Özel Sektör	İdare, TUSIAD, TOBB, Uluslararası Şeffaflık Derneği, TEPAV, TEID	■ İdare, özel sektör temsilcileri adına iş dünyası meslek örgütleri ve bu konuda çalışan belli başlı STKlar bir araya gelerek bir yasa tasarısı hazırlamalı, oluşturulacak baskı grubu vasıtasıyla kanun yapıcılarla görüşmeler yapılarak kanunun çıkarılmasını sağlamalı
Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi özel sektör hükümleriyle uyumlu olacak şekilde, birçok ülkede yasal altyapısı bulunan, özel sektör şirketlerinin yolsuzlukla aktif mücadelesi için şirkete sorumluluklar getiren ve şirket içi sistemler düzenlenmesini öngören bir özel sektör yolsuzlukla mücadele yasası çıkarılmalı. Geliştirilecek mevzuat uluslararası standartlara uygun olarak yolsuzluk suçlarında kişilere ve şirketlere cezaları net olarak tanımlamalı ve şirketlerin çalıştıkları üçüncü kişileri de bu suçtan sorumlu tutmalı	Büyük ölçekli şirketler	İdare, TUSIAD, TOBB, Uluslararası Şeffaflık Derneği, TEPAV, TEID	■ İdare, özel sektör temsilcileri adına iş dünyası meslek örgütleri ve bu konuda çalışan belli başlı STKlar bir araya gelerek bir yasa tasarısı hazırlamalı, oluşturulacak baskı grubu vasıtasıyla kanun yapıcılarla görüşmeler yapılarak kanunun çıkarılmasını sağlamalı
Yolsuzluğun ihbarına ilişkin bir yasal mevzuat oluşturmalı, çok açık bir tanıma sahip, geniş kapsamlı ve uluslararası standartlarda ihbar mekanizmaları ile ihbarda bulunan kişileri misillemeden koruyacak tedbirleri içeren bu düzenlemeyle birlikte kurumların bu önlemleri nasıl uygulayacağı konusunda politikalar oluşturulmalı	Kamu ve Özel Sektör çalışanları	İdare, TUSIAD, TOBB, Uluslararası Şeffaflık Derneği, diğer ilgili STKlar	■ İdare, özel sektör temsilcileri adına iş dünyası meslek örgütleri ve bu konuda çalışan belli başlı STKlar bir araya gelerek bir yasa tasarısı hazırlamalı, oluşturulacak baskı grubu vasıtasıyla kanun yapıcılarla görüşmeler yapılarak kanunun çıkarılmasını sağlamalı

