

Yolsuzlukla Mücadele: Seçilmiş Ülke Örnekleri*

Fight Against Corruption: Selected Country Examples

Kutay İŞLER¹, Filiz KUTLUAY TUTAR²

Öz

Yolsuzluk, küresel anlamda üzerinde en çok tartışılan ve mücadele edebilmek için çözüm yolları aranan en temel sorunlardan bir tanesidir. Yolsuzluğu bir kalıp içerisinde koyarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Ulusal ve uluslararası düzeyde ciddi bir sorun olarak algılanan yolsuzluğa dair net bir tanım yapılamamaktadır. Ekonomideki en temel varsayım rasyonel insanın, kendi faydasını maksimize etmeye çalıştığıdır. Kendi faydasını düşünen bu bireyler ise toplumu oluşturmaktadır. Zira yolsuzluk, temelinde insanın olduğu her alanda ve her an karşımıza çıkmakta ve tüm topluma mal olmaktadır. Her alanda olduğu gibi ekonomi alanında da yolsuzluk, yıkıcı etkilerini beraberinde getirmiştir. Zaman içerisinde giderek kontrolden çıkan ve insafsızca artan menfaat kavgası, özellikle son dönemde ve globalleşmenin de rüzgârıyla öngörülemez boyutlara ulaşmıştır.

Bu çerçevede makalenin amacı yolsuzluk olgusuna değinerek seçilmiş bazı ülkelerin yolsuzluğa karşı almış oldukları önlemleri incelemektir. Bu anlamda yolsuzluk kavramı tanımlanarak yolsuzluk olarak nitelendirilebilmesi için bulundurması gereken unsurlara ve özelliklerine değinilmiştir. Yolsuzluk ölçülebildiğinden bahisle ölçü sistemleri irdelenmiş ve uluslararası araştırma şirketlerinin endekslerine göre makaleye konu ülkelerin yolsuzluk alanında sıralaması kıyaslanabilmektedir. Örneklendirilen ülkelerin yolsuzluk konusunda almış oldukları önlemler ortaya konularak başarılı olup olmadıkları değerlendirilmiştir. Araştırma sonucunda yolsuzluklar kontrol edilmediği sürece kamu sektöründen özel sektöre ülkenin her alanına yayılabilen bir olgu olduğundan üzerinde ciddi olarak durulması gerekliliği ifade edilmiştir. Mutlak başarı isteniliyorsa başta yolsuzlukla mücadeleye yönelik yasalar koyarak herkesin bunlara mutlak itaat etmesi sağlanmalıdır. Sadece bir alanda mücadele yeterli olmayacak, toplumu da bu mücadeleye ortak ederek devletin önderliğinde tüm sektörlerle bu sorunu ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Yolsuzluk, Ekonomi, Küreselleşme, Mücadele.

Abstract

Corruption, on which is debated and searched for solutions to struggle with in global terms, is one of the most basic issues. It would be wrong to estimate corruption by stereotyping. A clear definition of the corruption which is sensed as a critical issue at the national and international level. The most fundamental hypothesis in economy is that a rational person tries to maximize his/her own benefit. Those people who think of their own benefit constitute the society. In as much as, corruption is confronted and it cost to society. As being in every field, it brings the destructive effects in economy. The conflict of interest, which is getting more and more cruelly and getting out of control, has recently reached unforeseen dimensions by the wave of globalisation. Within this scope, the aim of this article is to analyze the corruption in detail. In this sense, corruption is defined and also detailed information about the characteristic of corruption being as corruption is mentioned. Due to the fact that corruption can be gauged, the metric systems are scrutinized and according to the indexes of international research companies, the sorting of the countries which are mentioned in the article can be compared. It is evaluated by analyzing the precautions about corruption that whether the sample countries have been successful or not. As the research result, corruption ought to be struggled with because it is a serious issue which is discarded and it can expand from state sector to private sector when it is not controlled. If absolute success is wished, laws ought to be legislated to struggle which corruption and everyone ought to obey them. It is determined that struggling with corruption will be not enough in only one field, and under the leadership of the government in each sector, studies which are to dispose the problem have to be done via associating with society.

Keywords: Corruption, Economy, Globalization, Struggle.

* Bu makalede bilimsel araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyulmuştur. / In this article, the principles of scientific research and publication ethics were followed.

* Bu makale "Yolsuzluk Ekonomisi ve Türkiye" konulu Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında Yapılan Yüksek Lisans Tezinden Türetilmiştir.

¹ Kutay İŞLER

ORCID ID: 0000-0002-7361-6610

Öğretim Görevlisi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Köyceğiz Meslek Yüksekokulu, Mülkiyet Koruma ve Güvenlik Bölümü, Muğla, Türkiye, kutayisler@mu.edu.tr
Lecturer, Muğla Sıtkı Koçman University, Köyceğiz Vocational School, Department of Private Security and Protection, Muğla, Turkey, kutayisler@mu.edu.tr

¹ Filiz KUTLUAY TUTAR

ORCID ID: 0000-0002-2574-9494

Doç. Dr., Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, Niğde, Türkiye, fkutluaytutar@ohu.edu.tr

Assoc. Prof. Dr., Niğde Ömer Halisdemir University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Economics Department, Niğde, Turkey, fkutluaytutar@ohu.edu.tr

Geliş Tarihi/Received : 24.03.2020

Kabul Tarihi/Accepted : 22.04.2020

Çevrimiçi Yayın/Published : 23.04.2020

Makale Atf Önerisi /Citation (APA):

İşler, K., Kutluay Tutar, F. (2020). Yolsuzlukla Mücadele: Seçilmiş Ülke Örnekleri. *İzmir Sosyal Bilimler Dergisi*, 2 (1), 30-41.

1. GİRİŞ

Yolsuzluk tarihin en eski zamanlarından günümüze kadar süregelen ve birçok bilim dalının üzerinde ciddi çalışmalar yaptığı konu olmuştur. Bünyesinde barındırdığı anlamların çok çeşitli olmasından dolayı net bir ifade olarak tanımlamanın pek de mümkün olmadığı yolsuzluğu, bütün bilim dalları kendi ekseninde tanımlamıştır. Ancak yapılan tüm tanımlamaların ortak yönü, ister kamu sektöründe olsun ister özel sektörde olsun çalışanların buldukları pozisyonun gücünü kullanarak kendilerine menfaat sağlamaları şeklinde ifade edilebilmektedir. Aynı şekilde iktisadi açıdan da ortak yönü olarak rasyonel insanın kişisel faydasını maksimize etmeye çalıştığından bahisle kamusal gücün ve kaynakların kendi menfaatleri doğrultusunda ve konulmuş kuralları çiğneyerek kötü niyetli kullanılması şeklinde açıklanmaktadır. İktisat biliminde yolsuzluğa ilişkin yapılan çalışmalar diğer bilim dallarına göre daha sınırlı sayıda kalmıştır. Ancak ekonomik anlamda yolsuzluğun tüm dünyada kalkınmanın ve büyümenin önündeki en büyük engel olduğu anlaşılmasıyla beraber söz konusu kavram çok daha kapsamlı ele alınmış ve inceleme alanları genişletilmiştir.

1990'lı yıllarından itibaren yolsuzlukların büyümeyi engellediği ve kalkınma üzerindeki en büyük sorunların başında geldiği anlaşılmaya başlanmıştır. Küreselleşmenin de etkileriyle beraber yolsuzluk ulusal nitelikten çıkarak uluslararası bir sorun haline dönüşmüştür. Bu anlamda yolsuzluk, kendisine uygun ortamı bulduğunda içeriye kolayca yerleşen, fakat yerleştikten sonra çıkarılıp atılması güç olan ciddi bir sorundur. Uluslararası örgütler yolsuzlukla mücadeleyi ancak 1990'lı yıllarda gündemlerine alabilmişlerdir. Kendilerine ciddi zarar veren yolsuzluk olgusunu önemseyen ve mücadele ederek başa çıkmaya çalışan ülkeler olduğu gibi ülkesinin her alanına bulaşan yolsuzluğu kabullenerek toplum nezdinde de normalleştirerek yaşamaya başlamış ve daha da kötüsü bunlara alışmış ülkelerde bulunmaktadır. Uluslararası araştırma kuruluşları da yolsuzlukla mücadele anlamında sağlanan başarıların veya başarısızlıkların ölçülemediğini ancak kıyaslanabildiğini ortaya koymasıyla beraber yolsuzlukların çeşitli içerikleri çerçevesinde ülkelerin kendilerini diğer ülkeler ile kıyaslayabilmesi sağlanmıştır. Bu bağlamda çalışmanın temel amacı, yolsuzlukla mücadelede aldıkları etkin tedbirlerle başarılı olmuş ülkeler olduğu gibi mücadele de yetersiz olan ülkelere örnekler derlenmiştir.

