



**European Committee
of the Regions**

**Commission for
Citizenship, Governance,
Institutional and External Affairs**

CIVEX

Güney Akdeniz ülkelerinde yerel ve bölgesel düzeyde yolsuzluğu önleme





**European Committee
of the Regions**

Güney Akdeniz ülkelerinde yerel ve bölgesel düzeyde yolsuzluğu önleme



© Avrupa Birliği, 2018

Kaynağın açıkça belirtilmesi Őartıyla kısmi çoğaltmaya izin verilir.

Avrupa Birliği ve Bølgeler Komitesi hakkında daha fazla bilgi çevrimiçi olarak mevcuttur.
<http://www.europa.eu> ve <http://www.cor.europa.eu> sırasıyla.

Katalog numarası: QG-07-18-075-TR-N; ISBN: 978-92-895-1008-0; doi:10.2863/67953

**Bu rapor Clara Volintiru (Bükreş Ekonomi Araştırmaları Akademisi - ASE) ve
Jose Javier Olivas Osuna (Londra Ekonomi ve Siyaset Bilimi Okulu - LSE)
tarafından yazılmıştır.**

Avrupa Bölgeler Komitesinin resmi görüşlerini temsil etmemektedir.

İçindekiler Tablosu

| | |
|---|-----------|
| Özet | 1 |
| Giriş: Metodoloji ve Araştırma Kapsamı | 3 |
| Güney Akdeniz Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğun Yaygınlığı: Ülke Değerlendirmeleri..... | 7 |
| Fas | 7 |
| Tunus | 10 |
| Mısır | 13 |
| Ürdün..... | 16 |
| İsrail..... | 18 |
| Türkiye | 20 |
| Arnavutluk | 21 |
| Güney Akdeniz Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğun Yaygınlığı: Ülkeler Arası Karşılaştırmalar | 23 |
| Avrupa-Akdeniz bölgesinde yolsuzluğun en yaygın şekilleri..... | 23 |
| Güney Akdeniz ülkelerindeki önemli zorluklar | 26 |
| Güney Akdeniz Ülkeleri Yerel ve Bölgesel Makamların Kurumsal Kapasitesini Güçlendirmek için Politika Tavsiyeleri | 29 |
| Yerel düzeyde izlenecek uluslararası referanslar | 29 |
| Güney Çevre bölgesinden öğrenilen referanslar ve dersler | 32 |
| Ek 1. AB Çevresindeki Yolsuzluk Sorunları için Önceliklendirme Matrisi | 37 |
| Ek 2. Ulusal yolsuzlukla mücadele kurumları..... | 41 |

Özet

Bu çalışma, Güney Akdeniz ülkelerindeki yerel ve bölgesel makamların (LRA'lar) kamu ihalesi ve kamu hizmetleriyle ilgili mevcut zayıflıklarını tanımlar ve müdahalenin öncelikli yollarına yönelik sistematik bir değerlendirme sağlar. Kısmen düşük kurumsal kapasite ve buna rağmen yetki dağıtımının başlangıç süreci bağlamında yolsuzluk, iyi kaliteye sahip kamu mallarının ve hizmetlerinin verilmesini ciddi bir şekilde engelleyebilir.

Temel bulgular bölgedeki yerel düzeyde yolsuzlukla ilgili asıl sorunun kamu ihalesi işlemlerindeki adam kayırma olduğuna ve çeşitli kamu sözleşmeleri ve imtiyazlar siyasi olarak bağlantılı yüklenicilere verildiğine işaret ediyor. Bu durumun önemli bir sorun olarak görünmediği tek ülke Ürdün'dür. İkinci asıl sorun kamu atamalarındaki adam kayırmadır. Her iki yolsuzluk şekli de vatandaşlar arasında güvensizliğe ve sağlanan kamu mallarının ve hizmetlerinin kalitesinde düşüşe neden olmaktadır. Ülkeler genelinde, uzmanların yaptığı değerlendirmeye göre yolsuzlukla mücadele etmeye yönelik siyasi iradenin merkezde yerel idare düzeyinden daha üst seviyede olduğu sonucuna vardık. Ancak, iki ülkenin bu eğilimin dışına çıktığı ve hem Tunus'ta hem de Türkiye'de yolsuzluğa karşı çıkmak için tabandan gelen önemli baskılar olduğu görülüyor. Tunus'taki ana etmenler, toplum düzeyinde etkin olan sivil toplum gruplarının şubeleri olarak görülürken, Türkiye'de yerel ve bölgesel yetkililerin yolsuzluk karşıtı hareketlere merkezi hükümetten daha fazla dahil oldukları görülüyor.

Bu raporda formüle edilen **tavsiyeler**, LRA düzeyindeki iyi uygulamalara yönelik kendi yaptığımız eşleşmelerin yanı sıra uzman önerileri üzerine kuruludur. Bu bölgedeki yerel ve bölgesel yetki kapasitesini artırmak, etik davranışı teşvik etmek üzere güçler ayrılığını (2) kurarken, mali temellerin (yani, malları ve hizmetleri dağıtma yeteneği) yanı sıra işleyiş özelliklerini de (yani, malları ve hizmetleri dağıtma yükümlülüğü) artırarak eş zamanlı şekilde yerel topluluklarla olan bağlarını güçlendirme sürecini (1) kapsayacaktır.

İlk mesele olarak, bu bölgede yetkilerin dağıtılması önemlidir, çünkü bu durum hükümete yönelik büyük ölçekli güvensizlik sorununu çözebilir. Yerel düzeyde yetkilendirmeye, kamu görevlileri faaliyetlerinin sonuçlarından ve faydalarından sorumlu tutulabilirken, vatandaşlar ihtiyatlı işlemlere dahil olabilirler. Ürdün ve Mısır'da yakın zamanda yapılan yasal reformlar yoluyla bu yönde adımlar atılmıştır, ancak güçlerin gerçek kurumsal aktarımda nasıl şekil alacağı henüz görülmemiştir. İkinci mesele olarak, LRA düzeyinde etik davranışı teşvik etmek için tasarlanmış olan, hem keyfi erişimi azaltacak şekilde şeffaflığı artıran, uygun kamu hizmetlerini (izinler, lisanslar, vergi ödemeleri

gibi) dijitalleştiren önleyici hem de şikayetleri ele alan, muhbirleri koruyan, tekliflerin seçilmesinde yolsuzluklara yaptırım uygulayan ve sözleşmeleri ve imtiyazları onaylayan düzeltici çeşitli önlemler vardır.

Giriş: Metodoloji ve Araştırma Kapsamı

Kavramsal Çerçeve

Yolsuzluk, kamu görevlilerinin sahip olduğu birçok farklı gayriresmi bağlantıyı temsil eden öyle geniş bir terimdir ki farklı yönlerini açığa çıkarmadan muhtemel çözümleri tanımlamak çok zorlaşmaktadır.

En yaygın tanımlarından biri, kamu görevinin şahsi çıkarlar için istismar edilmesidir. Ancak bu “istismarın” şekli ve amacı, uygun önlemlerin tanımlanmasında önemlidir. Buna ek olarak mevcut çalışmada farklı yolsuzluk şekillerini destekleyen mekanizmalar değerlendirilmektedir. Son çalışmalar şu ifadeler arasındaki kavramsal farkları ortaya çıkarmaktadır: **kayırmacılık** - seçim desteği için malların ve hizmetlerin takası anlamındadır¹ ve **iltimas** ya da **adam kayırmacılık** kamu kurumlarında² imtiyazlı atamalar yapılması ve/veya arkadaşların ve ailenin yararları için imtiyazlı sözleşme tahsisi anlamındadır. Genel olarak, gayriresmi bağlantıların resmi olanların yerini alması şeklindeki bozucu bir olay olan ve kamu kaynakları (kamu fonları, mallar, işler ya da idari kararlar gibi) üzerinde keyfi denetleme anlamına gelen **devlet müsaderesine** yol açmaktadır³.

Yozlaşmış davranışla ilgili farklı mekanizmaları anlamamanın ötesinde, yolsuzluk türlerinin farklı etkilerini anlamak da önemlidir. Öncelikle, kamu malları ve hizmetleri siyasi destek için takas edildiğinden **kayırmacılık** seçim hedefleriyle bağlantılıdır. Ardından bu durum, siyasi rekabette bozulmaya neden olarak görevlilerin mevkilerini sağlamlaştırır. Bu, patronların kurumsal kaynaklar üzerindeki keyfi denetimini daha da pekiştirmek üzere **adam kayırmacılık** ya da **kamu ihalesinde iltimas** gibi diğer uygulamalar için ihtiyacı ve fırsatı artırır. Son olarak, **şeffaflığın olmaması** ya da **muhbirleri koruma**, herhangi bir üçüncü tarafın kapasitesini izlemeyi azalttığı için suistimalin ilave yardımcılarıdır.

Yerel ve bölgesel yönetimlerde sıklıkla bulunabilen tüm bu farklı yolsuzluk çeşitlerini, seçilmiş vaka çalışması ülkelerinde uyguladığımız uzman gözleminde topladık.

¹ Volintiru, C. (2017). A new model of clientelism: political parties, public resources, and private contributors. (Kayırmacılığın yeni bir modeli: siyasi partiler, kamu kaynakları ve özel iştirakçiler.) *Avrupa Siyaset Bilimi İncelemesi*, 9(1), 115-137.

² Volintiru, C. (2015). The exploitative function of party patronage: does it serve the party's interest? (Parti iltimasının sömürücü işlevi: partinin çıkarına hizmet ediyor mu?) *Doğu Avrupa Siyaseti*, 31(1), 39-55.

³ Volintiru, C., Trandafir, G., Toma, B., Nuşu, O şi Damian, A. (2018) Report “State-Owned Companies: Preventing Corruption, Clientelism and State Capture” (Devlet Kurumları: Yolsuzluğu, Kayırmacılığı ve Devlet Müsaderesini Önleme) Projesi, www.statecapture.eu, en son 7 Haziran 2018 tarihinde erişildi.

Yolsuzluğun oluşumunun ötesinde analistler ve politika oluşturan kişiler, bu olguyu kurumsal kapasite konusundan soyutlamaya çalışmaktan yorulmuş olmalıdır. Hal böyle olunca, yalnızca Avrupa-Akdeniz ülkelerinde yerel düzeydeki yolsuzluk örneklerini değil, aynı zamanda yerel ve bölgesel düzeyde kurumsal kapasiteye yönelik faktörleri ve engelleri de elimizden geldiğince değerlendirmeye çalıştık. Genel olarak, ülkeler ve kurumsal kültürler arasında, kamu mallarının ve hizmetlerinin sağlıklı ya da keyfi dağıtımını ile yolsuzluğu birbirine bağlamaya eğilimli iki faktör vardır. Bir tarafta, kamu görevleriyle seçim başarısı çabası arasında doğal bir gerginlik vardır. Kısa vadeli seçim kazanma hedefleri, kaynakların kayırmacı şekilde dağıtımına çoğunlukla uygundur. Aynı zamanda, popüler desteğe doğrudan bağlı olmadıklarından, merkezi hükümetten atanmış mevkilerin ya da verilmiş yetkilerin adam kayırmacılık ve şeffaf olmayan idare anlayışını benimseme ihtimali daha yüksektir. Öte yandan, birçok yerel ve bölgesel düzeyde iyi eğitilmiş profesyonel, kendisini merkezi yönetim için çalışırken bulmaktadır. Siyasi partilerin her türlü kadrosu, mevkilerin daha prestijli ve ücretlerin daha yüksek olduğu merkezi hükümet tarafından alınır. Hal böyle olunca, yolsuzluk olaylarını, yerel ve bölgesel seviyede, yetersizliğe bağlı olanlardan ayırt etmekte sık sık sorun yaşarız.

Vakaların Seçimi

Avrupa-Akdeniz bölgesindeki tüm vaka örnekleri arasından, Freedom House'un demokrasi kalitesi bakımından sıralaması büyük ölçüde değişmektedir⁴. Bölgeden sadece İsrail ve Tunus özgür demokrasiler olarak değerlendirilmektedir. Arnavutluk (68/100), Bosna Hersek (55/100), Lübnan (43/100), Fas (39/100) ve Ürdün (37/100) kısmen özgür demokrasiler etiketini alırlar. Buna karşın, Cezayir, Türkiye, Moritanya, Mısır ve Filistin özgür olmayan demokrasiler olarak dikkate alınmaktadırlar. Hem bölgesel yerleşim açısından hem de çeşitli türdeki demokrasilerdeki idari özgüllükler açısından çelişen bir örnek almak istedik. Özgür bir demokrasi şeffaf ve hesap verebilir kurumlar için genellikle uygun bir ortam oluştururken, durum her zaman böyle değildir. Örneğin Ürdün'de, demokrasi puanları düşük olsa bile, yolsuzluğu önlemeyi ve hesap verebilirliği artırmayı amaçlayan çeşitli güçler ayrılığı mevcuttur. Hal böyle olunca, iki özgür demokrasi (İsrail ve Tunus), Güney Akdeniz'den kısmen özgür iki demokrasi (Ürdün ve Fas), Kuzey Akdeniz'den kısmen özgür iki demokrasi (Arnavutluk ve Bosna Hersek⁵) ve özgür olmayan demokrasi olarak etiketlenen iki ülke (Türkiye ve Mısır) seçtik. Bu şekilde, geniş Avrupa-Akdeniz bölgesinde yaşanan çok önemli zorlukları tespit edebiliyoruz.

⁴ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁵ Hem Arnavutluk hem de Bosna Hersek için karşılaştırmalı veriler toplarken, Arnavutluk için sadece bir tane kapsamlı vaka çalışması dahil ettik; çünkü bu iki ülke bu raporun birincil bölgesel odağının dışında kalmaktadır.

Veri Toplama

11 güncel sorudan ve 3 kişisel ayrıntı sorusundan oluşan çevrimiçi bir anket yoluyla bilgi toplamayı içeren bir uzman gözlemi metodolojisi kullandık. Fas, Tunus ve Lübnan için, anket, davetler ve diğer iletişimde Fransızca kullandık. Bu çalışmada geri kalan ülkeler için İngilizce kullandık. Cevap alma oranımız, projenin zaman kısıtları bakımından anketi ulusal dillere çevirmemiş olmamız nedeniyle kısmen etkilenmiş olabilir. Uzman gözlemi için olan örnek, bu proje doğrultusunda yapılandırılmış ve Pensilvanya Üniversitesinin Düşünce Kuruluşlarından ve Sivil Toplumlar Programından ya da Avrupa Yeniden Yapılandırma ve Kalkınma Bankasından alınanlar gibi mevcut uzman verilerine dayandırılmıştır. Buna ilaveten, çevrimiçi kurumsal sayfalar ve medya kaynakları yoluyla her ülkedeki uygun uzmanları sistematik bir şekilde kapsamaya çalıştık. Son olarak, kartopu tekniğini ve uzman tavsiyelerini geniş ölçüde kullandık. Baştan sona, açılan toplam 442 anket davetinden 122 anket topladık. Davetin gönderildiği hedeflenmiş uzmanlardan oluşan örneklem grubu önemli ölçüde genişti; ancak geri seken ya da defalarca cevapsız kalan e-posta adreslerini sayıma dahil etmedik.

Buna ilaveten, üst düzey bilim insanlarıyla ve uluslararası örgütlerden bölgesel uzmanlarla kapsamlı 11 mülakat gerçekleştirdik⁶. Bu görüşmelerin amacı, yerel düzeyde kurumsal kapasite oluşturabilmek amacıyla Güney Akdeniz’de ve genel olarak AB sınırları içindeki çok önemli zorlukları değerlendirmektir.

