

**“TÜRKİYE’DE SAYDAMLĞIN ARTIRILMASI  
VE  
KAMUDA ETKİN YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ”  
ÇALIŞMA RAPORU**

**“Saydam ve Temiz Türkiye: Hep Birlikte El Ele !”**

**YÖNLENDİRME KOMİTESİ**  
Ankara – Ocak 2002

## ÖNSÖZ

Kamu yönetiminde saydamlığın olmaması yönetsel kusurların ve kural dışı uygulamaların ortaya çıkmasına neden olmakta, bu da beraberinde yolsuzluk olgusunu gündeme getirmektedir.

Bu kısır döngünün kırılması ve yolsuzlukla biten sürecin her aşamasındaki kötü uygulamaların ortadan kaldırılması amacıyla bir çalışma yapmak üzere Başbakanlık Makamının Onaylarıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu temsilcilerinden oluşan söz konusu Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubunun, yaklaşık bir yıldan fazla sürede tamamlanan bu çalışmasında sorun, sadece kamu yönetimi temelinde ele alınmamış, Siyasal Sistem, Yargı Sistemi, Kamu Yönetimi, Sivil Toplum ve Rekabetçi Özel Sektör başlıkları altında çok yönlü olarak değerlendirilmiştir. Hazırlanan rapor kapsamında yer alan önlemler, genellikle orta ve uzun vadede gerçekleştirilebilecek nitelikte olup, bunlar arasından öncelikli olduğu değerlendirilen hedefler, zamana bağlı bir "Eylem Planı Taslağı"na dönüştürülmüştür.

Çalışmada görev alan Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu üyelerinin isimleri aşağıda yer almaktadır.

Daha saydam ve hizmetlerden yararlanan vatandaşların memnuniyetinin sağlanacağı bir yönetim biçimine ulaşılmasında önemli bir kılavuz olacağı değerlendirilen Çalışma Raporu ve Eylem Planı Taslağı saygıyla arz olunur.

### **Başbakanlık Teftiş Kurulu**

Osman Nuri ODUNCU (Başkan), Mutalip ÜNAL (Başbakanlık Başmüfettişi),  
S.Savaş ERDEM (Başbakanlık Müfettişi), Mustafa BALTACI (Başbakanlık Müfettişi)

### **Hazine Müsteşarlığı**

M.Aydın KARAÖZ (Müsteşar Yrd.), Özcan ELVERDİ (Hazine Kontrolörleri Kurulu Bşk.),  
Ersen EKREN (Dış Ekonomik İlişkiler Gen. Müdürü), Hikmet ESEN (Kurul Bşk. Yrd.)  
Burhanettin AKTAŞ (Kurul Bşk. Yrd.) Arif ERDEN (Dış Ekonomik İlişkiler Gen. Müd. Yrd.),  
Ayşen KULAKOĞLU (Daire Başkanı), Nursel DURUCAKOĞLU-ÜNAL (Şube Müdürü),  
Çamay ÖZALP (Uzman)

### **Adalet Bakanlığı**

Nihat TURAN (Müsteşar Yrd.), Nizamettin KALAMAN (Ceza İşleri Gen. Müd.ğü Tetkik Hakimi),  
S.Sezai URAL (Kanunlar Gen. Müd.ğü Tetkik Hakimi),  
Ergin ERGÜL (Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Gen. Müd.ğü Tetkik Hakimi)

### **İçişleri Bakanlığı**

Hasan CANPOLAT (Strateji Merkezi Bşk.), Şentürk UZUN (Şube Müdürü),  
Y.Ziya ÇELİKKAYA (Hukuk Müşaviri), Dr. M. Cem TOKER (KİHBİ Şube Müdürü)

### **Maliye Bakanlığı**

A.Nejat COŞKUN (Mali Suçları Araştırma Kurulu Bşk.), Kamil KARATEPE (Başkan Yrd.),  
Ayfer AKSU (Vergi Denetmeni), Banu OKUMUŞ (Vergi Denetmeni)

## İÇİNDEKİLER

### I- GİRİŞ

#### A. Etkin Yönetim, Saydamlık ve Yolsuzluk Kavramları

#### B. Konu ile İlgili Bugüne Kadar Yapılan Çalışmalar ve Yöntem

#### C. Devam Eden Çalışmalar

1. Yapısal Mali Politikalar
2. Muhasebe Reformu
3. Kamu Satın Alma (İhale) Sisteminin Reformu
4. Bütçenin Kapsam ve Saydamlığının, Performans Değerlendirmesi Yapmaya Olanak Verecek Şekilde Düzenlenmesi
5. Yapısal Gelir Önlemleri
6. Bankacılık Sektörü
7. Mahalli İdareler Reformu
8. Gümrük Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması ve Gümrüklerin Otomasyonu
9. Yatırımcı Sermayenin Önündeki Engellerin Kaldırılması, Yatırım Ortamının İyileştirilmesi
10. Ulusal Yargı Ağı Projesi

### II- STRATEJİNİN TEMEL AMAÇLARI

### III- STRATEJİNİN KAPSAYACAĞI ALANLAR

#### A. Siyasal Sistem

1. Sorunlar
2. Öneriler

#### B. Yargı Sistemi

1. Sorunlar
2. Öneriler

#### C. Kamu Yönetimi

##### 1. Genel İdari Yapı

- 1.1. Genel Sorunlar
- 1.2. Genel Öneriler
- 1.3. Kamu Hizmet Sunum Standartlarına İlişkin Öneriler
- 1.4. Personel Sisteminin İyileştirilmesine İlişkin Öneriler

##### 2. Sağlık

- 2.1. Sorunlar
- 2.2. Öneriler

##### 3. Mahalli İdareler

- 3.1. Sorunlar
- 3.2. Öneriler

##### 4. Denetim Sistemi

- 4.1. Sorunlar
- 4.2. Öneriler

#### D. Sivil Toplum

#### E. Rekabetçi Özel Sektör

##### 1. Genel Olarak

- 1.1. Sorunlar
- 1.2. Öneriler

##### 2. KİT'ler ve Özelleştirme

- 2.1. Sorunlar
- 2.2. Öneriler

##### 3. Karapara Aklama

- 3.1. Sorunlar
- 3.2. Öneriler

### IV- SONUÇ VE ÖNERİLER

## I. GİRİŞ

Günümüzde, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve saydamlığın artırılması yoluyla yolsuzlukların önüne geçilmesi tarihi bir görev haline gelmiş ve bu nedenle Türkiye Cumhuriyeti Devleti için bu sorunun çözümlenmesi bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

Yolsuzluk, ülkemizde en az enflasyon, siyasal krizler ve gelir dağılımı eşitsizliği kadar tartışılan ve devletin temelini teşkil eden kurumlara olan güveni sarsan bir olgu niteliğini kazanmıştır. Genellikle, yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluk olgusu, son yıllarda sadece ülkemizin değil küreselleşen dünyanın da ortak sorunu olmuştur.

Yolsuzluğa yol açan etkenler, ülkemizde, hızlı değişim süreci içerisinde ortaya çıkan ahlak yozlaşması, kamu görevlilerinin takdir hakkı genişliği, tarihsel etkenler, hızlı nüfus artışı ve çarpık kentleşme, gelir dağılımı adaletsizliği olarak sıralanabilir.

### A. Etkin Yönetim, Saydamlık ve Yolsuzluk Kavramları

Etkin yönetim, modern yönetim anlayışlarının ortaya çıkmasıyla gündeme giren bir kavram özelliğini taşımaktadır. Her ne kadar, tam bir tanımı yapılmasa da, etkin yönetim kavramından, yönetsel kusurların giderilmesi ve vatandaş memnuniyetinin maksimize edilmesi amaçlanmaktadır. Etkin yönetimin çerçevesini oluşturan genel kabul görmüş ilkeler, etkinlik/etkililik, saydamlık, hesap sorulabilirlik, açıklık, tutarlılık, katılımcılık olarak ifade edilmektedir.

Saydamlık, sadece açıklık olmayıp, aynı zamanda basitlik ve anlaşılabilirlik olarak tanımlanmaktadır. Saydamlık, hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, politika planlarının ve hedeflerinin kamuoyuna açık olması anlamına da gelmektedir. Saydamlığın dört temel ilkesi; rollerin ve sorumlulukların belli olması, bilginin kamuya açık olması, uygulama ve raporlama süreçlerinin açıklığı ile denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olmasıdır.

Yolsuzluk ise, evrensel ifadesiyle kısaca; "kamu erkinin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması" olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal, ekonomik, kültürel, siyasal ve ahlaki çöküntü ve çürümüşlüğü ürününü ve göstergesi olan yolsuzluk; rüşvet, zimmet, irtikap, suiistimal, kayırma, genel ahlak ve mevcut hukuk kurallarına aykırılık ve yasal boşlukları bireysel çıkar doğrultusunda kullanma sonucu ortaya çıkan bir durumdur. Her tür maddi ve manevi çıkar karşılığı iş yapma, yaptırma veya yetkiyi kullanmanın yanı sıra, teşvik, kredi, ihale ve siyasal içerikli atamalar, yasalara uygun olsa bile hemşericilik, bölgecilik veya ayrımcılık yaparak insan işe almak, yaşam koşulları daha kötü olan bir yerleşim birimine tayini çıkmış olan memurun tayinini başka yere yaptırmak, birilerini hakkı olmadığı halde kuralına uydurarak terfi ettirmek vb. gibi temel ahlak ilkeleri ve yazılı veya sözlü meslek kuralları ile, yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı tüm davranışlar yolsuzluk kavramı içinde değerlendirilebilir.

Elinde güç ve yetki bulunan kamu görevlisi, görevini icra ederken sahip olduğu iktidarı, doğrudan veya dolaylı olarak kendisinin veya başkasının çıkarlarına kullanırsa, o görevli yolsuzluk yapıyor demektir. Her ne kadar yolsuzluk, olgu olarak kamu gücü veya yetkisini elinde bulunduran kişi veya kişilerin eylemlerine indirgense de aslında olguyu kamu ile sınırlandırmak yanlış olur. Örneğin, bir rüşvet ilişkisinde, rüşvet alan kadar rüşvet verenin de sorumlu olduğu unutulmamalıdır.

