



Bu proje Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve
Türkiye Cumhuriyeti tarafından birlikte finanse edilmektedir.



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
Avrupa Konseyi tarafından
yürütölmektedir.

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLA MÜCADELE POLİTİKA VE UYGULAMALARININ GÜÇLENDİRİLMESİ (TYSAP)

TEKNİK RAPOR

**Farklı Sektörlere Yönelik Yolsuzlukla Mücadele Politikalarının
Belirlenmesi ve Uygulamaya Konulması**

Eİ Kitabı

**Hazırlayan
Dr. Tilman Hoppe, Avrupa Konseyi Uzmanı**

Eylül 2013

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	2
ÖZET / ÖNERİLER	5
1 İHTİYAÇ ANALİZİ	7
1.1 Yolsuzluğun kapsamının değerlendirilmesi	8
1.1.1 Bilgi türleri	8
1.1.2 Bilgi toplama	9
1.1.3 Bilginin analiz edilmesi.....	14
1.2 Yönetişim tedbirlerinin gücünün değerlendirilmesi	18
1.2.1 Bilgi türleri	19
1.2.2 Bilgi toplama	20
1.2.3 Bilginin analiz edilmesi.....	22
1.3 Dışarıdan değerlendirme ve öz değerlendirme.....	24
1.4 Sektörlere özel yolsuzluklar ve riskler	26
1.4.1 Sektörlerin tanımlanması	26
1.4.2 Anketler.....	26
1.4.3 Planlama: Kim ve ne zaman	28
2 POLİTİKA GELİŞTİRME	29
2.1 Yolsuzlukla mücadele politikalarının işlevi	29
2.1.1 Politika işlevi	29
2.1.2 Yönetme işlevi	30
2.1.3 Ulusal, bölgesel, yerel politikalar ile sektör politikaları	31
2.1.4 "Yolsuzlukla mücadele" stratejisi mi, yoksa "Kamu hizmeti" stratejisi mi?.....	32
2.2 Stratejiler.....	33
2.2.1 Giriş	33
2.2.2 Ana bölüm	34
2.2.3 Hedefler.....	35
2.2.4 Öncelikler belirlemek	35
2.2.5 Derecelendirme	37
2.2.6 Uygulama sorumluluğu	37
2.3 Yolsuzluk göstergeleri	41
2.3.1 Stratejinin hazırlanması ve kabul edilmesi.....	42
2.4 Eylem planları.....	44
2.4.1 Zorunlu ve tercihe bağlı unsurlar	44
2.4.2 Başarının ölçülmesinde kullanılan göstereleler	47
2.4.3 Mali etki.....	49
2.4.4 Eylem planının hazırlanması ve kabul edilmesi.....	51
2.5 STK'ların ve kamuoyunun katılımı.....	53
2.6 Planlama: Kim ve ne zaman	55
3 UYGULAMA	56
3.1 Raporlama	57
3.2 İzleme	62
3.3 STK'ların ve kamuoyunun katılımı.....	65
4 STRATEJİ VE EYLEM PLANLARININ GÜNCELLENMESİ.....	67
5 KAMUOYU FARKINDALIĞI	68
6 EK	71
6.1 Genel anketler	71
6.1.1 Kurumsal riskler	71
6.1.2 İşlevsel riskleri	71
6.2 Sektör anketleri	74
6.2.1 Uygulayıcı sektörler.....	74

6.2.2	Uygulayıcı olmayan sektörler	80
6.3	Sektör politikalarından örnekler	81
6.4	Uluslararası standartlar	82
6.5	Literatür.....	83
6.6	Kısaltmalar	85

Her türlü ek bilgi için lütfen aşağıdaki adresle temasa geçiniz:

Mali Suçlar Birimi
Bilgi Toplumu ve Suçla Mücadele Dairesi
Genel Müdürlük I – İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü
Avrupa Konseyi
F-67075 Strazburg Cedex FRANSA
Tel +33 388 41 29 76/Faks +33 390 21 56 50
E-posta: lado.lalicic@coe.int
Web: www.coe.int/corruption

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteğiyle hazırlanmıştır. Belge içinde ifade edilen görüşler, Avrupa Birliği'nin veya Avrupa Konseyi'nin resmi görüşlerini yansıtmamaktadır.

Bu El Kitabı, Avrupa Konseyi Dođu Ortaklığı'nın "İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele" başlıklı Hazırlık Projesi çerçevesinde hazırlanmış olan ve ulusal çaptaki yolsuzlukla mücadele politikalarına odaklanan bir önceki baskıya dayanmaktadır. Önceki baskı Dođu Ortaklık Projesi'nin uzun dönemli uzmanı Sayın Tilman Hoppe tarafından kaleme alınarak baskıya hazırlanmıştır. Avrupa Konseyi uzmanları Sayın Vera Devine, Sayın Edmond Dunga, Sayın Valts Kalniņš ve Sayın Quentin Reed, önceki baskıyı gözden geçirerek değerli katkılarda bulunmuştur.

El Kitabı, sektörle ilgili politikalara da yer verilebilmesi amacıyla Avrupa Konseyi'nin Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadele Politika ve Uygulamalarının Güçlendirilmesi Projesi çerçevesinde ve Avrupa Birliği'nin sağladığı finansmandan yararlanılarak güncellenmiştir. Bu El Kitabında ifade edilen görüşler Avrupa Birliği'nin ve/veya Avrupa Konseyi'nin resmi görüşünü kesinlikle yansıtmamaktadır.

ÖZET / ÖNERİLER

Yolsuzlukla mücadele politikaları, belirgin ve ciddi yolsuzluk sorunlarıyla karşı karşıya olan ülkelerde son on ila on beş yıl içinde giderek daha yaygın araçlar haline gelmiştir. Son üç nesil yolsuzlukla mücadele stratejilerinden elde edilen deneyimler dikkate alındığında, herhangi bir ülkede yolsuzlukla mücadele politikalarının başarı sağlayabilmesi için aşağıdaki iyi uygulamaların kilit önemde olduğu görülmektedir:

Politikaların kısa ve öz olması

Daha başarılı yolsuzlukla mücadele politikaları geliştirme güdüsü sonucunda – ve çoğunlukla da teknik destek veya izleme kuruluşlarının tavsiyelerinin etkisiyle – genellikle hacimli ve karmaşık yolsuzlukla mücadele politikaları ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, bu tür stratejiler genellikle yönetilemez hale gelme eğiliminde olmuş, kaynakların öncelikli alanlarda yoğunlaştırılmasına engel teşkil etmiş ve daha geniş kamuoyunun erişimine daha az olanak sağlamıştır.

Bunun yerine strateji ve politikaların yönetilebilir bir dizi hedefe odaklanması gerekir. Kısa vadeli, kararlı ve gerçekçi bir politika, incelikle hazırlandığında genel kamuoyu ve sürece katılım sağlayan devlet kurumları nezdinde daha güvenilir ve anlaşılır olacaktır.

Bu bağlamda stratejiye dönüşen ayrıntılı bir döküm ve genellikle ardından hazırlanan ayrı bir eylem planı yerine tek sayfalık belgelerle daha kolay başa çıkılabilir. Sonunda uygulanacak olan asli önemdeki belge eylem planıdır.

Nelerin önleneceğine (yolsuzluk) değil, nelerin elde edileceğine (iyi kamu hizmeti) yoğunlaşma

“Yolsuzlukla mücadele” politikalarının zorunlu olduğu düşüncesi geçtiğimiz senelerde kamuoyunda yaygın bir inanış haline gelmiştir. Ancak, doğrudan yolsuzluğa işaret ederek onunla mücadele etmek yetersiz kalacaktır. İyi yönetişimin sağlanabilmesi için yolsuzlukla mücadele politikalarının daha geniş kapsamlı projelerle etkileşim içinde olması ve söz konusu geniş kapsamlı projelerin içine gömülmesi gerekir; söz konusu geniş kapsamlı projeler, yönetim süreçlerinin tasarlanmasından (e-devlet, prosedürlerin basitleştirilmesi vb.) kamu görevlilerinin yakalanma tehlikesinin bulunması ve cezanın ağır olması nedeniyle değil, bir kamu görevlisi olarak rolüyle ilgili kendi algısına aykırı düşeceği için yolsuzluktan kaçındığı bir kamu hizmeti değerler sisteminin öneminin kavranmasına dek uzanabilir.

Bu tür tedbirlerin “yolsuzlukla mücadelenin” önlenmesi konusunda güçlü yan etkilerinin olması beklenebilir ve söz konusu tedbirler yolsuzluk içeren eylemlerin tespit edilmesi ve ele alınması için düzenlenen geleneksel tedbirler kadar önemlidir.

Basit ve somut göstergelerin kullanılması

Politikaların uygulama ve etkilerinin izlenmesinde kullanılan göstergeler yönetilebilir olmalıdır; gerekli kaynak ve kapasite olmadan neredeyse ölçülemez olan şeyler ölçülmeye çalışılmamalıdır. Göstergeler somut sonuçlara odaklanmalı ve "yolsuzluğun azaltılması" gibi soyut kavramlardan uzak durulmalıdır.

Kamuyundan/parlamentodan meşruiyet sağlamak

Politikaların sivil toplum ve/veya parlamento tarafından benimsenmesi veya en azından gözden geçirilmesi politikaların meşruiyetini (meşruiyet algısını) arttırabilir.

Stratejiler kararnamelerle uygulanmaz

Stratejinin hazırlanması ve uygulanması konusunda ilgili kurumlardan destek sağlamak için vakit ayrılmalıdır. İhtiyaçların tespit edilmesi ve kaydedilen ilerlemenin ölçülebilmesi için farkındalık ve kapasite yaratılması gerekir – talimatlar içeren yazılar yollamak işe yaramaz. Paydaşlar arasında düzenli koordinasyonun sağlanması ve paydaşların izlenmesi gerekir. Bazen koordinasyon kurumlarının gerçekten fark yaratmaktan ziyade kağıt üzerinde kaldıkları görülmektedir.

İzleme sonuçları kamuoyuna açıklanmalıdır

Kaydedilen ilerleme sistematik bir süreç içinde gerçekleştirilmeli ve bunun sonucunda kamuoyuna da açıklanacak anlamlı raporlar üretilmelidir. Bu sayede uygulamada hesap verilebilirlik teşvik edilir ve kurumlar arasında verimli bir rekabetin ortaya çıkması da sağlanabilir.

1 İHTİYAÇ ANALİZİ

Ulusal veya sektörel çaptaki herhangi bir politikanın hazırlanmasında başlangıç noktası, ülke ihtiyaçlarının düzgün şekilde değerlendirmeye tabi tutulmasıdır:

- Yabancı ülkelerdeki iyi uygulamalardan alınan model ve yaklaşımlar genellikle uygun olabilir; ancak bu sonuca ancak yerel ihtiyaçların değerlendirilmesi yoluyla ulaşılabilir;
- Yabancı ülkelerdeki deneyimlerden elde edilen yaklaşımların/politikaların uygun olması halinde bile bunların etkin şekilde uygulanması, yerel paydaşların başlangıçtan itibaren yoğun katılımını gerektirir; ulusal ihtiyaç analizi, böylesi bir katılımın tesis edilmesinin en doğal yollarından birini teşkil eder.

Bu tür ihtiyaç analizlerine "risk analizi", "dürüstlük değerlendirmesi", "yolsuzluk göstergeleri", "dürüstlük sistemi haritalaması" vb. çeşitli isimler verilebilir. Bu tür alıştırmalarda aşağıdaki sorulardan birine veya her ikisine birden yanıt verilmeye çalışılır :

- Sorunun sıklık derecesi ve niteliği: Yolsuzluk ne kadar yaygın ve hangi biçimleri alıyor?
- Yönetişim politikalarının/kurumlarının gücü: İyi yönetişimi sağlamaya yönelik tedbirler ne kadar güçlü?

"Yolsuzluk" kelimesini içeren araçlar daha ziyade ilk soruya odaklanma eğilimindeyken "risk" veya "dürüstlük" kelimesini içeren araçlar daha ziyade ikinci soruya odaklanma eğilimindedir.

Bir yandan yolsuzluğun sıklık ve niteliğinin, diğer yandan yönetişimin değerlendirilmesine yönelik pek çok farklı metodoloji mevcuttur (bakınız, Ek 6.5'te bulunan literatür). Bu bölümün amacı söz konusu çabaları ikiye katlamak veya belirli bir yöntemi öne çıkarmak değil, ihtiyaç analizinde kullanılan başlıca araçlar hakkında genel bir açıklama sunmaktır. Bunun için Doğu Ortaklığı ve Batı Balkan ülkelerinden bazı örnekler kullanılacaktır.

GRECO (Yolsuzluğa karşı devletler gurubu)"olası yolsuzluğun ölçek ve niteliğine ilişkin [...], yolsuzluğa en çok maruz kalan sektörleri kapsayan bir çalışma yürütülmesini ve bunun yanı sıra yolsuzlukla mücadelede kullanılan mevcut araçlara [...] ilişkin bir değerlendirme yapılmasını tavsiye etmekte, böylece yolsuzlukla mücadele politikalarının geliştirilmesi için sağlıklı bir temel oluşturabileceğini ifade etmektedir."*

* GRECO, Andora hakkında 1. Ve 2. Tur Değerlendirme Raporu, Değ Turu I-II Raporları (2006) 1E, 8 Aralık 2006, madde no. 24, www.coe.int/greco.

1.1 Yolsuzluğun kapsamının değerlendirilmesi

İnsanlar yolsuzluğu analiz etmeden önce genellikle şu soruyu sorar: Analiz etmekte olduğumuz bu "yolsuzluk" nedir? Yolsuzluğun tanımlanması ve yolsuzluk biçimlerinin sınıflandırılması konusunda geniş kapsamlı bir literatür mevcuttur. Bununla birlikte, Avrupa Konseyi Antlaşma ve Tavsiye Kararları veya UNCAC, suç teşkil eden eylemler (rüşvet verme, nüfuz kullanma, görevin kötüye kullanılması vb.), çıkar çatışmalarının yanlış şekilde yönetilmesi, adam kayırmacılık ve uygunsuz taraflara finansman sağlanması gibi önde gelen bütün yolsuzluk biçimlerini doğal olarak tanımlamaktadır. Sonuç olarak, yolsuzluğu neyin teşkil ettiği konusunda uygulamada yaygın bir uzlaşma mevcuttur. Dolayısıyla, tanımlama sorunları yüzünden değerlendirme süreçlerinde dağınıklık yaşanmasına izin verilmemelidir.

Bunun gerekçelerinden biri de kurumsal değerlendirmelerin odak noktasının aşırı dar bir yaklaşımla yalnızca yolsuzlukla sınırlanmaması, haksız muamele ve engelleme politikası gibi kamu yararına aykırılık teşkil eden diğer resmi davranış biçimlerinin de göz önünde bulundurulması gerekliliğidir. Bu tür davranışlar yolsuzlukla ilişkili olabilir ve söz konusu davranışlarla başa çıkma çabalarının yolsuzluk olasılığını azaltmak bakımından yan etkilere sahip olması muhtemeldir – 2. Bölümde bahsi geçen "yan etki" sendromu.

Diğer yandan, değerlendirme kapsamında konuyla ilgili aktörlerin (kamu görevlileri veya yurttaşlar/müşteriler) yolsuzluk davranışından ne anladıkları konusunda araştırma yapılması da – özellikle yolsuzluğun çok yaygın ve sistemik olduğu yerlerde – çok faydalı olabilir. Bu tür bir araştırmanın sonuçları, politika geliştirmeye – örneğin, tutumları etkilemeye – yönelik önemli bilgiler temin edebilir

1.1.1 Bilgi türleri

Yolsuzluk değerlendirmelerinin dayandırılabilceği iki bilgi türü mevcuttur:

İstatistiksel bilgi:

- Suç, kusurlu davranış veya idari prosedürlerin uzunluğuna ilişkin istatistikler ile idari denetim rapor ve istatistikleri;
- Gerçekleşen yolsuzluklara ilişkin medya, ombudsmanlar, yurttaşlar, STK'lar vb. tarafından tutulan kayıtlar;

GRECO "yolsuzluk olgusunun, onun yaygınlığının, biçimlerinin vb. anlaşılabilmesinde tarafsız araştırmayı kilit unsur olarak görmekte ve aynı zamanda yolsuzluğu tedbireye yönelik etkili tedbirlerin uygulanabilmesi için zaruri bir araç olarak değerlendirmektedir."**

** GRECO (Yolsuzluğa Karşı Devletler Gurubu), Bulgaristan hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ Turu I Rap (2001) 14E Nihai, 17 Mayıs 2002, madde no. 104.

Analitik bilgi:

- Yolsuzlukla ilgili algılar, düşünceler ve varılan sonuçlar (yurttaşlar, uzmanlar, ulusal veya yabancı ülkelerdeki iş dünyası, STK'lar vb. nezdinde)

İstatistiksel bilgi yolsuzluğun ölçülmesinde otomatik olarak güvenilirliği gereken bir araç olmadığı gibi, analitik bilgi de illa ki güvenilir değildir. Suçla ilgili istatistikler yolsuzluk düzeyine ilişkin bir göstergenin yanı sıra kolluk güçlerinin faaliyetlerine ilişkin bir gösterge olarak da görülebilir. Tersinden, çok bilgili uzmanlarla yapılan mülakatlar bazen yolsuzluğun sıklık derecesi, ciddiyeti ve niteliği hakkında çok kesin göstergeler sağlayabilir.

1.1.2 Bilgi toplama

Bilgi toplamada kullanılan pek çok araç mevcuttur:

Masa başı çalışması

Masa başı çalışması, akademisyenler, STK'lar, uluslararası örgütler, medya, idari denetim kurulları ve benzeri tarafından yolsuzluğun yaygınlık düzeyi hakkında yazılan önceki rapor veya değerlendirmeler gibi halihazırda mevcut olan bilgilere göz atmaya yönelik ilk adımdır. Bununla birlikte, bilginin kalitesi ve kapsamı, mevcut olanlara bağlı olarak biraz şansa bağlıdır. Uluslararası örgütler veya STK'lar, geniş bir dizi ülkede yolsuzluğu düzenli olarak izlemektedir. Masa başı çalışmalarında veri kaynağı olarak mevcut yolsuzluk anketleri de yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Bunlar arasında en çok bilinenler aşağıdaki gibidir:

Uluslararası Şeffaflık Örgütü

- Yolsuzluk Algı Endeksi (CPI)¹: Kamu sektöründe yolsuzluk algıları;
- Küresel Yolsuzluk Barometresi (GCB)²: Küçük çaplı rüşvet ve üst düzey yolsuzluk ile ilgili algı ve deneyimler;
- Rüşvet Verenler Endeksi (BPI): Yabancı şirketlerin rüşvet verme eğilimi (algı);

Dünya Bankası

- Yolsuzlukla Mücadele Endeksi (algı)³;
- Şirket Araştırmaları (algı ve deneyim)⁴.

* UNCAC, Madde 60, fıkra 4.

¹www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

²http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

³<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

⁴www.enterprisesurveys.org/.

“Taraflar Devletler, yolsuzlukla mücadelede yönelik stratejiler ve eylem planları [...] geliştirmek amacıyla kendi ülkelerindeki yolsuzluğun türleri, nedenleri, etkileri ve maliyeti konusunda değerlendirme, çalışma ve araştırma yapmayı [...] planlar.”*

Özgürlük Evi Geçiş Aşamasındaki Ülkeler Araştırması
(seçilmiş uzmanların algıları)

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası:
Değişmekte Olan Yaşam Araştırması (algı ve deneyim)

2011-2015 Moldova Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nde yer alan "Bölüm 1: Mevcut Durum" içinde başlıca tüm değerlendirmeler incelenerek derlenmiş ve Moldova Cumhuriyeti'nde bulunan yolsuzlukla ilgili en önemli değerlendirme ve endeksleri bir araya getirilmiştir.

Araştırmalar

Düzgün şekilde yapıldıkları takdirde anketler, uluslararası, ulusal veya sektör düzeyinde değerli veriler sunabilir. Doğu Ortaklığı ülkeleri hem algı, hem de deneyimle ilgili ulusal anketler gerçekleştirmiştir:

Ermenistan: 2010 Yılı Hane halkı Yolsuzluk Araştırması (USAID)

Azerbaycan: 2007 Yılı Yolsuzluk Araştırması (yayınlanmadı)

Gürcistan: 2009 Yılı Kamu Görevlileri Araştırması ve 2009 Yılı Genel Kamuoyu Araştırması (Avrupa Konseyi/Hollanda)

Moldova Cumhuriyeti: Moldova Cumhuriyeti'nde Yolsuzluk Olgusuyla ilgili Algının Evrimi (2005 – 2009) (Avrupa Konseyi); 2006 Yılı Moldova Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirmesi (USAID)

Ukrayna: İdare ve Ceza Yargı Sisteminde Yolsuzluk Riskleri Üzerine Araştırmalar (2009); Adalet Sistemi (2006) (Avrupa Konseyi)

Faydalı veriler elde etmenin en temel yolu şudur:

Anketin amacının açık ve net bir şekilde tanımlanması – ne öğrenmek istiyoruz?

- Tutumlar (örneğin, yolsuz uygulamalara gösterilen hoşgörü, rüşvet isteme isteği, reformlara katılım isteği, raporlama isteği veya yolsuz siyasetçilere oy verme isteği);
- Algılar (örneğin, kamuoyunun kamu görevlilerinin gerçek davranışlarını algılama biçimi);
- Deneyim (örneğin, gerçekten yaşanmış bir rüşvet verme deneyimi).

Toplum içinde uygun örneklemin bulunması (hedef grup)

- Genel kamuoyu (örneğin, genel anlamda rüşvetçilik üzerine anket);
- Belirli grupların gereğinden fazla temsil edilmesini önleyen örnekleme biçimleri; örneğin

kent nüfusu (kent nüfusu içindeki insanların daha kolay erişilebilir olmasına ve anketin daha az masraflı olmasına karşın) veya yanıt almak daha kolay olmasına rağmen internet kullanıcıları;

- Belirli türde deneyimleri olan kişilerin seçilmesi – özellikle satın alma ile ilgili anketlerde çok önemli.

Örneğin bakınız, 2009 Yılı Gürcistan Genel Kamuoyu Araştırması, s. 6: "Örnekleme evreni Gürcistan'ın hem kentsel, hem de kırsal bölgelerinde yaşayan yetişkin nüfusu kapsamaktadır"; Moldova Cumhuriyeti: "Ankete katılanların yüzde 39'u kentlerde yaşarken yüzde 61'i kırsal alanda yaşamaktadır."

İsmin saklı tutulması ve gizlilik

- Yolsuzluk yapan kamu görevlileri ve rüşvet veren kişiler yaptırma uğramaktan korkabilir;
- Yolsuzluk mağdurları veya hassas durumdaki katılımcılar intikam korkusu yaşayabilir.

Doğru sorular

- Güven kazanmak için genel sorularla başlayın, en hassas soruları sona bırakın; örneğin mülakat yapılan kişiler arasında kamu ihalelerine katılan ve rüşvet vermeye istekli olan teklif sahipleri gibi samimiysiz şekilde davranması beklenen kişiler bakımından bu yaklaşım özellikle önemlidir;
- Konuya özgü sorular sorun ("yolsuzlukla" değil, "hediyeler" veya "ödemeler" ile ilgili) – aksi halde mülakata katılan kişiler "yolsuzluk" ile ilgili farklı düşüncelerden yola çıkacaktır;
- Karşınızdakinin utanmasına engel olun: Varsayımsal sorular sorun – "şöyle olsa ne yapardınız", veya "evinizdeki veya işyerinizdeki herhangi biri para talebinde bulunulduğuna şahit oldu mu";
- Ankete başlamadan önce mülakat katılımcılarına anket sorularının 'doğru yanıtı olmadığı' konusunda bilgi verildiğinden emin olun;
- Mülakat katılımcılarının kamu kurumlarıyla ilgili bilgi düzeyini test edin ve bilgi düzeyi ile kurumların dürüstlüğüne duyulan güvenin az veya çokluğu arasında bir korelasyon olup olmadığını anlamaya çalışın (eğer daha bilgili insanlar daha az güveniyorlarsa bu daha büyük bir sorunun işaretidir);
- Sorular, kişilerin ne tür bir eğitim veya meslektenden geldiklerinden bağımsız olarak anlaşılır olmalıdır.

Metodolojik ve uygulamaya yönelik sorunların giderilmesi bakımından pilot aşamanın olması büyük önem taşımaktadır.

Bakınız örneğin, 2009 Yılı Gürcistan Genel Kamuoyu Araştırması, s. 6: "Alan çalışmasından önce bir pilot

anket uygulaması yapılmalı ve elde edilen bulgular nihai ankette yer alan sorulara yedirilmelidir.”

Anket çalışmalarının en önemli sorunu maliyettir: En az 1000 kişiyle mülakat yapılan bir anketin maliyeti anket yapılan yere, sorulan soru sayısına, seçilen hizmet sağlayıcıya vb. göre 10.000 Avro’yu kolaylıkla aşabilir.

GRECO’nun (Yolsuzluğa Karşı Devletler Gurubu) Uygunluk Raporu’na göre (1. ve 2. Tur) Azerbaycan’da bir yüklenici tarafından gerçekleştirilen (yayınlanmamış) kamuoyu anketinin maliyeti 15.000 Avro’yu bulmuştur.

Anket soruları incelikli bir biçimde hazırlanmadığı, ileri düzeyde eğitilmiş mülakatçılar tarafından uygulanmadığı ve elde edilen sonuçların yorumlanması saygın bağımsız uzmanlar tarafından yapılmadığı takdirde kitlesel anketlerden elde edilen fayda sınırlı olabilir.

Anketlerin daha ziyade “istatistiksel açıdan doğru” bilgi sağladıkları ancak incelenmekte olan kurum ve süreçlerin işleyişi hakkında derinlemesine bilgi edinilmesine örneğin odak gruplarıyla yapılan mülakatlar kadar fazla imkan sağlamadıkları akıldan çıkarılmamalıdır.⁵

Mülakatlar

Mülakatlar genellikle örneğin, yolsuzlukla ilgili durumu gözlemleyen veya savunu merkezleri bulunan STK’lar, avukatlar, iş adamları, yurttaşlar/odak grupları, kamu görevlileri, siyasetçiler, uzmanlar, emniyet görevlileri, hakimler vb. hükümet ve/veya sivil toplum içinde yer alan hedef kişilerle gerçekleştirilmektedir. Mülakatlar ya kısmen yapılandırılmış (esnek, araştırmaya konu olan konular çerçevesinde mülakata katılan kişinin söyledikleri sonucunda yeni soruların gündeme gelmesine olanak sağlayan) veya tamamen yapılandırılmış (önceden belirlenmiş ve genellikle yazılı bir anket şeklinde formüle edilmiş bir grup sorunun daha katı bir çerçevede sorulmasına dayanan) biçimde yapılmaktadır. Faydalı bilgilerin elde edilebilmesini sağlayan temel etmenler aşağıdaki gibidir:

- Mülakata ya tarafsız kişilerin katılımı sağlanmalı, ya da taraflı kişiler arasında dengeli bir seçim yapılmalıdır;
- Yönlendirici, diğer bir deyişle belirli yanıtları teşvik eden sorulardan kaçınılmalıdır;
- Yapılandırılmış mülakat veya anketler uygulanırken belirli kısıtların dışına çıkabilme olanakları daima gözetilmelidir.