2. YOLSUZLUK KAVRAMI, UNSURLARI VE ÖZELLİKLERİ

Yolsuzluk eski zamanlardan bu tarafa özellikle de insan faktörünün bulunduğu her yerde ve dönemde olmuş,

halen oluyor ve bundan böyle de olacak bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nedeni ise insanın faydasını her zaman maksimize etme isteği olarak var olmasıdır. Ancak yolsuzluk, içerisine yüklediği anlamlar açısından bazı farklı tanımlamalara ve yorumlamalara da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla tanımı konusunda da ortak fikir birliğine varılamamıştır. Ortak görüş birliğine varmanın yeterince zor olduğu yolsuzluk kavramına ilişkin yapılan çeşitli tanımlar şunlardır:

Yolsuzluk, kamu personelinin kendi görev tanımında bulunmayan ve alanına da girmeyen görevleri yerine getirmesi veya görev alanına giren işlemleri de normal süresinden daha da hızlandırmak suretiyle çıkar sağlamasıdır. Bu anlamda zimmet, irtikap, kara paranın aklanması, dolandırıcılık, rüşvet gibi etik ilkeler ile bağdaşmayan davranışların tamamı için kullanılmaktadır (Çulpan, 1980: 34). Görevin gerekliliğine göre hareket etmeden, kuralları çiğneyerek usulsüz olarak yapılan davranışlar bütünüdür. Sosyolojik ve hukuksal anlamda, kamusal yetkilerin toplumsal düzenin ana temasını oluşturan hukuksal ve sosyal normlara aykırı gelmek suretiyle kişisel çıkarlar için kullanılmasıdır (Bozkurt ve Ergun, 1998: 64). 4 Ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2'nci maddesinde yolsuzluk;

“...doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan rüşvet ve yasadışı bir menfaat temin eden kişinin yürüttüğü görevlerin veya gerekli davranışların yasalara uygun bir şekilde yerine getirilmesinde sapmalara yol açan rüşvet veya başka her türlü yasadışı menfaatin talep edilmesi, teklif edilmesi, verilmesi ya da kabul edilmesi” biçiminde tanımlanmıştır (İleten: Özbaran, 2003: 18).

Dünya Bankası'na göre yolsuzluk; kamu gücünün özel menfaat sağlamak için kötüye kullanılmasıdır. Buna göre kamu görevinde bulunanların kişisel menfaatleri için rüşvet talep etmesi veya kabul etmesi durumunda mevcut kamu görevi istismar etmesidir. Yalnızca irksal, etnik ve dini gruplarla ilişkili olmayan yolsuzluk olgusu, ülkeden ülkeye hatta aynı ülkenin farklı bölgeleri arasında bile ciddi farklılıklar göstermektedir (İleten: Berksoy ve Yıldırım, 2017: 4).

Yolsuzluk her zaman kamu görevlileri ile ilgili olmak zorunda değildir. Yolsuzluk özel kuruluşlar arasında da gerçekleşebilir. Nitekim bir özel kuruluşun yöneticisinin bir ihaleyi verme karşılığında kişisel ödeme alması da bir yolsuzluk biçimidir (Oskem, agis, 2020). Diğer taraftan yurt içerisinde tayin görmeyi bekleyen bir personel, istediği bölgeye verilmesi karşılığında bu tayini gerçekleştirecek kurum personeline rüşvet teklif etmesi ve bu personeline

bunu alması yolsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anlaşılacağı üzere gönüllü veya zorla, kamu sektörü veya özel sektör, idari veya siyasi boyutlu gibi kavramların tamamını kapsayacak şekilde çok geniş kapsamlı tanımlamalar yapmak mümkündür. Bu nedenle yolsuzluk kavramını belli bir kalıp içerisine sokmak son derece yanlıştır. Örneğin, dışarıdan bakıldığında normal görünen ancak kronik arızası olan hileli bir aracı tüketiciye satarak haksız kazanç sağlayan galericinin bu hareketi ile söz konusu hileli araçları devlet adına almak için rüşvet vererek ayartılmış bir kamu görevlisinin bu araçları teslim alması aynı noktada değerlendirilmelidir. Bir tarafta birey kendisi için bu aracı almak isterken diğer tarafta devlet adına kamu görevlisinin söz konusu hileli araçları almak istemesi ve nihayetinde alması yolsuzluğun aynı kapsamı içerdiğini göstermektedir (Cingi, 2002: 2-3). Yolsuzlukların gerçekleşebilmesi için temelinde bazı unsurları içermesi gerekir. Bu unsurlardan yetki unsurunu, yetki veren kuralları, kuralların ihlal edilmesini ve çıkar unsurunu ayrı ayrı içermesi veya tamamını aynı anda içermesi gerekmektedir.

Yolsuzluk karşılıklı olarak birden fazla tarafı ilgilendirdiği için tek taraflı olarak düşünülmemelidir. Bu taraflardan biri doğrudan veya dolaylı menfaat sağlamaktadır ve dolayısıyla yetkilidir. Ancak bu yetki sadece kamusal alanı değil, yetkiyi kullanma gücüne sahip olan dernekler, şirketler, kooperatifler vb. gibi özel kuruluşları da kapsamakta yani sektör ayrımı yapılmamaktadır. Yolsuzluğun çıkar elde amacına yönelik olması nedeniyle taraflardan birisi menfaat sağlamak için sahip olduğu bu yetkilerini kullanma yoluna gitmektedir. Yani yolsuzluğu gerçekleştirecek taraf çıkarlarına hizmet edecek yetkiye sahip olmaktadır. Bu da yetki unsurudur (Hamidov, 2006: 7- 8).

Devletin örgütlenmesi ve kurulu hiyerarşik sistemin düzenli ve sistematik işleyebilmesi için konulmuş belirli mevzuatlar vardır. Bu mevzuatlar, yetki kullanan veya kullanma gücüne sahip kesimlerin, söz konusu bu yetkilerini kullanırken uymak zorunda oldukları toplumsal yasalar, kanunlar gibi yazılı veya örf adetler gibi sözlü kuralları kapsamaktadır. Bu da yetki veren kurallardır (Gür, 2014: 194).

Toplumsal yaşamı düzenleyen kuralları kişisel hırslar nedeniyle çiğneyerek veya bu kurallar üzerinde hak sahibi olanları kuralların dışına iterek yolsuzluklar meydana getirilebilmektedir. Çoğunlukla bir fayda sağlama maksadıyla uyulmayan bu kurallar, meşru olmadığı için toplumdan saklanmaktadır. Bu da kuralların ihlal edilmesidir. Yolsuzluklar her zaman kurallara aykırı hareket ederek gerçekleşmemektedir. Devletin, görev

alanına yönelik sağladığı olanağı, personel kendisine çıkar sağlayan başkalarına tahsis edebilmekte, bu durumda personel kuralları ihlal etmeden, kendisine sağlanan hakları kişisel yarar karşılığında başkasına vermektedir. Yolsuzluğun gerçekleşebilmesi için bir tarafın veya tarafların çıkarları olması gerekmektedir. Çıkar sağlayarak yolsuzluğa sebep olan taraf, bu çıkar vaadi karşılığında maddi veya manevi bir kazanç elde etmektedir. Görevli bir personele para, hediye vb. vererek bu görevlinin yetkisini kendi çıkarı doğrultusunda kullanmak istemesi yolsuzluğa sebep olabileceği gibi görevliyi yakınlık, akrabalık ve arkadaş gibi maddi olmayan etkileme unsurları ile etkileyerek görevlinin yetkilerini özel amaçlar doğrultusunda kullanma isteği de yolsuzluğa neden olmaktadır (Özsemerci, 2003: 8).

