T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI

ELEŞTİREL BİR YAKLAŞIMLA ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
İmran Kürşad AĞCA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Haydar ÇAKMAK

Ankara - 2008

ONAY

İmran Kürşad AĞCA tarafından hazırlanan "Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri" başlıklı bu çalışma, 19.09.2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği/oy çokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından "Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında Doktora Tezi" olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Sertaç BAŞEREN
Başkan

Prof. Dr. Haydar ÇAKMAK

Prof. Dr. Mehmet Emin ÇAĞIRAN

Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR

Doç. Dr. Canan ATEŞ EKŞİ

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, küreselleşen dünyamızın günlük hayatına doğrudan giren ve toplumları olumsuz yönde etkileyen yolsuzluk olayları genel bir değerlendirmeden geçirildikten sonra yolsuzluklarla mücadele eden belli başlı uluslararası örgütlerin bu konudaki yaptıkları temel çalışmalara değinilmiş ve bu çalışmaların yolsuzluğu önlemede yetersiz olduğu ortaya konularak, yolsuzlukla daha etkin mücadele edebilmek için yeni bir uluslararası örgüt kurulması önerisi getirilmiştir.

Çalışma başlangıcında konunun sınırlandırılması gerektiği düşüncesinden hareketle yalnızca 3 uluslararası örgütün (Birleşmiş Milletler, OECD ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü) çalışmalarına yer verilmesi planlanırken, konunun boyutlarının çok büyük olduğunun anlaşılması ve yolsuzluklarla mücadele eden diğer uluslararası ve bazı bölgesel örgütlerin de varlığı ele alınan örgüt sayısını doğal olarak arttırmayı gerektirmiştir. Hemen her kıtadan bir örgüt incelenmek sureti ile bölgesel eğilimler daha iyi ortaya konulabilmiş ve mevcut durumun fotoğrafı daha net çekilebilmiştir. Örgütlerin faaliyetleri somut örneklerle anlatılarak okuyucunun yolsuzlukların boyutunu daha iyi kavrayabilmelerine imkan tanıyacak değerlendirmeler yapılabilmiştir.

Çalışma sırasında konu ile ilgili olarak Türkçe kaynak sıkıntısının çekildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Yolsuzluklarla ilgili olarak akademik çalışmalar yapan birkaç bilim insanının çalışması dışında kaynak bulunamaması bizi doğal olarak yabancı kaynaklara yöneltmiştir. Genel olarak İngilizce kısmen de Fransızca dilinde temin edilen kaynaklar tarafımdan çevrilerek çoğu alıntılar yapılmıştır. Araştırma sırasında görülmüştür ki, yolsuzlukla mücadele konusunda binlerce makale, yüzlerce kitap, onlarca tebliğ ve sunum mevcuttur. Taranabilen kaynaklar arasından seçim yapmak zor olmakla birlikte, bu konuda adı öne çıkan isimlerin eserlerine yer verilmeye çalışılmıştır. Kaynakların hemen tümünün yabancı dilde olması çevirilerin zaman alması bakımından sıkıntı yaratmış ve bu nedenle tezin yazımı son döneme kalmıştır.

Tez çalışması boyunca doğru adımlar atmamı sağlayan, tezin iyi bir akademik çalışma ürünü olmasına vesile olan ve özellikle de yolsuzluklarla mücadele konusunda bir boşluğu dolduracağını telkin ederek beni her zaman teşvik eden ve her türlü yardımını her zaman gördüğüm saygıdeğer Hocam ve tez danışmanım Sayın Prof.Dr. Haydar ÇAKMAK'a şükranlarımı sunuyorum.

Çalışma süreci içinde zaman zaman görüşmeler yaparak bilgi ve deneyimlerinden faydalandığım değerli Hocam Sayın Prof. Dr. Türel YILMAZ'a, yine desteğini esirgemeyen kıymetli Hocam Sayın Doç. Dr. Canan EKŞİ'ye, tez yazımı sırasında ve ara raporlarda katkılar sağlayarak beni olumlu yönde motive eden Hocam Sayın Doç. Dr. Hakan TAŞDEMİR'e teşekkürü bir borç bilirim. Yine Gazi Üniversitesi'nde doktora yolculuğuna beraber başladığımız ve oradaki varlığından güç aldığım dostum Yrd. Doç. Dr. Mehmet ŞAHİN'e dostluğu ve katkıları için ayrıca teşekkür ediyorum. Tezimin "Tez Yazım Yönergesi"ne uygun hale gelmesini sağlayan bilgisayar sihirbazı yeğenim Kaan AĞCA'nın katkılarını hep hatırlayacağım.

Akademik çalışmalar yapmam konusunda beni her zaman teşvik eden, destekleyen ve yardım eden, varlığı ile onur ve gurur duyduğum Sevgili Babama sonsuz şükranlarımı sunuyorum. O olmasaydı bu çalışmanın yarım kalması büyük ihtimaldi. Benim azmimde, kendisinin emekli olduktan sonra yaptığı akademik çalışmanın bende yarattığı duygu ve düşüncenin etkili olduğunu söylemek isterim. Teşekkürler babacığım. Her zaman benim yanımda olan ve yaptıklarımın doğruluğuna inanan, manevi desteğini en güçlü katalizör olarak gördüğüm Biricik Annem'e de burada teşekkür etmek istiyorum.

Son olarak, çalışmamın her aşamasında bana bilgi ve deneyimleri ile destek veren, fikirlerinden çok faydalandığım Sevgili Ağabeyim Cüneyt AĞCA'ya ve 25 yıllık dostum Sevgili Mustafa PULAT'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Biricik Kızım ve Varlığım Almıla Sıla AĞCA'ya da bu çalışmam sırasında bana gösterdiği sabır, anlayış ve fedakarlık için teşekkür ediyorum. Küçük yaşına rağmen gösterdiği olgunluk sayesinde bu çalışma tamamlanabilmiştir. Burada ismini sayamadığım ancak katkılarını gördüğüm diğer Hocalarıma, aile fertlerine, dostlarıma, arkadaşlarıma da şükranlarımı sunmayı bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ i

İÇİNDEKİLER iii

SİMGELER VE KISALTMALAR viii

TABLOLAR VE ŞEKİLLER ix

GİRİŞ 1

I. BÖLÜM

KAVRAMSAL OLARAK YOLSUZLUK

A- TARİHÇESİ 5
B- TANIMI 12
C- UNSURLARI VE TÜRLERİ

1- Yolsuzluğun Unsurları 18
2- Yolsuzluğun Türleri 23

a- Siyasal ve Yönetsel 23
b- Cezai Yaptırım Gerektiren Yolsuzluk Türleri 30

(1) - Rüşvet 31
(2) - İrtikap 36
(3) - Zimmet 37
(4)- Kara Para Aklama 39

c- Cezai Yaptırım Gerektirmeyen Yolsuzluk Türleri

(1) - Rant Kollama 41
(2) - Kayırmacılık 42
(3) - Oy Ticareti 42
(4) - Lobicilik Faaliyetleri 43
(5) - Patronaj 43

ç- Büyük- Küçük Yolsuzluk 44

3- Yolsuzluğun Nedenleri ve Belirleyicileri

a- Nedenler 45
b- Yolsuzluk Düzeyini Belirleyen Faktörler

(1) - Kamu Harcamalarının Büyüklüğü 61
(2) - Kanun Hakimiyeti 62

(3) - Bürokrasi 62
(4) - Büyüme Oranı 64
(5) - Ücret ve Maaş Harcamalarının Payı 64
(6) - Kent Nüfusu Artış Oranı 66
(7) - Enflasyon 66
(8) - Sosyal Sermaye 67

c- Dünyada Yolsuzluk 68
ç- Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları 83
d- Yolsuzluğu Önlemenin Yolları 97

(1) - İyi Yönetişim 97
(2) - Yolsuzluğun Denetlenmesi 103
(3) - Yolsuzlukla Mücadelede İstihbarat Servislerinin Rolü 108
(4) - Yolsuzlukla Mücadelede Temel İlkeler 109

i- Ulusal düzeyde 110
ii- Uluslararası düzeyde 112
iii- Diğer Unsurlar 114

II. BÖLÜM

ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

A- YOLSUZLUĞUN ULUSLARARASI BOYUT KAZANMASI 121

B- ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN FAALİYETLERİ

1- Birleşmiş Milletler 125

a- Temel Belgeler 125
b- Yolsuzluğa Karşı BM Sözleşmesi 132
c- Diğer Faaliyetler 134

2- Dünya Bankası 140

a- Ana Stratejiler 141
b- Kurumsallaşma 150
c- Yolsuzluk Raporu 154
ç- Strateji Planı ve Temel Özellikleri 156
d- Örnek Olaylar 160

3- Avrupa Birliği 162

a- Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu 163
b- Direktif ve Sözleşmeler 164

c- Sayıştay 169
ç- Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu 170
d- Avrupa Yatırım Bankası 175
e- Avrupa Savcılığı 179

4- Avrupa Konseyi 180

a- Temel Sözleşmeler

(1) - 1990 Tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi 182
(2) - Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi 183
(3) - Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi 185
(4) - Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadelede 20 Temel İlke Kararı 186

b- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu 190

(1)- Üyelik Prosedürü 191
(2)- Faaliyetleri 192

c- Avrupa Konseyi Güneydoğu Avrupa Organize Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Programı 193

5- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü 195

a- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 197

b- Üye Ülkelerin Yolsuzlukla Mücadele Çabaları 201
c- OECD Uygulamaları- İzleme Süreçleri 207
ç- Yolsuzluk Yıllık Raporu – 2006 215
d- Diğer Faaliyetler ve Oluşumlar 222

(1) - Wolfberg Grubu 225
(2) - PUMA 226
(3) - SIGMA 227

e- OECD Yayınları 228
f- OECD Yolsuzlukla Savaşıyor 232

6- Uluslararası Şeffaflık Örgütü 240
a- Temel Faaliyetler 241
b- Yıllık Yolsuzluk Raporları 243
c- UŞÖ Rüşvet Karşıtı İş İlkeleri 253
ç- UŞÖ Ulusal Güvenlik Sistemi 255
d- Diğer Çalışmalar 256

7- Uluslararası Para Fonu 260

a- Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Kodu 261

b- Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine
En İyi Uygulamalar Kodu 263
c- IMF ve İyi Yönetişim 264

C- DİĞER BAZI ULUSLARARASI ÖRGÜTLER ve GİRİŞİMLER

a- Amerikan Devletleri Örgütü 269
b- İslam Konferansı Örgütü 274
c- Yolsuzluk Karşıtı Denge Paktı Girişimi 279
ç- Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Girişimi 282
d- Diğer Uluslararası Oluşumlar ve Belgeler 284

III. BÖLÜM

YENİ BİR MODEL

"ULUSLARARASI YOLSUZLUKLA MÜCADELE ÖRGÜTÜ"

A- ÖRGÜTÜN KURULUŞU 289

1- Kurucu Ülkeler 290
2- Örgüt Merkezi, Resmi Dil, Kuruluş Bildirgesi
a- Örgüt Merkezi 293
b- Resmi Dil 294
c- Kuruluş Bildirgesi ve Sözleşme 294
ç- Katılım Şartları 306
d- Üyeliğin Sona Ermesi 307

(1) - Çekilme 307
(2) - Üyeliğin Sona Erdirilmesi 308

3- Mali Kaynaklar ve Personel Politikası

a- Kuruluş Bütçesi 309
b- İşleyiş Bütçesi 310
c- Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması 313
ç- Personel Politikası 314

B- ÖRGÜTÜN ORGANLARI ve İŞLEYİŞİ

1- Genel Konsey 315
2- Bakanlar Komitesi 316
3- Sürekli Komite 318
4- Sekreterya 319
5- Ekonomik ve Sosyal Komite 320
6- İdari ve Adli Komite 321
7- Geçici Komiteler

a- Merkez İnceleme- Araştırma Bürosu 326
b- Yerel İnceleme- Araştırma Büroları 327

C- YOLSUZLUKLA MÜCADELE BAKANLIKLARI 329

SONUÇ 331

KAYNAKÇA 335

ÖZET 359

ABSTRACT 361

SİMGELER VE KISALTMALAR

AB- Avrupa Birliği

ABD- Amerika Birleşik Devletleri

ADÖ- Amerikan Devletleri Örgütü

AK- Avrupa Konseyi

AYT- Avrupa Yatırım Bankası

BM- Birleşmiş Milletler

DB- Dünya Bankası

FATF- Financial Action Task Force

GRECO- Group of States Against Corruption

IMF- International Monetary Found

İKÖ- İslam Konferansı Örgütü

IOCC- International Organization of Combatting Corruption

MASAK- Mali Suçları Araştırma Komisyonu

OECD- Organization for Economic Co-operation and Development

OLAF- European Anti-Fraud Office

PACI- World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative

PACO- Program Against Corruption and Organized Crime in South-eastern Europe

PUMA- OECD Programme on Public Management and Governance

SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

SPAI- Stabilitiy Pact Anti-Corruption Initiative

UNODC- United Nations Office Drugs and Crime

UGS- Uluslararası Şeffaflık Örgütü Ulusal Güvenlik Sistemi

UŞÖ- Uluslararası Şeffaflık Örgütü

TABLO VE ŞEKİLLER

Sayfa

ŞEKİLLER

1- İyi Yönetişimin Unsurları 99

TABLOLAR

1- Rüşvetten En Çok Etkilenen Ülkeler 246

HARİTALAR

1- Yolsuzluğun Bölgelere Göre Dağılımı 247

GRAFİKLER

1- Rüşvetin 2006 ve 2007 Yıllarında Bölgelere Göre Karşılaştırılması 248
2- Dünyada Temel Sektörlerde Yolsuzluk Seviyeleri 249
3- 2004-2007 Yılları Temel Sektörlerde Yolsuzluğun Karşılaştırılması 250
4- Gelecekte Yolsuzluk Beklenti Oranları 251
5- 2003-2007 Bölgelere Göre Yolsuzluk Beklentileri 252

GİRİŞ

Yolsuzluk, tarihsel süreç içinde hemen her dönem az ya da çok insan hayatında var olan bir unsurdur. İnsan unsurunun var olduğu her ortamda ortaya çıkan yolsuzluğun tanımlanmış en basit ama belki en yaygın şekli olan rüşvet, toplum hayatında giderek yaygınlaşan şekilde karşımıza çıkmaktadır. Ulus devletlerin ortaya çıkmasından önce de insanların kişisel ilişkilerinde ve genellikle ticaret alanında ortaya çıkan yolsuzluk, ulus devletlerin kurulması ile birlikte boyutlarını genişletmiş, devlet nüfuzunu kullanmak ya da bu nüfuzdan faydalandırmak düşüncesi çerçevesinde gelişmiş, sonrasında da devletler arasındaki ilişkilerde belirleyici unsur olmaya başlanmış, bugün gelinen noktada uluslararası ilişkiler sisteminin önemli bir sorunu haline gelmiştir. Bireyciliğin ve bireysel kazanımların, dolayısıyla bunların doğal sonucu olan maddeciliğin, tüm etik değerlerin önüne geçmeye çalıştığı dünyamızda, küreselleşmenin getirdiği tüm imkan ve fırsatlar kullanılarak, yolsuzluğun her boyutu hemen tüm kurumları ve devletleri pençesine almış durumdadır. Ekonomik anlamda bütün üretim araçlarını (emek, sermaye, kaynaklar, beyin gücü vb.) yasa ve temel ahlak kuralları dışında kullanarak, kolay yollarla haksız çıkar sağlamanın verdiği sadizm temelli zevk, toplumun tüm katmanlarında cazip bir hale gelmiştir. Devlet sistemleri yolsuzlukla mücadele etmeye çalışsa da, bazen sistemin kendi yapısı yolsuzluğa sebep olan unsurları da içinde barındırmıştır. Bu varsayım, daha çok ve özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için daha doğru ise de, gelişmiş ülkelerde de son yıllarda artan biçimde ve çok büyük oranda doğrulanmaktadır. Devletler, mevcut sistemlerini yolsuzluğu önleyecek biçimde değiştirmekte zorlanmışlar, kurulan uluslararası örgütlenmeler de, bu konuda yaptırımı olmayan birtakım tavsiye kararları almaktan öteye gidememişlerdir. Yolsuzlukla mücadelenin, etkisiz ve istenen sonuçları amaçlanan düzeyde verememesi yine söz konusu çevrelerin etkileri sonucudur denilebilir.

Küreselleşen dünyamızda, bir yandan yolsuzluğun çeşitleri ve boyutları artarken, diğer yandan sorunla ilgili olarak temelde ideolojik söylemlerle çözümler üretilmeye çalışılmış, yalnızca "devletin küçültülmesi" zaman zaman tek çözüm olarak söylenebilmiştir. Çözüm bu kadar basit olsa idi, devletin piyasaya en az müdahalede bulunduğu ülkelerde yolsuzluk olur muydu? Yalnızca devlet küçültülerek yolsuzluk önlenecek ise, siyasi iradeler bunu neden yapmıyor ya da neden başaramıyor? Kısacası, yolsuzluk, var oluşundaki karmaşıklığı ve çelişkileri aslında çözümünde de yaşıyor. Şeffaflığın ve denetim mekanizmaların artırılmasının yolsuzluğa yeteri kadar etkili bir çare olamadığı biliniyor. Dolayısıyla, her devletin ve yönetim sisteminin, kendine özgü özelliklerinin ayrı ayrı değerlendirilmesi, bir devlet için çözüm olabilecek bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin, bir diğeri için pek de anlam taşımayabileceğinin göz ardı edilmemesi gerekiyor. Yine de, yolsuzlukla mücadelede temel ve yaptırım gücü olan bazı kuralları belirlemede kararlı olmak da ayrı bir gereklilik olarak karşımıza çıkıyor.

Uluslararası örgütlerin son yıllarda ortaya attığı yeni bir kavram olan "iyi yönetişim- good governance", yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramı en çok kullanan kuruluşlardan biri olan Dünya Bankası'na göre; öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini ; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini; kamusal görev ve hizmetlere katılımda bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü ifade eden "iyi yönetişim", yolsuzlukla mücadelede en etkin yollardan biri olarak görülmektedir. Yolsuzlukla mücadelede bir diğer önemli kavram da "toplam kalite yönetimi"dir. Yönetim bilimine son yıllarda giren bu kavramın da, yozlaşmayı önleyeceği yönünde geniş bir kanı mevcuttur. Ancak, gerek "iyi yönetişim" gerekse "toplam kalite yönetimi" modelini uygulamaya çalışan ülkelerin bu konuda ne kadar başarılı oldukları tartışmalıdır. Bu çerçevede, **"**iyi yönetişim" kavramının hangi unsurları içerdiği ve bunların yolsuzlukla mücadelede ne kadar başarılı olduğu, bu çalışmanın kapsamı içinde yer alacaktır.

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

Kısaca, yolsuzluk, uluslararası ilişkiler sisteminin temel unsuru olan devletlerin bünyelerinde, hemen her çeşit ve değişik tür ve boyutlarda var olan ve gerek kişilerin, gerek kurumların ve gerekse devletlerin, sistem içinde bulundukları konumun imkanlarını kötüye kullanarak haksız menfaat sağlamalarına yol açan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. En genel anlamda “herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması” olan yolsuzluk, kaynakların kullanımında tekelci yetkiye sahip olan, görevleri ile ilgili konularda tek başlarına karar alma yetkilerini kötüye kullanan ve hesap verme mekanizmaları bulunmayan görevlilerin kendi çıkarlarını gözetmeleri sonucu ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluğun ilk çıkışı çok eski tarihlere dayandırılsa da, bir mücadele fikrinin ortaya çıkması ve uluslararası örgütlerin bu konu ile yakından ilgilenmeye başlamaları belki de son 10-15 yılın konusudur. Devletler, yolsuzluğun artan boyutlarının, kendilerini tehdit

eden unsurlarının vardığı korkunç noktayı görmeye başlamalarından itibaren, mücadele için daha etkin olabilecek yöntem arayışlarını hızlandırmışlardır. Son yıllarda ortaya atılan “iyi yönetişim” ilkesi çerçevesinde yolsuzlukla mücadele yollarını bulmaya çalışırken, yolsuzluğun her boyutu ve biçimi ile mücadele etmeye oldukça geç başlayan uluslararası örgütlerin bu konuda ne kadar başarılı oldukları ise tartışmalıdır.

Sonuç olarak, bu çalışma ile, etkileri ve sonuçları çok büyük boyutlara varan yolsuzluğun bugün dünyada geldiği noktayı ortaya koymanın ve bu konu ile ilgili olarak faaliyet gösteren belli başlı uluslararası örgütlerin çabalarını sergilemenin ve kat edilen mesafeyi belirginleştirmenin, sonuçta da, bu konuda mevcut sistem içinde yapılabilecek olanları tartışmanın, günümüz uluslararası ilişkiler disiplinine gerçekçi bir tespit ve yeni bir yaklaşım getirmesi amaçlanmaktadır.

BÖLÜM I

KAVRAMSAL OLARAK YOLSUZLUK

A- TARİHÇESİ

İlk olarak antropolojik çalışmalarda ortaya çıkan anlayışa göre yolsuzluk olarak tanımladığımız rüşvet, bahşiş, adam kayırma gibi ilişkiler kültürel ahlak içerisinde çok da yanlış görülmeyen, toplumun geneli tarafından kullanılan ve birtakım sosyal ya da bürokratik işlevleri olan davranışlardı. Özellikle daha geleneksel toplumlarda kurumsal yapılara ulaşmakta güçlük çeken bireyler için küçük çaplı yolsuzluklar ki o dönemlerde bu tutumların adı yolsuzluk olarak bile nitelenmeyebiliyordu, ve bunların aracılığıyla ortaya çıkan ağlar bir nevi çıkar grubu örgütlenmesi gibi algılanıyordu. İkinci olarak, kalkınmacı yaklaşıma göre, bazı ülkelerde kalkınma sürecinde yolsuzluk, geleneksel değerlerin yerini modern normlara, çağdaş davranış biçimlerine ve değerlere bırakmasında geçiş sürecini yumuşatır, yeni grupların asimile edilmesinde uzlaşmacı bir rol oynar, bu şekilde de kalkınmaya ve modernleşmeye katkıda bulunur. Modernleşmenin kurumsallaşma sürecinde kendini sistemin dışında bulan gruplar için yolsuzluk bir çeşit sisteme dahil olma biçimi ve de modernleşme sürecine karşı gelmeden idare edilme seçeneği sunar. Yolsuzluğun demokratikleşmeyle ilişkisine baktığımızda ters yönlü bir ilişkiyle karşılaşırız. Demokratikleşme katılımcı, özgürlükçü bir düşünce anlayışı içinde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini beraberinde getirir. Demokratikleşmenin bu ilkelerle kurumsallaştığını varsayarsak, yolsuzluğun bir sorun olduğunu ve yolsuzlukla asıl mücadelenin bu süreç içerisinde başladığını görebiliriz.

Ancak sosyoloji tarihinin ilk dönemlerine baktığımızda, en eski uygarlıklardan birisini kuran Sümerlerin rüşvet suçunu bildikleri ve

cezalandırdıkları bilinmektedir. M.Ö. 2060-1955 sıralarında yani çok erken devirlerde, III.cü Ur Sülalesi zamanından kalan belgelerde rüşvet ile doğrudan doğruya ilgili olaylar anlatılmaktadır. Bunlardan bir tanesi, bir koyun sürüsünün mülkiyetinden doğan davada, soruşturmayı yapmakla görevli komisere, haksız olan tarafın 15 adet koyunu rüşvet olarak vermesi olayıdır ki durum tanık ifadeleri ile ortaya çıkınca komiser aldığı koyunların üç mislini ödemek zorunda kalmıştır. Mezopotamya'nın diğer kavimlerinin de rüşveti tanıdıkları bilinmektedir. Çok gelişmiş devlet mekanizmasına sahip Asur ve Babil toplumlarında memurların ödevlerine ilişkin suçlar, bu arada rüşvet suçunun sık sık işlendiğine dair hukuksal olmayan kaynaklarda rastlanılmaktadır. Ancak bu konuda ilgi çeken tek belge Hammurabi Kanunu'nun "hükmünü verip bunu ilamlaştıran ve mühürleyen yargıcın, sonradan bu kararını değiştirip yeni bir belge düzenlemesi halinde verilecek cezadan bahseden" 5. maddesidir. [1]

Hint Hukukunun temel kanun kitaplarından biri olan ve M.Ö. 400 civarında toplandığı ve Hint Kralı Kautilya tarafından yazıldığı tahmin edilen Arthaçastra'da memurların durumları ve işleyecekleri suçlar ayrıntılı olarak tasvir edilirken, ihtilas, devlet parasının çalınması, halka baskı yapılması hallerinde çeşitli para cezalarından başlayarak ölüme kadar giden türlü cezaların düzenlendiği bilinmektedir.[2] Bu Kanunda, yolsuzlukla ilgili şu ibarelerin yer aldığı görülmektedir: "Nasıl dilin ucundaki balı veya zehiri tatmamak mümkün değilse, devlete hizmet edenlerin de kralın hasılatının en azından küçük bir parçasını yiyip bitirmesi mümkün değildir. Nasıl sudaki bir balığın su içip içmediğini tespit edemezsek devlete hizmet edenlerin de kendileri için para alıp almadıklarını da tespit edemeyiz." [3] Yine eski İran'da da ünlü hükümdar II.ci Kambises'in (529-522), Sisamnes adlı bir yargıcın para ile hüküm verdiğini duymuş ve bu rüşvetçi kişiyi derisini yüzdürterek

[1] Ahmet, MUMCU. Osmanlı Devleti'nde Rüşvet, İnkılap Yayınevi, İstanbul, 2005, s.25
[2] Vito, TANZİ. Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Working Paper, 1998, 98/63.
[3] Pranab, BARDHAN. "Corruption and Development: A Review of Issues" Journal of Economic Literature, Vol. Xxxv, September 1997:pp.1320-1346

idam ettirmiştir. Musevi hukukunun da tanrısal niteliği ile rüşveti şiddetle yasak ettiği görülmektedir. Zira, Tevrat'ta rüşvet, en ağır ve memleketi çöküntüye götüren günahlardan biri olarak zikredilmiştir. Eski mısır'da da tahıl yazmanlarının ve yargıçların rüşvet aldıklarının Anastasi Papirus'unda yer aldığı bilinmektedir.

Eski Yunanlıların Batı Uygarlığının temelini atmış olmalarına rağmen, rüşvetin yaygın olduğu ve Yunan Hukukunun rüşvet fiilini oldukça iyi tanımlamış olduğu, hem rüşvet almayı hem de vermeyi suç olarak kabul ettiğini görüyoruz. Atina Kanunlarında "Eğer bir Atinalı kanunlara aykırılığa sevk etmek ve sevk edilmek için başkasına hediye verirse, topluluğu zarara sevk edeceği için, halkın laneti üzerine olsun ve hep yapıla geldiği gibi kendisi, çocukları ve malları şerefsizlendirilsin" hükmü yer almaktadır. Eski Yunan'ın ünlü devlet adamı Demostenes, kendisini rüşvetle mücadeleye adamış ancak kendisi de rüşvet suçundan mahkum olmuştur.[4]

Roma Hukukunda ise rüşvet ileri düzeyde işlenmiş ve bununla ilgili hükümler gelecekteki Ortak Hukukun temelini oluşturduğu gibi ilk modern Batı Kanunlarını önemli düzeyde etkilemiştir. Rüşvet ve dolayısı ile yolsuzluğun sistematik bir şekilde ele alındığı Roma Hukukunda rüşvetin iki önemli sebebinin olduğu varsayılırdı. Birincisi, mevkilerini satın alan yüksek memurların yaptıkları masrafları çıkarmak istemeleri, ikincisi de büyük toprak sahiplerinin kurduğu aristokrasinin rüşvet ile her işi yaptırmaya çalışmalarıdır. Mücadele devlet sınırlarının yaygınlığı ve savaşlar nedeni ile ne kadar zor olursa olsun Romalılarının hukuksal olarak rüşvetle mücadele ettikleri bilinmektedir.

Roma Hukukunda bilinen ilk toplu hukuk derlemesi Oniki Levha Kanununudur. Bu Kanun rüşvet alan yargıcı ölümle cezalandırmaktaydı.

---

[4] Günay, KANMAZ. "Yolsuzluklar ve Bunlarla Mücadele Yolları", Uzman-Der Dergisi, 1999, Yıl:2, Sayı:8, s. 7

Roma'da memurların alım satımı hastalığı Kilise'ye de geçmişti. Bu bozukluğa Simon adı veriliyordu. Simoni kavramına zamanla her çeşit ruhani menfaatin herhangi bir dünyevi karşılıkla alınıp satılması anlamı girmiştir."[5]

Yaklaşık 2300 yıl önce, Brahman Devleti'nde yolsuzluğun kırk çeşidinin sayıldığı, Eski Çin'de ise rüşveti önlemek üzere memurların maaşlarına Yang-Lien isimli bir ek ödeme yapıldığı bilinmektedir.[6] 700 yıl önce ünlü edebiyatçı Dante, rüşvet verenlerin cehennemin en dibine gireceğini belirterek ortaçağda yolsuzluğun ne boyutlarda olduğunu gözler önüne sermiştir.[7]

Ortaçağ devlet sistemlerinin teokratik yapısı dikkate alındığında, o dönemdeki rüşvet ve yolsuzluğun dini boyutunun da olduğunu söylemek gerekir. Katolik Kilise Hukuku içinde değerlendirildiğinde, dini yargı işlerinde rüşvet ve ruhani mevkilerin ve sair menfaatlerin alım satımı şeklinde ortaya çıkan yolsuzlukla, temelini İsrail Hukukundan alınan bazı hükümlerle mücadele edildiğini söyleyebiliriz. Örneğin rüşvet alan yargıç görevinden azil ve Kiliseden ihraç edilirken rüşvet veren ise yalnızca Kiliseden ihraç edilmektedir. Eski Doğu Kilisesinin tamamen dini ağırlıklı hukuk düzenini oluşturan hukuki metinlerde rüşvet ile ilgili hükümlerin olup olmadığı bilinmemekle birlikte, Suriye Hristiyanlardan üç patriğin kanunlarının bu konuya değindiği görülmektedir. Örneğin patrik Yesubarnum'un kanunları doğrudan doğruya rüşvetle ilgili hükümler taşır.[8]

Tarihsel dönem içinde, gerçekte yolsuzluk ile ilgili en yalın tespitin M.S. 1020-1086 yılları arasında yaşamış olan Çin'li reformist Wang An Shih tarafından formüle edilmiştir. Shih'e göre yolsuzluğun iki temel kaynağı mevcuttur.

---

[5] Ahmet MUMCU, a.g.e. s:30-43
[6] A.O. SALİ. ve M. ÜNAL., "Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler", Yeni Türkiye, 1997, Yıl:3, Sayı: 13, Ocak-Şubat, ss.643-653
[7] Vito, TANZİ. A.g.e. s.4
[8] Ahmet MUMCU, a.g.e. ss: 44-45

a- Kötü kanun
b- Kötü insan

Kötü kanun, yönetim ve yasama içerikli tüm işleri, eylem ve düzenlemeleri ifade ederken, kötü insan ise, her türlü sosyolojik, ekonomik, siyasal ve etik nedenleri kapsamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, kötü kanunları yapan ve uygulayanların da insanlar oluşudur ve insan özellikleri değişmediği sürece yolsuzluğun da her zaman var olacağını söylemek mümkün olacaktır. Zira, her dönem ve toplum içinde mutlaka kötü insanlar olacaktır ve bunlardan bazıları kanun yapma süreci içinde yer alacaklardır. Dolayısı ile yolsuzluğun var olmadığı bir dönem ya da toplum söz konusu değildir. [9]

Yolsuzluğun gerçek anlamda toplumsal bir sorun olarak görülmesi, İtalya, Türkiye, Yunanistan ve daha birçok ülkede yolsuzluğa karşı temizlik operasyonlarının başlamasındaki dönüm noktası, küreselleşme sürecinin yoğunlaşmasıdır. Küreselleşme birçok yönüyle yolsuzluğun kültürel çerçeve içinde veya kalkınmacı yaklaşıma uygun olan işlevlerini geçersiz kılmıştır. Ulus-devletin otonom yapısının çatırdaması ve sınır bütünlüğünün artan ulaşım, iletişim teknolojileriyle fiziksel olarak, küresel sermaye hareketlerinin yoğunlaşmasıyla da ideolojik olarak önemini yitirmesi, bunun yerine ortaya çıkan küresel çaplı bir coğrafi bütünleşme, bölgesel yapılar veya ulus ötesi kurumlar tarafından düzenlenen bir siyasi ortam, yolsuzluğu ulus-devletin sorunu olmaktan çıkarıp küresel sistemin sorunu haline getirmiştir. Bugüne kadar ülkelerin içişlerine dair bir sorun olarak algılanan ve her ulus-devletin kendi dinamiklerine göre kullanabileceği ve ortadan kaldırabileceği, zaman zaman çeşitli işlevler üstlenen, zaman zaman bir kültürel miras olarak süre gelen bir sosyal ilişki olarak meşrulaştırılan yolsuzluk, küreselleşmeyle birlikte

---

[9] TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 29, 13 üncü Birleşim, 4 Kasım 2003, s:29

ulus-devletin kontrolünü aşan bir boyuta ulaşmıştır. Küreselleşmenin siyasi boyutundan daha belirleyici olansa, ekonomik boyutu ve ekonomik alandaki dönüşümün aslında ekonomik güçleri siyasi güçlerden daha ön plana çıkarmasıdır.

İktisadi anlamdaki ilk teorik çalışmalar 1960'lı yıllarda başlamış ancak buna karşılık uygulamalı çalışmalara 1995 yılından sonra yönelmeye başlanmıştır.[10] Bunun sebebi ise, yolsuzluğun giderek artan bir eğilim göstermesi ve 1990'lı yıllarda soğuk savaşın yerini küreselleşen bir dünyaya bırakması ile ekonomilerde yolsuzluğun etkilerinin daha yüksek boyutlarda olmasıdır.[11] Bunda da temel neden olarak üç yeni değişkenin ortaya çıkması gösterilmektedir. Bunlar; uyuşturucu parası ve bunun aklanması, siyasi partilerin finansmanı ve yerinden yönetimdir.[12]

Çift kutuplu Soğuk Savaş döneminin yerine oluşan yeni hegemonya yapısının da etkisiyle ortaya çıkan siyasi ve ekonomik bütünleşme, uluslararası ticaretin serbestliği ve adil ticaret adına yolsuzluktan kaçınmayı zorunlu kılmıştır. Küresel bütünleşmenin ulaştığı bu seviyede, bir ülkedeki yolsuzluk aslında bütün sistemi etkilemekte, çünkü yolsuzluk yapana sağladığı avantajla serbest piyasa kurallarını tehdit etmektedir. Önceleri çeşitli işlevlerinden dolayı hem siyasi hem de ekonomik aktörler tarafından hoş görülen, kullanılan yolsuzluk ilişkilerinin şimdi bir sorun olarak görülmesi, küresel ekonominin tabanını oluşturan neo-liberal ideolojiye, ulus-devletin küçülmesini öngören liberal-demokratik uzlaşmaya, piyasa çıkarları ve sosyal grupların talepleriyle devlet arasında denge rolü üstlenen sivil toplum anlayışına dayanmaktadır. Bu görüş, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret

---

[10] Selim. BAŞAR. "Yolsuzlukların Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) Üzerindeki Etkileri", İktisat, İşletme ve Finans, 2004, Yıl:19, Sayı:222, Eylül, s.66-76.
[11] Özer, ÖZÇELİK, E. YAŞAR ve H. ÖNDER. "Kapitalizm Ahlakı ve Kronizm". Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Yıldırım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s.92
[12] Ayrıntılı bilgi için bknz. Ergin, ERGÜL. Karapara Endüstrisi ve Aklama Suçu, Yargı Yayınevi, Ankara, 2001

Örgütü gibi sermaye hareketliliği ile serbest ve adil ticaret anlayışına hizmet eden örgütlerin liderliğinde kurumsallaşmıştır. [13]

1990'lı yıllarla birlikte ani şekilde artan bir ilgi ile yolsuzluk özellikle IMF, Dünya Bankası, OECD, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği'nin gündemine girmeye başlamıştır. Aynı yıllarda Dünya Ekonomik Forumunda olduğu gibi kurumsal belgelerde yer almaya başlamış ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi hükümetler dışı örgütlerin de çalışmalarının başladığı görülmüştür. 2000'li yıllarla birlikte daha kapsamlı ve etkin çalışmalar yapılmaya başlanılmış, dünya kamuoyunun yolsuzluk olaylarına olan ilgisinin oluşması başarılmıştır. Ancak, tüm çabalara rağmen yolsuzlukların günümüzde de artarak devam ettiği görülmektedir.[14]

Yolsuzluk, sistematik olarak hiçbir zaman çözümlenememiş tarihsel bir olgudur.[15] Üzerinde çalışılması zor bir konudur, zira henüz birçok devlet kendi iç yasalarında yolsuzluğu suç olarak tanımlamamaktadır.[16] Bu durum belki de yolsuzluğun uluslar arası terminolojide kabul gören net bir ortak tanımının olmamasından kaynaklamaktadır. Farklı coğrafyalarda ve değişik kaynaklarda yer alan tanımların bu alanda adeta genel bir kavram kargaşasına sebep olması yolsuzlukla mücadelede ortak bir tavrın da benimsenmesinin önündeki ciddi bir engeldir diye düşünülebilir. Buna rağmen yolsuzluğun mevcut farklı tanımları yolsuzluklar hakkında ayrıntılı bilgiler vermektedir.

---

[13] Aslıhan,, AYKAÇ. "Türkiye'nin Yolsuzluk Sicili", Radikal (05.11.2006)
[14] Ayrıntılı bilgi için bknz. IT Yıllık Yolsuzluk Raporları, Dünya Bankası Yolsuzluk Raporu 2006, OECD Yolsuzluk Raporu 2006
[15] Jacob, VAN KLAVEREN. "Corruption as a Historical Phenomenon". Political Corruption, Readings in Comparative Analysis, New York Holt, Rinehart and Winston, 1970, s.67
[16] Seppo, TİİHONEN. "Cenral Government Corruption". Historical Perspective in The History of Corruption in Central Government, Ed: Seppo Tiihonen, IOS Pres, 2003, s.1

B- TANIMI

Yolsuzluğun, tarihsel dönemde ilk ortaya çıkışından itibaren çeşitli tanımları olduğunu söylemek mümkündür. Ancak ilk kez "yolsuzluk" kelimesinin ne zaman kullanıldığı bilinmemektedir. Eski çağlarda insanlar arasındaki günlük yaşam içinde çıkarların söz konusu olması ve menfaat sağlama düşüncesinden kaynaklanan birtakım doğal olgularla ortaya çıktığı düşünülen yolsuzluk eylemlerinin giderek farklı bir boyuta geldiğini ve kapsamının da giderek değiştiğini söyleyebiliriz.

Yolsuzluğun en basit ve yaygın tanımı "kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması" şeklinde yapılmaktadır. Dünya Bankası da bu tanımı kabul etmekte ve kullanmaktadır. Yukarıdaki tanımdan anlaşılacağı üzere, yolsuzluk iki tarafın varlığını ve bu taraflar arasındaki değiş-tokuş ilişkisini içermektedir. Böylece, karşı tarafa sağlanan özel çıkar karşısında, kamu gücünü elinde tutanların bir çıkar elde etmeleri söz konusudur. Elde edilen bu çıkarlar maddi olabileceği gibi, prestij sağlama, siyasi çıkar elde etme gibi manevi alanlarda da görülebilir.

Yolsuzluğun oldukça kabul gören bazı tanımları da şöyledir;

- Para ya da mal karşılığında, kamu görevlisinin ayrıcalıkla işlem yapması,[17]

- Refah, güç veya statü kazanmak gibi özel güdüler nedeni ile kamu yönetimi içinde bir pozisyonda bulunan kişinin davranışlarını yönlendiren formel kurallardan sapan bir davranış [18]

- Kişisel ya da siyasal kazanç amacıyla devlet yetkisinin yasadışı kullanımı [19]

---

[17] Naomi CAİDEN. "Shortchanging the Public", Public Administration Review Cilt 39, sayı 3 (mayıs-Haziran 1979), s.295

[18] Mushtag, KHAN. "A typology of Corrupt Transactions in Developing Countries" IDS Bulletin, Vol.27, No:2, 1996:12-21

- Ofis, ya da kamu gücü, memur özel çıkarı için rüşvet kabul ettiği zaman kötüye kullanılmış olur. Keza özel firmalar, ajanslar, şahıslar kar sağlamak amacıyla karşılaştırmalı bir üstünlük sağlamak isterler. Bu amaçla kamu süreçlerine ve politikalarına takılıp kalmamak için rüşvet verdiklerinde de ofis kötüye kullanılmış olur. Rüşvetin dışında kayırmacılık, kleptokrasi yani devlet varlıklarının çalınması veya devlet gelirlerinin tahsisatının bozulması yoluyla da ofis kişisel çıkarlar için kötüye kullanılmış olur.[20]

- Kamu sektörü içinde politikacı veya kamu görevlisi olsun olmasın uygunsuz ve kanunsuz bir şekilde, kendilerine duyulan güvenin aksine, kamu gücünün kötüye kullanımı yoluyla kendilerini zenginleştiren ve bu şekilde zenginleşenlere yakın olan bir kısım görevlileri içine almaktadır. [21]

- Maddesel kazanç için ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemler, [22]

- Özellikle rüşvet fiili ile çok yakından ilişkili olan yolsuzluk, şahsi menfaat sağlama çabasının bir sonucu olarak yetkinin kötüye kullanımını ifade eden bir terimdir. Şahsi menfaatin mutlaka para olması gerekmez. Parasal olan ya da olmayan kişisel kazançlar için yetkinin kötüye kullanılmasıdır.[23]

- Kamu hizmetinde özel bazı nedenlerden dolayı (aile, ya da yakınlık ilişkisi gibi) parasal veya mevkisel bir çıkar sağlama davranışı; özel çıkar sağlama amacıyla çeşitli yollarla kuralların ihlal edilmesi veya kamu hizmeti

---

[19] George BENSON. Political Corruption in America, Massachusetts: Lexington Boks, 1978), p. xiii
[20] Dünya Bankası, wwwl. Worldbank.org/publicsector/anticorrupt/ Yararlanma Tarihi: 15.05.2008
[21] Uluslararası Saydamlık Örgütü, "Background Informatıon to the Corruption Perceptions Index,", www.transparency.org.de/documents/cpı/2000/qanda.html, Yararlanma Tarihi: 02.06.2008
[22] Ümit, BERKMAN. Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1983, No:203, Ankara, s. 23
[23] David H. BAYLEY., "The Effects of Corruption in a Developing Nation" Western Political Quarterly, Cilt 19, sayı 4 (Aralık 1966), p.720

gören kişinin özel amaçları ya da maddesel çıkarları için normal görev davranışlarından sapmasıdır.[24]

- Kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamaları [25]

- Aslında kamuya ait olması gereken fonların, bürokratlar tarafından gönüllü veya zorla elde edilerek çıkarları için kullanılması, [26]

- Kamuoyu tarafından öğrenildiğinde skandala yol açan davranış, [27]

- Kamu çıkarına ters davranış ve kamusal çıkarın kişisel amaçlar için tahrip edilmesi, [28]

- Belirli işleri yapmakla görevli güç sahibinin parasal veya ayni ödüller nedeniyle hukukun emrettiğini yapmayıp, ödülü kendisine verene iyilik yaparak kamu çıkarını tahrip etmesi, [29]

- Politik ve/veya yönetsel pazar ile ekonomik ve sosyal pazar arasında gizlice yapılan değişim,[30]

Her geçen gün küreselleşmenin ve bu sürecin hızlanmasının getirdiği olağanüstü değişiklikler, yolsuzluğun tanımını da değiştirmektedir. Yukarıdaki tanımlara bakıldığında, tüm söylemlerin kamu görevlisi ve özel çıkar kavramları ile sınırlandırıldığı görülmektedir. Halbuki, günümüzde, saniyenin

---

[24] Joseph, S. NYE. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" American Political Science Review Cilt 61, sayı 2 (Haziran 1967), p. 419
[25] Refik, ÇULPAN. "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", AİD, cilt 13, sayı 2, Haziran 1980, s.34
[26] Tat Yan, KONG. "Corruption and its Institutional Foundations" IDS Bulletin, Vol.27, No. 2, 1996:pp. 48-55
[27] Steven, R. REED. "Political Corruption in Japan" UNESCO, 1996:pp. 396-405
[28] Arnold, ROGOW. and Harold D. LASSWELL. "The Definitoin of Corruption" Political Corruption: Reading in Comparative Analysis, (Ed: Arnold A. Heidenheimer), New York, 1970:pp. 54-55
[29] Carl, FRİEDRİCH. "Corruption Concepts in Historical Perspective" A. Heidenheimer, M. Johnston ve V.T. LeVine (Ed.), Political Corruption: A Handbook, Transaction Publishers, London: 1989, p.17
[30] Donetalla, D. PORTA. and Yves MNEY. "Introduction: Democracy and Corruption" Ed: Donetalla and Meny., Democracy and Corruption in Europe, PINTER, London and Washington 1997, p.5

bile çok önemli olduğu zaman dilimini dikkate alırsak, bir iş yerinde görevini bilinçli şekilde geciktiren ya da hiçbir neden yokken bir dakika sonra yapan bir görevlinin dahi yolsuzluk yaptığını söyleyebiliriz. Burada maddi bir çıkar sağlama söz konusu değildir, ancak, yapılması gereken bir eylemi tam zamanında yapmamak sureti ile zaman çalma, bir diğer deyişle zaman kazanma sonucu doğacağından ve bu eylem karşı tarafa da bir zarar olarak geri döneceğinden ve en nihayetinde bu görevliye ödenen aylık ücretin karşılığı tam olarak alınamayacağından, bir tür yolsuzluk eyleminden bahsedebiliriz. Dolayısıyla, "menfaati yalnız maddi şeylerle sınırlandırmak doğru değildir" yaklaşımı en azından ahlaki olarak benimsenecek bir tavırdır. Manevi olarak ve yalnızca kişisel amaçlı olmayan yolsuzluklardan da bahsedebiliriz. Yakınları lehine maddi olmayan iyilikler yapma gayreti de yolsuzluk kavramı içindedir.

Toplumsal ya da siyasal sözü geçerliliğe sahip kişiler de bu güçlerini bir etki aracı olarak kullanarak kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir kamu işlemi yapılmasını isteyebilirler. Bu durumda, kamu görevlisi yine maddesel çıkardan çok ilerde kendisinin, (örneğin iltimasa ihtiyacı olduğu zaman- terfi, tayin gibi.) bu kişiden yardım isteyebilme fırsatına sahip olmak düşüncesi ile ayrıcalıklı işlem yapmaya yönelebilir. Başka bir deyişle, bu gibi durumlarda kamu görevlisi, kayırmanın karşılığında kendisine "potansiyel bir iltimas" elde etmektedir. Bu iltimas kamu görevlisinin örneğin terfiinde somutlaşırsa maddesel bir kazançtan bile söz etmek olanaklıdır. [31]

Yukarıdaki örnek, ahlaki kurallar çerçevesinde ya da disiplin kuralları çerçevesinde değerlendirilebileceği gibi, yolsuzluk kapsamında da rahatlıkla değerlendirilebilecek bir olgudur. İyi yönetişimin temel kuraları çerçevesinde, bir kamu ya da özel sektör görevlisinin işini yaparken bir tanıdığının işini daha çabuk ve kolayca yaparken, bir üçüncü kişinin işini geciktirerek ya da zorlaştırıcı usullerle yapması da bir yolsuzluk davranışı olarak kabul

[31] Ümit BERKMAN. A.g.e. s. 35

edilmelidir. Yolsuzluk kavramının içinde, kamu yararının zarar görmesi ilkesini dikkate alırsak, yukarıda örnek verilen eylemin de kamunun zararına neden olabileceği açıktır. Zira, görevli işini geciktirmek sureti ile kendisinden hizmet bekleyenleri maddi ya da manevi zarara uğratmış olabilir. Burada, görevlinin maddi bir çıkar sağlamadığı iddia edilerek bunun yolsuzlukla bir ilgisinin olmadığı söylenebilir. Ancak görevli, verdiğimiz örnekte "zaman yolsuzluğu" yaparak yine bir manevi çıkar sağlamıştır. Dolayısı ile günümüz koşullarının getirdiği hızlı yaşam şartlarında, zaman yolsuzluğu kavramının da dikkate değer bir unsur olarak karşımıza çıktığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Bugün için zorlayıcı bir yolsuzluk kavramı tanımı gibi gözükse de yakın gelecekte bu tür bir yolsuzluğun çok derin etkileri ve yansımaları olacağı değerlendirilmektedir. Hatta kamu hizmetinden hakkıyla ve zamanında yararlanmanın geciktirilmesinin önlenmesiyle ilgili taleplerin bu anlamdaki yolsuzluğun ilk doğuş sebebi olarak algılanması da yadırganacak bir görüş olmasa gerekir.

Yolsuzluk konusunda çalışmalar yapan bazı yazarların ve düşünürlerin yolsuzluk tanımlarına genel olarak baktığımızda, aslında hepsinin bir anlamda doğru ama bir o kadar da eksik olduğu ortaya çıkmaktadır. Hiçbir tanım, aslında birçoğumuzun kafasındaki yolsuzluk kavramını tam olarak karşılamamaktadır. Belki hepsi bir arada düşünüldüğünde tam bir tanımlama çıkabilir, ancak bu da mümkün olmadığından, bugün halen yolsuzluğun tam olarak ortak kabul görmüş bir tanımından bahsetmek mümkün değildir. Aslında, yolsuzluğun nasıl tanımlandığının, tanımlayanların bakış açılarına ve tanımlamadan beklentilerine bağlı olarak değişebildiğini, bu nedenle de her amaca uygun, tek ve kapsamlı bir yolsuzluk tanımı peşinde koşmanın boşuna olduğunu belirten Williams'a hak vermemek mümkün değildir.[32]

Yolsuzluk olgusunun çok karmaşık unsurlar, süreçler ve ilişkiler içermesi nedeniyle tanımlanmasında da önemli güçlüklerle karşılaşılması bir

[32] R. WİLLİAMS. "New Concepts for Old", Third World Quarterly, 1999, Cilt 20, Sayı 3, pp.503-513

ölçüde doğal karşılanabilir. Bu nedenle uluslararası belgelerin bir çoğunda yolsuzluk kavramı tanımlanmak yerine türlerinin ve biçimlerinin belirtilmesiyle yetinilmiştir. Bazen kısa tanımlamalara yer verildiği de görülmektedir.

Yolsuzluğun resmi tanımına dönecek olursak, uluslararası sözleşme niteliğindeki belgelerden sadece 4 Ocak 1999 tarihli Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Özel Hukuk Sözleşmesinin 2. maddesinde yolsuzluk tanımı yapılmaktadır. Anılan Sözleşmenin amacı açısından yolsuzluk, "bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yararla ilgili vaadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi" anlamına gelmektedir.

Yolsuzluğun tanımı konusunda uluslararası kabul görmüş net bir tanım halen bulunmamakta ise de genel kabul gören son tanım özel sektörü de alacak şekilde şöyle yapılmaktadır; **"**Emanet edilmiş yetkinin, kamusal ve özel çıkarları zedeleyecek şekilde her türlü kötüye kullanımı**"**. Tüm tanımlamalara baktığımızda hemen hepsinin bir yetkiden ya da güçten bahsettiğini ve bu güç ya da yetkinin özel veya kamusal çıkarlar için kötüye kullanıldığını vurguladığını görmekteyiz. Tanımları çoğaltmak ve çeşitli unsurlar eklemek mümkündür. Hangi biçimde tanımlanırsa tanımlansın yolsuzluk, bir olumsuzluğu ve ahlaki zafiyeti ifade etmekte, genel anlamda toplumsal yozlaşmaya ve bozulmaya işaret etmekte ve kamu sektörü - özel sektör, sivil-asker, adalet, eğitim, ekonomi, sağlık bürokrasi, siyaset ve medya kısaca her alanda görülebilmektedir. Sonuç olarak hayatın her boyutunda karşımıza çıkan yolsuzluğun tanımını bir kez de biz yaparsak; **"***yolsuzluk, sahip olunan yetki ya da gücün, tüm yaşam alanlarında başkalarının zaaflarından faydalanmak sureti ile kişisel ve maddi-manevi çıkar sağlamak için kötüye kullanılmasıdır*" diyebiliriz.

C- UNSURLARI VE TÜRLERİ

1- Yolsuzluğun Unsurları

Yolsuzluk kavramının tarihsel süreç içerisinde birçok farklı unsuru içinde barındırdığını söylemek mümkün ise de, bir yolsuzluk eyleminin ya da ilişkisinin temelde dört temel unsuru olduğunu söyleyebiliriz. Bunlar; ortak yetkiyle donatılmış kişi ya da kişiler, kişi ya da grubun karar alma gücünü veya ortak yetkilerini düzenleyen mevcut kurallar, kuralların kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ve kuralların ihlal edilmesi sonucunda kişi ya da gruba çıkar sağlanırken ortak değerlere zarar verilmesidir.[33]

Bir yolsuzluk eyleminde öncelikle bu eylemi gerçekleştirecek ve elinde yetki ya da güç sahibi kişi ya da kişilerin bulunması gereklidir. Kamu gücünü ya da karar verme otoritesini elinde bulundurmayan bir görevlinin yolsuzluğun parçası olması zordur. Zira sahip olunan bir değer ya da artı bir değer söz konusu olmadığı gibi paylaşılabilecek bir menfaat de ortada yoktur. Çıkar sağlama ancak yetki varsa söz konusu olabilecektir.

İkincisi, bu yetkiye sahip kişi ya da kişilerin karar alma mekanizması içinde yer almaları ve bu karar mekanizmasının bir kurallar bütünü içinde işliyor olması gerektiğidir. Sonucu doğrudan etkileyebilecek bir karar alma mekanizmasının içinde olmak yolsuzluk açısından önemli bir unsurdur. Karar alma mekanizması içinde değilseniz, yolsuzluğun parçası olmanız da o derece zorlaşmaktadır. Dolayısı ile önemli bir unsur da, görevlinin ya da çalışanın, bulunduğu kamu ya da özel ortamdaki karar alma mekanizması içinde tek başına ya da grup içinde yer alması gerektiğidir.

Üçüncü unsur, o kurumu oluşturan ya da varlık sebebi olan kuralların, yetki sahibi ve karar alma gücü olan kişi ya da kişiler tarafından ortaklaşa

[33] Mark, E. WARREN. "Corruption Democracy", Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos- 1 Eylül 2002, pp. 11-12.

olarak ihlal edilmesi durumudur. Yetki ve karar alma gücüne sahip bir tek kişinin menfaat ve çıkar sağlama işlemini yani yolsuzluğu yapma ihtimali daha fazla iken, birden fazla kişinin içinde yer aldığı bir mekanizmada herkesin aynı doğrultu ve amaçta hareket etmesinin sağlanması gerektiğinden yolsuzluğun daha zor olduğu söylenebilir. Zira, paylaşılan menfaat ya da çıkar, paylaşacakların sayısının artması nedeni ile azalacaktır. Ancak, paylaşılacak olan menfaat çok büyük ise ve grup içinde yer alan herkes bundan pay almak istediğinde ve bu kişiler karar alma gücüne sahip iseler işler çok daha kolaylaşacaktır. Yolsuzluk yapmak için bir engel kalmayacaktır. Kısacası, özel ya da kamu sektöründe olsun yasaların ya da kuralların belli bir kişi ya da grup tarafından ihlal edilmesi ile yolsuzluğun üçüncü unsuru da tamamlanmış olacaktır.

Dördüncü olarak da, bu kural ya da yasalar ihlal edilerek belirli kişi ya da gruba çıkar veya menfaat sağlanırken birtakım ortak değerlere zarar verilmesi söz konusudur. Düzeni sağlayan tüm kurallar bir şekilde ihlal edilmiş olduğundan artık orada ortak emellerden, toplu çalışıp toplu kazanıp toplu paylaşmaktan, ahlaki değerlerden söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu durumda sahip olunması gereken tüm ahlaki değerlerin zarar görmesi söz konusudur. Burada yetki sahibi olmayan ve karar alma mekanizması içinde yer almayan kişilere karşı bir haksızlıktan da bahsetmek mümkündür. Elde edilen ortak menfaatten normal şartlarda herkes eşit miktarda paylaşacakken, yolsuzluk eylemi sırasında belli kişi ya da kişiler tüm menfaate sahip olacaklardır. Bu da kurumun diğer çalışanlarının emeklerinin karşılığının verilmeden birtakım usulsüz yollarla başkalarına çıkar sağlama sonucunu doğuracaktır ki, bu durum temel işleyişe kökten zara verecek bir unsurdur. Ortada ortak değer kalmadığında, herkes bireysel menfaat için çalışacak ve ortak menfaatler gündemden düşecektir. Dolayısı ile, ortak değerlerin zarar görmesi yolsuzluğun bir diğer unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yolsuzluk olaylarının kendi içinde barındırdığı özelliklerin yanında yolsuzluğun nasıl tespit edilebileceği de önemlidir. Bazı eylem ve davranışlar yolsuzluk yapıldığının ipuçlarını verir nitelikte değerlendirilmektedir. Örneğin; bir kurumda şikayetlerin kesilmesi, karar vericilerin ani olarak fikirlerinin değişmesi, alışılmadık şekilde görevlinin izinli ya da hasta olduğu halde göreve gelmesi, ihalelerde teklif veren girişimcilerle özel ilişkiye girme, reklam amacı olmaksızın sponsorluk yapma isteği, işlemin görevliler tarafından kamu mekanı dışına taşınması, pahalı yaşam tarzının benimsenmesi, ahlaki tercihler ve karakter sorunları, kurum içi bazı uygulamalara direnme ve kapalılık gibi faktörler yolsuzluğun tarafsız göstergeleri olarak sayılabilir. Yolsuzluğun spesifik göstergeleri olarak da, ihaleleri ilan etmekten kaçınma, tek taraflı pahalı teklifler alma, üçüncü kişiler lehine açıklanamayan kararlar alma, kontrolleri ihmal etme, evraklara giriş kaydı yapmama, girişimleri kayırma, işyeri dışında açıklanamayan görüşmeler yapılması, eski ve hizmete uygun olmayan donanım ve teknolojilerin alınması, soruşturmalarda olağandışı çabuklaştırma ve görev yerine yapılan yoğun ziyaret eylemleri sayılabilir.[34]

Yukarıda saydığımız bazı temel unsurların yanında, yolsuzluğun kendi yapısında şu özelliklerin de mevcut olduğu söylenebilir;

- Yolsuzluk genellikle gizliliği gerektirir. Ancak bütün toplumun yolsuzluğun hakimiyeti altına girdiği, yolsuzluk faaliyetleri içine girenlerin çok güçlü destekçilerinin bulunduğu durumlarda artık gizliliğe ihtiyaç duyulmaz.

- Yolsuzluk olayına her zaman birden fazla insan karışır. Zimmete para geçirme veya hırsızlık olaylarında durum farklı olabilir, ancak yolsuzluğun aktörü en az iki kişidir.

- Yolsuzluk olgusu sivil toplumdaki görev ve sorumluluk anlayışlarına zarar verir. Yolsuzluk olaylarında şahsi çıkar mutlaka toplumsal çıkarların üzerinde tutulur.

---

[34] Yakup, YILMAZER. ve İbrahim İÇER. "Yolsuzluğun Nedenleri ve Göstergeleri", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın. Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s.612

- Her türlü yolsuzluk toplumun devlete olan güven duygusunu zedeler.

- Yolsuzluk olaylarına karışan kişilerin belirli arzuları vardır ve bunları gerçekleştirme imkanına sahiptirler ya da bu imkanlara kavuşmak için her yolu denemekten kaçınmazlar.

- Herhangi bir yolsuzluk olayı, toplumun aldatılmasını ve bu amaçla çeşitli hilelere başvurulmasını gerektirir.

- Yolsuzluk olaylarını doğuracak yöntemlere başvuran kişiler, girişimlerini gizlemek için yasal bazı mazeretlerin gerisine sığınır ve yasalarla açıkça çatışmaktan kaçınırlar.

- Yolsuzluk karşılıklı sorumlulukları ve karşılıklı çıkarları içeren bir olgudur. Sorumluluk ve çıkarların parasal olma mecburiyeti yoktur.

- Yolsuzluk olgusunda kamu görevlisinin maddesel kazanç veya özel amaçlar için kurallara aykırı davranışı ortaya çıkmaktadır.

- Yolsuzluk olgusunda bir taraf yasal düzenlemelerle öngörülmeyen bir etkileme yoluyla kamu görevlisinin yetkisini saptırmaktadır. Bu etki ile kamusal güç takas edilmektedir. Etkileme aracı genellikle para ve mal cinsinden maddi niteliktedir.[35]

Yolsuzluğun barındırdığı bütün bu kavramların aslında çok net tanımlanabilen unsurlar ve özellikler olmadığı görülmektedir. Yolsuzluğu tanımlarken aslında kamu çıkarı, kamu vicdanı, kamu görevi ve kişisellik unsurları da ön plana çıkmaktadır. Ancak, bu unsurlar da yolsuzluğu oluşturan tüm unsurları tanımlamakta yeterli değildir. Zira bu unsurların içinde özel sektörü kapsayan ya da özel sektörde kullanılan yetki ve karar alma mekanizmaları bulunmamaktadır. Günümüzde yolsuzluğun sadece kamu alanında ve kamu görevlilerince yapıldığını söylemek zordur. Kamu yerine aslında, yetki ve karar alma gücünü elinde bulunduran kişi ya da gruplardan bahsetmek daha doğru olacaktır.

---

[35] Ayrıntılı bilgi için bknz. Hüseyin, S. EL-ATTAS. Toplumların Çöküşünde Rüşvet, Çev: Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988

Ancak burada kamu vicdanı açısından bir sınıflandırma yapan Heidenheimer'ın yolsuzluk olgusuna bakışına göz atmakta fayda vardır. Ona göre kamu vicdanı açısından üç türlü yolsuzluk vardır: Siyah, gri ve beyaz yolsuzluk. Siyah yolsuzluk, toplumda hem seçkinlerin hem de toplumun büyük kesiminin cezalandırılmasını istediği ve önlenmesinde uzlaşmaya vardığı faaliyetlerdir. Gri yolsuzluk, seçkinlerin ayıpladığı ancak toplumun büyük çoğunluğunun kararsız kaldığı faaliyetlerdir. Beyaz yolsuzluk ise, hem çoğunluğun hem de seçkin görüşün cezalandırmaya değer görmediği faaliyetlerdir. [36] Heidenheimer'ın tanımlamalarında seçkin ve halkın çoğunluğu ayrımının yapılmış olması doğru bir değerlendirme olarak görülmemiştir. Seçkinlerin nasıl tanımlanacağı ve kimlerden oluşacağı belli değildir ve her toplumda değişmektedir. Belki kastedilen karar alma mekanizması içinde yer alan üst düzey bürokratlar grubu ve siyasiler olabilir ancak bunun tanımlamada yeterince açıklanması gerekirdi. Ayrıca her toplumdaki değer yargılarının farklı olacağını da unutmamak gereklidir. Bu bakış açısıyla, yazarın renklerle ayırdığı yolsuzlukları belki şöyle sıralamak daha doğru olacaktır. Siyah yolsuzluklar, bir toplumda hiçbir şekilde kabul görmeyen ve ciddi cezai yaptırımlar uygulanan yolsuzluklar. Gri yolsuzluklar, toplumun belli bir bölümünün hoş karşıladığı ve kabullendiği ancak diğer bir bölümünün cezalandırılmasını istediği yolsuzluklar. Beyaz yolsuzluklar, toplumun hemen her kesimi tarafından ortak kabul gören ve hiçbir cezai yaptırımı olmayan yolsuzluklar. Renklerle ayırmaya çalıştığımız ve daha geniş bir çerçeve vermeye çalıştığımız bu üçlemede bile birçok belirsizliğin olduğu açıktır. Dolayısı ile bir sınıflama yapmak gerçekten zordur. Zaten o yüzdendir ki, yolsuzlukla ilgili ve onu daha iyi anlatmaya çalışan çeşitli sınıflandırmalar, tanımlar ve unsurlar çok büyük farklılıklar göstermektedir. Oldukça geniş kapsamlı tutulmaya çalışılan bu yolsuzluk çalışmasında dahi bazı gözden kaçan sınıflandırmalar ya da türler, ya da tanımlar olabilecektir. Bu nedenle, yukarıda bahsi geçen unsurların yolsuzluk konusunda bir fikir

[36] Ayrıntılı bilgi için bknz. Arnold, J. HEİDENHEİMER. Political Corruption: Reaidings in Comparative Analysis, New Jersey, USA: Transaction Books, 1971

verdiğini düşünerek yolsuzluğun türlerine geçmekte fayda olacağı düşünülmektedir.

2- Yolsuzluğun Türleri

Yolsuzluk konusunda yapılan çalışmalarda görülen en büyük sorunların başında ortak bir terminoloji ve metodun bulunmaması gelmektedir. Yolsuzluk türleri, her toplumda ve her dönemde çeşitlilik göstermiş ve farklı içeriklerde algılanmıştır. Siyasal ve idari içerikli, maddi çıkara dayanan, maddi çıkara dayanmayan, doğrudan cezai yaptırımla karşılanan, doğrudan cezai yaptırıma bağlanmayan, büyük, küçük yolsuzluk türlerinden bahsedilmektedir. Bu çalışmada bugüne kadar adı geçen ya da kavram olarak ortaya atılan genel yolsuzluk türlerine yeteri kadar değinilmeye çalışılacaktır.

a- Siyasal ve Yönetsel

Siyasal yolsuzluk, politikacılar ve seçimle göreve getirilen kamu görevlileri tarafından gerçekleştirilen, parti ve seçimin yasal olmayan yollarla finanse edilmesinden, alım-satım işlerindeki yanlı tercih kadar geniş bir yelpazedeki yolsuzluk uygulamalarını kapsamaktadır. Her yolsuzluk olayında olduğu gibi siyasal yolsuzlukta da iki tarafın olduğu söylenebilir. Siyasal yolsuzlukta bir tarafı, yasa yapan kişiler yani krallar, diktatörler veya demokratik devletlerde yasaları yapmak üzere seçilmiş yetkililer oluşturmaktadır. Diğer tarafta ise, seçmenler, çeşitli çıkar ve baskı grupları yer almaktadır. Siyasal yolsuzlukta yasaların çıkarılma aşamasında kamu yararından çok, onları kendi haksız çıkarlarının korunması yönünde yönlendiren kişi ya da grupların menfaatlerinin gözetilmesi söz konusudur. Bu türden uygulamalarda, meşru görüntü verilerek yapılan yasal düzenleme ile aslında tamamen belli bir grubun haksız menfaati korunmaktadır. Örneğin çıkarılan bir yasa ile belli bir konuda ihaleye girebilecek firmaların hangi

özellikte olacakları yönünde bir karar alınırken, zaten o özelliklere sahip tek firmanın varlığından karar alıcılar haberdardır ve şahsi menfaatleri karşılığında bu kararı vermişlerdir. Görünüşte yasal olmayan hiçbir şey yoktur, ancak önceden bilinmektedir ki, yasada belirtilen şartlara uygun tek firma ilgili x firmasıdır. Bu tür bir yolsuzluk yasal görünen ancak önceden belirlenmiş bir kararın uygulamaya geçirilmesinden farklı bir şey değildir. Karar alıcılar ellerindeki yetkiyi ve gücü belli bir firmanın lehine ve diğer tüm firmalar aleyhine kullanarak yolsuzluğu meydana getirmişlerdir.

Bu durum, daha küçük çaplı işlerde, örneğin Belediye ihalelerinde dahi gündeme gelmektedir. Belediye Meclisleri öyle bir ihale şartnamesi hazırlamaktadır ki, ihale şartnamesine tamamen uyan o il sınırlarında tek firma vardır ve şartname ilan olur olmaz aslında ihaleyi o firmanın alacağı bellidir. Görünürde yasal olmayan hiçbir şey yoktur, çünkü ihale şartnamesi işin gereklerine göre yetkili meclis tarafından hazırlanmış ve ilan edilerek de halka duyurulmuştur. Ancak, şartnameye uyan tek firma olduğu için ihaleyi de o firma alacaktır. Bölge ve ülke düzeyinde yapılan ve yasal gözüken bu yolsuzlukların genelde bu şekilde yapıldığı bilinmektedir. Bu tür yolsuzlukların cezai işleme tabi kılınması da oldukça zordur, zira tüm işlemler yasalarda belirtilen kurallar çerçevesinde ve yetkili mercilerin aldığı kararlar doğrultusunda yapılmıştır. Dolayısı ile ceza kovuşturmasına konu edilebilecek bir husus bulunmamaktadır. Bu tür yolsuzluklarla mücadele edebilmenin en etkili yolu, öncelikle gerekli yasal düzenlemelerin bir an önce yapılmasıdır. Ancak genelde siyasi otoriteler böyle bir yasal düzenlemeye gitmek istememektedirler, çünkü istedikleri işi istedikleri kişi ya da kişilere verme gücü ellerinden gitmiş olacaktır. Aksi bir durum, ancak bu konuda ciddi bir irade ve azim gösteren ülkeler ve yetkililer için söz konusu olabilecektir. Zaten bu iradeyi gösteren ülkeler yolsuzlukla mücadelede başarılı ülkeler sıralamasında üst sıralarda yer almaktadırlar.

