



# TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK: YASALAR, UYGULAMALAR VE RİSKLİ ALANLAR



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 iş birliği 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 hâkim 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 iş birliğini 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:** E. Oya Özarıslan, Batuhan Görgülü

**Tasarım:** Kurtuluş Karaşın

© 2016 Uluslararası Şeffaflık Derneği. Tüm Hakları Saklıdır.

Uluslararası Şeffaflık Derneği, araştırmaya katkılarından dolayı E. Sevi Fırat'a teşekkürlerini sunar. Yazarlar, raporun hazırlanmasındaki destekleri ve katkıları için Yalın Hatipoğlu, Melike Odabaş ve İmren Borsuk Eroğlu'na teşekkürlerini sunarlar.

Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu için azami çaba gösterilmiştir. Tüm bilgilerin Ekim 2016 itibarıyla doğru olduğuna inanılmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği, bu raporun başka amaçlarla veya başka bağlamlarda kullanılmasından doğacak sonuçlar için sorumluluk kabul etmemektedir.



19 Mayıs Mah. Operatör Raif Bey Sk.

Niyazi Bey Apt. No:30/3 Şişli İstanbul

Telefon/Faks: +90 212 240 52 81

[www.seffaflik.org](http://www.seffaflik.org)



# İÇİNDEKİLER

<b>1 Giriş</b> .....	5
<b>2 Yönetici Özeti</b> .....	7
<b>3 Genel Bakış - Türkiye'nin Ülke Profili</b> .....	10
Genel Bakış.....	10
Ekonomik Çerçeve.....	10
Yasal Çerçeve.....	13
Yolsuzluk Profili.....	15
<b>4 Anketler ve Araştırmalar</b> .....	17
Uluslararası Anketler ve Endeksler.....	17
a) Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International).....	17
b) Dünya Bankası (The World Bank).....	25
c) Küresel Finansal Dürüstlük Örgütü (Global Integrity).....	26
d) OECD.....	26
Ulusal Anketler ve Endeksler.....	27
a) Uluslararası Şeffaflık Derneği.....	27
b) Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).....	32
c) Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD).....	33
d) TESEV/SELDI.....	34
<b>5 Yolsuzluk İstatistikleri</b> .....	35
Yolsuzluk İstatistiklerine Ulaşmanın Önündeki Zorluklar.....	36
Adalet Bakanlığı.....	37
Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (KOM).....	39
Bilgi Edinme Kanunu ile Ulaşılan Veriler.....	41
<b>6 Değerlendirme</b> .....	43
Sorunlar ve Risk Faktörleri.....	43
Riskli İşlemler, Suçlar ve Yolsuzluğa Açık Alanlar.....	44
<b>7 GZFT Analizi</b> .....	47
<b>8 Sonuç ve Öneriler</b> .....	48
<b>9 Ek-1: Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planları Karşılaştırması</b> .....	50



# 1

## GİRİŞ

Yolsuzluk, dünyanın her yerinde, toplumların tüm kesimlerini etkileyen önemli bir sorundur. Bu sorun merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere, özel sektörden sivil toplum kuruluşlarına kadar her alanda tüm çabalara karşın yaygın ve kalıcı bir hal almıştır. Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde ekonomi büyük ölçüde zarar görmekte ve sosyoekonomik kalkınma sekteye uğramaktadır.

Yolsuzluğun ve usulsüz uygulamaların yaygınlığına karşın, bu kavramların tanımlanış ve değerlendiriliş biçimleri konusunda tartışmalar bulunmaktadır. Tanımda karşılaşılan sorunların yanında, çoğunlukla yasal olmayan yollarla ve kapalı kapılar ardında gerçekleşmesi sebebiyle “yolsuzluğun ölçüm kıstasları, kesin ampirik bir süreçtense bir sanat biçimi” olarak düşünülebilir.<sup>1</sup>

Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzluğu “kişisel çıkar sağlamak için gücün ve yetkinin kötüye kullanılması” olarak tanımlamıştır ve yolsuzluk ekonomik kazanç ve sektöre göre farklı şekillerde sınıflandırılabilir.<sup>2</sup> Yolsuzluk, toplumları farklı açılardan etkilemektedir; sonuçları, yurttaşların hak ve özgürlüklerine, sağlıklarına ya da paralarına, daha kötü ihtimallerde ise hayatlarına mâl olabilir.<sup>3</sup> Bu tanımlar, yolsuzluğu geniş bir bakış açısıylanitelendirirken, rüşvet verme-alma, rant sağlama, karşılıklı çıkar ilişkilerini içeren bir yelpaze-deki eylemleri kapsamaktadır.

Yolsuzlukla mücadele çabalarının etkili olması için sistematik ve proaktif yaklaşımlara ihtiyaç vardır. Bu nedenle, usulsüz uygulamaların tespiti ve yolsuzluk riskinin azaltılması için hükümetler ve diğer kurumlar ilgili politikalarını ve stratejilerini sürekli güncel tutmalıdır.

Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de yönetime dair sorunların başında yolsuzluk gelmektedir. Yolsuzluk, kısıtlı kamu kaynaklarının adil ve tarafsız bir biçimde dağılımını engelleyerek kamuoyunun sisteme olan güvenini doğrudan azaltmaktadır. Her ne kadar Türk Ceza Kanunu’nda tanımlanmış yolsuzluk hükümleri bulunsada Türkiye’de yolsuzluğun kamu sektöründe ve özel sektörde sıklıkla karşılaşılan bir problem olduğu

<sup>1</sup> June, R., Chowdhury, A., Heller, N., Werve, J. (2008). A user’s guide to measuring corruption. [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-corruption/users\\_guide\\_measuring\\_corruption.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-corruption/users_guide_measuring_corruption.pdf)

<sup>2</sup> Transparency International. (2009). The anti-corruption plain language guide. [http://files.transparency.org/content/download/84/335/file/2009\\_TIPlainLanguageGuide\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/84/335/file/2009_TIPlainLanguageGuide_EN.pdf)

<sup>3</sup> Transparency International (2016) <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>

birçok çalışmada tespit edilmiştir. Kanunlar ve uygulamalar arasındaki uçurum yolsuzlukla etkili mücadelenin önündeki en önemli engellerdendir. Yolsuzlukla mücadeleye yönelik politika belirleme çabalarının başarısız olmasının önemli nedenlerinden biri toplumsal bir taban yaratılamamış olmasıdır.

Yolsuzlukla etkili mücadele politikaları üretebilmek için kamu kurumlarında yolsuzluk riskinin tayini, atılması gereken adımların başında gelmelidir. Yolsuzluk riskini tanımlamak, riskin azaltılması için izlenecek stratejilerin tesisi ve olası uygunsuz ve usulsüz uygulamaların azaltılması konusunda kurumlara yol gösterecektir. Yolsuzlukla mücadele alanında karşılaşılabilecek sorunları öngörebilmek ve zayıf noktaları tespit etmek bu kurumlar için hayati önem taşımaktadır. Böyle bir yaklaşım ile kamu görevlileri ve karar alıcılar kamu hizmetlerinin kalitesini artırabilir ve kamu kaynaklarının verimli kullanılmasını sağlayabilir.

Bu proje, yolsuzlukla mücadele alanındaki çalışmaların genel bir değerlendirmesini yapmak ve riskli noktaları ve gelişmeye açık alanları tespit etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu rapor ile, sürdürülebilir ekonomik kalkınma için şeffaf ve hesap verebilir yönetim biçimlerinin geliştirilmesi yolunda özel sektörde ve kamuda izlenecek bir stratejinin oluşturulması amaçlanmaktadır. Özel sektörün ve kamunun şeffaflığı ve devlet kurumlarının işbirliği yolsuzlukla mücadele alanında birincil öncelikler arasında olmalıdır. Bu amaçlarla yazılmış olan bu raporda, Türkiye’de yolsuzluk riski yüksek olan alanlarla ilgili değerlendirmeler ve tespit edilen sorunların çözümü için öneriler yer almaktadır.

# 2

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu rapor, Türkiye’de yolsuzluk riski yüksek alanlar konusunda detaylı bir değerlendirme sunmaktadır. Araştırmada ulusal ve uluslararası çalışmalar ve resmi veriler dikkate alınarak yolsuzluk kapsamında değerlendirilebilecek uygulamalar ve reform gerektiren alanlar incelenmiştir. Raporun yazımında, devletin farklı kademelerinde karşılaşılan sorunlara odaklanılmış, yolsuzluğun raporlanması konusunda mevcut çalışmalar derlenmiş ve Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin önceki çalışmaları ve sektörel deneyiminden yararlanılmıştır.

Siyasal ve ekonomik çerçevelerde değerlendirildiğinde Türkiye’nin içinde bulunduğu hassas konum dikkat çekmektedir. Koalisyonların ve siyasi istikrarsızlığın bir norm haline dönüştüğü 1990’lı yıllardan sonra 2001’deki ekonomik krizi takiben yakalanan 5 yıllık büyümenin toplumda oluşturduğu güven duygusu siyasi düzeni de değiştirmiştir. AB’ye tam üyelik süreci ile beraber gelen uyum yasaları ve reformlar, Türkiye’nin uluslararası kıstasları yakalamasını ve özellikle yolsuzlukla mücadele alanında etkili bir yasal çerçevenin oluşmasını sağlamıştır. Fakat yakalanan siyasi ve ekonomik istikrar kısa ömürlü olmuş, 2010’lu yıllara girerken hem bölgede yükselen siyasi tansiyon hem de ülkede yaşanan sorunlar demokratik süreçleri durma noktasına getirmiştir. Dünya çapında etkileri olan ekonomik durgunluk ülkede de yoğun biçimde hissedilmiş, reform süreci zıt yönde hareket ederek temel hakların ve özgürlüklerin kısıtlandığı, hukukun üstünlüğü ilkesinin, kural hakimiyetinin ve güçler ayrılığının hiçe sayıldığı ve her türlü muhalif sesin bastırıldığı bir hal almıştır.

Böylesi bir siyasi ve ekonomik ortamda yolsuzlukla mücadeleden bahsetmek giderek zorlaşmaktadır. Türkiye’nin idari dürüstlük ve şeffaflık sistemindeki sorunlar usulsüz uygulamaların tespit edilip önlenmesini de engellemektedir. Her ne kadar önceki reformlar küçük çaplı yolsuzluğun azalmasına yol açsa da ülke çapında büyük çaplı ve politik yolsuzluğun artmasının ve oluşan rant ağlarının genişlemesinin etkileri hissedilmektedir. Hükümete yakın ve üst düzey yöneticilerle organik bağları bulunan şirketlerin kamu mal ve hizmet alımlarında sürekli boy göstermesi ve Türkiye ekonomisinin en önemli unsurlarından olan inşaat sektörünün aynı şirketlerin oyun alanı haline gelmesi bu bulguları doğrular niteliktedir. Hükümet, 2010-2014 yılları arasında yürürlükte olan yolsuzlukla mücadele eylem planını 2016 itibarıyla askıya almıştır. Türkiye’nin iyi yönetim için çalışan uluslararası ve bölgesel oluşumlara üyelikleri gözden geçirilmektedir. Kişisel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması ve medya ve yargıdaki müdahalelerle bilgi edinme hakkının toplumun

elinden alınması, uluslararası raporlarda Türkiye'ye dair çizilen resmin giderek daha da olumsuz bir hal almasına neden olmaktadır.

Bu bağlamda, yürütme erkinin yolsuzlukla mücadele konusunda atılması gereken adımları göz ardı ettiği, sağlıklı yolsuzluk istatistiklerinin paylaşılmadığı, bilgi edinme kanununun uygulamada gözardı edildiği bir ortamda yolsuzluk riski yüksek alanların tespiti zor bir çalışma haline gelmiştir. Devlet kurumları, gereken kaynaklar sağlanarak, yolsuzlukla mücadele için oluşturulması gereken yasal çerçeve ve stratejiyi daha iyi belirlemelidir. Yine de bu rapor, bahsedilen çalışmalar için bir başlangıç noktası olarak değerlendirilmelidir ve çalışmada belirlenen öncelikler şu şekilde sıralanmıştır:

- Türkiye için en önemli sorun kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilerek demokratik süreç ve mekanizmaların sağlıklı bir biçimde işleyişinin engellenmesidir. Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir biçimde mücadele edilebilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasına, yürütme erkinin anayasal sınırlara saygı göstererek yetkilerini, bu sınırların çizdiği çerçeve içinde kullanmasına bağlıdır. Bu bağlamda, Yargı erki, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, Teftiş Kurulları gibi yolsuzlukla mücadeleyi yürüten kurumlar, bağımsız işlemediği takdirde etkin bir yolsuzlukla mücadele stratejisinden bahsedilemez.
- Yasal çerçeve ile uygulamalar arasındaki uçurum yolsuzlukla mücadele konusunda temel bir sorundur. 2000'li yılların başındaki reform sürecinde yolsuzluğu önleme politikaları ile ilgili bazı gelişmeler yaşanmasına rağmen, bu süreç son yıllardaki yasal değişiklikler kazanımların bir bir yitirilmesine yol açmaktadır.
- Raporun sonuçları, Türkiye'de daha iyi uygulanan bir bilgi edinme kanununun gerekliliğine işaret etmektedir. Yasal çerçevedeki eksiklikler, belki de daha önemlisi, yasalar ve yönetmeliklere keyfi bir biçimde uyulmaması, raporun araştırma sürecinde sürekli olarak karşılaştığımız engellerin başında gelmektedir. Bilgi edinme kanunu çerçevesinde başvurduğumuz kurumlardan aldığımız red cevapları, kurumların ya bu verileri toplamadığını ya da kanunun hükümlerine rağmen verilerin devlet dışı kurumlarla paylaşılmadığını göstermiştir. Kamu erişimine açık olması gereken verilerin paylaşımında karşılaşılan sorunlar, yolsuzluğa açık alanların belirlenmesini zorlaştırmaktadır ve yolsuzlukla mücadelede etkin bir siyasi iradenin olmadığına işaret etmektedir.
- Kamuya açık verileri paylaşan resmi kanallar sayıca az ve yolsuzluk riski oluşturabilecek alanların tespiti konusunda yetersizdir. Çalışmada coğrafi kırımlara, yolsuzluk davalarına dair istatistiklere ya da mâli suçların boyutuna kamuya açık kanallardan ulaşamamıştır. Devlet tarafından paylaşılan veriler ise diğer kanallardan ulaşılan bilgilerle karşılaştırılabilecek nitelikte değildir. Dağınık ve yetersiz istatistik çalışmaları ve merkezi bir veritabanının bulunmaması bu konuda yapılacak çalışmaların önündeki en önemli engellerdendir.
- Sektörel deneyimler, belediyelerin yolsuzluk riskine en açık kurumlardan olduğunu göstermiştir. Raporda paylaşılan bilgiler de bu deneyimi destekler niteliktedir. Endeks ve anketlerin sonuçları ve resmi kanallardan ulaşılan veriler yerel yönetimlerde giderek artan yolsuzluk riskine işaret etmektedir. Belediyelerin yurttaş devlet etkileşi-



minin en sık olduğu kurumların başında geldiği düşünüldüğünde, yerel yönetimlerde artan yolsuzluk sorunu toplumun yönetime olan güvenini doğrudan etkilediği görülmektedir.

- İnşaat, madencilik, emlak, taşımacılık ve su, elektrik, doğalgaz vb. idareleri yolsuzluk riski yüksek olan sektörler olarak öne çıkmıştır. Gerek yerel yönetimlerden alınan inşaat ruhsatları olsun, gerek üçüncü İstanbul havaalanı ya da İstanbul-İzmir otoyolu gibi kamu özel iş birliği kapsamında gerçekleştirilen mega projelerin ihaleleri, ya da taşeron işçilerin hakları ile ilgili sorunlar olsun, bahsi geçen sektörlerde yolsuzluk yaygın biçimde karşımıza çıkmaktadır.
- Geçmişte yolsuzluk dendiğinde akla ilk gelen kurumlar olan polis, vergi daireleri, tapu ve kadastro işleri gibi alanlar zaman içerisinde yerlerini inşaat, madencilik, emlak ve taşımacılık sektörleri ve su, elektrik, doğalgaz vb. idarelerine bırakmıştır. Bu değişimin sebepleri arasında toplum ile kamu görevlileri arasındaki yüz yüze iletişimin e-devlet yöntemleri ile azaltılması ve cezaların ya da harçların internet bankacılığı ile, bir aracı olmadan gerçekleştirilmesi sayılabilir. Bu deneyimden çıkartılacak en önemli sonuç, ticari işlemlerde aracılardan ve bürokratik adımların azaltılmasının küçük çaplı yolsuzlukla mücadele konusunda etkili bir yöntem olmasıdır.
- Yolsuzluk riski yüksek alanların değerlendirilmesinde, yolsuzluğun çok katmanlı ve karmaşık bir sorun olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Araştırma sonuçları ve kamu görevlileriyle gerçekleştirilen mülâkatlar, sektörel zayıflıklara ve bazı işlemlerin denetlenmesinde karşılaşılabilecek sorunlara dikkat çekmiştir. Yüksek riskli işlemler şu şekilde sıralanmıştır: (i) Kamu alımları ve devlet kontratları; (ii) Ruhsat ve lisans işlemleri; (iii) Sosyal yardımlar; (iv) Aracılık faaliyetleri, vergi muafiyet ve indirimleri ve (v) Gümrük işlemleridir. Sayılan işlemler daha detaylı incelemelere tabi tutulmalı ve bu işlemlere özgü denetim mekanizmaları geliştirilmelidir.
- Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin güncel çalışmalarında en sık dile getirilen sorunların başında kamu alımları ve kamu alımlarını düzenleyen kanun ve yönetmelikler gelmektedir. Kabulünden bu yana geçen 14 yılda sürekli olarak değiştirilerek işlemez hale getirilen Kamu İhale Kanunu'nun uygunsuz ve usulsüz uygulamalara davetiye çıkardığı söylenebilir. Kanunda getirilen istisnalar ve daralan kapsam, yolsuzluk riskini artırmaktadır.

# 3

## GENEL BAKIŞ: Türkiye'nin Ülke Profili

### GENEL BAKIŞ

Avrupa ile Ortadoğu arasındaki konumuyla Türkiye, Doğu ile Batı'nın arasındaki jeopolitik bir kesişme noktasında yer almaktadır. Mustafa Kemal Atatürk tarafından 1923 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun kalıntıları üzerine inşa edilen Türkiye, bölgede yaşanan uluslararası anlaşmazlıklara ve ülke içindeki tartışmalara rağmen hâlâ seküler demokrasi statüsünü korumaktadır.

Birleşmiş Milletler'in (BM) kurucu üyelerinden olan Türkiye, organizasyonun toplantı, komisyon ve programlarına tutarlı bir şekilde katılım göstermektedir. Türkiye ayrıca 2009-2010 yıllarında BM Güvenlik Konseyi'nde geçici üye olarak yer almıştır.

Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) kurucu ve asil üyelerinden olan Türkiye, kurumun planlarına aktif şekilde destek vermektedir. Türkiye aynı zamanda OECD bünyesindeki Kalkınma Yardımları Örgütü'nün (DAC) de gözlemcileri arasında bulunmaktadır.

1999 yılında aday ülke statüsünü kazanmasından bu yana Türkiye, Avrupa Birliği üyeliği yolundaki çabalarını sürdürmektedir. Sürecin nihayete ermemesine ve 10 yıldan uzun bir süre boyunca askıya alınmış olmasına rağmen tam üyelik için girişimlerini devam ettiren Türkiye'de AB üyelik kriterlerine uygun kanun ve düzenlemeler çıkarılıp uygulamaya konmaktadır. İktidardaki ilk yıllarında AB merkezli politikalar güden Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) son dönemde ise hem ulusal hem uluslararası siyasi iklimdeki çalkantılara referansla bu duruştan uzaklaşması söz konusudur.

Mülteci krizi süresince Türkiye ile AB arasında tırmanan gerginlik, sansür ve baskılarla medyanın ve toplumsal muhalefetin susturulması istenmesi, geçerliliği şüpheli gerekçelerle gazetecilerin tutuklanması ve kayyum atamalarıyla yerel yönetimlere el konulması, güçler ayrılığı ve yargı bağımsızlığına dair sorunlar ve son olarak hükümetin karşı karşıya kaldığı darbe girişimine karşı AB üyesi ülkelerin kayıtsız bir tavır sergilemesi; Türkiye'nin AB üyeliği yolunda engel teşkil eden gelişmelerden olmuştur.

### EKONOMİK ÇERÇEVE

Türkiye ekonomisi, sanayileşmenin azlığı ve özel girişimlerin yetersizliği dolayısıyla erken dönemde devletçi politikalarla yönetilmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın sonra ermesi ve kay-

nakların kalkınma politikalarına aktarımı ile birlikte hızlı bir düzelme yaşanmışsa da takip eden yıllarda sistemin temellerini sarsan Büyük Buhran, İkinci Dünya Savaşı, 1973 Petrol Krizi ve onar yıllık aralarla yaşanan muhtıralar ve darbeler gibi iç ve dış şoklarla Türkiye ekonomisi dalgalı bir seyir izlemiştir. Bu yaşananların Türkiye ekonomisine geri dönüşü aşırı devlet harcamaları, carî açıklar, hiperenflasyon ve yüksek işsizlik oranlarının yanı sıra dış borçlarda artış şeklinde olmuştur.