Çok farklı ve çeşitli şekillerde uygulanabilen yolsuzluk türleri olmasına rağmen günden güne yeni yolsuzluk türleri uygulama alanı bulmakta ve çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Ancak ne kadar fazla ve çok çeşitli yolsuzluk türü uygulanıyor olursa olsun tüm bunların birtakım ortak karakteristik özellikleri vardır. Bunlar (Şimşek, 2001: 1):

- Yolsuzluk en az iki kişinin etkileşimi ile gerçekleşir. Bu etkileşim meşru bir etkileşim olmamasından dolayı yazılı bir belge bulunmaz ve sözlü anlaşma yapılmak suretiyle gerçekleşir.
- Yolsuzluk yine meşru olmadığı için insanlardan saklanır. Ancak yolsuzluk, toplumun tümüne yayılmışsa ve artık normalleşmişse ya da yolsuzlukla adı geçen kesimlerin çok güçlü destekçileri varsa bu durumda artık gizliliğe gerek duyulmaz.
- Yolsuzluk kavramı karşılıklı menfaatleri içerir. Birisinde yetki vardır ancak her ikisinde de ortak çıkarlar vardır.
- Yolsuzluğa neden olacak eylemler içerisine giren taraflar, girişimlerini gizlemek ve yasalara açıkça karşı gelmemek için yasal bir takım boşluklar arayarak yasal mazeretlerin gerisine sığınır.
- Yolsuzluk olgusu, şahsi çıkarların toplumun tümünü ilgilendiren ortak çıkarların üzerinde tutulması esasına dayanır.
- Yolsuzluk, kurallara riayet etmeme amacı güttüğü için toplumda güven duygusunu zedelemekte ve sonunda da bitirmektedir.

2.1 Yolsuzluğun Ölçülmesi

Yolsuzluk ve barındırdığı rüşvet, yıllar boyu engellenemeyen ve tamamen engellenmesi de çok zor olan büyük bir sorundur. Yolsuzluk ve rüşvetin artması ülkedeki çürümenin başladığını göstermektedir. Özellikle kalkınmakta olan

ülkelerin en olumsuz özelliklerinden biri de kesinlikle yolsuzluk dolayısıyla çürümenin inanılmaz boyutlara ulaşmasıdır (Kutlar ve Doğanoğlu, 2007: 107). Küreselleşme, yolsuzlukları ülke sınırlarının içerisinde gerçekleşen bir iç sorun olmaktan çıkararak uluslararası düzeyde çözülmesi gereken ciddi bir sorun haline getirmiştir. Uluslararası ticaretin daha fazla ve büyük oranlarda yapılması, beraberinde çok uluslu şirketlerin bulaştığı yolsuzluk olaylarının artmasına yol açmıştır (Çaha, 2009: 105-106). Ancak sadece alınan ve verilen rüşvetin miktarını ölçerek bir değerlendirmede bulunmak, içerisinde rüşvet barındırmayan birçok yolsuzluğun görmezden gelinmesine neden olacaktır. Ortada dönen rüşvetin miktarını hesaplamak yerine, yolsuzluk faaliyetini ölçme girişimi görel olarak birçok önemsiz faaliyetinde hesaba katılmasını ve hepsinin ayrı ayrı tanımlanmasını gerektirecektir. Bu da zor bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır (Tanzi, 1998/2001: 125-126). Yolsuzluk kavramının net olarak ölçülebilmesi pek de mümkün olmamakla birlikte yolsuzluğun algısının ölçümünün yapılması daha mümkün görünmektedir. Başarılı bir yolsuzluk göstergesinin içerisinde barındırması gereken dört özellik vardır (Bayar, 2007: 6). Bunlar:

Güvenilirlik: Ölçümü hazırlayanlar nesnel olmalı ve endeks bazı kesimlerin görüşünü değil, genel görüşü yansıtmalıdır.

Geçerlilik: Gerçekte ne ölçülmek isteniliyorsa amacı dışına çıkmadan tam olarak o ölçülmelidir.

Dođruluk: Ölçümde hata yapılmamalı, standart sapmalar büyük olmamalıdır. Diğer taraftan ankete cevap veren kişi sayısının fazla olmasının doğruluğu arttıracakı unutulmamalıdır.

Kesinlik: Niceliğin neyi ölçtüğu hakkında herkes mutabık olmalı, sorular net ve kesin olmalıdır.

Tüm bunlar çerçevesinde araştırma yapan çok sayıda kuruluşun endeksleri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları; içerisinde 3 endeks (Yolsuzluk Algılama Endeksi (CPI), Rüşvet Verenler Endeksi (BPI), Küresel Yolsuzluk Barometresi (GCB)) barındıran Uluslararası Şeffaflık Endeksleri (TL), Uluslararası Risk Rehberi Yolsuzluk Endeksi (International Country Risk Guide), Şeffaf Olmama Endeksi (OPIN), Global Rekabet Endeksi (GCI) ve Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton Yolsuzluk Endeksi (KKZ) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu endeksler içerisinde en geniş kapsamlı olanı, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından oluşturulmuş Yolsuzluk Algılama Endeksi'dir. Söz konusu endekste, ülkeler yolsuzluğun derecesine göre sıralanmaktadır. Endeks, yolsuzluğa neden olan faktörleri birleştirmek suretiyle genel bir gösterge yaratarak bu sayede yolsuzluk anlamında ülkelerin birbirlerini kıyaslanabilmesine olanak sağlamaktadır. Kıyas ise 0'dan

100'e kadar verilen puan üzerinden yapılmaktadır. Söz konusu ölçüğe göre ülke endeks puanının 0 olması yolsuzluk algısının çok yüksek olduğunu yani çok kirli olduğunu; ülke endeks puanının 100 olması ise o ülkede yolsuzluk algısının çok düşük olduğunu yani çok temiz olduğunu açıklamaktadır. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta ise endeks, yolsuzluğun gerçek ölçümleri ile karıştırılmamalıdır. Bu endeksler yolsuzluğun gerçek, objektif ve nicel ölçümlerini değil, algılamalarını yansıtmaktadır (Tanzi, 1998/2001: 126).

Örgütün yayınladığı 1995 yılındaki ilk raporda endekse dahil sadece 41 ülke varken şu an 180 ülke sisteme dahil edilmiştir. Ayrıca endeks kıstasları her geçen zaman diliminde mevcut günümüz koşullarına uyum sağlamaktadır. Bu da daha gerçekçi ölçümlerin yapılmasına katkı sağlamaktadır.

Tablo 1: 2019 Yolsuzluk Algılama Endeksine Göre Bazı Ülke Sıralamaları

Sıra No.	Ülke	2019 Yılı Puanı	2018 Yılı Puanı	2017 Yılı Puanı
1	Yeni Zelanda	87	87	89
1	Danimarka	87	88	88
3	Finlandiya	86	85	85
4	İsviçre	85	85	85
4	Singapur	85	85	84
4	İsveç	85	85	84
7	Norveç	84	84	85
8	Hollanda	82	82	83
9	Lüksemburg	80	81	82
9	Almanya	80	80	81
16	Hong Kong	76	76	77
51	İtalya	53	52	50
91	Türkiye	39	41	40
126	Azerbaycan	30	25	31

Kaynak: <https://www.transparency.org/cpi2019> (E.T.:18 Nisan 2020).

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün en son yayınladığı 2019 yılı yolsuzluk algılama endekslerine göre en başarılı ilk 10 ülke ile beraber çalışmamıza konu ülkelerinde sıralaması görülmektedir. Buna göre 180 ülke arasından Yeni Zelanda, Danimarka, Finlandiya gibi ülkeler yolsuzluk konusunda en üst sıraları paylaşıırken, Türkiye, 91'inci Hong Kong 16'nci, İtalya 51'inci, ve Azerbaycan 126'nci sırada yer almıştır (Transparency, agis, 2019).

3. DÜNYADA YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖRNEKLERİ

Yolsuzluk, halkın güvenliğini ve istikrarlı biçimde gelişmesini tehlikeye sokan, demokrasinin işleyişine, ahlaki değerlere ve etik ilkelerine ciddi zararlar veren en temel problemlerin başında gelmektedir. Yolsuzluk, kendisine uygun ortamı bulduğunda kolayca içeriye yerleşen, fakat yerleştikten sonra sökülmesi çok güç olan ciddi bir sorundur. Küreselleşme ile söz konusu sorunlar artık ulusal boyuttan çıkarak uluslararası nitelik kazanmıştır (Başak, 2008: 92). Uluslararası örgütler yolsuzlukla mücadeleyi ancak 1990'lı yıllarda gündemlerine alabilmişlerdir (İşler ve Tutar, 2019: 33). Bu olgunun hızla yaygınlaşması sonucunda alınan önlemlerin sayısı da her geçen gün artma eğilimine girmiştir.