Politik yolsuzluk, politik liderler tarafından kendilerine verilen gücün, artan güç ve zenginlik hedefleri ile özel kazanç için kullanılması olarak da tanımlanabilmekte, politik yolsuzluğun paraların el değiştirmesini gerektirmediği, politikayı zehirleyen veya demokrasiyi tehdit eden nüfus ticareti veya iltimas kabul etme şeklini alabileceği de vurgulanmıştır.[37] Son araştırmalar göstermiştir ki yolsuzluk daha az sermaye akışı ve daha az üretkenliğe neden olmaktadır. Yolsuzluk, yabancı yatırımcıları korkutmaktadır, zira yolsuzluğun olduğu yerde mülk güvenliği olmadığı gibi, aşırı bürokrasinin ve kötü yönetimin olduğu söylenebilir.[38]

Yolsuzlukların ağırlıklı olarak siyasi ve idari yaşamda görülmesi daha çok ülkelerin yasalarından ve sistemlerinden kaynaklanmaktadır. Gelişmiş ülkelerde karşılaşılan yolsuzlukların büyük kısmı siyasal süreçte karşımıza çıkmaktadır. Bunun en önemli nedeni ise üst düzey bürokratların rüşvet almasını etkili bir şekilde sınırlandıran yasaların varlığıdır. Örneğin, Avrupa ülkelerinde yolsuzluk idari mekanizma yerine, siyasal mekanizmada daha yaygındır. Bu durum bu ülkelerdeki yerleşik bürokrasinin kişiler arası etkileşime izin vermemesinden kaynaklanmaktadır. İdari sürecin yolsuzluklara yol vermemesi, kişi ve grupları siyasal sisteme nüfuz ederek istediklerini yasal yolları kullanarak elde etmeye yönlendirmektedir.[39]

Gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde yolsuzlukların hem siyasal, hem de idari süreçte ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Bu ülkelerde, elit sınıf ile devlet bürokrasisi ve siyasetçiler arasında çok daha yakın bir ilişki vardır. Sürekli bir istikrarsızlık durumu olduğu için ekonominin her alanında bir belirsizlik ve risk vardır. İş adamları bu riski azaltmak için bir yandan yönetimin geleceği hakkında bilgilenme faaliyetinde bulunurken, bir yandan da zaten güçlü sosyal gruplar karşısında yeterince etkili olamayan yönetimi

[37] Robin, HODESS. "Politik Yolsuzluk" TI Source Book 2000 Chapter 1, Political Corruption, www.transparency.org, 28.06.2004, Yararlanma Tarihi: 24.12.2007
[38] IT Küresel Corruption Report 2004, Executive Summary, s.4
[39] Ümit BERKMAN. A.g.e. s. 39

etkilemek için harcamalar yaparlar. Bu harcamaların önemli bir kısmı rüşvet niteliğindedir. [40]

Özünde siyasetçilerin kendi partililerini, seçmenlerini ya da potansiyel seçmenlerini kayırmaları ve kollamalarıyla ifade bulan siyasal kollamacılık ("political clientelism"), siyaseti oy veren kitleler ("müşteriler") ve onları kollayan/gözeten siyasetçiler ("patronlar") arasında sürekli bir alış-veriş haline dönüştürmektedir. Kamu yararından çok herhangi bir partiye bağlılık (sadakat) karşılığı sağlanan iş olanakları, kitlesel olarak hizmet dağılımında ihtiyaç ya da hakkaniyet ölçüleri dışında, siyasi destek karşılığı hizmet kayırmacılığı ya da siyasal destek karşılığında belli kesimlere verimlilik ilkesi gözetilmeksizin verilen kamu desteği—tüm bunlar yolsuzluğun günlük hayatta sık karşılaşılan örnekleridir.[41]

Seçmen ve diğer bazı baskı gruplarının haksız çıkar taleplerinin kamu kesimi üzerindeki etkileri de yolsuzluğa neden olabilecek unsurlardandır. Devlet kendisine seçmenler tarafından yüklenen rolleri yerine getirmek amacıyla, mal ve hizmet alıp satmakta, transfer ve sübvansiyonlar dağıtmaktadır. Bu türden uygulamaların her biri zaman zaman yolsuzluğa yol açabilmektedir. Devletin alıcı olması veya sözleşmeye taraf olması durumunda yolsuzluğu oluşturan birkaç neden bulunmaktadır. İhalede kazanan taraf olmak amacıyla yolsuzluğa başvurulabilmekte, kazandıktan sonra ise fiyat artırımları veya kaliteden vazgeçme gibi istekler nedeniyle yolsuzluk gündeme gelmektedir. Benzer olarak devletin, mal ve hizmetleri piyasa fiyatının altında satmaya çalışması, kar peşinde koşan firmaların ucuz mal ve hizmetten daha fazla pay alabilme çabası nedeniyle yolsuzluklara ortam hazırlayabilmektedir. Öte yandan, kredi arzı ve faizlerin devlet kontrolü

---

[40] Eva, BELLİN. "The Politics of Profil in Tunisia: Utility of the Rentier Paradigm", World Development. Vol: 22, No:3, 1994, pp. 427-436

[41] "Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler", Araştırmacılar: Fikret ADAMAN, Ali ÇARKOĞLU, Burhan ŞENATALAR. TESEV Yayını, İstanbul, 2001

altında olması durumunda, firmaların kredi taleplerinin gerçekleştirilmesi almacıyla da yolsuzluk söz konusu olabilmektedir.[42]

Yolsuzluğun konusu siyaset olunca aktörü de siyasetçi olmaktadır. Bugün birçok ülkede gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun siyasi liderlerin yolsuzluk olaylarına karıştıkları ve inanılmaz ölçüde zenginleştikleri bilinmektedir. Bu durum, gelişmiş bir Avrupa ülkesi olan Fransa'da François Mitterrand, Roland Dumas ve Jacques Chirac gibi liderler için geçerli iken az gelişmiş ülke olan Endonezya'da Mohamed Suharto için geçerli olabilmektedir. Dolayısı ile siyasi liderlerin hükmettikleri ülkelerin gelişmiş ya da az gelişmiş olması, yolsuzluk yapılması açısından fazla bir önem arz etmiyor. Başka bir deyişle, ülke ne durumda olursa olsun, cebini doldurmak isteyen lider bunu kolaylıkla yapabiliyor.

Fransa'da herhangi bir yolsuzluk olayının araştırılması için savcı tarafından bir sulh hakimi görevlendirilebilmekte, ancak hakim çok büyük yetkilere sahip olmasına rağmen araştırmasını yaparken yolsuzluk değerinin 10 bin avro'dan fazla olduğunu tespit ederse araştırmasına devam edememekte ve konuyu savcı aracılığı ile Adalet Bakanı'na götürmekte ve çoğunlukla soruşturmanın devamı izni Adalet Bakanı'ndan geri dönmektedir. Yani Bakan tarafından izin verilmediği için soruşturmaya devam edilememekte ve konu kapanmaktadır. Bu arada Bakanın kararını vermesi için haftalar geçmekte, bu aşamada tüm deliller yok edilebilmekte, kara para kaçırılmakta, hatta yolsuzluğa karışan kişiler ülkeyi terk etmektedirler.[43]

Fransa örneğine biraz daha ayrıntılı olarak baktığımızda; 1971 yılında François Mitterrand Sosyalist Parti'yi kurduğunda, partilerin mal varlığı artışlarını kontrol edecek bir yasal mekanizma bulunmuyordu. Tüm Fransa'yı baştan aşağı yenilemek vaadi ile iş başına gelmeye çalışan Parti,

[42] Ayrıntılı bilgi için bknz. Selçuk, CİNGİ., Umur TOSUN ve Cahit GÜRAN. Yolsuzluk ve Etkin Devlet, Ümit Yayıncılık, Aralık 2002, Ankara
[43] Tim, KİNG. "French Favours", Prospect, January 2004

hastaneleri, okulları, polis istasyonlarını, alış veriş merkezlerini yenilemeyi taahhüt etmişti. Tabi bu yeniden yapılanma bir uzmanlık gerektiriyordu ve her yerel idarenin böyle bir uzmana ihtiyacı vardı. Bu ihtiyacı karşılamak için Parti, URBA adlı bir şirket kurarak bu uzmanların buradan temin edilmesini sağladı. Böylece tüm mahalli idarelerin uzman desteği, aslında Sosyalist Parti'nin arka bahçesi olan URBA'dan sağlanmaya başladı. 10 yıl sonra Mitterrand cumhurbaşkanı seçilince URBA daha da aktif ve para kazanır duruma geldi. URBA'nın kazandığı paralardan bir kısmının, Mitterrand'ın seçim kampanyasında harcandığı, bir kısmının ise şahsi hesaplarına aktarıldığı yolunda Fransa kamuoyunda ciddi iddialar ortaya atıldı. 1987 yılına gelindiğinde URBA yılda 127 milyon frank kazanıyordu. Bu yolsuzluğun araştırılması ve soruşturulması ise, savcıya bağımlı hakimlere ve işin uzmanı olmayan polislere bırakıldığından dolayı bir sonuç alınamadı. Hakimin bağımlılığı da soruşturmanın devamı için nihai kararın Adalet Bakanı tarafından verilmesinde yatmaktadır. Politik bir kişilik olan Bakan da, böyle bir soruşturma iznini genelde vermemektedir.[44]

Demokrasi ile yönetilen toplumlarda bireylerin çeşitli şekillerde yolsuzluk olayların karıştığını ya da karıştırıldığını söylemek mümkündür. Birincisi, politik kariyerin bireyin sosyal konumunu artırıcı bir rol oynaması nedeni ile kişilerin bireysel kazanımlar sağlamak amacı ile politikaya girmeye çalışmalarıdır. İkincisi, yolsuzluk yapma niyetinde olanların mevcut kamu görevlerini özel sektör mali ve girişimsel faaliyetler ile ilişkilendirmeye çalışmaları ve bunu emekli olduktan sonra da devam ettirmeleri, yani mevcut kamu görevlerini kullanarak sahip oldukları bilgi ve deneyimi kendi çıkarları için kullanmaya çalışmalarıdır. Üçüncüsü ise, diğer iki unsurla bağlantılı şekilde, politik yolsuzluğun aslında düzenli olarak ne devlete ne de pazara ait olan değerlerin üretkenliğini artırıcı bir rol oynadığı ve sonuçta bu iki temel unsuru yöneten kuralları bozduğudur. Batı demokrasilerinde yolsuzluğa karışmış politik sınıf, demokratik kültürün ve bürokratik kontrolün konusu

[44] Tim KİNG. a.g.m. s.3

olmayan bir şekilde, kendi kamu yönetimlerinin gösterdiği değişik özelliklerinin bir bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Çoğu demokratik rejimlerde, özelikle kamu parasının harcandığı önemli görevlere politik kişilerin getirilerek politikacılarla doğrudan bağlantıların kurulduğu, bir çeşit "parti üyesi kartlı bürokratlar" yaratıldığı ve aslında bu bürokratların devlete değil kendi politik liderlerine hizmet ettikleri ve karşılığını da aldıkları belirtilmektedir.[45]

Sahip oldukları güç ve olanaklarla bağdaşmayacak kadar düşük maaşlarla çalışan memurlar da, trafik kontrolü, ehliyet-pasaport vs. hizmetleri, gümrük işlemleri, okula öğrenci kayıt edilmesi gibi alanlarda bir yandan siyasilerin kendilerinden talep ettikleri (küçük) kayırmaları yapmakta ve böylece ancak siyasal patronaj ağı içinde sahip olabilecekleri bu işler karşılığında kendilerine bu olanağı sağlayan siyasilere borçlarını bir şekilde ödemektedirler. Diğer yandan da, siyasi bağı olmayan bir kesime rüşvet ödemek ya da bunaltıcı prosedürlere katlanmak seçeneklerini dayatmaktadırlar—ve bu kesimden alacakları hediye ve parasal rüşvetlerle öncelikle asgari bir maddi refahı yakalamayı amaçlamaktadırlar.

Siyasi yolsuzlukta, yerel olsun merkezi olsun, hükümetlerin gerek kontrol ettikleri kaynakların kullanım yerlerini belirlerken, gerek kaynak yaratırken kendilerine verilmiş olan yetki ve sorumlulukları kötüye kullanarak üçüncü kişilerle çıkar ilişkilerine girdikleri durumlar anlaşılmalıdır. Böylesi durumlarda devlet birimleriyle çıkar grupları arasında "patronaj" ilişkileri tesis edilmekte ve, sonuçta, kurumsal nitelikte olan devlet sapmaları ("government failures") yaşanmaktadır.[46] Bu tür yolsuzlukların "siyasi yolsuzluk" kavramıyla

---

[45] Donatella D. PORTA. and Yves MENY. "Conclusion: Democracy and Corruption: Towards A Comparative Analysis", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, p. 168

[46] Anne. O. KRUEGER, Economists' Changing Perceptions of Government, *Weltwirtschaftliche Archive*, 1994, 127:pp.417-431.

açıklanması söz konusudur; zira yapılan taraflı davranışın doğrudan siyasi bir yönü bulunmaktadır. Çoğu kez de bu tür davranışlarda hukuka aykırılık gözlemlenmeyebilir.

İdari yolsuzlukta ise, kamu çalışanlarının tekil davranışları sonucunda kamudaki tarafsızlık, hakkaniyet ve eşitlik ilkelerinin ihlal edilmesi anlaşılmalıdır.[47] Bu tür yolsuzlukların ise "idari" yolsuzluk kavramıyla açıklanabileceği görüşünden hareket etmekteyiz; zira son aşamada yapılan ihlal dar kapsamlı bir idari tasarrufa karşılık gelmektedir ki burada hukuka aykırılık daha kolay gözlenebilir. Bu iki tür davranışın birçok noktada birbirini beslemekte olduğu sık sık dile getirilmektedir.

Görülmektedir ki, gerek siyasiler gerekse idare içinde yer alan bazı kişiler birbirleri ile bağlantılı olsun olmasın yolsuzluğun unsuru haline gelebilmektedir. Bu yapılanma çok çeşitli şekillerde ve boyutlarda kendini göstermektedir. Yolsuzluk olaylarına karışanların bu eylemleri bazen cezai bir yaptırımı gerektirmekte bazen de bu yaptırımdan uzak tutulabilmektedir. Bazen, yalnızca genel ve meslek ahlakının ihlali anlamında kavranılmakta, manevi ortamlarda kişilere ve çevrelerine zarar verici bir konumda kalabilmektedir.

b- Cezai Yaptırım Gerektiren Yolsuzluk Türleri

Bu tür faaliyetler rüşvet, zimmet ve haraç gibi yasa dışı faaliyetlerdir. Ancak literatürde yolsuzluk denilince akla ilk gelen rüşvettir. Zimmet ve haraç genelde kamu görevlisinin tek başına gerçekleştirdiği bir eylem olarak algılanabilir. Rüşvet ise iki taraflıdır. Verilen rüşvet miktarının büyüklüğü elde edilmek istenen hak veya ayrıcalığın değerine bağlı olmakla birlikte bu

---

[47] Susan, ROSE-ACKERMAN. "Bribery" içinde, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* içinde, London: Macmillan, 1987

işlemlerle mücadele eden kişiler veya grupların sayısına bağlı olarak da değişebilmektedir. Genel olarak rekabet eden kişi sayısına bağlı olarak verilen rüşvetin miktarının da arttığı söylenebilir. [48]

(1) Rüşvet

Rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arzında görev ve yetkilerini kötüye kullanarak muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir. [49] Rüşvet yoluyla görev ve yetkinin kötüye kullanılması iki şekilde gerçekleşebilmektedir. Birincisi, kanuna uygun olan bir işlemin kişisel çıkar sağlamak amacıyla daha yavaş ya da hızlı yerine getirilmesidir. İkincisi, kanuna uygun olmayan ya da kanunca yasaklanmış bir işlemin bir menfaat karşılığı yapılmasıdır.

Rüşvetin birkaç değişik tanımlanmasına bakacak olursak;

- Bir işi elde etmek, elde tutmak ve yönlendirmek amacıyla bu konuda etkili olabilecek bir kamu görevlisine teklif edilen veya verilen para vb. değerli şeylerdir.[50]

- Bir yolsuzluk türü olarak rüşvet, bir kamu görevlisinin sorumluluklarının gerektirdiği şeklin dışında hareket etmeye ikna etmek için gerçekleştirilen ödemelerdir. [51]

---

[48] Elie, APPELBAUM. and Martin, E. KATZ. "Rent Seeking and Entry" Economic Letters, 1986, 20:207-212

[49] Can, C. AKTAN. Kirli Devletten Temiz Devlete. Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999

[50] Chad, PERRY. "Bribery in International Marketing", http//135.190.95.70.8081/www/ANZMAC1998/Cd_rom/perry37.pdf, 10.05.2005,pp.1935-1946, Yararlanma Tarihi: 12.08.2007

[51] James, WEBER. and Kathleen, GETZ. " Buy Bribes or Bye-bye Bribes : The Future Status of Bribery in İnternational Commerce" Business Ethics Quarterly, 2004, Volume 14, issue 4, , pp. 695-711

- Uluslararası pazarlarda rüşvet A ülkesinden bir işletmenin B ülkesinin kamu görevlilerine ticari yarar veya ayrıcalık elde etme karşılığında finansal vb. çıkar önermeleri veya vermeleri olarak tanımlanabilir. [52]

Suçun maddi unsuru rüşvet anlaşması ve rüşvetin kabul edilmesi olarak iki bölümden oluşur. Memurun görev alanına giren bir işin yapılması veya yapılmaması için, bu işi yapacak veya yapmayacak olan memura bir çıkar sağlanması konusunda memurla bireyin rızalarının uyuşmuş olması halinde rüşvet anlaşması gerçekleşmiş olmaktadır. Rüşvetten söz edilebilmesi için memurun yaptığı hizmet ile kişinin sağladığı menfaat arasında belirli bir oranın olması gerekmektedir. Örneğin, nezaket ifadesi olan ikram bir rüşvet değildir. Çünkü bu memurun görevini yapması veya yapmaması konusundaki iradesine etki etmez.

Rüşvetin maddi unsurunun ikinci kısmı rüşveti kabul etmektir. Rüşvet suçu tarafların anlaşmasıyla tamamlanır. Bu nedenle, para veya çıkarın memura sağlanamaması suçun oluşumuna engel değildir. Basit rüşvet alma suçu kasten işlenen bir suçtur. Fail yani memur, aldığı para veya sağladığı çıkarın alınması, sağlanması veya kabul edilmesinin hukuka aykırı olduğunu bilmesi ve bunu istemesi ve bunu özgür iradesiyle yapması gereklidir.[53]

Avustralyalı yöneticiler üzerinde yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, yöneticilerin uluslararası pazarlarda en sık rastladıkları ahlaka aykırı uygulamaların başında kamu görevlilerine hediye verme ve onların eğlence harcamalarını karşılama gelirken, en ciddi ahlaka aykırı uygulamaların başında ise “büyük ölçekli rüşvet” gelmektedir.[54]

---

[52] Rajib N. SANYAL. and Subarna K. SAMANTA. “Determinations of Bribery in İnternational Business” Thunderbird İnternational Business Review, Mar/Apr 2004, Vol 46, issue 2, p. 133

[53] Süleyman R. AYDEMİR. “Türk Ceza Kanununda Memur Suçları: Zimmet, İrtikap, Rüşvet”, sraydemiryahoo.com, Yararlanma Tarihi: 14.06.2008

[54] Süleyman, BARUTÇU., Muzaffer AYDEMİR ve Esin BARUTÇU. “Uluslararası Pazarlarda Rüşvet Sorunu: Denizli’de Faaliyet Gösteren İşletmelerde Bir Araştırma” http/sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler, Yararlanma Tarihi: 11.09.2007

İngilizcede “Bribery “ denen rüşvet, uluslararası örgütlerin en fazla mücadele etmeye çalıştıkları yolsuzluk türlerindendir. Hatta yolsuzluk kavramının kullanılmaya başlamasından önce “rüşvet” kavramının sıklıkla kullanıldığı ve uluslararası alanda ilk yasal düzenlemelerin rüşvet konusunda yapıldığını söylemek mümkündür. OECD’nin 1994 yılında rüşvet konusunda almaya başladığı tavsiye kararlarından sonra “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi"’nin 1997 yılında kabul edildiği görülmektedir. Burada hedeflenen rüşvetin önlenmesidir. Zamanla diğer uluslararası örgütlerin rüşvetin yanında İngilizcede karşılığı “corruption” olan yolsuzluk kelimesini kullanmaya başladıkları ve uluslararası resmi belgelerin ortaya çıktığı görülmektedir. OECD Sözleşmesi’nde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet; “taraflardan her biri, doğrudan doğruya veya aracılar vasıtasıyla, herhangi bir işi yapması veya bu işi yapmaktan imtina etmesi veya yerine getirmesi veya bunlardan kaçınması için görevliyi etkilemek maksadıyla, görevlinin kendi namına ya da üçüncü bir taraf görevlisine verilen, bir vaat veya herhangi bir yasadışı ödeme veya her türlü menfaatin kendi hukuklarında bir suç olarak kabul edecek tedbirleri almalıdır” şeklinde tanımlayarak, üye ülkelerin bunu kendi iç mevzuatlarında suç olarak kabul etmeleri gerektiğini belirtmektedir.

Birleşmiş Milletler tarafından 16 Aralık 1996 tarihinde yayımlanan “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadelede Birleşmiş Milletler Deklarasyonu”nda rüşvetin şu ögeleri içereceği belirtilmiştir.

(a) Ulus-üstü şirketler de dahil olmak üzere, herhangi bir özel ya da kamu şirketi ya da her hangi bir kişi tarafından, doğrudan veya dolaylı bir şekilde, her hangi bir kamu görevlisine ya da başka bir ülkenin seçilmiş bir görevlisine bir işin gereğini yapmak veya uluslararası ticari ilişkilerle bağlantılı olarak bu görevli ya da temsilcinin bir işi yapmaktan imtina etmesini

sağlamak gibi uygunsuz bir mülahaza ile verilen, verilmesi vaat edilen ya da önerilen her hangi bir ödeme, hediye ya da başka her türlü menfaat:

(b) Her hangi bir kamu görevlisi ya da başka bir ülkenin seçilmiş bir görevlisi tarafından, doğrudan veya dolaylı bir şekilde, bir işin gereğini yapmak veya uluslararası ticari ilişkilerle bağlantılı olarak bu görevli ya da temsilcinin bir işi yapmaktan imtina etmesi gibi uygunsuz bir mülahaza ile ulus-üstü şirketler de dahil olmak üzere herhangi bir özel ya da kamu şirketi ya da her hangi bir kişiden her hangi bir ödeme, hediye ya da başka bir menfaati rica ederek istemek, talep etmek veya almak;[55]

Rüşvet Uluslararası Şeffaflık Örgütüne göre aşağıda belirtilen işler için ödenebilmektedir;

*Kıt bir faydayı elde etmek için,

*Bir maliyetten kaçınmak için,

*Bir devlet memuru tarafından kullanılan yetkiden faydalanmak için alınan referans mektubu,

*Bir fayda elde edebilmek veya bir maliyetten kaçınabilmek için sağlanan bilgi için,

*Faydanın başkaları tarafından paylaşılmasını önlemek için,

*Başkalarına maliyet yüklemek için.[56]

Rüşvetin toplumsal yaygınlığı dünyada hiç kuşkusuz birçok örnekte görüldüğü gibi, siyasal ve bürokratik yozlaşma sonunda ortaya çıkmaktadır. Bu olayın toplumsal nedenlerini ayrıntılarına girmeden çok kaba hatlarıyla

[55] United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, United Nations General Assembly 86 th Plenary Meeting, 16 December 1996. Kaynak: http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-EN.191 , Yararlanma Tarihi: 20.12.2007
[56] Transparency ınternational, National Integrity Systems, The TI Source Book, 1996

"tarihten gelen nedenler", "kültürel yapıdan gelen nedenler", "siyasal yapıdan gelen nedenler", "ekonomik yapıdan gelen nedenler", hukuksal yapıdan gelen nedenler", "bürokratik yapıdan gelen nedenler" ve "toplumsal yapıdan gelen nedenler" olarak yedi grup altında incelemek olanaklıdır.[57] Görülmektedir ki; rüşvet her toplumun tarihinden başlamak üzere zaman içinde hemen her alanda görülmekte ve çeşitli farklılıklar göstermektedir. Rüşvet ve rüşvetle mücadele konusunun tek başına bir tez konusunu oluşturması nedeni ile bu aşamada rüşvet kavramı üzerinde daha fazla durmadan, konunun yolsuzluğun en yaygın bir türü olan rüşvetin önlenmesi yönünde yapılması gerekenler boyutuna değinmek istiyorum.

Rüşvetle mücadelede başarılı olabilmek için gerekli olan unsurlar; demokrasi bilincinin yerleştirilmesi, gelir dağılımındaki adaletsizliklerin önlenmesi, görevde yükselmelerin liyakata göre yapılması, üst düzey karar alma mekanizmalarında yer alacak kişilerin önceki performans değerlendirmelerinin iyi yapılması ve ahlaki durumlarının açıkça ortaya konulması, cezai yaptırımların caydırıcı nitelikte olması, kamu denetiminin geliştirilmesi, aynı şekilde özel sektör denetim sistemlerinin hayata geçirilmesi, tüm alanlarda şeffaflık ve açıklığın sağlanması, rekabet ilkesinin benimsenmesi, devletin küçültülmesi, yargı ve bürokrasinin olabildiğince siyasetten bağımsızlaştırılması, rüşvet olaylarında dokunulmazlıkların kaldırılması, üst düzey kamu görevlileri ile denetim elemanlarının ücretlerinin en azından özel sektör seviyelerine çıkarılması, rüşvet ve diğer yasa dışı yollarla haksız kazanç sağlayanlar tespit edildiklerinde mal varlıklarının tümüne el konulmasının sağlanması, rüşvet olaylarına karışanların kamu görevinden ve siyasetten ömür boyu men edilmelerinin sağlanması, siyasi partilerin denetimlerinin yetkili kamu kurumlarınca yapılmasının sağlanması vb.[58] Gerçekten de rüşvet ve benzeri suçlarla mücadele etmede daha birçok

[57] Emre, KONGAR. "Yolsuzluk İle Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu", Tebliğ, İstanbul, 2004

[58] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Süleyman AYDIN. "Tüm Yönleriyle Rüşvet", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları. Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 485-533

unsuru saymak mümkündür. Ancak konumuzun sınırları gereği rüşvet konusunu burada sonlandırmakta fayda görülmektedir.

(2) İrtikap

Türk Ceza Kanununda irtikap, “Memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına haksız olarak para verilmesine veya sair menfaatler sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi icbar etmek” olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi bu tanımlamada, Memuriyet sıfatının ve memuriyet görevinin kötüye kullanılması söz konusudur.

Birçok ülke ceza kanunlarında bu suça yer verilmemesine rağmen, Romanya, Portekiz ve Arjantin gibi bazı ülkelerin ceza kanunlarında bu suç tipine yer almıştır. İrtikap suçunun faili ancak bir kamu görevlisi olabileceği gibi, doktrindeki hakim görüşe göre suçun mağduru devlet; suçtan zarar gören kişi ise ödemede bulunan veya sair menfaat sağlayan kişi olarak kabul edilmektedir.

İrtikap suçu icbar yolu ile, ikna yolu ile veya hatadan yararlanma yolu ile gerçekleşebilmektedir. İrtikapta, kamu görevlisi yaptığı işin yasadışı olduğunu bilerek ve karşı tarafın (muhatap olunan kişi ve kuruluş) güç durumda olmasından yararlanarak zorla ya da ikna yoluyla bir menfaat talebinde bulunmaktadır. İrtikap da rüşvet gibi hemen tüm kurum ve kuruluşlarda yaygın olan bir yolsuzluk türüdür. Ancak birçok ülkede bu yolsuzluk türü tanımlanmadığı için uluslararası kuruluşların çalışmalarında da özel olarak irtikaba yer verilmemektedir.

(3) Zimmet

Türk Ceza Kanununda zimmetin tanımı şu şekilde yapılmaktadır; "Görevi sebebiyle kendisine tevdi olunan veya muhafaza, denetim veya sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak ve senetleri veya diğer malları zimmetine geçirme". Zimmet, Türk Ceza Kanununda olduğu gibi hemen tüm ülke ceza mevzuatlarında da "suç" olarak tanımlanmıştır. Ancak Türk Ceza Kanununda zimmet suçunun ancak bir kamu görevlisi tarafından yerine getirilebileceği belirtilmiştir. Buradaki zimmete geçirmekten maksat, şey üzerinde o şeyin zilyetliğini meşru gösteren nedenle bağdaşmayan bir kısım işlemlerde bulunmadır. Bir başka deyişle zilyetliğin fiilen mülkiyete dönüştürülmesidir.

Zimmete geçirmeden söz edebilmek için, suça konu şey üzerinde onun maliki imiş gibi tasarrufta bulunulmuş olmak gerekmektedir. Memur, zimmete konu olabilen şey üzerinde, bu şeyi tahsis amacından farklı olarak ve mal edinme kastı ile hareket ederse suç oluşacaktır

Memur olmayanların bu suçu işlemeleri halinde suçun inancı kötüye kullanmak olduğu söylenebilir. Ancak kurumlar kendi iç düzenlemeleri ile bu tür suçların "zimmet suçu" kapsamında değerlendirilmesini karara bağlayabilirler.

Zimmet eyleminin suç olarak kabul edilmesi ve bunun yaptırıma bağlanması, kuruluşa ait ekonomik değerleri kuruluş görevlileri eliyle kullanırken, kuruluşa ait malvarlığının dürüstlük ilkesine uygun biçimde ve kuruluşa ait değerlerin amaca uygun biçimde kullanılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Kuruluşun amacına tam olarak ulaşabilmesi, ancak görevlilerin kendilerine tevdi edilmiş malvarlığının tamamını bu amaç doğrultusunda kullanmalarıyla olanaklıdır. Bu nedenle, devlet idaresinin zarara uğramasının önüne geçilmesi için zimmet suç olarak yaptırıma

bağlanmıştır. Ancak yaptırım şekli ve oranı her ülkede farklılıklar göstermektedir. Zimmet suçu, yalnızca kamu görevlileri tarafından değil özel sektör çalışanları tarafından da sıkça yapılan bir suçtur. Tek taraflı olarak kabul edebileceğimiz bu yolsuzluk türünde, yapılan iş veya görev gereği kıymetli kağıdın o kişinin elinden geçiyor olması, yani o değerli kağıdın sorumluluğunun o kişide olması gerekir. Aynı kurumda çalışan başka birinin sorumluluğundaki bir değerli kağıdı başka birinin alması, olayı hırsızlık boyutuna taşıyacaktır ki bu konumuz dışındadır.

Burada önemli bir nokta **"**özel sektörde zimmet**"** kavramının uluslararası alanda ilk kez bir Türkün önerisi ile gündeme gelmiş olması ve uluslararası bir sözleşmeye de geçmiş olmasıdır. 2003 yılında Avusturya'nın Viyana kentinde 190 Birleşmiş Milletler ülkesinin katıldığı "Birleşmiş Milletler (BM) Uluslararası Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesi" görüşmelerine katılan Türkiye heyetinden Başbakanlık Teftiş Kurulu Başmüfettişi Bülent Tarhan'ın önerisiyle "Özel sektörde zimmet" başlıklı madde, mali skandallarla sallanan ABD ve Japonya başta olmak üzere birçok ülkenin desteğiyle sözleşmeye ve uluslararası hukuk terminolojisine girmiştir.[59]

Önceden yalnızca kamudaki zimmet suçu yolsuzluk sayılırken bundan böyle özel sektörde de zimmet suçu yolsuzluk olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Burada öncelikle hedeflenen banka hortumcularının önüne geçmek olmuştur. Zira 2000-2003 yılları arasında Türkiye, sahipleri tarafından hortumlanan 20 banka nedeniyle 25 milyar dolarlık bir fatura ile karşı karşıya kalmıştır. Benzer olayların yaşandığı ABD ve Japonya devlet temsilcilerinin de desteği ile özel sektördeki zimmet suçlarının da artık yolsuzluk olarak kabul edileceği ve ceza kovuşturmasına konu olacağı Birleşmiş Milletler Uluslararası Yolsuzluğa Karşı Mücadele Sözleşmesinin 32 inci maddesine konulan ek ile artık sözleşme maddesi haline getirilmiştir. Bu nedenle de Türk Ceza Kanunundaki zimmet suçunu düzenleyen maddelerin

[59] Nedim, ŞENER. "Hortumu Dünya Literatürüne Soktuk", Milliyet (11.08.2003)

bu sözleşme maddesi dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi ve özel sektörde yapılan zimmetin de kapsama alınması gerekmektedir.

(4)- Kara Para Aklama

"Kara Paranın Aklanması" kavramı genel anlamda, kara paranın kimliğinin değiştirilmesi suretiyle, meşruiyet kazandırılmasına yönelik işlemler olarak tanımlanabilir.[60] Bir diğer tanımlama ise, "yasalarca tespit edilmiş belli suçlar sonucunda elde edilen her türlü ekonomik değerin, meşruluk kazandırmak amacıyla yasadışı nitelikten çıkarılarak, yasal ekonomik değerlere dönüştürülmesine ve bu suretle yasal ekonomik sisteme dahil edilmesine yönelik tüm işlemler" olarak yapılmaktadır.[61]

Kayıt dışı ekonominin yani bir anlamda kara para aklama olayının yolsuzluk olarak değerlendirilebilmesi için esasen kamu görevlileri ile bir bağlantısının kurulması ve kamu görevlisinin çıkarının bulunması gerekmektedir. Aksi takdirde hukuki anlamda yolsuzluk suçu oluşması mümkün değildir. Kara para aklayıcısı örgütler zor kullanarak kendisine karşı olabilecek cepheyi genişletmektense öncelikle rüşvet verme yolunu deneyebilmektedirler. Kara para aklama işlemi mali sistemin karmaşıklığı nedeniyle kamu görevlilerinin katılımına ihtiyaç göstermektedir.[62] Bunun yanında organize suç örgütleri ve sistemin açıklarını bilen bilinçli fertler, açık sınırlardan, özelleştirmeden, serbest ticaret bölgelerinden, sınır güvenliği sağlayamayan devletlerden, kıyı ötesi bankacılık hizmetlerinden, elektronik mali transferlerden, akıllı kartlardan ve siber bankacılıktan faydalanarak her gün milyarlarca dolarlık kara parayı aklayabilmektedirler.[63]

---

[60] Banu, SAATÇİ. "Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler", Bankacılar Dergisi, Sayı: 19, 1996

[61] MASAK, "Kara Para Aklama", www.masak.gov.tr, Yararlanma Tarihi: 06.02.2006

[62] Recai, A. AKALAN. "Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele", Doktora Tezi, Konya 2006, s.95

[63] A. GÜNAY. ve Rövşen ŞAHBAZOV. "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Enlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 130, 1999.

Kanunla yasaklanmış kayıt dışı ekonomik faaliyetler daha çok kara para aklama faaliyeti ile gerçekleştirilmektedir. Bu faaliyetlerin önüne geçebilmek için Türkiye'de Masak adlı "Mali Suçları Araştırma Komisyonu" Maliye Bakanlığı bünyesinde 4208 sayılı Kanun gereğince kurulmuş iken, uluslararası boyutta da belli örgütler bu konuda çalışmalarını sürdürmektedirler. Kara paranın esas itibariyle, uyuşturucu madde kaçakçılığı gibi uluslararası boyutta gerçekleşen örgütlü suçlardan kaynaklanması ve genel olarak uluslararası boyutta aklanmaya çalışılması, kara paranın aklanmasına karşı uluslararası girişimleri zorunlu kılmıştır.

Kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin uluslararası girişimler, yöneldikleri alan açısından iki farklı özellik göstermektedir. Bunların bir kısmı, mali sistemi dikkate alarak, kara paranın mali sistem aracılığıyla aklanmasına karşı önlemler getirmiş olmasına rağmen, diğer kısım uluslararası girişimler, daha çok cezai yaptırımlar öngörmek ve uluslararası cezai işbirliğini güçlendirmek suretiyle, kara paranın aklanmasının önlenmesi amacına yönelmiştir. 1988 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve 1990 tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi, kara paranın aklanmasının önlenmesi için cezai yaptırımları ve bu konuda uluslararası işbirliğini öngören uluslararası girişimlere örnek olarak gösterilebilir. 27 Haziran 1980 tarihli Avrupa Konseyi Tavsiye Kararı, Aralık 1988 tarihinde on sanayileşmiş ülke tarafından kurulan "Basle Komitesi" ile Haziran 1989 tarihinde yedi sanayileşmiş ülke tarafından kurulan "Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu" çalışmaları ve Avrupa Topluluğu Konseyi'nin 10 Haziran 1991 tarih, 91/308/EEC sayılı Direktifi, kara paranın aklanmasında mali sistemin kullanılmasının önlenmesine ilişkin uluslararası girişimlerin örnekleridir.

Cezai yaptırım gerektiren diğer bazı yolsuzluk türlerini ise şöyle sıralayabiliriz; - sahte para, - sahte mal ve korsancılık, - ihale yolsuzlukları, -

gümrük yolsuzlukları, - dolaylı vergilendirmeden kaynaklanan dolandırıcılık, - vergi suçları vb.[64]

Yukarıda saydığımız yolsuzluk türlerinin ayrıntılarına tezimizin konusu ve kapsamı gereği girmiyoruz.

c- Cezai Yaptırım Gerektirmeyen Yolsuzluk Türleri

(1)- Rant Kollama

Cezai yaptırım gerektirmeyen yolsuzluk türlerinde ilk örnek rant kollama faaliyetidir. Son yıllarda rant kollama ile yolsuzluk kavramı aynı anlamda kullanılmakta ise de rant kelimesinin her dilde farklı bir karşılığı vardır. Ancak bizim için konumuzla ilgili olan anlamı Fransızcadaki "rente" kelimesinden gelip, emeğe dayanmayan her türlü gelir anlamındadır. Bu anlamda rant kollama, kişilerin veya çıkar gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılan ekonomik transferleri elde etmek için giriştikleri faaliyetler ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar olarak tanımlanabilir. [65] Bu terim ilk kez Anne Krueger tarafından 1974 yılında American Economic Review adlı dergide yayınlanan "Rant Kollayan Toplumun Politik İktisadı" adlı eserinde karşımıza çıkmaktadır. [66] Krueger bu çalışmasında kota elde etme çabasını rant kollama olarak tanımlamış ve rant kollama sonunda ekonomide meydana gelen kayıp miktarının kotadan elde edilecek değere eşit olduğunu ileri sürmüştür. [67]

---

[64] Ethem, İLBİZ."Avrupa Birliği'nde Dolandırıcılık ve Yolsuzluk", Yolsuzluk:Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 275-279

[65] Can, C. AKTAN. "Teşvik Kollamacılık", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Kasım 1994, s.5-15

[66] Havva, ÇAHA., Harun YÜKSEL ve Fatma DURAK. "Küresel Bir Sorun Olarak Yolsuzluk", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, ss. 52-53

[67] Anne, O. KRUEGER. "The Political Economy of the Rent Seeking Society" American Economic Review, 64(3), pp. 291-303

Devlet eli ile yaratılan ranta örnek vermek gerekirse, bir mahalli idarenin imar plan tadilatı yapmak sureti ile önceden çok değersiz bir araziyi aşırı değerli hale getirmesi gösterilebilir. Plan tadilatı öncesinde değersiz araziler belli kişilerin elinden satın alınmakta, sonrasında plan tadilatı yapılarak buralar değerli yerler haline getirilmekte ve satın alındığının çok üstünde fiyatlarla satılmaktadır. Türkiye'deki belediyelerde bu tür rant yaratma ve kollama faaliyetlerine sıkça rastlanılmaktadır.

(2)- Kayırmacılık

Cezai yaptırım gerektirmeyen yolsuzluk türlerinden biri de kayırmacılıktır. Kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı, eş-dost kayırmacılığı, siyasi kayırmacılık gibi çeşitli şekillerde olabilir. Hizmet kayırmacılığını iktidarı elinde bulunduran siyasi otoritenin sonraki seçimlerde yeniden iş başına gelebilmek için sahip olduğu bütçenin büyük bölümünü kendi seçim bölgesine aktarması olarak açıklayabiliriz. Eş dost kayırmacılığında ise işe alınmada ya da terfi ettirilmede kişinin beceri, yetenek ve eğitim düzeyine bakılmadan bazı politikacılara ve üst düzey bürokratlara olan yakınlığının dikkate alınması söz konusudur. Bu tür yolsuzlukların gelişmiş ülkelere göre az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde daha sıklıkla görüldüğü söylenebilir.

(3)- Oy Ticareti

Cezai yaptırım gerektirmeyen yolsuzluk türlerinden biri de oy ticaretidir.[68] Oy ticareti, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü süreçte ortaya çıkan siyasal bir yolsuzluk türüdür. Burada çeşitli çıkar ve baskı gruplarının kararsız seçmenleri medya gibi iletişim araçlarını kullanmak sureti ile kendi istekleri doğrultusunda hareket ettirmeye zorlamaları söz konusudur. Bu baskı grupları, giriştikleri bu faaliyetlerle kamu zararına olan ancak kendi çıkarlarına olan bazı kararları seçmenlere aldırabilirler. Bu tür yolsuzluğun da

[68] Havva, ÇAHA., Harun YÜKSEL ve Fatma DURAK. A.g.m. s:54

genellikle eğitim seviyesi düşük az gelişmiş ülkelerde daha sıklıkla görüldüğü söylenebilir. Ancak, medya ve diğer iletişim araçlarının çok daha etkin kullanılabildiği ve toplum üzerinde etkilerinin çok derin olabildiği gelişmiş Batı toplumlarında da bu yolsuzluk türüne rastlanmaktadır.

(4)- Lobicilik Faaliyetleri

Bir diğer cezai yaptırım gerektirmeyen yolsuzluk türü de lobicilik faaliyetleridir. Lobi faaliyetleri siyasal yolsuzluk sürecinde ortaya çıkmakta olup siyasiler üzerinde baskı kurma araçlarından biridir. Siyasal yolsuzluk sürecinde kişi veya çıkar ve baskı gruplarının seçimlerden sonra bazı milletvekillerine yönelik lobi faaliyetleri oldukça yaygın bir uygulamadır. Bu kişi ya da gruplar nüfuz sahibi ve etkili milletvekillerini parlamentodaki diğer üyeleri etkilemeleri amacıyla çeşitli usulsüz yollardan elde etmeye çalışırlar. Bu uygulamaya Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kurulan yeni Cumhuriyetlerde sıkça rastlanmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde de lobicilik faaliyetlerinin çok etkin olduğu bilinmektedir. Amerikan Parlamentosunda her yıl gündeme getirilen sözde Ermeni soykırım tasarısının orada yaşayan Türklerin, ABD'de çok etkin olan Yahudi lobisi ile olan yakın ilişkilerinden dolayı kabul edilmemesi, lobiciliğin ne kadar etkin ve önemli olduğunun göstergesidir.

(5)- Patronaj

Siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere yine siyasal yandaşlık, ideoloji, nepotizm-kronizm gibi faktörler esas alınarak yeni kimseler atamalarına literatürde "patronaj" adı verilmektedir.[69] Bu durum ülkemizde de oldukça yaygın bir uygulamadır. Ancak kurumsallaşması daha güçlü olan bazı kurumlar patronajdan olumsuz etkilenmemektedir. Örneğin

[69] Can, C. AKTAN. Kirli Devletten Temiz Devlete, 1999:s. 30

Türkiye'de, Dışişleri Bakanlığı üst düzey bürokratlarının genelde iktidar değişikliğinde değişmediklerini, kurumda belirlenmiş görev süreleri doluncaya kadar çalıştıklarını görürüz. Ancak tayin döneminde siyasi iktidarın istediği kişileri istediği mevkilere getirmesi olağan bir durum olarak karşılanmaktadır.

ç- Büyük- Küçük Yolsuzluk

Yolsuzluklar derecesi itibari ile de farklılıklar gösterebilirler. Bir devlet memurunun yetkili olduğu küçük bir işlemi daha hızlı yapmak için aldığı göreceli olarak küçük bir bedel küçük yolsuzluğa örnek olarak verilebilir. Ancak uluslararası bir ihalede önceden ihaleyi verecek kişilere gerekli rüşvet niteliğindeki ödemeler yapıldıktan sonra, ödemeyi yapan firma lehine şartnamelerin hazırlanması ve sonuçta ihalenin de ilgili firmaya verilmesi büyük yolsuzluklara örnektir. Bu örnekler iki taraflı olarak çoğaltılabilir.

Toplumlar "büyük" yolsuzluklar karşısında "büyük" tepki gösterirken, "küçük" yolsuzluklara bazen hiç tepki göstermemekte, bazen de çok küçük kınama türü tepkilerle yetinmektedirler. Toplumda yolsuzlukla ilgili değer yargıları aşınmaya başladığında "mega" yolsuzluklar yanında "mini" yolsuzlukları masum ve mazur görülebilir, hatta meşru olgular olarak algılama ve değerlendirme eğilimi artmaktadır.[70]

Kamu görevlisinin mevkiine ve bulunduğu konuma göre de büyük küçük ayrımı yapılabilmektedir. Yüksek seviyede yolsuzluk yapılması, yolsuzlukla mücadele için kurumsal mekanizmaların zayıf olduğu ya da kullanılmadığı yerlerde mümkündür. Geniş devlet kontrolü ve ekonomik

[70] Selçuk, CİNGİ. "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar", Yolsuzluk ve Etkin Devlet, Ed: Selçuk CİNGİ, Umur TOSUN ve Cahit GÜRAN. Ümit Yayıncılık, Aralık 2002-Ankara, s:11

kaynakların düzenlenmesi yasa dışılık için bol miktarda fırsat sağlar. Yolsuzluk öylesine ağır basar ki, kabul edilir ve müsamaha gösterilir.[71]

Özellikle sosyologlar yolsuzlukla ilgili olarak şu yaygın kanaati sık sık gündeme getirirler; "Bir kapı aralanırsa er veya geç mutlaka açılır." Öyle ise yanlış bir hareketin küçüğünün karşısında ilgili her insanın gerekli olan düzeltici tedbirleri almaması, hareketi yapan kişide o işin doğruluğu ya da en azından zararlı olmadığı konusunda bir anlayışın oluşmasına sebep olabilir. Dolayısıyla, küçük yanlışlıkların/yolsuzlukların o ölçüde de olsa düzeltici bir tepkiyle karşılaşmaması, büyük yanlışlıkların/yolsuzlukların yaygınlaşmasına sebep olabilir düşüncesiyle zararlı görülüp önleyici tavır alınmasını gerektirir.

3- Yolsuzluğun Nedenleri ve Belirleyicileri

a- Nedenler

Tarih boyunca yolsuzluğun birçok nedeni ve kökeni olmakla birlikte bunlar zaman içinde değişiklikler göstermiş, ancak yetkiyi ya da gücü elinde tutanın menfaat sağlama unsuru hiçbir zaman değişmemiştir. Bazen ihtiyaçtan bazen de hırs ve aşırı kazanma arzusundan hareketle yapılan yolsuzluklara neden olan unsurları da aşağıdaki gibi sayabiliriz;

- Çıkar hırsının öne çıkmasıyla bazı iş adamları ile iyi niyetli olmayan kamu görevlilerinin yasalara aykırı biçimde bir çıkar birliği oluşturmaları,

- Bu işbirliğinin sonucu olarak devlete zarara uğratarak iş yapma alışkanlığını meslek edinen bir kültürün bazı çevrelerde yerleşmesi ve yaygınlaşması, bu yönde bir toplumsal yozlaşmanın oluşması,

---

[71] Fighting Corruption to Improve Governance, United Nations Development Programme, February 1999, s:2

- Devletin kaynaklarını çıkar aracı olarak gören bazı çevrelerle, kamu görevlilerinin karşılıklı çıkar birlikteliğine yönelik ilişkileri,

- Kamusal düzenin ve gücün iyi yapılandırılamamasından dolayı bir geçiş süreci yaşanması ve bazı kamusal görevlerin yasadışı faaliyetlerle yaptırılması, çözüm yollarının illegal oylardan aranması,

- Yolsuzluğa karşı sağlıklı bir toplum bilincinin oluşturulamaması ve toplumun duyarsızlığı,

- Kayıt dışı ekonominin büyüklüğü,

- Yasaların yetersizliği, adalet mekanizmasının ağır çalışması, yasaların zaman içinde caydırıcılığını yitirmesi, yolsuzluk ve rüşvet olaylarını kovuşturmada yetersizlik,

- Gelişme sürecinde ortaya çıkan sosyal değişme nedeniyle, ahlaki norm ve değerlerde farklılaşma ve bu süreçte; sosyal fayda ve toplumun menfaati yerine birey, parti, grup, firma, zümre ve cemaat menfaatlerinin öne çıkması,

- Ekonomik krizlerin sık daha da önemlisi bazı çevrelerce kriz yaşanacağı konusunda sürekli endişe yaşatılması,

- Koalisyon hükümetleri dönemlerinde yönetim dengeleri kurulurken karşılıklı çıkar hesaplarının etkili olması,

- Gelir dağılımındaki adaletsizlik ve yetersiz gelir seviyesi,

- Ekonomik ve sosyal yapıda hızlı değişim ve geçiş dönemlerinin yaşanması ve yeni sistem ve kurumlaşmanın bu hıza ayak uyduramamış olması neticesinde ortaya çıkan boşluk ve istikrarsızlık,

- Siyasal partilerin finansman arayışları, mali olarak saydam olmamaları ve yeterince denetlenememeleri,

- Siyasi partilerin ve politikacıların kaynağı açıklanmayan seçim harcamaları,

- Kamuda düşük ücret politikaları,

- En önemli işlevleri toplumu aydınlatmak ve bilgilendirmek olan medyanın bu alanda üzerine düşen görevi yapamaması,

- Kamu yönetimimin saydam olmaması,

- Bürokratik işlemlerin aşırı fazlalığı ve zaman alması, bu nedenle işlemlerdeki gecikmeler,

- Ekonomik gerçeklerle bağdaşmayan para cezaları,

- Kamu tekelleri ve resmi işlemlerde yetki tekelinin yaygınlığı,

- Ekonominin yönlendirilmesi veya ekonomiye müdahalenin derecesi,

- Hesap verebilirlik oranının düşük olması,

- Mesleki ahlak kurallarının yeterince tanımlanmaması,

- Yetersiz idari ve mali sistemler,

- Etkisiz kontrol sistemleri,[72]

Bütün bu sayılan nedenler, az gelişmiş ülkelerde ya da gelişmekte olan ülkelerde daha sıklıkla görülmektedir. Bu ülkelerin yönetim sistemlerinde yukarıda sayılan yolsuzluk nedenlerinin ortaya çıkması için uygun ortamlar her zaman bulunabilmektedir. Ekonomik krizler bu ülkelerde daha çok olmaktadır, denetim mekanizmaları daha zayıftır, kamuda düşük ücret politikaları uygulanmaktadır, gelir dağılımında adaletsizlikler her zaman

[72] Süleyman, AYDIN. "Yolsuzluk: 21. Yüzyılda Tehdit ve Eğilimler", Ed: Süleyman Aydın, Yolsuzluk; Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 14-15

yaygındır. Kısacası, tüm yolsuzluk nedenleri az gelişmiş ülkelerde daha çok mevcuttur. Orta Amerika, Afrika ve Uzak Doğu ülkelerinde yolsuzluk olaylarının sık görülmesi de bunun bir göstergesidir. Ancak bu olgu, tek başına ve her zaman doğru değildir. Zira, en gelişmiş Batılı ülkelerde de yolsuzluk olaylarına rastlanılabilmektedir. Hatta büyük çaplı yolsuzlukların bu gelişmiş ülkelerde daha sık görüldüğünü de söyleyebiliriz. Çünkü, gelişmiş ülkelerde ekonominin büyüklüğü oranında yolsuzluktan elde edilecek haksız kazanç da o oranda büyük olmaktadır. Dolayısı ile yolsuzluğun yaygınlığı ile yolsuzluğun boyutlarını ayrı değerlendirmekte fayda vardır. Az gelişmiş ülkelerde toplumun her kesimine yayılmış olan ve belki de küçük yolsuzlukların meşru sayıldığı bilinirken, yönetimin daha iyi işlediği ve gerek kamu gerek özem sektör görevlilerinin daha yetişmiş ve bilinçli olduğu gelişmiş toplumlarda küçük çaplı yolsuzluklar yerine genelde hükümetlerin ya da dev uluslararası firma ya da konsorsiyumların katıldığı yolsuzluklardan bahsetmek sıklıkla mümkün olmaktadır.

Gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun az gelişmiş ülkelerdeki kadar yaygınlaşmamasının sebebi iyi işleyen idari bir sistemin varlığıdır denebilir. Özellikle son yıllarda yeni bir kavram olarak karşımıza çıkan ve bireylerin üst düzey katılım ve tatminini hedefleyen “iyi yönetişim” mekanizmasının gelişmiş ülkelerde daha dikkatli uygulanması bunun en ciddi göstergeleridir. Sistem kendi kuralları çerçevesinde iyi işlediğinden ve iş ahlakı gelişmiş olduğundan çalışanların yolsuzluk yapmaya eğilimleri azalır. Yine iyi yönetişimden gelen etkin denetim sistemlerinin kurulması da yolsuzluğun tüm düzeylerde yaygınlaşmasını engellemektedir. Halbuki, az gelişmiş toplumlarda, gerek genel idari sistemlerin oturmuş olmaması gerekse kurumsallaşmanın zayıf olması ve bu zayıflığın bir halkası olan insan unsurunun da yeterince eğitimli ve bilinçli olmaması ile yolsuzluk olayları daha çok görülebilmektedir. Buna bir de bu ülkelerdeki etkisiz ve yetersiz denetim mekanizmalarını eklediğimizde yolsuzluk günlük işleyiş içinde normal bir olgu haline dönmektedir. Bu nedenledir ki gerek Dünya Bankası, gerek Birleşmiş Milletler

ve gerekse diğer tüm uluslararası örgütler yolsuzlukla mücadele çalışmalarını az gelişmiş ülkelerle yaptıkları projelerle sürdürmeye yönelmektedirler. Günümüzde bu alanda yapılan önleyici projelerin çoğunluğunun Nijerya'da yapılmasının sebebi, yolsuzluğun bu ülkede had safhada olmasından kaynaklanmaktadır. Burada önemli olan nokta, yolsuzluğun yaygın ve geniş çaplı olduğu ülkelerde, siyasi iradelerin bununla mücadele etme isteğinin ve azminin de yüksek olmasıdır. Eğer bu istek ve irade varsa, yolsuzlukla mücadele kolaylaşacaktır. Ancak siyasi irade de yolsuzluk olaylarının bir parçası ise ya da yolsuzluğu önlemek için gerekli çaba, irade ve eğitim yoksa mücadele kendiliğinden başarısızlığa uğramaya mahkumdur.

Yolsuzlukların az gelişmiş ülkelerde daha yoğun ve yaygın biçimde görülmesinin nedenleri büyük ölçekli kamu müdahaleleri, hükümet oluştururken ganimet sistemine başvurma eğilimi, devletçe oluşturulan rantlar için yeni oluşmakta olan yeni burjuvazinin kendi aralarındaki ve çok uluslu şirketlerin rekabetleridir. [73] Bu faktörlerin dinamiğini ortaya koyan bir analiz bulunmamakla birlikte, gelişmekte olan birçok ülkede yolsuzluklar, devletin yaptırımcı gücünden yararlanılarak kaynakların büyük ölçeklerde özel mülkiyete devri biçiminde gerçekleşmektedir.[74]

Yolsuzluğun nedenleri konusunda derin bir araştırma yapan Treisman şu tespitlerde bulunmuştur; Örf ve adete dayalı hukukun geçerli olduğu ülkelerde, yolsuzluğun azaldığı, Protestan geleneğin yaygın olduğu ülkelerde daha da azaldığı, hür basın ve sivil toplum örgütlerinin daha etkin olduğu demokratik ülkelerde yolsuzluğun daha az olduğu, etnik bölünmüşlüğün ekonomik kalkınmayı yavaşlatmakla birlikte yolsuzluk üzerinde doğrudan bir etkisinin olmadığı, doğal kaynak bakımından zengin ülkelerde yolsuzluğun yüksek olduğu, demokrasinin kesintiye uğradığı, kişi başına GSYİH rakamları

[73] Ayrıntılı bilgi için bknz. Robin, THEOBOLD. Corruption, Development and Underdevelopment, Durham, N.C. Duke University Pres, 1990
[74] Shahid, M. ALAM. "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment", American Journal of Economics and Sociology, 1989, pp. 442-443

yüksek ülkelerde yolsuzluğun arttığı, federal yapılı ülkelerde yolsuzluğun daha fazla olduğu, kamu ücret düzeyinin ve siyasal istikrarsızlığın yolsuzluk düzeyini belirlediğine dair herhangi bir bulguya rastlanmadığı.[75]

Treisman'ın tespitlerinde dinsel ve yönetimsel ayrımlara giderek belirlemeler yapması farklı bir görüş oluşturmuştur. Protestan geleneğin yaygın olduğu ülkelerde yolsuzluğun daha az olduğunu söylerken, daha tutucu ve disiplinli olduğunu bildiğimiz Katoliklerin bu konudaki eğilimlerini ortaya koymamıştır. Ayrıca İslam dininin yaygın olduğu ülkelerdeki yolsuzluk tespitlerine de girmemiştir. Ancak Müslüman ülkelerde örf ve adetlerin hukuken olmasa da, ahlaki tutumların önemli ve etkin olduğu varsayımından yola çıkılabilirse, yolsuzluğun daha az olduğunu söylemek mümkün olabilecektir. Ancak Nijerya gibi nüfusunun %54 ünün Müslüman ve %36 sının da Hristiyan ve bunların da %80 inin Protestan olduğu bir ülkede yolsuzluğun had safhada olması Treisman'ın tespitlerini doğrulamamaktadır. Tabi her ülkenin yolsuzluk endeksi, kendi ekonomik yapısı, idari sistemi ve gelişme düzeyi gibi önemli unsurlarla doğrudan bağlantılı olduğu için, Treisman'ın tüm tespitlerinin her ülke için geçerli olmasını beklemek de mümkün değildir. Ayrıca Nijerya'nın 36 eyaletli bir Federal Cumhuriyet olduğu düşünüldüğünde bu tespit pek de yanlış olmayacaktır.

Yolsuzluğun nedenleri konusunda başka bir çalışma da Van Rijckeghem ve Weder tarafından yapılmış olup, bu çalışmada, Tresiman'ın aksine, ücret seviyesindeki artışın yolsuzluğu azaltacağı, yolsuzluğu minimum seviyeye indirmek için ücretlerde çok büyük bir artışın gerekli olduğu ileri sürülmektedir.[76] Bu yaklaşımın özellikle az gelişmiş ülkelerde daha geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Zira genellikle az gelişmiş ülkelerde görevliler yeterli ücret alamadıkları ve daha rahat bir yaşam sürme

[75] Daniel, TREİSMAN. "The Causes of Corruption: a cross-national study" Journal of Public Economics, 76, 2000:pp. 399-457

[76] C. VAN RIJCKEGHEM. and B. WEDER. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in Civil Service Cause Corruption" International Monetary Fund Working Paper, 1997, No:73

içgüdüsü ile yolsuzluğa yönelmektedirler. Tabi burada "isteklerin sınırı yoktur" düşüncesini de unutmamak gerekir, ancak yine de yolsuzluğu azaltmanın en etkili ve doğal yollarından birinin ücret artışını sağlamak olduğu kolaylıkla söylenebilir. Yolsuzluğun tam olarak sonunu getirmese de azalması yönünde ciddi bir katkı sağlanacağı şüphesizdir.

Doğrudan yabancı yatırımların, yolsuzluğun güçlü bir belirleyici unsuru olduğu açıktır. Doğrudan yabancı yatırımların artması ulusal yolsuzlukları azaltmaktadır. Literatürde, yüksek yolsuzluk düzeyinin doğrudan yabancı yatırımları azaltacağı savunulurken, bunun tersini savunarak doğrudan yabancı yatırımların yolsuzlukları caydırıcı nitelikte olduğunu iddia edenler de bulunmaktadır.[77]

Doğal kaynakları diğerlerine göre daha çok olan ülkelerin daha yavaş bir kalkınma eğiliminde oldukları görülmektedir. Bu görüşü, rant kollayan şirketlerin yolsuzluğun fazla olduğu ülkelerde lobicilik faaliyetlerini arttırarak iç işlerine karışmalarının sonucunda oluştuğunu belirterek açıklamaya çalışanlar vardır.[78]

Yolsuzluğun büyüme üzerine etkilerini ve yolsuzluğu belirleyen faktörlerin tespitine yönelik çalışmalardan bir diğeri de Leite ve Weidmann tarafından gerçekleştirilmiştir. Çalışmada doğal kaynak bolluğunun rant kollama faaliyetlerini dolaylı olarak attırdığı iddiasına yer verilmekte, yolsuzluğu belirleyen faktörler olarak da, ekonominin dışa açıklık derecesinin, ekonomik büyüme hızının, doğal kaynak bolluğunun, siyasal istikrarsızlığın

---

[77] Felipe, LARRAİN.and José TAVARES. "Does Foreign Direct Investment Decrease Corruption?", Cuadernos de Economia, Vol. 41 (August), 2004, pp. 217-230

[78] Erwin, BULTE. And Richard, DAMANIA. "Resources for Sale. Corruption, Democracyand the Naturel Resource Curse", The B.E Journal of Economic Analysis&Policy, Vol.8, Iss 1, Article 5, February, 2008

ve kanun hakimiyetinin belirleyici olduğu, söz konusu değişkenlerin yolsuzluğu %99 güven aralığında açıkladığı belirtilmektedir.[79]

Yolsuzluğun ekonomik nedenleri üzerinde araştırma yapan Braun ve Di Tella, 14 yıl boyunca yaptıkları araştırma sonrasında 75 ülkede yüksek ve değişken enflasyonun yolsuzluğu yükselttiğini tespit etmişler, ayrıca, enflasyondaki artışların yolsuzluğu artırmakla kalmayıp yatırımların GSYİH içindeki payını azaltarak büyümeyi de engellediğini belirtmişlerdir.[80] Türkiye'deki son yıllardaki enflasyon düşüşü ile birlikte yolsuzluğun da önceki yıllara göre daha düşük seviyelerde olduğunu dikkate aldığımızda Braun ve Di Tella'nın varsayımlarının doğru olduğunu belirtmekte fayda vardır. Aynı savı destekleyen Al-Mahrubi çalışmasında, 41 ülke için 1980-1995 yılları arasında enflasyon ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi araştırarak 4 ayrı yolsuzluk endeksi kullanmış ve yüksek yolsuzluğun yüksek enflasyona neden olduğunu ortaya koymuştur.[81] Yani enflasyon ile yolsuzluk arasında doğru bir orantı söz konusudur, birinin yüksekliğinde diğeri de yükselmekte, biri düşük seviyelerde gerçekleştiğinde diğeri de düşük olmaktadır.

Yolsuzluğun doğrudan bağlantılı olduğu bir diğer ekonomik olgu kamu gelirleridir. Bu iki ekonomik olguyu karşılaştıran yazarlardan olan Tanzi ve Davoodi'nin çalışmalarında temel sav, yolsuzluğun yüksek kamu yatırım harcamalarına neden olduğu ve yolsuzluk oranındaki artış ile birlikte kamu gelirlerinin GSYİH içindeki payının da azaldığıdır. Bu çalışmayı yaparken 63 ülkenin 1980-1995 yılları arasındaki veriler kullanılmıştır.[82]

Kamu gelirleri ile yolsuzluk düzeyine ilişkin bir diğer çalışma da Ghura tarafından gerçekleştirilmiştir. Ghura, 1985-1996 yılları arasında 39 Afrika

---

[79] Carlos, LEİTE. and Jens, WEİDMANN. "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth" International Monetary Fund Working Paper, 1999: No:85
[80] Miguel. BRAUN. and Rafael, Dİ TELLA. Inflation and Corruption, Massachusettes Harvard University, 2000
[81] Fathim, AL-MAHRUBİ. "Corruption and Inflation" Economic Letters, 66, 2000:pp.199-202
[82] Vito, TANZİ. and H. DAVOODİ. "Corruption, Growth and Public Finances" International Monetary Fund Working Paper, 2000: No.182

ülkesinin vergi hasılatlarının GSYİH içindeki payının ekonomi politikalarından ve yolsuzluk düzeyinden etkilenip etkilenmediğini araştırarak, yolsuzluk düzeyini düşürmeye yönelik politikaların vergi hasılatının GSYİH'ya oranını önemli ölçüde artırdığını tespit etmiştir.[83]

Yolsuzluğun nedenlerini araştıranlardan biri olan Paolo Mauro ise çalışmasında, ticari kısıtlamaların, hükümetlerin destekleme ödemelerinin, fiyat kontrollerinin, çok farklı döviz kurlarının varlığının, kamu kesimindeki düşük ücret politikasının, doğal kaynakların bağış yapar gibi satılmasının ve sosyolojik faktörlerin yolsuzluğu tetikleyen unsurlar olduğunu belirtmektedir.[84]

Banfield ise, üç temel ekonomik faktörün bir araya geldiğinde, yolsuzluğun mümkün olabileceğini belirtmektedir. Bunlar, bir şirket, bir sermaye ve şirketin faaliyeti ile bundan kar veya zarar etmek için bekleyen üçüncü bir taraftır. Bir şirket, sermayesinden yapılan önceki yolsuzlukları gizleyerek buna imkan verebilir veya sermayesini kendi amaçlarını gerçekleştirmek için feda ettiğinde yolsuzluğa maruz kalabilir.[85]

Amerikalı siyaset yazarı Samuel Huntington, yolsuzluğa demokrasi ve politik partiler açıdan bir değerlendirme getirerek, "Daha zayıf ve az kabul edilir partiler oldukça, yolsuzluk ihtimali büyüyecektir" demektedir.[86] Bu tezden, iyi organize olmuş, sivil toplumu ve ekonomik sistemi kontrol eden güçlü partiler olduğunda, yolsuzluğun da kontrol edilebileceği sonucu çıkmaktadır. Ancak, bu kadar güçlü partilerin varlığında da, dış mekanizmaların yolsuzluğunu önleyen sistemin bu sefer güçlü parti içindeki yolsuzluk mekanizmalarını nasıl önleyebileceği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Zira, insanın tabiatında var olan "hep daha iyisi ve güzeli"

[83] Dhaneshwar, GHURA. "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption" International Monetary Fund Working Paper, 1998: No.135
[84] Paolo, MAURO. "Why Worry About Corruption?", IMF Economic Issues 6, 1997
[85] Edward, C. BANFİELD. "Corruption as a Feature of Governmental Organization" Journal of Law and Economics, 18(3), 1975, pp. 587-606
[86] Ayrıntılı bilgi için bknz. Samuel, P. HUNTİNGTON. Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale, University Pres, 1968

arzusu, gücün getirdiği imkanlarla içsel yolsuzluklara neden olabilecektir. Dolayısı ile aslında politik partilerin güçlülüğünün de zayıflığının da yolsuzluğa neden olabileceğini söylemek mümkündür.

Porta ve Meny'e göre, güçlülük ve zayıflık, seçmen sayısı ile veya partiye üye sayısı ile bağlantılı bir konu değildir ve siyasi yolsuzluk büyük ya da küçük olsun partilerde özelikle de güçlü koalisyonlarda ortaya çıkmaktadır.[87] Aynı yazarlar makalelerinde, partilerin etki alanlarının kamu yönetimi dışında bankalardan gazetelere kadar genişleyebildiğini ve sivil toplumu da etkilemek sureti ile, politik yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadelede olumsuz etki yarattığını belirtmektedirler. Gerçekten de, güçlü politik partiler iktidarda olduklarında, sivil toplum bilincini doğrudan etkileyebilecek şekilde hayatın her alanına müdahale edebilmektedirler. Özellikle basını yanına alan bir yönetimin, yolsuzluğun gizlenmesinde bu unsuru kullanması kaçınılmazdır. Kamuoyu yeterli ve doğru bilgiyi alamadığı için yolsuzluk olmadığını düşünecek, en azından böyle bir konu gündemde olmadığı için sivil toplum yolsuzlukların farkında olmayacaktır. Türkiye'de bir dönem yaşanan banka hortumlama olaylarının yaşandığı dönemde değil de, yıllar sonra ortaya çıkmasının nedenlerinden biri de o dönem bu yolsuzlukların basın tarafından bilinçli şekilde gündeme getirilmeyişidir.

Porta ve Meny, aynı makalelerinde aslında yolsuzluğun tek tek partilerin karakteristik özelliklerinden değil tüm parti sisteminin karakteristik özelliğinden kaynaklandığını vurgulamaktadırlar. Politik yolsuzluğun yeni partilerin güç kazanması, aynı partinin uzun süre iktidarda kalması, gerçek ve etkin bir muhalefetin olmaması durumlarında arttığını belirten yazarlar, çoğunluk yönetimi ile muhalefet partileri arasında pastanın paylaşımı konusunda zımni bir anlaşma var olduğunda da yolsuzluğun arttığını iddia etmektedirler. Porta ve Meny'nin iddiaları, günümüz batı demokrasilerine bakıldığında doğru gözükmektedir. Örneğin İtalya ve Japonya'da Liberallerin

[87] Donatella D. PORTA. and Yves MENY, a.g.m. s.12

ve Hristiyan Demokratların uzun süre iktidarda kalmaları bu ülkeleri yolsuzluk konusunda hatırı sayılır bir konuma getirmiştir.

Yolsuzluğun çeşitli sektörlerdeki kamu harcamaları ile olan ilişkisini araştıran Bağdigen ve Gökmen ise, konsolide bütçe harcamaları, eğitim harcamaları, sağlık harcamaları, savunma harcamaları, yatırım harcamaları ile yolsuzluklar arasında pozitif ilişki olduğunu belirtmektedirler.[88]

Kamu yönetimi ve yolsuzluk ilişkisine baktığımızda, devletin ekonomiye müdahalelerinin artmasının politik yolsuzluğu körüklediğini, kamu sektöründe büyük maliyetli yatırımların olmasının yolsuzluk fırsatlarını çoğalttığını, kalkınma ve refah programlarının geliştirilmesinin yolsuzluğu desteklediğini söyleyebiliriz. Politik kararların geniş alanları etkilediği, kamu harcamalarının büyük olduğu, kamu yönetimi tarafından alınan önlemlerin daha geniş etki yarattığı sektörlerde yolsuzluğun arttığı ve bu sektörlerdeki kamu ile özel sektör arasındaki sürekli ilişkinin bir tür "kurumsallaşmış bir rüşvet" mekanizmasını yarattığını belirtmekte fayda vardır. Ayrıca Almanya, İngiltere ve Rusya gibi ülkelerde yaygın olan özelleştirme ve yeniden yasal düzenlemelerin de yolsuzluk fırsatlarını arttırdığı bilinmektedir. Yine İspanya ve Fransa gibi ademimerkeziyetçi yönetimlerin yaygınlaştırılmaya çalışıldığı ülkelerde de yolsuzlukların yaygınlaştığı görülmektedir. Merkezi yönetimin kontrolünün çok daha az hissedilebileceği mahalli idare yönetimlerinde, kişisel düzenlemelerin de etkin olacağı düşünülerek yolsuzlukların artacağını söylemek doğru olacaktır. Yani yönetimde keyfi kararların alınması yolsuzluğu daha kolay hale getirmektedir. Ancak karar alma mekanizmalarında şeffaflığın olması halinde yolsuzluğun azalacağını söyleyebiliriz. Bununla bağlantılı olarak, kamu oyunun kontrolünün daha az hissedildiği alanlarda, yani kamuoyu baskısının olmadığı yerlerde yine yolsuzluğun artacağı söylenmektedir. Örneğin; Almanya'da askeri

[88] Muhlis, BAĞDİGEN ve Gökhan, DÖKMEN. "Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği", ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, 2006, ss. 23-38

harcamaların, İtalya'da cezaevlerinin yapım maliyetlerinin ulusal gizlilik nedeni ile kamuoyuna açıklanmadığı olaylarda, rüşvet iddialarının çok arttığı belirtilmektedir.[89] Yolsuzluklar, özellikle kamu ihalelerinde daha çok gizlilik ve karanlığın olduğu noktalarda görülmektedir.[90]

Yönetimin katılıma ve etkileşime kapalı olması sonucunda karar verme mekanizmalarında kurumlardan ziyade bireyler ön plana çıkar ki, bu durum zaten müdahalenin, denetimin ve katılımın olmamasının normal sonucudur. Bu aynı zamanda yönetimde sürekli aynı kişilerin de görev almasının ortak sonucudur. Böyle bir konjonktürde, bireylerin ellerindeki yetkileri yönetilenlerin aleyhine olacak bir biçimde genişletmeleri ve yönetimde siyasal karar alma ve uygulama süreçlerinde ortaya çıkabilecek özel çıkar sağlama çabalarıyla da çakışması ve aynı doğrultuya yönelmesi kaçınılmaz olacaktır.[91]

Dolayısı ile yolsuzlukların, demokrasilerin işleyişini tehlikeye attığını, demokrasiyi zayıflattığını, aynı zamanda iş adamı olan politikacıların kamu yararına genel programlar hazırlamak yerine kendi zenginleşmeleri için çaba sarf ettiklerini, siyasi partilerin toplumu ve ekonomik pazarı işgal etmelerinin yolsuzlukların kaynağı olduğunu ve bunun vatandaşları birer müşteriye dönüştürdüğünü, rüşvet vermek istemeyen vatandaşlarla diğerleri arasında ayrımcılığa neden olabileceğini söylemek mümkündür. Demokratik kuralların güçlendirildiği, açıklık ve şeffaflığın yaygınlaştırılmaya çalışıldığı, partilerin tek başlarına çok güçlü olmadıkları ve sivil toplumun karar alma mekanizmaları içinde yer aldığı ve gerektiğinde denetleyebildiği sistemlerde ise yolsuzlukların daha azalacağını söylemekte de doğru bir yaklaşım olacaktır.

