

TASAV BEYİN FIRTINASI TOPLANTILARI

KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMA GRUBU

KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUK OLGUSU

Rapor No. 13 // 22 Aralık 2014

Raportör:
Doç. Dr. Erol TURAN

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	1
GİRİŞ.....	2
2. YOLSUZLUK: KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE	4
3. KAMU YÖNETİMLERİNDE YOLSUZLUĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER.....	8
3.1. Kişisel Faktörler	9
3.2. Yapısal Faktörler.....	10
3.3. Siyasal Faktörler	12
3.4. Toplumsal Faktörler.....	13
4. YOLSUZLUĞUN KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ.....	15
4.1. Kamu Yönetiminin Etkinsizleşmesi.....	16
4.2. Hukuk Devleti Anlayışının Zedelenmesi	16
4.3. Toplumsal Eşitlik İlkesinin Zedelenmesi	16
4.4. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi	17
5. KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK İYİ YÖNETİŞİM.....	17
6. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	22
KAYNAKÇA.....	26

SUNUŞ

Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV), Türkiye'nin içinde bulunduğu sorunların tespiti ve bunlara yönelik alternatif çözümler oluşturulması amacıyla "Beyin Fırtınası" toplantılarına başlamıştır. Bu kapsamda, TASAV tarafından daha önce yapılan çalıştaylarda ortaya konulan öncelikler de dikkate alınmak suretiyle tüm siyasi, sosyal, ekonomik ve stratejik alan ve konular değerlendirmeye tâbi tutulmaktadır.

Küresel ve bölgesel gelişmelerin Türkiye jeopolitiğini yakından ilgilendirdiği bir süreçte, iç ve dış sorunların doğru teşhis edilmesi kuşkusuz doğru stratejilerin ve politikaların uygulamaya konulabilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Siyasi, ekonomik ve sosyal alanlarda gittikçe büyüme, genişleme, yayılma ve bir kısmı da kangren olma istidâdı gösteren kimi sorunlar, aynı bakış açısıyla ve geniş bir vizyonla ele alınmayı beklemekte, bütüncül ve kuşatıcı bir anlayışla değerlendirilmeye ihtiyaç duymaktadır.

Siyasî alanda yürütülecek kuşatıcı reform hamlelerinin yanında, ekonomik ve sosyal alanlarda da önemli reformların yapılması, Türkiye'nin hedeflediği sıçramayı yapabilmesi için elzemdir. Bu düşüncelerden hareketle TASAV tarafından gerçekleştirilecek akademisyen ve uzmanların katılacağı bir dizi beyin fırtınası toplantısı ile Türkiye'nin "iyi yönetilen" bir ülke olabilmesine bilimsel katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmalar; yeni gelişmeleri, konunun evrensel boyutlarını, Türkiye'deki durumu, sorunları, eksiklik ve aksaklıkları değerlendiren; alternatif çözümlerin geliştirilmesini ve yeni politika önerilerini ihtiva eden; tüm meseleleri stratejik bakış açısı ile inceleyen ve diğer konularla bütünleşik olarak ele alan bir çerçevede yürütülmektedir.

Bazı hükümet üyelerinin de karıştığı iddia edilen yolsuzluk ve rüşvet iddiaları hakkında yürütülen "Rüşvet, Yolsuzluk ve Kara Para" soruşturmasının 17-25 Aralık 2013'te kamuoyuna ifşa olmasıyla başlayıp Türkiye gündemini sarsan süreç halen devam etmektedir. Kamu kaynaklarının istismarının, kamu gücünün bireysel ya da siyasi çıkarlar için kullanılmasının toplumda yarattığı tahribat, yolsuzluklarla mücadelenin, siyasette ve kamu yönetiminde etik anlayışın ve bu anlayışa uygun kural ve kurumların önemini ortaya koymaktadır.

Kamu yönetiminde yolsuzluk olgusunun sıkça tartışılmakta olduğu bu süreçte düzenlediğimiz beyin fırtınası toplantısında dile getirilen hususlar da dikkate alınarak Doç. Dr. Erol Turan tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu" başlıklı bu raporda; kamu yönetimlerinde yolsuzluğa neden olan faktörler, yolsuzluğun kamu yönetimi sistemine etkileri, kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadele yöntemi, yolsuzluğun gelir dağılımını bozucu ve yoksulluğu derinleştiren etkisi incelenmekte, Türk kamu yönetimi açısından sorunlar ve çözüme yönelik politika önerileri sunulmaktadır.

Bu vesileyle, yolsuzluk konulu beyin fırtınası çalıştayıma katılan bilim insanlarına, araştırmacılara ve uzmanlara teşekkür eder, çalışmaların neticesinde ortaya çıkardığımız objektif veri ve politika önerilerinin ilgililere ve karar alıcılara yararlı olmasını temenni ederim.

Saygılarımla,

İsmail Faruk AKSU
TASAV BAŞKANI

KAMU YÖNETİMİNDE YOLSUZLUK OLGUSU

Doç. Dr. Erol TURAN

GİRİŞ

Yolsuzluk, toplumların güvenliğini ve istikrarlı şekilde gelişimini tehlikeye düşüren, gerek toplumsal gerekse ekonomik gelişmeyi tehdit etme potansiyeline sahip, demokratik sistemin işlemesine, ahlaki değerlere ve sosyal adalete zarar veren en önemli problemlerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu durumda yolsuzluk seviyesinin; kurumların gerçek kapasitelerini ortaya koyması, demokrasinin teminat altına alınması ve hukukun üstünlüğünün sağlanmasında önemli bir yere sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Yolsuzluk, tarihsel süreç içinde hemen her dönem az ya da çok insan yaşamında var olan bir olgudur. İnsan unsurunun var olduğu her ortamda ortaya çıkan yolsuzluğun somutlaşmış en basit ama belki de en yaygın şekli olan “rüşvet”, toplumların yaşamında giderek daha fazla tartışılmaktadır. Ulus-devletlerin ortaya çıkmasından önce de insanların kişisel ilişkilerinde ve genellikle ticaret alanında ortaya çıkan yolsuzluk, ulus-devletlerin kurulması ile birlikte boyutlarını genişletmiş, kamu kesiminin nüfuzunu kullanmak ya da bu nüfuzdan faydalandırmak düşüncesi çerçevesinde gelişmiş; sonrasında da devlet ve vatandaş ilişkilerde belirleyici unsur olmaya başlamış, bugün geline nokta kamu yönetimi ilişkiler sisteminin önemli bir sorunu haline gelmiştir.

Çok farklı açılardan ve değişik biçimlerde tanımlanmasına karşın genel olarak yolsuzluk; bir tarafında mutlaka bir veya birden fazla devlet görevlisinin bulunduğu, ahlaki ve normların saptırıldığı, eylemin gizli kalacak şekilde yapılmaya çalışıldığı, karşılıklı bir çıkar alışverişidir. Yolsuzluk bir çıkar ilişkisi üzerine kurulduğuna göre ekonomide sapmalara yol açması doğaldır. Çıkar ilişkisinin büyüklüğü, aynı zamanda sapmanın da büyüklüğünü gösterir. Yasadışı kaynak transferi denilen bu olgu, gelir dağılımını bozması yanında, toplumsal ilişkilerin yozlaşmasına da ortam hazırlar. Yolsuzluğa kaynaklık eden ilişkinin gizlenmesi, işlemlerin yasalara uydurulma çabası, çıkar sağlayanların etkinliği ve bulundukları konumlar, bu karmaşık olgunun çoğu kez çözümlenmesini zorlaştırır.

Zira günümüzdeki yolsuzluk olaylarında çoğu kez uygulamalar yasalara uygun olarak yapılmakta, ancak kamu yetkisi kamu görevlilerince bilinçli bir şekilde, çıkar sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Olayın bu niteliği yolsuzluğu, yasalara aykırı eylem ve davranışlara göre teşhis etmek ve önleyici çarelerini bulmak yönünden daha güç hale getirmektedir. Tarafların kişisel yararlarını artırma çabaları, bazen

uygun yasal düzenlemeleri yaptıracak kadar etkili olmakta, bazen de yasal düzenlemelerin olmadığı alanlarda çıkartılan genelge ve tebliğler amaçlarından saptırılarak, yolsuzluk eylemlerinin dikkatlerden kaçırılmasına çalışılmaktadır.

Diğer taraftan, pek çok etik değerın karmaşık hale geldiği günümüz dünyasında, kamu yönetimi sistemlerinde söz konusu olan açıklardan tüm imkân ve fırsatlar kullanarak, yolsuzluğun her boyutu hemen tüm kurumları ve devletleri pençesine almış durumdadır. Ekonomik anlamda bütün üretim araçlarını (emek, sermaye, kaynaklar, beyin gücü vb.) yasa ve temel ahlak kuralları dışında kullanarak, kolay yollarla haksız çıkar sağlamanın verdiği sadizm temelli zevk, toplumun tüm katmanlarında cazip bir hale gelmiştir. Devletlerin kamu yönetimi sistemleri yolsuzlukla mücadele etmeye çalışsa da, bazen sistemin kendi yapısı yolsuzluğa sebep olan unsurları da içinde barındırmıştır. Bu varsayım, daha çok ve özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için daha doğru ise de, gelişmiş ülkelerde de son yıllarda artan biçimde ve çok büyük oranda doğrulanmaktadır (Ağca, 2008).

Gelinen bu süreçte devletler, mevcut kamu yönetimi sistemlerini yolsuzluğu önleyecek biçimde değiştirmekte zorlanmışlar, kurulan uluslararası örgütlenmeler de bu konuda yaptırımı olmayan birtakım tavsiye kararları almaktan öteye gidememişlerdir. Yolsuzlukla mücadelenin, etkisiz ve istenen sonuçları amaçlanan düzeyde verememesi yine söz konusu çevrelerin etkileri sonucudur denilebilir. Küreselleşen dünyamızda, bir yandan yolsuzluğun çeşitleri ve boyutları artarken, diğer yandan sorunla ilgili olarak temelde ideolojik söylemlerle çözümler üretilmeye çalışılmış, yalnızca “devletin küçültülmesi” zaman zaman tek çözüm olarak söylenebilmiştir. Bununla birlikte pek çok devlette bu yöntemde yolsuzluğa etkin çareler üretememiştir.

Aynı şekilde son dönemlerde sıkça dile getirilen şeffaflık politikaları ve denetim mekanizmalarının artırılmasının yolsuzluğa yeteri kadar etkili bir çare olamadığı da bir gerçektir. Dolayısıyla, her devletin ve yönetim sisteminin, kendine özgü özelliklerinin ayrı ayrı değerlendirilmesi, bir devlet için çözüm olabilecek bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin, bir diğeri için pek de anlam taşımayabileceğinin göz ardı edilmemesi gerekiyor. Yine de, yolsuzlukla mücadelede temel ve yaptırım gücü olan bazı kuralları belirlemede kararlı olmak da ayrı bir gereklilik olarak karşımıza çıkıyor (Ağca, 2009).

Uluslararası örgütlerin son yıllarda ortaya attığı yeni bir kavram olan “iyi yönetim-*good governance*”, yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramı en çok kullanan kuruluşlardan biri olan Dünya Bankası’na göre; öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini; kamusal görev ve hizmetlere katılımında bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü ifade eden “iyi yönetim”, yolsuzlukla mücadelede en etkin yollardan biri olarak görülmektedir.

Yolsuzlukla mücadelede bir diğer önemli kavram da “toplam kalite yönetimi”dir. Yönetim bilimine son yıllarda giren bu kavramın da, yozlaşmayı önleyeceği yönünde geniş bir kanı mevcuttur. Ancak, gerek “iyi yönetim” gerekse “toplam kalite yönetimi” modelini uygulamaya çalışan ülkelerin bu konuda ne kadar başarılı oldukları tartışmalıdır. Bu çerçevede, “iyi yönetim” kavramının hangi unsurları içerdiği ve bunların yolsuzlukla mücadelede ne kadar başarılı olduğu, bu çalışmanın kapsamı içinde yer alacaktır (Ağca, 2009).