Yolsuzluklar genel olarak literatürde iki ayrı alt başlık altında tasnif edilmekte,

- İdari yolsuzluk (administrative corruption), kamu görevlilerine yapılan ödemelerle kanun, kural ve diğer hukuksal düzenlemelerin ihlal edilmesi olarak tanımlanmakta; ruhsat ve izin işlemleri, gümrük işlemlerinin kolaylaştırılması, ihalelerde kayırmacılık, kamu hizmetlerinin sunumunda ayrıcalık, atama, tayin ve terfi işlemlerinde ayrımcılık;
- Kamunun kural koyma erkine müdahale (state capture) ise, yine kamu görevlilerine şeffaf ve yasal olmayan yollarla yapılan ödemelerle, kanun, kural ve diğer düzenlemelerin özel çıkar ve istekler doğrultusunda hazırlanması ve çıkarılmasına ilişkin eylemler olarak ifade edilmekte; oy satın alınması, tüzük ve yönetmeliklerin özel çıkarlar doğrultusunda hazırlanması, davaların yine özel çıkarlar doğrultusunda sonuçlanması, yasal olmayan yollardan parti finansmanı, şeklinde ortaya çıkabilmektedir.

## **B. Konu ile İlgili Bugüne Kadar Yapılan Çalışmalar ve Yöntem**

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla, 12.02.2001 ve 16.05.2001 tarihli Başbakanlık Makamı Onaylarıyla, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi ve bu Komiteye yardımcı olmak üzere bir Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi projesinde, bilimsel araçlardan yararlanılması amaç edinilmiş, bu nedenle, ilk olarak bir sivil toplum kuruluşu olan Türkiye Ekonomik ve Siyasi Etütler Vakfı'nın (TESEV), konunun uzmanı olan öğretim üyelerine Kasım 2000'de yaptırdığı hane halkı anketi sonuçlarından yararlanılmıştır.

A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi Doç. Dr. Güven SAK tarafından, Türkiye'de yolsuzluğun analizi ve temelleri, maliyeti ve sonuçlarının bilimsel yöntemlerle öğrenilmesine ilişkin bir çalışma dokümanı hazırlanmıştır.

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin sağlanması çalışmasında, muhtemel yolsuzluk alanlarının belirlenmesi ve diğer kuruluşların bu konudaki katkı ve birikimlerinden yararlanmayı amaçlayan 09.07.2001 tarih, 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi çıkarılmış, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren konularda etkin yönetim ve yolsuzlukla mücadele bağlamında önerileri alınmaya çalışılmıştır. Bu Genelge çerçevesinde elde edilen sonuçlar değerlendirilmiş ve

stratejinin oluşturulmasında kamu kurumlarının yönetici ve teknik düzeydeki personelin soruna nasıl baktıkları dikkate alınmıştır.

Ayrıca, 12-13.07.2001 tarihleri arasında Dünya Bankası uzmanlarının da katılımıyla bir "Workshop" düzenlenmiştir. Bu çalışmada, Dünya Bankası'nın uluslararası deneyimiyle birlikte konuyla ilgili kamu kuruluşlarından yaklaşık 30 kişinin (Gümrük Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü) konuya ilişkin görüş ve katkılarından yararlanılmıştır.

Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu olarak hem "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Stratejisi"ni oluşturmak, hem de bu sürece aktif katılımlarını sağlamak amacıyla meslek odaları temsilcileri, basın-yayın kuruluşları temsilcileri, sivil toplum örgütleri, KOBİ yetkilileri, öğretim üyeleri ve kamu yöneticileri ile çeşitli toplantılar yapılmış ve konuya ilişkin görüşleri alınmıştır. Bunun dışında bazı meslek odalarının (TOBB, ATO, ASO, vb.) ve sivil toplum kuruluşlarının gönderdiği raporlar ve diğer çalışmalar, stratejinin oluşturulmasında büyük katkı sağlamıştır.

Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesine yönelik olarak 21 Eylül 2001 tarihinde geniş katılımlı bir uluslararası konferans düzenlenmiş ve konferanstan elde edilen sonuçlardan da yararlanılmıştır.

Diğer taraftan, Kamu Harcama Yönetimi Reformu'nun uygulanmasında koordinasyonun sağlanması amacıyla da, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcilerinin bulunduğu bir Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur. Anılan Komite'nin reform programı kapsamında öncelikle ele aldığı alanlar, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin mekanizmaların ıslah edilmesi ve güçlendirilmesi; yeterli mali hesap verilebilirliği sağlamak için kamu muhasebesi, satın alma ve denetim fonksiyonlarının geliştirilmesi ve öngörülü bir kamu borç yönetiminin tesis edilmesidir.

Etkin Devlet için Kamu Harcama Yönetimi Reformu'nun gerçekleştirilmesine yönelik olarak da 10 Aralık 2001 tarihinde ikinci bir Uluslararası Konferans düzenlenmiştir.

Bu çalışmalar sırasında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çıkarılmış ve yürürlüğe girmiş olduğundan, bu konuyla ilgili hususlara Çalışma Raporunda yer verilmemiştir.

### **C. Devam Eden Çalışmalar**

Kamuda iyileştirme ve yeniden düzenleme çalışmaları, bir kısmı Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Uyum Kredileri (PFPSAL.I-II) kapsamında, bir kısmı da münferit projeler halinde sürdürülmekte olan, Devlet Muhasebe Sistemi, Kamu İhale Sistemi, Kamu Harcama Sistemi, Yapısal Gelir Önlemleri, Bankacılık Sistemi, Gümrük Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması ve Otomasyonu, Bütçenin Kapsam ve Şeffaflığının Artırılması, Mahalli İdareler, Yatırımın Ortamının İyileştirilmesi ve Ulusal Yargı Ağı konuları mükerrerliği önlemek bakımından çalışma kapsamı dışında tutulmuş, ancak şeffaflık ve etkin yönetim çalışmasıyla bağlantı kurulmasını teminen bazı spesifik hususlarda önerilerde bulunulmuştur.

Ancak, bu çalışmalara nihai şekli verilmeden önce, genel koordinasyon kapsamında bir kez de Yönlendirme Komitesinin bilgisine sunulmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda devam eden çalışmalar aşağıda başlıklar halinde ve özet olarak yer almaktadır.

## **1. Yapısal Mali Politikalar**

### **1.1. Kamu Harcamalarının Rasyonalize Edilmesi Çalışmaları**

- Tüm kamu personeline ilişkin yardım ve harcamaların kabul edilebilir bir seviyeye çekilmesi,
- Emekli fonlarına yapılan transfer ve yardımların düzenlenmesi,
- İşletme ve bakım harcamalarında maliyet etkinliğinin geliştirilmesi.

### **1.2. Kamu Gelirlerinin Rasyonalize Edilmesi Çalışmaları**

- Vergi idaresinin teşkilat yapısının reforme edilmesi,
- Büyük vergi mükelleflerinin denetimi için daha kapsamlı bir strateji geliştirilmesi, bunların ticari işlemleriyle ilgili bilgi ve veri tabanının iyileştirilmesi,
- Vergi denetimi kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Denetlenecek işyerlerinin seçimi ve saha denetimleri için bilgisayar destekli bir sistem oluşturulması,
- Dolaylı vergi yapısının basitleştirilmesi,
- Düşük ücretliler üzerindeki vergi yükünün azaltılması,
- Vergi Kimlik Numarası uygulamasının genişletilmesi; mali araçlar, taşınmaz mallar, motorlu taşıtlar vs. ile ilgili ticari işlemler hakkında bilgi toplanması için de kullanılmasının sağlanması,

## **2. Muhasebe Reformu**

Türkiye'nin kamu muhasebe sistemi ihtiyaca cevap veremez hale geldiğinden, çözüm olarak görülen, 2001 sonu itibariyle konsolide bütçe kuruluşlarının tam otomasyona geçirilmesi hedefi doğrultusunda "say2000i" bilgisayarlı muhasebe sisteminin yüklenmesi işinin tamamlanması ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun, "genel devlet" tanımı yapılarak, GFS ile uyumlu olacak şekilde, bütçe analizleri ve incelemeler için uygun hesapların hazırlanmasında bütün merkezi hükümet birimlerinin uygulayacağı muhasebe standartlarının yayımlanmasını sağlamak üzere revize edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, Muhasebe-i Umumiye Kanununun daha çağdaş bir yapıya kavuşturulabilmesi için bir Kamu Mali Yönetim ve İç Mali Kontrol Kanunu'nun hazırlık çalışmalarına başlanılmıştır.

## **3. Kamu Satın Alma (İhale) Sisteminin Reformu**

Uluslararası standartlar ve AB kriterleriyle uyumlu hükümler içeren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu TBMM'nde kabul edilerek yasallaşmıştır.

#### **4. Bütçenin Kapsam ve Saydamlığının, Performans Değerlendirmesi Yapmaya Olanak Verecek Şekilde Düzenlenmesi**

Bütçe yapısındaki dağınıklığa son verilmesi ve kamu mali hesaplarının birleştirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda, 2001 Bütçe Yılı içinde, devamında yaşamsal önem bulunan beş bütçe dışı fon (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, Tanıtma Fonu ve Özelleştirme Fonu) ile Tarım Reformu Uygulama Projesi (ARIP) kapsamındaki harcamalar için kullanılacak olan Destekleme Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) haricindeki tüm bütçe içi ve dışı fonlar tasfiye edilmiştir. DFİF, ARIP projesi uygulaması sonunda kapatılacaktır. Kalan bütçe dışı fonların işlemlerine yönelik saydamlığın artırılması amacıyla 2003 yılından başlayarak bütçelerinin TBMM'nce onaylanması, hesaplarının dış denetime tabi olması ve bunların hesaplarına ilişkin aylık raporların konsolide bütçe hesapları ile birlikte oluşturulması yönünde yasal düzenlemeler yapılacaktır. Ayrıca, konsolide bütçeye dahil kuruluşlar için Kamu Finansmanı İstatistikleri (GFS - Government Financial Statistics) standartlarına uygun yeni bir bütçe sınıflandırmasının yapılması ve bunun 2003 bütçesi ile uygulamaya konulması amaçlanmaktadır.