---

[89] Donetalla, PORTA and Y. MENY. a.g.m. s. 178

[90] Selçuk, AKÇAY. "Corruption, Democracy and Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.4, S. 1, Bahar 2002, ss. 205-208

[91] TÜGİAD, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet. TÜGİAD Yayını, Nisan 1997, s.12

Tim King yolsuzluğa başka bir açıdan bakan ve 2004 yılında kaleme aldığı yazısında, basının, kamuoyunun yolsuzluğu iyi veya kötü olarak algılamasında en önemli faktörlerden biri olduğunu söylemektedir. Fransız basınının teoride Amerikan ve İngiliz basınına göre daha özgür gözüktüğünü ancak, Fransız medyasının hükümetten doğrudan ya da dolaylı olarak destek aldığına işaret eder. Bu ülkede, 1980'lerin ortalarına kadar medya sahipleri ile hükümetler arasında suç ortaklığı bulunduğunu söyleyen King, 1985'lerden sonra birkaç gazetecinin bu sessizliği bozduğunu ve ses getiren haberler yapmaya başladıklarını belirtmiştir. Ancak, günümüzde, medya devleri ile hükümetlerin yakın bağlantıları olduğu bilinmektedir. Aksi halde, Türkiye'de yıllarca mevcut hükümeti eleştiren bazı basın yayın organlarının ve yazarların, bugün, tam olarak mevcut hükümetin destekçisi ve savunucuları haline gelmelerini açıklamak zordur. Kesin bir delil bulunmamakla birlikte, ya da henüz ortaya çıkmış ve ispatlanmış bir ilişki bulunmamakla birlikte, iktidarda olan hükümet hakkında hemen hiçbir basın yayın organında olumsuz bir haber çıkmaması bu ihtimali güçlendirmektedir. Ancak, şunu söylemek gerekir ki, bu durum, yalnızca mevcut hükümet veya başka ülkelerin mevcut hükümetleri için geçerli değildir. Her menfaat ilişkisinde olduğu gibi, iktidarı elinde bulunduran güç ile kamuoyunu etkileyebilen birincil güç konumundaki medyanın yakın ilişkide bulunması doğaldır. Hangi ülke olursa olsun, hükümet değiştiğinde, medyanın yeni gelen hükümet lehinde olmaya çalışması kaçınılmaz bir eğilimdir, zira karşılıklı çıkarlar ve menfaatler söz konusudur. Örneğin; yalnızca resmi ilanların belli basın yayın organlarına verilmesi bile çok ciddi bedellerle ifade edilmektedir. Dolayısı ile bu ilişki türü olağan olmakla birlikte, yolsuzluğu körükleyici ve artırıcı unsurlardan biri olarak değerlendirilmektedir.

Jean Cartier-Bresson ise siyasi, yönetimsel ve özel sektör yolsuzluklarıyla ilgili olarak şu saptamalarda bulunmuştur;

- Yolsuzluk, fiyat ve miktar hareketleri ile doğrudan bağlantılı bir eylem değildir,

- Benzer marketlerin esnekliğine sahip içsel ve dışsal sözleşmeler arasında sürekli olarak bir görüş alış verişi söz konusu değildir, bu nedenle, ticaret süreklidir ve fiyat açısından nispi olarak dengelidir,

- Yolsuzlukla ilgilenen örgütlerin üyeleri faydacı diğer kesimlere göre, motivasyon yaratan çeşitli değerler sistemine sahiptirler ve bu değerler inanç, göz yumma, sadakat, itaat, diğerlerini taklit etme, narsislik ve tersliği içermektedir. Yolsuzlukla mücadele genelde bu karşıt değerlerin varlığına ihtiyaç duymaktadır,

- Şirketlerin yer aldığı bağımlılık ve birbirine bağlılığın çok çeşitli yollarının olması önemli bir unsurdur,

- Şirketler tarihsel süreç dışında yer alan özgür unsurlar değillerdir, onlar sosyal yapıdan ayrılamaz bir parçadırlar,

- Yolsuzluk, hükümet ile pazar arasındaki ilişkide tarihsel belirsizliğin vurgulanmasıdır.[92]

Bu saptamaları ile Bresson, yolsuzluğa piyasanın kendi koşulları içinde var olan ve tarihsel süreçten gelen bir olgu olarak bakmaktadır. Yolsuzluğun tarihsel süreç içinde var olduğunu ve mevcut şirketlerin kendilerini bundan ayrı tutmalarının mümkün olmadığını, sosyal yapının birer parçası olarak yolsuzluğun unsuru haline gelebileceklerini, hükümetler ile pazar sisteminin olduğu yerde, yolsuzluğun da var olabileceğini, fiyatların ve miktarların yolsuzluğu belirlemede tek ölçüt olamayacağı gibi doğru tespitler yapan Bresson, yolsuzluğun makro ekonomik sonuçlarını görmek için yeni bir ekonomik araştırma başlatılmasının yararlı olacağını savunmuştur.

Yolsuzluğun en önemli sebeplerinden biri politik güçtür. Yolsuzluğu azaltmak ise politik irade ve sosyo-politik kültürle bağlantılıdır. Keza bu

[92] Jean, CARTİER-BRESSON. "The Economics of Corruption", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 161-162

noktalar da birbiriyle sıkı bir şekilde bağlantılıdırlar. Politik gücün sınırlandırılması yönetimde açıklığı ve yönetime katılmayı, bağımsız yasama ve yargıyı gerektirir. [93]

Bütün bunların yanında bazı kültürel ve antropolojik nedenlerin de yolsuzluğa eğilimi artırdığı söylenmektedir. Örneğin kadınların erkeklere göre yolsuzluk olaylarına daha az karıştığı iddia edilmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü de parlamentolarında daha fazla kadın olan ülkelerin daha az yolsuzluk olaylarına karıştığını istatistiki verilerle ortaya koymuştur.[94] Bunun en güzel örneği de parlamentolarında diğer Avrupalı ülkelere göre daha fazla kadın olan Finlandiya ve Danimarka'nın yolsuzluk olaylarına en az rastlanan ülkeler olmasıdır.

Yolsuzlukların doğuş ve gelişmelerinin yargısal boyutuna da bakıldığında ortaya şu tablo çıkmaktadır; bağımsız bir yargı sisteminin olmaması, yolsuzluğu açıkça tanımlayan ve bazı caydırıcı önlemleri yürürlüğe koyarak yolsuzluğu sistemden söküp atmayı amaçlayan yasal düzenlemelerin olmayışı ve yolsuzluğa bulaşmış, bozulmuş bir yargının büyük çaplı yolsuzlukları kolaylaştıracağı düşünülebilir. Yargının kötü yönetimi ile yargılama sürecinin uzun sürmesi de yolsuzluğa yol açan nedenlerdendir.[95]

Genel olarak, fiilen uygulanan cezaların, yasalarda öngörülmüş cezalara oranla daha müsamahakâr olması yönünde bir eğilim vardır. Yolsuzluğa karışan bir kamu görevlisinin cezalandırılmasından önce takip edilen idari prosedürler yavaş ve hantaldır. Çoğu zaman, yasal, siyasi ya da idari engellemeler, cezaların tam ve zamanında uygulanmasını

---

[93] Mustafa, K.BALLI. "Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar", Türk İdare Dergisi, Aralık 2003, Sayı:441, s:236

[94] Lee, YOUNG,.Ömer, AZFAR. And Anand, SWAMMY. "The Causes and Consequences of Corruption", The Annuals of the American Academy of Political and Social Science, 2000, p. 514

[95] S.ROSE- ACKERMAN. Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Pres, 1999

engellemektedir. İzlenen usul ve açık kanıtlar bulma ihtiyacı çok büyük engel teşkil etmektedir. Yolsuzluk suçlamasında bulunanlar, ön plana çıkmak ve yargı sürecinin gerektirdiği zamanı ve çabayı harcamak konusunda çoğu zaman isteksizdirler. Ayrıca, yolsuzluk yaygın olduğu takdirde, suçlayan için sosyal maliyet (dostlarını kaybetme gibi) yüksek olabilir. Bunun yanında, cezaya hükmedecek yargıcın kendisi de yolsuzluğa açık olabilir veya siyasi bağlantıları bulunabilir. Böylelikle yolsuzlukla itham edilenlerce satın alınabilirler veya yargısal prosedürün işlemesine engeller çıkartabilirler. Tüm bu faktörler, özellikle yolsuzluğun siyasi olarak güdülendiği ülkelerde, cezaların oynaması gereken rolü kısıtlamaktadır. Bu durum daha büyük yolsuz faaliyetlere yol açabilecek ufak çaptaki yolsuzlukların zamanla hoş görülmesine yol açmaktadır.

Kısaca gözden geçirecek olursak yolsuzluğu belirleyen faktörler olarak, enflasyon oranındaki değişkenlik, etnik bölünmüşlük, fakirlik, Fransız ve sosyalist hukuk kökeni, Müslüman ve Katolik nüfusun fazla olması, ekonominin dışa kapalı olması, kamu kesiminde düşük ücretlerin varlığı, kadın iş gücünün toplam iş gücü içindeki payının düşük olması gibi faktörler yolsuzluk düzeyini artıran faktörler olarak görülmektedir. Bu faktörlere son yıllarda kanun hakimiyeti, bürokratik kalite, kamu harcamaları ve kentsel nüfus artış hızını eklemek mümkündür. [96] Biz de bu unsurlara, toplumun demokratik bilincinin yerleşmesi, kişilerin eğitim düzeyleri, ahlak kuralları ve bunları anlayış ve uygulayış şekilleri, politikacıların kültür düzeyleri, yargı organlarının ve denetim elemanlarının yeterince bağımsız olmamaları gibi çok temel unsurları da ekleyebiliriz.

Bütün bu ekonomik, siyasi, kültürel, idari ve adli nedenlerin varlığı yolsuzluk olaylarını tüm dünyada ciddi şekilde artırmaktadır. Bir bakıma bu kadar çok neden varken yolsuzlukların olmaması anormal bir durum gibi gözükmektedir. Öyleyse, yolsuzlukla mücadelede önemli olan tüm bu

[96] Ayrıntılı bilgi için bknz. Umur, M. TOSUN. " Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (5) 2003, ss.125-146

nedenleri öncelikle ortadan kaldırmaktır. Ancak bu tetikleyici ögeler bütünüyle ortadan kalkmayacağına göre de yapılması gereken iş, yukarıda bahsi geçen tüm bu nedenlerin yolsuzluğu kolaylaştıran –beli buna bazen de meşrulaştıran da diyebiliriz- etkilerini olabildiğince ortadan kaldıracak tedbirleri almaktır. Bu konuda gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde birçok uğraş verilmesine rağmen ve sonuçlar ortaya konulmasına rağmen, yolsuzlukların devam ediyor olması, halen birçok yeni araştırmalara ve bu araştırmaların sonuçlarına göre etkin uygulayıcılara ya da uygulanma mekanizmalarına ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

b- Yolsuzluk Düzeyini Belirleyen Faktörler

(1)- Kamu Harcamalarının Büyüklüğü

Devletin asli görevleri olan vatandaşların özgürlüğü ve onların mülkiyetini korumak ve ortaya çıkan anlaşmazlıkları adli sistem içinde çözmek, piyasa ekonomisinin düzgün işlemesini sağlamak gibi işlevleri yanında, devletin, piyasanın sağlamakta zorlandığı malların üretimini gerçekleştirme görevi de vardır. Bu tür görevlerin ise ekonomik açıdan zararlı sonuçlar meydana getirdiği söylenmektedir. Devletin görev sahasının genişlemesi, kaynakların tahsisinde piyasa güçlerinin yerine politik güçlerin ikamesini zorunlu kılmaktadır. Devletin ekonomi içindeki payının artması yani daha fazla kamu harcaması yapılması, bir yolsuzluk türü olan rant kollama faaliyetlerini de artıracaktır. Yani, bireyler ekonomik faaliyette bulunup servetlerini artırmak yerine, devletten sağlayacakları rant yolu ile servetlerini arttırmaya çalışacaklardır. Dolayısı ile, devletin ekonomi içindeki büyüklüğü yani kamu harcamalarındaki payı arttıkça, o ülkede yolsuzluk düzeyinin de artacağı söylenebilir. Ancak tabii ki bu, o ülkede uygulanan idari sistem, gelişmişlik seviyesi ve toplumların genel kültürleri gibi diğer unsurlara bağlı olarak da değişecektir.

(2)- Kanun Hakimiyeti

Kanun hakimiyeti ilkesi, her şeyden önce keyfi harekete, her türlü imtiyaza, hatta hükümetin geniş takdir yetkisi ile donatılmasına engel teşkil eden birtakım yerleşmiş kanunların mutlak hakimiyeti veya üstünlüğü demektir. [97] Ancak ne kadar güçlü ve etkili kurallar koyulursa koyulsun, önemli olan o kurallara uymak ve tüm bu kuralları benimsemiş olmaktır. Toplum yaşamını düzenleyen kuralar yeterli olsa idi, en azından kuralların iyi benimsendiği gelişmiş toplumlarda suç unsurlarına rastlanılmaz ve ceza olmazdı. Dolayısı ile kanun ya da benzer düzenleyici kuralların tek başına toplumda yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak, mevcut sistemle uyumlu ve oturmuş bir kurallar bütününün toplumun genel ihtiyaçlarına cevap verebileceği düşünülerek, yolsuzluk düzeyinin de bununla bağlantılı olarak daha düşük seviyelerde olması beklenebilir. Kısacası kanun hakimiyeti, yolsuzluk seviyesinin belirlenmesinde etkin bir faktör olarak görülebilir ve bu faktörün yolsuzluğu azaltıcı etkisi olduğunu söylemek de mümkündür. Örneğin; yolsuzluğa adı karışan bireylerin ciddi cezalar almasını öngören bir yasanın varlığı, bu eylemi yapacak kişileri caydırabilir. Böyle bir yasal düzenlemenin olmaması da tersine, yolsuzluk olaylarını nitelik ve nicelik olarak arttırabilir.

(3)- Bürokrasi

Devlet, piyasanın temin edemediği bazı malları ve hizmetleri sağlamak için piyasalara müdahalede bulunabilmektedir. Ancak bu müdahaleler yolsuzluklar nedeniyle yeterli etkiyi sahip olamamakta, farklı sonuçlara neden olmaktadır. Devletin ekonomik hayata gereğinden fazla girdiği durumlarda gerekli bilgilerin toplanması, karar verilmesi ve politikaların uygulanması bürokratlar tarafından yerine getirilmektedir. Bürokratlar sahip oldukları

[97] Selçuk, CİNGİ. Umur TOSUN ve Cahit GÜRAN. Yolsuzluk ve Etkin Devlet, Ümit Yayıncılık, Aralık 2002, Ankara, s. 76

bilgileri ve yetkileri bazen kendi çıkarları için kullanabilmektedirler. Bu da denetimleri güçleştirmektedir. Bu bilgi asimetrisi ve uzmanlık, bürokratların yetkilerini kötüye kullanmalarına yol açabilmekte ve bürokratlar aracılığıyla yapılan ekonomik müdahaleler, yolsuzluk ortamlarını genişletmekte ve tahsis etkinsizliği yaratabilmektedir.[98]

Burada da uygulanan sistem ile birlikte bürokratların kalitesi, yetişmişliği ve eğitim seviyeleri ön plana çıkmaktadır. Gerçi para, mevki, prestij ve güç peşinde olan bürokratların ne kadar iyi yetişirlerse yetişsinler bu amaçlarından vazgeçmeleri biraz zor gözükmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde tarafsız hareket edemeyen ve kendilerine çizilen sınırlar içinde görev yapamayan bürokratlar yolsuzluklara yol açabilmektedirler. Yolsuzluğun, kişisel çıkar amacıyla kamu görevinin kötüye kullanılması olduğu hatırlandığında, kamu görevlileri tarafından üretilen hizmetlerde, yetkiyi kötüye kullanacak olanların sayısı ve yetki alanları da genişleyecektir. Dolayısı ile bürokrasinin kalitesi yolsuzluk seviyesini belirleyen faktörlerden biri olarak algılanabilir. Kısaca, bürokratik kalitenin artması, yani bürokrasinin yetişmiş ve bilgi sahibi bürokratlar elinde olmasının, yolsuzluğu azaltıcı bir etki yaratacağını söylemek mümkündür. Ancak, bu tespit her zaman doğrulanamamaktadır. Zira, yetişmiş insanların bilgi birikimleri ve seviyeleri yüksek olacağından, yolsuzluk faaliyetlerinde daha etkin olabilecekleri, yakalanma ihtimallerinin daha zor olabileceği, bu işi daha profesyonelce yapabilecekleri gibi unsurlar da gözden kaçırılmamalıdır. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; bürokrasiyi oluşturan kişilerin eğilimleri, yetişmişlikleri, bilgi seviyeleri yolsuzluk düzeyini belirleyen faktörler arasında yer almaktadır ve bununla doğrudan bağlantılıdır.

[98] Daron, ACEMOĞLU. and Thierry VERDİER. "The Choice Between Market Failures and Corruption" American Economic Review Papers and Proceedings, Vol.90, March 2000:pp. 194-211

(4)- Büyüme Oranı

Bir görüşe göre, modernleşen toplumlarda yolsuzluk, gelişmeyi hızlandıran, ekonomik büyümenin önündeki engelleri ortadan kaldıran bir faktördür. Huntington'un bu görüşünün aksine, Cingi, Tosun ve Güran üçlüsünün bu görüşün tam aksini savundukları görülmektedir. Bu üçlüye göre, büyüme yolsuzluğu belirleyen bir faktördür. Bu görüşlerini de, devletin yapay olarak rant yaratmasının, büyüyen bir ekonomide daha fazla olacağı savına dayandırmaktadırlar. Büyüyen ekonomilerde daha fazla yatırım, üretim ve harcama olacağı düşünülürse, bu alanlarda devletin de içinde yer aldığı hallerde rant kollama faaliyetlerinin de yoğun olacağı söylenebilir.

Bunun yanında, ekonomik büyümenin, yolsuzlukların önlenebilmesi için çeşitli fırsatlar da yarattığı söylenmektedir. Kendi kendini besleyen büyüme sürecindeki ülkelerde, ekonomik büyüme, girişimci ve verimli yatırımı, rant kollama faaliyetlerinden daha fazla ödüllendirdiğinden, yolsuzlukları azaltabilmektedir. Ayrıca zenginleşen ülkeler, kamu görevlilerini yolsuzluğa yol açan davranışlardan alıkoyabilecek ücret rejimini daha kolay uygulama şansına sahip olabilmektedirler. Zenginleşen ülkelerde, yolsuzluklarla mücadelede reform talepleri de yüksek sesle dile getirilmeye başlanmıştır.[99] Dolayısı ile büyüme hızının yolsuzluk düzeyini etkileyen faktörlerden biri olduğunu ve bu etkinin olumlu ve olumsuz olabileceğini söylemek mümkündür.

(5)- Ücret ve Maaş Harcamalarının Payı

Yolsuzluk, kamu gücünü elinde bulunduran kamu görevlileri tarafından yapıldığına göre, bu kamu görevlilerinin ücret ve maaşlarının da yolsuzluk seviyesini etkileyici rolleri olduğu söylenebilir. Söz konusu etki, ülkelerin

[99] Pranab, BARDHAN. "Corruption and Devlepoment: A Review of Issues"Journal of Economic Literature, Vol.XXXV, September 1997:pp. 1320-1346

gelişmişlik seviyeleri ile yakından ilgilidir. Devletin yeterli bir ücret rejimini uygulamaya koyabilmesi, bir yandan bütçe olanaklarına, diğer yandan kamu sektöründe istihdam edilen iş gücü miktarına bağlıdır. Az gelişmiş ülkelerin bütçe olanaklarının, gelişmiş ülkelerin bütçe olanaklarından daha az ve farklı olduğu bilinmektedir. Dolayısı ile az gelişmiş ülkeler açısından tatminkar bir ücret rejiminin önünde bulunan engel, kamu sektöründe istihdam edilen iş gücünün sayısıdır.

Dünya Bankasının 1994 yılı raporuna göre, Afrika ülkelerinde kamu görevlilerinin sayısının, ülkenin ihtiyacı ve bütçelerinin elverdiğinden fazla, gerekenden daha az verimli ve daha az etkili oldukları anlaşılmaktadır. Türkiye'de uzun yıllar boyunca hemen hemen tüm belediyelerde yoğun bir istihdam yaratılmasının sonuçları benzer olmuştur. Yani, belediyeler, bütçe imkanları ile karşılayamayacakları sayıda personel istihdam etmişler, bu personel nicelik olarak istenen düzeyde olmadığı için verimli olamamışlar ve sonuçta çeşitli yolsuzluk faaliyetlerinin içinde yer almışlardır. Yine IMF tarafından kamu harcamalarının verimliliği üzerine yapılan bir ankete göre, bakanlıkların sayılarının fazla olması, aynı işin birden fazla daire tarafından yapılmasının ve hayali memurların varlığının verimsiz harcamaların ana nedenlerini oluşturmaktadır.[100] Yine Türkiye örneğine bakarsak, son yıllarda Bakanlık sayısının azaltılması ve bu konuda tavizsiz hareket edilmesi, olumlu bir gelişme olarak görülmüş ve belki de Türkiye'nin yolsuzluk endeksinin düşmesinde etkili olan unsurlardan biri olmuştur. Sonuç olarak, ücret rejiminin yolsuzluk düzeyini belirlemekte özellikle az gelişmiş ülkelerde önemli bir role sahip olduğu ve yolsuzlukla mücadelede ücret rejiminin önemli etkilerinin olabileceği değerlendirilmektedir.

[100] IMF Survey, 24 Şubat 1997

(6)- Kent Nüfusu Artış Oranı

Yolsuzluk düzeyini belirleyen bir diğer faktör de kentsel nüfus artış oranı olarak görülmektedir. Bu artış oranı, aynı zamanda hızlı büyüme sürecinde ülke içinde dengeli bir dağılım mekanizmasının işleyip işlemediğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Çeşitli nedenlerle kırsal alandan kent alanlarına göç eden insanların temel ihtiyaçlarının karşılanması için yoğun bir hizmet işleyişi gereklidir. Bu konuttan işe, sosyal ihtiyaçta kültürel ihtiyaca kadar değişmekte ve gelişmektedir. Bu insanlar, yeterli hizmeti zamanında ve eksiksiz olarak alabilmek için çeşitli yolsuzluklara neden olabilmektedirler. Örneğin; konut ihtiyaçlarını karşılamak için yasal izin almadan bir gecekondu yapıp, daha sonra buraların tapusunu almak için rüşvet gibi yolsuzluk türlerine başvurabilmektedirler. Dolayısı ile kentsel nüfus artışının yolsuzluk düzeyini artırıcı bir etkisi olduğunu da söylemek mümkündür.

(7)- Enflasyon

Reel ücret seviyesini düşürmek suretiyle yolsuzluk düzeyini belirleyen ekonomik faktörlerden bir tanesi de enflasyondur. Para arzındaki artışın fiyatlar genel seviyesini artırması olarak tanımlanabilen enflasyon, fiyatın, fonksiyonlarını yerine getirememesine neden olabilmektedir. Dolayısı ile, enflasyonun yüksek olduğu durumlar, kamu görevlilerinin fatura bedelini olduğundan yüksek, satıcıların ise fatura bedelini olması gerekenden düşük gösterebildikleri bir ortamı ifade etmektedir.[101] Yolsuzluk düzeyi ile enflasyon oranları arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

[101] Miguel, BRAUN. and Rafael,. Dİ TELLA. Inflation and Corruption, Massachussets: Harvard University, 2000

Cingi, Güran ve Tosun tarafından hazırlanan ve 44 ülkenin 1982 ile 1995 yılları arasında yolsuzluk endeksleri ile yukarıda saydığımız unsurların bir karşılaştırılması yapılmış, genel olarak şu sonuçlar çıkarılmıştır; bürokratik kalitenin düşük olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyi yüksek, yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluk düzelinin düşük olduğu, yolsuzluk düzeyinin nispeten düşük olduğu ülkelerde kanun hakimiyetinin dönem boyunca yüksek olduğu, kişi başına milli gelirin yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyi düşük, düşük olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu, kamu harcamalarının yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde yolsuzluk düzeyinin düşük, kamu harcamalarının yüksek olduğu az gelişmiş ülkelerde ise yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu, bunun tek istisnasının yani kamu harcamalarının ve yolsuzluk düzeyinin beraberce düşük olduğu tek ülkenin Singapur olduğu, genel olarak enflasyon oranının düşük olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin düşük, yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin de yüksek olduğu, kentsel nüfus artış oranı ile yolsuzluk düzeyinin doğru orantılı olduğu, büyüme oranının düşük olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin de düşük, büyüme oranının yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin de yüksek olduğu.[102]

(8)- Sosyal Sermaye

Bu konuda ampirik bir çalışma yapan ve gelişmekte olan ve gelişmiş 39 ülke verilerini değerlendiren Selçuk Akçay, yolsuzluğun sosyal sermayesi yüksek olan yerlerde düşük, sosyal sermayesi düşük olan yerlerde ise yüksek olduğunu belirtmektedir. Sosyal sermayenin yolsuzluk üzerine etkisi üzerine ampirik bir çalışma yapan Akçay, incelemeye aldığı 39 ülkede yukarıda belirttiği savın doğruluğunu ortaya koymaktadır.[103] Dolayısı ile yolsuzluğun belirleyicilerinden biri olarak “sosyal sermaye”nin varlığının hangi

[102] Selçuk. CİNGİ. A.g.e. s.35

[103] Selçuk, AKÇAY. “Impact of Social Capital on the Corruption- An Emperical Study”, http://www.iibfdergi.hacettepe.edu.tr/2002_2.htm, Yararlanma Tarihi: 18.05.2007

düzeyde olduğunun belirlenmesinin önemli olduğunu vurgulamakta fayda vardır.

c- Dünyada Yolsuzluk

Tarihin ilk dönemlerinden itibaren çeşitli şekillerde ortaya çıkan ancak adlandırılamayan yolsuzluğun bugün geldiği noktayı, yapılan araştırmalar sonucunda elde edilen istatistiki verilerden ve tüm dünyada yaşanılan yolsuzluk olayları örneklerinden hareketle tespit etmek mümkündür.

Sermayenin küreselleşmesi ve artan uluslararası entegrasyon, yolsuzlukları küresel bir boyuta taşımıştır. Uluslararası piyasalarda rekabet edemeyen firmalar için rüşvet, iş fırsatları elde etmek ve ihale kazanmak için iyi bir araç haline gelmiştir. Rüşvetin uluslararası ihalelerin % 90'ında belirleyici unsur olduğu söylenmektedir. ABD Ticaret Bakanlığı verilerine göre, 1994-1999 yılları arasında yapılan uluslararası ihalelerde, 294 çok uluslu şirket bu ihaleleri kazanabilmek için 145 milyar dolar rüşvet ödemiştir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü adına Gallup International tarafından yapılan 2002 yılında Rüşvet Verenler Endeksi anketi 15 ülkede önemli ticari ve sınai şirketler, ticaret odaları, yerli ve yabancı ticari bankalar ve ticari hukuk danışmanlığı yapan firmalarda çalışan üst düzey 835 yönetici ile yapılan görüşmelerde ilginç bulgulara rastlanmıştır. Bulgulardan biri, dış ticarette rüşvet vermeyen ülke bulunmadığı gerçeğidir. Ülkeler az veya çok verenler olarak sınıflandırılmışlardır. 1999 ve 2002 yıllarında Avustralya, İsveç, Kanada ve Avusturya en az rüşvet veren ülkeler iken, Çin, Güney Kore, İtalya, Japonya, Malezya ve Tayvan en fazla rüşvet veren ülkeler grubuna girmişlerdir.

Burada ilginç olan tüm ülkelerin rüşvet verdiğinin açıkça ortaya konması ve hiçbir ülkenin bugüne kadar bunu inkar edecek bir açıklama

yapmamış olmasıdır. Zımni kabul burada da ortaya çıkmaktadır. Bir diğer dikkat çekici nokta da, en fazla rüşvet veren ülkelerin genelde içlerinde gelişmiş ülkelerin de yer aldığı Uzakdoğu ülkelerinin olmasıdır. Uzakdoğu ülke toplumlarının günlük yaşamında sıklıkla rastlanan yolsuzluk olayları, uluslararası alanda da yansımalarını göstermektedir. Avrupa ülkeleri içinde de mafya kültürünün halen egemen olduğu İtalya dikkat çekmektedir. Mafya ilişkilerinin yolsuzluk olaylarında etkili ve sonuç alan bir ilişki düzeni olduğu söylenebilir. Son yıllarda İtalya, mafya ve mafyanın ilgilendiği her alanda ciddi şekilde mücadele etmeye çalışsa da, ne mafya tam olarak sona erdirilebilmiş ne de bununla bağlantılı olan yolsuzluk olaylarında azalma görülmüştür.

Yolsuzluk olgusu devletlerin içine öylesine işlemiştir ki, bazı devletlerin tüm ekonomilerini ciddi anlamda etkilemekte, hatta bazen ekonominin sonunu getirmektedir. Örneğin, Nijerya Hükümeti geçen birkaç 10 yıllık sürede 100 milyar dolara varan bir miktarın ülkeden hortumlandığını tahmin etmektedir. 2003 yılında 41.1 milyar dolarlık gayri safi gelire sahip olduğu tahmin edilen ülkenin dış borç yükünün yaklaşık 28 milyar doları bulduğu durumda yolsuzluğun boyutu endişe vericidir. Dış borcun yaklaşık 4 katını yolsuzluklarla kaybeden Nijerya'da halkın açlıkla karşı karşıya olduğu da bilinen bir gerçektir. Nijerya Devlet Başkanı Olusegun Obesanjo 2003 yılı sonunda bir açıklama yaparak, İsviçre Bankasının, eski askeri diktatör Sani Abacha'nın 618 milyon doları zimmetine geçirdiğini kabul ettiğini duyurmuştur.[104] Nijerya'da ne iç yasal düzenlemeler, ne de uluslararası kurallar bu yolsuzluğa dur diyememekte ve her gün yüzlerce insan bu ülkede belki de bu yüzden ölmeye devam etmektedir.

Bazı ülkelerde belli devlet dairelerinde yolsuzluklar öyle artmıştır ki bu daireler tamamen kapatılarak yerine yeni birimler kurulmak zorunda kalınmıştır. Peru ve Uganda'da vergi dairelerindeki aşırı yolsuzluk nedeni ile bu dairelerin kapatılarak yenilerinin açılması ilginç bir örnektir. Birçok ülkeden

[104] IT Küresel Corruption Report 2004, Executive Summary, s.2

alınan bilgiler, vergi ya da gümrük idarelerindeki düşük ücretli işlere başvuranların sayısının olağanüstü yüksek olduğunu göstermektedir. Bu durum başvuranların, söz konusu işlerin kendileri için ek gelir olanakları yaratacağını bildiklerini göstermektedir.

Dünya Bankasının bir raporunda, kamu ihaleleri yoluyla her yıl 5 milyar doların üzerindeki bir paranın politikacılar ve bürokratların şahsi hesabına yattığı belirtilmektedir. Yine Dünya Bankasının bir raporunda; kamu ihalelerinin %15 inin bağış, komisyon vs. isimler altında ilgili kişilere ödendiği hususu yer almaktadır.[105]

Genelde dış yardımlardaki yolsuzlukla mücadele eden bazı ülkeler bu yardımları iyi değerlendirememekte, hatta bu yardımlar bile yolsuzluğun konusunu oluşturabilmektedir. Hatta, tersi uygulamanın da doğru olduğu söylenmektedir. Örneğin; Alesina ve Weder, çalışmalarında, dış yardımların yolsuz uygulamaların fazla olduğu ülkelere daha fazla verildiğini ortaya koymaktadır. Söz konusu dış yardımlara rağmen, fakir-yolsuz ülkelerin zengin ülkelerle aralarındaki farkları kapatmaktaki başarısızlıklarının bir nedeni olarak yüksek yolsuzluk düzeyi gösterilmektedir. Ayrıca özel dış yardım kuruluşlarının, resmi dış yardım kuruluşlarına oranla yolsuz hükümetleri daha iyi ayırt edebildiği sonucuna da ulaşılmıştır.[106]

Yolsuzluğun veba gibi yayıldığı Afrika'da, İsviçre bankalarının yardım adı altında birçok ülkeye kredi açtığı ancak bundan astronomik boyutlarda komisyon aldıkları bilinmektedir. Örneğin; Zaire'de 1965-1997 yılları arasında

---

[105] Kudret, ULUSOY. "Ülkemizdeki Yolsuzluk, Rüşvet ve diğer Yasadışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinen Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları", www.denetde.org.tr/dergi108/4.HTM, Yararlanma Tarihi:28.10.2007

[106] Alberto, ALESİNA. and Beatrice, WEDER. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" National Bureau of Economic Reserach Working Paper", 1999, No.7108

diktatör olan Joseph Desire Mobutu bu nedenle 4,2 milyar dolar devlet kasasından ödemek zorunda kalmıştır.[107]

Yolsuzluğun günlük hayatın her alanına girdiğini şu küçük örnekle anlatmak mümkündür; Tim King 2004 yılında kaleme aldığı yazısında, Norbert isimli bir arkadaşının 30 yıldır yerel bir süpermarkete ev şarabı sattığını ancak 2003 yılında market sahibinin arkadaşına gelerek artık şaraplarını satmasını istiyorsa yıl sonu gelirinden %5 pay vermesini istediğini anlatmaktadır. Ve Norbert süpermarketteki hemen her ürün için aynı uygulamanın geçerli olduğunu Tim King'e anlatmıştır.[108] Bu da göstermektedir ki, küçük bir markette dahi insanlar haksız kazanç elde etmenin yollarını aramaktalar ve bulmaktadırlar. Yolsuzluğun hangi boyutlara indirgendiğini göstermek açısından bu örnek olay önemlidir. Aslında Türkiye'de de her gün yaşanan ve tüm insanların farkında olduğu ancak bir şey yapamadıkları bir yolsuzluk vardır. Kapıcı yolsuzluğu; bazı kapıcılar kendisine maddi destek veren ticari kuruluşlardan alışveriş yapmaktadır. Düşük gelir seviyesinde olan ve zor şartlar altında çalışan her kapıcının bunu yaptığı elbet de söylenemez. Ancak bazıları için bu durum normal ve diğer insanlar için de kabul edilebilir gözükse de, aslında rekabeti önleyici, haksız kazanç sağlayıcı bir uygulama olup, bir tür yolsuzluktur. Ancak, böyle bir yolsuzluk türünün önüne geçilmesi için bir mekanizmanın bulunabilmesinin de güç olduğu söylenebilir.

Fransa ile ilgili bir ilginç nokta da, son 10 yılda Fransa'da 900 seçilmiş kişi ile 34 bakanın mahkemelere yolsuzluk suçundan çağrılmış ve yargılanmış olmaları ancak bunlardan çok azının hüküm giymiş olmasıdır. Yolsuzluğun bir ülkeyi zayıflattığı, bir anlamda kanını emdiği ortadadır. Örneğin; Fransa'da Paris-Brüksel arasında yapılan ve 28 milyar frank'a mal

---

[107] Jean, ZİEGLER. "Le point de vue de J. Ziegler" dans Abdoulaye, B. Tchane. Lutter Contre La Corruption: Un Imperatif Pour le Developpement du Benin dans l'economie Internationale, Paris, Aout 2000, p.179

[108] Tim, KİNG. "French Favours", Prospect, January 2004

olan çok hızlı tren (very fast train-TGV) projesinde, yaklaşık 1200 milyon frank'ın rüşvet ve zimmete konu olduğu söylenmekte, yine Fransa'da 1988-1996 yılları arasında Paris çevresinde çok sayıda inşa edilen okulların maliyetinin 28 milyar frank olduğu, ancak bunun 560 milyon frank'ının siyasi partilerin kaslarına gittiği iddia edilmektedir.[109]

Rusya örneğini inceleyecek olursak, bir Rus yazar ve aynı zamanda yargıç olan Arkady Vaksberg'in söylediğine göre, 1970 yılında Brejnev ile gelen "kalkınmış sosyalizm" kavramı altında, Komünist Parti Mafyası altın çağını yaşamaya başlamıştır. Brejnev yönetimi altında artık yolsuzluğun sınırları belli olmayan ve güçlünün güçsüzü ezmede engel tanımayan bir hale geldiğini belirten Vaksberg, tüm Sovyet liderlerinin büyük veya küçük çapta yolsuzlukla bağlantılı olduklarını, tüm sistemin doğal kaynakların adaletsiz dağılımına neden olduğunu, her şeyin herkese, hiçbir şeyin hiç kimseye ait olduğu ve özellikle sistemin rant kollayıcı insan davranışını geliştirdiğini belirtmiştir.[110] Komünist rejimin sona ermesi ile birlikte bu sefer demokrasiye geçiş süreci içinde yine benzer sıkıntıların yaşandığını söylemek mümkündür. Özel mülkün gündeme gelmesi, para ekonomisinin gelişmesi, yabancı sermaye ve yatırımın ülkeye gelmesi, özelleştirme uygulamalarının yapılması yolsuzluk olaylarının devam etmesine neden olmuşlardır. Gazprom şirketinin özelleştirilmesi işlemi, geçiş sürecinde Rusya'da yaşanan yolsuzluk olayına önemli bir örnektir. Bu özelleştirme sırasında siyasi erke yakın olan pek çok kişi, değeri çok yüksek olan hisseleri çok düşük maliyetlerle ele geçirmişlerdir. Ayrıca, "hisse karşılığı borç" sistemi sonucunda bazı bankalar, firmalara borç vererek bu teşebbüslerin ortakları haline gelmişlerdir. Bu gelişmeler, birçok Rus vatandaşını piyasa ekonomisinin faydaları hakkında ciddi şüphe duymaya yöneltmiştir.[111]

---

[109] Tim, KİNG. a.g.m. p.9

[110] Marie, MENDRAS. "Rule By Bureaucracy In Russia" Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla PORTA and Yves MENY, PINTER, London and Washington, 1997, p. 121

[111] Vito, TANZİ. Dünya Çapında Yolsuzluk: Nedenleri, Boyutları, Sonuçları, Çözüm Yolları, Çev: Gamze Kösekahya, C:\Documents and Settings\pc\Desktop\YOLSUZLUKLA MÜCADELE DERNEĞİ.htm, Yararlanma Tarihi: 20.03.2008

Son dönemde de, vatandaşların geçimini sağlayacak derecede resmi yoldan para kazanamamaları, rüşvetin kamuoyunda normal bir olgu olarak görülüp kabul edilmesi, halen bazı kamu görevlilerinin ülkenin doğal kaynaklarından daha fazla yararlandırılıyor olmaları ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde etkilerini kaybetmiş olmaları nedeni ile yolsuzlukların en yaygın olduğu ülkelerden birinin Rusya olduğunu söyleyebiliriz.

Tüm iş ve ekonomi ilişkilerini düzenleyen mafyanın etkin olmaya başlaması Rusya'yı yolsuzluk konusunda oldukça olumsuz bir konuma getirmiştir. Gerek en düşük seviyedeki memurların kendi imkanları ölçüsünde aldıkları rüşvet ve zimmete geçirme olayları, gerekse mafya ilişkilerinin geçerli olduğu ve büyük miktarlarda paraların söz konusu olduğu ciddi yolsuzluklar, Rusya'yı bu konuda dünyanın önde gelen ülkeleri arasına sokmaya yetmiştir. Hatta bir Rus Gazetesinde "Mafya varsa, özgürlük de vardır" şeklinde beyanda bulunması durumu daha da vahim hale getirmiştir.[112] Boris Yeltsin'in yolsuzlukla mücadele çabaları de başarılı olamamış, Putin döneminde de ciddi bir ilerleme kaydedilememiştir. Putin sonrası dönemde de yolsuzlukların devam edebileceğini söylemek çok da yanlış olmayacaktır.

Yolsuzluk konusunda ün yapmış ülkelerden biri de Japonya'dır. 1955'ten 1993 yılına kadar görev yapan 15 başbakandan 9 tanesinin adı bir şekilde yolsuzluk olaylarına karışmıştır. Her seçim zamanı oy satın almaktan binlerce insan ceza almakta olmasına karşın, benzer uygulamalar halen devam etmektedir. Aynı dönem içinde 57 belediye başkanının ceza aldığı ve 1660 kamu görevlisinin yargılandığı Japonya'da yolsuzluk, polis teşkilatının içine de ciddi şekilde girmiş durumdadır. Seçimlere ve politikacılara en fazla para harcanan ülke de Japonya'dır. Yıllık olarak Japon politikacılar için 900 milyar Japon yeni (6,5 milyar Pound) harcanması durumun vehametini ortaya

---

[112] "Mafya varsa, özgürlük de vardır" Nezavisimaia Gazeta, 2 February 1994

koymaktadır.[113] Jean-Marie Bouıssou, makalesinde, Japonya'da "ahlak" kavramının vazgeçilmez bir değer olmadığını, iyi ile kötünün sürekli ilişki içinde olduğunu, vatandaşların da otorite karşısında pasif olduklarını belirtmiştir. Avrupa demokrasilerinden farklı özellikler gösteren Japonya'da, 1947-1994 yılları arasında uygulanan ayrımcı oylama sisteminin siyasal sistemde bir tür "yapısal yolsuzluk" mekanizmasını oluşturduğunu söyleyen Bouıssou, sonuçta bu sistemin Hosokawa yönetimi sırasında kaldırıldığını vurgulamıştır.

Her ne kadar, yapısal özellikten kurtarılmaya çalışılırsa çalışılsın yolsuzluk, Japonya'da halen yaygın ve etkin bir mekanizmadır. Ekonomik gelişmişlik seviyesi ve vatandaşların yolsuzluk konusundaki değer yargılarının zayıf olması bunun en önemli sebeplerindendir. Refah paylaşımı Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri'nden daha az adil olmamakla birlikte, toplam nüfusun %15'inin yoksulluk sınırının altında yaşadığı düşünülürse, kurulmuş bulunan sosyal güvenlik sisteminin çok iyi işlemediği de söylenebilir. Bu da, yolsuzluk olaylarını artıran unsurlardan birisidir. Japon ekonomik sistemi içinde, dünyaya açık ticari işlem yapan çok sayıda uluslararası şirketin varlığı ve bu şirketler arasındaki yasal olmayan rekabet, yolsuzluğu artıran diğer nedenler olarak sayılabilir.

Dünyada yolsuzluklarla mücadele konusunda diğerlerine göre daha iyi durumda olan ve göreceli olarak başarılı sayılabilecek ülkeler de vardır. Örneğin, 1960'lı yıllardan önceleri yolsuzluklardan dolayı ciddi sıkıntılar yaşayan Avustralya, özellikle 1970'li yıllarla birlikte yönetimi yeniden yapılandırması ve bazı ciddi tedbirler alması sayesinde yolsuzlukları yavaş yavaş azaltmayı başarmış ülkelerdendir. Yolsuzluğa Karşı Bağımsız Komisyonun kurularak daha etkin çalışmaların başlatıldığı bu ülkede, değişik komisyonlarla da ülkedeki yaygın yolsuzluk türleri olan kayırmacılık, rüşvet ve

[113] Jean-Marie, BOUISSOU. "Gifts, Networks and Clienteles: Corruption in Japan As A Redistirbutive System" Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 134-135

sahtecilik suçları ile mücadele edilmiştir.[114] Tarihinde yönetimsel birçok yolsuzluk olayı yaşayan Avustralya, attığı önemli adımlarla bugün en az rüşvet verilen ülkelerden biri haline gelebilmiştir.

Tarihinde yargı yolsuzlarından oldukça sıkıntılar yaşayan Belçika'da 1910'lu yıllarda kurulan Yüksek Denetim Komitesi başlangıçta Posta ve Telgraf Örgütü'nün işlemlerini ve çalışanlarını kontrol etmekle görevli idi ise de, zaman içinde gelişerek Belçika'daki kamu hizmetlerinin genel kontrolünü yapan bir kurum haline gelmiştir.[115] 1999 yılına gelindiğinde artan yolsuzlukları önlemeye yönelik olarak çıkarılan yasa ile birlikte çeşitli tedbirler alınmış ve Belçika özellikle uluslararası örgüt belgelerine imza atarak ve bu dökümanlarda yer alan hükümleri uygulamaya çalışarak yolsuzluklarla mücadelede önemli adımlar atmış ve 145 sıralamanın yapıldığı yolsuzluk indeksinde 17. sıraya çıkmayı başarmıştır.

Yine 1990 yılında en güvenilen devlete sahip ülkeler sıralamasında 5. sırada olan Kanada, yolsuzluk algılama endeksinde de genelde ilk 5 sırada yer alarak yolsuzlukların en az olduğu ülkelerden biri olarak göze çarpmaktadır. Kanada ile ilgili olarak önemli bir nokta da halkın, yönetime bu konuda olan aşırı güvenidir. Özel sektörün aksine devletin yolsuzluklarla daha iyi mücadele edeceğine olan inanç tamdır.[116] Bu iyimser tabloda daha 1970'li yıllarda çıkarılan etik kurallar bütününün tüm ülkede kabul görmesinin ve yıllar itibariyle geliştirilerek yaygınlaştırılmasının etkisi olduğunu söylemek zor olmayacaktır. Yine de halen bu etik kuralların yetersiz olduğundan hareketle yeni kurallar getirilmeye çalışılmaktadır.

---

[114] Ross, CURNOW. "What's Past is Prologue: administrative corruption in Australia" in The History of Corruption Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, p.55-57

[115] Jean-Marie, YANTE. "La corruption dans l'administration belge aux XIX et XX siecles" in The History of Corruption Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp.72-74

[116] Kenneth, KERNAGHAN. "Corruption and Public Service in Canada: conceptual and practical dimensions", in The History of Corruption Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, p.84

Yolsuzluklarla mücadele konusunda UŞÖ verilerine göre hemen her yıl en iyi durumda olan ülkelerden biri olan Finlandiya'da ise bu olumlu tablonun nedenlerine bakmak gerekecektir. Neden bu ülke hep iyi durumdadır. Bunun bir sebebi olarak geleneksel yönetim anlayışı gösterilmektedir. Politik kültürün ve kurumların bu konuda belirleyici olduğu da söylenmektedir. Yaklaşık 100 yıldır yönetimin dört temel üzerine dayandırılmasının bunda büyük etken olduğu da vurgulanmaktadır. Bunlar; eşitlik prensibi, objektiflik prensibi, orantılılık prensibi ve kesin kararlılık prensibidir. Fransız yasalarında olduğu gibi yolsuzluğa karşı ayrı bir yasal düzenleme yapılmasının gereksiz olduğu fikrinden hareket edilmiş, yalnızca suçun bir parçası, kötü yönetimin ya da kötü politikanın bir sonucu olarak görülmüştür. Dolayısı ile yasaların, kuralların ve kontrol sistemlerinin her aşamasında mücadele edilen bir unsur haline gelmiştir. [117]

Finlandiya'da bir öğrenci üniversitenin ilk gününde ya da bir memur işe başladığı ilk gün, 450 yıldır geçerli olan kuralları öğrenmek zorundadır. Bu kurallarda genel olarak yasaların eşitlik ilkesi içinde ve çarpıtılmadan uygulanması gerektiği anlatılmaktadır.[118] Gerçekten de Finlandiya toplumundaki bu farklı yaklaşım ve bakış açısının yolsuzluklarla mücadelede etkili olduğunu söylemek mümkündür. Aksi takdirde 1940-1950 yılları arasında en fazla yolsuzlukların yaşandığı bir ülke konumunda iken bugün en iyi seviyelere gelmesi başka türlü açıklanamazdı. Bu olumlu gelişimde kamu görevlilerinin sayısının 1990'lı yıllarda 213 binlerden 127 binlere düşürülmesinin, özelleştirmenin, kaçak işçi çalıştırılmasının önlenmesinin, kamu sektöründeki ücret politikasının iyileştirilmesinin, şeffaflığın, hiyerarşinin azaltılmasının ve çıkarılan yasalarla alınan diğer tedbirlerin payının olduğunu da söylemeliyiz.

[117] Paula, TİİHONEN. "Good Governance and Corruption in Finland" in The History of Central Government, Ed: s: Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 99-100
[118] Ayrıntılı bilgi için bknz. P. Tiihonen, a.g.m. p. 101

Yolsuzlukla mücadelede iyi örneklerden biri olan Hollanda'da yolsuzlukların kötü yönetim sonucunda oluştuğundan hareketle kötü yönetimin iyileştirilmesi yönünde çabalar sarf edildiğinde yolsuzlukların da azalacağına inanılmıştır. En az yolsuzluk olan ülkeler sıralamasında her yıl ilk 10 sıraya girmeyi başaran bu ülkede, bunun en büyük sebebi olarak iş ve çalışma ortamının iyi seviyeye getirilmesi görülmektedir. Henüz 1920'li yıllarda etik kuralların geliştirilmeye başlandığı Hollanda'da çalışma şartlarının iyileştirilmesi, sosyal güvenlik mekanizmalarının iyi oluşturulması, profesyonel kurumlar tarafından etik kuralların geliştirilmesi, hesap verebilirliğin ön plana çıkarılması nedeni ile yolsuzluğun yaygın bir olgu olmadığı belirtilmektedir.[119]

Tüm bu iyi örneklere rağmen tüm ülkelerde az veya çok yolsuzluklar yaşanmaktadır. Ne kadar yeni düzenlemeler yapılırsa yapılsın, etik kurallar geliştirilsin, çalışma şartları iyileştirilsin, şeffaflık getirilsin insan unsurunun olduğu her alanda yolsuzluğun türlerinin görülebileceğini söylemek mümkündür. Çünkü ana unsur insandır ve insan kişisel menfaatleri söz konusu olduğunda zayıf bir varlıktır Bu nedenledir ki yolsuzlukları bitirmek mümkün değildir.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2007 yılı "yolsuzluk Raporu"ndaki verilere göre Türkiye'de adalet sistemindeki yolsuzluk, 2005 yılı örgüt küresel parametrelerine göre 4 puan almakta, yani en yüksek puan olan 5 puanın bir altında puanla değerlendirilmektedir. Yani, adalet sistemindeki yolsuzluk bile büyük boyutlardadır. Halkın görüşlerine göre de, Türkiye'de en büyük yolsuzluk olayları vergi dairelerinden sonra adli kurumlarda meydana gelmektedir.[120] Yine 1999 yılında Akdeniz Üniversitesi'nden Hayrettin Ökçesiz'in yaptığı bir araştırmada, İstanbul Barosu'nda görevli olup

[119] Frits, M. VAN DER MEER and Jos C. N. RAADSCHELDERS. "Maladministration in the Netherlands in the 19th and 20th Centuries" in The History of Corruption in Central Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp.193-194

[120] "Küresel Corruption Report- 2007- Corruption in Judicial Systems", Transparency International, 2007

konuşulan 666 avukattan 631'inin yani %95'inin, Türk adli sisteminde yolsuzluk olaylarının yaygın olduğunu belirttiği açıklanmıştır.[121] Buna karşılık aynı raporda, İngiltere'de, halkın %39'unun yargıda yolsuzluk olduğunu düşünmesine rağmen, yargının tam bağımsızlığının haklı bir ünü olduğu ve yargıda yolsuzluğun görülmeyecek düzeyde az olduğu açıklanmıştır. Yani ülkeden ülkeye yolsuzluk konuları farklılıklar gösterebilmektedir. Ayrıca, burada yapılan anketlerin de hedef aldığı kitleler ve dış etkenlerin rolünü de dikkate alarak her zaman sağlıklı oranlar vermeyebileceğini hatırlatmakta fayda vardır. Örneğin, yukarıda İstanbul Barosu için verilen oran bir başka il için veya Türkiye geneli için geçerli olmayabilir.

Yine de, Türkiye'de anayasal bir kurum olup anayasal güvencelerle donatılmış olan Adli personel hakkındaki bu iddialar ilginçtir. Yine Anayasa ve diğer bazı temel kanunlarla vatandaşların da kanun önünde eşitliği ve tarafsız muameleye tabi tutulmaları güvence altına alınmışken, toplumun bu kuruma ve sisteme güven duymaması söz konusu iddiaların gerçeklik payını artırmaktadır. Her ne kadar son dönemde yapılan bazı kovuşturmalarla yolsuzluğa karışan personel tasfiye edilmeye çalışılmakta ve yeni etik kurallar getirilmeye çalışılmakta ise de, çabaların bugün için yetersiz kaldığını söylemek mümkündür. İstatistiki verilere göre, yargı yolsuzlukları konusunda oldukça iyi durumda olan İngiltere, bu konuda daha da iyi duruma gelebilmek için yeni düzenlemelere imza atmaktadır. Bunlardan biri yargıçların atanma şeklinin yeniden düzenlenmesi, bir diğeri de 2009 yılında faaliyete geçmesi planlanan tam bağımsız bir Üst Mahkeme'nin kuruluyor olmasıdır. [122] Buradan da anlaşılmaktadır ki, yolsuzlukla mücadelede toplum isteklerinin karşılanması konusunda iyi niyetli bir siyasi iradenin varlığı çok önemlidir.

Türkiye'de adli sistem içindeki yolsuzlukların kaynakları olarak, hakim ve savcıların atanmalarına karar veren Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun içinde siyasi kimliği belirgin kişilerin bulunması, kurulun başında

[121] Zaman Gazetesi, 8 Şubat 2001, Hayrettin Ökçesiz ile yapılan röportaj
[122] Ayrıntılı bilgi için bknz. "Küresel Corruption Report 2007", Transparency International, 20007

yine aynı nitelikte bir kişi olan Adalet Bakanı'nın bulunması, "bilirkişilik" kurumunun iyi çalışmıyor olması gibi unsurlar belirtilmektedir. Sebep ne olursa olsun, bir ülkede adalet dağıtan mekanizmalara halkın ve o kurumun unsurları olan hukukçuların güveni kalmadı ise yolsuzluğun boyutlarını tahmin etmek de çok güç olmayacaktır.

Yolsuzluklar toplumun tüm sektörlerini doğrudan etkilemektedir. Fransa ve Malezya'da inşaat sektörü, Uganda'da eğitim, Malezya, Nepal ve Papua New Gine'de polis, Japonya'da parlamento, Brezilya, Burkina Faso, Ekvator, İsrail ve Nepal'de yargı, Yunanistan'da kilise yolsuzlukları gündemdedir. Cezayir gibi ülkelerde yatırımların önündeki en büyük engel yolsuzluklardır. Ancak son gelişmeler göstermektedir ki, yolsuzluklar Kuveyt, Fas gibi ülkeler için artık bir tabu değildir ve bu ülkelerde medya ve sivil toplum örgütleri yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında büyük rol oynamaktadırlar.[123]

Yolsuzluğun yaygın olduğu sektörlerden biri de sağlık sektörüdür. Bir yıl içinde dünyada sağlık harcamaları için yaklaşık 3 trilyon dolar harcanmaktadır. Bu miktar, gerek zengin gerekse yoksul ülkelerde pastayı oldukça cazip kılmaktadır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde, bütçenin yaklaşık %15'i sağlık harcamalarına ayrılmakta ve iki temel sağlık programı olan Medicare ve Medicaid bütçesinin yaklaşık %5-10 kadarı fazla ödeme nedeni ile yok olmaktadır. Yine, Kamboçya'da, sağlık harcamalarının %5'inin daha merkezi bütçeden çıkmadan yolsuzluk nedeni ile kaybolduğu ortaya konulmuştur.[124] Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün sağlık konusunu ele alan 2006 yılı Küresel Yolsuzluk Raporu'nda, Filipinler'de yapılan bir araştırma sonucunda bu ülkede, fakir ve orta gelir seviyesindeki insanların, zengin olanlara göre sağlık kurumlarında daha uzun süre bekledikleri ortaya çıkmıştır. Aynı raporda, İngiltere'de sağlık sektöründeki yolsuzlukların

[123] Cobus, SWARDT.. "Developpements cles en matiere de corruption au niveau national", Rapport Mondial Sur la Corruption 2005, Transparency International, Paris, 2005, p. 109
[124] IT Küresel Corruption Report, 2006, "Executive Summary", 2006

önlenerek yaklaşık 170 milyon sterlin kazanç sağlandığı ve bu miktar ile 10 adet yeni hastane yapılabileceği belirtilmiştir. İlaç sektöründeki yolsuzlukların insanların ölümüne neden olacak kadar ilerlediği belirtilen raporda, sahte ilaçlarla tüberküloz, aids, kanser gibi ölümcül hastalıklara yakalanma riskinin çok fazla olduğu açıklanmıştır. Görülmektedir ki, gerçekten yolsuzluk her alanda hayatımıza girmiştir ve verdiği kayıplar çok fazladır. Ve yine görülmektedir ki, yolsuzlukla mücadele edildiğinde olumlu sonuçlar alınabilmekte ve doğrudan insan hayatına yansıyabilmektedir.

Uluslararası denetim, vergi ve danışmanlık şirketi olan PricewaterhouseCoopers'ın son yaptığı araştırmaya göre, dünya genelinde her 100 şirketten 40'ı kamuda rüşvet vermediği için ihaleleri kaybetmektedir. Şirket tarafından Intelligence Unit'e yaptırılan küresel araştırma sırasında 70 ülkeden 390 üst düzey yönetici ile görüşüldüğü belirtilmektedir. "Yolsuzlukla Mücadele: Yolsuzluğa Karşı Etkin Bir Program Geliştirilmesi" başlıklı raporda; yöneticilerin %63'ünün yolsuzluk ya da yolsuzluk girişimiyle karşılaştığı, %45'inin yolsuzluk riskinden ötürü spesifik bir pazara giremediği ya da belirli bir iş fırsatını değerlendiremediği, %42'sinin rakiplerinin rüşvet ödediğine inandıkları ve yalnızca %22'sinin şirketlerindeki yolsuzluk karşıtı programların etkili olduğunu düşündükleri belirtilmektedir.[125] Kamu sektörü gibi özel sektör de yolsuzluklardan olumsuz etkilenmektedir. Üst yöneticilerdeki bu karamsar görüş tablosu, aslında durumun vehametini açıkça ortaya koymaktadır. Üst yöneticiler bu yolsuzluklara engel olamamakta, yolsuzluk karşıtı programları etkin hale getirememekte ve sonuçta yasaları ihlal ettikleri için büyük cezalar ödemek zorunda kalmaktadırlar.

Bu aşamada Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl yayınladığı raporlarda ele aldığı bazı yolsuzluk barometrelerine, dünyadaki yolsuzluk boyutu ve türlerini daha iyi anlamak açısından bakmakta fayda vardır. Son

[125] "Confronting Corruption", http://www.pwc.com/extweb/pwcpublications.nsf/docid/1F2DCA23DC8E7E1F852573CB00578048, Yararlanma Tarihi: 27.03.2008

olarak 2007 yılında yayınlanan raporda, barometreler oluşturulurken Haziran-Eylül 2007 tarihleri arasında 60 ülkeden 61.199 kişi ile anket yapılarak sonuçlara varıldığı belirtilmiştir. Raporda dikkat çeken bazı veriler şöyledir;

- Yoksullar, gelişmekte olan ülkelerde veya gelişmiş ülkelerde bile yolsuzluktan an fazla zarar gören insanlardır ve bu kişilerin gelecekte yolsuzluğun azalacağına dair inançları da yoktur.

- Dünyada her 10 kişiden biri geçen yıl rüşvet vermek zorunda kalmıştır ve dünyanın belli bölgelerinde (Asya-Pasifik ve Güneydoğu Avrupa) yolsuzluklar artmaktadır.

- Rüşvet özellikle polis, yargı ve ruhsat işlemlerinde yaygınlaşmıştır.

- Toplum genelinin inancı odur ki, yolsuzluğun en yaygın olduğu kurumlar siyasal partiler, parlamentolar, polis ve yargıdır.

- Ankete katılanların yarısı, bazı Afrika ülkelerindekiler hariç, ülkelerindeki yolsuzlukların önümüzdeki üç yıl içinde daha da artacağını düşünmektedirler.

- Yine ankete katılanların yarısı, ülkelerinin yönetimlerinin yolsuzlukla mücadele çabalarının etkisiz ve yetersiz olduğunu düşünmektedirler.

Bu temel veriler yanında, şu bilgiler de konumuz açısından önem taşımaktadır. Rapora göre; en çok rüşvet istenen bölgenin Afrika olduğu, en az rüşvet istenen bölgenin ise Kuzey Amerika olduğu, daha az geliri olan insanların daha fazla para ödeyerek kamu hizmetlerine ulaşabildikleri, kadınların erkeklere göre daha az rüşvet verme eğiliminde oldukları, gençlerin de yaşlılara göre daha fazla rüşvet verme eğiliminde oldukları, dünyada her 4 vatandaştan birinin polisin rüşvet teklifi ile karşı karşıya kaldığı ve sonuçta 6 vatandaştan birinin bu rüşveti vermek zorunda kaldığı, dolayısı ile en yaygın rüşvetin polis ile olan ilişkilerde gündeme geldiği, hemen her

bölgede polis yolsuzlukları birinci sırada iken Avrupa Birliği ülkelerinde en çok rüşvetin görüldüğü alanın sağlık hizmetleri olduğu, 2006 yılına göre rüşvet olaylarında Güneydoğu Avrupa ve Asya-Pasifik bölgesinde artış yaşanırken, Latin Amerika ve Afrika'da düşüş görüldüğü, toplum tarafından yolsuzluğun en az yaşandığı kurumlar olarak sivil toplum örgütleri, dini kuruluşlar ve ordunun gösterildiği, yolsuzlukların en fazla yaşandığı kurumlar olarak da %70 oranla siyasi partilerin gösterildiği, 2004 yılı verileri ile karşılaştırıldığında genelde yolsuzlukların çoğu sektörde kısmi bir azalma gösterdiği ancak özel sektör ve iş çevrelerinde artış gösterdiği, gelecekte sivil toplum örgütlerinin daha fazla yolsuzluk olayları ile iç içe olacağı yönünde bir endişe bulunduğu, iş adamlarının, analistlerin ve uzmanların yolsuzluğun yaygın olduğunu söyledikleri ülkelerde vatandaşların da daha fazla rüşvet vermek zorunda kaldıklarının bir gerçek olduğu, ankete katılanların %54'ünün önümüzdeki üç yıl içinde yolsuzlukların artacağını düşündükleri, %26'sının aynı düzeyde kalacağını ve % 20'sinin de yolsuzlukların azalacağını düşündüklerini belirttikleri, bu konuda en karamsar ülkelerin Hindistan, Filipinler, Senegal, Güney Afrika, Hollanda ve İngiltere, en iyimser ülkelerin ise Gana, Makedonya, Kosova ve Nijerya olduğu, yine kadınların ve fakirlerin yolsuzlukların azalacağı konusunda kötümser oldukları, en iyimser ülkelerin Afrika'da olduğu, 2003 yılına göre Asya-Pasifik, Kuzey Amerika, Latin Amerika ve Avrupa Birliği ülkelerinin gelecekte yolsuzlukların artacağına olan inançlarının yüksek olduğu belirtilmektedir.[126]

Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından 2002 yılında yayınlanan Rüşvet Veren Ülkeler Endeksinde en az rüşvet veren ülkeler arasında Avustralya, İsveç, İsviçre, Avusturya ve Kanada gibi ülkeler yer alırken, en fazla rüşvet veren ülkeler olarak da Rusya, Çin, Tayvan, Güney Kore ve İtalya gibi ülkeler sayılmaktadır.[127] Bu veriler göreceli olarak göstermektedir ki, Asya ülkelerinde ve nüfusu fazla olan ülkelerde rüşvet daha yaygındır.

[126] Report on the Trasparency International Küresel Corruption Barometer 2007, IT, 6 December 2007, Berlin

[127] Ayrıntılı bilgi için bknz. Fredirick GALTUNG. "2002 Bribe Payers Index", IT Küresel Corruption Report 2003

Gerçekte rüşvet, toplumun kültürü, sosyolojik yapısı ve ekonomik durumu ile doğrudan ilintilidir. Yukarıdaki veriler de bu ilintiyi açıkça ortaya koymaktadır. Örneğin; kişi başına düşen milli gelirin yüksek olduğu ülkelerde (İsviçre, İsveç vb.) rüşvet daha az verilirken, düşük olduğu ülkelerde (Tayvan, Güney Kore vb.) daha fazla verilmektedir. Sektörler bazında da bilgiler veren rapora göre, rüşvetin en az tarım ve balıkçılık alanında, en fazla ise kamu hizmetleri ve inşaat sektöründe verildiği belirtilmektedir.

Yukarıda çeşitli ülkelerden vermeye çalıştığımız bu göstergeler, tüm dünyanın yolsuzluklarla ne kadar iç içe olduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yolsuzluk her toplumda sektörden sektöre, kurumdan kuruma az veya çok karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, gelir adaletsizliğini artıran bir vergi gibi yoksulun omzuna binen yük niteliğindeki rüşvet, toplumları olumsuz yönde etkilemektedir. Geleceğe yönelik olarak genelde yolsuzlukların artacağına olan inanç, hükümetlerin mücadelede yetersiz olduğu fikri ve bunları doğrulayan göstergeler de bizim de kötümser düşünmemize engel olamamaktadır.

Bilinmektedir ki, yolsuzluğun cazibesi, ülkenin ekonomik durumu ne olursa olsun, halkın dini inançları neyi gerektirirse gerektirsin, toplumdaki ahlak kuralları ne kadar etkin olursa olsun, temel hak ve hürriyetler ne kadar Anayasa ve yasalarla güvence altına alınırsa alınsın, hemen hemen tüm insanları kendine çekmektedir. Bunun da temelinde kolay yoldan maddi ve manevi menfaat sağlama içgüdüsü bulunmaktadır. Bireyden başlayıp toplumun tüm katmanlarına yayılan yolsuzluğun olumsuz sonuç ve etkileri ise yine büyük çapta ve kalıcı olmaktadır.

ç- Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları

Yolsuzluklar, öncelikle kamu mallarına ve olanaklarına eşitlik içinde ulaşabilme ilkesini zedelemekte ve böylece kamusal makamları ya da

görevleri küçük bir gruba hizmet sunan ve karşılığında çıkar sağlanan bir tür ayrıcalıklı ortamlara dönüştürmektedir. Yolsuzluk yasal otoriteye karşı duyulan saygıya da büyük zarar vermekte, siyasi otorite halkın desteğinden mahrum kalmaktadır. Sistem içinde onurlu çalışanlar pasif görevlere atanarak cezalandırılmaktadırlar. Yani yolsuzluk çarkının içine girmeyen kişiler bir şekilde mekanizmadan uzaklaştırılmakta, dışlanmaktadırlar. Devletin gelir kaybı ve kaynak israfı nedeniyle yolsuzluklar, ekonomilerde gizli bir vergi gibi mali yük oluşturmaktadır. Şeffaflığın ve kurumsal düzenlemelerin geçerli olduğu, dolayısıyla da yolsuzluğun yüksek olmadığı durumda, Türkiye gibi ülkeler her yıl yüzde 36 oranında daha az vergi yükü ile karşı karşıya kalacaklardır.

Yolsuzluklar nedeni ile yozlaşmanın yani bir anlamda çürümenin bir sonucu, devlet mekanizmasının kamuoyu açısından siyasal ve idari meşruiyetinin azalması veya kaybedilmesidir. Eğer gizlilik ve kapalılık devletin içinde "oyunun kurallarına göre oynanmadığı" izlenimini insanlara verirse, önceleri çok hızlı sosyo-ekonomik değişime sebep olsa da, ilerleyen süreçlerde sosyal ya da siyasal anlamlarda patlamalara yol açabilir. Dolayısıyla, böyle bir meşruiyet kaybının hem idari hem de siyasal sonuçlarının en azından hafifletilmesi, gizliliğin minimuma indirilmesi ve sınırlarının çizilmesiyle mümkündür. Bu noktada açıklığa ve katılımı artıran bir yönetim anlayışına olan ihtiyaç da ortaya çıkmaktadır.[128]

Yolsuzluktan elde edilen paralar yatırıma dönüşerek ülkede kalmaz, ya yabancı bankalara transfer edilir ya da kişisel tüketim tercihleri için kullanılır. Özetlemek gerekirse, yolsuzluk maliyetlerini iki temel alanda toplamak olasıdır. Kaynak israfı olarak yolsuzluk; Eğer yolsuzluk rüşvet şeklinde ise, bu kamusal amaçlar için elde edilebilir toplam miktarın azalmasına yol açar. Yolsuzluk verimlilik çabalarında önemli kayıplara neden olur ve rüşvet beklentisi memurlar arasında yapay bir savsaklamaya ve kırtasiyeciliğe yol

[128] Yasin, SEZER. ve Naci KARGIN. "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu", Türk İdare Dergisi, Eylül 2002, Sayı:436, s. 221

açar. Yolsuzluk kamusal idarenin fiyatlarını yükseltir. Tahsisat çarpıklığı açısından; Yolsuzluk kararların insan ihtiyacına göre değil de parasal ağırlıklarına göre alınmasına neden olur. Bir rüşvet anlaşması kamu sektörü amaçlarında başarısızlığı temsil eder. Örnek oluşturan olumsuz davranışlar başarısızlığa yol açar. Hükümetteki yolsuzlukların insanlar tarafından fark edilmesiyle kurumsal otoriteye karşı saygı azalır ve hükümet meşruluk temelini yitirir. Eğer üst düzey politikacılar ve bürokratların yaygın olarak yolsuzluk yaptığına inanılıyorsa kamuoyu bunun gerçeklik derecesini çoğu zaman düşünmeyecektir.[129] Önemli olan bu imajın doğru politikalar uygulanmak sureti ile silinmesini temin edebilmektir.