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
Yolsuzluk riski yüksek alanlar belirlenerek, riskli sektörler alanlar ve kurumları içeren bir risk haritası ve yol eylem planı oluşturulmalı, buna göre halen riskli algısı bulunan inşaat, enerji, gayrimenkul, gümrük, tapu, vergi vb gibi alanlara ilişkin öncelikli olarak özel önlemler getirilmeli	Kamu Sektörü ve bu Özel Sektör	İdare, TUSIAD, TOBB, Uluslararası Şeffaflık Derneği, diğer ilgili STKlar	<ul style="list-style-type: none"> İdare, özel sektör temsilcileri adına iş dünyası meslek örgütleri ve bu konuda çalışan belli başlı STKlar bir araya gelerek bir çalışma gerçekleştirmeli, risk haritası ve yol eylem planı oluşturulmalı, idare ve karar alıcılarla görüşmeler yapılarak gerekli önlemlerin alınması, düzenlemelerin çıkarılması sağlanmalı
4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, AB kamu ihale direktifleriyle uyumlu olacak biçimde yeniden düzenlenmeli Kanun'daki istisnaların kapsamı daraltılmalı ve yeni istisna ekleme eğilimine son verilmeli İhale başvuruları ayrıntılı bir biçimde yayınlanmalıdır ve ihaleleri alan şirketlerin başvurularında öngörülen finansal koşulları keyfi bir biçimde değiştirmeleri engellenmeli	Kamu ihale Kurumu ve Özel sektör	TEPAV, Uluslararası Şeffaflık Derneği, TUSIAD, TKYD, TEİD	<ul style="list-style-type: none"> Kamu ihaleleri takip edilerek, kamu ihalelerine katılan şirketlerin yolsuzluğa karşı politikaları TRACK kullanılarak analiz edilecek ve yolsuzluk ile ilgili haberlere bakılarak yolsuzluk profilleri hakkında kamuoyu bilgilendirilmeli
Kamu ihalelerine sivil toplumun katılımı güçlendirilmeli	Kamu idaresi ve STK'lar	Tüketici Hakları Dernekleri, Barolar, TEPAV	<ul style="list-style-type: none"> İhale şartnameleri takip edilerek şeffaflık ve etik kurallara uyuyor mu analizi yapılacak ve kamuoyu ile paylaşılmalı
Vergi denetimi daha etkin hale getirilmeli, kayıt dışı ekonomiyi yaratan tüzel kişilik kazanmamış yapıların ve kayıt dışı üretimin ekonomiye entegre edilmesi sağlanmalı	Vergi otoriteleri, özel sektör	İTO, İSO, TOBB, KOSGEB	<ul style="list-style-type: none"> "Bilinen sır" niteliğinde, örneğin minibüsler, dolmuş ve taksi işleyişinde görüldüğü gibi, kayıt dışı ekonomiye katkı veren sektörler incelenecek ve nasıl kayıt altına bileceği hakkında bir analiz yayımlanmalı Özellikle odalar tarafından üyelerinin senede bir denetimi sağlanmalı

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
<p>Yolsuzlukla mücadelenin başlıca paydaşları olan kamu, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ilişkileri kayıt altına alacak ve gözetleyecek bir lobıcılık mevzuatı oluşturulmalı</p> <p>Bu mevzuat lobıcileri tanımlamalı, lobi istihdam bilgilerini, lobıcilik hedeflerini ve müşterilerini, savundukları konuları ve lobi harcamalarını kayıt altına almalı</p> <p>Ayrıca lobıcilerin kayıtlarını yöneten, bireylere ve kuruluşlara rehberlik sunan ve belirgin ihlalleri veya anormallikleri inceleyen bağımsız, etkin ve iyi kaynaklara sahip bir denetim organı kurulmalı</p>	İdare ve STK'lar	STK'lar	<ul style="list-style-type: none"> Sivil toplumun katılımıyla ve dünyadaki lobıcilik yasaları analiz edilerek Türkiye için ideal bir lobıcilik yasa taslağı hazırlanmalı Bu yasa taslağının hazırlanmasına iştirak eden sivil toplum kuruluşlarından istihdam bilgilerini, lobıcilik hedeflerini ve müşterilerini, savundukları konuları ve lobi harcamalarını kayıt altına almaları istenmeli Lobıcilik veritabanı oluşturulacak ve bu lobıcilik taslağına diğere sivil toplum kuruluşlarının katılımı için savunuculuk
<p>Vergi afları istisnai olarak uzun dönemli vergi uyumunu geliştirme amacıyla ve kapsamlı bir reform ajandasıyla çıkarılmalı ve paydaşların katılımıyla hazırlanmalı</p> <p>Vergi aflarında mükellefler arası eşitlik ve adalet ilkeleri gözetilmeli</p>	Vergi otoriteleri, denetimciler, muhasebeciler, özel sektör	TOBB, TUSIAD, KOSGEB, Özel sektör üyelerimiz, Tüketici Dernekleri, Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Dernekleri, Denetimci Dernekleri	<ul style="list-style-type: none"> 2002'den beri çıkan vergi aflarının analizi yapılarak, denetimciler, serbest muhasebeciler ve yeminli mali müşavirlere başvurularak paydaş katılımı ideal bir vergi affı taslağı hazırlanmalı Bunun kayıt dışı ekonomiyi nasıl azaltacağı ve vergi bilincini nasıl artıracığı tartışılarak bir konferansta tanıtılmalı
<p>Denetleyici kurumların özerklikleri artırılmalı ve denetimlerini daha etkin hale getirecek ek tedbirler getirilmeli</p>	İdare	Kamu kurumları, İstanbul Politikalar Merkezi, OECD SIGMA	<ul style="list-style-type: none"> BICA araştırması bölümleri kullanarak denetleyici kurumların denetimleri ile ilgili ayrıntılı bilgi toplanmalı Örnek ülkeler seçilerek, o ülkelerdeki kurumların denetimleriyle karşılaştırma yapılmalı
<p>Milletvekilleri için dürüstlük önlemlerini ve bu önlemlerin uygulanış biçimlerini/araçlarını düzenleyen kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmalı</p> <p>Siyasi Etik yasası çıkarılmalı ve bu etik yasasının uygulanmasını denetleyecek özerk bir kurumsal yapı oluşturulmalı</p>	Milletvekilleri	Denge ve Denetleme Ağı, Doğruluk Payı, Oy ve Ötesi, Kent Konseyleri ve Belediye Meclisleri, KA.DER, İstanbul Politikalar Merkez, Ortak Gelecek için Diyalog Derneğı, Türk Parlamenterlere Birliğı, Siyasi Partiler	<ul style="list-style-type: none"> Milletvekilleri ve sivil toplumun katkılarıyla ve uluslararası örnekler analiz edilerek taslak bir siyasi etik kod oluşturulmalı Milletvekillerinin bu siyasi etik koduna uyma taahhüdünde bulunmaları için savunuculuk faaliyeti yapılmalı