Gelişmiş bazı ülkeler yolsuzluğun küresel boyutlara gelmeye başladığı dönemlerden itibaren bu alanda çok da kötü bir konumda olmadıkları için mücadele de olağanüstü boyutlu olmamıştır. Çünkü gerek duyulmamıştır. Ancak gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerin birçoğunda aynı durum geçerli değildir. Çünkü yolsuzluk, ülkelerin özel sektörden kamu sektörüne kadar her alanına sirayet etmiştir. Dolayısıyla yolsuzlukla etkin mücadele etmek ülke yöneticileri için kaçınılmaz olmuştur. Bu anlamda kimi ülkeler topyekûn mücadeleye başlarken kimi ülke yöneticileri de varlığını günden güne artırarak devam eden yolsuzluklara göz yummuş hatta yolsuzluğun içerisinde yer almıştır. Ülkesi büyük boyutlu yolsuzluk olaylarına sahne olan ancak aldıkları önlemlerle etkin mücadele ederek ciddi başarı sağlamış ülkelerden Hong Kong yine aldıkları önlemlerle başarılı olma yolunda istikrarlı mücadelesini sürdüren Azerbaycan ve mücadeleyi sadece ülke yargısına bırakarak sonuç bekleyen İtalya örneklerine yer verilecektir.

3.1 Hong Kong'da Yolsuzlukla Mücadele

1960'lı yılların başlarında yolsuzluk Hong Kong'da gündelik hayatın her anında var olan bir yapı haline gelmiş ve halk tarafından da normalleşmeye başlamıştır. Ülkenin sözde ücretsiz hizmet sağlamak zorunda olduğu devlet hastanelerinde tedavi olan hastaların bir yastık veya bir bardak su için hastane görevlilerine "çay parası", itfaiyecilere yangını söndürmeleri için "su parası" ödemeleri, ehliyet alabilmek için sınav komisyonundakilere ücret verilmesi, sağlık müfettişlerine rüşvet ödenmemesi durumunda hijyenik olmayan koşullarda hizmet verdirilmesi gibi hemen hemen tüm kamu hizmetleri için usulsüz ücret ödenmesi günlük sıradan hayat biçimi haline gelmiştir (Icac, agis, 2019).

Aynı zamanda Hong Kong Polis teşkilatında art arda meydana gelen skandallar, sıradan maaşlarla çalışan emniyet görevlilerinden çoğunun bir anda aşırı

zenginleşmesi, halkın artık gösterilere başlamaları ve günden güne artan şikayetler üzerine Hong Kong Başsavcısı, 1974 yılında hazırladığı bir rapor ile birlikte yolsuzlukları soruşturarak mücadele edecek yeni, güçlü ve bağımsız bir kurum kurulmasını önermiştir. Söz konusu öneriler yetkililerce de uygun bulunmuş ve neticede üç kanun ortaya çıkmıştır:

- Rüşveti Önleme Kanunu
- Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (ICAC) Kanunu
- Yolsuzluk ve Yasadışı Suçlar Kanunu

Bu kanunlar çerçevesinde harekete başlayan Hong Kong, öncelikle Polis Teşkilatındaki şebekenin dağıtılmasını sağlamış, bu kapsamda üç yıl içinde, aralarında üst düzeylerinde bulunduğu 321 emniyet personeli emekli edilmiş veya istifaya zorlanmıştır (Tepav, 2006: 88).

Söz konusu kanunlar öncesi 1960'lı yıllarda ülkede yaygın olan şu görüş söz konusuydu:

- "Get on the bus" (yolsuzluğu kabul edersen bize katılmalısın),
- "Run alongside the bus" (yolsuzluğu kabul etmek istemiyorsan sorun değil ama karışma),
- "Never stand of the bus" (yolsuzlukla ilgili rapor tutarsan otobüs seni devirir ya yaralanır ya ölür ya da işlerinde zarar görürsün)

Bu anlamda o tarihlerde Hong Kong polisinden bazıları otobüse binmiş, diğerleri yanında ve çok azı da önünde durmuştur (İleten: Hui, 2013: 10).

Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Komisyonu (ICAC) yolsuzluk olaylarını tamamen temizlemek, kaybedilen halk desteğini yeniden kazanmak ve kamusal güveni yeniden sağlamak amacıyla 1974 yılında kurulmuştur. Getirilen yasal düzenlemeler ile ICAC tarafından tutulan yolsuzluk ile ilgili tüm bilgi kaynaklarının üçüncü kişilere aktarılması yasaklanmıştır (Güran ve Tosun 2003: 153). Kuruluşun organizasyon yapısı içerisinde; Operasyon Birimi, Yolsuzluk Önleme Birimi ve Halkla İlişkiler Birimi olmak üzere üç temel ana hizmet biriminden ve destek hizmetlerini yürüten bir İdari İşler Birimi bulunmaktadır. Kuruluşun %72'sini oluşturan operasyon birimi iddia edilen suçları, söz konusu yasalaşan üç kanun çerçevesinde araştırmak ve soruşturmakla görevlendirilmiştir. Bunun yanında kamu görevlilerinin makamları kullanarak yapmış oldukları şantaj suçlarını, dolandırıcılık ve güveni kötüye kullanma gibi komisyon görevlilerince şüphe duyulan veya yolsuzluğun diğer boyutlarıyla bağlantılı olarak şüphelenilen suçları araştırmak ve soruşturmakla da sorumludur. Görevli komisyon üyeleri söz konusu üç önemli kanun çerçevesinde tutuklama emri

olmasa bile yakalama yetkisine sahiptir. Yapılan şikayetlerin tamamı dikkate alınmakta ve ayırım yapılmadan sıradan hepsi tek tek incelenmektedir (Ballı, 2004: 62).

Kuruluşun en küçük birimi olan yolsuzluğu önleme birimi çeşitli uzmanlıklar gerektirdiği için alanlarında uzman olan mimarlar, mühendisler, hukuk insanları, bilgisayar uzmanları gibi birçok meslek dalından personel istihdam etmiştir. Söz konusu birim kamu ve özel sektör ayrımı yapmadan danışmanlık hizmeti vermenin yanı sıra yolsuzluğa zemin hazırlayan alanların belirlenerek değerlendirilmesi ile de görevlendirilmiştir (Ballı, 2004: 63). Aynı zamanda yolsuzlukla mücadele çerçevesinde yolsuzluklara fırsat veren mevcut yasaları tespit etmekte ve yeni kanun tekliflerini incelemektedir.

Bir diğer birim olan halkla ilişkiler birimi, olağanlaşan yolsuzluk kültürünü kırmak için toplumun katılımına önem vermiş ve yerel düzeyde ofisler açmıştır. Halkın desteğini almadan yolsuzlukla mücadele edilmesinin mümkün olmayacağı bilinciyle hareket eden halka ilişkiler birimi, yolsuzluğun zararlarına karşı halka eğitim vermek ve bu mücadelede destek sağlamaktan sorumludur. En önemli amaçları ise komisyona güvenin sağlanarak bunun devam ettirilmesi, yolsuzluk karşıtı mevzuatın açıklanması ve halkı yolsuzluklar karşısında cesaretlendirerek tespit ettikleri yolsuzluk suçlarını rapor etmeye teşvik etmeleri şeklinde belirlenmiştir (İleten: Ballı, 2004: 64). Bu amaçların gerçekleştirilmesi için televizyon programlarından, reklamlara, afişlerden yüz yüze ve birebir iletişime kadar hemen hemen bütün iletişim araçlarından faydalanılmaktadır (Tepav, 2006: 88). En temel seviyeden başlayarak en üst seviyeye kadar topluma yolsuzluğun tüm boyutlarını anlatarak bu mücadelede var olmalarını sağlama amaçlanmıştır. Okullardan, iş dünyasına, sivil toplum kuruluşlarına (STK) kadar her kesimin desteğini alarak toplumsal bilinç oluşturmada ve böylece yolsuzluklarla etkin bir mücadele içine girmektedir. Söz konusu üç temel hizmet biriminin görevlerini etkin bir şekilde yapabilmesine yardımcı olan idari işler birimi; genel idare, personel yönetimi, ekonomik ve mali planlama, bilgi ve iletişim teknolojileri, eğitim ve diğer lojistik konularında sorumlu olan destek birimidir.

Temel bölümlere ek olarak ICAC'ın faaliyetlerini denetlemek maksadıyla çeşitli düzeylerde kamu kadrolarında görevli bulunan veya halk içerisinde saygın kişiler arasından belirlenen üyelerden oluşan komiteler bulunmaktadır. Bunlar, Yolsuzluğun Önlenmesi Danışmanlık Komitesi, Operasyonları Gözden Geçirme Danışmanlık Komitesi, Yolsuzluk Önleme Danışma Komitesi, Halkla İlişkiler Vatandaş Danışmanlık Komitesi olmak üzere dört tanedir (Can, 2008: 57).