⁵PACA Projesi için Quentin Reed ve Mark Philip tarafından oluşturulan Avrupa Konseyi Teknik Raporu “Yolsuzluk riski değerlendirme metodolojisi rehberi”ne bakınız, Aralık 2010, www.coe.int/paca.

Moldova'da yapılan "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi"⁶ adlı çalışmanın bir kısmını, 70 sorudan oluşan bir anket oluşturmaktadır. Soruların bazıları aşağıdaki gibidir:

"Bir meslektaşınızın mesleki kararlarının dışarıdan birileri tarafından uygunsuz bir şekilde etkilenmeye çalışıldığına dair herhangi bir duyumunuz oldu mu? (Evet/Hayır) Evet ise bu girişim kurumunuz içinde resmi olarak raporlandı mı? (Evet/Hayır)"

Bu metodolojide aynı zamanda "özel ilgi konusu olan meselelerin tartışılması amacıyla [...]hedef grupların" kullanılması öngörülmektedir.

Odak grup tartışmaları

Hedef ilgi grupları, yolsuzluğun biçim ve mekanına ilişkin değerlendirmede bulunmak için derinlemesine tartışma oturumları gerçekleştirir. Diğer yandan, odak grup tartışmaları daha ziyade karşılıklı görüş alışverişini teşvik etmenin bir aracı iken, iki taraflı mülakata özgü daha mahrem ortamların grup üyeleri arasında diğerlerinden farklı görüşlerin dile getirilmesi için cesaret verebileceği akılda tutulmalıdır. Odak grup çalışmasının anket çalışmasından farkları şunlardır:

- Örneklem büyüklüğü ve kesinlik;
- Soruların bireyler yerine gruplara sorulması;
- Soruların ardından hedef grup içinde açık tartışma.

2006 Yılı Moldova Yolsuzlukla Mücadele Değerlendirmesi başlıklı araştırmada mülakat ile odak grup çalışması bir arada kullanılmıştır; araştırmada şunlar belirtilmiştir: "Moldova Araştırması'nın nihai raporunda yer alan yanıtlar 35 bireyden alınmıştır; bunların çoğunluğu odak grup tartışmalarına, yapılandırılmış bireysel mülakatlara veya küçük grup mülakatlarına katılmışlardır. Araştırmaya katılan 35 kişiden 26'sı STK'lardan, 6'sı diğer kuruluşlardan ve 1'i devlet kurumlarından gelmiştir. Geriye kalan 2 kişi nereye bağlı olduklarını belirtmemiştir."

⁶Moldova Cumhuriyeti'nde Yolsuzluk, Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadele Projesi başlıklı Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Projesi (MOLICO), Taslağın İngilizce tercümesi:

"Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Risk Değerlendirmesi Metodolojisi"
www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf.

Bilgi kaynaklarının karışımı

Pek çok değerlendirmede yukarıda sözü edilen bilgi toplama araçlarının birkaç tanesi bir arada kullanılmaktadır:

Ukrayna'daki İdari Kurumlarda Yolsuzluk Riskleri Üzerine Araştırma (2009) (s. 11) şu yöntemlere dayandırılmıştır: "a) Ukrayna'da ülke çapında yapılan bir anket; b) Girişimcilerle mülakatlar; c) Ukrayna'nın 5 kentinde yapılan odak grubu çalışmaları; d) Genişletilmiş mülakatlar."

Örnek olay çalışmalarında da belirli yolsuzluk olaylarının ayrıntılı şekilde incelenmesi için genellikle yukarıda bahsi geçen bilgi toplama yöntemlerinin birkaçı birden kullanılmaktadır:

"Ermenistan Gümrük Sisteminde Yolsuzlukla Mücadele Konulu Örnek Olay Çalışması" (2002)⁷ başlıklı araştırmada Ermenistan gümrük sistemindeki yolsuzluğun nedenleri ayrıntılı bir biçimde incelenmiş ve mümkün olan idari tedbirlerle ilgili önerilerde bulunulmuştur.

1.1.3 Bilginin analiz edilmesi

Bir verinin doğru düzgün analiz edilebilmesi için üç tane soru sorulması gerekir:

1. Verileri kim temin etti?

Yanıtların geçerliliği ve güvenilirliği değerlendirilirken şunların göz önünde bulundurulması gerekir:

- Yanıt verenlerin, yolsuzluğun özgül biçimleri hakkında bilgi sahip olma olasılıkları nedir (ülke yurttaşı mı yoksa yabancı ülke yurttaşı mı, kentte mi yoksa taşrada mı yaşıyor, uzman mı yoksa sıradan yurttaş mı, girişimci mi yoksa hane halkı ferdi mi)?

Sırbistan'da 2010 yılında UNDP tarafından gerçekleştirilen bir araştırma, nüfusun yüzde 65'inin savcılarının yolsuzluğa karıştığı yönünde bir algısı olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, bu kişilerin yalnızca küçük bir yüzdesinin savcılarla doğrudan teması olmuştur – araştırmada gerçek yüzde belirtilmemiştir – ve yalnızca yüzde 1'i savcılara rüşvet verdiğini ifade etmiştir.

- Araştırmaya katılanların, örneğin kamu görevlilerine karşı STK temsilcilerinin sorunu abartmaktan veya azımsamaktan ne tür çıkarları olabilir?
- Araştırmaya katılanlar yolsuzluk karşısında dar anlamıyla kazanan taraf mı yoksa kaybeden taraf mıdır?
- Kovuşturma korkusu, misilleme korkusu veya utanç duygusu sonuçları etkiler mi?

⁷www.afic.am/Summary-Eng.pdf.

* GRECO, Arnavutluk hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ. Turu I Rap. (2002) 9E Nihai, 13 Aralık 2002, madde no. 148.

"Kapsamlı veri ve araştırmalar mevcut ise [...], durum daha tarafsız ve kesin bir biçimde analiz edilebilir."*

Farklı kaynaklar: Farklı yolsuzluk değerlendirmeleri genellikle aynı kaynakları paylaşmakta ve bu nedenle de ek bilgiye erişme imkanını ancak belirli bir düzeye kadar sağlamaktadır. Mümkün olan hallerde orijinal veri kaynakları tercih edilmelidir.

Heritage Vakfı ve Wall Street Gazetesi Ekonomik Özgürlük Endeksi (algı)⁸ on tane "özgürlüğe" dayanmaktadır. "Yolsuzluktan Özgür Olma", esasen Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Yolsuzluk Algıları Endeksi'nden (CPI)⁹ türetilmiştir ve bu nedenle de herhangi bir yeni bilgi sunmaz. Ayrıca, 2012 yılı "Yolsuzluktan Özgür Olma" Endeksi, 2010 yılına ait CPI'ya (Yolsuzluk Algı Endeksi) dayandırılmıştır.

2. Söz konusu veriler hangi soruya verilen yanıt sayesinde elde edildi?

Soruların "yolsuz görevliler" ile mi yoksa "görevliler tarafından beklenen para veya hediyeler" ile mi ilgili olduğu arasında büyük fark bulunmaktadır. Başka bir deyişle: "yolsuzluk" ≠ "yolsuzluk" - soru yalnızca "yolsuzluk" ile ilgili olursa araştırmaya katılan her bireyin aklında farklı bir kavram olur.

2010 Yılı EBRD Değişmekte Olan Yaşam Araştırması'na göre araştırmaya katılanların yüzde 65'i Azerbaycan'da yolsuzluk olduğu algısına sahiptir, ancak sadece yüzde 15'i Beyaz Rusya'da yolsuzluk olduğunu düşünmektedir. Buna karşılık, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2010 yılı CPI'sine göre her iki ülkedeki yolsuzluk algısı hemen aynıdır (2,5/2,4). Bu çelişki, satır aralarına bakıldığında çözüme kavuşmaktadır: LiTS'ye göre "yolsuzluk" rüşvetçilik olarak tanımlanırken CPI'nin "yolsuzluk" tanımına "her şey dahil"dir.

Analize konu olan verilere dikkatle yaklaşılması gerekir - bu veriler illa ki gerçeği değil, aşağıdakileri de yansıtabilir:

- Kamu idaresi ile ilgili genel bir tatminsizlik veya yabancılaşma;
- Medyada yer alan konuyla ilgili haberlerin sansürcülük veya aşırı sansasyon düşkünlüğü nedeniyle tahrifat içermesi;
- Yolsuzluğa genel olarak gösterilen ileri düzey hoşgörü;
- Yolsuzlukların artmasından ziyade konuyla ilgili farkındalık düzeyinin artması;

Yolsuzluktan doğan siyasi riski gösteren Uluslararası Ülke Risk Rehberi (ICRG), Charles Haughey'in başbakan olduğu dönemde (1987 - 1992 yılları arası) İrlanda'yı

⁸ Yolsuzluktan özgür olmak ekonomik özgürlüğün 10 bileşeninden bir tanesidir: <http://www.heritage.org/index/>.

⁹ www.heritage.org/index/book/methodology.

çok olumlu bir yaklaşımla "5" puan vererek derecelendirmiş, ancak görevi esnasında yaptığı yolsuzlukların 1997 yılında ortaya çıkmasıyla birlikte, çoktan emekliye ayrılmış olmasına karşın puanını "2"ye çekmiştir. Ocak 2011'e gelindiğinde bile İrlanda'nın puanı hala "3,5" düzeyinde kalmıştır.

- Bir şekilde deneyimlere aykırılık teşkil eden bir kamuoyu inancının varlığı.

2010 yılına ait Ermenistan Hane Halkı Yolsuzluk Araştırması'na göre, araştırmaya katılanların yüzde 68'i sağlık sisteminde yolsuzluğun yaygın olduğu inancına sahipken, sağlık sistemiyle teması olanların yalnızca yüzde 22'si kendilerinden rüşvet istendiğini belirtmiştir.

Şaşırtıcı olan şu ki tam tersi durumlar da yaşanabilmektedir: EBRD'nin (Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası) 2010 yılı Değişmekte Olan Yaşam Araştırması'na göre Ukrayna'da araştırmaya katılanların yüzde 40'ı kayıt dışı ödemelerde bulduklarını veya hediye verdiklerini belirtirken yalnızca yüzde 20'si yolsuzluk olduğu algısına sahiptir.

Buna karşın, mevcut olan yegane kaynağını genellikle taraflı veriler oluşturmakta ve yolsuzluğa yönelik yaklaşım hakkında fikir verebilmektedir.

3. Hangi veriler eksik?

- Elde edilen verilen yolsuzluğun bütün biçimlerini kapsıyor mu?

Araştırmaların çoğunluğu yalnızca idari yolsuzluklara odaklanırken 2010 Yılı Ermenistan Hane Halkı Yolsuzluk Araştırması, algılanan yolsuzluk düzeyleri ile ilgili anketinde fazla ayrıntıya girmeden siyasi partilere de yer vermiştir.

- Toplumun hangi kesimlerine yer verilmedi?

2009 Yılı Gürcistan Genel Kamuoyu Araştırması, s. 6, uygulamaya bağlı nedenlerle "askeri üsler ve ceza evlerindeki" nüfusu kapsamamaktadır.

- Bölgesel farklar mevcut mu?

Dünya Bankası'nın 2011 Yılı Azerbaycan Şirket Araştırması (s. 4), bazı bölgelerde başkent Bakü'ye göre yüzde 20 daha yüksek oranda kayıt dışı ödeme yapıldığını göstermektedir.

- Mevcut veriler zorunlu gibi görünen bazı sonuçları desteklemeyebilir.

Bir araştırmada katılımcıların yüksek bir yüzdesinin aşağıdaki soruya olumlu yanıt verdiği görülebilir:

"Davanızla ilgili işlemlerin daha hızlı gerçekleşmesi için hiç bir hakime para vermek zorunda kaldınız mı?" Ancak, bu rüşvetin doğrudan hakimlere mi ödendiği yoksa avukatlar aracılığıyla mı ödendiğine ilişkin veriler eksik olabilir. Eğer bu rüşvet en azından bazı

durumlarda avukatlar aracılığıyla verilmişse avukat hakimin para istediği yalanını söylemiş olabilir.

Araştırmalar, verilerin incelenebilmesi için, sorulan soruları ve katılımcı örneklemini düzenli olarak yayınlayarak şeffaf hale getirir.

2009 Yılı Gürcistan Genel Kamuoyu Araştırması'nın 30 sayfalık bir ekinde 2010 yılı Ermenistan Hane Halkı Yolsuzluk Araştırması yer almaktadır. Moldova Cumhuriyeti ve Ukrayna tarafından 2009 yılında gerçekleştirilen araştırmalarda, sorulan sorular araştırma sonuçlarıyla birlikte yayınlanmıştır. Bu uygulama sonuçların içinde yer aldıkları bağlam çerçevesinde değerlendirilmesi olanağını sunmakta, ancak okuyucuya soruların tamamını bir arada görme imkanı vermemektedir.

1.2 Yönetişim tedbirlerinin gücünün değerlendirilmesi

Yolsuzlukla ilgili riskleri ve bunlara yönelik yönetim tedbirlerini kapsamlı bir şekilde sıralayan ve toplumun hemen hemen bütün yönlerini (yalnızca emniyet tedbirlerini değil bilgiye erişimi, haklar konusundaki kamuoyu farkındalığını, şikayet mekanizmalarını, bütçe meselesini, satın alma sistemlerini, teftiş ve denetleme mekanizmalarını vb.) ele alan çok sayıda el kitabı mevcuttur:

- UNODC (Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi), BM Yolsuzlukla Mücadele Araçları (3 üncü basım, 2004)¹⁰;
- UNODC, UNCAC (BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi) teknik rehberi 2009 (İngilizce ve Rusça)¹¹;
- OSCE, Yolsuzlukla mücadele alanındaki en iyi uygulamalar, 2004 (İngilizce, Rusça ve Azerice)¹²;
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü, "Yolsuzlukla Yüzleşmek: Bir Ulusal Dürüstlük Sisteminin Unsurları", TI (Uluslar Arası Şeffaflık Örgütü)Kaynak Kitabı 2000 (İngilizce)¹³;
- UNODC, UNCAC-öz-değerlendirme kontrol listesi¹⁴ (İngilizce ve Rusça);
- OECD: Kamu hizmetinde çıkar çatışmalarının yönetimi. Araç 2005, Uzman Yolsuzlukla Mücadele Kurumları. Modellerin Değerlendirilmesi 2006 (İngilizce ve Rusça), Lobciler, Hükümet ve Kamu Güveni 2009, Kamu Görevlilerinin Varlık Bildirimleri: Yolsuzluğu Önleme Aracı 2011 (İngilizce ve Rusça), Vergi Denetmenleri için Rüşvet Farkındalığı El Kitabı 2009 vb.¹⁵;
- Farklı sektörlerdeki (gümrük, sağlık, siyasi partiler vb.) yolsuzluk risklerine ilişkin kontrol listeleri, bakınız örneğin, USAID Yolsuzluğu Değerlendirme El Kitabı (2006)¹⁶, Ek 3, sayfa 94 "Tanısal Rehber";
- U4 Yolsuzlukla Mücadele Kaynak Merkezi¹⁷.

"Her Taraf Devlet, kendi yolsuzlukla mücadele politikasının ve bu doğrultuda alınan fiili tedbirlerin izlenmesini sağlayacak ve bunların etkinlik ve etkililik düzeyine ilişkin değerlendirmede bulunacaktır."*

* UNCAC madde 61, fıkra. 3.

¹⁰ www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf.

¹¹ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html.

¹² www.osce.org/eea/13738.

¹³ www.transparency.org/publications/sourcebook.

¹⁴ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

¹⁵ www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm.

¹⁶ http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html.

¹⁷ www.u4.no/.

Bu kaynakların çoğunluğu, belirli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yolsuzluğun önlenmesi veya yolsuzlukla mücadele konusunda faydalı olduğuna dair bir inanış/varsayıma dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, eğer bir ülkede yolsuzluk yaygınsa, bunun nedeninin kapsamlı karşı tedbirlerin eksikliği olduğu düşünülür. Yönetişim tedbirlerinin hem baskıcı, hem de önleyici boyutunun olması gerektiği ve tüm sektörleri (kamu sektörü, iş dünyası, yurttaşlar) kapsamı gerektiği yönünde bir fikir birliği mevcuttur.

Yönetişim tedbirlerinin değerlendirilmesi uygulamasına genellikle "yolsuzluk risk değerlendirmesi" veya "dürüstlük değerlendirmesi" olarak adlandırılır. Bununla birlikte, bu uygulamanın amacı daima, bir ülkede veya bir sektörde eksik olan yönetim tedbirlerinin gözden geçirilmesidir.

Her halükarda, ihtiyaç duyulan yönetim tedbirlerinin özenli şekilde analiz edilmesi ihtiyacını kolay görünen hiçbir formül karşılayamamaktadır.¹⁸ Bunun en ünlü örneği, YOLSUZLUK = TEKEL GÜCÜ + KARAR/TAKDİR YETKİSİ – HESAP VEREBİLİRLİK şeklinde ifade edilen "Klitgaard formülü"dür. Amerikalı iktisatçı Robert Klitgaard, bu formülle yolsuzluğu teşvik eden etkenleri özetlemiştir. Diğer bir deyişle, hizmet sağlayıcılar ne kadar az rekabetle karşılaşır, ne kadar fazla karar/takdir yetkisine sahip olursa o kadar az yolsuzluk yapacak; ne kadar hesap verebilir durumda olursa o kadar az yolsuzluk yapacaktır. Ancak Amerikan Yüksek Mahkemesi, bu formülün sınırlarını gösteren en bariz örneklerden birini teşkil etmektedir: Mahkeme, nihai yargı kararlarını verme konusunda bir tekel gücüne ve karar/takdir yetkisine sahip olduğu halde görünürde hiçbir formül hesap verebilirliği bulunmamaktadır; Klitgaard'a göre Mahkemenin ileri düzeyde yolsuzluğa bulaşmış olması veya yolsuzluğa fazlasıyla eğilimli olması gerekir ki bu da gerçeği yansıtmamaktadır.

1.2.1 Bilgi türleri

İstatistiksel bilgi

- Mevzuat, kurumsal çerçeve, kurumsal kapasite ve kamuoyunun farkındalık düzeyi hakkında bilgi;

¹⁸ Bakınız PACA "Yolsuzluk riski değerlendirme metodolojisi rehberi" (dipnot 5).

Analitik bilgi

- Yolsuzluğun nedenlerine ilişkin algı veya görüşler; yani, belirli yönetim tedbirlerinin eksik olması, beklentiler (kamu görevlilerinin, yurttaşların, uzmanların, ulusal/yabancı iş dünyasının, STK'ların vb.);
- Yolsuzluğa karışan taraflarca sunulan gerekçeler;
- İdari denetleme raporları ve istatistikler.

1.2.2 Bilgi toplama

Belirli yönetim tedbirlerinin eksik olduğuna dair nesnel veriler mevcut olsa bile söz konusu tedbirlerin tanımlanması temelde öznel görüşlerle ilgilidir: Satın alma usullerindeki yolsuzluk kovuşturmanın yetersizliğinden mi, şikayet mekanizmalarının yetersizliğinden mi, yoksa başka nedenlerden mi kaynaklanmaktadır? Belirli tedbirlerin eksikliği yolsuzluğun nedeninin illa ki bu eksiklikler olduğu anlamına gelmez veya hatta yolsuzluğu kolaylaştırdığı bile söylenemeyebilir. Herhangi bir verili durumda ister bir yurttaşta sorulsun, ister uzman düzeyinde veya yönetici düzeyinde görev yapan bir kamu görevlisine, ister bir STK'ya veya bir yabancı uzmana sorulsun, görüşler çeşitlilik arz edecektir. Kişinin yolsuzluğun kendisini ölçmek adına veri toplarken mümkün mertebe çok ve çeşitli yaklaşıma ulaşabilmek için kullanabileceği yöntemler temelde aynıdır.

Masa başı çalışması

Masa başı çalışması, akademisyenler, STK'lar, uluslararası örgütler, medya, idari denetim kurulları ve benzeri tarafından yolsuzluğa karşı alınması gereken tedbirler hakkında yazılan önceki rapor veya değerlendirmeler gibi halihazırda mevcut olan bilgilere göz atmaya yönelik ilk adımdır.

Belirli iyi yönetim tedbirlerinin uygulanıp uygulanmadığının anlaşılabilmesi için başvurulabilecek ilk ve en güvenilir bilgi kaynağı resmi belgeler – mevzuat metinleri ve politika planlama belgeleri olacaktır. Bunlar, söz konusu belgelerin ardında yatan siyasi kararlılık düzeyini kesin olarak gösteremeseler de ileri derecede geçerli ve güvenilir kaynaklardır.

Eğer geçmişte süresi dolmuş bazı stratejiler uygulanmış ise, bu stratejiler kapsamında hangi görevlerin tam olarak yerine getirildiğine ve bu görevlerin bir sonraki stratejide de ele alınmasına gerek olup olmadığına bakılmalıdır.

Uluslararası örgütler ve STK'lar, kapsamlı bir dizi ülkede kurumsal dürüstlüğü düzenli olarak değerlendirir. Masa

“Bir küresel hükümet girişiminin amacı [...] yolsuzluğa bulaşmış ve hassasiyet taşıyan sektörler hakkında yapılan araştırmaları arttırmak olmalıdır [...]”*

* GRECO, Estonya hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ. Turu I Rap (2001) 7E Nihai, 14 Eylül 2001 madde no. 108.

başı çalışmasında veri bakımından genellikle, halihazırda mevcut olan bu dürüstlük değerlendirmelerinden faydalanılır.

Uluslararası sözleşmelere uyum:

- GRECO izleme raporları (Avrupa Konseyi Sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları);
- OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi'nin uygulanmasına ilişkin ülke raporları;
- UNCAC Değerlendirme Mekanizması;

Dürüstlük analizi:

- Küresel Dürüstlük Raporu;
- OECD Yolsuzlukla Mücadele Ağı izleme raporları;
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından gerçekleştirilen Ulusal Dürüstlük Sistemleri değerlendirmeleri.

UNCAC öz değerlendirme kontrol listesi¹⁹ (İngilizce ve Rusça)

Ulusal raporlar / yöntemler – örneğin:

Ermenistan: 2009 yılına ait Ermenistan Örneğinde Kurumsal Yolsuzluk (USAID)

Azerbaycan: Mikro Sistem Çalışmaları (Avrupa Konseyi)

Gürcistan: 2008 yılına ait Gürcistan'ın Ulusal Dürüstlük Sistemi Üzerine Bir Değerlendirme (Açık Toplum Enstitüsü)

Moldova Cumhuriyeti: Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riskinin Değerlendirilmesine Yönelik Metodoloji Hakkında 906 sayılı Hükümet Kararı

Ukrayna: 2011 Yılı Ulusal Dürüstlük Sistemi Değerlendirmesi (TI); 2009 yılına ait İdarede ve Ceza Adaleti Sisteminde Yolsuzluk Riskleri Üzerine Araştırmalar; 2006 Yılı Adalet Sistemi (Avrupa Konseyi)

Araştırmalar

Geçerli verinin elde edilmesinde de, temelde yolsuzluğun değerlendirilmesinde uygulanan kuralların aynaları geçerlidir (bakınız yukarıda 1.1.2). Olası yönetim tedbirleriyle ilgili sorular arasında özellikle aşağıdakiler yer almaktadır:

- Yurttaşlar hangi yönetim tedbirlerini kullanıyorlar ve hangilerini kullanmıyorlar? Neden (örneğin, bilinçsizlik, güvensizlik)?
- İlave yönetim tedbirleri nasıl algılanıyor?

¹⁹www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

Gürcistan, s. 36: Yukarıda bahsi geçen 10 reform tedbiri arasından hangilerini diğerlerine göre daha fazla tercih edersiniz? (Kamu görevlilerine yönelik daha sıkı kontrol ve cezalar ile kamu görevlilerine yönelik daha nitelikli eğitim) en çok tercih edilen iki tedbir olmuştur.

- Yolsuzluğun nedenleri (gelecekte uygulanacak olan yönetim tedbirlerine ayna tutan sorular), örneğin, hizmet idarelerinde çok fazla kişisel temasın olması;
- Beklentiler (örneğin, kamuoyu, kamu görevlilerinin nasıl davranmasını istiyor).

Bunlara ek olarak, yolsuzluğun boyutlarının değerlendirmesinde olduğu gibi, mülakatlar ve odak grupları tarafından gerçekleştirilen tartışmalar da muhtemel bilgi toplama araçlarını teşkil etmektedir.

Örneğin, Moldova'nın "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi" başlıklı 28 Temmuz 2008 tarihli 906 sayılı Hükümet Kararı'nda²⁰ (yazılı) mülakatlar, odak grupları ve örnek olay çalışmaları da yer almaktadır:

"Çalışanların, kurum içindeki yolsuzluk risklerine karşı direncine ilişkin değerlendirmelerin uygun olup olmadığının doğrulanabilmesi için personele bir anket dağıtılacaktır. [...]"

Somut yolsuzluk olayları analiz edilirken, kurum yönetimindeki muhtemel eksikliklerin tanımlanabilmesi ve kurumun söz konusu olguyu önleyebilmek için sahip olduğu gerçek veya potansiyel kapasitenin belirlenebilmesi için mevcut yolsuzluk olaylarının veya sık rastlanan yolsuzluk olaylarının kurum çalışanları tarafından ayrıntılı şekilde araştırılması gerekir. [...]"

Hedef gruplar, özel ilgi konusu oluşturan konuları tartışmak üzere davet edilen somut gruplardır. Bu teknik, nicel bir değerlendirmeden ziyade nitel bir değerlendirme ortaya çıkararak yolsuzluk ve yolsuzluğun nedenleri ile ilgili görüşler ve belirli bir kurumun yolsuzlukla mücadeledeki olanaklarıyla ilgili fikirlerle ilgili ayrıntılı bilgi sunar."

1.2.3 Bilginin analiz edilmesi

Yolsuzluğun ölçülmesinde kullanılan üç sorunun aynısı, yönetim tedbirleriyle ilgili bilginin analiz edilmesinde de geçerlidir. Bazı hususlarla birlikte sorular şunlardır:

1. Verileri kim temin etti?

- Araştırmaya katılanlar, reform tedbirleri hakkında ne kadar bilgi sahibi? Katılımcılar genellikle yalnızca en iyi bildikleri seçeneği

²⁰Bakınız MOLICO "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski, Değerlendirmesi Metodolojisi" (dipnot 6).

tavsiye edeceklerdir; ancak bunu yaparken diğer imkanlardan ve bu imkanların olumlu ve olumsuz yanlarından tümüyle habersiz olabilirler. Örneğin, sıradan insanlar arasında baskıcı çözümlerin uygulanması yönünde güçlü bir tercih söz konusudur;

- Diğer kaynaklardan ne kadar veri alındı?