Bugün gelinen noktada, yolsuzluğa karşı kamu yönetimi sistemlerinin kendi içlerinde sürdürdükleri mücadelenin sınırlı kaldığı ve siyasi iradenin zayıflığından ve kararlı olamayışından kaynaklanan birtakım sorunlar olduğu ortadadır. Kamu yönetimlerinin çeşitli sebeplerle yapamadığı yolsuzluk mücadelesinde son yıllarda artan bir şekilde faaliyet göstermeye başlayan uluslararası kurum ve kuruluşların etkili olduğu görülmektedir. Ancak, bu mücadelenin de yeterli olduğu söylenememektedir. İyi niyetli ve ciddi girişimler söz konusu olsa da, ülkeler imzaladıkları sözleşmeler ve bildirgelerle bu konudaki iyi niyetlerini ve istekliliklerini gösterebilirler de, yaptırım gücü olmayan ve her ülke sisteminde farklı anlamlar ve değişik sonuçlar yaratan birtakım karar ya da bildirge metinlerinin yolsuzlukla mücadele konusunda yetersiz kaldığı bir gerçektir. Her ülke yönetiminin mevcut çözümleri kabullenmede ve uygulamada farklılıklar gösterdiği de unutulmamalıdır. Her türlü haksız kazanımı ve çıkar sağlamayı en aza indirebilecek, devlet yönetimlerinde yaptırım gücü olan yasal düzenlemeler getirebilecek ve ahlaki ölçütlerde bir yönetim sistemini benimsetebilecek etkinlikte bir uluslararası karar mekanizmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Kısacası, yolsuzluk, devletlerin bünyelerinde, hemen her çeşit ve değişik tür ve boyutlarda var olan ve gerek kişilerin, gerek kurumların ve gerekse devletlerin, sistem içinde bulundukları konumun imkânlarını kötüye kullanarak haksız menfaat sağlamalarına yol açan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. En genel anlamda “herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” olan yolsuzluk, kaynakların kullanımında tekeli yetkiye sahip olan, görevleri ile ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin kendi çıkarlarını gözetmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır (Ağca, 2009).

Bu çalışmada; özellikle günümüz kamu yönetimi sistemlerinde etkileri ve sonuçları çok büyük boyutlara ulaşan yolsuzluğun temel dinamiklerine değinilecek; konu ile ilgili olarak faaliyet gösteren belli başlı uluslararası örgütlerin çabaları değerlendirilecek ve ayrıca konuyla ilgili olarak mevcut kamu yönetimi sistemi içerisinde yapılabilecekler tartışılacaktır.

2. YOLSUZLUK: KAVRAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

Yolsuzluk kavramı, tanımı zor ama fark edilmesi kolay bir olgudur. İspatlanması ise çoğu zaman mümkün değildir. Genellikle belirli davranışların yolsuzluğa işaret ettiği görülmektedir. Ancak yolsuzlukların ortaya çıkması ve yargıya intikal etmesi, genelde çıkar çatışmasının varlığını gerektirmektedir. Buradan da anlaşılabileceği üzere yolsuzluk; kişisel çıkar üzerine kurulup çıkar çatışmasıyla dağılan bir olgudur.

Pek çok disipline göre “yararın maksimize edilmeye çalışılması” biçiminde tanımlanan kişisel çıkarların üretim sürecinde denetlenememesi, yaygın yolsuzlukların oluşmasına yol açmaktadır. Yine de yolsuzluk olgusu ortaya belli bir şekilde değil, birçok farklı yönüyle çıkabilir. Bu nedenle de yolsuzluğun kesin bir tanımını yapmak mümkün değildir. Diğer taraftan yolsuzluk, negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük (*public bad*) olarak nitelendirilebilir. Kamusal kötülükler yoğun ve yaygın olarak olumsuz dışsallık yayarlar (Çelen, 2007). Yaygın bir tanıma göre, yolsuzluk “kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır” (WB, 2014). Daha kapsamlı yolsuzluk tanımı ise “kamu gücüyle” sınırlı olmayan “herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” içerir (ITO, 2014).

Kaynakların kullanılmasında tek elci yetkiye sahip olan, görevleriyle ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin bu süreçte kendi çıkarlarını gözetmeleri yolsuzluğa neden olmaktadır. Böylece, yolsuzluk aşağıdaki formülle açıklanabilir (Klitgaard, 1988):

$$\text{YOLSUZLUK} = \text{TEKELCİ YAPILAR} + \text{TEK BAŞINA KARAR ALMA YETKİSİ} + \text{HESAP VERMEME}$$

Dünya Bankası tarafından kullanılan en yaygın ve basit yolsuzluk tanımına göre, yolsuzluk “*kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır.*” Bu tanıma esas alarak yolsuzluğun özel sektör faaliyetlerinde görülmediği söylenemez. İhale ve işe alma süreçleri başta olmak üzere yolsuzluk özel sektörde de gözlemlenen bir olgudur. Yolsuzluk olgusunun çok karmaşık unsurlar, süreçler ve ilişkiler içermesi nedeniyle tanımlanmasında da önemli güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle; uluslararası belgelerin birçoğunda yolsuzluk kavramını tanımlamak yerine, türlerinin ve biçimlerinin belirtilmesiyle yetinilmiştir (Özsemerci, 2002).

İlk olarak antropolojik çalışmalarda ortaya çıkan anlayışa göre yolsuzluk olarak tanımlanan rüşvet, bahşiş, adam kayırma gibi ilişkiler kültürel ahlak içerisinde çok da yanlış görülmeyen, toplumun geneli tarafından kullanılan ve birtakım sosyal ya da bürokratik işlevleri olan davranışlardı. Özellikle daha geleneksel toplumlarda kurumsal yapılara ulaşmakta güçlük çeken bireyler için küçük çaplı yolsuzluklar -ki o dönemlerde bu tutumların adı yolsuzluk olarak nitelenmeyebiliyordu- ve bunların aracılığıyla ortaya çıkan ağlar bir nevi çıkar grubu örgütlenmesi gibi algılanıyordu (Ağca, 2009).

İkinci olarak, kalkınmacı yaklaşıma göre, bazı ülkelerde kalkınma sürecinde yolsuzluk, geleneksel değerlerin yerini modern normlara, çağdaş davranış

biçimlerine ve değerlere bırakmasında geçiş sürecini yumuşatır. Yeni grupların asimile edilmesinde uzlaşmacı bir rol oynar. Bu şekilde de kalkınmaya ve modernleşmeye katkıda bulunur. Modernleşmenin kurumsallaşma sürecinde kendini sistemin dışında bulan gruplar için yolsuzluk bir çeşit sisteme dâhil olma biçimi ve de modernleşme sürecine karşı gelmeden idare edilme seçeneği sunar.

Ancak, yolsuzluğun demokratikleşmeyle ilişkisine bakıldığında ters yönlü bir ilişkiyle karşılaşılır. Demokratikleşme katılımcı, özgürlükçü bir düşünce anlayışı içinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini beraberinde getirir. Demokratikleşmenin bu ilkelerle kurumsallaştığı varsayılırsa, yolsuzluğun bir sorun olduğu ve yolsuzlukla asıl mücadelenin bu süreç içerisinde başladığı görülebilir.

Yolsuzluğun gerçek anlamda toplumsal bir sorun olarak görülmesi, son dönemlerde birçok ülkede yolsuzluğa karşı temizlik operasyonlarının başlamasındaki dönüm noktası, küreselleşme sürecinin yoğunlaşmasıdır. Küreselleşme birçok yönüyle yolsuzluğun kültürel çerçeve içinde veya kalkınmacı yaklaşıma uygun olan işlevlerini geçersiz kılmıştır. Ulus-devletlerin otonom yapısının artan ulaşım, iletişim teknolojileriyle ve küresel sermaye hareketlerinin yoğunlaşmasıyla farklılaşması, ortaya çıkan küresel çaplı coğrafi bütünleşmeyle bölgesel yapılar veya ulus ötesi kurumlar tarafından düzenlenen siyasi ortam, yolsuzluğu ulus-devletin sorunu olmaktan çıkarıp küresel sistemin sorunu haline getirmiştir. Bugüne kadar ülkelerin içişlerine dair bir sorun olarak algılanan ve her ulus-devletin kendi dinamiklerine göre kullanabileceği ve ortadan kaldırabileceği, zaman zaman çeşitli işlevler üstlenen, zaman zaman bir kültürel miras olarak süregelen sosyal ilişki olarak meşrulaştırılan yolsuzluk, küreselleşmeyle birlikte ulus-devletin kontrolünü aşan bir boyuta ulaşmıştır. Küreselleşmenin siyasi boyutundan daha belirleyici olansa, ekonomik boyutu ve ekonomik alandaki dönüşümün aslında ekonomik güçleri siyasi güçlerden daha ön plana çıkarmasıdır (Başar, 2004).

Bunun sebebi ise, yolsuzluğun giderek artan bir eğilim göstermesi ve 1990'lı yıllarda Soğuk Savaş'ın yerini küreselleşmeye bırakması ile ekonomilerde yolsuzluğun etkilerinin daha yüksek boyutlarda olmasıdır (Özçelik, vd. 2006). Bunda temel neden olarak üç yeni değişkenin ortaya çıkması gösterilmektedir. Bunlar; *uyuşturucu parası ve bunun aklanması, siyasi partilerin finansmanı ve yerinden yönetimdir* (Ergül, 2001).

Gelinen bu süreçte, Soğuk Savaş döneminin yerine oluşan yeni hegemonya yapısının da etkisiyle ortaya çıkan siyasi ve ekonomik bütünleşme, uluslararası ticaretin serbestliği ve adil ticaret adına yolsuzluktan kaçınmayı zorunlu kılmıştır. Küresel bütünleşmenin ulaştığı bu seviyede, bir ülkedeki yolsuzluk aslında bütün sistemi etkilemekte, çünkü yolsuzluk yapana sağladığı avantajla serbest piyasa kurallarını tehdit etmektedir. Önceleri çeşitli işlevlerinden dolayı hem siyasi hem de ekonomik aktörler tarafından hoş görülen, kullanılan yolsuzluk ilişkilerinin bir sorun olarak görülmesi; küresel ekonominin tabanını oluşturan neoliberal ideolojiye, ulus-devletin küçülmesini öngören liberal-demokratik uzlaşmaya, piyasa çıkarları ve

sosyal grupların talepleriyle devlet arasında denge rolü üstlenen sivil toplum anlayışına dayanmaktadır.

Bu görüş; IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi sermaye hareketliliği ile serbest ve adil ticaret anlayışına hizmet eden örgütlerin liderliğinde kurum-sallaşmıştır (Tihonen, 2003). 1990'lı yıllarla birlikte ani şekilde artan bir ilgi ile yolsuzluk özellikle IMF, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği'nin gündemine girmeye başlamıştır. Aynı yıllarda Dünya Ekonomik Forumunda olduğu gibi kurumsal belgelerde yer bulmaya başlamış ve "Uluslararası Şeffaflık Örgütü" gibi hükümetler dışı örgütlerin de çalışmalarının başladığı görülmüştür. 2000'li yıllarla birlikte daha kapsamlı ve etkin girişimlere başlanılmış, dünya kamuoyunun yolsuzluklara karşı farkındalığının artırılması başarılmıştır. Ancak, bu girişimler ve yapılar yolsuzlukların günümüzde de artarak devam etmesine mani olamamıştır.