Tüm bu yönleriyle ICAC, yolsuzlukla mücadelede dünyanın en başarılı bağımsız kuruluşlarından birisi olma özelliği taşımaktadır. Hatta bu kuruluş, yolsuzluk alanında araştırma soruşturma, önleme ve eğitim gibi konularda yüksek başarı oranlarından dolayı diğer ülkeler tarafından örnek olarak alındığı bilinmektedir (Ballı, 2004: 66). ICAC bağımsız bir kuruluş olarak doğmuştur, ayrı bütçesi vardır ve kimse herhangi bir müdahalede bulunamamaktadır. Ülke bütçesinden bütçe almakla beraber alanlarında uzmanlaşmış personel istihdam etmektedir. Yasal olarak sağlam zemine oturtulmuş ve güçlü yetkilerle donatılmıştır. Faaliyetlerinde şeffaflıktan ödün vermeyen ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışıyla yönetilmektedir. Kamuoyu desteğini arkasına alan ve halkla kuvvetli ilişkiler kuran bir kuruluş olarak ICAC, bu doğrultuda yolsuzluk hakkında Hong Kong halkında var olan bütün olumsuz ön yargıları kırmış ve başarılarını kanıtlamıştır (Tepav, 2006: 89).

1960'lı yıllarda yolsuzlukların bariz bir şekilde gündelik hayata yayıldığı ve daha da önemlisi bunun artık normal bir davranış olarak karşılandığı Hong Kong'da alınan önlemler sayesinde ciddi bir sıçrama yaşanmıştır. Yerinde alınan kararların etkin ve tavizsiz bir şekilde uygulanmasıyla kısa zamanda yolsuzluklar bitirme noktasına getirilmiştir. Bunun en bariz şeklini yolsuzluk algı endeksinde görebilmekteyiz. Öyle ki ilk kez 1995 yılında yayınlanan endekste Hong Kong 41 ülkede 17'inci sırada yer almıştır. Daha sonraki yıllarda endekse tabi ülke sayısının artmasıyla beraber 54 ülke arasından 18'inci, 85 ülke arasından 16'ıncı, 163 ülke arasından 15'inci ve son yayınlanan 2019 endeksinde tam olarak 180 ülke arasından 16'inci ülke konumunda bulunarak yolsuzlukla mücadelede ne denli başarılı olduğu gözler önüne serilmiştir (Tradingeconomics, agis, 2019).

3.2 Azerbaycan'da Yolsuzlukla Mücadele

Azerbaycan'ın 1991 yılında bağımsızlığını ilan etmesiyle beraber pazar ekonomisine geçiş sürecini tamamlanmış ve hızla gelişme sürecine girilmiştir. Ancak bu geçiş döneminde Azerbaycan'da siyasi, sosyal ve ekonomik alanlar başta olmak üzere birçok alanda önemli sorunlar ortaya çıkmıştır. Ermenistan ile yaşanan problemler sonucu başlayan kaos ortamı ile beraber sosyo-politik ve sosyo-ekonomik ortam daha kötü duruma gelerek ülkede siyasi ve ekonomik krizler baş göstermiştir. Devletin üst düzey kadrolarında kamusal alanda tecrübesiz personel görevlendirilmesi, alanında uzman olmayan devlet memurları istihdamıyla beraber verimsizliklerin başlaması, yasama, yürütme ve yargı ilişkilerinin sekteye uğraması daha da önemlisi yolsuzlukların tehlikeli bir hal alması gibi çok ciddi sorunlar baş göstermiştir (Rehimli, 2014: 115-116). Bu konularla mücadele edebilmek maksadıyla devlet tarafından farklı zamanlarda çeşitli adımlar atılmıştır.

2004 yılına kadar olan süreç incelendiğinde yolsuzluk kavramı ve yolsuzlukla mücadele konularında net bir görüş birliğine varılmamış, alınan önlemler sistemsiz ve yetersiz kalmıştır. Buna rağmen, bazı uluslararası sözleşmelere ek olarak ülke içerisinde “Suçlulukla Mücadelenin Güçlendirilmesi, Yasallığın ve Hukuk Düzeninin Sağlamlaştırılması Önlemleri” ve “Azerbaycan Cumhuriyeti’nde Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi” kararnamelemleri imzalanmıştır (Bağırzade, 2007: 6).

2004 yılı sonrası incelendiğinde; yolsuzluğa karşı “Azerbaycan Cumhuriyeti Kanunu” kabul edilmiş ve yasa ile ilk kez resmi olarak yolsuzluk kavramı açık bir şekilde tanımlanmıştır. Bununla beraber yolsuzluklarla ilgili suç tanımları yapılmış, yolsuzlukla mücadele edecek birimler net bir şekilde ortaya konmuştur. Ayrıca bu yasanın uygulanmasını sağlamak amacıyla “Yolsuzlukla Mücadele Hakkında Devlet Programı” onaylanarak bundan sonra atılacak somut adımlar birer birer ortaya konulmuştur (Bağırzade, 2007: 6). Buna göre:

- Yasallık sağlanacak,
- Şeffaflık sağlanacak,
- Kamu kurumlarının işlemleri üzerinde sıkı denetim yapılacaktır,
- Yolsuzluklar önlenecek,
- Yolsuzluklar aleyhine aydınlatma ve işbirliği sağlanacaktır.

Yolsuzlukla mücadele kapsamında devlet ile STK’lar sürekli işbirliği içerisinde hareket etmiştir. Bu anlamda STK’lar içerisinde uzmanlaşmış personelin istihdam edildiği ve yolsuzluklarla mücadele edecek olan “Bilgi ve İşbirliği Birimi” ile Azerbaycan Başsavcılığına bağlı “Yolsuzlukla Mücadele Kurumu” arasında yeni bir protokol yapılmıştır. Yolsuzlukla mücadele amaçlı yapılan bu protokole göre; Bilgi ve İşbirliği Biriminden gönderilen yolsuzluk suçları ile ilgili başvurular Yolsuzlukla Mücadele Kurumuna gönderilmekte ve bununla ilgili alınan önlemler ile ilgili başvuru sahibi bilgilendirilmektedir (Rehimli, 2014: 120). Diğer taraftan Yolsuzlukla Mücadele Kurumu ülkedeki tüm kamu kurumlarının faaliyetlerini belirli dönemlerde eylem planları çerçevesinde değerlendirerek şeffaf yönetimin devamlılığını sağlamaktadır (Gül, Maksüdünov, Yurekli ve Ergun, 2019: 61).

Azerbaycan’da son dönemlerde yolsuzlukla mücadele anlamında hem ulusal hem de uluslararası düzeyde çıkarılan kanunlar veya imzalanan anlaşmalarla birlikte ülkedeki STK’ların hükümet ile beraber ortak adımlar atmasıyla, yolsuzluk karşıtı kültür oluşturulmuş ve yolsuzluk aleyhine önlemler etkin biçimde uygulanmaya

başlamıştır.

3.3 İtalya’da Yolsuzlukla Mücadele

İtalya’nın birçok siyasi-kurumsal, sosyal ve ekonomik yapılanmalarındaki durumu yolsuzluğun sürekliliği konusunda bizlere birçok ışık tutmaktadır. Eski zamanlardan itibaren süregelen temel birçok sorunla baş başa kalan İtalya’da siyasal istikrarsızlıklar, mülteci sorunu, organize suçlar, gelişmiş Kuzey İtalya ile daha geri kalmış Güney İtalya (Mezzogiorno) arasındaki refah farkı ve en önemlisi yolsuzluk ülkenin en ciddi sorunları olarak görülmektedir. 1861’de ulus devlet yapısına geçildiğinde zamanla daha da yaygın hal alan yolsuzluk, ülkenin kesinlikle mücadele etmesi gereken temel sorunu haline gelmeye başlamıştır (İtkib, agis, 2011).

1950’li yıllardan itibaren İtalya ekonomisinde devlet müdahalelerinin artmasıyla birlikte yasalara aykırı yeni finansman şekilleri ortaya çıkmıştır. Bu yeni finansman şekillerinin bir sonucu olarak 1980’li yıllara gelindiğinde İtalya’da artık büyük bir yolsuzluk ağı oluşmaya başlamıştır. Yasalara aykırı normların meydana getirdiği yolsuzluk yerel ve merkezi alanda devletin hemen hemen bütün yetkilerini kontrol altına almaya başlamıştır. Bu durumda İtalya’da toplum, yolsuzlukla mücadele etmeye çalışmamış, mevcut yasadışı normların neden olduğu yolsuz durumları kabullenme ve rüşvet alışverişi yapma yolunu seçmiştir (Yavaş, 2014: 9).