#### **5. Yapısal Gelir Önlemleri**

1998 yılında önemli bir vergi reformunun uygulamaya konulmasını desteklemek için, vergi tabanının güçlendirilmesi ve orta vadede daha adil bir vergi yükü dağılımının sağlanmasını teminen vergi sistemi ve vergi idaresinde yapılacak iyileştirmeler, saydamlık sağlamaya ilişkin yeni düzenlemeler ile vergi kimlik numarasının kapsamının genişletilmesi gerekmektedir.

#### **6. Bankacılık Sektörü**

Bankacılığa ilişkin yasal, düzenleyici ve uygulamaya yönelik sistemin daha da güçlendirilmesi ve BDDK'nın kurumsal kapasitesinin daha da geliştirilmesi amacıyla yapılan çalışmaların da, hazırlanmakta olan bu program kapsamında koordine edilerek bütünlüğün sağlanması gerekmektedir.

#### **7. Mahalli İdareler Reformu**

Yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması ile yerel hizmetlerin yerel gelirlerle karşılanması amacıyla, yapılan çalışmaların desteklenerek bir an önce sonuçlandırılması sağlanmalıdır.

#### **8. Gümrük Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması ve Gümrüklerin Otomasyonu**

Gümrük işlemlerinin kolaylaştırılması ve etkin denetimin sağlanmasına yönelik yeni düzenlemelerin yapılması; gümrük teşkilatının yeniden yapılandırılması; bilgisayar ağının güçlendirilmesi ve gümrük kapılarının modernize edilmesi kapsamında devam eden ve çok önemli mesafeler alınan projenin bir an önce tamamlanması yönünde gösterilen gayretlere destek olunması gerekmektedir.

## 9. Yatırımcı Sermayenin Önündeki Engellerin Kaldırılması ve Yatırım Ortamının İyileştirilmesi

Hükümetimiz yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yerli ve yabancı yatırımların artırılması hedefine yönelik olarak bir reform programı başlatmıştır.

Anahtar reform alanları:

- Şirket kuruluşu sürecinin, gereksiz ve mükerrer işlemleri giderici bir biçimde düzenlenmesi,
- Çalışma izni sürecinin düzene sokulması çabalarına devam edilmesi,
- Kamu yararı göz önüne alınarak, tüm işlemler için açık ve şeffaf kuralların geliştirilmesi, çeşitli karar verme yetkisine sahip birimlerin bu işlemleri yerine getirirken gecikmelere mahal vermemeleri ve karar mekanizmalarının keyfiyetten uzaklaştırılarak objektif kriterlere dayandırılması,
- Uluslararası standartlara uygun bir sürede yatırımcının fiziki faaliyetlerini başlatmasına imkan verecek şekilde izin prosedürünün düzenlenmesi,
- Otomatik ve yeterlilik şartları oluşturarak, yatırımların muhtemel gözden geçirme işlemlerini ve şeffaf olmayan karar süreçlerini azami ölçüde kaldırırken, daha basit bir kurumlar vergisi sisteminin ve teşvikler konusunda tek bir yetkili kurumun dikkatli bir şekilde tasarlanması ve geliştirilmesi,
- Yüksek katma değer yaratan yatırımları çekebilmek amacıyla üreticiye, malının ve hizmetinin etkin bir şekilde korunmasında güven veren bir fikri mülkiyet hakları sistemi kurulması,
- 18.01.1954 tarih ve 6224 sayılı “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu”nun, Türkiye’deki yatırım ortamının liberal niteliğini yansıtacak daha uygun bir yasa ile değiştirilmesi,
- Başarılı ülke örneklerinden hareketle, münhasıran yatırım promosyonu alanında görevli olacak bir kurumu da içerecek şekilde, kapsamlı bir yatırım promosyonu stratejisi geliştirilmesi

hedeflenmektedir.

## 10. Ulusal Yargı Ağı Projesi

Yargılamada etkinliği sağlayacak ve davaların uzamasını önlemede çok büyük katkısı olan bu projenin de, idari ve mali açıdan desteklenerek bir an önce tamamlanması gerekmektedir.

## II. STRATEJİNİN TEMEL AMAÇLARI

Stratejinin temel amaçları şu şekilde sıralanabilir :

- Öncelikle, kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemler etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmelidir. Bu çerçevede, vatandaşların haksız işlemlerle yüz yüze kaldıkları ve en fazla şikayet edilen çok önemli bazı kamu hizmetlerinden (örneğin; izin ve ruhsatlar, tapu ve imar işlemleri, emniyet hizmetleri, belediye hizmetleri, gümrük ile ihracat ve yatırım teşvik işlemleri) başlamak kaydıyla, topyekûn kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin kurumlar ve birimler bazında belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir yetkilerinin objektif kriterlere bağlanması.
- Haklı bir talebin karşılanmasına ilişkin olarak “aracı” bulma veya “kural dışı ödeme” yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması.
- Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanması.
- Yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi.
- Aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığı gerçeğinden hareketle, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması. Yatırımcı sermaye önündeki engellerin de yukarıda açıklanan standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması.
- Siyasal sisteme ve kamu kurumlarına duyulan güvenin güçlendirilmesi.

## III. STRATEJİNİN KAPSAYACAĞI ALANLAR:

Bu bölümde, hangi alanlarda ne gibi düzenlemeler yapılması gerektiği üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Çeşitli ülkelerde uygulanan çalışmalar da dikkate alınarak, ülkemizde kamu hizmetlerinin sunum şekliinden kaynaklanan problemlerin öncelikle giderilmesi, yani yolsuzluğu besleyen örgütsel yapının ve hizmet sunum şeklinin değiştirilmesi gerektiği gerçeği göz önünde tutularak beş başlık altında sorun ve öneriler tespit edilmiştir. Bu bağlamda, hem hizmetlerin sunumundan veya organizasyon biçimlerinden kaynaklanan sorunlar belirlenmiş, hem de idari etkinliğe ulaşmada yardımcı olabilecek öneriler ile direkt yolsuzluğu önlemeye ilişkin önerilere birlikte yer verilmiştir.

Aşağıda detaylarıyla yer alacak olan düzenleme alanları şunlardır:

- A. Siyasal Sistem
- B. Yargı Sistemi
- C. Kamu Yönetimi
- D. Sivil Toplum
- E. Rekabetçi Özel Sektör

Kamuoyu desteği alınmasının kolaylaştırılması ve etkili olabilmesi için bu çalışmanın bir temel sloganının olması faydalı olacaktır. Slogan, “Saydam ve Temiz Türkiye : Hep Birlikte El Ele ! ” olarak kararlaştırılmıştır.

## A. Siyasal Sistem

Yolsuzlukların önlenmesi için farklı ve etkin olanaklar sunan demokrasinin giderek daha iyi anlaşılması ve halkın yönetime daha fazla katılması, yolsuzlukla mücadelede vazgeçilmez unsurlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Sistemde uygulamaya ilişkin küçük sorunların giderilmesi, tıkanıklıkların ortadan kaldırılmasında çok önemli bir rol oynayacaktır.

### 1. Sorunlar

- Siyasi partileri ve adayların seçim kampanyalarının finansmanı konusunda harcamaları ile gelirlerine ilişkin yeterli ve etkin yasal düzenlemenin olmaması,
- Meclis soruşturması müessesinin etkin kullanılmaması,
- Dokunulmazlık sınırlarının geniş tutulmuş olması,
- Seçimle işbaşına gelenlerin mal bildirimlerinin kamuoyu denetimine açık olmaması,
- Kanunların çıkarılma sürecinde açık ve kamuoyunu bilgilendirmeyi esas alan bir yapının olmaması,
- Mevcut Siyasi Partiler Yasası'nın, demokratik ve katılımcı olmayan bazı unsurlar ihtiva etmesi ve bunun da partilerin yönetiminde etkin olması.

### 2. Öneriler

- Siyasi partilerin ve seçimlerde aday olanların seçim kampanyalarının finansmanı, gelirleri ve harcamalarının denetiminin kamuya açık hale gelebilmesini teminen gereken yasal düzenlemeler yapılmalı,
- Adaylara ve partiye bağış sisteminin yasal altyapısı oluşturulmalı ve internet ortamı dahil açıklanmalı, hangi kişi veya kuruluşun hangi siyasi parti veya adaya ne kadar bağışta bulunduğu bilgisinin kamuoyuna sunulmasıyla ileride olabilecek muhtemel ilişkilerin analizinde kolaylık sağlayacak bir takip sistemi kurulmalı,
- Yasama ve Yürütme erkini temsil edenlerin görev ve yetkileri ile uyumlu özlük haklarına sahip olması sağlanmalı,
- Milletvekili dokunulmazlığı sınırlı tutulmalı,
- Seçimlerde aday olanların mal bildirimlerini kendi seçim bölgelerindeki yetkili ve görevli seçim kurullarına vermeleri sağlanmalı, mal bildirimleri için kamuoyu denetimi sağlanabilmesi amacıyla mal bildirimleri seçim kurulları tarafından açıklanmalı veya ilan edilmeli, gerçeğe aykırı ve/veya eksik mal beyanında bulunulması ciddi yaptırımlara bağlanmalı,
- Kanun yapma aşamalarında ve süreçlerde şeffaflık artırılmalı,
- “Meclis Araştırma ve Soruşturma İşlemleri”nde daha fazla şeffaflık sağlanmalı,
- 3069 sayılı “TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayacak İşler Hakkında Kanun”a işlerlik kazandıracak düzenlemeler yapılmalı ve milletvekillerinin daha bağımsız ve etkin çalışabilmesi için etik kurallar düzenlenmeli,

- Meclise sunulan kanun tasarı ve tekliflerinde, kanun gerekçeleri, kanunun sağlayacağı menfaat ve getireceği maliyetleri içerecek şekilde düzenlenmeli ve genel gerekçeler kanunlarla birlikte Resmi Gazete'de yayımlanmalı.