ÖZEL SEKTÖR

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
Özellikle KOBİ'lerin "yolsuzlukla mücadele" ve şeffaflık konusunda bilgi seviyelerinin artırılması konusunda çalışmalar yapılmalı	Orta ölçekli işletme sahipleri	TOBB, TSO, STK	<ul style="list-style-type: none">Ticaret ve Sanayi Odaları'nda (TSO) sadece "Yolsuzlukla Mücadele" ve şeffaflık konusunu içeren ve söz konusu mücadele ile şirketlerin büyüme ve karlılıklarının nasıl artabileceğini örneklerle gösteren eğitimler, seminerler düzenlenmeli
6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile "Bağımsız Denetim"e tabi olan firmalar için limitler AB ülkelerinde olduğu gibi küçük ölçekli işletmeleri de içine alacak şekilde kademeli olarak genişletilmeli	Küçük ve Orta ölçekli işletme sahipleri	TOBB, TSO, STK, TURMOB	<ul style="list-style-type: none">Kanun yapıcılar ve ilgili meslek odaları ve STK'lar ile görüşmeler yapılmalıÖzellikle yıllık net satış hasılatı ile ilgili düzenlemeler yeniden yapılmalıBağımsız Denetçi sayısında artış ve denetim alt yapısında gelişmeler sağlanmalı
Özellikle KOBİ'lerde "Bağımsız Denetimi" özendirerek çalışmalar yapılmalı	Orta ölçekli işletmeler	KOSGEB, TOBB, TSO, STK	<ul style="list-style-type: none">KOBİ'lere Bağımsız Denetim konusu ve önemi hakkında bilgilendirme seminerleri düzenlenmeliInfografikler vb yöntemlerle konuya yönelik bilgilendirmeler yapılmalıKOSGEB Destekleri'nden Bağımsız Denetim Desteği'nin tanıtımı üzerine çalışmalar yapılmalı ve KOBİ'lerin kullanmaları teşvik edilmeli
Sektörel Etik Kodlar yazılmalı, Riskli Alanları belirlenmeli	Özel sektör	TOBB, TSO Meslek Odaları, STK	<ul style="list-style-type: none">TOBB ve TSO'lardaki Meslek Odaları, Meclis Üyeleri ile birlikte sektörel etik kodların yazılmasına yönelik toplantılar ve çalışmalar yapılmalıSektörlerin "Riskli Alanları" belirlenmeli ve bu risklerin en aza indirgenmesine yönelik yol haritaları çıkarılmalı
"Yolsuzlukla Mücadele" konusunda şirket sahibi ve/veya tepe yöneticisinin açıklamalarında özellikle bu konulara vurgu yapılmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Şirket sahibi ve/veya Yöneticiler	<ul style="list-style-type: none">Kişilere yolsuzlukla mücadele programları konusunda özel eğitimler verilmeliYıllık Faaliyet Raporu, Sürdürülebilirlik Raporu vb raporlarda yönetici beyanatları ve metinleri bu yönde düzenlenmeli

