

Çıkar Çatışması ve Siyasetin Finansmanı

Ömer Faruk Gençkaya

24.07.2019, 09:30-12:30

Toplumlar demokratikleştikçe ve hükümetler kendi vatandaşlarına hesap verir hale geldikçe vatandaşlar kamu görevlilerinin “görevlerini kamu yararına uygun, adil ve tarafsız bir biçimde yapmalarını isterler.¹ Demokratik ülkelerdeki temiz siyaset sürdürülebilir güven ve açıklık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri kadar demokratik kurumların etkili ve verimli çalışmalarına bağlıdır.² Demokratik denetimin yüksek olduğu ülkelere karşılık, demokratikleşme sürecindeki birçok ülkede kamu yönetiminde *şeffaflık* ve “kamusal” ile “özel” amaçlar arasındaki açık ayrımın olmayışı ve *hesap verebilirlik* başlıca sorunları oluşturmaktadır.³ Öte yandan, kamu ve özel sektörün yeni ortaklık biçimleri ve sivil toplumla devletin artan işbirlikleri, politika yapıcılara ve yöneticilere yeni tehdit alanları yaratmaktadır.⁴ Demokrasinin varlığını sürdürmesi siyasi partiler ve adayların seçimlerde rekabet edecek kaynaklara sahip olmasını gerektirmektedir. Bu süreçte siyasetin finansman kaynakları ile siyasi rekabeti bozan ve seçilmişleri yozlaştıran risklerin artmaktadır. Kamusal kaynakları dağıtma tekeline sahip olan siyasi iktidar, bu kaynakları siyasetin finansmanında da kullanabilmektedir. Ekonomik güçlerini siyasi güce dönüştürerek, siyasi karar alma süreçlerini etkilemek isteyen birey ve gruplar da (üçüncü kişiler) bulunmaktadır.⁵ Bu gelişmeler, kamu sektöründe çıkar çatışması, mal ve lobicilik faaliyetlerine ilişkin bildirimlerin önemini artırmıştır.⁶

Çıkar çatışması, güvene dayalı bir konumda görev yapan bir kişinin, görevi ve kişisel çıkarlarının çatıştığı bir durumdur. Bu gibi çatışan çıkarlar, görevlerini tarafsız ve nesnel bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırabilir. Etik veya uygun olmayan bir sonuç ortaya çıkmasa bile bir çıkar çatışması bulunur. Mesleki yönden, birincil çıkarlara ilişkin değer yargılarının ve eylemlerin ikincil çıkarlar tarafından haksız yere etkilenmesi ile ortaya çıkar bir dizi riskler çıkar çatışması oluşturur.⁷ Birincil çıkarlar, hizmet alanın korunması, hizmetin amacı, hizmete ilişkin dürüstlük sistemi ve görev tanımı gibi mesleğin veya faaliyetin ana hedeflerini ifade eder. İkincil çıkarlar kişisel çıkarları içerir ve sadece maddi kazançla sınırlı değildir, aynı zamanda mesleki ilerleme arzusu ya da yakınlar için *iyilik* yapma arzusu gibi unsurlardır. Bu ikincil çıkarlar kendi içinde yanlış görülmezler, ancak birincil çıkarlardan daha büyük bir ağırlığa sahip oldukları düşünülürse sakınca yaratırlar.

Çıkar çatışması genel olarak *maddi* ve *maddi olmayan* iki kategoriden oluşur.⁸ Maddi çıkar çatışması gerçek ya da potansiyel bir mali kazancı içerir (örneğin, kamu görevlilerinin yasa dışı hediye ve ikram kabul etmesi veya ikinci bir işten gelir temin etmesi). Maddi olmayan çıkar çatışmasının açık bir mali boyutu bulunmamaktadır (örneğin, spor kulüplerine mali destek veren bir bakanın çocuğunun bu kulüplerin birinde oyuncu olması). Karmaşık ilişkiler içinde ortaya çıkan çıkar çatışmasının türleri gerçek, algılanan ve potansiyel çıkar çatışması olarak

¹ Alexander Seger, “Corruption and democracy: what are the issues?” *Corruption and democracy: Political finances, conflict of interest, lobbying and justice*, Strasbourg, COE, 2008, 9-57.

² (Adam Przeworski et al., *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge, CUP, 1999 ve ve Rick Stapanhurst et al., *The Curbing Corruption Toward A Model of Building National Integrity*, Washington, DC, World Bank, 1999.

³ Carole Lancaster, *Foreign Aid Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago ve Londra: The University of Chicago Press, 2007.