Sistemin küreselleşme eğilimleri de yolsuzlukları pekiştirici bir rol oynamaktadır. Siyasetçi ve bürokratın yozlaşma olgusu, dünya ölçeğinde giderek yaygınlaşmaktadır. Yozlaşma şekilleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin, Türkiye'de devletin ekonomik kararlarının doğurduğu rantların paylaştırılmasında düzenleyici rol oynayan bürokrasinin yetkilerinin bazı iktidar dönemlerinde siyasi kadrolara kaydırılması; siyasi karar mekanizmaları başındakilerin, kişisel yönetim üslubunu benimsemesi ve firma bazında kayırmaya olanak tanıyacak ekonomik karar birimleri (fonlar gibi) yaratmaları, bürokratların**,** bağlı oldukları bakanları bile atlayarak doğrudan Başbakan/Cumhurbaşkanı aracılığıyla kamu kesimini bağlayıcı ilişkiler kurabilmeleri, üst düzey bürokratların siyasete sıçramalarının yaygınlaştırılması vb. nedenlerle iktisadi/mali kararlar artan boyutlarda bireyselleşmeye başlamıştır.

Küreselleşmenin bazen yolsuzlukları meşrulaştırıcı bir rolü açıkça oynadığı da gözlemlenmektedir. Küresel şirketlerin son dönemde, rüşveti bir gider kalemi olarak kabul edip şirketin kurumlar vergisi matrahından düşürülebilmesine olanak sağlayan düzenlemelere sahip oldukları dahi

[129] Aziz, KUTLAR., Fatih DOĞANOĞLU. "Türkiye'de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma", http://idari.cu.edu.tr/sempozyum/bil5.htm, Yararlanma Tarihi:18.10.2007

görülmektedir. Bu durum yolsuzluğun artık ne kadar kabul edilebilir olduğunun, normal bir işleyiş gibi algılandığının ve bunun üzerinden değişik hedeflere ulaşmanın yolu olarak kullanıldığının açık bir göstergesidir. Bu olguyu güçlendiren araştırmalar söz konusudur. Küreselleşme ile yükselen dünyayla bütünleşme düzeyinin, yoksulluk sorunu üzerinde etkisiz olduğu, ülkelerin ticaret sistemlerinin açık ya da kapalılık durumunun yolsuzluk endeksi üzerinde herhangi bir etki yapmadığı, bu durumda da küreselleşme yolu ile yolsuzluğun önleneceğinin söylenemeyeceği belirtilmektedir.[130]

Yolsuzlukların demokrasileri ve onun unsurlarını zayıflattığı yapılan teorik çalışmaların çoğunda belirtilen bir husustur. Ancak, zayıf demokrasilerin de yolsuzlukları artırıcı etkisinin olduğunu söylemek gereklidir. Özellikle yeni kurulan demokrasilerde yolsuzlukların daha uygun fırsat ve ortamlar bulduğunu söylemek mümkündür. Politik katılımcılığın, açıklığın ve hesap verilebilirliğin sistem olarak yerleşmediği ülkelerde yolsuzlukların daha fazla olduğu görülmektedir. [131]

Zayıf yönetimler, vatandaşlarda ve kamu yönetimindeki girişimcilerde güven eksikliğini artırmaktadırlar. Bunun sonucunda, ihalelerde ve işe alınmalarda, kamunun kararını etkilemek için özel kanallar kullanılmaya başlanmakta, bu özel kanalların kurulmasına duyulan ihtiyaç rüşvet vererek bu amaca ulaşma isteğini artırmaktadır. Yolsuzluk, rüşveti ödeyen insanları seçmeye ve diğerlerini dışarıda bırakmaya yönelik bir etki yaratmakta, bu durum da döngüsel bir şekilde yolsuzluğun yönetimin yetersizliğini arttırmasına neden olmaktadır. Örneğin İtalya'da, yönetimin zayıflığı nedeni ile, organize suç örgütleri, büyük miktarlarda oy vaadinde bulunup aynı zamanda şiddete başvurarak yolsuzluk yapan siyasileri güçlendirmekte, siyasiler de güçlerini kullanarak organize suç örgütlerini daha güçlü hale

[130] İpek, Ö. SAYAN. Mustafa KIŞLALI. "Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", Amme İdaresi Dergisi, Haziran 1994, s. 48
[131] Etienne, B. YEHOUE. "Ethnic Diversity, Democracy and Corruption", IMF Working Paper, WP/07/218, September 2007

getirmektedirler. [132] Ancak, başka bir Akdeniz ülkesi olan İspanya'da ise, özellikle Franco'nun ölümünden sonra fark edilir bir modernleşme hareketine girilmesi ile birlikte, önceden yaygın olan yolsuzlukların azaldığını söylemek mümkündür. Siyasi yolsuzluğun, otoritenin ahlaki kurallarını ve demokratik rejimin yasallığını tehdit ettiği İspanya'nın asla bir İtalya olmadığı ve İspanya modern tarihinde en açık ve kabul edilebilir yönetimin mevcut yönetim olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.[133] Bazı yazarların, belli ülke gruplarının yolsuzluk olaylarında benzer özellikler gösterdiğini iddia etmelerine rağmen, bu iki Akdeniz ülkesindeki çok farklı özellikler bu iddianın tam olarak doğru olmadığını göstermektedir. İnsan yapısı ile yakından ilişkisi olsa da yolsuzluk, özellikle yönetim şekillerinin ve tarihten gelen birtakım sosyal ve toplumsal değerlerin etkileri altında çok farklı özellikler gösterebilmektedir. İtalya'daki mafya oluşumu, doğrudan yolsuzlukla ilgili olmasa bile, bu iki olgu devleti zayıflatan, toplumun kanını emen iki ayrı büyük unsur olarak varlıklarını halen sürdürmektedirler. Hangisinin daha zararlı olduğu ve etkisinin yönetim ve toplum üzerinde büyük olduğu ise bambaşka ve ayrıntılı bir çalışmanın konusu olabilir.

Yolsuzluk, sivil toplum kırılgan ve ekonomik pazar zayıfsa kamu yönetimini giderek artan ölçüde etkilemektedir. Yolsuzluk aynı zamanda güçlü bir şekilde ve özellikle kamu karar mekanizmalarının çok sıkı olmadığı sektörlerde, kamusal alanları ve özel sektör alanları içinde kendini göstermektedir. Yolsuzluk, düşünce yapısından değer yargılarına kadar ülkeden ülkeye farklı özellikler göstermektedir. İngiltere her ne kadar yolsuzluğu azaltma konusunda başarılı gözükse de Japonya ile beraber siyasi yolsuzluğun yaygın olduğu, Almanya'da bürokratik yolsuzluğun İtalya'da ise yönetim yolsuzluğunun gündemde olması ve tüm bunların

---

[132] Donetalla, D. PORTA. "The Vicious Circles of Corruption In Italy", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla PORTA and Yves MENY, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 41-42

[133] Paul, HEYWOOD. "From Dictatorship to Democracy: Changing Forms of Corruption in Spain", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, p. 83

birbirinden çok farklı özellikler göstermesi, yolsuzluğun etkilerinin de bu ülkelerde çok farklı olacağının belirtileridir. Örneğin, Amerika'da yolsuzluk karşıtı bir yasa, Fransa'da iyi amaçlarla hazırlanmış bir anlaşmanın konusu olabilir.[134] 1960'larda ordunun yeniden yapılandırılması sırasında yolsuzluklarla gündeme gelen Almanya'da bugün en büyük yolsuzlukların inşaat sektöründe olması yine ülkesel bir farklılığın göstergesidir. Almanya'da bir dikkat çekici nokta da, kamuoyunun yolsuzluklarla yeterince ilgilenmemesi, bu konuda bir baskı unsuru oluşturmamasıdır. [135]

İngiltere ise, belki de demokrasi bilincinin erken yerleşmesi ve sistemin yolsuzluğun unsurlarına imkan tanımaması nedeni ile, gelişmiş ülkeler içinde yolsuzluğun en az olduğu ülke olarak gösterilmektedir. Yaşanan yolsuzluk olaylarının küçük çaplı olması, bireysel olması, sistematik bir sürecin sonucunda oluşmaması, basının ve elit kesimin yolsuzluğu hep ciddi bir konu olarak görmesi, İngiltere'deki yolsuzluk mücadelesinin başarılı olmasındaki etkenlerden bazılarıdır.

İngiltere'nin modern devlet yapısının iki özelliği de yolsuzluğu azaltan unsurlardandır; birincisi, partizan olmayan bir yönetim biçiminin gelişmesi ve kamu görevlilerinin dönemin bakanlarına değil kraliçeye hizmet ediyor olmalarının bilincinde olmaları, ikincisi ise, yerel yönetimlerin yolsuzluğu kapsayan yasal düzenlemelerinin ulusal yönetim tarafından kabul edilebilir olmaması. Ayrıca, İngiltere'nin modernleşmenin unsurlarını yolsuzlukla mücadele konusunda çok iyi kullandığı da ortadadır. [136]

---

[134] Yves, MENY. "France: The End of The Republican Ethic?", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla PORTA and Yves MENY, PINTER, London and Washington, 1997, p. 7

[135] Wolfgang, SEİBEL. "Corruption In The Federal Republic Of Germany Before And In The Wake Of Reunification", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla PORTA and Yves MENY, PINTER, London and Washington, 1997, p. 85

[136] Andrew, ADONIS. "The UK: Civic Virtue Put to The Test", Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla PORTA and Yves MENY, PINTER, London and Washington, 1997, p. 111

Yolsuzluğun küreselleşmesi yani uluslararasılaşması, yeni bir yaygınlaşma eğiliminin olduğu kadar, bir nitelik değişiminin de belirtisidir. Bunun arkasında neler olduğuna şöyle bir göz atalım.

- Mafya tipi ekonomik suç örgütleri; ulusal sınırları aşarak, küreselleştiler. Ulusal mafyaların uluslararası işbirlikleri oluşturmasını da içeren bu süreç; uyuşturucu trafiği, silah ticareti, nükleer malzeme kaçakçılığı, fuhuş, kumar, döviz karaborsası gibi kirli işler ve bunlara dönük her türlü kara para aklama düzeneği üzerinden çalıştığı gibi, özelleştirme ihaleleri, dış borç-kamu varlığı takası, dış borç ödemelerinin finansmanı, hatta artan oranda dolaysız sermaye yatırımları gibi yasal zeminleri de kullanmaktadırlar. Birleşmiş Milletler'e göre, uluslararası suç örgütlerinin salt yasadışı faaliyetlerinden sağladıkları yıllık gelirin 1 trilyon dolar olduğu bilinmektedir. Bu tip örgütler ve yasadışı gruplaşmalar en az devletler kadar insan emeğini, doğal kaynağını istismar etmektedir. Hatta milyarlarca dolarlık yer altı ekonomisine hükmeden mafya, terörist gruplar, gizli servetler, ekonomik meşruiyet açısından gelirlerinin yer üstüne çıkması için organize ettikleri bankalar, şirketler vs. ile dünya siyaset sahnesinde ulusal devletlerden etkin olabilmektedirler.[137] Dev finansman olanaklarıyla suç kartelleri, yargı bağımsızlığı, siyasetin inanırlığı, değer yargıları ve hukuk devletinin koruyucu gücünü yok etmekte, devlet içine sızarak rüşvet vb. mekanizmayla sistemi kokuşturmaktadır.[138]

- 1980 sonlarından itibaren dünya ölçeğinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini dayatan mekanizmalar, kısa vadeli fon akımlarının çok daha büyük ölçeklerde gerçekleşmesine yol açmıştır. Ülke yöneticileri, mali gruplar, spekülatif yatırımcılar, emeklilik fonları yöneticileri kara para aklayıcılar, ekonomik suç örgütleri; bu devasa akımların yaratabildiği illegal

[137] Ayrıntılı bilgi için bknz. "Küreselleşme Senaryosunun Aktörleri", Deniz Ülke ARIBOĞAN, Der Yayınları,
[138] Kasım, ESEN. "Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek", Türk İdare Dergisi, Eylül 2001, Sayı:432, s. 138

rantların belirli bir bölümünün kendilerine rant getirmesi konusunda oldukça ileri gitmişlerdir.

- Doğrudan sermaye yatırımlarından, uluslararası ihalelerden, mal ve hizmet piyasalarından pay kapma savaşımı vahşi bir rekabet ortamı doğurmuş, bazı ülkeler rüşveti gider kalemi olarak yazmayı yasallaştıracak kadar kendi çokuluslu şirketlerini kayırmaya yönelmiş ve böylece rüşvetin yatırım giderleri içindeki payı giderek büyümüştür.

- Küreselleşme süreci, dünya ölçeğinde gelir ve servet dağılımı çarpıklıklarını tırmandırmıştır. Öyle ki, bu bozulmanın boyutu, en kötü gelir dağılımına sahip ülkelerde dahi görülmeyecek düzeyde olmuştur. Gelir ve servet dağılımının bu denli bozulduğu, yaşam tarzları arasındaki uçurumun bu denli büyüdüğü, buna karşılık kısa yoldan zengin olma hayallerinin sınır ötesi bir ilgiyle tüketildiği bir dünyada kaç kişinin temiz kalabileceği tartışılır bir sorun olmaya devam etmektedir.

- Vergi cennetlerinin yolsuzluk ekonomisinin yaygınlaşmasında oynadığı rol de önemlidir. Vergi cennetleri sadece yeraltı ekonomisi için değil, legal sınırlar içinde kalan fonlar için de bir sığınak durumundadır. Dünyada 55 kadar vergi cenneti olduğu söylenmekte ve bunlar çok büyük fonların kaydı veya transit merkezleri olarak faaliyette olduğu bilinmektedir. Neredeyse nüfusundan fazla bankaya sahip olan Caiman Adaları' dünyanın beşinci büyük banka merkezidir ve orada birçok Türk bankası da faal durumdadır.[139]

Yolsuzluğun küresel ekonomik etki ve sonuçları yanında doğrudan hayatımızı etkileyin ancak bizim farkında olamadığımız bazı sonuçları da mevcuttur. Örneğin; Uluslararası Para Fonu tarafından yapılan bir

[139] Mustafa, SÖNMEZ. "Yolsuzluk Küresel, Mücadelesi de", BİA, 01.02.2001, www.bianet.org/ , Yararlanma Tarihi: 17.03.2007

araştırmaya göre, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün "Yolsuzluk Algılama Endeksi"ndeki bir puanlık olumsuz artış, kişi başına GSMH'da yüzde 0.3 ile 1.8, yatırımların GSMH'ya oranında yüzde 1 ile 2.8, yoksulların gelirinde ise yüzde 2 ile 10 arasında düşüşe neden olmaktadır. Yolsuzluk algılama endeksindeki 1 puanlık azalmanın diğer olumsuz etkileri, kamu eğitim harcamalarının GSMH'ya yüzde 0.7, kamu sağlık harcamalarının GSMH'ya oranında yüzde 0.6 ile 1.7 arasında azalmaya, bebek ölümlerinde ise binde 1.1 ile 2.7 arasında artışa neden olmasıdır. [140]

Literatürde yer alan deneysel çalışmalardan biri olan Gupta, Davoodi ve Tiongson'un çalışmalarının sonuçlarına göre örneğin yolsuzluğun, bakım ve onarım harcamalarını azalttığı ortaya konulmuştur. Yine yolsuzluk yaygınlaştıkça askeri harcamalar artmakta, eğitim ve sağlık harcamaları azalmaktadır. Bu üçlünün 128 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke için, 1985-1997 yıllarına ilişkin olarak yaptıkları araştırmayla, yolsuzluk düzeyinin yüksek olmasının, bebek ve çocuk ölüm oranlarını artırdığını, toplam doğum içerisinde düşük kilolu doğum oranını yükselttiğini ve ilkokulu terk etme oranlarını arttırdığını ortaya koymaktadırlar. Özellikle yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde bebek ölüm oranları, yolsuzluğun düşük olduğu ülkelerden %33 oranında daha fazla olduğu belirtilmektedir. Yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde çocuk ölüm oranları iki kat, ilkokulu terk etme oranı beş kat daha fazla olduğu tespit edilmiştir.[141]

Askeri harcamalarla yolsuzluk arasındaki ilişkiyi araştıran Gupta, De Mello ve Sharan, askeri harcamaların yolsuzluğa elverişli bir durumda olduğunu, ayrıca askeri savunma harcamalarındaki genel gizlilik unsurunun yolsuzluğu artırıcı bir etkisi olduğunu belirtmektedirler. Yine savunma harcamalarındaki büyüklük nedeni ile firmaların devlet yetkililerine rüşvet verme eğiliminin daha fazla olduğunu, bunun da yolsuzluk riskini artırdığını

[140] Bülent, R. TARHAN. "Yolsuzlukla Mücadelenin Yol Haritası", Zaman, 11.12.2004
[141] Sanjeev, GUPTA. , Hamid, R. DAVOODI and Erwin TIONGSON. "Corruption and the Provision of Health Care and Education Services" International Monetary Fund Working Paper, 2000, No. 116

söylemektedirler. 1990 sonrasında tüm dünya genelinde askeri harcamaların azaldığına dikkat çeken yazarlar, yolsuzluk olan ülkelerin daha fazla askeri harcama yapma eğiliminde olduğunu da savunmaktadırlar. [142]

Buna örnek olarak, İngiliz Guardian gazetesinin manşetinde yer alan bir haberde, İngiltere'nin en büyük silah üreticisinin, dünyanın en yoksul ülkelerinden biri olan Tanzanya'nın tartışmalı bir askeri radar sistemi almasıyla sonuçlanan anlaşma için gizlice bir İsviçre hesabına 12 milyon dolarlık komisyon ödediği belirtilmektedir. Sümen altından yapıldığı söylenen ödemenin, kontrat değerinin yüzde 30'una tekabül ettiği iddia edilmiştir. Bunun sonucunda Tanzanya'nın, anlaşmayı finanse edebilmek için borç almak zorunda kaldığı belirtilmiştir.[143] Görülmektedir ki, batılı ülkeler de menfaatleri söz konusu olduğunda yolsuzluğun baş aktörü olabilmektedirler.

Yolsuzluğun gelir dağılımındaki adaletsizliği ve yoksulluğu üzerindeki etkilerini araştıran Gupta, Davoodi ve Alonso-Terme, yüksek derecede ve giderek artan yolsuzluğun ekonomik büyümeyi yavaşlatmak, vergi sisteminin artan oranlılığını artırmak, sosyal harcamaların etkililiğini ve düzeyini düşürmek, beşeri sermayenin oluşumunu değiştirmek suretiyle gelir eşitsizliğini ve fakirliği artırmakta olduğunu ortaya koymuşlardır. Yolsuzluk endeksindeki bir puanlık artışın nüfusun en yoksul % 20 lik kesiminin yoksulluk düzeyinde yıllık %7.8 lik bir artış sağladığını belirterek, yolsuzluğun ne kadar olumsuz sonuçları olduğunu açıkça ortaya koymuşlardır. Aynı çalışmada, yolsuzluğun vergi idaresini zayıflattığını ve vergi toplama oranını da düşürdüğünü belirtmişlerdir. Bir önemli nokta da, refah içinde yaşayan elit kesimin lobicilik faaliyetleri yaparak sosyal harcamaların yüksek kalitede eğitim ve özel sağlık harcamaları için yapılmasını teşvik ettikleri, bu alanlarda

---

[142] Sanjeev, GUPTA., Luiz, DE MELLO ve Raju, SHARAN. "Corruption and Military Spending" International Monetary Fund Working Paper, 2000, No.23

[143] BBC Turkish- 15 Ocak 2007 Basın Özeti,http://www.bbc.co.uk/turkish/pressreview/story/2007/01/070115_pressreview.shtml, Yararlanma Tarihi: 14.06.2007

rüşvetin daha çok kullanılabildiğini ifade etmişlerdir. Yolsuzluğun gelir dağılımındaki dengesizliği ve yoksulluğu nasıl artırdığını açıklarken de bunu yine eğitime ulaşmadaki eşitsizlik ve var olan aktif varlıkların yani servetin eşitsiz dağılımı ile açıklamaktadırlar.[144] Dolayısı ile yolsuzluk ile gelir dağılımındaki eşitsizlik ve yoksulluk arasında da pozitif bir ilişki olduğu söylenebilir. Yani, yolsuzluk, gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu artırırken, yoksulluk ve eşitsizlik de yolsuzluğu artırmaktadır.

Yolsuzluğun, demokrasinin gelişimi ya da yönetim değişiklikleri sırasında nasıl etkileri olduğunu araştıran Yehoue çalışmasında, otokrasiden daha demokratik bir rejime geçiş olarak tanımlanabilecek siyasi modernizasyonun yolsuzluğu da arttırdığını belirtmektedir. [145] Demokratikleşme sürecinde yolsuzluğun ciddi şekilde arttığını söyleyen başka yazarlar da vardır. Örneğin Quan, Güney Kore ve Filipinler'deki 3 üncü demokratikleşme dalgasının yolsuzlukları da artırdığını ifade ederken[146], Diamond, Kolombiya, Meksika, Tayland ve Rusya gibi ülkelerdeki demokratikleşme hareketlerinin de ilk olarak yolsuzluktan etkilendiğini belirtmektedir.[147] Geddes[148] de daha demokratik ülkelerde ya da açık yönetimin görüldüğü ülkelerde yolsuzluğun patlama olasılığının daha fazla olduğunu söylemektedir. Yehoue, kendi çalışmasında bu yazarların dayanaklarının seçim kampanyalarında harcanan paraların cazip gelmesi nedeni ile yolsuzluğa konu olabileceğini belirtmekte ancak, kendisi bu savın tam tersini savunmaktadır. Yani, demokratikleşmenin yolsuzluğu artırmadığını, ancak ülkedeki etnik grupların varlığının seçimlerde gösterdikleri tavır ve özellikle koalisyon hükümetleri dönemlerinde sahip

[144] Sanjeev, GUPTA. Hamid, R. DAVOODI ve Rosa, ALONSO-TERME. "Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?" International Monetary Fund Working Paper, 1997, No. 76
[145] Etienne B. YEHOUE. "Ethnic Diversity, Democracy and Corruption" Internaitonal Monetary Fund Working Paper, 2007, No. 218
[146] Jon, OUAN. "Democratization and Political Corruption in Philippines and South Korea: A Comparative Analysis" Crime, Law and Social Change 42, pp.61-81
[147] Larry, DİAMOND. Developing Democracy: Toward Consolidation, New Haven: Yale University Pres, 1999
[148] Barbara, GEDDES. "The Political Uses of Corruption and Privatization", paper prepared for presentation at annual meeting of ASPA, 1997, Washington D.C.

oldukları etkinliğe dikkat çekerek, yönetimdekilerin bu etnik grup üyeleri lehine yolsuzluk yapmaya meyilli olduklarını ifade etmiştir Ona göre demokratik rejimler kamu görevlilerinin uymaları için gerekli kuralları koymakta ve onları yanlış yapmaktan yani yolsuzluktan uzak tutmaktadır. Yeni demokrasilerde sıkça karşılaşılabilecek olan yolsuzluğun oturmuş demokrasilerde daha az olacağını iddia etmektedir. .[149]

Yolsuzluk yatırım bütçeleri ile ilgili kararların da yanlış alınmasına sebep olmaktadır. Projelerin ve iş alanların seçiminde yolsuzluk rol oynadığında, bu projeler bazen bitmekte ancak kullanılamamakta, bazen de sürekli yenileme gerektirmektedir. Bu durum yaygınlaştığında da, ekonomistlerin ümit ettiği kalkınma gerçekleşememektedir. Bu da hem yeni yatırımların yapılmasını engellemekte hem de ülkenin var olan kaynaklarından faydalanma oranını düşürmektedir.[150]

Yolsuzluk ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi araştıran Hines de, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1977 yılında yürürlüğe giren "Yabancı Ülkelerde Yolsuzluk Uygulamaları" gibi tek taraflı uygulanan bir kanunun dış ticaret işlemlerinde rüşvetin önemini azaltmadığını, buna karşılık Amerikan firmalarının rekabet gücünü azalttığını ortaya koymuştur. Amerikan firmalarının doğrudan yabancı yatırımları 1977 yılından sonra yolsuzluğun az olduğu ülkelerde, yolsuzluğun fazla olduğu ülkelerden daha hızlı bir artış gösterdiğini belirtmiştir. Örneğin Business International'ın yolsuzluk endeksindeki 2 puanlık iyileşme, Amerikan doğrudan yabancı yatırımlarının %100 daha hızlı artması anlamına gelmektedir. Hines'in çalışmasında bir önemli bulgu da, rüşvet vermeleri halinde cezalandırılan Amerikan firmalarının, yerel politikacılara rüşvet verememek nedeni ile oluşan kayıplarını tazmin edebilmek için rüşvet yerine ek işçi çalıştırma eğiliminde olmalarıdır ki, bu çalışmanın sonuçlarına göre, 1977-1982 yılları arasında

[149] Etienne, YEHOUE. a.g.e. p. 32
[150] Vito, TANZİ. And Hamid, DAVOODI. "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth", IMF Economoic Issues 12, 1998

verilerin bulunduğu 13 yolsuz ülkenin 11'inde sermaye/emek oranında keskin düşüşlerin yaşandığı tespit edilmiştir. Ancak bunun aksine Amerikan firmalarının yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ülkelerde, daha fazla emek yoğun yatırımlara yöneldikleri belirtilmektedir.[151]

Yolsuzluğun yabancı yatırımcılar için önemli tehditler ve endişeler yarattığını söyleyebiliriz. Öncelikle, ekonomik ve finansal çevre zarar görmekte, hükümetlerin etkinliği azalmakta ve politik sürece istikrarsızlık getirmektedir. Yabancı yatırımcılar, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde özel ek ödeme talepleri, ihracat ve ithalat izinleri, döviz kontrolleri, vergi denetimleri, polis koruması ile bağlantılı rüşvet talepleri nedeniyle işlerini yürütmekte zorlanmaktadırlar. Yine, aşırı korumacılık, akraba ve eş-dost kayırmacılığı, iyiliğe karşılık iyilik gibi yolsuzluk türleri de yabancı yatırımcılar için risk oluşturan faktörlerdir.[152]

Yolsuzluğun yol açabileceği en uç durumlar olarak ise, toplumun yeniliklere kapanması, ayaklanma, hukuki yapının tümden çökmesi ve ülkenin hükümetsiz kalması sayılabilir. Bu durumlar her ne kadar uç noktalar gibi gözükse de, son yıllarda bazı ülkelerde bu kötü tecrübeler yaşanmıştır. Örneğin, Japonya'daki hükümet değişiklikleri, İtalya'da politik sistemin yeniden yapılandırılması ve Zaire'de kanunların tamamen değişmesi, yukarıda bahsi geçen yolsuzluk türlerinin sonuçlarıdır. Yolsuzluğun doğasında bir gizlilik olmasına rağmen, potansiyel yolsuzlukların bir göstergesi hükümetlerin uzun süreler iktidarda kalmalarıdır. Bahsi geçen üç ülkede de benzer durumlar söz konusudur, yani bu ülkelerde yıllarca aynı partiler iktidarda kalmışlardır ve sonunda, yolsuzluk en uç sonuçlarını doğurmak suretiyle bu ülkelerde ciddi değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişikliklerin büyük ölçüde sancılı olduğunu söylemek mümkündür. Uzun

[151] James R. HİNES. "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977" National Bureau of Economic Research Working Paper, 195:5266
[152] Ayrıntılı bilgi için bknz. "International Handbook on the Economics of Corruption" Edited by Susan, ROSE-ACKERMAN., Edward Elgar Publishing, Aralık 2006

süre önemli mevki ve görevlerde kalan insanların, görev süreleri uzadıkça görevlerini kötüye kullanma tehlikesinin arttığı gözlenmiştir.[153]

Yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde ne gibi sonuçlar doğurduğunu araştıran Paolo Mauro, yolsuzlukların arttığı ülkelerde yatırımların azaldığını ve ekonomik büyümenin yavaşladığını, beceri ve yeteneğin göz ardı edildiğini, vergi gelirlerinin düştüğünü, olumsuz bütçe sonuçlarına neden olabildiğini, kamu hizmetlerinin kalitesinin düştüğünü, kamu harcamalarında çarpıklıklara neden olduğunu, fonlara yapılan kamu yardımlarında yavaşlama olduğunu belirtmiştir.[154]

Yolsuzlukların yüksek eğitim alanında da giderek yaygınlaştığını ve daha fazla görüldüğünü söyleyebiliriz. Özellikle eğitim seviyesi yükseldikçe derslerin zorlaşması nedeni ile öğretim elemanlarına ders geçmek için verilen rüşvet, diploma alabilmek için benzer yöntemlerin kullanılması bugün dünyada kalkınmakta olan ülkelerde sıklıkla görülebilen yolsuzluk türlerindendir. Yolsuzluk, eğitimin seviyesi, verildiği yer, hedef aldığı kitle ve alanları bakımından farklılıklar göstermektedir. [155]

Sonuç olarak yolsuzlukların etkilerinin ve sonuçlarının ülkeden ülkeye ve sektörden sektöre farklı özellikler gösterdiği görülmektedir. Ne olursa olsun yolsuzluğun olumsuz sonuçlarının tüm insanlığı bir şekilde etkilediğini söylemek mümkündür. Bazen doğrudan sonuçları itibariyle karşı karşıya kaldığımız yolsuzluklar bazen de dolaylı sonuçları ile hayatımızı etkilemektedir. Yapılması gereken yolsuzlukları önleme yöntemlerinin etkin şekilde uygulanmasıdır.

---

[153] Selçuk, CİNGİ. a.g.e: s. 72
[154] Paolo, MAURO. "Why Worry About Corruption?", IMF Economic Issues 6, 1997, pp. 4-7
[155] Ayrıntılı bilgi için bknz. Nataliya, R. Rumyantseva. "Taxonomy of Corruption in Higher Education", Peabody Journal of Education, Vol 80, N0:1, 2005, pp.81-92

d- Yolsuzluğu Önlemenin Yolları

Yolsuzlukla mücadelede etkin olmanın yolları yıllardır hem ulusal hem de uluslararası platformlarda sıkça tartışılmakta ve hemen hemen aynı yöntemler çözüm önerisi olarak sunulmaktadır. Aslında gerçekten de yeni şeyler keşfetmeye gerek yoktur, ancak önemli olan yolsuzluğun önlenmesi için gerekli olan mekanizmaları iyi niyetle harekete geçirebilmektir. Bugün birçok uluslararası örgüt çözüm yolunda önemli adımlar atıp ciddi öneriler getirirken, bu önerilerin çoğu zaman ilgili taraflarca yeterince dikkate alınmaması veya bağlayıcı mekanizmaların bulunmaması nedeni ile çabalar sonuçsuz kalmaktadır. Bu nedenledir ki, bu tez çalışmasının ilerleyen bölümlerinde bu mekanizmaları harekete geçirecek ve tarafları ciddi anlamda bağlayıcı nitelikte kararlar alabilecek yeni bir uluslararası örgütlenme fikri ortaya atılacaktır. Ancak bu aşamada, mevcut klasik yolsuzlukla mücadele yöntemlerine kısaca değinmekte fayda vardır. Zira, amaçlanan bu klasik yöntemlerin belki yeni bir uluslararası örgütlenme çatısı altında uygulanabilir hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelede bugün ulaşılan noktadan daha iyi bir seviyeye dünyamızı getirebilmektir.

(1)- İyi Yönetişim

Yolsuzluğun temel sebeplerinden biri kötü yönetişim (bad governance) ise[156], çözüm yollarından en önemlisi de iyi yönetişim (good governance) olacaktır. İyi yönetişim kavramı İngilizce “good governance” kelimesinin Türkçe karşılığı olarak literatürümüze girmiş ve son 10-15 yıldır kullanılmakta olan bir kavramdır. Aslında özünde iyi yönetimin taşıması gerektiği unsurları içeren, ancak yönetişim denilerek yönetileni de yönetimde karar alma mekanizmalarının içine sokmaya çalışan ya da yönetilenin memnuniyetini ön planda tutan bir yaklaşım olarak göze çarpmaktadır. Sonuçta anlatılmak

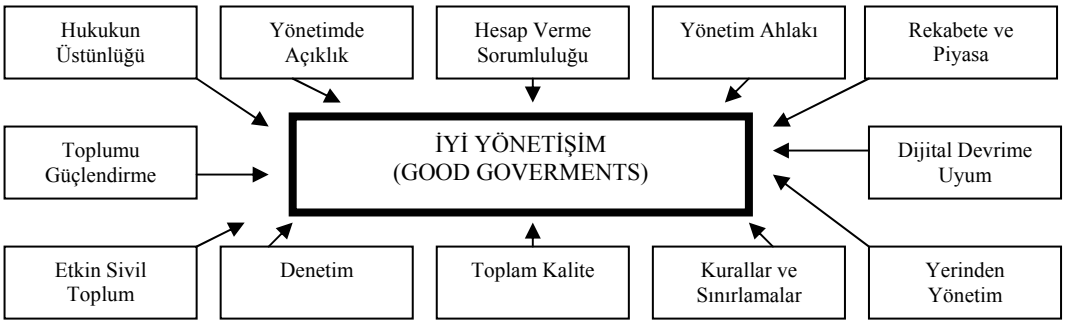
[156] Rick, STAPENHURST. “Pillars of Integrity System: Supreme Audit Commission in Combatting Corruption in the Asian and Pacific Economies, www.adb.org/documents/conference/combatting...., 10.07.2001, Yararlanma Tarihi: 21.04.2007

istenen, bir ülkedeki mevcut idarenin halkını hukuk kuralları çerçevesinde ve onları memnun ederek iyi yönetmesinin sağlanmasıdır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının tanımlamasına göre, "Yönetişim, bir ülkedeki ekonomik, politik ve idari otoritenin her düzeydeki işlemleri yürütmesidir. Yönetişim, vatandaşların ve halk kitlelerinin kendi menfaatlerini korumak ve yasal haklarını kullanmak için gerekli sistemlere ve kuruluşlara sahip olmalarını gerektirir." Dünya Bankasının tanımına göre ise; "İyi yönetişim, şeffaf ve tahmin edilebilir bir karar alma sürecinin; profesyonel bir bürokratik yönetimin, karar ve işlemlerinden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece aktif bir şekilde dahil olan sivil toplum ve hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir sistemi ifade eder." İyi yönetişimin ilkelerini Avrupa Birliği ise şöyle sıralamaktadır; - Şeffaflık, - Sorumluluk ve hesap verme, - Katılımcılık, - Devletin düzenleyici olması, - Yerinden yönetimin geliştirilmesi.

Bu uluslararası örgütlerin tanımlamaları aslında demokratik rejimlerin değişmez kuralları niteliğindedir. Temsil, katılım ve denetim demokrasi için gereken ilkeler olduğuna göre, halkın temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği iyi yönetişim bir demokrasi uygulamasıdır.[157] Aktan'a göre ise iyi yönetişimin temel özellikleri ve unsurları aşağıdaki şekilde gösterildiği gibidir.[158]

[157] Zülfü, BEYDİLLİ. "Katkılar:Yönetişim Siyaset Ekonomi İlişkisi", 2004, www.sendika.org, Yararlanma Tarihi: 13.05.2008
[158] Can,C. AKTAN. "Politikada Rant Kollama", 2004, www.canaktan.org, Yararlanma Tarihi: 25.05.2008



Şekil 1: İyi Yönetişimin Unsurları

Şekil 1'de gösterildiği üzere iyi yönetişimin unsurları olan hukukun üstünlüğü, yönetimde açıklık, hesap verme sorumluluğu, yönetim ahlakı, rekabet ve piyasa, toplumu güçlendirme, etkin sivil toplum, denetim, toplam kalite, kurallar ve sınırlamalar, yerinden yönetim ve dijital devrime uyumun yolsuzluğu önleyici unsurlar olduğunu söylemek mümkündür. Ancak bu tespit her zaman doğru olmayabilmektedir. Örneğin; bazen yerinden yönetimin güçlendirilmesinin yolsuzlukları artırdığı da görülmektedir.

Bu unsurlar iyi yönetişimin nereden bakılırsa bakılsın yolsuzluğun önlenmesi için temel faktörlerden bir tanesinin "iyi yönetişim" olduğunu göstermektedir. Bu temel özelliklerin işlerliği yolsuzlukla mücadelede ve önlenmesinde belirleyici faktörler olarak değerlendirilmektedir.

Yolsuzluk ve iyi yönetişim konularının giderek önem kazanmasının başka nedenleri de bulunmaktadır. Her şeyden önce, ticari ve düzenleyici örgütler yanında uluslararası mali kurumlar da saydam piyasa oluşturulması ve uygulanması konularında standartlar geliştirmektedirler. Bu bağlamda, başta uluslararası Para Fonu (IMF), olmak üzere, Dünya Bankası ve Uluslararası İskan Bankası gibi kuruluşlar mali ve bankacılık alanlarında standartlar ve ilkeler oluşturmaktadırlar. Bu standart ve ilkelere tezimizin ilerleyen bölümlerinde ayrıntılı olarak değinilecektir.

Gerek uluslararası örgütlerin tanımlamalarına gerekse ulusal düzeyde yapılan tanımlamalara baktığımızda, iyi yönetişimin içerdiği unsurların uygulandıkları takdirde yolsuzluğu azaltıcı etkilerinin olacağını söylemek mümkündür. Özellikle şeffaflığın ve rekabetin sağlandığı ve bağımsız denetim mekanizmalarının kurulabildiği yönetimlerde yolsuzlukla mücadelede somut sonuçlar alınabileceği muhtemeldir. Hesap verilebilirliğin tüm görevliler için eşit ve adil bir düzeyde uygulandığı bir sistem kurmak da bu mücadelede etkin yollardan birisidir.

Kamu yönetimindeki idarecilerin hesap vereceğini bilerek adım atmaları, yasalara kabul ya da ret cevabı vermelerini doğrudan etkileyecektir. Bu doğrudan etki sayesinde yani şeffaf yönetim anlayışıyla yönetici sıfatındaki kişilerin hareketlerinin kontrol edilmesiyle yolsuzluğa giden yolların tıkanması sağlanabilir.[159]

Kamu hizmetlerinin kalitesi o ülkenin büyüklüğüne göre değişiklikler gösterebilir. Örneğin; yerinden yönetimin zayıf olduğu daha büyük ülkelerin daha fazla yolsuzluklarla karşı karşıya kaldığı görülmektedir.[160]

Uluslararası kuruluşlar ile anlaşmalar imzalamak ve kuruluşların politika tavsiyelerini uyguladıklarını dünyaya duyurarak sermaye akımlarını ülkelerine çekmek isteyen devletlerin de bu kuruluşlarla çalışmalarında artış görülmektedir. Kuruluşlar ise beklenmedik ülkelerde beklenmedik krizlerin oluşması ve bu krizlerin başka ülkelere, bölgelere de yayılma göstermesinin ardından çalışmalarında değişiklikler yapmış, faaliyetlerini güvenilir sinyaller

[159] Faruk, Ö. KARTIN. "Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelede İyi Yönetişimin Etkisi ve Önemi", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları, Ed: Süleyman AYDIN, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 626

[160] Ray, FİSMAN. and Roberta, GATTİ. "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", *Journal of Public Economics*, 2002, 83: pp. 325-345

verebilmek ve krizleri önleyebilmek için yeni alanları da içine alacak şekilde geliştirme yoluna gitmiştir.

İyi yönetim konusu da bu yeni çerçeve içinde son yıllarda uluslararası kuruluşlar ve gelişen ülkelerin ajandasında en üst sıralardaki konulardan olmuştur. İyi yönetim; bir ülkenin ekonomik altyapısının ve düzenlemelerinin serbest piyasanın gereklerini yerine getirebilecek şekilde işlemesini, ülkenin uluslararası piyasalardan edindiği kaynakları geri ödeyebilmesini ve ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını sağlayacak olan ekonomik ve etik kurallar bütünüdür.[161]

Uluslararası kuruluşlarla ortak çalışmalar yapan, ekonomi alanında iyi bir yönetime sahip olan ülke, uluslararası fonlar için daha cazip hale gelecek, ekonomisi için gereken sermayeyi temin edebilecektir. Bu kuruluşlar da kuruluş amaçları doğrultusunda ilgili ülkede istikrarlı bir ekonomik büyümenin sağlanabilmesi, refahın artırılabilmesi için ülkelere ekonomik yönetim alanında danışmanlık verirken, kredilerin geri ödenebilirliği üzerinde de aynı anda çalışmış olacaklardır. Dolayısı ile de yolsuzlukları azaltıcı etkileri kaçınılmaz olacaktır.

İyi yönetişimin hangi verilerle ölçülebileceği tartışmaları sürerken klasik yöntemler olan, yolsuzlukla mücadele kurumlarını ve yasalarını geliştirmek gibi yolların yanında ikinci nesil kurumsal reformlar yapılması da gereklidir. Bunların içinde doğal gelir kaynaklarının şeffaflığını sağlayıcı mekanizmalar, politikacılar tarafından yapılan değerlendirmelerin açığa çıkarılması, parlamenterlerin oy verme süreçlerinin, mali hesaplarının ve seçim kampanyalarında yapılan harcamaların kayda alınması gibi önlemler yer almaktadır.[162]

---

[161] www.tbb.org.tr/turkce/rapor/doc, Yararlanma tarihi: 20.03.2008

[162] Daniel, KAUFMANN., Aart KRAAY and Massimo MASTRUZZİ. "Governance Matters IV: new data, new challenges", IT Küresel Corruption Report 2006, Berlin

Son yıllarda birçok ülkede yaşanan banka krizleri nedeni ile ülke bütçelerinin sarsılması ile birlikte ekonomik çıktılarda da önemli kayıplar yaşanmıştır. Bankacılık ya da finans sektöründeki bu kayıpların yaşanmaması için genel anlamda şeffaflık kaçınılmaz olup, aynı zamanda bilgiye ulaşmada kolaylık, zamanı iyi kullanma, iyi hizmet ve kalite, kurumsal yapının geliştirilmesi, standartların getirilmesi, şeffaflığı artıracak kontrol ve hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması gibi faaliyetler de zorunlu olarak yapılması gereken işlemlerdir.[163] Bu işlemler de iyi yönetişimin bir parçası niteliğinde olup, yönetimi geliştiren ve yolsuzlukları önleyici nitelikteki düzenlemeler kapsamındadır.

Daha açık yönetimlere doğru gidiş konusunda küresel hareketin bir parçası olarak, dünya vatandaşları ülkelerinin mali konuları ile ilgili olarak daha net bilgiye daha kısa zamanda ulaşma konusunda büyük bir çaba içerisindedirler. Sürpriz olmayan bu gelişme, vatandaşların, yönetimlerinin parayı nasıl kullandıklarına dair doğru bir değerlendirme yaparak, politik önceliklerini ve uygulamalarını görme arzusundan kaynaklanmaktadır. Bu da, vatandaşlara daha etkin biçimde bütçe tartışmalarına katılma imkanı vermektedir.[164] Bu eğilim de da iyi yönetişim unsurları içinde önemli bir yere sahiptir ve günümüz ülke yönetimlerince karşılanması gereken taleplerdendir. Bilgiye doğru ve zamanında ulaşamayan vatandaşlar artık bunun nedenini sorgulamakta ve gerekli açıklamalar yapılmadığı takdirde akla hemen yolsuzluklar gelmektedir. Dolayısı ile iyi yönetişim kendiliğinden bazı yolsuzlukları önleyici tedbirleri almaktadır.

Yönetişim bir anlamda vatandaşların ve grupların arzularını açıkça ifade etme, yasal haklarını kullanma, yükümlülüklerini yerine getirme ve ihtilaflarını çözüme bağlama mekanizmalarını, süreçlerini ve kurumlarını kapsar. Yönetişim, devleti içine almakta ise de özel sektör ve sivil toplum

[163] Saadia, ZAHİDİ. "Transparency and ıts impact on financial fragility", IT Küresel Corruption Report 2006, Berlin
[164] Pamela, GOMEZ. "Budget Transparency Survey", IT Küresel Corruption Report 2006, Berlin

kuruluşları da dahil edildiğinde devletin ötesine geçmektedir.[165] Yani iyi yönetişim sadece devletin işleyişinde geçerli olan bir kavram değildir. Özel sektör için de benzer ya da aynı kurallar geçerlidir. Müşteri memnuniyeti, açıklık ve şeffaflık, katılımın sağlanması özel sektör iş ve işlemlerinde de geçerli olan unsurlardır. Dolayısı ile iyi yönetişim kurallarının geçerli olduğu yönetim sistemlerinde yolsuzluk azalmaktadır, tersi de doğrudur. Bu da göstermektedir ki; yolsuzluk ekonomisinin çökertilmesi için yine sistematik bir iyi yönetişim oluşturmak gereklidir. Burada amaçlanan, ekonomik, siyasal ve idari otoritenin tüm düzeylerindeki işlemlerinin halk ve toplumsal grupların kendi menfaatlerini korumaları ve yasal haklarından faydalanmaları için gerekli mekanizmalara ve kurumlara sahip olarak yapacakları denetim sistemini kurabilmektir. İyi yönetişim kavramı içerisinde kurulacak etkin bir denetim sisteminin yolsuzlukların azaltılmasında sağlayacağı faydalar tartışmasızdır. Dolayısı ile yolsuzluğun denetlenmesi de çok önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

(2)- Yolsuzluğun Denetlenmesi

Yolsuzluğun denetlenmesi aslında çok az ele alınmış ve uluslararası örgütlerin de gündeminde olmayan konulardan biridir. Dünyanın en prestijli dergilerinden olan Journal of Government Auditing dergisinde 2000- 2005 yılları arasında bu konu ile ilgili olarak yalnızca 2 makale yayınlanmış olması bunun bir göstergesidir. [166] Halbuki yolsuzluğun önlenmesinde en etkin yöntemlerden biri yolsuzluğun denetlenebilmesidir.

Yolsuzluğun özel sektörde, üst yönetimin hükümet çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamak için rüşvet verilmesine karar verdiğinde ortaya çıktığını düşündüğümüzde, bu özel sektör kuruluşunda denetçilerin bu yolsuzluk

[165] Hakan, M. ÖZBARAN. "Güvenilirliğin Sütunları: Yolsuzluğun Önlenmesinde Sayıştayları Önemi", Dünya Bankası tarafından hazırlanan 1998 tarihli makale, 2001

[166] Detlev, SPARBERG. "Fighting Corruption and Fraud", IJGA, Washington (27:3), July 2000, pp10-12; Saime, F. M. "Contributions and Challenges in the Fight Against Corruption- an Auditor General's Perspective," IJGA, (29:4), October 2002, pp.7-9

hakkında rapor yazmasını beklemek mantıksız olacaktır. Bu durum yalnızca çok büyük özel sektör kuruluşlarında mal ve hizmetlerin sağlanması sırasında çalışanların rüşvet talep etmeleri halinde gündeme gelebilecektir. Zaten bu tür kuruluşlar da içsel etkin ve güçlü bir mekanizma kurmuşlardır. Dolayısı ile yolsuzluğun denetimi ile ilgili olarak bir metodoloji ve standartlar henüz belirlenmiş değildir. Hukuksal anlamda, yolsuzluğun denetimi ancak kamu denetçileri ve özel sektör iç denetçilerinin ilgisini çekebilecek bir konu olarak gözükmektedir.[167]

Kamu denetçileri ya da özel sektör iç denetçileri aslında kendi iş alanları ile ilgili olarak yolsuzluğun kokusunu almakta ancak bunu ortaya çıkarırken ya da ispat aşamasında zorlanmaktadırlar. Denetim elemanlarının yani müfettişlerin politik, sosyal ve kültürel yolsuzlukla ilgilenmedikleri bir gerçektir ancak yine de kendi işlerini yaparken gerek kamu iş yerlerinde gerekse özel kuruluşlarda, yasa ve kuralların zayıf ve uygulamaların eksik olduğu yerlerde rastlamaktadırlar. Denetçiler en azından bu kural eksikliğini ve uygulama zayıflığını ortaya koyarak, bunun yolsuzluklara neden olduğunu belirtebilirler.

Yolsuzlukla mücadele, yolsuzluk olaylarına karşı bir dizi düzenleme, rüşvet alan ve verenler için uygulanabilir bir yasa, bilinçlendirme kampanyaları, personelin eğitilmesi, iç denetimin geliştirilmesi, yaptırımların ve teşviklerin uygulanması, söylentilerden korunma mekanizmalarının geliştirilmesi ve bilgiye ulaşımda açık bir yaklaşım gibi unsurları gerektirmektedir. Denetim bunların içinde yalnızca bir mekanizmadır. Denetçiler, ancak yolsuzlukla mücadelede uygun ortam yaratılmışsa başarılı olabilirler. Yolsuzluğun etkin kontrolünün sağlanmasında toplumdaki tüm unsurların bu sürece dahil olması ve ciddi niyet göstermeleri zorunludur. Bir

[167] Muhammad A. KHAN. "Role of Audit In Fighting Corruption" Paper Prepared For Ad Hoc Group Meeting On "Ethics, Integrity and Accountabilitiy in thi Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Impelementaiton of the UN Convention against Corruption", 26-27 September 2006, St. Petersburg , Russia

ülkedeki üst yönetim, yani bir şirketin yöneticisi ya da bir bakan ya da başbakan, yolsuzluğa karışmış ise, denetçilerin bu durumu ortaya çıkaracak her türlü unsura ulaşmalarına engel olunacak ve yolsuzluğun ortaya çıkarılması güçleşecektir. Bunun en güzel örnekleri Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan ve üst yönetimin karıştığı Enron ve WorldCom Şirketleri'ndeki yolsuzluk olaylarıdır.[168]

Khan'a göre, denetçilerin yolsuzlukları önlemede herhangi bir rolleri yoktur, ancak yapılmış yolsuzluk olaylarını çıkartmak için gerekli araştırmaları yapmak ve sonrasında hükümetin doğru adımlar atabilmesine yönelik çeşitli öneriler getirmek gibi rolleri olabilir. Gerçekten de denetçilerin bütün bir sistem içinde tek başlarına yolsuzluğu önleyici bir rol üstlenmeleri mümkün değildir. Onlara böylesine bir misyon yüklenmesi de doğru değildir. Bazen toplum içinde duyulan "bu kadar müfettiş var, bu kadar denetim yapılıyor, halen yolsuzluklar devam ediyor" söylemleri, yolsuzlukların devam ettiği bölümü itibari ile doğru olup, ancak sebebi açısından denetçilerin işlerini iyi yapmamasından değil, denetçilerin ortaya çıkarabildikleri yolsuzlukların üstüne bazen yasal zorunluluklar nedeni ile bazen siyasi iradenin isteksizliği ile gidilememesinden kaynaklanmaktadır. Yasal dokunulmazlıkların olduğu Türkiye gibi ülkelerde ise politikacıların karıştığı yolsuzluklar yargı önüne dahi getirilememekte, çoğu zaman da getirildiğinde zaman aşımından herhangi bir işlem yapılamamaktadır. Ya da sık sık çıkarılan af yasaları ile bu tür suçlar da yargılama konusu olmadan kapanıp gitmektedir. Dolayısı ile denetim açısından önemli bir husus, yapılan denetimlerin sonucunda ortaya çıkarılan yolsuzlukların sorumlularını bulabilecek yasal mekanizmaların kurulması ve işletilebilmesidir. Sorumluların ortaya çıkarılması ve ardından haklarında gerekli yasal yaptırımların uygulanması yolsuzlukları azaltıcı bir etki sağlayabilecektir.

[168] M. A. KHAN. a.g.m. s:5

Genel olarak yolsuzlukların tespiti, klasik mali denetim ile, önleyici tedbirlerin alınması ise daha çok risk denetimi ve performans denetimi ile gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Performans denetimi esas itibariyle, kamu kaynakları üzerinde tasarruf yetkisi bulunanların hesap verme sorumluluğu üzerine kurulmuştur. Risk denetimi ile, iç kontrol mekanizmalarının iyi kurulup kurulmadığı, mevcut kontrol sisteminin hukuka uygunluğu sağlamaya ve usulsüzlükleri ve yolsuzlukları önlemeye yeterli olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmaktadır. Uygulama sonrası yapılan gerek mali ve gerekse performans denetimleri aracılığı ile, kamu mali sisteminde hesap verebilirliğin, mali mevzuatın uygulanmasında yeknesaklığın, israf edilen kaynakların geri kazanımının, yersiz ve fazladan yapılan ödemelerin geri tahsilinin ve verimsiz ve etkin olmayan uygulamalara son verilmesinin sağlanması beklenmektedir.[169]

Yolsuzlukları azaltmada bir önemli nokta da, katılımcı denetimin yapılması olabilir. Katılımcı denetimin unsurları aslında belirli değildir, ancak katılımı sağlamak için bazı çalışmalar da yapılabilir. Örneğin; bir iş yerinde yapılan yeni bir uygulama hakkında çalışanların görüşleri açıkça alınabilir, veya yapılan yeni bir bina hakkında o binanın dayanıklılığı, mimari yapısı, elektrik sistemi, deprem hesapları gibi konularda, gerek yapan kişilerin gerekse o binada çalışanların görüşleri alınabilir. Bu katılımı sağlamak, belki de yapım aşamasında bazı aksaklıkların düzeltilmesine neden olabilecektir, ya da yapılabilecek bir yolsuzluğun önüne geçmeye sebep olacaktır. Dolayısı ile denetim mekanizmalarında artık katılımcı denetim sisteminin geliştirilmesi ve uygulanması, yolsuzlukla mücadelede kullanılacak yöntemlerden birisidir.

Yolsuzluğun denetlenmesinde Üst Denetim Birimlerinin (Supreme Audit Institutions) de rolü önemlidir. Belli ülkelerde kurulmuş bulunan bu Birimler, kamu fonlarının yanlış kullanılması, yetkisiz yapılan harcamalar, hazine kaynaklarını azaltıcı uygulamaların yapılması gibi konularda önemli

[169] Erol, AKBULUT. "Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003, s.13

raporlar hazırlamaktadırlar. Bu birimler bulundukları ülkelerde bağımsız hareket edebildikleri için saygı görmektedirler. Ancak, bu birimlerde önemli olan burada çalışan denetim elemanlarının çok iyi eğitim almalarını sağlayarak yolsuzluk konusunda neyi rapor edeceklerini öğretebilmektir. Böyle birimlerin varlığı yolsuzluklarla mücadele etmek isteyen yasa yapıcılar için büyük destek unsurlarıdır. Bunlar mali yönetim sistemlerini güçlendirerek, iç kontrol sistemlerini gözden geçirerek ve bu konudaki zayıflıkları ortaya koyup düzeltmek sureti ile yolsuzlukları önlemede etkin olmaya çalışmaktadırlar. Bu birimlerin oluşturduğu ve her üç yılda bir uluslararası düzeyde konferans düzenleyen Uluslararası Üst Denetim Birimleri Organizasyonu (The International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI) da vardır ve dünya çapında bir federasyon şeklinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Çoğu ülkenin denetim konusunda kendi standartları olmasına rağmen birçok ülke INTOSAI ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu'nun (International Federation of Accountants) tarafından belirlenen standartları uygulamaya başlamışlardır. [170]

Bu birimler denetim mekanizmaları olarak, mali denetim, ön denetim, kontrol denetimi, performans denetimi, hazırlayıcı denetim, bilgisayar denetimi, yönetimde iç denetim ve dolandırıcılık denetimi standartlarının belirlenmesi gibi mekanizmaların kullanılmasını önermektedirler. Yine yolsuzluğu önlemede öneriler olarak bu birimler, daha fazla eğitim seminerleri düzenlenmesi, teftiş kurullarının güçlendirilmesi, hazırlık denetimi yapacak birimlerin kurulması, dolandırıcılık denetimi standartlarının belirlenmesi, atama sisteminin profesyonel hale getirilmesi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün desteklenmesi, ulusal yolsuzluk karşıtı kurum ve kuruluşların desteklenmesi ve bunlarla işbirliği yapılması, etik kuralların belirlenerek bunların yaygınlaştırılması, bakanlıkların ve diğer kurumların dolandırıcılığı

---

[170] Kenneth, M. DYE. "Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions". In *Performance Accountability and Combating Corruption* edited by Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank., 2007, p. 319

önleyici bir kontrol planı yapmaları için desteklenmesi gibi hususları dile getirmektedirler.[171]

(3)- Yolsuzlukla Mücadelede İstihbarat Servislerinin Rolü

Tüm ekonomik, siyasi, idari ve adli tedbirlerin hayata geçirilmesinin yanında, özellikle yolsuzluk olaylarının ortaya çıkarılması aşamasında en önemli unsurlardan biri istihbarat servislerinin varlığıdır. İstihbarat servisleri, devlet ve toplumun güvenliğiyle onun yaşamsal çıkarlarının korunmasına yönelik bilgilerin bağımsız analizini gerçekleştiren, devletin kilit öneme sahip teşkilatlarındandır. [172]

Özellikle terörizmin ve suç örgütlerinin finansmanında kullanılan kara paraya kaynaklık eden yolsuzluklar bu nedenden ötürü birçok ülkede gizli servislerin en önemli soruşturma sahalarından birisi olarak kabul edilmektedir.[173] Amerika Birleşik Devletlerinde faaliyet gösteren istihbarat servislerinden Federal Soruşturma Bürosu (FBI), Merkezi Haberalma Örgütü (CIA) ve Gizli Servis (Secret Service) yolsuzluk ve bununla bağlantılı olarak kara parayla mücadeleyi temel görev olarak kabul etmektedir. Almanya istihbarat topluluğunun üyeleri olan BND ve BFV de yine bu konuda geniş yetkilerle donatılmışlardır. İsveç ve Norveç'te de istihbarat örgütleri devletin güvenliğini tehdit ettiği gerekçesiyle "yolsuzlukları" ülke güvenliği açısından öncelikli tehdit olarak değerlendirmektedir. Yolsuzlukların sık yaşandığı hatta ülkenin siyasi yaşamını derinden etkilediği ülkelerden birisi olan Rusya Federasyonu'nda iç istihbarattan sorumlu örgüt olan FSB'nin öncelikli görevleri arasında yolsuzlukla mücadele yer almaktadır.[174]

---

[171] Kenneth, DYE. A.g.m. s. 320
[172] "Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi", TESEV Yayınları, İstanbul, 2003
[173] Ufuk, ŞANLI. "Yolsuzlukla Mücadelede İstihbarat Servislerinin Rolü ve Etkisi", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 547
[174] Alexander, FRADKOY. "Fradkoy Asks Spies for Economic Aid", The Moscow Times (January 31, 2005)

Görülmektedir ki, birçok ülkenin istihbarat servisleri yolsuzlukların tespit edilmesi çalışmalarında etkin olarak çalışmaktadırlar. Kanımızca da, istihbarat servisleri yolsuzlukla mücadelede önemli unsurlardır ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve hatta önlenmesi aşamasında gerekli yetki ve görevlerle donatılmaları gerekmektedir. Türkiye gibi bazı ülkelerde halen istihbarat servisleri yolsuzluk olayları ile doğrudan ilgilenmemektedir. Ancak, özellikle önceden edinilen gizli bilgilerin önemi tartışmasızdır. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele, her ülkenin istihbarat servislerinin etkin olarak yürüteceği faaliyetler ile sürdürülebilir. Her ne kadar bazen kendileri yolsuzluğun kaynağı ve konusu olmalarına rağmen, İstihbarat servisleri içinde oluşturulacak yolsuzlukla mücadele birimleri ve unsurları ile bu konuda başarı sağlanması beklenebilir. Zira, halihazırda bu yöntemi kullanan ülkeler mevcuttur ve mücadelede yararlı oldukları bilinmektedir. Bugün, Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkarılan herhangi bir önemli yolsuzluk olayının arkasında istihbarat birimlerinin adı anılmaktadır. Bu anma genel olarak iyi anlamda olmasına rağmen, bazen kötü anlamda da olabilmektedir. Örneğin; 1972 yılında Pakistan'da kurulan ve 70'den fazla ülkede ve 400'den fazla şubeyle hizmet veren Uluslararası Ticaret ve Ekonomi Bankası'nda 1991 yılında 16 miyar dolar buharlaştırıldığının anlaşılması üzerine bankanın bir suç örgütü gibi çalıştığı ortaya çıkarılmış ve hatta bu bankayı Amerikan Merkezi Haber Alma Örgütünün kurduğu yönünde iddialar ortaya atılmıştır.[175] Bu olumsuz örneğe rağmen, istihbarat birimlerinin varlığının, yolsuzlukla mücadelede etkin bir araç kullanılabileceği düşünülmektedir.

(4)- **Yolsuzlukla Mücadelede Temel İlkeler**

Yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası ve ulusal düzeyde yapılması gerekenler, 11 Eylül 1997 tarihinde 93 ülkenin yolsuzlukla mücadele eden sivil toplum örgütlerinin katılımıyla düzenlenen 8. Uluslararası

[175] Erkan, TUNÇDEMİR. ve Ulaş TEMUR. "Dünyada ve Türkiye'de Banka Yolsuzluklarına Genel Bir Bakış", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları. Ed: Süleyman Aydın. Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s. 562

Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda açıklanan "Lima Bildirgesi"nde sıralanmıştır.[176] Bu ilkeler gerçekten yolsuzlukla mücadele konusunda önemli ögeler içermektedir. Bu çerçevede Lima Bildirgesi'ni önemli bir kaynak olarak değerlendirebiliriz. Yolsuzlukla mücadele konusunda yapılması gerekenleri mevcut kaynakları da dikkate alarak bir kez de biz kendi bakış açımız itibariyle, ulusal ve uluslararası düzeyde siyasi, idari ve ekonomik tedbirler olmak üzere sıralayacak olursak,

i- Ulusal Düzeyde;

Siyasi olarak;

1- Yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanması

2- Adil ve idari cezai yaptırımların arttırılması

3- Denetim mekanizmalarının tüm kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları için harekete geçirilmesi

4- Dernek, vakıf, birlik, kooperatif, fon ve benzeri tüm oluşumların devletin yetkili organları tarafından denetlenebilirliğinin sağlanması

5- Denetim organlarının tam bağımsızlığının sağlanması

6- Halkın bilgiye ulaşmada ve bilgi edinmede kolaylaştırıcı kurallar getirilmesi

7- Kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili reformların yapılması

8- Toplum unsurlarının etkin şekilde yönetime katılmalarının sağlanması

9- Yolsuzlukla mücadelede kurumsallaşmanın sağlanması

---

[176] Cahit, M. GÜRAN., Umur, M. TOSUN. "Yolsuzlukla Mücadele Olgusu ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", H.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 21, Sayı 2, 2003, s.149

10- Siyasi partilerin, adayların ve politikacıların gelir ve harcamalarını denetleyecek bağımsız denetim kurumlarının oluşturulması

11- Uluslararası mali kuruluşların ya da yardım organlarının yardım yaparken o ülkedeki yolsuzluk olaylarını dikkate alması

12- Siyasi partilerin ve adayların medyaya karşı açık olmalarının sağlanması

13- Tam bağımsız yazılı ve sözlü basın için, haksız yere rahatsız edilmeme ve bilgi alma hürriyetini garanti altına alacak yasaların oluşturulması

Ekonomik Olarak;

1- Devletin ekonomik hayata müdahalesinin azaltılması

2- Vergi adaletsizliğinin ortadan kaldırılması

3- Kayıt dışı ekonominin kayıtlı hale getirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerin yapılması

4- Gelir dağılımında adaletin sağlanması, eşit işe eşit ücret uygulamasının hayata geçirilmesi

5- Özelleştirme faaliyetlerinin yolsuzluğu önleyecek bir düzen içinde yürütülmesinin sağlanması, özelleştirme ihalelerinin diğer tüm ihaleler gibi yeterince açık, şeffaf ve rekabet koşullarının sağlandığı bir ortamda yapılmasının temin edilmesi

6- Tekellerin ortadan kalkması

7- Vergi kaçakçılığının önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve caydırıcı yasal düzenlemeler getirilmesi, vergi oranlarının düşürülmesi

İdari Olarak;

1- Çalışanlara yönelik eğitim programlarının uygulanması

2- Denetim görevlilerinin özlük haklarının iyileştirilmesi

3- Bürokratik işlemlerin ve kırtasiyeciliğin azaltılması

4- Yolsuzlukla mücadele konusunda güçlü ve bilinçli bir sivil toplum hareketinin oluşturulması

5- Gerek kamu görevlileri gerekse özel sektör çalışanları için etik kurallar belirlenerek buna uygun hareket edilmesinin sağlanması

6- Yönetimde açıklığın, şeffaflığın ve katılımın sağlanması

7- Liyakat sisteminin uygulanması, kişiye göre iş değil, işe göre kişi seçmenin benimsenmesi

8- Yolsuzluktan sabıkalı kişilerin, politik makamlara ve kamu güvenliği ile ilgili yerlere tayinlerinin önlenmesi

9- Hükümet, okullar ve dini kuruluşlarca düzenlenecek eğitim programlarının uygulanması

ii- Uluslararası Düzeyde;

1- Mevcut uluslararası örgütlerin düzenlemiş oldukları sözleşme ve bildirgelerde yer alan hususların taraf ülkelerce eksiksiz yerine getirilmesi

2- Yolsuzlukla mücadele eden sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin uluslararası örgütlerde temsil edilmesine olanak sağlanması

3- Devletlerin ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin katılımının sağlanacağı ve bağlayıcı karar alma yetkisine sahip yeni bir uluslararası örgütün kurulması

4- Çok uluslu şirketlerin rüşvet olaylarına karışmalarını engelleyecek uluslararası kuralların belirlenmesi

5- Yabancı kamu görevlilerinin rüşvet almasını önleyecek tedbirlerin belirlenerek hayata geçirilmesi

6- Uluslararası şirketlerin her ülkede yerel şirketlerle birlikte ihalelere girme koşullarının eşitlenmesi, ayrımcılık yapılmaması

7- Yolsuzluklar konusunda uluslararası etik kuralların belirlenmesi

8- Uluslararası ihale sistemlerinin şeffaflaştırılması

9- Yolsuzluğa karışan firmaların tespit edilerek kara listeye alınması ve dünya kamuoyuna duyurulması

10- Yolsuzluk davalarının basitleştirilmesi ve hızlandırılması amacı ile Uluslararası Barolar Derneği'nce önerilerin hazırlanması

11- Uluslararası kabul görmüş şeffaf muhasebe standartlarının geliştirilmesi

12- Uluslararası alanda iş yapabilecek ve yetki tanınmış bağımsız denetim kurumlarının oluşturulması

Maddeler halinde saydığımız ve çok temel bazı unsurların yer aldığı bu sıralama, yolsuzluğun azaltılması için yapılması gereken iş ve işlemlerin kısa bir özetidir. Tüm bu iş ve işlemlerin hayata geçirilebilmesi karar alıcılara ve uygulayıcılara bağlıdır. Yani yasama, yürütme ve yargı erklerinin ortak hedef doğrultusunda işbirliği içinde çalışmalarına bağlıdır. Bu üçlü erk mücadeleyi yürütürken sivil toplum, medya gibi dış unsurların desteklerini aldıkları sürece olumlu sonuçlar alınması mümkün olabilecektir.

iii- Diğer Unsurlar

Yolsuzluk gibi uluslar arası boyutları olan bir konuda temel prensiplerin yeterli olabilmesi, başka etkin tedbirlerin de uygulamaya konulmasını gerektirir. Bunlar arasında aşağıda öngörülen önleyici tedbirlerin etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Ekonomide serbest piyasa şartlarının yaygınlaştırılmasının, bir ülkedeki kişi başına düşen gelir miktarının fazla oluşunun, idarenin merkeziyetçi olmasının, genç ve eğitimli bir nüfusa sahip olmanın, ülkedeki genel güvenliğin ve kamu düzeninin iyi derecede olmasının, bir ülkedeki dış ticarete açıklık oranının yüksek olmasının, yargıda yolsuzluk suçlarında ceza alma ihtimallerinin yüksek olması ve uzun süreli hapis cezalarının ön görülmesinin, işsizliği azaltmanın, kamu görevlilerinin maaşlarını artırmanın, sivil toplum örgütlerini etkin kılan mekanizmalar geliştirmenin ve sonuç olarak hukukun üstünlüğünü sağlamanın yolsuzlukları önlemede ve azaltmada önemli rolleri olduğunu söyleyebiliriz. [177]

Yolsuzluğu kontrol etmenin yöntemlerinden biri de Yolsuzluk Karşıtı Bağımsız Kuruluşlar kurmaktır. Bunun ilk örneği 1952 yılında Singapur'da kurulan Yolsuzluk Olaylarını Araştırma Bürosu'dur. Bu tür oluşumlarda bağımsız yapı, politik müdahaleleri ve bürokratik dışsal etkileri bertaraf ettiği için etkili olmaları muhtemeldir. Ancak, bu bağımsızlığın yargı ile olan ilişkilerde ve diğer bazı kamu kurumları ile olan ilişkilerde sınırlamalara tabi tutulması da kaçınılmazdır. Yine de bu kuruluşların bağımsız nitelikleri ve özerk yapıları ile kamuoyunda yaratacakları güven, diğer devlet kurumları ile kuracakları dengeli ve yapıcı işbirliği, çok boyutlu yaklaşımı benimsemeleri nedeni ile başarılı olabilecekleri düşünülmektedir. Bu konuda Singapur örneği yanında, oldukça iyi bir başka örnek Yolsuzlukla Mücadele Bağımsız Kurulu adı altında Hong Kong'da mevcuttur. [178] Gerçekten de yalnız sahtecilik ve

[177] Ayrıntılı Bilgi için Bknz: Ö.F. Kartın. "Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelede İyi Yönetişimin Etkisi ve Önemi", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları. Ed: Süleyman Aydın. Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 631-640

[178] Kamuran, BALLI. "Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 2004, ss. 67-69

yolsuzlukla ilgilenen özerk, bağımsız, görevlerini yerine getirebilmesine imkan tanıyacak yeterli olanaklarla donatılmış, siyasal etkilerden uzak, müstakil ve büyük ölçüde nitelikli kişilerden oluşan bir kurumun kurulması yolsuzlukları önlemede önemli roller oynayabilir.[179]

Yolsuzlukları önlemede medyanın da doğru şekilde kullanılmasının önemi büyüktür. Skandallarla uğraşmaktan ziyade gerçekçi yolsuzluk olaylarının haber yapıldığı bir medyanın mücadeleye sağlayacağı katkı açıktır. Özellikle medya kontrolünün özel sektör üzerinde etkili olduğunu söylemek gerekir. Bu kapsamda, medya, halk ile politikacıların yüz yüze gelmelerini sağlamalı, önemli konularda doğrudan tartışma imkanı verilmeli ve politikacılar doğrudan halk tarafından eleştirilebilmelidir. Örneğin, İtalya'daki temiz eller operasyonunda medyanın son derece önemli görevler üstlendiği görülmüştür.[180]

Yolsuzluk çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilir, dolayısıyla yolsuzlukla mücadele de çok yönlü olmalıdır. Yolsuzluğu teşvik eden faktörleri azaltmak için geliştirilen politikaların kalıcılığı bunlara yasal içerik kazandırılarak sağlanabilir. Yoksullukla mücadele de yolsuzluğu önlemek kadar önemlidir.[181] Ancak özellikle geri kalmış, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bu tür yasal düzenlemeleri yapacak içsel mekanizmaların kurulması oldukça zordur. Bazen de sistemin kendisi bu düzenlemelere izin vermemektedir. Ancak yine de, uzun vadeli plan ve programlarla, uluslararası desteği de alarak ve bu konuda ciddi irade gösterebilen ülkeler yolsuzlukla mücadelede ilerleme sağlayabileceklerdir.