1980 yılı Türkiye ekonomisi açısından yeni bir devrin başlangıcı niteliğindedir. Dönemin Başbakanı Süleyman Demirel'in Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal'a hazırlanmış olduğu ve 24 Ocak 1980'de kamuoyu ile paylaşılan liberal reform programı ile devletin ekonomik yaklaşımlarında geniş çapta bir değişim olmuştur. Bu değişimle, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren benimsenen ithal ikameci devlet kapitalizmi anlayışı yerini serbest piyasa ekonomisine bırakmıştır. Plan her ne kadar büyüme oranlarına olumlu yansdıysa da 1990'lara gelindiğinde Ortadoğu'da daha da tırmanmış tansiyon, ayrılıkçı terörle mücadele, kısa süreli hükümetler ve siyasi istikrarsızlık, yozlaşmış devlet aygıtı ve denetlenmeyen bankacılık sistemiyle, enflasyon ve işsizliğin çözümü noktasında etkisiz kalmıştır.<sup>1</sup>

10 yıl kadar süren kötü yönetim, zayıf düzenlemeler, yüksek enflasyon, oldukça büyük bir dış borç ve bütçe açıklarının ardından 2001 yılına gelindiğinde Türkiye'nin tarihinin en sert ekonomik krizi yaşanmıştır. 2001 yılının Şubat ayının sonuna gelindiğinde günlük ortalama gecelik faiz oranları yüzde 4000'ler seviyesine kadar tırmanmış, TL/dolar döviz kuru birdenbire TL'nin yüzde 40'lara varan oranlarda değer kaybetmesine sebep olacak şekilde yükselmiş, aylık enflasyon oranlarının iki basamaklı oranlarda seyrettiğini görmek rutin hale gelmiştir. Bir önceki yıl 201 milyar dolar olan gayrisafi milli hasıla, 2001 yılının sonuna gelindiğinde 148 milyar dolar seviyesine düşerek ekonominin mali anlamda kredibilitesinin sorgulanır hale gelmesine ve son derece çelişkili bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>2</sup> 2001 yılındaki krizden sonra Türkiye, kemer sıkma politikalarını ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF)rettiği yeni ekonomik programları benimsemek zorunda kalmıştır.

Programın temel amacı, liberalizasyon programını devam ettirerek ve Merkez Bankası'na otonomi sağlayarak, 1990'lardan itibaren iki basamaklı seviyelerde seyreden hiperenflasyonu dizginlemek olmuştur. Bankacılık düzenleme sistemleri, Türkiye'nin 2007-2008 yıllarında yaşanan büyük resesyondan görece az ekonomik zararla çıkmasını sağlayan diğer önlemlerle birlikte revizyondan geçirilmiştir.

Her ne kadar 2013 yılına kadar güçlü bir büyüme gerçekleştirmiş ve hala gelişmekte olan piyasa ekonomisi statüsünde olsa da Türkiye sanayi toplumuna dönüşme, yatırımları güvence altına alma ve hukuki ve fiziksel altyapısını oluşturma noktalarında güçlüklerle karşılaşmaktadır.

Piyasaların liberalleşmesi süreci, Türkiye'de hâlâ tamamlanmamıştır. Bu uğurda, Türkiye pazarına ürün ve malların girişi noktasında karşılaşılan engellerin ikili konvansiyonlar

<sup>1</sup> Öniş, Z. (2006). "Varieties and Crises of Neoliberal Globalization: Argentina, Turkey and the IMF." *Third World Quarterly*, 27(2), s. 239-263.

<sup>2</sup> Candemir, A., and Zalluhoğlu A. E. (2011). "The effect of marketing expenditures during financial crisis: the case of Turkey." *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 24, s. 291-299.



siyasi olaylar sonrasında Türkiye'nin kredi puanları kredi derecelendirme kuruluşları tarafından düşürülmüştür. Son büyük krizden bu yana yatırımlar en riskli dönemlerini yaşamaktadır ve siyasi gerginlik çözülmedikçe bu durum geçerliliğini korumaya devam edecektir.

Temel sektörlerdeki yolsuzluk iddiaları ve siyasi istikrarsızlık bir yana; enerjide dışa bağımlılık, üretime dayanmayan ekonomi yönetimi, ekonomiyi çeşitlendirmeye yönelik girişimlerin yetersiz kalması ve küresel ekonomik beklentiler, Türkiye'nin kararlı ve güvenilir bir pazar ekonomisi olma yolundaki imajını olumsuz etkilemiştir. Hükümet tarafından baskı altında tutulan Merkez Bankası, yargı üzerindeki tahakküm ve devlet ilişkilerinde şeffaflık ilkesinin gözetilmemesi, Türkiye'nin imajının düzelmesi önündeki temel engeller olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bölgedeki gerilim, jeopolitik atmosfer, yolsuzluk meseleleri ve hukuk devleti statüsünden giderek uzaklaşmanın dahil olduğu güncel koşullar göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye demokratikleşme hedefleri açısından kısa vadede zorlu sınavlara tabî olacak gibi görünmektedir.

## YASAL ÇERÇEVE

Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından dağılan Osmanlı İmparatorluğu'nun toprakları üzerinde üniter, demokratik, seküler ve anayasal bir cumhuriyet olarak Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında kurulmuştur. Türkiye, cumhurbaşkanına sınırlı ancak birtakım yönetsel yetkilerin yanı sıra kanunların onaylanmasında haklar tanıyan parlamenter sistemi benimsemiştir. Cumhurbaşkanının özellikle yürütmedeki yetkilerinin kapsamı ise son yıllarda tartışmaların odak noktası haline gelmiştir.

Türkiye adli altyapısını oluştururken kıta Avrupası'nın hukuk modelini benimsemiştir. Bu amaçla Avrupa ülkelerinin kabul ettiği çeşitli kanunlar, ülkenin siyasi ve sosyal yapısına uygun şekilde uyarlanmıştır. Medeni hukuk, ceza hukuku ve idari hukuk, yasal çerçevenin temel bileşenlerini oluşturmaktadır.

Türkiye hukuk sisteminin birincil kaynaklarını hiyerarşik olarak sıralamak gerekirse anayasa, uluslararası anlaşmalar, kanunlar, kanun hükmünde kararname, düzenlemeler ile tüzük ve yönetmeliklerden oluşmaktadır.

Şu anda yürürlükte olan 1982 Anayasası, yaklaşık 35 yıllık süreçte 18 kez yeniden düzenlenmiş, 105 maddede değişiklik yapılmış; maddeler eklenip, maddeler kaldırılmıştır. 2000'lerin son yıllarında gündeme gelen ve 2010'daki referandum sürecinde sıklıkla dile getirilmiş olan 'sivil' bir anayasa talebi ve tartışması, dönemde siyasi ajandayı en çok meşgul eden konulardandır. Yürürlükteki sistemde "birçok kanun boşluklar ve istisnalar vasıtasıyla kötüye kullanılmakta, demokratik süreçler engellenmekte ve özgürlükler önemli ölçüde tehdit altında bırakılmaktadır."<sup>6</sup>

Siyasi yapı açısından bakılacak olursa güçler ayrılığı ilkesi yürütmenin diğer organlar üzerindeki etkisine rağmen hâlâ kâğıt üzerinde geçerliliğini korumaktadır. Türkiye Büyük

<sup>6</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016) Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Uluslararası Şeffaflık Derneği: İstanbul, Turkey. s. 18 <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>



Millet Meclisi'ne verilmiş olan yasama erki, herhangi başka bir yere aktarılamamaktadır. Yürütme erki Anayasa'ya ve kanunlara uygun olacak şekilde Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından uygulanmaktadır. Yargı erki ise Türk milletini temsilen bağımsız mahkemeler tarafından yürütülmektedir.

Temel hak ve özgürlükler Anayasa ve Türkiye'nin imzacısı olduğu birçok uluslararası anlaşmayla güvence altına alınmış durumdadır. "Kişinin hakları ve ödevleri," "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" ve "siyasi haklar ve ödevler," Anayasa tarafından tanımlanmış hak ve ödevlerin temel bölümleridir. Her ne kadar bu haklar Anayasal güvence altında olsalar da belirli koşullar dahilinde bu hakların sınırlandırılması söz konusu olabilmektedir. Bu raporun yazıldığı dönemde Türkiye, darbe girişiminin ardından ilan edilmiş, Bakanlar Kurulu'nun Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanmasını öngören ve Cumhurbaşkanı'na "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname çıkarılmasına" yetkisi tanıyan Olağanüstü Hâl (OHAL) Kanunu ile yönetilmektedir.<sup>7</sup>

TBMM Genel Kurulu yasama, denetleme ve diğer işlevlere sahip nihai karar makamıdır. Anayasa Mahkemesi, kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa'ya uygunluğunu denetlemenin yanında, Anayasal değişiklikleri usul ve şekil bakımından denetleme yetkisine sahiptir. Anayasa Mahkemesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi haricinde Türkiye'nin hiyerarşik yasal çerçevesinde Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemeleri olmak üzere altı tip yüksek mahkeme vardır. Piramidin bir alt seviyesinde de Adli, İdari ve Askeri Yargı Mahkemeleri görev yapmaktadır. Adli vakalarda meselenin götürülebildiği en yüksek merci Yargıtay olurken idari davalarda Danıştay aynı görevi üstlenmektedir.

Danıştay üyelerini Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) ile Cumhurbaşkanı, Yargıtay üyelerini de HSYK atamaktadır. Teorik olarak bağımsız bir konsey olsa da HSYK, Adalet Bakanı ve Adalet Bakanı Yardımcısı'nın başkanlığında toplanmaktadır. Bu yapı, başka etmenlerle beraber, hukuki yapının siyasi girişimlere açık bir hale gelmesine sebep olarak HSYK'nın bağımsızlığına gölge düşürmektedir.

Özel sektörde cezai sorumluluk ve uyum kriterleri ele alındığında, üzerinde tartışılması gereken birkaç sorun göze çarpmıştır. Türk hukukunda kurumsal cezai sorumluluk diye bir olgu uygulamada söz konusu değildir; 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 43/A maddesinde tüzel kişilerin belirlenmiştir ancak herhangi bir yaptırım uygulanmamaktadır.<sup>8</sup> Kurumlar üzerinde ise sadece güvenlik tedbirleri uygulanabilmektedir.<sup>9</sup> Her ne kadar AB ve ABD'de bulunan uyum mekanizmalarını benimsemiş olan ulusal özel şirketlerin sayısı artsa da iç denetimin hukuki bir zorunluluk olmaması bir başka sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Yine de bu sayının artması, Türkiye'nin de imzacısı olduğu çoklu ve ikili anlaşmaların gerekliliği olarak ulusal mahkemelerin kurumsal ve mali suçları kovuşturmada dış-bölgesel yargı yetkisine sahip olması sonucunda sağlanmıştır. Bahsi geçen anlaşmalar arasında 1970 Tarihli Hukukî ve Ticarî Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması Hakkında Sözleşme (*Convention on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters*) ve 1969 Tarihli Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesi (*European*

<sup>7</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Madde 121. [https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa\\_2011.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf)

<sup>8</sup> 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Madde 43/A. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5326.pdf>

<sup>9</sup> 5337 Sayılı Türk Ceza Kanunu, Madde 60. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5237.pdf>

*Convention On Mutual Assistance in Criminal Matters*) de bulunmaktadır. Ek olarak delil toplamak, şüpheli unsurların edinilmesi ve adli evraklara dair bilgi paylaşılması noktalarında Türkiye, ABD'nin de aralarında bulunduğu 20'nin üzerinde ülkeyle karşılıklı hukuki yardımlaşma esasını gözeterek ikili anlaşmaya taraftır.

Türkiye hukuk sistemi, son dönemlerde yürütmeden bağımsızlık konusunda yaşadığı sorunlar ve temel insan haklarının ihlal edilmesi sebebiyle, çağdaş ve görece kapsamlı bir mevzuatın var olmasına rağmen, AB ve OECD başta olmak üzere birçok uluslararası kuruluşun ağır eleştirisine maruz kalmıştır.

## YOLSUZLUK PROFİLİ

Türkiye AB'ye üyelik süreci ve AB müktesebatını imzalaması dolayısıyla 2000'lerin başından itibaren her ne kadar birtakım yolsuzluk karşıtı politikalar benimsendiye de son yıllarda hukuki çerçevede yapılan değişiklikler, yolsuzlukla mücadele noktasında Türkiye'yi güçsüzleştirmiş ve süreci de tersine döndürmüştür. Hükümet ve AB tarafındaki isteksizlikle de ilişkilendirilebilecek Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yaşanan tıkanma, yolsuzluk karşıtı önlemlerin sürdürülebilmesi noktasında endişe sebebi haline gelmiştir.<sup>10</sup>

2002 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı, yolsuzlukla mücadele noktasında devlet tarafından atılan ilk adım olmuştur. Plan, "yolsuzluğa bulaşan kamu görevlilerine disiplin ve ceza uygulamaları, kamu sektöründe kontrol mekanizmalarını modernleştirip ve güçlendiren tedbirler, kamu yönetimi ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaflığına dair önlemler ve kara para aklama gibi mali suçlarla mücadeleyi içermiştir."<sup>11</sup>

Devletin yolsuzlukla mücadele çabaları, 2009 yılında 2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı'nın yürürlüğe girmesinin önünü açmıştır. Eylem planı, birbiriyle uyum içinde çalışan Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, İcra Komitesi ve İzleme Grubu kurulmasını ve eylem planıyla birlikte gündeme gelen 28 maddenin gözden geçirilmesini sağlamıştır. Bu maddeler, yolsuzluğun önlenmesinden yolsuzlukla mücadele kapsamında yasaların yürürlüğe girmesine ve yolsuzlukla mücadelede kamuoyu hassasiyetinin artırılmasına kadar uzanmıştır. Çeşitli devlet kurumlarının yanı sıra özel sektöre, Siyasi Partiler Kanunu'nun iyileştirilmesinden siyasi etiğe dair yasal düzenlemelere, kamu denetçiliği kurumunun güçlendirilmesinden, yerel yönetimler ve iştiraklerine denetim mekanizmalarının benimsenmesine kadar geniş bir aralıkta uzanan reform paketleri önerilmiştir.

Önerdiği tüm bu iyileştirmelere rağmen, yürürlüğe konan 2010-2014 Eylem Planı kamuya tanıtılmamış, amaçları arasında şeffaflık ve dürüstlük esaslarına uygunluğu sağlamak bulunmasına rağmen plan bunu gerçekleştirmekte başarılı olamamıştır. Dahası, Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin yaptığı yakın tarihli analize göre, planın 24 aydan az bir sürede

<sup>10</sup> Barysch, K. (2010) Turkey and the EU: Can stalemate be avoided? Centre of European Reform Policy Brief [https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb\\_turkey\\_eu\\_barysch\\_dec10-182.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_turkey_eu_barysch_dec10-182.pdf)

<sup>11</sup> Chêne, M. (2012) Overview of corruption and anti-corruption in Turkey. U4 Expert Answer <http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-turkey/downloadasset/2705>

amaçlarına ulaşacağı öngörüsü üzerinden bu sürenin iki katından fazlasının geçmiş olmasına rağmen, 2010 Eylem Planı'nda yer alan 28 maddeden sadece 6'sında iyileşme olduğu, geriye kalan 22'sinin ise az iyileşme kaydedildiği ya da hiç kaydedilmediği saptanmıştır (2010 ve 2016 Eylem Planlarının detaylı karşılaştırması ve değerlendirmesi için bkz. Ek-1).

2016 yılının başında Başbakanlık, Türkiye vatandaşlarına Schengen bölgesinde vizesiz do-laşım imkânı tanıyan AB-Türkiye arasındaki vize anlaşması sürecine paralel olarak yeni bir Eylem Planı'nı yürürlüğe sokmaya karar vermiştir. Yeni Eylem Planı, bir önceki planda gözle görülür iyileşme kaydedilemeyen maddeleri temele almaktadır. Ne var ki Aksiyon Planı'nın açıklanmasından bir hafta önce Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun istifasını takiben hükümette yaşanan değişiklikler sürecin sekteye uğramasına sebep olmuştur. Davutoğlu'nun istifasının ardından başbakanlık görevini üstlenen Binali Yıldırım'ın yönetimindeki yeni hükümet, yolsuzlukla mücadele kapsamındaki tüm maddeleri gündem dışına almış ve bu maddeler yerine yeni bir Anayasa taslağının hazırlanmasını ve terörle mücadeleyi ön plana koymuştur.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) uzun dönem yönetimde kalması, parti içerisinde yönetici elit kesiminin oluşmasına ve bu kesimin gücü tek elde toplamasına dair endişeler yaratmıştır. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın liderlik kültürü etrafında şekillenen yönetsel kadrolaşma, bu hareketin en belirgin ögesi olmuştur.

2016 yılında Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından yayınlanan Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi (*National Integrity System Assessment - Turkey*) de bu önermenin önemini vurgulamaktadır. Raporun temel bulguları arasında sistemi etkileyen başlıca sorunlardan biri,

"...kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilerek demokratik süreç ve mekanizmaların sağlıklı bir biçimde işleyişinin engellenmesidir. Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir biçimde mücadele edilebilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasına, yürütme erkinin anayasal sınırlara saygı göstererek yetkilerini, bu sınırların çizdiği çerçeve içinde kullanılmasına bağlıdır."<sup>12</sup>

Yürütmenin kontrolsüz gücü üzerindeki vurgu, Türkiye'de yolsuzlukla mücadelede neden başarısız olduğunun cevabı niteliğini taşımaktadır. Gücün yürütme erki elinde toplanması, kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerliliğini yitirmesine ve hukuk devleti ilkesinin zarar görmesine sebep olmaktadır. Bir önceki bölümde anlatıldığı gibi HSYK'daki değişiklikler dolayısıyla hukuk sisteminin bağımsızlığı tehlike altındadır ve yasama organı, siyasi kutuplaşma ve yetersiz kontrol mekanizmaları dolayısıyla benzer baskılara maruz kalmaktadır. Durumu daha da kötü hale getiren bir başka etmen de sivil aktörlerin (özel sektör, medya, sivil toplum örgütleri) hareket alanlarının yolsuzlukla mücadelede üzerlerine düşeni yapmalarını engelleyecek şekilde kısıtlanmasıdır.

Ulusal ve uluslararası düzeyde yürütülen çalışmaların bulgu ve sonuçları da bu argümanları destekler niteliktedir. Dünya çapında faaliyet gösteren Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi kurumlardan gelen endekslere ve ulusal düzeyde yürütülen anketlerle algı araştırmalarına göre Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele yolunda gösterdiği çabalar çoğunlukla yetersiz kalmakta, yolsuzlukla mücadele halindeki kurumlar arasındaki uyum ise zayıf olarak değerlendirilmektedir. Raporun sonraki bölümleri, bu çalışmalardan kesitler sunmaktadır.

<sup>12</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016) Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Uluslararası Şeffaflık Derneği: İstanbul, Turkey. s. 14 <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>

# 4

## ANKETLER VE ARAŞTIRMALAR

Raporda daha önce bahsedildiği üzere, yolsuzluğun ölçümü ve raporlanması, yolsuzluğun tespiti ve değerlendirilmesi konusunda bir fikir birliğinin olmaması sebebiyle güçtür. Yolsuzluğun ölçümünde kullanılan başlıca metotları algı temelli endeksler, kanıt ya da deneyim temelli anketler, devlet tarafından sağlanan istatistikler, resmi denetimler ve denetim raporları oluşturmaktadır.

Algı temelli endeksler yolsuzlukla mücadele çabaları bakımından yüksek derecede önem taşımaktadır, fakat yolsuzluk trendlerinin ölçümünde yolsuzluk eğilimlerini net bir biçimde açıklayamadıkları için tek başlarına yeterli olmamaktadır. Öte yandan, kanıt ya da deneyim temelli anketler daha nesnel olmalarına karşın raporlamada karşılaşılabilecek istatistiksel sapmalar sebebiyle dezavantajlar barındırmaktadır.

Bu alanda kullanılan bir başka yöntem olarak özel sektör işletmeleri ile yapılan anketler de gösterilebilir. Ancak bu araştırmaların sonuçları da kamu sektöründe yaşanan sıkıntılardan göz önüne serme konusunda yetersiz kalabilmektedir.

### ULUSLARARASI ANKETLER VE ENDEKSLER

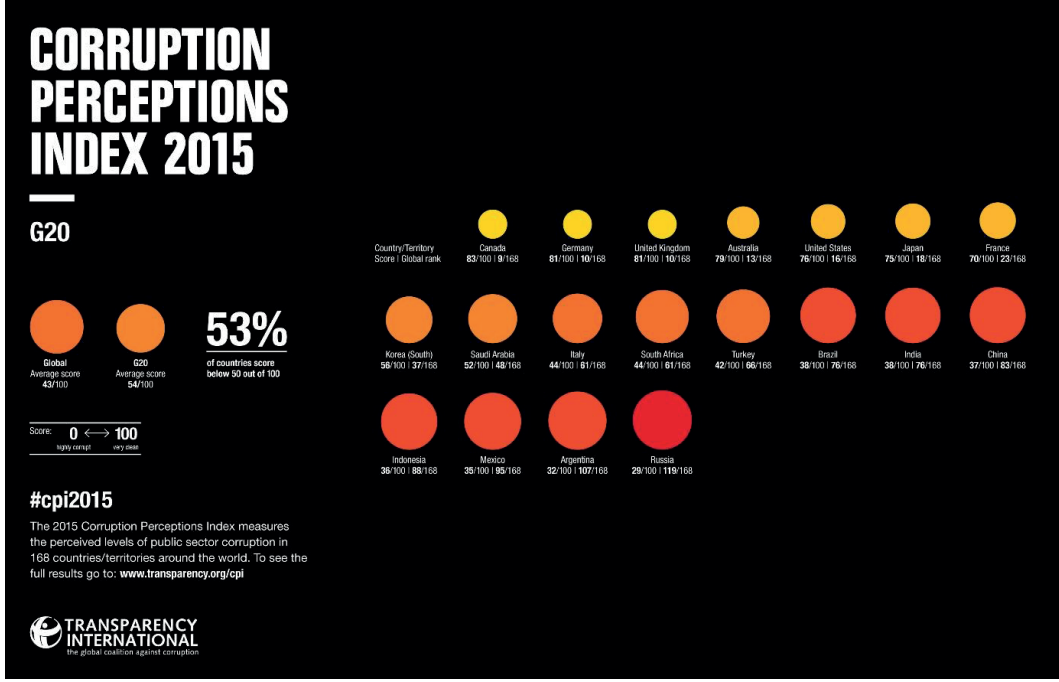
#### a) Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2015 Yolsuzluk Algı Endeksi (*Corruption Perception Index - CPI*), Türkiye'yi 100 üzerinden 42 puanla 168 ülke arasında 66. Sıraya yerleştirmiştir.<sup>1</sup> Türkiye, üst üste iki yılda gösterdiği negatif performans ile en çok düşüşü gösteren ülkeler arasında yer almaktadır. 2015 CPI sonuçlarına göre Bulgaristan ile birlikte Türkiye, AB ülkelerinden yolsuzlukla mücadele alanında uzaklaşmaktadır.