Seçilmiş vaka çalışmalarındaki ana çıkış noktalarının her biri için basında ayrılan yerin sistematik bir değerlendirmesini de yaptık ve sosyal medya ağlarındaki ilgili içeriği hesaba kattık. Danışılan diğer veri kaynakları arasında, prestijli uluslararası örgütlerden ve diğer projelere ait araştırma verilerinden gelen raporlar yer almaktadır.

Her bir ülke için, kurumsal kapasite ve etik davranış açısından LRA’ları etkileyen temel sorunları değerlendirmeyi amaçladık. Etik olmayan davranışlar açısından, kamu alımları ve kamu hizmetinin sağlanmasıyla ilgili olan konuları ayırdık. Son olarak, yasama reformları, kurumsal idareler ve kamu sektöründen ya da sosyal sorumluluk projelerinden kaynaklanan diğer önlemler gibi yolsuzluğu önlemek ve yolsuzluğa karşı çıkmak için uygulanan temel önlemleri değerlendirdik.

⁶ Anwar Shah (Dünya Bankası), Cristina Corduneanu-Huci (CEU), Gary Marks (EUI), Andrea Teti (Aberdeen Üniversitesi), Neil Ketchley (Kings Koleji), Gary Marks (EUI), Maksym Ivanyna (Ortak Viyana Enstitüsü), Rana Khazbak (LSE) ve isminin gizli kalmasını isteyen diğerlerine ayırdıkları zaman, katılımları ve cömert fikir alışverişi için ziyadesiyle müteşekkirimiz.

Güney Akdeniz Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğun Yaygınlığı: Ülke Değerlendirmeleri

Fas

Fas'ta yolsuzlukla mücadele ve kamu etiğini teşvik için gösterilen çabaların çoğu, tepeden inme bir yaklaşımla hayata geçirilmektedir. Adam kayırmacı takaslar Fas devletinin içine tartışmalı bir şekilde iyice yerleşmiştir; öyle ki edebiyatta, “Şerifiyan monarşisinin çevresine yönelen ve bürokrasiyi, orduyu ve yöneticileri içeren, sökülmesi zor kökleriyle derin devletin” yansıması olan aşağılayıcı *Makhzen*⁷ terimi sık sık kullanılmaktadır⁸. Ancak, Fas'ta mevcut kayırmacı ağların çoğunluğu, yerel güç dinamiklerini de şekillendiren tarihi tekrarlar ve gayri resmi gelenekler yoluyla pekiştirilmiştir. Uzmanlar, yerel ve bölgesel düzeyde temel sorunun, kamu ihalesinde iltimas ve kamu mallarının kayırmacı dağıtımına olduğuna inanmaktadır.

Adam kayırmacılık, Fas'taki sosyal ilişkilerde tarihsel olarak kökleşmiştir. ArabTrans Anketine göre, nüfusun büyük çoğunluğu “*torpilin*”⁹ ya yaygın (%51,5) ya da olağan (%27,8)¹⁰ olduğuna inanmaktadır. Fas'ta yolsuzlukla ilgili popüler düş kırıklığı yaygındır; yakın zamanda yapılan bir ankete göre, ayaklanmalara katılmanın ana nedenini yolsuzluğa karşı yapılan protestolar¹¹ (%57,1) oluştururken, bunu ekonomik şikayetler (%40,3) ve temel hizmetlerin yokluğu (%25,9) izlemektedir¹².

Kabaca, iki vatandaştan birisi belge ya da izin almak için, Fas'taki resmi makamlara en az bir kere rüşvet vermiştir¹³. Bu kamu hizmetlerine rüşvet ya da

⁷ “Depo”ya karşılık gelen bu durum aslında kralın ve yakın maiyetinin oluşturduğu müesseseye karşılık gelmektedir.

⁸ Corduneanu-Huci, C. (2018). Taming corruption: rent potential, collective action, and taxability in Morocco (Yolsuzluğu evcilleştirme: Fas'ta kira potansiyeli, ortak eylem ve vergiye tabi tutma). *Business and Politics*, 18(3), 297-335.

⁹ Bunun anlamı, siyasi iltimas ve/veya kişisel bağlantılar yoluyla bir iş almaktır. Başka Orta Doğu ve Kuzey Afrika bağlamlarında, *torpil* bahsedilen herhangi bir imtiyazlı iyiliğe karşılık gelebilmektedir.

¹⁰ WP6 D6.7: *Fas Ülke Raporu* (2016); Survey results on political and social change in Morocco (Fas'taki siyasi ve sosyal değişimlere dair anket sonuçları), [çevrimiçi] <http://www.arabtrans.eu/publications-and-reports-reports/>

¹¹ 20 Şubat Hareketi Fas'ta, Şubat 2011 ve 2012 baharının sonu arasında, Arap Baharının genel eylemlerine atfedilen protestoları düzenlemiştir.

¹² Aynı yazar dipnot 9.

¹³ Fatafta, M., Rampant Corruption in Arab States (Arap Devletlerinde Önlenmesi Güç Yolsuzluk), 21 Şubat 2018, Transparency International [çevrimiçi] https://www.transparency.org/news/feature/rampant_corruption_in_arab_states, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

bağlantı olmadan erişmenin temel zorluğu, bilgi yokluğu ve bir kamu görevlisinin rehberliği olmaksızın takip etmenin çok zor olduğu bürokratik işlemlerin karmaşıklığından kaynaklanır.

Özel sektörde yolsuzluk, Fas'taki gayri resmi takasların birçok yönünden biridir. Yakın zamanda yapılan bir araştırma, özel şirketlerin, iş dünyası-devlet ilişkilerine yaklaşıma meyilli olmayan sektörlerde iyi yönetim için baskı araçları olabileceğini ve hal böyle olunca, devletle çalışan firmalar (inşaat ve gayri menkul geliştirme gibi) için yüksek bir kira potansiyeline sahip olacaklarını göstermiştir¹⁴. Kamu kaynaklarının kamu ihalesi aracılığıyla özel aktörlere yönlendirilmesi, yerel bir patronun istediği kayırmacı kaynakların sağlanmasının en önemli araçlarından biridir¹⁵.

Örneğin iltimas, sahil kumlarında maden arama lisansları açısından önemli bir rol oynamaktadır. Bu istismaların sorunlu yapısı ve çevreye etkileri nedeniyle, istismar için onay, çoğunlukla ilgili yasalara aykırı olarak ve bunlar uygulanmadan gayri resmi olarak verilmiştir¹⁶. Bu vaka, sadece Fas'ta izinleri ve lisansları elde etmede *torpil* ne kadar önemli olduğunu göstermez, aynı zamanda bazılarının kuralların ve mevzuatın uygulanmasından korumanın ne kadar faydalı olduğunu da gösterir.

Dünya Bankası Kurum Araştırmasında belirtildiği üzere üç şirketten ikisi bir devlet sözleşmesini garanti altına almak için kendilerinden devlete hediye vermelerinin beklendiğini ifade etmiştir, bu da kamu ihalelerinin eldeki tüm verilere göre *torpil* ve rüşvete bağlı olduğunu göstermektedir.

Kamu ihalesi meseleleri, şehir aydınlatması (Rabat gibi), park mekanları, peyzaj ve diğer kamu işleri durumunda ortaya çıkmaktadır. Kamu çalışmalarının teslim edilip edilmediğinin takibi normal olarak çok az yapılmakta ya da hiç yapılmamakta ve sağlanan hizmetlerin kalitesi çoğunlukla beklenenden çok daha düşük olmaktadır.

LRA'larla ilgili olarak uzmanların vurguladığı konulardan bazıları şunlardır: Kamu hizmetlerine erişimi elde etme, ticari lisansları alma, kadastro belgeleri ve otomobillerin teknik değerlendirmesi. Uzmanlar da bu bölgedeki ülkelerde aynı sorunun yaşandığını bildirmektedir: Konut mevzuatında ve uygulamasında iltimas. Fas'ın *gecekondu mahallelerinde* yaşanan bu sorunun bina izni çıkarma,

¹⁴ Corduneanu-Huci, C. (2018). Taming corruption: rent potential, collective action, and taxability in Morocco (Yolsuzluğu evcilleştirme: Fas'ta kira potansiyeli, ortak eylem ve vergiye tabi tutma). *Business and Politics*, 18 (3), 297-335.

¹⁵ Gherghina, S., & Volintiru, C. (2017). A new model of clientelism: political parties, public resources, and private contributors. (Kayırmacılığın yeni bir modeli: siyasi partiler, kamu kaynakları ve özel iştirakçiler). *Avrupa Siyaset Bilimi İncelemesi*, 9 (1), 115-137.

¹⁶ Cristina Corduneanu-Huci (CEU) ile yapılan kapsamlı mülakata göre, 10 Mayıs 2018.

kamu iskanı ya da boşaltma ve yıkım gibi çeşitli evreleri, kamu görevlileri ve müdahil vatandaşlar arasında yolsuz takasların kullanılmadığı ya da bunlara dayanmayan tüm faaliyetlerdir.

Uzmanlara göre, farklı Fas bölgelerinde ve mevkilerinde (Rabat, Kazablanka gibi) arazi imtiyazlarını denetleyen bir dizi büyük aile mevcuttur.

Uzmanlar, Fas'taki LRA'ların idari görevlerini tatmin edici şekilde yerine getirebilmek için orta derecede bir kapasiteye sahip olduklarına karar vermiştir. Yolsuzluğa karşı siyasi iradenin, bütün idari düzeylerde ve özellikle son yıllarda ulusal düzeyde yüksek olduğu kararına varılmıştır. Buna ek olarak, yolsuzluğa karşı kurumsal kapasite anlamında, merkezi düzeyde nispeten yüksek bir kapasite ve bölgesel ve yerel düzeyde orta derecede bir kapasite olduğunu ortaya çıkardık.

Fas'taki LRA'larda yolsuzluğun tekrarlanma sıklığı, kaynakların yaygın yokluğuyla ve düşük vasıflı personelle bağlantılı olabilir¹⁷.

Fas'taki ilgili yolsuzlukla mücadele makamı, Central Authority for the Prevention of Corruption (ICPC) isimli merkezi otoritedir¹⁸. Fas'ın bahsi geçen merkezi siyasi sisteminde, ICPC'nin yetkileri doğrudan monarşinin siyasi iradesinden kaynaklanır ve tek başına bağımsız bir kurumsal organa göre yetki dağıtımı yoluyla çok daha hızlı uygulanır.

Sayıştayın Fas'taki yolsuzluk karşıtı son çabalarda çok aktif bir birim olduğu ispatlanmıştır ve mahkumiyetleri merkezi memurları hedef alırken¹⁹, bunun yerel düzeydeki idari yürütmede olumlu yayılma etkileri olabilir.

Fas Hükümeti kısa bir süre önce, bütün düzeylerde şeffaflığı artırmak için, bazı yasaların ve kararnamelerin gözden geçirilmesi taahhüdünü açıkladı²⁰. Bu önlemlerin özel tasarımı ve uygulaması henüz net değildir. Ancak, geçen yıl özel bir Komisyonun oluşturulması²¹ (yani, Ulusal Yolsuzlukla Mücadele

¹⁷ 2018 BTI Fas şurada mevcuttur: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/mar/>, en son 27 Mayıs 2018'de erişildi.

¹⁸ Instance Centrale de Prévention de la Corruption <http://www.icpc.ma/wps/portal>

¹⁹Yolsuzluğu Engelleme Devam Ediyor: 18 Officials, 9 Institutions Convicted (18 Memur, 9 Kuruluş Suçlu Bulundu), 7 Mart 2018, Morocco World News, <http://www.morocoworldnews.com/2018/03/241944/corruption-crackdown-continues-18-officials-9-institutions-convicted/>, Gendarmerie royale: interpellation de 29 hauts fonctionnaires soupçonnés de corruption et de trafic de drogue 24 Ocak 2018, Huffington Post, https://www.huffpostmaghreb.com/2018/01/24/29-hauts-fonctionnaires-interpelles_n_19071906.html, en son 27 Mayıs 2018'de erişildi.

²⁰ Hükümetin Yolsuzluğu Engellemesi, Yargılanan Memurlar: El Othmani, 23 Şubat, Morocco World News, <http://www.morocoworldnews.com/2018/02/241196/government-crackdown-corruption-officials-prosecuted-el-othmani/>, en son 28 Mayıs 2018'de erişildi.

²¹ <http://www.maroc.ma/fr/actualites/le-decret-relatif-la-creation-de-la-commission-nationale-de-lutte-contre-la-corruption>, en son 22 Mayıs 2018'de erişildi.

Komisyonu) olumlu bir işaret olarak düşünülebilir. Bu Komisyon, hem engellemeyi hem de yaptırım uygulamayı amaçlayarak, yasal ve kurumsal tüm yolsuzlukla mücadele çabalarını denetlemekle görevlidir. Sivil toplum temsilcilerinin yanı sıra, merkezi ve bölgesel makamlardan temsilcilerden oluşmaktadır.

Yolsuzluğa karşı bir diğer önlem (özellikle merkezi düzeyde) çeşitli ilgili makamlarda şikayetleri ya da iddiaları kaydetmek için oluşturulan çevrimiçi portaldır (www.maroc.ma) ve bir dereceye kadar katılıma ve bilgiye daha kolay erişime izin vermektedir. BM e-Devlet araştırmasına göre Fas, burada analiz ettiğimiz vakalar grubunda, İsrail, Tunus ve Türkiye'nin yanı sıra yüksek puanlar almıştır²².

2011'den bu yana Fas'ta, Hollanda'dan bir hibeyle, Transparency Morocco tarafından geliştirilen ve işletilen Yolsuzluk Kurbanları ya da Şahitleri için Yasal Yardım Merkezi (*Centres d'Assistance et de Conseil Juridique (CAJAC)*) bulunmaktadır.

Tunus

İdari yapılar geçen yıllar boyunca çeşitli reformlardan geçerken, esasen eski rejimden kalma çok sayıda memurun günlük uygulamalarındaki atalet nedeniyle, gayri resmi takas ağları gelişerek devam etmektedir. Kırsal kesimlerdeki yerel idareler adama kayırmaya ve iltimasa özellikle meyillidir. Arap Baharından sonra ortaya çıkan siyasi rekabet, oy satın alma gibi bazı kayırmacı işlemlerin kullanılmasını artırmıştır.

Uzmanlar, ülkedeki en büyük ticaret merkezi olarak reklamı yapılan Sousse Alışveriş Merkezinin yüklenicileriyle, yerel ve bölgesel kamu görevlileri arasındaki imtiyazlı ilişkiye dikkat çekmiştir. 2016 yılında Sfax'ın Arap dünyasının kültür başkenti haline gelmesi fırsatıyla birlikte, şehirde kamu görevlileri ve bazı hırslı gelişmelere dahil olan özel yükleniciler arasında bariz bir şekilde benzer suiistimaller yapılmıştır. Ancak, bu ikinci vakada, sosyal medyada yapılan iyi kötü bilgilendirilmiş kampanya sayesinde, bu projeler askıya alınmıştır²³.

²² <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

²³ Sfax Capitale culturelle du Monde arabe: Un projet prometteur est bloqué, Ayda Labassi, 23 Kasım 2016, HuffPost Tunisie, [çevrimiçi] https://www.huffpostmaghreb.com/2016/11/23/renovation-cathedrale-sfa_n_13148210.html, en son 30 Mayıs 2018'de erişildi.