---

[179] Kemal, ÖZSEMERCİ. "Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", Mayıs 2003 tarihinde Tahran'da yapılan III ECOSAI Seminerinde sunulan "T. C. Sayıştayı Ulusal Tebliği"nin Türkçe çevirisi, Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s.133

[180] Namık, K. ÖZTÜRK. "Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya'dan Ders Alınabilir mi?", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1, Mart 2001, ss.1-13

[181] Joseph, STİGLİTZ."Yolsuzluk Mücadelesinde Yolsuzluk", Ekonomik Forum, Kasım, 2006

Yoksullukla mücadele yolsuzluğu önlemenin temel yöntemlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Milenyum Kalkınma Hedefi'nde açıklandığı üzere 2015 yılında yaşanacak olan aşırı yoksullukların önlenebilmesi için yolsuzluklarla mücadele edilmesi bir zorunluluktur. Kısacası, yoksulluk ile yolsuzluk birbirine doğrudan bağlantılı unsurlardır. Para, yolsuzluk nedeni ile kimilerinin cebine haksıca girerken, toplumun en temel ihtiyaçları olan eğitim ve sağlık gibi konularda yeterli yatırım yapılamamaktadır. G-8'ler Zirvesinin 2005 yılı toplantısında Afrika'nın en yoksul ülkelerinde fakirliği azaltmanın yolunun ciddi anti-yolsuzluk önlemleri almaktan geçtiği kabul edilmiştir. Ancak ulusal düzeyde mücadele etmek yeterli değildir. Özellikle refah düzeyi yüksek ülkeler çıkaracakları yasalarla şirketlerin iş almak için rüşveti kabul edilebilir bir unsur olarak görmekten vazgeçirmeleri gerekmektedir. [182]

Yolsuzlukla mücadelede kamu görevlilerinin, gerek işe başlama aşamasında gerek sonrasında periyodik olarak mal varlıklarını açıklamalarının da önemli bir önleyici unsur olduğu kabul edilmektedir. Bu konuda her ülkede farklı uygulamalar söz konusudur. Bu ilke, Birleşmiş Milletler ve Afrika Birliği gibi örgütlerin sözleşmelerinde de yer almaktadır. Buna rağmen, mal varlığı açıklanmasına ilişkin düzenleme olan ülkelerde bunun yolsuzluğu azaltıp azaltmadığı tartışmalıdır.[183] Ancak, iyi düzenlenmiş bir yasa ile mal varlığı beyanının yolsuzlukları önlemede etkin olacağı düşünülebilir. Örneğin; getirilecek bir yasal düzenleme ile tüm kişi ve kurumların mal varlıklarını ve bunların kaynaklarını açıklamaları istendikten sonra, açıklanmayan mal varlığı sonradan tespit edildiğinde ilgili kişi ya da kurumun tüm mal varlığına el konulmakla birlikte uzun süreli hapis cezası verilmesinin öngörülmesi sağlanabilir. Yine, haksız kazancını açıklama imkanı getiren bir düzenleme ile bu beyanda bulunanlara yönelik olarak küçük yaptırımlar getirilirken, haksız kazancını açıklamayıp sonradan yapılan araştırmalar sonunda ortaya çıkarılan haksız kazançların muhatapları için

[182] Cobus, SWARDT. A.g.m., s.121
[183] Ayrıntılı bilgi için bknz. Ranjana MUKHERJEE ve Ömer GÖKÇEKUŞ. "Officals' asset declaration laws: do they prevent corruption?", IT Küresel Corruption Report 2006, Berlin

çok daha ağır maddi ve manevi cezaların öngörülmesi de bir yöntem olabilir. Dolayısı ile mal varlığını açıklama ile birlikte, o güne kadar edinilen haksız kazanç miktarını açıklama da önemli bir unsurdur. Ayrıca, mal varlığını açıklamanın Türkiye'de olduğu gibi belli periyotlarla yapılması da caydırıcı nitelikte görülebilir. Burada önemli olan, verilen beyanların doğru olup olmadığını kontrol edecek etkin bir mekanizma kurabilmektir. Kişiler zaman zaman haksız edindikleri malları başka kişiler üzerine kayıtlı olarak gösterebilmekte ve gerçeğe aykırı beyanda bulunabilmektedirler. Bunun da önlenmesi için gerçekçi ve ciddi yaptırımlar getirilmesi önleyici olabilecektir.

Yolsuzluğu önlemede özellikle özel sektörde "ortak şeffaflık" kavramından söz edilmektedir. Yolsuzlukla mücadelede ortaklığın yolunun ortak şeffaflıktan geçtiği belirtilmektedir. Ortak şeffaflıkta ilk unsur, uygulanabilecek ve iç denetim mekanizmalarını da içeren bir etik kurallar bütünün şirketlerde benimsenmesi ve çalışanlarına duyurulmasıdır. Bir diğer öge ortak eylem yapmada gönüllü olmaktır. Bir diğeri de yolsuzlukların izlendiğinin ve ilgili yerlere rapor edildiğinin bilinmesidir.[184] Şeffaflık, iyi yönetişimin temel kuralıdır ve ülke güvenliğini ilgilendiren gizli bilgiler dışında hemen her alanda uygulanması gereken bir yöntemdir. Vatandaşların, kendilerinin nasıl yönetildiğini bilmelerine hakları vardır. Aynı şekilde, bir şirkette çalışan personelin de şirketin genel mali ve idari bilgilerine ulaşabilme hakkı olmalıdır. Şeffaflık ilkesi, gerçek anlamda ve saptırılmadan uygulandığında, yolsuzlukları önlemede en etkin yollardan biri olacaktır.

Yolsuzlukla mücadelede kamu bütçesini kontrol eden denetim mekanizmalarının önemi de büyüktür. Bu denetim 3 yoldan yapılabilir; idari, yargısal ve parlamenter denetim. İdari düzeyde kontrol de, maliyenin denetimi, yönetimsel ilişkilerin denetimi, kamu işlem ve hizmetlerinin denetimi, adli hizmetlerin denetimi ve devletin genel denetimi şeklinde

[184] Harriet, FLETCHER. "Corporate Tarnsparency in the fight Against Corruption", IT Küresel Corruption Report 2003

olmalıdır. Yargısal denetim üst yargı organlarınca, parlamenter denetim de Ulusal Meclislerin çıkaracağı yasalarla yapılmalıdır.[185]

Yolsuzlukla mücadelede ulusal düzeyde bir dürüstlük sisteminin kurulması gerektiği de açıktır. Yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası ortak yapılan çalışmalardan, toplumun maksimum düzeyde fayda sağlayabilmesi için bu konuda devletin siyasi iradesini açıkça ortaya koyması gereklidir. Bu en temel şarttır. Yolsuzluğa karşı mücadelede aktörlerin de iyi belirlenmesi gerekir. Ekonomik ve siyasi unsurların alacakları tedbirler bu aşamada önem kazanmaktadır. Ulusal düzeyde dürüstlüğün sağlanamadığı toplumları uluslararası alanda mücadeleye ikna etmek de çok zor olacaktır. Dolayısı ile öncelikle ülke içinde ulusal tedbirleri almak ve uygulamak gereklidir. Bu da ancak devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin yolsuzlukla mücadele konusundaki mutabakatla mümkün olabilecektir. Bu temin edilmeden, mücadele yapılması oldukça zordur.[186]

Yolsuzluğun çözümünü formüllere dayandıran yazarlar da vardır. Bunlardan biri olan Klitggard'ın formülü şöyledir;

Yolsuzluk= Tekel+Keyfilik- Sorumluluk ve Hesap Verebilirlik[187]

Bu formüle göre, yolsuzluğu kontrol etmek için tekelci anlayıştan vazgeçilmeli, çalışanların keyfi gücü azaltılmalı, sorumluluk ve hesap verebilirlik arttırılmalıdır. Tabii bu formül yolsuzluğu önleme yöntemlerinden yalnızca bir tanesinin özetlenmiş halidir. Çözüm bu kadar basit olsa idi başka hiçbir işlem yapmadan bu formül üzerinde çalışılarak sorun çözülebilirdi. Ancak tek başına hiçbir formül ya da çözüm önerisi yolsuzluğu sona erdirmeye yeterli değildir. Zaten yolsuzluğu bitirmek de mümkün değildir.

[185] Aboulaye, B. TCHANE. A.g.e. s. 42
[186] "Les Acteurs et Les Mecanismes Internatıonaux D'Integrite", Combattre la Corruption, Transparency International, Editions Karthala, Paris, 2002 s. 289
[187] Ayrıntılı bilgi için bknz. Ray, KLİTGAARD. and Ronald, ABAROA. Corrupt cities: A Practical Guide to Cure and Prevention, ICS Pres, Oakland, California. 2000

Hedeflenen, yolsuzluğun tüm toplumsal hayatı etkileyen unsurlarını en aza indirerek bu sorundan olabildiğince az zarar görmektir. Dolayısı ile yapılması gereken, bugüne kadar yapılmış ve gerçek verilere dayanan tüm çözüm önerilerinin birlikte değerlendirilerek ideal bir yöntem bulmaktır. Daha önce de belirttiğimiz gibi aslında çözüm, yeni keşfedilecek bir konu değildir. Tek yapılması gereken mevcut çözüm yollarını uygulamaktır. Bu da söz konusu çözüm yollarının tüm ülke yönetimleri tarafından, kendi özel şartlarını ve uluslar arası konumlarını dikkate almak suretiyle, cesaretle ve taviz vermeden hayata geçirilmesi ile başlayacaktır.

Sonuç olarak yolsuzluğu azaltmayı hedefleyen herhangi bir ciddi strateji, her durumda en az 4 cephede eylem gerektirmektedir:

1. Müsamaha göstermeksizin yolsuzlukla mücadele için içten ve somut bir taahhüt ortaya koymak,

2. Bürokrasiyi ve vergi teşvikleri gibi uygulamaları azaltıp yolsuzluk talebini aşağı indirecek şekilde politikalarda değişikliğe gitmek ve bunları mümkün olduğunca şeffaf ve adaletli hale getirmek,

3. Kamu sektöründe ücretleri yükselterek, dürüst davranışları teşvik ederek ve etkin kontrol mekanizmaları ve cezalar tesis ederek yolsuzluk arzını azaltmak,

4. Siyasi partilerin finansman sorununu bir şekilde çözmek.[188]

Dolayısı ile yolsuzlukla en seri ve en etkili şekilde mücadele edilmesi yalnız parlamento, devlet denetim kuruluşları, adli makamlar ile kolluk güçlerinin değil aynı zamanda, bütün vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin harekete geçirilmesi ile mümkün olacaktır.[189] Yolsuzlukla

[188] Vito, TANZİ. Dünya Çapında Yolsuzluk: Nedenleri, Boyutları, Sonuçları, Çözüm Yolları, Çev: Gamze Kösekahya, C:\Documents and Settings\pc\Desktop\YOLSUZLUKLA MÜCADELE DERNEĞİ.htm, Yararlanma Tarihi: 20.03.2008

[189] Necip, POLAT. "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s.65

mücadele zor bir savaştır. Bu mücadelede utanmazlık, bozgun, umutsuzluk, kötü niyet ve ihanetle karşı karşıya kalmak mümkündür. Düşman maskeli olduğu için savaşmak da o kadar risklidir. Ancak bu mücadele, her vatandaşın hangi kurumda ya da alanda çalışıyorsa çalışsın üzerine düşen bir görevdir. Bu mücadelede ülkelerin tek başlarına hareket etmeleri yeterli değildir ve uluslararası işbirliği şarttır. Bu konuda özellikle Afrika, Avrupa ve Amerika kıtası ülkelerinin deneyimlerinden faydalanmalıdır.[190]

Çalışmamızın son bölümünde kurulmasını önereceğimiz uluslararası örgüt ile de amaçlanan, belki de ülkeleri bu çözüm yollarını harekete geçirme aşamasında desteklemek, yönlendirmek ve hatta zorlamaktır. Ancak bu sayede yolsuzluğun tüm dünyayı saran zehirli kollarından arındırmak mümkün olabilecek ya da en azından bazı kötü eller kırılabilecektir. Yeni örgütlenme önerisine geçmeden, bugün dünyamızda yolsuzlukla mücadele konusunda faaliyet gösteren belli başlı uluslar üstü ve uluslararası örgütleri tek tek ele almakta fayda vardır. Tüm uluslararası örgütleri bir tez çalışması içinde ele almak mümkün olmadığından, bu bölümde, öncelikle yolsuzluk konusundaki faaliyetlerinin büyüklüğü ve etkinliği, sonra da dünya kamuoyu üzerindeki genel etkinliklerine göre, diğerlerine oranla en çok öne çıkan örgütlere yer verilmeye çalışılmıştır.

[190] Abdoulaye, B. TCHANE. Lutter Contre La Corruption: Un Imperatif Pour le Developpement du Benin dans l'economie Internationale, Paris, Aout 2000, pp.184-185

BÖLÜM II

ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN YOLSUZLUKLA MÜCADELE STRATEJİLERİ

A- YOLSUZLUĞUN ULUSLARARASI BOYUT KAZANMASI

Toplumların yapısını olumsuz yönde etkileyen ve çıkar ilişkilerini ön plana çıkaran yolsuzluk olaylarının hemen tüm dünya ülkelerinde görülmesi ve etkilerinin çok geniş olması nedeni ile hemen hemen tüm bölgesel ve küresel uluslararası örgütler kendilerine üye olan ülkeler içinde meydana gelen yolsuzluklarla ilgili olarak çeşitli düzenlemelere gitmişlerdir. Bu düzenlemeler bazen yeni sözleşmeler hazırlamak ve üyelerine imzalatmak, bazen bir bildirge yayınlamak veya tavsiye kararları almak şeklinde gerçekleşmiştir. Bugün de çoğu uluslararası örgütün yaptığı, benzer faaliyetlerdir. Birtakım örgütler ise kendi üye ülkelerine yönelik olarak daha kapsamlı çalışmalar yapmakta, görevlendirdikleri uzmanlar aracılığı ile bu ülkelerde yolsuzluk olaylarını ayrıntılı olarak inceleyip bir rapor haline getirmekte ve bunu yayınlamaktadırlar. Bu konuda Dünya Bankası'nın genel olarak 3.Dünya ülkeleri olarak kabul ettiğimiz az gelişmiş ülkeler ile ilgili ülke raporları hazırladığı, OECD'nin ise gelişmiş ülkelere yönelik olarak bu tür raporları hazırladığını görmekteyiz.

Uluslararası alanda yolsuzlukla mücadele çalışmalarının ciddi anlamda 1990'lı yıllardan sonra başladığını görmekteyiz. Bu gecikmenin, yolsuzluk gibi sıkıntılı bir konu ile ilgili olarak, uluslararası boyutta harekete geçmenin zaman almasından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Yolsuzluk konusunun uluslararası kuruluşların gündemine girme biçimi,

ulusal ve uluslararası düzeyde konuya gösterilen ilginin sebeplerinin de farklı olacağını düşündürmektedir. Yolsuzluk, ulusal düzeydeki tartışmalarda başlangıçta kirlenme ve yozlaşma gibi daha çok ahlaki ve toplumsal kaygılarla ilişkili görülürken, uluslararası kuruluşlar açısından açıkça rekabet koşulları üzerine yaptığı olumsuz etkiler nedeniyle bir ilgi söz konusudur.[191] Sermayenin küreleşmesi ve artan uluslararası entegrasyon yolsuzlukları küresel bir boyuta taşmıştır. Bunun yanında finans sisteminin elektronikleşmesi, bir yandan yolsuzluk fırsatlarını artırıcı ve aynı zamanda yolsuzlukları kolaylaştırıcı bir etki yaparken, diğer yandan yolsuzluklarla mücadeleyi zorlaştırmaktadır.[192]

Yolsuzluk konusunun uluslararası kuruluşların gündemine, bu alanlardaki farklı uygulamalardan yakınan ve özellikle Avrupalı şirketler karşısında haksız rekabete maruz kaldıklarını iddia eden Amerikalı siyasetçiler ve ihracatçılar tarafından taşındığını iddia eden Tanzi, 1994 yılında yabancı ülkelerdeki ihalelerde Fransız şirketlerinin 10 milyar frank, Alman şirketlerinin 3 milyar dolar civarında rüşvet verdiklerini söylemiştir. Avrupalı şirketler verdikleri rüşveti muhasebeleştirme ve karlarından düşme imkanına sahipken, ABD yasaları gereğince bu imkanı kullanamayan ABD şirketlerinin, yeni piyasaların rekabete açıldığı yıllarda yolsuzluk konusundaki çeşitli uluslararası girişimlere bu kaygılarla ön ayak olduklarını söylemek mümkündür. Yine 1997 yılında meydana gelen Doğu Asya ekonomik krizinin kökeninde bölge ülkelerinin yolsuzluğa dayalı devlet-iş dünyası ilişkilerinin patlak vermesi, IMF gibi ekonomik örgütlerin bu konuya olan ilgisini artırmış ve hükümetlerin ve mali kurumların şeffaflığı ve açıklığı, iyi yönetişim kavramı içinde gündeme getirilmeye başlanmıştır. Kısacası, 1990'lı yıllardan sonra

---

[191] Pınar, BEDİRHANOĞLU. "Yolsuzluk, Yeni Sağın Hegemonya Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü", İktisat, Siyaset ve Devlet Üzerine Yazılar, Prof.Dr. Kemali Saybaşılı'ya Armağan, Bağlam Yayınları, 2004

[192] Patrick, GLYNN., Stephen J. KOBRİN and Naim MOİSES. "The Globalization of Corruption", Ed: Eliot, A. Kimberley. Corruption and the Global Economy, Institute For International Economics, Washington DC, 1997

yolsuzlukla mücadele tartışmalarının sayı ve nitelik olarak da değiştiğini söylemek mümkündür.

Gerçekten de bazı ülkeler için ulusal düzeyde mücadele yapmanın yanında uluslararası mekanizmaların devreye girmesi mücadelede hızlandırıcı rol oynamıştır. Örneğin; Hırvatistan ve Romanya Avrupa Birliği'ne üye olduktan sonra yolsuzlukla mücadele konusundaki çabalarını artırmışlardır. Yine Asya-Pasifik bölgesinde ADB-OECD Anti-Yolsuzluk Girişimi 25 ülkeyi bir araya getirerek mücadelede işbirliğini sağlamayı hedeflemiştir. Benzer şekilde Latin Amerika'da Amerikan Devletleri Örgütü'nün yeniden gözden geçirme mekanizmasının varlığı bağımsız gruplara yolsuzlukla ilgili gelişmeleri yakından takip etme imkanı tanımıştır.[193] Ulusal düzeyde çabalar devam etmekle birlikte özellikle ülkelerin uluslararası belgelere imza atmaya başlamaları ve sözleşme hükümlerini yavaş da olsa yerine getirmeye başlamaları olumlu gelişmeler olarak görülmektedir.

Yolsuzluk olaylarının bazen ülkelerin iç meselelerinden değil dış dünya ile olan bağlantıları nedeni ile de gündeme geldiği görülmektedir. Örneğin, Afrika ülkelerindeki yolsuzluk olayları yanlıca iç etkenlerin değil, dünyanın geri kalan ülkeleri ile yaşanan ekonomik ilişkilerin de bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır.[194]

Yolsuzlukların, aşağıda sıralanan nedenlerden dolayı uluslararası kuruluşların ilgisini çektiği belirtilmektedir.[195]

- Uluslararası kuruluşlar, yapmış oldukları yardımların ve sağlamış oldukları kredilerin en etkili biçimde kullanılmasını isterler,

---

[193] Cobus, SWARDT. "Lessons Learned from Anti-Corruption Campaigns Around the World", IT Küresel Corruption Report, 2006, Paris
[194] "Les Acteurs et Les Mecanismes Internatıonaux D'Integrite", Combattre la Corruption, Transparency International, Editions Karthala, Paris, 2002 pp. 273-274
[195] Ackerman. A.g.e. s.178

- Uluslararası kuruluşlar, yardımlarda bulundukları ülkelerin yolsuzlukla mücadele ve reform programlarını doğrudan desteklemek isterler,

- Uluslararası kuruluşlar, çok uluslu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerde, rüşvet ödemelerini engelleme ve bu şirketlerin yatırım yaptıkları ülkelerdeki reformları desteklemelerini isterler,

- Uluslararası kuruluşlar, ülkeler arasındaki kara para akışının kontrol edilmesinde ve uluslararası mali suçlar konusunda işbirliği yaparak yolsuzlukları kontrol altında tutmak isterler.

Ekonomik ve siyasi birçok sebep uluslararası kuruluşların yolsuzluk olaylarına ilgisini artırmasının gerçek sebepleridir. Ancak, sebep ne olursa olsun gerek bölgesel (Afrika Birliği, Güney Amerika Ülkeleri Birliği, Avrupa Birliği, ASEAN gibi…) gerekse küresel (Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası vb.) uluslararası kuruluşların son 15-20 yıldır yolsuzluğun ciddi bir sorun olduğunun farkına vararak kendi bünyelerinde çeşitli çalışmalara imza attıklarını görmekteyiz. Bu örgütlerden yolsuzlukla mücadele konusunda önemli adımlar atarak üyelerini bu mücadelede harekete geçiren ve diğerlerine göre göreceli olarak daha başarılı olan örgütleri ve kuruluşları burada teker teker mercek altına almaya başlayacağız. Gerçekten de uluslararası kuruluşların yukarıda sayılan isteklerini gerçekleştirmede samimi olup olmadıklarını ve başarılı olup olmadıklarını bu bölümde görmek mümkün olacaktır.

B- ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN FAALİYETLERİ

1- Birleşmiş Milletler

Günümüzde, dünyanın en fazla üyesi (192) bulunan ve küresel uluslararası örgüt niteliğinde bulunan Birleşmiş Milletler Örgütü'nün kurulduğu ilk yıllarda yolsuzlukla ilgili çalışmalar yapmamıştır. Ancak gelişen dünya ekonomisi sistemlerine bağlı olarak artan yolsuzluk olaylarının, hemen tüm dünya ülkelerinde görülmeye başlaması ve ülke yönetimlerini sarsacak düzeyde etkilerinin görülmesi üzerine uluslararası alanda etkinliği ve varlığı halen tartışılmakla birlikte Birleşmiş Milletler konu ile ilgilenmeye başlamıştır. Örgütün yolsuzluk konusu ile ilgilenmesi ilk olarak 1975 yılında aralarında uluslararası ticaret işlemlerindeki rüşvetin de bulunduğu bütün yolsuzluk uygulamalarını mahkum eden 3514 sayılı kararın alınması ile başlamıştır. Birleşmiş Milletler Örgütünde yolsuzlukla ilgili faaliyetler Uyuşturucu ve Suçlarla Mücadele Komisyonu bünyesinde yürütülmekte, sadece yolsuzlukla mücadele eden bir birim bulunmamaktadır.

a- Temel Belgeler

Birleşmiş Milletlerin, doğrudan yolsuzluklarla ilgili olmamakla beraber, görevlilerin yetki istismarından kaynaklanan suçlarla ilgili olarak 29 Kasım 1985 tarihinde "Birleşmiş Milletler Suçtan ve Yetki İstismarından Mağdur Olanlara Adalet Sağlanmasına Dair Temel Prensipler Bildirisi"ni yayınladığını görmekteyiz. Yetki istismarından mağdur olanların da birer yolsuzluk mağduru olduğunu kabul edersek, bu metnin üye devletler nezdinde ciddi etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Zira, yetki istismarından mağdur olanlarla ilgili olan 19 uncu maddede aynen; "Devletler, yetki istismarını yasaklamak ve bu tür istismardan dolayı mağdur olanlara başvuru yolları sağlamak üzere iç hukukta gerekli düzenlemeleri yaparlar. Bu başvuru yolları, özellikle, giderimi ve/veya tazminatı, ve gerekli her türlü maddi, tıbbı, psikolojik ve toplumsal

yardım ve desteği kapsar."[196] Denilerek üye ülkeleri zorlayıcı bir hüküm getirilmiş olmaktadır. Bu tür çoğu bildiri ve deklarasyonun tavsiye niteliği taşıdığı dikkate alındığında bu metnin daha yaptırım gücü olan ya da üyeleri zorlayan bir metin olduğu söylenebilir.

Bağımsız bir birim bulunmamakla birlikte Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 12 Aralık 1996 tarihinde **"**Yolsuzluğa Karşı Eylem ve Kamu Görevlileri İçin Uluslararası Davranış Kuralları**"** adı altında bir metin yayınlamış, bu metnin ilk cümlesinde de; **"**toplumların güvenliğini ve istikrarını tehlikeye düşüren, demokratik ve ahlaki değerleri zayıflatan ve sosyal, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi tehlikeye atan yolsuzluğun ortaya çıkardığı ciddi problemlerden endişe duyulmaktadır**"** denilerek yolsuzluğun temel nitelikleri belirtilmiş ve artık tüm dünya için tehdit olduğu açıkça ortaya konulmuştur. [197] Aynı metinde yolsuzluğun 90'lı yıllarda ulusal sınırları aşan ve bütün toplumları ve ekonomileri etkileyen bir olay olduğundan uluslararası işbirliğinin gerekli olduğu vurgusu yapılmıştır. Örgüt içi mekanizmalara ve örgüt dışında yer alan etkin uluslararası örgütlere yönelik birtakım talep ve önerilerin yer aldığı metnin geri kalan bölümünde, yolsuzluğun önlenmesi ve kontrol altına alınması için üye ülkelere daha etkin hizmet verilmesi ve teknik destek sağlanması için Genel Sekreter göreve çağrılmaktadır. Ancak görülmüştür ki; Genel Sekreterler o tarihten bu yana kendilerine verilen bu önemli görevi etkin bir şekilde yerine getirememişlerdir. Genel Sekreterlerin geniş katılımlı basın toplantılarında ya da Genel Kurullarda yolsuzluk konusuna gereği gibi değindiği, uluslararası kamuoyunun dikkatini çektiği görülmemiştir. Genel Sekreter bu çerçevede, **"**Hukuk Devleti İlkesinin Korunması ve Teşviki: Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Eylem**"** başlıklı bir Rapor yayınlamakla yetinmiştir.[198]

---

[196] http://www.yolsuzluklamücadele.org/mevzuat/bm7.htm , Yararlanma Tarihi: 11.05.2008

[197] United Nations, International Code of Conduct for Public Officials, United Nations General Assembly 82 nd Plenary Meeting, 12 December 1996. Kaynak: http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN, Yararlanma Tarihi: 12.03.2008

[198] Ayrıntılı bilgi için bknz. Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ed: Coşkun Can, AKTAN. Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara 2002

Bu kuralların yayımlanmasından 4 gün sonra Birleşmiş Milletler Genel Kurulu bu kez, "Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Deklarasyonu"nu yayınlamıştır. [199] 16 Aralık tarihli bu deklarasyonda ise, genel olarak yolsuzluk uygulamalarını önlemek için Hükümetler işbirliğine çağrılmakta, Ekonomik ve Sosyal Konseyin bazı kararlarına atıfta bulunulmakta, yolsuzluk ve rüşvet konusunun daha ayrıntılı ve düzenli bir şekilde incelenmesinin sürdürülmesi talebine yer verilmektedir.

Bu deklarasyon, özellikle rüşvet kavramını ayrıntılı bir şekilde tanımladıktan sonra bu uygulamayı yapmamak üzere uluslararası şirketlere çağrıda bulunmakta, hükümetlere de bu konuda ciddi yasal düzenlemeler yapmaları için gerekli çalışmaları başlatmaları tavsiyesinde bulunmaktadır. Bu deklarasyonun önemli bir noktası da, üyelerini bağlayıcı bazı maddeler içermesidir. Zira Deklarasyonun ekinin giriş bölümünde, "Bireysel olarak veya uluslararası ya da bölgesel organizasyonlar yoluyla her bir devletin kendi anayasasına ve temel hukuki ilkelerine ve ulusal kanun ve prosedürlere uygun olarak benimsenen kanun ve ilkelere tabi faaliyetleri gerçekleştiren üye devletler aşağıdaki hususlarda söz vererek kendilerini bağlarlar" denilerek, devamında üye ülkelerin rüşvet ve yolsuzlukla mücadele konusunda neler yapmaları gerektiği tek tek sayılmıştır. Özellikle 1 inci madde bu anlamda önemlidir. Amacı ifade eden madde şöyledir; "Özellikle uluslararası ticari ilişkilerde rüşveti yasaklayan mevcut kanunların etkin bir şekilde uygulanmasına çalışmak konusunda olmak üzere, uluslararası ticari ilişkilerde yolsuzluk, rüşvetin bütün türleri ve ilgili tüm yasadışı uygulamalarla mücadele etmek, bu amaçla kanuni düzenleme yoksa kanuni düzenlemeye gitmek ve kendi yetkileri çerçevesinde bu Deklarasyon'un hedeflerini gerçekleştirmek için etkin ve somut eylemler gerçekleştirmek".

---

[199] United Nations, Declaration Against Corruption and Bribery in İnternational Commercial Transactions, United Nations General Assembly 86 th Plenary Meeting, 16 December 1996. Kaynak: http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN.191, Yararlanma Tarihi: 22.05.2008

Burada üye ülkelerin uluslararası rüşveti önlemek konusunda kendi iç yasal düzenlemelerini yapmaları gerektiği açıkça belirtilmiştir. Ancak, üye ülkelerden kaç tanesinin ya da hangilerinin bu konuda bir mevzuat çalışması yaptığı bilinmemektedir. Örneğin Türkiye'de "Mal bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu" zaten 1990 yılında yayımlanmıştı. Kamu görevlilerinin uyacakları etik kuralları düzenleyen mevzuat ise ancak 2004 yılında hayata geçirilebilmiştir. Kısacası, Birleşmiş Milletlerin 1996 tarihinde yayınladığı deklarasyon gereği Türkiye Cumhuriyeti herhangi bir mevzuat değişikliğine ya da yeni mevzuat düzenlemesine gitmemiştir. Buradan, uluslararası örgütler deklarasyon gibi bazı metinlerle bağlayıcı kararlar alsa bile bunun gereği yerine getirilmediğinde ne olacağı sorusunun halen belirsiz olduğu sonucu çıkmaktadır. Aslında uluslararası örgüt bu konudaki kararlılığını ortaya koymaktadır. Ancak örgütün genel işleyişi ve karar alma mekanizmalarının yaptırım içermemesi nedeni ile sözleşme hükümleri uygulanmadığında yapılacak hukuki bir işlem olmadığı anlaşılmaktadır. Aslında bu durum yalnızca yolsuzlukla mücadele konusunda alınan kararlarda değil, hemen tüm Birleşmiş Milletler organlarının kararlarında söz konusudur.

Örneğin, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun ve Güvenlik Konseyi'nin, İsrail'in Filistin topraklarından geri çekilmesi ve saldırıları durdurması konusunda birçok kararı olmasına rağmen bu ülkenin halen saldırılarını ve işgali sürdürüyor olması, Birleşmiş Milletler kararlarının etkinliğini ve geçerliliğini tartışılır kılmaktadır. Zaten son yıllarda örgütle ilgili en büyük eleştiriler de örgütün bu konumundan gelmektedir. Hatta örgütün varlığı dahi tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmaları burada bir kenara bırakarak halen Birleşmiş Milletler Örgütünün dünyanın en büyük ve en fazla üyeli uluslararası örgütü olduğunu dikkate alarak ve yarattığı kamuoyu etkisini göz önünde bulundurarak örgütün yolsuzlukla mücadele konusunda gösterdiği çabaları anlatmaya devam etmekte fayda vardır.

Bu Deklarasyondan 3 yıl sonra da Birleşmiş Milletler **"**Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklara Karşı Eylem Kararı**"**nı almıştır. 15 Aralık 1998 tarihinde alınan bu karar ile de, yine önceki bazı yasal düzenlemelere atıfta bulunulmakta, Genel Sekreterin "Yolsuzluk ve Rüşvete karşı Eylem" isimli raporuna dikkat çekilmekte, işbirliği çağrısı yinelenmektedir.[200] Bu eylem kararında; "Amerikan Devletleri Örgütü tarafından kabul edilen Yolsuzluğa Karşı Amerikalılar Arası Konvansiyonu (The Inter-American Convention against Corruption), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü tarafından kabul edilen Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Konvansiyonu (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), Uluslararası Örgütlü Suçlar ve Yolsuzluğun Önlenmesi ve Kontrolü ile İlgili Dakar Deklarasyonu (The Dakar Declaration on the Prevention and Control of Organized Transnational Crime and Corruption), Uluslararası Suçların Önlenmesi ve Kontrolü ile İlgili Manila Daklarasyonu (The Manila Declaration on the Prevention and Control of Transnational Crime) ve Avrupa Birliği'nin kamu görevlilerini ya da Avrupa Birliğine üye devletlerin kamu görevlilerini kapsayan Yolsuzluğa Karşı Mücadele Konvansiyonu (The Convention on the Fight against Corruption)'nu da içeren yolsuzlukla mücadeleye yönelik son zamanlardaki çok-taraflı inisiyatiflerden memnuniyet duyar;"[201] ifadesine yer verilerek diğer uluslararası örgütlerin çalışmalarına atıfta bulunulmuş ve bir anlamda örgütün tam desteği verilmiştir.

Aslında uluslararası örgütler arasında yolsuzlukla mücadele konusunda sürekli olarak tavsiye edilen işbirliğinin bir parçası da kullanılan bu yöntemdir. Yani bir uluslararası örgütün hazırladığı ve uygulamaya

---

[200] United Nations, Declaration Against Corruption and Bribery in İnternational Commercial Transactions, United Nations General Assembly 91 st Plenary Meeting, 15 December 1998.
[201] United Nations, Action against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, United Nations General Assembly 91st Plenary Meeting, 15 December 1998. Kaynak: http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Law/treaties.htm#Resolutions, Yararlanma Tarihi: 12.06.2008

koyduğu bir sözleşmenin diğer uluslararası örgütün hazırladığı sözleşmede adının geçmesi ya da atıfta bulunulması. Bu husus örgütler arasındaki dayanışmayı göstermesi açısından önemlidir. Ancak, bu metnin adının bir "eylem kararı" olmasına karşın metin incelendiğinde etkin ve aktif bir eylemden söz etmek mümkün değildir. Diğer çoğu uluslararası deklarasyonlarda olduğu gibi kullanılan tabirler, "dikkat çeker", "anımsatır", "memnuniyet duyar", "takdirle karşılar" ve "talep eder" gibi temenni ve takdir cümleleri olmuştur. Üye ülkelere yönelik ve onları bu konuda harekete geçirecek bir eylem planı söz konusu değildir. Dolayısı ile uluslararası kamuoyunu tatmin edici bir metin olmaktan çok uzaktır. Yalnızca bu konudaki hassasiyet bir kez daha tekrarlanmıştır.

Bu metinlerden de anlaşılacağı üzere, Birleşmiş Milletlerin yaptırım gücü olan bir kararı, ya da uygulaması söz konusu değildir. Genel olarak uygulamayı, hükümetlerin bu konuda gösterecekleri kararlılık sonrasında yapabilecekleri yasal düzenlemelere ve çok uluslu şirketlerin iyi niyetine bırakmıştır. Bu durum da, zaten yolsuzluğun kaynağı sayılabilecek bu şirketleri hiç bağlamamış, hükümetler nezdinde de, siyasi iradelere bırakılmış bir tavsiye olmaktan öteye gidememiştir.

Birleşmiş Milletlerin yolsuzluk konusunda yaptığı ilk ciddi yazılı çalışma 2000 yılı Haziran ayında Birleşmiş Milletler (UNICRI) tarafından basılan "Responding to the Challenges of Corruption" isimli kitaptır. Yolsuzluk ile ilgili olarak ilk uluslararası anlaşma niteliğindeki metin de Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (Palermo Konvansiyonu) dir. Organize suçlarla mücadelede ilk uluslararası düzenlemedir. 15 Kasım 2000'de BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş olup 12-15 Aralık 2000 tarihinde Palermo'da imzaya açılmıştır. Türkiye Sözleşmeyi 30.01.2003 tarih ve 4800 sayılı Kanun ile kabul etmiştir.

Bu sözleşmenin amacı; sınıraşan örgütlü suçların önlenmesi ve daha etkili bir şekilde mücadele edilmesi için işbirliğinin geliştirilmesidir.

Sözleşme, sınıraşan nitelikteki ve örgütlü suç gruplarınca işlenen

i. üst sınırı 4 yıl veya daha fazla hürriyetten mahrumiyeti veya daha ağır bir cezayı gerektiren suçlar (ağır suçlar),

ii. örgütlü suç grubuna katılma,

iii. karapara aklama,

iv. yolsuzluk ve

v. adaletin engellenmesi suçlarını kapsamaktadır.

Karapara aklama suçu Sözleşmenin 6 ncı maddesinde düzenlenmiştir. Sözleşme ile, taraf devletlerden kara para aklama suçunda öncül suçları; ağır suçlar, örgütlü suç grubuna katılma, yolsuzluk ve adaletin engellenmesi suçlarını da kapsayacak şekilde en geniş şekliyle belirlemeleri istenmiş, ülkelerce öncül suçların tespitinde sayma yönteminin benimsenmesi durumunda ise asgari olarak örgütlü suç gruplarınca işlenen suçların kara para aklamanın öncül suçu olarak belirlenmesi istenmiştir.

Sözleşmenin "Yolsuzluğun Suç Haline Getirilmesi" başlıklı 8 inci maddesinde aktif ve pasif rüşvet fiilleri yolsuzluk suçu olarak tanımlanmıştır. Sözleşmenin "Yolsuzluğa Karşı Önlemler" başlıklı 9 uncu maddesinde; ülkelerin dürüstlüğü hakim kılmak ve kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemek, ortaya çıkarmak ve cezalandırmak için yasal, idari veya diğer etkin önlemleri almaları istenilmektedir. Ayrıca kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemede, ortaya çıkarmada ve cezalandırmada yetkili kılınan mercilerin

etkinliğini ve bağımsızlığını yeterli düzeyde sağlamak üzere ülkelerin gerekli önlemleri almaları öngörülmektedir. [202]

b- Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

Bundan sonraki asıl önemli gelişme ise, "Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi"nin 2005 yılı Aralık ayında Meksika'nın Merida şehrinde, 140 üye ülke tarafından imzalanmış olmasıdır. 71 maddeden oluşan Sözleşmenin birinci maddesinde amaç, ikinci kısmında terimler, üçüncü kısmında da kapsam belirtilmektedir. Sözleşmede temel amaç; "Yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele amacıyla alınan önlemlerin daha etkin ve verimli kılınması, malvarlığının geri alınması dahil olmak üzere, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği ve teknik yardımlaşmanın teşvik edilmesi, kolaylaştırılması ve desteklenmesi ve bütünlüğünün, hesap verme sorumluluğunun ve kamusal işlemlerin ve kamu malvarlığının uygun yönetimin teşvik edilmesi" olarak belirtilmiştir.

Terimler bölümünde, kamu görevlilerinin tanımı açıkça yapılmış, metin içinde geçen bazı deyimlerin açıklamalarına yer verilmiş, daha sonraki bölümlerde Sözleşmenin kapsamı belirtildikten sonra taraf ülkelerin egemenliklerini koruduğu belirtilmiş ve Önleyici Tedbirlerin anlatıldığı İkinci Bölüme geçilmiştir. Burada ve Sözleşmenin geri kalan bölümlerinde genel olarak taraf devletlerin yolsuzlukla mücadele konusunda yapmaları gereken çalışmalar teker teker sayılmakta, özellikle iç hukuk sisteminde yapılması gereken yasal düzenlemelere vurgu yapılmakta, bu konuda gerek diğer üye devletlerle gerekse diğer uluslararası örgütlerle işbirliği tavsiyeleri yinelenmektedir.

Ancak yolsuzluk konusuna kamuoyunun dikkatini çekmek ve yolsuzlukla mücadelede toplumsal katılımı sağlamak açısından önemli bir

[202] http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukua.htm, Yararlanma Tarihi: 21.04.2008

maddenin de Sözleşme içinde yer aldığını görmekteyiz. Sözleşmenin "Toplumsal Katılım" başlıklı 13 üncü maddesi aynen şöyle kaleme alınmıştır**;** "Her Taraf Devlet, imkanları ölçüsünde ve iç hukukunun temel ilkelerine uygun olarak, yolsuzlukla mücadelede, yolsuzluğun önlenmesinde ve yolsuzluğun varlığı, nedenleri, boyutları ve yönelttiği tehdit hakkında toplumsal bilinci yükseltmek amacıyla sivil toplum örgütleri, hükümet-dışı kuruluşlar ve yerel toplum örgütleri gibi kamu sektörü dışındaki bireylerin ve grupların aktif katılımını geliştirmek için uygun önlemleri alacaktır".

Burada, özellikle yolsuzlukla ilgili konularda kamuoyunun gereği gibi bilgilendirilmesi, olayları takip edebilmesi için gerekli mekanizmaların kurulması için taraf ülkelerin önlemler alması gerektiği vurgulanarak, yolsuzluk olaylarının gündemde kalması amaçlanmış, yolsuzluğun ortaya çıktığı kurum ya da kuruluşların kamuoyu tarafından bilinmesinin bu kurum ve kuruluşlara getireceği maddi ve manevi zararlar dikkate alınmıştır. Büyük bir yolsuzluk olayının patlak verdiği bir uluslararası şirketin uluslararası kamuoyunda karşı karşıya kalacağı zararları kestirmek biraz güç gözükse de en azından büyük bir prestij kaybına ve maddi zarara uğrayacağı tartışmasızdır.

Yolsuzlukla mücadele konusunda bugüne kadar yapılmış belki de en kapsamlı sözleşme olan bu metin, oldukça ayrıntılı bir şekilde hazırlanmış, mali suçların takibinden görevin kötüye kullanılmasına, üyeler arasında teknik yardım ve bilgi değişiminden, yolsuzlukla edinilen mal varlıklarının geri alınmasına, karşılıklı adli ve idari yardımdan, suçluların iadesine kadar birçok konuda taraf devletlere sorumluluk ve yükümlülükler getirmektedir. İmzacı taraf devletlere ciddi yükümlülükler getiren bu Sözleşmenin getirdiği en önemli bir yenilik 63 üncü maddede belirtilen Taraf Devletler Konferansı'nın toplanmasıdır. Her yıl toplanması öngörülen bu konferansta, Sözleşmede yer alan hususların ortaklaşa gözden geçirilmesi, yeni işbirliği alanlarının geliştirilmesi ve çözüm önerilerinin tartışılması gibi hususların görüşülmesi

karara bağlanmıştır. Bu hüküm içinde de en önemli unsur ise; maddenin son fıkrasında yer alan **"**Taraf Devletler Konferansı, gerekli görürse, Sözleşmenin etkili biçimde uygulanmasına yardımcı olmak üzere uygun bir mekanizma ya da birim kuracaktır." İbaresinin bulunmasıdır. Bu hüküm, Birleşmiş Milletler bünyesinde yolsuzlukla mücadele konusunda müstakil bir birim kurulmasına imkan tanıyan bir madde olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, ne yazık ki bugüne kadar Taraf Devletler Konferansı böyle bir birimin kurulması için karar almış değildir.

Sözleşmenin öngördüğü onbir yolsuzluk suçundan biri de "özel sektörde zimmet" suçudur. Özel sektörde zimmet suçu, ilk defa bir uluslararası hukuk belgesinde yer almaktadır. Sözleşmede adli yardım konusu, diğer uluslararası belgelerden daha geniş bir şekilde düzenlenmiştir. Sözleşmenin yürürlüğe girmesiyle birlikte, iki ülkeden yalnızca birinde suç teşkil etse dahi yolsuzluk suçlarından dolayı adli yardım talebinde bulunulması artık mümkün olabilecektir.

Sözleşme her ne kadar taraf devletlere tüm sorumluluğu yüklemekte ve uygulamayı tamamen taraf devletlerin insiyatifine bırakmakta ve taraf devletlerin Sözleşmede belirtilen hükümlere uymadığı takdirde ne gibi bir yaptırım uygulanacağı belli olmasa da, bugün dünyada var olan en fazla üyeli uluslararası örgüt olan Birleşmiş Milletlerin, geç de olsa böyle bir metni kaleme almış olması sevindirici bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

c- Diğer Faaliyetler

Birleşmiş Milletler, yolsuzlukla mücadele konusunda daha etkin adımlar atmak amacı ile 9 Aralık tarihini 2006 yılından başlamak üzere "Yolsuzlukla Mücadele Günü" olarak ilan etmiştir ve slogan olarak da "Yolsuzluğu Durdurabilirsiniz", "Yolsuzlukta Herkes Bedel Öder" gibi mesajlar kullanmaya başlamıştır. Ancak burada önemli olan nokta, her sözleşmede

olduğu gibi sözleşmenin imzalanmakla kalmaması ve uygulanması konusudur. Sözleşmeni imzalanmasından sonra yolsuzluk olaylarında bir azalma görülmemesi üzerine Birleşmiş Milletler sözleşmede belirtilen hususların taraf ülkelerce uygulanmasını sağlamak için yoğun bir çaba içine girmiştir. Yolsuzluk Mücadele Gününün ilanı bu çerçevede atılan ciddi bir adım olarak değerlendirilmektedir. Yeryüzünde birçok özel günün kutlandığı ve nerede ise her günün bir özel gün olduğu günümüzde, Yolsuzluk konusuna ancak 2006 yılında bir gün bulunabilmiş olması da hayli dikkat çekicidir.

Yolsuzluğa dünya çapında ilgiyi çekmek amacı ile de 2006 yılında Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suçlar Batı ve Orta Afrika Bölgesel Komitesi Yolsuzlukla Mücadele Gününün kutlanması için Cape Verde'yi seçmiş ve Amerikan Basketbol Liginden gelen basketbolcular ile, Delaware Üniversitesi basketbolcularının katkısı ile ortaokul düzeyinde 150 öğrenci bir araya getirilmiş ve "Yolsuzluğa Karşı Basketbol Kliniği" sloganı ile bir faaliyet düzenlenmiştir.[203]

Birleşmiş Milletler 2006 yılında UNODC (Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suçlar Komisyonu) resmi internet sitesinde yayınladığı Yolsuzluk Raporuna göre dünya üzerindeki ülkelerin her birinde yolsuzluğun yüzlerce türü vardır ve her yıl yaklaşık 1 trilyon dolar yolsuzluk kapsamındaki faaliyetlerde kullanılmaktadır. Konuyla ilgili olarak tanıtım amacıyla Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanıp dağıtılan metinler aracılığıyla konuya uluslararası kamuoyunun dikkati çekilmektedir. Bu bildirilerin birinde yolsuzlukla mücadele edildiği takdirde, şirketlerin yasal olmayan vergi niteliğindeki bir parayı ödemek zorunda kalmayacakları, iç ve dış yatırımın artacağı, yolsuzlukla mücadele eden ülke yönetimlerinin vatandaşlarının güvenini kazanacağı ve bunun demokrasiyi destekleyeceği, bu konuda kurallar koymanın vatandaşları ve iş sahiplerini rahatlatacağı ve daha güvenli

[203] http://www.un.org/, Yararlanma Tarihi: 11.06.2008

ve insan haklarına saygılı bir şekilde yaşama şanslarının olduğu, organize suçları, insan ve uyuşturucu ticaretini ve terörizmi azaltacağı belirtilmektedir. Bir kısmında ise, somut bazı bilgilere yer verilerek bu konuda kazananın vatandaşlar olduğu vurgulanmaktadır.

Buna ilişkin örnekler olarak da, bir Doğu Avrupa ülkesinin (adı verilmiyor) yolsuzlukla mücadele konusunda aldığı etkin tedbirler sonucunda bir sonraki yılda yasal vergi gelirlerinin %32 oranında arttığı, bir Batı Afrika ülkesinin Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu kurmak sureti ile milyonlarca doları dış ülke bankalarından ülke bankalarına çektiği, iki Orta Amerika ülkesinde iki gazetecinin ortaya çıkardığı yolsuzluk nedeni ile, iki devlet başkanının hapis cezası aldıkları, bir sivil toplum kuruluşunun bir Asya ülkesinde vatandaşları bu konuda nasıl bilgilendirdiği ve bu sayede vergi gelirlerinin nasıl arttığı verilmektedir. [204]

Yolsuzlukla mücadele konusunda çalışmalar yapan Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suçlar Komisyonu, amaçlarını ve faaliyet alanlarını aşağıdaki gibi belirlemiştir;

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin tüm dünya ülkeleri tarafından onaylanmasını ve yolsuzlukla mücadele konusunda daha etkin bir yasal düzenleme yapılmasını sağlamak, - yolsuzlukla mücadele edebilecek bağımsız yapıların kurulmasına aracılık etmek ve yardımcı olmak, - ülkelere adli yargılama konusunda garanti vermek, - ulusal ve uluslararası düzeyde yolsuzluğun olumsuz etkilerini giderebilmek için etkin metodlar geliştirmek, - yolsuzluğun önlenmesi, araştırılması ve yargılanması için etkili bir eğitim programı uygulamak, - yolsuzlukla mücadele konusunda politikalar oluşturabilmek amacı ile diğer kurumlarla, sivil toplum örgütleri ve uluslararası örgütlerle işbirliği yapmak, karşılıklı teknik destek sağlamak ve görüş alış verişinde bulunmak, - 9 Aralık Yolsuzlukla Mücadele Gününü ilan

[204] http://www.unodc.org/unodc/event_2006-12-09_1.html, Yararlanma Tarihi: 17.04.2008

ederek uluslararası kamuoyunun konuya olan dikkatini çekmek, - yolsuzluğun herkesin hayatını olumsuz yönde etkilediğini göstermek ve çözüm bulmak için herkesi bu konuda göreve çağırmak.

Komisyon yolsuzlukla mücadelenin daha etkin sürdürülebilmesini sağlamak amacı ile son beş yıldır yaklaşık 100 üye ülke ile ortak faaliyetler sürdürmektedir. Bu çerçevede Komisyon, Sözleşmenin uygulanmasını kolaylaştırmak amacı ile yasal rehber hazırlamış, yine Sözleşmenin etkin bir şekilde hayata geçirilebilmesi için 2007 yılında politika yapıcılar ve uygulayıcılar için teknik rehber hazırlamış, savcılar ve soruşturmacılar için yolsuzluk karşıtı kuralları belirleyen bir el kitabı hazırlamış, yolsuzlukla mücadele ülke değerlendirmeleri yapmış ve ayrıca yolsuzlukla mücadele el kitabı yayınlamıştır.

Komisyon Başkanı Antonio Maria Costa, 9 aralık 2006 tarihinde Viyana'da yaptığı açıklamada yolsuzluğa bir kez daha dikkat çekerek, yolsuzluğun iki suçlu tarafı olduğunu, paranın bu iki taraf arasında el değiştirdiğinde herkesin bedeli ödediğini belirtmiştir. Aynı mesajında Costa, şirketlerin, bankaların, parlamentoların, bağımsız yolsuzlukla mücadele kuruluşlarının, sivil toplum örgütlerinin, basının, yerel yönetimlerin, uluslararası memurların yolsuzlukla mücadele konusunda yapmaları gereken şeyler olduğunu birer cümle ile açıklamış ve sonunda dünya ölçeğinde yolsuzluğa tahammülün azaldığını, yolsuzluğa karışanların cezalandırıldıklarını, yolsuzluk yapan hükümetlerin bir sonraki seçimleri kaybetmeye başladıklarını belirterek, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesinin daha çok ülke tarafından etkin bir şekilde uygulanması halinde dünya çapında yolsuzluk olaylarının ciddi oranda azalacağı ümidini taşıdığını ifade etmiştir. Costa'nın bu iyi niyetli ve ümit vaat eden açıklamalarına rağmen yolsuzluk olayları devam etmekte ve birçok ülke de halen Sözleşmeyi imzalamamakta, imzalayan ülkeler de gereği gibi uygulamamaktadırlar.

Özellikle Amerika Birleşik Devletleri'nde dünyanın ekonomisine yön veren çok büyük ve çok uluslu şirketlerin daha fazla ekonomik güç kazanmak için birçok usulsüz yola başvurdukları bilinmektedir. Bu büyük şirketler bir çeşit "ekonomik tetikçiler" yaratmak suretiyle belli ülkelere ya da belli ülkelerin şirketlerine yüksek faizli borç para vermektedir. Ekonomik tetikçiler işlerini iyi yaptılar ise, borç miktarının aşırı olması nedeni ile borcu alan tarafın da hem ana parayı hem de faizini istenilen zamanda ödeyememesi durumunda "diyet" başka konularda gündeme gelmektedir. Bunların başında da Birleşmiş Milletler'de kullanılacak oyların kontrolü, topraklarında askeri üsler kurulması, petrol gibi enerji kaynaklarına kolay erişim sağlanması yani imtiyaz tanınması gibi hususlar gelmektedir. Ekvador, uzun yıllardır benzer bir oyunun içindedir. Bu ülkede, 1970'den beri, "petrol patlaması" olarak bilinen bu dönemde, resmi yoksulluk oranı %50'den %70'e ve işsizlik %15'ten %70'e çıkarken, kamu borcu da 240 milyon dolardan 16 milyar dolara yükselmiştir. Hemen tüm üçüncü dünya ülkeleri böyle bir komplonun içine girmişlerdir ve 2004 yılı itibari ile bu ülkelerde toplam borç 2,5 trilyon dolara yükselirken, yalnızca bu borcun faizi yıllık 375 milyar dolar civarında olmaktadır. [205]

Açıkça görülmektedir ki, yolsuzluk yöntemlerini kullanarak neredeyse tüm üçüncü dünya ülkelerini borç batağına saplayan şirketler küresel ekonomik dünyada cirit atarken, ne Birleşmiş Milletler ne de başka bir uluslararası oluşum bunlara engel olabilmektedir. Yolsuzlukla mücadelede kurulan tüm mekanizmalar, somut olarak ancak kısmı faydalar sağlayabilmekte, gerçekte değişen hiç bir şey olmamaktadır. Aksi olsaydı, bugün üçüncü dünya ülkelerinde özel mülkiyet ve parasal kaynakların ortalama %70-%90 arasıdaki kısmı, nüfusun %1'inin elinde olur muydu? Bu sonuçların gerçekleşmesinin kökeninde, yolsuzlukların yattığını söylemek mümkündür. Güçlü olanın güçsüzü sömürmesi de bir yolsuzluktur. Ve ne yazık ki bu kural güçlünün haklı olduğu gibi bir sonuca ulaştırmaktadır ve bu sorun, tamamen ayrı bir tez çalışmasının konusu olabilecektir.

[205] John, PERKİNS. Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafları, Çev: Murat Kayı, A.P.R.I.L Yayınları, Kasım 2007, s. 18

Bizim burada anlatmak istediğimiz, yolsuzluk olaylarının toplumları giderek yoksullaştırdığı, toplumlar yoksullaştıkça yolsuzlukların daha da fazla arttığı ve böylece etki-tepki ilişkisi içinde iki unsurun da önlenemez bir şekilde yükseldiğidir. Birleşmiş Milletler, 44 milyar dolar miktarındaki bir para ile yeryüzündeki her bir kişiye temiz su, yeterli beslenme, gerekli sağlık koşulları ve temel eğitim olanaklarını sağlayabileceğini açıklarken, bunun yaklaşık iki katı kadar parayı Amerika Birleşik Devletleri Irak'taki savaşı sürdürmek için harcamıştır. Birleşmiş Milletler bu parayı bulamadığı için de, özellikle üçüncü dünya ülkelerinde milyonlarca insan her yıl açlık ve diğer temel sorunlar nedeni ile ölmektedirler. Görülmektedir ki, yolsuzluklar oluşturdukları sonuçlar itibari ile dünyadaki ölüm oranlarını dahi artırıcı bir unsur haline gelmiştir. Yolsuzluklar olmasa idi, bu ülkeler sömürü düzeninden kurtulacak, yalnızca dünyanın belli ekonomik kartellerine olan borçlarını ödemekle uğraşmayacak, kendi toplumlarının kalkınmasını sağlayacak tedbirleri alabileceklerdi.

Bütün bu faaliyet ve yolsuzluğu önlemeye yönelik söylemlere rağmen Birleşmiş Milletler bünyesinde salt yolsuzlukla mücadele konusunda bir alt komitenin, komisyonun ya da çalışma grubunun dahi oluşturulmamış olması dikkat çekicidir. Yolsuzlukla ilgili konular halen Uyuşturucu ve Suçlar Komisyonu bünyesinde ilgilenilmekte, dolayısı ile birincil önem verilmemektedir. Bugüne kadar, 2000 yılında kurulan geçici (ad hoc) komitenin çalışmaları ile hazırlanan 2005 yılındaki Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi dışında Birleşmiş Milletler Örgütünün bu konuda ciddi bir mücadele içinde olduğunu söylemek de zordur. Sözleşmede öngörülen Taraf Devletler Konferansı'nın da düzenli olarak yapılmaması dikkat çekicidir. Yine bu sözleşmede kurulabileceği öngörülen alt birim ile ilgili bir çalışma da söz konusu değildir. Bu konuda daha ciddi adımlar atması beklenen böylesine önemli bir kurumun, halen bu konuda bir alt komisyon ya da komite kurmamış olması büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Bu konudaki eksik irade ve faaliyetlerin nedeni olarak, örgütün bu konuyu halen dünya için ciddi bir tehdit olarak görmemesi ya da yolsuzluğun kollarının bu örgütü de

sarmış olma ihtimalini göstermek mümkündür. Günümüzde, Dünya Bankası Başkanının bile bir gönül ilişkisi nedeni ile başkanı olduğu kurum içinde yolsuzluk yaptığı dikkate alınırsa, yolsuzluğun bir türevinin de mutlaka Birleşmiş Milletler örgütü içinde de var olduğunu söylemek büyük bir iddia olmayacaktır. Zaten, en baştaki tezimiz de yolsuzluğun dünyada var olan tüm kurum ve kuruluşlarda var olabileceği ve bununla yeterince mücadele edilmediğidir. Mücadele eden kuruluşların da bu çabalarında yeterince başarılı olamadıklarıdır. Görülmektedir ki, dünyanın 192 ülkesini bünyesine katmış büyüklükte ve etkinlikte bir örgüt bile yolsuzluk konusunu bir komisyonun alt sıralarda ilgileneceği bir konu olarak değerlendirip, yılda bir kez göstermelik faaliyetler yapmaktan öteye gidememektedir. Bu durum, tüm dünya ülkeleri üzerinde en etkili tavsiye kararlarını alabilecek olan evrensel bir örgütün bile bu konuda yetersiz kaldığının açık bir göstergesidir.

Kadın haklarından çocuk haklarına, göçmenlerden bilim ve haberleşme komitelerine kadar birçok farklı alanda faaliyetlerini komite ve komisyonlarla yürüten örgütün, bütün bu alt organların işleyiş amaçları ile yakından ilgisi olan Yolsuzluk konusunda böyle bir yapısallaşmaya gitmemiş olması, Örgütün bu konuya olan yaklaşımını doğrudan yansıtan bir hususdur. Yine de, etkin mekanizmalar kurulamamasına rağmen ve yaptırım gücü olmamasına rağmen, etkin kamuoyu oluşturmada göreceli bir başarısı olan Birleşmiş Milletler Örgütü'nün yolsuzlukla mücadele konusundaki çalışmalarını önceki yıllara göre hızlandırdığını, daha etkin olmaya çalıştığını, daha büyük katılım ve işbirliği sağlamaya gayret sarf ettiğini söylemek mümkündür. Ancak, örgütten beklenen, bu konuda daha somut sonuç alabilir adımlar atmasıdır.

2- Dünya Bankası

İkinci Dünya Savaşı sırasında ABD New Hampshire eyaletinin Bretton Woods şehrinde oluşturulan Dünya Bankası, önceleri savaş sonrası

Avrupasının imarına yardımcı olmuş, 250 milyon ABD doları tutarındaki ilk kredi Fransa'nın imarı için 1947 yılında verilmiştir. Geçiş süreci içindeki gelişmekte olan ekonomileri etkileyen felâketler, acil durumlar ve savaş sonrası rehabilitasyon ihtiyaçları karşısında, İmar Bankasının faaliyetleri önemli bir odak noktası oluşturmuştur. Bugünün Bankası ise, faaliyetlerinin temel amacını yoksulluğun azaltılması olarak saptamış bulunmaktadır. Bu nedenle Dünya Bankası, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelere kredi, garanti, analitik çalışmalar, borç yükünün azaltılması, kapasite arttırılması, küresel yönetim ve danışma sağlayarak destek vermektedir. Kurulduğu dönemde Washington, D.C.'de yerleşik mühendisler ve finansal analistlerden oluşan homojen bir kadrosu olan Banka, bugün ekonomistleri, kamu politikası ile sektörel uzmanları ve sosyal bilimcileri içeren çok disiplinli ve farklılıklar arz eden bir kadro ile hizmet vermektedir. Bu kadronun %40'ı üye ülke bürolarında çalışmaktadır. Karmaşık bir yapıya sahip olan Banka birbiriyle yakından bağıntılı beş kalkınma kurumunu kapsayan bir Grup haline gelmiştir: Bu kurumlar; Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD), Uluslararası Kalkınma Birliği (IDA), Uluslararası Finans Kurumu (IFC), Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA), ve Uluslararası Yatırım Anlaşmazlıkları Çözüm Merkezi (ICSID).[206]

a – Ana Stratejiler

Bugün için 184 üyesi olan Dünya Bankası'nın önemli faaliyetlerinden biri de yolsuzlukla mücadeledir. 1996'dan beri Banka, 100'e yakın ülkede yolsuzluğa karşı 600'ü aşan yönetim önlem programına önderlik etmiştir. Bu önlemler, kamu yetkililerince varlıkların açıklanmasından, hakimlerin eğitilmesi ve gazetecilere soruşturucu muhabirliğin öğretilmesine kadar değişmektedir. Yeni projelerin dörtte biri, kamu harcaması ve finansal reform koşullarını içermektedir. Banka'nın yolsuzluğu ortadan kaldırma taahhüdü, soruna küresel olarak tepki gösterilmesine yardımcı olmuştur. Dünya

[206] http://www.worldbank.org.tr/, Yararlanma Tarihi:24.05.2008

Bankası; planlama ve işlemsel faaliyetlerinde yönetimle ilgili ve yolsuzluğu önleyici önlemleri bir araya getirmeye çalışmaktadır. Banka, ayrıca finanse ettiği projelerin yolsuzluktan arındırılmasını sağlamakla da yükümlüdür. Son dört yıl içinde Banka, ödünç verilmesi konusunda ve yolsuzlukla ilgili olarak sıkı kurallar koymuş ve ayrıca yolsuzluk şikâyetleri için kimlik sorulmayacak bir telefon hattı oluşturmuştur. 2002 Temmuz ayı itibariyle de Banka, 77 firma ve kişiyi belirleyerek, Banka ile finans sözleşmesi yapmasını yasaklamıştır.

Görülmektedir ki, Dünya Bankası yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine 1996 yılında başlayabilmiştir. Başlangıç eylemi olarak da 7 Ekim 1996'da yayımlanan **"**Dünya Bankası; Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel**"** başlıklı bildirisini gösterebiliriz. Bu bildiride, yolsuzluğun ekonomik verimliliği azalttığı, kaynakları fakirlerden zenginlere aktardığı, iş hayatının maliyetini arttırdığı, kamu giderlerinde sapmalara yol açtığı ve yabancı yatırımcıları caydırdığı, ayrıca kalkınma programları ve insani yardım için gerekli olan unsurları aşındırdığından dolayı mücadele edilmesi gereken bir unsur olarak ortaya konulmuştur. Bankanın temel yaklaşımları; iktisat politikası reformu, kurumsal reform, güvene dayalı kontrol ve çok taraflı ortaklık olarak belirtilmektedir. Dünya Bankası iktisat politikası reformu çerçevesinde, iktisadi reform ile ticaret rejiminin, mali sektörlerin ve yatırımla ilgili kanunların reformunun, ihracat lisansları, döviz ve banka kredi tahsisleri gibi idari mekanizmalar yerini piyasa mekanizmasına bırakarak "rant kollama"nın etkilerini hafifleteceğini bildirmektedir. Vergi reformu ile de, vergi sistemlerinin basitleştirilip güçlendirilerek vergi toplama kapasitesinin arttırılması ve gümrükler ile vergi iadesindeki yolsuzluğu azaltacağı iddia edilmektedir.

Bunun yanında; fiyat kontrollerinin ortadan kaldırılması, kamusal düzenlemelerin basitleştirilmesi ve rekabetçi olmayan piyasalarda faaliyette bulunan özel işletmeler ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili düzenlemelerin güçlendirilmesinin saydamlığı ve kanunlara uymayı artıracağı, saydam ve

açık özelleştirme politikalarının yolsuzluk riskini azaltacağı öngörülmektedir. Yine iyi düzenlenmiş çevresel ve sosyal hizmet politikalarının yolsuzluk fırsatını en aza indirebileceği gibi hususlar, iktisat politikası reformunun içinde yer alan ögeler olarak görülmektedir. Dünya Bankası'na göre, kendisinden borç alan ülkelerde meydana gelen yolsuzluklar bu ülkelerde makroekonomik istikrarı bozmakta, firmaları kayıt dışı ekonomiye itmekte, yabancı doğrudan yatırımları azaltmakta, küçük girişimcilerin büyümesini engellemekte, çevre sorunlarına yol açmakta ve yoksulları olumsuz yönde etkilemektedir. [207]

Dünya Bankası, her ülke için farklı stratejiler geliştirilmesi gerektiğini kabul etse de, siyasi denetlenebilirliğin arttırılmasını, devletin kurumsal olarak sınırlandırılmasını, sivil toplumun ve bağımsız bir medyanın geliştirilmesini, rekabetçi bir özel sektör yapısının oluşturulmasını ve kamu yönetiminin ıslah edilmesini yolsuzluğa karşı sürdürülecek çok boyutlu bir mücadele stratejisinin en önemli yapıtaşları olarak belirlemektedir. Dünya Bankası, ortaya çıkış nedenleri ülkeden ülkeye değişse de, yeniden düzenlemelerin ve rekabetçi piyasa yapısının yerleştirilmesinin yolsuzluğun kontrol altına alınması için gereken en güçlü araçlar olduğunu kabul etmekte ve mümkün olan her yerde bu hedefleri için hükümetleri teşvik edeceğini açıklamaktadır.[208]

Dünya Bankasınca yolsuzlukla mücadele kapsamında dile getirilen ilk unsurlardan biri, politikada hesap verme sorumluluğunun artırılmasıdır. Bu amaçla iki anahtar faktöre vurgu yapılmaktadır. Bunlar, şeffaflık ve kamu hizmetinde rekabetin sağlanmasıdır. Ancak bunun birçok ülkede halen geçerli olduğunu söylemek mümkün değildir. Örneğin, Kosta Rika'da iş yapabilmek için, bürokratik engelleri aşacak "despachantes" adı verilen ve

[207] Selçuk, AKÇAY. "Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası'nın Rolü", Amme İdaresi Dergisi, Eylül 2004, s. 114
[208] Pınar, BEDİRHANOĞLU. "Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü", Türk Sosyal Bilimler Derneği, 5-7 Eylül 2005, Ankara

para karşılığı bürokratik engellerin aşılmasına yardımcı olan kimselere ihtiyaç duyulmaktadır.

Dünya Bankası tarafından yolsuzlukla mücadele stratejisi açısından ikincil önemli bir öge de, devlet içinde kurumsal kısıtlamaların güçlendirilmesi olarak ifade edilmektedir. Örneğin, Singapur'da devlet başkanı kamu hizmetinde yapılan atamaları ve bütçeyi veto etme yetkisine sahiptir. Böylelikle seçimle iş başına gelen hükümetin denetimi katılaştırılmıştır. Atamalar açısından benzer durumun Türkiye'de de olduğunu söylemek mümkündür. Dünya Bankası tarafından yolsuzlukla mücadelede vurgulanan bir önemli öge de, rekabetçi bir özel sektörün varlığının şart olmasıdır. Devletin kolayca ele geçirilebileceği durum olarak eksik rekabet piyasalarının varlığı gösterilmektedir. Devletin güçlü gruplar tarafından ele geçirilmesini önlemenin en önemli yolu, söz konusu grupların çıkarlarını var olduğu endüstrilerdeki rekabetin fazlalaştırılması, piyasa giriş ve çıkışların serbest bırakılması olarak ifade edilmektedir.

Dünya Bankasının yolsuzlukla mücadelede önerdiği bir uygulama da kurumsal reformların gerçekleştirilmesidir. Bu çerçevede; kamu mali yönetim reformu, kamu hizmetleri reformu, kamu alımlarının düzenlenmesi ve yönetimde düzenleyici reformların yapılması önerilmektedir. Dünya Bankasının, kamu mali yönetim reformunun sağlanması için, Türkiye Cumhuriyetine de son yıllarda mali destek sağladığı bilinmektedir. Zira, Türkiye'de bu çerçevede hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Dünya Bankasının temel prensiplerinden biri de güvene dayalı bir kontrol mekanizmasının kurulmasıdır. Bu mekanizma, banka projelerindeki yolsuzluğa karşı korunma ve kamu alımları ile ilgili kuralları içermektedir. Bu mekanizmanın içinde Dünya Bankası bünyesinde Bağımsız Teftiş Heyetinin

kurulması önemli bir öge olarak karşımıza çıkmaktadır. Teftiş Kurullarının etkinliklerinin ve verimliliklerinin tartışıldığı, çoğu teftiş kurulunun kapatılmasının gündeme geldiği günümüzde, Dünya Bankasının bağımsız bir teftiş heyetinden bahsediyor olması dikkat çekici bir durumdur. Zira, Dünya Bankası verdiği kredilerle yapılan işlerin takibini yaparken, her ne kadar belli kurallara uyulmasını şart koşuyorsa da, bunun denetimini yapacak bir teftiş heyetine ihtiyaç olduğu çok açıktır. Burada önemli olan, teftiş heyetinin tam bağımsızlığının sağlanması, heyette yer alan kişilerin çok iyi belirlenmesi ve bu kişilerin de yolsuzluktan uzak durabilecek kişiler olmasıdır.