Kosova hakkında 2011 yılında gerçekleştirilen Özgürlük Evi Geçiş Aşamasındaki Ülkeler Araştırması'nın bazı bölümleri 2010 Yılı AB İlerleme Raporu'nun bir derlemesinden "ibarettir": "Avrupa Komisyonu'nun 2010 yılı İlerleme Raporu da, hükümetin bütçe kontrolü üzerinden etkilemeye devam ettiği Genel Teftiş Makamının daha fazla mali bağımsızlığa ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. [...] Avrupa Komisyonu'nun 2010 yılı Kosova raporu, kapsamlı bir idari reformun uygulamaya konulmasını geciktirdiği için hükümeti eleştirmiştir [...]."

2. Söz konusu veriler hangi soruya verilen yanıt sayesinde elde edildi?

- Yönlendirici sorular, verilen yanıt üzerinde büyük farklar yaratır ama bu durum bir şekilde kaçınılmazdır:

"Sizce insanlar idari görevlilerle doğrudan temas kurmak zorunda kalmayıp bunun yerine belgelerini postayla gönderebilseler veya tek bir noktadan teslim edebilseler, bu durumun söz konusu görevlilerin rüşvet talebinde veya hediye ricasında bulunmaları riskinin azaltılmasında faydası olur mu?"

3. Hangi veriler eksik?

- Eldeki veriler tüm yolsuzluk risklerini ve mümkün olan yönetim tedbirlerini kapsıyor mu?
- Toplumun hangi kesimleri kapsam dışında kalmış?
- Ülkede kanunlara gösterilen genel saygı ve kanunların uygulanmasında gösterilen ihtimam düzeyi konusunda veriler mevcut mu? Bu veriler bize belirli kanunların mevcut olması gerçeğine kabaca ne kadar itibar etmemiz gerektiğini söyleyecektir;
- Kurum ve usullerin şeffaflık düzeyine ilişkin veriler mevcut mu? Bu veriler bize bir şeyin uygulanıp uygulanmadığından ne derece emin olabileceğimiz konusunda fikir verecektir; örneğin, eğer yolsuzlukla mücadele konusunda görevli bir kurum varsa bu kurumun herhangi bir işe yarayıp yaramadığını görme şansımız var mı?

1.3 Dışarıdan değerlendirme ve öz değerlendirme

Yolsuzluğun boyutunun değerlendirilmesi veya mümkün olan yönetim tedbirlerinin tanımlanması, bir uzman veya GRECO ve benzeri bir kurum gibi dışarıdan bir özne tarafından da gerçekleştirilebilir. EaP (Doğu Ortaklığı) ülkeleri, yolsuzluk ölçümünü ve karşı tedbirlerin değerlendirmesini dışarıdan uzmanlara yaptırmıştır. Avrupa Konseyi de başka pek çok kurum gibi aşağıdaki durumlarda dışarıdan değerlendirmenin çerçevesini sunmuştur (ya kurumların derinlemesine değerlendirmesi veya araştırmalar aracılığıyla daha geniş bir yaklaşımın inşa edilmesi biçiminde):

Azerbaycan: Mikro Sistem Çalışmaları (Avrupa Konseyi)

Gürcistan: 2008 Yılı Gürcistan Ulusal Dürüstlük Sistemi Değerlendirmesi (Açık Toplum Enstitüsü); 2009 Yılı Kamu Görevlileri Araştırması ve 2009 Yılı Genel Kamuoyu Araştırması (Avrupa Konseyi/Hollanda)

Moldova Cumhuriyeti: 2005 – 2009 yılları arasında Moldova Cumhuriyeti'nde Yolsuzlukla ilgili Algının Evrimi Üzerine Araştırma (Avrupa Konseyi)

Ukrayna: İdarede ve Ceza Adaleti Sisteminde Yolsuzluk Riskleri Üzerine Araştırmalar 2009; Adalet Sistemi 2006 (Avrupa Konseyi)

Bununla birlikte, öz değerlendirme uygulamaları giderek daha fazla yaygınlaşmıştır. Örneğin, Slovenya'da bütün kamu kurumlarında ve yerel yönetimlerde öz risk değerlendirmeleri sistematik olarak gerçekleştirilmektedir.²¹ Moldova Cumhuriyeti'nde, 2008 yılında Avrupa Konseyi MOLICO-Projesi kapsamında merkezi kurumlarda öz değerlendirme sistemi oluşturulmuştur:

"Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi" başlıklı 28 Temmuz 2008 tarihli 906 sayılı Hükümet Kararı:²²

"Değerlendirmenin hedefleri: [...]

Yolsuzluğu kolaylaştıran veya kolaylaştırabilecek olan kurumsal etmenlerin belirlenmesi;

Bunların etkilerinin nasıl ortadan kaldırılabileceğine veya azaltılabileceğine ilişkin bir Tavsiye Kararının hazırlanması (dürüstlük planlarının hazırlanması).

Değerlendirme, öz değerlendirme yoluyla gerçekleştirilecektir. Bu öz değerlendirme grubu, Kurum Başkanı tarafından verilecek emirle oluşturulacaktır. Bu

²¹ Drago Kos, "Sürekli Bir Dürüstlük Çerçevesi Şeklindeki Dürüstlük Planı", Kamu Yönetimindeki OECD Küresel Formunda Sunum, Mayıs 2009, www.oecd.org/dataoecd/42/8/43263490.pdf.

²²Bakınız MOLICO "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi" (dipnot 6).

**Dışarıdan değerlendirmeler...
...kendini koruma altına alma yaklaşımını safdışı eder
...tabloyu kuşbakışı görür
...özel uzmanlık becerilerinden faydalanır**

**Öz değerlendirmeler...
...sahiplenmeyi sağlar
...yerel deneyimin avantajını kullanır
...düşük maliyetlidir**

grup, ilgili daireleri temsil edecek şekilde bu dairelerin başkanlarından oluşturulmalıdır (5 ila 7 üye). Mali Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Merkezi çalışanları da öz değerlendirme grubuna danışmanlık desteği sağlamak üzere gözlemci olarak yukarıda bahsi geçen grubun bileşimine dahil edilebilir.

Değerlendirmenin aşamaları [...]: Ön koşulların değerlendirilmesi, genel olarak yolsuzluk risklerinin değerlendirilmesi, yolsuzluk risklerinin etkilerini ortadan kaldırmaya veya azaltmaya yönelik önerilerin sunulması (dürüstlük planlarının hazırlanması).”

2011 yılı sonu itibarıyla 24 merkezi kurumun tamamı öz değerlendirme sürecini tamamlamıştır. Uygulanan usul, bir ölçüde, öz değerlendirme yöntemini benimseyen kurumlara eğitim verilmesi şeklinde dış desteğe dayanmıştır.

BM de, UNCAC'ye uyumun sağlanması amacıyla bir öz değerlendirme kontrol listesi (İngilizce ve Rusça) oluşturmuştur.²³ NATO ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından hazırlanmış olan “Dürüstlük Öz Değerlendirme Süreci - Ulusal Savunma Kurumlarına Yönelik Bir Tanılama Aracı” (2009)²⁴ gibi belirli sektörlere yönelik öz değerlendirme araçları da mevcuttur.

Öz değerlendirme ancak, kurum liderliğinin söz konusu aracı aşağıdaki amaçlar doğrultusunda samimi bir şekilde kullanma kararlılığı göstermesi halinde ve kamu kurumları arasında üst düzey koordinasyonun mevcut olması²⁵ halinde etkili olabilir:

- Yolsuzluğun nedenlerinin açık yüreklilikle belirlenmesi;
- Kurum performansının gerçekten artırılması;

Ermenistan, Gürcistan ve Moldova Cumhuriyeti'ndeki yerel yönetimlerde “Yerel Kalkınma Ortakları Vakfı” tarafından gerçekleştirilen risk değerlendirmesinde olduğu üzere her iki yaklaşımı birleştiren uygulamalar da mevcuttur.²⁶ Bu uygulamada risk değerlendirmesi ve çözüm üretimi esasen söz konusu yerel yönetimlere kalmaktadır; bununla birlikte, risk değerlendirme süreci ve yolsuzluk karşıtı politikaların geliştirilmesinde dışarıdan uzmanların da desteği alınmaktadır.

²³ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html.

²⁴ www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100603_EAPC_PFP-joint_EAPC-0004-Encl1.pdf.

²⁵ U4 Raporu 1:2007, “Uygulamada Yolsuzlukla Mücadele Politikası Yapmak: UNCAC'ın 5. Maddesindeki uygulamalar için neler öğrenebildik?”, s. 42, www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf.

²⁶ www.fpd.ro/services.php?do=anticorruption_strategies; www.fpd.ro/publications.php?do=training_manuals&id=15.

1.4 Sektörlere özel yolsuzluklar ve riskler

Bütün sektörlerin, istihdamda ve terfide kayırmacılık gibi ortak bazı yolsuzluk biçimlerini paylaştıkları aşıkardır. Fakat aynı zamanda her sektörün kendine özgü yolsuzluk biçimleri mevcuttur: Örneğin, ilaç şirketlerinin doktorları usule aykırı bir biçimde etki altına almaları sağlık sektöründe yaşanan tipik yolsuzluk biçimlerinden biriyken, savcı ve hakimlere uygulanan siyasi basınç, adalet sektöründe yaşanan tipik bir yolsuzluk biçimidir. Dolayısıyla, her sektörün kendine özgü riskleri mevcuttur: Örneğin, ilaç şirketlerinin doktorları usule aykırı bir biçimde etki altına almalarını önleyecek tedbirlerin eksik olması, sağlık sektöründeki tipik bir yolsuzluk riski iken, savcı ve hakimlere uygulanan siyasi basıncı önleyecek tedbirlerin olmayışı adalet sektöründeki tipik yolsuzluk risklerinden biridir.

Her kurumun farklı bir işleyiş ortamı vardır ve dolayısıyla da aynı türden çalışmalar gerçekleştiren diğer kurumlardan farklı bazı yolsuzluk risklerine sahip olabilir. *

1.4.1 Sektörlerin tanımlanması

Sektörler ya işlevleri (satın alma, insan kaynakları, finans, sağlık vb.) veya bağlı oldukları bakanlıklar göz önünde bulundurularak bölünebilir. İşlevsel yaklaşım genellikle iki veya daha fazla sayıda bakanlığı kesecektir. Örneğin, "sağlık sektörü" yalnızca sağlık bakanlığını değil, askeri hastaneler söz konusu olduğunda savunma bakanlığını da ilgilendirecektir. Kurumsal yaklaşımda ise sektörler, bakanlıklar bazında belirlenecektir. Bu yaklaşımın avantajı, risk değerlendirmelerinin çok daha kolay şekilde organize edilebilmesi ve bulgularının her bakanlık bünyesinde daha kolay şekilde uygulamaya sokulabilmesidir. Bununla birlikte, elde edilen bulguların başka sektörlerde de çapraz etkilerinin bulunması halinde bunun iyi koordine edilmesi gerektiğine dikkat edilmelidir (sivil hastaneler ve askeri hastaneler örneğinde olduğu gibi).

1.4.2 Anketler

Belirli bir sektörün en önemli sorunları nasıl belirlenir? Sistematik bir gözden geçirme için bir anket hazırlanması gerekir.

Her sektörün temel iki özelliği vardır:

- Bir kurum olarak her türlü kamu kuruluşunu ilgilendiren genel hususlar (kamu hizmeti, etik,

Bir bütün olarak savunma sektörü yalnızca 2010 yılında Rusya'nın GSYİH'sine denk seviyede bir harcama gerçekleştirmiştir; peki biz bu paranın ne kadarını takip edebiliyoruz? **

* <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/identifying-corruption-risks-4876>.

** http://www.transparency.org/topic/detail/defence_security.

bütçe ve para yönetimi, şikayet sistemi, bilgi edinme özgürlüğü, e-yönetişim vb.);

- Her sektörün kendine özgü işlevleri: Bu sektörde kamu erki tarafından hangi özel mali veya mali olmayan çıkarlar denetlenmektedir? Paydaşlar birbirleriyle nasıl ilişki kurmaktadır? Çıkarları nelerdir? Süreç içinde devlete akan paralar nereden gelmekte, devletten ödenen paralar nereye akmaktadır? Söz konusu sektörün dahil olduğu piyasa ne şekilde işlemektedir? – Örneğin orman ve banka sektörlerinin teknik özelliklerinin birbirlerinden oldukça farklı olduğu açıktır. Yolsuzluk risklerine karşı duyarlılık geliştirilebilmesi için, yukarıda bahsi geçen kurumsal ve işlevsel risklerin yanı sıra her sektörün kendine has özelliklerinin de kavranması gerekir.

Ek 6.1.1'de genel hususlarla ilgili bazı örnek anketler sıralanmıştır; bu örnekler elbette tüm anketleri kapsamamaktadır.

Sektöre özgü risklerle ilgili olarak aşağıdaki üç aşamanın birinden veya tamamından yola çıkılabilir:

1. Her sektörün temel işlevlerinin belirlenmesi ve sektörle ilgili risklere ilişkin soruların oluşturulması:
 - o Ruhsat, izin ve sertifikalar
 - o Teşvik ve hibeler
 - o Kamu ihaleleri
 - o Teftiş ve denetimler
 - o Gelir ve harç tahsilatı
 - o Devlet mallarının yönetimi
 - o Düzenleyici işlevler
 - o Kolluk kuvvetleri
2. Yolsuzluk risklerini ve önleyici tedbirleri konu alan sektöre özel uluslararası, ulusal veya yurt dışı raporlardan soru türetilmesi;
3. Uluslararası veya yurtdışı yaklaşımlarla geliştirilen sektöre özgü anketlerden soruların türetilmesi ve bunların ulusal koşullara uyarlanması (örneğin, ülkelerin kendilerine özgü sağlık sistemleri nedeniyle İngiltere sağlık sistemindeki yolsuzluk riskleri, Romanya sağlık sistemindeki yolsuzluk risklerinden çok farklı olabilir).

Uyguladığı risk yönetimi stratejilerinin (veya denetimlerinin) uygun ve etkin olduğundan emin olabilmesi için her kurumun içinde bulunduğu bağlamı ve sahip olduğu riskleri iyi kavraması gerekir. *

Ek 0'de sektöre özgü yolsuzluk riskleri hakkında hazırlanmış sektöre özel kaynaklar, özellikle de anketler sıralanmaktadır; bu kaynaklar elbette tüm bilgi kaynaklarını kapsamamaktadır.

* <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/identifying-corruption-risks-4876>.

1.4.3 Planlama: Kim ve ne zaman

Risk değerlendirmesine ilişkin bir planlama yapılabilmesi için aşağıdaki sorulara yanıt verilmesi gerekir:

- Risk değerlendirmesi kim tarafından yapılıyor? Her bir sektör tarafından kendi kendine mi yoksa merkezi bir birim tarafından mı? Yolsuzlukla mücadele uzmanları tarafından mı yoksa sektör uzmanları veya sektör denetçileri tarafından mı?
- Değerlendirme için belirlenen takvim nedir?
- Uygulama aşamaları:²⁷
 - o Değerlendirmenin tam amacını, özellikle de yolsuzluk sıklığının değerlendirmeye tabi tutulup tutulmayacağını belirleyin.
 - o Masa başı çalışması: Değerlendirme kapsamında yer alan kurumlar/sektörler ile ilgili mevcut rapor ve düzenlemeleri gözden geçirin.
 - o Kurumla ilgili bir risk anketi hazırlamanın güçlüklerini belirleyin.
 - o Veri toplama yöntemini seçin (mülakat, tartışma grupları, araştırma, iç/dış).
 - o Verileri toplayın.
 - o Eylem önerileri içeren bir risk değerlendirmesi raporu hazırlayın.

Slovenya Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, kontrol listesi de olan bir dürüstlük planı şablonu²⁸ hazırlamıştır. Bu şablon Slovenya'da farklı sektörlerden 216 kamu kurumunda dürüstlük planlarının hazırlanması sırasında kullanılmıştır.²⁹ Şablonda yalnızca genel kurumsal yolsuzluk risklerine yer verilmeyle birlikte, tamamlayıcı olması bakımından sektöre özel bir anketin kullanılması mümkündür. Benzeri bir yaklaşım örneğin Sırbistan'da da benimsenmiştir.³⁰

²⁷<http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/identifying-corruption-risks-/4876>.

²⁸ Bakınız, PACA Projesi için Quentin Reed ve Mark Philp 'e göre Avrupa Konseyi Teknik Raporu "Yolsuzluk riski değerlendirmesi metodolojisi rehberi", Aralık 2010, www.coe.int/paca

²⁹<https://www.kpk-rs.si/en/prevention>.

³⁰http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/GEPAC/779_RT-Dürüstlük-4-5Mart08-ppt_Blagojevic.pdf.

³⁰http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2013/03/22/feature-00; http://www.rai-see.org/doc/National_Anti-Corruption_Strateji_and_Dürüstlük_Plans_in_Sırbistan-Mrs_Natasa_Bozic_and_Mrs_Ana_Jerosimic-Anti-Corruption_Agency-Sırbistan.pdf.

2 POLİTİKA GELİŞTİRME

2.1 Yolsuzlukla mücadele politikalarının işlevi

Yolsuzlukla mücadele politika belgeleri için oluşturulmuş evrensel nitelikte bir terminoloji mevcut değildir. Beşinci maddesinde "yolsuzlukla mücadele politikalarından" bahseden UNCAC, yolsuzlukla mücadelenin gerekliliğine vurgu yapan yegane uluslararası sözleşmedir.

"Suç ve Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Devlet Programı" (Beyaz Rusya 2010-2012; Azerbaycan 2004-2006) veya "Dürüstlük" kavramı ("Ukrayna'da 'Dürüstlük Yolunda' Yolsuzlukla Mücadele Kavramı" 2007-2010) gibi başka ifadeler de kullanılmaktadır. Genellikle dürüstlük planları doğrudan doğruya yolsuzlukla mücadeleye fazla vurguda bulunmaz (örneğin, kovuşturma süreçlerinin sıkılaştırılması); bunun yerine, aynı amaca kamu görevlileri arasında dürüstlüğü yaygınlaştırarak ulaşılmaya vurgu yapar.³¹ Bu yaklaşım, olumsuz bir şeye karşı mücadele etmek yerine olumlu bir şey için mücadele etme avantajına sahiptir (bakınız, aşağıda yer alan 0).

Bazen bir yolsuzlukla mücadele politikası, hedefleri ve alınacak somut tedbirleri savunan, sorumlu kurumları ve takvimi belirleyen tek bir belgeden oluşur; örneğin, "Suç ve Yolsuzlukla Mücadeleye Yönelik Devlet Programı 2010-2012" (Beyaz Rusya). Ancak yolsuzlukla mücadele politikaları genellikle, birbirleriyle bağlantılı iki belgede ortaya konulur: Bir strateji ve bir eylem planı. Stratejiler genellikle hedefleri tanımlarken, eylem planları stratejik hedefleri somut tedbirlere tercüme eder.

Yolsuzlukla mücadele politikaları hükümetin yalnızca belirli kurum veya organlarını kapsayabileceği gibi, bir bütün olarak ülkeyi de kapsayabilir. Aşağıdaki metinde ulusal stratejilere odaklanılmaktadır; ancak bu stratejilerin mantığı sektör stratejileri için de geçerlidir.

2.1.1 Politika işlevi

Genel olarak topluma bakıldığında, sistematik ve kamuoyuna ilan edilmiş yolsuzlukla mücadele politikaları – tüm politikalar gibi – pek çok işleve sahiptir. Bu politikalar:

- Eylem ihtiyacıyla ilgili şeffaflık yaratır;

* Avrupa Birliği tarafından Katılımcı, aday ve Diğer Üçüncü Ülkeler ile Yolsuzlukla Mücadelenin Geliştirilmesi için 10 İlke, İlke 1.

³¹ Bakınız, MOLICO Projesi için Drago Kos'a göre Avrupa Konseyi Teknik Raporu "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi", Şubat 2008 - yayınlanmamıştır.

"Güvenilirliğin sağlanabilmesi için [...] hem önleyici hem de baskılayıcı tedbirleri içeren ulusal yolsuzlukla mücadele stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması gerekmektedir."*

- Yolsuzlukla sistematik ve kapsamlı bir şekilde mücadele edilmesini sağlar;
- Kurumlar arasındaki koordinasyonu kolaylaştırır;
- Devlet kurumlarının ve genel olarak toplumun katılım sağlamasına ön ayak olur;
- Öncelikleri belirler;
- Hükümeti ve toplumu taahhüt altına sokar;
- Ulusal ve uluslararası belgeler aracılığıyla taahhüt altına sokar;
- Hibe veren kurumlardan kaynak sağlanması için bir araç teşkil edebilir;
- Taahhütlere ne derece uygun hareket edildiğini ölçme imkanı sağlar.

Yolsuzlukla mücadele stratejisinin işlevi, "eylem önceliklerinin belirlenmesi, sürece katılan tüm kurumlar arasında bağ kurulması ve kamu görevlileri ve genel kamuoyu içinde farkındalık yaratılmasıdır."*

Yolsuzlukla mücadele politikaları genellikle ülke içinde kabul edilen ihtiyaçlardan dolayı değil, uluslararası baskılar sonucunda geliştirilmektedir. Gürcistan'daki bir bakan yardımcısının da belirttiği gibi, "GRECO olmasa yolsuzlukla mücadele stratejileri de olmazdı".³²

2.1.2 Yönetme işlevi

Yolsuzlukla mücadele politikaları, politika belgeleri olmanın yanı sıra aynı zamanda genellikle yönetme araçlarıdır da. Tıpkı 2010 yılı Gürcistan Eylem Planı'nda olduğu gibi bu politikalar sayesinde hedefler, somut tedbirler, takvim, sorumluluk ve başarı göstergeleri de belirlenir:

Hedef:	"Kamu hizmeti politikasının açıkça belirlenmesi ve modern standartlarla uyumlu hale getirilmesi"
Tedbirler:	"Kamu Hizmeti Kanunu'nun kabul edilmesi (tarafsızlık, siyasi tarafsızlık ve yasalara uygunluk ilkelerinin uygulanması)"
Takvim:	"2011-2013"
Sorumluluk:	"Gürcistan Parlamentosu" (sorumlu), "Kamu Hizmeti Bürosu" (ortak)
Gösterge:	"Kamu Hizmeti Kanunu'nun kabul edilmesi"

* GRECO, Gürcistan Hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ Turu I Rap (2001) 5E Nihai, 15 Haziran 2001, madde no. 102.

³² U4 Raporu 1: 2007 (bakınız, dipnot 25), s. 68, not 103.

2.1.3 Ulusal, bölgesel, yerel politikalar ile sektör politikaları

Bir ülkede politikaların belirlenmesi için ulusal çapta tek bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin hazırlanması yegane seçenek değildir. Bu anlamda, UNCAC'nin beşinci maddesi tek bir politika çağrısında bulunmaz, bunun yerine "birbirleriyle eşgüdüm halinde olan yolsuzlukla mücadele politikaları" çağrısında bulunur.³³ Çeşitli ülkeler, bölgesel veya yerel yolsuzlukla mücadele stratejilerinin yanı sıra belirli sektörlerle özgü stratejiler de geliştirmiştir.

2007-2012 Dönemi Azerbaycan Stratejisi: "Merkezi ve yerel yönetim organlarında ve aynı zamanda belediyelerde kapsamlı yolsuzlukla mücadele eylem planlarının hazırlanması ve uygulamaya sokulması planlanmaktadır [...]."

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi: "Yerel konseylerin yerel toplumda var olan yolsuzluk biçimlerine bağlı olarak yerel düzeyde yolsuzlukla mücadele strateji ve eylem planları hazırlayarak onaylamasına özellikle önem verilmelidir. CCCEC, bu süreci yerel veya genel yolsuzlukla mücadele stratejilerinin hazırlanması esnasında rehberlik yardımı ve metodolojik yardım sağlayarak destekleyecektir."

Bölgesel/yerel stratejilerin önemi, ülkenin ne derece ademi merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğuna bağlı olarak değişir. Moldova Cumhuriyeti'nde konuyla ilgili kararları yerel hükümetler alır ve bu yönde kayda değer miktarda bütçe ayırırken Gürcistan'daki kararların mutlak çoğunluğunun merkezi düzeyde alındığı ve yerel öz yönetim organlarının çok sınırlı bir bütçeye sahip olduğu bildirilmektedir.³⁴

Yerel düzeydeki çabalar ile sektör düzeyindeki çabaların ulusal çapta koordine edilmesi gerektiği görülmektedir. Belirli bir merkezi organın, bakanlıklara kendi stratejik görev ve sorumlulukları hakkında açıklamada bulunması gerekmektedir. Uygulamaya sokulmaları kurumların sırf kendi inisiyatif ve muhakemesine bırakılacak olursa etrafa politika kitapçıklarının dağıtılması yeterli olmayacaktır.³⁵

Ek 6.3'te sektör politikalarıyla ilgili örneklere yer verilmiştir.

³³ U4 Raporu 1:2007 (bakınız dipnot 25), s. 45.

³⁴ Uluslararası Şeffaflık Örgütü Gürcistan, Yolsuzlukla Mücadele Politikası: Sivil Toplum Temsilcileri ve Uzmanlar Tarafından Öneriler, 30 Mart 2009, http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/ANTI-Corruption%20Policy%20Recommendations%20by%20Civil%20Society%20ENG.pdf.

³⁵ U4 Raporu 1:2007 (bakınız dipnot 25), s. 35.

2.1.4 “Yolsuzlukla mücadele” stratejisi mi, yoksa “Kamu hizmeti” stratejisi mi?

Yolsuzlukla başa çıkmaya çalışmak oldukça tatsız bir iştir: Söz konusu çabalar tabularla, utançla, açgözlülükle ve tiksintiyle sarmalanmıştır. Ayrıca, yolsuzluk karanlık ve nüfuz edilmesi zor bir olgudur. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele etmenin en iyi yolunun, e-devlet aracılığıyla kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi veya kamu hizmeti etiğinin öneminin kavranması gibi olumlu hususlara odaklanmak olduğu iddia edilebilir; bunun sonucunda görevliler yalnızca yakalanma ve ağır cezalara çarptırılma riski dolayısıyla değil, kamu görevlileri olarak rollerine ilişkin öz algılarına aykırı davranmamak adına da yolsuzluktan kaçınacaklardır.

Bu bağlamda, geçmişte uygulanan yolsuzlukla mücadele stratejilerinin başarısı üzerine yapılan çalışmalar şuna işaret etmektedir: “(cezai veya idari denetim mekanizmaları aracılığıyla) doğrudan yolsuzluğu hedef alan yolsuzlukla mücadele biçimleri, her durumda en uygun yaklaşımı temsil etmeyebilir. Bunun yerine, yolsuzluğun panzehiri olarak geniş kabul gören şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi konulara odaklanan bir yaklaşımın daha umut verici olup olmayacağı sorusu ortaya çıkmıştır. Göz önünde bulundurulması gereken bir başka temel husus ise, Taraf Devletin ‘olumsuz’, yani yolsuzlukla mücadeleye dayanan bir yaklaşım mı, yoksa ‘olumlu’, yani dürüstlük veya şeffaflık yanlısı bir yaklaşım mı geliştirmek istediğidir.”³⁶ Bu tür bir yaklaşımın, yolsuzluk tehlikesiyle karşı karşıya olanlar tarafından kişisel olarak daha fazla kabul görebileceği iddia edilmektedir.³⁷

³⁶ U4 Raporu 1: 2007 (bakınız dipnot 25), s. 50.