Genelde, kamu çalışmaları üzerinde hiçbir takip yoktur ve hal böyle olunca, çoğunlukla kamu ihalelerinde yapılan için kalitesi düşüktür.

Tunus'taki kamu hizmetleri genellikle, yerel olarak *bahşiş* (yani, rüşvet) adı verilen Őeye karşılık verilir. Buna ilaveten, öncelik normal olarak kamu görevlilerinin akrabalarına verilmektedir. Dahası, kamu kaynakları bazen seçim çıkarlarına tabi kılınmakta ve böylece belirli bir partiye ya da adaya verilen siyasi destek, bir kamu ihalesini ya da daha iyi hizmetler alma Őansını artırabilmektedir. Bütün bunlar erişimi oldukça ayrımcı hale getirmektedir.

Tunus'ta yerel makamlardan alınan çeşitli resmi belgeler için, standart hale getirilmiş ücret olarak görülebilecek gayri resmi bir fiyat (yani, "bahşiş") bulunmaktadır. Bu uygulamayla, yerel ve bölgesel yetkililerin bariz sorumlulukları hiçbir Şekilde izlenememekte ve çok katı ve anlaşılmaz bürokratik işlemler, bu gayri resmi ödemeleri sonuçta gerekli hale getirmektedir.

Görüştüğümüz uzmanlara göre, Tunus'ta kamu hizmeti sağlanmasıyla ilgili ikinci en büyük sorun, eğitimli personelin bulunmamasıdır (bkz. Tablo 2). Eski rejim sırasında hizmet veren yozlaşmış resmi görevlileri affeden yeni bir kanunun ıkması²⁴ merkezi ve yerel resmi görevlilerin işe alınmasında ve değerlendirilmesinde liyakata dayalı bir sistemin gelişimiyle ilgili kamusal dş kırıklığını körüklemektedir.

Mısır vakasındakiine çok benzer bir Şekilde uzmanlar, resmi görevlilerin kent planlamasına ya da teknik güvenlik mevzuat hükümlerine uymayan inşaat izinleri verme uygulamalarının sık sık gerçekleştiğini bildirmektedir; bu tür keyfi kararlar mümkün olmadığında ve/veya mahkemeler yıkım kararı verdiğinde, imtiyazlı müdahale vakalarında bu kararların uygulanması gecikmektedir.

Uzmanlar, Tunus'taki LRA'ların idari görevlerini tatmin edici Şekilde yerine getirebilmek için orta derecede bir kapasiteye sahip olduğunu düşünmektedir. Yolsuzluğa karşı siyasi irade ulusal düzeyde nispeten yüksek ancak yerel ve bölgesel düzeylerde düşüktür. Yolsuzluğa karşı kurumsal kapasiteye gelince uzmanlar, hem merkezi hem de bölgesel düzeyde orta derecede ancak yerel düzeyde çok düşük olduğu kararına varmıştır. Resmi makamların aksine sivil toplum ve yerel topluluklar, bölgedeki referans uygulamalarından bazılarına (katılımcı btceleme gibi) nclk ederek, yerel düzeyde yolsuzluğa karşı çıkma da çok daha etkili olmaktadır.

²⁴ Aynı yazar dipnot 12.

Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Kurumu (INLUCC) hem önleyici hem de düzeltici önlemlerle Tunus'ta faaliyet göstermektedir. Kurumun çevrimiçi şikayet sistemi ve yolsuzluk bildirme ve bilgisi için Yeşil Hat gibi dikkat çekici bazı iyi uygulamaları hayata geçirmiştir. Kurum, yakın zaman önce geliştirilmiş, 2017-2018 için bitişik eylemsel bir planı olan, Yolsuzluğa Karşı İyi Yönetim ve Mücadele için Ulusal Stratejiyi uygulamaktadır; böylece faaliyetini önemli ölçüde daha izlenebilir ve sonuca odaklı hale getirmektedir. INLUCC'nin tahkimine ve amaçlarına, Demokratik Yönetim Takviyesi projeleri yoluyla PNUD²⁵ destek olmuştur ve Korean Agency for International Cooperation (KOIC)²⁶ ile yapılan iyi uygulamaların paylaşımından fayda görmüştür. Merkezi düzeye ilaveten, Tunus'taki Demokratik Yönetim Takviyesi için PNUD fonu belediye lehtarlarına dağıtılmıştır; böylece, yerel düzeyde yolsuzluğa karşı çıkmak için özellikle kurumsal kapasiteyi artırmaya odaklanılmıştır.

Bilgi Edinme Hakkı Yasası 2016'da geçmiştir ve 2017'de sorumlu bir makam oluşturulmuştur: *Instance nationale d'accès à l'information* (INAI). Bu önlemler, kamusal kararlarda ve idari süreçlerde şeffaflığın teşvik edilmesine önemli ölçüde katkıda bulunmakta, üstelik yolsuzluğu azaltarak kamu hizmetlerinin kalitesini artırmaktadır. Bunlar da İsviçre'nin kaynak sağladığı UNESCO projesi "Tunus'ta RTI yasasının uygulanmasına destek" yoluyla teknik yardımdan fayda sağlamıştır.²⁷

Açık Yönetim Ortaklığıyla (OGP) birlikte özenle hazırlanmış Ulusal Eylem Planının bir parçası olarak, Tunus'ta yerel idare düzeyinde bir dizi reform uygulanmıştır. Hal böyle olunca, vatandaşlarının işbirliğiyle Sayada, 2011'den sonra Tunus'ta verilerini açan ilk şehirlerden biri olmuştur; bir sosyal sorumluluk projesine bağlı olarak, şehir bundan böyle belediye meclisi tutanaklarını, önemli bütçe verilerini ve istatistiklerini, ortak STK'siyle birlikte yönettiği bir web sitesinde düzenli olarak yayınlamaya başlamıştır²⁸. Benzer olarak, katılımcı bütçeleme girişimleri La Marsa'da ve Sfax'ta uygulanmıştır.²⁹

²⁵ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.

²⁶ 2ème session du Congrès National de Lutte Contre la Corruption, 7 Aralık 2017, Realities [çevrimiçi] <https://www.realites.com.tn/2017/12/2eme-session-congres-national-de-lutte-contre-corruption/>, en son 30 Mayıs 2018'de erişildi.

²⁷ Support to the implementation on the Tunisian Right to Information law (Tunus Bilgi Edinme Hakkı yasasının uygulanmasına destek) [çevrimiçi] <https://en.unesco.org/partnerships/foe/right-to-information-tunisia> <https://www.realites.com.tn/2017/12/2eme-session-congres-national-de-lutte-contre-corruption/>, en son 30 Mayıs 2018'de erişildi.

²⁸ Open Government in La Marsa, Sfax and Sayada (La Marsa, Sfax ve Sayada'da Açık Hükümet), Şubat-Mart 2017, [çevrimiçi] <http://www.oecd.org/gov/open-government-in-la-marsa-sfax-and-sayada-020317.pdf>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

²⁹ aynı yazar dipnot 27.

Mısır

Yerel yönetimler kamu tarafından uzun süredir Mısır'daki yolsuzluk için bir merkez olarak görülmüştür.³⁰ Birçok yolsuzluk vakası hem yönetim ofislerine hem de temsilcilik ofislerine atfedilmektedir. Gharbeya valiliğinde, imar müdürlüğünden bir müdür, reklamların sayısını artırmak için bir gazetenin şefinden rüşvet kabul etme suçlamasıyla tutuklanmıştır³¹. Mısır'daki yerel yönetimlerde reform için gösterilen son çabalara rağmen uzmanlar hâlâ, devlet dairelerinin istismarının ve çıkarların çatışmasının, LRA'ların temel sorunları olduğunu düşünmektedir.

2015 yılında Fransız şirketi Alstom, Mısır'da ve diğer ülkelerde dört milyar dolarlık sözleşmeler karşılığında toplam 75 milyon dolar rüşvet vererek Yurtdışı Yolsuzluk Faaliyetleri Yasasını çiğnediği için 772 dolar ceza ödemeye mahkum edilmiştir. Uzmanlar, Kahire hattı 3 için sözleşmelerin, bu şirketin yolsuz faaliyetlerinin bir parçası olduğuna ve Mısır belediyelerinde ne kadar büyük kamu ihalesi sözleşmelerinin rüşvet karşılığı alındığını temsil ettiğine dikkat çekmektedir.

Merkezi Denetleme Teşkilatının (CAO) 2016 tarihli raporu, Mısır'da sadece üç yılda kamu ihalelerindeki yolsuzluk nedeniyle yaklaşık olarak 76 milyar doların kaybolmuş olduğunu iddia etmiştir, ancak daha sonra CAO eski başkanı Hisham Genein sahte haber yaymaktan hapse atılmıştır³². Ancak uzmanlar, yerel idarelerdeki kamu ihalelerinde yolsuzluk vakalarının doğru olduğunu ifade etmiştir.

Son olarak, uzmanların işaret ettiği diğer meselelere, özellikle inşaat sektöründe özel yükleniciler tarafında kartelleşme ve kamu görevlilerinin akrabaları için istihdam sağlayan şirketlere imtiyazlı ihale sözleşmeleri dahildir.

Mısır'da kamu hizmetlerinin, eğitim, sağlık, su ve sıhhi tesisat, yollar ve ulaşım, sokak aydınlatması ve çevresel denetim dahil önemli bir kısmı yerel düzeyde yönetilmektedir. Ancak, bütçe tahsisatı son derece merkezi olarak yapılmaktadır. Hal böyle olunca, yerel düzeyde kamu hizmeti sağlanmasının

³⁰ Çeşitli basın kaynakları ve yerel araştırmalar geçen on yıl boyunca bu konuya yer vermiştir: Ahmed M. Abou Hussein, The inevitable struggle: local government in Egypt (Önlenemeyen mücadele: Mısır'daki yerel idare), Daily News Egypt, 14 Ekim 2012, [çevrimiçi] <https://dailynewsegypt.com/2012/10/14/the-inevitable-struggle-local-government-in-egypt/> ya da Rana Khazbak, Going Local (Yerel Olmak), Egypt Independent, 30 Temmuz 2012, [çevrimiçi] <http://www.egyptindependent.com/going-local/>, en son 26 Mayıs 2018'de erişildi.

³¹ ACA arrests government officials on corruption charges (ACA yolsuzluk suçlamalarında devlet memurlarını tutukluyor), 25 Mayıs 2018, Egypt Today, [çevrimiçi] <https://www.egypttoday.com/Article/2/50856/ACA-arrests-government-officials-on-corruption-charges>, en son 27 Mayıs 2018'de erişildi.

³² The Limits of Fighting Corruption in Egypt (Mısır'da Yolsuzlukla Mücadelenin Sınırları), Mohamed Abdel Salam, 13 Ekim 2016, SADA, Carnegie Vakfı, [çevrimiçi] <http://carnegieendowment.org/sada/64852>, en son 30 Mayıs 2018'de erişildi.

kalitesi, yerel ya da bölgesel temsilcilerin merkezi karar vericilerle olan ilişkisine çok az bağlıdır. Bu durum, geçen on yıl boyunca Mısır'da, dünyada GSYİH'nin yüzdesi olarak değerlendirilen en düşük genel idari tüketimlerden birinin çarpıcı düzeyde azalmasıyla daha da kötüleşmektedir³³.

Uzmanlara göre Mısır'da yerel düzeydeki yolsuzluğun önemli konularından biri, işletme ruhsatlarının ve inşaat izinlerinin koşullu teminidir. Sayısız apartmanın çökmesi (İskenderiye'de olduğu gibi) ve geride birçok yaralı ve ölü bırakılması vakaları, inşaat izinlerindeki kesin yolsuzlukların değilse bile, hatalı yöntemlerin çarpıcı sonuçlarının bir ispatıdır.

Kamu hizmetlerindeki yolsuzluk, Mısır'daki arazi mülkiyetinin belgelendirmesine uzanmaktadır. İsmailiye ve Feyyum valiliklerinde ACA, kişisel faydalar ya da kişisel bağlantılar (*torpil*)³⁴ karşılığında bazı vatandaşların arsa parsellerinin mülkiyetini kanunsuz olarak belgelendirmek üzere mevkilerini suiistimalle suçlanan bir müdür ve bazı kamu görevlileri tutuklamıştır.

Uzmanlar, LRA'ların idari görevlerini tatmin edici şekilde yerine getirebilmek için sınırlı ya da çok sınırlı bir kapasiteye sahip olduğunu düşünmektedir. Yolsuzluğa karşı siyasi idare, kurumsal düzeyler dahilinde (yani, ulusal, bölgesel ve yerel) çok azdır. Yolsuzluğa karşı kurumsal kapasiteye gelince, merkezi düzeyde en yüksek olduğu, bölgesel ve yerel düzeyde önemli ölçüde azaldığı düşünülmektedir.

Yerel düzeyde yönetim, sadece imtiyazlardaki sınırlamadan değil, meşruiyetteki sınırlamalardan da etkilenir. Şu anda Mısır'da halk oyuna dayanan bir temsil sistemi ve yerel düzeydeki asil-vekil ilişkisini sürdürebilecek güçler ayrılığı bulunmamaktadır. Hüsnü Mübarek'in partisinin denetimi altındaki Yerel Meclisler, kayırmacılığın yuvaları olarak düşünülerek 2011 yılında tasfiye edilmiştir. O zamandan beri, meclislerin reformları ve yeniden tesis edilmeleri askıda beklemektedir. 2012 yılının başından bu yana Mısır Yerel Kalkınma Bakanlığı yerel idare için yeni bir yasanın yakında yapılacağını bildirmektedir. Bu yeni kanun, Yerel Meclislerin yenilenmesinin yanı sıra, yerel düzeyde idari özelliklerin yapılandırılması için gereklidir. Belediyeler için 2018 yılı bütçe tahsisatları, bu yeni yasaların kısa bir süre içinde, muhtemelen 2018'in sonunda

³³ Abbott, P. ve Teti, T. (2016) The Political Social and Economic Drivers of the Egyptian Uprising, (Mısır Ayaklanmasının Siyasi, Sosyal ve Ekonomik Etmenleri), *WP2 D2.2: Background Reports; Literature Report for political and social change in Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt, Jordan, and Iraq (Arka Plan Raporları; Fas, Cezayir, Tunus, Libya, Mısır, Ürdün ve Irak'taki siyasi ve sosyal değişim için Literatür Raporu)*. [çevrimiçi] <http://www.arabtrans.eu/publications-and-reports/-reports/>

³⁴ Uzman görüşlerine göre; ayrıntılar basın kaynakları üzerinden teyit edilmiştir.

gerçekleşmesi planlanan gelecek seçimlerden önce nihayet yapıлып uygulanacağını göstermektedir.³⁵

Mısır'daki şeffaf olmayan mevzuat, uzmanlar tarafından rüşvet almak için kasti bir dayanak olarak algılanmıştır. Yasal belirsizlikler, hem yerel hem de ulusal düzeyde, vatandaşlar ve ekonomik aktörler, yüksek bilgi ya da Mısır devletiyle bürokratik etkileşimin dolaylı maliyetleri tarafından kısıtlanır hale geldikçe, bunlar için yolsuzluğun marjinal faydası artmaktadır.

LRA'ların bunları gündelik uygulamalarında benimsemedikleri göz önüne alındığında, Teknik Yardım programlarının eğer varsa bile sınırlı bir etkisi olmaktadır. Mevcut idari kurumların bu desteği olmaksızın, uluslararası bağışçıların çabaları boşuna olur ve somut sonuçlar anlamında geride çok az şey bırakır.

İdari Denetim Makamı (ACA) artık doğrudan Başbakanın denetiminde bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurumu olarak hizmet vermektedir. Siyasi müdahaleler nedeniyle verilen önceki mücadeleler dikkate alınarak³⁶, yolsuzlukla mücadele için kurumsal kapasitesini artırma çabasıyla, ACA kısa bir süre önce FBI ile bir işbirliği anlaşması imzalamıştır³⁷. Geçen yıllar boyunca ACA, yerel düzeydeki yolsuzluğa yaptırım uygulama konusunda bazı gelişmeler kaydetmiştir. Halen yolsuzlukla mücadeleyle görevlendirilen birçok diğer kurum varken (yani, Şeffaflık ve Dürüstlük Komitesi, İdari Denetim Makamı, İdari Kovuşturma Makamı, Yasadışı Çıkar Araçları) sistematik ve bağımsız faaliyet bulunduğunun çok az kanıtı mevcuttur.

Mısır'da yerel düzeyde kamu etiğini ve iyi yönetimi teşvik etmede kayda değer bir girişim, Yerel İdare Reform Biriminin (LARU) kurulmasıdır. Bu Merkezi Hükümet dairesi, çeşitli reform programlarını (aralarında en çok beklenenlerden birisi yerel meclislerin reformudur) ve Yerel Ekonomik Gelişmeyi (LED) uygulayarak, yerel düzeyde kapasiteyi daha da artırmayı amaçlamaktadır. Yine de Feyyum'daki LED girişiminin bir vaka çalışmasında gösterildiği gibi, Mısır'daki yerel makamların yerel ekonomilerini planlamak, idare etmek ve geliştirmek için böyle kapsamlı bir stratejik planlamayı hayata geçirme

³⁵ <https://www.egypttoday.com/Article/2/49594/Political-parties-prepare-for-local-elections>, en son 26.05.2018'de erişildi.

³⁶ Can the Administrative Control Authority really fight corruption in Egypt? (İdari Denetim Makamı Mısır'da yolsuzlukla gerçekten mücadele edebiliyor mu?), Mohamed Hamama, 12 Eylül 2015. [çevrimiçi] <https://www.madamasr.com/en/2015/09/12/feature/politics/can-the-administrative-control-authority-really-fight-corruption-in-egypt/>, en son 26 Mayıs 2018'de erişildi.

³⁷ Administrative Control Authority to cooperate with FBI to fight corruption (İdari Denetim Makamı yolsuzlukla mücadele için FBI ile işbirliği yapıyor), 2 Ocak 2018, Daily News Egypt, [çevrimiçi] <https://dailynewsegypt.com/2018/01/02/administrative-control-authority-cooperate-fbi-fight-corruption/>, en son 26 Mayıs 2018'de erişildi.

konusundaki deneyimleri çok azdır³⁸. Kentsel Alanlarda Katılımcı Gelişim Programı (www.egypt-urban.net) gibi programlar, yetki dağıtım yoluyla gerçekleştirilen daha karmaşık süreçleri idare etmek için yerel idarelerin kapasitesini birleştirmeyi amaçlamaktadır.

Kamu ihalesi sözleşmeleriyle ilgili olarak, daha yüksek şeffaflık arayışında olan bazı kamu ve özel dijitalleşme girişimleri vardır. Böyle bir örnek, Mısır düşünce kuruluşu Mısır Kamu Politikası Çalışmaları Merkezi (ECPPS) tarafından piyasaya sürülen “Mashro3y”³⁹ adlı telefon uygulamasıdır. Bu uygulama, ekonomik bir faaliyet kurmak isteyen şahıslara ve halihazırda mevcut girişimcilere mali ve mali olmayan hizmet sağlayıcılar hakkında bilgi sağlamayı amaçlamaktadır.

Benzer bir girişim, Mısır Hükümet İhalelerini bildiren www.etenders.gov.eg web sitesidir ve teklifleri çevrimiçi onaylayabilmektedir.

Kamu sektöründen gelen bir başka örnek olan çevrimiçi platform www.egypt.gov.eg Mısır’da e-yönetim için tek durak noktası olarak hizmet etmeyi amaçlamaktadır. Bu platform vatandaşların, elektrik tüketimi için bilgileri kaydetmelerini (ve birisinin faturasını hesaplamayı), doğum belgesi, boşanma, evlilik ve ölüm belgeleri gibi kişisel belgeleri çıkarmalarını, telekomünikasyon hizmetleri ya da trafik cezaları için ödeme yapmalarını sağlamaktadır. Platform, vatandaşların vergilerini çevrimiçi ödeyebildikleri www.incometax.gov.eg adresine bağlanıyor. Bireyler için (kamuda iş olanağı gibi) ya da işletmeler için (kayıt mülk prosedürü, inşaat izinleri gibi) bilgi ve destek sağlayan çeşitli diğer sayfalara da bağlanıyor.

Ürdün

Uzmanlar, Ürdün’deki LRA’lar için resmi dairelerdeki yetki istismarını öncelikli kaygı alanı olarak ele almaktadır. Buna ek olarak, Ürdün’deki LRA’larda genel bir hesap verebilirlik eksikliği olduğunu da ortaya çıkardık. Kamu idaresinde standart işletme yöntemine ilişkin açıklık eksikliğine ve hukuk kuralının tartışılır şekilde tutarsız uygulanmasına dair genel eleştiriler bulunmaktadır. Vatandaşlar en çok şeffaflığın genel olarak eksikliğinden endişelenmektedir.

³⁸ Abozeid, O. (2017). *Promoting local economic development in Egypt: Challenges and lessons learned from the case of Fayoum governorate (Mısır’da yerel ekonomik gelişmenin teşviki: Feyyum vilayeti vakasından öğrenilmiş zorluklar ve dersler)*. Kahire’deki Amerikan Üniversitesine sunulan tez.

³⁹ <http://www.ecpps.org/index.php/en/upcoming-events/1202-in-the-framework-of-“economic-freedom”-program,-the-egyptian-center-for-public-policy-studies,-in-partnership-with-“seed”-strengthening-entrepreneurship-and-enterprise-development-and-the-organization-for-development-of-small,-medium-and-micro-enterprises>, en son 26 Mayıs 2018’de erişildi.

LRA'lardaki insan kaynaklarının kalitesi Ürdün'deki birçok uzman tarafından önemli bir sorun olarak dikkate alınmaktadır. Yozlaşmanın ötesinde, Ürdün'deki kamu hizmetlerinin kalitesi kamu sektöründeki yetersiz eğitim düzeyinden etkileniyor.

Uzmanlar, Ürdün'deki LRA'ların idari görevlerini tatmin edici şekilde yerine getirmek için orta derecede bir kapasiteleri olduğunu düşünüyorlar. Yolsuzluğa karşı siyasi iradenin, hem merkezi hem de bölgesel düzeyde yüksek olduğuna hükmediliyor. Aslında, Ürdün Senatosunun başkanı gibi kamuya mal olmuş kıdemli kişiler, Ürdünlü yetkililerin ülkelerindeki her tür yolsuzluğa karşı güçlü taahhütlerini bildirdiler⁴⁰. Buna ilaveten uzmanlar, bütün idari katmanlar genelinde yolsuzlukla mücadele etmek için nispeten yüksek bir kurumsal kapasite olduğuna da inanıyorlar.

Ürdün Dürüstlük ve Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (JIACC) ulusal yasalara göre bağımsız bir kurumdur. Bu kurum 2013'ten bu yana kamu denetçisi ofisiyle birleşiktir ve popüler şikayetleri incelemek ve kamu bilgilerine erişmek için ayrıcalığa sahiptir. UNCAC ve diğer uluslararası işbirliği forumlarında aktif bir temsilcidir.

Ürdün'de yerel yönetimlerin yürütme yetkisini artırmayı amaçlayan Yetki Dağıtım Yasası 2015'te⁴¹ ve Belediyeler Kanunu⁴² 2017'de geçti. Yine de kaynaklardan yoksun olarak ve yerel düzeyde katılım ve temsil için popüler destek olmaksızın, yasa hükümleri hâlâ yerel idare üzerinde olumlu etkilere yol açıyor⁴³.

Ürdün'ün Açık Hükümet Ortaklığına katılımının bir parçası olarak, 2016-2018 için Ulusal Eylem Planına göre, yerel düzeyde şeffaflığı ve hesap verilebilirliği artırmak için, hükümete ait web sitelerinin sağladığı bilgilerin niteliğini değerlendirmeye STK'ların dahil olması ve gelişim için alanlar tavsiye etmesi

⁴⁰ Senato Başkanı Faisal Al-Fayez declares the fight against corruption “top priority” for Jordan (yolsuzluğa karşı mücadelenin Ürdün için “en yüksek öncelikte” olduğunu bildiriyor), 10 Aralık 2017, Jordan Times, [çevrimiçi] <http://www.jordantimes.com/news/local/fayez-says-fight-against-corruption-top-priority-jordan>, en son 31.05.2018 Mayıs 2018'de erişildi.

⁴¹ OECD Open Government Review, Towards a New Partnership with Citizens: Jordan's Decentralisation Reform (OECD Açık Hükümet İncelemesi, Vatandaşlarla Yeni bir Ortaklığa Doğru: Ürdün'ün Yetki Dağıtım Reformu), [çevrimiçi] <https://www.oecd.org/mena/governance/Jordan-Highlights-2017.pdf>, en son 28.05.2018 Mayıs 2018'de erişildi.

⁴² MPs approve Municipalities Law (Milletvekilleri Belediyeler Yasasını onaylıyor), Jassar Al Tahat, 9 Nisan 2017, The Jordan Times, [çevrimiçi] <http://www.jordantimes.com/news/local/mps-approve-municipalities-law>, en son 28.05.2018 Mayıs 2018'de erişildi.

⁴³ Jordan's Quest for Decentralization (Ürdün'ün Yetki Dağıtım Arayışı), Kirk Sowell, 27 Ağustos 2017, Carnegie Vakfı, [çevrimiçi] <http://carnegieendowment.org/sada/72905>, en son 28.05.2018 Mayıs 2018'de erişildi.

gibi çeşitli önlemler alınmıştır⁴⁴. Kamu Hizmeti Geliştirme Bakanlığının, Telekomünikasyon Bakanlığının ve RASED'in (Ürdünlü STK Al Hayat'ın uyguladığı Hesap Verebilirlik, Yerel Yönetim ve Katılım izleme programı) temsilcilerinden oluşan çok katmanlı bir ekip kurulmuştur.

Uzmanlar, Al Salt belediyesinde olumlu etkileri olan, eğitimde ulusal reform programlarından birini de işaret ediyor. Ürdün'de Eğitim Bakanlığı, yerel düzeyde resmi (yani, okul müdürleri ve temsilcileri) ve gayriresmi yetki yapıları arasındaki ayrıma bir köprü kurmayı amaçlayan Yerel Eğitim Konseylerinin gelişimini kapsayan Okul ve Bölge Gelişim Programını (SDDP) uyguladı⁴⁵. Kabile otoritesinin Ürdünlü topluluklarda halen büyük bir rol oynadığı dikkate alınarak, bu mekanizmalar bütün tarafları içeriyor ve yerel düzeyde eğitimin niteliği için birbirine hesap verebilir hale getiriyor.

İsrail

İsrail'de, altı bölge çok az ayrıcalığa sahipken ya da hiçbir ayrıcalığa sahip değilken, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin sadece belli bir derecesine erişebildik. Aksine, yerel makamlar, belediyeler olsun, yerel ya da bölgesel meclisler olsun, kamu hizmetlerinin dağıtımında önemli bir role sahiptir. Yine de bunlar da bütçe kısıtlamaları nedeniyle merkezi yönetime oldukça bağımlıdırlar; büyük belediyeler kendi gelirlerinin daha büyük bir payına sahipken, küçük belediyeler bütçesel bir bakış açısından çok daha kısıtlıdırlar.

Küçük yerel makamlar farklıdır ve büyük olanların vakalarında olduğundan daha büyük kayırmacılık ve şeffaflık eksikliği riski vardır.

Uzmanlar, İsrail'deki yerel ve bölgesel makamların, vatandaşlara malları ve hizmetleri yeterli bir şekilde dağıtmak için nispeten yüksek bir kapasiteye sahip olduklarına inanıyorlar. Bu, kapasitesi çok daha düşük olan bu örnekteki diğer vakalarla tezat halindedir. Ayrıca, uzmanlar yolsuzluğa karşı siyasi iradenin bölgesel ve yerel düzeyde, ulusal düzeyde olduğundan çok daha yüksek

⁴⁴ Self-Assessment Report Jordan, Midterm Self-Assessment Report National Action Plan 2016-2018 (Ürdün Öz Değerlendirme Raporu, Orta Vade Öz Değerlendirme Raporu Ulusal Eylem Planı, 2016-2018) Ekim 2017, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Jordan_Mid-Term_Self-Assessment_2016-2018.pdf, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁴⁵ Ürdün'deki Al Salt belediyesinde bulunan Seid Bin Haritha Okulu, Brix, H., Lust, E., & Woolcock, M. (2015) imzalı çalışmada SDDP'nin uygulanmasına referans bir örnek olarak veriliyor. *Trust, voice, and incentives: Learning from local success stories in service delivery in the Middle East and North Africa (Güven, ses ve teşvikler: Orta Doğu ve Kuzey Afrika'da hizmet dağıtımındaki yerel başarı hikayelerinden ders çıkarma)*. Dünya Bankası Yayınları.

olduğuna inanıyor; bununla birlikte, ikincisi bunu yapmak için kurumsal kaynaklar anlamında çok daha iyi konumlanmıştır.

Kamu ihalesi mevzuatının güçlü olduğu algılanıyor ancak uzmanlar belirli ihalelerin özel bir kazananım lehine olacak şekilde tasarlanabildiği gerçeğine işaret ediyorlar. Bazen kamu sözleşmeleri seçilmiş görevlilerin akrabalarına veriliyor. Yerel uzmanlar, yükleniciler ve karar vericiler arasındaki yakın ilişkilerin inşaat süreçlerinin ihtiyaçlarının ve teknik değerlendirmelerinin planlanmasına bun şekilde müdahale ettiğini de bildiriyorlar. Çevre yasalarının ihlallerinin hoşgörölü uygulamaları da bildiriliyor. Yine de yerel ve bölgesel düzeyde daha büyük sözleşmeler için kurulan bağımsız komitelerin iyi örnekleri de var; ve resmi olarak her zaman rekabet eden en az üç teklif olması gerekiyor, bu yüzden rekabet edenlerin tercih edilen tedarikçiler üzerine bazı baskıları oluyor. Ayrıca, yerel yönetim düzeylerinde, seçim sürecine müdahil olan belediye başkanları ve kamu görevlileri, kamu ihalesi sürecindeki herhangi bir yolsuzluk için kişisel olarak büyük cezalara maruz kalıyorlar.

Uzmanlar devlete ait meskenlerin, tercihen karar vericilerin akrabalarına ya da rüşvet ödeyen kişilere verildiğini ve böylece olağan seçim sürecinin atlandığını rapor etmişlerdir.

İsrail’de yerel düzeydeki kamu görevlileri hataları nedeniyle tutuklanırken ya da azledilirken, kamu ihalelerindeki ve diğer kamu imtiyazlarındaki yozlaşmış uygulamalara karşı çıkmak için ıslah edici önlemler uygulanıyor⁴⁶. Yine de bu tür çabalar merkezi makamlar tarafından koordine ediliyor, yerel ve bölgesel düzeyde suçlu tarafları izlemek çok çaba gerektiriyor ve genellikle yozlaşmış olanlara yan soruşturmalar açılmasına (örneğin, sahtekarlık için İsrail Vergi Dairesi soruşturmaları) dayanıyor.

Uzmanlar bize yolsuzlukla mücadele önlemlerinin hem önleyici hem de ıslah edici örneklerini verdiler. Kamusal bilgiler çevrimiçi olarak nispeten yüksek düzeyde açıklanıyor ve yeni düzenlemeler (örneğin, inşaat ruhsatı) genellikle ilgili taraflara iletiliyor. BM E-devlet Araştırmasındaki vakalar grubu için en yüksek puanı alan e-devlet İsrail’de iyi gelişmiştir⁴⁷. Ayrıca, bazı yerel makamların açık toplantıları vardır, böylece idari faaliyetlerden haberdar olan vatandaşların olasılığı artmaktadır.

⁴⁶ Senior Officials of Central Israeli City Arrested on Suspicion of Bribery (Merkezi İsrail Şehrinin Kıdemli Memurları Rüşvet Şüphesiyle Tutuklandı), Aaron Rabinowitz ve Josh Breiner, 7 Mayıs 2018, Haaretz, [çevrimiçi] <https://www.haaretz.com/israel-news/senior-beit-shemesh-officials-arrested-on-suspicion-of-bribery-1.6060900>, en son 29 Mayıs 2018’de erişildi.

⁴⁷ aynı yazar dipnot 21.

Türkiye

Görüştüğümüz uzmanlara göre, Türkiye’de yerel düzeyde temel yolsuzluk sorunları, kamu ihalesinde iltimas, adam kayırmacılık ve kamu mallarının ve/veya hizmetlerinin kayırmacı dağıtımıdır (bakınız Tablo 1). Bütün bunlar rant arayışı stratejisinden çok ofiste hayatta kalma stratejisine bağlıdır; kamu kaynakları resmi bağlantılardan çok gayriresmi bağlantılardan geçtiğinden, sadık destekçiler ödüllendirilir ve imtiyazlı hale gelir. Aslında, uzmanların işaret ettiği gibi, Türkiye’de yerel düzeyde kamu hizmetleri, siyasi destek (örneğin, mitinglere katılma) ve seçim desteği karşılığında kayırmacılık şeklinde sık sık kullanılıyor.

Uzmanlar, merkezi hükümetle bağlantıları olan özel yüklenicilerin, inşaat, ulaştırma ve altyapı gibi sektörlerde giderek bir kartel oluşturdukları ve LRA düzeyinde de sözleşmelerin sık sık lehtarları (örneğin, İstanbul’daki üçüncü havaalanı ihalesi) oldukları gerçeğine işaret ediyorlar. Merkezi hükümetle kişisel bağlantılar yoluyla bu tür şirketler sözleşmelerini kapsayan bütçesel transferlerini kolaylaştırabiliyor.

Türkiye’de LRA düzeyindeki kamu sözleşmeleriyle ilgili diğer meseleler arasında, sık sık yerel kamu görevlilerin akrabalarına verilmesi görülüyor.

Buna ilaveten, rant arayışındaki özel yükleniciler, taahhüt masraflarını karşılamak için devlet bankalarından düşük faizlerle uzun vadeli krediler de alıyorlar.

Kent altyapısında ve peyzajında kamu ihalesine aşırı fiyat vermek, çalışmamızda işaret edilen bir diğer sorundur. Kamu işlerine aşırı fiyat verilmesi, sözleşmelerde kararlaştırılandan daha kötü kalitede ve daha az ürünlerin teslimi, TC Sayıştay Başkanlığı (TCA) tarafından bildirilmiştir. Benzer olarak uzmanlar, sık sık mevzuat ve usul değişikliklerinin yanı sıra yerel yönetimlerin kararlarıyla ve faaliyetleriyle ilgili yüksek düzeyde bir öngörülemezlik olduğunu düşünüyorlar. Çalışmamızda vurgulanan bir başka özel sorun, yerel kamu görevlilerinin şahsi kararlarına dayanan kentsel arazi spekülasyonlarıdır.

Genel olarak uzmanlar, Türkiye’deki yerel ve bölgesel makamların, vatandaşlara malları ve hizmetleri yeterli bir şekilde dağıtmak için orta derecede bir kapasiteye sahip olduklarına inanıyorlar. Yaptığımız araştırma, yolsuzluğa karşı bölgesel ve yerel düzeyde ulusal düzeyden çok daha büyük bir siyasi irade olduğunu da yansıtıyor.

Türkiye’de yerel yönetimlerin kapasitesini artırmanın araçlarından biri, benzerleri arasında bilgi aktarımıdır. Hal böyle olunca, Marmara Bölgesi Belediyeler Birliği (www.marmara.gov.tr) gibi bir birlik biçimi, iyi uygulamaların takası için böyle bir platform sunabiliyor. İstanbul belediye meclisinin hakim olduğu bu Birlik, yerel yönetimin yatırım karar yetkisine sahip olduğu, enerji verimliliği gibi alanlarda projelerin yayılmasına yardımcı oluyor. Ayrıca, Yerel Yönetim Akademisi (*Yerel Yönetim Akademisi* (YYA), www.yerelyonetimakademisi.com) yoluyla, kamu görevlileri için idari performanslarını geliştirmeleri amacıyla tasarlanan çeşitli kurslar gerçekleştiriyorlar.

Teknik yardım projeleri, yerel ve bölgesel düzeyde yeni beceriler elde etmenin önünü de açıyor. Bu tür bir örnek, aşağıdan yukarıya yaklaşıma odaklanan, yerel yatırımların planlanmasının ve programlanmasının yeni bir yöntemini ortaya koyan müşterek finanslı AB projesi “Yerel Yatırım Planlaması”dır⁴⁸. Bu projenin pilot evresi, Trabzon, Erzurum ve Mardin alt bölgelerinde uygulanmıştır.

Arnavutluk

Arnavutluk’ta yolsuzlukla ilgili popüler şikayetler yaygındır. Bu yılın başında, yolsuzlukla mücadele söylemi üzerine büyük protestolar başladı. Uzmanlara göre, yerel düzeyde, Arnavutluk’un karşı karşıya olduğu yolsuzluğun temel şekilleri, kamu ihalesinde iltimas ve kamu mallarının ve/veya hizmetlerinin kayırmacı dağıtımıdır (bakınız Tablo 1).

Açık İhale Arnavutluk’tan yeni bir çalışmaya göre, ülke boyunca belediyelerin açtığı ihalelerin ve sözleşmelerin en az yüzde 10’unun kayırmacılık ve iltimas sorunları vardır⁴⁹. Bu sözleşmelerin bazıları yozlaşma tutumuyla bağlantılı olmasa bile, yasal anlamdaki ve usul anlamındaki yolsuzluklar, Arnavutluk’ta belediye düzeyindeki kamu ihalelerini hâlâ işaret ediyor. Arnavutluk’taki kamu ihalelerini izlemek için STK yönlendirmeli girişim, bütün yerel ihale usullerinin bir listesinin görülebileceği www.open.data.al adresindedir. Her vatandaş, kazanan yüklenicilerle ilgili kişisel bağlantılar ya da yolsuz özel çıkarlar olup olmadığını kontrol edebileceğinden bu, özellikle yerel düzeyde şeffaflığı artırmak için yararlı bir yöntemdir.

⁴⁸ <http://www.vng-international.nl/blog/new-local-investment-planning-model-developed-in-turkey/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁴⁹ 10% of municipal tenders are awarded with clientelism (Belediye ihalelerinin % 10’u kayırmacılıkla ödüllendirildi) [çevrimiçi] <http://lapsi.al/2018/05/29/10-e-tenderave-te-bashkive-jepen-me-klientelizem/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

kamu ihalesi sözleşmelerini kazananların, sadece kişisel işlere bağlı olarak seçilebileceğine dair yaygın algı nedeniyle rekabet azalıyor, böylece yolsuzluğu zapt etmek için daha az baskı oluşturuyor.

Kamu sözleşmelerinden rantlar çıkarmanın yaygın bir uygulaması, bir ilk kamu ihalesine ekler olarak yüksek değerde ilave sözleşmeler vermektir. Bunlar sadece imtiyazlı bir yükleniciye tahsis edilen götürü meblağı artırmaz, genellikle bu tür sözleşmeler için hiçbir rekabetçi yöntem gerekmediğinden, aynı zamanda kamu denetiminin dışına düşer.

Aslında, görüştüğümüz uzmanlar, kamu ihalesi işlerinin, ihaleleri uygulamaktan sorumlu görevliler için sık sık kişisel çıkarlara bağlı olduğunu belirttiler. İlla ki bu tür şahsi ilişkilere müdahil olmasalar bile, yolsuzluk için suçlanacak olan belediye başkanı gibi çoğunlukla siyasi bir aktör olacağından, bu sorunludur.

Öte yandan, kamu ihalesi işlemlerinde siyasi müşterilere iltimaslı kararlar vermeleri için memurlara baskı yapanlar siyasi aktörler olacağından, uzmanlar bunun bazen ters yönde olduğuna da işaret ediyorlar. Sonunda, ihale sisteminin yapısal zayıflığı Arnavutluk yerel makamlarında olduğundan, özel yüklenicilerle iltimas ilişkisini kimin başlattığı önemsizdir. Keyfi kararlara izin veren, muğlak mevzuat hükümleri, uygunluk kriterleriyle ilgili netliğin olmaması ve seçim usullerinde örtüşen unsurlar nedeniyle, usule ait hatalardır.

Kamu hizmetleri anlamında, uzmanların öne sürdüğü meseleler arasında şunlar vardı: memur personelin tarafında, maddi kazanç üzerinden kamu hizmetlerinin koşullu dağıtımı; kamu hizmetleri için uzun kuyruklarla ve zor usullerle, bürokratik iltimasın değerini artırma; ve belirli malların (örneğin, sosyal konut) dağıtımını siyasi sermayelendirme olacak şekilde, seçim dönemlerine kadar geciktirme.

Uzmanların değerlendirmesi, Arnavutluk'un yerel makamlarının vatandaşlara kamu hizmetleri vermek için orta derecede bir kapasitesi olduğudur. Avrupa-Akdeniz bölgesindeki birçok diğer ülke gibi, bölgesel makamlar hizmet verilmesinde özel görevleri yerine getirmiyor ancak daha çok merkezi hükümetin temsilci aktörü olarak hareket ediyor ve 2007'den bu yana olan gelişmeler için bölgesel stratejilerde bir katkısı bulunuyor. Bu, yerel makamların, yerel düzeyde temsilin ve hizmet vermenin ana kurumları olduğu anlamına gelir.

Çıkarların çatışması, varlıkların beyanını yayımlama yükümlülüğü ya da muhbirlerin korunması gibi meselelerdeki son yasama reformları, uzmanlar tarafından Arnavutluk'taki iyi uygulamaların ilgili örnekleri olarak değerlendiriliyor.

Güney Akdeniz Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğun Yaygınlığı: Ülkeler Arası Karşılaştırmalar

Avrupa-Akdeniz bölgesinde yolsuzluğun en yaygın şekilleri

Bu rapordaki karşılaştırmalı değerlendirmemizin ana odağı Güney Akdeniz ülkeleridir. Ancak, daha büyük bir ülkeler arası analiz yapmak üzere, Avrupa-Akdeniz bölgesinin sınırından, ARLEM ağından iki başka ülkeyi dahil ettik. Bu bize, farklı sosyo-politik bağlamlar arasındaki yapısal zorluklarda önemli ve yararlı bir bakış açısı verdi.

Avrupa-Akdeniz bölgesi boyunca, yerel ve bölgesel makamlar düzeyinde en büyük sorunun, kamu ihalelerinde iltimas olduğu kesindir. Kaynakların yerel idare birimlerinde nispeten kıt olduğu bir bağlamda, kamu ihale usullerindeki yolsuzluğun, vatandaşların ulaşabileceği muhtemel faydaların daha da seyrelmesi anlamına gelir. Vaka örneklerimizde, kamu ihalelerindeki iltimasla ilgili büyük sorunları olmadığı görülen tek ülke Ürdün'dür.

Tablo 1: LRA'larda yolsuzluğun en yaygın şekilleri hakkındaki algı (%)

| UZMAN DEĞERLENDİRMESİ | Fas | Tunus | Mısır | İsrail | Ürdün | Türkiye | Arnavutluk | Bosna-Hersek |
|---|-----|-------|-------|--------|-------|---------|------------|--------------|
| Kamu ihalesinde iltimas | 78 | 69 | 67 | 86 | 30 | 74 | 52 | 54 |
| Kamu görevlilerin atanmasında adam kayırmacılık | 56 | 50 | 33 | 57 | 40 | 58 | 43 | 54 |
| Devlet dairesinde yetki istismarı | 33 | 31 | 83 | 29 | 52 | 47 | 30 | 62 |
| Kamu çıkarına aykırı kararlar | 22 | 38 | 25 | 14 | 43 | 21 | 35 | 46 |
| Çıkar çatışmaları | 44 | 31 | 75 | 71 | 34 | 21 | 9 | 8 |
| Kamu mallarının kayırmacı dağıtımı | 78 | 63 | 50 | 29 | 9 | 58 | 52 | 23 |

Not: Yüzdelerin toplamı % 100'den fazladır çünkü bu çoktan seçmeli bir sorudur. Renk Şeması: Sarı < 25 (yani, çok sık olmayan sorun), Turuncu 25-50 (yani, nispeten sık sorun), Kırmızı 50< (yani, çok sık sorun).

Bölge boyunca en büyük ikinci sorun, resmi görevlilerin atanmasında adam kayırmacılıktır. Siyasi iltimas çoğunlukla iki nedenden biri (ya da her ikisi) için verilir: sadık destekçileri ödüllendirmek ya da atanmaların işe alındığı kurumlarda daha iyi denetim⁵⁰. Eğer kamu ihaleleri ve kamu mallarının kayırmacı dağıtımıyla ilgili meselelere bakarsak, dairedaki bu tür araçların ihtiyaçlarını görebiliriz. Yine de ne kadar çok adam kayırmacılığın ödül ya da denetleme motivasyonu ile güdüldüğünü anlamak çoğunlukla zordur. Büyük ihtimalle Avrupa-Akdeniz bölgesinde ikisinin bir karışımı vardır.

Belirli vakalarda, kamu görevlileri tarafında liyakat eksikliği ya da muğlak kurallar ve usuller, kamu sözleşmelerinin tahsisinde, adam kayırmacılık ya da iltimas gibi sorunlarda ifade edilmektedir. Ancak, Fas, İsrail ve Türkiye vakalarında görülebileceği gibi, uzmanlar, yerel ve bölgesel resmi görevlilerin kamu çıkarlarına aykırı kararlar aldıklarına inanmaları şart değildir. Çıkarların çatışması Mısır ve İsrail’de önemli bir kaygıdır.

Tablo 2: KAMU İHALESİNDE LRA’ların temel zafiyetleri hakkında algı (%)

| KAMU İHALESİ | Fas | Tunus | Mısır | İsrail | Ürdün | Türkiye | Arnavutluk | Bosna-Hersek |
|--------------------------------|-----|-------|-------|--------|-------|---------|------------|--------------|
| Muğlak yasalar | 27 | 31 | 25 | 29 | 17 | 37 | 22 | 31 |
| Şeffaflığın olmaması | 64 | 63 | 58 | 71 | 65 | 68 | 57 | 46 |
| Eğitilmemiş personel | 45 | 50 | 33 | 43 | 30 | 11 | 39 | 38 |
| Muhbirler için yetersiz koruma | 45 | 44 | 58 | 14 | 22 | 32 | 30 | 31 |
| Adam kayırmacılık | 27 | 25 | 50 | 71 | 43 | 68 | 43 | 54 |

Not: Yüzdelerin toplamı % 100’den fazladır çünkü bu çoktan seçmeli bir sorudur. Renk Şeması: Sarı < 25 (yani, çok sık olmayan sorun), Turuncu 25-50 (yani, nispeten sık sorun), Kırmızı 50< (yani, çok sık sorun).

Bölge boyunca kamu ihale usulleriyle bağlantılı temel mesele şeffaflık eksikliğidir. Yukarıda görüldüğü gibi bu, belirli işletmeleri kayıracak şekilde sözleşmelerin keyfi idareyle bağlantılı olabilir. Uzmanlara göre, şartname (ToR) ve ihale usulleri, çoğunlukla iltimas geçilen bir şirketin kazanmasını sağlayacak şekilde hilelidir. Bu rekabeti bozar ve çoğunlukla uygulamanın kalitesini

⁵⁰ Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Editörler). (2012). *Party patronage and party government in European democracies (Avrupa demokrasilerinde parti iltiması ve parti yönetimi)*. Oxford Üniversitesi Yayınları.

düşürür; özel yüklenicilerin kar marjlarını, böylece rant marjlarını da artırmak üzere düşük kaliteli malzemelere ve gecikmeler sık sık kabul edilir.

Tablo 4: KAMU HİZMETLERİNİN SAĞLANMASINDA LRA'ların temel zafiyetleri hakkında algı (%)

| KAMU HİZMETLERİ | Fas | Tunus | Mısır | İsrail | Ürdün | Türkiye | Arnavutluk | Bosna-Hersek |
|---|-----|-------|-------|--------|-------|---------|------------|--------------|
| Seçim kampanyalarında idari kaynakların istismarı | 27 | 31 | 25 | 29 | 43 | 58 | 35 | 23 |
| Kamu mallarının kayırmacı dağıtımı | 55 | 69 | 58 | 71 | 22 | 47 | 52 | 77 |
| Şeffaflığın olmaması | 64 | 56 | 75 | 43 | 65 | 37 | 48 | 62 |
| Adam kayırmacılık | 55 | 31 | 42 | 71 | 48 | 47 | 43 | 54 |

Not: Yüzdelerin toplamı % 100'den fazladır çünkü bu çoktan seçmeli bir sorudur. Renk Şeması: Sarı < 25 (yani, çok sık olmayan sorun), Turuncu 25-50 (yani, nispeten sık sorun), Kırmızı 50< (yani, çok sık sorun).

Kamu hizmetleri genellikle şartlı erişimden mustarıdır. Kişisel ilişkilere ya da rüşvete bağlı ayrımcılık, vatandaşların yerel ve bölgesel makamlarının onlara hizmet edebilmelerine dair duydukları güveni azaltır. Karşılık olarak bu, sosyal sözleşmeyi aşındırır ve devlete ve siyasi seçkinlere karşı daha büyük düş kırıklıklarını ateşler.

Şeffaflığın eksikliği, kamu ihaleleriyle ilgili olduğu gibi, kamu hizmetinin verilmesiyle ilgili de temel bir meseledir. Bu durum, İsrail'de, Türkiye'de ve Arnavutluk'ta geri kalan ülkelerden birazcık daha iyidir. Seçim kazançları için malların ve hizmetlerin kayırmacı dağıtımı büyük oranda bölgede kamu hizmetinin verilmesiyle bağlantılıyken, bu, Ürdün için bir sorun olarak görünmüyor.

Genel olarak, daha büyük Avrupa-Akdeniz bölgesinde, şeffaflık eksikliğinin, iltimasçılığın ve adam kayırmacılığın, yerel ve bölgesel düzeyde kamu işlevlerinin farklı yönlerinde temel yinelenen meseleler olduğunu bulduk.

Güney Akdeniz ülkelerindeki önemli zorluklar

Burada analiz edilen Güney Akdeniz ülkelerinden bazılarında, daha yüksek kaliteli bir yönetimi başarmanın zorluklarıyla demokrasinin ve temsilin kalitesiyle ilgili meseleler arasında önemli örtüşmeler vardır. Arap Baharı boyunca protestoların olduğu Orta Doğu ve Kuzey Afrika (MENA) ülkelerinde, aynı zamanda demokrasiyle ve yönetimle ilgili popüler şikayetler arasında belirgin bir bağlantı vardır. MENA boyunca deneysel veriler göstermiştir ki “yaşam standartlarıyla ilgili algılar, iş piyasası şartları, yolsuzluk ve *torpil* sadece rap Baharından önceki yaşamdaki hoşnutsuzlukla güçlü bir şekilde ilgili olmayıp, aynı zamanda Arap Baharı ayaklanmalarının temel nedenlerinden biridir”⁵¹. Görüştüğümüz uzmanlardan birine göre, bölgedeki “kamu hizmetlerinde sadece iki seçeneğiniz vardır; ya çok zayıf hizmet alırsınız ya da diğerlerine erişmek için rüşvet ödemek zorunda kalırsınız ve hiçbir hukuk kuralı olmadığı için şikayetçi olmanın hiçbir faydası yoktur”. Esasen, bölgedeki demokratik ve idari hataların temel yan etkisi zayıf bir sosyal sözleşmedir ve vatandaşlar yerel düzeyde resmi yetki yapısına yatırım yaptıklarını hissetmezler.

Rüşvet İndeksi, firmaların belirli kamu hizmetleri için başvuruda buldukları zaman bir hediye için para ödemelerinin ya da gayriresmi ödeme yapmalarının beklendiği/istendiği olayların oranının ölçümüdür⁵². Bu ölçüme göre, bölgesel ortalamaların epeyce üstüne düştüğünden, rüşvet Fas ve Türkiye’de en yüksek düzeydedir. Aksine, rüşvet olayı Tunus’ta, Lübnan’da ve Ürdün’de önemli bir sorun olarak işaret vermiyor. İsrail’de, işletmelerin % 1’inden azından inşaat ruhsatları ya da devlet sözleşmeleri almak için hediye ya da rüşvet vermeleri beklendiğinden, rüşvet özel sektör için bir sorun olarak görünmüyor⁵³.

Yerel yönetim çoğunlukla “kim kimi yönetir” ve “yetkinin tahsisi” ile ilgilidir, bu yüzden sadece yetki tahsisinin resmi kuralları meselesi değil, yönetme kapasitesi meselesi de ortaya çıkar⁵⁴. Güney Akdeniz bölgesindeki birçok ülkede, yerel bölgesel düzeyde kurumsal kapasite zayıftır (örneğin, Mısır, Ürdün, Fas). Ayrıca, sivil ve toplumsal katılım kültürü büyük ölçüde yoktur (sadece seçime katılım ölçüsünde değil, aynı zamanda yetkililerle ve diğer kamu kurumlarıyla doğrudan bağlantı kurma anlamında). Hal böyle olunca,

⁵¹ Arampatzi, E., Burger, M., Ianchovichina, E., Rohricht, T. ve Veenhoven. R. (2015). “Unhappy Development: Dissatisfaction with Life on the Eve of the Arab Spring.” (Mutsuz Kalkınma: Arap Baharının Arifesinde Yaşamla ilgili Hoşnutsuzluklar.) World Bank Policy Research Working Paper 7488, World Bank, Washington, DC. (Dünya Bankası Politika Araştırması Ön Raporu 7488, Dünya Bankası, Washington, DC.) [çevrimiçi] <https://personal.eur.nl/veenhoven/Pub2010s/2015x-full.pdf>, en son 26 Mayıs 2018’de erişildi.

⁵² Dünya Bankasının yaptığı İşletme Araştırmasından Ülke Verilerine Dayanmaktadır.

⁵³ Bununla birlikte, İsrail vaka çalışmaları için danışılan uzmanlardan bazıları, yerel bir işletmenin açılışı için ruhsat karşılığında rüşvet verme olaylarının olduğunu bildirmişlerdir.

⁵⁴ Hooghe, L. & Marks G. (2016). *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance: (Topluluk, Ölçek ve Bölgesel Yönetişim: Yönetişimin Post-işlevselci bir Teorisi:)* Cilt II. Oxford: Oxford Üniversitesi Yayınları, Bölüm 7 Bölgesel Yönetişim üstünde Beş Tez, s. 157.

özyönetim ya da ortaklaşa yönetim anlamında, LRA'ların şu andaki yönetim kabiliyeti çok azdır. Yine de LRA'lar, orta ila uzun vadede yerel toplulukları üzerindeki etkilerini artırması muhtemel merkezi hükümet heyetleri aracılığıyla, gittikçe daha fazla görev üstlenmektedir. LRA'lar için bu öz nitelik artışı, yerel düzeyde gayriresmi yetki ağlarının yaygınlığını dengelemek için esastır.

LRA kurumsal kapasitesi için dış çözümler anlamında, teknik yardım programlarının çok sınırlı bir etkisi vardı. Bunun nedeni, LRA'ların gündelik uygulamalarında düzgün bir şekilde entegre olmamalarıdır. Tunus'ta Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi için bir Eylem Planının gelişmesine katkıda bulunan PNUD programı gibi dikkate değer faydalı istisnalar vardır; ancak genel olarak, bu çabalar yerel toplulukların hedeflerinden ve işlevlerinden kopuk kalmaktadır. Süreçlerinde içselleşmek ihtiyacı duyan mevcut idari kurumlarla daha güçlü bir işbirliği olmaksızın, uluslararası bağışçıların uyguladığı yardım programı çabalarıyla sağlanan yeni araçlar ve ilkeler, somut sonuçlar anlamında biraz geride kalabilir.

Güney Akdeniz ülkelerinin karşı karşıya olduğu dahili ve bölgesel zorluklar düşünüldüğünde, AB'nin bu komşu ülkelere göre kullandığı çeşitli yaklaşımlar vardır. Bu çabaların çoğu finansal araçlar içerir. Örneğin, sınır ötesi işbirliği (CBC) programı, 2014 ila 2020 arasında 200 milyon avrodan fazla bir toplam tutar tahsis etmiştir⁵⁵. 2014-2020 arasında Bölgesel Güney programı için tahmini kaynak 824 milyon avrodan fazladır⁵⁶. Bir sonraki Çok Yıllı Finansal Çerçeve (MFF) dahilinde tahsisatların, sınır ötesi işbirliğinin belirli eksenlerinde daha da yüksek olması bekleniyor.

Toplu mali taahhütlerin ötesinde, yerel ve bölgesel makamlarla (LRA'lar) ilişki kurma ihtiyacının bariz bir formülasyonu vardır; çoğunlukla uluslararası bağışçılardan ana kazanç sadece mali yardım değil bilgi aktarımıdır. Bu yaklaşım, yerel düzeyde artan kapasitenin nasıl önemli ölçüde yolsuzluğa ve kamu kaynaklarının şahsi kullanımına karşı olabildiğine dair genel teoriyle aynı eksendedir⁵⁷. Şeffaflık çok düşük oldukça, kamu güveni de düşük olur. Uluslararası ortaklar çoğunlukla yerel düzeyde kamu idaresinde performansa

⁵⁵ 209.057.812 avro ENI ve ERDF fonları arasında eşit şekilde paylaştırıldı, buna ilaveten 2014-2020 döneminde İtalya ve Tunus arasında "Deniz Aşırı Program" aracılığıyla mevcut toplam 33.354.820 avro da vardı. Daha fazla ayrıntı için, ENI sınır Ötesi İşbirliğine (2014-2020) AB desteği için program belgelerine bakınız.

⁵⁶ <https://www.euneighbours.eu/en/policy>, en son 27 Nisan 2018'de erişildi.

⁵⁷ Ivanyina, M., & Shah, A. (2011). Decentralization and corruption: new cross-country evidence (Yetki dağıtımı ve yolsuzluk: ülkeler ötesi yeni kanıt). *Environment and Planning C: (Çevre ve Planlama C:) Government and Policy*, 9(2), 344-362. Elbette, literatürde, yetki dağıtımı ve yolsuzluğun yaygınlığı arasında olumlu bir ilişki olduğunu ileri süren bir ters eğilim de vardır (örneğin bakınız, Faguet, J. P.'deki (2012) inceleme. Yetki dağıtımı ve popüler demokrasi: Bolivya'da aşağıdan yönetim. Michigan Üniversitesi Yayınları s. 166) ancak yerel düzeyde kaçınılmaz olarak daha zayıf bir kurumsal kapasite olduğunu varsayar.

dayalı hesap verebilirliğin geliştirilmesini önerirler⁵⁸. “MENA vatandaşlarının çoğunluğu, günlük hayatlarında rutin olarak bir zayıf performans döngüsü yaşadıklarından: siyasi, idari ve sosyal kurumlar yeterli hesap verebilirliği aşılama konusunda başarısız olduklarından (...) vatandaşlar kötü hizmet kalitesine maruz kaldıkları için hükümeti giderek yoz ve etkisiz saydıklarından” bu, ileriye doğru önemli bir adım olacaktır⁵⁹.

Güney Akdeniz'deki LRA'lar ve AB arasındaki diyalogun ikinci bir satırı ekonomik gündemdir. Barcelona sürecinden bu yana, ekonomik kalkınma bölgesindeki ülkeler için temel bir hedeftir ve ArabTrans araştırmalarına göre AB'nin rol oynaması gereken esas alan olarak görülmektedir; AB programlarının olumlu ekonomik etkileri için beklentilerinde bölgedeki en yüksek puan Fas'a aittir⁶⁰. Ayrıca ekonomik kalkınma doğası gereği, karşılığında ayrımcı olmayan yönetim ve bürokrasiye dayanan piyasa reformlarına bağlıdır. Hal böyle olunca, ekonomik kalkınma önlemleri, yerel ve bölgesel düzeylerde kurumsal kapasiteyi artırmak için gösterilen çabalardan zorlukla ayrılabilir. Yabancı yatırım ve yerel girişimcilik, Güney Akdeniz ülkelerinin belirgin gayri resmiliğinden şiddetli bir şekilde etkilenmektedir.

Son olarak, AB ve bu bölgedeki ülkeler arasında kurulması gereken temel diyalog güç dengesinin tasarımıdır. LRA'lar yerel yatırımlardan para toplayamayacakları, kendi gelirlerine sahip olmadıkları için, mali tahsilat kapasitesinin yokluğunda, yerel öz yönetim ya da öz yönetim iş göremez. MENA'da kamu harcamalarının sadece çok küçük bir yüzdesi yerel düzeyde yapılmaktadır. Hal böyle olunca, giderek artan yüksek bir özerklik elde edilse bile, yine de çok iş yapmak için araçları olmayacaktır. Karar vermeyi ve gerekli araçları (örneğin, mali kaynakları) yerel düzeye kaydırarak, kamu hizmetleri daha iyi bir kalitede verilecek ve daha popüler bir destek olacaktır. Eğer işler yetersizse, insanlar seçim sonuçları yoluyla yerel liderleri hesap verebilir kılacaktır, böylece oluşacak daha büyük gerilimler ve hüsranslar önlenecektir.

⁵⁸ Shah, A. (Editör). (2007). *Performance accountability and combating corruption (Hesap verebilirliği gerçekleştirmek ve yolsuzlukla mücadele)*. Dünya Bankası Yayınları.

⁵⁹ Brixi ve diğerleri (2015) bakınız dip not 44.

⁶⁰ ArabTrans projesi, WP9 D9.26: Avrupa Birliğinin Arap Ülkelerine Etkisi ve Arap dönüşümlerinin AB üzerine etkisi, s. 91.

Güney Akdeniz Ülkeleri Yerel ve Bölgesel Makamların Kurumsal Kapasitesini Güçlendirmek için Politika Tavsiyeleri

Bu bölümdeki tavsiyelerden bazılarının bilgi kaynağı, bu çalışmanın veri toplama işlemi sırasında bölgesel uzmanlarla birlikte gözlenen ve tartışılan en iyi uygulamalardır. Tavsiyelerin geri kalanı Doğu Ortaklığı (EaP) ülkelerinde daha önce yapılan benzer bir çalışmadan⁶¹ ve dünya çapında şeffaflık ve yolsuzluk önleme anlamında en son yenilikçi iyi uygulamalara dair masa başı araştırmasından ortaya çıkmıştır⁶². Bu bölümün hedefi, LRA'ların yolsuzluk önleme alanında araştırmak isteyebileceği bazı ilkelerin, standartların ve araçların yanı sıra, mevcut farklı seçeneklerin bir genel değerlendirmesini sunmak olduğu için, çok özel hareket tarzları belirtmek değildir.

Yerel düzeyde izlenecek uluslararası referanslar

Ulusal, bölgesel ya da yerel Bilgi Edinme Hakkı (RTI) yasasının gelişmesi sivil toplum portallarının ortaya çıkışını canlandırabilir. Bu portallar, RTI taleplerinin verimliliğini ve otomasyonunu artırarak, genel olarak RTI anlayışını iyileştirerek ve daha kullanıcı dostu bir hizmet sunarak, genel olarak RTI ortamının iyileşmesinde olumlu bir rol oynayabilirler. Bu sivil toplum portalları, sade bir dili daha çok kullanmaya, son kullanıcılar için ilave rehberlik sağlamaya, vatandaşları mevcut bilgileri aramak için teşvik etmeye, kamu görevlilerinin gerekli e-posta adreslerini toplamaya ve başvuru işlemleri durumunda mali ve idari destek sağlamaya meyillidir.⁶³

Bu portallar önemli araçlar haline gelmiştir ve Şili, Almanya, Yeni Zelanda ve Uruguay gibi ülkelerdeki şeffaflık savunucularının çalışmalarını ve ortaya çıkışlarını desteklemiştir. RTI'yla ilgilenen STK'lar ve hükümetler arasında destekleyici bir diyalog geliştirilmesine yardımcı olabilirler ve böylece artırılmış bir şeffaflık kültürüne ve yolsuzluğun önlenmesine katkıda

⁶¹ Volintiru ve diğerleri (2017). Preventing Corruption and Promoting Public Ethics at the Local and Regional Level in Eastern Partnership Countries (Doğu Ortaklığı Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Düzeyde Yolsuzluğu Önleme ve Kamu Etiğini Teşvik Etme). Bölgeler Komitesi Raporu, [çevrimiçi] <https://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Preventing-Corruption.pdf>, en son 16 Haziran 2018'de erişildi.

⁶² Çalışmanın bu bölümü, Latin Amerika Açık Veri Girişiminin (ILDA) İcra Direktörü ve Kalkınma için Açık Veri Ağı (OD4D) üyesi Dr. Fabrizio Scrollini'nin uzman rehberliğiyle yürütülmüştür.

⁶³ Bailur, S. & Longley, T. (2014). *Research into mySociety's online Freedom of Information platform, Alaveteli (mySociety'nin çevrimiçi Özgür Bilgi platformu Alaveteli'yi araştırma)*. mySociety Araştırması. [çevrimiçi] <http://research.mysociety.org/publications/mysocietys-online-freedom-of-information-platform>, en son 16 Haziran 2018'de erişildi.

bulunabilirler. Örneğin Filipinler’de hükümet, yollar ve okullar için yapılan harcamaları çevrimiçi olarak açıkladı, tam konumları tanımlamak için sık sık coğrafik kodları verdi, böylece sivil toplumun ve vatandaşların bu yolların mevcut olup olmadığını görmesi için geri bildirim vermelerini sağladı; Denetleme Komisyonu hükümetin karşılık vermesini şart koşan sosyal denetlemeleri entegre etti ve söylendiğine göre hayalet yol başına 300.000 dolar tasarruf etti⁶⁴. Bununla birlikte, özel bağlamı ve portalların mevcut kurumlarla nasıl etkileşime girdiğini, işletilmeleri için ne ölçüde dış kaynağın gerektiğini anlamak ve hızlı oyun değiştiriciler olmadıkları için beklentileri ayarlamak önemlidir⁶⁵. Moğolistan’da vatandaşlar 84 farklı kamu hizmetine dair topluluk skor kartları doldurmak için eğitildi, bunu hükümetle diyalog izledi ve hükümet geri bildirim döngüsünü kapatarak, vatandaş geri bildirimine karşılık verip, suya ve sıhhi tesisata erişimi iyileştirmek için adımlar attı.

Açık veri girişimlerinin, sivil toplum ve hükümet arasında şeffaflık ve hesap verebilirliğe dair olumlu bir diyalog oluşturma potansiyeli de vardır. Hükümetin etkisine dair güvenilir kanıtlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde seyrek olan açık veri girişimlerine yol açtı. Ancak, uzmanlara göre, belirli verilerin kamuya açık olması, yolsuzluğa karşı olan memurları, doğrudan muhbirlere dönüştürmeksizin güçlendirebilir. Faaliyetleri hakkındaki bilgilerin kamuya ya da diğer memurların erişimine açık olacağını bildikleri zaman görevliler, hesap verebilirlik mekanizmaları uygulanmaksızın, daha iyi davranmaya teşvik edilir. Dahası, açık veri sistemlerini tasarlarırken, testlerinin yanı sıra, özel konumuna ya da sektörüne dikkat etmek önemlidir⁶⁶. Kamu ihalesi gibi özel bir yönetim ortamında açık bir veri politikasını araştırmak ve uyarlamak, ülkedeki küresel açık veri gündeminin ilerleme düzeyinden bağımsız olarak verimli olabilir.

Açık sözleşmenin ve kurumlar arasında işbirliğinin, yolsuzluğu durdurmada çok yararlı olduğu ispatlanmıştır. Örneğin Bogota’da, şehrin eğitim müdürlüğüyle, diğer idareler ve işletmeler arasındaki ortak çaba, okul yemeklerinin 170 milyon dolarlık tedarikinde radikal bir reform sağlamıştır. Oldukça sorunlu bir doğrudan sözleşme sisteminden, hizmeti iyileştiren, yolsuzluk zeminini azaltan ve % 10-15 olarak tahmin edilen tasarruf sağlayan açık sözleşme sistemine

⁶⁴ <https://www.opengovpartnership.org/stories/joining-forces-empower-serve-citizens-tale-of-two-partnerships-gpsa-ogp>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁶⁵ Fumega, S. & Scrollini, F. (2018). Exploring the role of digital civil society portal in improving Right to Information regimes (Bilgi Edinme Hakkı usullerini iyileştirmekte dijital sivil toplumun rolünü araştırmak). U4 Yolsuzlukla Mücadele Kaynak Merkezi, 2008 (1). [çevrimiçi] <https://www.u4.no/publications/exploring-the-role-of-digital-civil-society-portals-in-improving-right-to-information-regimes/pdf>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁶⁶ Davies, T., & Perini, F. (2016). Researching the emerging impacts of open data: revisiting the ODDC conceptual framework (Açık verinin ortaya çıkan etkilerini araştırma: ODDC kavramsal çerçevesini yeniden değerlendirme). *Toplum Bilişimi Gazetesi*, 12 (2).

geçiş yaptılar⁶⁷. Tam teşekküllü bir girişimin uygulanmasının zor olabildiği durumda bile, açık sözleşmenin ilkelerinden bazılarını uygulamak⁶⁸ ve veri standartları geliştirmek⁶⁹ ve kamu ihalelerine dair hangi verilerin kamuya açık olması ve bu verilerin nasıl paylaşılması gerektiğine rehberlik etmek, yolsuzluğu önlemede olumlu bir adım olabilir. Paralel olarak bu hükümetler, sivil toplumun açık sözleşmeleri izleme kapasitesini geliştirmeye yardım etmek için farklı düzeylerde (yerel, bölgesel ve ulusal) çalışmak isteyebilirler. İspanyol bağımsız örgütü Civio (*Fundación Ciudadana Civio*)⁷⁰ sivil toplumun şeffaf olmayışı azaltmaya ve kamu ihalelerindeki yolsuzlukları tespit etmeye nasıl katkıda bulunabileceğinin bir örneğini veriyor. Ukrayna’da hükümetten reformcular ve sivil toplum, bütün sözleşmelerin açık veri standartlarına göre açıklandığı, böylece halk tarafından araştırılabilir oldukları, açık sözleşme platformu ProZorro’yu faaliyete geçirmek için güçlerini birleştirdiler; söylendiğine göre bu, iki yıl içinde bir milyar dolardan fazla mali tasarrufa neden oldu ve şu anda platformun (yani, DoZorro) vatandaşların sözleşmelerin uygulanmasını izleyebileceği, sorunları bildirebileceği ve hükümetin cevabını izleyebilecekleri güncellenmiş bir sürümünü uygulamaya çalışıyorlar⁷¹.

Mali şeffaflığı geliştirmek, kamu kaynaklarının yerel ve bölgesel düzeyde nasıl kullanılacağını iyileştirmenin bir yolu da olabilir. Mali Şeffaflık için Küresel Girişim (GIFT)⁷² tarafından teşvik edilen ilkelerden bazıları yolsuzluğu zapt etmek için ulusal düzeyde belediyeler ve bölgesel yönetimler tarafından uygulanabilir⁷³. Örneğin, LRA’lar politikalarının beklenen sosyal, ekonomik ve çevresel sonuçlarını açıklamak için bir çaba içinde, izledikleri hedefleri ve onlara tahsis edilmiş kaynaklarla ürettikleri çıktılarını açık bir şekilde bildirmelidirler. Kamu kaynaklarının idaresi için roller ve sorumluluklar, hükümetin ulusal ve yerel düzeyleri arasında açık bir şekilde yasalarla tahsis edilmelidir. Denetçiler, uygun kanuni yetki ve kaynakların yanı sıra, faaliyetlerini inceledikleri hükümetlerden yasaya dayanan bağımsızlığa sahip olmalıdırlar. Onların faaliyetleri de hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine tabi

⁶⁷ Açık Sözleşme (2018). The deals behind the meals: How open contracting helped fix Colombia’s biggest school meal program’ (Yemeklerin ardındaki anlaşmalar: Açık sözleşme Kolombiya’nın en büyük okul yemeği programını düzeltmeye nasıl yardım etti) [çevrimiçi]: <https://medium.com/open-contracting-stories/the-deals-behind-the-meals-c4592e9466a2>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁶⁸ Mesela bakınız, Open Contracting Partnership’s Global Principles (Açık Sözleşme Ortaklığının Küresel İlkeleri) [çevrimiçi] <https://www.open-contracting.org/implement/global-principles/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁶⁹ The Open Contracting Data Standard (OCDS) is considered best practice for open data in this context (Açık Sözleşme Veri Standardı (OCDS) açık veri için bu bağlamdaki en iyi uygulama olarak düşünülüyor) <http://standard.open-contracting.org/latest/en/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁷⁰ <https://civio.es/en/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁷¹ aynı yazar dipnot (59).

⁷² GIFT (2018) ‘Detailed Explanation of High-Level Principles’ (GIFT (2018) “Yüksek Seviye İlkelerin Ayrıntılı Açıklaması”) <http://www.fiscaltransparency.net/expanded-version/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

⁷³ Mesela bakınız, Bahia Blanca belediyesinden 2010’dan 2016’ya kadar kamu ihalesi verilerini yayınlayan Arjantinli deney GastoPublicoBahense.org. <http://blog.jazzido.com/2010/07/18/un-experimento-sobre-tecnologia-y-transparencia-gubernamental/>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

olmalıdır. Openbudget.eu girişimi⁷⁴ ya da Dünya Bankası⁷⁵ tarafından geliştirilenler gibi araçlar, yolsuzluğu azaltmanın bir aracı olarak mali şeffaflık gündemini takip etmek isteyen kamu idarelerinin ve STK'ların işini kolaylaştırabilir.

LRA'lar, daha iddialı şeffaflık ve hesap verebilirlik girişimlerini önce, kamusal olarak inşaata ya da çöp toplamaya kaynak sağlayan madencilik sektörlerine ruhsat verilmesi (örneğin, EITI standardı) gibi özellikle sorunlu bir sektörde test edebilirler. Benzer olarak, kamu ihalesi çoğunlukla yolsuzluğa en çok zaafı olan hükümet faaliyeti olduğundan,⁷⁶ LRA'lar yolsuzlukla mücadele kapasitelerini oluşturma çabalarını buna yoğunlaştırmak isteyebilirler. Kamu ihalesi periyodunun her bir aşamasında, ön teklif, teklif ve karar sonrası evrelerinde çok fazla dürüstlük riskleri vardır. Bu ülkelerdeki kamu ihaleleri için yolsuzlukla mücadele stratejisi, sürekli bir iyileştirme için etkin bir yeniden değerlendirme süreci izlemenin yanı sıra, örgütsel usuller belirlemeli, çalışma hayatında yolsuzlukla mücadele önlemleri entegre etmeli, yolsuzluğu önlemenin ve bunun sonuçlarının bütün düzeylerinde memurların farkındalığını artırmaya çalışmalıdır.⁷⁷

Güney Çevre bölgesinden öğrenilen referanslar ve dersler

İyi uygulama örnekleri:

- ✓ **Yasal reform** (yani, Belediyeler Kanunu, Yetki Dağıtım Kanunu) **toplum merkezli projelere eşlik ederek** (örneğin, SDDP) yerel düzeyde yönetim ve hizmet temininin kalitesinde kazançlar sağlayabilir; ancak Ürdün'ün gösterdiği gibi bu, siyasi iradeye bağlı olduğu kadar zihniyetteki değişikliklere bağlı olan uzun vadeli bir süreçtir.
- ✓ **Yolsuzluğa karşı koyma kapasitesi, hem kurumsal hem de yasal araçlar gerektirir.** Hem kurumsal düzen (yani, INLUCC, INAI) hem de yolsuzlukla mücadele mevzuatı (yani, Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi, RTI Kanunu) Tunus'taki iyi uygulamalar için onay vermiştir. Bölgedeki diğerlerinin aksine hedefleri ve amaçları Ulusal Stratejide

⁷⁴ <http://openbudgets.eu/tools/>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁷⁵ <http://boost.worldbank.org/tools-resources/topics/promoting-open-budgets/fiscal-transparency>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁷⁶ OECD (2016). Kamu İhalelerinde Yolsuzluğu Önleme. OECD Daha İyi Yaşamlar İçin Daha İyi Politikalar Raporu. Şu adreste mevcuttur: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁷⁷ Örneğin bakınız, the Anti-Corruption Strategy of the Austrian Federal Procurement Agency (Avusturya Federal İhale Kurumunun Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi) <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

belirtilen özel Yolsuzlukla Mücadele Kurumunun gücünü, sonuçların yanı sıra faaliyetleri de üçüncü taraflarca çok daha kolay bir şekilde izlenebilir hale getiren kısa vade (yani, 2017-2018) için özel bir eylem planıyla destekleniyor.