Cumhuriyet rejimine geçilmesiyle beraber sanayileşmede hız kazanmak ve başta Mezzogiorno (Güney İtalya) gibi gelişmemiş bölgelerin kalkındırılması amaçlanmıştır. Bu anlamda 1950 yılında kamu idaresi bünyesinde “Mezzogiorno Fonu” ile “Kalkınma ve Yeniden Yapılandırılma Bankası” kurulmuştur. Söz konusu kalkınmanın sağlanması için fazlaca devlet müdahalelerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu aşırı müdahalede çok yaygın görüğe göre yolsuzluğun önemli bir sebebi olmaktadır. Çünkü yolsuzluğun ve siyasi patronaj sisteminin engellenebilmesi için izlenen politikaların bürokrasiden bağımsız olması gerekmektedir. Ancak İtalya’da tam tersi olarak piyasalarda ciddi anlamda söz sahibi olan dev şirketlerin yönetim kadroları siyasetten gelen kişilerden oluşturulmuştur (Yavaş, 2014: 10). Bu büyük firmalar devlet ile imtiyazlı ilişkiler kurduğundan kendilerini güvende hissetmişlerdir (Öztürk, 2001: 2). Diğer taraftan yöneticiler siyaseten güçlü oldukları için hem bürokraside kuvvetli olabilmekte hem de destekçileri sermaye, kar gibi kazançlar elde edebilmekteydi. Bu çerçevede patronaj sistemi de etkilerini göstermeye devam etmiştir.

Ekonomik zayıflık ile birlikte merkezi devletin yetersizliği sonucu ile başlayan devlet müdahalesi anlayışı verimsizliği de beraberinde getirmiştir. Bu verimsizlikte ekonomik

krizlerle başı sürekli dertte olan İtalya için kısır döngü anlamına gelmektedir. Kamu harcamalarının hesap verebilirliği ve kontrol sisteminin yok denecek kadar zayıf olması ekonomik israfında ana kaynağını oluşturmaktadır.

Devletin rolünü tam anlamıyla yerine getirememesinden doğan açık, otoritesini çoktan ilan etmiş ve toplumun hemen her alanına sirayet etmiş ciddi mafya gibi yapılarla kapatılmaya çalışılmıştır. Bugün bile halen bitmesi de pek mümkün görülmeyen mafya olgusu İtalya'nın üzerindeki en büyük kamburlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Ekodialog, agis, 2018).

1992 'li yıllara gelindiğinde yolsuzluk sistemli bir hal almıştır. Yargı tarafından ilk kez radikal bir şekilde yolsuzluğun ne denli ciddi boyutlara ulaştığının da gösterildiği ve aralarında siyasi parti yöneticilerinin, bürokratların ve ülkedeki en büyük şirketlerinin yöneticilerinin de bulunduğu kişilerin yargılanacağı "Mani-Pulite"(Temiz Eller) operasyonu başlamıştır (Vannucci, 2009). Tüm dünyada büyük yankı uyandıran bu operasyonda yolsuzlukla bağlantılı olduğu değerlendirilen binlerce suçlu mahkûm edilmiştir. İtalya için büyük umutlar taşıyan bu operasyona, yolsuzluklardan usanmış toplumda büyük destek vermekteydi. Ancak yolsuzlukların artık son bulacağı umuduyla başlayan bu operasyon yeterince caydırıcı olmamış ve tam bir hayal kırıklığı ile sonuçlanmıştır. 1990'lı yıllarda çoğunluğu siyasilere karıştığı yolsuzluk vakalarının yerini daha sonra mafya yolsuzlukları almıştır.

Büyük umutlarla başlayan Temiz Eller Operasyonundan sonra ancak 2018 yılında Yolsuzlukla Mücadele Yasası çıkarılabildiği. Buna göre yolsuzluk suçlarına yönelik cezai yaptırımlar arttırılmış, yolsuzluktan dolayı mahkûm edilmiş kamu personeli görevinden ömür boyu men edilebileceği kararlaştırılmış, parlamento üyelerine belirli bir limitin üzerinde yapılan bağışları beyan etme zorunluluğu getirilmiş, terör ve mafya operasyonları gibi alanlarda kullanılan "köstebek ajanlar"ın yolsuzluk vakalarında da kullanılması öngörülmüştür (Bbc, agis, 2018).

Son dönemlerde İtalya, mafyalar ve mafyaların alakalı olduğu tüm alanlarda ciddi anlamda mücadele etmeye çalışmış, devlet kadrolarında çalışan birçok kamu personelini mafyalara veya şirketlerine fayda sağladıkları için yolsuzluk gerekçesiyle yargılamışlardır. Ancak bu mücadele sonucunda mafya gibi oluşumlar bitirilemediği gibi bunlarla ilişkili yolsuzluk olaylarında da azalmalar maalesef görülmemiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayımladığı raporlarla da belirtildiği gibi Avrupa Birliğine üye ülkeler arasında yolsuzluk performansında en kötü durumdaki ülkelere

birisi olan İtalya'da yolsuzlukla mücadele edecek hiç bir kuruluş bulunmamaktadır. Siyasetin içerisinde de aktif varlığı herkesçe de bilinmesine rağmen milletvekili dokunulmazlıkları kaldırılmamıştır. Toplum en yozlaşmış kurumun siyasi partiler olduğunu düşünmektedir. Medyanın da bağımsız olmadığı İtalya'da toplum istemese de ülkenin her alanına yapışan yolsuzluklarla yaşamaya alışmıştır (Transparency, agis, 2020).

İtalyan yargı sisteminin hiçbir siyasiden talimat almadan yasalar çerçevesinde bağımsız hareket edebilmesi yolsuzluk olgusuna karşı mücadele de etkin bir yol olarak görülmesine karşın sadece bu alanda yargı organlarından mücadele beklemek çok da yeterli olmayacaktır (Öztürk, 2001: 8). Öyle ki İtalya gelişmiş ülkeler arasında bu anlamda en kötü durumda olan ülkedir. Yolsuzluğu bitirilmesi noktasında başarılı ülkeler de olduğu gibi özel-kamu tüm birimlerin ortak mücadelesi, toplumun bu anlamda eğitilmesi ve desteklerinin sağlanmasıyla bu mümkün olabilecektir. Kısacası kamu yönetim sisteminde kapsamlı reformlar yapılmadan, mafya oluşumları bitirilmeden yolsuzluk alanında bir bütün olarak başarı sağlanması söz konusu olmayacaktır.

Bugün bile Temiz Eller Operasyonu savcılarında Antonio Di Pietro'nun bugünkü İtalya'da yolsuzlukla ilgili olarak söylediği: "20 yıl sonra acı olan şu: Her şey değişti ama hiçbir şey değişmedi. Dün iktidar paraya erişim için kullanılıyordu, bugün para iktidara erişim için kullanılıyor. Roller tersyüz edildi." ifadesi bugünkü durumu özetlemektedir (Cnnturk, agis, 2017).

En sonucusu 2019 yılında yayımlanan ve yolsuzluk seviyesini ölçen Yolsuzluk Algılama Endeksine göre İtalya 180 ülke içerisinde 51'inci konumda bulunmaktadır (Transparency, agis, 2019). Rüşvet verme eğiliminde ise 28 ülke arasından 15'inci sırada kendisine yer bulmuştur (Transparency, agis, 2011). Diğer taraftan 2013 yılında AB ülkeleri arasında birlik fonlarından yararlanmak yapılan başvurularda en fazla hileli başvurunun yapıldığı ülke yine İtalya olmuştur (Bbc, agis, 2014).

4. SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN YOLSUZLUKLA MÜCADELELERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Hong Kong'da 1960'lı yıllarda ülkenin her alanına giren yolsuzluk, devletin yapmak zorunda olduğu temel görevlerin bile bir ücret karşılığında yapılmasını zorunlu kılmıştır. Sistemik bir sorun haline gelen yolsuzluk, sağlık hizmetleri, göç hizmetleri, itfaiye hizmetleri, polis hizmetleri gibi ülkenin temel alanları ile beraber tüm sektörlerle yayılmıştır. Bunun üzerine Hong Kong hükümetinin de desteğiyle güçlü bir altyapıya sahip bağımsız bir kuruluş olan ICAC kurulmuştur. İlk faaliyet olarak ülkede emekli eski polis teşkilatı başkanı Peter Godber'i yaşadığı İngiltere'den

getirtip hapse mahkum ettirmesiyle beraber halkın da desteğini kazanılmıştır. Tüm kamu hizmetleri var olan yolsuzluklardan temizlenerek etkin mücadelenin adımları atılmaya başlanmıştır.