## **B. Yargı Sistemi**

Yolsuzlukların engellenmesi, ortaya çıkarılması, etkinliğin ve caydırıcılığın sağlanmasında, yargı sistemi denetim sistemiyle birlikte büyük önem taşımaktadır.

“Genel İdari Yapı” başlıklı bölümde yer alan pek çok tespit ve önerinin yargı sistemi için de geçerli olduğu görülmektedir. İlave olarak aşağıdaki sorun ve önerilerin belirtilmesinde yarar görülmektedir.

### **1. Sorunlar**

- Adliyelerde teknik altyapının yetersiz olması,
- Cumhuriyet savcılarının ve kolluk hizmetlerini yürütenlerin uzmanlık eksikliğinin bulunması,
- Delillerin toplanmasının ve değerlendirilmesinin uzun zaman alması ve yargılamanın gecikmesi,
- Hakimlere ve Cumhuriyet Savcılarına, özellikle ekonomik ve mali suçlara ilişkin olarak yeterli hizmet içi eğitimin verilememesi,
- Yolsuzlukla mücadele edilmesine yönelik olarak mevzuatın yetersiz kalması,
- Bilirkişilik müessesinden gerektiği şekilde faydalanılmasını sağlayacak altyapının olmaması,
- İcra müdürlüklerinin denetiminin yetersiz olması ve müdürlerin uzun süre aynı yerde görev yapmalarının küçük çapta yolsuzluklara sebebiyet vermesi.

### **2. Öneriler**

- Adalet hizmetlerinin görüldüğü adliye binalarının, teknik altyapı, mekan ve donanım açısından eksiklikleri giderilmeli ve adalet hizmetlerine bütçeden ayrılan pay artırılmalı,
- Ulusal yargı ağı projesi tamamlanarak, delil olarak istenilen bilgi ve belgelerin toplanma süreci hızlandırılmalı ve adli tıp birimleri için ülke genelinde verimli çalışacak yaygınlıkta bir organizasyon kurulmalı,
- Hakimlerin ve Cumhuriyet Savcılarının meslek-içi eğitimlerine ağırlık verilmeli,
- Cumhuriyet Başsavcılıkları'nda ve adli kollukta özellikle teknolojik ve ekonomik suçlara ilişkin olarak uzmanlaşma sağlanmalı,
- Cumhuriyet Başsavcılığı'nın gözetim ve denetiminde, suçları soruşturmak ve suçluları yakalamak, suç kanıtlarını toplamak ve adli makamlara teslim etmek görevlerini yerine getirmek üzere uzmanlaşmış adli kolluk teşkilatı kurulmalı,
- Bilirkişilik müessesesi bir statüye kavuşturularak konusunda uzman kişilerin seçilmeleri, saydamlığın ve objektifliğin sağlanması ile niteliklerinin tespit edilmesi için yasal düzenleme yapılmalı,
- Hazine avukatları uzmanlaşmalı ve davalara etkin katılımı sağlanmalı,
- Bölge adliye mahkemeleri kurulmalı,

- Yolsuzlukla mücadelede etkinliğin ve cezaların caydırıcılığının sağlanması bakımından, infaz sistemi gözden geçirilmeli, sık aralıklarla af kanunları çıkarılmamalı,
- İcra Dairelerinde müdür, katip ve diğer personelin nitelikleri artırılmalı ve atamaları ve nakillerine ilişkin yönetmelikte gerekli değişiklikler yapılarak etkin ve düzenli denetimleri sağlanmalı,
- Yargının iş yükünün azaltılması ve etkin çalışabilmesi için, bazı uyuşmazlıkların (tahkim, ombudsman ve uzlaştırma kurulları gibi) yargı dışı yollarla çözümüne ilişkin düzenlemeler yapılmalı,
- 3628 ve 4208 sayılı Kanunlar kapsamında kalan davaların süratle sonuçlandırılmasını teminen mahkemelerin ihtisaslaşmasının sağlanması için bir yasal düzenleme yapılmalı,

### C. Kamu Yönetimi

Türk kamu yönetiminin kurumsal kapasitesinin artırılması çerçevesinde halihazırda devam eden çalışmaların koordinasyonunun sağlanması ve bir bütünlük içerisinde ivedilikle tamamlanması gerekmektedir.

Türkiye'de kamu sektörünün organizasyon yapısı ve hizmet sunum şekli kaynaklanan ve günlük yaşamda idari yolsuzluklara yol açan sorunlar ve çözüm önerileri bu bölümde ele alınıp değerlendirilecektir.

Etkinlik, verimlilik ve şeffaflığa yeterince önem veren teşvik mekanizmalarının konulmaması, zamanla gereksiz hale gelen fonksiyonların ve idari kurumların ayıklanmaması, kuruluşlar arasında işbirliği ve eşgüdümün yeterince sağlanamaması, kuruluşlar tarafından rasyonel hizmet öncelikleri tespiti yapılamaması gibi unsurlar kamu yönetiminde sistemin tıkanmasına neden olmuştur. Yönetimsel düzenlemelerde gereksiz ayrıntılara yer verilmesi, yöneticilerin yetkilerini kullanmaktan kaçınmaları, iş sahiplerinin kamu kuruluşlarında işlerini takip edebilmelerine ilişkin kılavuzların olmaması, iş sahiplerinin beyanının yeterli olabileceği kimi işlemlerde bile gereksiz belgeler istenmesi, kamu kuruluşlarının yerleşim sorunu, personel mevzuatının çok geniş ve karmaşık olması, liyakat ve kariyer sorunları kamu yönetiminin etkin olamamasında diğer sorunlar olarak göze çarpmaktadır.

#### 1. Genel İdari Yapı

##### 1.1. Genel Sorunlar

- Kamu yönetiminin dağınık yapısı, benzer fonksiyonları icra eden kurumların farklı yasal düzenlemelere tabi olması,
- Görev-yetki-sorumluluk alanlarının açık olarak belirlenmemiş olması,
- Ücret dengesizliği ve adaletsizliğinin mevcudiyeti, aynı nitelikteki görevler arasındaki büyük ücret farklılıkları,
- Norm-ideal kadro sayılarının kurum bazında tespit edilememesi veya yapılan tespitlerin uygulamaya geçirilememiş olması.
- Kısmi iyileştirmeler bulunsa da, kamu görevlilerinin eğitim düzeyinin ve hizmet içi eğitimlerinin nicelik ve nitelik olarak yetersiz olması,

- Kamu kurumları ve kuruluşları arasında koordinasyon ve iletişim yetersizliği ve bilgi paylaşımında yaşanan sıkıntılar,
- Üst düzey yöneticilerin seçiminde, zaman zaman liyakatin esas kriter olarak dikkate alınmaması,
- Bürokratik örgütlenme içinde süreçlerin uzunluğu, işlem-imza sayılarının fazlalığı, takdir haklarının genişliği, hizmet sunum standartlarının olmaması ve kişiselleşme,
- Halkı önemli ölçüde ilgilendiren konulara ilişkin karar alma süreçlerinde yeterli sivil katılımın olmaması,
- “3628 sayılı Yolsuzluklarla Mücadele ve Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Kanun”a göre verilen mal bildirimlerinin gizli tutulması,
- Çeşitli siyasal etkiler sonucu yeterli kaynak tahsis edilmeden ve proje etüd çalışmaları tamamlanmadan projelerin yatırım programlarına alınması,
- Eğitimin genel bütçeden aldığı payın düşüklüğü nedeniyle eğitim-öğretim hizmetlerinin nitelik ve nicelik yönünden zayıflığı.

## 1.2.Genel Öneriler

- İlgili Bakanlardan oluşan ve ilgili kurumların üst düzey yöneticilerinin teknik olarak destek vereceği bir personel reform komitesinin oluşturulması ve aşağıda sıralanan önerilerin bu şemsiye örgütlenme içinde koordine edilmeli,
- Atama ve nakil işlemlerinde liyakat ve ehliyet esas alınmalı, Görevde Yükselme Usul ve Esaslarına ilişkin Yönetmeliğin kapsamı kurum ve unvan bazında yaygınlaştırılmalı,
- Gerek kurumlar gerekse görevliler için, görev, yetki ve sorumluluk tanımları yapılmalı, norm kadrolar belirlenmeli,
- Kurumlar arası bilgi alışverişi ve kamu bilgilerinin ortak kullanımına ilişkin yasal çerçeve oluşturulmalı,
- Gayri menkul, taşıt, banka ve menkul kıymet bilgilerinin tutulacağı ve denetim elemanları ile savcıların sürekli ulaşabilecekleri bir elektronik bilgi sistemi oluşturulmalı,
- Etkin yönetimin tesisi amacıyla kurumlarda bu konuda alınabilecek tedbirleri belirlemek ve kurumların gelişim projelerini tanımlamak amacıyla her Bakanlıkta mevcut olan Araştırma Planlama ve Koordinasyon birimleri daha aktif fonksiyonlara kavuşturulmalı,
- 3628 sayılı Yasadaki mal bildirimleriyle ilgili “gizlilik” içeren hükümler kaldırılmalı ve ilgililerin bilgi ve denetimine sunulmalı,
- Kamu yatırım projeleri ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak belirlenmeli, yatırımlar gerçekçi fizibilite raporlarına dayandırılmalı ve zamanında tamamlanmalı, bu süreçlere ilişkin yetkili ve sorumlu görevliler ve suiistimallere ilişkin müeyyideler mutlaka belirlenmeli,
- Kamu Yatırımlarının DPT tarafından rasyonalize edilmesi hızla tamamlanmalı ve sürüncemede kalan yatırımlardan kaynaklanan çıkar ilişkileri bu sayede en aza indirilmeli,
- Yatırım işlemlerinde arsa temini, zemin irdemesi, uygulama projesi hazırlanmadan ve finansman temini yapılmadan ihale süreci başlatılmamalı,
- İhalelerin hazırlanması ve sonuçlandırılması ile ilgili iş ve işlemler internet ortamında izlenebilecek şekilde düzenlenmeli,
- Eğitime bütçeden yeterli ve gerçekçi ödenek ayrılmalı, ayrıca özel eğitim kurumlarının yaygınlaştırılmasını teşvik için gerekli düzenlemeler yapılmalı.