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
Şirketler mal ve hizmet aldıkları özellikle KOBİ'ler üzerinde sadece sözleşme maddeleri değil "yolsuzlukla mücadele" konusunda aktif denetimler gerçekleştirmeli ve bu konuda otokontrol mekanizmasının oluşması sağlanmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Büyük ölçekli şirketler	<ul style="list-style-type: none"> Şirketler sözleşmelerine "yolsuzlukla mücadele" maddelerini eklemeli Belirli dönemlerde söz konusu şirketlerde denetimler yapmalı Söz konusu şirketlere yönelik "yolsuzlukla mücadele" ve "etik" konusunda yılda birkaç kez eğitimler düzenlemeli
Şirketlerin acenteleri, bayileri, müşterileri, danışmanlık aldıkları firmalar gibi iş ortaklarında da sadece sözleşme maddeleri ile değil "yolsuzlukla mücadele" konusunda aktif denetimler gerçekleştirmeli ve bu konuda otokontrol mekanizmasının oluşması sağlanmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Büyük ölçekli şirketler	<ul style="list-style-type: none"> Şirketler sözleşmelerine "yolsuzlukla mücadele" maddelerini eklemeli Belirli dönemlerde söz konusu şirketlerde denetimler yapmalı Söz konusu şirketlere yönelik "yolsuzlukla mücadele" ve "etik" konusunda yılda birkaç kez eğitimler düzenlemeli
SPK, Borsa İstanbul'da işlem gören ve/veya halka açık şirketlerde en azından "yolsuzlukla mücadele" şartlarının yerine getirilmesi konusunda yeni düzenlemeler getirmeli ve uygulandığının takibi yapılmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler	SPK, STK, Danışmanlar	<ul style="list-style-type: none"> SPK ve konuyla ilgili STK yöneticileri ve danışmanlardan oluşacak bir "Danışma Kurulu" ile birlikte toplantılar, atölye çalışmaları yapılarak yeni düzenlemeler getirilmeli Söz konusu düzenlemelere yönelik uygulamaların takibi yapılmalı
Yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için şirketlerde "ihbar" mekanizmasının gelişmesi ve "misillemenin" önüne geçilmesi konusunda çalışmalar yapılmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Üst düzey yönetim	<ul style="list-style-type: none"> Tüm yönetici ve çalışanlara bu konuda eğitimler verilmeli ve şirket etik kuralları, yolsuzlukla mücadele programları detaylarıyla anlatılmalı, eğitimler intranet ve internet üzerinden de yılda 2 kez tekrarlanmalı İhbar yapanın kimliğinin gizli tutulacağı konusunda taahhütler verilmeli ve uygulanmalı, mümkünse ihbar hattı şirket dışı bir başka şirket tarafından kontrol edilmeli İhbar ve takip eden süreç en hızlı şekilde işler hale getirilmeli
Hediyeler, seyahat, ağırlama vb masraflarla ilgili kurallar net olarak belirtilmeli	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Üst düzey yönetim	<ul style="list-style-type: none"> Şirketlerde göreceli değerlerin önüne geçilmesi için her masraf kalemi için bir üst limit belirlenmeli ve uygulanmalı