Bankanın önem verdiği konulardan biri de güvenilirliktir. Bu konuda iki eğilim vardır. Biri yardım alan gelişmekte olan ülkelerdeki yolsuzlukların yardım programlarını uzun vadede yavaşlatması, diğeri ise, bazı gelişmekte olan ve sanayileşmiş ülkelerde, geniş çaplı yolsuzlukların sonucunda politik liderlerin devrilmesinin, sistemik yolsuzluğa dikkat çekmiş olmasıdır.

Banka'nın çalışmaları açısından; yolsuzluğu önlemeye yönelik tedbirler zaten Banka'nın yapısal uyum programlarının bir parçasıdır. Tedbirler iki şekilde etkili olmaktadır:

- Kuralların basitleştirilmesi ve idari mekanizmaların piyasa mekanizmalarıyla yer değiştirmesi yollarıyla çıkar sağlamaya yönelik çabaların önlenmesi.

- Kurumların ve finansal kontrollerin güçlendirilmesiyle kamu hizmetinde çalışanların yolsuzluğa yönelmesinin önlenmesi.[209]

Bu tedbirler ülkelerin güvenilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Güvenilirlik de yolsuzlukların az olması ile doğru orantılıdır.

[209] www.tbb.org.tr/turkce/rapor.doc, Yararlanma Tarihi: 18.03.2008

Banka, yolsuzlukla mücadele konusunda bazı somut sayılabilecek önlemleri bir bildiri ile kaleme almıştır. Bildiride; **"**Banka'nın Yeni Kuralları**"** başlığı altında bazı yaptırım ögeleri içeren maddeler sayılmıştır. Bunlar;

- Banka, mevcut duruma çözüm bulmak için Banka'nın uygun gördüğü eylemler yapılmaksızın ya da borçlu tarafından tam zamanında uygun tedbirler alınmaksızın sözleşmenin uygulanması sırasında borçlunun temsilcileri veya kamu alımları süresince krediden faydalananların, yolsuzluk veya hileli bazı uygulamalar ile uğraştığı tespit edilirse kredinin uygun bir miktarını iptal edebilir;

- Banka'nın, sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi ile ilgili olarak sözleşme sahiplerinin ve vekillerin kayıtlarını ve hesaplarını teftiş etme ve Banka tarafından atanan denetçiler tarafından tam bir denetim yapmaya hakkı vardır;

- Banka, kendisi tarafından finanse edilen sözleşmelerin uygulanması ya da bu sözleşmeler için rekabet edilmesi sırasında, yolsuzluğa yönelik veya hileli nitelik taşıyan bazı uygulamalara bulaşan firmaları tespit etmesi durumunda, bu firmaları belirli bir süre için ya da süresiz olarak, Banka tarafından finanse edilen sözleşmelerden çıkarabilir**;**[210]

Bu kurallar, Bankanın yaptırım gücü olan ve etkili olabilecek uygulamaları için kendisine sağladığı imtiyazlar olarak görülebilir. Ancak yaptırımların uygulanması çoğu kez, kalkınmış ülkelerin itirazları ile mümkün olamamakta, yazılı metinler üzerinde iyi niyetli kurallar olarak kalmaktadır. Yine de Banka verilerine göre, ihalelerden yasaklanan bazı firmaların gerçekten var olduğunu bilmek, bazı kredilerin kısmen durdurulduğunu görmek bu yaptırımların kısmen de olsa etkili olabileceğini göstermekte,

[210] http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzluk/dunya-bankasi-yolsuzluk.htm, Yararlanma Tarihi:22.11.2007

fakat, yolsuzlukla etkin mücadelede yeterli olmadığı gerçeğini de değiştirmemektedir.

Dünya Bankasının yolsuzluğun kontrol edilmesinde önemle durduğu bir nokta da; çok taraflı ortaklıklar olmuştur. Yolsuzluğu azaltmanın; hükümetler, diğer çok taraflı kurumlar ve özel sektör ve sivil toplumdaki diğer ortaklar ile koordineli faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sayesinde hızlandırılabileceği belirtilmektedir. Yolsuzluğun olumsuz etkilerinin ulusal sınırları aştığından bahisle uluslararası topluluğun işbirliğinin gerekli ve şart olduğu vurgulanmaktadır.

Dünya Bankasının yolsuzluğun kontrolünü sağlamak amacı ile iki farklı şekilde mücadele ettiğini söyleyebiliriz. Birincisi, Bankanın üye ülkelere çeşitli amaçlarla verilen kredilerin kullanımı sırasında yaşanılan yolsuzlukların önlenmesi, ikincisi ise, krediyi kullanan ülkenin zaten içinde var olan yolsuzluk mekanizması ile mücadele edilmesi. Hatta, bu iki önemli mücadeleye bir de, Bankanın üye ülkelere kredileri verirken karar mekanizmalarının seçimlerinde yapabilecekleri yolsuzlukları ve bununla mücadeleyi de ekleyebiliriz. Çünkü, yolsuzluğun tüm boyutları ile tüm kurumları ve insanlığı zehirli sarmaşık gibi sardığı günümüzde, bu sarmaşığı yok etmek için mücadele eden örgütlerin de içinde yolsuzluklar olduğu bilinmekte ve bunlar her geçen gün artarak ortaya çıkmaktadır. Bunun en çarpıcı örneği de son olarak Dünya Bankası bünyesinde yaşanan olaydır. 2007 yılı Mayısında Bankanın başkanı olan Paul Wolfowitz, gönül ilişkisine girdiği bir bayanı hak etmediği halde üst bir mevkiye atayarak maddi ve manevi olarak çıkar sağlamış, bu durumun ortaya çıkması üzerine, tüm uluslararası medya önünde yaptığı konuşmada yaptığının bir hata olduğunu kabul ederek uluslararası kamuoyundan özür dilemiştir. Göreve geldiği 2005 yılından beri Bankanın asıl amacının yolsuzlukla mücadele olduğunu söyleyen birinin sevgilisinin maaşını Amerikan Dışişleri Bakanının maaşından

fazla hale getirerek bu mücadeleyi vermesi tabii ki çelişkili bir durum ortaya çıkarmıştır.[211]

Örgütün içinde de benzer yolsuzluk uygulamalarını görmek mümkündür. Örneğin, Özbekistan, ülkesindeki Amerikan üslerini kapatma kararı verdikten sonra, Dünya Bankası da yolsuzluğun yaygın olduğu gerekçesiyle burayla ilgili yardım programını askıya almış, buna karşılık Amerikan hükümetinin stratejik bulduğu Pakistan, Afganistan, Irak gibi ülkelere yolsuzluk kıstasının uygulanmadığı dikkatlerden kaçmamıştır. Burada vurgulanmak istenen, yolsuzlukla mücadelede bugün etkin bir kurum olarak varsaydığımız Dünya Bankasının başkanının bile yolsuzluğun kaynağı olabilmesidir. Diğer bir öge de, örgütte, belli ülkelerin isteklerinin koşulsuz yerine getiriliyor olmasıdır. Bu da açıkça göstermektedir ki, gerçekten yolsuzluğun kolları çok uzundur ve ne zaman nerede ortaya çıkabileceği belli değildir.

Yine Bankanın yolsuzlukla mücadele faaliyetlerine dönecek olursak, 1980 yılında, Banka'nın kredi olarak verdiği tutarların yalnızca yüzde 0.6'sı temel kamu kesimi reformunu desteklemeye gitmişken, bu pay 2000 mali yılında yüzde 16'ya yükselmiştir. Yeni projelerin kamu harcamalarına ilişkin ve mali reform bölümlerini içeren kısmı 1997 mali yılındaki yüzde 9 oranından 2000 mali yılında yüzde 23 oranına sıçramıştır. Bu arada, yolsuzlukla mücadele veya mali saydamlık bölümlerini içeren uyum kredilerinin payı 1998 mali yılındaki yüzde 8 oranından 2000 mali yılındaki yüzde 50 oranına yükseldiği tahmin edilmektedir. Yolsuzlukla mücadele projelerinin son örneklerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır:

- Kolombiya ve Venezuela'da vergi reformunun desteklenmesi
- Slovakya'da adli reform

[211] Tuncer, BARAN. “Dünya Bankası’nda Fırtına”, Radikal, 29.04.2007

- Rusya ve Ukrayna'da düzenleyici mevzuat reformu
- Tanzanya ve Yemen'de idari ve sivil hizmet reformu
- Letonya ve Kamboçya'da geniş çaplı yönetim reformları
- Burkina Faso, Gana ve Malavi'de kamu harcamaları ve mali yönetim reformları

Banka bunlara ek olarak, Arnavutluk, Arjantin, Kamboçya, Gürcistan, Letonya, Romanya, Slovakya, Ekvator ve Uganda gibi ülkelerde yolsuzluk ve harcamaları izleme anketleriyle kamu yöneticileri anketlerini içeren ülkeye-özel analizler yapmıştır. Benzer şekilde, yolsuzluğun ölçülebilmesi için kullanılan yöntemlerden biri olan anket yönetimini uygulayarak Tanzanya, Uganda, Hindistan, Ukrayna ve diğer bazı ülkelerde 1997 yılında bir çalışma yapmıştır. Bu çalışmadan amaçlanan faydaları sıralayan Brunetti, Kisunko ve Weder, Dünya Bankası'nın hazırladığı "Dünya Kalkınma Raporu" için 69 ülkeden 3600'den fazla özel firmaya uyguladığı ankette, yapılması gerekenler konusunda şu sonuçlara varıldığını belirtmişlerdir.

- Az gelişmiş ülkelerde özel sektör önündeki engellerin tespit edilmesi,

- Özel sektör önündeki engellerin (kanunlardaki ve düzenleme cinsinden müdahalelerdeki belirsizlik vs.) yatırım ve kalkınmaya etkilerinin tespit edilmesi,

- Çeşitli ülkelerde uygulanan ekonomik politikaların ve ülke özelliklerinin doğrudan karşılaştırılmasının yapılabilmesi,

- Özel sektörün önündeki kurumsal belirsizliklerin derecelendirilerek, söz konusu alanda varlığını sürdüren veri açığının kapatılması,[212]

[212] Cingi, Selçuk., Tosun, Umur., Güran, Cahit. A.g.e: s. 72

Dünya Bankası 8 Ağustos 2006 tarihinde de Banka kredisi kullanan ve adı yolsuzluğa karışan şirketlere yönelik olarak bir “AF” uygulaması başlatarak bir ilke daha imza atmıştır. Özellikle kalkınmakta olan ülkelerde dev projelerin finansmanını sağlayan Dünya Bankası ihalelerinde yaşandığı öne sürülen yolsuzlukları önlemek amacıyla getirilen af, sivil toplum kuruluşları ve bireyleri de kapsamıştır. Bu proje ile şirketlerden beklenen, Dünya Bankası'na, kendilerinin ya da başkalarının karıştıkları yolsuzluklara ilişkin bilgi vermeleri ve bir daha yolsuzluk yapmayacaklarını taahhüt etmeleri idi. Verdikleri bilgiler karşılığında kimlikleri gizli tutulacak ve yeni proje ihalelerine girmelerine izin verilecekti. Proje, "Gönüllü İfşaat Programı" olarak adlandırılmıştı. Ancak bu af uygulamasından kaç şirketin faydalandığı ve Bankaya ne kadar geri dönüşüm sağlandığı bilinmemektedir.

b- Kurumsallaşma

Dünya Bankası, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini zaman içinde kurumsallaşmaya giderek daha da somutlaştırmıştır. Bu çerçevede, Bankanın bir faaliyeti, 2000 yılı Kasım ayında, yoksulluğu azaltma amaçlarına etkin katkıda bulunacak olan yolsuzluğa karşı politikaları ve stratejileri Banka Grubu için geliştirmeyi güvence altına almak üzere Sahtecilik ve Yolsuzluk Politikası Konusunda Kurum Komitesi oluşturmuş olmasıdır. Banka'nın yolsuzluk ve sahtekarlık soruşturma birimi şimdi Kurumsal Dürüstlük Departmanı (INT) olarak bilinmektedir. INT, Banka Grubu içerisindeki ve Banka tarafından finanse edilen mukavelelerle ilgili herhangi bir sahtekarlık ve yolsuzluk iddiasını ve Banka personelinin herhangi bir ahlaki olmayan davranış iddiasını soruşturmaktadır. Buna ek olarak, Ahlak Ofisi adıyla oluşturulan bir alt birim, tespit ettiği yolsuzluk olaylarını doğrudan Banka Başkanı'na rapor etmektedir. Bu ofis aynı zamanda ahlak konularında dış kuruluşlara ulaşmak ve iletişimlerde bulunmaktan sorumludur.

2001 Eylül ayı itibariyle Banka'nın soruşturmaları, 72 firmanın ve kişinin gelecekteki Banka-finansmanlı sözleşmelerinden sürekli olarak men edilmesiyle sonuçlanmıştır. Dünya Bankasının, dolandırıcılık veya yolsuzluk yapmış olan firmaların ve kişilerin isimlerinin web sitesinde yayınlandığı ilk çok taraflı kalkınma bankası olma özelliğini de taşımaktadır. Bunun yolsuzlukla mücadelede etkin bir uygulama olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu listede ilgili firmaların isimlerini gören yetkili birimlerin bu firmalarla iş yaparken bir kez daha düşünecekleri açıktır. Ancak, burada yine önemli olan bir nokta, Dünya Bankası'nın bu listeyi yayınlarken ne kadar tarafsız olduğunun tartışmalı olmasıdır. Somut bir bilgi bulunmamakla birlikte, yolsuzluğa karışmış birçok ünlü uluslararası şirket ya da firmanın bu listede yer almadığını söylemek kehanet olmayacaktır.

Kurumsallaşma çabaları içinde, Banka finansmanlı projelerde yolsuzluğun önlenmesi konusunda 1997 yılı yolsuzlukla mücadele stratejisi çerçevesinde, şu anda mali kuruluşlarca yaygın bir şekilde kullanılan ve iç kontrollere son teknoloji ürünü bir yaklaşım benimsenmiştir. Banka şimdi iç kontroller ve uygunluk incelemelerinin yanı sıra, sistematik olarak ana riskleri değerlendirmektedir. Çalışanlar ve diğerleri için yolsuzluğu raporlamayı kolaylaştırmak için Banka 24 saat çalışan ve kimlik açıklaması gerektirmeyen uluslararası ücretsiz bir çağrı merkezi kurmuştur.

Dünya Bankası'nın danışma organlarından olan Dünya Bankası Enstitüsü'ne göre, banka tarafından verilen kredilerin yüzde 10'u rüşvet ya da benzeri yolsuzluk ödemeleri nedeniyle ortadan kaybolmaktadır. Bu tür yasadışı ödemelerin miktarı ise 1 trilyon doları bulmaktadır. Dünya Bankası, yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamalarını az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınmasının önündeki en büyük engeller olarak görmektedir. 2006 yılı itibari ile Dünya Bankası fonlarıyla yaşama geçirilen projelerde yolsuzlukları tespit edilen 330 şirkete, haklarında yürütülen soruşturmalar ardından yeni ihalelere girme yasağı getirilmiştir. Aslında yolsuzluklardan kaçınarak çalışmalarını

sürdürmeye hevesli şirketlerin var olduğu ve bu şirketlerin daha katı, yeni bir yolsuzlukla mücadele stratejisini destekledikleri iddia edilmektedir. Projeyi destekleyen şirketlere Bankanın vaadi ise, onlara dev kalkınma projelerinde yer vermek olmuştur. Ancak söz konusu şirketler yeniden yolsuzluğa bulaşırlarsa, afişe edilme ve para cezaları riskiyle karşı karşıya kalacaklardır. Bu tartışmalar, bankanın önceden de zaten var olan bir zaafını iyice ortaya çıkarmıştır. Bu da, bankanın yasal yaptırım olanağının bulunmamasıdır. [213]

Söz konusu eksiklik, Dünya Bankası'nı iş yaptığı şirketlerin dürüstlüğüne mahkum kılmaktadır ki, bu durum da Bankanın yolsuzlukla mücadele konusunda ne kadar başarılı olabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Banka, yolsuzluk konusunda bir yaptırım uygulayamamakta, yalnızca yolsuzluğa karışan şirketleri bunu ifşa etmeleri için çağırmakta ve birtakım vaatlerle adeta oyalanmaktadır. Bir anlamda, yolsuzluk yapan şirketler yeni vaatler verilerek ödüllendirilmektedir. Bu uygulamanın vergi affı ya da disiplin affı gibi uygulamalardan hiçbir farkı yoktur. Zira, vergi vermeyen ya da disiplin suçu işlemiş insanlar nasıl ödüllendirilmiş oluyor ise, burada da yolsuzluk yaparak Bankanın parasını usulsüz kullanan şirketler de aynı muameleye tabi tutulmuş olmaktadır. Geri kalmış ülkelerde görülebilecek af mekanizmalarının bugün için Dünya Bankası'nda işletiliyor olması çok ilginçtir. Gelişen dünyanın modern ve kalkınmış ülkeleri iyi yönetişim ve bunun gerektirdiği ilkelerden bahsederken 184 üyeli bir Uluslararası Kuruluşun halen bazı konularda çözümü af mekanizmalarında araması oldukça düşündürücüdür. Bu da aslında göstermektedir ki, yolsuzluk gerçekten önlenemez bir hal almıştır ve kurumları zorlamaktadır. Kurumlar kendilerini var eden temel ilkelerinden ödünler vermek zorunda kalmaktadır. Dolayısı ile, iyi niyetli bir mücadelenin sürdürüldüğü söylense bile, bu mücadele yolsuzluğu önlemeye yetmemektedir ve çoğu zaman sonuç almak o örgütün kendi inisiyatifine bırakılmaktadır. Bu durum da örgütün yolsuzlukla mücadele etme konusundaki hukuksal ve fiili aczini göstermektedir.

---

[213] http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/08/060808_worldbank.shtml, Yararlanma Tarihi:08.04.2008

Burada önemli bir nokta da, Banka üyelerinin yolsuzlukla mücadeleye verdikleri değişken önemdir. 18 Eylül 2006 tarihinde Singapur'da yapılan Dünya Bankası ve IMF olağan toplantısında, Başkan Wolfowitz'in yoksul ülkelere yapılan yardımlarla ilgili olarak yaşanılan yolsuzluk olayları nedeni ile katı şartlar getirmeye çalışmış olması ve başta İngiltere olmak üzere birçok gelişmiş ülkenin buna karşı çıkması bunun en güzel örneğidir. Wolfowitz'in katı stratejisi batılı ülkelerce yumuşatılmış, yani insani yardım adı altında yapılan yardımlarda bu kadar sert kurallara gerek olmadığı vurgulanmış, bir anlamda yoksul ülkelere yapılan yardımlar sırasında yaşanabilecek yolsuzluklar önceden kabullenilmiştir. Zaten yolsuzlukla mücadelenin yumuşatıldığına dair basında haberlerin çıkması bile, sonraki yardımlarda yolsuzluk olaylarının gerçekleşeceğinin teminatıdır. Kısaca, batılı gelişmiş ülkeler tarafından denilmektedir ki; "yolsuzluk bizim için önemli değildir, biz insani yardım adı altında kredimizi verelim, kredinin nasıl ve kimler tarafından kullanıldığına bakmayalım, kağıt üstünde görevimizi yapmış olalım". Dünya Bankası Başkanının bu toplantı sırasında söylediği **"**Yolsuzluk bazen binaların çökmesine bazen de örneğin hamile kadınlara yanlış ilaç verilmesine yol açabilir" ve "bunlar varsayım değil, gerçek örneklerdir**"** cümleleri bile bazı ülkelerin konuya olan ilgilerini çekmeye yetmemiştir.[214] Başkanın bu açıklamasına rağmen İngiltere'den gelen tepki, yardım verme konusundaki tedbirler yumuşatılmazsa bir sonraki sene İngiltere'nin Banka'ya olan katkısının azaltılacağı tehdidi olmuştur. Ayrıca, alınan karar uyarınca yardım ve kredi konusundaki kararlar uygulanmadan önce, üyelerin temsil edildiği Guvernörler Kurulu'nun denetimi ve onayından geçmesi karara bağlanmıştır. Böyle bir bakış açısı ile, yolsuzlukla mücadele ettiğini söyleyen bir uluslararası örgütün ne kadar samimi ya da ne kadar başarılı olabileceği tabii ki ortadadır.

[214] http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/09/060918_imf_worldbank.shtml , Yararlanma Tarihi: 02.03.2008

c- Yolsuzluk Raporu

Banka, yolsuzluk konusunda üye ülkeleri nezdinde bazı anketler uygulamakta ve sonuçlarını da yayınlamaktadır. Dünya Bankası'nın 26 Temmuz 2006 tarihinde bu konuda yayınladığı "Geçiş Sürecinde Yolsuzlukla Mücadele 3 – Kim başarılı ve Neden?" (ACT 3) başlıklı raporuna göre, Avrupa ve Orta Asya'daki az sayıdaki geçiş ekonomisinde görülen yolsuzluk seviyesi, çoğu Batı Avrupa ülkesinden hâlâ yüksek olmasına rağmen, son yıllarda azalma kaydetmiştir. Güneydoğu Avrupa ülkeleri ise karışık sonuçlar vermektedir.[215]

2000 yılından bu yana yapılan bir dizi araştırmanın üçüncüsü olan ankette, 2002 ile 2005 yılları arasında 26 eski sosyalist ülke ve Türkiye'deki yolsuzluk biçimleri ve eğilimleri incelenmiş, bunların yanında, beş AB üye ülkesine -Almanya, Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya- ait veriler de karşılaştırma amaçlı olarak kullanılmıştır. Araştırma sırasında 20.000'den fazla firma ile görüşüldüğü belirtilmektedir. Dünya Bankası yaptığı açıklamada, eski sosyalist ülkelerinin yolsuzluğu azaltma çabalarının olumlu sonuçlar gösterdiğini söylemiştir. Raporda, Gürcistan ve Slovak Cumhuriyeti ilerleme gösteren ülkeler arasında en başta gösterilmiştir. [216]

İncelenen ülkeler içinde, yolsuzluk göstergeleri en kötü olmaya devam eden Arnavutluk ve Kırgızistan'ın yer aldığı raporda, şirketlerin üçte ikisinin yolsuzluğu sorun olarak gördüğü Arnavutluk'un, bütün geçiş ekonomileri arasında performansı en kötü olan ülke olduğu belirtilmiştir. Katılan firmaların rüşvet sıklığında artış bildirdiği Sırbistan-Karadağ'da da durumun kötüye gittiği açıklanmıştır. Hırvatistan'ın 2005 sonuçlarının 2002'den daha iyi olduğuna işaret eden Banka, rüşvet alma sıklığının başta gümrük olmak

---

[215] Bucharest Daily News - 28/07/06; Bloomberg, Sofya Haber Ajansı, FENA, Dnevnik.bg - 27/07/06; Dünya Bankası, Reuters, VOA, RFE/RL, HINA - 26/07/06)

[216] http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:21001245~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html, Yararlanma tarihi:04.05.2008

üzere pek çok sektörde azaldığına dikkat çekmiştir. Bosna-Hersek de hafif iyileşme göstermesine karşın, ankete katılan firmaların yüzde 50'sinin yolsuzluğu sorun olarak bildirdiği ve bu ülkedeki yolsuzluk seviyesinin hâlâ yüksek olduğu belirtilmiştir. Rapora göre; AB'ne üyelik hedefi, Bulgaristan, Romanya ve Türkiye gibi ülkelerdeki yolsuzlukla mücadele amaçlı reformlarda itici güç görevi görmüştür. Banka, gerçekten de, Avrupa standartlarına ulaşma isteğinin, AB sınırlarının çok ötesinde yönetimlerde yapılan iyileştirmeler için motive edici etkisi olduğunu açıklamıştır.

Bulgaristan ve Romanya'nın önemli ilerleme kaydetmesine karşın, yolsuzluk seviyelerinin hâlâ yüksek olduğu, Türkiye'nin ise, mücadele ile ilgili adli sistemini gözden geçirerek, Doğu Avrupa'daki pek çok ülkeye göre yolsuzluk seviyelerini indirdiği belirtilmiştir. Son yıllarda geçiş ekonomilerinin yolsuzluğu azaltmada en belirgin ilerleme kaydettikleri alanların vergi ve gümrük idareleri olduğu, ancak yargı reformunun zayıf nokta olmayı sürdürdüğü ve mahkemelerdeki yolsuzlukların hiç de azalmış görünmediği, kamu istihsallerinin de sorun olmaya devam ettiği açıklanmıştır.

Rapor, yolsuzluk konusundaki trendleri izlemenin yanında, bazı ülkelerde sağlanan gelişmenin nedenlerini de incelemiştir. ACT3, ekonomik ve kurumsal reformların etkili olduğuna ilişkin somut kanıtlar sunmuş, yoğun reformlar uygulanan alanlarda yolsuzlukta azalmanın daha belirgin, daha az reform yapılan alanlarda ise geride kaldığı belirtilmiştir.

Bu ülkelerde, vergi ve gümrük idarelerinde en belirgin ilerlemenin görüldüğü raporda yer almaktadır. Geçiş ülkelerinin geniş vergi tabanlı ve az muafiyetli, basitleştirilmiş düşük veya düz oranlı gelir vergilerinin uygulanması konusunda dünya çapında liderlik ettikleri, ayrıca vergi idaresini iyileştirme konusunda da önemli çabalar gösterdikleri ve bunun da vergi kaçırmanın ve rüşvetin azalmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Bölgenin birçok ülkesinde gümrüklerde rüşvetin de, gümrük mevzuatında genellikle AB standartlarına

paralel ve AB yardımı ile yapılan değişiklikler sonucunda azaldığı, birkaç ülkenin yeni bilgi teknolojilerine yatırım yaptığı ve risk temelli vergi değerlendirmesine geçerek fiziki muayene için ögelerin seçiminde takdiri azalttığı, bunun da hem gümrük işlem süreleri hem de gümrük görevlilerinin rüşvet almasında azalma sağladığı açıklanmaktadır.

ç- Strateji Planı ve Temel Özellikleri

Bu değişken tavır ya da tam olarak birlikte uygulanmayan politikalara rağmen, Dünya Bankası'nın, İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele konusunda bir strateji planı uyguladığını görmekteyiz. Eylül 2006 tarihinde Kalkınma Komitesi'ne Singapur'da sunulan strateji metni 21 Mart 2007 tarihinde güncellenerek yeniden yayınlanmıştır. Metnin ilk ortaya çıkışından sonra 10 Kasım 2006 tarihinden 26 Ocak 2007 tarihine kadar söz konusu strateji ile ilgili olarak üye devletler, sivil toplum örgüt temsilcileri, parlamenterler, özel sektör temsilcileri, üniversiteler ve diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla danışma toplantıları düzenlenmiştir. Bu konsültasyon çalışmalarının 37 si gelişmekte olan, 12 si ise kalkınmış ülkelerde yapılmış ve toplam 3200 kişi bu danışma toplantılarına aktif olarak katılmıştır. Sonuç olarak 5 temel ilke ortaya çıkmıştır.

Bunlar; 1- Dünya Bankası, ülke kötü yönetilse de "yoksulun iki kez ödememesi" sloganı ile mücadeleye devam etmelidir, 2- Özel sektör, sivil toplum, basın ve parlamenterlerle daha fazla işbirliği yapılmalıdır. 3- Banka ülke sistemlerini by-pass etmek yerine, onları güçlendirmeye çalışmalıdır. 4- Yönetimin izlenmesi, yönetim reformları ile bağlantılı olmalıdır. 5- Kalkınmış ülkelerle işbirliği ve uyum temel prensiptir.

Konsültasyonlar sonucunda tespit edilen bu ilkeler doğrultusunda geliştirilen ve bazı düzeltme ve eklemeler yapılan strateji planı çok ayrıntılı hazırlanmış, ortaya 115 sayfalık bir metin çıkmış, bu metinde yolsuzlukla

neden mücadele edilmesi gerektiği, mücadelede nasıl bir yol izlenmesi gerektiği gibi önemli konulara yer verilmiştir. Bankanın yaklaşımı daha yakından görmek açısından bu metni incelemekte fayda olduğu düşünülmektedir.

"Dünya Bankası Grubunun İyi Yönetişim ve Yolsuzluk Karşıtı Politikasını Güçlendirme**"** adı verilen bu stratejinin temel amacının, iyi yönetişimi geliştirerek ve yolsuzluğu önleyerek yoksulluğu azaltmak ve gelişmeyi artırmak olduğu ifade edilmektedir.[217] Tüm ilgili birimlerin yolsuzluğun önlenmesi konusunda Dünya Bankası'nın çabasını destekledikleri ortaya çıkmıştır. Danışma toplantılarından sonra ortaya çıkan sonuç tüm ilgili birimlerin bu konuda Dünya Bankası'ndan büyük beklentileri olduğu yönündedir. Ancak bu beklentilere Banka cevap verebilmekte midir ya da verebilecek midir? Bu soruya cevap vermeden önce uygulanmakta olan stratejinin ayrıntılarına bakmakta fayda vardır.

Öncelikle yönetişim ile yolsuzluğun eş anlamlı kelimeler olmadığı vurgulanmaktadır. Yönetişimin, kamu görevlileri ve kurumlarının toplum ihtiyaçlarını gidermede nasıl bir yol izlediği ve ne kadar başarılı olduğu ile ilgili olduğu, yolsuzluğun ise, kamu görevlisinin özel çıkar sağlayabildiği zayıf bir yönetimin sonucu olduğu belirtilmektedir. Yolsuzluğun özel sektör birimlerinde de olabileceği ve bunun kamu sektörünün performansını da doğrudan etkileyebileceği üzerinde durulmaktadır. Dünya Bankasının bu strateji ile asıl amacının, yoksulluğun azalmasını desteklemek olduğu vurgulanmaktadır.

Günlük yaşamda, yoksul insanların zayıf yönetimli ülkelerde, temel bazı hizmetlere kolaylıkla ulaşamadıkları, bunun da asıl sebebinin rüşvet vermedikleri ya da veremedikleri olduğu belirtilmektedir. Şeffaflığın ve

---

[217] http:/www.worldbank.org/"Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption",Yararlanma Tarihi: 18.04.2008

açıklığın eksik olduğu ülkelerde yoksul insanların ihtiyaçları marjinalleşmekte, bazen bu durum toplumsal huzursuzluklara yol açmakta, mali ve ekonomik çöküntülere neden olabilmektedir. Banka bu strateji planı ile, yolsuzlukla mücadele konusunda hükümetlerin yeni kurallar koyması ve reformlar geliştirmesi konusunda yardımcı olabileceğini, bunun da genel yoksulluğu azaltacağını iddia etmektedir. Ayrıca, Dünya Bankasının kullandırdığı kredilerin yerinde ve doğru kullanılması ile ilgili olarak Sözleşmeden kaynaklanan yaptırım gücü olduğu da ifade edilmektedir. Buradaki yaptırım gücü, verilen kredinin amaca uygun kullanılmaması durumunda, yeni kredilerin verilmeyeceği ve bazı maddi cezaların gündeme gelmesidir. Ancak daha önce belirtildiği gibi, bu konuda alınacak sert tedbirler kalkınmış ülkeler tarafından kabul edilmemekte ve yolsuzluk ihtimaline rağmen yardımlar verilmeye devam edilmektedir. Halbuki, yolsuzluğun söz konusu olmadığı ya da ihtimali olmayan bir mekanizma içinde yapılan yardımların daha çok insanın mutluluğu ve refahını sağlayacağı çok açıktır.

Strateji Planında Dünya Bankasının 1996 yılından beri yolsuzlukla mücadele ettiği, bu konuda 1996, 1997 ve 2000 yıllarında çeşitli raporlar ve stratejiler açıklanarak son 10 yıldır etkili bir çalışma içine girildiği belirtilmektedir. Tüm dünya ülkelerinin daha iyi yönetime sahip olmak ve yolsuzluktan kurtulmak için niyetli oldukları, bunun için bir arayış içinde oldukları ve bu konuda kendilerine yardımcı olabilecek deneyimli mekanizmalara ihtiyaçları olduğu anlatılmaktadır. Kalkınma enstitülerinin bu konuda yardımcı olabilecekleri, Bankanın da bu strateji metni ile bu görevini yerine getirdiği vurgulanmaktadır.

Bankanın yolsuzlukla mücadele ve yönetişim stratejisini uygularken yedi temel prensipten hareket edeceği belirtilmektedir.

Bunlar; 1- şeffaf ve açık ülkelerin vatandaşlarına daha iyi hizmetler sunabileceği, yoksul insanlarına daha fazla iş imkanı sağlayabileceği ve

kalkınma girdilerini arttırabileceği. 2- Yönetimin geliştirilmesinde birincil öncelik ülkenin ve o ülkenin liderinin başarılı uygulamasındadır, Banka ülkenin önceliklerini sağlama konusunda yardımcı olacağını taahhüt etmiştir ve bir ülkenin hükümeti Bankanın temel ortağı olarak kalacaktır. 3- Dünya Bankası yoksulluğun azaltılması için savaşmaya devam edeceğinin sözünü vermiştir, yoksul ülkelerin daha da yoksullaşmamaları için daha yaratıcı yollar bulmak konusunda çalışmaktadır. 4- Dünya Bankasının iyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele konularındaki ilgisi o ülkedeki özel duruma göre ülkeden ülkeye değişecektir ancak tüm ülkelerde geçerli olabilecek faaliyetleri yapmak için de çaba içinde olacaktır. 5- Sistematik olarak mücadele etmek için geniş katılımlı bir hükümet, sivil toplum ve özel sektör desteği gereklidir, bu amaçla şeffaflığı ve katılımı artıran uygulamalar izlenip değerlendirmeye alınacaktır. 6- Dünya Bankası ülke sistemlerini by-pass etmektense onları güçlendirmenin yollarını arayacaktır, daha iyi ulusal kurumlar daha etkili ve çözümleri de daha uzun vadeli olmaktadır. 7- Dünya Bankası bu mücadelesi sırasında kalkınmış ülkelerle, uluslararası örgütlerle, ve diğer ulusal ve küresel aktörlerle birlikte çalışacak ve uyumlu bir yaklaşım ve işbirliği sağlamak için uğraşacak, yalnız başına hareket etmeyecektir.

Bu 7 temel prensipten sonra da, Dünya Bankası kurumlarının, iyi yönetimi sağlamak ve yolsuzlukla mücadele etmek konusunda Üyelik Sözleşmesinde yer alan ve üye ülke işlerine karışmayı sınırlayan hükümlere uygun hareket edeceği, ilgili ülkenin anayasal ve yasal düzenlemelerine uygun faaliyetlerin yapılacağı, o ülkenin yapısına uygun prosedürlerin geliştirileceği belirtilmektedir. İlk bakışta oldukça olumlu gözüken bu prensiplerin aslında hepsinin soyut temenniden başka bir şey olmadığı hemen ortaya çıkmaktadır. Dikkat edilirse metinde, somut olarak yolsuzluğu önlemeye yönelik hiçbir ibare yer almamaktadır. Gerçi, strateji planı uygulanmaya başladıktan sonra, etkinliği ve planın uygulanabilirliği daha iyi anlaşılacaktır ama yine hemen her uluslararası örgütte olduğu gibi burada da

etkili bir yaptırım gücünün olmaması en büyük olumsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bir diğer sorun da, Bankanın ekonomisi güçlü üyelerinin yolsuzlukla mücadelede gösterdikleri çekingen tavırdır. Ancak şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki; 184 üyeli Dünya Bankası gerçekten yolsuzluk konusunda ciddi bir adım atmıştır ve çalışmaya başlamıştır. Bu çalışmaların ya da başlangıçların iyi niyetli olup olmadığı, ya da planın uygulanacağı ülkelerde etkin sonuçlar alınıp alınamayacağı zaman içinde ortaya çıkacaktır. Aslında 10 yıldan daha uzun bir süre önce hayatımıza girmiş olan yolsuzluk olgusuna Dünya Bankasının son 10 yıldır ilgi duyuyor olması, **"**geç kalmış etkili bir uyanış" olarak değerlendirilebilir. Önemli olan bu uyanışın ya da mücadelenin akılcı politikalar üretilmek suretiyle iyi sonuçlar verebilmesini sağlamaktır. Bu da yine yalnızca söz konusu örgütün çabalarına değil, üye ülkelerin ve o ülke içindeki diğer tüm etkin grupların ve karar alma mekanizmalarının uğraş ve çabalarına bağlıdır.

d- Örnek Olaylar

Dünya Bankası son 10-15 yıldır yolsuzlukla mücadelede ciddi adımlar atsa da halen etkinliği tartışılır durumdadır. Hatta bu konuya olan ilgisizliği bile gündeme gelmektedir. Örneğin, İngiltere'nin, Ermenistan'da yapacağı su borularının değişimi işinde 35 milyon dolarlık yolsuzluk olduğunu Dünya Bankası'na bildirmesine ve bu konuda etkin bir soruşturma başlatılmasını istemesine rağmen, bu talep Banka tarafında reddedilmiştir. Bankanın bütünleştirme departmanı, Amerikan Baskı Grubu Hükümet Sayılırlık Projesi'ne (Government Accountabilitiy Project) bunun orta derecede önemi olan bir konu olduğunu yazmasına rağmen Ermenistan'da görev yapan İngiliz Büyükelçisi büyük bir yolsuzluğun söz konusu olduğunu bahsederek Dünya Bankası'nı soruşturma yapmak için göreve çağırmıştır. Proje Lideri Bea Edwards, Ermenistan meselesinin çok önemli olduğunu, zira Dünya

Bankası'nın özellikle eski Sovyet Cumhuriyetlerinde yürüttüğü projeler bulunduğunu ve bu projelerin Ermenistan'da meydana gelen yolsuzluk olayından olumsuz etkilenebileceğini belirtmiştir. Ermeni Parlamentosu tarafından konuyu incelemek için atanan İngiliz Mühendis Tasker, incelemeye başlar başlamaz projenin baştan sona en üstten en alta kadar yolsuzluklarla dolu olduğunu ve miktarın da 2000-3000 dolar değil, 10 milyon dolarlar civarında olduğunu açıklamıştır. Başlangıçta projede hedeflenen amacın; tüm su dağıtım şebekesi ile birlikte evlere su sağlayan kaynakların yenilenmesi iken, yapılan araştırmada yalnızca su sayaçlarının değiştirildiği anlaşılmıştır. Böylesine büyük bir yolsuzluk konusunda Dünya Bankası duyarsız kalabilmiştir.

Dünya Bankası'nın ilgili biriminin yaptığı araştırmada ise, belirgin başarılar sağlandığı, ancak bazı konularda uyarı yapıldığı belirtilerek konu geçiştirilmiştir. Bu olay üzerine, Amerikan Bretton Woods baskı grubundan Jeff Powell tarafından yapılan açıklamada ise Dünya Bankası yöneticilerinin ve üst düzey çalışanlarının halen yolsuzluğu ciddiye almadıkları belirtilmiştir. Dünya Bankası sözcüsü ise böylesine belirgin bir konuda yorum yapmayacağını açıklamıştır.[218]

Gerçekten de görülmektedir ki, kağıt üstünde birçok çalışmaya imza atan ve dünya kamuoyunda yolsuzlukla ciddi anlamda mücadele ettiğinin reklamını yapan Dünya Bankası, bilirkişi raporları ile ortaya konulmuş bir yolsuzlukta bile sesini çıkarmamaktadır. Ya da sesi çıkartılmamaktadır. Burada, başka baskı gruplarının ya da baskı devletlerinin etkinliğinden söz etmek mümkün olacaktır. Ancak, akla hemen şu gelecektir ki, Dünya Bankası yolsuzlukla mücadelede bunca çalışmayı ne için yapıyor? Kendi reklamı için mi, belli ülkelere şirin gözükmek için mi, yoksa gerçekten yolsuzlukla mücadele etmek ve yolsuzluğun tüm olumsuz sonuçlarından uluslararası kamuoyunu korumak için mi? Dünya Bankası'nın Ermenistan olayında

[218] Heater, STEWART. "World Bank puts Armenian fraud case on hold" The Observer, September 30 2007

gösterdiği tavır ile son soruya karşılık verebildiğini söylemek oldukça zordur. Dolayısı ile uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadelede samimi olmaları ve gerçekleşen olaylar karşısında fiili olarak etkin ve gerçekçi faaliyetler göstermeleri beklenmelidir.

3- Avrupa Birliği

Avrupa Birliği, kuruluşundaki temel ekonomik birlik amacı doğrultusunda yıllarca çalışmalar yaptıktan sonra, vizyonunu her geçen gün geliştirmiş ve bugün "Avrupa Birliği" adı altında halen 26 üyesi olan uluslararası alandaki tek uluslar üstü örgüt konumuna gelmiştir. Bu topluluk, başlangıçta tamamen ekonomik birlik ve ortaklık düşüncesi ile kurulmuş olsa da gelişen dünya koşulları, günümüzde bu örgütü daha çok siyasi bir örgüt konumuna getirmiştir. Yolsuzluk konusu da temelde ekonomik kaynaklı olmakla birlikte, siyasi yönünün bulunması nedeni ile örgütün ilgi alanına girmeyi geç de olsa başarmıştır. Avrupa Komisyonu için yolsuzluk, en acil olarak ele alınması gereken konular içinde gösterilmektedir.[219]

Avrupa Birliği'nin yapısal fonları vasıtasıyla tüm dünyada projelere 100 milyon avroluk destek sağlaması, bu fonların kontrolünü önemli hale getirmiştir. Fonların dağıtımında Avrupa Komisyonu ve üye ülkelerin yetkililerinin büyük sorumluluklara sahip olması, bu fonların zarar görmemesi için etkili ve şeffaf bir dolandırıcılık ve yolsuzluk politikasının izlenmesini gerekli kılmaktadır.[220]

Yapılan bir araştırmaya göre yıllık bütçesi 100 milyar avronun üzerinde olduğu tahmin edilen AB bütçesinden yaklaşık bir milyar avronun yanlış kullanılan yapısal fonlar nedeniyle dolandırıcıların ve yolsuzluğa karışanların

[219] Quentin, REED. "Corruption and the EU accession process: who is beter prepared?", IT Küresel Corruption Report, 2004

[220] Herman-Franz, BRÜNER. "Eruopean Union Initiatives in the Fight Against Corruption", International Conference Preventing and Fighting Corruption in the Public Administration in Europe, 20-21 Şubat 2006, Maternushus Cologne, Germany

cebine girdiği düşünülmektedir.[221] Bu kadar büyük miktarda kayıpların olduğu bir ortamda Avrupa Birliği de bu yolsuzlukların önlenebilmesi amacı ile çeşitli çalışmalar başlatmıştır. Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini alt başlıklar halinde inceleyelim.

a- Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu (FATF)

Avrupa Birliği'nin yolsuzlukla mücadelede ilk çalışmalarından biri kara para aklanması ile ilgilidir. Avrupa Birliği, kendi içinde kurduğu bir girişim ile ilk olarak kara para aklanmasının önlenmesine yönelik bir hareketin sahipliğini yapmıştır. Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Mali Çalışma Grubu (FATF) adı altında kurulan bu grup, ABD, Japonya, Almanya, Fransa, Birleşik Krallık, İtalya ve Kanada'dan oluşan ve "Yediler Grubu" (G-7) olarak adlandırılan 7 sanayileşmiş ülke topluluğunun, Avrupa Topluluğu Komisyonu'nun başkanlığında Haziran 1989'da yaptığı 15. Yıllık Ekonomik Zirve toplantısında kurulmuştur. Ekonomik zirvede, uyuşturucu madde sorununun gerek ulusal gerekse uluslararası boyutta giderilmesi için uyuşturucu madde kaçakçılığı ve bundan elde edilen kazancın aklanması ile mücadele edilmesi üzerinde durulmuştur. FATF tarafından; daha önce gerek ulusal ve gerekse uluslararası girişimlerle ülkelerce taahhüt edilmiş olan kara paranın aklanmasında banka ve mali kurumların kullanılmasının önlenmesine ilişkin çalışmaların yapılması ve bu konudaki işbirliği neticelerinin değerlendirilmesi, gerektiği takdirde kara para karşısında mali sistemin korunması ve bunun için yasal ve düzenleyici sistemlerin kabulü ile ülkeler arasında çok taraflı hukuki yardımların sağlanması amaçlanmıştır.

[221] EUROPA, "The Fight Against Corruption Involving European Community Officals", http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133027.htm, Yararlanma Tarihi: 19.04.2006

b- Direktif ve Sözleşmeler

Avrupa Topluluğu'nda kara paranın aklanması ile mücadelenin temelini oluşturan, 91/308/EEC sayılı "Mali Sistemin Kara Paranın Aklanması Amacıyla Kullanılmasının Önlenmesi Hakkındaki Konsey Direktifi" 10 Haziran 1991 tarihinde kabul edilmiştir. Direktif ile Avrupa Topluluğu'na üye devletlerde kara paranın aklanmasının yasaklanması ve kara paralarını aklamak isteyenlerin araştırılması ve takip edilmesi için üye devletler arasındaki işbirliğinin arttırılması amaçlanmıştır.

Avrupa Topluluğunda mali sistemin bütünlüğünün ve istikrarının korunması için, kara paranın mali sistem aracılığıyla aklanması önlenmek istenmiştir. Bu nedenle, Direktif kapsamı son derece geniş tutularak, mali sistemin tamamı dikkate alınmış ve sadece bankalar değil, Toplulukla faaliyet gösteren bütün kredi kurumları ve mali kurumların yanı sıra sigorta şirketlerinin de Direktifte öngörülen önlemlerle kara paranın aklanmasında aracı olarak kullanılmalarının engellenmesine çalışılmıştır.[222]

Direktif gereğince Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin ulusal hukuklarında kara paranın aklanmasını yasaklamaları gerekmektedir. Direktifte, " Kara Paranın Aklanması"; kasıtlı olarak,

- Bir kıymetin, suç oluşturan eylem veya böyle bir eyleme iştirak edilmesinden kazanıldığının bilinmesine rağmen, yasa dışı kökenini gizleme veya görünümünü değiştirme ya da böyle bir eylemin gerçekleştirilmesine katılmış olan kişilere yasal sonuçlardan kurtulmaları için yardım etme amacıyla , başka şekle dönüştürülmesi veya transferi,

- Bir kıymetin, suç oluşturan eylem veya böyle bir eyleme iştirak edilmesinden kazanıldığının bilinmesine rağmen, gerçek niteliğinin,

[222] Banu, SAATÇİ. A.g.m. s.15

kaynağının, yerinin, bileşiminin, yer değiştirmesinin, mülkiyetinin ya da üzerindeki diğer hakların gizlenmesi ve görünümlerinin değiştirilmesi,

- Bir kıymetin, suç oluşturan eylem veya böyle bir eyleme iştirak edilmesinden kazanıldığının bilinmesine rağmen, iktisap edilmesi, zilyetliğinin kazanılması veya kullanılması,

- Bu eylemlerden herhangi birinin yapılması, yapılmasına asli veya yardımcı fail olarak iştirak edilmesi, teşebbüs edilmesi, yardımcı olunması, azmettirilmesi, kolaylık sağlanması, yol gösterilmesi, şeklinde tanımlanmıştır.

Direktifin önsözünde, üye devletlerce suç sayılabilecek eylemlere örnek olarak, örgütlü suçlar ve terörizm gösterilmiş olup, bu ve benzeri suçlardan elde edilen kazancın da kara para olarak aklanmaya tabi tutulabileceği belirtilmiştir. Kara paranın mali sistem aracılığıyla aklanmasının önlemesi için Direktifle kredi kurumlarına ve mali kurumlara, müşteri kimliğinin belirlenmesi, işlemlere ilişkin kayıtların en az beş yıl süreyle saklanması, kara paranın aklanması ile ilgili olabilecek her türlü işlemin özel bir özen ve dikkatle incelenmesi, şüphelenilen işlemlerin derhal yetkili makamlara bildirilmesi ve yetkili makamlara yardımcı olunması, kara paranın aklanması eyleminin ortaya çıkarılması ve önlenmesi için iç denetimin sağlanması ve eğitim programlarının gerçekleştirilmesi yükümlülükleri getirilmiştir.

Söz konusu direktifin kara para aklama işlemlerine belirgin bir tanımlama getirmesi ve üye ülkeler açısından bağlayıcı olması ve ortak hareket etme zorunluluğu getirmesi bakımından önemli bir karar niteliğindedir. Ülkelerin ortak hareket ederek bazı kara para aklama olaylarını tespit ettikleri görülmüştür. Ancak, yine de üye ülkelerin bu direktife ne kadar uydukları ve özellikle uluslararası uyuşturucu kaçakçılığı ve bağlantılı uluslararası terörizm konusunda ne kadar bilgi paylaştıkları tartışmalıdır. Zira, uyuşturucu kaçakçılığında halen beli başlı Avrupalı devletlerin başrolü

oynadıkları ve bundan elde edilen kara paranın dünyanın belli ülkelerindeki terör olaylarının finanse etmek için kullanıldığı bilinmektedir. Aksi takdirde, Avrupa Birliği'nin bir bütün olarak ya da üye ülkelerinin ayrı ayrı, Türkiye'de yasadışı faaliyet gösteren ve eylemleri ile açıkça bir terör örgütü olan PKK'yı "terör örgütü" olarak ilan etmeleri ve mali-siyasi desteklerini çekmeleri gerekmez miydi?

Avrupa Birliği'nde, birlik kurumları ve üye devletlerde görevli devlet memurlarının yolsuzluğa karışmalarını önlemek için, Avrupa Birliği Anlaşmasının K.3 (2) c maddesi temel alınarak 26 Mayıs 1997 tarihli Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış "AB Kurumlarında ve Üye Devletlerde Görevli Memurların Yolsuzluğa Karıştığı Olaylarla Mücadele Sözleşmesi" bulunmaktadır. Bu sözleşmede devlet memurlarının karışmış oldukları yolsuzluk aktif ve pasif olmak üzere iki şekilde ifade edilmiştir. Bir devlet memurunun, kasıtlı olarak, doğrudan veya dolaylı yoldan kendisine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak amacıyla işini yapması veya yapmaması.[223]

Devlet sektörünün yanı sıra özel sektörde de yolsuzlukla mücadele için Avrupa Birliği tarafından hazırlanan düzenlemelerden birisi de 22 Aralık 1998 tarihli 98/7 42/JHA sayılı Avrupa Konseyi "Özel Sektörde Yolsuzluk" müşterek kararıdır. Bu kararda da özel sektörde yolsuzluk yasaklanarak, öncekinde olduğu gibi aktif ve pasif ayrımı yapılmıştır.

Avrupa Birliği'nde gümrük ve birlik fonlarının dolandırılması gibi farklı şekillerde elde edilen haksız kazanç, kara para olarak tanımlanmış, bu paranın yasal ekonomiye dahil edilerek aklanma çabaları Birlik ekonomisine ciddi zarar vermeye başlayınca Birlik, 10 Haziran 2001 tarihli "Kara Paranın Tanımlanması, Takibi, Dondurulması, Yakalanması ve El Konulmasına Dair" direktifi kabul etmiştir.

---

[223] EUROPA, "Corruption in the Private Sector", http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133074.htm, Yararlanma Tarihi: 19.04.2006

2002 yılından itibaren Birliğin resmi para birimi olan “avro”nun çok kısa zaman içinde sahtelerinin piyasaya sürülmesi yine Birlik ekonomisine darbe vuran unsurlardan biri olmuş, bu sahteciliğin önlenmesi amacı ile de 6 Aralık 2001 tarihli ve 2001/887/JHA sayılı “Avro’nun Sahteciliğinin Önlenmesi”ne yönelik Avrupa Birliği Konseyi kararı alınmıştır.

Kamu ihaleleri Avrupa Birliğinde dolandırıcılık ve yolsuzluk suçunun işlendiği faaliyetler olarak görüldüğünden, 30 Ağustos 2000 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konsey direktifine göre daha önce AB’nin mali çıkarlarına ters düşecek biçimde yolsuzluk, rüşvet, komplo gibi suçlara karışmış kişilerin “güvenilmez” ilan edilerek, kamu ihalelerine girmelerinin engellenmesi tüm üye ülkelerde zorunlu tutulmuştur.[224]

Yolsuzlukların yaşandığı bir diğer alan olan gümrükler ile ilgili olarak da Avrupa Birliği’nde, transit geçişlerin daha güvenli olması, transit geçişlerdeki görevlilerini sorumluluklarını azaltıcı ve oluşabilecek zararın garanti kapsamına alındığı bir dizi düzenleme getirilmiş, ayrıca 16 Kasım 2000 tarihinde Avrupa Konseyinde kabul edilen bir kararla gümrüklerin bilgisayar ağı ile birbirine bağlanması kararlaştırılmıştır. Birlik bütçesinin önemli gelir kaynaklarından biri olan katma değer vergisinin üye ülkeler tarafından Birlik bütçesine aktarılmasını önlemek amacıyla yapılan yolsuzlukları kontrol etmek için Birlik, üye ülkelerin katma değer vergi sistemlerini bir önce hayata geçirmelerini ve gümrüklerde vergilendirme işlemlerinden vazgeçmelerini zorunlu kılmıştır.[225]

Avrupa Birliği bütçesine ait yapısal fonların kullanımı sırasında meydana gelen yolsuzluklar Birliğin bu konuda da düzenleme yapmasını gerektirmiştir. Özellikle, Birliğin büyük önem verdiği tarım alanında yaptığı sübvansiyonlarla ilgili olarak yaşanan olumsuzluklar kuruluşu bu konuda

[224] Ethem, İLBİZ. “Avrupa Birliği’nde Dolandırıcılık ve Yolsuzluk”, “Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları” Ed: Süleyman Aydın, Tarhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 277
[225] Ethem, İLBİZ. A.g.m.. s: 278

harekete geçmeye zorlamıştır. Bu amaçla 12 Temmuz 2000 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından "Yapısal Fonlar Tarafından yapılan Harcamaların Kontrolü ve Finansal Yönetimin Geliştirilmesi" başlıklı bir öneri sunulmuş ve bu Genel Kurul'da kabul edilmiştir.[226]

Avrupa Birliği, Avrupa Topluluğu Tarafından Dış Faaliyetler Çerçevesinde Finanse Edilen Hibe Sözleşmeleri İçin Geçerli Genel Koşulları belirlemiş, bu koşullar içinde gizlilik ve görünürlük başlıkları açılarak, hibelerin herhangi bir yolsuzluk olayına karıştırılmadan kullandırılabilmesinin yollarını aramıştır.[227]

Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası 26 Mayıs 1997 tarihinde kabul edilmiştir. Yasa(Act)'nın, üye ülkelerin sözleşmeye paralel olarak kendi anayasalarında ve iç mevzuatlarında yapacakları düzenlemeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirmelerinden 90 gün sonra yürürlüğe gireceği öngörülmüştür

Yasada aktif ve pasif rüşvetin cezayı gerektirir bir suç sayılması öngörülmektedir. Buna göre, aktif rüşvet; "bir kimsenin görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında bir memura herhangi bir menfaatin doğrudan, dolaylı veya bir aracı vasıtasıyla teklif edilmesi"; pasif rüşvet ise, "bir memurun görevini yapması veya yapmaktan kaçınması karşılığında doğrudan, dolaylı veya aracı vasıtasıyla kendisi veya üçüncü şahıslar için herhangi bir menfaati kasten talep etmesi veya alması" şeklinde tanımlanmıştır.

---

[226] EUROPA, "Overviews of the European Union Activities-Fraud", http://europa.eu/pol/fraud/overview_en.htm, Yararlanma Tarihi: 23.05.2006

[227] Avrupa Topluluğu Tarafından Dış Faaliyetler Çerçevesinde Finanse Edilen Hibe Sözleşmeleri İçin Geçerli Genel Koşullar, http://www.byegm.gov.tr/ihaleler/abhibe/tr/EK_I_II_Genel_Kosullar.doc , Yararlanma Tarihi:05.05.2008

c- Sayıştay

1977 de kurulan Sayıştay, Birliğin bütçesinin en doğru şekilde idare edilmesini denetlemekle yükümlüdür. Birliğe üye her ülkenin Sayıştay'da bir üyesi vardır. Bu üyeler Konsey tarafından 6 yıllık bir dönem için atanır ve üyeler kendi aralarında bir başkan seçerler. Sayıştay başkanı (primus inter pares) eşitler arasında birinci konumundadır ve 3 sene boyunca bu görevi yürütür.

Sayıştay'ın başlıca görevi Birliğin gelir ve harcamalarının yasal bir şekilde yapıldığını denetlemektir. Böylelikle Avrupa Birliği'nin şeffaf ve etkili bir biçimde yönetilmesini garanti altına almaktadır. Sayıştay, Birliğin fonlarını idare etmekle yükümlü bütün kurumların girdi ve çıktılarını denetlemekte, denetimlerini raporlar halinde üye ülkelere ve Komisyona sunmaktadır. Bu raporlardan en önemlisi yıllık rapordur. Sayıştay'ın yıllık raporu, Birliğin bütün gelir ve harcamalarını özetler ve dikkat edilmesi gereken hususları belirtir. Bu rapor, Parlamentonun Birlik bütçesini onaylaması esnasında dikkate alınır.

Sayıştay'ın bir diğer görevi ise, iktisadi bakımdan önemli kanun tasarılarının hazırlanması sürecinde görüş belirtmektir. Ayrıca bütün AB kurumları önemli gördüğü herhangi bir konu hakkında Sayıştay'ın görüşlerine başvurabilir. Sayıştay'da, 250'si denetçi, yaklaşık 550 uzman çalışmaktadır. Denetçiler düzenli aralıklarla diğer AB kurumlarını, üye ülkeleri ve Birlik fonlarından istifade eden diğer ülkeleri ziyaret ederek denetim yaparlar. Denetimler sırasında bir usulsüzlük olduğuna kanaat getirilirse, Sayıştay bu durumu yetkili mercilere (Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı) bildirir ve gereğinin yapılmasını talep eder.

Buradan anlaşılmaktadır ki, Avrupa Birliği Sayıştayı, Birliğin kendi bütçesinin uygulanması sırasında olabilecek yolsuzlukları ortaya çıkarabilmekte ve bu konuda diğer Birlik organlarına rapor vermektedir.

Temelde bir denetim organı olan Sayıştay özellikle fonların kullanımı sırasında yaşanabilecek olumsuzlukları önlemek amacı ile çalışmalar yürütmektedir. Ancak, Sayıştayın yetki ve görevleri, Birliğin bütçesinden harcanan paraların yerinde ve usulüne uygun kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesi ile sınırlı kalmaktadır. Bu nedenledir ki, Birlik, dünya çapında yolsuzlukla mücadele konusunda Sayıştay çerçevesi dışında, başka birtakım girişimlere öncülük etmiş ve bazı uluslararası belgeleri hazırlamıştır. Bunlardan biri de Avrupa Birliği Görevlilerinin Karıştığı Yolsuzluğa Karşı Mücadele Yasası'dır.

ç- Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF-European Anti-Fraud Offıce)

Avrupa Komisyonu, dolandırıcılıkla daha etkin mücadele edebilmek için, "EC, ECSC Decision 1999/ 352" sayılı Karar ile 28 Nisan 1999 tarihinde kendi bünyesinde Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nu (OLAF) kurmuştur. Bağımsız bir yapı olan ve 1 Haziran 1999 tarihinde faaliyete başlayan OLAF'a idari düzeyde dolandırıcılık soruşturmaları yapma sorumluluğu yüklenmiştir.[228]

OLAF, dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliğinin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmek amacıyla, Birlik müktesebatı ve üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ile Komisyona verilen yetkileri soruşturmakla görevlendirilmiştir. Birliğin mali çıkarlarının korunmasının da ötesinde Büronun sorumluluğu, Birlik çıkarlarını, idari ve cezai kovuşturmaya neden olabilecek bütün fiillere karşı korumaktır.

OLAF Birlik üyesi ülkelere, Birliğin mali çıkarlarının korunması konusunda uygun birimler arasında düzenli bir işbirliğinin sağlanması amacıyla destek vermektedir. Büro, dolandırıcılıkla mücadele teknikleri

[228] http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.html, Yararlanma Tarihi: 03.04.2008

geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır. Avrupa Komsiyonu'na bağlı çalışan, Avrupa Birliği bütçesine karşı yapılan dolandırıcılık ve düzensizlikleri tespit etmekle görevli bağımsız bir kanun uygulayıcı birim olan OLAF'ın yargısal yetkileri bulunmamaktadır.

OLAF'ın soruşturmaları büronun Genel Müdürü tarafından yönetilmektedir. Genel Müdür, denetim komitesinin olumlu görüşü alınarak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'nin ortak kararı ile Komisyon tarafından beş yıllığına atanmaktadır. Soruşturma yetkileri yönünden OLAF iç ve dış denetim olmak üzere iki farklı soruşturma yöntemi kullanmaktadır.

Bunlardan iç denetim, Avrupa Birliği kurumları ve bunlara bağlı organlara yapılan denetimler, dış denetim ise komisyonun teklifi veya üye ülkelerin talepleri doğrultusunda, OLAF ve üye ülkelerin kanun uygulayıcı birimlerinin üye ülkelerde birlikte yapmış oldukları denetimlerdir. OLAF'ın mali konularda denetim yapamayacağı iki organ ise Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası'dır.[229] Halbuki, Birlik bütçesinden yapılan harcamalar temelde bu iki kurum aracılığı ile yapılmaktadır. Buradan anlaşılmaktadır ki; asıl harcamayı yapan iki temel banka üzerinde bir denetim mekanizması kurulmak istenilmemiştir. Bu da, daha en başında Birliğin, bu konuda ne kadar irade sahibi olduğunu ve etkisizliğini göstermektedir.

OLAF'ın soruşturmalarında bağımsız hareket etmesinin garantiye alınması amacıyla, Genel Müdürün Komisyon da dahil olmak üzere herhangi bir devlet veya kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel Müdürün, Komisyonun kendisinin bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, Adalet Divanı'nda Komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır.

---

[229] Luc, SCHAERLAEKENS "OLAF and it's Cooperation with the Institutions of New Member States", Ed: Apap Joanna, Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues After Enlargement, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004, p.90

Bu bağımsızlığın sürdürülmesi amacıyla, Büro soruşturma işlevi bakımından Birlik kurumlarından bağımsız ve kendi alanında uzman beş kişiden oluşan bir denetleme komitesi tarafından denetlenmektedir. Komite Genel Müdürün talebi üzerine ve kendisi uygun gördüğünde yürütülen soruşturmalar hariç olmak üzere Büronun faaliyetleriyle ilgili olarak Genel Müdüre tavsiyelerde bulunabilmektedir.

Dolandırıcılıkla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla, OLAF, düzenlemelerle kendisine verilen dış soruşturma sorumluluğunu, Avrupa Birliği'nin mali çıkarlarını dolandırıcılığa ve diğer yolsuzluk ve usulsüzlüklere karşı korumak amacıyla, ani kontroller ve üye ülkelerde yaptığı soruşturmalarla yerine getirmektedir. İşbirliği anlaşmalarının bulunması durumunda OLAF üçüncü ülkelerde de bu yetkisini kullanabilmektedir. Uygulamada dolandırıcılık ile diğer yolsuzluk ve usulsüzlükler OLAF ile ulusal soruşturma birimleri arasındaki yakın işbirliği ile ortaya çıkarılmaktadır. OLAF etkin bir mücadele aracı olarak "ihbar" sistemini kullanmaya çalışmaktadır. Birlik kurumlarında görev yapan herkes bir "ihbarcı" gibi kullanılmakta, ayrıca bedava ihbar hatları kurulmaktadır. Ancak, bu sistemlerin bugüne kadar çok iyi işlememesi nedeni ile, bundan sonra Dünya Bankası'nın kullandığı bir teknik olan "ihbarcılara ödüllendirme" sisteminin kullanılmasına başlanılması planlanmaktadır.[230]

OLAF birtakım yayınlar yaparak da faaliyetlerini duyurmakta ve dolandırıcılık konusunda kamuoyunu bilgilendirmeye çalışmaktadır. Bu yayınlardan bazıları; 2002 yılında ilk olarak basılan Avrupa Dolandırıcılık Karşıtı Bürosu (Avropean Anti- Fraud Office) başlıklı kitapçık, 2004 yılında yayınlanan ve OLAF üyelerinin özellikle polis, yargı, mali kurumlar ve gümrüklerdeki yolsuzluk ve sınır ötesi suçları inceleyen OLAF-

[230] Herman-Franz, BRÜNER. "European Union Initiatives in the Fight Against Corruption", International Conference Preventing and Fighting Corruption in the Public Administration in Europe, 20-21 Şubat 2006, Maternushus Cologne, Germany

Dolandırıcılığa ve Uluslararası Suçlara Karşı Savaş (OLAF- Fight Against Fraud and Transnational Crime) adlı kitap, 2005 yılında basılan ve OLAF çalışmalarının ayrıntılı bir şekilde yer aldığı OLAF El Kitabı (OLAF Manual), yine 2005 yılında yayınlanan ve 2004 yılı sonuna kadar yapılan faaliyetlerin anlatıldığı 5. OLAF Faaliyet Raporu (5th OLAF Activity Report), ilki 2005 yılında ikinci versiyonu 2006 yılında basılan ve temel amacı kamuoyunu bilgilendirmek olan Kamuyonu Bilgilendirerek Dolandırıcılıktan Vazgeçirme (Deterring Fraud by Informing the Public) adlı kitaptır.[231] Yıllık faaliyet raporları düzenli olarak yazılmaya ve yayınlanmaya devam etmektedir. Son olarak 2006 yılı raporunu içeren 7. Faaliyet Raporu OLAF tarafından yayınlanmıştır.

OLAF Avrupa Birliği'ne üye 27 ülke ile birlikte başka uluslararası örgüt ve kurumlarla da işbirliği yapmaktadır. Bunlar; Avrupa Enstitüleri olan ve 2002 yılında kurulan Avrojust (Avrupa Birliği Yargısal İşbirliği Birimi) ve Avropol, uluslararası örgütler olan Interpol, Dünya Gümrük Örgütü ve Avrojustice ile üçüncü ülkeler nezdinde Amerika Birleşik Devletleri Gümrük Bürosu ve yine Amerika Birleşik Devletleri Federal Soruşturma Bürosu'dur. OLAF bazı uluslararası şirketlerle de işbirliğine giderek sözleşmelere ortak imzalar koymaktadır. Bunlardan biri de 2007 yılında Uluslararası Japon Sigara şirketi ile sigara kaçakçılığının önlenmesine yönelik olarak imzalanan Kaçakçılık ve Kalpazanlık Karşıtı Sözleşmedir.[232]

Avrupa Birliği, bünyesine yeni katılan üyelerin nezdinde alt yapı çalışmalarını yapmak üzere OLAF ile işbirliği içinde çalışacak bir merkez kurmuştur. AFCOS (Anti-Fraud Coordinating Structures) adı verilen bu merkez, dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele amaçlı olarak, yeni katılan üyelerin bu suçları önleme ve mücadele etmesi konusunda

[231] "Brochures", http://ec.avropa.eu/anti_fraud/publications/brochure/index_en.html, Yararlanma Tarihi: 03.03.2008
[232] "Fight Against Cigarettes Smuggling", http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/cig_smug/2007_en.html, Yararlanma Tarihi: 03.04.2008

güçlendirilmelerine yönelik işbirliği sağlamak, ülkelerin adli, idari, operasyonel zorunluluklarını ve aktivitelerini belirlemek amacı ile genelde ülkelerin Maliye Bakanlıklarına, bazen Başbakanlıklara (Romanya, Slovakya), bazen de Cumhuriyet Savcılığına (Çek Cumhuriyeti) bağlı bir ofis olarak çalışmaktadır.[233] Avrupa Birliği, özellikle yeni üyelerin Birliğe katılımı sırasında bu ülkelerdeki yolsuzluk olaylarının eski üyelerdeki yolsuzluk olaylarına göre çok fazla olmasından dolayı ciddi endişe duymuş ve bu nedenle böyle bir mekanizma geliştirmiştir.[234]

Gerek bu oluşumun kendi adından gerekse yaptığı faaliyetler ve yayınladığı yayınlardan da anlaşılacağı üzere OLAF, tüm ilgisini dolandırıcılık ve Avrupa Birliği'nin mali kaynaklarının korunması üzerine yoğunlaştırmıştır. Halbuki, dolandırıcılık yolsuzluk kavramı içinde yalnızca bir unsurdur. Avrupa Birliği'nin resmi internet sitesinde de yolsuzluk (corruption) kavramına hiç yer verilmemekte, ilgili olunan toplam 32 başlık içinde konu ile ilgili olarak yalnızca "dolandırıcılık" (fraud) kelimesine yer verilmektedir.[235] Kısaca, Avrupa Birliği yolsuzlukla mücadelesini OLAF bünyesinde ve çok sınırlı bir konuda sürdürmektedir. Karalarının üyeleri nezdinde bağlayıcı olduğu uluslar üstü bir topluluk olan Avrupa Birliği'nin halen yolsuzlukla mücadele konusunda bu özelliğini kullanabilecek etkin adımlar atmamış olması düşündürücüdür. Zira, Birlik bugüne kadar temel bir sözleşme ya da belge dahi hazırlayamamıştır. Bu durum, Birlik organlarının ve Birlik üyesi ülkelerin de yolsuzluklar içinde olduğu imajını güçlendirmektedir.

Avrupa Birliği fonlarının üye ülkelerde kullanılışı sırasında iş alan firmaların, yine Birliğe üye ülke firmaları olması ve ciddi bir denetim mekanizmasının bulunmaması bu olasılığı daha da artırmaktadır. Her ne kadar Bağımsız Uzmanlar Komitesi adı altında ve OLAF bünyesinde çalışan

---

[233] Luc, SCHAERLAEKENS. a.g.m. p.98

[234] Ayrıntılı bilgi için bknz. "IT Küresel Corruption Report 2004", p.122

[235] EUROPA, "Gateway to the European Union", http://avropa.eu/index_en.html, Yararlanma Tarihi:02.02.2008

bir grup bulunmakta ise de, resmi internet sitesinde bu grubun en son 1999 yılında bir rapor hazırladığı dikkate alınırsa Avrupa Birliği'nin konuya olan ilgisi daha kolay anlaşılacaktır. Bu ilgisizliğin nedeninin üye ülkelerde yolsuzlukların çok az görülmesinden kaynaklanmamaktadır. Zira, özellikle Birliğe son yıllarda tam üye olarak giren Doğu Avrupalı ülkelerin yolsuzluk geçmişleri pek de parlak değildir. Bu gerçek, gerek Dünya Bankası raporlarında gerekse Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yıllık yolsuzluk raporlarında açıkça ortaya konulmaktadır. [236]

Bu nedenle, üyeleri nezdinde en etkin ve yaptırım gücüne sahip örgüt olmasına rağmen yolsuzlukla mücadele konusunda en pasif örgüt olarak Avrupa Birliğini göstermek çok da yanlış olmayacaktır.

d- Avrupa Yatırım Bankası (AYB)

Avrupa Birliği kurumlarından biri olan Avrupa Yatırım Bankası da özellikle krediler ve fonlar konusunda meydana gelen yolsuzluk olaylarının önlenebilmesi için bazı çalışmalara başlamıştır. Avrupa Yatırım Bankası, AB ülkeleri içinde yolsuzluğa karşı ortak mevzuat bulunduğunu, bunun uygulanması gerektiğini, ancak AB ülkeleri dışındaki kurumlarla yapılacak sözleşmelerde yolsuzlukla mücadele için bir dizi önemli kurala ihtiyaç duyulduğunu bildirmiştir.