³⁷ Bakınız MOLICO “Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi” (dipnot 29).

2.2 Stratejiler

2.2.1 Giriş

Yolsuzlukla mücadele politikalarına giriş yazılması zorunlu değildir, fakat aşağıdaki soruların yanıtlanması bakımından yararlı olur:

Daha önceki stratejiyle uygulanan ne idi?

Ermenistan (2009-2012): "Bütüne bakıldığında, 2003-2007 Yolsuzlukla Mücadele Strateji ve Uygulama Eylem Planı'nda yer alan yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin parçası olarak elliden fazla kanun ve tüzük çıkarılmıştır; yolsuzlukla mücadeleden sorumlu temel organlar yaratılmış, kilit nitelikli uluslararası yolsuzlukla mücadele sözleşmeleri ve anlaşmaları imzalanıp onaylanmış ve ülke yolsuzlukla mücadele alanında uluslararası işbirliği sağlayan en saygın örgütlere katılmıştır." [daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır];

Beyaz Rusya (2007-2010): "2002-2006 döneminde, Beyaz Rusya Cumhuriyeti'nde suç oranlarında görülen genel artış karşısında (2002 yılında 135.133 suç işlenmişken, 2006 yılında bu rakam 191.468'e çıkmıştır), 2003 yılından itibaren yıllık olarak kaydedilen yolsuzluk davalarının sayısı sürekli olarak düşüş göstermiştir; 2006 yılına gelindiğinde söz konusu sayı 3.387'ye gerilemiştir ki bu rakam 2002'de geçerli olandan yüzde 37,6 daha düşüktür (5.426 suç)."

Daha önceki stratejinin hangi zayıf noktaları düzeltilmelidir?

Ermenistan (2009-2012): "Ermenistan Cumhuriyeti 2003-2007 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Uygulama Eylem Planı [ACSIAP] sonuçlarına bakıldığında, [...] eğilimlere ilişkin analizler gösteriyor ki [...] ACSIAP faaliyetleri esas itibarıyla yolsuzluğun önlenmesine odaklanıyordu, oysa yolsuzlukla ilişkili suçların belirlenmesine, bunlar hakkında kovuşturma açılmasına, yolsuzlukla alakalı kamusal bilinci artırmaya ve kamusal destek sağlamaya yönelik tedbirler görece zayıftı."

Yolsuzluğun mevcut düzeyi nedir?

Moldova Cumhuriyeti 2011-2015: "2010'da Yolsuzluk Algı Endeksi 2,9 puan olarak hesaplanmıştır. Yine IT tarafından yayınlanan 2010 Küresel Yolsuzluk Barometresi (GCB), Moldova Cumhuriyeti'nden araştırmaya katılanların yaklaşık yüzde 37'sinin son 12 ay içerisinde rüşvet teklifinde bulunduğunu ortaya koyuyor (ortalama CIS değeri AB devletleri için yüzde 5 iken Moldova Cumhuriyeti için yüzde 32'dir). [...]"

Bir giriş bölümünün ele alabileceği başka pek çok konu olabilir; örneğin şunlar ele alınabilir: Stratejinin rehber ilkeleri nelerdir (örneğin, Moldova Cumhuriyeti 2011-2015, bölüm III)? Yurtiçi ve uluslararası taahhütler nelerdir (2009-2012 Ermenistan Stratejisi, 1.3)? İlgili ülkede yolsuzluğun yarattığı sonuçlar nelerdir (2011-2015 Moldova Stratejisi, bölüm II)? Özel olarak hangi kurumların ve sektörlerin kapasitesinin desteklenmesine ihtiyaç vardır?

Biçimsel açıdan bakıldığında, bir içindekiler listesi ile (kullanılan) kısaltmaların bir listesi iyi uygulamalardır (örneğin bkz. 2009-2012 Ermenistan Stratejisi).

2.2.2 Ana bölüm

Bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin ana bölümü aşağıdaki üç soruya yanıt vermelidir:

- Hedefler nelerdir? (bkz. aşağıda 4.2.3)
- Uygulamadan kim sorumludur? (bkz. aşağıda 2.2.6)
- Uygulama nasıl izlenecektir? (bkz. aşağıda 2.2.7 ve 3.2)

Örnekler:

Hususi hedefler nelerdir?

Ermenistan'ın 2009-2012 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi'nde sıralanan başlıca hedeflerden birisi şudur: "Tüzel kişiliklerin devlete kaydı sürecinde gerekli olan belgelerin örneklerini (şablonları) onaylanmak ve bunları Adalet Bakanlığı'nın internet sitesi aracılığıyla erişilebilir kılmak yoluyla söz konusu süreci basitleştirmek"

Uygulamadan kim sorumludur?

Örneğin, Moldova Cumhuriyeti 2011-2015: "Devlete ait ve devlet dışı yolsuzlukla mücadele yardım hatlarının kurulması (Uygulayıcılar: bakanlıklar ve diğer merkezi kamu makamları, yerel kamu makamları, STK'lar [...])"

Uygulama nasıl izlenecektir?

- Kim izleyecektir?

Moldova Cumhuriyeti 2011-2015: "Bu Stratejinin uygulama sürecinin denetlenmesinden sorumlu kişi ve kurumlar: İlgili eylem planlarının uygulanmasından sorumlu kurumların yöneticileri; Parlamento

"(i) uygulamadan ve ilgili diğer makamlarla koordinasyonu sağlamaktan sorumlu organ(lar)ın açıkça tanımlanması, (ii) bir dizi hususi ve ölçülebilir hedefin ve bunlara ulaşmak için gerekli detaylı adımların belirtilmesi" gerekmektedir [...]."*

* GRECO, Çek Cumhuriyeti Hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ. Turu I Rap (2002) 11E Nihai, 28 Mart 2003, madde no. 89.

Komyonu; İzleme Grubu; İzleme Grubunun Sekreteryası.”

- Hangi kriterlere göre?

Ermenistan Stratejisinin (2009-2012) uygulama süreci diğerleri yanında şu gösterge açısından ölçülmektedir: “Lisans ve izinlerin alınmasında geçerli olan fiili sürelerin kanunların öngördüğü sürelerle oranı (başvuru tarihinden verilmiş veya reddedilmiş tarihinin kadar geçen süre): (bu oran 1’e ne ölçüde yakınsa kamu yönetimi sistemindeki ticari yolsuzluk düzeyi de o ölçüde düşüktür).”

2.2.3 Hedefler

Hedefler stratejinin ana bölümüdür. Stratejiler, stratejik amaçları tanımlar ve tedbirlerden veya faaliyetlerden, çıktılardan, etkilerden dikkatli bir biçimde ayırt edilmelidir. Bunların beşinin de ayrı birer anlamı vardır:

Hedef (veya amaç)	Stratejik amaç (örneğin, kamu görevlilerinin etik farkındalığı)
Tedbir (veya eylem, faaliyet)	Amaca ulaşmak için kullanılan eylemler ve araçlar (Kamu görevlilerinin eğitimi)
Çıktı (veya ürün)	Araçların somut ürünleri (600 kamu görevlisi mesleki ahlak kuralları konusunda eğitim görür)
Etki (veya sonuç)	Stratejik hedefe kıyasla tedbirin getirdiği fiili etki (kamu görevlilerinin etik farkındalık düzeyi)

Hedefler çıktılar kadar somut ve detaylı değildir; ancak her halükarda açık olmaları ve odaklarının belirgin olması gerekir. Örneğin, “yönetişimi iyileştirmek” çok belirsiz olacak, net bir hedefe doğru daraltılması gerekecektir; mesela “bilgiye erişimin iyileştirilmesi” hedefine doğru daraltılacaktır.

2.2.4 Öncelikler belirlemek

Bir stratejinin hedefleri ihtiyaç analizi sürecinden türetilir (bkz. yukarıda no. 1). Genel olarak, bir strateji, söz konusu ülkenin yolsuzlukla mücadelesi açısından geçerli olarak değerlendirilen tüm tedbirleri kapsamalıdır. Eğer kaynaklar ve zaman tanımlanan tüm tedbirleri stratejinin süresi (bkz. aşağıda 4.2.5) çerçevesinde ele almaya izin vermiyorsa, gerçekçi planlama ve uygun öncelikler temelinde bir seçim yapılması gerekir.

“Çoğu ülke aynı anda her cephede savaşma becerisine sahip değildir, çünkü basitçe söylemek gerekirse bunu yapmak için gereken kapasiteye ve kaynaklara sahip değillerdir.”*

Olası kriterler şunlardır:

- Bütçe/etkililik;
- İnsan kaynaklarının erişilebilirliği;
- İç politikalar;
- Uluslararası taahhütler, örneğin GRECO;
- Hızlı sonuç alma imkanı;
- En zararlı yolsuzluk biçimlerini ele alma imkanı;
- Başka politika amaçları ve çabaları ile yakalanması mümkün olan sinerjiler (örneğin, idari reformlar);
- Adanmış savunucuların varlığı.

Yolsuzlukla mücadele politikalarının tasarım ve uygulama süreçlerinden çıkan deneyim gösteriyor ki yolsuzluk sorununun ölçeği ve kapsamı (ihtiyaçlar) ile ülkenin sahip olduğu kaynakları ve olanakları (kapasite) dengeli kılmak son derece önemlidir.

Yolsuzlukla mücadele politikalarının başarısını konu alan çalışmalara bakılırsa, "Taraflar Devletler daha ılımlı amaç ve hedefleri, daha güçlü uygulama tarzlarını tercih ederler; özel olarak da daha açık uygulama düzenlemelerine, izlemeye ve konulara somut biçimde öncelik verilmesine yönelirler; seçilen konular da özellikle kısa ve orta vadede kazanılabilecek savaflara denk düşenlerdir (örneğin, kilit alanlarda hizmet sunumu)."³⁸

Bir başka ifadeyle: "Yolsuzlukla mücadele girişimleri, tasarım ile gerçeklik arasındaki aşırı mesafe nedeniyle başarısızlığa uğrar; yani tasarımın içerdiği beklentiler ile uygulama kapasitesinin somut gerçekliği, doğru düzgün bir uygulama için gerekli zaman vs. arasında çok büyük bir uyumsuzluk olur."³⁹

Politika tasarımındaki beklentiler ile gerçeklikteki durum arasındaki bu uyumsuzluk şöyledir: politika bilgi akışının, bilgi teknolojisi yapılarının, yönetim yapılarının, iyi yapılandırılmış süreçlerin, kadroların, paylaşılan değerlerin, zaman ve paranın erişilebilirliğine yansırken, gerçekte bu kaynaklar çoğu zaman mevcut değildir.

* U4 Raporu 1:2007 (bkz. dipnot 25), s. 45.

³⁸ U4 Raporu 1:2007 (bkz. dipnot 25), s. x.

³⁹ R. Heeks & H. Mathisen, "Yolsuzlukla Mücadele Girişimlerindeki Başarı ve Başarısızlıkları Anlama, U4 Özeti, Mart 2011:2, p.2: <http://www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf>.

2.2.5 Derecelendirme

Yolsuzlukla mücadele reformlarının uygulama ve etki gösterme bakımından zamana ihtiyaç duyduğu göz önünde bulundurulduğunda, yolsuzlukla mücadele stratejileri genellikle 4-5 yıllık sürelerle yayılır. Bu da stratejilerin kısa vadeli (1 yıl), orta vadeli (2-5 yıl) ve uzun vadeli (5-10 yıl) tedbirler öngörebilmesini sağlar:

Ülke	Yıl
Ermenistan	4
Azerbaycan	5
Beyaz Rusya	3
Gürcistan	5
Moldova	5
Ukrayna	5

Daha önceki stratejilerle ilişkili olarak mevcut stratejilerin devamlılığı güvence altına alması faydalıdır, yani daha önceki stratejilerin hedeflerinden (tam olarak) başarısız olmuş ve üzerinde daha fazla durulmasına ihtiyaç duyulan hedeflerin neler olduğunun ya da stratejilerin hiç uygulanıp uygulanmadığının açıklanması faydalı olur.

2.2.6 Uygulama sorumluluğu

Genel olarak, her bir kurum kendi yetki alanına giren tedbirleri uygulamaktan sorumlu olur.

Moldova Cumhuriyeti, bölüm VI: "Bu Stratejinin uygulama sürecinin denetlenmesinden sorumlu kişiler ve kurumlar şunlardır: [...] İlgili eylem planlarının uygulanmasından sorumlu kurumların yöneticileri; [...]"; dolayısıyla her bakanlıkta bir bakan yardımcısı uygulamadan sorumludur.

Aynı zamanda, stratejilerin, stratejinin uygulanmasından ve koordinasyonu ile izlenmesinden sorumlu bir organı tanımlaması gerekir. Bu da araştırma, tedbire ve kamusal farkındalık konularını bir arada ele alan, Moldova Cumhuriyeti'ndeki CCCEC gibi bağımsız bir yolsuzlukla mücadele organı biçimini de alabilir, farklı icracı bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlama amacıyla kurulmuş, Ermenistan, Azerbaycan veya Gürcistan'daki kurumlar arası koordinasyon organları biçimini de alabilir. Uygulamayı toparlayan bir organa olan ihtiyaç UNCAC tarafından da belirtilmektedir:

"Madde 6 – Önleyici yolsuzlukla mücadele organı ya da organları

* GRECO, Polonya Hakkında 1. Değerlendirme Turu Raporu, Değ. Turu I Rap (2001) 11E Nihai, 8 Mart 2002, madde no. 136.

**Atanmış bir organ,
"kurumların işleyişini ve
karşılıklı işbirliklerinin
verimlilik düzeyini
değerlendirmeli, aynı zamanda
stratejik plana uygun hareket
edilip edilmediğini
izlemelidir."***

1. Her bir Taraf Devlet, yasal sisteminin temel prensipleri doğrultusunda, yolsuzluğu aşağıdaki türde araçlarla önleyen bir ya da birden fazla organa sahip olmalıdır:

(a) Bu Sözleşmenin 5'inci maddesinde atıfta bulunulan politikaların uygulanması ve uygun hallerde söz konusu politikaların uygulanmasının izlenip koordine edilmesi; [...]"

Çoğu organ Başkanlık Kararnamesi ile oluşturulur, yalnızca Ukrayna'da bu organ kanunca tanımlanmıştır:

"Yolsuzluğun Önlenmesi ve Yolsuzluğa Karşı Koyma İlkeleri" hakkındaki Ukrayna kanununun 5'inci maddesinin 4'üncü fıkrası şöyle der: "Yolsuzlukla mücadele stratejisinin uygulaması ile ilgili olarak yürütme organlarınca üstlenilecek koordinasyon [...] yolsuzlukla mücadele politikası hakkında özel olarak yetkilendirilmiş bir kurumca icra edilecektir [...]."

Deneyimin işaret ettiği gibi koordinasyon ve izleme süreçlerinde bu organların yüksek seviyede varlık göstermesi karşılaşılan olası güçlüklerin üstesinden gelinmesine yardımcı olmaktadır, çünkü örneğin Bakanlar yetkileri dahilindeki herhangi bir eksikliği derhal gündeme alabilmektedir.

Bazı Doğu Ortaklığı ülkeleri aynı anda koordinasyon ve izlemeden sorumlu tek bir organa sahiptir, kimi ülkeler de birisi koordinasyona diğeri izlemeye odaklanan iki ayrı organa yaslanır.

Sektör stratejileri bakımından, sektörden artı mümkünse merkezi bir koordinasyon biriminden ve sivil toplumdan gelen uzmanları içeren bir çalışma grubu, uygulamayı izlemek bakımından en iyi sonuç olur. Her durumda, bu türden bir organ yüksek bir bağlılık seviyesini temin etmek üzere sektörün başındaki kişiye rapor vermelidir.

Koordinasyon organları
(en güncel stratejiye göre)

Ülke	Ermenistan	Azerbaycan	Beyaz Rusya	Gürcistan	Moldova	Ukrayna
Ad	Yolsuzlukla Mücadele Konseyi	Bakanlar Kurulu; Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu; Mevzuatın iyileştirilmesi çalışma grubu	Başsavcılık, Bakanlar Kurulu, Koordinasyon Konseyi	Yolsuzlukla Mücadele Kurumlar Arası Koordinasyon Konseyi; Uzman çalışma grubu (Konsey altında)	Parlamento Komisyonu	Yolsuzlukla mücadele için özel olarak yetkilendirilmiş organ
Sekreterlik	Başbakanlık Ofisi	Başkanlık Ofisi	Başsavcı	Adalet Bakanlığı, İnceleme Dairesi	Parlamento idaresi	Organın üyeleri
Başkan	Başbakan	Başkanlık İdaresi'nin Başkanı	Başsavcı	Adalet Bakanı	Komisyon Başkanı	Organın başkanı
Üyeler	Adalet Bakanlığı'ndan, sivil toplumdan ve iş dünyasından 10 temsilci	Bakanlıklardan, Parlamentodan, Yargıdan (Komisyon) 15 temsilci. 28 üye (WG)	Bakanlıklardan temsilciler (Koordinasyon Konseyi)	Devletten ve devlet dışından 23 adet temsilci	Parlamentodaki komisyon üyeleri	Organın üyeleri
Atayan	Başkanlık kararnamesi	5 adet Başkan tarafından, Parlamento ve birer kişi Anayasa Mahkemesi tarafından	Başkanlık kararnamesi	Başkanlık kararnamesi	Parlamento tarafından seçilir	Başkan
Toplantı sıklığı	Yılın her çeyreğinde iki defa toplanılır (tüzük uyarınca)	En azından her 3 ayda bir	Yılda en fazla 2 defa	Her 3 ayda bir	Parlamento takvimi	Yılda yaklaşık iki defa
Toplantının tanıtımı	Toplantı tutanakları internet sitesinde yayınlanır	İsteğe bağlı	Hayır	Toplantı tutanakları Adalet Bakanlığı internet sitesinde yayınlanır	İsteğe bağlı	Geçersiz

İzleme organları
(en güncel stratejiye göre)

Ülke	Ermenistan	Azerbaycan	Beyaz Rusya	Gürcistan	Moldova	Ukrayna
Ad	Uygulama İzleme Komisyonu	Bu görev koordinasyon organı tarafından gerçekleştirilmektedir	Bu görev koordinasyon organı tarafından gerçekleştirilmektedir	Bu görev koordinasyon organı tarafından gerçekleştirilmektedir	İzleme Grubu	Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Komitesi
Sekreterlik	Başbakanlık Ofisi				Ekonomik Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Merkezi	Adalet Bakanlığı
Başkan	Başkan Yardımcısı				Üyeler tarafından seçilir	Başkan
Üyeler	Parlamento gruplarının, sivil toplum kuruluşlarının ve bazı kamu idaresi organlarının temsilcileri				Kamu makamlarından, sivil toplumdan ve özel sektörden 18 temsilci	Yürütmeden, yasamadan, yargıdan, akademi den ve sivil toplum sektöründen 30 temsilci
Atayan	Yolsuzlukla Mücadele Konseyi				Stratejide görevlerine göre tanımlanmıştır	Başbakanlık Kararnamesi
Toplantı sıklığı	Ayda bir defa (Tüzüğüne göre)				Yılın her çeyreğinde asgari 1 toplantı	Yılda en az iki kez
Toplantının tanıtımı	İnternet sitesindeki bilgiler				Kamuoyu bilgilendirmesi	Basın toplantıları

2.2.7 Yolsuzluk göstergeleri

Stratejiler genellikle somut tedbirleri tanımlamaksızın politika amaçlarını belirler. Bu nedenle de stratejiler ancak somut çıktılarla değil, stratejinin uygulanmasının yaratacağı genel etkiyle, yani yolsuzluğun azaltılmasıyla ilgili göstergeleri öngörebilir. Bu göstergelere etki göstergeleri (bakınız, aşağıda yer alan 2.3.2) adı verilmektedir. Bu göstergeler genellikle deneyim edilmiş veya algıdaki yolsuzluğun doğrudan ölçülmesiyle elde edilir. Bunların yanında örneğin, kamu kurumlarına duyulan güven düzeyi, kayıt dışı ekonominin payı, kamu ihaleleriyle alınan mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarıyla karşılaştırıldığında maliyetleri vb. yedek göstergeler de mevcuttur.

Ermenistan Stratejisi, yolsuzluğun azaltılması amacıyla bu tür etki göstergeleri belirlemiştir:

Ermenistan: "ACSIAP'ın [Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Ona Ait Uygulama Eylem Planı] temel amacı ve beklenen nihai sonucu, Ermenistan'daki genel yolsuzluk düzeyinin kayda değer ölçüde azaltılmasıdır. [...] ACSIAP çerçevesinde 2012 yılı için belirlenen nihai sonuç hedefleri şu şekildedir: Yolsuzluk Algı Endeksi (TI) – 4.1 (2007 yılında 3.0); Yolsuzluk Denetimi Göstergeleri (WBI) – -0.05 (2007 yılında -0.58). [...]"

Benzer ama daha ayrıntılı bir yaklaşım, esasen Ermenistan örneğine dayanılarak hazırlanan Moldova Cumhuriyeti Stratejisi'nde de bulunmaktadır (alıntı):

Performans Göstergeleri (kurum)	Uygulamanın başlangıcındaki gösterge	uygulama sonucunaa ulaşılması elde edilmesi beklenen	Performans birimi	Performans yüzdesi	Olası değişkenlik limitleri
Yolsuzluk Algı Endeksi (TI)	2.9/ (2010)	4.0/ (2015)	1.1	11.0%	0÷10
Hane halkı ve girişimciler tarafından ödenen tahmini rüşvet miktarı (TI-Moldova)	894 milyon MDL (2008-2009)	570 milyon MDL (2015)	324 milyon MDL	36,2%	-

Pek çok örnekte, seçilen etki göstergelerinin fazla iddialı olduğu ortaya çıkmıştır.

* GRECO, Sırbistan hakkında 1. Ve 2. Değerlendirme Turu Raporu Katılımı, 23 Haziran 2006, Değ. Turu I-II Rap (2005) 1E Yeniden Düzenlenmiş, madde no. 90.

GRECO, "uygulamanın [...] etkin bir şekilde izlenmesini tavsiye etmektedir"*

2.2.8 Stratejinin hazırlanması ve kabul edilmesi

(Pek çok ülkede olduğu gibi) bir ülkede yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren bir kurum varsa, bu kurum, stratejinin hazırlanmasında en doğal öncü aktör olacaktır. Bununla birlikte, stratejik hedeflerin sahiplenilmesi ve farkındalık yaratılabilmesi için kamu sektörü ile özel sektörden bir dizi temsilcinin de sürece katılımı sağlanmalıdır.

“Ulusal bir stratejinin hazırlanması ve uygulanması, çeşitli paydaşların içten katılımını zorunlu kılmaktadır.”*

Ülke	Hazırlayan
Ermenistan	Uzmanlardan, kamu kurumlarının temsilcilerinden ve uluslararası örgüt temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu
Azerbaycan	Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nun Sekreteryası
Beyaz Rusya	Başsavcı
Gürcistan	Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Konseyi
Moldova	Mali Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Merkezi
Ukrayna	Adalet Bakanlığı

Sektör stratejilerinde, sektörden, belki bir merkezi koordinasyon biriminden ve sivil toplumdan temsilcilerin oluşturduğu bir çalışma grubu en aşikar çözüm olacaktır.

Süre

Bir stratejinin hazırlanması kararının alınması ile stratejinin kabul edilmesi arasında geçen süre, siyasi duruma ve yolsuzlukla mücadele politikalarıyla ilgili deneyim seviyesine bağlı olarak çok farklı olabilir:

Ülke/Strateji	Hazırlama süresi		Ay	
	Başlangıç	Bitiş		
Ermenistan	2003-2007	05/2000	11/2003	43
	2009-2012	04/2008	12/2009	15
Azerbaycan	2004-2006	06/2000	09/2004	52
	2007-2011	02/2007	07/2007	5
	2012-2015	12/2011	06/2012	7
Beyaz Rusya	2002-2006	01/2002	10/2002	9
	2007-2010	05/2006	05/2007	12
	2010-2012	01/2009	09/2009	8
Gürcistan	2005	01/2005	06/2005	5
	2010	01/2009	09/2010	21
Moldova	2005-2010	07/2004	12/2004	5
	2011-2015	09/2010	07/2011	11
Ukrayna	1998-2005	Bilinmiyor	04/1998	-
	2007-2010	09/2005	09/2006	12
	2011-2015	10/2010	10/2011	12
Ortalama				16

* OSCE, Yolsuzlukla Mücadeledeki En İyi Uygulamalar, s. 161.

Prosedür

Stratejinin kabul edilmesi kararını farklı organlar verebilmektedir:

Ülke	Yolsuzlukla Mücadele Konseyi	Bakanlar Kurulu	Parlamento	Devlet Başkanı
Ermenistan				
Azerbaycan				
Beyaz Rusya				
Gürcistan				
Moldova				
Ukrayna				

Stratejinin kabul edilmesi sürecine parlamentoyu da katan ülkeler, bu durumun ek meşruiyet sağladığına ve usul gereği politikaların kamu denetimine tabi tutulması gerektiğine işaret etmişlerdir.

Yasal mahiyeti

Doğu Ortaklığı Bölgesi'ndeki bütün yolsuzlukla mücadele stratejileri kanun gücüne sahip olmayan ancak bağlayıcı nitelikteki kararname/hükümet kararlarıdır.

2.3 Eylem planları

Eylem planı, bir stratejinin hedeflerini (ve stratejide tanımlandıkları ölçüde tedbirleri), belirli bir süre zarfı içinde sorumlu kurumlara tayin edilen somut eylemlere tercüme eder. Diğer bir deyişle: Stratejiler üst düzey politika belgeleri olma eğilimindeyken, eylem planları daha kurumsal düzeyde politika belgeleridir. Bu nedenle, stratejiler amaç ve tedbirleri daha genel ve soyut bir biçimde formüle ederken, eylem planları stratejik hedefi birden fazla eyleme tercüme ederek açıklayan genellikle daha uzun ve daha ayrıntılı belgelerdir.