Gelinen bu süreçte, yolsuzluğun sistematik olarak hiçbir zaman çözümlenememiş tarihsel bir olgu olduğu ileri sürülebilir. Aynı zamanda üzerinde çalışılması zor bir konudur, zira henüz birçok devlet kendi iç yasalarında yolsuzluğu suç olarak tanımlamamaktadır. Bu durum belki de yolsuzluğun uluslararası terminolojide kabul gören net bir ortak tanımının olmamasından kaynaklanmaktadır. Farklı coğrafyalarda ve değişik kaynaklarda yer alan tanımların bu alanda adeta genel bir kavram kargaşasına sebep olması yolsuzlukla mücadelede ortak bir tavrın da benimsenmesinin önündeki ciddi bir engel olarak ortaya çıkmaktadır (Tihonen, 2003).

Bununla birlikte, bilindiği gibi hiçbir sorun, kendisini meydana getiren nedenler ortadan kalkmadıkça çözülemez. Nedenleri yok etmeye dayalı olmayan her çözüm hamlesi, beraberinde yeni bir takım problemlerin üremesine ve sonu olmayan yeni çözüm arayışlarına yol açar. Bazı sistemlerin, yolsuzlukların oluşması için elverişli oldukları gözlemlenirken, bazı ortamlarda da yolsuzlukların hiç bulunmadığı görülmektedir. Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin birinin, birkaçının veya tamamının, yolsuzluğa meyilli insanlar olmaksızın tek başına bu olguyu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkabilmesinde en önemli faktör, insan ve insanın ahlak ölçüleridir. Yolsuzluk olayında en az (zimmet hariç) iki ya da daha fazla kişi vardır. Yolsuzluk yapma kararları kişiler tarafından verilmektedir. Kişiler böyle bir karara varırken, hem kendilerine özgü niteliklerden (inançları, mali olanakları, beklentileri gibi), hem de kendileri dışındaki nesnel koşulların niteliğinden (yolsuz işlerin içerdiği risk, yasal ve idari düzenlemelerdeki boşluklar, hükümetin denetim yapısı gibi) etkilenmektedir.

Yolsuzluğun tarafları olan söz konusu bu ikili, toplumun diğer kesiminin aleyhine bir çıkar ortaklığı yapmaktadır. Yolsuzluk, ortakları kazanırken onun dışında kalanlar kaybetmektedir. Onun için de yolsuzluk, diğer kesimlerden gizlenerek ortaklar arasında gizlice yürütülmektedir. Üç tarafı olan bu olgunun yönetim teknikleriyle araçsal olarak engellenmeye çalışılmasını tatmin edici bulmayanlar, bu soruna bir

ahlak sorunu olarak bakmaktadırlar. Bu bakış açısının üzerinde durduğu ahlak, genellikle erdem ahlakı düzeyinde kalmaktadır. Bu ele alışı, bireylerin vicdanının yolsuzluğu engelleyeceği varsayılır. Bu tür insanlar yoktur denemez. Ama bunların varlığı, kendilerinin dışında kalanların yolsuzluk yapmasına engel oluşturmaktadır. Hatta onların varlığı, yolsuzluk yapmayı daha kârlı hale getirmektedir.

Toplumların ahlaka ilişkin söylemlerine bakıldığında, hiçbir toplum ahlakının yolsuzluğu doğrudan özendirdiği söylenemez. Ama toplum ahlakı içinde yolsuzluğu özendiren dolaylı ahlak ilkelerinin bulunduğu söylenebilir. Eğer toplumdaki ahlak ilkeleri çok genel hatlarıyla, sonuç ahlakı ve deontolojik ahlak diye ikiye ayrılacak olunursa, yolsuzluğu özendiren ahlak ilkelerinin nasıl ortaya çıktığını kolayca kavranır. Sonuçta, ulaşılmak istenilen sonucun iyiliğine inanılıyorsa, bu iyiye ulaşmak için yapılacak her şey normal görülebilmektedir. Bu ilk bakışta katılımcı bir toplum için gerekli bir ahlak gibi görünmektedir. Böyle bir ahlakı benimsemiş bir kimse, eğer yönetimin kararlarını kendi amacına erişmesinin engeli olarak görüyorsa, bu engeli yolsuzlukla/rüşvetle aşmanın doğru bir tutum olduğu konusunda kendisini ikna edecektir. Oysa deontolojik ahlakta amaçlar kadar kullanılacak araçların da toplumca meşruiyetinin yine toplum tarafından kabul edilmesi gerekecektir. Eğer bir toplumda deontolojik ahlakı gelişmenin engeli olarak görmek eğilimi yaygınsa, bu tür toplumlarda yolsuzluğu engellemek de o kadar güç olacaktır (Tekeli, 2007).

3. KAMU YÖNETİMLERİNDE YOLSUZLUĞA NEDEN OLAN FAKTÖRLER

Yolsuzluk olgusunun ekonomik büyüme, yatırımlar, hukuk devleti, siyasi hesap verme, siyasi kurumlar ve demokratik yönetim gibi kurum ve süreçler için taşıdığı önem ve bunlarla yakın ilişkisi yadsınamaz. Bunun yanında ekonomik kriz, yüksek enflasyon, yetersiz gelir seviyesi, geçiş dönemi, iç ve dış savaş, toplumsal yozlaşma, çıkar hırsının öne çıkması, kapalı ve/veya diktatoryal rejim, istikrarsız yönetim gibi daha birçok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir. Yolsuzluğun nedenlerini; kişisel, yönetsel siyasal ve toplumsal nedenler olarak sınıflandırmak mümkündür.

Kişisel faktörler. ekonomik, coğrafi, kültürel, kişisel, sosyolojik ve/veya siyasi-kurumsal unsurların siyasal yolsuzluğu teşvik ettiği ya da önlediğini ileri sürmektedir.

Yönetsel faktörler. kamu sektöründe, ücretler, tazminat sistemi, atama, yolsuzlukla mücadele düzenlemeleri ve uygulama mekanizmaları dâhil olmak üzere, örgütlenme ve yönetim tarzının yolsuzluğa neden olduğunu iddia etmektedir.

Siyasal faktörler. hükümetin çeşitli konularda politika oluşturmak için tercih ettiği modellerin kamu görevlilerinin davranışlarını biçimlendirmede oynadığı role dikkati çekmektedir.

Toplumsal faktörler. Yolsuzluk toplumsal bir olay olduğundan, özellikle toplumsal düzenin bozulduğu zamanlarda iyice yüzeye çıkmaktadır.

3.1. Kişisel Faktörler

Yolsuzluk olgusunun nedenlerinden ilki, insanın doğasına özgü nedenleri kapsamaktadır. Refah devletlerinde bile yolsuzluğun var olması, bu eylemin asıl sebebinin psikolojik olabileceğini akıllara getirmektedir. Maddi eşitsizlik duygusu, menfaat sağlama isteği bireyleri yolsuzluğa itebilmektedir (Mumcu, 2005).

Kamu yönetiminde kararların tümünü programlamak mümkün olmadığından, kamu görevlilerine takdir yetkisinin tanınması kaçınılmaz olmaktadır. Kamu görevlilerinin davranışlarına yön veren, kamu yönetimine hâkim olan kültürel alt yapıdır. Kültürel değerler, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili iş ve eylemleri gerçekleştirme aşamasındaki bireysel psikolojileriyle şekillenmektedir. Bu noktada takdir yetkisi bireyler tarafından zaman zaman yasalara veya etik kurallara aykırı şekilde kullanılabilir (Özsemerci, 2002).

Genellikle yolsuzluk yapan insanlar bunu içselleştirmekte, yaptıkları yolsuzluğun gerekçelerini bulmakta ve bu durumu kendilerine göre meşrulaştırmaktadırlar. Böylece, yaptıkları yolsuzluklara haklı bir neden bulup vicdanlarını da rahatlatmaktadırlar.

a) Çıkarıcılık. Genel olarak insanın doğasında, yaptığı her türlü faaliyette kendi yararını düşünme güdüsü mevcuttur. Bu doğal güdüyü dikkate alarak kurgulanan piyasa ekonomisi sistemi, insanların kendi yararlarını düşünmesi sonucunda toplumsal yararın sağlanacağı teorisini öngörmektedir. Bu çıkar kişinin kendisinin, ailesinin ya da arkadaşlarının refah ve mutluluğunu da içerebilir. Kişisel çıkar üretim sürecinde denetlenemediğinden, yaygın yolsuzlukların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir (Ackerman, 1999).

b) Makam Düşkünlüğü. Kamu görevlisi inisiyatif kullanması gerektiğinde, hedef olarak kamu yararını gerçekleştirme yerine, daha üst bir makama ulaşma amacıyla hareket ediyorsa, makam düşkünlüğünden söz edilebilir. Bir kadroya yerleşinceye ya da daha üst bir makama kavuşuncaya kadar her türlü yola başvuran kamu görevlisinde, amacına ulaştığı vakit bu defa da maaşını beğenmeme gibi davranışlar görülebilmektedir.. Kamu görevlisinin hedefi de çoğunlukla kendini yormadan, çok çalışmadan, yüksek maaş alabilmek olmaktadır. Oysa kamu görevi, özünde geçim kaynağı değil, topluma hizmet unsurunu içermektedir. Kamu yararının saptırılması durumunda ise kamu yönetiminde yozlaşma olgusu ortaya çıkmakta ve yolsuzluklara açık bir yönetim yapısı oluşmaktadır (Özsemerci, 2002).

c) Kayırmacılık. Kamu görevlisinin kamu yararının aksine, kamu hizmeti sunduğu vatandaşların siyasi düşüncelerinden, milliyetlerinden, inançlarından veya etnik durumlarından etkilenmemesi gerekmektedir. Ancak kamu görevlisinin aile, akraba ya da hemşerilerini kayırması, maddi bir çıkar elde etmese de özel bir amaç için

yetkisini kurallara aykırı bir biçimde kullanması anlamına geleceği için, yolsuzluk olgusunu ortaya çıkarmaktadır (Özsemerci, 2002).

d) Ahlaki Değerlerde Aşınma. Yolsuzluk olgusunu oluşturan faktörlerin tamamının, buna meyilli insanlar olmaksızın tek başına yolsuzluğu doğurabilmesi mümkün değildir. Yolsuzlukların ortaya çıkmasında insan faktörü, insanın ahlaki ölçüleri sonuç tayin edici konumdadır. Ülkede hangi ideoloji, hangi politik görüş hâkim olursa olsun, insanlar namuslu ve dürüst değillerse, yolsuzluk hüküm sürdürmeye devam edecektir. Yolsuzluk olaylarının önüne set çekebilmek, iş başındaki görevlilerin ahlaki donanımlarının son derece yüksek olmasıyla mümkündür. Aksi takdirde toplumdaki bireylerin birbirlerine ve devlete güveni kalmayacağı için ahlaki değerlerin yerini menfaatler alabilecek, sonuçta ekonomik ya da sosyal açıdan güçlü olanlar haklı olacaktır. Ahlak, ideal bir sosyal düzenin olmazsa olmazlarından. Ahlakın tesis edilememiş olduğu toplumlarda tek başına hukuk, sosyal düzenin iyi işlemesini sağlayamayacaktır. Devlet yöneticilerinin kendilerinden beklenen şekilde ahlaklı davranmamaları halinde, halkın da ahlak kurallarını hiçe sayması ve ahlaki olmayan davranışlara yönelmesi kaçınılmaz olacaktır. Siyasal ahlakın dejenerasyonu hukuk sistemini de deformasyona uğratmaktadır (Özsemerci, 2002).