AYB yolsuzlukla mücadele politikasını gözden geçirme kararı alarak, gerçekleştireceği iyileştirmeleri belirlemek için, danışma etkinlikleri çerçevesinde iki belgeyi kamuoyuna sunmuştur.

Bu belgelerden ilki "Yolsuzluk, Dolandırıcılık, Kara Para Aklama ve Terörizm Finansmanıyla Mücadelede Ana Hatlar ve Politika" başlıklı belge olup, bu metin üzerine ilgili kişi ve kuruluşların görüşlerini AYB'na bildirmeleri,

[236] Ayrıntılı bilgi için bknz: IT Küresel Corruption Reports 2004-2005-2006-2007

danışma sürecinin tamamlanmasından sonra da Bankanın, yıl ortasında bankacılık işlemleri ve sözleşmelerinde yolsuzlukla mücadele kurallarını belirlemesi öngörülmüştür.

Avrupa Yatırım Bankası'nın kara para aklama ve terörizm finansmanına karşı Avrupa Birliği ve OECD Mali Eylem Güçbirliği'ni benimsediği belirtilirken "yolsuzluk ve diğer yasa dışı eylem risklerinin asgariye indirilmesi için kurallar" da sayılmıştır.

Kuralların AB ülkeleri ve AB dışı ülkelerde hangi farklarla uygulanacağı ise şöyle açıklanmıştır:

"AYB'nın statüsü, Banka fonlarını, Topluluk (AB) çıkarları içinde mümkün olduğunca gerçekçi biçimde kullanmayı sağlama şartı getiriyor. Dolayısıyla, Banka'nın kredi operasyonlarındaki kayıt ve şartlar, ilgili Topluluk politikalarıyla uyumlu olmalıdır. 27 AB ülkesinin yolsuzluk ve diğer illegal eylemlerle mücadele etmek ve ihale süreçlerinde dürüstlüğü ve saydamlığı sağlamak için mevzuatları bulunmaktadır. AYB, bu mevzuatın AB içinde finanse edilen, özellikle de OLAF (Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu) ile yakın işbirliği içinde gerçekleşen projeler için önemli olduğunun bilincindedir. AYB AB dışı projeler için ise yolsuzlukla ve diğer yasa dışı eylemlerle mücadele için aşağıda tanımlanan bir dizi önemli ölçüyü yerine getirmiştir."

Avrupa Yatırım Bankası tartışmaya açtığı ilk belgede "Mali kontratlar için ölçüler" başlığında, "Yozlaşma ve dolandırıcılık uygulamalarıyla mücadele" için AB dışındaki ülkelerle yapılan işlerde kredi alanlar ve girişimcilerin şu yükümlülükleri dikkate almasını önermiştir.

- Herhangi bir yolsuzluğa karışılmadığına ilişkin “Dürüstlük Taahhütnamesi ve Teminatı” verilmesi.

- Bankanın iddiaya konu olan ya da kuşkulanılan dolandırıcılık hareketlerini araştırması ya da ilişkinin durdurulması döneminde talep geldiğinde bilgilendirmede bulunmak.

- Alınan herhangi bir şikayette Banka'yı haberdar etmek.

- Kayıtları en az altı yıl saklamak.

- Bankaya kredi ve harcamaların orijinal belgelerinin kopyalarını sağlamak."

Banka, "Para aklama ve terörizmin finansmanı" ile mücadelede ise AB dışındaki kredi alanlar ve girişimcilerin uymasını istediği koşulları ise şöyle sıralamıştır:

- Sermayelerinin hiçbir bölümünün yasadışı yollardan elde edilmediği konusu dahil, AB direktiflerine uymak için teminatta bulunmak.

- Yasal statülerinde ve sahiplikte yüzde 10'u geçen bir değişiklik olduğunda Bankayı bilgilendirmek."

Banka bu koşulların ihlali halinde kredi hakkının iptal edilmesini ve ertelenmesini öngörmekte ve yolsuzluk ve teröre karıştığı nihai kararla saptanmış müteahhitlerin AYB projeleri dışında bırakılmasını da kural altına almaktadır. Avrupa Yatırım Bankası'nın tartışmaya açtığı taslak, kurum çalışanlarından şüpheli durumlarla ilgili iyi niyetle rapor hazırlayanların ayrımcı bir şekilde disiplin cezalarına çarptırılmamalarını da kayda bağlamaktadır.

Avrupa Komisyonu ayrıca yolsuzluk olaylarının yaygın olduğu ülkelere yönelik olarak bazı sübvansiyonları askıya alabilmekte ya da tamamen iptal edebilmektedir. Örneğin; Romanya Tarım Bakanının yolsuzluk skandalı üzerine istifa etmesinin ardından Avrupa Komisyonu, Bükres'in AB tarım

yardımlarının hesabı ve dağıtımına ilişkin yeterli bir sistem uygulamaya koyamaması yüzünden Romanya'ya verilecek 100 milyon avroluk tarım sübvansiyonunu askıya alabileceğini açıklamıştır.[237]

AYB'nin taslak metninde yolsuzluk çeşitleri tanımlanırken rüşvette, hem alan hem veren sorumlu tutulmaktadır. Yolsuzluk çeşitleri şöyle tanımlanmaktadır:

Rüşvet: Karşı tarafın hareketlerini uygunsuz biçimde etkilemek amacıyla doğrudan ya da dolaylı olarak herhangi bir miktarda para istemek, kabul etmek, vermek, teklif etmek.

Hile: Mali ya da mali olmayan bir yararın sağlanması veya bir yükümlülüğün yerine getirilmesinden kurtulmak amacıyla bir tarafı, bilerek ve isteyerek yanlış yönlendirmek ya da yanlış yönlendirme girişimi dahil, eylem ya da eylemsizlik içine girmek.

Cebri hareket: Bir tarafın hareketlerini uygunsuz biçimde etkilemek için o tarafı ya da tarafın bir parçasını doğrudan ya da dolaylı olarak zayıflatmak, zarar vermek ya da zarar verme tehdidinde bulunmak.

Muvazaa: İki ya da daha fazla taraf arasında uygunsuz bir amaca ulaşmak için tasarlanmış, diğer tarafların hareketlerini uygunsuz biçimde etkilemeyi de içeren bir düzenleme.

Banka'nın tartışmaya açtığı ikinci taslak ise, kurumun yolsuzluk soruşturma ve teftişlerinde izleyeceği yöntemi ele almaktadır. [238] BU konuya çalışmamızın diğer bölümlerinde yer verildiğinden burada ayrıca değinilmeyecektir.

---

[237] "Romanya tarım bakanı yolsuzluk üzerine istifa etti", Southeast European Times, (12.10.2007)
[238] http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=16058, Yararlanma Tarihi:17.11.2007

e- Avrupa Savcılığı

Avrupa Birliğinde sınırların kaldırılmasıyla birlikte organize suçlarla mücadelede üye ülkeler arasında işbirliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Bunun üzerine kurulan Europol ve Eurojust ile bu sorun çözülmeye çalışılsa da adli işbirliğin ulus üstü yerine uluslararası bir biçimde gerçekleştirilmesi nedeniyle fazla mesafe alınamamıştır. Bunun üzerine üye ülkeler arasında adli işbirliğini sağlamak amacı ile Tampere Zirvesinde gündeme getirilen Avrupa Savcılığı fikri benimsenmiş ve AB'nin mali çıkarlarını koruma görevi bu birime verilmiştir. Üye ülkeler arasındaki yasal farklılıkları aşarak, birlik kurumları ve ülkeleri arasında delil alış verişini sağlayan, işbirliğini düzenleyici ve artırıcı bir rol üstlenecek olan Avrupa Savcılığı'nın sorumluluk alanı AB'nin ekonomik çıkarları ile sınırlı kalacak ve soruşturmalarda tüm Avrupa Birliği ülkelerinde yetkili ve soruşturmaya katılma hakkına sahip olacaktır. Avrupa Savcısı, komisyonun ve parlamentonun görüşü, Avrupa Birliği'nin onayı ile seçilecek ve kendisine bağlı savcı yardımcılarıyla birlikte koordineli bir biçimde görevini sürdürecektir.[239]

Bugüne kadar Avrupa Savcılığının, bazı işbirliği faaliyetleri dışında herhangi bir yolsuzluk ya da dolandırıcılık olayını aydınlattığı bir olaya rastlanılmamıştır. Son olarak, Europol'un 2007 Haziranından beri takibinde olan ve İspanya Ulusal Polisi tarafından 2008 yılı Şubat ayında ortaya çıkarılan kredi kartı dolandırıcılığında işbirliğinin önemi açığa çıkmıştır. 6 milyon avronun dolandırıldığı belirtilen ve halihazırda 99 kişinin tutuklandığı ve PIPAS adı verilen operasyonda üye ülkelerdeki 26 kişi ile suçun bağlantılı

[239] Jorge, COSTA. "Eurojust vis-a-vis the European Public Prosecutor", ", Ed: Apap Joanna, Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues After Enlargement, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004, p.154

olduğu tespit edilmiş ve Birliğe üye diğer ülkelerdeki bağlantılar araştırılmaya devam edilmektedir.[240]

Avrupa Birliği 25-26 Şubat tarihlerinde Almanya'da bir konferans düzenleyerek, Avrupa'da rüşvet ve yolsuzlukla mücadele konusunda hangi düzeyde olunduğu konusunu masaya yatırmıştır.[241] Başlığı "Beraber daha mı güçlüyüz? Avrupa'da rüşvet ve yolsuzlukla Mücadelede Uyumu Sağlama" olan bu toplantıda, ülkeler arasında işbirliğini geliştirmenin yöntemleri tartışılmıştır.

Buraya kadar anlatılanlardan anlaşılacağı üzere Avrupa Birliği, kurduğu bazı alt birimlerle yolsuzlukla mücadele ettiği izlenimini vermekte ancak hiçbir zaman doğrudan yolsuzlukla mücadele etmemektedir. Yolsuzluk kelimesinin dahi pek sık kullanılmadığı Avrupa Birliği literatüründe en çok "dolandırıcılık" kelimesi kullanılmakta ve buna yönelik birtakım tedbirler geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bir de Avrupa Birliği resmi para birimi olan ve üye ülkelerde resmi olarak kullanılan "Avro"nun korunmasına yönelik bazı somut adımlar atılmaktadır. "Avro"nun güçlendirilmesi ve bu para birimi konusunda sahteciliğin önlenmesi için düzenlemeler getirildiği görülmüştür. Sonuç olarak şu çok açıktır ki; Avrupa Birliği, yolsuzluğu, ekonomileri çökerten ve toplumu her yönden olumsuz yönde etkileyen önemli bir sorun olarak ne yazık ki görmemektedir.

4- Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi de yaklaşık 20 yıldır yolsuzluğun çeşitli alanları ile ilgili olarak çalışmalar yapmaktadır. Bu çalışmalardan belki de ilki ve dikkat çekici olanı 1980 yılındaki 80 numaralı tavsiye kararıdır. Avrupa Konseyi'ne üye

[240] Europol supports in disrupting an international credit card fraud network, Europol Press Releases, 14 Februray 2008
[241] "What's new today?", http://www.ejn-crimjust.europa.eu/news-detail.aspx?anunID=107 , Yararlanma Tarihi: 01.10.2008

devletlerde kara paranın aklanmasının önlenmesi amacıyla, 27 Haziran 1980 tarihinde kabul edilen 80 no.lu Tavsiye Kararı ile, uluslararası bir olgu olan kara paranın aklanması ilk kez Avrupa Konseyi bünyesinde inceleme konusu yapılmıştır.

Avrupa Konseyi'nin Tavsiye Kararında, kara paranın bankalar aracılığıyla aklanmasının önlenmesi için, bankacılık sistemine ilişkin olarak önlemler getirilmiş ve üye devletlerin bankacılık sistemlerinde gerekli değişiklikleri yapmaları tavsiye edilmiştir. Söz konusu kararda, bankaların müşterilerinden resmi bir belgeye dayanan kimlik bilgileri almaları, kiralık kasaları sadece tanıdıkları veya güvendikleri kişilere kiralamaları, suç konusu oluşturması nedeniyle seri numaraları kayıtlı paralara rezerv koymaları ve çalışanlarına özellikle müşteri kimlik bilgilerinin kontrolü ve suçlu davranışları konusunda gerekli eğitimi vermeleri, kara paranın aklanmasında bankaların kullanılmasının önlenmesi için alınması gerekli önlemler olarak görülmüştür.

Avrupa Konseyinin kara para aklama konusunda yaptığı bir diğer çalışma, Basle İlkeleri olarak bilinen ilkelerin 1988 yılında hayata geçirilmesi olmuştur. 12 Aralık 1988 tarihinde Basle'da toplanan Onlar Grubu (G-10) ülkelerinin (Benelux-Belçika-Hollanda-Lüksemburg-, Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, İsveç, İsviçre, Birleşik Krallık ve ABD) banka gözetim ve denetim makamları ile merkez bankaları temsilcilerinin oluşturduğu Basle Komitesi tarafından kara paranın mali sistem aracılığıyla aklanmasını önlemeye yönelik olarak anılan öneriler saptanmıştır. İlkelerdeki temel amaç, özellikle uyuşturucu madde kaçakçılığı olmak üzere, diğer yasadışı eylemlerden elde edilen paraların aklanmasında veya gizlenmesinde, bankaların kullanılmaması için bankacılık sektöründe ortak ilkelerin kabul edilmesini sağlamaktır.[242]

[242] William C. GILMORE. "International Efforts to Combat Money Laundering", Volume 4, Cambridge International Documents Series, 1992, Cambridge, Grotius Publications Limited. , p.89

Basle ilkeleri, daha çok "müşterilerin tanınması" kuralından hareketle, bankaların işlem yaptıkları müşterilerin kimliğinin bilinmesi, yasal görünmeyen işlemlerin yapılmaması ve yargısal makamlarla işbirliği yapılması konularında etkili yöntemlerin uygulanmasını öngörmektedir. Bu ilkeler, hukuki bir belge niteliğini kazanmamış olup, ilkelere uyulup uyulmaması her ülkenin ulusal hukuk düzenine ve uygulamasına bağlı olacaktır. Başka bir anlatımla, kara paranın aklanmasında bankaların kullanılmasının önlenmesi için öngörülen Basle ilkelerinin yönelmiş olduğu ülkeleri bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Basle ilkeleri, sadece "Onlar Grubu" ülkeleri ile sınırlı tutulmayarak diğer ülkelerin gözetim ve denetim makamlarına da duyurulmuş ve bankaların kara paranın aklanmasında kullanımının önlenmesi için bu ilkelerin dikkate alınması tavsiye edilmiştir.

a- Temel Sözleşmeler

(1)- 1990 Tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi

Suç oluşturan eylemlerden elde edilen kazançların aklanması, araştırılması, müsadere ve zaptına ilişkin 8 Kasım 1990 tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi, Strazburg'da imzalanmıştır. Avrupa Konseyi Sözleşmesi, uyuşturucu madde kaçakçılığının mali alanda ortaya çıkardığı sorunlarla ilgili olarak Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu bünyesinde, 1986 tarihinden itibaren başlatılan çalışmaların en son şeklini oluşturmaktadır.

Avrupa Konseyi Sözleşmesinin amaçlarından biri her türlü suç oluşturan eylemlerden, cürümlerden ve özellikle uyuşturucu madde, silah kaçakçılığı, terör, çocuk ve genç kız kaçırma gibi diğer kazanç getiren suçlardan elde edilen kazançların müsadere ve zaptı, araştırılması ve takibi ile ilgili olarak uluslararası işbirliğinin sağlanmasıdır. Sözleşmede ayrıca,

ulusal düzeyde alınması öngörülen müsadere önlemleri konusunda da düzenleme getirilmiş ve suçlardan elde edilen kazançların müsaderesine imkan veren hukuki düzenlemelerin ulusal düzeyde yapılması zorunlu kılınmıştır. Ayrıca Sözleşmeye taraf ülkelerin banka ve mali kurumlarının kara paranın aklanmasının önlenmesi konusunda yapılan araştırmalarda, işlemlere ilişkin kayıtları vermeleri için gerekli düzenlemeleri yapmaları ve hatta bu konuda bankaların sır saklama yükümlülüğüne istisna getirmeleri öngörülmüştür.[243]

(2) - Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Kasım 1998'deki 103 üncü oturumunda kabul edilen ve 4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan Sözleşme bugüne dek 40 ülke tarafından imzalanmış bulunmaktadır. Türkiye, Sözleşmeyi 27 Eylül 2001 tarihinde imzalamış ve 14 Ocak 2004 tarih, 5065 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme, yolsuzluğu tanımlamamakla birlikte, belirli bazı yolsuzluk suçlarına ilişkin ortak standartlar geliştirmeyi amaçlamıştır.

Zira karşılaşılan deneyimler, özellikle yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi olayları söz konusu olduğunda kovuşturmaların temelde iki nedenle aksadığını göstermektedir:

1-Kamu görevlisi tanımının farklılıklar göstermesi,

2- Usulden kaynaklanan engeller ve politik engeller.

Sözleşme ile, sözleşmeye taraf olacak ülkelerin yolsuzluk suçlarını uyumlulaştırmaları ve karşılıklı olarak yolsuzluğu suç saymaları **(**dual

---

[243] Scott E. MORTMAN, "Putting Starch in European Efforts to Combat Money Laundering", Fordham Law Review, 1992, Vol. 60, No. 6, pp.429-465.

criminality**)** öngörülmektedir. Sözleşmede aktif ve pasif rüşvetin unsurları belirlenmiştir

Aktif Rüşvet**:** Bilinçli olarak kamu görevlisine veya başka birine herhangi bir kişi tarafından haksız bir çıkarın vaat edilmesi, teklif edilmesi veya doğrudan verilmesi yoluyla, rüşvet verenin veya başka bir kişinin lehine haksız bir avantaj yaratacak şekilde kamu görevlisinin vazifesini icrai veya ihmali olarak yerine getirmemesinin sağlanması

Pasif Rüşvet**:** Bilinçli bir şekilde görevini icrai veya ihmali bir biçimde yerine getirmemek karşılığında, doğrudan veya dolaylı olarak kendisinin veya bir başkasının çıkarına bir şey talep etmek veya almak veya böyle bir çıkarı veya vaadi kabul etmek

Kamu Görevlisi**:** İlgili kişilerin yerine getirdikleri işlev ve ülkelerin kendi ceza hukukundaki düzenlemeler açısından ulusal mevzuatta yer alan "görevli", "kamu çalışanı", "belediye başkanı", "bakan" ve "hakim" kavramlarını içermektedir.

Sözleşme;

- Ulusal meclis üyelerine verilen rüşvet,

- Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet,

- Yabancı parlamenterlere verilen rüşvet,

- Özel sektörde aktif ve pasif rüşvet,

- Uluslararası kurumların çalışanlarına verilen rüşvet,

- Uluslararası parlamenterlere verilen rüşvet,

- Uluslararası mahkeme hakim ve çalışanlarına verilen rüşvet,

olaylarına karışanların cezalandırılmalarına yönelik düzenlemelerin yapılmasına ilişkin hükümler içermektedir.

Sözleşme, diğer taraftan Sözleşmede belirtilen suçlardan elde edilen gelirlerin, Strazburg Konvansiyonunda öngörüldüğü şekilde aklanmasının suç sayılması için gereken yasal düzenlemelerin yapılmasını ve tüzel kişi sorumluluğunu da içeren caydırıcı önlemlerin alınmasını öngörmektedir

2000 yılında 5 incisi toplanan "Yolsuzluğa Karşı Avrupa Konferansı"nda "Yolsuzluk Olaylarında Soruşturmalar, Yargılamalar ve Cezalandırmalar" konusunda bir konuşma yapan Edmondo Bruti Liberati, yolsuzluğun yalnızca siyasi ve ekonomik sistemin düşmanı olmadığını, aynı zamanda yargı bağımsızlığının da ciddi bir düşmanı olduğu belirterek, gerçekte yolsuzluğun demokrasiler için ciddi bir tehdit olduğunu belirtmiştir. Yolsuzluk olayları ile karşılaşıldığında düzgün ve ciddi işlemler yapabilmek için yasal düzenlemelerin yapılmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştir. Liberati konuşmasında, yolsuzlukla mücadelede şeffaflığın önemine değinmiş, ayrıca bağımsız ve profesyonel bir medyanın mücadelede çok etkin olabileceğini vurgulamıştır.

Yolsuzluk olaylarına karışan bireyler için etkin ve uygulanabilir yaptırımların getirilmesi gerektiğini vurgulayan Liberati, yolsuzluk soruşturmalarının tarafsız ve bağımsız yargıçlar tarafından yapılması gerektiğini ve bu yargıçları etkileyecek ekonomik ve siyasal etkenlerin oradan kaldırılması gerektiğini belirtmiştir. Bir diğer vurgusunu da, politikacıların yasalar karşısında ayrıcalık ve imtiyazlarının ortadan kaldırılması gerektiği yönünde yapan Liberati, yolsuzlukla ilgili ceza soruşturmalarında banka

hesaplarındaki ve mali gizliliğin ortadan kalkması gerektiğini, bunun yolsuzlukların aydınlatılmasında önemli rolünün olacağını ifade etmiştir. [244]

(3)- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

4 Kasım 1999 tarihinde imzaya açılan Sözleşmeyi şimdiye kadar 29 ülke imzalamıştır. Türkiye, Sözleşmeyi 27 Eylül 2001'de imzalamış ve 17 Nisan 2003 tarih, 4852 sayılı Kanun ile onaylamıştır.[245] Sözleşme, taraf ülkelerin kendi ulusal mevzuatlarını, yolsuzluk nedeniyle zarara uğrayan kişilerin, uğradıkları zararı devletten talep edebilmeleri de dahil olmak üzere haklarının korunmasına yönelik düzenlemeleri içerir bir hale getirmelerini öngörmektedir.

Sözleşmede yolsuzluk ”doğrudan veya dolaylı olarak, rüşvet alan veya başka bir çıkar sağlayan kişinin herhangi bir görev veya davranışını yerine getirmemesine ya da gerektiği şekilde yapmamasına neden olan, rüşvet veya bir başka haksız kazancı, talep veya teklif etmek, vermek veya almak” şeklinde tanımlanmıştır.

Sözleşme ulusal seviyede alınacak önlemleri ayrı bir bölüm içinde ayrıntılı olarak açıklarken, uluslararası işbirliğini de hüküm altına almıştır. 13. maddede belirtildiği üzere, tarafların yolsuzluk olayları ile ilgili hukuk davalarına ilişkin sorunlarda, özellikle tebligatlara, yabancı ülkelerdeki delillerin elde edilmesine, yetkiye, yabancı mahkeme kararlarının tanıma ve mahkeme harçlarına ilişkin olarak, taraf oldukları hukuki ve ticari alanlardaki uluslararası işbirliğine ilişkin yürürlükteki uluslararası belgeler ile birlikte kendi iç hukuk belgelerine göre etkin biçimde işbirliğine gidecekleri hüküm altına

---

[244] Bruti, E. LİBERATİ. “Inquiries, prosecutions and penalties in corruption cases”, The Speech at 5th European Conference of specialised services in the fight against corruption, 15-17 November 2000, İstanbul, http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Combating_economic_crim..22.01.2004, Yararlanma Tarihi: 18.05.2008

[245] www.uhdigm.adalet.gov.tr/yolsuzluközelhukuk.htm, Yararlanma Tarihi: 21.12.2007

alınmıştır. Gerçekte bu belge ile uluslararası işbirliğinin önemi vurgulanmak istenmiş ancak şartları tam olarak belirlenememiştir.

(4)- Avrupa Konseyi, Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı

10-11 Ekim 1997 tarihinde Strazburg'da yapılan Hükümet ve Devlet Başkanları ikinci toplantısında benimsenen deklarasyon ve Eylem Planı doğrultusunda, özellikle "yolsuzluğa ve organize suçlara karşı mücadele" bölümü göz önüne alınarak, yolsuzluk üzerine çok disiplinli Grup tarafından hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Yirmi Temel İlke Kararı Avrupa Konseyinin (97)24 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.

Bu 20 temel ilke şöyledir;

1. Yolsuzluğun önlenmesinde etkili tedbirler almak ve bu çerçevede kamunun dikkatini konuya çekmek ve ahlaki davranışları teşvik etmek,

2. Ulusal ve uluslararası yolsuzlukların işbirliği içinde cezalandırılmasını sağlamak,

3. Yolsuzluk suçlarının önlenmesi, soruşturulması, kovuşturulması ve bu konuda hüküm verilmesi ile sorumlu olanların görev ve fonksiyonları ile münasip bir bağımsızlık ve özerklikten yararlanmalarını, kanun dışı etkilerden masun olmalarını, delillere ulaşmak için etkin araçlara sahip olmalarını, yolsuzlukla mücadelede yetkililere yardım eden kişilerin korunmasını ve soruşturmaların gizliliğinin muhafazasını sağlamak,

4. Yolsuzluk suçları sonucu elde edilen kazanca el konulması ve suçluların bu kazançtan mahrum bırakılması için uygun tedbirleri almak,

5. Adli görevlilerin yolsuzluk suçlarında kalkan olarak kullanılmalarını engellemek için uygun tedbirleri almak,

6. Demokratik bir toplumun gerektirdiği ölçüye kadar yolsuzluk suçlarının soruşturulması, kovuşturulması ya da hüküm verilmesinde dokunulmazlığı sınırlandırmak,

7. Yolsuzlukla mücadeleden sorumlu olan kişi ve kurumların uzmanlığını artırmak ve görevlerini ifa etmeleri için gerekli olan eğitim ve uygun araçlar imkanını onlara sağlamak,

8. Mali mevzuatın ve bu mevzuatı uygulamakla görevli olan yetkililerin, özellikle yolsuzluk suçları ile bağlantılı olan diğer giderlerin mevcut kanunlara veya uygulamada vergiden indirilmesini engelleyerek, etkili ve koordineli bir çerçevede yolsuzlukla mücadele etmeye katkıda bulunmalarını sağlamak,

9. Kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlemesi ve karar alma sürecinin, özellikle etkinliği artırma gereksinimi ile uyumlu bir şekilde mümkün olduğu kadar fazla saydamlığı artırarak, yolsuzluk ile mücadele etme ihtiyacını dikkate almasını sağlamak,

10. Kamu görevlilerinin hakları ve görevleri ile alakalı kuralların yolsuzluğa karşı mücadelenin gereklerini almasını ve yeterli ve etkili disiplin tedbirlerinin yürürlüğe konulmasını ve davranış kuralları gibi uygun araçlar vasıtasıyla, kamu görevlilerinden beklenen davranışların daha ileri düzeyde ayrıntılarıyla tanımlanmasının teşvik edilmesini sağlamak,

11. Uygun denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin ve kamu kesiminin faaliyetlerine uygulanmasını sağlamak,

12. Denetim prosedürlerinin kamu yönetiminin dışındaki yolsuzlukların tespiti ve önlenmesinde rol oynamasını onaylamak,

13. Kamusal sorumluluk ve hesap verme sorumluluğu sisteminin kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili davranışlarının sonuçlarını dikkate almasını sağlamak,

14. Adil rekabeti teşvik eden ve yolsuzluk yapanlar üzerinde caydırıcı olan uygun ve saydam kamu alımları prosedürlerini benimsemek,

15. Parlamenterlerin davranış kurallarını benimsemelerini ve yolsuzluğa caydırıcı nitelikte olan siyasal partiler ve seçim kampanyalarının finansmanı ile ilgili kuralların oluşturulmasını teşvik etmek,

16. Medyanın, yalnızca demokratik bir toplumda gerekli olan sınırlama ve kısıtlamalara tabi olarak, yolsuzluk ile ilgili konularda bilgi edinme ve yayma özgürlüğüne sahip olmasını sağlamak,

17. Özellikle hakları ve çıkarları yolsuzluk nedeniyle etkilenen kişiler için etkili çözümler oluşturma konusunda olmak üzere, medeni hukukun yolsuzluk ile mücadele etmede söz konusu olan gereksinimleri dikkate almasını sağlamak,

18. Yolsuzluk ile ilgili araştırmaları teşvik etmek,

19. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm safhalarında, muhtemel organize suç ve kara para aklama bağlantısının göz önünde bulundurulmasını sağlamak,

20. Yolsuzluğa karşı mücadelenin tüm aşamalarında en geniş biçimde bir uluslararası işbirliği geliştirmek.[246]

Bu temel ilkelere bakıldığında gerçekten yolsuzlukla mücadelede etkin ve gerçekçi unsurların yer aldığını söyleyebiliriz. Uygulandıklarında gerçekten yolsuzluk olaylarının azalmasına katkı sağlayacağı düşünülen bu ilkeler Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadelede attığı en önemli adımlardan biri olarak kabul edilmelidir. Ancak, söz konusu ilkelerin prensipte kabul edilmesine rağmen, yeteri kadar uygulanmaması bu ilke kararlarının da bir iyi niyet girişimi olmaktan öteye gidememesine sebep olmuştur.

[246] www.masak.gov.tr/tr/yolsuzluk/avrupa-konseyi-yolsuz-mucadele-yirmi-ilke.htm , Yararlanma Tarihi: 10.05.2008

b- Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States Against Corruption-GRECO)

Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States Against Corruption-GRECO), 4 Mayıs 1998 tarihinde gerçekleştirilen 102. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi toplantısında alınan (98) 7 sayılı Kararla bir 'kısmi genişletilmiş anlaşma' şeklinde kurulmuş olup, Belçika, Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakya, Slovenya, İspanya ve İsviçre tarafından yayınlanan (99) 5 nolu İlkeler Bildirisi ile 1 Mayıs 1999 tarihinde faaliyet göstermeye başlamıştır.

GRECO'nun amacı, üyelerinin yolsuzlukla mücadele kapasitelerini arttırmaktır. GRECO, yolsuzlukla mücadele sistemlerinin zayıf ve yetersiz yanlarını belirlemede ve yolsuzlukla daha etkin mücadele edilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve uygulamaya yönelik reformların gerçekleştirilmesinde üyelerine yardımcı olmaktadır.

Grup, özellikle "Yolsuzlukla Mücadele Amacıyla İzlenmesi Gereken Rehber İlkeler"e uyulup uyulmadığını ve 1996 yılında benimsenen "Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı" (Programme of Action Against Corruption - PACO) çerçevesinde kabul edilen uluslararası yasal düzenlemelerin uygulanmasını karşılıklı değerlendirme süreci aracılığıyla gözlemlemektedir. Bu süreçte üç düzenleme kabul edilmiştir. Bunlar; Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (the Criminal Law Convention on Corruption), Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (the Civil Law Convention on Corruption) ve Kamu Görevlilerinin İdaresine İlişkin R (2000) 10 sayılı Tavsiyedir.

(1)- Üyelik Prosedürü

(99)5 no.lu Kararda yer almayan Avrupa Konseyine üye devletler, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirmek suretiyle GRECO'ya katılabilir. Kısmi Genişletilmiş Sözleşmenin oluşumuna katılmış Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletler ise Konsey Genel Sekreterliğine GRECO'ya katılma iradelerini bildirmelerinin yanı sıra, 6 Kasım 1997 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından benimsenmiş olan Yolsuzlukla Mücadelede 20 Temel İlkeyi uygulama yükümlülüğünü de kabul ettiklerini deklare etmeleri gerekir.

GRECO'ya üye olmamakla birlikte, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı uyarınca benimsemiş olduğu Yolsuzluğa Dair Ceza Hukuku Sözleşmesi, Yolsuzluğa Dair Medeni Hukuk Sözleşmesi veya konuya ilişkin herhangi bir yasal düzenlemesine taraf olan ülkeler otomatik olarak GRECO'ya üye olmakta ve karşılıklı değerlendirme sürecini kabul etmektedir. Avrupa Birliği Bakanlar Komitesi tarafından GRECO'ya katılım için belli ülkeler davet edilebilir. Katılımın usulleri katılıma davet önergesinde belirlenir.

Her üye, GRECO'ya biri başkan olmak üzere iki temsilciyi aşmayacak bir delegasyon atayacaktır. Kararlar 2/3 çoğunlukla alınır. GRECO'nun karşılıklı değerlendirmesine katılan her üyenin oy hakkı bulunmaktadır. Her ülkenin bir oy hakkı vardır. Oylamada sadece lehte ve aleyhteki oylar dikkate alınır. Başkan ve Başkan yardımcısının seçimi oy hakkı olan üyeler tarafından gerçekleştirilir. Başkan, Greco'nun bütün çalışmalarını ve fonksiyonlarını yönetir ve bazı yetkilerini Başkan Yardımcısına devredebilir. Türkiye, 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO'nun üyesi olmuştur.

(2)- Faaliyetleri

GRECO, yolsuzlukla mücadele alanında ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki yetersizlikleri ve eksiklikleri incelemekte, gerekli yasal, kurumsal düzenlemelerin yapılma ve pratik reformların hayata geçirilme sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu çerçevede, öncelikle değerlendirmeye tabi tutulacak ülkeye soru kağıtları gönderilmekte, cevaplamanın ardından üç ay sonra farklı ülkelerden en az üç uzmandan oluşan ekip tarafından yerinde inceleme yapılmaktadır. İnceleme sonucunda düzenlenen Değerlendirme Raporu incelenen ülkeye gönderiliri ve 21 gün içinde görüşlerini bildirmesi istenir. Uzmanlar tarafından yeniden gözden geçirilen taslak rapor iki taraf uzmanlarının katıldığı toplantıda tartışılır ve 6 içinde bir karara varılır. Bu raporlarda ülkenin yolsuzlukla mücadeleye yönelik birimleri, yasal yapısı ve sistemin aksayan yönleri ve gerekli görülen tavsiyeler de yer alır. Son olarak da ilgili ülke bu rapor üzerine bir durum raporu hazırlayarak GRECO'ya göndermekte ve GRECO tarafından incelenen bu rapor üzerine de tespitlerin yer aldığı Uygunluk Raporu düzenlenir. Kural olarak bu raporlar gizlidir ve yayımlanmaları ilgili ülkenin iznine bağlıdır. Ancak raporun özeti kamuoyuna sunulabilmektedir.[247] Bu kapsamda çalışmalarını sürdüren GRECO 2008 yılı içinde 7 Ocak tarihinde Arnavutluk ve Makedonya, 5 Mart tarihinde de Yunanistan'a ait uygunluk raporlarını yayınlamıştır. 2007 yılı içinde de Finlandiya ve Ukrayna'nın Değerlendirme Raporları hazırlanmıştır.

Yunanistan'a ait uygunluk raporuna kısaca göz attığımızda, GRECO'nun şu tavsiyelerde bulunduğu görülmektedir; mali araştırmalarının etkinliğinin artırılması gerektiği, kara para aklama karşıtı rejimin güçlendirilmesi gerektiği, haberleşme özgürlüğü konusundaki yeni yasanın uygulanmasının takip edilmesi gerektiği, kamu çalışanlarına yönelik olarak etik kuralların getirilmesi ve performans değerlendirmesinin sağlıklı yapılabileceği bir sistem kurulması gerektiği, kamu alanında görülen

[247] Hakan, M. ÖZBARAN. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", Sayıştay Dergisi, Sayı:50-51, ss.19-20

uygunsuz ve gereksiz işlemlerin azaltılmasını sağlayacak daha katı kuralların konulması gerektiği, yolsuzlukların rapor edilmesini kolaylaştırıcı tedbirler alınması gerektiği, yasal kişilerin merkezi kayıtlarının tutulacağına yönelik çıkarılan yasanın uygulanmasının izlenmesi gerektiği, Yolsuzluk Suç Yasası Sözleşmesinin imzalanması gerektiği. Sonuç bölümünde de bu önerilerin gerçekleşme durumlarına yönelik tespitler yapıldıktan sonra Yunanistan'ın bu raporda belirtilen hususlara uyması, gerekli düzenlemeleri yapması istenilmektedir.[248]

Bugün için 46 üyesi olan GRECO, kendi üyelerine yönelik olarak geliştirdiği izleme ve değerlendirme mekanizması dışında pek faaliyeti bulunmayan bir girişim olarak göze çarpmaktadır. GRECO'nun tavsiyelerine uymamanın en ciddi ve tek yaptırımı da ilgili ülkenin Dışişleri Bakanlığı'na yazılı protesto gönderilmesinden öteye gidememektedir. Bir diğer yaptırım da, raporların özetinin kamuoyuna açıklanması halinde ülkenin kaybedeceği itibar olacaktır. Ancak bu unsurlar, ilgili ülkelerin yeterli düzenlemeleri yapmaları için zorunlu şartlar olarak gözükmemektedir. Yine sonuç almak, siyasi iradenin kararına ve kararlılığına kalmaktadır.

c- Avrupa Konseyi Güneydoğu Avrupa Organize Suçlar ve Yolsuzlukla Mücadele Programı (PACO)

1999 yılının Haziran ayında, Yolsuzluk Karşıtı İstikrar Paktı İnisiyatifi'nin kabul edilmesinden sonra Avrupa Konseyi, Güney Doğu Avrupa'da yolsuzluk ve organize suçlarla mücadeleyi amaçlayan PACO Programını hazırlama işini üzerine almıştır. Program 1999 Kasımında yürürlüğe konmuştur.

[248] "Compliance Report on Greece" Adopted by GRECO at its 36th meeting (Strasbourg- 11-15 Februrary 2008), www.coe.int/greco, Yararlanma Tarihi: 13.08.2008

Avrupa Konseyinin yolsuzluğa, organize suçlara ve aklamaya karşı olan yaklaşımı üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar Avrupa Standartlarının oluşturulması, teknik işbirliği çerçevesinde yeteneklerin güçlendirilmesi ve Avrupa Standartları ile uyumun gözlemlenmesidir.

PACO Programının konusu da, Avrupa Standartları ile uyumlu olarak Güneydoğu Avrupa'da yolsuzluk ve organize suçlarla mücadele yeteneğinin arttırılmasıdır. Buna ek olarak, İstikrar Paktı'nın uygulama alanı ile sınırlı olmak üzere organize suçlar ve insan kaçakçılığına karşı mücadele de kapsam içindedir.

PACO Programı Kasım 1999-Nisan 2001 döneminde kuruluş ve değerlendirme evrelerini geçirmiştir. Bu aşamalarda temel eylemler ve ihtiyaçlar ile reformdaki önceliklerin belirlenmesi hususları üzerinde durulmuştur. Bu evreleri müteakiben "ulusal politikalar ve mekanizmalar", "adli etkinlik", "suç kazançları", "bölgesel işbirliği" alanlarında etkinliği arttırıcı çalışmalar yapılmıştır.

PACO Programı gönüllü katılıma dayanan bir programdır. Avrupa Konseyi; Almanya, Yunanistan, Norveç, Slovenya, İsveç, İsviçre ve İngiltere'den PACO Programı'na maddi destek sağlanmıştır.

Avrupa Konseyi tarafından yayınlanan bir raporda, Balkanlarda yolsuzlukla mücadelede önemli adımlar atıldığı ancak bunun Avrupa Birliği standartlarını karşılamaktan uzak olduğu belirtilmiştir. [249] Güneydoğu Avrupa Yolsuzluk ve Organize Suçlarla Mücadele Programı (PACO) tarafından hazırlanan raporda, mali ve siyasi sorunların yolsuzlukla mücadele çabalarını engellediği ve bölgede yolsuzluğun halen yaygın olduğu belirtilmiştir.

[249] Anadolu Haber Ajansı, Avrupa Konseyi Raporu, 05.08.2005

PACO'nun 2005 yılı başında Makedonya'nın başkenti Üsküp'te düzenlediği yolsuzlukla mücadeleye ilişkin bölgesel seminerin sonuçlarının yer aldığı raporda, Hırvatistan, Sırbistan-Karadağ, Bosna-Hersek, Makedonya ve Arnavutluk ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Arnavutluk'un yolsuzlukla mücadele sürecinde hızlı ilerleyen bir ülke olduğu ifade edilen söz konusu raporda Hırvatistan'daki kamu yönetimi eleştiri konusu yapılarak mevcut yasaların yolsuzluğa fırsat yarattığı belirtilmiştir. Raporda ayrıca Sırbistan-Karadağ, Makedonya ve Bosna-Hersek yolsuzlukla mücadeleye yeterli kaynak ayırmamakla ve bu mücadeleye siyasi yaklaşımları nedeniyle eleştirilmiştir.

Bölgesel bir girişimin yine bölgesel düzeyde hazırladığı rapor ilgili ülkelerin yolsuzlukla ilgili verilerini az çok ortaya koymuştur. Görülmektedir ki, Balkan ülkeleri uzun yıllardır yolsuzluk olayları ile karşılaşmakta, bunun çözümü için iyi niyetli girişimler sergilemekte, ancak mevcut ekonomik ve siyasi yapılar ile olaylar bu mücadeleyi başarısız kılmaktadır. Burada da, daha geniş katılımlı ve uluslararası kamuoyunda kabul gören bir uluslararası örgütün eksikliği ortaya çıkmaktadır.

5- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)

OECD, uluslararası yolsuzluğu ilk olarak 1989 yılında gündemine almış ve bu konudaki çalışmalarında zaman içinde iki amaç belirlemiştir. Bu amaçlardan birincisi uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmek ikincisi ise bütün firmalara rekabet edebilecekleri bir ortam sağlanmasına yardımcı olmaktır. Uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluğun doğasının analiz edilmesi ve ülkelerin bu tür yolsuzlukla mücadelede kullanacakları önlemlerin belirlenmesinin ardından OECD üyesi ülkeler, 1994 yılında "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesine İlişkin Tavsiye" (Recommendation on Bribery in International Business Transactions) üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Daha sonra, Mayıs 1996'da üye ülkeler

"Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Vergiden İndirilmesi Hakkında Tavsiye" yi (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials) benimsemişlerdir. Mayıs 1997'de ise gözden geçirilmiş "Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Verilmesi ile Mücadele Edilmesine ilişkin Tavsiye" benimsenmiştir.

Uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin demokratik kurumların gelişmesi ve korunmasına karşı ciddi bir tehdit oluşturduğu gerçeğinden hareketle "Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi" 1997 yılında kabul edilmiştir. Sözleşme, 15 Şubat 1999'da yürürlüğe girmiştir. Uluslararası ticari ilişkilerde rüşvetle mücadele fikri, dünya ihracatının %70'ini elinde bulunduran ve dünya çapında doğrudan yabancı yatırım yapan ülkelerin %90'ının ortak girişimi ile gündeme alınmış bir konudur. Temel hareket noktası da rüşvetin, uluslararası rekabet koşullarını bozduğu olan sözleşmenin kapsamına katılımcı olmayan ülkelerin de girdiği ayrıca belirtilmiştir.[250] Aiolfi ve Petih, bu sözleşmenin çıkış noktasını belirlerlerken, Watergate skandalının hemen arkasından Carter yönetiminin uluslararası ticarette yasal olmayan ödemelerle mücadele yasasını çıkarmasının ardından, Birleşmiş Milletlerin de benzer adımlar attığını ancak politik nedenlerle başarılı olunamadığının altını çizmektedirler. Ve bu çalışmanın ABD'nin önerisi üzerine OECD tarafından yapılmaya başladığını belirtmektedirler. 1994 yılında daha yumuşak bir dille kaleme alınan ve tavsiye niteliğindeki sözleşme metninin, 1997 yılında son hali ile kabul gördüğünü ve uluslararası hukukta eşine az rastlanır şekilde bir hızlılıkla üye ülkeler tarafından imzalanıp, ülkelerinde de onaylanarak yürürlüğe girdiğini vurgulamaktadırlar. Sözleşmede fonksiyonel eşitlik ilkesinin benimsendiğini belirten iki yazar, sözleşme maddelerinin uygulanabilirliğindeki esneklikten de bahsetmişlerdir. Ancak, sözleşmede yaptırım içeren maddeler olmasına

[250] Gemma, AİOLFİ. and Mark, PEİTH. "How to Make a Convention Work: The OECD Recommendation and Convention on Bribery as an example of a new horizon in international law", DAFFE/IME/BR/WD(2002)4, OECD Published, 2002 Paris

rağmen bu yaptırımların yeterliliği ve uygulanabilirliği konusunda tereddütler olduğu da dile getirilmiştir.

OECD bünyesinde, yolsuzluklarla mücadelede etkin rol oynayan bir birim bulunmaktadır. Adı OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi olan bu oluşum, Finansal, Mali ve Girişim İşleri Müdürlüğü (Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs) bünyesinde faaliyet gösteren bir birimdir. Birim, OECD Sekreteryasının teşkilatın uluslararası ticari işlemlerdeki rüşvet ve yolsuzluk olaylarıyla mücadele faaliyetinin odak noktası konumundadır.

OECD'nin yolsuzluğun bütün yönleri ile ilgili disiplinler arası faaliyetlerinin bir parçası olarak, Yolsuzlukla Mücadele Birimi "yolsuzluğun talep yanı" nı göz ardı etmeden rüşvet verenlere karşı önlemlerle "yolsuzluğun arz yanı" ile ilgili çalışmalar yapmaktadır. Bu faaliyetler, yolsuzlukla mücadele uzmanlarından oluşan Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun yönetiminde, OECD Komiteleri, uluslararası girişimler, sivil toplum ve özel sektör ile yakın işbirliği içerisinde yürütülmektedir

a- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions)

Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, OECD'nin Uluslararası Yatırım ve Çokuluslu Şirketler Komitesinin (CIME- Commitee On International Investment and Multinational Enterprises) Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu tarafından yapılan çalışmalar sonucu tamamlanmış ve 17 Aralık 1997 tarihinde Paris'te yapılan Bakanlar düzeyindeki toplantıda üye ülkeler tarafından imzalanmıştır.

Türkiye, Sözleşmeyi 1 Şubat 2000 tarih ve 4518 sayılı Kanunla onaylamıştır. 02 Ocak 2003 tarih ve 4782 sayılı Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile de iç mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak Sözleşmeye uyum sağlanmıştır.

Halen 30 üyesi bulunan OECD örgütünde bu sözleşmeyi kendi ülkesinde onaylayarak OECD Sekretaryasına sunan toplam 35 ülke bulunmaktadır. Bunlar, onaylayış sırasına göre, İzlanda, Japonya, Almanya, Macaristan, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Kanada, Norveç, Bulgaristan, Kore, Yunanistan, Avusturya, Meksika, İsveç, Belçika, Slovakya Cumhuriyeti, Avustralya, İspanya, Çek Cumhuriyeti, İsviçre, Türkiye Cumhuriyeti, Fransa, Brezilya, Danimarka, Polonya, Portekiz, İtalya, Hollanda, Arjantin, Lüksemburg, Şili, Yeni Zelanda, Slovenya, Estonya ve İrlanda.[251]

Yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin suç olduğunun anlaşılması konusunda iş dünyasında ciddi bir eksiklik olduğu ve bununla ilgili olarak birkaç Amerikan dışı şirketin anti-rüşvet programlarını uygulamaya koyduğu, dolayısı ile sözleşme gereklerinin planlanandan daha yavaş yerine getirildiği görülmektedir. Sözleşmenin tam anlamı ile uygulanabilmesi için sözleşmenin varlığından kamuoyunun daha fazla haberdar edilmesi gerektiği, şirketlerin etkin ve kapsamlı programlar geliştirmesi, OECD'nin izleme süreçlerini hızlandırması gerektiği, sivil toplum örgütlerinin de bu adımların atılması için baskı unsuru olması gerekmektedir. Tüm bunlar yapılırken de anahtar konumunda bulunan üye ülkelerdeki ulusal yargı organlarının etkin rol oynayacağı açıktır.[252]

---

[251] "Steps Taken and Planned Future Actions By Participating Countries to Ratify and Impelement the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officals in International Business Transactions", Working Group on Bribery in Internaional Business Transactions (CIME), 07 November 2003

[252] Fritz, HEİMANN. "Will the OECD convention stop foregin bribery?", IT Küresel Corruption Report 2004, pp.128-129

Sözleşmenin hükümlerine genel olarak bakacak olursak, Sözleşmenin aktif rüşvetle ilgili olduğu, pasif rüşvetin cezalandırılması işleminin her ülkenin kendi mevzuatına bırakıldığı görülmektedir. Buna rağmen, Polonya gibi ülkelerin hem aktif hem de pasif rüşvet olayları için kendi iç yasalarında düzenlemeler yaptığı bilinmektedir.

Sözleşmede rüşvet; "Uluslararası ticaretin yürütülmesinde bir işin veya haksız bir yararın elde edilmesi ve muhafazası gayesiyle resmi görevlerin ifası zımnında hareket etme veya hareket etmekten kaçınması için, yabancı bir kamu görevlisine kasıtlı olarak doğrudan veya aracılar vasıtasıyla hak edilmemiş para veya diğer yararlar önermek, vaat etmek veya vermek" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca rüşvet verme amaçlı teşebbüs veya suç ortaklığının da rüşvet suçunu teşkil ettiği kabul edilmiştir.

Yabancı kamu görevlisi ise "Yabancı bir ülkede, seçilmiş ya da atanmış olsun, yasama, idari veya adli bir görevi uhdesinde bulunduran, bir kamu kurum ya da kuruluşu da dahil olmak üzere, yabancı bir ülke için kamu görevi ifa eden her şahıs ve uluslararası bir kamu kuruluşunun memur veya görevlisi" şeklinde tanımlanmıştır

Sözleşme, aşağıda belirtilen hususlarda düzenlemeler içermektedir:

- Yabancı devlet memuruna rüşvet veren kişinin, vatandaşı olduğu devlet tarafından kendi memuruna rüşvet veren kişi gibi etkili, orantılı, caydırıcı ve hapis cezasını da içeren cezalarla cezalandırılması,

- Yabancı bir kamu görevlisine rüşvet verilmesi halinde tüzel kişilerin sorumluluğunu sağlayacak önlemlerin alınması,

- Rüşvet ve rüşvetten elde edilen kazançlar ya da malvarlığına el koyma, bu varlıkların müsaderesi ya da bunlarla mukayese edilebilir parasal müeyyidelerin uygulanması,

- Ülkelerin kendi vatandaşları için suçun ülke dışında işlendiği durumda yargı yetkisine sahip olmak için gerekli önlemleri alması,

- Kendi devlet memuruna verilen rüşveti kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayan her taraf devletin, suçun işlendiği yer göz önüne alınmaksızın yabancı devlet memuruna verilen rüşveti de kara paranın aklanması konusunda öncül suç sayması,

- Muhasebe, kayıt ve denetleme standartları konusunda gerekli düzenlemelerin yapılması,

- Rüşvetin suçluların iadesine esas bir suç olarak kabul edilmesi.

- Her devletin, OECD Genel Sekreterliğine danışma, karşılıklı adli yardım ve suçluların iadesi konularında yapılacak talepler için sorumlu yetkili bir makam veya makamları bildirmesi.

Sözleşmeyi genel olarak değerlendirdiğimizde çok sınırlı ve özel amaçlı bir sözleşme olduğunu görmekteyiz. Gerek kişilerin gerekse yolsuzluğun türünün sınırlandırıldığı bir sözleşme niteliğindedir. Ayrıca, yalnızca ticari işlemler konu edilerek kapsam iyice daraltılmıştır. Bir işlemin Sözleşme kapsamında değerlendirilmesi için kişinin yabancı olması yani başka bir ülke topraklarında işlem yapmış olması ve rüşvet alıyor ya da veriyor olması ve ayrıca ticari bir eylemin söz konusu olması gereklidir. Böylesine özel bir amaç için eksikliği giderdiği düşünülse de, kapsamı ve amacı açısından sınırlı olan bu Sözleşmenin uluslararası alanda yetersiz olduğu ortadadır. Rüşvet dışındaki hiçbir yolsuzluk türünü dikkate almamış ve rüşvet suçunu yalnızca bireysel bazda ele almıştır. Yine ticari işlemler dışında yabancıların diğer faaliyetleri de kapsam dışında bırakılmıştır. Dolayısı ile bu Sözleşmeyi, kendi sınırları ve kapsamı içinde iyi, ancak genel olarak yolsuzluklarla mücadele kapsamında yetersiz bir belge olarak değerlendirebiliriz.

b- Üye Ülkelerin Yolsuzlukla Mücadele Çabaları

Sözleşmeye imza atan ülkeler, kendi ülkelerinde bu sözleşme hükümlerine uygun olarak bazı faaliyetlerde bulunmuşlar, birtakım yasal düzenlemeler getirmişlerdir. OECD üyesi bazı ülkelerin ne gibi düzenlemeler yaptıklarına kısaca göz atmakta fayda vardır.

Arjantin; Amerika içi Yolsuzluk Karşıtı Konvansiyona da taraf olmuş, bu konvansiyon hükümleri doğrultusunda yasalarını değiştirmiş ve Arjantin Yolsuzluk Karşıtı Bürosunu kurmuştur. Avustralya'da, Genel Avukatlar Departmanı Sözleşme hükümleri ile ilgili çalışmaları yapmış, daha etkin ve düzenli görüşmeler, Hazine Bakanlığı tarafından OECD ile ayrıca yürütülmüş ve deniz aşırı ülkelerle ilişkilerde kullanılmak üzere bu yönde rehberler hazırlanmıştır. Brezilya, konuya verdiği önem nedeni ile bu konuda birçok farklı yasa çıkarmış ve rüşvetle mücadele ile ilgili konularda ulusal, bölgesel ve küresel birçok faaliyete ev sahipliği yapmıştır. Bu çerçevede, 2005 yılı içinde Brezilya'da, Yolsuzlukla Savaş Küresel Forumu yapılmıştır.

Uzun yıllar rüşvetin çok yaygın olduğu Bulgaristan, bununla mücadele konusunda son yıllarda ciddi adımlar atan ülkelerden biri olmuştur. Rüşvet konusunda çok ciddi yaptırımlar getiren Bulgaristan bu konuda ceza yasasını değiştirmiş, rüşvet vermeye ilişkin cezalarda hapse atılma ile ilgili ek yaptırımlar getirilmiştir. Ayrıca ilgili yasaların içeriğine özel sektörde rüşvet, yabancı kamu görevlilerine pasif rüşvet ve arabuluculukta rüşvet konularında ciddi cezalar alınmıştır.

Şili'de 2002 yılında Ceza Kanunu çıkmış, ayrıca Yolsuzluk Ulusal Uzman Grubu adı altında ve devletin üst düzey görevlilerinden oluşan bir grup kurulmuştur. Bu grup rüşvetin önlenmesi, yakalanması ve yargılanması konularında uzmanlaşmış ve OECD Rüşvetle Mücadele Grubu ile ortaklaşa çalışmalar yapmıştır.

Finlandiya da bu konuda en ciddi çalışmaları yapan ülkelerden biri olmuştur. Fin Hükümeti yolsuzlukla mücadele konusunda OECD ile birlikte ortak koordinasyon birimi kurmuş ve bu birimde Adalet, İçişleri, Sanayi ve Ticaret, Gümrük, İstihbarat Teşkilatı, Baro ve Belediye Konfederasyonları gibi çok çeşitli kuruluşlardan görevliler yer almıştır. Finlandiya'da son zamanlarda uluslararası kamu ve özel sektör alanlarında rüşvet ve yolsuzluk iddiaları kamuoyunda sıkça tartışılmaya başlamıştır. Bu konularda halkı bilgilendirmek ve bilinçlendirmek için hükümet, özel sektör temsilcileri ve sivil toplum örgütlerinin katılımı ile 2003 yılında bir seminer düzenlendiği de bilinmektedir. Burada, Finlandiya'daki ortak koordinasyon biriminin önemli olduğunu vurgulamakta fayda vardır. Yolsuzlukla mücadelede, herhangi bir uluslararası sözleşmeye imza atmış ya da atmamış olsun, bu konuda kararlı ve iradeli olan hükümetlerin benzer oluşumlar yapması beklenmelidir. Yolsuzluğun çeşitleri ve unsurları ile ilgili olan tüm bakanlıkların, özel sektör kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerin temsilcilerinin böyle bir oluşum içinde yer alması fayda sağlayacak bir uygulama olarak değerlendirilmiştir. Bu oluşum, devletlerin bu konudaki kararlılığını göstermesi açısından da önemlidir. Örneğin, halen Türkiye'de bu konuda bir kurumsallaşmanın olmaması büyük bir eksikliktir.

Türkiye'de 2000'li yıllarda kurulan ve Maliye Bakanlığı bünyesinde çalışmalar ve araştırmalar yapan MASAK (Mali Suçlar Araştırma Komisyonu), görevi ve kuruluşu itibari ile çok sınırlı bir alan içinde hizmet vermektedir. Dolayısı ile de etkinliği de o ölçüde sınırlı kalmaktadır. Toplumun konu ile ilgili tüm kesimlerinin temsil edilebildiği bir oluşumun çok daha etkin ve verimli olması beklenebilir. Tabi bu oluşumun yasal bir zemine oturtulması önem taşımaktadır. Aksi takdirde yine birçok uygulamada görüldüğü gibi, bazı önerilerde bulunan bir kurum olmaktan öteye geçemeyeceğini söyleyebiliriz. Aslında benzer oluşumların, bu konuda mücadele etmek isteyen her ülkede hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Bunun da yolu, belki bugün için üyesi en fazla olan Birleşmiş Milletler Örgütü'nde bir

karar alarak üye ülkelerin benzer bir kurumsallaşmaya gitmelerinin istenilmesidir. Belki de bu görevi, bu tezin sonunda kurulmasını önereceğimiz Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Örgütü'nün de yapması beklenebilir.

Fransa Sözleşmeye imza attıktan sonra da yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi olayları ile karşılaşan ülkelerden biridir. İlk iki olay 2002 ve 2003 yıllarında meydana gelmiştir. 2002 yılının Nisan ayı sonlarında meydana gelen ilk olayda, ortak malların izinsiz kullanımı ve çalıntı mallara sahip çıkma konularında Paris banliyösündeki bir Mahkemede dava açılmıştır. Araştırma sonucunda Avrupa Birliği üyesi olmayan bir ülkenin bakanına bir Fransız bankası nezdinde yüklü miktarda para transferi yapıldığı anlaşılmış ve rüşvete adı karışan yabancı ülke kamu görevlisine Ceza Kanununda belirtilen cezalar uygulanmıştır.

Rüşvet ve diğer yolsuzluklarla uzun yıllardan beri başı dertte olan İtalya, 2000 yılında OECD Sözleşmesini ve yolsuzlukla mücadelede diğer Avrupa resmi dökümanlarını imzaladıktan sonra bazı ciddi tedbirler almaya başlamıştır. Örneğin, rüşvet suçundan dolayı bir kişiye olayın boyutuna göre 1,5 milyon avroya kadar para cezası verilebilmesi mümkün olabilmiştir. Bu akılcı yaklaşım iç yolsuzluklara ve şirket yolsuzluklarına karşı da gösterilmiştir. Ayrıca, rüşvet olayına karışan bir kamu görevlisinin anında işine son verilmesine ilişkin bir yasa da 2001 yılının Nisan ayında yürürlüğe girmiştir. Buna rağmen, yabancı kamu görevlilerinin 2003 yılında karıştığı rüşvet olayında enerji sektöründe faaliyet gösteren bir İtalyan firmasının üç Ortadoğu ülkesinin çalışanına rüşvet verdiği ortaya çıkmış ve bu konuda OECD Çalışma Grubu ile ortak bir faaliyet yürütülmüştür. Bu olayların devam etmesi üzerine İtalya'da, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Diğer Benzeri Olaylarla Mücadele Yüksek Komiseri" atanarak, kamu yönetiminde yolsuzlukla ilgili yapılan tüm çalışmalar bu Komiserin sorumluluğuna verilmiş, geniş çaplı araştırma ve soruşturma yapma yetkisi ile donatılmış ve Mahkemelere rapor verme yükümlülüğü de getirilmiştir.

Japonya'da da, OECD Çalışma Grubu'nun önerileri doğrultusunda 2001 yılında Haksız Rekabetin Önlenmesi Yasası çıkarılmıştır. Kore'de 2003 yılında hükümet, "Sözleşmenin Uygulanmasının Etkinleştirilmesi için Görev Gücü" adı altında bir birim kurarak, OECD Çalışma Grubu ile ortak çalışmalar yapmak sureti ile ilgili yasaların daha da güçlendirilmesi sağlanmıştır.

Meksika'da ise, sözleşme imzalandıktan sonra yolsuzlukla ilgili alanlarda şeffaflık sağlanabilmesi için bazı yasalar çıkartılmış, bu çerçevede 2002 yılında Bilgi Edinme Yasası kabul edilmiştir. Yolsuzlukla ilgili olarak, kamuoyunun bilgilendirilerek ilgisinin çekilmesi için toplumun tüm kesimlerine yönelik etkin çalışmalar yapılmıştır. Meksika, bugün için de Birleşmiş Milletler'de yolsuzlukla mücadele konusundaki çalışmalarda etkin olarak görev alan ve bu konuda kararlılığını gösteren bir ülke görünümündedir.

Norveç ise rüşvetle mücadelede yeni bir sistem uygulayarak diplomatik misyonlarından Norveç firmalarının yolsuzluğa karışıp karışmadıkları yönünde bilgiler alarak, bu alanda tedbirler geliştirmeye çalışmaktadır. Norveç aynı zamanda Avrupa Konseyi Yolsuzluk Konusundaki Ceza Yasasının imzalayan ülkelerden biridir.

Polonya'da önemli bir uygulama ise, yabancı kamu görevlilerinin aktif ve pasif rüşvet almalarının cezalandırılması ile ilgili yasanın yürürlüğe girmesidir.

Slovenya da rüşvetle mücadelede etkin çalışmalar yapan ülkeler arasındadır. Sözleşmenin hükümlerini sağlamlaştırmak amacıyla 2001 yılında kara para aklanması ile ilgili yasa çıkarılmış, Yolsuzluktan Korunma Bürosu kurulmuştur. Bu büro, Yolsuzluk Karşıtı Ulusal Strateji ve Yolsuzluğun Sınırlandırılması ve Çatışmaların Önlenmesi konusunda temel iki belge hazırlamış ve bunlar Parlamento tarafından 2004 yılında yasalaştırılmıştır.

İsveç Hükümeti de rüşvetle mücadelede kararlılığını göstermek için, Uluslararası Ticaret Odası ve Uluslararası Saydamlık Örgütü ile işbirliği içinde bu konuda 2003 yılında bir seminer düzenlemiştir. Ayrıca, Stockholm Mahkemesi bünyesinde 2003 yılında "Yolsuzluk Karşıtı Birim" kurularak, ulusal seviyede tüm yolsuzluk konularının bu birim tarafından izlenmesi ve soruşturulması sağlanmıştır.

İsviçre de rüşvetle mücadelede etkin adımlar atan ülkelerden biri olmuştur. 2003 yılında çıkarılan bir yasa ile, rüşvet olayına karışan bir İsviçre firmasına 5 milyon İsviçre Frangı ceza verilmesi hüküm altına alınmıştır. İsviçre, yasal alt yapısını kurmak, uluslararası işbirliğine gitmek ve ilgili tüm aktörleri bilgilendirmek ve kampanyalar düzenlemek sureti ile rüşvete karşı mücadelede etkin tedbirler almıştır. Bu çerçevede, Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanlığı, Adalet ve Dışişleri Bakanlığı, İsviçre Sivil Girişimciler Federasyonu ve Uluslararası Saydamlık Örgütü ile işbirliğine giderek bir rehber hazırlamışlardır. Bu rehberle, yurt dışında faaliyet gösteren büyük firmaların, küçük ve orta ölçekteki işletmelerin değişen İsviçre yasalarından haberdar olmaları amaçlanmıştır. Ayrıca bu rehberde rüşvet olayına karışan firmalara ne gibi yaptırımlar uygulanacağı bilgilerine de yer verilmiştir.

İngiltere ise 2003 yılında yeni bir yolsuzluk yasasını kabul etmiştir. 2001 yılında yürürlüğe giren Anti-terörizm, Suç ve Güvenlik Yasası, İskoçya gibi İngiltere'nin geri kalan bölgelerinde 2003 yılında yürürlüğe girmiştir. 2001 yılından itibaren İngiltere'nin deniz aşırı egemenliğini sürdürdüğü Isle of Man, Channel Islands, Anguilla, Bermuda, The British Virgin Islands , Monntserrat ve Turks and Caicos Islands gibi yerlerde de ikili görüşmeler yapılmak sureti ile OECD Sözleşmesi hükümleri doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Son olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde de, Sözleşmenin uygulanması için bazı adımlar atılmıştır.

Bunlar sırasıyla;

- Yabancı Yolsuzluk Eylem Yasası'nın 1998 yılında çıkarılarak Sözleşme hükümlerinin uygulanabilir hale getirilmiş olması,

- Ceza Reformu Yasası'nın (The Civil Asset Forfeiture Reform Act) yabancı rüşvet ile ilgili süreçlerin cezalandırılmasına imkan tanımış olması,

- ABD Başkanının 2002 Mart ayında bir emir yayınlayarak Avrupa Birliği kurumlarını ve Europol'ü kamusal uluslararası örgütler olarak kabul edip, FCPA'nın (Yabancı Yolsuzluk Eylem Yasası-1998) ihlali durumunda bu örgütlerin resmi görevlilerinden yararlanılmasını istemiş olması,

- ABD Cezalandırma Komisyonu'nun 2002 Kasım ayında FCPA'nın ihlali ve ulusal rüşvet yasasının ihlali durumunda hangi cezaların uygulanacağını gösterir bir rehber hazırlamış olmasıdır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan bir örnek olay da şudur; yürütülen bir soruşturma sırasında Amerika Birleşik Devletleri, Hans Bodmer adında bir İsviçreli avukatın Azerbeycan Hükümeti'nde yer alan resmi görevlilerle birlikte rüşvet almak sureti ile FCPA yasasını ihlal ettiği gerekçesi ile tutuklanmasını Kore Hükümeti'nden istemiş ve bu talep yerine getirilmiştir. Bir diğer olay da; James Giffen adında bir Amerikan vatandaşının Kazakistan Hükümetinin danışmanı olarak çalıştığı ve petrol taşımacılığı yaptığı sırada, Kazak yetkililer lehine banka hesaplarına mevduat faizlerini yatırdığı, ücret ödemelerinde usulsüzlük yaptığından bahisle yine FCPA yasasını ihlal ettiği için Yargıç önüne çıkarılmıştır ve yargılaması halen devam etmektedir.

Çeşitli ülkelerden verilen bu örnekler, uluslararası alanda imza atılan rüşvetle mücadele konusundaki Sözleşmenin ülkelerde nasıl yansımalar bulduğunu göstermek açısından önemlidir. Bu konuda irade gösteren ve Sözleşme hükümlerinin ülkesinde ciddi anlamda uygulanmasını isteyen ülkeler, bu sözleşmeyi güçlendirici bazı yasaları da çıkarmışlardır.

Görülmektedir ki etkin sonuç alabilmek ilgili ülkenin bu konuda gösterdiği iradeye ve çabaya bağlıdır. Bu kural, hemen hemen tüm uluslararası örgüt düzenlemeleri için geçerlidir.

c- OECD Uygulamaları – İzleme Süreçleri

OECD'nin yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini incelerken örgütün bu konuda etkin olan Çalışma Grubunun iş ve işlemlerine göz atmak yerinde olacaktır. OECD Çalışma Grubu, OECD'nin diğer alanlarındaki deneyimlerinden, Birleşmiş Milletler insan hakları belgelerinden ve Mali Eylem Görev Gücü (Financial Action Tast Force)'nün çok taraflı prosedür değerlendirmelerinden faydalanarak kendi işleyiş kurallarını geliştirmektedir. Bu süreçte, sıralama usulü seçilen iki farklı ülkeden uzmanlar, Sözleşmenin yasal uygulanması konusunda üye ülkede değerlendirmelerde bulunmakta, uzmanlar bu değerlendirmelerini yaparken önceden ülkelerin kabul etmiş oldukları yasal dökümanlar ve anketler göz önünde bulundurulmaktadır. Uzmanlar görüşlerini OECD Grubu'na bildirdikten sonra üye ülke temsilcileri ile ön görüşmeler yapılarak varsa yanlış anlaşılmalar giderilmekte ve konu belli başlıklar altında Grupta tartışılmaktadır.

Bu tartışmalar sırasında, Çalışma Grubuna üye ülkeler, taslak rapordaki bilgiler ve lider inceleyici ülkeler açısından dikkat çekilen hususlar konusunda görüşlerini dile getirmektedirler. Rüşvet ve yolsuzluk konusunda uzman hukukçulardan oluşan Çalışma Grubu toplantılarındaki bu görüşmeler, çok hareketli ve hukuki açıdan çekişmeli geçmektedir. Bu görüşmelerin en dikkat çekici yanı, üye ülkelerin görüşlerini hukuki savlarla açıklamaları ve heyetlerin "gergin" bir ortam yaratmama konusunda oldukça hassas davranmalarıdır. Buna rağmen görüşmeler hararetli tartışmalara sahne olmaktadır. Konusunda uzman ve hakim olan bir Başkan ve diğer uzman kişilerden oluşan Çalışma Grubu'nda, incelenen ülkenin sağlam hukuki temellere dayanmayan ve daha ziyade politik nitelik taşıyan

müdahalelerde bulunmasının bir fayda sağlamadığı görülmektedir. Grup'taki görüşmenin ardından, incelenen ülkenin mevzuatının Sözleşmeye uygunluğuna ilişkin tavsiyeler ve ülke raporları kabul edilmektedir. Son değerlendirmeler internet ortamında yayınlanmaktadır.

Birinci aşama böylece tamamlandıktan sonra ikinci aşamada, pratikteki uygulamalara ve yasaların işleyişine odaklanılmaktadır. Bu aşama, üye ülkelerin böyle bir durumda mücadele kapasitelerinin ölçülmesi, kaynakların dağılımının seviyesi ve personel eğitimi gibi unsurları içermektedir. Değerlendirme ekipleri üye ülkede belli konular üzerinde sanayi ve ticaret odaları, sivil toplum örgütleri ve resmi yetkililerle ve uygulayıcılarla görüşmeler yapmakta ve o ülkedeki potansiyel problemleri belirleyerek bu konularda neler yapılabileceğini, nasıl yaptırımlar uygulanması gerektiğini değerlendirmektedirler. İnceleme sırasında, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçuyla ilgili soruşturma, dava ve mahkeme kararları incelenmektedir. Bu suçtan dolayı bir mahkumiyetin bulunmaması durumunda bunun nedenleri araştırılmaktadır.