Bazı eylem planları, stratejiyle aynı süreyi kapsar; bazı eylem planları ise Moldova Cumhuriyeti'nde olduğu gibi aynı süre içinde daha kısa evreleri kapsar. Daha kapsamlı hedeflerin aynı kalması kaydıyla kısa evrelere ayırma, yeniden değerlendirmenin ve somut tedbirleri yeni koşullara uyarılmanın daha kolay olması bakımından belki de daha avantajlı olabilir:

Ülke	Süre	
	Strateji	Eylem planı
Ermenistan	2009-2012	2009-2012
Azerbaycan	2007-2011	2007-2011 (2012-2015)
Beyaz Rusya	2010-2012 (tek bir belge)	
Gürcistan	2010-2013	2010-2013
Moldova	2005-2010	2005, 2006, 2007-2009, 2010
Ukrayna	2011-2015	2011-2015

2.3.1 Zorunlu ve tercihe bağlı unsurlar

Eylem planları uygulama belgeleri olduğuna göre, bu belgelerde kullanılan dil genel olarak çok somut ve basit olmalı, yoruma mümkün mertebe az yer bırakmalıdır. Eylem planları, stratejinin yapısını ve numaralandırma biçimini takip etmelidir:

2010 Yılı Gürcistan Stratejisi'ne göre, "Sonuç 1.1. Kamu hizmeti politikasının açıkça tanımlanması ve modern standartlara uygun hale getirilmesi"dir. 2010 Yılı Eylem Planı'nın buna denk düşen ilk tedbiri ise, "1.1.1. Kamu Hizmeti Kanunu'nun kabul edilmesi (tarafsızlık, siyasi tarafsızlık ve yasalara uygunluk ilkelerinin uygulanması)"dir.

Bir eylem planının her satırı belirli bir yapıyı takip etmelidir; bu yapı, bütün okurların "ne", "kim", "ne zaman", "eğer" ve

* UNODC, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Teknik Rehberi, 2009: Madde 5 deki Yorum II.2 (sayfa 4).

"Strateji, [...] ilerleyen dönemlerde [...] eylem planlarına tercüme edilecek olan genel amaçları belirler"*

“nasıl” gibi bazı temel sorulara verilen yanıtları ilk bakışta kavrayabilmesine imkan sağlamalıdır:

- Ne: Somut eylemler ile stratejinin hangi hedefi arasında bağ var?
- Kim: Hangi kurum sorumlu?
- Ne zaman: Öngörülen süre ne?
- Eğer: Uygulamayı tehdit eden riskler neler?
- Nasıl: Başarılı bir uygulamanın göstergeleri neler?

Bakınız, 2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi’nde eylem planının formatı konusunda belirlenen standartlar: “Bu planlar, konuyla ilgili dönemler boyunca uygulanacak olan eylemleri, her bir eylemin uygulanmasından sorumlu olan kurumları, beklenen sonuçları, süreç göstergelerini ve uygulama sürelerini belirtmelidir.”; ayrıca bakınız, 2010 Yılı Gürcistan Stratejisi: “Eylem planında hedefler, amaç ve faaliyetler, sorumlu kurumlar ve uygulama süreleri belirtilir.”

İdari reform stratejileri gibi diğer politika belgelerinde planlanan eylemlerle çapraz bağlantılar da kurulabilir.

Eylem planlarında her satırın nasıl yapılandırıldığına ilişkin genel bakış

Ülke (Eylem planı)	Stratejiyle olan bağı	Somut eylem	Sorumlu kurum	Ortak kurum	Süre	Finansman	Gösterge	Risk ve varsayımlar
Ermenistan (2009-2012)	Stratejide yer alan hükümler	Eylem	Sorumlu kurum		Çıktılar 2009, 2010, 2011, 2012	Finansman Kaynağı	İzleme Göstergeleri	
Azerbaycan (2007-2011)	Tedbirin adı	Gerçekleştirilecek olan faaliyetler ve beklenen çıktılar	Uygulamadan sorumlu organ	Ortak kurumlar	Uygulama dönemi	Mali kaynaklar		
Beyaz Rusya (2010-2012)		Eylemin adı	Sorumlu kurum		Uygulama süresi (yıl)			
Gürcistan (2010-2013)	Amaç, Sonuç	Faaliyet	Sorumlu kurum	Ortak kurum	Uygulama dönemi		Gösterge	Risk ve varsayımlar
Moldova (2005)	Faaliyet	Eylem	Sorumlu kurum		Süre		Sonuç	
Ukrayna (2011-2015)	Görev	Faaliyet	Bütçeyi harcayan ana birim		Süre	Beklenen finansman	Performans Göstergeleri	

2.3.2 Başarının ölçülmesinde kullanılan göstereleler

Terminoloji

Göstergeler hakkında ortaklaşa belirlenmiş bir terimler seti bulunmamaktadır. Genel olarak iki tür gösterge ayırt edilebilir:

Çıktı: Yeni hizmet prosedürünün uygulamaya sokulması

Etki:

- Dolaysız Daha hızlı hizmet
- Dolaylı "işlemi çabuklaştırmak için yapılan ödemelere" daha az ihtiyaç duyulması

Çıktı göstergeleri (bazen "ilerleme" göstergeleri olarak da adlandırılmaktadır), kanun metinlerinin hazırlanması, personele eğitim verilmesi vb. eylemlerin tamamlanmasını konu alır. Önerilen faaliyet veya tedbirlerin planlanan süre içinde uygulandığının ispatlanabilmesi için uygulama sürecinin izlenmesine imkan verirler.

Gürcistan Eylem Planı, 1.1.6. maddesinde şu tedbiri öngörmektedir: "Elektronik Mal varlığı beyanı Sisteminin uygulamaya konulması ve izlenmesi"; bu tedbire denk düşen çıktı göstergesi, tedbirin başarılı şekilde uygulanmasını şu şekilde tanımlamaktadır: "Kamu görevlilerinin mal beyanları elektronik ortamda doldurularak teslim edilmektedir." [muhtemelen "teslim edilen beyanların yüzdesi" ifade edilmeye çalışılmaktadır]

Etki göstergeleri (bazen "sonuç" göstergeleri olarak da adlandırılmaktadır) ise çıktıların, diğer bir deyişle özel bazı eylemlerin, somut değişimleri beraberinde getirip getirmediğini konu alır; örneğin ruhsat almak için yeni bir hizmet prosedürünün uygulamaya sokulması bir çıktı iken, prosedürün hızlanması bir etkidir. Prosedürün hızlanması gibi "dolaysız" etkiler ile "işlemi çabuklaştırmaya yönelik [kayıt dışı] ödemeler"e olan ihtiyacın azalması gibi - dolaysız etkiler sonucunda ortaya çıkan - "dolaylı" etkiler arasında ayrıma gidilebilir.

Göstergeler, eylem planlarının en önemli unsurudur: Uygulamada kaydedilen ilerlemenin izlenmesine olanak tanır. Göstergeler olmazsa eylem planları niyet beyanından ibaret kalır, göstergeler olduğunda ise yerine getirilip getirmediği kolaylıkla izlenebilecek olan taahhütler haline gelirler. İyi göstergelerin temel etmenleri şunlardır (örnekler çoğunlukla Doğu Ortaklığı ülkelerinden alınmıştır):

Ne kadar kaynağınız olduğunu aklınızda bulundurun

Başarının ölçülmesi zorunludur, ancak kaynak gerektirir. Stratejiler kaydedilen ilerlemeyi ölçmek için genellikle iddialı yöntemler belirleyip uygulamada başarısızlığa uğrarlar.

* UNODC, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi Teknik Rehberi, 2009: Madde 5 deki Yorum II.2 (sayfa 4).

Hedeflerin "elde edilen sonuçlarla karşılaştırılabilir olması" gerekmektedir.*

Dolaylı etki göstergeleri konusunda dikkatli olun

Çoğu durumda dolaylı etki göstergeleri (bakınız, yukarıda yer alan 2.2), eylemlerin başarısını ölçmek için en uygun seçeneği teşkil etmezler. Bir faaliyetin dolaylı etkisini ölçmek zordur ve eylem planları genellikle yönetme araçlarıdır: Tedbirin tartışmaya açık dolaylı etkisinden (“işlemi çabuklaştırmak için yapılan ödemeler”) ziyade, uygulamanın durumu ve dolaysız etkisiyle (“daha hızlı ruhsatlama”) ilgilenilmelidir. Ayrıca, dolaylı etki göstergeleri, kaydedilen herhangi bir ilerlemeyi ölçmek için yeterince spesifik değildir.

Göstergeler somut olmalıdır

Yalnızca spesifik ve somut göstergeler ölçülebilir; geniş kapsamlı ve kaçamak göstergeler amaçlanan işlevi yerine getiremez.

Göstergeler değerlendirilebilir olmalıdır

“Denetleme Kurulu’nun yetkileri konusunda medyanın daha iyi bilgi sahibi olması” göstergesinin bizzat kendisi göstergeye ihtiyaç duymaktadır – bir şeyin daha iyi olduğu nasıl anlaşılır? Böyle bir durumda Denetleme Kurulu’nun yetkilerine medyada daha fazla atıfta bulunulması gösterge olarak değerlendirilebilir.

Göstergeler açık ve net olmalıdır

“Mahkeme Kurulu Başkanına bağlı Etik Komisyonu tarafından ele alınan mal, gelir ve pay beyanıyla ilgili davaların, Etik Komisyonu tarafından ele alınan toplam davalar içindeki oranı” göstergesi açık ve net değildir çünkü oranın artmasının mı, yoksa azalmasının mı başarı sayılacağı belirtilmemektedir – her ikisi de başarı olarak görülebilir.

Eğer net bir gösterge yoksa birden fazla gösterge kullanın

Örneğin, başsavcılık makamına bağlı yolsuzlukla mücadele dairesinin faaliyetlerindeki iyileşme, aşağıdaki göstergelerin yardımıyla izlenebilir:

- Yolsuzlukla ilgili soruşturmanın sayısı (belirli bir tutarın üzerindeki işlemleri veya belirli bir düzeyin üstündeki kamu görevlilerini kapsayan büyük soruşturmanın oranı dahil);
- Soruşturmanın başlamasından mahkemeye sunulmasına kadar geçen ortalama süre veya bu tür davaların yüzde 90’ının mahkemeye sunulma süresi;
- Ek soruşturma faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla mahkemeden geri dönen davaların oranı;
- Mahkeme tarafından tespit edilen diğer soruşturma kusurları;
- Mahkemede aklanan davaların oranı (ancak, aksi yönde teşvik konusunda dikkatli olunmalıdır – aşağıdaki bölümlere bakınız).

Yalnızca çıktı her zaman yeterli olmaz

Çıktılarda kaydedilen ilerlemenin ölçülmesi, bu çıktıların doğrudan etkisi konusunda illa ki bir şey söylemeyebilir. Örneğin, bilgi edinme özgürlüğüyle ilgili yeni mekanizmalar, yalnızca prosedürel değişikliklerin sıralanmasıyla izlenmemelidir. Şu gibi göstergeler göz önünde bulundurulmalıdır:

- Bilgi talebiyle ilgili temyiz (başarılı temyiz) başvurularının sayısı;
- Şikayetlerin incelenmesi ve bu incelemeye dayalı iyileştirme önerilerinin sayısı;
- Dayanaksız bir şekilde reddedilen bilgi edinme taleplerinin veya yetersiz yanıtların sayısı (veriler örneğin Enformasyon Komiserliği gibi denetleme organlarından, gazetecilerin araştırmalarından veya STK'ların çalışmalarından elde edilebilir).

Nicel göstergelerin kısıtları

Çoğunlukla etki, nicel terimlerle tam olarak ifade edilemez. Örneğin, tespit edilen çıkar çatışması vakalarının sayısı, davaların nasıl muamele gördüğüyle ilgili hiçbir şey söylemez. Böyle bir durumda muhtemelen davaların nitel analizine ihtiyaç duyulacaktır. Genelde nitel (analiz, algı, değerlendirme, somut doğrulama vb.) göstergeler ile nicel göstergelerin bir arada kullanılması önerilmektedir.

Aksi yönde teşvikten kaçınma

Bazı göstergeler aksi yönde teşvik yaratabilir. Örneğin, "vergi daireleri tarafından ele alınan çıkar çatışması davalarının sayısının vergi memurlarının sayısına olan oranı" göstergesi, bu türden davaların gizlenmesi yönünde bir teşvik yaratabilir. Böylesi bir risk aşağıdaki şekillerde azaltılabilir:

- Mümkün olan durumlarda, çıkar çatışmalarının ve diğer ihlallerin tespit edilmesinin sorunlarla başa çıkma kapasitesinde artışa işaret ettiği ve bunun da iyi bir haber olduğu konusunda kamuoyuna bilgi verilmelidir;
- Ölçütlerin gerçekçi bir biçimde belirlenmesi - bir kurumun kendisine yapılan başvuruların yalnızca yüzde 90'ını zamanında değerlendirdiğini kabul etmesi genel olarak kabul edilebilir olmalıdır. Aksi halde, doğru raporlamadan ne pahasına olursa olsun kaçınmaya yönelik bir eğilim ortaya çıkar.

2.3.3 Mali etki

Kurumlar eğitim, ofis ekipmanı ve hatta ek insan kaynakları veya uzman çalıştırma gibi faaliyetleri gerçekleştirmek için kaynağa ihtiyaç olduğunu belirli bir tedbiri uygulamaya koyulduktan sonra keşfedebilirler. Belirli tedbirlerin yavaş uygulanması veya hiç uygulanmamasının temel nedenlerinden birisi genellikle kaynak yetersizliğidir.

Bu durumda, eylem planlarında, ihtiyaç duyulan kaynaklara (ister devlet bütçesinden, ister hibe veren dış kaynaklardan olsun) dair bir tahmine yer verilmesinin gerekip gerekmediği sorusu ortaya çıkmaktadır. Şimdiye dek politika belgelerinde maliyet tahminlerinin yer alması sık rastlanan ve yaygın bir uygulama olmamıştır; bunun nedeni büyük olasılıkla ek çaba ve bilgi gerektirmesidir. Ancak, örneğin Hırvatistan, 2010 Yılı Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı'nda yer alan her eylem için gereken finansmana ilişkin tam tahminlerde bulunmayı başarmıştır.⁴⁰

Bazı uzmanlar, belirli tedbirlere girişmenin yol açtığı maliyete ilişkin tahminlere, eylem planının ilk taslağında olmasa bile daha sonraki versiyonlarında, eylem planında yapılan düzenli güncellemeler kapsamında yer verilmesini şiddetle tavsiye etmektedir.⁴¹ Ancak, böylesi bir tahminin yaratacağı katma değer ne olduğu açık ve net değildir. Önceden tahmin edilsinler ya da edilmesinler, tedbirlerin masraflarının mümkün mertebe karşılanması gerekecektir. Ayrıca, uygulamanın yaklaşmasıyla birlikte daha iyi yapılacağı görülen bu tür işler için önceden çabalamanın boşa efor harcamak anlamına gelmese bile katmerli efor harcamak anlamına geldiği görülmektedir. Örneğin beş yıllık bir stratejinin süresi içinde uygulamaya geçiş yıllar sürebilir. Bununla birlikte, uygulamaya sokulan tedbirlerin bütçeden veya başka kaynaklardan ek finansmana ihtiyaç yaratıp yaratmayacağına ilişkin herhangi bir bulgu, eylem planının kabul edilmesinden sorumlu olan organı, planın uygulanması için gereken finansman konusunda da ikaz edecektir.

Bütün Doğu Ortaklığı ülkeleri içinde Ermenistan, Azerbaycan ve Ukrayna, eylem planlarında tedbirlerin finansmanına ilişkin bir sütuna yer vermektedir. Ermenistan'da somut bir tahminde bulunulmamakta, sadece genel atıflara yer verilmektedir:

2009-2012 Yıllarına Ait Ermenistan Eylem Planı, "Eylem 2.3: FMC personelinin mesleki yeterliliklerinin sürekli olarak iyileştirilmesi", "Finansman kaynağı: Ermenistan Cumhuriyeti Devlet Bütçesi, hibeyi veren topluluğun desteği"; 2007-2011 Yıllarına Ait Azerbaycan Eylem Planı, "Tedbir 9: İdari kararlarla ilgili şikayet başvuruları sisteminin iyileştirilmesi; [...] "Mali kaynaklar: Devlet bütçesi ve mevzuatça yasaklanmayan diğer kaynaklar".

2011-2015 Yıllarına Ait Moldova Stratejisi'nde de bütçeye ilişkin benzer bir genel atıf yer almaktadır:

"Bu Stratejiyle ortaya konulan hedeflerin başarılabilmesi için gereken mali kaynaklar, yürürlükteki yasalara uygun olarak planlanmaktadır. Finansman kaynakları arasında şunlar yer alabilir: 1) devlet bütçesi ve idari-bölgesel birimlerin bütçeleri

⁴⁰ www.antikorupcija.hr/lqs.axd?t=16&id=541.

⁴¹ GEPAC Projesi için Marijana Trivunovic'e göre, Avrupa Konseyi Teknik Raporu "Yeni Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı ile Yolsuzlukla Mücadele tedbirlerinin uygulanması ve raporlanması için araçlar", Şubat 2008, www.coe.int/gepac.

- katılımcı kurumlar tarafından tahsis edilen/onaylanan kaynaklar dahilinde; 2) hibe veren çeşitli kurumların dış teknik ve mali yardım proje ve programları; 3) sponsorlar ve mevzuatça yasaklanmayan diğer kaynaklar.”

Diğer taraftan, Ukrayna, 2011-2015 yıllarına ilişkin yeni Stratejisiyle birlikte, eylem planında önerilen her eyleme ilişkin somut bir mali tahminde bulunulması şartını getirmiştir. Eylem planını hazırlamakla sorumlu olan Adalet Bakanlığı bu nedenle her eylem için mali tahminlerde bulunmuştur:

2011-2015 Yıllarına Ait Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi, IX: Eylem planında “tedbirlerin listesine, finansmanın kapsamına ve kaynaklarına, beklenen sonuçlara, göstergelere, bitiş tarihlerine, sorumlu yöneticilere ve tedbirlerin uygulanmasında yer alan ortaklara” yer verilecektir.

2.3.4 Eylem planının hazırlanması ve kabul edilmesi

Süre

Stratejinin kabul edilmesi ile ona tekabül eden eylem planının kabul edilmesi arasındaki süre, bütün stratejilerde bir örnek olarak 3 ay şeklinde tanımlanır.

3 Temmuz 2010 tarihli 2010 Gürcistan Stratejisi: “Gürcistan Hükümeti, bir Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi Uygulama Eylem Planı hazırlayacak ve Gürcistan Devlet Başkanı’na 1 Eylül 2010 tarihinden önce sunacaktır.”

Bununla birlikte, STK’lar genellikle bu sürenin fazla kısa olduğundan ve eylem planının hazırlanması için çok az vakit kalması dolayısıyla sivil toplum katılımının yeterli düzeyde sağlanamadığından şikayet etmektedir.

Eylem planının kaleme alınması

Altı Doğu Ortaklığı ülkesinin her birinde, yolsuzlukla mücadele strateji ve eylem planlarının kaleme alınmasından farklı kurumlar sorumlu olmuştur:

Ülke	Eylem planı
Ermenistan	Başbakanlık
Azerbaycan	Yolsuzlukla Mücadele Komisyonunun Sekretaryası
Beyaz Rusya	Başsavcı
Gürcistan	Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Konseyi
Moldova	Suç ve Yolsuzlukla Mücadele Merkezi
Ukrayna	Adalet Bakanlığı

Belirli görevleri yerine getirecek olan bütün kurumların hazırlama sürecine dahil edilmesi gerekmektedir. Bu tür bir katılım için mektup yollayarak katkı rica etmek genellikle yeterli olmayacak, hazırlığı gerçekleştiren birimin aktif bir katılım sağlama yöntemi uygulaması gerekecektir - örneğin çalıştaylar ve/veya düzenli toplantılar aracılığıyla -; bu sayede

“Her Taraf Devlet [...] stratejik yolsuzlukla mücadele politikalarının geliştirilmesi ve planlanması için [...] özel eğitim programları [...] hazırlayacaktır.”*

* UNCAC Makale 60.

neye ihtiyaç olduğuna ilişkin ortak bir anlayış tesis edilecek ve hazırlama sürecine aktif katılım sağlanacaktır.

Prosedür

Aynı kuruluşlar stratejilerin olduğu gibi eylem planlarının da benimsenmelerine karar verirler (aşağıya bakınız 2.2.8)

Ülke	Yolsuzlukla Mücadele Konseyi	Bakanlar Kurulu	Parlamento	Devlet Başkanı
Ermenistan				
Azerbaycan				
Beyaz Rusya				
Gürcistan				
Moldova				
Ukrayna				

Yasal mahiyet

Doğu Ortaklığı Bölgesindeki bütün yolsuzlukla mücadele eylem planları kanun gücüne sahip olmayan ancak bağlayıcı nitelikteki kararname/hükümet kararlarıdır.

2.4 STK'ların ve kamuoyunun katılımı

Yolsuzlukla mücadele politikalarının hazırlanması sürecine kamuoyunun katılımı çeşitli yollardan sağlanabilir:

- Kamuoyundan çeşitli temsilciler, politika hazırlama veya politikalara danışmanlık yapma sorumluluğuna sahip olan Yolsuzlukla Mücadele Konseylerinin üyesi olabilirler;

Ermenistan'da ve Gürcistan'da çeşitli STK'ların temsilcileri Yolsuzlukla Mücadele Konseylerinin üyesi olarak yolsuzlukla mücadele politikalarının hazırlanmasına katkıda bulunmuşlardır. Örneğin Gürcistan'da 2010 yılı stratejisi hazırlanırken STK'ların Yolsuzlukla Mücadele Konseyi'ne dönük tavsiyeleri Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından derlenerek yayınlanmıştır.⁴²

Eğer STK'ların sayısı, Konsey bünyesindeki koltuk sayısından fazlaysa üyelerin nasıl seçileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Doğru Ortaklığı ülkelerinde hem hükümet, hem de STK temsilcileri, üyeleri seçme ve aday gösterme işinin STK'lara bırakılmasının iyi bir uygulama olduğu konusunda teyit vermişlerdir.

- Hükümetler, yorumlarını almak için taslak politika STK'lara yollayabilir;

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi: 19 farklı STK'dan oluşan Yolsuzlukla Mücadele İttifakı, strateji üzerinde çalışma gerçekleştirmiş ve bu Birliğin vardığı sonuçlar, nihai strateji içinde dikkate alınmıştır; Ermenistan'da Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Ekim 2009'da kabul edilen Taslak Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi hakkındaki yorumlarını Mayıs 2009'da sunmuştur.⁴³

- Hükümetler, yorumlarını almak için taslak politika genel olarak kamuoyuna yollayabilir;

2000 yılına ait Gürcistan Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Programı Rehber İlkeleri'nin taslağı, yorumlarının alınması amacıyla ödemeli kargoyla 250.000 haneye yollanmıştır. Her bölgede STK'lar, siyasetçiler, kuaförler, otobüs bileti satıcıları vb. kilit iletişim noktalarının belirlenmesi için çaba harcanmıştır. Çalışma grubu 10.000 adet geri dönüş almıştır.⁴⁴

- Taslak politikalar web sitesinde yayınlanabilir;

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi: Yeni stratejinin hazırlıklarının başladığına ilişkin bir duyuru yayınlandıktan sonra, taslak belge ve belgeyle ilgili temel tartışmalar da yolsuzlukla mücadele ajansının web sitesinde "Karar alma

"[U]lusal yolsuzlukla mücadele stratejileri [...] her düzeyde geniş kapsamlı istişare süreçlerine tabi olmalıdır."*

* Avrupa Birliği Tarafından Katılımcı, Aday ve Diğer 3. Ülkelerle yolsuzlukla mücadelenin geliştirilmesi için 10 İlke.

⁴² Aşağıdaki dipnot 34'e bakınız

⁴³ Uluslararası Şeffaflık Örgütü Ermenistan, "Ermenistan Cumhuriyeti Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi, 4. Ve 5. Bölümlerindeki Açıklamalar ve Öneriler ve bu stratejinin 2009-2012 tarihlerindeki Uygulama Eylem Planı (ASIAP)", 5 Mayıs 2009, www.transparency.am/dbdata/4-5-eng.pdf.

⁴⁴ Jessica Schultz ve Archil Abashidze, "Uygulamada, Yolsuzlukla Mücadele Politikası Yapmak: Gürcistan -Bir Ülke Örnek Çalışması", U4 Raporu 1:2007, Bölüm 2A, www.u4.no/themes/uncac/documents/u4-report-2007-1-ülke-study-Gürcistan.pdf.

sürecinde şeffaflık” isimli bölüm içinde yayınlanmış, taslağın kamuoyuna danışılması için verilen süre ve taslağın birleştirilmesinden sorumlu olan kişinin iletişim bilgileri belirtilmiştir..

2010 Eylem Planının taslağı, Gürcistan Adalet Bakanlığı’nın web sitesine konulmuştur: “Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı Taslağı ile ilgili yorum ve öneriler 26 Ağustos 2010 tarihine kadar aşağıdaki adres aracılığıyla Gürcistan Adalet Bakanlığı’nın İnceleme Dairesi’ne sunulabilir: [...]”⁴⁵

- Politikalar kamuya açık toplantılarda tartışılabilir;

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi: İlk strateji taslağı, 9 Aralık 2010 tarihinde gerçekleştirilen Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Konferansı’nda üst düzey görevliler, uzmanlar, merkezi ve yerel kamu idarecileri ile uluslararası örgütlerin, sivil toplumun ve medya temsilcileriyle tartışılmıştır.

- STK’lar ulusal politikaların başlatıcısı olabilir veya bu yönde taslaklar hazırlayabilirler;

Azerbaycan’da İktisadi ve Sosyal Kalkınma Merkezi (CESD), 17 Mart 2011 tarihinde Parlamento’ya taslak bir ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi sunmuştur. ^{46 47} Yolsuzlukla mücadele politikalarının STK’lar tarafından hazırlandığı ilk ülke muhtemelen Bulgaristan olmuştur; bu ülkede STK’lardan oluşan bir koalisyon, taslak bir yolsuzlukla mücadele politikası hazırlamış ve bu taslak Kasım 1998’de gerçekleştirilen bir kamuoyu forumuyla desteklenmiştir. Söz konusu foruma 150’nin üzerinde hükümet görevlisi, iş dünyasının önde gelen isimleri, STK’lar ve uluslararası örgütler katılım sağlamıştır. Bu sürecin sonunda kabul edilen Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi büyük ölçüde STK’lar tarafından hazırlanan Eylem Planına dayandırılmıştır.⁴⁸

- Sivil toplumun seçilmiş temsilcileri olarak parlamento üyeleri de taslak stratejileri parlamentoda kamuoyuna açık bir şekilde tartışabilirler.

2011-2015 dönemine ait Moldova taslak stratejisi parlamentoda tartışılarak 21 Temmuz 2011 tarihinde kabul edilmiştir.

Sivil toplumun katılımının sağlanması için hangi mekanizma seçilirse seçilsin, kamu sektörü ile sivil toplum arasında formalite icabı bir diyalogdan ziyade gerçek bir diyalogun

⁴⁵ www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=306&info_id=2635.

* GRECO, Polonya hakkında 1. Değerlendirme Turu Raporu, Değ. Turu I Rap (2001) 11E Nihai, 8 Mart 2002, madde no. 137.

⁴⁶ www.cesd.az/CESD_Anti_Corruption_Strateji.pdf.

⁴⁷ “CESD Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi Meclise Gönderildi”, 21 Mart 2011, www.cesd.az/new/2011/03/cesd-anti-corruption-strateji-submitted-to-the-parliament/.