3.2. Yapısal Faktörler

Yapısal faktörlerin yolsuzluk olaylarının ortaya çıkmasında oldukça büyük etkisi bulunmaktadır. Söz konusu bu sorun, organizasyonu oluşturan bireylerin hatalarından kaynaklanmaz, aksine organizasyonun sistematik hataları bireyleri yolsuzluklarından dolayı suçlu gösterir (Caiden, 1991).

a) Bürokratik gelenek. Bürokrasinin işlediği geleneksel kurallar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bazı ülkelerde kamu sektöründe çalışmak büyük prestij ve statü sağlayabilir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde devlet ve kamu bürokrasisi genellikle toplumda en örgütlü ve güçlü yapılar olup, birçok ekonomik ve toplumsal işlevi yürütmektedir. Bu toplumların büyük bir bölümü, gelişmiş ülkelerin bazı siyasal ve yönetsel kurumlarını kendilerine örnek almak suretiyle bünyelerine aktarmaya çalışmışlardır. Ne var ki, bu ülkelerin kurumları iki yüzyılı aşkın bir zaman süreci içinde oluşmuştur. Bu oluşum içerisinde kamu bürokrasisi nesnellik, düzenlilik, verimlilik ve etkinlik gibi kriterlerin etkisi altında zamanla uzman, yönetsel bir yapı haline dönüşmüştür. Batının sanayileşme sürecinde ortaya çıkan ve gelişen bürokrasi, az gelişmiş ülke ortamına aktarılınca siyasal nitelikli bir kurum haline gelmiş, yönetsel işlevlerde olduğu kadar siyasal işlevlerde de fiilen söz sahibi olmuştur. Az gelişmiş ülkelerde siyasi partiler, yasama organları, sendikalar, meslek kuruluşları, basın gibi bürokrasi dışı güç merkezleri, farklı derecelerde olmakla birlikte, genellikle bürokrasiye oranla zayıf kalmıştır. Bunun sonucunda kaynak kullanımına ilişkin kararlarda ve bunların uygulanma sürecinde bürokrasi büyük ölçüde etkili olmuş ve siyasal gücünü daha da arttırmıştır (Berkman, 1994).

b) Merkeziyetçilik. Bürokrasinin merkeziyetçi yapıda oluşturulması, yolsuzluğun kurumsallaşmasına yol açabilmektedir. Bürokratik merkeziyetçiliğin derecesi, hiyerarşinin her düzeyinde yaşanan yolsuzluğun miktarını etkilemekte ve yolsuzluğu arttırabilmektedir. Bazı alanlarda kamu tarafından alınan kararların gizliliği istisna olarak kabul edilirse, yönetimin genel olarak dışa kapalı olması ve hiyerarşik bir yapı içinde çalışması, yolsuzluğun ortaya çıkmasının en önemli nedenlerinden birisidir. Diğer taraftan, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık olarak ifade edilen statükoculukta, kurumlar içindeki yolsuzlukların saklanması ortam hazırlayabilmekte ve vatandaş bürokrasi karşısında savunmasız hale getirebilmektedir.

c) Yetkinin Paylaşım Şekli. Kuruluş içinde yetkinin dağılışı ve karar biçimi, yolsuzluk ilişkilerinin oluşumunda oldukça önemli bir faktördür. Kurumun işlevine ilişkin süreç ve kararlar programlandığı ölçüde kamu görevlisinin seçenekler karşısında izleyeceği yol belirlenmekte, takdir yetkisi azalmakta ve üzerindeki bürokratik denetim imkânı artmaktadır. Bürokratik işlemlerdeki kuralların çok ve karmaşık olması araçların oluşmasına neden olmakta, bu da yolsuzluğa açık davetiye çıkarmaktadır (Tekeli ve Şaylan, 1974).

d) Bürokrasinin Siyasallaşması. Bürokrasinin siyasallaştırılması, iş başına gelen hükümetin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, kamu personeli atama ve değerlendirmesinde yetenek ve becerileri temel alan liyakat sistemini bir kenara itmekte ve siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan ganimet sistemini uygulamaya koymaktadır. Siyasal iktidarların kendi politika programlarını uygulayabilmeleri için, bazı bürokratik kadrolara uyumlu çalışabilecekleri kişileri getirmeleri bir dereceye kadar kabul edilebilir görülse de bunun bir ölçüsü olmak zorundadır. İktidara gelen her siyasi parti, büyük çaplı değişiklikler yaptığında bürokrasi liyakat sistemi üzerine oturtulamayacaktır. Yükselmenin en kolay yolunun siyasi partilerle veya kişilerle iyi ilişkilerden geçtiği bir ortamda, bürokratlar da fiilen veya fikren particiliğe bulaşmakta, yolsuzluk faaliyetlerine karşı dirençsiz kalmaktadırlar. Ayrıca, bürokraside yükselmenin liyakat ve kariyer ilkelerinden ayrılması, yetkin ve yetenekli insanların sisteme küsmelerine, dışlanmalarına sebep olmaktadır (Berkman, 2009).

e) Kırtasiyecilik. Kamu yönetiminde işlerin geç yürümesi ve zaman zaman da tıkanması, söz konusu işle ilgili kuralların çokluğu ve karışıklığından kaynaklanmaktadır. Çoğu kez tek işlem için birden fazla kurumun uğraşması ve birçok belgenin düzenlenmesi gerekmekte ve bu da karışıklık ve gecikmelere yol açmaktadır. Böyle bir ortamda, bazen vatandaş işini zamanında bitirebilmek için kamu çalışanlarına ya da aracı ve komisyonculara rüşvet teklif edebilmekte, bazen de işi yapan memur, bir takım çıkarlar elde edebilmek için işin akışını yavaşlatabilmektedir.

f) Aşırı İstihdam. Kamusal istihdam işsizlikle mücadelenin başlıca aracı olarak görüldüğünde, performans kriterlerinin net bir biçimde ortaya konması ve

istihdamın dağılımında nitelik ve nicelik bakımından denge sağlanması imkânsız hale gelmektedir. Bazı kurumların şiddetle personel ihtiyacı varken bazılarında ise aşırı istihdam görülebilmektedir. Rasyonel istihdam politikalarının oluşturulmaması, yolsuzluk fırsatlarını arttırıcı ortamlar yaratılmasına neden olabilmektedir.

g) Ücret Seviyesi. Kamu kuruluşlarında çalışanlara ödenen maaş ve ücretler, piyasada ödenenlerle karşılaştırıldığında, düşük kalmaktadır. Maaşların düşük olması, çalışanlar arasındaki ücret adaletsizliği, kamu çalışanlarını maaşlarını bahşişler ve hediyelerle desteklemelerine neden olmaktadır. Ayrıca, kamu personeli arasında yetenek ve beceri sahibi olanlardan bir bölümünün, daha iyi ödeme yapabilen özel kesime geçmesiyle oluşan personel kaybı hizmet içi yatırım maliyetlerini de yükseltmektedir.

h) Hesap Verme Mekanizmalarının Eksikliği. Yeterli bir gözetim ve kontrol sisteminin olmaması yolsuzluk düzeyinin artmasına neden olabilecektir. Özellikle kurum içi kontroller yolsuzlukları azaltabilmektedir. Dürüst ve etkin yöneticiler, iyi organize olmuş denetim büroları, açıkça belirlenmiş kurum içi etik kuralları bireyleri yolsuzluk eylemlerinden alı koyacak ve yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olacaktır.

i) Hukukun Üstünlüğü Anlayışının Eksikliği. Demokratik yönetimin bir gereği olarak, herkesin kendini yasalara bağlı hissetmesi ve kendini hukukun üstünde görmemesi gerekmektedir. Hukuk, hiçbir etki altında kalmadan herkese tarafsız olarak uygulanabilmelidir. Kuralların yönetilenler için olduğu, yöneticilerin kurallara uymama özgürlüğünün bulunduğu anlayışı birçok sorunun ana kaynağı olabilmektedir. Yasaların uygulanmasında bazı kesimleri koruma, bazılarını çıkar sağlama, bazı kesimlerin aleyhine olacak şekilde yasa ve yönetmeliklerin düzenlenmesi ya da yorumlanması yolsuzlukların ortaya çıkarılamamasının en önemli sebeplerindendir.

3.3. Siyasal Faktörler

Siyasi faktörlerin temelinde, kıt kaynaklara ulaşma, dağıtımında etki sahibi olma ve bu kaynakları kontrol altında tutma eğilimi yatmaktadır. Siyasal yolsuzluklar partizanlık, patronaj ve hizmet kayırmacılığı şeklinde ortaya çıkmaktadır.

a) Demokrasi Kültürü. Demokrasinin en temel kuralı, ortak karar ve eylemlerden etkilenenlerin karar alma süreçlerine katılmasıdır. Karar ve eylemlerden etkilenenlerin bu kararların alınması sürecine dâhil edilmesi kuralının ihlali, yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Bireyler, demokrasinin kendi yararlarını da kapsayan “kamu yararının” ve kendi çıkarlarını da kapsayan “kamu çıkarının” korunmasına yaradığını idrak edememektedirler. Vatandaş ve seçmen kimliklerinin gereklerinin yerine getirilmemesinin en önemli sebebi, mevcut siyasal sistemde, özellikle parti yapıları aracılığı ile demokrasinin bireysel çıkar, adam kayırma, kendi yandaşına çıkar sağlama gibi yolsuzlukların aracı haline geldiği hakkında yaygın bir

kanı bulunmasıdır (Aktan, 2003). Yolsuzluk ve demokratikleşme konusunda çift yönlü bir ilişkiden bahsedilebilir. Yolsuzluk, piyasa ekonomisini ve aynı zamanda demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Özellikle piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde piyasa ekonomisi ve demokrasiye yapılan eleştirilerin ardında yolsuzluk yatmaktadır.

b) Siyaset Algılaması. Bazı kesimlerce siyaset, kamuya hizmet etmenin değil, bireysel olarak yükselmenin ve zengin olmanın bir aracı olarak görülmektedir. Bazı siyasi liderler iktidarlarını sürdürebilmek için, çevrelerine bireysel çıkarları ön plana alan kişileri toplamakta, bu durum ise yolsuzlukları arttırmakta ve bir kısır döngüye çevirmektedir: Bu zihniyete sahip liderler, çıkarıcı çevreyi üretmekte, bu çevre ancak kendi sayesinde başta kalan liderleri desteklemektedir. Böylece, lider ve çevresi arasında bir çıkar bağı, bir kara ilişki ortaya çıkmakta ve bu ilişki, parti farkı gözetmeksizin, tüm politikaya, oradan da tüm ülkeye egemen olmakta, bu durumda rüşvet ve yolsuzlukların hesabı sorulamamaktadır.

c) İktidarın Kişiselleşmesi. İktidarın kişiselleşmesi mevcut kurumların geri planda kalarak alınmış kararların bir kişiye (lidere) atfedilmesi ve tüm devlet idaresinin tek bir kişi tarafından temsil edildiğinin kabul edilmesi demektir. En tepe noktadaki liderler halka doğru örnek olmak zorundadırlar. Bu kişilerin yolsuzluk faaliyetlerine bizzat katılmaları ya da akrabaları, dostları, siyasi ortakları için bu faaliyetlere göz yummaları arzu edilen bir durum değildir. Liderler yolsuzluk davranışı içindeyken, kamu yönetiminde alt kademe çalışanlardan farklı davranmaları beklenemeyecektir (Kongar, 2004).

d) Siyasetin Finansmanı. Birçok ülkede siyasete yasa dışı para girişi 1970'li yıllardan başlayarak yaygınlaşmıştır. İhale, kredi ve teşvik karşılığında siyasi partilere komisyon ya da zorunlu bağış şeklindeki para akışı, evrensel bir olgu niteliği kazandığından, siyaset-ticaret-mafya ilişkileri yolsuzlukların yaygınlaşmasına yol açmaktadır. Siyasetin finansmanı için gereken maddi destek özel sektör tarafından siyasilere sağlanmakta, siyasiler de iktidara geldiklerinde destekçilerine çıkarlar sağlamaktadırlar. Devletin ekonomideki ağırlığının aşırı düzeyde olduğu ekonomilerde kamu kaynakları kredi, destek, yardım, sübvansiyon vb. adlarla özel sektöre ve özellikle siyasilere yakın gruplara yönelik kullanılmaktadır.

3.4. Toplumsal Faktörler

Yolsuzluk toplumsal bir olay olduğundan, özellikle toplumsal düzenin bozulduğu zamanlarda iyice yüzeye çıkmaktadır. Büyük ekonomik krizler, savaşlar toplumun dengesini alt üst etmekte, denge bozuklukları özellikle paranın değerini önemli ölçüde etkilemektedir. Enflasyon memur sınıfının gelirini düşürürken, sermayedarları gittikçe güçlendirmektedir. Gelirdeki dengesizliklerin artması beraberinde yolsuzluk olaylarını getirmektedir. Kriz zamanlarında yolsuzluk ve özellikle de rüşvet suçunun işlenmesi büyük ölçüde artmaktadır.

a) Toplumsal Değişim; Toplumsal değişkenlerden biri sistemin değişme hızıdır. Örf, adet, töre, yasa gibi çeşitli biçimler alan ve farklı düzeylerde kurumsallaşan toplumsal değerler; toplumdaki güç dengeleri, çekişmeler, modernleşme, sanayileşme ve teknolojik gelişmeler sonucu etkilenmekte, zaman içinde yeni normlar ortaya çıkmaktadır. Ancak, genellikle değerlerin belirsizleştiği bu zaman dilimi içinde, kural dışı davranışlar için göreceli olarak daha uygun bir ortam oluşabilmektedir. Yolsuzluk da böyle ortamlarda daha kolay işlerlik kazanmaktadır.

Modernleşme hızı ile yolsuzluk eğilimleri arasında sıkı bir etkileşim olduğu; değişimin hızı ile yolsuzlukların yaygınlaştığı; değişme hızı azalmaya ve sistemde giderek bir kararlılık görülmeye başladığında yolsuzluğa karşı çeşitli mekanizmaların oluşup, etkinliklerini artırmaya başlayacağı ileri sürülebilir. Bu çerçevede içinde, toplumsal sistemin hızlı bir değişim içinde olduğu az gelişmiş toplumlarda, yolsuzluk olasılığı göreceli olarak artabilecektir.

b) Eğitimin Yetersizliği. Bir toplumda eğitim ve kültür düzeyinin düşük olmasının yolsuzlukları arttırıcı bir neden olduğu bilinmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli bir sorunu olan eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü nedeniyle çalışma ve başarıdan çok, yakınlık, aile bağları, eş dost, hemşerilik gibi sosyal bağlar önem taşımaktadır. İnsanları çalışma ve başarıya yönettici motivasyonların zayıflığı, fırsatçı ve spekülâtif kazanç yollarına eğilimin fazlalığı sebebiyle yolsuzluk olaylarına bu ülkelerde daha çok rastlanmaktadır.

c) Hızlı Kentleşme ve Göç. Yüksek nüfus artışı, hızlı kentleşme ve göçlere bağlı olarak kamu hizmetlerine olan talep zaman içinde artış göstermekte ve devlet hizmetlerinin kapasitesi yetersiz kalabilmektedir. Sonuçta yolsuzluk için uygun bir zemin hazırlanmış olmaktadır. Sanayileşmeyle birlikte yaşanan göç sonucu kentsel alanda yerleşim problemleri ve gecekondulaşma ortaya çıkmaktadır. Gecekondulaşma çarpık şehirleşmeye yol açmakta, haksız kazanç imkânları sunmakta, toplumsal ahlak ve yerel yönetim bürokrasilerinde yozlaşmaya neden olmaktadır. Bu nedenle hızlı kentleşme, gecekondulaşma ve yolsuzluk arasında doğrusal bir ilişkinin varlığından söz edilebilir (Çelen, 2007).

Yeterli kentsel yaşam alanlarının yaratılamaması, bir yandan devlet arazilerinin işgaline, öte yandan söz konusu alanların alt yapı hizmetlerinin yapılması açısından devletin zarara uğramasına yol açabilmektedir. Bu noktadan hareketle, işgal edilen arazilerin yasal hale getirilebilmesi ve gerekli alt yapı hizmetlerinin götürülebilmesi için yolsuzluklara başvurulabilmektedir. Dolayısıyla, kent nüfus artış oranıyla yolsuzluk arasındaki doğru orantılı ilişki, ekonomik koşulların değişimiyle ortaya çıkan toplumsal dönüşüm talebine, kamu hizmetlerinin ayak uyduramamasının ve bu dönüşüm sırasında bireylerin yüksek yaşam standardını yakalamakta gecikmesinin bir sonucu olarak yolsuzluğun ortaya çıkması ile açıklanabilir. Kentleşme aynı zamanda kamu bürokrasisi ile insanların daha fazla yüzleşmesini gerektirmektedir. Bu ortamda yolsuzluk ihtimali yükselmektedir.

d) Sivil Toplumun Yetersizliği. Sivil toplum kuruluşlarının zayıflığı kamu yönetimi üzerinde etkin ve sağlıklı bir denetim imkânını azaltmaktadır. Sivil güç merkezlerinin zayıflığı sonucu, örgütlenememiş çıkar kümeleri tercihlerini siyasal karar vericilere etkin bir biçimde iletememektedir. Bu tercihler uygulama sürecinde karar uygulayıcıları (bürokratları) etki altına alınarak yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yani tercihler yasal düzenlemeler yapılmadan önce değil, yapıldıktan sonra ortaya konulmakta, bu da yolsuzluk için önemli bir güç yaratmaktadır.

e) Devletin Ekonomideki Rolü. Devletin ekonomideki rolü ve izlediği politikalar yolsuzluğa kaynak oluşturabilmektedir. Rekabeti kısıtlayan ticari kısıtlamalar ya da tekeller konumdaki devlet işletmeleri ekonomik rantlar yaratmakta ve rant kollama faaliyetleri artmaktadır. Birçok ülkede devletin ekonomik yaşama müdahalesi çok sayıda yasal düzenleme ve kurallar çerçevesinde yürütülmektedir. Bu mevzuat ve kuralların vatandaş açısından karmaşıklığı bürokratlara büyük bir güç vermekte ve yolsuzluğa fırsat yaratmaktadır.

Ekonomileri şu özellikleri taşıyan ülkelerde yolsuzluğun daha fazla olduğu görülmektedir (Lambsdorff, 1999);

- Baskın bir devlet ve gelişmemiş bir özel sektör,
- Mal ve hizmetlerin çoğunun devlet tarafından üretilmesi,
- Özel sektörün rekabet edememesi,
- Regülasyonların çokluğu,
- Kamu görevlilerinin yetkilerinin fazlalığı,
- Hesap verme mekanizmalarının yetersizliği,
- Şeffaflığın olmaması.

Sayılan bu özelliklerden dolayı devletin ekonomideki rolü ve tekelleri gücü artmakta, yolsuzluğa zemin hazırlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde devlet, çok önemli ekonomik işlevler yüklenmekte, ayrıca sosyal alanda da düzenleyici ve birçok hizmeti yerine getirici bir rol oynamaktadır. Bu ülkelerde devletin çok yoğun ekonomik işlevleri, kamu bürokratları ya da politikacıların eline büyük imkânlar sağlamaktadır. Devlet ihaleler, ithal izinleri veya yasakları, vergi iadeleri, fiyat kontrolleri, kredi imkânları ve benzeri araçları kullanarak toplumda özel bazı ticaret ve sanayi gruplarının güçlenmesini sağlamaktadır. Bu gruplar ne kadar dışa bağımlı olurlarsa olsunlar yaşamak ve gelişmek için devletle bağlantılar kurmak zorundadırlar.

4. YOLSUZLUĞUN KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ

Kamu yönetimi sisteminin işleyişi bakımından yolsuzluğun ekonomik etkilerinin yanında sosyal ve siyasal olumsuz sonuçlar doğuracak etkileri de söz konusudur.

Kamu yönetimi sistemi açısından yolsuzluğun neden olduğu sosyal ve siyasal faktörler şu şekilde sınıflandırılabilir.

4.1. Kamu Yönetiminin Etkinsizleşmesi

Yolsuzluk, özel durumlarda etkinliği arttırıyor gibi görünse de bir bütün olarak ele alındığı zaman, kamu yönetiminde birçok açıdan etkinliğin sağlanmasında olumsuz etkiler yapmaktadır. Kamusal politikaların ve programların kamu yönetiminde yaşanan yolsuzluklar sebebiyle uygulamada sekteye uğraması, yönetimi zayıf düşürmekte, bu sebeple yönetimin özü olarak nitelendirilebilecek kamu hizmetlerinde düzenlilik ve devamlılık gerçekleştirilememektedir. Yolsuzluk kamu personeli bakımından da birçok tıkanıklığa yol açmaktadır. Dürüst, nitelikli, yolsuzluk çarkına girmeyen kamu çalışanları, kamu hizmetinden soğumaktadırlar (Oral, 2009).

4.2. Hukuk Devleti Anlayışının Zedelenmesi

Yolsuzluk hukuk devleti ilkesini zedelemektedir. Yolsuzluğa karışan kamu görevlileri menfaatleri karşılığında, kuralları uygulamak yerine görevlerini kötüye kullanmaktadırlar. Yolsuzluğun yaygınlaşmasına rağmen tedbirler üretmeyen devlet, bireylere devlet karşısında güvence sağlayamamaktadır. Kayırmacılık veya haksız menfaat temini suretiyle yolsuzluk yapılması yönetilenlerin devlete karşı korunması ilkesini ortadan kaldırmakta ve devlete olan güven sarsılmaktadır. Yolsuzluklar sebebiyle siyasal iktidarın meşruluk kaynağı tartışılır hale gelmekte ve yönetilenlerin devlete olan inançları sarsılmaktadır (Oral, 2009). Diğer taraftan, yolsuzluğun en olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesi, toplumsal anlamda var olan güveni aşındırmasıdır. Yasaların ve kuralların düzenleyici anlamda etkisini yitirdiği tüm toplumlar, şüphesiz çürümeye ve kargaşaya maruz kalırlar (Kılavuz, 2003).

4.3. Toplumsal Eşitlik İlkesinin Zedelenmesi

Yolsuzluklar hukukun genel ilkelerinden olan hukuk önünde eşitlik ilkesini zedelemektedir. Zira kamu hizmetleri satın alınabilir hale gelmekte ve satın alma gücü bulunan ile bulunmayan arasında hukuka aykırı olarak ayırım yapılmaktadır. Hatta yolsuzluklar suretiyle fırsat eşitliği sona erdirilmektedir. Yasal düzenlemeler veya uygulama yoluyla bazı kişi ve grupların keyfi olarak mağdur edilmesi yanında, keyfi olarak bazı kişi ve grupların aynı durumda olan başkalarına göre avantajlı hale getirilmesi de hukuk önünde eşitlik ilkesine aykırıdır. Bu şekilde yolsuzluk nedeniyle hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olan eşitlik ilkesi çiğnenmekte, yurttaşların kamu hizmeti karşısında eşit durumda bulunmaları imkânı ortadan kalkmaktadır (Oral, 2009). Aynı şekilde yolsuzluklar, kamu kaynaklarından yararlanmada ve kamu harcamalarına katılmada eşitsizlik meydana getirdiği gibi, kamu görevine girişte de kayırlılar lehine üstünlük meydana getirmektedir. Özellikle kayırmacılık

suretiyle kamu görevine layık olmayanların istihdamı fırsat eşitliği ilkesinin ihlalinin en açık kanıtıdır (Oral, 2009).

4.4. Kamu Yönetiminin Pahalı Hale Gelmesi

Kamu hizmetlerinden rüşvetsiz yararlanmanın imkânsız olduğu bir yönetim sisteminde, ödenen vergiler anlamsızlaşmakta, verilen rüşvetler kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme haline gelmektedir. Böylelikle vatandaşlar kamu hizmetlerinden artı bir fiyatla, daha pahalı olarak yararlanmaktadırlar. Kamu ihalelerinde görülen yolsuzluklar sonucunda yasal olmayarak alınan tutar ihale tutarına eklenmekte veya ihaleye konu olan malın ya da hizmetin kalitesi düşürülerek hizmete sunulmaktadır. Bunun sonucunda toplum, ya fazla maliyete katlanmakta ya da kalitesiz hizmet sunumuyla karşılaşmaktadır (Oral, 2009).

5. KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNDE YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK İYİ YÖNETİŞİM

Kamu yönetimi disiplini bakımından yolsuzluk, negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük olarak nitelendirilebilir. Kamusal kötülükler yoğun ve yaygın olarak negatif dışsallık yayarlar. Kamusal kötülükler; ortadan kaldırılmadıkça tüm topluma maliyet yükleyen, tek tek bireyler tarafından bertaraf edilmesi güç olan, ancak toplumsal çaba ve işbirliği ile üstesinden gelinebilen ve ortadan kaldırma maliyetleri kamusal ödentilerle karşılanması gereken kötülüklerdir. Bu bağlamda yolsuzluk tek tek bireylerin değil toplumun işbirliği içinde mücadele edeceği bir durumdur. Yolsuzluğun olumsuz etkilerinden o toplumda yaşayan hiç kimse kaçınmaz ve bu olumsuz etkiler toplumda yaşayan bireylere homojen olarak dağıtılamaz. Yolsuzluk kamusal bir kötülük olarak nitelendirildiğinde, yolsuzlukla mücadele hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde makro seviyede problem statüsüne sahip olmaktadır. Özellikle küreselleşme sürecinde, uluslararası ekonomik entegrasyonların artması, mal ve hizmet hareketlerinin, sermaye akımlarının ciddi anlamda hızlanması, yolsuzluğu tek bir veya birkaç ülkenin problemi statüsünden çıkarmış küresel bir sorun haline getirmiştir. Bulaşma etkisi ile herhangi bir ülkedeki yolsuzluk, o ülke ile ekonomik veya siyasi ilişki içindeki diğer ülkelere de yayılabilmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele küresel bir çabayı gerektirmektedir (Çelen, 2007).

Yolsuzlukla mücadelede kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmede iki önemli faktör rol oynamaktadır. Birincisi, yolsuzluğun kişilere maliyetini arttıracak diğer yandan faydalarını azaltacak kurumsal değişimlerin yapılması, ikincisi ise, kurumsal değişimleri uygulayabilecek siyasi bir iradenin olmasıdır (Klitgaard, 1998).

Bu çerçevede yolsuzlukla mücadelede temel stratejiler şu şekilde sınıflandırılabilir (Ackerman, 1997):

- Takdir gücünün sınırlandırılması,

- Yolsuzluğun maliyetinin arttırılması,
- Kamu görevlilerinin kontrolünde olan faydaların azaltılması,
- Kamu görevlilerinin pazarlık gücünün azaltılması

Yolsuzlukla mücadelede her durumda ve her ülkede geçerli olacak tek bir stratejiden söz etmek mümkün değildir. Farklı yolsuzluk düzeylerine ve yönetim kalitesine göre yolsuzlukla mücadelede kullanılabilecek öncelikler değişebilmektedir.

Yolsuzluk, temelde bir yönetim sorunudur ve kötü yönetimin bir belirtisidir. Yolsuzluk sürdürülebilir kalkınmayı engelleyen, yoksulluğu artıran, makroekonomik istikrarsızlıklara neden olan doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını azaltan ve tüm toplumlarda görülebilen küresel bir sorundur. Yolsuzluklar engellenmeden yoksulluğun azaltılması da mümkün olmayacaktır (Akçay, 2004). Zayıf yönetimler, vatandaşlarda ve kamu yönetimindeki girişimcilerde güven eksikliğini arttırmaktadırlar. Bunun sonucunda, ihalelerde ve işe alınmalarda, kamunun kararını etkilemek için özel kanallar kullanılmaya başlanmakta, bu özel kanalların kurulmasına duyulan ihtiyaç rüşvet vererek bu amaca ulaşma isteğini arttırmaktadır. Yolsuzluk, rüşveti ödeyen insanları seçmeye ve diğerlerini dışarıda bırakmaya yönelik bir etki yaratmakta, bu durum da döngüsel bir şekilde yolsuzluğun yönetimin yetersizliğini arttırmasına neden olmaktadır.

Yolsuzlukların gelir dağılımı ve yoksulluk üzerinde meydana getirdikleri etkiler; büyüme, adaletsiz vergi sistemi, kötü dizayn edilmiş sosyal programlar, beşeri sermaye deformasyonu, eğitimde eşitsizlik ve sosyal harcamalar gibi dolaylı süreçler yardımıyla ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluğun meydana getirdiği olumsuz yansımalar, daha çok fakirlere ve risk faktörü yüksek avantajsız gruplara yönelmektedir. Bu gruplar içinde kadınlar, engelliler ve azınlıklar ön plana çıkmaktadır. Yolsuzluk nedeniyle kamusal mal ve hizmet arzının daralması ve kalitesinin düşmesinden en çok bu gruplar etkilenmektedir. Büyüme oranı ile yoksulluk düzeyi arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. Yolsuzluğun artması ise, büyüme oranını düşürmekte, dolayısıyla gelir eşitsizliğini yükseltip yoksulluğu arttırmaktadır (Çelen, 2007).

Yolsuzluğun gelir dağılımındaki adaletsizliği ve yoksulluğun üzerindeki etkileri, yüksek derecede ve giderek artan derecede ekonomik büyümeyi yavaşlatmak, vergi sisteminin artan oranlılığını arttırmak, sosyal harcamaların etkililiğini ve düzeyini düşürmek, beşeri sermayenin oluşumunu değiştirmek suretiyle gelir eşitsizliğini ve fakirliği arttırmak şeklinde özetlenebilir. Ayrıca yoksulluğa etkileri bakımından yolsuzluk, vergi idaresini zayıflatmakta ve vergi toplama oranını da düşürmektedir.

Diğer bir önemli nokta ise refah içinde yaşayan elit kesimin lobicilik faaliyetleri yaparak sosyal harcamaların yüksek kalitede eğitim ve özel sağlık harcamaları için yapılmasını teşvik etmekte, bu alanlarda rüşveti daha çok kullanılabilecek hale getirmektedirler. Yolsuzluk gelir dağılımındaki dengesizliği ve yoksulluğu artırırken de bunu yine eğitime ulaşmadaki eşitsizlik ve var olan aktif varlıkların yani servetin eşitsiz dağılımına yol açmaktadır (Gupta vd., 1997). Dolayısı ile yolsuzluk ile gelir

dağılımındaki eşitsizlik ve yoksulluk arasında da pozitif bir ilişki olduğu söylenebilir. Yani, yolsuzluk, gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu artırırken, yoksulluk ve eşitsizlik de yolsuzluğu artırmaktadır. Yolsuzluk ile yoksulluk arasındaki ilişki aşağıdaki tabloda özetlenmektedir.

Tablo 1. Yolsuzluk ve Yoksulluk İlişkisi

Yoksulluğun Nedenleri	Yolsuzluğun, Yoksulluk Üzerindeki Etkisi
Düşük Yatırım ve Ekonomik Büyüme	- Zayıf Ekonomik ve Kurumsal Politikalar - Kamu Harcama ve Yatırımlarındaki Sapmalar - Düşük İnsan Sermayesi Birikimi - Çıkar Gruplarınca Yönlendirilen Kanunlar ve Ekonomik Politikalar - Mülkiyet Haklarının ve Kanun Hâkimiyetinin Olmaması - Özel Sektörün Gelişiminde Yönetişim Engelleri
Alt Gelir Gruplarının Büyümeden Daha Az Pay Almaları	- Doğal ve Ekonomik Kaynakların Belli Kişi ve Kurumlar Tarafından Ele Geçirilmesi - Fakirler ve Küçük Firmalar Üzerindeki Artan Oranlı Vergi Uygulamaları (Rüşvet Vergisi) - Kamu Harcamalarının ve Yatırımlarının Verimsizce Arttırılması - Gelir Dağılımındaki Eşitsizlik
Kamu Hizmetlerinden Faydalanmanın Engellenmesi	- Eğitim, Sağlık, Adalet gibi Temel Kamu Hizmetlerinin Kalitesinin ve Yararlanma İmkanlarının Artan Oranlı Bir Vergilemeyle (Rüşvet Vergisi) Engellenmesi - Bazı Hizmetlerden Faydalanmanın Devlet Eliti Tarafından Politik Olarak Zorlaştırılması
Sağlık ve Eğitim Eksikliği	- Düşük İnsan Sermayesi Birikimi - Eğitim ve Sağlık İmkanlarının Azalması - Fırsat eşitsizliği

Kaynak: Thomas, Vinod vd., (2000). *The Quality of Growth*, Washington D.C.: World Bank Publications, s. 148.

Yoksullukla mücadele yolsuzluğu önlemenin temel yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Daha doğrusu aşırı yoksullukların önlenmesi için yolsuzluklarla mücadele edilmesi bir zorunluluktur. Kısacası, yoksulluk ile yolsuzluk birbirine doğrudan bağlantılı unsurlardır. Para, yolsuzluk nedeni ile kimilerinin cebine haksızca girerken, toplumun en temel ihtiyaçları olan eğitim ve sağlık gibi konularla üretime ve istihdama dönük yatırımlara, adaletin ve güvenliğin tesisine yeterli pay ayrılmamakta, gerekli yatırım yapılamamaktadır.

Yolsuzluk düzeyi ile yönetim kalitesi arasında ters yönlü bir ilişkiden söz edilebilir. Yani yolsuzluk düzeyi arttıkça yönetim kalitesi düşmektedir. Yolsuzluk düzeyi yüksek olan ülkelerdeki mücadele stratejileri daha kapsayıcı bütüncül bir çerçevede

ortaya konulurken, yolsuzluk düzeyinin düşük, kurumsal yönetim kalitesinin iyi olduğu ülkelerde daha çok taktik hedefler üzerine yoğunlaşmaktadır.

Kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm tartışmalarıyla birlikte gündeme gelen “yönetişim” kavramı, temelde yolsuzluklarında ana kaynaklığını oluşturan yönetim olayında merkezi gücün tek boyutlu ve yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini değil, yönetim sisteminin bütününe oluşturan parçaların ve herhangi bir şekilde yönetim sürecinde rol alan aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşma ile ve yatay koordinasyona dayalı bir biçimde ortak katılımı gerçekleştirmelerini anlatmaktadır (Saran, 2004). Kamu yönetiminde söz konusu olan bu yönetim anlayışı, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanan ve bunlar arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılan “yönetişim” yaklaşımıyla da bütünleşmektedir (Peters, 1995). Buna göre yolsuzlukla mücadele politika, kurumsal yapı, yargı, ekonomi, sivil özgürlükler ve finans sektörü gibi alanlarda yapılacak bir dizi reform gerektirmektedir.

Devlete ya da kamu yönetimine ilişkin kavram ve olgular toplum hayatını etkileyen tüm gelişmelerle yakından bağlantılı olduğu için, kamu yönetimindeki değişim bir bütün olarak toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel alanlardaki değişim çizgisine paralel ya da onunla yakından bağlantılı bir seyir izlemektedir. Bu çerçevede, düşünce ve kültür alanında, bilim ve teknolojiye, ekonomide, siyasette, iş örgütlenmesinde ve çalışma ilişkilerinde sanayi ötesi döneme geçiş sürecinin temel dinamikleriyle beslenen kavramlar, kurumlar, yapılar ve süreçler yeni kamu yönetimi paradigmasının oluşumunu şekillendirmiştir (Eryılmaz, 2004). Yine bu yaklaşım açısından bakıldığında, küreselleşme ile birlikte geleneksel yönetim ve örgütlenme yaklaşımlarına bu yeni bakış açısıyla getirilen eleştirilerin ve bu bağlamda gerek özel sektör yönetimi, gerek kamu yönetimi alanında demokratikleşmeye, esnekliğe, katılımcılığa, bireyin etkinliğine ve yeteneklerinin ön plana çıkarılmasına yönelik olarak sağlanan değişim hareketlerinin; etkilerini en çok klasik örgütlenmenin temel unsuru olan bürokrasi olgusu, hiyerarşi ve dolayısıyla yolsuzluğa yol açan örgütsel faktörler üzerinde göstermesi doğal bir sonuç olarak ortaya çıkmaktadır (Saran, 2004).

Kamu yönetiminde bu yeni yaklaşım bir akım olarak dünyadaki birçok devletin gündemine girmiş ve yaygınlaşmıştır. Bu akımın temel karakteristiği öncelikle bürokrasideki geleneksel komuta ve kontrol mekanizmalarını piyasa stratejileri ve özel sektör davranışları ile değiştirmeyi hedeflemektedir. Aşağıda yer alan bazı niteliklerinde de görüleceği gibi bu yeni reform akımının ana motifi, yeni anlayışa uygun yöntem ve uygulamaların kamuya aktarılması suretiyle kamuda etkinliği artırmaktır (Kettle, 2000). Etkin ve hesapverebilir bir kamu yönetimi sistemi ise sistemden kaynaklanan yolsuzluk olgusunu en aza indirecektir.

- Kamu sektörünün sunduğu hizmetlerde etkinlik sağlanması için kamu kurumlarının performans ve verimliliğinin artırılması,

- Kamu sektöründe etkinliğin ve verimliliğin sağlanması için piyasa tipi rekabet ve fiyatlandırma koşullarının sağlanması,
- Hiyerarşik yönetime bağlı olarak kamu yönetimi sistemlerinin merkezlerinde yoğunlaşmış otoritenin yerel kamu örgütlerine ve yerel yönetimlere doğru transfer edilmesi,
- Kamu sektöründeki karar alma süreçlerine bütün aktörlerin katılımının sağlanarak yönetişimin sağlanması,
- Kamu sektörünün ürettiği hizmetlerde elde edilen sonuçlar ve performans için hesap verebilirliğin sağlanması,
- Vatandaş talep ve beklentilerine uygun bir kamu hizmeti üretmek için sonuç ve hizmet odaklı bir yönetim anlayışının uygulanması,
- Özelleştirme, gönüllleştirme, yerelleştirme ve serbestleştirme yöntemleriyle devletin rolünün yeniden tanımlanması.

Kamu yönetimlerinde etkili olmaya başlayan bu yeni düşünce akımının ve bu yapıyı doğuran teknolojik ve sosyo-ekonomik değişkenlerin, etkilerini en çok devlet örgütünün kendisine yüklenilen rol ve işlevlerin uygulanma aracı durumuna getirdiği bürokratik yapı ve kurumlar üzerinde göstermesi kaçınılmaz olmuştur. Bürokrasinin devlet adına toplumu ve ekonomik faaliyetleri yönetme ve yönlendirme görevini üstlenmesi, daha sonra bir taraftan toplumun değişik kesimlerinden gelen yeni hizmet ve refah beklentilerinin karşılanması gereğiyle, diğer taraftan doğrudan doğruya ilgi ve müdahale alanını genişletmesiyle kendisine yeni görevler edinmesi; ister istemez geniş bir memur kadrosunu, merkeziyetçi piramit esaslı katı hiyerarşik örgütlenmeyi, emir komuta düzenini ve sıkı denetim yapısını beraberinde getirecektir.

Bu postmodern yönetim anlayışının Weberci örgütlenmeyi temsil eden bütün ilke ve kurumları eleştirmesi ve bu çerçevede bürokrasinin yeni anlayışın başlıca teması olmaktan çıkması doğal bir süreci yansıtmaktadır. Dolayısıyla, devletin üstlendiği rol ve işlevlerden büyük ölçüde soyutlanacağı temel varsayımına dayanan postmodern felsefi ve siyasal yaklaşım açısından, kamu yönetimi mekanizmasının kamu hizmetlerini ele alma ve sunma biçiminin devletten vatandaşa “tek yanlı olarak verilen bir hizmet” biçiminde değerlendirilmesi anlayışından, kamu kuruluşlarını özel sektör kurumları benzeri birer işletme, kamu hizmeti alan vatandaşları da bu işletmelerin müşterileri olarak görme, “kamu işletmeciliği” (*public management*) anlayışına doğru bir yöneliş tüm dünyada yaygınlık kazanmıştır (Saran, 2004). Bu yöneliş kamu yönetiminin temel unsurunun, kamu hizmetlerinin ekonomik etkinlik mantığıyla daha iyi ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi işleviyle bütünleşmesi gerektiğini savunmaktadır.

Kamu yönetimi sistemlerinin hem işlevsel hem de kurumsal işleyişlerinin temel kaynaklığını yapan kamu otoritesinin toplumsal ve iktisadi yaşamın gözetimi ve denetimiyle ilgili her alanda ayrıntılı düzenlemeler getirmesi gerektiği ilkesiyle hareket eden modernite dönemi anlayışına dayalı merkeziyetçi ve bürokratik bakış

açılı devletin aksine; küresel değişim çağının devleti, kamu yönetiminin faaliyet alanı içinde ekonomik, toplumsal ve yönetsel düzenlemelerin mümkün olduğunca azaltılmasını ve bu çerçevede kamu yönetimi sistemlerinin kronik hastalığı olan yolsuzluğun en asgari düzeye indirilmesini öngörmektedir.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Ağırlıklı olarak sosyal devlet/refah devleti anlayışı, merkezi planlama, iktisadi yaşamda etkin rol üstlenme ve koruyucu sosyal politikalarla kendisini belli eden 20. yüzyıl kamu yönetimlerinin, düzenleyicilik işlevi ve buna bağlı olarak ayrıntılı kurallara bağlılığı arttıkça mal ve hizmet piyasalarının işleyişinin olumsuz yönde etkilendiği, mali disiplinin bozulduğu, yolsuzlukların ve buna bağlı olarak kamu açıklarının arttığı ileri sürülmektedir. Bu görüşler çerçevesinde, kamu yönetiminin ve buna bağlı olarak devletin işlevlerini ve buradan doğan sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmek amacıyla kamu sektörünü daha kapsamlı ve ayrıntılı olarak düzenlemesi sonucunda bozulan mali dengelerin yeniden kurulması, kaynak israfının önlenmesi, yolsuzlukların azaltılması, idari mekanizmalara gereken esneklik ve etkinliğin kazandırılması için esas olarak her türlü müdahaleci, sınırlayıcı, tekel oluşturucu, imtiyaz sağlayıcı kuralların ortadan kaldırılması gerektiği son birkaç on yıldır ileri sürülmektedir.

21. yüzyılda yeniden tanımlanan toplumsal düzenin istikrarı ve kamu yönetimlerinin bu yeni toplumda üstlenmesi gereken rol ve sorumlulukların belirlenmesi açısından yaklaşık son otuz yıldır tüm dünyada anahtar kavramlar, “ekonomik istikrar” ve “yapısal reform” iken; bu kavramların yerini günümüzde “iyi yönetim”, “e-devlet”, “güven”, “sosyal sermaye” gibi toplumun kendini yenileme, örgütsel gücünü ve kapasitesini artırma, üretici ve düzenleyici potansiyelini güçlendirme yönünü ortaya koyan kavramlar almıştır.

Son dönemlerin stratejik yönden belirleyici ve sürükleyici gücü olan “yönetişim” felsefesinden ilham alan devlet ve kamu yönetimi; bölgesel ve uluslararası örgütlenmelerin önem kazandığı, küresel sermayenin sınırlarını çizdiği etkinlik alanı içinde mal ve hizmet, dolayısıyla teknoloji ve bilgi akışının hızlandığı, bireysel tercihlerin standartlaştırılmış kalıplarına sığmadığı, merkezi planlama disiplini ve kalkınma anlayışıyla çizilen ilerlemeci hedeflerin bağlayıcılık ve etkileme güçlerinin zayıfladığı siyasal-idari bir zemin üzerine oturmaktadır. Böyle bir zemin üzerine oturan kamu yönetimi; yönetim kapsamındaki bireyler, hükümet dışı kuruluşlar ve sivil toplumlar arasında denge, uyum ve koordinasyon sağlayan, siyasal ve yönetsel karar ve uygulama süreçlerine katılım yollarını açan, yönetim ağının ana hatlarını oluşturan ortaklıklar ya da paydaşlar arasında gerekli etkileşim ve iletişimi sağlayan, düzenleyen, yönlendiren, teşvik eden ve harekete geçiren bir yapıya dönüşmektedir.

İyi yönetim ve e-devlet uygulamalarıyla yeniden yapılanan kamu yönetimi ile vatandaşların da yeni bir yapılandırılma sürecine girdiği ileri sürülebilir. Bu anlayış

çerçevesinde toplum artık kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Özellikle yönetim reformlarıyla toplumun kamu örgütleriyle birlikte algılanması düşüncesi belirginlik kazanmaktadır. Bu bağlamda vatandaşların yaşam kalitelerinin artırılması ve aynı düzlemde karar alma süreçlerine katılım yollarının arttırılması sağlanmaktadır. Vatandaşların etkinliklerinin arttırılması ve politika oluşturma süreçlerine daha fazla dâhil olmaları için sivil toplum yapılanmaları hem işlevsel hem de kurumsal açıdan güçlendirilmektedir. Aynı zamanda bu örgütlenmelerin siyasal çevreyle ilişki kurmalarının gerekliliği vurgulanmakta, vatandaşların kamu yönetimine karşı bağlılık, aidiyet ve güven duygularının inşası da yine aynı yapılandırma içerisinde gerçekleştirilmek istenmektedir. Buna bağlı olarak hem kamu yönetiminin hem de toplumun idari ve siyasal yapılar da dâhil olmak üzere ilişkilerinin boyutu, sınırı ve oluşum şekilleri yeniden tanımlanmaktadır.

Bilindiği gibi, toplumun ve devletin olduğu her yerde yolsuzluk var olmuştur. Yolsuzluğun ülkelere, bölgelere, kültürlere ve ekonomik sistemlere göre farklılık göstermesi, karmaşık süreçler ve ilişkiler içermesi tek ve genel geçer bir tanımının yapılmasını güçleştirmektedir. En genel anlamda yolsuzluk, “elinde güç bulunduran kişilerin, kendine ya da öngördüğü kişi ve gruplara belli bir çıkar sağlama amacıyla, bu gücünü kullanması” olarak tanımlanabilir. Kıt olan kaynakların adil bir şekilde dağıtılamaması yolsuzluğun ana nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun yanı sıra; ekonomik kriz, yüksek enflasyon, demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması, adalet ve yargı sisteminin etkinsizliği, eğitim düzeyinin düşüklüğü, adaletsiz gelir dağılımı, kamu görevlilerinin ücretlerinin düşüklüğü, istikrarsız yönetim gibi daha birçok unsur yolsuzluğun nedenleri arasında sayılabilir.

Yolsuzluğun gizlilik içermesi ve yasadışı olması nedeniyle net ölçümünün yapılması zorlaşmaktadır. Nitekim, yolsuzluğun boyutlarını ortaya koyan araştırma ve çalışmalarının nesnel nitelikli olmadığı anlaşılmaktadır. Bu konuda araştırma yapan çok sayıda kuruluştan biri olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün çalışması, yolsuzluk algılama endeksleri üzerine kurulmuştur. Örgütün sistemi, yolsuzluğu algılama tespitlerine dayanmaktadır. Algılama düzeyi ise, ankete katılanların toplumsal kültürü, eğitim seviyesi, mesleki konumu gibi faktörlerin etkisi ile değişiklik gösterebilmektedir. Ancak, buna rağmen algılama endeksleri ülkelerdeki yolsuzluk düzeyi hakkında önemli derecede fikir sahibi olmamızı sağlamaya yardımcı olmaktadır.

Berlin merkezli Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün endeksine göre Türkiye, 2014’te 45 puanla 64. sıraya düşerek bir önceki yıla göre 11 basamak gerilemiştir. Bilindiği gibi Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün 2013 yılı yolsuzluk algılamaları endeksine göre, Türkiye 50 puanla, 177 ülke arasında 53. sırada yer almıştı. Bu yıl Türkiye, yolsuzluk algısında “puanı en çok kırılan ülke” olmuştur. Danimarka’nın 100 üzerinden 92 puan alarak “en temiz ülke” olduğu sıralamada Türkiye’nin 100 üzerinden 45 puana düşmesi ciddi bir sinyal olarak yorumlanmıştır.

Yolsuzluk endeksinde en fazla puan kaybeden Türkiye maalesef, Afrika ülkelerinden Botswana, Mauritius, Lesotho, Namibya, Ruanda ve Gana'nın bile gerisinde kalırken Birleşik Arap Emirlikleri, Katar, Malezya, Bahreyn, Ürdün, Suudi Arabistan ve Umman gibi Müslüman ülkelerden daha kötü bir yolsuzluk algısına sahip olmuştur. Avrupa'da da Estonya, Kıbrıs, Litvanya, Slovenya, Letonya, Malta, Macaristan, Gürcistan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Hırvatistan, Makedonya gibi ülkelerden daha kötü durumda olan Türkiye, sıralamada İsrail ve Küba'nın da gerisinde kalmıştır.

Türkiye'de yolsuzluk seviyesinin hayli yüksek olduğuna işaret eden bu verilere bakıldığında yolsuzluk ve etik dışı davranışların, Türk kamu yönetiminde önemli bir yönetim sorunu olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Nitekim Türkiye, siyasetçi, bürokrat ve iş adamı üçgeninde kamu kaynaklarının peşkeş çekilmesine, yandaşlara haksız kazanç sağlanmasına ve kayırmacılığa dayanan yaygın yolsuzluk ve usulsüzlük iddialarına muhatap olmaktadır. Bu sebepten dolayı, soruşturmalar yapılmakta ve davalar açılmakta, zaman zaman yüce divan yargılamaları dahi söz konusu olmaktadır. Bir yandan Türkiye'nin uluslararası düzeyde saygınlığını ve yatırımlar için güvenli bir liman olma özelliğini zedeleyen diğer yandan ise ahlaki değerleri örseleyen bu yapı, kaynakların hakça bölüşümüne mani olan, gelir dağılımı adaletsizliğini artıran, netice itibarıyla da yoksulluğu derinleştiren bir olgudur.

Aynı zamanda kamu gücünü elinde bulunduran siyasi iktidarların yolsuzluk olaylarını örtbas etmek için güvenlik ve yargı örgütlerini etki altına almaları ve etkisiz kılmaları "yapanın yanına kâr kaldığı" algısını güçlendirmekte, toplumda devlet kurumlarına olan güveni yok etmektedir. Herkesin kendi adaletini sağlama arayışını tetikleyen bu yapı kaotik ortamlara ve yasa dışı oluşumlara da zemin hazırlamaktadır.

Türkiye, 17-25 Aralık 2013 tarihinde ortaya çıkan, hükümet üyeleri ve ailelerine kadar uzandığı iddia edilen bu güne kadarki en şümullü yolsuzluk iddiaları ile sarsılmıştır. Hükümet eliyle bu iddiaların üstünün örtüldüğü inancı ise toplumda büyük bir hayal kırıklığı ve ümitsizliğe sebep olmuştur. Tüm ahlaki değerlerin içinin boşaltılması, öncelikle siyasetçilere ve siyaset kurumuna itibarı ve inancı ortadan kaldırmakta, kurumlara ve devlete güvensizliği beraberinde getirmekte ve yolsuzluk algısını güçlendirmektedir.

Türk kamu yönetimi sisteminde yolsuzlukların nedenlerine bakıldığında ilk ve en önemli yolsuzluk nedeninin, yolsuzluğu gerçekleştirenlerdeki vicdan ve ahlak eksikliği olduğu ileri sürülebilir. Kaliteli bir örgüt kültürüne sahip olmayan ve sahip olduğu kültür içerisinde etiği barındırmayan bir kurumun etik dışı davranışlar sergilemesi doğal bir durumdur. Etik odaklı bir örgüt kültürü hem vatandaşların kuruma güvenmesini sağlayacak hem de kurumun çevresindeki kurumlara karşı dürüst olduğu imajını yaratacaktır. Dolayısıyla, etik iyi ve etkin bir yönetimin vazgeçilmez unsuru olarak benimsenmelidir.

Ekonomik açıdan yolsuzluklar, devletin himayesi altındaki ekonomik faaliyetlere ulaşmak isteyen kişilerin kamu görevlilerine sundukları tekliflerin, az maaş aldıklarını düşünen ya da daha fazla para kazanmak isteyen kamu görevlilerince yasa dışı şekilde gerçekleştirilmesidir. Bunun önlenmesi için kamu görevlilerinin maaşlarında bir yükselme gerçekleştirilmelidir. Kamu görevlilerini işe alırken sahip oldukları işle alakalı nitelikler yanında ahlaki düşüncelerine, etik anlayışına ilişkin ölçülebilir kriterlerin de geliştirilmesi ve tatbikine önem verilmelidir. Ayrıca devlet örgütünün en temel işlevlerinden olan kural koyma ve koyduğu kuralların ne ölçüde uygulandığını denetleme görevinin etkinleştirilmesi, aynı zamanda müeyyidelerin uygulanır kılınması ile de caydırıcılığın artırılması sağlanabilecektir.

Siyasal açıdan ise en yaygın yolsuzluk türü kayırmacılıktır. Liyakat ilkesiyle hareket etmek yerine siyasilerin yandaşlarının kamu görevlerine atanması eşitlik ilkesinin çiğnenmesine, halk arasında torpil kavramının yerleşmeye başlamasına ve bu sayede devlete olan güvenin azalmasına neden olmaktadır. Üst kamu makamlarının atamalara keyfi müdahalesini engellemek siyasilerin nüfuzlarını kullanmalarını önlemek ve bu konuda gerekli yasal ve idari değişiklikleri yapmak yerinde olacaktır.. Yönetimsel açıdan ise, kapalı ve gizlilik kavramını benimseyen yönetim kültüründen açık, hesap verilebilir, her türlü yanlışın ve doğrunun net bir şekilde açıklandığı yönetim anlayışına geçilmesi uygun olacaktır.

Yasal düzenlemeler ve kurumların idari faaliyetleri, yolsuzlukları önleme konusunda büyük katkı sağlamaktadır. Etkin denetim mekanizmaları kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışmasında caydırıcı etkide bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı olan günümüzdeki uygulamalar daha şeffaf, hesap verici, etkin ve vatandaş odaklıdır. Kamu görevlilerinin etik dışı davranışta bulunmalarını engelleyen ve etiği yönetim anlayışının vazgeçilmez bir ilkesi haline getiren kurallar ve kurumlar kamu yönetiminde yolsuzluklarla mücadelede en önemli etkenlerdir. Mevzuatta gerçekleşecek değişiklikler ile yeni oluşturulması düşünülen kurulların ya da stratejilerin varlığı, etik anlayışın yönetimin her alanında söz konusu olabilmesi için önemlidir. Sonuçta siyasette, kamu yönetiminde, sivil toplum ve medya yapılanmasında etik ilkeleri esas alan bir kültürün egemen olması iyi yönetimin gerçekleşip benimsenmesi toplumsal yozlaşmanın önüne geçilmesine, yolsuzlukların azalmasına ve kurumların sahip oldukları kurum kültürlerinin iyileşmesine yardımcı olacaktır. Yolsuzlukların azalması, kurumlarda etiğin vazgeçilmez yönetim kuralı olmasına ve etik anlayışın yönetim ilke ve uygulamalarında etkin olmasına katkı sağlayacaktır.

Yolsuzluklar ile mücadelede Türkiye’de kurumların temel özellikleri, tarihsel geçmişleri, ekonomik ve toplumsal yapıları, değer yargıları dikkate alınarak önceliklerin belirlenmesi ve buna göre hareket edilmesi gereklidir. Böylelikle düzenli, organize olmuş bir mücadele politikası oluşturulabilir. Aksi halde parça parça ve düzensiz önlemlerin istenilen sonuçları vermesi çok güç olacaktır.

KAYNAKÇA

- Ackerman, Susan Rose (1999). *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press
- Ackerman, Susan Rose "The Political Economy of Corruption", *Corruption and the Global Economy*, (Ed. K. A. Elliot), Washington D.C: Institute for International Economics.
- Ağca, İmran Kürşat (2008). *Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akçay, Selçuk (2000). "Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi", *Muğla Üniversitesi, SBE Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 1, Güz, ss. 9-18.
- Aktan, Coşkun Can (2003). *Değişim Çağında Devlet*, Konya: Çizgi Kitabevi
- Başar, Selim (2004). "Yolsuzlukların Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) Üzerindeki Etkileri", *İktisat, İşletme ve Finans*, (19), (222), ss. 66-76.
- Berkman, Ümit (1994). "Az Gelişmiş Ülkelerde Bürokrasi ve Yolsuzluk", *Politik Şeffaflaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu*, İzmir: Doğu Matbaası.
- Berkman, Ümit (2009). *Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, Ankara: TODAİE
- Caiden, Gerald E. (1991). "What Really is Public Administration", *Public Administration Review*, Vol: 51, ss. 571-586.
- Çelen, Mustafa (2007). *Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi*, İstanbul: İSMMMO Yayın No: 77.
- Ergül, Ergin (2001). *Karapara Endüstrisi ve Aklama Suçu*, Ankara: Yargı Yayınevi
- Eryılmaz, Bilal (2004). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Gupta, Sanjeev, Hamid R. Davoodi and Rosa Alonso-Terme. (1997). "Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?" *International Monetary Fund Working Paper*, No: 76.
- International Transparency Organisation, "Background Information to the Corruption Perceptions Index," www.transparency.org/de/documents/cpi/2000/qanda.html [Erişim Tarihi: 11.07.2014].
- Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kılavuz, Raci (2003). *Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma*, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press
- Kongar, Emre (2004). "Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri", *Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu*, İstanbul.

- Lambsdorff, Johann G. (1999). "Corruption in Emirical Research: A Review", *TI Working Paper*, ss. 22-44.
- Mumcu, Ahmet (2005). *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, İstanbul: İnkılap Kitabevi
- Oral, Burcu Gediz (2009). *Yolsuzluk - Türk Vergi Sistemi İlişkisi Ve Mücadele Stratejileri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Manisa: Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Özçelik, Özer, E. Yaşar ve H. Önder (2006). "Kapitalizm Ahlakı ve Kronizm", *Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları*, (Ed: Süleyman Yıldırım), Ankara: Turhan Kitabevi
- Özsemerci, Kemal (2002). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar Nedenleri Zararları Ve Çözüm Önerileri*, Ankara: TC. Sayıştay Başkanlığı Yayını
- Peters, B. Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*, Londra: Longman Publishers
- Saran, Ulvi (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Ankara: Atlas Yayıncılık
- Tekeli, İlhan (2007). "Yerelleşme ve Yolsuzluk", *TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı*, Ankara
- Tekeli, İlhan ve Gencay Şaylan (1974). "Rüşvet Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 3, ss. 92-118.
- Thomas, Vinod vd., (2000). *The Quality of Growth*, Washington D.C.: World Bank Publications
- Tiihonen, Seppo (2003). "Central Government Corruption", *Historical Perspective in The History of Corruption in Central Government*, (Ed. Seppo Tiihonen), IOS Press.
- World Bank, www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ [Erişim Tarihi: 10.07.2014].