### 1.3. Kamu Hizmet Sunum Standartlarına İlişkin Öneriler

- Kamu hizmeti sunan bazı kuruluşlardan başlayarak her bir idarede fonksiyonlar itibariyle ana ve tali hizmet alanları tek tek belirlenmeli ve hizmet grupları sınıflandırılmalı,
- Her bir hizmet grubuyla ilgili görevler unvan bazında tespit edilmeli (Norm kadrolarına yazılması), görevlilerin isimleri kadro cetvellerine kaydedilerek izlenmeli ve hizmetten faydalanacak kişilerce bilinmesi sağlanmalı,
- Her bir hizmet ve aşama ile ilgili Standart süreler konulmalı,
- Sürelere uyulmamasının (geçerli mazeret dışında) müeyyideleri açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalı, üst amirlerin bu konudaki takdir hakkı kısıtlanmalı,
- Kamu hizmetinde terfi ve maaş sisteminin performansı da esas alan kriterlerle ilişkilendirilmesi.
- Kurum ve kuruluşlarca kamu vakıflarına kaynak transferinin önlenmesi, bir kamu hizmetinin bedeli olarak vakıf ve derneklere gelir sağlanması yolunun ortadan kaldırılabilmesi ve kamu görevlilerinin vakıf ve derneklerde istihdamının kısıtlanması için kamu kuruluşları ile vakıf ve dernekler arasındaki ilişkileri düzenleyen yeni bir mevzuatın hazırlanması ve yürürlüğe konması.

### 1.4. Personel Sisteminin İyileştirilmesine İlişkin Öneriler

#### ***Norm Kadro, Görev ve Unvan Tanımları ile İlgili Olarak:***

- Devlet Personel Başkanlığı'nın koordinasyonunda başlamış olan norm kadro tespitine ve iş analizlerine yönelik çalışmalara öncelik verilerek tamamlanmalı, hangi görevlerin kritik görev kapsamında kaldığı, iş ve görev tanımlarının neler olduğu, v.s. gibi pek çok unsur objektif olarak belirlenmeli,
- Memur envanterinin sınıf, sayı ve nitelik bazında tespitlerine dayalı olarak memur fazlalığı olup olmadığı veya memur dağılımının rasyonel olup olmadığı konusundaki bilgiler kamuoyuna düzenli biçimde ve sadelikle açıklanmalı, böylece ilk aşama olarak sayı veya dağılım bazında dengesizlikler varsa kamuoyu bu konuda bilinçlendirilmeli,
- Görevde Yükselme Usul ve Esaslarına İlişkin Yönetmeliğin kapsamı, kurum bazında yaygınlaştırılmalı,
- Daha önceleri Devlet Memurluğuna giriş sınavlarında yaşanan kayırmacılık olaylarının Şubat 1999 yılında yürürlüğe giren Devlet Memurluğuna Giriş Sınavı ile objektif kriter olan başarı puanı esası çerçevesinde önüne geçildiği ve bu konudaki şikayetlerin oldukça azaldığı görüldüğünden, bu sınavın destek hizmetlerinde görülen aksamalar giderilmeli ve düzenli aralıklarla bu sisteme tam bir işlerlik kazandırılmalı, istisnai memuriyet uygulaması daraltılmalı,
- "Danışman-Müşavir" kadrolarına atanacak personel için 657 sayılı Yasa'da değişiklik yapılarak bu kadrolar için belirli nitelik ve görevlendirme süreleri getirilmeli,

#### ***Performans-Ücret İlişkisi ile İlgili Olarak:***

- Aynı ya da benzer işi yapan personel arasındaki ücret farklılıkları giderilmeli, dengeli, teşvik edici ve adil bir ücret sistemi oluşturulmalı ve performansla ilişkilendirilmeli, kamu görevlilerine yeterli düzeyde ücret verilmesi sağlanmalı.

- Hizmet sunum sürelerinin tespit edilmesiyle kolaylaşacak olan performans-ücret ilişkisi yasal metinlere alınmalı,
- Ehliyet ve kariyere dayanmayan atamalarda en fazla baskının yaşandığı konulardan birisi ek göstergesi yüksek göreve atanarak emekli olmak arzusu olarak görüldüğünden, atama mercileri üzerindeki bu baskıyı kaldırmak, objektif ve hakkaniyete uygun düzenleme yapmak için sadece en yüksek ek göstergeli unvandan emekli olmak yerine, emekli aylığına esas ek göstergelerin görevde bulunan unvanların ek göstergeleri ile bu görevlerde geçen sürelerin aritmetik ortalamaları bulunarak belirlenmeli, böylece sadece birkaç ay ek göstergesi yüksek makamda bulunarak emekli olma yaklaşımının önüne geçilmeli.

#### **Saydamlığın Arttırılmasına İlişkin Olarak:**

- “Bazı Kamu Görevlilerinin Görevden Ayrıldıktan sonra Yapamayacakları İşlere İlişkin 2531 Sayılı Kanun”un etkin uygulanması sağlanmalı ve bu konu düzenli olarak denetlenmeli,
- Kamu yönetiminde açıklıktan ve hesap vermekten kaçınma temayülü olduğundan yasal düzenlemelerde bu hususlar çağdaş yönetim kavramları ve esasları çerçevesinde yeniden tanımlanmalı,
- Kamu yönetiminde bazı alım ve satım kararlarının denetim dışı tutulduğu, bazı kurumların mali hesaplarının yeterince denetlenemediği göz önüne alındığında, denetim dışı kalan alan ve işlemlere ilişkin bir çalışma yapılarak ne şekilde denetleneceği hususu belirlenmeli,
- Mevzuatımızda farklı kanunlarda geçen ticari sır, bankacılık sırrı, askeri sır, mahremiyet, gizli, gizlilik ve bunun gibi sır kapsamında yer alan yaklaşık 30 adet deyim göz önüne alınarak; sır, mahremiyet ve gizlilik kavramları kurum bazında yeniden tanımlanmalı, gizliliği teşvik eden, sistematik olarak yerleşmesini sağlayan unsurlar -ulusal güvenlik konuları hariç- çok iyi incelenerek yeniden gözden geçirilmeli,
- “3628 Sayılı Yolsuzluklarla Mücadele ve Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Kanun”da mal beyannamelerinin gizliliği ile ilgili hükümler kaldırılmalı, mal bildirimleri şeffaflaştırılmalı, taşıt, gayrimenkul ve menkul bilgileri bilgisayar ortamında kolayca ulaşılabilir ve denetlenebilir hale getirilmeli, böylece yolsuzluk ile menfaat ilişkisinin sağlam delillere dayalı tespiti ve devamında haksız kazançlara el koymanın da etkin şekilde uygulanması sağlanmalı, böylece başkaları veya yakınları üzerine muvazaalı olarak yapılan menkul ve gayrimenkul alımlarının tespiti sağlanmalı,
- Üst düzey atamalarda atama kararnamesine varsa son iki, yoksa en son mal bildirim beyannamesi eklenmeli, atama yapılacak kadronun özelliğine göre bu beyannameler atama merciinin dikkatine sunulmalı,
- Şeffaflığın artırılmasına yönelik hızlı bir çalışma ve düzenleme yapılmalı: Son Kamu İhale Yasasında temel ilkeler olarak saydamlık, rekabet, eşit muamele, güvenilirlik, rekabeti bozan gizlilik, kamuoyu denetimi ve verimlilik kriterlerinin sayılmış olması gerçekten büyük bir aşamadır. Özellikle kamuoyu denetiminin yasa maddesine girmiş olması ve saydamlığı artırıcı kimi önlemlerin alınması bu açıdan önemlidir. Buna ilaveten imar kararları, mahalli idare veya merkezi idareden alınan izin ve ruhsatlarda, kaynak tahsislerinde, teşviklerde, kamu idareleri–müteahhitlik ilişkilerinde (öncelikle proje, hak edişler, kontrollük işlemleri) şeffaflığı artırıcı çalışmalar derhal başlatılmalı.

### **Hizmet İçi Eğitime İlişkin Olarak:**

- Devlet Personel Başkanlığının koordinasyonunda ilgili kurumların ilgili birimlerince kendi personellerinin unvanlarını ve fonksiyonlarını içeren kapsamlı hizmet içi eğitim programları yapılmalı, etkinlik-verimlilik-kaliteyi içeren unsurlara da ağırlık verilerek, eğitimin uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi sağlanmalı.