⁴⁸ Açık Toplum Enstitüsü, “Bulgaristan’daki Yolsuzluk ve Yolsuzlukla Mücadele Politikası”, 2002, http://info.worldbank.org/etools/antic/docs/Resources/Ülke%20Profiler/Bulgaria/OpenSocietyInstitute_CorruptionBulgaria.pdf; Maria Yordanova, “Bulgaristan’da yolsuzluğu önleme ve mücadelede sivil toplumun rolü”, 2006, www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/maria%20yordanova.pdf.

GRECO, “bu alanda işbirliğinin güçlendirilmesi amacıyla, Hükümetin yolsuzlukla mücadeleye yönelik eylem ve girişimlerinin tartışılabilmesi için sivil toplum kuruluşlarıyla düzenli bilgi alış verişini yapılmasını” tavsiye etmektedir.”*

oluşturulması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, sivil toplumun tüm örgütlü ve örgütsüz temsilcileri, sürece anlamlı bir şekilde katılma şansına sahip olmalıdır. Geçmişte sivil toplum kuruluşları, sağlam temellere dayanan geribildirimlerde bulunulabilmesi için istişare süreçlerinin yeterince uzun tutulması ihtiyacına işaret etmişlerdir.

2.5 Planlama: Kim ve ne zaman

Risk değerlendirmesinin planlamasında olduğu gibi (bakınız, yukarıda yer alan 1.4.3), aşağıdaki sorulara yanıt verilmesi gerekmektedir:

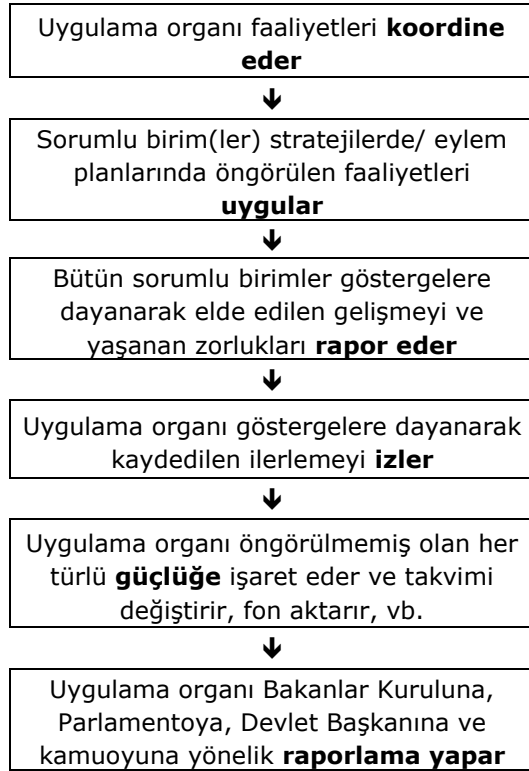
- Strateji ve eylem planı kim tarafından hazırlanıyor? Her sektörün bizzat kendisi tarafından mı, yoksa merkezi bir birim tarafından mı? Yolsuzlukla mücadele uzmanları tarafından mı, yoksa sektör uzmanları veya sektör denetçileri tarafından mı?
- Strateji ve eylem planının kabul edilmesi için öngörülen süre ne?

*<http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/corruption-risk-management/identifying-corruption-risks-/4876>.

3 UYGULAMA

Her politikada olduğu gibi yolsuzlukla mücadele politikalarının da en doğru biçimde uygulanması, en az planlanması kadar önemlidir, hatta bunun planlamadan daha önemli olduğu bile söylenebilir. Bununla birlikte, yolsuzlukla mücadele politikalarının başarısının asıl olarak uygulanma derecesine bağlı olduğu genellikle ifade edilir. Buna ek olarak, genellikle planlama kısmına daha fazla enerji harcanarak bu kısma daha fazla odaklanılır ve böylelikle uygulama aşamasına daha az önem verilmiş olur.

Uygulama şu aşamaları içerir:



2007-2011 Dönemine Ait Azerbaycan Stratejisi'nden uygulama süreci örneği: "Bakanlar Kurulu ve Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, Ulusal Stratejinin uygulama sürecini izler ve Eylem Planı'nda yer alan önlemlerin uygulanması konusunda her altı ayda bir Devlet Başkanına rapor sunar.

Merkezi yürütme yetkilileri [...] Ulusal Stratejinin uygulanma sürecinde geline durumla ilgili olarak Yolsuzlukla Mücadele Komisyonuna ve Bakanlar Kuruluna altı ayda bir bilgi verirler [...].

Bakanlar Kurulu da Milli Meclise [Parlamento] sunduğu yıllık raporunda yolsuzlukla mücadele alanında alınan tedbirler hakkında bilgi vermeye devam eder. Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nun yolsuzlukla mücadele konusunda yıllık raporlar hazırlaması öngörülmektedir."

Yolsuzlukla mücadele politikalarının uygulanması önündeki en büyük güçlükler, kurumlar arası koordinasyona duyulan ihtiyaç, siyasi liderlikteki değişimler, paydaşların çıkarlarının birbiriyle çatışması, siyasi hedeflerin değişmesidir. Her halükarda raporlama, izleme ve koordinasyon süreçleri uygulama aşamasının en önemli adımlarını teşkil etmektedir.

3.1 Raporlama

Koordinasyon ve izlemenin sağlanabilmesi için bütün sorumlu kurumların uygulama/izleme kurumuna rapor sunması gerekir. Her kurum/sorumlu kişi, standart bir raporlama şablonu kullanarak aynı sıralama içinde bilgi verir ve bu da raporların okunmasını ve analiz edilmesini kolaylaştırır.⁴⁹

Raporlamayla ilgili sorunlar

Verilerin niteliğinin düşük olması, raporlamayla ilgili temel sorunlardan birini teşkil etmektedir (kesin ve net, olgulara dayalı veriler yerine belirsiz veya parçalı bilgiler). Raporlamayla ilgili sorunlarda aşağıdaki etmenler de rol oynayabilmektedir:

- Göstergelerin açık ve net olmaması veya ölçümlerinin/değerlendirilmelerinin fazlasıyla zor olması (bakınız, yukarıda yer alan 2.3.2);
- Göstergelerin, ölçülmesi zor olan dolaylı etkilerle ilgili olması ("işlemi çabuklaştırmak için yapılan ödemelere daha az ihtiyaç duyulması");
- Raporlama şablonlarının mevcut olmaması;
- Raporlamayı gerçekleştiren kurumları, göstergeler ve bunların ölçümüyle ilgili olarak yeterince bilgilendirilmemiş olması;
- Raporlama yükümlülüğünün yerine getirilmesi için gereken personelin/kapasitenin mevcut olmaması;
- İşbirliğine yönelik teşvikin mevcut olmaması.

"Uygunsuzlukların tespit edilmesi, engellenmesi ve dikkate alınması bakımından düzenli bir izleme sürecinin inşa edilmesi büyük önem taşımaktadır."*

⁴⁹ Bakınız, örn.: AZPAC Projesi için Quentin Reed'e göre, Avrupa Konseyi Teknik Raporu "Azerbaycan Cumhuriyeti Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Strateji uygulanması raporlama ve izleme için önerilen kurallar ve şablonlar":Azerbaycan'ın Yolsuzlukla Mücadele Stratejisine Destek , 2008, www.coe.int/azpac; Marijana Trivunovic, "Yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin raporlama ve uygulama araçları ile ilgili sunum", GEPAC Projesi Sunumu", Ocak 2008, www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/gepac/779_RTD28Jan08_ppt_trivunovic_en.PDF.

* Yolsuzlukla Mücadele Politikaları hakkında Birleşmiş Milletler Rehberi, s. 97.

Teşvikler

Eylemlerde kaydedilen ilerlemenin düzgün şekilde raporlanabilmesi için teşvikte bulunmanın olası yöntemleri şunlar olabilir:

- Uygulamanın durumuyla ilgili ilerleme raporlarının veya toplu bilgilerin yayınlanması – bu uygulama kurumlar arasında rekabet yaratacak ve kamuoyuna hesap verme ihtiyacı yaratacaktır;
- Sorumlu birimlere gereken eğitim desteğinin sağlanması ve böylece uygulamanın daha kolay hale getirilmesi;
- Yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin uygulanmasına verilen siyasi önceliğin muhafaza edilmesi;
- Sorumlu kurumların yöneticilerinin uygulamayı yerine getirme yükümlülüklerinin mevzuat ve/veya sözleşme yoluyla güvence altına alınması ve büyük ölçekli uygunsuzlukların ortaya çıkması halinde yaptırıma tabi tutulması;
- Eylem planında raporlama şablonuna yer verilmesi de raporlamayla ilgili gereksinimleri açıkça ortaya koyması ve farklı formların yollanmasını tedbiri bakımından raporlamayı kolaylaştırabilir.

Doğrulama

Raporlamayla ilgili bir diğer sıkıntı, verilerin doğruluğu ile ilgilidir: Eksiksiz veya tutarlı olduğu açıkça görülen veriler dışında gönderilen verilerin izleme organı tarafından doğrulanması güç ve hatta imkansız olabilir. Göstergeler ne kadar somut ve ayrıntılı olursa (bakınız, yukarıda yer alan 2.3.2), doğrulanmaları da o kadar kolay olur. Ayrıca, raporların şeffaf olması ve dolayısıyla da doğru olup olmadıklarının sivil toplum tarafından doğrulanması imkanının sağlanması da çok etkili olacaktır.

Şablon

Raporlama şablonunda asgari ölçüde aşağıdaki unsurlar yer almalıdır:

Raporlamayı yapan kurumun ve sorumlu kişinin kimliği

Raporlama süresi

Uygulanmasından sorumlu olunan spesifik faaliyet ve tedbirlerin listesi:

- Eylem planında tanımlanan hedef;
- Hedefle bağlantılı özel tedbir;

(Çok sayıda faaliyetin takip edilmesinin kolaylaştırılması bakımından eylem planlarındaki hedef ve faaliyetler için bir numaralandırma sisteminin oluşturulması önerilmektedir (son Moldova Eylem Planı'nda olduğu gibi); aynı numaralandırma sistemi raporlarda da takip edilmelidir.);

Her bir faaliyetin/tedbirin durumu hakkında güncelleme:

- Faaliyetin/tedbirin numarası ve kısa tanıtımı;
- Yeni faaliyetlerin uygulanma tarihleri;
- Gösterge/ölçüt bakımından kaydedilen ilerleme;
- Karşılaşılan güçlükler;
- Sıradaki adımlar (belirli bir takvim dahilinde);
mümkünse tahmini maliyet.

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi'nin raporlaması, aşağıdaki sütunları içeren bir şablon aracılığıyla gerçekleştirilmektedir:

Eylem (tanıtımı)

İlerleme göstergesi

Başarı düzeyi

Tedbirlerin tanıtımı

Sorunlar ve çözümleri

Raporlama şablonu örneği

Kurum	Ulaştırma Bakanlığı
Sorumlu kişi	Sayın M.
Raporlama dönemi	1 Ocak – 31 Mart 2012

Hedef (no./tanıtımı)	5. Kamu ihalelerinde çalışan tüm kamu görevlilerine yolsuzluk riskleri hakkında eğitim verilmesi			
Tedbir (no./tanıtımı)	Gösterge	İlerleme (tanıtımı/tarihler)	Güçlükler	Sıradaki adımlar
5.1 Eğiticilerin eğitimi	20 eğiticiye eğitim verilmesi	20 eğiticiye 1 haftalık eğitim verildi, 5-12 Mart 2012	20 eğiticiden 2'si yıl sonu itibariyle başka bir bakanlığa tayin edilecek	İlave 2 eğiticiye eğitim verilmesi
vb.				
Hedef (no./tanıtımı)	vb.			
vb.				

Raporlama sıklığı

Ülke	Ermenistan	Azerbaycan	Beyaz Rusya	Gürcistan	Moldova	Ukrayna
Kamu kurumunun izleme organına sunduğu rapor	Üç ayda bir	Altı ayda bir	Yılda bir Başsavcılık ve Bakanlar Kurulu, elde edilen bilgileri derler ve 1 Mart tarihine kadar Koordinasyon Kurulu'na sunar.	Her altı ayda bir	Üç ayda bir	Yılda bir 15 Şubat tarihine kadar
İzleme organının Bakanlar Kuruluna / Devlet Başkanına sunduğu rapor	Üç ayda bir	Altı ayda bir Bakanlar Kurulu ve Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu [...] Eylem Planının uygulamasıyla ilgili olarak Devlet Başkanı'na altı aylık aralıklarla rapor sunar.	Yılda bir Koordinasyon Kurulu, programın uygulamasıyla ilgili olarak Bakanlar Kurulu'na 1 Nisan tarihine kadar bilgi verir.	Yılda bir	belirtilmemiştir	belirtilmemiştir
İzleme organının Parlamento'ya sunduğu rapor	belirtilmemiştir	Yılda bir Bakanlar Kurulu, yolsuzlukla mücadele tedbirleri hakkında Milli Meclise yılda bir rapor sunar.	belirtilmemiştir	belirtilmemiştir	Parlamento komitesi tarafından sürekli denetim	belirtilmemiştir
Kamuoyuna sunulan rapor	belirtilmemiştir	Yılda bir Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu tarafından	belirtilmemiştir	Yılda bir	Yıllık ulusal yolsuzlukla mücadele konferansı	Yılda bir Yolsuzlukla Mücadele Politikası Kurumu tarafından

3.2 İzleme

İzleme organları, raporlarla elde edilen bilgiyi tedbirlerin/faaliyetlerin uygulanmasını sağlamak ve göstergeler bakımından kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek için kullanır. İzleme faaliyetinin en büyük güçlüklerinden biri, raporlanan verilerin niteliksiz veya eksik olmasıdır (bakınız, yukarıda yer alan 3.1).

İzleme organları

Bazı ülkelerde uygulamayı denetleyen kurum aynı zamanda izleme faaliyetlerini de gerçekleştirir; bazı ülkelerde ise ayrı bir izleme organı bulunur. Her iki yapının avantajlı yönleri şunlardır:

Uygulamayı denetleyen ve izlemeyi gerçekleştiren tek bir kurum olması:

- Kaynak/personel tasarrufu: İki ayrı komisyonun kurulması genellikle daha fazla sayıda personelin ve destek personelin bulunmasını gerektirir;
- Etkinlik: Tek bir kurum olduğunda iki ayrı kurum arasında iletişim kurulmasına gerek kalmaz.

İzleme kurumunun ayrı olması:

- Çıkar çatışmasının önlenmesi: Uygulamadan sorumlu kurumlar, izleme sonuçlarıyla ilgili daha hoşgörülü bir tutum takınabilirler;
- Uzmanlaşma: İzleme faaliyeti oldukça karmaşık metodolojilerin takip edilmesini gerektirebilir. Bu durum ise üst düzey bir uygulama organının uğraşmak istemeyeceği bir durumdur; kaldı ki, bunun için yeterli zamanı da olmayabilir.

İzleme kurumunun nereye yerleştirileceği de önemli bir karar konusudur. Politika düzeyine yakın bir yere yerleştirilmesi nüfuzunu arttırabilir ama siyasi müdahale riskini de arttırabilir. Diğer yandan, özerk bir kurum siyasi olarak daha bağımsız hareket edebilir ama diğer kurumları eyleme geçirmek konusunda daha az beceri sergileyebilmesi ihtimali de vardır.

Uygulamada izleme kurumları ile onlara bağlı çalışma grupları ya hiç toplantı gerçekleştirilmekte, ya da resmi olarak öngörülenden çok daha az sıklıkla gerçekleştirilmektedir.⁵⁰

* GRECO, Sırbistan hakkında 1. Ve 2. Değerlendirme Turu Raporuna katılım, 23 Haziran 2006, Değ. Turu I-II Raporları (2005) 1E Yeniden Düzenlenmiş, madde no. 90.

** GRECO, Hırvatistan hakkında 1. Değerlendirme Turu Raporu, Değ Turu I Rap (2002) 4E Nihai, 17 Mayıs 2002, madde no. 140.

⁵⁰ Bölgesel Kalkınma Merkezi/Uluslararası Şeffaflık Örgütü Ermenistan, Ermenistan'daki Yolsuzlukla Mücadele Politikası, Yerevan 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan047863.pdf>.

GRECO "uygulamayla ilgili [...] etkin bir izleme mekanizmasının kurulmasını tavsiye eder."*

"Çeşitli kurumlardan temsilcileri barındıran bir komisyon – Parlamenteoya bağlı olabilir – ve çeşitli devlet kurumlarından kararlı temsilciler – bunlar arasında [...] sivil toplum kuruluşları ve iş dünyasından temsilciler de yer alabilir."**

Her halükarda, kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen izleme faaliyetlerinin STK'lar tarafından gerçekleştirilen izleme faaliyetleriyle bütünleştirilmesi büyük önem taşımaktadır: Kamu kurumları ister istemez kamuoyuna başarılarını raporlama ihtiyacını hissetmekte ve bu nedenle de kaydedilen ilerlemeyi "şişirebilmektedir".

Görevler

Uygulama sürecinin en önemli ve karmaşık sorunlarından birisi, uyumun sağlanabilmesi için bir dizi farklı kurumun faaliyetleri arasında eşgüdümün sağlanmasıdır. Herhangi bir eylem plana uygun olarak uygulanmadığında, uygulama organları izleme sonuçlarından faydalanarak aşağıdaki tedbirleri alabilirler:

- Liderlik: Uygulamanın sorumluluğunun gerekli hiyerarşik ağırlığa sahip olan bir sorumluya verilmesini sağlayın;
- İletişim: Belirli tedbirlerin uygulanmasının birden fazla kurum arasında eşgüdüm sağlanmasını gerektirdiği durumlarda söz konusu kurumlar arasında iletişim kurulmasını sağlayın;
- Zaman Çizelgesi: Yapılan Zaman Çizelgesinin fazla sıkışık olduğu ve yeni bir Zaman Çizelgesine ihtiyaç olduğu ortaya çıkabilir. Eylem planındaki Zaman Çizelgesi değiştirilirken eski ve yeni takvimlerin şeffaf bir şekilde ortaya konulması tavsiye edilmektedir;
- Bütçe, personel: Söz konusu eylemle ilgili bütçe veya personel tahsisatına uygulama organı ön ayak olabilir;
- Güncelleme: Bazen bir eylem planının bazı bölümlerinin gözden geçirilip yeniden hazırlanmasına ihtiyaç duyulabilir.

Teknik açıdan bakıldığında, uygulama organları yukarıda bahsi geçen tedbirlerle ilgili genellikle sadece tavsiyede bulunabilmektedir. Bununla birlikte, bu tür kurumların üst düzey yöneticileri (Bakanlar vb.) aynı zamanda genellikle söz konusu tavsiyelerin uygulamaya konulmasından da sorumlu olduğu için söz konusu tavsiyeler esasen oldukça emredici olabilmektedir.

Planların bazı bölümlerinin uygulanması kültürel sebeplerle zor olabilmektedir. Örneğin muhbirlikle ilgili düzenlemeler, geçmişte iç güvenlik kurumlarında yolsuzlukların yaşandığı toplumlarda güvensizlikle karşılanacaktır. Siyasetin finansmanında, üst düzey kamu görevlilerinin mal beyanlarında veya kamu görevlilerinin dokunulmazlıklarının azaltılmasında şeffaflığın sağlanması gibi düzenlemeler toplumun geneli tarafından desteklenecek, fakat siyasi liderlik tarafından desteklenmeyebilecektir.

"GRECO, "yolsuzluk konusuyla ilgilenen üst düzey kamu makamlarının kıdemli yöneticilerini [...] bir araya getirmek ve bunlara bağlı tüm organların [...] çalışmalarını yönlendirmekle sorumlu bir organ tesis edilmesini [...]" tavsiye etmektedir.*

* GRECO, Polonya Hakkında 1. Değerlendirme Turu Raporu, Değ Turu I Rap (2001) 11E Nihai, 8 Mart 2002, madde no. 136.

Uygulama organları yalnızca kaydedilen ilerlemeye tepki vermekle kalmamalı, başlangıçtan itibaren tüm kurum ve personele özel görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak bilgi vermeli ve bu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinin yararlarına işaret etmelidir. Eylem planlarının uygulamaya sokulması çoğunlukla her kurumun kendi inisiyatifine bırakılmakta ve bazen karmaşıklaşan politikalarla başa çıkılabilmesi için gereken tavsiye ve kapasite oluşturma yardımı sağlanmamaktadır. Bu kurumlara talimat ve Zaman Çizelgesi içeren mektuplar yollamak genellikle yeterli olmamaktadır. Bu nedenle, Ermenistan gibi bazı ülkeler – uluslararası hibe örgütlerinin de desteğiyle – yolsuzlukla mücadele politikalarının hayata geçirilmesinde kendilerine düşen görevi yerine getirebilmeleri için kamu kurumlarına yönelik eğitimler düzenlemiştir.

3.3 STK'ların ve kamuoyunun katılımı

Yolsuzlukla mücadele politikalarının uygulanması sürecine STK'ların katılımı iki şekilde sağlanabilir: Ya koordinasyon ve izleme organlarının bir parçası haline getirilerek ya da STK olarak hükümete "dışarıdan" bağımsız tavsiyede bulunması sağlanarak.

İçeriden katılım

Ülke	STK'ların organlara üyeliği	No.
Ermenistan	Yolsuzlukla Mücadele Konseyi (eşgüdüm organı) Uygulama İzleme Komisyonu	- En az 3
Azerbaycan	-	-
Beyaz Rusya	-	-
Gürcistan	Yolsuzlukla Mücadelede Kurumlararası Koordinasyon Konseyi (eşgüdüm ve izleme)	23 üyeden 5'i
Moldova	İzleme organı	18 üyeden 7'si
Ukrayna	İzleme organı	2

Eğer STK'ların sayısı, Konsey bünyesindeki koltuk sayısından fazlaysa üyelerin nasıl seçileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Doğu Ortaklığı ülkelerinde hem hükümet, hem de STK temsilcileri, üyeleri kendi içlerinden seçme ve aday gösterme işinin STK'lara bırakılmasının iyi bir uygulama olduğu konusunda teyit vermişlerdir (bakınız, yukarıda yer alan 0). Moldova Cumhuriyeti bu modeli takip etmekte ve aynı zamanda buna ek olarak beş STK üyesinden birinin Uluslararası Şeffaflık Örgütü temsilcisi olmasını şart koşmaktadır:

"İzleme Grubunun üyeleri şunlardır: [...] Uluslararası Şeffaflık Örgütü - Moldova'dan bir temsilci dahil olmak üzere Yolsuzlukla Mücadele İttifakı'ndan 5 temsilci; [...]"

Dışarıdan katılım

Sivil toplumun yolsuzlukla mücadele politikalarının izlenmesi sürecine katılımının sağlanması için kamu komisyonlarına/konseylere üyeliğin yanı sıra başka yollar da mevcuttur:

- STK'lar, kendi hazırladıkları raporları yayınlayarak yolsuzlukla mücadele stratejilerinin uygulama süreci üzerine yorumda bulunabilirler;

Azerbaycan, 2007-2011 Strateji'nde bu tür raporların hazırlanmasını açıkça talep etmektedir: "Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu'nun yolsuzlukla mücadele üzerine Yıllık Ulusal

* GRECO, Türkiye hakkında 1. Ve 2. Değerlendirme Turu Raporlarına Katılım, Değ. Turu I-II Raporları (2005) 3E Nihai, 10 Mart 2006, madde no. 195.

** GRECO, Arnavutluk hakkında 1. Tur Değerlendirme Raporu, Değ. Turu I Rap (2002) 9E Nihai, 13 Aralık 2002, madde no. 142.

"[G]örünüşe göre uygulama süreci oldukça kapalı bir şekilde gerçekleşmiş ve yalnızca hükümet çevreleriyle sınırlı kalmıştır. [...] Bu tür bir yaklaşım [...], reformlarla ilgili olarak kamuoyunda farkındalık yaratılması ve kamu idaresinde yapılan reformlara kamuoyunun desteğinin sağlanması bakımından olumsuz etkiye sahip olmuştur."*

Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Planı, "sivil toplumun ve iş dünyasının Planın uygulama aşamasına katılımını hedefleyen daha güçlü bir yaklaşım" doğrultusunda değiştirilmelidir.**

Raporlar hazırlaması öngörülmektedir. Rapor, ilgili kamu kurumlarının katılımıyla hazırlanacak ve raporun hazırlanmasında sivil toplum kuruluşlarının verdikleri bilgilerden faydalanılacaktır.”

- Yurttaşlar, Hükümete veya Parlamento'ya bireysel araştırma veya dilekçelerini sunabilir;
- Yurttaşlar, seçimlerde verdikleri oyu yolsuzlukla mücadele politikalarından elde edilen sonuçlara dayanarak belirleyebilirler;
- Yurttaşlar, yolsuzlukla mücadele politikalarının uygulanması süreciyle ilgili olarak medyada veya diğer kamuoyuna açık forumlarda tartışmalar yürütebilirler;
- Kamu kurumları, izleme için gereken verilerin toplanması veya eğitim faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi gibi bazı görevleri STK'lara delege edebilirler. Bununla birlikte, finanse edildikleri takdirde bu tür faaliyetler, STK'ların kamu kurumlarına belirli düzeyde bağımlı hale gelmelerine neden olabilir.

Uygulama açısından bakıldığında, yolsuzlukla mücadele politikalarının etkinlik düzeyinin değerlendirilmesi, tarafsızlık, güvenilirlik ve nesnellik adına STK'ların doğal görevi olabilir. İzleme faaliyetinde bir uygulamada kaydedilen ilerlemeye bakılırken, değerlendirmede yolsuzlukla mücadele politikalarının çıktılara (etki) odaklanılır. Bununla birlikte, bu yaklaşım, tanımı itibarıyla uygulamanın bütününden birincil derecede sorumlu olan hükümeti yükümlülükten kurtarmaz.

Ne tür bir katılım mekanizması benimsenirse benimsensin, kamu kurumlarının şeffaflığı güvence altına almaları ve konuyla ilgili gizli olmayan her türlü bilgiyi kamuoyuna açıklamaları temel ön şarttır.

4 STRATEJİ VE EYLEM PLANLARININ GÜNCELLENMESİ

Yolsuzlukla mücadele politikaları, 4-5 yıllık dönemleri kapsayan uzun vadeli kararlardır. Elbette bu belgelerin zaman içerisinde gözden geçirilmesine ve uyarlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. İlkesel olarak bakıldığında, politikanın gözden geçirilmesi yönünde bir taahhüdün yer alması gerekir (tercihen politika belgesinde veya onay kararının metninde). Sürecin güncellenmesi konusunda iki temel seçenek mevcuttur:

İzleme, "yeni stratejik unsurların somut bir biçimde tasarlanması ve gerektiğinde mevcut stratejilerin değiştirilmesi için gereken zaruri bilgiyi" temin eder.*

Birincisi, eylem planları, stratejide öngörülen sürenin yalnızca küçük bir kısmını kapsar ve dolayısıyla stratejinin uygulanması her yeni eylem planıyla birlikte düzenli olarak güncellenmiş olur.