Öneriler	Hedef Grup	Kim Yapmalı	Nasıl Yapılmalı
Ülkesel Raporlama ile ilgili özellikle ülke bazlı gelir, ödenen vergi vb bilgileri içeren finansal veriler konusunda açıklamaların yapılması sağlanmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	SPK, Borsa İstanbul	<ul style="list-style-type: none"> Halka açık ve Borsa İstanbul'da işlem gören şirketlerin yurt dışı çalışmaları hakkında da bilgi vermelerini sağlayacak düzenlemelerin getirilmesi
Yolsuzlukla Mücadele konusunda şirketlerin kurumsal internet sayfalarında açıklamalar belirli bir sayfa ve başlık altında toplanmalı ve kolay ulaşılabilir olmalı	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler, halka açık ve/veya kapalı büyük ölçekli işletmeler	Üst düzey yönetim, Yatırımcı ilişkileri Birimi (varsa)	<ul style="list-style-type: none"> Şirketin kurumsal internet sayfasında "yolsuzlukla mücadele" konusunda şirketin politika, prosedür ve kurallarını çok net açıklayan bir bölüm oluşturulmalı Söz konusu sayfa kolay ulaşılır olmalı
Borsa İstanbul Sürdürülebilirlik Endeksi ve Kurumsal Yönetim Endeksi'ne katılım teşvik edilmeli	Borsa İstanbul'da işlem gören şirketler	SPK, Borsa İstanbul	<ul style="list-style-type: none"> Söz konusu Endekslerde yer alan firmalar teşviklerle ödüllendirilmeli Daha önce bulunan ve/fakat süresi bitmiş teşvikler üzerinde yeniden çalışmalar yapılmalı ve düzenlenmeli
Kamuoyunda konunun önemine dair farkındalık ve bilinirlik yaratılmasını sağlayacak şekilde "yolsuzlukla mücadele" konusunu işleyen eğitim ve seminerlerin sayısı artırılmalı		TOBB, TSO, STK, KOSGEB, İlgili Bakanlıklar	<ul style="list-style-type: none"> Finansal okuryazarlık, girişimcilik konusunda olduğu gibi yolsuzlukla mücadele konusunda da bir seferberlik başlatılmalı ve konunun Türk ekonomisine verdiği zararlar anlatılmalı Infografikler vb yöntemlerle konuya yönelik bilgilendirmeler yapılmalı Kamu spotları ile medya üzerinden konuya ilgi çekilmeli
Yönetim Kurulu içindeki Bağımsız Üye sayıları artırılmalı	Yönetim Kurulu olan şirketler	SPK, TOBB, TUSIAD	<ul style="list-style-type: none"> Yönetim Kurulu'nda bağımsız üyelerin görev almalarının şirketlere getireceği faydalar şirket sahiplerine anlatılmalı SPK'nın mevcut Bağımsız Üye sayısı oranı kademeli olarak artırılmalı Söz konusu üyeler için pozitif ayrımcılık yapılarak Kadın Bağımsız Üye sayısının artırılması konusunda çalışmalar yapılmalı
Yönetim Kurulu üyesinin sorumluluğu çerçevesinde yönetim kurulu düzeyinde sahiplik yaratacak şekilde yolsuzlukla mücadele konusunda eğitim ve yönlendirmeler yapılmalı	Yönetim Kurulu olan şirketler	SPK, TUSIAD, TOBB, Uluslararası Şeffaflık Derneği, diğer ilgili STKlar	<ul style="list-style-type: none"> Yönetim Kurulu'nda üyelerin sorumluluğu ve şirketlere getireceği zararlar şirket sahiplerine anlatılmalı