Yolsuzluk Algı Endeksi, yönetim ve özel sektör analizleri yapan 11 uluslararası kuruluş tarafından hazırlanan 12 farklı araştırmadan yararlanılarak oluşturulmaktadır. Bu araştırmaların hazırlanmasında, raporda bulunan 168 ülkeden uzmanlar ve iş insanlarının deneyimlerinden faydalanılmaktadır. Endekste ülkeler 0 (yolsuzluk algısı çok yüksek) ile 100 (tamamen temiz) arasında puanlanmaktadır.

<sup>1</sup> Transparency International (2016) Corruption Perceptions Index 2015 <http://www.transparency.org/cpi2015/results>

Şekil 1. G20 ülkelerinin 2015 Yolsuzluk Algı Endeksi sonuçları



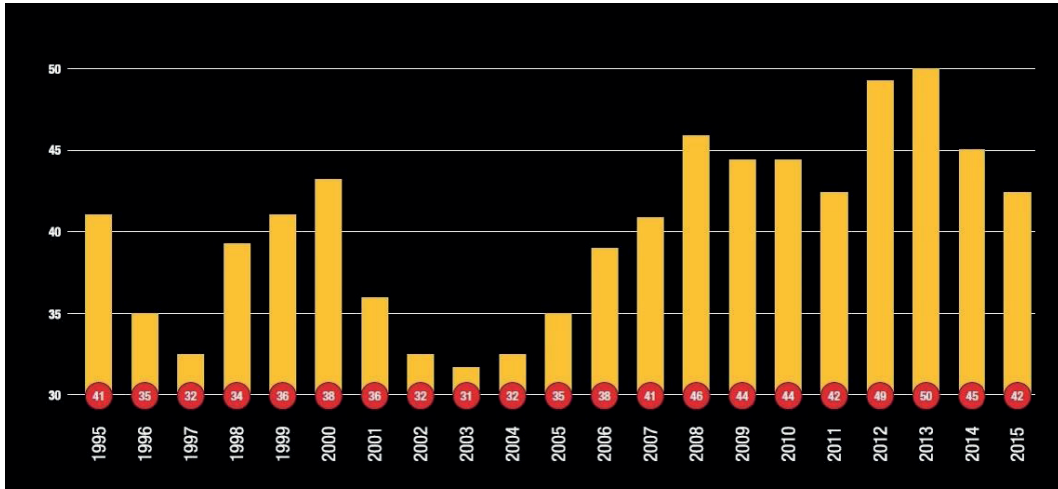
2015 Yolsuzluk Algı Endeksi sonuçlarının Türkiye'nin ekonomik iş birliği ve/veya rekabette olduğu ülkelerle karşılaştırmasında, Türkiye'nin süregelen düşüşü sonucunda diğer ülkelerin ortalamasının altında kaldığını görmekteyiz (bkz. Şekil 1). Sıklıkla karşılaştırıldığı BRICS ülkelerinden daha iyi puan almış olsa da Türkiye'nin puanı dünya ortalaması olan 43'ün altında kalmış, OECD ülkelerinin ortalaması olan 54 puanınsa fazlasıyla gerisinde kalmıştır. Eğer Türkiye endekste ki düşüşüne devam ederse, ülke içerisinde faaliyette bulunan uluslararası şirketlerin ve uluslararası iştirakleri olan ulusal şirketlerin oluşacak ortamdan negatif yönde etkilenmeleri kaçınılmazdır. Yolsuzluk algısı yüksek ve şeffaflık kültürünün eksik olduğu ülkelerde ekonomik kalkınmanın yavaşlayacağı ve üretim maliyetlerinin artacağı, dolayısıyla ülke ekonomisinin ve toplumun zarar göreceği unutulmalıdır.

Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksinde aldığı puanlara yıllık bazda bakıldığı zaman, endeksin ilk hazırlandığı yıl olan 1995'ten bu yana geçen 20 yıllık süreçte ülkenin yolsuzlukla mücadele alanında fazla yol alamadığı görülmektedir (bkz. Şekil 2). Endeksin son 5 yılındaki sonuçlar da dikkate alınmalıdır: 2010'da Türkiye 10 üzerinden 4,4 puan alarak 178 ülke arasında 56. sıradaydı.<sup>2</sup> Türkiye aynı puanla beş yıl sonra 168 ülke arasında 66. sırada bulunmaktadır. Bu bulgu, geçen beş yılda yerinde sayan Türkiye'nin dünyadaki gelişmeler sonucunda yükselen ortalamanın giderek daha da altında kaldığını göstermektedir.

<sup>2</sup> Transparency International (2011) Corruption Perceptions Index 2010 <http://www.transparency.org/cpi2010/results>



**Şekil 2.** Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi'nde 1995'ten bu zamana aldığı puanlar

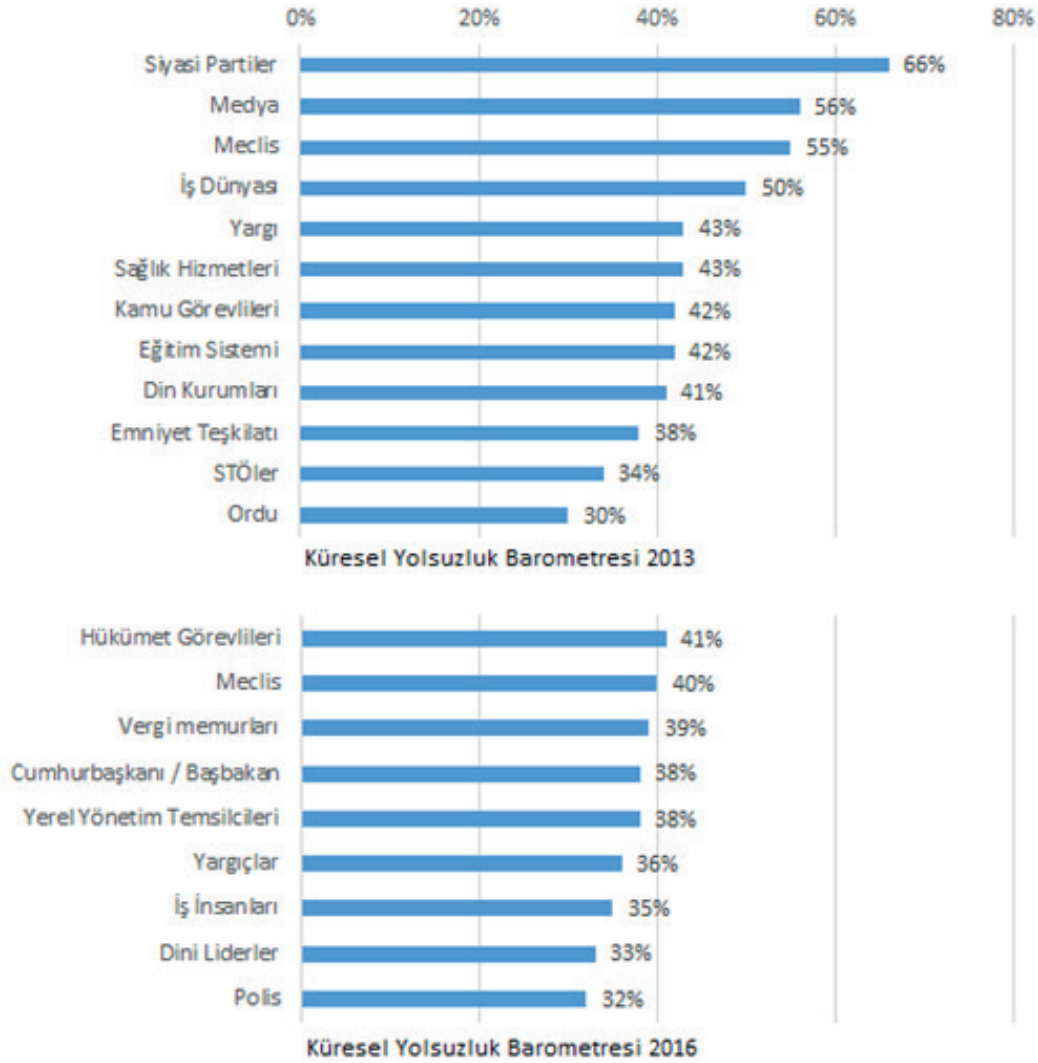


Raporun Ekonomik Bakış bölümünde 2000-2001 siyasi ve ekonomik krizi ve sonrasında yaşanan gelişmeleri takiben Türkiye'nin Yolsuzluk Algı Endeksi'nde tarihinin en düşük puanlarını aldığını belirtmiştik. 2000'li yılların ikinci yarısında yükselen puanlar 2013 yılındaki 17-25 Aralık yolsuzluk soruşturması sonrasında sert bir biçimde düşmüş, takip eden yıllarda da bu sert düşüş devam etmiştir. Uluslararası Şeffaflık Derneği, 20 yıllık bu durağan görüntüden kurtulmak için ülke genelinde büyük çaplı yasal değişikliklere ihtiyaç duyulduğuna ve uygulamaların da yeni yasal çerçeve ile beraber iyileştirilmesi gerektiğine inanmaktadır.

Yolsuzluk Algı Endeksi'nin metodolojisi zaman içerisinde değişmiştir ve bu nedenle araştırmacılar puanların yıllar arasında karşılaştırmalarını yaparken dikkatli olmalıdır. Yine de bu değişikliklere rağmen Türkiye'de yolsuzluk sorununun ve şeffaflık eksikliğinin bir gelenek haline dönüştüğü söylenebilir. Kamu sektörüne yerleşmiş olan bu anlayış gerekli iyileştirmelerin yapılmadığına; aksine, var olan kanunların ve yönetmeliklerin hiçe sayıldığına işaret etmektedir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, yıllık yayınladığı Yolsuzluk Algı Endeksi'nin yanında, 2003'ten bu yana periyodik olarak "dünya çapında insanların günlük hayatlarında yolsuzluk ile ilgili deneyimlerini ve yolsuzluğa karşı tavırlarını" değerlendiren Küresel Yolsuzluk Barometresi'ni (Global Corruption Barometer – GCB) yayınlamaktadır. Küresel Yolsuzluk Barometresi anketleri bilgisayar destekli yüz yüze görüşme (CAPI) yöntemi ile yapılmaktadır. Örneklem, ülke nüfusunun coğrafi dağılımına ve bölgesel nüfusa göre hane halkı arasından rastgele seçilmektedir. Örneklem ağırlıkları ulusal nüfusu yansıtabilecek biçimde hesaplanmaktadır.

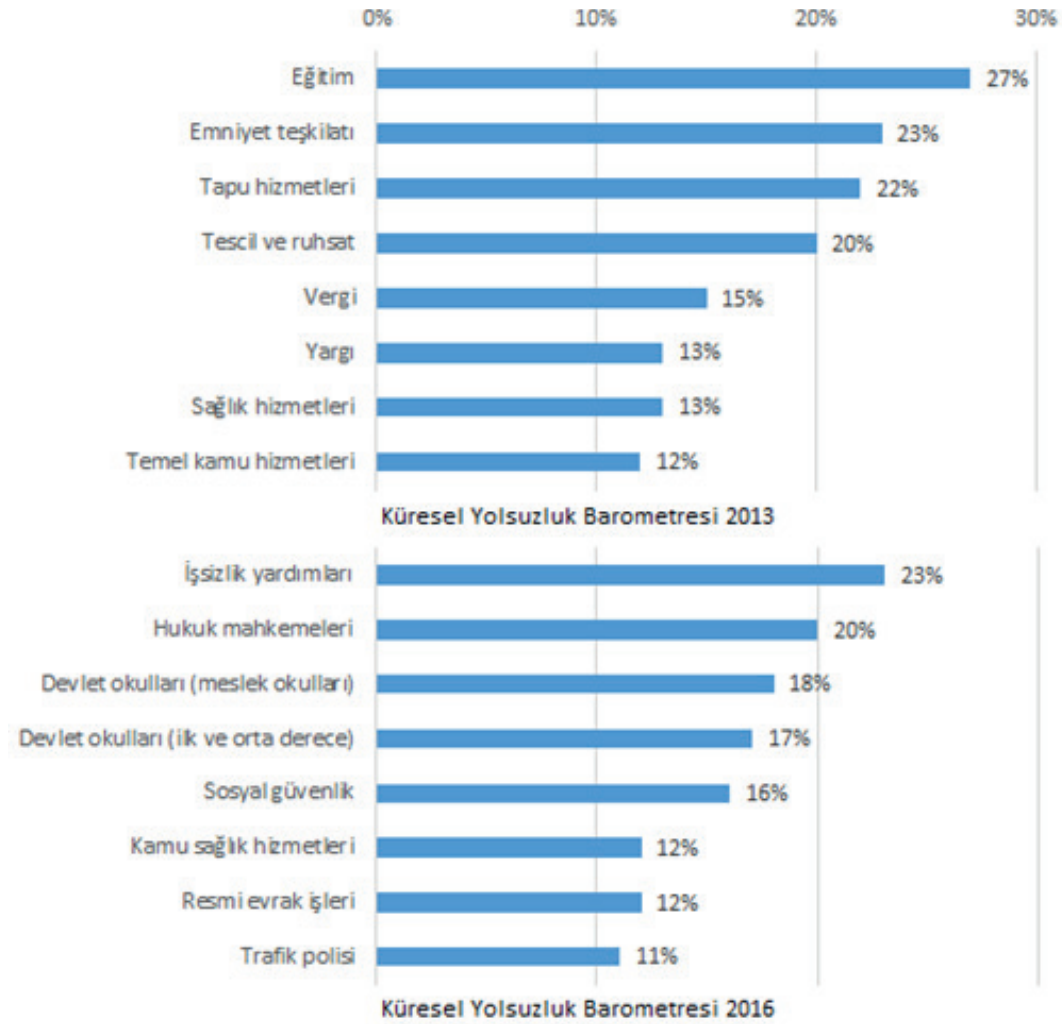
2016 Küresel Yolsuzluk Barometresi bu raporun yazıldığı tarih itibarıyla yayınlanmamıştır, fakat Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Uluslararası Şeffaflık derneği ile paylaştığı sonuçlara yer verilecektir. Sonuçlara genel bakış ve karşılaştırmalar 2013 yılı istatistikleri üzerinden yapılmaktadır.

**Şekil 3. Kurumlarda yolsuzluk olduğunu belirten katılımcıların oranı**

2013 Küresel Yolsuzluk Barometresi'nin sonuçlarına göre katılımcıların %54'ü son iki yılda yolsuzluğun arttığını belirtmiştir.<sup>3</sup> Katılımcılar siyasi partileri (%66), medyayı (%56), meclisi (%55) ve iş dünyasını (%50) yolsuzluğun en yüksek derecede olduğu kurumlar olarak sıralamışlardır. Kamu sektöründe yolsuzluğu bir sorun ya da çok önemli bir sorun olarak görenlerin oranı ise %68'dir: kamusal hizmetlerden faydalanırken rüşvet ödediğini belirtenlerin %27'si eğitim kurumlarına, %23'ü polise, %22'si tapu ve imar işlerine, %20'si ise tescil ve ruhsat işlerine ödeme yaptığını söylemiştir. Dikkate değer bir diğer bulgu ise, katılımcıların %84'ünün hükümetin "oldukça" ya da "bütünüyle" kendi menfaatleri için çalıştığını deklare etmesidir.

<sup>3</sup> Transparency International (2013) Global Corruption Barometer 2013 <http://www.transparency.org/gcb2013/report>

**Şekil 4.** "Siz ya da hane halkınızdan biri son 12 ay içerisinde bu hizmetlerden herhangi birini alırken rüşvet verdi mi" sorusuna verilen yanıtlar



2016 Küresel Yolsuzluk Barometresi sonuçları 2013 araştırmasına paralellik göstermektedir. 2016 anketinde soruların içeriği değişerek katılımcılara kurumlardan kurum için çalışan personelin yolsuzluğa karışıp karışmadığı sorulmuştur, ancak soruların ana teması aynı kalmıştır. Katılımcılar, devlet memurlarını (%41), milletvekillerini (%40), vergi memurlarını (%39), ve yerel yönetim temsilcilerini (%38) yolsuzluğa en çok karışan devlet yetkilileri arasında saymıştır.

Katılımcıların %62'si (%23 tümü, %24 kısmen ve %15'i çoğunlukla olmak üzere), yürütme erkini oluşturan Bakanlar, Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı kurumu temsilcilerinin yolsuzluğa karıştığını düşünmektedir. Bu kurum ve temsilcilerin yolsuzluğa karışmadığını düşünen %19'luk, fikir beyan etmek istemeyen ise %20'lik bir kesim bulunmaktadır. Milletvekilleri %67, hükümet yetkilileri %66 ve yerel yönetim temsilcileri %66 oranında yolsuz olarak bulunmaktadır. Toplum, yargı erkini temsil eden yetkililere de %64 oranında güven duymamakta ve yargının yolsuzluğa karıştığını düşünmektedir.

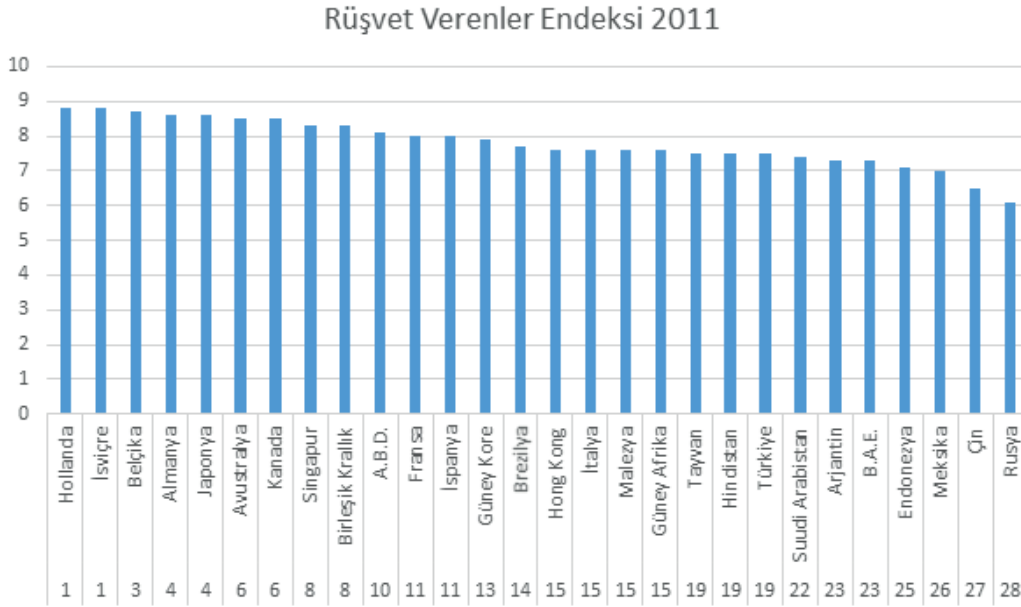
Sosyal hizmetlere erişim sırasında, en temel sosyal hakların kullanımında yolsuzluğun önemli bir sorun ve engel olduğu görülmektedir. Araştırmada, son 12 ayda kamu hizmet ve işlemleri sırasında yurttaşların %23'ü işsizlik güvencelerinden yararlanmak isterken, %20'si yargı süreçlerinde, %18'i devlet okullarında, %17'si diğer okullarda, %16'sı sosyal güvenlik sistemine dair haklarını kullanmak isterken, %12'si kamusal sağlık hizmetlerinde, %12'si iş ve işlemlerine ilişkin resmî belge talebi sırasında ve %11'i trafik polisleriyle ilişkilerinde rüşvet ve usulsüz ödeme yoluna başvurduğu belirtilmektedir. Yukarıda sayılan hizmetlerin en azından birine erişirken rüşvet verenler %18'lik bir dilimi oluşturmaktadır. Bu oran kurumsallaşmış demokrasilerle karşılaştırıldığında çok yüksektir.

Yolsuzluğun ihbarına dair düşünceleri sorulduğunda da toplumun büyük bir güvensizlik ve umutsuzluk içinde olduğu görülmektedir. Toplumun %57'lik bir kısmı, kendisi için olumsuz sonuçlarından çekinmesi, kanıtlanamayacağını düşünmesi ya da ihbarın yapılabileceği kurumların da yolsuzluğun bir parçası olduğunu düşünmesi gibi nedenlerle ihbarda bulunmayacağını belirtmektedir.

Geçen üç yılda verilen cevapların oranlarında düşüşler göze çarpsa da bu düşüşler 2013 sonunda ülke çapında geniş yankı bulan yolsuzluk soruşturmalarının toplumda yarattığı etki ile açıklanabilir. Bu sonuca ek olarak, yolsuzluk algısının en yüksek olduğu yetkililerin sıralaması, yürütme erkinin devletin diğer kurumları üzerinde kurmuş olduğu baskının bir yansıması olarak yorumlanmıştır. Belki de umut verici tek sonuç, toplumun %60'ının sade vatandaşların yolsuzlukla mücadelede bir fark yaratabileceğini düşünmesidir. Benzer bir biçimde %64'lük bir kesim toplumun yolsuzluğu ihbar edenleri olumlu karşıladığını, %61'lik bir kesim yolsuzluğa tanık olması durumunda ihbar edeceğini, %62'lik bir kesim de mahkemede bir gün geçirmek zorunda kalsa da ihbar edeceğini ifade etmiştir.

2013 ve 2016 Küresel Yolsuzluk Barometresi anketlerinde vatandaşın kamu hizmetlerine erişim için rüşvet vermek zorunda kalıp kalmadığını ölçen sorular da incelenmiştir. Şekil 4'te görüldüğü üzere, 2013 Küresel Yolsuzluk Barometresi sonuçlarına göre eğitim kurumları (%27), polis (%23) ve tapu ve imar işlemleri (%22) vatandaşın en sık rüşvet verdiği alanlardır. 2016 araştırmasında ise bu sıralama işsizlik yardımları (%23), hukuk mahkemeleri (%20) ve eğitim kurumları (%18) şeklinde olmuştur. Değerlendirilen önceki sorudaki gibi, anketteki sorunun içeriği ve seçenekler arasındaki farklılıklar göz önünde bulundularak birebir karşılaştırma mümkün olmasa da sonuçlar rüşvet suçunun en sık karşılaşıldığı alanlar hakkında bilgi vermektedir. Sonuçlar arasındaki karşılaştırmada dikkat çeken bulguların başında polis teşkilatında rüşvetin görülme oranındaki azalma gelmektedir. Bu bulgu, polis teşkilatındaki düzenleyici mekanizmaların ve kontrolün iyileştiği yönünde değerlendirilebilir. Bir başka açıklama, trafik suçlarının tespitinin otomasyonu ve cezaları çevrimiçi olarak ve zamanında ödeyenlere kolaylıklar sağlanması sonucu polis memuru ve vatandaşın birebir etkileşime girmesinin engellenmiş olmasıdır.

Şekil 5. 2011 Rüşvet Verenler Endeksi ülke sıralaması ve puanlar



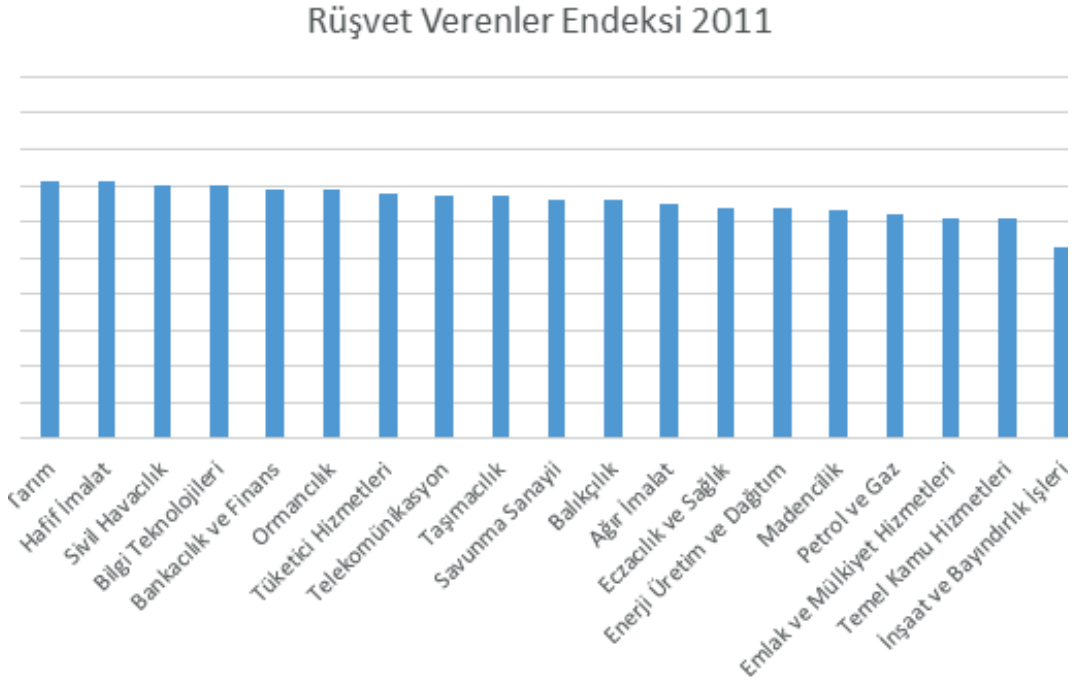
Son olarak, bu raporda Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınlamakta olduğu "dünyanın en zengin ülkelerinin şirketlerinin yurt dışında rüşvet verme eğilimlerini ve hangi endüstriyel sektörlerin rüşvete daha açık olduğunu değerlendiren" Rüşvet Verenler Endeksi (*Bribe Payers Index – BPI*) incelenmiştir. Rüşvet Verenler Endeksi, yolsuzluk riski yüksek endüstrilerin tespiti için iş dünyası perspektifinden bir analiz sunmaktadır.<sup>4</sup> Küresel Yolsuzluk Barometresi örneğinde olduğu gibi Rüşvet Verenler Endeksi de yakın bir tarihte güncellenmemiştir. Bu sebeple bu çalışmada 2011 yılı verilerinin bir analizi sunulmuştur.

2011 Rüşvet Verenler Endeksi'nde Türkiye 7,5 puanla 28 ülke arasında Rusya, Çin, Meksika, Endonezya, BAE, Arjantin ve Suudi Arabistan'ın önünde 19. olmuştur. Yolsuzluğa açık sektörlerse sırasıyla bayındırlık işleri ve inşaat, kamu hizmetleri, emlak, adli hizmetler, petrol ve doğalgaz ve madencilik olmuştur (bkz. Şekil 6). Bu endekste sadece uluslararası rüşvet vakalarının değerlendirildiği unutulmamalıdır.

<sup>4</sup> Transparency International (2011) Bribe Payers Index 2011 <http://www.transparency.org/bpi2011/result>



**Şekil 6.** Sektör bazında şirketlerin rüşvet verme yatkınlıkları (10 sektördeki firmaların hiç rüşvet vermediği fikrine, 0 ise tüm işlemlerde rüşvet verildiğine tekabül etmektedir)



## b) Dünya Bankası (The World Bank)

Dünya Bankası'nın yürüttüğü Dünya Yönetişim Göstergeleri (*Worldwide Governance Indicators – WGI*), "gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerden çok sayıda işletme, vatandaş ve uzman katılımcının görüşlerini birleştiren" bir projedir.<sup>5</sup> Proje kapsamında 1996-2014 yılları arasında 215 ülkenin yönetim göstergeleri altı farklı eksende incelenerek teker teker değerlendirilmektedir.

**Şekil 7.** Türkiye'nin 2004, 2009 ve 2014 yılları Dünya Yönetişim Göstergeleri sıralaması

Gösterge	Ülke	Yıl	Yüzdalık Dilim (0 - 100)
İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik	Türkiye	2004	48
		2009	45
		2014	38
Siyasi İktidar ve Şiddetsizlik	Türkiye	2004	20
		2009	16
		2014	12
Hükümetin Etkinliği	Türkiye	2004	60
		2009	64
		2014	67
Düzenlemelerin Kalitesi	Türkiye	2004	57
		2009	61
		2014	66
Hukukun Üstünlüğü	Türkiye	2004	58
		2009	58
		2014	60
Yolsuzluğun Kontrolü	Türkiye	2004	51
		2009	60
		2014	54

Dünya Bankası yönetim puanlarını hesaplar; kamu fon kaynakları, kayıt dışı ve usulsüz ödemeler, hesap verebilirlik, yolsuzlukla karşılaşma sıklığı ve yolsuzlukla mücadele politikaları gibi değişkenleri içeren çeşitli değişkenleri incelemektedir. Bu inceleme sonucunda ülkeler, yüksek puanların yolsuzlukla ilgili düzenlemelerin daha iyi derecede düzenlemelere tabi tutulduğu ve kontrol edildiği anlamına gelen bir şekilde sıralanmıştır.

Dünya Yönetişim Göstergeleri eksenlerine göre Türkiye'nin yüzdalık skorları 2009 ve 2014 yıllarına göre sırasıyla; İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik ekseninde 45 ve 38, Siyasi İktidar ve Şiddetsizlik ekseninde 16 ve 12, Hükümetin Etkinliği ekseninde 64 ve 67, Düzenlemelerin Kalitesi ekseninde 61 ve 66, Hukukun Üstünlüğü ekseninde 58 ve 60, Yolsuzluğun Kontrolü ekseninde 60 ve 54'tür. Türkiye bu göstergelerde 5 yılda iyileşmeler kaydetmiş olsa da puanları AB üyesi 27 ülkenin bir hayli altındadır. Çalışma, düzenlemelerin kalitesi ve hükümetin etkinliği alanlarında Türkiye'nin gelişme göstermiş olduğuna işaret etmektedir.

<sup>5</sup> World Bank (2015) Worldwide Governance Indicators <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

### c) Küresel Finansal Dürüstlük Örgütü (Global Integrity)

Küresel Finansal Dürüstlük Örgütü (*Global Integrity*) 2006-2010 yılları arasında “yolsuzlukla mücadelenin yasal çerçevesi, uygulamalar ve yaptırımlar” ve “vatandaşların yolsuzlukla mücadele için konulan uygulamalara erişimi” konularını değerlendiren raporlar yayınlamıştır.<sup>6</sup> Küresel Finansal Dürüstlük Örgütü bu projeyi 2011 yılında askıya almıştır.

2010 raporunda Türkiye'nin finansal dürüstlük notu “zayıf” olmuştur.<sup>7</sup> Özel olarak siyasetin finansmanının şeffaflığı, çıkar çatışmalarını denetleyen mekanizmalar ve yasama, yürütme ve yargının denge ve denetleme işlevlerinin devre dışı kalması sorunlu alanlar olarak dikkat çekmiştir. Türkiye'nin yasal çerçevede aldığı “ortalama” not ve uygulamada “çok zayıf” olarak değerlendirilmesi, Küresel Finansal Dürüstlük Örgütü'nün raporundan beş yıl sonra yayınlanan Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi'ndeki sonuçlarla birebir örtüşmektedir.

### d) OECD

OECD Yurtdışı Rüşvet Raporu (OECD Raporu), 1997'de Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi OECD Sözleşmesi'nin imzalanmasından bu yana yurt dışı rüşvet soruşturmalarını incelemektedir. Bu rapor her ne kadar yurt dışı rüşvet davalarını ilgilendirse de bu araştırma Türkiye'de kamu sektörüyle ilgili davaların incelenmesinde ve Türkiye'nin kamu sektörünün bu türlü etkileşimlere olan açıklığının değerlendirilmesinde önemli veriler sağlamaktadır.

OECD Raporu'nun üçüncü fazı 2014'te tamamlanmış ve “Türkiye'de OECD Rüşvetin Önlenmesi Konvansiyonunun Uygulanması – Üçüncü Aşama Raporu” yayınlanmıştır. Rapor, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ilişkide “kamu personeline verilen rüşvetlerin yarısından fazlasının insani gelişim açısından yüksek (%22) ve çok yüksek (%21) ülkelerde gerçekleştiğini” belirtmektedir.<sup>8</sup>

OECD raporunda yurt dışında yolsuzluğun en sık karşılaştığı sektörlerin başında madencilik (%19), inşaat (%15), taşıma ve depolama (%15), bilgi ve telekomünikasyon (%10) ve üretim (%8) endüstrileri gelmektedir.<sup>9</sup> Rakamsal verilere göre yolsuzluğun üçte ikisi bu dört büyük sektörde gerçekleşmektedir. Bu nedenle, ülke içinde ve dışında gerçekleşen ve bu sektörleri ilgilendiren her işlemde yolsuzluk riski değerlendirilmeli ve kontroller bu veriler göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmelidir.

<sup>6</sup> Global Integrity (2010) Global Integrity Report <http://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2010/>

<sup>7</sup> a.g.e.

<sup>8</sup> OECD (2014) Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Turkey <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/TurkeyPhase3ReportEN.pdf>

<sup>9</sup> a.g.e.



## ULUSAL ANKETLER VE ENDEKSLER

### a) Uluslararası Şeffaflık Derneği

2016'nın Nisan ayında yayımlanan Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi (*National Integrity System Assessment – NIS*) kurumların verimli ve etkin bir biçimde işleyebilme kapasitesini, iyi yönetim ilkelerine uyma ve yolsuzlukla mücadele performansı bakımından genel durumlarını bütüncül bir bakış açısıyla göstermektedir.<sup>10</sup> Bir anket çalışmasından ziyade masa başı araştırması ve uzman röportajlarını harmanlayan bir çalışma olan Şeffaflık Sistemi Analizi, genel olarak sistemi değerlendirmesinin yanı sıra özel olarak kurumları etkileyen zayıf yönleri ve eksiklikleri de tespit etmiştir.

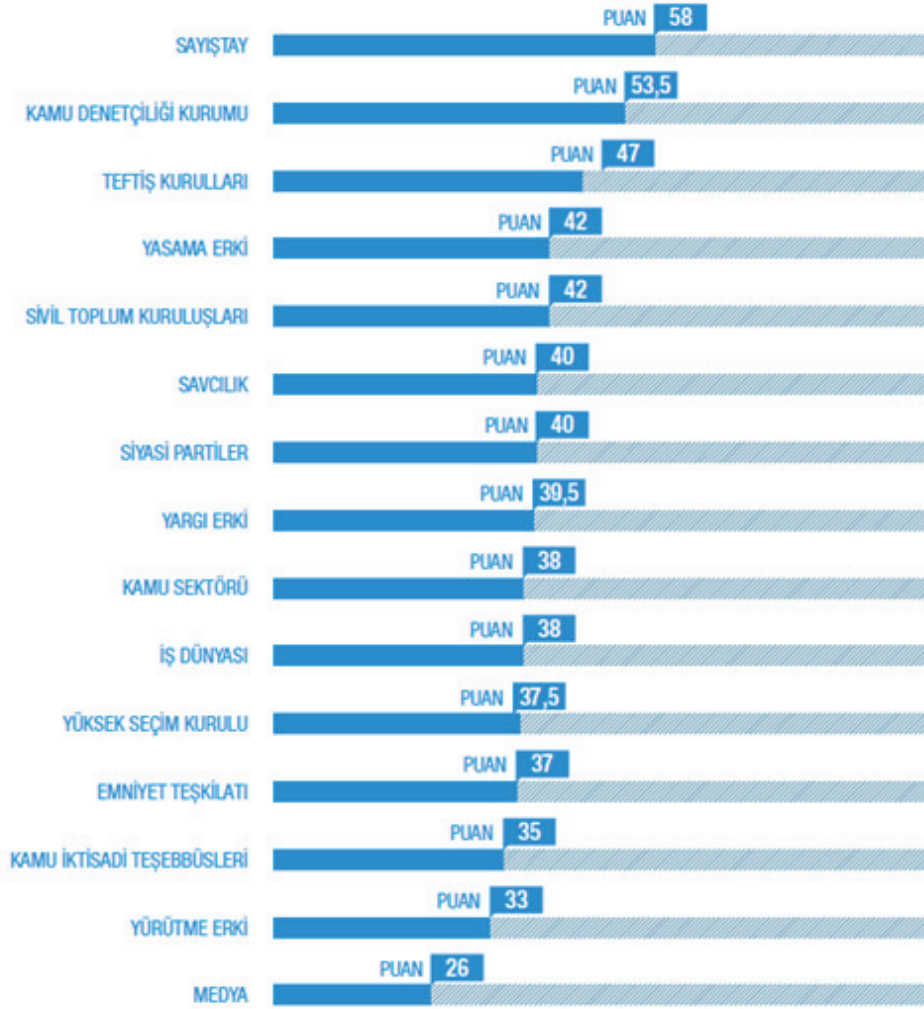
Ulusal Şeffaflık Sistemi Analizi, yolsuzlukla mücadeleye bütüncül bir yaklaşım olarak Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından geliştirilmiş ve 59 ülkede yapılmıştır. Raporda Türkiye'nin yönetim sistemini oluşturan 15 temel kurum; uzman röportajları, kanunların analizleri ve masa başı araştırması yöntemleri kullanılarak hem kendi yolsuzluk riskleri hem de yolsuzlukla mücadeleye verdikleri katkı açısından değerlendirilmiştir. Araştırma sonucunda yayımlanmış olan rapor, Türkiye'de bu alanda yapılmış olan en kapsamlı çalışmalar arasındadır.

Raporun temel bulgularının başında, Türkiye'deki kurumların yolsuzlukla mücadele alanında güçlü bir yapı oluşturmaktan uzak bir görüntü çizmeleri gelmektedir. Sadece 5 ku-

<sup>10</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016) Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Uluslararası Şeffaflık Derneği: İstanbul, Turkey. s. 14 <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>

rum (Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, Teftiş Kurulları, Yasama ve Sivil Toplum Örgütleri) puan skalasında “orta derece” olarak tanımlanmış, kalan 10 kurum ise “zayıf” olarak değerlendirilmiştir. Araştırmada en düşük puan alan kurumlar yürütme erki ve medya olmuştur (kurumların aldığı puanlar için bkz. Şekil 9).

**Şekil 9.** Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi’nde değerlendirilen kurumlar (100 üzerinden)



Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, kurumların zayıflığını sistemin genel bir sorunu olarak belirlemiştir. Aynı zamanda, raporun hazırlanması ve yayımlanmasını takiben başlayan savunuculuk etkinlikleri, raporda altı çizilen sorunlarla mücadele ve getirilen çözüm önerilerinin uygulanabilmesi için yüksek derecede önem taşımaktadır. Savunuculuk etkinlikleri ile, reformların yolunu açacak kamuoyu ve siyasi iradenin oluşturulması ve kanun ve yönetmeliklere uyulması konusunda yöneticilerin hesap verebilirliğinin ön plana çıkarılması amaçlanmaktadır.

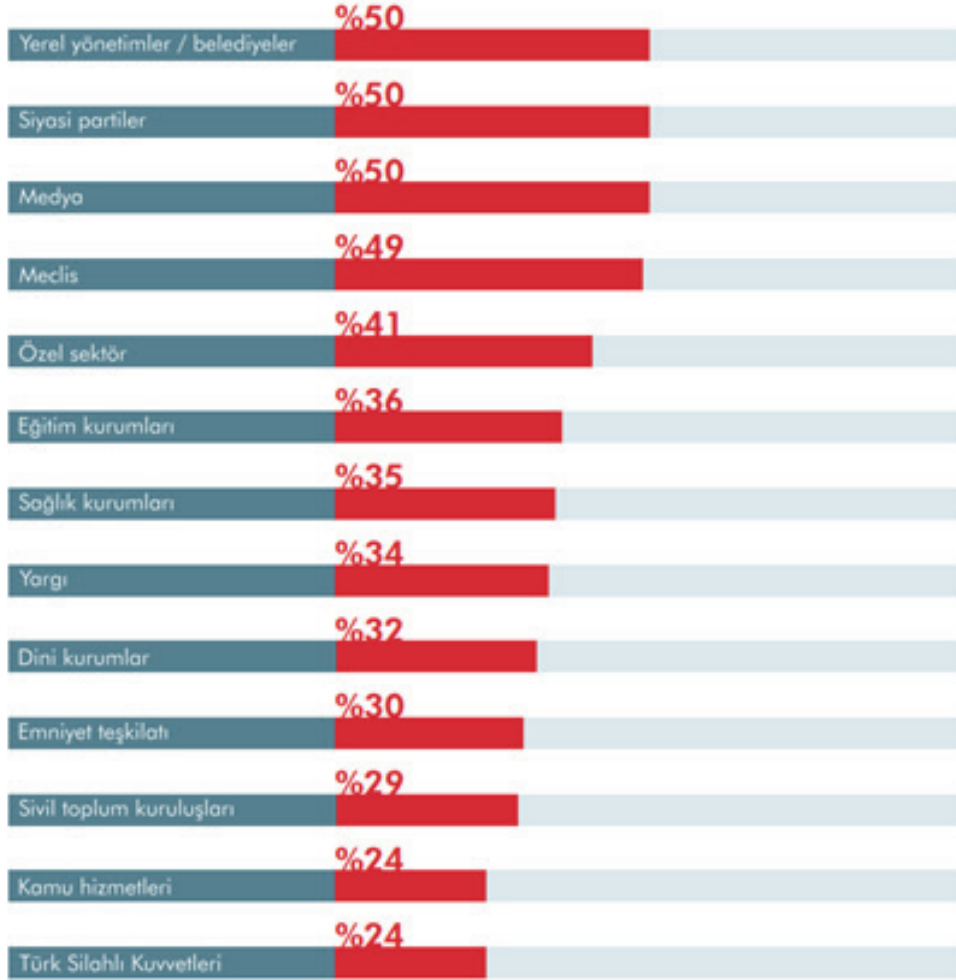
Proje kapsamında seçilmiş olan savunuculuk etkinlikleri bu raporda belirlenmiş olan yolsuzluk riski yüksek alanlar ile paralellik göstermektedir. Bu çalışmalar yedi başlık altında toplanmıştır: Kuvvetler ayrılığı, basın özgürlüğü, kamu ihaleleri, siyasi partilerin hesap





arasında başta gelmesi, kamuoyunun da geniş çaplı yolsuzlukların kolayca tespit edilemediği tezine inandığını göstermektedir.

**Şekil 11.** Katılımcıların "Türkiye kurumlarında ne derece yolsuzluk olduğunu 10'lu skala üzerinden değerlendirir misiniz?" sorusuna 7-10 arasında cevap verenlerin oranı



Uluslararası Şeffaflık Derneği tarafından hazırlanmış bir başka araştırma ise "Kurumsal Raporlamada Şeffaflık: Borsa İstanbul BİST-100 Endeksi Şirketleri Üzerine Bir Araştırma" başlıklı rapordur. Araştırmanın temel amacı, halka açık şirketlerin kurumsal raporlamalarının şeffaflığı konusunda bilgi sahibi olmaktır. Araştırmaya dahil olan kurumlar; yolsuzlukla mücadele programları, kurumsal şeffaflık ve ülkesel raporlama alanlarına dair 26 soru ile değerlendirilmiştir.