Yine ICAC tarafından özel sektör yolsuzluklarına karşı başlatılan iş ahlakı kampanyasına katılım bir hayli yüksek olmuş, büyük çaplı 1200 tane özel şirket yolsuzluklara karşı ortak yönetim ilkeleri belirlemiştir. Bu sayede diğer özel şirketlerinde söz konusu ilkelere uyum sağlamaları zaman almamıştır (İleten: Güran ve Tosun, 2003: 152).

Bulunduğu coğrafyada yolsuzlukla mücadelenin başkenti olarak bilinen Hong Kong, güçlü yasal altyapı, geniş yetki karinesi-soruşturma, cezalandırma, caydırma, bağımsızlık ve özerklik, kamuoyu oluşturma, siyasi irade konularında etkin çalışarak bu mücadelede hiç de azımsanmayacak ölçüde başarı sağlamıştır (Şeffaflık, agis, 2019).

Hong Kong'da yolsuzluklardaki başarının dinamikleri olarak; üst düzey yöneticiler olayların ciddiyetine varmış ve bu mücadelede desteklerini esirgememişlerdir. Diğer taraftan mücadelenin başına bağımsız, sağlam temelli bir kuruluş kurularak getirilmiş ve tam yetkilerle donatılmıştır. Yolsuzluğun normalleştirildiği tüm kamu kurumlarından yolsuzluk kaynakları kurularak, kamu personeli eğitilmiş ve aktif katılımları sağlanmaya çalışılmıştır. Son olarak bilgi kaynakları gizli kalmak koşuluyla halkın da yolsuzluğu ihbar etmesinin önü açılmış ve bu kişilerin yasalarla güvence altına alınması sağlanmıştır (İleten: Güran ve Tosun, 2003: 153).

Azerbaycan incelendiğinde tarihte bağımsızlığını ilan ettiği 1991 yılından itibaren devletin yeniden inşasına başlamıştır. Bu süreçte ülke de yaygın bir şekilde rüşvet başta olmak üzere yolsuzlukların varlığını sürdürdüğü Azerbaycan da hükümet, başta ekonomik reformlar olmak üzere temel alanlarda reform paketleri hazırlamıştır (Qwe, agis, 2020). Bunlardan birisi de yolsuzlukla mücadele alanında politikaların olmuştur. Bir dizi kararlar alınmasına rağmen özellikle kamu sektöründe rüşvet ve görevin kötüye kullanılması gibi yolsuzlukların önü kesilememiştir. Ancak 2004 yılından sonra mücadele kapsamında daha etkin adımlar atılmaya başlamıştır. İlk olarak yolsuzluğun net bir tanımı ortaya konularak devlet nezdinde bir takım yasalar çıkarılmış, mücadelede öncü olabilecek yeni kuruluşlar kurulmuştur. Azerbaycan Başsavcılığına bağlı olarak kurulan Yolsuzlukla Mücadele Kurumu ile STK'ların yolsuzlukla mücadele de uzmanlaşmış personelin görevlendirildiği Bilgi ve İşbirliği Şebekesi ile işbirliği yapılmıştır. Buna göre şebekeye gelen yolsuzluk suçlarına yönelik başvurular Yolsuzlukla Mücadele Kurumu'na gönderilmekte ve alınan önemler sonucuna göre de başvuru sahibine bilgi verilmektedir. Bu faaliyet Hong Kong

örneği ile benzerlik göstermektedir.

Diğer taraftan 2012 yılında kurulan ASAN hizmeti (Azerbaijan Service and Assessment Network) kamu alanında şeffaflığın sağlanması, karşılaşılan bürokratik engellerin ve rüşvetin ortadan kaldırılması anlamında önemli bir misyon yüklenmiştir.

Ancak "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu" (GRECO)'nun da dönemsel olarak yolsuzlukla mücadele önlemlerinin izlenerek yayımladığı ülke raporunda da belirtildiği gibi Azerbaycan hükümetince çıkarılan kanunlar, mücadele politikaları ve önlemlere rağmen yolsuzluk Azerbaycan için en sorunlu alanlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Greco, agis, 2016).

İtalya ile bütünleşmiş olan kamusal gücün şahsi amaçlar için kötü niyetli kullanılması olarak da tanımlanan yolsuzluk şekli, eski zamanlardan bu tarafa halen yine İtalya için geçerliliğini sürdürmektedir. 1950'li yıllardan itibaren artan devlet müdahaleleri var olan yolsuzluklara yenilerini de katmıştır. Ülkenin kuzeyi ile güneyindeki kalkınmışlığı dengelemek için yapılan yatırımlar sonucu yeni yasadışı kazançlar ortaya çıkarak siyasi ve iş insanlarının daha da yakınlaşmasına neden olmuştur.

Siyasilerin, bürokratların veya ülkedeki en büyük iş insanlarının arasında yaygın olan yolsuzluk, ilerleyen dönemlerde mafya gibi oluşumların varlığıyla yeni boyutlara ulaşmıştır. Hatta mafyaların karıştığı yolsuzluklar siyasi yolsuzlukların önüne geçmiştir. 1992 yılında başlatılan Temiz Eller Operasyonu'nun yolsuzluklara darbe vurulması beklenirken sadece aynı dönem içerisinde yargılar yapılmış, mahkumiyet kararları çıkmıştır. Ancak yalnızca cesur bazı savcı ve yargıçların açmış olduğu davalar neticesinde büyük umutlarla bitirileceği düşüncesi hayal kırıklığına uğramıştır. Davaların dönemsel olması caydırıcılığını kısıtlamıştır. Medyanın da bağımsız olmaması yani siyasilerin kontrolünde olması şeffaf yönetimin önüne geçmektedir.

Sadece yargı organlarının desteğiyle mücadele beklemek pek de iyimser bir tablo olmayacaktır. Yasaların çok sayıda olması sadece hantallığa neden olmaktadır. Önemli olan kanunları adil bir şekilde uygulayabilmektir. Hong Kong' da olduğu gibi tamamen mücadele edebilecek bağımsız bir kuruluşun oluşturulması yerinde olacaktır. Ancak kurulacak bu kuruluşun hiçbir siyasinin veya mafyaların etkisi altında kalmaması gerekmektedir. Aynı şekilde medya ve sivil toplum kuruluşları da görevlerini yapabileceği ortama kavuşturulmalıdır. Tüm bunlar sonucunda İtalya, Avrupa Birliğinde önemli yer tutan gelişmiş ülkelerden birisi olmasına rağmen yolsuzlukla mücadele de sınıfta kalan ülkeler arasında kendisine yer bulmaktadır.

5. SONUÇ

Çok eski tarihlerden bugünlere kadar ülkelerin en temel sorunlarından birisi olarak karşımıza çıkan yolsuzluk, ister kamu sektöründe olsun ister özel sektörde olsun insan faktörü olan her alanda karşımıza çıkmaktadır. Hangi kurumda çalışıyor olunursa olunsun hemen hemen herkes kişisel menfaatlerini en önde tutmak isteyecektir. Ancak çalışan bu insanlar bir şekilde sahip olduğu yetki ve gücü kullanarak menfaat sağlayacak olurlarsa bunun adı yolsuzluk olacaktır. Çok çeşitli şekillerde yapılan söz konusu yolsuzluk eylemi dünyanın neresinde olursa olsun insanlarda iyi bir izlenim bırakmayacaktır. Bir ülkede ne kadar yolsuzluğa açık insan varsa toplum nezdinde bu eylemler daha normalleşecek ve hayat bu şekilde devam edecektir. Bu da kalkınmanın önündeki en büyük engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak yolsuzluğa açık insan sayısı ne denli az ise ya da alınan önlemler ne kadar etkili olursa yolsuzluk uygulamaları bitmese bile en aza indirilecektir.

İçerisinde barındırdığı anlamların bir hayli fazla olmasından dolayı yolsuzluğun net bir yapılamamıştır. Ancak, yolsuzluk ulusal çapta bir iç sorun olmaktan çıkarak küreselleşen dünyanın her alanına yayılmaya başlamasıyla üzerinde durulması gereken ciddi bir sorun haline dönüşmüştür.

Bu anlamda birçok kuruluş araştırma yapmaya başlamış ve ülkelerin yolsuzluk algılarını sıralamaya başlamıştır. Bunların içerisinde en önemli sayılabilecek olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından oluşturulmuş yolsuzluk algılama endeksidir. Söz konusu endeks faaliyetlerine başladığı 1995 yılında 41 ülkeyi sıralarken bugün ülke sayısı 180'e çıkmıştır. Ve yayınladığı raporlar tüm kesim tarafından önemsenmektedir.