EKLER

- Özel Sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin ve diyalogun geliştirilmesi adına iş dünyasının şeffaflık sistemini güçlendirmek için faaliyet gösteren STK'lara yönelik ulusal ve uluslararası fon kaynakları artırılmalıdır.
- İş dünyası şeffaflık sisteminin oluşturulan temel ilkeleri siyasal kutuplaşmanın bir unsuru haline getiren söylem ve uygulamalara son verilmelidir.
- Tüm sivil toplum kuruluşları faaliyet gösterdikleri alanlarla ilgili olarak yolsuzluk karşıtı politikaların oluşturulması ve şeffaflık sisteminin geliştirilmesi konularını da gündemlerine almaktadır.
- Özel sektör ile STK'ların çok-paydaşlı bir yaklaşımla şeffaflık sistemini geliştirici bir işbirliği kurması ilgili tüm aktörlerce teşvik edilmelidir.
- STK'ların iş dünyasını düzenleyen kamu kurumlarının uygulamalarında bağımsız gözlemci statüsü kazanması, bu anlamda denge-fren mekanizmasının temel aktörlerinden biri olarak söz sahib olması sağlanmalıdır.
- Vergi muafiyetleri ve yardım toplamaya ilişkin yasal çerçeve gözden geçirilerek eşitsizlikler ortadan kaldırılmalı ve sivil toplumun serpilmesine imkan tanıyan ortam sağlanmalıdır.
- Sivil toplumun kamusal finansmanı açısından şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine dayalı bir ulusal strateji oluşturulmalıdır. STK'lara kamu finansmanı sağlanmasına ilişkin ayrıntılı bilgiler, ilgili kamu kurumları tarafından düzenli olarak kamuya açıklanmalıdır.
- Kapsayıcı, yapısal ve sürekli bir sivil toplum-kamu kesimi diyalog mekanizması oluşturulmalı ve bu mekanizma kapsamında görüş bildiren STK'ların uyarı ve bulguları siyasal iradenin ilgili uygulamalarına hızlı ve etkin bir biçimde entegre edilmelidir.
- Örgütlenme özgürlüğü ve ifade özgürlüğüne ilişkin güvencelere aykırı yaptırım ve uygulamalara son verilmelidir.
- Kamu yararına çalışan dernekler statüsü nesnel kıstaslara göre tanımlanmalı ve statünün politik etki, baskı ya da kaygılarla belirlenmesinin engellenmelidir.
- 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, uluslararası insan hakları hukukunun gerekliliklerine uygun olarak tekrar formüle edilmeli ve uygulayıcıların uluslararası standartları eksiksiz şekilde benimsemesine yönelik, başta eğitsel olmak üzere, her türlü çalışma ve tedbire öncelik verilmelidir.
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nun idari özerkliği ve siyasi tarafsızlığı sağlanmalıdır.
- Basın kuruluşlarında çıkar çatışmasının önlenmesi, hesap verebilirliğin sağlanması ve bu hususların kamuoyunca denetiminin sağlanabilmesi açısından, medya patronluğunun şeffaf olması sağlanmalı ve çapraz mülkiyete ilişkin etkin düzenlemeler yapılmalıdır.
- Editoryal bağımsızlığı temin etmek suretiyle, ifade özgürlüğü güçlendirilmelidir. Ceza hukuku ve ceza muhakemesi tedbirleri editoryal tercihleri ve yayın çizgisini değiştirmek veya etkilemek için araç olarak kullanılmamalıdır.

EK 1 - ARAŞTIRMA SORULARI

Şirketlerin Yolsuzlukla Mücadele Programları Hakkında Raporlama Yapması

1. Şirketin açıkça ifade edilmiş bir yolsuzlukla mücadele taahhüdü var mı?
2. Şirket, yolsuzlukla mücadele konusundaki yasal düzenlemeler dahil olmak üzere ilgili tüm mevzuata uymayı açıkça taahhüt ediyor mu?
3. Şirket yönetimi (icra veya yönetim kurulu başkanı), yolsuzlukla mücadeleye olan desteğini gösteriyor mu?
4. Şirketin etik kuralları/yolsuzlukla mücadele politikası, şirketin tüm çalışanlarına ve yöneticilere açıkça uygulanıyor mu?
5. Şirket etik kuralları/yolsuzlukla mücadele politikası, şirket çalışanı olmayan ancak şirket adına hareket etmek veya şirketi temsil etmek üzere yetkilendirilen kişilere (örneğin, aracılara, danışmanlara, temsilcilere veya arabuluculara) açıkça uygulanıyor mu?
6. Şirketin etik kuralları/yolsuzlukla mücadele politikası, şirketin kontrolünün olmadığı kişilere veya sözleşme uyarınca şirkete mal veya hizmet temin eden tüzel kişilere (örneğin, yüklenicilere, alt yüklenicilere, tedarikçilere) açıkça uygulanıyor mu?
7. Şirketin çalışanları ve yöneticileri için yürürlükte olan bir yolsuzlukla mücadele eğitim programı var mı?
8. Şirketin, uygun/uygun olmayan hediyeler, ağırlama ve seyahat masraflarının tanımlandığı bir politikası var mı?
9. Şirketin, kolaylaştırma ödemelerini açıkça yasaklayan bir politikası var mı?
10. Şirketin politikası, misilleme riski olmadan çalışanların veya diğerlerinin endişelerini ve bir politikanın ihlalinin bildirilmesini sağlıyor mu?
11. Şirket, çalışanların olası yolsuzluk karşıtı politikaların ihlallerini bildirebileceği, güvenle (gizli ve/veya anonim) başvurabileceği kanalları (örneğin, ihbar hattı) sağlıyor mu?
12. Şirket, politikanın sürdürülebilirliği, uygunluğu ve etkililiğini izlemek, uygun olan geliştirmeleri uygulamak üzere kendi yolsuzlukla mücadele politikasının düzenli takibini yapıyor mu?
13. Şirketin, siyasi yardımları önleyen ya da eğer böyle yardımlar yapılıyorsa, bunların bütün yönleriyle açıklandığı bir politikası var mı?