2005-2010 Dönemi Moldova Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi bir birini takip eden dört ayrı eylem planıyla uygulanmıştır: 2005, 2006, 2007-2009 ve 2010 yılı eylem planları.

Moldova Cumhuriyeti, eylem planlarının sürekliliğini şu rehber ilke çerçevesinde sağlar:

"Uygulanmayan eylemlerin uygulanmama gerekçeleri sağlam bir şekilde açıklanmalı ve eğer eylem hala geçerliliğini koruyor ise sonraki eylem planlarında uygulanmalıdır."

İkincisi, strateji ve eylem planları Yolsuzlukla Mücadele Konseyi veya kamuoyuna açık bir konferansla düzenli olarak, örneğin yılda bir gözden geçirilir ve gerekirse uyarlanır.

2010 Yılı Gürcistan Stratejisi: "Gürcistan Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi, uygulama hakkında gerçekleştirilen izleme faaliyetlerine dayalı olarak gözden geçirilebilir ve değiştirilebilir."

Doğu Ortaklığı ülkelerinde Strateji genellikle Devlet başkanı tarafından onaylanır; ancak bazen değişiklik veya iyileştirmeler uygulama organına delege edilebilir:

2010 Yılı Gürcistan Strateji'sine göre Kurumlar arası Koordinasyon Konseyi'nin görevlerinden birisi, yolsuzlukla mücadele strateji ve eylem planında "değişiklik yapmak"tır.

Faaliyetlerin takip edilebilmesi için, değişikliklerin gerekçeleri politika belgesi içinde yazılı hale getirilmelidir.

* Yolsuzlukla Mücadele Politikaları Hakkında Birleşmiş Milletler Rehberi, s. 97.

5 KAMUOYU FARKINDALIĞI

Yolsuzlukla mücadele politikalarının tanıtılması, bu politikaların uygulanmasından kendileri adına ne bekleyebilecekleri konusunda toplum bireylerini bilinçlendirir. Ayrıca, tanıtım faaliyetleri, eylem için gerekli olan kamuoyu farkındalığını da artırır ve böylece toplumun sürece katılımı ve politikalarla ilgili kararlılık göstermesi de sağlanabilir (bakınız, yukarıda yer alan 2.1.1). Kamuoyunda farkındalık yaratılabilmesinin temel araçları şunlardır:

İnternet

Bütün Doğu Ortaklığı ülkeleri, hemen hemen tüm diğer ülkelerde olduğu gibi, kendi yolsuzlukla mücadele politikalarını İnternette yayınlamaktadır:

Ermenistan

www.qov.am/en/anticorruption/

Azerbaycan

www.antikorrupsiya.gov.az/

Beyaz Rusya

www.prokuratura.gov.by/sm.aspx?quid=10789

Gürcistan

www.justice.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=649

Moldova Cumhuriyeti

<http://en.cccec.md/Strtegianaonalanticorupie>

Ukrayna

<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001%2F2011>

Konferanslar

Bazı ülkelerde her yıl Yolsuzlukla Mücadele Konferansları düzenlenmektedir:

2011-2015 Dönemi Moldova Stratejisi: İlk strateji taslağı, 9 Aralık 2010 tarihinde gerçekleştirilen Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda üst düzey görevliler, uzmanlar, merkezi ve yerel kamu idarecileri ile uluslararası örgütlerin, sivil toplumun ve medya temsilcileriyle tartışılmıştır.

Basın açıklamaları

Yolsuzlukla mücadele stratejilerinin kabul edilmesine daima, hükümet tarafından gerçekleştirilen basın açıklamaları eşlik etmektedir.

Beyaz Rusya Devlet Başkanı tarafından 10 Mayıs 2007 tarihinde gerçekleştirilen basın açıklaması: "2007-2010 dönemine yönelik Yolsuzlukla Mücadele Devlet Programı onaylandı – Beyaz Rusya Cumhuriyeti Devlet Başkanı Alexander Lukashenko, 220 sayılı 7 Mayıs 2007 tarihli Kararnameyle 2007-2010 dönemine yönelik Yolsuzlukla Mücadele Devlet Programı'nı onaylamıştır. [...]"⁵¹

"Strateji ve alınan tedbirlerle ilgili kamuoyu farkındalığının arttırılabilmesi için strateji ve eylem planı yaygın bir biçimde duyurulmalıdır."*

⁵¹<http://president.gov.by/en/press44562.html#doc>.

Okullar, üniversiteler, kütüphaneler

Yolsuzlukla mücadele stratejileri okullardaki ve üniversitelerdeki tartışmalara konu olmakta ve hatta diğer kamu binalarında, örneğin kütüphanelerde gerçekleştirilen farkındalık yaratmaya yönelik etkinliklerin konusunu oluşturmaktadır.

Beyaz Rusya Ulusal Kütüphanesi'nin 21 Haziran 2010 tarihli basın açıklaması: 'Yolsuzlukla Mücadele – Devleti Güçlendirmenin Başlıca Yolu' konulu kitap sergisi 21 Temmuz – 31 Ağustos tarihleri arasında Yasal Bilgi Okuma Odası'nda (207 no'lu oda) düzenlenecektir."⁵²

Radyo ve televizyon

Yolsuzlukla mücadele stratejileri, radyo ve televizyon yayınlarının düzenli konularından birini teşkil etmektedir.

Avrupa Konseyi'nin "Azerbaycan Yolsuzlukla Mücadele Stratejisine Destek" Projesi kapsamında Hükümetin Yolsuzlukla Mücadele Strateji ve Eylem Planı ile ilgili farkındalığın artırılması amacıyla 2008 yılında beş adet farkındalık yaratma etkinliği düzenlenmiştir. Etkinlikler pek çok TV kanalında (AzTV, ANS, Space, Lider) yayınlanmıştır.

Reklam

Reklam kampanyaları, kamuoyunda hem yolsuzlukla ilgili bilgi düzeyinin artırılması, hem de aynı zamanda yolsuzluk karşısındaki hoşgörüsüzlüğün güçlendirilmesi bakımından önemli araçlardır.

Uygulama raporları

Pek çok stratejide uygulamayla ilgili olarak kamuoyuna yönelik bir raporun hazırlanması öngörülmektedir. Kamuoyuna yönelik raporlar bazen yolsuzlukla mücadele mevzuatında da öngörülebilmektedir.

Ukrayna Kanunu'nun "Yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadeleye yönelik ilkeler üzerine" başlıklı 19. Maddesine göre, özel yetkili yolsuzlukla mücadele politikası kurumu, "15 Nisan tarihinden geç olmamak kaydıyla, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçları hakkında bir rapor hazırlayarak yayınlacaktır. Raporla [...] Ukrayna Devlet Başkanı tarafından belirlenen yolsuzlukla mücadele stratejisinin uygulama durumuyla ilgili bilgilere yer verilecektir."

Yolsuzlukla mücadele girişimleriyle ilgili farkındalık araştırmaları

Bazen yolsuzlukla mücadele girişimleriyle ilgili farkındalık durumu araştırmalara konu olmakta ve bu araştırmaların sonuçlarına göre hükümetin farkındalık tedbirleri yeniden uyarlanabilmektedir. Araştırma sonuçlarının yayınlanması, kendi başına, önemli mesajların iletilmesine de fayda sağlamaktadır.

⁵² www.nlb.by/portal/page/portal/index/detailed_news?param0=24289&lang=en&rubricId=1012.

* GRECO, Macaristan hakkında 1. Değerlendirme Turu Raporu, 28 Mart 2003, Değ. Turu I Rap (2002) 5E Nihai, madde no. 90.

"[K]amuoyuna tedbirlerle ve yolsuzlukla mücadelede elde edilen sonuçlarla ilgili yeterince bilgi verilmemesi, kamu kurumlarına olan güvenin önünde engel teşkil etmektedir."*

Ermenistan: 2010 Yılı Hane Halkı Yolsuzluk Araştırması, bölüm 4, s. 38: "2010 yılında araştırmaya katılanların yalnızca yüzde 14'ü Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi İzleme Komisyonu'ndan haberdar olduğunu ifade etmiştir."

6 EK

6.1 Genel anketler

Genel olarak kamu idaresini konu alan çok sayıda anket veya benzeri kaynak, örneğin:

- "Yolsuzluk riski değerlendirmesi metodolojisi rehberi" başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, PACA Projesi için hazırlayan: Quentin Reed ve Mark Philp (Aralık 2010), sayfa 16/Ek 1⁵³
- Moldova Cumhuriyeti'nde Yolsuzluk, Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadele Projesi başlıklı Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Projesi (MOLICO), Taslağın İngilizce tercümesi: "Kamu Kurumlarında Yolsuzluk Riski Değerlendirmesi Metodolojisi"⁵⁴
- Baltık Denizi Bölge Ülkelerinde Demokratik Kurumlar ve Kamu İdaresinde Yolsuzluğun Önlenmesi üzerine araştırma yapan PROVIDUS/CBSS Çalışma Grubu (2008)⁵⁵

6.1.1 Kurumsal riskler

Yukarıda bahsi geçen anketlerde, bir kurum olarak herhangi bir kamu idaresini ilgilendirebilecek sorunlar ele alınmaktadır. Bunlar arasında kamu hizmeti, etik, bütçe ve maliye yönetimi, şikayet sistemi, bilgi edinme özgürlüğü ve e-devlet gibi konulara yer verilmektedir.

6.1.2 İşlevsel riskleri

Kamu idaresi, yolsuzlukla ilgili olarak özellikle şu işlevleri yerine getirir – ve bunların tamamı özel bazı riskleri barındırır: Kurumların bizzat kurum olmaktan kaynaklanan durumlarının yanı sıra (bakınız, yukarıda yer alan 6.1.1), her sektörde aşağıdaki işlevlerden bir veya daha fazlası yerine getirilir – ve bunların her biri kendine özgü riskler barındırır:

Ruhsat, izin ve sertifikalar

Örnekler: Pasaport, ticari lisans, bina ruhsatı, eğitim diploması.

Bu işlevle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik ve kayırmacılık.

Yukarıda bahsi geçen PACA Anketi'nin D Bölümü (Prosedürler ve karar alma süreçleri) ruhsat gibi alanlarda – yolsuzluğun gerçekleştiği başlıca yerlerden biri başvuru süreçleridir – örnek oluşturacak niteliktedir.

Ayrıca, nakit transferleri de izin ve sertifikalarla ilgili tipik yolsuzluk riskini teşkil etmektedir. Yeni Güney Galler/Avustralya Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, nakit transferleri ile ilgili bir rehber yayınlamıştır.⁵⁶

Önemli bazı ilave sorular şunlar olabilir:

- Bütün işlemi tek bir görevli mi kontrol ediyor?
- Ön büro memuru ile karar verici ayrı ayrı kişiler mi?
- Eksiksiz bir e-devlet prosedürü mevcut mu veya bu tür bir prosedürün oluşturulması mümkün mü?

⁵³www.coe.int/paca.

⁵⁴www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20Legisl%20methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf.

⁵⁵http://www.mfa.gov.lv/data/file/petijumi/corruption_prevention.pdf.

⁵⁶<http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/cash-handling/4909>.

- Daha yüksek harçlarla ilgili olarak herhangi bir ekspres servis seçeneği resmi olarak mevcut mu?
- İlgili para transferleri ortadan kaldırılabiliyor veya azaltılabiliyor mi?
- Nakit transferi prosedürleri denetimle sınılanmış durumda mı?

Teşvik ve hibeler

Örnekler: Ekonomi Bakanlığı (firmalara verilen teşvikler); Eğitim Bakanlığı (öğrencilere verilen burslar)

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: kayırmacılık, çıkar çatışması, zimmete geçirme ve komisyon alma.

Pek çok tarafı ilgilendiren bir yolsuzluk riski oluşturmasına karşın teşvikler ilginç bir şekilde yolsuzlukla mücadele literatüründe hiç değilse bile çok az rastlanan bir konudur. Yeni Güney Galler/Avustralya Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, teşvik ve hibelerle ilgili birkaç tane rehber ilke yayınlamıştır.⁵⁷

Ayrıca, sosyal teşvikler için geçerli olan dürüstlük mekanizmaları, genel olarak teşvik ve hibe alanında da geçerlidir (bakınız, aşağıda yer alan 6.2.1 "Sosyal hizmetler").

Yukarıda bahsi geçen PACA Anketi'nin D Bölümü (Prosedürler ve karar alma süreçleri) teşvik ve hibe gibi alanlarda – yolsuzluğun gerçekleştiği başlıca yerlerden biri başvuru süreçleridir – örnek oluşturacak niteliktedir.

Kamu ihaleleri

Örnekler: İmar Bakanlığı veya Ulaştırma Bakanlığı'nın satın alma birimleri

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik, çıkar çatışması, komisyon alma, kayırmacılık.

Kamu ihaleleri, kamu idaresinin temel faaliyetlerinden biri olmakla birlikte temel yolsuzluk risklerinden birini de teşkil etmektedir. Bu alanda riski azaltmaya yönelik sayısız belge mevcuttur: İş Dünyasında Yolsuzlukla Mücadele Portalı, Kamu İhale Durum Tespit Aracı;⁵⁸ OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü), Kamu İhalesinde Dürüstlüğün Arttırılması: Kontrol Listesi (2008)⁵⁹; Chr. Michelsen Enstitüsü, İhalede Bütünlüğün Temelleri, Rehber Kitap (3. Versiyon, 23 Şubat 2010)⁶⁰; BM / Küresel İlkeler Sözleşmesi (UN/Global Compact), Tedarik Zincirinde Yolsuzlukla Mücadele: Müşteriler ve Tedarikçiler için Rehber (Haziran 2010)⁶¹; Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Kamu alımlarında yolsuzluğu engellemek için Elkitabı (Şubat 2006).⁶²

Teftiş ve denetimler

Örnekler: Hijyen ve vergi denetimleri

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik, görevi kötüye kullanma, kayırmacılık.

Yukarıda bahsi geçen PACA Anketi'nin D Bölümü (Prosedürler ve karar alma süreçleri) teftiş ve denetimler gibi alanlarda – yolsuzluğun gerçekleştiği başlıca yerlerden biri süreçlerdir – örnek oluşturacak niteliktedir.

⁵⁷ <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/grants-and-program-funding/4907>.

⁵⁸ <http://www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/public-procurement-tool.aspx>.

⁵⁹ <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingdurustlukinpublicprocurementacheklist.htm>.

⁶⁰ www.cmi.no/file/?971.

⁶¹ www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/Fighting_Corruption_Supply_Chain.pdf.

⁶² http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement.

Gelir ve harç tahsilatı

Örnek: Vergi veya gümrük daireleri

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik, zimmete geçirme.

Dünya Gümrük Örgütü⁶³ gelir idarelerine yönelik kapsamlı bir dürüstlük aracı olarak Dürüstlük Kalkınma Rehberi'ni hazırlamıştır.⁶⁴ Rehber, "gümrük" kavramını hem Gümrük, hem de Vergi idarelerini (ve diğer gelir idarelerini) kapsayacak şekilde genel anlamda kullanmaktadır; bu nedenle belgenin her iki idare türü içinde değer taşıdığı teslim edilmelidir. Belgede, farklı dürüstlük ilkeleriyle bağlantılı sorular içeren çok sayıda kontrol listesi yer almaktadır.

Ayrıca, gelir ve harç tahsilatında da nakit transferleri tipik yolsuzluk risklerinden birini teşkil etmektedir. Yeni Güney Galler/Avustralya Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, nakit transferiyle ilgili rehber ilkeler yayınlamıştır.⁶⁵

Devlet mallarının yönetimi

Örnek: Devlet Mülkleri Kurumu

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: zimmete geçirme, görevi kötüye kullanma.

Şu el kitabının B Bölümü'nde (sayfa 5 ve devamı) devlet mülklerinin yolsuz şekilde kullanımına ilişkin risk göstergeleri yer almaktadır: Ulusal Bilim Vakfı Genel Teftiş Bürosu, Olası Hibe Yolsuzlukları Göstergeleri-El Kitabı (2009).⁶⁶

Düzenleyici işlevler

Örnek: Telekomünikasyon Düzenleme Kurumu

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik, çıkar çatışması, kayırmacılık.

Avustralya Ulusal Denetim Bürosu'nun "Düzenlemelerin İfasi" üzerine "Daha İyi Uygulama Rehberi" başlıklı (Mart 2007) çalışmasında⁶⁷ düzenleme kurumlarının (finans veya telekomünikasyon piyasalarını düzenleyen kurumlar vb.) yolsuzluğu nasıl önleyebileceğine ilişkin kısa bir bölüm (sayfa 13 ve devamı) yer almaktadır.

Kolluk kuvvetleri

Örnek: Sokak polisi

Bu işlemlerle bağlantılı temel yolsuzluk biçimleri şunlardır: rüşvetçilik, görevi kötüye kullanma.

USAID "Yolsuzluk Değerlendirmesi El Kitabı Taslak Nihai Raporu" başlıklı çalışmasında (Mayıs 2006) kolluk kuvvetlerinin görevleriyle ilgili yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesi yer almaktadır.⁶⁸

⁶³ http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/cb_dürüstlük.aspx.

⁶⁴ <http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/B89997B68D6A4E34AE9571979EADA39F.ashx>

⁶⁵ <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/knowning-your-risks/cash-handling/4909>.

⁶⁶ <http://www.nsf.gov/oig/FraudGöstergeleri.pdf>.

⁶⁷ www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/administering_regulation_.pdf.

⁶⁸ Sayfa 94 deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

6.2 Sektör anketleri

Her sektörün kendine has özellikleri bulunmaktadır: Paydaşlar birbirleriyle nasıl ilişki kurmaktadır? Çıkarları nelerdir? Bu sektörde kamu erki tarafından hangi özel mali çıkarlar denetlenmektedir? Örneğin orman ve banka sektörlerinin teknik özelliklerinin birbirlerinden oldukça farklı olduğu açıktır. Yolsuzluk risklerine karşı duyarlılık geliştirilebilmesi için, yukarıda bahsi geçen kurumsal ve işlevsel risklerin yanı sıra her sektörün kendine has özelliklerinin de kavranması gerekir.

Yolsuzluğun önlenmesi veya yolsuzluk riskleri ile ilgili sektör raporları veya geçmişte farklı ülkelerde yapılan risk değerlendirmeleri ile ilgili raporlar, her sektörün yolsuzlukla bağlantılı teknik özellikleri hakkında önemli ipuçları verir.

Aşağıdaki sektör listesi tam olmamakla birlikte kamu idaresinin temel boyutlarını kapsamaktadır. Bahsi geçen belgeler bazı örnekleri teşkil etmekte ancak uluslararası alanda erişilmesi mümkün olan kaynakların tamamını yansıtmamaktadır.

6.2.1 Uygulayıcı sektörler

Tarım

“Yolsuzluk ve Tarım Sektörü” (Kasım 2002) başlıklı USAID raporu, tarım sektöründeki yolsuzluk riskleriyle ilgili bazı temel hususlara açıklık kazandırmaktadır.

“Tarım ve enerji sübvansiyonlarında (yardımlarında) yolsuzluk ve dolandırıcılık: temel sorunları tespit etmek”⁶⁹ başlıklı IISD raporu, tarımsal teşviklerle ilgili yolsuzluklara vurguda bulunmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele kurumları

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda, yolsuzlukla mücadele kurumlarında ortaya çıkan yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmiştir.⁷⁰

Bankacılık denetleme

Bankacılık denetleme alanındaki yolsuzluk riskleriyle ilgili literatür çok dardır: “Mali İstikrar Kurulu (FSB – www.financialstabilityboard.org) ve Basel Bankacılık Denetleme Komitesi’nin (BCBS – www.bis.org/bcbs) web sitelerinde ‘yolsuzluk’ veya ‘dürüstlük’ kelimelerine rastlanmamaktadır.”⁷¹ Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Temmuz 2012’de G20-Grubu’na “2013 - 2014 dönemine yönelik yeni G20 Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı için öncelikli konular önermiştir”.⁷² Bu öncelikli konular arasında bankacılık denetleme ile ilgili birkaç etik nokta da yer almaktadır; buna göre gelir ve mal varlığı beyanı rejiminde değişikliğe gidilerek bankacılık alanındaki görevlilerin de bu rejime dahil edilmesi düşünülmelidir.

İnşaat

Altyapı Alanında Yolsuzlukla Küresel Mücadele Merkezi (GIACC), Yolsuzlukla Mücadele Sistemi Projesi (PACS) başlatmıştır. Projeye, inşaat projelerinde yolsuzluğun tespit edilmesi ve

⁶⁹<http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=1374>.

⁷⁰ Sayfa 94 deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

⁷¹<http://blog.transparency.org/2012/07/31/g20-must-address-financial-dürüstlük-as-corruption-surges-through-major-banking/>.

⁷²http://www.transparency.org/files/content/faaliyet/31Jul2012_TISubmission_G20ACWorkingGroup_EN_1.pdf.

önlenmesine yardımcı olacak bütüncül ve kapsamlı bir sistem tasarlanmaktadır.⁷³ Ayrıca bakınız, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, İnşaat/Yapım Projeleri Risk Değerlendirmesinde Yolsuzluğu Önleme ve Fon Sağlayanlar için Önerilen Tedbirler (Temmuz 2006)⁷⁴

Kültür

Bu sektörde yolsuzluk riski barındıran en önemli faaliyet alanı muhtemelen hibelerdir (kültür projeleri vb. için).

Gümrük

Dünya Gümrük Örgütü⁷⁵ kapsamlı bir dürüstlük aracı olarak Dürüstlük Kalkınma Rehberi'ni hazırlamıştır.⁷⁶ Rehber, "gümrük" kavramını hem Gümrük, hem de Vergi idarelerini (ve diğer gelir idarelerini) kapsayacak şekilde genel anlamda kullanmaktadır; bu nedenle belgenin her iki idare türü içinde değer taşıdığı teslim edilmelidir. Belgede, farklı dürüstlük ilkeleriyle bağlantılı sorular içeren çok sayıda kontrol listesi yer almaktadır.

Savunma

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Savunma ve Güvenlik Programı (TI DSP) ve NATO kapsamında bir Dürüstlük Öz Değerlendirme Anketi hazırlanmıştır.⁷⁷ Dürüstlük Öz Değerlendirme Süreci, ülkelere savunma kurumlarındaki mevcut dürüstlük sistemlerinin gücünü değerlendirme imkanı sunan ayrıntılı bir süreçtir. Değerlendirme NATO'yla ortaklık bünyesinde yapılabileceği gibi NATO dışındaki ülkelerde de yapılabilmektedir. Belgede – yazarlarına bakılırsa – dürüstlüğün inşa edilmesi ve yolsuzluk riskinin azaltılmasıyla ilgili bütün temel konuları kapsayan bir dizi soru yer almaktadır.

Anketi kullanan Bulgaristan Savunma Bakanlığı'nın Öz Değerlendirme Akran İncelemesi Raporu'nun bir örneği kamuoyu tarafından erişilebilir durumdadır.⁷⁸

Savunma ihalelerinde bir seferde yapılan harcamalar, bütün sektörler içindeki en yüksek harcamaları teşkil etmektedir. Bu nedenle, savunma sektörünün özellikle ihalelerde rüşvetçilikle ilgili en yüksek yolsuzluk riskine sahip olan sektörler arasında yer aldığı iddia edilmektedir. Dünyada şirketlere verilen en yüksek para cezaları, savunma sözleşmelerinde rüşvet verilmesinden kaynaklanmaktadır.⁷⁹

TI ayrıca, savunma sektöründeki 29 temel riskle ilgili olarak bir yolsuzluk risk sınıflandırması yayınlamıştır.⁸⁰

Ekonomi, sanayi ve ticaret

⁷³http://www.giacentre.org/project_anti_corruption_system_home.php.

⁷⁴<http://www.anticorruptionforum.org.uk/acf/upload/publications/2000-01%3DPreventing%20Corruption%20on%20Construction%20Projects%20-%20Risk%20Assessment%20and%20Proposed%20Eylems%20for%20Funders.pdf>.

⁷⁵http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/cb_dürüstlük.aspx.

⁷⁶http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~/_media/B89997B68D6A4E34AE9571979FADA39F.ashx.

⁷⁷<http://www.ti-defence.org/publications/827-dürüstlük-self-assessment-questionnaire>.

⁷⁸<http://www.ti-defence.org/publications/731-bulgaria--building-dürüstlük-self-assessment-peer-review-report>.

⁷⁹ 2011 yılında, Fransız mahkemesi, Fransız devletine ve savunma elektronik gurubu Thales'e 1991 yılında Tayvan'a satışı yapılan 6 firkateynin rüşvet olayı ile ilgili 630 milyon Euro'luk (US\$920 milyon) rekor bir para cezası talimatı vermiştir. Ayrıca devamında ABD'de ödenmiş olan 2 para cezasına da bakınız: BAE, Birleşik Krallık: 2010'da \$400 milyon Amerikan Doları; 2013'de yayınlanmış olan, Tüzel Kişilerin Sorumluluğu hakkındaki Avrupa Konseyi Eğitim Kılavuzu, EaP Yolsuzlukla Mücadele Projesine Bakınız, www.coe.int/eap-corruption.

⁸⁰<http://www.ti-defence.org/our-work/defence-corruption-risks-typology>.

Bu sektörde genellikle ruhsat ve izinler (örneğin, şirket birleşmeleri) ile hibeler/teşvikler (iktisadi projelere verilen) önemli rol oynamaktadır.

Eğitim

“Eğitim Sektöründe Yolsuzlukla Mücadele: Yöntemler, Araçlar ve İyi Uygulamalar” (Ekim 2011)⁸¹ başlıklı UNDP Rehberi'nin Ek 4'ünde (sayfa 65) yolsuzluk riskleriyle ilgili bir soru listesine yer verilmektedir.⁸²

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda eğitim alanındaki yolsuzluk riskleriyle ilgili bir kontrol listesine yer verilmektedir.⁸³

Chr. Michelsen Enstitüsü, Eğitim Sektöründe Yolsuzluk (U4 Sayı 2006:4)⁸⁴

Enerji

“Tarım ve Enerji Sübvansiyonlarında (yardımlarında) yolsuzluk ve dolandırıcılık: temel sorunların tespit edilmesi”⁸⁵ başlıklı IISD raporunda enerji teşvikleriyle ilgili yolsuzluklara vurgu yapılmaktadır; Dünya Bankası, Elektrik Sektöründe Yolsuzluğun Caydırılması ve Yönetişimin Geliştirilmesi (Nisan 2009);⁸⁶ Dünya Kaynakları Enstitüsü, Elektrik Sektöründeki En İyi Uygulamaları Kıyaslama ve Sorumluluğun Geliştirilmesi (Haziran 2007);⁸⁷ U4, Petrol Yönetmeliğinde Büyük Yolsuzluk (2008).⁸⁸

Çevre: Ormanlar, toprak, atıklar, su

Çevrenin korunmasıyla ilgili yolsuzluk risklerinin başlıca bileşenleri şunlardır: Ormanlar, toprak, su ve atıklar. Toprak konusunda “Toprak” başlığı altında değinilecektir.