### **Etik Davranış Kurallarına İlişkin Olarak:**

- Kamu görevlilerinin bulunduğu kurumun görevlerini tarafsız, adil, güvenilir, objektif biçimde ifa ettiği inancını sarsacak her türlü davranışları engellenmeli, kurum çalışanları arasında işbirliği ve dayanışmayı geliştirici tedbirler alınmalı, kamu görevlisinin sıfatının gerektirdiği itibar ve güveni haiz olduğunu gösteren davranış biçimleri belirlenmeli, çıkar çatışmasının ve elde edilen dahili bilgilerin özel amaçlar için kullanılmasının önlenmesi amacıyla etik davranış kuralları ayrı bir yasayla ya da mevcut yasalarda değişiklik yapılarak düzenlenmeli,

## **2. Sağlık**

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde; “Nüfusun tümünü kapsayan, her düzeydeki sağlık hizmetlerine mali koruma ve sağlık hizmetlerine erişim garantisi sağlanması; hizmetlerin sunumunda eşitliğin artırılması ve bölgeler ve sosyo-ekonomik gruplar arasındaki eşitsizliklerin azaltılması; hizmet sunumu ile finansmanın birbirinden ayrılması yoluyla kaynak dağılımı ve kullanımının iyileştirilmesi; özerklik, yöneticilerin eğitimi ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi yoluyla sağlık kuruluşlarının yönetiminin iyileştirilmesi; etkin bir adem-i merkezîyetçilikle karar alma sürecinin iyileştirilmesi; teşvike dayalı tazminat sistemi başlatmak yoluyla sağlık personelinin motivasyonunun artırılması; Sağlık Bakanlığının yapısının, görev, hedef ve işlevlerinin yeniden tanımlanması” şeklinde gerçekçi ve yerinde hedefler taşıyan “Sağlık Reformu”nun bir an önce gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **2.1. Sorunlar**

- Doktor, eczane ve ilaç firmaları arasında gittikçe kalıplaşan menfaate dayalı kişisel ilişkiler,
- İlaç, kozmetik, vb. ruhsatlandırma işlemlerinde mevzuat yetersizliği nedeniyle oluşan çıkar ilişkileri,
- Hastaların özel muayenehanelere yönlendirilmesi,
- Serbest meslek ve devlet hekimliğinin bir arada yürütülmesi nedeniyle hekim-hasta arasında menfaat ilişkisi oluşması,
- Kamu sağlık kuruluşlarında sağlık personeline kural dışı ödeme yapmak zorunda bırakılması,
- Koordinasyonsuzluk ve sektörel planlama yapılmaması nedeniyle kamu kaynaklarının, mali açıdan daha hesaplı olan temel sağlık hizmetleri yerine hastane masrafları ve tedavi hizmetlerine gitmesi,
- Kamu sağlık hizmetlerinin yetersizliği veya kalitesizliği nedeniyle üst gelir grubundaki hastaların özel sağlık kurumlarına, kliniklere ve doktor

muayenehanelerine gitmeyi tercih etmesi dolayısıyla sistemin düzeltilmesi için yeterli teşvik ve kamuoyu baskısının bulunmaması,

- Sağlık sisteminin çok başlı yapısı, kurumlar arası koordinasyon eksikliği sebebiyle sistemin suiistimallere açık olması,
- Sağlık sektörü yatırımları yeterince rasyonel planlanmadığından, yatırım kararlarının kişisel ve politik tercihlere bırakılması,

## 2.2. Öneriler

- Parçalanmış yapıya son verilerek, Sağlık Bakanlığı, SSK, Emekli Sandığı ve Bağ-Kur'un sağlık hizmetleri aynı çatı altında toplanmalı,
- Sosyal güvenlik kuruluşları doğrudan sağlık hizmeti vermek yerine sadece sosyal güvenlik hizmeti vermeli, sağlık hizmetini finanse etmek üzere ayrı bir yapılanmaya gidilmeli,
- Sağlık hizmetlerinin sunumu ve finansmanında icracı Bakanlıkların görev tanımları yeniden belirlenmeli,
- Sağlık sisteminde yerleşmiş ve organize olmuş usulsüzlük gruplarıyla mücadele için; denetim elemanlarından oluşturulacak grupların, hizmetten yararlanan vatandaş sıfatıyla, istihbarî mahiyette çalışarak, hastanelerde ve diğer sağlık kuruluşlarında görülen yolsuzlukların ve usulsüzlüklerin kaynağını ve işleyişini tespit etmeleri sağlanmalı,
- Kamuda çalışan sağlık personelinin serbest meslek icra yetkisinden kaynaklanan sorunları giderilmeli,
- Hastanelerdeki vakıf veya döner sermayelere bağış sistemi yeniden gözden geçirilerek vatandaşlar nezdinde oluşan "döner sermayeye/vakfa ödemedi bulunmazsan tedavi göremezsin" yargısı ortadan kaldırılmalı,
- Hasta kayıtlarında ve hizmet sırasının belirlenmesinde daha saydam bir sistem kurularak, sağlık personeli ve yönetiminin sağlık hizmetlerinin tahsisinde takdir yetkileri sınırlandırılmalı, hasta sevk sistemi revize edilmeli,
- Başhekim-Hastane Yöneticiliği uygulaması yerine profesyonel yöneticilik uygulamasına geçilebilirlik araştırılmalı,
- Sağlık sisteminde koruyucu hekimlik kurumunun yaygınlaştırılması amacıyla mevcut kaynakların bu alana daha fazla aktarımı sağlanmalı,
- MERNİS bilgi sistemi kullanılarak "Yeşil Kart" uygulamasından yararlanacakları tespit etmek amacıyla objektif kriterler geliştirilmeli ve haksız yararlanma önlenmeli.
- Sağlık kurumlarında mesai saatleri dışında hasta tedavi ve muayene hizmetleri özendirilmeli.

### 3. Mahalli İdareler

#### 3.1. Sorunlar

- Belediye, köy, ve il özel idarelerinin; yetki, sorumluluk, görev ve organizasyon yapıları açısından yetersiz, verimsiz ve etkisiz durumda olması,
- Mahalli idareler ve il yönetimlerinin genel bütçeden aldıkları paylar ile yerel düzeyde yarattıkları kaynakların ve gelirlerinin yetersiz olması,
- Mahalli idarelerin iç ve dış denetiminin yetersiz ve çok başlı olması,
- Şirketleşme (Belediye şirketleri) ile ilgili mevzuatın ve denetimin yetersiz olması,
- İmar planlarının hazırlanması ve karara bağlanması sürecinin şeffaf olmaması,
- Yönetimde açıklık ve yönetime halk katılımını ve denetimini sağlayan yöntemlerin geliştirilmemiş olması (Mahalli idarelerin ek vergi koyma yetkilerinin olmaması gibi),
- Yerel meclislerin uygulama üzerinde yeterli denetime sahip olmaması ve meclis üyelerinin yetersiz ve eksik bilgilendirilmesi,
- Yerel bürokrasinin kalifiye olmaması, iç örgütlenmenin yetersizliği ve aşırı politize olması,
- Mahalli idareler tarafından gerçekleştirilen işlerin projelendirilmesindeki uzmanlaşma eksikliği, borçlanmaları konusunda yasal bir düzenlemenin ve borçlanma kapasitelerini belirleyen kriterlerin olmaması.

#### 3.2. Öneriler

- Taşra yönetiminin Anayasa'da ve "5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu"nda yer alan il sistemine ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmesi sağlanmalı, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi amacıyla yasal düzenleme yapılmalı,
- İl Özel İdaresi, ilin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleriyle bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak kamu hizmetlerinin düzenli olarak yürütülmesini amaçlayan bir yapıya kavuşturulmalı, hizmet gerekleri bakımından zorunluluk taşıyanlar dışındaki teşkilatlar kaldırılmalı, kalacak olanlar İl Özel İdareleri'ne ve Belediyelere devredilmeli,
- İlçe yönetimleri, bütçe ve finansman olanaklarına kavuşturularak ideal hedefi olan kalkınmanın temel birimi olma işlevini üstlenmeli, bu amaçla İl Özel İdareleri'ne verilen görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen "İlçe Yerel Yönetimleri" kurulmalı, İl ve İlçe Özel İdarelerinde karar organları ile icra organları arasındaki organik bağın kesilmesi sağlanmalı,
- Mahalli idareler için de performans denetimi sistemine geçilmeli,
- Yerel yönetimlerce belli limitlerin üzerindeki yatırım ve harcamalar yapılmadan önce merkezi hükümetin teknik ve özellikle mali açıdan harcama öncesi denetimini sağlayacak bir sistem geliştirilmeli, bu sistem ilgili bakanlık ve Hazine Müsteşarlığınca birlikte oluşturulmalı,
- Mahalli idarelerin finansmanı yeniden düzenlenmeli, öz gelirlerinde harcama esnekliği tanınmalı, buna karşılık genel bütçeden aldıkları payların belirli hizmetler için harcanması zorunluluğu getirilmeli, bu payların dağıtılmasında, artırılması ve azaltılmasında mahalli idarelerin "performans raporları" esas kriter olmalı,

- İç denetim birimleri daha özerk bir yapıya kavuşturularak mahalli idarelerin seçilmiş yöneticilerine karşı güçlendirilmeli,
- Halk denetiminin sağlanması için özel yöntemler geliştirilmeli,
- Yerel meclisler daha güçlendirilerek denetim yetkileri artırılmalı, bu amaçla yerel meclislerin komisyonlar halinde çalışarak işleri yürütmesi yöntemi geliştirilmeli,
- Şirketleşme ve borçlanma süreciyle ilgili olarak mevzuat boşluğu veya yetersizlikleri ortadan kaldırılmalı, mevcut ihtiyaç ve kapasiteyi gözetilen yeni düzenlemeler yapılmalı,
- Borçlanabilme kapasitesi için kesinlikle belediyenin mali kapasitesini gösteren ve yeminli mali müşavirlik firması tarafından düzenlenen bir raporun yanı sıra fizibilite etüdü için de özel müşavirlik raporu istenmeli,
- Yerel yönetimlerin kendi şirketlerine doğrudan iş vermeleri engellenmeli, açık rekabet ortamı sağlanmalı,
- İmar planlaması, hazırlık ve karar süreçleri tam bir açıklık ortamı içinde yapılmalı, yerel yönetimlerin bu yetkiyi tek başlarına kullanması uygulaması terk edilmeli; bölge, il ve ilçe imar kurulları kurulmalı, bu kurullarda yerel yönetimlerin, merkezi idarenin ve sivil toplum örgütlerinin temsili sağlanmalı, bölge, il ve ilçe gelişme planları bu kurullar tarafından yapılmalı, yerel yönetimlerin değişiklik talepleri ve uygulamaları bu ortak kurulun kararı ile gerçekleştirilmeli,
- Yerinden yönetim ve yetki genişliğine göre hizmet gören yerel yönetim birimlerinin teşkilat yapıları; görev, yetki, sorumluluk, idari ve mali özerklik açılarından re-organize edilerek güçlendirilmeli,
- Yerel bürokrasi güçlendirilmeli, eğitimi yeterli seviyeye yükseltilmeli, yerel yönetimlerin bürokrasisi ve personelinin eğitimi için Mahalli İdareler Enstitüsü kurulmalı ve kariyer ve performans kriterleri geliştirilmeli,
- Halkın yönetime katılımını ve yönetimde açıklığı sağlamak üzere; bilgiye ulaşma, referandum, yapılan işlerin kamuya ilan edilmesi, meclis toplantılarına katılım, fahri meclis üyeliği gibi yöntemler uygulamaya geçirilerek yerel yönetimlerde işlerin yüzde yüz açıklık ilkesine göre yürütülmesi sağlanmalı,
- Belediye meclis ve encümen kararları halka sürekli açık tutulmalı ya da ilan edilmeli, her hizmetin bir bedeli olduğu esastan hareketle halkın taşra yönetimlerine etkin katılımlarını sağlamak için yerel hizmetlere mali katkıda bulunma esası getirilmeli,
- İmar planlarının askıda kalma süreleri uzatılarak imar planları sürekli halka açık tutulmalı,

#### 4. Denetim Sistemi

Türk idari yapısı içinde yolsuzluklarla mücadelede en önemli organ denetim birimleridir. Dolayısıyla proje çerçevesinde denetim birimleri ve denetim sistemi yeterli ağırlığa sahip olmalıdır.