Ekonominin bir devletin en temel yapı taşlarından birisi olması, yolsuzluğunda en başta ekonomiyi hedef alması dolayısıyla tüm dünyada her geçen gün yolsuzlukla mücadele kapsamında alınan önlemlerin ağırlığının arttığı görülmektedir.

Görülüyor ki, yolsuzluğu en aza indirebilmek için topyekün mücadele gereklidir. Sadece yargı organlarının mücadele etmesi görüldüğü üzere yeterli olmayacaktır. Kimsenin etkisi altında kalmadan ve küçük büyük ayırt etmeden var olan tüm yolsuzlukları araştırması için kurulacak bağımsız bir kuruluş gereklidir. Oluşturulan kuruluş ise üstün yetkilerle donatılmalı ve ancak bu şekilde yargı organları ile işbirliği yapılmalıdır. Devlet yöneticilerinin bu mücadeleye inanması ve yasal boşlukların giderilmesi bu anlamda önem arz edecektir. Toplum bu mücadele esasları anlatılarak yeterli destek sağlanmalıdır. Bağımsız medya toplumu bilinçlendirmek adına önemli roller üstlenmelidir.

STK'lar mücadeleye işbirliği anlamında önemli yer tutmaktadır.

Unutulmaması gerek konu olarak yolsuzluk her geçen gün daha profesyonel ortamda yapılmakta olduğundan devletin önderliğinde tüm sektörlerin dikkate alması gereken temel bir sorundur. Ancak bu şekilde yolsuzluklar azaltılacak ülkelerin kalkınmasının önündeki en büyük engel ortadan kaldırılacaktır.

KAYNAKÇA

- BAĞIRZADE, R. E. (2007, Ocak). Kayıtdışı Ekonominin Temel Özendirici Faktörlerinden Biri Gibi Yolsuzluk ve Onunla Mücadelenin Azerbaycan Girişimleri. Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, 11, 6.
- BALLI, K. (2004). Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve HongKong ICAC Örneği. Amme İdaresi Dergisi, 37(2), 54-66.
- BAŞAK, C. (2008). Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü. Polis Bilimleri Dergisi, 10(2), 92.
- Bbc (2014). İtalya, AB'de Yolsuzluk Şampiyonu, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2014/07/14_0720_italya_yolsuzluk, (Erişim Tarihi: 14.03.2020).
- Bbc (2018). İtalya'nın Yeni Yolsuzlukla Mücadele Stratejisinde Neler Var?, <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46617198>, (Erişim Tarihi: 19 Nisan 2020).
- BERKSOY, T. ve YILDIRIM, N. E. (2017). Yolsuzluk Kavramına Genel Bir Bakış: Problemler Ve Çözüm Önerileri. Journal of Awareness (JoA), 1(2), 4.
- BOZKURT, Ö. ve ERGUN, T. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Yayın No: 283. Ankara: TODAİE.
- CAN, İ. (2008). Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadelesine Hong-Kong ICAC Modeli Önerisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- CİNGİ, S., TOSUN, U. ve GÜRAN, C. (2002). Yolsuzluk ve Etkin Devlet (1. baskı), Ankara: Ankara Ticaret Odası, Ümit Yayıncılık.
- Cnnturk (2017). Temiz Eller'den 25 Yaşında., <https://www.cnnturk.com/yazarlar/guncel/reha-erus/temiz-eller-25-yasinda>, (Erişim Tarihi: 19 Nisan 2020).

- ÇAHA, H. (2009, Mart). Türkiye'de Yolsuzluk: Yapısal Boyutlar ve Uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), 105-106.
- ÇULPAN, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 34.
- Ekodialog (2018). Yeraltı Ekonomisi, <http://www.ekodialog.com/yeralti-ekonomisi/yer-alti-ekonomisi-mafya-nedir.html>, (Erişim Tarihi: 14.03.2020).
- GÜL, H., MAKSÜDÜNOV, A, YUREKLI, E. ve AVCI, M. (2019). Yolsuzluk Algılama Endeksine Göre Türki Cumhuriyetlerin Durumu: Gelişmeler, Sorunlar ve Öneriler, Modern Entegrasyon Süreçleri ve Ekonomik Gelişmeler: Fırsatlar ve Tehditler Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi Yayınları: 313 Kongreler Dizisi 42.
- GÜRAN, C. M. ve TOSUN, U. M. (2003). Yolsuzlukla Mücadele Olgusu ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *H.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 21(2), 152-153.
- Greco (2016). Compliance Report Azerbaijan. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fe9f2>, (Erişim Tarihi: 21.04.2020).
- HAMİDOV, R. (2016). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- HUI, W. (2013, Ekim.) Combating Corruption: The Hong Kong Experience. *Tsinghua China Law Review*, 6, 10.
- ICAC (2020). About Icac. <https://www.icac.org.hk/en/about/history/index.html>, (Erişim Tarihi: 18 Nisan 2020).
- İŞLER, K. ve TUTAR K. F. (2019). Yolsuzluk ve Ekonomik Etkileri: Türkiye Örneği. *Atlas Journal*, 5(17), 33.
- Itkib. (2011, Şubat). İtalya Ülke Raporu: Temel Ekonomik Göstergeler Genel ve Sektörel Bilgiler, İTKİB Genel Sekreterliği, www.ithib.org.tr > ulke_raporlari > italya_raporu_subat_2011_genel, (Erişim Tarihi: 14.03.2020).
- KUTLAR, A. ve DOĞANOĞLU, F. (2007). Kalkınma Sorunu, Ankara: Orion Yayınevi.
- Oskem (2020). Yolsuzluğun Tanımı, <http://www.oskem.org.tr/index.php/ana-sayfa/aile-sirketleri-icin-yolsuzlukla-mucadele-rehberi/yolsuzluk-nedir/>, (Erişim Tarihi: 08.03.2020).
- ÖZBARAN, H. M. (2003). Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, 18.
- ÖZSEMERCI, K. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.
- ÖZTÜRK, K. N. (2001, Mart). Yolsuzlukla Mücadelede İtalyadan Ders Alınabilir Mi?. *Amme İdaresi Dergisi*, 34(1), 2-8.
- Qwe (2020). Corruption in Azerbaijan, https://tr.qwe.wiki/wiki/Corruption_in_Azerbaijan, (Erişim Tarihi: 20.04.2020).
- REHİMLİ, R. (2014, Kasım). Devletin Yeniden Yapılanması Sürecinde Yolsuzlukla Mücadele (Azerbaycan Örneği)., Ş. Durgun. (Editör). *Akademik Hassasiyetler Dergisi*. Özel Sayı (1), 115-120.
- Seffaflik (2019). Yolsuzlukla Mücadele: Fikirler, Kurumlar ve Araçlar, <http://www.seffaflik.org/wp-content/uploads/2019/08/Yolsuzlukla-M%C3%BCcadele-Politikalar%C4%B1.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.04.2020).
- ŞİMŞEK, B. (2001). İşletmelerde Çıkar Çatışmasından Kaynaklanan Etik Sorunlar. *İş Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 3(1), 1.
- TANZI, V. (2001). Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları (çev. G. Kösekahya). *Maliye Dergisi*, 138, 125-126. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1998).
- TEPAV. (2006). Yolsuzlukla Mücadele, TBMM Raporu Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri. (2. baskı), Ankara: TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1.
- Tradingeconomics (2019). Hong Kong Corruption Rank 1995-2019 Data. <https://tradingeconomics.com/hong-kong/corruption-rank>, (Erişim Tarihi: 18.04.2020).
- Transparency (2011). Bribe Payers Index 2011. <https://www.transparency.org/whatwedo/publicati>

on/bpi_2011, (Erişim Tarihi: 14.03.2020).

Transparency (2019). Corruption Perceptions Index 2019. <https://www.transparency.org/cpi2019>, (Erişim Tarihi: 09.03.2020).

Transparency (2020). Italy Needs Anti-Corruption Watchdog. https://www.transparency.org/news/pressrelease/italy_needs_anti_corruption_watchdog, (Erişim Tarihi: 19.04.2020).

VANNUCCI A. (2009), “The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: a Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies”, *Bulletin of Italian Politics*, 1(2), 233.

YAVAŞ, G. (2014, Kasım). Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Önlemleri; İtalya Örneği, Ş. Durgun. (Editör). *Akademik Hassasiyetler Dergisi*. Özel Sayı (1), 9-12. (Erişim Tarihi: 14.03.2020).