Çevrenin korunması ve yolsuzluk:
USAID, Yolsuzluk ve Çevre (Kasım 2002);⁸⁹ U4, Çevresel suç ve yolsuzluk (Nisan 2012)⁹⁰

Ormanlar:

“Orman Sektöründe Yolsuzluk ve Yasadışı Etkinlikler” (2002) başlıklı Dünya Bankası raporu, ormancılık sektöründeki yolsuzlukları ele almaktadır.⁹¹

Dünya Kaynakları Enstitüsü “Orman Araçlarının Yönetimi (Governance of Forests Toolkit)” (Eylül 2009)⁹² ve Global Witness “Bağımsız Orman Gözetim Rehberi (Guide to Independent Forest Monitoring)”⁹³ içinde risk değerlendirmeleri için kullanılacak göstergelere yer verilmiştir.

Atık:

⁸¹ <http://www.comminit.com/clickthru/79031078bd14de2190f7602c3d5b87f5?node=9288766>.

⁸² <http://www.comminit.com/democracy-governance/content/fighting-corruption-education-sector-methods-tools-and-good-practices>.

⁸³ Sayfa 94'deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

⁸⁴ <http://www.u4.no/themes/education-sector/>.

⁸⁵ <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=1374>.

⁸⁶ <http://siteresources.worldbank.org/INTENERGY2/Resources/WBelectricitysourcebookpub.pdf>.

⁸⁷ <http://gwadm.transparency.org/oTIs.php?oTI=582>.

⁸⁸ <http://www.cmi.no/publications/file/3034-grand-corruption-in-the-regulation-of-oil.pdf>.

⁸⁹ pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT876.pdf.

⁹⁰ <http://www.u4.no/publications/environmental-crime-and-corruption/downloadasset/2914>.

⁹¹ <http://siteresources.worldbank.org/EXTFORESTS/Resources/985784-1217874560960/Callister.pdf>.

⁹² http://pdf.wri.org/working_papers/gfi_tenure_gostergeleri_sep09.pdf.

⁹³ <http://www.globalwitness.org/library/guide-independent-forest-monitoring>.

Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu, Atıkların kokusunu almak: Atık sektöründe yolsuzluk risklerini yönetmek için rehber (Kasım 2002)⁹⁴

Su:

Chr. Michelsen Enstitüsü, Çok önemsiz değil: Su için ödeme ve lisans sistemlerinde yolsuzluk riskleri (U4 kıs. tan. 2009:26);⁹⁵ Chr. Michelsen Enstitüsü, Büyük tasarımlar: Önemli su altyapı projelerinde yolsuzluk riskleri (U4 Kıs. tan. 2009:27);⁹⁶ WIN, Sulama sektöründe yolsuzluk riski ve yönetim zorlukları, Su bütünlüğü için öncelikler nelerdir (2011);⁹⁷ WIN, Su lisansında Yolsuzluk Riskleri (2009).⁹⁸

Dış ilişkiler

Dışişleri Bakanlıkları genellikle iki tür yolsuzluk riskiyle karşı karşıya kalmaktadır: Birincisi, yabancı projelere iki taraflı hibe sağlanması, diğeri ise konsolosluk hizmetlerinin verilmesiyle ilgilidir (vize vb.). Hibelerle ilgili yolsuzluk riskleri 6.1.1. içinde ele alınmaktadır. Ayrıca, şu raporlar özellikle yabancı yardım hibelerini konu edinmektedir: Uluslararası Şeffaflık Örgütü, İnsani Yardım Operasyonlarında Yolsuzluğu Önleme (2005);⁹⁹ Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Kalkınma Yaklaşımı Departmanı.¹⁰⁰ Konsolosluk hizmetleriyle ilgili olarak, örneğin şu rapor, yolsuzluk risklerini ele almaktadır: ABD Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi, Sınır Güvenliği – Devlet stratejik kaynakları ve eğitimi kullanarak vizede sahteciliği önlemeyi arttırabilir, Kongre Talebinde Bulunanlar için Rapor (Eylül 2012).¹⁰¹

Sağlık

“Sağlık Sektöründe Yolsuzlukla Mücadele: Metotlar, Araçlar ve İyi Uygulamalar” (Ekim 2011)¹⁰² başlıklı UNDP Rehberi’ne ait Ek 4 (sayfa 65) içinde yolsuzluk riskleriyle ilgili bir soru listesine yer verilmektedir.¹⁰³

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda sağlık sektöründeki yolsuzluk riskleriyle ilgili bir kontrol listesi yer almaktadır.¹⁰⁴

İstihbarat hizmeti

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda kolluk güçleriyle ilgili yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹⁰⁵

⁹⁴ http://www.icac.nsw.gov.au/documents/doc_download/1313-taking-the-whiff-out-of-waste-guidelines-for-managing-corruption-risks-in-the-waste-sector.

⁹⁵ <http://www.u4.no/publications/not-so-petty-corruption-risks-in-payment-and-licensing-systems-for-water/>.

⁹⁶ <http://www.u4.no/publications/grand-designs-corruption-risks-in-major-water-infrastructure-projects/>.

⁹⁷ http://www.waterdürüstlüknetwork.net/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=96&cf_id=61&ei.

⁹⁸ http://www.siwi.org/documents/Resources/Reports/Corruption_Risks_in_Water_Licensing.pdf.

⁹⁹ <http://gwadm.transparency.org/oTIs.php?oTI=451>.

¹⁰⁰ <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2010/11/DFIDs-Approach-to-Anti-Corruption.pdf>.

¹⁰¹ <http://trac.syr.edu/immigration/library/P6688.pdf>.

¹⁰² <http://www.comminit.com/clickthru/87ef9ed1c202e75eaa7c554c85faf453?node=9288785>.

¹⁰³ <http://www.comminit.com/democracy-governance/content/fighting-corruption-health-sector-methods-tools-and-good-practices>.

¹⁰⁴ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹⁰⁵ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

İç işleri

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda kolluk güçleriyle ilgili yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹⁰⁶

Adalet

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda yargı sistemindeki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹⁰⁷ GIZ “Yargı Sisteminde Yolsuzluğu Önleme, Uygulamalı Bir Rehber” (2005).¹⁰⁸

İstihdam

Çalışma Bakanlığı ve ona bağlı kurumların temelde iki görevi bulunmaktadır: Düzenleme bileşeni (bakınız, yukarıda yer alan 6.1.2) ve sosyal hizmet bileşeni (bakınız, aşağıda yer alan “Sosyal Hizmetler”).

Toprak

“Arazi Sektöründe Yolsuzluk” başlıklı 04/2011 sayılı Uluslararası Şeffaflık Örgütü Çalışma Raporu’nun 7. sayfası ve devamında yolsuzluk riskleriyle ilgili bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹⁰⁹

Polis

UNODC, Polisin Hesap Verebilirliği, Gözetimi ve Dürüstlüğü elkitabı (2011);¹¹⁰ “Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda kolluk kurumlarındaki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹¹¹

Başbakanlık

Başbakanlık kurumunun siyasi görevlerinin yanı sıra özelleştirme idaresi gibi yürütme birimleri de mevcuttur.¹¹² Bu tür birimler için yukarıda sıralanan hususlar geçerlidir (bakınız 6.1.2).

Hapishaneler

“Yargı Sisteminde Yolsuzluğun Önlenmesi, Uygulamalı Bir Rehber” (2005)¹¹³ başlıklı GIZ raporunda hapishanelerle ilgili bir bölüm bulunmaktadır.

Özel sektör

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda özel sektördeki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesi yer almaktadır.¹¹⁴

¹⁰⁶ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹⁰⁷ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹⁰⁸ <http://judicialdurustlukgroup.org/resources/documents/qtz2005-en-corruption-in-judiciary.pdf>.

¹⁰⁹ www.fao.org/docrep/014/am943e/am943e00.pdf.

¹¹⁰ http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/PoliceAccountability_Oversight_and_Durustluk_10-57991_Ebook.pdf.

¹¹¹ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹¹² örneğin Türkiye’de olduğu gibi , <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/welcome.htm>.

¹¹³ <http://judicialdurustlukgroup.org/resources/documents/qtz2005-en-corruption-in-judiciary.pdf>.

Özelleştirme

GTZ, Özelleştirmede Yolsuzluktan Kaçınmak – Uygulamalı Bir Rehber (2004)¹¹⁵

Bölgesel ve yerel yönetimler

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda bölgesel ve yerel yönetimlerdeki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesi yer almaktadır.¹¹⁶

Sosyal hizmetler

Sosyal güvenlik hizmetlerinde risk yönetimiyle ilgili pek az bilgi mevcuttur. Risk yönetimiyle ilgili temel noktalar şu raporlardan türetilir: Dünya Bankası, Hata ile Mücadele Araçları, Sosyal Koruma Programları Sorumluluk Girişimlerinde Dolandırıcılık ve Yolsuzluk (Mart 2010)¹¹⁷, Sosyal Denetimlerin Yürütülmesi İçin Rehber: Andra Pradesh Deneyiminden Öğrenme (2011)¹¹⁸; İyi Yönetişim için Merkez, Sosyal Denetim: Araçlar - Performansın Geliştirilmesi ve Sonucun Değerlendirilmesi için Rehber (2005).¹¹⁹

Vergilendirme sistemi

Dünya Gümrük Örgütü¹²⁰ kapsamlı bir dürüstlük aracı olarak Dürüstlük Kalkınma Rehberi’ni hazırlamıştır.¹²¹ Rehber, “gümrük” kavramını hem Gümrük, hem de Vergi idarelerini (ve diğer gelir idarelerini) kapsayacak şekilde genel anlamda kullanmaktadır; bu nedenle belgenin her iki idare türü içinde değer taşıdığı teslim edilmelidir. Belgede, farklı dürüstlük ilkeleriyle bağlantılı sorular içeren çok sayıda kontrol listesi yer almaktadır.

Telekomünikasyon

Avustralya Ulusal Denetim Bürosu’nun “Düzenlemelerin İfası” üzerine “Daha İyi Uygulama Rehberi” başlıklı (Mart 2007) çalışmasında¹²² düzenleme kurumlarının (finans veya telekomünikasyon piyasalarını düzenleyen kurumlar vb.) yolsuzluğu nasıl önleyebileceğine ilişkin kısa bir bölüm (sayfa 13 ve devamı) yer almaktadır.

Ayrıca bakınız: Uluslararası Medya ve İletişim Araştırmaları Birliği/Ewan Sutherland, telekomünikasyonda rüşvet ve yolsuzluk: Lisans için Yeni Yaklaşımlar, (Haziran 2013);¹²³ Dünya Bankası, Telekomünikasyonda Hafifletici Düzenleme Riski (Temmuz 1999).¹²⁴

¹¹⁴ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹¹⁵ <http://www.u4.no/recommended-reading/avoiding-corruption-in-privatization-a-practical-guide/>.

¹¹⁶ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹¹⁷ <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/1002.pdf>.

¹¹⁸ <http://gateway.transparency.org/tools/detail/380>.

¹¹⁹ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan023752.pdf>.

¹²⁰ http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/cb_dürüstlük.aspx.

¹²¹ <http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/~media/B89997B68D6A4E34AE9571979EADA39F.ashx>.

¹²² www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/administering_regulation_.pdf.

¹²³ http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2286913_code927092.pdf?abstractid=2286913&mirid=3.

¹²⁴ http://www.wto.org/İngilizce/tratop_e/serv_e/telecom_e/workshop_dec04_e/mitigating_regulatory_risk.pdf.

Turizm

Bu sektördeki temel iki faaliyet alanı muhtemelen satın alma (tanıtım kampanyaları vb. için) ve ruhsatlamadır (oteller vb.).

Ulaşım

Dünya Bankası, Yol Yapımı ve Bakımında Yolsuzluğun Önlenmesi ve Yönetişimin Geliştirilmesi (Eylül 2009)¹²⁵; BMZ, Karayolu Taşımacılığı Sektöründe Yolsuzluğun Önlenmesi (Nisan 2012);¹²⁶

6.2.2 Uygulayıcı olmayan sektörler

Yasama

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda yasama alanındaki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹²⁷

Siyasi partiler

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda siyasi partilerle ilgili yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹²⁸

Ingrid van Biezen, Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı – rehberi, Avrupa Konseyi yayınları 2003¹²⁹

IFES, Siyasi Finansman Yönetmeliği: Küresel Deneyim 2000¹³⁰

IFES, Siyasal Finans Hukukunun Güçlendirmesi: Eğitici Elkitabı, Haziran 2005¹³¹

Bakanlar Komitesi'nin 8 Nisan 2003 tarihli ve Rec(2003)4 sayılı Tavsiye Kararı: Siyasi Partilerin ve Seçim Kampanyalarının Finansmanında Yolsuzlukla Mücadele İçin Ortak Kurallar¹³²

Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu, OSCE/ODIHR “Siyasi Parti Yönetmeliği Rehberi”¹³³, bölüm XII

Yargı

GIZ “Yargı Sisteminde Yolsuzluğu Önleme, Uygulamalı Bir Rehber” (2005)¹³⁴

¹²⁵ http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1227561426235/5611053-1229359963828/TP-27_Governance_Sourcebook.pdf.

¹²⁶ <http://www.sutp.org/component/phocadownload/category/158-td10?download=616:sut-td-10-fighting-corruption-in-the-road-transport-sectoren>.

¹²⁷ Sayfa 94'deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹²⁸ Sayfa 94'deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹²⁹ www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Financing_Political_Parties_en.pdf.

¹³⁰ www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf.

¹³¹ <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2005/ENFORCING-POLITICAL-FINANCE-LAWS.aspx>.

¹³² http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp.

¹³³ “Siyasi Parti Yönetmeliği Rehberi”, OSCE/ODIHR ve Venedik Komisyonu, Strasbourg, 25 Ekim 2010, Çalışma no. 595/2010, CDL-AD(2010)024, Bölüm XII, <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD%282010%29024-e.asp>.

¹³⁴ <http://judicialürüstlükgroup.org/resources/documents/qtz2005-en-corruption-in-judiciary.pdf>.

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda yargı alanındaki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹³⁵

Seçim komisyonu ve seçim süreci

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda eğitim alanındaki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹³⁶

Açık Toplum Enstitüsü, Seçim Kampanyası Finansmanını İzleme –STK’lar için Elkitabı, 2005¹³⁷

Siyasi finansmanla ilgili olarak ayrıca bakınız, yukarıda yer alan “Siyasi Partiler” bölümü.

Yüksek denetleme kurumu

“Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı Taslak Nihai Raporu” (Mayıs 2006) başlıklı USAID raporunda eğitim alanındaki yolsuzluk risklerine ilişkin bir kontrol listesine yer verilmektedir.¹³⁸

6.3 Sektör politikalarından örnekler

Aşağıdaki ulusal yolsuzlukla mücadele politikalarında sektör temelli alt bölümlere yer verilmiştir:

http://www.anticorruption-macedonia.org/component/docman/doc_download/88-state-programme-for-prevention-and-repression-of-corruption-with-eylem-plans-2011-2015

http://www.anticorruption-montenegro.org/component/docman/doc_download/82-innovated-eylem-plan-for-implementation-of-the-strateji-for-fight-against-corruption-2010-2012

http://www.anticorruption-albania.org/docman/doc_download/78-crosscutting-strateji-for-prevention-fighting-against-corruption-and-transparent-governance-2008-2013

<http://www.antikorrupsiya.gov.az/upload/file/Anti%20korrupsya%20fealiyyet%20plan.pdf> (Azeri); <http://www.antikorrupsiya.gov.az/upload/file/NACAP%20Azerbaycan%202012-2015%20Eng.pdf> (İngilizce)

http://www.anticorruption-Sirbistan.org/component/docman/doc_download/66-national-anti-corruption-strateji-2013-2018-İngilizce

¹³⁵ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹³⁶ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

¹³⁷ <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/monitoring-election-campaign-finance-handbook-ngos>.

¹³⁸ Sayfa 94’deki genel bakışa bakınız, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/USAIDCorAsmtHandbook.pdf>.

6.4 Uluslararası standartlar

Uluslararası sözleşmeler

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (UNCAC), yolsuzlukla mücadele politikalarını açıkça ele alan yegane uluslararası sözleşmedir.

“Madde 5 Yolsuzlukla mücadelede önleyici politika ve uygulamalar

1. Her Taraf Devlet, yasal sisteminin temel ilkeleri çerçevesinde, toplumun katılımını arttıracak ve hukukun üstünlüğü, kamu görev ve kamu mallarının uygun yönetimi, dürüstlük, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini yansıtacak etkin ve eşgüdümlü yolsuzlukla mücadele politikaları geliştirip uygulamaya koyacaktır.”

Bu maddeyle ilgili olarak, UNODC tarafından hazırlanan Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne İlişkin Teknik Rehber içinde sayfa 4'te yer alan II.2 no'lu yoruma bakınız: “UNCAC'ın yolsuzluğu önleme yaklaşımı, genel ilkelerden yola çıkarak açık ve gerçekçi stratejilere, eylem planlarına ve prosedürlere uzanan ve stratejinin hayata geçirilebilmesi için uygulanan tedbirlerin düzenli olarak izlenmesine dayanan tutarlı bir çerçeveye ihtiyaç olduğu tespitine dayanmaktadır. Bu ise ülkedeki genel durumla ilgili nitel ve nicel verilerin sistematik olarak toplanmasından, daha sonra çeşitli hedef ve eylem planlarına tercüme edilecek olan genel amaçları belirleyen bir stratejinin oluşturulmasına kadar kapsamlı ve eşgüdümlü bir yaklaşımı gerektirmektedir; elde edilen sonuçların hedeflerle karşılaştırılabilmesi ve politikalarda ve politikaların uygulanmasında gerekirse uyarlamalara gidilebilmesi gerekir. Stratejinin hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçleri ilgili bütün paydaşların (kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum) katılımıyla planlanmalı, yönlendirilmeli ve koordine edilmeli ve strateji, yolsuzluğun ortaya çıkabileceği bütün sektör veya alanları kapsamalıdır.”

Ayrıca bakınız, sayfa xviii'de yer alan Giriş: “[S]özleşmenin dört sacayağı (önleme, suç sayma ve yaptırıma tabi tutma, uluslararası işbirliği ve varlıkların geri kazanılması), kapsamlı ve çok disiplinli bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin temel bileşenlerini teşkil etmektedir.”

“Madde 60 Eğitim ve teknik destek

1. Her Taraf Devlet, yolsuzluğun önlenmesinden ve yolsuzlukla mücadeleden sorumlu personel için ihtiyaç ölçüsünde özel eğitim programları hazırlar, uygular veya bu yöndeki mevcut programları iyileştirir. Bu tür eğitim programları, başka hususların yanı sıra şu konuları ele alır: [...] (b) Stratejik yolsuzlukla mücadele politikasının geliştirilmesi ve planlanması konusunda kapasite oluşturma;”

Uluslararası tavsiye kararları

“ Katılımcı, Aday ve Diğer 3. Sıradaki Ülkelerdeki Yolsuzluk ile Mücadelenin Geliştirilmesi için 10 İlke”, Komisyonun [Avrupa Komisyonu] Konsey, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi'ne yönelik 'yolsuzluğa karşı kapsamlı bir AB politikası (COM/2003/0317 nihai)' başlıklı Genelgesine EK¹³⁹

İlke 1: “Güvenilirliğin sağlanabilmesi için liderlerin ve karar mercilerinin yolsuzluk karşısında net bir tutum sergilemesi büyük önem taşımaktadır. Hiçbir reğetenin evrensel geçerliliğe sahip olmadığı akılda tutularak hem önleyici, hem de baskılayıcı tedbirleri içeren ulusal yolsuzlukla mücadele strateji veya programları hazırlanarak uygulanmalıdır. Bu stratejiler her düzeyde geniş kapsamlı bir istişare sürecine tabi tutulmalıdır.”

¹³⁹ http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNu mber&lg=en&type doc=COMfinal&an doc=2003&nu doc=317.

6.5 Literatür

İhtiyaç analizi

“Yolsuzluk risk değerlendirme metodolojisi rehberi” başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, PACA Projesi için hazırlayan: Quentin Reed ve Mark Philp, Aralık 2010

www.coe.int/paca

UNODC, UNCAC-öz değerlendirme kontrol listesi (İngilizce ve Rusça)

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html

USAID Yolsuzluk Değerlendirmesi Elkitabı (2006)

http://transition.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Karşı tedbirler

UNODC, BM Yolsuzlukla Mücadele Araçları (3 üncü baskı, 2004)

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>

UNODC, UNCAC Teknik Rehberi 2009 (İngilizce ve Rusça)

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html

OSCE, Yolsuzlukla mücadelede en iyi uygulamalar, 2004 (İngilizce, Rusça ve Azerice)

www.osce.org/eea/13738

Uluslararası Şeffaflık Örgütü, “ Yolsuzlukla Yüzleşmek: Ulusal Dürüstlük Sisteminin Unsurları”, TI (Uluslararası Şeffaflık Örgütü) Kaynak Kitabı 2000 (İngilizce)

www.transparency.org/publications/sourcebook

OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) Kamu Hizmetinde Çıkar Çatışmasının Yönetimi. Araçlar 2005, Uzmanlaşmış Yolsuzluk Karşıtı Kurumlar. Modellerin İncelenmesi 2006 (İngilizce ve Rusça), Lobciler, Hükümet ve Kamu Güveni 2009, Kamu Görevlilerine yönelik Varlık Bildirimi: Yolsuzluğu Önlemeye yönelik Araçlar 2011 (İngilizce ve Rusça), Vergi Denetmenleri için Rüşvet Farkındalığı Elkitabı 2009, vb.

<http://www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>

Politika geliştirme

OECD, “Yolsuzluk karşıtı politika ve dürüstlük” başlıklı seminer tutanağı, Mart 2011

www.oecd.org/dataoecd/3/17/47912383.pdf

OSCE (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı), Yolsuzlukla mücadelede en iyi uygulamalar, 2004 (İngilizce, Rusça ve Azerice), Bölüm 13, “Ulusal Yolsuzluk Karşıtı Stratejiler” sayfa 155-164 (yolsuzlukla mücadele stratejilerinin biçimsel yönlerinden ziyade içeriğine odaklanmaktadır)

<http://www.osce.org/eea/13738>

UNODC (Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi), Yolsuzluk Karşıtı Politikalar Hakkında Birleşmiş Milletler Rehberi (2003) (yolsuzlukla mücadele stratejilerinin içeriğine ve zamanında geçerli olan uluslararası standartlar uyarınca hazırlama ve uygulama süreçlerine odaklanmaktadır)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf

Dünya Bankası, "Değişimde Yolsuzlukla Mücadele: Politika Tartışmasına Bir Katkı", Bölüm 5: "Etkili Yolsuzluk Karşıtı Stratejiler Tasarlama", Kasım 2000, sayfa 58-78 (yolsuzlukla mücadele stratejilerinin biçimsel yönlerinden ziyade içeriğine odaklanmaktadır)

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>

R.Heeks & H. Mathisen "Yolsuzluk Karşıtı Girişimlerin Başarı ve Başarısızlıklarını Kavrama", U4 Kıs. tan., Mart 2011:2

www.cmi.no/publications/file/3978-understanding-success-and-failure-of-anti.pdf

Etki/yolsuzluk göstergeleri

UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)/Küresel Bütünlük, Yolsuzluğun Ölçümünde Bir Kullanıcı Rehberi, 2008

www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html

Çıktı/ilerleme göstergeleri

"Yeni yolsuzluk karşıtı eylem planları doğrultusunda yolsuzluk karşıtı önlemlerin raporlanması ve uygulanmasına yönelik araçlar" başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, GEPAC Projesi için hazırlayan: Marijana Trivunovic, Şubat 2008

www.coe.int/gepac

"İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele" başlıklı Doğu Ortaklığı-Avrupa Konseyi Hazırlık Projesi kapsamında düzenlenen "Yolsuzlukla mücadele politikalarının hazırlanması sürecinin iyileştirilmesi" konulu çalıştayda Valts Kalniņš tarafından gerçekleştirilen "Kaydedilen ilerlemenin ölçülmesi için göstergelerin belirlenmesi" başlıklı sunum, 4 Kasım 2011

www.coe.int/eap-corruption

John Heck tarafından hazırlanan "Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri (ACS), Eylem Planı ve Yürütücü Bakanlıkların Eylem Planları'nın uygulama süreçlerinin değerlendirilmesi/ölçülmesine yönelik nitel ve nicel göstergeler & Koordinasyondan sorumlu kurum ve bakanlıklar için uygulama rehberi" başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, Nisan 2010

www.coe.int/paca

Quentin Reed tarafından hazırlanan "2009 Yılı Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı'nın Uygulaması ile ilgili Yürütücü Bakanlık Raporu ve 2010 Yılı için Önerilen Tedbirler" başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, Ocak 2010

www.coe.int/paca

Raporlama

"Yeni yolsuzluk karşıtı eylem planları doğrultusunda yolsuzluk karşıtı önlemlerin raporlanması ve uygulanmasına yönelik araçlar" başlıklı Avrupa Konseyi Teknik Raporu, GEPAC Projesi için hazırlayan: Marijana Trivunovic, Şubat 2008

www.coe.int/gepac

Kamuoyunda farkındalık

Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı (IACC), "Kamuoyunu Bilinçlendirme Çalışmaları İşe Yarıyor! Bir Çoklu-ortam Deneyimi", Nihai Çalıştay Raporu (2008)

www.13iacc.org/files/_2_5_public_awareness_campaigns_final_report.doc

6.6 Kısaltmalar

AC	Yolsuzlukla Mücadele
AM	Ermenistan
AZ	Azerbaycan
BE	Beyaz Rusya
BPI	Rüşvet Verenler Endeksi
CCCEC	Mali Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Merkezi (Moldova Cumhuriyeti)
COM	EC tarafından yayınlanan basılı kanun teklifleri ve diğer tebliğler
CPI	Yolsuzluk Algı Endeksi
CoE	Avrupa Konseyi
EaP	Doğu Ortaklığı
EBRD	Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası
AK	Avrupa Komisyonu
AB	Avrupa Birliği
Eval I/II	Değerlendirme Turu I/II
GCB	Küresel Yolsuzluk Barometresi
GE	Gürcistan
GEPAC	Gürcistan Kalkınma Bakanlığı'nın gönüllü katkısı ve Hollanda'nın işbirliğiyle finanse edilen "Gürcistan Yolsuzlukla Mücadele Stratejisini Destekleme Projesi" başlıklı Avrupa Konseyi Projesi
GRECO	Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
GTZ	Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu- GIZ (eski kısaltma GTZ)
IACC	Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansı
ICRG	Uluslararası Ülke Risk Rehberi
MD	Moldova Cumhuriyeti
MOLICO	AB, Sida ve CoE tarafından finanse edilen "Moldova Cumhuriyeti'nde Yolsuzluk, Para Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadele Projesi" başlıklı Avrupa Konseyi Projesi
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
PACA	AB ve CoE tarafından finanse edilen "Arnavutluk'ta Yolsuzlukla Mücadele Projesi" başlıklı Avrupa Konseyi Projesi
Rep	Rapor
TI	Uluslararası Şeffaflık Örgütü
UA	Ukrayna
BM	Birleşmiş Milletler
UNCAC	Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

UNODC
USAID

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi
Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı