

TÜRKİYE'DE SİYASETİN FİNANSMANI VE FİNANSMANININ DENETİMİ: SİYASETTE ŞEFFAFLIK

Prof. Dr. Suat OKTAR*

Özet

Siyasette şeffaflık, açıklık ve hesap verebilirlik demokratik bir toplumun varlığının önkoşuludur. Türkiye'de siyasetin açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya sahip olduğu söylenemez. Bu çalışmada, Türk Siyaseti bu yönüyle incelenmekte ve yasal bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu belirtilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Yolsuzluk, şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu güveni*

THE FINANCING OF POLITICS IN TURKEY AND THE CONTROL OF FINANCING: TRANSPARENCY IN POLITICS

Abstract

Transparency, openness and accountability are preconditions for the existence of a democratic society. It is hard to say that Turkish politics has transparent, open and accountable structure. In this study, the Turkish political system is analyzed from this perspective and the need for a legislative arrangement is expressed.

Keywords: *Corruption, transparency, accountability public trust*

*Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

GİRİŞ

Günümüzde demokratik, çağdaş ve gelişmiş bir ülkenin temel göstergelerinin başında etkin ve düzgün işleyen, şeffaf, açık, denetlenen ve hesap veren bir ekonomik ve siyasi yapının varlığı gelmektedir. Görünmeyen, gizli ve kaçak ekonomik faaliyetlerin yaygınlaştığı, toplumsal değerlerin çürüdüğü¹, yolsuzlukların toplumun her alanına nüfuz ettiği, siyasetin kirlendiği ve yozlaştığı², siyasetin bir hizmet yarışı olmaktan çıkarılıp, tersine çıkar kollamaya ve sağlamaya dayalı bir anlayışın hakim olduğu bir ülkeden olumlu yönde söz etmek çok güçtür. Hele demokratik bir yapıdan, çağdaşıktan ve etik değerlerin varlığından ise hiç mümkün değildir³. Böyle bir iklimde kamu güveninin kaybolması ve güven bunalımının yaşanması da kaçınılmazdır.

1-Kamu Güveni ve Kamusal İlişkilerde Etik Sorunu

Bilindiği gibi, toplumsal ilişkilerde özellikle de vatandaş-devlet ilişkisinde güven unsuru büyük önem taşır. Bu ilişki ağı içerisinde işbirliğinin sağlanması güven unsurunun varlığına bağlıdır⁴. Güvenin zaafa uğradığı ve sarsıldığı ortamda karşılıklı işbirliğinin gerçekleşmesi ve bunun sağlıklı yürümesi söz konusu olamaz. Güven olgusu inanç kavramıyla özdeş tutulabilir. Gerçekten de, güven, özünde inancı yansıtır. Nitekim, güven olgusu toplumsal bir faktörün (kişi ya da gurubun) faaliyetlerinin ya da amaçlarının karşılıklı ilişkiler çerçevesinde bir diğer toplumsal faktörün haklarına ve çıkarlarına zarar vermediğine, tehdit oluşturmadığına, bu faaliyet ve amaçların etik değerlere uygun bulunduğuna duyulan inanç olarak ifade edilebilir.

Toplumsal ilişkilerde güven ortamının varlığı birçok faktörün doğrudan etkisi altındadır. Ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişliği, temiz ve düzgün işleyen bir siyasal yapının varlığı gibi faktörler, güven unsurunun tesisine ve artmasına doğrudan etki yapar.

¹ Yolsuzluk, en genel ve yaygın tanımıyla, kamu gücünün ve kaynaklarının özel çıkarlar sağlamak amacıyla yasalara aykırı olarak kullanılmasıdır. Bkz; Michael Johnston, "Political Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet", içinde, Corruption and the Global Economy, Ed., Kimberly Ann Eliot, Institute For International Economics, Washington, 1997, s. 62. Kuşkusuz bu tanım kamu yetkisine ve gücüne bağlı olarak açıklanamaz. Özel kesimin de (kişi ve kurumlar) yolsuzluk üretici mekanizmalara sahip olduğu açıktır. Bkz ; Mustafa Çelen, Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi, İstanbul Serbest Muhasebeciler ve Müşavirler Odası Yayını No: 77, İstanbul 2007, s. 25-26. Hatta özel kesimde yaşanan yolsuzlukların daha da büyük olduğu kaydedilmektedir. Nitekim özel sektörün, kamu kesiminde yaşanan yolsuzlukların beslediği ana kaynak olduğu öne sürülmektedir. Bkz; Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption", Finance and Development, Vol. 35. No: 1, (march, 1998), s. 3-6.

² Politik yozlaşma, politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (seçmenler, Politikacılar, bürokratlar, baskı ve çıkar gurupları) özel çıkar sağlama gayesiyle, toplumda mevcut hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde ifade edilmektedir. Bkz; Coşkun Can Aktan, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, AFA Yayınları, Ankara, 1992, s. 22

³ Bu değerlendirmeye göre, ekonomide ve siyasette yolsuzluğun, demokrasinin zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelere özgü bir olgu olduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Kuşkusuz demokrasi yükseldikçe yolsuzluk düzeyi de azalmaktadır. Ancak, günümüzde hiçbir demokrasi ülkesi yolsuzluktan bütünüyle arınmış değildir. Bkz. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press; New York, 1999, s.57.

⁴ TÜSİAD, Devlette Etikten Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Cilt 1. Tüsiad Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 1, Kasım 2005, s.80.

Özellikle toplumsal yapıda çöküntü, etik değerlerde aşınma ve erozyon, en önemli ekonomide kriz konjektörünün yaşanması ve durgunluk süreçleri güven unsurunu zayıflatır.

Nitekim, Türkiye’de son yıllarda kamu güveni zaafa uğramış durumdadır. Vatandaşın devletine olan güveni hızla azalmaktadır. Kamu kesiminde çıkar ilişkilerinden yolsuzluklarına⁵ kadar etik olmayan ve yasa dışı faaliyetlerin giderek artması, toplum kesimlerinde hem güven duygusunun azalmasına hem de yozlaşmaya yol açmaktadır. Kamusal etiğin erozyona uğradığı, giderek yok olduğu bir ülkede ne sağlıklı ve etkin bir kamu politikasından ne de hukukun üstünlüğünden söz edilebilir. Zira Thompson’un da vurguladığı gibi,

Kamuda etik, iyi bir kamu politikasının ön koşuludur⁶. Üstelik, kamu yönetiminde ve işleyişinde gizliliğin ve dışa kapalı bir anlayışın hakim olması, çıkar ilişkilerine ve yolsuzluklara adeta zemin hazırlamaktadır. Oysa, günümüzde çağdaş devletlerin bir ortak paydası da, kamu görevlilerinin ve siyasetin denetime açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kültürün yerleşik bulunmasıdır. Ülkemiz için böyle bir kültürün varlığından ise, söz etmek pek kolay değildir. Durum böyle olunca, toplumun güven duygusunun yüksek olması da beklenemez.

2-Siyasetin Finansmanı – Yozlaşma ve Yolsuzluk

Hiç kuşkusuz, toplumda güven duygusunun en hızla azaldığı ve yolsuzluğa açık alanların başında siyaset gelmektedir. Nitekim, Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün 2007 yılında yayınladığı bir rapora göre; Türkiye’de vatandaşların en az güven duyduğu, etik dışı faaliyetlerin ve yolsuzluğun en fazla yaygın olduğunu düşündükleri kurumların başında, siyasi yapı dolayısıyla siyasi partiler yer almaktadır.

Aşağıdaki tablo, Türkiye’de yolsuzluğun en yaygın olduğu kurum ve kuruluşları göstermektedir. Uluslararası Saydamlık Örgütü Küresel Yolsuzluk Ölçümlerine Göre Türkiye’de Yolsuzluğun En Yaygın Olduğu Kurum ve Kuruluşlar

Siyasal Parlamento Yargı Polis Özel Vergi Gümrük Medya Sağlık Eğitim Sicil Tedarik TSK Sivil Partiler Sekt. Daire. Hizm. Sist. Dai. ve Lis. Hizm. Topl. Hizmetleri										
3.7	3.6	3.8	4.0	4.0	4.1	4.1	3.4	4.0	4.0	3.9
4.0	3.4	3.7								

Kaynak: Transparency International, Report on the Transparency International Global Corruption Barometer, 2007, s.22,Tablo, 4.2.

⁵ Bu konuda geniş bilgi için Bkz; Vito Tanzi, “ Corruption Around The World; Causes, Consequences, Scope and Cures”, International Monetary Fund Staff Papers, Vol.45,No:4, December, 1998).s.559-95; Paula Mauro, “Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research”, Finance and Development, Vol.35,No:, (March,1998),s.11-14. Susan Rose-Ackerman, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press, 1999; W.Paati Ofosu – Amah, Raj Soopramanien ve Kishor Uprety, Combating Corruption, The World Bank Publication, Washington, 1999,Suat Oktar; “Yolsuzluk Ekonomisi”, M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,Cilt:18, Sayı: 1, İstanbul, 2003, Ajit Mishra, The Economics of Corruption, Oxford University Press, 2005.

⁶ Dennis F. Thompson,”Paradoxes of Government Ethics”, Public Administration Review, Vol, 52, No: 3, (May-June) 1992, s.255.

Özellikle siyasetin finansmanı, diğer bir deyişle siyaset-para ilişkisi toplumda adeta kangrene dönüşmüş ve kronik bir hale gelmiştir. Siyasetin parasallaşması, siyasetin kirlenmesini de beraberinde getirmektedir. Temiz toplum-temiz siyaset, yerini kolay parakirli siyaset anlayışına bırakmıştır. Siyasetle ekonomi arasında şeffaf olmayan ilişkilerin mevcut olduğu koşullarda, siyasetin kirlenmesi ve yozlaşması da kaçınılmaz olmaktadır⁷.

Gerçekten de, ekonominin şeffaflığının azalması siyasetin illegal ve yasadışı yönlere savrulmasına uygun zemin hazırlamaktadır. Böyle olunca, yasal faaliyetlerden sağlanamayan diğer bir deyişle, kaynağı belli olmayan fonlar siyasal yaşamı baskı altına alabilmekte ve çıkarlar doğrultusunda yönlendirebilmektedir. Daha somut bir ifadeyle, siyasetin kirli ve yasadışı kaynaklardan finanse edilmesi, siyasal yaşamda yolsuzluğun yaygınlaşmasının en temel nedeni olmaktadır. Siyaset bu şekilde kirlendikçe, siyasette fırsat eşitliği de ortadan kalkmaktadır. Ekonominin Gresaham yasası kendisini siyasette de göstermekte; gerçekten hizmet yapacak dürüst, idealist ve çalışkan bireylerin siyasetin dışına itilmesine neden olmaktadır.

Her şeyden önce, Türkiye’de siyasal partilerin gelirlerinin ve harcamalarının etkin bir denetimi gerektirdiği açıktır. Ancak siyasal partilere denetim dışı para akışı ve bunun yasal kayıtlarda gözükmemesi, en önemlisi bu konulara ilişkin finansal denetimin yetersizliği öteden beri bilinen bir olgudur. Durum böyle olmasına karşın, bu yönde somut bir adım atıldığı ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin yapıldığı söylenemez. Siyasi partilerin özellikle devlet yardımı dışında kalan gelirleri gerektiği gibi denetlenmemektedir.

Siyasi partilerin gelirlerinin önemli bir bölümünü kamu kaynaklı finansman oluşturmaktadır. Bu tür finansman bilindiği gibi, objektif kriterlere göre belirlenmiş yasal düzenlemelere göre yapılmaktadır⁸. Böyle olunca, siyasi partilerin kamu kaynaklarından finansmanın yolsuzluk üretme olanağı bulunmamaktadır. Buna karşılık, siyasi partilerin aldıkları bağış ve yardım adı altındaki fonlar en büyük kaçağı oluşturmakta, yolsuzluğa ve istismara hem en kolay ve hem de en fazla konu olan alanı oluşturmaktadır. Çünkü bağış ve yardımlar mutlak bir karşılık adına yapılmaktadır. Özellikle gizli ve örtük biçimde yapılan bağış ve yardımların bir karşılık beklemeden tek taraflı olarak yapılması beklenemez. Bağış ya da yardım yapan meslek, çıkar gurupları, gerçek ve tüzel kişi ve kuruluşlar siyasi partilere kanalize ettikleri bu fonları, bir süre sonra nüfuz ticareti, adam kollama ve kayırma hatta ihale ve teşvik biçiminde geri alacaklardır. Bu yollardan partinin politikasına tesir etme olanağı bile ortaya çıkmaktadır. Nitekim böyle bir durum, siyasete ve siyasetçiye bünye değiştirtmekte ve sonunda önceliği, seçmenlerin talepleri yerine, olanak sahiplerinin talepleri almaktadır. Diğer bir deyişle, parti politikalarının satın alınması sözkonusu olmakta, böylece siyasetin yolsuzluk üretebilme olasılığı ve fırsatları ortaya çıkmaktadır⁹.

⁷Siyasette kirlenme ve yozlaşmayla ilgili olarak bkz; Mustafa Erdoğan, “ Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği” Yeni Türkiye Dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl:3, Sayı: 13, (Ocak-Şubat,1997), s.160-165

⁸ Bu konuda geniş bilgi için bkz; Nahit Yüksel, Siyasetin Finansmanı: Siyasal Partilere Devlet Yardımı, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007

⁹ Mustafa Çelen, a.g.e., 279

Bilindiği üzere, siyasi partilerin tümü gelir kaynakları ve harcamaları kendi muhasebe sistemleri içinde izlenmekte, muhasebe kayıtlarından çıkartılan bilançolar ve gelir gider tabloları partilerin yine kendi iç denetim mekanizmalarınca denetlenmektedir. Böyle bir mekanizmanın varlığı, ise devletin şeffaflığını ve açıklığını ortadan kaldırmaktadır.

En önemlisi, bu finansal bilgiler özellikle halkın anlayabileceği kolaylıkta ve açıklıkta olmaktan uzaktır. Makyajlanmış finansal bilgilerin anlaşılması gerçekten güçtür. Özellikle, parti içi demokrasinin işlemediği ortamda denetimden söz etmek de mümkün değildir.

Üstelik, siyasi partilerin gelirlerini olağan faaliyetlerinin finansmanı yerine, parti içi iktidarlarını sürdürebilme yönünde kullandıkları da açıktır. Kaynakların denetime tabi olmadan keyfi kullanabilme ihtimalinin doğması durumunda ise, siyaset kaçınılmaz olarak yasal ve yasa dışı bağlantılarla rant dağıtma aracı olmaktadır.

Dolayısıyla; denetimsizlik, faaliyetlerde şeffaflığın olmaması ve hesap verme yükümlülüğünün bulunmaması, siyasete gizli ve kapalı bir alan sağlamaktadır. Oysa, özellikle şeffaflığın artması, kamuoyunun hesapverebilirlik taleplerinin de artmasını sağlayacak, buna bağlı olarak siyaset-finance ilişkisinde etik dışı davranışları ve uygulamaları da caydıracaktır.

Bilindiği gibi, hesap verme yükümlülüğü şeffaflığı sağlamanın vazgeçilmez bir aracı; şeffaflık da hesap verme yükümlülüğünü layıki ile yerine getirebilmenin olmazsa olmaz önkoşuludur.

Buna göre, şeffaflık ve hesap verme adeta iç içe geçmiş ve karşılıklı etkileşim içinde olan mekanizmalardır. Her ikisi de, toplumun tüm bireyleri ve kuruluşları için yerine getirmeleri gereken bir zorunluluk olduğundan demokratik ve çağdaş bir yönetim anlayışının da özünü oluşturur. Şeffaf bir sistem, yöneticilerin kamunun kaynaklarından nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığı konusunda vatandaşlara gerekli bilgileri sunduğu gibi, kamu yönetimine duyulan güveni artırır ve kamusal kaynakların kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlar¹⁰.

Öte yandan siyasi partilerin mali yapılarının dış denetimden de geçtiği söylenemez. Siyasi partilerinin bilançolarının, gelir ve gider tablolarının Anayasa Mahkemesi'ne sunulması ve denetiminin yine Yüce Mahkeme tarafından yapılması öngörülmüş olmasına karşın, sonuçları kamuoyuna duyurulmadığından, bu tür denetim de şeffaf ve açık değildir. Böyle bir denetim de şekli ve formalitenin yerine getirilmesinden öteye geçememektedir¹¹. Üstelik Anayasa Mahkemesi'nce yapılan denetim sadece siyasi

¹⁰ M.Hakan Özbaran, "Şeffaflık ve Hesapverme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü", Kamu Harcamalarında Yolsuzluk ve İsrafın Önlenmesinde Saydamlık Konferansı 6 Kasım 2001, Ankara, 2001, s. 2.

¹¹ Mehmet Dülger, "Siyasetin Finance Kaynakları", Yeni Türkiye dergisi, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı, Yıl:3, Sayı: 13, (Ocak-Şubat,1997),s.319.

parti tarafından sunulan belgeler bazında gerçekleşmektedir. Oysa, partinin taşra teşkilatları, bu denetimin dışında kaldığından, kaçakların parasal boyutu oldukça büyüktür. Bu nedenle, bağımsız denetim firmalarının varlığına ve bununla ilgili hukuki düzenlemelere şiddetle ihtiyaç bulunmaktadır.

Kuşkusuz bunlar önemli adımlardır. Ancak bundan da önemlisi, ciddi bir kamu reformuna ihtiyaç olduğu açıktır. Yalnız bu reformun etik bir altyapı ile desteklenmesi gerekmektedir. Bu altyapı, mutlak, kurallara ve yasal çerçeveye oturtulmalıdır. Aksi halde, ne kadar güçlü bir reform gerçekleştirilirse gerçekleştirilsin, bu reformun, etkinsiz ve işlevsiz hale gelmesi kaçınılmaz olacaktır.

KAYNAKÇA

AKTAN Coşkun Can, Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi, AFA yayınları, Ankara,1991

ÇELEN Mustafa, Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi, İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası Yayını No: 77, İstanbul, 2007

DÜLGER Mehmet, “Siyasetin Finansman Kaynakları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, **Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**: 13, (Ocak-Şubat 1997)

ERDOĞAN Mustafa, “Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği”, **Yeni Türkiye Dergisi**, **Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı**, Yıl 3, Sayı, 13,(Ocak-Şubat, 1977).

JOHNSTON Michael, “Political Official, Private Interest and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet” **Corruption And the Global Economy**,Ed.,Cimberly An Eliot, Institute For International Economics, Washington,1997

KLITGAARD Robert, Robert, “ International Cooperation Against Corruption”,**Finance and Development**, Vol.35, no: 1, (March, 1998)

Maura Paola,“Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research”, **Finance and Development**, Vol: 35, No:, (March, 1998)

MISHRA Ajit, The Economics of Corruption, Oxford University Pres, 2005 Ofosu – Amaah, W. Plaatii, Raj Soopramenien, Kühor Uprety, Combating Corruption, the World Bank Publication, (June,1998)

OKTAR, Suat, “Yolsuzluk Ekonomisi”, **M.Ü.İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18,Sayı 1, İstanbul, 2003

ÖZBARAN, M.Hakan, “Şeffaflık ve Hesapverme Sorumluluğu Bağlamında Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştayların Rolü, **Kamu Harcamalarında Yolsuzluk ve İsrafın Önlenmesinde Saydamlık Konferansı, 6 Kasım 2001**, Ankara 2001,

ROSE – Ackerman Susan, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press,New York, 1999

ROSE – Ackerman Susan, Corruption and Development, İçinde, Annual World Bank Conferance on Deveploment Economics, 1997, Ed., Boris Pleskoviç ve Joseph E. Stiglitz, The World Bank, Washington, 1996,

TANZI Vito, “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures” **International Monetary Fund Staff Papers**, Vol. 45, No: 4, (Devember, 1998)

THAMPSON Dennis F., “Paradoxes of Government Ethics”, **Public Administration Review**, Vol: 52, No: 3, (May-June) 1982

Transparency International, Report on the Transparency International Global Corruption Barometer, 2007,

TUSİAD, Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu yönetiminde Etik, Tüsiad Devlette Etik Altyapı Dizisi, No: 1, Kasım, 2005)

YÜKSEL Nahit, Siyasetin Finansmanı: Siyasal Partilere Devlet Yardımı, T.C.Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007,