Bu amaçla; etkin yönetim bağlamında konulan standartların uygulanmasını takip etmek, performans denetimini yapmak ve yapılmasını sağlamak ile yolsuzluklarla mücadelede denetim birimlerinin bağımsızlığını ve etkililiğini artırmak gerekmektedir.

#### 4.1. Sorunlar

- Genellikle mevzuata uygunluk amaçlı, belge üzerinde, şekli bir denetimin olması,
- Denetimin planlanması ve yürütülmesinde, denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmekte yeterince serbest olunmaması, denetim elemanlarının yeterince bağımsız olmaması, bazı alanların denetim dışı kalması,
- Kariyer sorunu, yetki ve sorumluluk durumuna aykırı ücret farklılıkları ve düşük ücret düzeyi,
- İyi yetişmiş, uygun nitelikli denetim elemanlarının kurumların idari görevlerinde değerlendirilmesi oranının çok düşük olması sonucu denetim kurullarında ortaya çıkan motivasyon kaybı, mesleğe olan ilgisizlik, bilgi düzeyinin azalması ve kendini yenileyememe,
- Uygulama açısından çok katmanlı denetim,
- Denetim birimlerinin isim ve imzasız ihbar ve şikayetlerle zaman kaybetmesi,
- Etkin bir kamu yönetiminin olmaması nedeniyle denetim birimlerinin çok sayıdaki yönetsel hatalar ve küçük yolsuzluklarla uğraşması,
- Raporların ve denetim sonuçlarının gizliliği ve yargı ile denetim birimleri arasında iletişim ve işbirliği eksikliği,
- Gönüllü halk denetiminden yeterince yararlanılamaması.

#### 4.2. Öneriler

- Denetim elemanlarının istihdamı büyük çoğunlukla kariyer esasına dayanmakla ve üç yıllık çok sıkı bir yetiştirme programından geçmekle beraber (kıdemli denetim elemanlarının yanında teorik ve fiili bilgilerin bire bir verilmesi ve sonunda yeterlik sınavına tabi tutulması), yayınlanmış denetim standartlarının bulunmaması nedeniyle sistem tam olarak etkin olamamaktadır. 3056 Sayılı Kanun'un 2/f maddesindeki yetkiye istinaden, performans ve etkinlik denetimini de içerecek denetim standartlarının oluşturulmasını sağlamak üzere Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında, diğer denetim birimleri temsilcilerinin de katılımıyla bir komisyon kurulmalı, denetim standartlarının oluşturulmasında yürütülmekte olan çalışmalar da göz önünde bulundurulmalı,
- Bir Denetim Yasası çıkarılarak tüm denetim birimlerini içine alan kapsamlı bir yeniden yapılanma gerçekleştirilmeli,
- Kurumsal mali özerklik sağlanmalı,
- Denetimde bağımsızlık ilkesinin uygulanmasını teminen uluslararası denetim standartlarına geçilmeli,
- Denetim Birimleri Başkanları önceden belirlenmiş süreler (en az 4 yıl gibi) için atanmalı,
- 657 sayılı Yasa'da denetim hizmetleri sınıfına yer verilmeli,
- Performans denetimine geçiş sağlanmalı, kurum performansına ilişkin yıl sonu "genel durum raporları" düzenlenmeli,
- Denetim sonuçlarına ilişkin faaliyet raporları kamuoyunun bilgisine sunulmalı,
- Hizmet içi eğitimler daha sık periyotlarla düzenlenmeli,
- Fahri trafik müfettişliğinde olduğu gibi, halk sağlığı ve çevre sorunları gibi konularda da, gönüllü halk denetiminden yararlanılmalı,
- Ülke genelinde denetim birimlerinin birbirleri ile bilgi alışverişlerini sağlayacak, ayrıca sicil kaydı tutan kamu kurumlarının veri tabanlarına erişimine de olanak sağlayan bir bilgi havuzu oluşturulmalıdır.

## D. Sivil Toplum

Kamuda etkin yönetimin sağlanması ve saydamlığın artırılması sürecinde en önemli unsurlardan birisi, sivil toplum örgütlerinin desteğinin alınmasıdır.

Ancak, etkin bir sivil toplum olmaması nedeniyle kamu yönetimi üzerinde halkın denetiminin sağlanamadığı, halkın yönetsel sorunlar ile etkin yönetimin sağlanması ve saydamlığın artırılması konularında bilinçlendirilemediği, gündemi işgal eden konularda yeterli kamuoyu desteğinin oluşturulamadığı gözlenmektedir.

Bu nedenle;

- Basın yayın kuruluşlarının desteği ile medyada yer alacak çalışmalar (açık oturumlar, standart kısa programlar, klipler, reklamlar, vb.) aracılığı ile vatandaşlar etkin yönetimin sağlanması ve saydamlığın artırılması konusunda bilinçlendirilmeli ve bilgi sahibi yapılmalı,
- Temiz toplum kavramının zihinlerde yer bulması ve kurallara uyma alışkanlığının kazandırılması amacıyla, bu konulara temel eğitimden başlamak üzere eğitim müfredatında yer verilmeli,
- Stratejinin uygulanması ve kamuya mal edilmesi aşamalarında işçi ve işveren kuruluşları, meslek örgütleri ve diğer kuruluşların etkin katılım ve desteği sağlanmalı, yapılan çalışmalar hakkında "Ekonomik ve Sosyal Konsey"e bilgi verilmeli,
- Bir web sitesi oluşturularak halkın katılımı sağlanmalı.

## E. Rekabetçi Özel Sektör

### 1. Genel Olarak

Serbest piyasa ekonomisi, ancak adil rekabet ortamında etkin bir biçimde işleyebilir. Rüşvet ve yasa dışı işlemler ciddi bir biçimde haksız rekabete yol açmakta ve serbest piyasa sisteminin etkin bir biçimde işleyişini önlemekte, sonuçta demokratik gelişmeyi ve ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir.

Rekabetsiz kapalı piyasadan ve siyasal sistemin paraya dayalı işlemlerinden kaynaklanan büyük yolsuzluklar, bazı büyük şirketlere aşırı kârlar sağlarken, tüm topluma olduğu gibi KOBİ'lere yüksek maliyetler getirmektedir.

### 1.1. Sorunlar

- KOBİ'ler üzerindeki düzenleyici işlemlerin fazlalığı nedeniyle, bu firmaların faaliyetlerini sürdüremez bir hale gelmesi,
- Yeni yatırımlarda ve şirket kurma işlemlerinde süreçlerin şeffaf ve zamana bağlı olmaması, lisans ve izinlerde kamu görevlilerinin takdir haklarının objektif kriterlere bağlı olmaması,
- Kayıtdışı ekonominin büyüklüğünün, serbest piyasa ekonomisinin işleyişine engel olması ,
- Kamu vakıfları ve derneklerinin önemli bir kısmının, hizmetlerden yararlananlardan harç benzeri kural dışı ödemeler yapmaya zorlanması, ticari

işletmecilik yapması ve rekabeti bozması, ayrıca bu vakıfların denetim dışı kalması,

- Özel sektörde mesleki ve ticari etik kurallarının yeterince yerleşik olmaması,

## 1.2. Öneriler

- Bankaların kredi verecekleri müşterilerle ilgili istihbarî bilgiler alabilecekleri, T.C. Merkez Bankası, BDDK veya Bankalar Birliği'nin işbirliğinde geniş kapsamlı bir bilgi bankası oluşturulmalı,
- Kamu vakıf ve derneklerinin, kamu kuruluşlarının hizmet sürecinde yer almaması, hizmet sürecinin herhangi bir noktasında hizmet talep edenden kurul dışı ödemeye zorlanmasının engellenmesi ve kamu binaları içinde yer tahsisinin önüne geçilmeli, bu vakıf ve derneklerinin fonksiyonlarını inceleyecek ve bunları zaman içinde tasfiye edecek bir görev gücü oluşturulmalı,
- KOBİ'ler üzerindeki düzenleyici işlem yükü, ilk hedef olarak, yarı yarıya azaltılmalı, izin ve ruhsat işlemlerinde standart hizmet sunum süreleri belirlenmeli, şeffaflık sağlanmalı, standart hizmet sunum sürelerine uymayan görevliler hakkında kesin yaptırımlar uygulanmalı,
- Meslek kuruluşlarının disiplin prosedürlerinin etkin işlemesi sağlanmalı, yolsuzluğa bulaşan özel sektör temsilcileri ilan edilmeli.