⁴ OECD Managing Conflict of Interest in the Public Sector A TOOLKIT, Paris: OECD, 2005.

⁵ Ömer Faruk Gençkaya, “Siyasi Partilere ve Adaylara Devlet Desteği Bağışlar ve Seçim Giderlerinin Sınırlandırılması,” *Siyasi Partilerde Reform*, TESEV: İstanbul, 2000, ss. 127-234

⁶ OECD, *Financing Democracy*, Paris: OECD, 2014.

⁷ Bernard Lo and Marilyn J Field (derl.), *Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice*, Washington (DC): National Academies Press, 2009.

⁸ ICAC, *Practical Guide*, 1996, <http://www.icac.nsw.gov.au/files/html/pub2i27cp.htm>.

adlandırılır.

Günümüzde, parti örgütlerinin profesyonelleşmesi ve teknolojik tanıtım giderilerindeki artış nedeniyle, siyasi etkinlikler emek yoğunundan sermaye yoğununa doğru bir gelişme göstermektedir. Buna paralel olarak, siyasetin finansman kaynakları değişmektedir. Partiler ve adaylar ile siyasetin finansman kaynakları arasındaki ilişkiler yolsuzluk riskini artırırken toplumun siyaset ve siyasetçiye olan güveninin azalmasına yol açabilmektedir. Siyasette özel çıkarların etkisini azaltmak üzere geliştirilen siyasetin doğrudan ya da dolaylı kamusal finansmanı da sakıncalar içermektedir. Bu bağlamda, siyasetin finansmanının ve seçim kampanyalarının yasal düzenlemelerinin doğrudan yasama organında temsil edilen partiler ve milletvekilleri tarafından yapılması içsel bir çıkar çatışması oluşturmaktadır.⁹ Siyasi partilere devlet yardımı; partilerin, seçmen ve üyelerine hesap verme yükümlülüklerini zayıflatmaktadır.¹⁰

Çıkar çatışmasından kaçınma yanında, önleme, değerlendirme ve yönetme maliyetleri bulunmaktadır. Bu nedenle, her çıkar çatışmasına yönelik olarak gerçekçi, bağlamsal olarak uygun ve orantısız çözümler geliştirilebilir. Kamu görevlilerine ilişkin tüm özel çıkar ilişkilerini yasaklayarak çıkar çatışmasından kaçınmak olanaksızdır. Bunun yerine, sorunları tespit etmek ve çözmek; kamu kurumları için gerçekçi politika çerçeveleri sağlamak, uygulanabilir uyum standartları geliştirmek ve etkili yönetim sistemleri kurmak düşünülebilir.¹¹ Ulusal ve uluslararası düzenlemeler, değerlendirme ve izleme kuruluşları, mal ve gelir-gider bildirimleri yanında, sorumlu lobicilik ve özel sektör için davranış kurallarının geliştirilmesine gereksinim duyulmaktadır. Siyaset sürecindeki tüm paydaşların (örneğin, partiler, kamu görevlileri, özel sektör, medya ve sivil toplum) bir yönetim yaklaşımı ile çıkar çatışması risklerini azaltmayı teşvik edecek işbirliği ve katkıları ile şeffaflık ve hesap verebilirlik geliştirilebilir. Böylece, vatandaşların siyasal sisteme olan güvenleri yeniden inşa edilebilir.¹²

Bu ders, çıkar çatışması ve siyasetin finansmanı ile ilgili temel kavramlar ve yaklaşımlar, sorun alanları, yasal ve kurumsal düzenlemeler ve çözüm önerilerini kapsamaktadır. Tartışmalar somut örnek olaylar ve senaryolar üzerinden katılımcılarla etkileşimli bir biçimde yapılacaktır. Dersin ikinci bölümünde bir grup çalışması yapılacaktır.

⁹ Bruno Wilhelm Speck (in coordination with Paloma Baena Olabe), *Money in Politics: Sound Political competition and Trust in Government*, Paris: OECD, 2013.

¹⁰ Ömer Faruk Gençkaya, Umut Gündüz ve Damla Cihangir Tetik, *Siyasetin Finansmanı ve Şeffaflık*, İstanbul: Avrupa Komisyonu ve Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2016.

¹¹ Ömer Faruk Gençkaya, "Türk Kamu Yönetiminde Çıkar Çatışması," *Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Akademik Araştırma Çalışması*, Ankara, 2009.

¹² Transparency International, *Accountability and Transparency in Political Finance: Why, How and What For?* Working Paper, 1/2008.