BİST-100 şirketlerinin yolsuzlukla mücadele programlarının şeffaflığı konusunda aldığı puanların ortalaması %28'dir.<sup>12</sup> Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2012'de yaptığı benzer bir araştırmada gelişen ekonomilerdeki şirketlerin aynı ölçütte aldığı puanın %46,

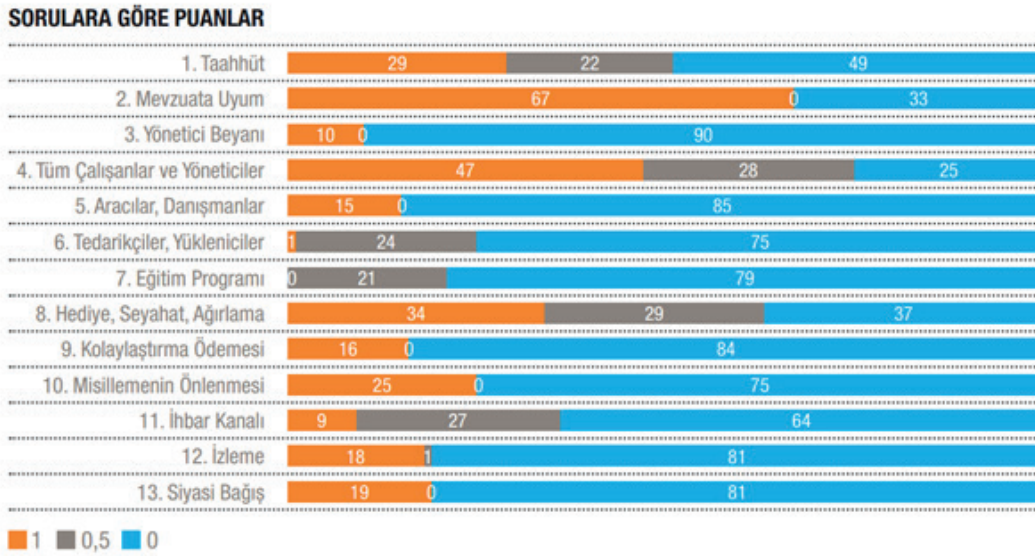
<sup>12</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği (2015) Kurumsal Raporlamada Şeffaflık: Borsa İstanbul BİST-100 Endeksi şirketleri üzerine bir araştırma <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2015/03/Kurumsal-Raporlamada-%C5%9Eeffafli%C4%B1k.pdf>

2014'teki arařtırmada ise uluslararası řirketlerin puanının %70 olduđu dűřünüldűđünde, BİST-100'de iřlem goren Tűrk řirketlerinin yolsuzlukla műcadele programlarında řeffaflık konusunda katetmeleri gereken çok mesafe olduđu ađıktır.

Arařtırmada en yűksek puanların alındıđı kıstas olan mevzuata uyum konusunda bile kurumların sadece űçte ikisinin kanunlara tam uyum gűstermesi dikkate deđer bir bulgudur. Aracilar, danıřmanlar, tedarikçiler ve yűkleniciler gibi űçüncű tarafların uyumu konularında sorulan sorularda ise řirketlerin sadece dűrtte biri sıfırdan yűksek bir puan alabilmiřtir. Bu durum, kolaylařtırma űdemesi olarak anılan menfaatler için de geçerlidir ve yolsuzluđu sıradan ve yaygın kılmaktadır. Kolaylařtırma űdemelerinin tutarlarının "kűçük" olması nedeniyle bu űdemeleri yapan kiřilerin yapılan űdemeyi çođu zaman yolsuzluk olarak adlandırmadıđı bilinmektedir. Nitekim birçok řirket kolaylařtırma űdemelerini "bahřiř" olarak ifade etmektedir. Bu durumun kendisi, yolsuzluđu maalesef sıradanlařtırmaktadır."<sup>13</sup>

řirketlerin űzellikle uluslararası alandaki faaliyetlerinde řeffaflık, dűrűstlűk ve hesap veribilirlik ilkelerine uyumu her zamankinden daha fazla űnem kazanmaktadır. Uluslararası řeffaflık Derneđi, bu dođrultuda, rekabetin ve verimliliđin artırılması amacıyla űzel sektörde yolsuzlukla műcadele programlarının geliřtirilmesi için "űzel Sektörde Yolsuzlukla Műcadele Rehberi"ni yayımlamıřtır. řirketlerin űst yűnetimleri, hukuk departmanları, insan kaynakları departmanları ve kurumsal uyum sorumlularının kolaylıkla faydalanabileceđi bir rehber niteliđi tařıyan çalıřma 2016 ortasında yayımlanmıřtır.<sup>14</sup>

**řekil 12.** Yolsuzlukla műcadele programı bűlűműndeki soruların puan tűrlerine gűre analizi



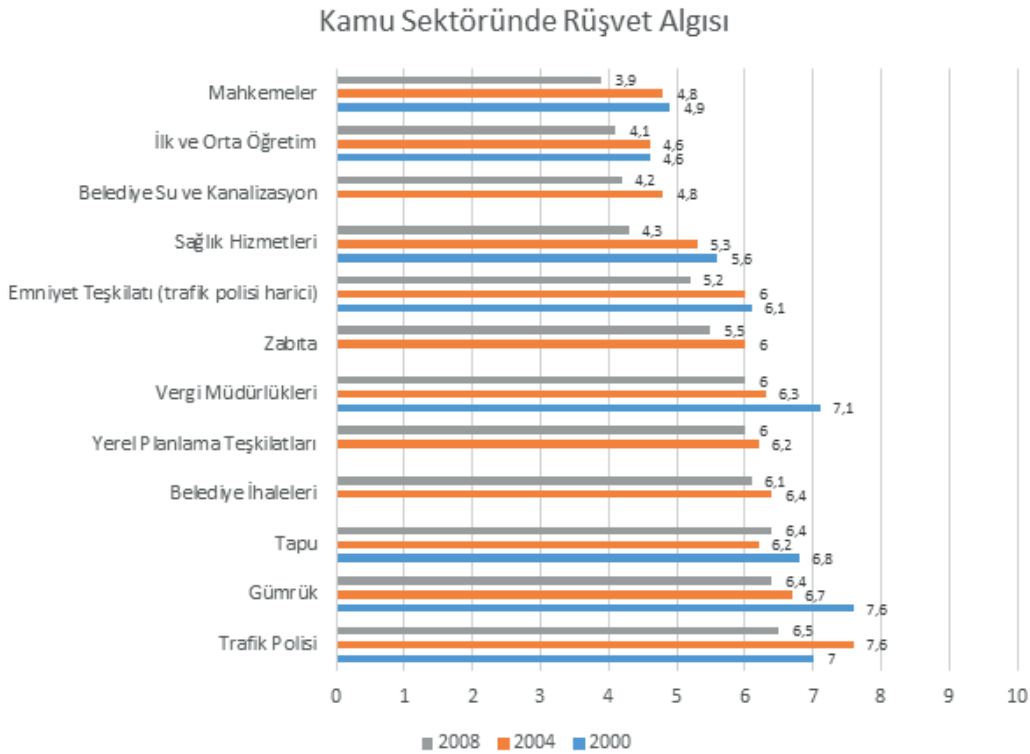
<sup>13</sup> a.g.e. s. 14

<sup>14</sup> Uluslararası řeffaflık Derneđi (2016) űzel Sektörde Yolsuzlukla Műcadele Rehberi <http://www.seffaflık.org/wp-content/uploads/2016/05/%C3%96zel-Sekt%C3%B6rde-Yolsuzlukla-M%C3%BCcadele-Rehberi.pdf>

## b) Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)

TEPAV'ın Dünya Bankası Dünya Yönetişim Göstergeleri'nin verilerinden hareket ederek hazırladığı çalışmada 2002-2010 yılları arasında Türkiye'nin yolsuzluğun kontrolü konusunda gösterdiği pozitif performans dikkat çekmiştir. Yolsuzluğun önlenmesi alanındaki göstergelerin ölçümünde siyasetçilere olan toplumsal güven, şeffaflık ve yolsuzluk seviyeleri gibi sonuçlardan yararlanılmıştır.

**Şekil 13.** 2000, 2004 ve 2008 yılları TEPAV hanehalkı anketi sonuçları (0 hizmet alımında rüşvetle hiç karşılaşmadığı, 10 ise hizmetlerin tamamında rüşvetin gerekli olduğu anlamına gelir)



TEPAV'ın "Hanehalkı Gözünden Kamu Hizmetleri ve Yolsuzluk" anketleri 2000, 2004 ve 2008 yıllarını kapsamaktadır. Anket sonuçlarına göre, trafik polisi, gümrük, tapu daireleri, belediyeler ve vergi daireleri/maliyeciler yolsuzluğun en sık karşılaşıldığı kurumlar olarak nitelendirilmiştir.<sup>15</sup> Bu araştırmanın sonuçları Uluslararası Şeffaflık Derneği'nin kamuoyu araştırmasının sonuçları ile farklılıklar gösterse de bu farklılık son yıllarda küçük çaplı rüşvet vakalarındaki azalma ile açıklanabilir. Kamu algısı hakkındaki cevaplar ile katılımcıların deneyim bazlı sorulara verdikleri cevaplar karşılaştırıldığında ise belli kurumlar üzerine yoğunlaşılması dikkat çekicidir. İlk ve orta öğretim kurumları, devlet hastaneleri ve tapu daireleri, vatandaşların yasalara göre hakları olan hizmetlerden yararlanmak isterken işlerini kolaylaştırmak ya da hızlandırmak için yaptıkları kuraldışı ödemelerin ve hediye vermenin daha sık karşılaşıldığı kurumlar olarak belirlenmiştir.

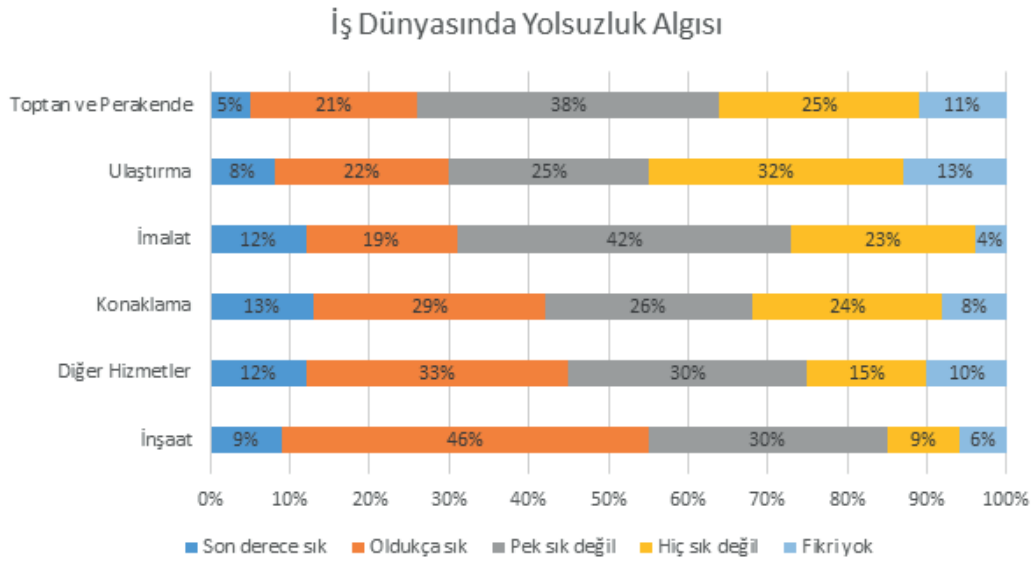
<sup>15</sup> TEPAV, (2009) Hanehalkı gözünden kamu hizmetleri ve yolsuzluk <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/kamuhizmetleri.pdf>

### c) Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD)

TÜSİAD 2014'ün Kasım ayında "İş Dünyası Bakış Açısıyla Türkiye'de Yolsuzluk" başlıklı araştırmasını yayınlamıştır.<sup>16</sup> Araştırma kapsamında İstanbul'da iş dünyasını temsil eden 801 kişilik bir örnekleme anketi uygulanmış; ankete baz oluşturmak amacıyla da İstanbul'daki yüzyüze görüşmelere ek olarak Denizli, Gaziantep ve Antalya'da üç odak grubu çalışması yapılmıştır.

Türk iş dünyasının öncelikli gördüğü sorunlar yüksek vergi oranları, iş gücü maliyetleri ve kayıtdışı ekonomidir. Öncelikli sorunların ardından sırasıyla rüşvet ve yolsuzluk, ekonomik istikrar ve enerji masrafları orta dereceli sorunlar arasında sayılmıştır. Taşımacılık ve iletişim sektör temsilcileri yolsuzluğu en fazla sorun olarak algılayan sektörlerken, en az algılayan sektör inşaat olarak karşımıza çıkmıştır. Bu sonuçlara rağmen, araştırmaya göre kamunun yolsuzluk algısında en yüksek sektör inşaat, en düşükse perakende sektörü olmuştur. Konaklama sektöründe yolsuzlukla çok sık karşılaşıldığını beyan edenlerin oranı daha yüksek olsa da katılımcıların %55'i inşaat sektöründe yolsuzluk olduğunu belirtmiştir (anket sonuçlarının detaylı kırılımı için bkz. Şekil 14)

**Şekil 14.** TÜSİAD Türkiye'de yolsuzluk anketinde sektörel yolsuzluk algı oranları



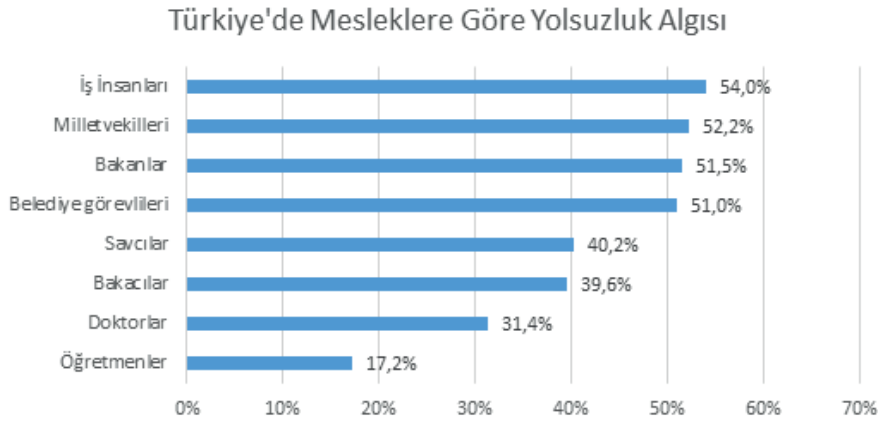
Katılımcıların yüzde 46'sı Türkiye'de yolsuzlukların artacağı, yüzde 28'i aynı kalacağı yüzde 16'sı ise azalacağı kanısındadır. Araştırma, yolsuzluğun ekonomik etkilerinin haksız rekabet ve yatırımcı güveninin sarsılması şeklinde ortaya çıktığına işaret etmektedir.

<sup>16</sup> TÜSİAD (2014) The Perception of Corruption in Turkey: A Business Perspective <http://tusiad.org/en/news-events/item/8327-the-perception-of-corruption-in-turkey-a-business-perspective-seminar>

## d) TESEV/SELDI

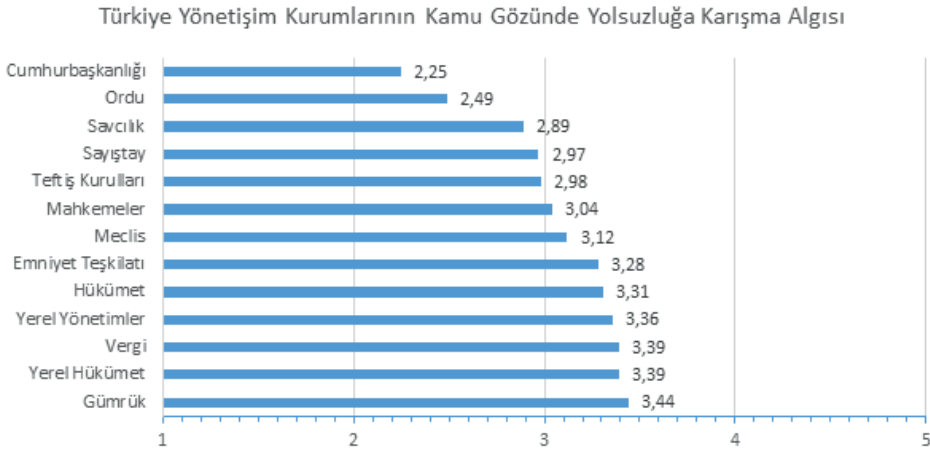
Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Bölgesel Yolsuzlukla Mücadele Ağı Kalkınma ve Entegrasyon için Güneydoğu Avrupa Liderliği'nin (SELDI) inisiyatifi ile gerçekleştirilen çalışmanın bir ürünü olan yolsuzlukla mücadele raporunu 2014'te yayımlamıştır. Rapor, yolsuzluğu ve yönetim eksikliklerini tanımlama ve anlamaya yönelik ampirik bir araştırma olsa da Türkiye'de yolsuzluk algısı ve yolsuzluğun nasıl gerçekleştiği konularında anket çalışması da içermektedir.

**Şekil 15. SELDI/CSD Yolsuzlukla Mücadele Takip Raporu**



TESEV-SELDI raporu, farklı iş gruplarının yolsuzluğa karşıları alanında bir değerlendirme içermektedir. Türkiye'de yolsuzluğa en çok bulaşan meslek grubu iş insanları olmuştur. Milletvekilleri, bakanlar, belediye görevlileri ve savcılar, sırasıyla yolsuzluğa karşıma riski yüksek profesyoneller arasında sayılmıştır.<sup>17</sup>

**Şekil 16. SELDI/CSD Yolsuzlukla Mücadele Takip Raporu**



Rapor, yolsuzlukla ilgili deneyimler, yolsuzluğun arz tarafına ve devlet görevlilerinin rüşvet talepleri üzerine yoğunlaşmıştır. Yolsuzluğa açık alanlar ve yolsuzluk riski yüksek işlemler olarak gümrük, belediyeler, vergi işlemleri ve polis en üst sıraları almıştır.

<sup>17</sup> TESEV-SELDI (2014) Anti-corruption reloaded: Assessment of Southeast Europe [http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/SELDI\\_Regional\\_Assessment\\_Report\\_2014.pdf](http://tesev.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/SELDI_Regional_Assessment_Report_2014.pdf)

# 5

## YOLSUZLUK İSTATİSTİKLERİ

Anketlerin ve algı temelli endekslerin esas işlevi, yolsuzlukla mücadele alanında araştırma konularını belirleme ve kamu politikaları oluşturma gibi alanlarda kamuoyunun nabzını tutmaktır. Bu işlevlerinin yanında, idari faaliyetlerin yerine getirilmesinde kısıtli etkileri bulunmaktadır. Anketler ve algı temelli çalışmalar, istatistiki yapıları, kavramsal çerçeveleri ve içerik bakımından ise kayıt verilerine kıyasla önemli farklar barındırır. Bu farklar dolayısıyla, yolsuzluk riski yüksek alanlar konusunda bir çalışmanın iki tip veriden de yararlanması gerekir.

İdari kayıt verileri "idari sistemler tarafından derlenen kayıtlardaki (rapor, belge) bilgilerden işlenerek oluşturulan" veriler olarak tanımlanabilir.<sup>1</sup> Bu veriler, idari iş ve işlemler sonucu oluşturulan ve eğitim, sağlık, vergilendirme ya da imar kayıtları gibi birbirinden farklı alanlardan edinilmektedir. İdari kayıt verileri, doğaları gereği oluşan istatistiki hatalar sebebiyle zaman serilerinde bozulmalara sebep olabilir. Ayrıca, veriler iş ve işlemler sırasında derlendiğinden raporlama sapmalarına karşı dikkatli olunmalıdır. Sayılan tüm dezavantajlarına rağmen, idari kayıt verileri hazır ve düzenli veri sağlayarak yolsuzluğa açık alanlar hakkında bilgiye ulaşımı kolaylaştırır ve yolsuzluk trendleri ile ilgili çıkarımlarda bulunmamızı sağlar.

Yolsuzlukla mücadelenin başarıya ulaşması, devletin her kademesinde kurumların daha proaktif rol oynaması ile mümkün olur. Bu nedenle yargı erki, Sayıştay, kamu denetçiliği kurumu ve teftiş kurulları yolsuzlukla sık karşılaşılan alanları belirlerken ve yolsuzlukla mücadele çabalarında eşgüdüm ile hareket etmelidir. Bu kurumlar, kendi çalışma alanlarını ve denetim sınırlarını ilgilendiren idari verileri toplamaktadır. Kurumlar, topladıkları verileri paylaşarak yolsuzluğa açık işlemleri saptayabilir ve sivil toplum kuruluşlarının ve yurttaşların yolsuzlukla ilgili denetim ve mücadele görevini kolaylaştırabilir.

<sup>1</sup> Connelly, R., Playford, C. J., Gayle, V., ve Dibben, C. (2016) The role of administrative data in the big data revolution in social science research. *Social Science Research*, 59, s. 1-12.



## YOLSUZLUK İSTATİSTİKLERİNE ULAŞMANIN ÖNÜNDEKİ ZORLUKLAR

Türkiye’de yolsuzluk suçları ve adli süreçleri ile ilgili veri toplama ve derleme faaliyetlerinin birincil sorunu tüm verilerin tek bir merkezde toplanmamasıdır. Türk İstatistik Kurumu (TÜİK), kanunla belirlenen Resmi İstatistik Programı çerçevesinde “ülkenin ekonomi, sosyal, demografi, kültür, çevre, bilim, teknoloji ve ihtiyaç duyduğu diğer alanlardaki durumunun tespit edilmesi ve izlenmesi için gereken istatistikleri” toplamakla yetkilendirilmiştir.<sup>2</sup> Kanunda belirtildiği üzere, TÜİK yolsuzluk istatistikleri de dahil olmak üzere ülkede tüm alanlarda veri toplamakla yükümlüdür. Adalet Bakanlığı bünyesinde de yolsuzluk suçlarının kovuşturma, iddianame ve mahkûmiyet istatistiklerini barındıran bir veri tabanı bulunmaktadır. Kamu yönetiminde karşılaşılan ihlaller ve yaptırımlara İçişleri Bakanlığı’nın yürüttüğü ayrı bir veri toplama programı ile ulaşılmaktadır.

Veri toplama faaliyetlerinin farklı kurumlar tarafından yürütülmesi, üçüncü taraflar tarafından yürütülen yolsuzlukla mücadele faaliyetleri için engel teşkil etmektedir. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin daha önce yürüttüğü çalışmalarda da karşılaştırılabilir verilere ulaşmada yaşanan sorunlara değinilmiştir. Bu sorun, daha çok kurumların veri toplama metodlarındaki farklar sonucunda ortaya çıkmıştır. TÜİK tarafından sağlanan birçok gösterge, AB’nin veri toplama iştiraki olan Avrupa Birliği Veri Ofisi (EuroStat) ile yapılan iş birliği sonucu farklı idari seviyelerde kümelemeye (clustering) izin verirken, yolsuzluk istatistiklerinde böyle bir çalışma yapılamamaktadır. Adalet Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı’ndan elde edilen ayrıştırılmış (disaggregated) veriler ise farklı seviyelerde toplandığı için çoğunlukla karşılaştırmalı analiz için uygun değildir.

Örneğin, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nın (KOM) yıllık raporlarında organize suçlar, uyuşturucu kaçakçılığı, sahte para basımı, belgede sahtecilik, nitelikli dolandırıcılık, siber suçlar, silah, mühimmat ve nükleer ve radyoaktif madde kaçakçılığı ve kara para aklama gibi suçlara ait veriler paylaşılmaktadır. Bu raporlardaki veriler ne kadar detaylı olsa da Adalet Bakanlığı verileri ile aynı çalışma içerisinde değerlendirmek istatistiksel metodlar açısından doğru sonuçlar vermeyecektir. Yolsuzluğa açık alanlar hakkında toplumla paylaşılan verilerin seçiminde izlenen yollar açıkça belirtilmemiştir ve seçimlerin rastgele yapıldığı izlenimini uyandırmaktadır. Ayrıca, yolsuzluk suçlarının sektörel dağılımlarının KOM’un veri tabanında bulunurken diğerlerinde eksik olması, verilerin karşılaştırılmasını zorlaştıran bir başka etkidir. Yolsuzlukla ilgili verilerin ayrıntılı ve titiz bir biçimde sınıflandırılması, riskli alanların belirlenmesi ve etkin mücadele stratejileri geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bölümde bahsedilen sorunların aşılabilmesi için doğru işleyen bir bilgiye erişim yasası şarttır. Hukuki verilerin coğrafi dağılımı ya da yolsuzluğa karışan kurumlar gibi detaylı bilgilerin idari kayıtları kurumlar tarafından sağlanmadığı noktada, vatandaşın bilgi edinme hakkını kullanabilmesi gereklidir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu 2003’ün Ekim ayında kabul edilmiş ve Nisan 2004’te yürürlüğe girmiştir. Kanun, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi edinme hakkını kullanarak başvuran gerçek ve tüzel kişilere sağlayacağı her türlü bilgiyi ve erişimi düzenler.

<sup>2</sup> 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu. <http://www.tuik.gov.tr/jsp/duyuru/upload/TuikKanun.pdf>

Başvuru sahibi adı ve soyadı ya da unvanı, kimlik numarası ve adresi ile birlikte istenen bilgi veya belgenin bulunduğu kuruluşa yapar. Bilgi başvurusu yapılan kurum, istenen bilgiyi on beş gün içinde sağlamakla yükümlüdür. Bilgi edinme isteği reddedilen başvuru sahibi, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilir. Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde verir.<sup>3</sup>

Kanunun bilgi edinme hakkının sınırlarını tanımlayan maddelerinin belirlendiği dördüncü bölümünde kanun kapsamı dışında olan istisnalar tanımlanmıştır. Bu istisnalar; devlet sırrı, ticari sır ve milli güvenliğe zarar verebilecek bilgiler gibi açıklamaları içermektedir. Bilgi edinme hakkının reddi için kullanılan istisnaların açıkça tanımlanmamış olması ve geniş kapsamı, kurum ya da kuruluşların başvurulara yeterli açıklama yapmadan reddetmesine sebep olmaktadır.

## ADALET BAKANLIĞI

Türkiye'de emniyet yetkililerine bildirilen suç verileri Adalet Bakanlığı tarafından toplanarak kamuya paylaşılır. Veriler, yıllık olarak Adalet Bakanlığı'nın bir birimi olan Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü'nün İnternet sayfasında yayınlanır. Kesinleşmiş ceza, güvenlik tedbirlerine ve mahkûmiyete ilişkin bilgilerin bulunduğu adli sicil sisteminde yolsuzluk suçlarına ait istatistiklere ulaşmak mümkündür.

Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) Sistemi, merkezi iletişim ağı projesi olarak hızlı, güvenilir, sağlıklı çalışan ve doğru yargı sistemini sağlamak için geliştirilen bir e-yargı sistemidir. Bu sistem Türkiye'de; mahkemeler, politika belirleyiciler ve diğer yargı organları tarafından kullanılmakta ve tüm mahkemeler, savcılıklar, hapishaneler, diğer devlet kuruluşlarını içermektedir. Ulusal düzeyde bir intranet olan UYAP sayesinde tüm mahkemeler elektronik şebekeler ile birbirine bağlı hale gelmiş ve yargı süreçlerine dair veriler bu sistem aracılığıyla toplanıp saklanmaktadır. UYAP dosya, mahkeme kararı ve devam eden dava sayısı ve ortalama karar süresi gibi birçok istatistiksel bilgiyi sağlamaktadır.

UYAP sisteminden edinilen ve Adalet Bakanlığı'nın yıllık raporlarında paylaşılan veriler sadece kesinleştirilmiş mahkeme kararlarını içerir. Bu nedenle, Adalet Bakanlığı'ndan ulaşılan veriler eksik kabul edilmekte ve yolsuzluk riski yüksek alanların belirlenmesi için tek başına yeterli olmamaktadır.

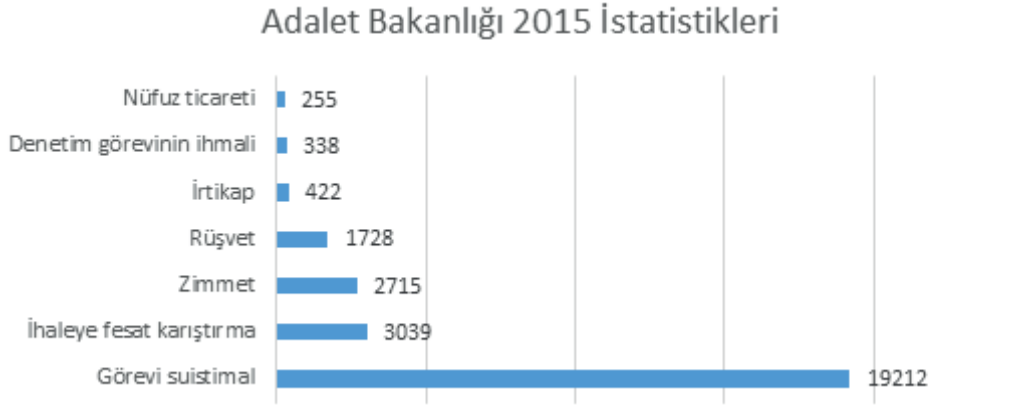
Türkiye'de yolsuzlukla mücadele alanında özellikle bu konu ile ilgilenen bir çatı kurum bulunmadığından, yolsuzluk suçlarının toplanması ve paylaşılması ile ilgilenen tek bir kurum yoktur. Bu eksiklik, Adalet Bakanlığı verilerinin özel bir çerçevede incelenmesinin de önünde engel teşkil eder. Paylaşılan verilerden ulaşılabilen faydalı göstergeler, suçtan hüküm giyenlerin sayısı ve suçun işlendiği yıldan ibarettir. Yıllık bazda sağlanan bu veriler, sadece demografik bilgiler ve Türk Ceza Kanunu'na göre suçun niteliğini içermektedir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun Üçüncü Kısım Dokuzuncu Bölüm ve Dördüncü Kısım Birinci Bölümleri Ekonomi, Sanayi ve Ticarete İlişkin Suçlar ve Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçları tanımlamıştır. Bu suçlar, ihaleye fesat karıştırmaya, irtikap,

<sup>3</sup> Özhabes, H. (2011) Yolsuzlukla Mücadele Kriterleri: Yargı, Yasama ve Kamu Yönetimi Türkiye İzleme Raporu. Uluslararası Şeffaflık Derneği: İstanbul

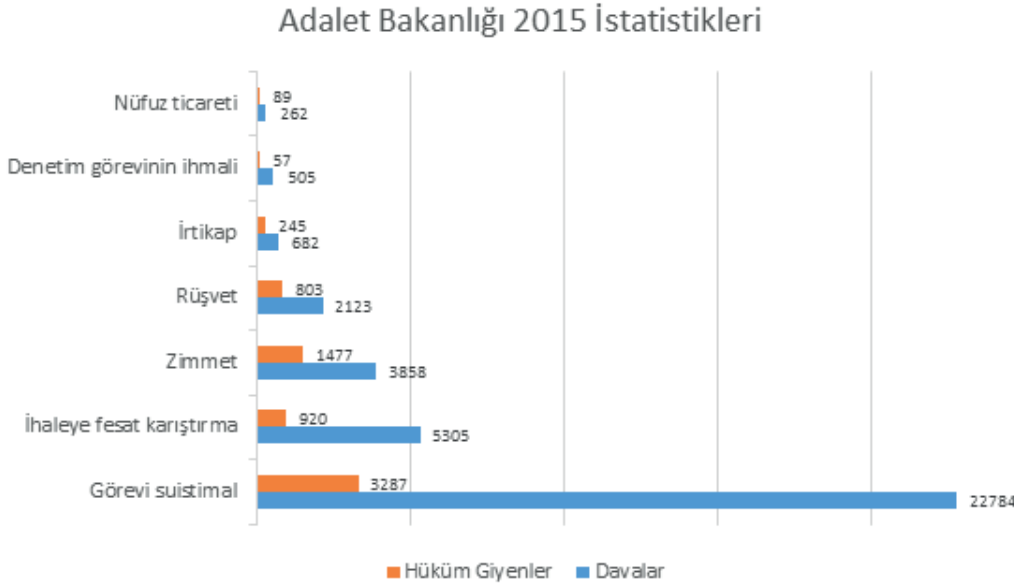
zimmete geçirme, rüşvet, vb. suçları içermektedir. 2015'te 59.772 dava mahkemeye intikal etmiştir. Davaların uzun sürmesi nedeniyle, bu raporda paylaşılan veriler sadece o yılda açılan davaları içermektedir. Adalet Bakanlığı tarafından paylaşılan verilere göre, 2015 yılında ceza mahkemelerinde TCK uyarınca açılan davalardaki sanık sayıları aşağıdaki gibidir:<sup>4</sup>

**Şekil 17.** 2015 yılında yolsuzluk suçları ile ilgili açılan davalardaki sanık sayıları



Yıl içinde açılan davalardaki suç ve sanık sayıları ayrıca Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü tarafından da paylaşılmaktadır. 2015 yılına ait veriler aşağıdaki grafikteki gibidir<sup>5</sup> (bu bilgiler, daha önceki yıllarda açılmış olan ve halen devam eden davaları da içerdiği için, önceki grafikte paylaşılan verilerden bağımsız olarak değerlendirilmelidir):

**Şekil 18.** 2015'te devam eden dava sayıları ve hüküm giyenler



2015 verilerine göre en sık raporlanan yolsuzluk suçları sırasıyla görevi suistimal, ihaleye fesat karıştırma, irtikap ve rüşvettir. Görevi kötüye kullanma suçundan yargılananlarla

<sup>4</sup> [http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/Istatistikler/1996/genel\\_tck\\_a%C3%A7%C4%B1lan2015.pdf](http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/Istatistikler/1996/genel_tck_a%C3%A7%C4%B1lan2015.pdf)

<sup>5</sup> [http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/Istatistikler/1996/genel\\_tck\\_karar2015.pdf](http://www.adlisicil.adalet.gov.tr/Istatistikler/1996/genel_tck_karar2015.pdf)

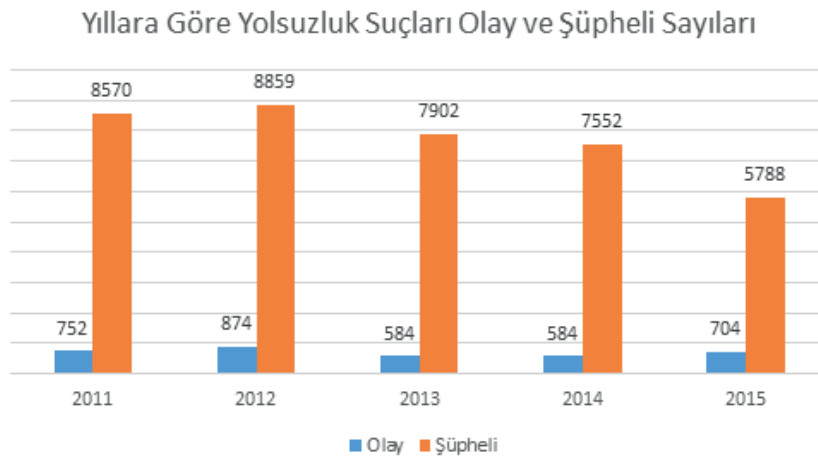
hüküm giyenlerin sayısı karşılaştırıldığında diğer suçlardan farklı bir oran dikkati çekmiştir; bu bulgu kamusal algı ile kanun hükümleri arasında farklılık olduğuna işaretler. Adalet Bakanlığı verilerinin son 5 yılda karşılaştırılmasında suçların sıralamasında bir fark görülmemiştir. Raporlanan suçlarda bir artış görülmüş olsa da, bu artış istatistiksel olarak anlamlı değildir.

## KAÇAKÇILIK VE ORGANİZE SUÇLARLA MÜCADELE DAİRE BAŞKANLIĞI (KOM)

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) bünyesinde çalışan Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı (KOM), narkotik suçlar, mali suçlar ve kaçakçılık ve organize suçlar ile mücadele etmektedir. KOM Daire Başkanlığı, birimlerin gerçekleştirdiği suçlarla mücadele faaliyetlerini yıllık raporlarda yayımlamaktadır. Bu raporlar, KOM'un soruşturmaları ve operasyonları ile alakalı istatistikleri barındırır. Bu raporda, KOM'un Mali Suçlarla Mücadele birimi tarafından sağlanan istatistikler incelenecektir.

KOM tarafından sağlanan veriler yolsuzluk risk faktörleri açısından Adalet Bakanlığı tarafından sağlanan verilere kıyasla daha kapsamlı görünmektedir. Suçun niteliği, coğrafi kısımlar ve belirli sektörler raporlarda paylaşılmıştır. Fakat paylaşılan verilerin seçim kısıtları açık değildir ve paylaşılan verilerde boşluklar bulunmaktadır.

**Şekil 19.** KOM 2011-2015 arası yıllara göre yolsuzluk suçları olay ve şüpheli sayıları



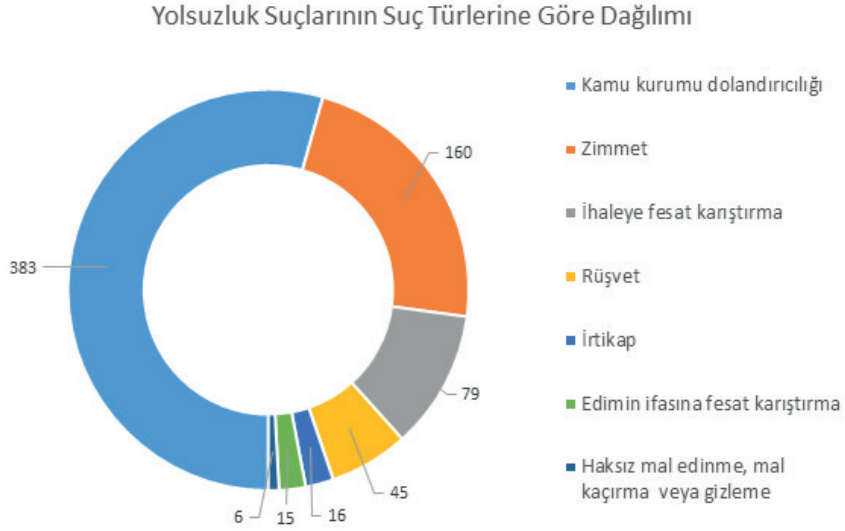
2015'te KOM birimlerin 7004 operasyon gerçekleştirilmiş ve bu operasyonlar kapsamında 5.788 şüpheli hakkında yasal işlem yapılmıştır.<sup>6</sup> 2015 yılı planlı yolsuzluk operasyonları içerisinde "kamu kurumu dolandırıcılığı" ile "zimmet" suçlarının diğer yolsuzluk suçlarına göre daha fazla işlendiği görülmüştür. "Söz konusu operasyonlarda sağlık, yerel yönetimler, eğitim ve diğer sektörlerdeki usulsüzlüklerin ön plana çıktığı anlaşılmıştır."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> KOM Daire Başkanlığı (2016) 2015 Kaçakçılıkla Mücadele ve Organize Suçlarla Mücadele Raporu, KOM Yayınları: Ankara.

<sup>7</sup> a.g.e., s. 5

Bu operasyonlarda toplam ekonomik değer 37,5 Milyon TL, suçların işlenmesi neticesinde ortaya çıkan kamu zararı 7,5 Milyon TL olarak hesaplanmıştır.

**Şekil 20.** KOM yolsuzluk suçlarının suç türlerine göre dağılımı - 2015



İhaleye fesat karıştırma suçunun meydana geldiği sektörler incelendiğinde yerel yönetimler, eğitim ve sağlık sektörlerinin ön plana çıktığı görülmüştür. Benzer biçimde, kamu kurumuna dolandırıcılığının ağırlıklı olarak sağlık, tarım, sosyal güvenlik ve eğitim sektörlerinde işlendiği görülmüştür. Usulsüzlüklerin büyük çoğunluğunun adli hizmetler, yerel yönetimler ve sağlık alanlarında olduğu anlaşılmıştır.

**Şekil 21.** KOM yolsuzluk suçları planlı operasyonları sektörel dağılımı - 2015

Sektör	Projeli Çalışma	Şüpheli			Tutuklu		
		Kamu Görevlisi	Diğer	Toplam	Kamu Görevlisi	Diğer	Toplam
Sağlık	31	71	21	92	0	16	16
Yerel Yönetimler	20	5	29	34	5	13	18
Adli Hizmetler	5	35	0	35	2	0	2
Eğitim	18	18	21	39	0	12	12
Tarım	13	0	0	0	0	0	0
Sosyal Güvenlik	10	0	0	0	0	0	0
Kamu Kur. Nit. Kur.	9	2	14	16	0	0	0
Maliye	1	0	0	0	0	0	0
Diğer	18	22	36	58	5	0	5
Tapu	2	0	0	0	0	0	0
Ulaştırma	1	0	0	0	0	0	0
Banka	3	19	0	19	0	0	0
Enerji	0	0	0	0	0	0	0
Bayındırlık	1	0	0	0	0	0	0
Orman	1	0	0	0	0	0	0
<b>Toplam</b>	<b>133</b>	<b>172</b>	<b>121</b>	<b>293</b>	<b>12</b>	<b>41</b>	<b>53</b>

KOM raporları, Adalet Bakanlığı tarafından paylaşılan verilerden elde ettiğimiz çıkarımları destekler niteliktedir. Mahkemeye intikal eden davalar ile KOM'un yürüttüğü operasyonlar benzer alanlardadır. Zimmet, ihaleye fesat karıştırma ve rüşvet, KOM raporlarında en sık işlenen mali suçlar arasındadır. Adalet Bakanlığı verilerinden fazlasını sunan bu raporlarda yolsuzluk riski yüksek sektörler de görülmekte ve 2015 raporunda paylaşılan sonuçlar yerel yönetimler, sağlık ve eğitim alanlarının daha detaylı bir inceleme gerektiğine işaret etmektedir. Bu sonuçlar, raporda incelediğimiz diğer çalışmalara paraleldir ve Türkiye'de yolsuzlukla mücadele konusunda yüksek değer taşımaktadır.

## BİLGİ EDİNME KANUNU İLE ULAŞILAN VERİLER

4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, yurttaşların, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip oldukları kayıtlarda yer alan verilere ulaşımını düzenler. Bilgi edinme başvurusu süreci, önceki "Yolsuzluk İstatistiklerine Ulaşmanın Önündeki Zorluklar" bölümünde detaylı olarak anlatılmıştır. Bu raporda da amacımız, bilgi edinme kanunu ile bizlere sağlanan hakları kullanarak yolsuzluk davaları hakkında kamuya paylaşılmayan idari kayıt istatistiklerine ulaşmaktır. Maalesef, kanunda belirtilen istisnalar ve bazı maddelerin keyfi bir biçimde yorumlanması sebebiyle bu mümkün olmadı.

"Yasal çerçevesi devlet sırları, ticari sırlar, özel hayatın gizliliği, güvenlik istihbaratı kapsamında olan bilgiler ve hala yargı sürecinde olan davalar ile ilgili bilgiler istisna kapsamına alınmaktadır. Ancak "devlet sırrı" gibi kavramların tanımı ve kapsamı açık değildir ve gizli bilgiler için resmi bir ölçüt bulunmamaktadır. Bu nedenle kamu ile bilgi paylaşımı kamu görevlilerinin keyfi kararlarına bağlı olabilmektedir"<sup>8</sup>

Kanundaki esas sorun, *gizli bilgiler, ticaret sırları ve bankacılık sırları* kavramlarıdır. Kanunda bu kavramların tanımları ya muğlak bırakılmıştır ya da hiç bulunmamaktadır. Bu sebeple devlet kurumları keyfi bir biçimde bilgi edinme başvurularını reddetmektedir. Gizli bilgileri ilgilendiren fıkra ile herhangi bir bilgi, makam ve merciler tarafından gizli bilgi statüsüne alınabilmektedir.

Bu raporun hazırlanmasında Başbakanlık İletişim Merkezi'ne (BİMER) yolsuzluk davalarının sonuçları hakkında bilgi talebinde bulduk. Başvurular, özel olarak, kuruma 2010 – 2015 yılları arasında rüşvet, irtikap, zimmet, ihaleye fesat karıştırma ve nüfuz ticareti konularında yapılan şikâyet ve duyurularının sayılarını edinmek amacıyla yapıldı. 906846, 922266, 922289 ve 938483 dosya sayıları ile kayda giren başvurular, BİMER tarafından 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun 7. ve 12. maddeleri sebep gösterilerek reddedildi.

İsminin paylaşılmasını istemeyen bir uzman, başvurulara 7. madde sebep gösterilerek red cevabının verilmesinin çok sık karşılaşılan bir durum olduğunu belirtmiştir. Başvuruya alınan red cevabını takiben Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna, oradan alınacak negatif yanıtlar üzerine de İdare Mahkemelerine, ardından da Anayasa Mahkemesi'ne başvuru-

<sup>8</sup> Uluslararası Şeffaflık Derneği (2016) Türkiye Şeffaflık Sistemi Analizi, Uluslararası Şeffaflık Derneği: İstanbul, Turkey. s. 106 <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2016/04/NIS-RAPOR-TR.pdf>



bilir. Bu silsile, bilgi edinme başvurularına BİMER tarafından verilecek red cevabının devamında, başvuruları uzun ve zahmetli bir yasal sürece sokarak bilgiye ulaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Bilgi edinme başvurularımıza almış olduğumuz olumsuz yanıtlar bir bulgu olarak değerlendirilebilir. Türkiye’de Bilgi Edinme Kanunu, yapılış amacından uzaklaşarak etkisiz bir hal almıştır ve hem yasada hem de uygulamada acil değerlişiklere ihtiyaç vardır. Devlet kurumlarında Şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında eksiklerin bulunması yolsuzluğun artışını doğrudan etkileyecek ve kontrol mekanizmalarını zayıflatacaktır.

# 6

## DEĞERLENDİRME

### SORUNLAR VE RİSK FAKTÖRLERİ

Bu raporda Türkiye'nin siyasi, ekonomik ve adli yapısını değerlendirerek yolsuzlukla etkili mücadele için üzerinde durulması gereken alanların altını çizdik. Endeksler, anketler ve idari kayıt istatistiklerinin incelenmesi ile iyi yönetim ilkelerine uyumdaki eksikleri ve karşılaşılabilecek sorunlara değindik.

Türkiye'nin belki de üzerinde durulması gereken en önemli sorunu yürütme erkinin diğer kurumlar üzerindeki nüfuzudur. Yolsuzlukla etkin ve sürdürülebilir bir biçimde mücadele edilebilmesi; kuvvetler ayrılığı ilkesinin tam anlamıyla uygulanmasına, yürütme erkinin anayasal sınırlara saygı göstererek yetkilerini, bu sınırların çizdiği çerçeve içinde kullanmasına bağlıdır. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadelede yüksek önem teşkil eden yargı erki, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Başbakanlık Teftiş Kurulları gibi kurumlar yasama erkinin nüfuzundan kurtulamadığı sürece Türkiye'de yolsuzlukla etkili bir mücadeleden bahsedemeyiz.

Sisteme dair bir diğer önemli sorun, kanunlarla uygulamalar arasındaki uçurumdur. 2000'lerin başında, özellikle AB'ye uyum çerçevesinde kabul edilen ve/veya değiştirilen yasalarla, Türkiye'nin hukuk sistemi esaslı bir değişim geçirmiştir. Bu değişiklikler çoğunlukla ilerleme olarak kabul edilse de şeffaflık ve hesap verebilirlik temelleri üzerine kurulan altyapı zamanla bozulmuş, uygulamaların yasalarla örtüşmemesi yolsuzluğa açık alanlar yaratmıştır.

Ayrıca, veri toplama faaliyetleri sorunsuz işlemeli ve devlet kurumları arasında paylaşımı eksiksiz ve eşgüdüm içerisinde ilerlemelidir. Raporda karşılaşılan örneklerde görüldüğü üzere, veri bazlı nicel yolsuzlukla mücadele çabaları Türkiye'nin büyük eksikliklerindedir.

Endeksler ve anketler, genellikle uluslararası ve ulusal ölçekli sivil toplum örgütleri tarafından, faaliyet gösterdikleri sektörlerin yolsuzluğa açıklığını ve yolsuzluğun sektörü nasıl etkilediğini değerlendirmek için yapılmaktadır. Toplumdaki yolsuzluk algısı, bu rapordaki örneklerde de görüldüğü üzere, ülkede yaşanan birtakım olaylar sebebiyle yıllar içinde farklılık gösterebilir; toplumda geniş yankı bulan yolsuzluk skandalları, ekonomik ve siyasi krizler ya da hükümet reformları algı temelli anketlere etki etmektedir. Deneyim temelli anketler, bu gibi dış etkilere karşı daha az kırılabilir oldukları ve yaşanan deneyimleri doğrudan raporlamaya fırsat tanıdığı için yolsuzluk riski yüksek alanların belirlenmesinde daha sağlıklı sonuçlar vermiştir.

Resmi istatistikler ve idari kayıt verileri bu endeksleri ve anketleri destekler nitelikte olmalıdır, fakat önceki bölümde verilen sebeplerden dolayı bu her zaman mümkün olmamaktadır. Bu sorunu çözmek için yolsuzluk verilerini toplayan kurumlarla siyaset yapımında ve reformların hayata geçirilmesinde rol oynayan kurumların bu analizin sonuçlarını iyi değerlendirmesi gerekmektedir. Kurumlar arası iletişimin artırılarak eşgüdümlü çalışmaya öncelik verilmesi ve edinilen bilgilerin toplumla paylaşılmasının sağlanması yolsuzlukla mücadeleye doğrudan katkı sağlayacaktır.

## RİSKLİ İŞLEMLER, SUÇLAR VE YOLSUZLUĞA AÇIK ALANLAR

Yolsuzluğa açık alanların etraflı değerlendirilmesinde, yüksek yolsuzluk riski bulunan işlemler gözardı edilemez. Bu işlemler, sadece yolsuzluğa açık alanların belirlenmesi için değil, diğer tüm devlet işlerinin sağlıklı biçimde yürütülmesi için dikkate alınmalıdır.

Çalışmalar ve kamu görevlileri ve özel sektör temsilcileri ile yapılan görüşmeler sonucu edinilen bilgilerden yola çıkarak bazı işlemlerin yolsuzluğa neden daha açık olduğunu görebiliriz. Sektörel zayıflıklar ya da işlemin denetlenmesindeki güçlükler bu açıklığa sebep olabilir. Aşağıda listelenen işlemler, bu yüksek riskli alanların başında gelmektedir:

- **Kamu Alımları ve Devlet Kontratları:** Yolsuzluğun tanımlanması ve ölçümünde karşılaşılan sorunlar ile bu işlemlerdeki yüksek yolsuzluk riski, kamu alımlarının denetlenmesini yüksek derecede önemli kılmaktadır. Yolsuzlukla mücadelenin kuvvetlendirilmesi amacıyla yapılan yasal düzenlemelerin yıllar içerisinde değişmesi sebebiyle kaybolan denetleme mekanizmaları, bu alandaki çalışmaları daha da zorlaştırmıştır.
- **Ruhsat ve Lisans İşlemleri:** Şirket tescili, imar işlemleri, emlak işlerinde tanınan ya da doğal kaynakların çıkarılmasında sağlanan ayrıcalıklar gibi durumlarda devletin aracı kurumlara verdiği yetkiler yolsuzluğa açık işlemlerin başında gelmektedir. Özellikle yüksek bütçeli inşaat veya hizmet işlerinde ve ruhsat alınması gereken durumlarda hem kamu kesiminin hem de özel sektörün rant arayışına girme olasılıkları nedeniyle çakar çatışması konusunda düzenlemeler gerekmektedir.
- **Sosyal Yardımlar:** Hükümet tarafından sağlanan kamu fonları, malzeme ve hizmetlerin veya nakdi ve ayni yardımların dağıtımı sırasında karşılaşılan adaletsizlikler, bu yardımların dağıtımından sorumlu kurumların yöneticilerinin kararlarını keyfiyet içinde almaları ve nüfuz ticareti riskini azaltacak uygulamaların bulunmaması çözülmesi gereken sorunların başında gelmektedir.
- **Aracılık Faaliyetleri ve Vergi İndirimleri:** Aracılık faaliyetlerinde hükümet tarafından tahsil edilen vergiler veya diğer masrafların küçük çaplı yolsuzluklara açık olduğu söylenebilir. Bu işlemlerde ödenmesi gereken toplam vergi tutarı indirimlere tabi olabileceğinden, vergi tahsilinde iki taraftan da rüşvet girişimleri olabilmektedir.
- **Gümrük İşlemleri:** Yurt dışı ticaret ve bağlantılı işlemler hükümet görevlilerini etkilemek için kullanılan yöntemler arasındadır. Gümrük işlemlerinde rüşvet ve zimmete geçirme, sık raporlanan yolsuzluk suçları arasındadır.



kamu görevlileri arasındaki yüz yüze iletişimin e-devlet yöntemleri ile azaltılması ve cezaların ya da harçların internet bankacılığı ile, bir aracı olmadan gerçekleştirilmesi sayılabilir. Bu deneyimden çıkartılacak en önemli sonuç, ticari işlemlerde araçların azaltılması ve bürokratik adımların azaltılması ile basit yolsuzluğun önüne geçilebileceğidir.

Yolsuzluk riski yüksek alanların değerlendirilmesinde yolsuzluğun çok katmanlı ve karmaşık bir sorun olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Bu bölümde bahsi geçen kurumlar, işlemler ve sektörler birçok konuda birbiriyle bağlantılıdır. Örneğin, Kamu İhale Kanunu'ndaki istisnalar veya oluşan boşluklar sonucu karşılaşılan usulsüzlükler, belediyenin bağlı idarelerine yapılacak alımların denetimsiz bir biçimde gerçekleşmesine sebep olmaktadır. Bu örnek, birçok farklı sektör ya da devlet kurumu bazında genişletilebilir ve yolsuzlukla mücadelenin tüm kurumlar ve sektörler tarafından aynı anda yürütülmesi gereken bir ortak çaba olduğunu gösterir. Yeterli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların bulunmadığı takdirde, yolsuzluk ağları kanunlardaki eksikler ve uygulamadaki yanlışlarla birlikte genişleyecektir.

## 7

## GZFT ANALİZİ

## Güçlü Yönler

- Elverişli kanunlar
- Yeterli işgücü
- Yeterli finansal kaynaklar
- Uluslararası anlaşmalara taraf
- Doğrudan yabancı yatırımlar için uluslararası standartlara uygunluk ve cazip jeopolitik konum
- Bölgedeki diğer ülkelere kıyasla süratli gelişim kapasitesi
- OECD, DTÖ, vb. uluslararası kuruluşlara üye
- Yüksek entelektüel kapasite ve farkındalığı olan eğitilmiş iş gücü ve ekonomik alanda gelişime açıklık
- Üçüncü taraf yüklenicilik tecrübeleri ile yerel şirketlerin uluslararası şirketlerle kurulan iş birlikleri
- Yolsuzlukla mücadele alanında çalışan STÖ'lerin ve işveren ve işçi örgütlerinin sayısındaki artış

## Zayıf Yönler

- Yetersiz yaptırımlar
- Yetersiz toplumsal farkındalık
- Siyasi irade eksikliği
- Verimsiz mali kaynak tahsisi
- Uluslararası yolsuzlukla mücadele kurallarının takibinde yetersizlik
- Ulusal ticaret anlayışındaki yolsuzluğa dair farkındalık eksikliği
- Kamu sektöründe ve özel sektördeki denetleme mekanizmalarındaki eksikler
- Gelir dağılımı eşitsizliği
- Özel sektörde rüşvete karşı kuralların eksikliği ve getirilen kanunların etik iş anlayışına katkı sağlayamaması
- Milli eğitim sisteminde yolsuzluğun negative etkilerine yer verilmemesi
- Yerleşmiş cezasızlık ve dokunulmazlık kültürünün toplumsal motivasyona olumsuz etkileri
- İnsan haklarıyla ilgili hukuki güvencelerin eksikliği

## Fırsatlar

- Kanunlarda yeniliğe ve ilerlemeye açıklık
- Çokuluslu şirketlerin ülkede uyum kültürünü yerleştirmesi
- Artan toplumsal farkındalık
- Artan STÖ etkinliği
- Uluslararası arenada artan görünürlük

## Tehlikeler

- Siyasi irade eksikliği
- Hukukun üstünlüğü ilkesinden uzaklaşılması
- Yolsuzluk riski yüksek sektörlerin (inşaat, kamu alımları, vb.) ekonomiyi sürükleyici sektörler olması
- Temel hak ve özgürlüklerin sağlanmaması
- Yürütme erkinin diğer devlet kurumları üzerindeki nüfuzu
- Yargı erkinin güçsüzleşmesi
- Milli eğitimin nitelikli işgücüne katkısının yetersizliği
- Artan gelir eşitsizliği



# 8

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu rapor, ulusal ve uluslararası çalışmalar ve devlet tarafından sağlanan verilerden yola çıkarak Türkiye’de yolsuzluk riski yüksek alanların tespiti konusunda detaylı bir analiz sunmaktadır. Araştırmada Türkiye’nin ekonomik, siyasi ve adli yapısı, yolsuzluk kapsamında değerlendirilebilecek davranışlar ve reform gerektiren alanlar incelenmiştir. Ulusal ve uluslararası endeksler ve anketler, idari kayıt istatistikleri ile beraber ele alınarak yolsuzluğa açık kurumlar ve sektörler saptanmıştır. Yasal çerçeve ve uygulamalardaki eksiklikler ve sorunlar belirlenerek etkili politikalar üretilmesi için yoğunlaşılması gereken alanların altı çizilmiştir.

Türkiye’nin idari dürüstlük ve şeffaflık sisteminde karşılaşılan sorunlar bu araştırmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Uluslararası Şeffaflık Derneği’nin amacı doğrultusunda, ülkenin demokratik, sosyal ve ekonomik gelişimi için toplumun tüm kesimlerinde şeffaflık, dürüstlük ve hesap verebilirlik ilkelerini hâkim kılmak için bu sorunlara dikkat çekilmelidir. Sistemin tamamını etkileyen sorunlar, yönetim sisteminin tüm unsurlarına nüfuz ederek birbirini tetikleyen unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Müteahhitler, taşeron işçiler, vergi mükelleflerinin inşaat sektöründeki ortak sorunlarını belediye işlerinden ya da kamu ihalelerinden bağımsız değerlendirmek mümkün değildir. Öyleyse, bu ve bunun gibi birçok örnekte olduğu gibi, yönetim sistemi bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

Bu sebeplerle bu gibi raporlar, çok yönlü ve karmaşık bir sorunun çözümünde atılmış ilk adımlar olarak değerlendirilebilir. Araştırma ve yazım aşamasında, yolsuzlukla mücadele alanında edindiğimiz deneyimlerden yola çıkarak bu deneyimi küresel ve yerel paydaşların alandaki diğer çalışmalarıyla birleştirdik. Her ne kadar araştırmadan elde edilen sonuçlar yolsuzluğa açık alanların değerlendirilmesi ve sistemin bir bütün olarak iyileştirilmesi için yüksek önem taşısa da; sonuca ulaşamadığımız alanlar da bir o kadar değerlidir. Bilgi ya da veri eksikliğinden ötürü yapılamayan çıkarımlar, sorunlu alanlara işaret ederek yolsuzluk ağlarının çizilmesinde faydalı olacaktır. Raporun eksikleri, sistemde karşılaşılan sorunların yansımaları olarak düşünölmelidir.

Raporun neredeyse her bölümünde ele alınan ana tema, güvenilir ve karşılaştırılabilir veriye ulaşmadaki zorluklar ve devlet kurumlarının bu verileri edinme ya da paylaşmasında sivil toplum, akademi ve diğer devlet kurumları ile iş birliği içinde olmamasıdır. Anketler, kamuoyunda yolsuzluk algısının belirlenmesindeki esas katkılarının yanında, kapsam ola-

rak sınırlıdır. Yolsuzluk suçlarının belirlenmesi ve önlenmesi doğrultusunda siyaset yapımı içinse anket verilerini destekleyecek güvenilir idari verilere ihtiyaç vardır. Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve KOM Daire Başkanlığı tarafından sağlanan verilerin kapsamı genişletilmeli ve TÜİK istatistikleri ile beraber konumsal ve zaman bazlı analizlerin yapılmasını sağlayacak biçimde güncellenmelidir.

İstatistiklerin kapsamı ve kalitesinin yanında, bu verilere ulaşım daha açık ve her türlü siyasi etkiden bağımsız olmalıdır. Araştırma kapsamında merkezi devlet kurumlarına yaptığımız bilgi edinme taleplerinin tamamı reddedilmiştir. Daha önceki bilgi edinme talebi deneyimlerimiz de durumun bu araştırmaya özgü olmadığını, aksine süregelen bir sorun olduğunu göstermiştir. Belediyeler tarafından işletilen bilgi paylaşım hizmetleri ise daha çok bir halkla ilişkiler yöntemi olarak kullanılmakta, ekonomik verilere ulaşmak için yapılan bilgi edinme talepleri ise merkezi kurumlar tarafından verilen cevaplara benzer biçimde reddedilmektedir. Bu sonuca ek olarak, yerel yönetimlerin kanunen bu yapıları bulundurma zorunluluğunun olmaması, zaten şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini benimsemiş belediyelerin bilgilerini paylaştığı ve asıl takip edilmesi gereken bilgilerin bürokratik engeller ardında saklandığı şeklinde yorumlanabilir.




Yönetişim sisteminin yapısında yaşanan sorunlar da araştırma sürecinde sürekli karşılaştığımız bir olgudur. Yolsuzlukla mücadele eden kurumların yürütmenin yoğun siyasi baskısı altında hareket ettiği bir ortamda etkili yolsuzlukla mücadeleden söz etmek mümkün değildir. Bu sorun, yasal çerçeve ve uygulamalar arasındaki uçurumda da kendini belli etmektedir; denetleyici kurumların yolsuzlukla etkili mücadele için geliştirilen kanunlara uyması engellenir -ya da bu kurumlar kanunlara bilerek ve isteyerek uymazlarsa- hükümet dışında bulunan paydaşların etkileri çok kısıtlı olur. Siyaset yapıcılar ve denetleyicilerin atanmaları ya da seçimlerinde oluşacak siyasi etki, bütün denge ve denetleme mekanizmasına zarar vererek yolsuzluk riskini artırır.






Raporda, doğru denetleme mekanizmalarının geliştirilmesi sonucu azalan küçük çaplı yolsuzluklar gibi süreklilik teşkil etmiş ilerlemeler de dikkat çekmiştir. Bu sebeple, tüm seviyelerde ve alanlarda yolsuzlukla mücadele çabalarının yetersiz olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Toplumda farkındalığın artması, bu alanlarda kamuoyu oluşumunu sağlayarak siyasileri doğrudan etkilemektedir; seçmenin yoğun isteğiyle karşı karşıya kalan siyasetçiler de değişimi hızlandırmak için çabalamaktadır. Bu şekilde, sivil toplumun kamuoyu oluşturması ve siyaseti seçmenler yoluyla etkilemesi de etkili bir yöntem olarak karşımıza çıkmıştır. Bu doğrultuda, yolsuzluğa açık alanlar detaylı bir biçimde incelendiği ve altı çizilen sorunlar titizlikle ele alındığı ölçüde etkili bir yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturulabilir.