## 2. KİT'ler ve Özelleştirme

### 2.1. Sorunlar

- Kamu sektörünün ekonomi ve bankacılık sistemindeki ağırlığının, piyasa ekonomisinin işleyişini bozacak biçimde devam etmesi,
- Özelleştirme kapsamına alınan kamu iktisadi teşebbüsleri veya diğer kamu şirketlerinin uzun süre portföyde tutulmasının, yönetimlerinde, yatırım ve harcama kararlarında etkinliği azaltması.

### 2.2.Öneriler

- Özelleştirme program ve kapsamına alınan KİT'ler, saydamlık ilkelerine uyularak bir an önce özelleştirilmeli.

## 3. Karapara Aklama ile Mücadele

Karapara aklama ile mücadelede amaç, suçtan elde edilen gelirlerin mali sistem içerisine yasal bir gelir gibi girişinin, dolayısıyla kullanılabilirliğinin engellenmesidir. Haksız rekabet yaratarak ekonomik dengeleri bozan ve toplumda yozlaşmaya neden olan bu suç tipiyle mücadelede etkinlik sağlanması ve aklanan gelirlerin devlete intikalinin kolaylaştırılması hedeflenmektedir.

### 3.1. Sorunlar

- 4208 sayılı Kanun'da öncül suç (karaparaya kaynaklık eden suç) kapsamının (yolsuzluk kapsamında değerlendirilecek rüşvet niteliğindeki suçları dışarıda bırakacak şekilde) dar tutulmuş olması,

- MASAK'ın muadili yabancı mali istihbarat ve soruşturma birimleriyle bilgi alışverişine imkan verecek mutabakat muhtıralarını resen imzalayabilmesine olanak tanıyan yasal düzenlemenin yapılmamış olması,
- Tespit ve kanıtla bağlanması çok güç olan karapara aklama suçlarının takip ve ispatına yardımcı olabilecek bir "karapara aklama" tanımı yapılmamış olduğu gibi, suç ve suçların takibine yönelik özel araştırma tekniklerinin de kullanılmıyor olması,
- Mali suçları araştırma uzmanlarının araştırma ve inceleme yetkisinin bulunmaması, bu yetkinin maliye müfettişleri, hesap uzmanları, gelirler kontrolörleri, Sermaye Piyasası Kurulu uzmanları, bankalar yeminli murakıpları ve hazine kontrolörleri ile sınırlandırılmış olması,
- Tedbir işlemlerine ilişkin uygulama yöntem ve sürecini açıklayan düzenlemelerin bulunmaması,
- Şüpheli mali işlemleri MASAK'a bildirmekle yükümlü tutulan banka ve banka dışı mali kurumların iyi niyetle yaptıkları bu bildirimler dolayısıyla, hiçbir şekilde sorumluluk altında kalmayacaklarına dair bir koruyucu yasa maddesinin bulunmaması nedeniyle, bu kurumlardan mali istihbarat anlamında yeterli destek alınamaması.

### 3.2. Öneriler

- Öncül suç kapsamı, rüşvet niteliğindeki yolsuzluk fiillerini içerecek şekilde ve uluslararası sözleşmeler ile diğer gereklere uygun olarak genişletilmeli,
- Aklama kovuşturmalarına konu edilen gelirlerin takip ve tespit sürecinde, 3628 Sayılı Kanun'daki düzenlemelerden de istifade edilerek, yasal olmayan gelirlere el konulması için uygun yasal düzenlemeler yapılmalı,
- Mevcut durumda MASAK, muadili yabancı kurumlarla işbirliği tesisinde zorlandığından, mutabakat muhtırası imzalamak suretiyle etkili işbirliği yapabilmemesini teminen MASAK, Sermaye Piyasası Kanununda yer alan düzenlemeye benzer bir hükümlerle yetkilendirilmeli,
- MASAK'da merkezi bir mali istihbarat veri tabanı kurulması için başlatılan proje çalışmalarına destek verilerek diğer veri tabanlarıyla bağlantı sağlanmalı,
- Karapara aklama suçunun örgütlü bir şekilde işlenmesi durumunda; suçların takibinde kullanılan klasik tedbirlerin yanı sıra, 4422 Sayılı Kanun'da mevcut olan telefon dinleme, gizli izleme gibi özel araştırma tekniklerinin uygulanmasına imkan verecek düzenlemeler yapılmalı,
- Mali suçları araştırma uzmanlarına araştırma ve inceleme yetkisi verilmeli, inceleme ve araştırma yetkisine sahip denetim birimi sayısı genişletilmeli, işlemlerin hızlandırılmasını teminen gerektiğinde diğer denetim elemanlarının belli süreyle fiilen MASAK bünyesinde çalışmalarını sağlanmalı,
- Adli makamlarca üzerine tedbir konulan mevduat ve diğer menkul değerler ile ticari ve sınai faaliyetlerin idaresi konusunda tarafları ekonomik anlamda mağdur etmeyecek ayrıntılı düzenlemeler yapılmalı,
- Şüpheli işlem bildirimleri ile yükümlü tutulan mali kurumlarca MASAK'a bildirilmesi gereken şüpheli işlemlere ilişkin sayının arzulanan seviyeye ulaştırılarak, bu yolla mali kesimin desteğinin alınabilmesini teminen FATF'nin tavsiye kararına uygun şekilde iyi niyetle şüpheli işlem bildiriminde bulunanları cezai ve hukuki sorumluluktan koruyacak düzenleme yasa metnine ilave edilmeli.

#### IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

“Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” ile ilgili bu çalışmadaki sorunlara ilişkin tespit ve öneriler; kamu görevlileri, akademisyenler, meslek örgütleri, sivil toplum ve medya temsilcilerinin görüşleri ile 2001/38 sayılı Başbakanlık Genelgesi kapsamında tüm kamu kurum ve kuruluşlarından alınan tespit ve öneriler de dikkate alınarak, Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu tarafından oluşturulmuştur.

Kamuda iyileştirme ve yeniden düzenleme çalışmaları; bir kısmı Program Amaçlı Kamu ve Mali Sektör Uyum Kredileri (PFPSAL-I, II) kapsamında, bir kısmı da münferit projeler halinde sürdürülmekte olan Devlet Muhasebe Sistemi, Kamu Harcama Sistemi, Yapısal Gelir Önlemleri, Bankacılık Sistemi, Gümrük Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması ve Otomasyonu, Bütçenin Kapsam ve Şeffaflığının Artırılması, Mahalli İdareler, Yatırımın Ortamının İyileştirilmesi ve Ulusal Yargı Ağı konuları, mükerrerliği önlemek bakımından çalışma kapsamı dışında tutulmuş, ancak saydamlık ve etkin yönetim çalışmasıyla bağlantı kurulmasını teminen önemli bazı hususlarda önerilerde bulunulmuştur.

Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu tarafından üst bölümlerde yer alan tespit ve değerlendirmeler ışığında belirlenen ve “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” kapsamında yer alan öncelikli hedeflere ilişkin hususların, zamana bağlı bir “Eylem Planı Taslağı”na dönüştürülerek ilgili Devlet Bakanı’na sunulması kararlaştırılmıştır.

“Eylem Planı Taslağı”nda;

- Kamu hizmetlerinin, etkin ve zamanında sunulması ile kamu görevlileri açısından ücret-performans ilişkisinin kurulması için **kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması,**
- Son zamanlarda ülke gündemini meşgul eden konulardan birisi olan, kamu kurum ve kuruluşlarınca kurulmuş olan vakıf ve dernekler ile ilgili sorunların ortadan kaldırılabilmesi için, **kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,**
- Norm kadroların tespiti, görev ve unvan tanımlarının yapılması ve etik davranış kurallarının yerleştirilmesi amacıyla **personel sisteminin iyileştirilmesi,**
- Vatandaşların devletten bilgi talep etme hakkının ve kamu kuruluşlarının bu bilgileri verme sorumluluğunun tanımlanması için **bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması,**
- Sağlık hizmetinin sunumuna ilişkin güvenin artırılması ve bütün vatandaşlara eşit muamelenin sağlanması, sağlık sisteminin çok parçalı yapıdan kurtarılarak hizmetlerin sunumuyla finansmanının birbirinden ayrılması ile takdire veya tanıdığı dayalı işlemlerden arındırılması amacıyla **sağlık sisteminin iyileştirilmesi,**

- Etkin yönetim bağlamında uluslararası denetim standartlarının uygulanması, performans denetimine geçilmesi ve yolsuzluklarla mücadelede denetim birimlerinin bağımsızlığının ve etkililiğinin artırılması için **denetim sisteminin güçlendirilmesi**,
- İhtisaslaşmanın artırılması ve yargılamanın hızlandırılması için **yargı sisteminin iyileştirilmesi**,
- Karaparanın aklanmasının önlenmesi kapsamında **karapara aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi**,
- Sistemde saydamlığın ve güvenin artırılması için **seçim finansmanında hesap verilebilirlik ve saydamlığın artırılması**,
- Tüm kamu görevlileri ile seçimle işbaşına gelenler açısından **mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması**,
- Merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin iki yıllık bir plan içinde il özel idareleri'nden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi için **yerel yönetimlerin güçlendirilmesi**,

ana başlıkları altında yer alan öncelikli hedeflere ulaşılmasını teminen gerekli tedbirlerin bir an önce uygulamaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

Eylem Planı Taslağı dışında kalan öneriler, orta ve uzun vadeli hedefler olarak değerlendirilmektedir.

Eylem Planı Taslağı'nda yer alan çalışmaların etkin ve hızlı bir biçimde yürütülmesini ve önerilen tedbirlerin hayata geçirilmesini sağlamak üzere;

-Bakanlardan oluşan bir "*Üst Komisyon*" kurulmasının,

-Bu Üst Komisyona yardımcı olmak üzere, bir "*Çalışma Grubu*" oluşturulmasının,

-Anılan Taslak'da yer alan önerilerin uygulanabilmesi, sürekli güncelliklerinin sağlanabilmesi ve uygulama sonuçlarının düzenli takibinin yapılabilmesi için, en az üç ayda bir değerlendirme toplantıları yapılmasının,

uygun olacağı sonucuna varılmıştır.