- ✓ **Kamusal bilgiye erişim vatandaşlara özgürce verildiğinden, şeffaflık ve kamu güveni eş zamanlı olarak artıyor.** Fas, Açık Hükümet Ortaklığına (OGP) katıldıktan sonra, kamusal bilgiye erişimi düzenleyen yeni bir kanunu kısa bir süre önce kabul etti. Benzer olarak, OGP içinde üstlenilen taahhütlerin bir parçası olarak Ürdün, e-yönetişim, kamusal katılım ve kamu hizmeti dağıtımının kalitesini artırmayı amaçlayan bir dizi reform uygulamıştır⁷⁸. OGP taahhütlerinin bir parçası olarak Tunus da vatandaşlar ve sivil toplumla işbirliği içinde yerel yönetişimde bir dizi reform uygulamıştır⁷⁹. Mısır'daki devlete ait bir dizi çevrimiçi portal da rüşvet ve imtiyazlı muamele fırsatlarını sınırlarken, kamu hizmetlerine erişebilirliği artırıyor.
- ✓ **Referans örnekleri artırmanın bir yolu, iyi örneklerin takası için ortam oluşturmaktır.** Türkiye'deki Marmara Belediyeler Birliği gibi profesyonel dernekler bunun gerçekleşmesini sağlıyor. Farklı LRA'lerden kamu görevlileri için özel eğitim toplantıları, Türkiye'den iletişimi ve bilgi aktarımını artırabilen başka bir örnek (örneğin, Yerel Yönetim Akademisi (*Yerel Yönetim Akademisi* (YYA)). Mısır'da Kentsel Alanlarda Katılımcı Gelişim (PDP) (<http://egypt-urban.net>) vakasında gösterildiği gibi, Merkezi Hükümetin öncülük ettiği girişimler de etkili olabiliyor. Arap İdari Gelişim Örgütü (ARADO) (www.arado.org) ya da Açık Hükümet Ortaklığı (OGP) (www.opengovpartnership.org) gibi, uluslararası düzeyde bilgi takasını teşvik eden diğer ilgili kuruluşlar da bulunuyor. OECD, AB, BM ya da Dünya Bankası gibi uluslararası bağışçılar sık sık bu tür girişimleri destekliyor.
- ✓ **Aşağıdan yukarıya girişimler yerel topluluklar tarafından çoğunlukla daha kolay benimseniyor ve onaylanıyor.** Mısır'daki iyi bir örnek, işletme açılışları için tek durak noktaları: Kamu Politikası Çalışmaları için Mısır Merkezi, Kahire'deki Almanya Federal Cumhuriyeti Büyükelçiliğiyle işbirliği içinde Mısır Merkezinin başlattığı telefon uygulaması "Mashro3y" aracılığıyla girişimcileri güçlendirmeye uğraşiyor. Bu uygulamanın temel amacı, ekonomik bir faaliyet kurmak isteyen şahıslara ve halihazırda mevcut girişimcilere mali ve mali olmayan hizmet sağlayıcılar hakkında bilgi sağlamak. Bu Merkez, 27

⁷⁸ <https://www.opengovpartnership.org/countries/jordan>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

⁷⁹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/tunisia-second-national-action-plan-2016-2018>, en son 7 Haziran 2018'de erişildi.

Mısır valiliğinde “Mashro3y” kullanıcılarının sayısını 25 bin kullanıcıya çıkaran çeşitli konferanslar ve seminerler yoluyla bu uygulamayı Mısır vilayetlerinde yaymaya çalıştı.⁸⁰

Ülkeye özel tanımlanmış sorunlara temel alan çözümler:

- ✓ imtiyazlı olarak takas edilmeye daha yatkın bazı kamu hizmetlerinin lehtarlarının seçimi için elektronik sistemleri kullanın (Mısır, Fas ve Tunus’tan öneri).
- ✓ Yerel ve Bölgesel makamlar kamu ihalesi ve hizmet dağıtımında gerçekleştirdikleri bazı önemli işlevler için bağımsız denetleme sistemi (Türkiye’den öneri).
- ✓ Küçük yolsuzlukları azaltmak için, günlük bazda halkla ilişki kuran idari bürolarda güvenlik kameraları (Fas’tan öneri).
- ✓ Etik davranış ve yolsuzluk için karşı önlemler üzerine eğitilen kamu çalışanları (örneğin, muhbirlik) (Tunus ve Mısır’dan öneri).
- ✓ Yerel düzeyde katılımcı bütçe (Tunus ve Türkiye’den öneri).
- ✓ LRA düzeyinde açık meclis ve diğer müzakere toplantıları (İsrail’den öneri).
- ✓ Özel kampanyalar yoluyla, yolsuzluğun nedenleri, şekilleri ve etkileri hakkında vatandaşlar ve yerel STK’lar arasında farkındalığı artırmak (İsrail’den öneri).
- ✓ Üçüncü tarafın (örneğin, STK) yerel düzeyde ihaleleri ve kamu harcamalarını izlemesi (Türkiye’den öneri).

Diğer tavsiyeler:

- ✓ Yolsuzlukla mücadele makamları, özellikle etik olmayan davranışı cezalandırmak yerine iyi uygulamaların (örneğin, şeffaflık, dijitalleştirme) teşvik edilmesine yardımcı olabilecek yerinde önleyici tedbirleri almak anlamında, iyi yönetim sağlamak için, yerel ve bölgesel

⁸⁰ Kamu Politikası Çalışmaları için Mısır Merkezi (ECPPS) (2017) Politika Makale Dizisi: Reforming the Business Climate and micro, small and medium sized enterprises in Egypt (Mısrda İş Ortamının ve mikro, küçük ve orta büyüklükte işletmelerin reformu) [çevrimiçi]

<http://ecpps.org/attachments/article/1328/Information%20centers%20and%20the%20digital.pdf> en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

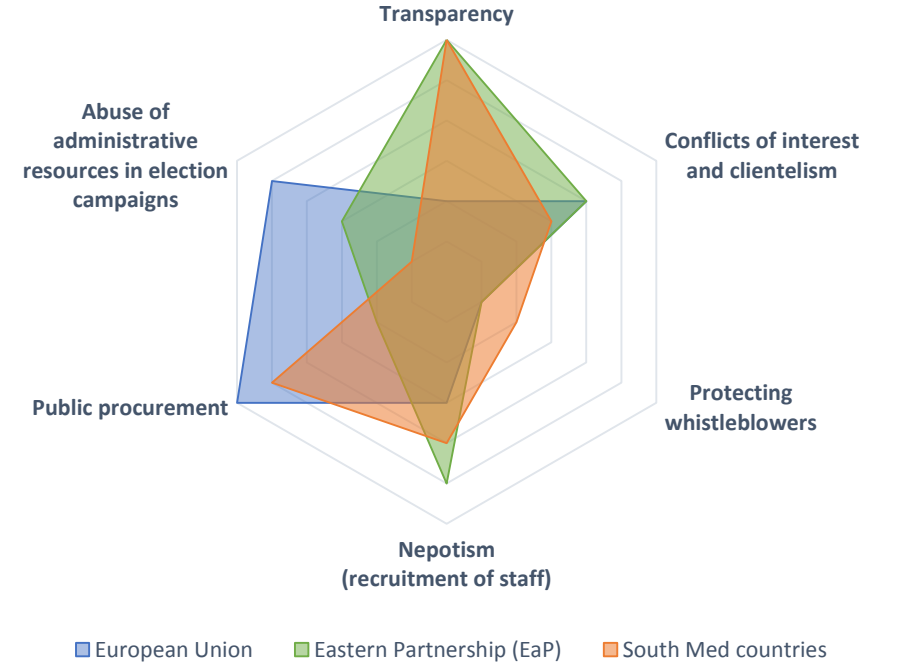
makamlarla ortak çalışmalıdır. Burada analiz edilen vaka örneklerinden sadece Fas, Mısır, Ürdün ve Bosna Hersek, bağımsız, yolsuzluğu önlemede uzmanlaşmış kuruluşlara sahiptir (bakınız Ek 2). Yolsuzluğu önlemekle görevli, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını sağlayan özgün makamlara sahip olmak önemlidir ancak hükümet düzeylerinde yeni işbirlikleri geliştirmek de önemlidir.

- ✓ LRA’lardaki dijitalleşme stratejileri, kullanıcılarla katılımcı etkileşimleri sağlamak kadar şeffaflık ve erişebilirliğe de odaklanmalıdır. Kamu hizmetlerinin ve politikalarının bu “ortak tasarımı” ya da “ortak üretimi”⁸¹ vatandaşların toplum meseleleri, devletin meşruiyeti üzerinde tasarrufunu artırır ve LRA’lardaki güvenlerini sağlamlaştırır.
- ✓ Yerel makamların anlamlı bir fark yaratabilmesi için, yatırımlardan ve kalkınma projelerinden mali tahsilat kapasitesinin gelişmesi teşvik edilerek ve temin edilen malların ve hizmetlerin kalitesi üzerindeki tasarrufu savunularak, yerel bütçeler artırılmalıdır.

⁸¹ Bakınız, OECD recommendations for digitalisation strategies in MENA (MENA’daki dijitalleştirme stratejileri için OECD tavsiyeleri), 2017 [online] <https://www.oecd.org/mena/governance/digital-governance-mena.pdf>, en son 7 Haziran 2018’de erişildi.

Ek 1. AB Çevresindeki Yolsuzluk Sorunları için Önceliklendirme Matrisi

| Önceliklendirme Matrisi ölçeği (1-6) | Güney Akdeniz ülkeleri | Avrupa Birliği | Doğu Ortaklığı (EaP) |
|--|------------------------|----------------|----------------------|
| Şeffaflık; | 1 | 5 | 1 |
| Çıkar çatışmaları ve kayırmacılık; | 4 | 3 | 3 |
| Muhbirleri koruma; | 5 | 6 | 6 |
| Adam kayırmacılık (personelin işe alınması); | 3 | 4 | 2 |
| Kamu ihalesi; | 2 | 1 | 5 |
| Seçim kampanyalarında idari kaynakların istismarı; | 6 | 2 | 4 |



| | |
|---|---|
| Transparency | Şeffaflık |
| Conflicts of interest and clientelism | Çıkar çatışmaları ve kayırmacılık |
| Protecting whistleblowers | Muhbirleri koruma |
| Nepotism (recruitment of staff) | Adam kayırmacılık (personelin işe alınması) |
| Public procurement | Kamu ihalesi |
| Abuse of administrative resources in election campaigns | Seçim kampanyalarında idari kaynakların istismarı |
| European Union | Avrupa Birliği |
| Eastern Partnership (EaP) | Doğu Ortaklığı (EaP) |
| South Med Countries | Güney Akdeniz Ülkeleri |

Kaynaklar: Güney Akdeniz ülkeleri için mevcut uzman araştırması; Volintiru ve diğerleri (2017) EaP ülkelerindeki girdiler için; Tromme ve Volintiru (2018) AB'deki girdiler için.

| | Kamu İhalesinde Temel Sorunlar | Kamu Hizmeti Dağıtımında Temel Sorunlar |
|---------------|--|--|
| Fas | Şeffaflığın olmaması Eğitilmemiş personel Muhbirler için yetersiz koruma ya da koruma olmaması | Şeffaflığın olmaması Adam kayırmacılık Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı |
| Tunus | Şeffaflığın olmaması Eğitilmemiş personel Muhbirler için yetersiz koruma ya da koruma olmaması | Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı Adam kayırmacılık |
| Mısır | Şeffaflığın olmaması Muhbirler için yetersiz koruma ya da koruma olmaması Adam kayırmacılık | Şeffaflığın olmaması Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı |
| İsrail | Şeffaflığın olmaması Adam kayırmacılık | Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı Adam kayırmacılık |
| Ürdün | Şeffaflığın olmaması | Şeffaflığın olmaması |

| | | |
|---------------------|---|---|
| | Adam kayırmacılık | Adam kayırmacılık |
| Türkiye | Şeffaflığın olmaması Adam kayırmacılık | Seçim kampanyalarında idari kaynakların istismarı Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı Adam kayırmacılık |
| Arnavutluk | Şeffaflığın olmaması Adam kayırmacılık | Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı Şeffaflığın olmaması |
| Bosna Hersek | Adam kayırmacılık Şeffaflığın olmaması | Kamu mallarının ve hizmetlerinin kayırmacı dağıtımı Şeffaflığın olmaması |

Kaynak: Bu çalışma için yapılan özgün uzman araştırmasına dayanmaktadır

Ek 2. Ulusal yolsuzlukla mücadele kurumları

| ÜLKE | VARLIK GERİ KAZANIMI ODAK NOKTASI | ORTAK YASAL YARDIM İÇİN MERKEZİ OTORİTE | ÖNLEME OTORİTESİ |
|--------------|---|--|---|
| FAS | mevcut değil | Ceza İşleri Genel Müdürlüğü- Adalet Bakanlığı | Yolsuzluğu Önlenmesi için Merkezi Kurum (ICPC) |
| TUNUS | Ceza İşleri Genel Müdürlüğü- Adalet Bakanlığı | | |
| MISIR | Başsavcılığın Uluslararası İşbirliği Bürosu | Adalet Bakanlığı, Uluslararası ve Kültürel İşbirliği için Adalet Bakanı Yardımcısının Bürosu | İdari Denetim Makamı (ACA) Dış İşleri Bakanlığı - Yolsuzlukla Mücadele |
| ÜRDÜN | Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu | Ortak Yasal Yardım İstekleri Hizmeti, Adalet Bakanlığı, Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü | Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu |
| İSRAİL | Ulusal Ceza Birimi, İsrail Polisi | Uluslararası İlişkiler Dairesi, Savcılık Bürosu, Adalet Bakanlığı | |
| ARNAVUTLUK | mevcut değil | Başsavcılık Adalet Bakanlığı | İç Denetim ve Yolsuzlukla Mücadele Dairesi, Bakanlar Kurulu |
| BOSNA-HERSEK | Adalet Bakanlığı | mevcut değil | Yolsuzluğu Önleme ve Yolsuzluğa Karşı Mücadele Koordinasyon Kurumu (APIK) |

Kaynak: UNODC

TR

ISBN 978-92-895-1008-0
doi:10.2863/67953

QG-07-18-075-TR-N



**European Committee
of the Regions**

Created in 1994 following the signing of the Maastricht Treaty,
the European Committee of the Regions is the EU's assembly of 350 regional and
local representatives from all 28 Member States, representing over 507 million Europeans.

Rue Belliard/Belliardstraat 101 | 1040 Bruxelles/Brussel | BELGIQUE/BELGIË | Tel. +32 22822211
www.cor.europa.eu | [@EU_CoR](https://twitter.com/EU_CoR) | [/european.committee.of.the.regions](https://www.facebook.com/european.committee.of.the.regions)
[/european-committee-of-the-regions](https://www.linkedin.com/company/european-committee-of-the-regions)