Organizasyonel Şeffaflık

14. Şirket, tam konsolide edilmiş bağlı ortaklıklarının tamamını kamuya açıklıyor mu?
15. Şirket, tam konsolide edilmiş bağlı ortaklıklarının her birinde sahip olduğu pay oranlarını kamuya açıklıyor mu?
16. Şirket, tam konsolide edilmiş bağlı ortaklıklarının her birinin kurulu olduğu ülkeyi kamuya açıklıyor mu?
17. Şirket, tam konsolide edilmiş bağlı ortaklıklarının her birinin faaliyet gösterdiği ülkeyi kamuya açıklıyor mu?
18. Şirket, tam konsolide edilmeyen diğer yatırımlarının tamamını kamuya açıklıyor mu?

19. Şirket, tam konsolide edilmeyen diğer yatırımlarının her birinde sahip olduğu pay oranlarını kamuya açıklıyor mu?
20. Şirket, tam konsolide edilmeyen diğer yatırımlarının her birinin kurulu olduğu ülkeyi kamuya açıklıyor mu?
21. Şirket, tam konsolide edilmeyen diğer yatırımlarının her birinin faaliyet gösterdiği ülkeyi kamuya açıklıyor mu?

Ülkesel Raporlama

22. Şirket, X ülkesindeki gelirlerini/satışlarını açıklıyor mu?
23. Şirket, X ülkesindeki sermaye giderlerini açıklıyor mu?
24. Şirket, X ülkesindeki vergi öncesi gelirlerini açıklıyor mu?
25. Şirket, X ülkesindeki gelir vergilerini açıklıyor mu?
26. Şirket, X ülkesindeki toplum/yardım kuruluşu katkılarını açıklıyor mu?