## 9

## EK-1

## Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planları Karşılaştırması

2010-2014 Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi Eylem Planı	2016-2019 Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi Eylem Planı	Konuyla ilgili yapılan mevzuat/kanun değişikliği ya da düzenlemesi	Değerlendirme
1 Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanında, açıklık ve şeffaflığa ilişkin uygulamaların geliştirilmesi ve denetimin etkinleştirilmesi	2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.	Siyasi Partiler Kanununda değişiklik yapılmasını öngören tasarı Mart 2016 itibarıyla Plan ve Bütçe Komisyonu'na iletilmiştir.	Konuyla ilgili esaslı bir ilerleme kaydedilmemiştir.  Türkiye'de siyasi partilerin harcamaları Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir fakat finans kaynaklarını ve işleyişini izleyen ve etkin denetleyen bağımsız bir kurum bulunmamaktadır. 
2 Siyasi etik ile ilgili çalışmaların tamamlanması	2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.	TBMM Üyeliği Etik Kanun Teklifi adlı kanun teklifi Nisan 2016 itibarıyla Meclis'e sunulmuştur. Teklif ile, TBMM üyeliği ile bağ- daşmayan iş-lerin belirlenmesi, TBMM üyelerine yönelik etik davranış ilkelerinin, bildirim yüküm- lülüklerinin ve hediye alma esaslarının düzen- lenmesi, siyasi parti grupları bünyesinde siyasi etik kurulları ve TBMM Siyasi Etik Komisyonu oluşturulması, ayrıca bu kurullar ve Komisyonun görev, yetki, çalışma usul ve esaslarının düzen- lenmesi amaçlanmaktadır. Komisyonun siyasi partilerin kendi etik kurullarının üyeleri arasın- dan bildireceği 11 üyeden oluşması, üyeliklerin partilere göre dağılımı TBMM içtüzük 11.  Maddeye göre yapılması ve üyelerin komisyon başkanını salt çoğunlukla seçmesi öngörül- mek- tedir. Teklif, sadece milletvekillerine yönelik hazırlanıp bakanlar kapsam dışında bırakılmıştır.	Konuyla ilgili esaslı bir ilerleme kaydedilmemiştir.  Türkiye'de milletvekillerinin etik ihallerini izleyen ve denetleyen bir yasal çerçeve ve mekanizma bulunmamaktadır. 
3 Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) kurulmasına ilişkin çalışmaların tamamlanması (2010)  Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsman) etkinliğinin artırılması (2016)	2016-2019 Planında söz konusu madde ombudsmanın etkinliğinin artırılması şeklinde değiştirilmiştir.  Tebdir ve amaç mad- deleri yeniden formüle edilmiştir.	6328 sayılı Kanunu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu 29/6/2012 tarihinde yayımlanmış ve Ombudsmanlık Kurumu ihdas edilmiştir.	Ombudsmanlık Kurumunun vereceği kararlar "tavsiye" niteliğinde olup, hukuki yaptırım yoktur. Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin iktidar partisi ile daha önceden sahip oldukları siyasi ilişkiler ve büyük çaplı insan hakları davalarında rollerine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. 

4	Genel İdari Usul Kanununa ilişkin çalışmaların tamamlanması	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	Bir değişiklik yapılmamıştır. Çalışmaları 1990'lı yıllardan beri devam eden Genel İdari Usul Yasa Tasarısı (GİUKT) Adalet Bakanlığı tarafından Eylül 2008'de Başbakanlığa sevk edilmiştir. Tasarı aslında 2011 yılında son aşamaya gelmiştir ancak an itibarıyla ne TBMM Tasarı ve Teklifler sayfasında ne de Adalet Bakanlığı sitesinde ilgili tasarıya rastlanmamak- tadir. Türkiye'de idari işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke ve usulleri belirlenmesi ve uyulması gereken esasları düzenleyen genel bir idari usul kanunu olmamakla birlikte ayrı ayrı kamulaştırma, vergi, kamu alacakları, disiplin ve ihalelere ilişkin hükümlerin bulunduğu kanunlar mevcuttur. Ancak Avrupa Konseyinin (2007) 7 sayılı "İyi İdare İlkeleri" metnindeki tüm husus- lar kapsayacak çerçevede bir yasa çıkarılmalıdır.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. 
5	Sayıştay Kanunu Teklifinin yasalama sürecinin tamamlanması	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	6085 sayılı Sayıştay Kanunu 19/12/2010 tarihinde yasalama süreci ve 8/8/2011, 12/7/2013 tarihlerinde değişikliğe uğramıştır.	Sayıştay Kanun'uyla, Sayıştay'ın başta TSK olmak üzere, güvenlik hizmeti sunan kamu kurumlarında yapacağı denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasıyla ilgili özel düzenlemeler getirilmiş, TSK harca- maları TBMM denetiminden muaf kılınmıştır. Kabul edilmesinden bu yana Sayıştay Kanunu çok kez şeffaf- lığı azaltacak şekilde değişikliğe uğramış ve bazı hükümleri de AYM tarafından iptal edilmiştir. Kanun'da yasal zorunluluk olarak belirtilmesine rağmen raporların TBMM'ye sunul- maması eleştirilere neden olmuştur. Sayıştay'ın yargısal yetkilerinin bu- lunması gereğiyle performans denetimine ciddi kısıtlamalar getirilmiştir. 
6	3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunundaki mal bildirimlerine ve diğer uygulamalara ilişkin hükümlerin gözden geçirilmesi	2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor. Amaç maddesi yeniden formüle edilmiştir.	Bir değişiklik yapılmamıştır.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. 
7	Kamu görevinden ayrılanların yapamayacağı işlerle ilgili kanunî düzenlemelerin ve uygulama etkinliğinin gözden geçirilmesi	2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.	2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanunla ilgili bir değişiklik yapılmamıştır.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. 
8	Devlet sırları ve ticari sırlara ilişkin çalışmaların tamamlanması	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	21.10.2011 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı sunulmuştur. Sonrasında bir değişiklik yapılmamıştır. 2008 yılında TBMM'ye sevk edilen Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı ve Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı 2011 yılında işlemden kaldırılmıştır. Yolsuzlukla ilgili soruşturmalar bakımından devlet sırrı ve ticari sır kavramları konusunda bir düzenleme yoktur.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. 

<p><b>9</b> Kamu ihale sisteminin gözden geçirilmesi (2010)</p> <p>Kamu ihale kanununun gözden geçirilmesi (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>Tedbir ve amaç yeniden formüle edilmiştir</p>	<p>4/3/2010, 30/7/2010, 29/12/2010, 9/2/2011, 20/4/2011, 20/8/2011, 15/7/2012, 13/8/2012,</p> <p>13/4/2013, 23/8/2013, 24/9/2013, 28/11/2013,</p> <p>25/12/2013, 7/6/2014, 16/8/2014, 25/10/2014,</p> <p>12/6/2015, 27/6/2015, 28/7/2015 ve 27/4/2016 tarihlerinde kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir</p> <p>Kamu İhale Kanunu md. 2 ve 3'e yapılan eklemeler ile 2010-2016 sürecinde birçok istisna getirilmiş, bazı kamu alımları Kanun kapsamından çıkarılmıştır, kanunun şeffaflığı azaltılmıştır.</p> 
<p><b>10</b> Yerel yönetimlerin imar, ruhsat vb. işlem süreçlerinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması (2010)</p> <p>Yerel yönetimlerde hesap verebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>2010-2014 Planında 10. ve 11. Maddeler olarak yer alan tedbirler 2016-2019 planında tek bir maddede birleştirilmiştir.</p>	<p>Kanunla ilgili bir değişiklik yapılmamıştır.</p>	<p>Konu İdari Usûl Kanunu ile doğrudan bağlantılıdır ve bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 
<p><b>11</b> Yerel yönetimlerin iştirakleri üzerindeki denetim mekanizmalarının etkinliğinin gözden geçirilmesi (2010)</p> <p>Yerel yönetimlerde hesap verebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>2010-2014 Planında 10. ve 11. Maddeler olarak yer alan tedbirler 2016-2019 planında tek bir maddede birleştirilmiştir.</p>	<p>Kanunla ilgili bir değişiklik yapılmamıştır. "Köylere Hizmet Götürme Birlikleri"nin işleyişinde de; hesap verebilirlik, sorumluluk ve denetim yönünden ciddi sorunlar vardır.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 
<p><b>12</b> Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi ve izleme mekanizmalarının kurulması (2010)</p> <p>Yerel yönetimlerde seçimle işbaşına gelenler için etik ilkelerin belirlenmesi (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>2016-2019 Planında tedbir maddesi yeniden formüle edilmiştir.</p>	<p>Yasal olarak bir değişiklik yapılmamıştır.</p> <p>25-30 Mayıs Etik Günü ve Haftası çerçevesinde yerelerde "Yerel Yönetimlerde Etik Davranış İlkeleri ve Uygulaması" konusu etrafında çeşitli programlar düzenlense de merkezi izleme mekanizmasının varlığına dair bir ize rastlanamamıştır.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 
<p><b>13</b> Denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi (2010)</p> <p>Denetim birimlerinin kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu birimler arasında etkin işbirliği ve koordinasyon sağlanması suretiyle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenerek gerekli tedbirlerin alınması (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>2010-2014 Planında 13. ve 14. Maddeler olarak yer alan tedbirler 2016-2019 planında tek bir maddede birleştiriliyor.</p>	<p>Denetim Görevlilerinin Uyacakları Meslekî Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik 14/09/2010 tarihinde yayımlanmıştır.</p> <p>"Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Politika ve Uygulamalarının Koordinasyonun Güçlendirilmesi Projesi" kapsamında bir soruşturma rehberi ve raporlama standartları geliştirilmiştir. Rehber halen yürürlüğe girmemiştir. Yolsuzluk davalarının soruşturulmasıyla ilgili veriler toplanıp analiz edilmiş ve riskli alanların yolsuzluk haritası hazırlanmıştır. Müfettişlerin sektöre özel yolsuzlukla mücadele stratejileri, yolsuzluk soruşturmalarnın koordinasyonu, modern soruşturmalar, raporlama teknikleri ve bilgi paylaşımı konusunda eğitilmesi kısmen gerçekleştirilmiştir.</p> <p>24/03/2011 tarihli Hata, Usulsüzlük, Yolsuzluk ve Ayrımcılığın Önlenmesi Genelgesi'nde Strateji Geliştirme Başkanlığı Koordinatör Birim olarak görevlendirilmiştir.</p>	<p>Konuyla ilgili sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.</p> 

<p><b>14</b> Denetim raporlarından hareketle yolsuzluğa açık risk alanlarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>2010-2014 Planında 13. ve 14. Maddeler olarak yer alan tedbirler 2016-2019 planında tek bir maddede birleştirilmiştir.</p>	<p>Bkz: Madde 13</p>	<p>Konuyla ilgili sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.</p> 
<p><b>15</b> Kamu Görevlileri Etik Kurulu rehberliğinde kamu yönetimi içerisindeki her bir meslek grubu için ayrı etik ilkelerin belirlenmesi ve çıkar çatışmalarının engellenmesi</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.</p>	<p>Hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye yönelik Hediye Alma Yasağı konulu genelge 16/12/2011 ve 17/12/2014 tarihinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nca yayımlanmıştır.</p> <p>Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun web sayfasında birkaç meslek grubu için farklı kişiler tarafından hazırlanmış çalışmalara yer verilmişse de oldukça kısıtlı bir liste mevcuttur. Meslek odalarının belirledikleri etik ilkelere kendi sayfalarından ulaşmak mümkündür.</p> <p>Denetim Görevlilerinin Uyacakları Mesleki Etik Davranış İlkeleri Hakkında Yönetmelik kabul edilmiş ve 14.09.2010 tarihinde yürürlüğe girmiştir.</p>	<p>Konuyla ilgili sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir.</p> 
<p><b>16</b> Özel sektör kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi</p>	<p>Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.</p>	<p>6102 Türk Ticaret Kanunu 13/1/2011 tarihinde kabul edilmiştir. Kanun'la pay sahiplerinin bilgi alma hakları, belli koşullarda bağımsız denetim, bağımsız yönetim kurulu üyeleri, muhasebe standartları gibi bir dizi düzenleme getirilmişse de, şeffaflığa ilişkin web sitesi açma zorunluluğu gibi hükümler ticaret odalarının lobisi sonucu kaldırılmıştır. Şirketlerin denetimi konusunda ise geriye gidilmiş, özel statüdeki şirketlere getirilen bağımsız denetim dışında önemli sayıda şirket için halen bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Getirilen düzenlemelerin uygulanmasıyla ilgili takip mekanizması sistematik değildir.</p> <p>Türkiye liderliğindeki G20 zirvesinde Özel Sektör İlkeleri çıkarılmıştır.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 
<p><b>17</b> Sivil toplum kuruluşlarında saydamlığın artırılması ve yolsuzluğun önlenmesi (2010)</p> <p>Sivil toplum kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında saydamlığın artırılması (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>Tedbir ve amaç maddeleri yeniden formüle edilmiştir. Vakıflar kapsam dışı bırakılmış, meslek odaları kapsama dahil edilmiştir.</p>	<p>Yasal bir değişiklik yapılmamıştır.</p> <p>Türkiye'de Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Sivil Toplum ve Demokrasi" konulu bir proje resmi kurumlardan bağımsız olarak Uluslararası Sivil Toplum Destekleme ve Geliştirme Derneği (STD) ve Liberal Düşünce Topluluğu ortaklığıyla hazırlanmıştır. Belirtilen alanlarda şeffaflık, hesap verebilirlik, denetim ve katılımı ilgili sorunların çözmeye yönelik mekanizmaların devreye girmesi gerekmektedir.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 
<p><b>18</b> Yolsuzluk suçlarına ilişkin yargılama sonuçları ile Devlet Personel Başkanlığında disiplin cezası alan kamu görevlileri hakkında oluşturulan veri tabanlarından yararlanarak risk alanlarının belirlenmesi</p>	<p>2016-2019 Planındaki söz konusu madde aynen duruyor.</p>	<p>Bir değişiklik yapılmamıştır.</p> <p>TÜİK veri tabanında yer alan suç türleri kapsamında yolsuzlukla ilgili suçlara ilişkin bir veri mevcut olmadığı gibi elektronik ortamda Yolsuzluk Araştırma ve Bilgi Sistemi veri tabanı da mevcut değildir.</p> <p>Adalet Bakanlığı Ceza İşleri veya Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğüne 3628 sayılı Kanununun 17. Maddesinde yazılı suçlara ilişkin olarak böyle bir veri tabanı mevcut değildir.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p> 

19	2016-2019 Planında YENİ TEDBİR: Gümrüklerde Tek Pencere Sisteminin Uygulamaya Konulması	Amaç: Tek Pencere Sistemi ile manuel olarak yapılan belge kontrollerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesi, kullanıcı hatalarının ortadan kalkması, kontrollerin etkinliğinin artırılması ve işlem sürelerinin kısaltılması.		
20	2016-2019 Planında YENİ TEDBİR:Kamu sermayeli kuruluşlara yönelik yönetim reformunun yapılması	Amaç: Kamu sermayeli kuruluşların açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda çalışmalarının sağlanması, uluslar arası kamusal yönetim ilkeleri ile uyumlu olacak şekilde mevzuat düzenlemesi yapılması		
21	2016-2019 Planında YENİ TEDBİR:Yargı mensupları için mesleki etik kurallarının belirlenmesi	Amaç: Yargı mensuplarının uyması gereken mesleki etik kuralların, uluslararası ölçütler de dikkate alınarak ilgili kurumlarla işbirliği halinde belirlenmesi		
22	Kamu görevlileriyle ilgili soruşturmalardaki izin sisteminin gözden geçirilmesi	2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.	4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'da ve soruşturma ve yargılama ayrıcalığı sağlayan diğer özel kanunlarda bir değişiklik yapılmamıştır.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. 
23	Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında meydana gelen yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirenlerin korunmasına ilişkin düzenlemelerin oluşturulması	2016-2019 Planında söz konusu madde aynen duruyor.	İçişleri Bakanlığı tarafından 2011 yılında "Yolsuzluğun Bildirilmesine İlişkin Kılavuz İlkeler" yayımlanmıştır.  TYSAP Projesi kapsamında hazırlanan İdari Soruşturma Rehberinde de konuya ilişkin hükümler yer almıştır.  Ocak 2015'te kamuoyuna açıklanan şeffaflık yasa paketi kapsamında özellikle Devlet Memurları Kanununda yapılacak değişikliklerle kamuda; 2014 Ocak ayında Bakanlar Komisyonunca alınan karar çerçevesinde de özel sektörde ihbar mekanizmalarına ilişkin bir kısım öneriler kabul görmüşse de bunlar hayata geçirilememiştir.	Konuyla ilgili esaslı bir ilerleme kaydedilmemiştir. 
24	Yolsuzlukla mücadelede görev alan birimler arasında etkin işbirliği, bilgi paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	"Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi" konulu AB projesi raporunda kaydedilen bazı ilerlemelerden bahsedilmektedir, ancak kamuya açık başka bir bilgi bulunmamaktadır. Bu ilerlemelerin somut olarak neye karşılık geldiği bilgisi mevcut değildir.	Konuyla ilgili sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. 



<p><b>25</b> Vatandaşların, haksız bir uygulama ile karşılaştıklarında kanunlar ve idari düzenlemelerle kendilerine tanınan haklar ile başvuruda bulunabilecekleri merciler konusunda bilgilendirilmesi</p>	<p>Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.</p>	<p>4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde BİMER kurulmuştur.</p> <p>Her ne kadar ilgili mevzuatla bilgi edinme hakkının sınırları belirlenmiş ise de uygulamada, "devlet sırrı", "ticari sır" ve "ülkenin Bilgi Edinme Hakkının Sınırları ve Bu Hakkın İhlalinde Sorumluluk, ekonomik çıkarına zarar verme" gibi ibarelerin muğlaklığı ile hangi bilgi/belgelerin istisna kapsamında olduğunun açık değildir. 4982 sayılı Kanun'da da bu sınırların çerçevesini daha somut olarak çizmeye yönelik gerekli değişiklik çalışmalarının yapılması gerekmektedir.</p> <p>Bilgi Edinme Kanununun 10 yılı aşkın uygulaması son derece zayıf olmuştur, bilgi edinme talebinde bulunan vatandaş sayısının yüksekliğine rağmen, bilgi edinme başvuruları genelde ya yetersiz bilgi ve kanun maddelerinin kopya edilmesi şeklinde yanıtlanmakta ya da cevapsız kalmaktadır.</p>	<p>Konuyla ilgili esaslı bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p>
<p><b>26</b> Düzenli aralıklarla yolsuzluk algılama anketi yaptırılması</p>	<p>Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.</p>	<p>TÜİK ya da başka bir kamu kurumu/kuruluşu böyle bir çalışma yürütmemiştir.</p> <p>Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Yolsuzluk Algısı Endeksini referans göstermektedir, ayrı bir çalışma yürütülmemiştir.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p>
<p><b>27</b> Millî Eğitim Bakanlığı ders müfredatında dürüstlük konularının işlenmesi (2010)</p> <p>Millî Eğiti Bakanlığının ders müfredatında etik davranış ilkelerinin ağırlığının artırılması (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında söz konusu madde bulunuyor.</p> <p>Tedbir ve amaç maddeleri yeniden formüle edilmiştir.</p>	<p>MEB Talim Terbiye Kurulu Başkanlığı 2010 yılında valiliklere ve tüm ilk ve orta dereceli okullara; 2010-2011 Eğitim Öğretim Yılı'nın ilk haftasında okul öncesi, ilköğretim ve ortaöğretim okullarında ders içi ve ders dışında, değerler eğitimine yönelik faaliyetlerin gerçekleştirilmesi ile ilgili bir genelge yaymıştır. MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan "değerler eğitimi" seminer konularını içeren 39 sayfalık kitapçık 81 ilin valiliğine gönderilmiştir.</p> <p>Ahlak temelli disipline uygun şekillendirilen değerler eğitimi için bakanlığın belirlediği dokuz konu içerisinde din ve Tanrı inancıyla ilgili tartışmalı ifadeler bulunması, insani ve toplumsal etik değerlerin önplana çıkarılmamış olması uygulamanın belirlenen amaçla örtüşmediğini göstermektedir.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p>
<p><b>28</b> Yolsuzlukla mücadele ve temiz toplum temasını içeren sosyal faaliyetlerin desteklenmesi</p>	<p>2016-2019 planında söz konusu madde aynen duruyor.</p>	<p>Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı öncülüğünde "Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının ve Uygulamalarının Koordinasyonunun Güçlendirilmesi" konulu AB projesi 29 Aralık 2012-28 Aralık 2014 tarihleri arasında yürütülmüştür.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p>
<p><b>29</b> Radyo ve Televizyon Üst Kurulunca televizyon ve radyo yayınlarında dürüstlük konularına yer verilmesinin sağlanması (2010)</p> <p>Televizyon ve radyo yayınlarında etik davranış ilkeleri konusuna yer verilmesinin sağlanması (2016)</p>	<p>2016-2019 Planında tedbir yeniden formüle ediliyor.</p>	<p>Takip edilebilir bir değişiklik bulunmamakta.</p>	<p>Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.</p>

30	Medya organlarının yolsuzlukla mücadeledeki rollerinin güçlendirilmesi	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	Takip edilebilir bir değişiklik bulunmamaktadır.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.
31	Strateji doğrultusunda oluşturulan temel ilke ve yöntemlerin tüm kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve kamu görevlileri tarafından benimsenmesi amacıyla seminer, çalıştay ve konferanslar düzenlenmesi	Bu madde 2016-2019 planından çıkarılmıştır.	Takip edilebilir bir değişiklik bulunmamaktadır.  Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu (2012) gibi tekil örnekler bulunsa da tüm bu çalışmalar, raporlamalar ve alınan kararların tam bir listesine ulaşabileceğimiz, bunların kamuoyu ile paylaşılmasını kolaylaştıracak yıllık program sunan bir bilgilendirme mekanizması mevcut değildir.	Konuyla ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir.
32	2016-2019 Planında YENİ TEDBİR:  Diyaret İşleri Başkanlığı tarafından etik davranış ilkelerine yönelik faaliyetlerin artırılması	Amaç: Diyanet İşleri Başkanlığınca düzenli aralıklarla din görevlilerinin hutbe, sohbet ve vaazlarda etik davranış ilkeleri konusuna yer vermesi yönünde çalışma yapılarak bu sayede toplumsal bilincin artırılmasına katkı sunulması		

 2010-2014 Eylem Planında yer alıp başarıyla gerçekleştirilen maddeler.

 2010-2014 Eylem Planında yer alıp kısmen gerçekleştirilmiş maddeler.

 2010-2014 Eylem Planında yer alıp 2016'ya kadar bir ilerleme kaydedilmemiş maddeler.

 2010-2014 Eylem Planında yer almayıp 2016-2019 planına yeni eklenen maddeler.