EK 2 - ARAŞTIRMA KAPSAMINDA İNCELENEN ŞİRKETLER VE PUANLARI

A GRUBU

Kod	Şirket	Yolsuzlukla Mücadele	Organizasyonel Şeffaflık	Ülkesel Raporlama	Ortalama Puan	
1	ASELS TAVHL	ASELSAN TAV HAVALİMANLARI HOLDİNG	81 81	100 100	60 60	80 80
2	AKBNK	AKBANK	85	100	40	75
3	EREGL	EREĞLİ DEMİR VE ÇELİK	100	100	20	73
4	YKBNK ISCTR	YAPI VE KREDİ BANKASI TÜRKİYE İŞ BANKASI	100 88	75 88	40 40	72 72
5	HALKB	TÜRKİYE HALK BANKASI	81	88	40	69
6	AKSEN	AKSA ENERJİ	88	75	40	68
7	GARAN ULKER ZOREN	TÜRKİYE GARANTİ BANKASI ÜLKER BİSKÜVİ ZORLU ENERJİ	85 85 42	75 75 100	40 40 60	67 67 67
8	KORDS GLYHO TRKCM VAKBN	KORDSA GLOBAL YATIRIM HOLDİNG TRAKYA CAM TÜRKİYE VAKIFLAR BANKASI	96 85 81 81	100 100 75 75	0 10 40 40	65 65 65 65
9	SAHOL MGROS	SABANCI HOLDİNG MİGROS	92 92	100 100	0 0	64 64
10	COLA	COCA-COLA	92	75	20	62
11	NETAS	NETAŞ	73	100	0	58
12	DOAS	DOĞUŞ OTOMOTİV	96	75	0	57
13	ARCLK	ARÇELİK	69	100	0	56
14	SISE	TÜRKİYE ŞİŞE VE CAM FABRİKALARI	88	75	0	54
15	PGSUS	PEGASUS	58	100	0	53
16	AEFES SODA	ANADOLU EFES SODA SANAYİ	81 81	75 75	0 0	52 52
17	OTKAR	OTOKAR	77	75	0	51
18	TKFEN	TEKFEN HOLDİNG	8	100	40	49
19	DOHOL	DOĞAN HOLDİNG	69	75	0	48
20	ADEL KCHOL	ADEL KALEMCİLİK KOÇ HOLDİNG	62 62	75 75	0 0	46 46
	PETKM	PETKİM	58	75	0	44
21	TCELL	TURKCELL	50	63	20	44
22	ENKAI	ENKA	54	75	0	43
	VESTL	VESTEL ELEKTRONİK	27	88	0	38
23	GUBRF	GÜBRE FABRİKALARI	0	75	40	38
24	ECILC	EİS ECZACIBAŞI İLAÇ	0	100	0	33
25	BIMAS	BİM BİRLEŞİK MAĞAZALAR	0	75	20	32
26	KOZAL	KOZA ALTIN	0	75	0	25

B GRUBU

Kod	Şirket	Yolsuzlukla Mücadele	Organizasyonel Şeffaflık	Ülkesel Raporlama	Ortalama Puan
1	KRDMD KARDEMİR	77	100	-	88
2	TOASO TOFAŞ	96	75	-	86
3	FROTO FORD OTOMOTİV SANAYİ	92	75	-	84
4	TSKB TÜRKİYE SINAI KALKINMA BANKASI	88	75	-	82
5	TTKOM TÜRK TELEKOMÜNİKASYON	58	100	-	79
6	TUPRS TÜPRAŞ	65	75	-	70
7	THYAO TÜRK HAVA YOLLARI	50	88	-	69
8	BJKAS BEŞİKTAŞ	23	100	-	62
9	TATGD TAT GIDA	46	75	-	61
10	ALARK ALARKO HOLDİNG	15	100	-	58
11	GOLTS GÖLTAŞ	38	75	-	57
	ISGYO İŞ GAYRİMENKUL YATIRIM ORTAKLIĞI	38	75	-	57
12	EGEEN EGE ENDÜSTRİ	15	75	-	45
13	FENER FENERBAHÇE	0	75	-	38

(-) Muaf

C GRUBU

Kod	Şirket	Yolsuzlukla Mücadele	Organizasyonel Şeffaflık	Ülkesel Raporlama	Ortalama Puan
1	GOODY GOODYEAR	100	-	-	100
2	BRISA BRISA BRIDGESTONE	96	-	-	96
3	TTRAK TÜRK TRAKTÖR	69	-	-	69
4	AFYON AFYON ÇİMENTO	65	-	-	65
5	VESBE VESTEL BEYAZ EŞYA	27	-	-	27
6	EKGYO EMLAK KONUT GYO	0	-	-	0

(-) Muaf

ULUSLARARASI
ŞEFFAFLIK
DERNEĞİ



19 Mayıs Mah. Operatör Raif Bey Sok.
Niyazi Bey Apt. 30/3-5 Şişli, İSTANBUL
Tel : +90 212 240 52 81
Faks : +90 212 234 34 27
E-posta : info@seffaflik.org

www.seffaflik.org

[f /TransparencyTurkey](https://www.facebook.com/TransparencyTurkey)
[t @TransparencyTR](https://www.twitter.com/TransparencyTR)