Uygulamada işlemler genellikle şöyle yürütülmektedir; Örgüt Sekretaryası inceleme yapılacak ülke için Çalışma Grubu ve ilgili ülke ile görüştükten sonra bir takvim belirlemektedir. Takvim belirlendikten sonra inceleme ekibi oluşturulmakta, birinci aşama sonrası hazırlanan rapor tekrar gözden geçirilerek gerekli eklemeler yapılmakta ve ilgili ülke ziyareti ile ilgili olarak çalışma takvimi oluşturulmaktadır. Yani, o ülkeye yapılacak ziyaretin tarihi, kimlerle nasıl görüşüleceği gibi konular Sekretarya tarafından kararlaştırılmaktadır. Sekretarya, ziyaret sonrasında incelemeciler ile sonuçları paylaşmak için bir toplantı düzenlemekte ve bu sonuçlara göre ilgili ülkeye yöneltilecek sorular yeniden belirlenmektedir. Çalışma Grubu Toplantısı öncesinde Sekretarya, incelenen ülkenin ikinci aşama ile ilgili olarak verdikleri cevapları da içeren bir taslak rapor hazırlamaktadır. Sekretarya, uygun gördüğü değişiklikleri ilgili ülkenin de kabul etmesi şartıyla

yapabilmektedir. Çalışma Grubu Toplantısı sonrasında ise Sekretarya, raporu derleyip yayınlamaktadır.

İkinci aşamanın gözden geçirildiği izleme toplantıları yapılmadan önce, ilgili ülkenin sözlü ya da yazılı bir rapor hazırlaması gerektiği o ülkeye Sekretarya tarafından hatırlatılmaktadır. Çalışma Toplantısı sonrasında ise görüşmelerin ardından Sekretarya inceleme ekibinin lideri ve ilgili ülke ile birlikte kısa bir özet hazırlamaktadır.

Üye ülkeler, inceleme liderinin aldığı tedbirleri kabul etmekle yükümlü olup ayrıca her ülkenin bu liderle irtibata geçecek bir merkezi irtibat noktası belirlemek zorundadır. Bu irtibat noktaları, Sekretarya ve inceleme lideri ile haberleşmeyi sağlamakta, ayrıca ziyaret sırasında gerekli olan düzenlemeleri yapmaya yardımcı olmaktadır. Ziyaretler sırasında her ülke konu ile ilgili bir uzman kişi görevlendirmek zorundadır. Uzman kişinin niteliği incelenen konuya göre değişebilmektedir. Sekretarya tarafından belirlenen program çerçevesinde, incelenen ülke, ikinci aşama ile ilgili olarak yazılı bir rapor hazırlamak ve istenen diğer belgeleri temin etmekle yükümlüdür. Bu belgelerde o ülkede halen devam etmekte olan bazı davaların özetleri de yer alabilmektedir. Ayrıca tüm bu belgelerin ya İngilizce ya da Fransızca olması istenilmektedir.[253]

Üye ülkenin sorumlulukları kapsamında, incelemeye alınan ülke, çalışma ziyaretleri sırasında Sekretarya ve inceleme lideri ile görüşerek, katılımcıların önceden Sekretaryaya bildirilmesi şartı ile geniş katılımlı paneller düzenlemek zorundadır. Bu paneller, ceza kanunu, rüşvet karşıtı yasalar, muhasebe güvenlik yasaları, denetleme, vergi denetimi ve kesintileri, özel sektörün rolü, sivil toplumun güçlendirilmesi gibi konularda düzenlenmektedir. Ayrıca, Sekretarya ve inceleme liderleri tarafından gerekli

[253] OECD Anti-Bribery Convention, "Phase 2 Monitoring Information Resources", OECD Published, pp.12-13

görülen diğer konularda da paneller düzenlenmekte ve özellikle bu panellere, hakim ve savcıların, müfettişlerin, teftiş kurulu başkanlarının katılımları sağlanmaktadır. Bu ziyaret sırasındaki masraflar da ilgili ülkeye ait olmaktadır. İnceleme ekibine yardımcı olacak tercümanların önceden ayarlanması da üye ülkenin sorumluluğundadır.

İncelemeye alınan ülke hazırlanan taslak raporu ayrıntılı olarak gözden geçirmekte ve uygun gördüğü düzeltmeleri raporun tamamını değiştirmeden yapabilmektedir. Anlaşılamayan konular inceleme lideri, Sekretarya ve üye ülke tarafından bir liste halinde hazırlık toplantısında belirtilebilmektedir. Anlaşmazlık konuları katılımcıların tamamının yer aldığı Çalışma Gruplarında çözümlenmektedir. Taslak rapor hakkındaki yorumlar inceleme takviminde belirtilen zaman sınırları içinde yapılabilmekte, sonradan yapılan yorumlar dikkate alınmamaktadır. İncelenen ülke, inceleme liderinin tavsiyeleri hakkında da Çalışma Grubunun dikkatini çekecek şekilde görüşlerini dile getirebilmektedir.

Birinci aşamaya göre çok daha kapsamlı ve ayrıntılı olan ikinci aşama incelemelerinden sonra yine, konular Çalışma Grubunda tartışılmakta ve birinci aşamadakine benzer şekilde sonuçları rapor haline getirilerek yayınlanmaktadır.

OECD uygulamalarında toplantı süreci ise, OECD Çalışma Grubunun her üye ülke için 2 günde ve 2 aşamalı olarak yaptığı toplantılarla devam etmektedir. Birinci toplantıda, uzmanların soruları ile üye ülkenin cevapları tartışılmakta, kısa bir rapor hazırlanmakta, aynı günün akşamı teklif edilen öneriler ve sonuçlar yeniden değerlendirilmektedir. Aynı akşam söz konusu belge üye ülke ile hemen test edilmektedir. İkinci gün ve 2. toplantıda, söz konusu belge incelenerek yasal düzenlemeye konu olabilecek bölümler kelime kelime Grup tarafından adapte edilmektedir. Bu yapılırken, üye ülkenin oylamada çekimser oy kullanması beklenmekte, ancak üye ülke

istediğinde raporda karşıt görüşünün yer almasına imkan verilmektedir. Bu prosedür, OECD Bakanlar Konseyi'nin son kararını vermede yardımcı olacak bir prosedür olup, bu raporların yayınlanması zorunlu olup aynı zamanda internet ortamında da bulunmaktadır.[254]

İkinci aşama incelemeleri tamamlanan ülkelerin, incelemenin tamamlandığı tarihten bir yıl sonra, Çalışma Grubu toplantılarında sözlü, iki yıl sonra ise yazılı rapor sunmaları gerekmektedir.

OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun 2005 yılında kabul ettiği "İkinci Aşama İncelemeleri Konusunda Gözden Geçirilmiş Rehber" başlıklı belge uyarınca, incelemesi tamamlanan ülkeler hakkında daha sıkı önlemler alınmıştır. Buna göre ikinci aşama incelemesi tamamlanan ve Sözleşmeyi gerektiği gibi uygulamayan ülke açısından, olağanüstü bir önlem olarak ikinci kez yerinde inceleme ziyaretini içeren yeni bir ikinci aşama incelemesi yapılmasına karar verilebilmektedir.

Çalışma Grubu ikinci aşama incelemesinden veya ek ikinci aşama incelemesinden sonra, Sözleşmenin gereği gibi uygulanmadığı karar vermesi durumunda aşağıdaki önlemlere başvurabilecektir.

- Bahis konusu ülkeden, her Çalışma Toplantısında konuya ilişkin rapor sunmasının talep edilmesi,

- Çalışma Grubu tarafından seçilecek bir grup ülkenin, Sekretarya ile birlikte, Sözleşmeyi gereği gibi uygulamayan ülkedeki durumu değerlendirmesi ve ileride atılacak adımlara ilişkin tavsiyede bulunma konularında yetkilendirilmesi,

- Çalışma Grubu Başkanı'nın, ilgili ülkenin Bakan ya da Bakanlarına konuya ilişkin bir mektup yazması,

[254] Procedural Order Phase 1 DAFFE/IME/BR (98)8/REV 1 and Procedural Order for Phase 2 DAFFE/IME/BR (99)p.33

- Çalışma Grubu Başkanı, OECD Yolsuzlukla Mücadele Bölümü Başkanı ve Çalışma Grubuna üye bazı ülkelerin heyet başkanlarından oluşan üst düzey görevlilerin, konuya ilişkin görüşmelerde bulunmak üzere ilgili ülkeyi ziyaret etmeleri,

- Bahis konusu ülkenin Sözleşmeyi gerektiği gibi uygulamadığı hususunu ve Sözleşmenin derhal uygulanması talebini içeren resmi bir açıklama yayımlanması.[255]

Yukarıda açıklanan önlemler göstermektedir ki; bütün bu biraz da karmaşık ve çok uzun sürede gerçekleşebilecek etkinliklerde, hiçbir yaptırımı olmayan ancak ilgili ülkenin inisiyatifine bırakılmış uygulamalar söz konusudur. Bu önlemlerin ilgili ülkede, yani Sözleşme hükümlerini yerine getirmeyen ülkede bazı sıkıntılar doğurabileceği düşünülebilir. Örneğin, ilgili ülkenin uluslararası kamuoyunda itibarının zedelenmesi, adının bu kirli işlere karışmasının duyulması sonucu o ülkeye bazı etik kuralların uygulanabilecek olmasıdır. Ancak, yine de bu önlemler, sözleşmeyi imzalasa da, bir ülke Sözleşme hükümlerini uygulamak istemiyor ise yeterli düzeyde önlemler değildir. Çünkü ortada etkili ve kalıcı bir yaptırım bulunmamaktadır. Uygulamada bir ülkenin çeşitli mazeretler ileri sürerek bu aşamaları geciktirmesi, önlemlerin uygulanmasını erteletmesi oldukça kolaydır. Örneğin, genel ve bazı önemli makamlara yapılacak seçimlerin yakınlığı, ekonomik reformların gündemde olması gibi birçok neden bu tür uluslararası prosedürlerin geciktirilmesi için iç politikada bahane olarak kullanılabilmektedir. Belki bu tavsiye ve hatta temenni niteliğindeki söylemler tüm mazeretlere rağmen işleyecektir. Ancak, fiili olarak sonuç doğurmayacaktır.

Bu önlemlere, "Sözleşmeye taraf ülke Sözleşmede belirtilen hükümlere uymadığı takdirde, Temsilcisi ilk Bakanlar Toplantısına çağrılmaz"

[255] Günseli, YASTI. "OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ve Türkiye", ekodialag.com, özgün ekonomi ve makale arşivi, Yararlanma Tarihi: 11.06.2007

ya da "Sözleşme hükümlerine uygun hareket etmeyen ülkeler OECD fonlarından OECD Bakanlar Komitesi'nin belirleyeceği sürelerde faydalanamaz" gibi daha etkin ve uygulanabilir önlemler eklenebilse idi, daha anlamlı ve caydırıcı olabilirdi. Dolayısı ile söz konusu önlemler ile, bir üye ülkenin Sözleşme hükümlerini, eğer iradesi yoksa, uygulaması ya da iç hukukunda düzenlemeler yapmasını beklemek pek de mantıklı olmayacaktır.

OECD bünyesinde bu sürecin işletildiği ilk ülke Finlandiya olmuştur. Çek Cumhuriyeti ve Kore'den uzmanlar ile OECD Sekretaryasından görevlendirilen üyeler 2. aşamada görev almışlar ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından 2000 ve 2001 yılları için yapılan araştırmada 90 ülke arasında en az yolsuzluğun olduğu ülke olarak Finlandiya'yı göstermişlerdir.[256] Finlandiya ile ilgili bir diğer çarpıcı nokta da; bugüne kadar Finlandiya'da yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi ile ilgili bir suç konusunda bir ceza davasına rastlanılmamış olmasıdır.

Türkiye'nin 1. aşama incelemesi 11-13 Şubat 2004 tarihlerinde düzenlenen OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu toplantısında yapılmıştır. Birinci aşamada Türkiye için görevlendirilen inceleyici ülkeler Brezilya ve Slovenya olmuştur. İnceleme sonunda kabul edilen Türkiye Raporu'nda, Türk Mevzuatının genel itibariyle Sözleşmeye uygun olduğu saptanmış, bununla birlikte, yabancı kamu görevlisi tanımı, etkin pişmanlık, gerçek ve tüzel kişilere uygulanan yaptırımlar ve rüşvet olarak verilen meblağın vergiden indirilmesi konularında iyileştirmeler yapılması istenmiştir. Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçu, 5237 sayılı yeni Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesinin 5. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu düzenlemede "yabancı kamu görevlisi" tanımı yapılarak söz konusu eksiklik giderilmiştir.

Türkiye'nin ikinci aşama incelemesi 2007 yılı Mayıs ayında yapılmış, 2008 yılı başında yayınlanan raporda, Türkiye'de yolsuzlukla mücadelenin

[256] "Küresel Corruption Report 2001", Transparency International, pp. 232-236

yeterli düzeyde olmadığı vurgulanarak 1 yıl sonra yeniden incelemeye alınacağı belirtilmiştir. Sözleşmenin uygulanması ile ilgili olarak ciddi kaygılar duyulduğu belirtilen rapora göre, Türkiye normal prosedür gereği 2008 yılında kat edilen mesafeye ilişkin olarak sözlü bir rapor sunmakla yükümlü bulunmaktadır. 2 yıl içinde de OECD'ye bu konuda yazılı bir rapor sunmak zorundadır. Raporda, Türkiye'nin 2005 yılında dış nitelikli rüşvet sucu için ortak adli yükümlülüklere "güvenlik" gerekçesi ile uymama kararı aldığı, bunun da sözleşme standartlarına aykırı olduğu belirtilmiştir. Yine aynı raporda, Türkiye'nin bir başka ülkede bir Türk holdingi ve Türk vatandaşlarının karıştıkları iddia edilen dış rüşvet olayının soruşturulmasını reddettiği, yine, Türkiye'nin BM Petrol Karşılığı Gıda Programı'ndaki 139 Türk firması tarafından Irak Hükümeti'ne yapılan yasadışı ödemelerle ilgili iddialar konusunda harekete geçmesinin 2 yıl aldığı, tüm bu göstergelerin rüşvetin bölgede kanıksanmış olma olasılığını artırdığı vurgulanmıştır.[257]

Bu raporun ilgili ülke basın organlarında da yayınlandığı düşünüldüğünde, Türkiye'nin rüşvet/yolsuzluk konusundaki karnesinin hiç de iyi olmadığını söylemek mümkündür. Ancak, bu haberin yayınlanmasından 2 gün sonra adı yolsuzluk olayına karıştığı iddia edilen kişinin aynı gazeteye verdiği demeçte ise, olayın asıl sebebinin rüşvet değil ilgili ülke aleyhine açılan 428 milyon dolarlık tahkim davası olduğunu belirtmesi ise olayın başka bir boyutunu gözler önüne sermiştir. İlgili iş adamı Azerbaycan devleti için yaptığı işten dolayı devletten alacağı 150 milyon dolar bulunduğunu, bunu alamayınca konuyu dava ettiklerini ve bu yüzden haklarında başka davalar açıldığını iddia etmiştir.[258] Kısacası, Azerbaycan Hükümeti'nin de böyle bir yolsuzluk olayına karışmış olma ihtimali oldukça fazla olup, sonuçta iki ülke de bu işten dünya kamuoyu önünde zararlı çıkmıştır.

[257] Murat, GÜRGEN. "OECD:Türkiye'de rüşvet kanıksanmış", Vatan (9 Ocak 2008)
[258] Kemal, GÖKTAŞ. "Rüşvet Vermedik, 428 milyon dolarlık tahkim davası açtık", Vatan (11 Ocak 2008)

Buradan da anlaşılmaktadır ki, uluslararası örgütler yaptırım içeren kararlar alıp uygulayamasalar da dünya kamuoyunda yarattıkları etki ile yolsuzluğa adı karışan ülkeye hak ettiği zararı kolayca verebilmektedir. Ancak, bu zarar gerçekten hak edilen kadar mıdır yoksa hak edilenin çok altında mı kalmaktadır, bu konu bizim de tartışmamızın bir anlamda ana temelini oluşturmaktadır. Kanaatimizce, uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadeledeki çabaları özellikle son yıllarda kayda değer bir artış ve etkinlik göstermekte ise de, yeterli ve bağlayıcı olmadıklarından dolayı yolsuzluk olayları hızla aratarak devam etmektedir. Aslında ironik olan da, yolsuzlukla mücadele çalışmaları arttıkça yolsuzluk olaylarının da nitelik ve niceliklerinin değişerek artmasıdır. Tersi de doğrudur. Bunu önlemenin yolu da tüm dünyanın ortak bir irade beyanı ile üyesi olacağı yeni bir Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Örgütü'nün kurulmasından geçmektedir.

ç- Yolsuzluk Yıllık Raporu- 2006

OECD tarafından yolsuzlukla ilgili olarak yapılana çalışmalar ve bazı sonuçları açıklamak amacı ile ilk kez 2006 yılında bir Yıllık Rapor yayınlanmıştır. OECD Örgütü Başkanı Angel Gurria, yıllık raporun başlangıcında kaleme aldığı yazısında, yolsuzlukla mücadelenin örgütün önceliklerinden biri olduğunu, OECD Yolsuzluk Biriminin, kalkınma yardımları, vergilendirme, iş dünyası ve yönetişim alanlarında bir çok uzmanı ile yolsuzlukla mücadele ettiğini, Birimin, ülkelerin yolsuzlukla mücadelesinde tarama ve değerlendirme yapabilecek ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün "altın standart" olarak adlandırdığı yeni bir standart oluşturduğunu, yani yolsuzluk karşıtı bir standart belirlediklerini, ancak daha yapmaları gereken çok şey olduğunu ve bazı şeyleri daha iyi yapmaları gerektiğini belirtmiştir. 1997 yılında imzalanan sözleşme sayesinde son 10 yılda tüm dünya kamuoyunun bu konuya olan ilgisini artırdıklarını ifade eden Gurria, ülkelerin yeni anti-rüşvet yasalarını yürürlüğe soktuklarını ve yeni araştırma-

soruşturma birimleri kurduklarını vurgulamıştır. Sözleşme sayesinde artık rüşvet önermenin artık normal bir işlem olmaktan çıktığını savunmuştur.

OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu Başkanı Mark Pieth ise, yıllık raporda; 2006 yılının önemli bir yıl olduğunu, bunun sebebinin bu yıl içinde OECD üyesi 36 üyenin yolsuzluk tarama ve değerlendirme süreçlerinin başlatılmasından kaynaklandığını, 2006 yılında 66 değişik ülkede şirketlerin 1.8 milyar dolar yasadışı ödemeler yaptığının OECD tarafından tespit edildiğini, başta Birleşmiş Milletler olmak üzere diğer tüm uluslararası örgütlerle yolsuzlukla mücadelede edindikleri tecrübeyi paylaşmaya hazır olduklarını ve bu konuda ortaklaşa hareket edilmesinin büyük önem taşıdığını vurgulamıştır.[259]

OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubunun hazırladığı ve yıllık rapor olarak bir ilk olan bu raporda öncelikle, OECD'nin rüşvet karşıtı resmi belgelerinden bahsedilmiş, sonrasında Rüşvet Karşıtı Çalışma Grubu'nun faaliyetlerine değinilmiş, ardından OECD dökümanları çerçevesinde tarama yapılan ülkeler ele alınmış, sonrasında da özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin faaliyetlerine yer verilmiştir. Yıllık raporun sonraki bölümlerinde de, örgütün diğer çalışma alanları, yolsuzlukla ilgili olarak işbirliği yapılan uluslararası örgütler, 2007 yılı ve sonrasından beklenenler ve son olarak da 2. aşama incelemesi tamamlanan ülke raporlarından özetlere yer verilmiştir.

Yıllık Rapor, yaklaşık 13 yıldır rüşvetle mücadele eden örgütün bu konuda yayınlamış olduğu ilk ayrıntılı rapor olması bakımından önemlidir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl düzenli olarak hazırlayıp yayınladığı yıllık raporların yanında OECD'nin de böyle bir uygulamayı başlatmış olması dikkat çekicidir. Zira, her ne kadar rüşvetle mücadelede yoğun faaliyet gösterse de örgütün gerçek anlamda ne yaptığı, ne gibi program ve projelere imza attığını görmek açısından bu raporların önemi yadsınamaz. Yıllık

[259] Annual Report 2006, OECD Working Group On Bribery, OECD Published, 2006 Paris

raporun bu anlamda örgüt açısından bir eksikliği giderdiğini söylemek mümkündür. Raporda yer alan hususların değerlendirilmesi bizim açımızdan da amaç ve zamanlama olarak gerekli görülmektedir.

Raporun ilk bölümünde yer alan OECD dökümanları daha önceden bu çalışmada zikredildiğinden burada ayrıca değinilmeyecektir. Yıllık raporun 2 inci bölümünde bahsedilen Çalışma Grubu ile ilgili olarak; bu grubun örgüt üyesi 30 üye ile örgüt üyesi olmayan 6 üyenin temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu olduğu ve grubun temel görevinin Sözleşmeyi imzalayan 36 ülkenin Rüşvetle mücadelesinde Sözleşmede belirtilen standartlara ulaşıp ulaşmadığını izlemek ve bu amaçla sistematik bir gözden geçirme işlemini yapmak olarak tanımlanmıştır. Bu çalışma grubu üyelerinin katılımcı ülkelerden gelen ve ekonomi, adalet, ticaret ve dış ilişkilerle ilgili kamu görevlilerinden oluştuğu, grubun OECD anti rüşvet birimi içinde konuşlandığını ve Paris'te yılda 4-5 kez toplandığı belirtilmektedir.

Raporda, 2006 yılında yoğun bir çalışma yapılmak kaydı ile, bazı ülkelerde 1. aşama, bazı ülkelerde 2. aşama incelemelerinin yapıldığı, bazı ülkeler için de izleme raporlarının yazıldığı belirtilmiştir. 2006 yılının Ocak ayında Estonya'nın 1. aşama incelemesinin bitirilmesi ile tüm üyelerin 1. aşama incelemelerinin tamamlandığı, yine 2006 yılı içinde Avustralya, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda, İspanya, Danimarka ve Yeni Zelanda'nın 2. aşama incelemelerinin de bitirildiği vurgulanmıştır. Yine aynı yıl içinde, 2. aşama incelemesi tamamlanan ancak Sözleşme gereklerini tam olarak yerine getirmeyen ve rüşvetle mücadelede yeterli bulunmayan Japonya'nın 2. aşama incelemesinin yeniden yapılmasına karar verildiği, bu ülkenin taahhütlerin yerine getirmesi için daha sıkı tedbirler alındığı, bu tedbirlere düzenli olarak rapor sunulması, gerektiğinde bakanlar düzeyinde yüz yüze toplantılar düzenlenmesi gibi hususların dahil olduğu açıklanmıştır.

Örgüt, 1. ve 2. aşama incelemesi tamamlanan bazı ülkelerde olumlu gelişmeler olduğundan bahsetmektedir. Bazı ülkelerin yolsuzlukla mücadele için kurumlar oluşturduğunu, bu kurumların belli davalarda söz sahibi olmaya başladıklarını, bazı ülkelerde ödenen rüşvet bedellerinin gittikçe azaldığını, vergi kaçırma olaylarının daha seyrek görüldüğünü anlatan raporda, aynı zamanda, alınan önlemlerin ve yaptırımların, verilen cezaların kişiler ve şirketler üzerinde etkili olup olmadığı konusunda endişelerin devam ettiği de belirtilmektedir.

2006 yılında 2. aşama incelemesi tamamlanmış ve üzerinden bir yıl geçmiş olan 7 ülkenin (Belçika, Yunanistan, Macaristan, Japonya, İngiltere, İsveç ve İsviçre) sözlü izleme raporu sundukları da yıllık raporda yer almıştır. 2. aşama incelemesi tamamlanmış ve üzerinden 2 yıl geçmiş olan 5 ülkenin de (Fransa, Kanada, Lüksemburg, Meksika ve Norveç) yazılı izleme raporunu verdikleri belirtilmiştir. Burada, raporlarını sunan ülkelerle daha iyi bir işbirliği yapılabildiği, karşılıklı görüşmelerin devam ettiği ve gerektiğinde her türlü desteğin de sağlandığı vurgulanmaktadır.

2006 yılında, toplam 23 ülke ile ilgili olarak izleme çalışmalarının devam ettiğinin belirtildiği Yıllık raporda, yeni bir uygulama olarak, 2. aşama incelemesi tamamlanan ve sözlü ve yazılı izleme raporu sunan ülkelerin, 2. aşama incelemesinden 3 yıl sonra 2. kez sözlü izleme raporu sundukları, bu raporlarda, 2. aşama inceleme raporlarında özellikle gelişme olması beklenen alanlarda neler yapıldığının anlatılmasının istenildiği belirtilmiştir. 3. yıl sözlü izleme raporlarını Bulgaristan, Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri'nin verdiği ifade edilmektedir. Çalışma Grubu toplantılarında tüm üye temsilcilerinin aslında resmi nitelikte olmamakla birlikte ülkelerindeki uygulamalarla ilgili olarak bilgi verdikleri de fiili bir uygulama olarak gerçekleştirilmektedir.2006 yılı içinde 4 kez yapılan bir çeşit yuvarlak masa toplantısında, tüm ülkedeki gelişmelerden haberdar olunduğu ifade edilmiştir.

Çalışma Grubunun ayrıca “orta dönem çalışması” adı altında, 2001 yılından 2005 yılına kadar 21 ülkede yapılan gözden geçirmelerle ilgili bir sonuç raporunu 2006 yılının Mayıs ayında ortaya koyduğu ifade edilmektedir. Yıllık Raporda, sözleşmenin uygulanması sırasında iyi örnekleri göstermekle birlikte eksikliği olan ülkeler ile ilgili olarak da çeşitli uyarılarda bulunulduğu belirtilmiştir. Sözleşme ile getirilen sistemin etkinliği ve sonuç alabilirliğinin de bu orta dönem çalışmasında irdelendiği vurgulanmaktadır.

Özel sektör ve sivil toplum örgüt temsilcilerinin de, bulundukları ülke yönetimlerinin yolsuzlukla mücadele konusunda gösterdikleri çabalarla ilgili olarak görüşlerinin alındığını belirten raporda, bu temsilcilerin Çalışma Grubuna görüşleri ile ciddi katkı yaptığı açıklanmıştır. 2006 yılının Ekim ayında toplanan Dünya Ekonomik Forumu Yolsuzlukla Mücadele Girişiminin 116 firmasının yolsuzluk ve rüşvetle mücadelede gönüllü ve güçlü küresel bir çaba içinde olacaklarını ilan ettikleri dile getirilmiştir. Sivil toplumun OECD Çalışma Grubunun faaliyetlerine büyük önem verdikleri de vurgulanan raporda, hükümetler dışı örgütler bitmek tükenmeyen çalışmalarının, özellikle de Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün azimli çalışmalarının Örgütün bu konudaki girişimlerine büyük katkı sağladığı ifade edilmiştir.

Raporda, Ticaret Birliği Danışma Komitesi gibi diğer uzmanlaşmış grupların da, OECD Çalışma Grubuna düzenli olarak bilgi akışı sağladıkları ve 2006 yılının Ocak ayında küresel ticaret oda temsilcileri ile Çalışma Grubu üyelerinin bir araya gelerek, ticaret odalarının anti rüşvet sözleşmesinin uygulanmasında ve yolsuzlukla mücadelede nasıl etkin olabilecekleri konusunun tartışıldığı ve bunun bir rapor haline getirildiği de belirtilmiştir.

2006 yıllık yolsuzluk raporunda, OECD’nin kendi üye ülkeleri nezdinde çalışmaları sürdürürken, üye olmayan ülkelerde de bu konuda bir standardizasyon oluşturulması için çaba sarf ettiği vurgulanmaktadır. Rapor, Çalışma Grubunun bazı üyelerinin ve Sekretaryanın Asya-Pasifik Bölgesinde,

Ortadoğu ve Kuzey Afrika, Orta, Doğu ve Güney Avrupa, Orta Asya ve Latin Amerika'daki yolsuzluk karşıtı ağlarla işbirliği içinde olduğunu, bunun farklı ülkelerin ve örgütlerin deneyimlerini birbirleri ile paylaşmaları açısından önemli olduğunu, OECD belgelerinin tanınmasının ve anlaşılmasını kolaylaştırdığını, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerini dünya çapında arttırdığını ve bu çalışmaların kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumu bir araya getirerek uluslararası toplumun yolsuzlukla mücadelede bir arada hareket edebildiğini gösterdiğini açıklamaktadır.

Bu çalışmaların 2006 yılında küresel anlamda genişlediği vurgulanan raporda, Gürcistan, Azerbaycan, Ermenistan ve Ukrayna'ya izleme ziyaretlerinin yapıldığı, Tacikistan ve Kırgızistan'da izleme raporlarının tamamlandığı belirtilmiştir. Asya-Pasifik Grubu ve OECD Asya-Pasifik Anti-Yolsuzluk Girişiminin Manila, Tayland ve Kuala Lumpur'da yaptığı toplantılarda 27 Asya ve Pasifik ülkesinin bir araya gelerek yolsuzlukla mücadelede ortak hareket etme kararı aldıkları ve eğitim seminerleri düzenleyerek karşılıklı yasal yardımlaşma taahhütü verdikleri de raporda yer alan konulardandır.

2006 yılının Eylül ayında Şili'de yapılan toplantıya Latin Amerika'nın konusunda uzman kişileri davet edilerek büyük bir konferans yapıldığı, konferansın Çalışma Grubu Sekretaryası, Şili Hükümeti ve Amerika İçi Kalkınma Bankası tarafından organize edildiği ve bu konferansta yolsuzluğu araştırma, bulma ve cezalandırma yöntemlerinin tartışıldığı açıklanmıştır.

2007 yılı ve sonrasında neler yapılacağını da anlatan yıllık raporda, uluslararası iş dünyasının yeni değerler kattığı ve uluslararası yeni ekonomik aktörlerin rol almaya başladığı küresel dünyada, örgütün de bu yeni oluşumlara karşı hazırlıklı olduğu vurgulanmıştır. Bu çerçevede, üye ülkelerin sözleşmeye uyma ve doğru uygulamaları yapmalarının kontrol edilmesi açısından, bu konuda uzman kişiler ve gruplar oluşturulmaya başlandığı, bu

uzmanlara geliştirilmiş eğitimler verildiği belirtilmiştir. 2008 yılı sonunda tüm üyelerin 2 derece incelemelerinin tamamlanmasının hedeflendiği raporda, etkin bir değerlendirme mekanizmasının kurulmasının amaçlandığı açıklanmıştır. Uluslararası ticaretin yeni kavramları ve yabancı rüşvetle mücadelenin zorlukları ve karmaşıklığına rağmen, küresel anlamda ticareti ve yatırımı artırmak için ekonomiler arasında güçlü bir ortaklık kurmanın önemi vurgulanmaktadır.

Çalışma Grubunun üye ülke liderlerine yapacağı bir çağrı ile, diyalog ve işbirliği aracılığı ile önemli ekonomileri birbirine yaklaştırmanın önemi vurgulanmakta, bu çerçevede örgüte yeni üye katılımlarının olacağı da varsayılmaktadır.[260]

2006 Yılı Yolsuzluk Raporunu uzunca irdelememizin sebebi örgütün bu konuda yürüttüğü faaliyetlerin yer aldığı, bundan sonra yapılacakların açıklandığı temel belge niteliğinde olmasıdır. Gerçekten de, örgütün kuruluşundan bu yana Yolsuzluk ve özelinde rüşvetle mücadelede yaptığı tüm çalışmalar bu raporda özetlenmiş, genellikle başarılar ortaya konulmuş, ancak daha yapılması gereken işler olduğu da açıkça ifade edilmiştir. Ancak, yine ironik olarak şunu söylemek gerekir ki; yolsuzluk olayları ne kadar fazla ki, örgüt bu konuda giderek artan ölçülerde, diğer tüm uluslararası ve bölgesel örgütlerle işbirliğine giderek faaliyet göstermekte; tersinden baktığımızda da, OECD bu konuda ne kadar geniş kapsamlı ve ölçekli çalışma yaparsa yapsın, yolsuzluk tüm unsurları ile birlikte dünyanın hemen her bölgesinde olmaya devam etmektedir. Hem de, içine kattığı yeni kavramlar ve aktörlerle birlikte. Bu da, tüm olumlu girişimler ve çabalara rağmen, yolsuzlukla mücadelenin OECD bağlamında yetersiz kaldığı sonucunu değiştirmemektedir.

[260] OECD 2006 Yılı Yolsuzluk Raporu, OECD Published, 2006 Paris

d- Diğer Faaliyetler ve Oluşumlar

İzleme çalışmaları dışında OECD Çalışma Grubu yolsuzluğun önlenmesi için değişik projeleri de hayata geçirmektedir. Çalışma Grubunun önem verdiği alanlardan biri de, hükümetlerin ya da hükümetlerin desteklediği bazı girişimlerin, alım satım işlemlerini nasıl yaptığı konusudur. Çalışma Grubu geniş katılımlı bir seminer düzenleyerek, devlet içinde alım satım işlerinde hangi aşamalarda rüşvetin gündeme geldiğini, yolsuzluğun diğer yolları olan kara para aklama, yanlış muhasebe tutma, dolandırıcılık gibi alanlarla rüşvetin nasıl ilişkilendirildiğini ve bu suçların önlenmesi için neler yapılması gerektiğini tartışmaya açmıştır. Çalışma Grubu, bu seminerin sonuçlarını yayınlamak ve devlet içinde rüşvetin hangi şekil ve yollarla alınıp verildiğini ortaya koyacak bir dizin çalışması yapacağını açıklamıştır, ancak henüz bu belge yayınlanmamıştır.

Çalışma Grubu, OECD Anti-Rüşvet Birimi aracılığı ile yolsuzlukla mücadele ile kara para aklanması ve terörizme destek olunması arasındaki uluslararası bağlantıları ortaya çıkarmak için bir çalışma başlatmıştır. Bu ortak proje, Kara Para Aklama Mali Eylem Görev Gücü (FATF) ve Kara Para Aklama Asya-Pasifik Grubu (APG) önderliğinde birçok ülkeyi, uluslararası ve bölgesel örgütü bir araya getirerek, bu üçlü suç grubunun birbirleri ile olan bağlantılarını ve ilişki boyutlarını ortaya koymayı hedeflemektedir. Bu amaçla, tüm tarafların bu konuda var olan bilgileri paylaşmaları istenilmektedir. Temel misyonu, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde politikalar üretmek ve bu politikaların hayata geçirilmesinde ülkelere destek olmak olan FATF, özel amaçlı bağımsız bir grup olarak çalışmalarını sürdürmektedir.[261]

Bunun dışında OECD içinde yer alan Ekonomik ve Endüstriyel Danışma Komitesi de bir danışma kurulu olmamakla birlikte, ekonomik

[261] Hakan, M. ÖZBARAN. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler", Sayıştay Dergisi, sayı:50-51, Temmuz- Aralık, 2003, s.25

düzenlemelerin yapıldığı her alanla ilgili olarak çalışmaktadır. Bu komitenin çalışma alanlarından biri de yolsuzluklardır. Bu çerçevede, devlet temsilcileri içinde yolsuzluklardan kimlerin sorumlu olduğu, kimlerin sorumlu olmadığı konusunda araştırmalar yapmaktadır.[262]

Çalışma Grubu, 36 üyesinin kendi başlarına yolsuzlukla mücadele etmesi yerine, işbirliği içinde hareket etmenin önemine ve daha etkin sonuç alınabileceğine olan inancı nedeni ile uluslararası ve bölgesel örgütlerle işbirliği yapmaya da çalışmaktadır. Bu çerçevede, öncelikle Birleşmiş Milletler Yolsuzluk Karşıtı Sözleşmenin, bu örgütün Uyuşturucu ve Suçlarla Mücadele eden birimi (UNODC) ile işbirliği imkanlarını artırdığı vurgulanmaktadır. Uluslararası finans kuruluşları ve Dünya Bankası, IMF, Asya Kalkınma Bankası, Amerika İçi Kalkınma Bankası gibi çok taraflı kalkınma bankaları ile ve Avrupa Konseyi, Amerikan Devletleri Örgütü gibi bölgesel kuruluşlar ile işbirliği yapmanın OECD'nin rüşvetle mücadele çalışmalarını güçlendirdiği belirtilmektedir.

OECD'nin düzenlemiş olduğu Sözleşmeler çerçevesinde üyeleri nezdinde uyguladığı izleme süreçleri etkin sonuçlar doğurmamaktadır. Bu izleme süreçleri ilgili ülkede yeterince açık ve şeffaf şekilde yapılmamaktadır. Örneğin; Türkiye'nin 1. ve 2. dönem incelemeleri bitmiş olmasına rağmen, bu konuda yazılı ve görsel basında pek fazla yer almadığını söyleyebiliriz. Hatta halkın çoğunluğunun böyle bir izleme sürecinden haberdar olmadığını söylemek mümkündür. Görülmektedir ki, OECD'nin yolsuzluklarla mücadele konusunda yaptığı en önemli çalışma olan izleme süreçlerinden o ülke vatandaşlarının haberleri dahi yoktur. Böyle bir durumda başarıdan söz etmek de mümkün değildir.

OECD Sözleşmesi imzalandığında, gelecekte çözülmesi gereken sorunların bir listesi hazırlanmış, ancak üye ülkeler nezdinde tam bir anlaşma

[262] Abdoulaye, B. TCHANE. A.g.e. s.176

sağlanamamış ve halen bu sorunlar sorun olarak kalmaya da devam etmektedir. Sözleşmedeki bazı boşlukların doldurulması konusundaki bu sorunların çözümü ciddi zaman gerektirmekte ve halen de karmaşıklığını korumaktadır.[263] Dolayısı ile, OECD'nin kendi listelediği sorunların halen örgüt içinde çözülememiş olması, örgütün faaliyetlerinin de tam olarak başarılı olmadığının göstergesidir.

OECD Sözleşmesinin, yolsuzlukların en yaygın olduğu politika ve politikacılarla ilgili olarak bir düzenleme içermemesi de bir eksiklik olarak görülmektedir. Parti görevlileri ve siyasi partiler için Sözleşmenin düzenleme getirmediği, yabancı siyasi parti görevlilerini dikkate almadığı anlaşılmaktadır. Bu da politik rüşvetin Sözleşme tarafından yeterince yasaklanmadığı izlenimini vermektedir. Dolayısı ile Sözleşmedeki bu boşluğun da giderilmesi gerekir. Bu boşlukların yanında Sözleşmenin şu konularda da eksikliği olduğunu, dolayısı ile yeterli ve iyi bir Sözleşme olmadığını söylemek mümkündür.

- özel sektörde rüşvet
- muhasebe ve kontrol reformlarının artırılması
- şirketlere para sızdırma olayından uzak durmaları için yardımcı olma
- ortak gönüllü programlar geliştirme
- yönetim reformları ile anti-yolsuzluk arasında bağ kurma
- sözleşmenin farkındalığının artırılması
- sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi için sivil toplum baskısının artırılması

[263] Ayrıntılı bilgi için bknz. IT Küresel Corruption Report 2004, pp.130-135

OECD Sözleşmesinin; yukarıda sayılan konularda gerekli çalışmalar yaparak boşlukları doldurduğu takdirde daha başarılı olabileceğini söylemek mümkün olacaktır. Bizim değerlendirmemize göre, var olan uluslararası örgütler içinde, en ciddi, en etkin ve en kapsamlı çalışmaları yapan OECD'nin bile, bu kadar eksikliğinin ve zaafının olması, örgütlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki başarısızlıkları için gösterge olmaya yetmektedir.

(1)- Wolfberg Grubu

OECD ile bağlantılı olan bir diğer oluşum da Avrupa'daki 12 büyük bankanın oluşturduğu Wolfberg Grup'tur. Bu Grup 12 büyük bankanın bir araya gelmesi ile 2000 yılında kurulmuş ve 3 temel amaç doğrultusunda çalışmıştır. Bunlar, Tüketiciyi Tanımak, Kara Para Aklanması ve Terörist Karşıtı Mali Politikalardır. İsviçre'nin kuzeydoğusunda yer alan Wolfberg Şatosunda 2000 yılında bir araya gelen Grup, özel bankacılıkta kara para aklanması için bir rehber hazırlamış, Ekim ayında yayınlamış ve rehber 2002 yılında revize edilmiştir. Bu rehberin konumuz açısından önemli olan son maddesinde, bankaların kara para aklanması ile ilgili konularda çalışacak ve deneyimli personelden oluşturulacak ayrı bağımsız birer birim kurmaları yönünde karar alınmıştır. 2007 yılı başında ise Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Basel İyi Yönetişim Enstitüsü ile birlikte "Yolsuzluğa Karşı Bildiri" adlı bir metin yayınlamışlardır. Bu metinde Wolfberg Grubu'nun ve mali kuruluşların yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlara destek olmaları yönünde temenniler dile getirilmiştir. Aynı zamanda mali kuruluş ve örgütlerin kendi faaliyetlerinde yolsuzluğa izin vermemeleri ve yolsuzlukla mücadele etmeleri konusunda birtakım öneriler de bu metin içinde yer almıştır.[264]

[264] http//:www.wolfsberg-principles.com/ Küresel Banks- Küresel Standarts , Yararlanma Tarihi:19.10.2007

(2)- Kamu İdaresi ve Yönetişime İlişkin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Programı (OECD Programme on Public Management and Governance - PUMA)

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, misyonunun bir gereği olarak, kamu idaresi programı(PUMA) aracılığıyla etkin, verimli ve şeffaf devlet yapıları oluşturabilmeleri ve var olan yapıyı güçlendirmeleri konusunda devletlere yardımcı olmaktadır.

PUMA, devletlerin kamu sektörünü nasıl organize ettiği, nasıl yönettiği ve devletlerin karşı karşıya kalması muhtemel yeni değişimleri nasıl teşhis ettiği konularında çalışmalar yapmaktadır. PUMA üye ve ilgili ülkeleri, üst düzey politika belirleyicilerinin gündeminde olan yönetişimle ilgili hızlı değişimlerin belirlenmesi konusunda desteklemek amacıyla araştırmalar yapmaktadır. Buna ek olarak üye ülkelere, devletler ve toplumlar arasındaki ilişkiler, yeni teknikler, uygulamalar ve yeniliklerin yararlarının anlaşılması konularında yardım sağlamakta ve bunu ülke değerlendirmeleri, karşılaştırmalı analizler ve değerlendirme ölçütleri ile gerçekleştirmektedir.

PUMA'nın temel fonksiyonlarından biri, kamu sektörünün yönetişimi ve idaresini değişen kapasite ve şartlara uydurma amacıyla, fikir alışverişini mümkün kılan bir forum yaratmaktır. PUMA komitesine ek olarak, ulusal bütçe yöneticilerinin, yüksek düzeyde devlet memurlarının, başbakanların ve bakanların ve diğer düzenleyicilerle insan kaynakları yönetiminden sorumlu kıdemli yöneticilerin katıldığı özel çalışma grubu toplantıları da düzenlenmektedir.

PUMA Asya, Afrika, Orta ve Doğu Avrupa ve Latin Amerika bölgelerinde konuyla ilgili ülkelerle ve Avrupa Birliği, IMF gibi uluslararası kuruluşlarla çalışmalarını arttırmaktadır. Buna ek olarak PUMA, kaynakları tekelde toplama ve bilgi paylaşımı alanlarında da faaliyet göstermektedir.

PUMA, özellikle yeni pazar ekonomileri ve gelişmekte olan ekonomiler ile OECD'nin iyi yönetişim ile ilgili tecrübelerini paylaşmaktadır

(3)- Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Desteklenmesi Programı (SIGMA- Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Avropean Countries)

OECD ve Avrupa birliğinin ortak bir inisiyatifi olan SIGMA, geçiş sürecinde olan ülkelere merkezi hükümet düzeyinde kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır. SIGMA, 15 ülkeye kendi amaçlarına yönelik hizmetler veren iki takımdan oluşmaktadır. Takımlardan biri Orta ve Doğu Avrupa'daki 10 Avrupa Birliği aday ülkesine mali kontrol, dış denetim, kamu hizmeti ve Avrupa Birliği İkili Programı (twinning programme) konularında tavsiyelerde bulunmaktadır. Diğer takım ise Balkanların batısında bulunan ülkelere kamu kurumlarının güçlendirilmesi, bütçe, hazine ve vergi alanlarına verilmesi gereken önem, mali kontrol, dış denetim, kamu hizmeti ve idari reform konularında tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bütün ülkelerde SIGMA'nın amacı:

- Ülkelerin idari etkinliklerini geliştirmek amacıyla iyi yönetime yönelik araştırmalarını ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerlere, etik kurallara ve hukuk kurallarına bağlılıklarının sağlanması çalışmalarını desteklemek,

- Ülkelere, küreselleşmenin getirdiği yeni oluşumlara uyumu sağlayacak merkezi hükümet düzeyinde içsel kapasite oluşturma ve Avrupa Birliğine entegrasyon konusunda yardım sağlamak ve

- Avrupa Birliğinin ve diğer organizasyon ve girişimlerin söz konusu ülkelerin idari reformlar yapmasına yönelik inisiyatiflerini desteklemektir.

SIGMA, OECD'nin, politika üreticilerine kamu yönetimi ile ilgili bilgi ve uzman analizleri sağlayan ve kamu sektörü yöneticilerinin birbirleri ile ilişki kurmasını ve tecrübelerini birbirlerine aktarmasını kolaylaştıran Kamu Yönetimi Bölümü bünyesinde faaliyet göstermektedir.

e- OECD Yayınları

OECD tarafından, yolsuzlukla mücadelenin çeşitli boyutlarını ortaya koymak amacı ile birçok farklı kitapçık ya da rapor yayınlandığını söylemek mümkündür. Tek başına incelenip hazırlanan bazı ülke raporları yanında, tüm üyelere hitap eden ve üyelerin anti-rüşvet sözleşmesini uygulamasını kolaylaştırıcı bilgiler içeren birtakım belgelerin temel kaynak olarak yayınlandığını söyleyebiliriz. Örgüt, bu yayınlarla dünya kamuoyunun konuya olan ilgisini çekmeye çalışmakta, ayrıca bu konuda yaptığı çalışmaları ortaya koyarak Örgütün propagandasını yapmaktadır. Bu yöntem, hemen tüm uluslararası kuruluşların kendilerine tanıtma ve kamuoyu oluşturma çabaları sırasında kullandıkları bir yöntem olarak göze çarpmaktadır.

OECD bu çerçevede "Yolsuzlukla Mücadele ve Kamu Uygulamalarında Dürüstlüğün Attırılması", "Kamu Sektörünün Dürüstlüğü", "Asya ve Pasifikte Yolsuzluğa Karşı Bilgi, Taahhüt ve Eylem", " Çok taraflı Girişimler için Rehber Yıllık Raporu", "Vergi Denetmenleri İçin OECD Rüşvet Farkındalığı El Kitabı", Uluslararası İşletmelerde Görevli Yabancı Kamu Görevlilerinin Rüşvet Almasını Önleme Sözleşmesi" gibi birtakım yayınlar yapmıştır. Bu yayınların ve örgütün tüm diğer basılı belge ve dökümanların bütününü orijinal dillerinde saymakta fayda görmekteyim.

Uluslararası Yasal Bağlayıcı Belgeler

1- OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officals in International Business Transactions (1997)

Ülke Raporları

1- Country Reports and The Mid-Term Study of thu Implementaiton of the OECD Anti-Bribery Convention (2006)

2- Fighting Corrupiton in Transition Economies: A Country Report Series (2005)

Diğer Uluslararası Yasal Belgeler

1- Recommendation of the Council on the Tax the Deductibality of Bribes Foreign Public Officals (1996)

2- Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in Internaitonal Business Transactions and Agreed Common Elements of Criminal Legislation and Related Action (1997)

3- Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service (1998)

4- OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2000)

5- Recommendations of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003)

Rehberler

1- OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones (2006)

2- Public Sector Integrity: A Framework for Assesment (2005)

3- Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit (2005)

4- Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences (2003)

5- OECD Bribery Awareness Handbook for Tax Examiners (2003)

Deklerasyon ve Demeçler

1- 2006 Action Statement on Bribery and Officaly Supported Export Credits

2- Paris Decleration on Aid Effectiveness (2005)

Yayınlar

1- Anti-corrupiton Policies in Asia and The Pasific: Progress in Legal and Instutional Reform in 25 Countries (2006)

2- Knowledge-Commitment-Action Against Corruption in Asia-Pasific: Proceedings of 5th Regional Anti-Corruption Conference (2006)

3- Curbing Corruption in Tsunami Relifef Operations (2005)

4- Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement (2005)[265]

Tüm bu belgelerden anlaşılmaktadır ki, Örgütte, Ana Sözleşmenin 1997 yılında yayımlanmasından sonra belli bir durgunluk dönemine girilmiş, uzun dönem önemli bir belgenin hazırlanamamış, ancak 2005 yılından itibaren yayınların sayısında ve niteliğinde artış olmuştur. Bu da doğal olarak, yolsuzluk olaylarının artması ile birlikte örgüt çalışmalarının da hızlandığı izlenimini vermektedir. Özellikle 2005 ve 2006 yıllarında çalışmaların gözle

[265] OECD Fights Corruption, OECD Published, 2006 Paris

görülür biçimde artmasının, uluslararası kamuoyunun konuya olan ilgisini çekmesi bakımından önemli olduğu yadsınamaz.

OECD'nin son yıllarda özellikle Asya ve Pasifik ülkelerine yönelik olarak çalışmalarını ve yayınlarını artırması da, bu ülkelerde yolsuzluk olaylarının arttığı gerçeğini yansıtmaktadır. Temelde Avrupalı ve diğer zengin batılı ülkelerin üyesi olduğu OECD'nin diğer bölge devletlerinde meydana gelen yolsuzluklara olan ilgisinin artması da önemli bir bulgudur. Zira, dünyanın herhangi bir bölgesinde meydana gelen yolsuzluk olayının dünyanın öbür ucundaki bir ülkeyi ve ekonomisini olumsuz yönde etkileyebildiğini artık söylemek çok kolaydır. OECD de, bu küresel olumsuz etkileşmenin önemini anlamış olmalı ki, çalışmalarında kendi üyesi olmayan diğer bölge ülkelerinin de yolsuzluk olayları ile ilgilenmekte ve mücadele için gerekli adımları atmaya çalışmaktadır.

Günümüzde, dünyanın bir numaralı polis teşkilatı Interpol Başkanı Jackie Selebi'nin Glenn Agliotti ismindeki uyuşturucu kaçakçısından 200 bin dolardan fazla rüşvet aldığı gerekçesi ile görevden alınmasının dahi yaşandığı bir ortamda[266], yolsuzluğun nerede, nasıl, kim tarafından yapılacağının bilinemediği bir dünyada, mevcut örgütlerin de kendi alanları ile sınırlı kalmalarının pratikte bir faydasının olmayacağı açıktır ve bu artık anlaşılmıştır. Belki de, sırf bu yüzden çok daha geniş katılımlı ve etkin tek bir örgütün varlığı daha da önem kazanmaktadır.

Burada üzerinde durmak istediğimiz ve Örgütün yolsuzlukla mücadele stratejileri konusunda fikir veren OECD'nin yayınladığı önemli bir belge niteliğinde olan "OECD Yolsuzlukla Savaşıyor" adlı kitapçıktır.[267] Başlangıç bölümünde Örgüt Genel Sekreteri Angel Guerria tarafından bir önsöz bulunan bu kitapçıkta, örgütün yolsuzlukla mücadelede hangi yolları izlediği,

[266] "Interpol Başkanı Rüşvet Yüzünden İşinden Atıldı", Vatan (15 Ocak 2008)
[267] OECD Fights Corruption, OECD Published, 2006 Paris

hangi kurum ve kuruluşlara işbirliği yaptığı, hangi çalışmalara öncülük ettiği ve yayınladığı yazılı belgelerin listesini incelemekte fayda görmekteyim.

Angel Guerria, başlangıç bölümünde, yolsuzluğun olmadığı bir dünyanın birçok hükümetin ve uluslararası kuruluşların amacı olduğunu, OECD'nin de bu amaç doğrultusunda iyi yönetişim, sürdürülebilir kalkınma ve adaletli ticaret sistemlerini geliştirmek sureti ile katkıda bulunmaya çalıştığını vurgulamaktadır. Guerria'ya göre, 1 milyon dolarlık bir rüşvet nedeni ile yanlış yönlendirilen kalkınma planları ve alınan yanlış yatırım kararları doğrultusunda fakir bir ülke 100 milyon dolarlık bir kayba uğramaktadır. Bu göstergeler, yolsuzluğun bir ülkeye kaybettirdiklerinin ne kadar telafi edilemez ölçüde olduğunu ortaya koymaktadır.

Genel Sekreter, OECD'nin tüm kıtalara yönelik olarak rüşvetin önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi konusunda yardımcı olmaya çalıştığını, üyesi olan gelişmiş 36 ülkede başarılı uygulamalar gerçekleştirdiklerini, ayrıca özel ve kamu sektörde stratejik alanlara yönelik belli standartlar ve kurallar geliştirdiklerini belirtmiş, ancak bunun yeterli olmadığını, bazı ülkelerin halen yolsuzlukla mücadele konusunda kararsız olduklarını, bu ülkelerin de bu konuda iradelerini ortaya koydukları takdirde OECD'nin üzerine düşen görevi yerine getireceğini ve yolsuzlukla savaşta etkin rol almaya hazır olduklarını vurgulamıştır.

f- OECD Yolsuzlukla Savaşıyor

OECD Yolsuzlukla Savaşıyor başlıklı kitapçığın içeriğine baktığımızda ise genel olarak şu konuların öne çıktığını görmekteyiz;

1- Çok taraflı bir yaklaşımı benimsemek**;** bu bölümde yolsuzluğun iyi yönetişim, sürdürülebilir kalkınma, demokratikleşme süreci ve adil bir ticaret düzeni karşısında en büyük tehdidi oluşturduğu, yalnızca çıktığı yerde değil,

birbirine bağlanmış dünyada küresel olarak ekonomiyi ve toplumları etkilediği vurgulanmaktadır. Ülkelerde açıklık ve rekabetin yeterince sağlanamaması, uluslararası işbirliğinin tam anlamıyla gerçekleştirilememesi, zayıf cezalandırma sistemlerinin varlığı, denetlenebilirliğin önünün açılmaması gibi unsurlar nedeni ile, yolsuzlukla mücadelede engeller bulunduğu belirtilmektedir ki, tüm bu tespitler doğrudur.

Gerçekten özellikle kalkınmakta olan ülkelerde şeffaflığın, açıklığın ve rekabetin tam olarak sağlanamaması ve ceza sisteminin değişip çeşitlenen suçlara paralel olarak geliştirilmemiş olması nedeni ile yolsuzluk olaylarında azalma görülememektedir. Buna birde denetim sistemlerinin zayıflatılmaya çalışılması eklenince mücadele iyice zorlaşmaktadır. Örneğin; Türkiye'de de son yıllarda var olan ve özellikle tarihi etkinliği tartışmasız olan bazı teftiş kurullarının kaldırılma çabaları, denetimin etkinsizleştirmenin göstergesi olarak kabul edilebilir. Ancak, sonradan anlaşılmıştır ki; içinde çeşitli yolsuzluk olaylarının bulunduğu toplumdaki birçok olumsuz olay bu teftiş kurulları sayesinde açığa çıkarılabilmekte ve kamuoyu bu sayede bunların önlenebileceği umuduna kapılmaktadır. Özellikle işbirliği içinde hareket edildiğinde adalet, içişleri ve maliye müfettişlerinin araştırdıkları birçok konuyu aydınlattıkları bilinen gerçeklerdir.

Kitapçığın bu bölümünde, 2010 yılına kadar belli ülkelere yapılacak yardım miktarının her yıl 50 milyar dolar artarak devam edecek olmasının, siyasi yolsuzluk için yeni fırsatlar yaratacağını ve yardımı alan ülkenin denetlenebilirliğinin zayıflatılması ihtimalini güçlendirdiği vurgulanmaktadır. Bu ihtimallere karşılık OECD'nin çok taraflı bir politika izlediği belirtilmektedir. Bu çerçevede, OECD'nin, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesinin önlenmesi, mali politikalar, kamu sektörünün iyi yönetimi, özel sektör etikliği, kalkınma yardımları ve dış krediler konularında çok taraflı çalışmalar yaptığı belirtilen raporda, OECD'nin çıkardığı ve taraflarca kabul edilen yasal

metinler sayesinde, üye ülkelerde araştırma çalışmalarının ve cezaların gittikçe artan bir eğilim gösterdiği açıklanmaktadır.

2- Dış krediler konusunda rüşvetle mücadele**;** OECD yolsuzlukla mücadele hedeflerine ulaşmada dış kredi kuruluşlarına ayrı bir önem vermektedir. Çünkü, bu kuruluşlar hükümetlere uzun vadeli krediler verilmesini sağlamakta, sigorta işlemlerini yürütmekte ve dış ticarette yardımcı olmaktadırlar. Bu konudaki çabalar 2000 yılında yayınlanan bir eylem planı ile güçlendirilmiş ve dış satın almalarda rüşvetin sona erdirilmesi için gerekli çalışmalar başlatılmıştır. Bu kapsamda, 2006 yılı Mayıs ayında üye ülkeler bir araya gelerek, rüşvet verilmesi ihtimali bulunan alanların tespit edilmesi ve bunların önlenmesi için ortak çalışma yapılmasını ve izleme sonuçlarını yayınlamayı kabul etmişlerdir.

3- Rüşvetin vergiden düşülebilirliğini inkar etmek**;** 1996 tarihli tavsiye kararı ile yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin vergi indiriminde kullanılması yönündeki olumsuz görüş ve uygulama sona erdirilmiştir. Büyük bir çoğunluk bu tavsiye kararına uyarak rüşvetin vergi indirimine konu olmasını sona erdirici tedbirler almıştır.Bu tavsiye kararının uygulanması göstermiştir ki, artık rüşvet sıradan veya gerekli bir uygulama olarak görülmemektedir. Çünkü, bunu yapanların ciddi cezalar alması mümkün olacaktır. Bu konuda 2003 yılında ve 13 dilde yayınlanan el kitabı, yabancı kamu görevlilerine hangi hallerde rüşvet verilebileceğini, buna nasıl engel olunacağı konusunda açıklayıcı bilgiler vermektedir. Bu el kitabından OECD üyesi olmayan ülkelerin faydalanması için de çalışmalar yapılmaktadır.

4- Şeffaflığın sağlanması ve kamu hizmetlerinin denetlenebilirliği**;** OECD, kamu yönetiminde yolsuzluğun önlenmesi için iyi yönetişimin önemine vurgu yapmaktadır. OECD, olumlu eylemleri ve iyi çalışmaları örnek alarak etik bir yapı geliştirmeye çalışmaktadır. Üye ülkeler de kendi sistemlerini bu anlamda yeniden gözden geçirme taahhüdünde

bulunmuşlardır. Yolsuzluğun önlenmesi etik kuralların konulması ve uygulanması ile yolsuzluk karşıtı ölçütler koymanın ötesinde çaba gerektirmektedir. Bunun da yolu, açıklığın, şeffaflığın ve denetlenebilirliğin temel rolü oynadığı ve kamu yönetiminde genel kabul gören bir ortamın yaratılmasından geçmektedir. Özellikle riskli iş alanlarında, etik kültürün yerleştirilerek ve yolsuzluğa sınırlandırmalar getirerek idari düzenlemeler, düzenleyici reformlar, e-devlet sistemi, kamu maliyesinin ve kamu personel politikasının kontrolü gibi yollarla ancak mücadele etmek mümkündür.

Bu çerçevede risk alanlarından biri kamunun yeniden yapılanmasıdır. OECD, son günlerde şeffaflık ve denetlenebilirlik unsurları aracılığı ile yolsuzluğun nasıl önlenebileceğine ilişkin bir rehber hazırlığı içindedir. Bir diğer risk alanı ise gümrükler ve sınır prosedürleridir. Dünya Ticaret Örgütü'nün de temel tartışma konularından biri açıklık ve denetlenebilir bir uluslararası ticaretin yapılabilmesidir. OECD de, yolsuzluk olaylarının en aza indirilmesi ve uluslararası ticarette malların serbestçe dolaşımının sağlanabilmesi için yeni oluşturulan iyi yönetişim kavramının tanımlanma çalışmalarına aktif olarak katılmaktadır.

5- Sorumlu bir iş dünyası yaratmak**;** OECD, uluslararası yatırım enstrümanlarının içinde yer aldığı yeni bir yönetim yasasını uluslar arası iş dünyasına yönelik olarak geliştirmiştir. OECD tarafından çok uluslu şirketler için hazırlanan rehberde (OECD Guidelines for Multinational Enterprises) iş dünyasının etik kuralları, bilginin açığa çıkarılması, şeffaflığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadele gibi konular yer almaktadır. Bu rehber, esnek uygulama prosedürleri içerdiğinden üye ülkelerin sıkça kullandığı bir belge olup, OECD'nin yolsuzlukla mücadelede kullandığı önemli dökümanlarından biridir.

6- Kalkınma yardımları aracılığı ile yönetimi geliştirmek**;** yolsuzluk, yoksulluğun azaltılması yönündeki çalışmaları yardım veren ajanslar ve

yardım alan ülkeler açısından, doğrudan engelleyen bir unsurdur, buna "milenyum kalkınma hedefleri" de dahildir. Yolsuzlukla savaş, şeffaflığın arttırılması ve etik kuralların yerleştirilmesi OECD'nin kalkınma işbirliği politikalarının esasını oluşturmaktadır. OECD yardım kuruluşları iki taraflı kalkınma yardımları yolu ile yolsuzluk karşıtı önlemleri ilk aşamada aldılar ve yolsuzlukla mücadelede strateji geliştiren ülkelere yönelik olarak yardım programları düzenlediler. (Development Assistance Committiee's Principles for Donor Action in Anti-Corruption-2003) Bu yardım programlarında ortak hedefler konuldu ve yolsuzlukla mücadele çalışmalarına sivil toplumun katılımı sağlandı. 2005 yılındaki Paris Deklarasyonu ile kalkınma yardımlarının daha etkin kullanılabilmesi ve yardımların niteliğinin arttırılması için uygulanabilir bir plan geliştirildi. Bu deklarasyon çatısı altında, yardım eden unsurlar, yolsuzlukla mücadele eden ve kalkınmakta olan ülkelere daha fazla yardımda bulunma taahhüdünde bulundular. Bugün için şu daha iyi anlaşılmıştır ki, yardım eden ülkeler de yolsuzluk probleminin bir parçası haline gelmişlerdir ve OECD ülkelerinin yolsuzluğu önlemek ve azaltmak için açık bir sorumlulukları söz konusudur.

7- OECD üyesi olmayan ülkelerle işbirliği; OECD üyesi olmayan ülkelerle anti-rüşvet ve etik kurallar konusunda küresel ilişkiler dünyanın 3 bölgesi ile kurulmuş durumdadır. Bunlar, Orta ve Doğu Avrupa, Kafkasya ve Orta Asya'dır. Yolsuzlukla mücadelede sağlanan ilerlemeler iki temel çatı altında gerçekleştirilmiştir. Biri, Avrupa Birliği ile OECD'nin ortak girişimi olan "Anti-Corruption Network for Transition Economies", diğeri ise yine ortak bir girişim olan "Support for Improvement in Governance and Management" (SIGMA) olup, Asya-Pasifik bölgesinde yolsuzlukla mücadele çalışmaları da "Asian Development Bank/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pasific" adındaki girişim tarafından sürdürülmektedir. Son olarak OECD, Ortadoğu ve Kuzey Afrika Ülkeleri (MENA) ile yolsuzlukla mücadele ve kamu sektörü ile özel sektörün etik kuralları konusunda politik bir diyalog başlatmıştır. Söz konusu "MENA OECD Inıtiative on Governance and Investment for

Development" oluşumunun çatısı altında, Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri "Working Group on Civil Service and Integrity and a Task Force Business Integrity and Bribery in 2005" adı altında bir Çalışma Grubu oluşturmuşlardır.

8- Küresel olarak yolsuzluğu önlemeye çalışmak**;** OECD, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yolsuzluk karşıtı sistemlerin OECD üyesi olmayan ülkelerde geliştirilmesine destek vererek, dünya çapında anti rüşvet ve kamu etik kurallarının yerleşmesine büyük katkı sağlamıştır. Bu diyaloglar yalnızca hükümetlerle değil aynı zamanda sivil toplum kuruluşları ve özel sektör temsilcileri ile de yapılmıştır. Uluslararası ve hükümetler arası diğer örgütlerle olan ilişkiler de, yolsuzlukla kara para aklanması ve terörizme mali destek sağlanması arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarma anlamında geliştirilmiştir. Dünya Bankası, Avrupa Konseyi, Amerikan Devletleri Örgütü ve Birleşmiş Milletler gibi diğer uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadeledeki çabaları, OECD'nin çabaları ile daha da güçlenmiş ve yolsuzluk konusunda yasaklayıcı kurallar konulmasına ve önleyici mekanizmalar getirilmesine neden olmuştur.

9- OECD içindeki ortaklar; OECD içinde 6 ayrı grup yolsuzlukla mücadele konusunda ortak çalışma yürütmektedirler. Bunlar orijinal isimleri ile;

- The Committee of Fiscal Affairs
- The Development Assistance Committee
- The Investment Committee
- The Public Governance Committee
- The Working Group on Bribery
- The Working Party on Eport Credits and Credit Guarentees

OECD Örgütü'nün yolsuzlukla mücadele konusunda yaptığı çalışmaların bir derlemesi ya da özeti niteliğinde olan "OECD Yolsuzlukla Savaşıyor" kitapçığında yer alan bilgileri kısaca değerlendirirsek; aslında OECD sanki tüm yolsuzluk konuları ile ilgili olarak ve dünyanın neresinde olursa olsun yolsuzlukla karşı karşıya olan ülkelere yardımcı olmakta imiş gibi bir izlenim edinilmektedir. Bir tür tanıtım kitapçığı olan bu belgede OECD'nin kendi politikalarını başarılı gibi göstermesi doğaldır. Ancak gerçek, bu kitapçıkta yazandan çok farklıdır. Bu gerçekleri çalışmamızın ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak ele aldığımız için burada tekrar etmiyoruz.

Genel bir değerlendirme yapacak olursak, OECD'nin düzenlemiş olduğu Sözleşmeler çerçevesinde üyeleri nezdinde uyguladığı izleme süreçleri etkin sonuçlar doğurmamaktadır. Bu izleme süreçleri ilgili ülkede yeterince açık ve şeffaf şekilde yapılmamaktadır. Örneğin; Türkiye'nin 1. ve 2. dönem incelemeleri bitmiş olmasına rağmen, bu konuda yazılı ve görsel basında pek fazla yer almadığını söyleyebiliriz. Hatta halkın çoğunluğunun böyle bir izleme sürecinden haberdar olmadığını söylemek pek hayalcilik olmayacaktır. Görülmektedir ki, OECD'nin yolsuzluklarla mücadele konusunda yaptığı en önemli çalışma olan izleme süreçlerinden o ülke vatandaşlarının haberleri dahi yoktur. Böyle bir durumda başarıdan söz etmek de mümkün değildir.

Yine OECD Sözleşmesi imzalandığında gelecekte çözülmesi gereken sorunların bir listesi hazırlanmış, ancak üye ülkeler nezdinde tam bir anlaşma sağlanamamış ve halen bu sorunlar, sorun olarak kalmaya da devam etmektedir. Sözleşmedeki bazı boşlukların doldurulması konusundaki bu sorunların çözümü ciddi zaman gerektirmekte ve halen de karmaşıklığını korumaktadır.[268] Dolayısı ile, OECD'nin kendi listelediği sorunların halen örgüt içinde çözülememiş olması, örgütün faaliyetlerinin de tam olarak başarılı olmadığının göstergesidir.

[268] Ayrıntılı bilgi için bknz. IT Küresel Corruption Report 2004, pp.130-135

OECD Sözleşmesinin, yolsuzlukların en yaygın olduğu politika ve politikacılarla ilgili olarak bir düzenleme içermemesi de bir eksiklik olarak görülmektedir. Parti görevlileri ve siyasi partiler için Sözleşmenin düzenleme getirmediği, yabanı siyasi parti görevlilerini dikkate almadığı anlaşılmaktadır. Bu da politik rüşvetin Sözleşme tarafından yeterince yasaklanmadığı izlenimini vermektedir. Dolayısı ile Sözleşmedeki bu boşluğun da giderilmesi gerekir. Bu boşlukların yanında Sözleşmenin şu konularda da eksikliği olduğunu, dolayısı ile yeterli ve iyi bir Sözleşme olmadığını söylemek mümkündür.

- özel sektörde rüşvet
- muhasebe ve kontrol reformlarının artırılması
- şirketlere para sızdırma olayından uzak durmaları için yardımcı olma
- ortak gönüllü programlar geliştirme
- yönetim reformları ile anti-yolsuzluk arasında bağ kurma
- sözleşmenin farkındalığının artırılması
- sözleşme hükümlerinin yerine getirilmesi için sivil toplum baskısının artırılması

OECD Sözleşmesi yukarıda sayılan konularda gerekli çalışmalar yaparak boşlukları doldurduğu takdirde daha başarılı olabileceğini söylemek mümkün olacaktır. Bizim değerlendirmemize göre, var olan uluslararası örgütler içinde, en ciddi, en etkin ve en görünür çalışmaları yapan OECD'nin bile bu kadar eksikliğinin ve zaafının olması, örgütlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki başarısızlıkları için gösterge olmaya yetmektedir.

Sonuç olarak şu söylenebilir ki; OECD son 10 yıldır yolsuzlukla mücadele konusunda gerek faaliyetleri gerekse yayınladığı resmi ve resmi

olmayan belgeler ile önemli adımlar atmaktadır. Özellikle, son yıllarda geliştirmeye çalıştığı dünyanın diğer bölgelerinde olan ülkelerle işbirliği çalışmaları ve yolsuzluğun kara para aklanması ve terörizm bağlantısını ortaya koyma çabaları dikkate değerdir. Ancak, OECD'nin dünyanın zengin ülkeler topluluğu olduğu dikkate alındığında ve zengin ülkelerin kalkınmakta olan ve geri kalmış ülkelere yardım yaparken bile yolsuzluk ihtimallerinin büyük oranlarda olduğu günümüzde, bu iyi niyetli gibi gözüken çabaların ne kadar başarılı olduğu ve olacağı tartışmalıdır. Ve her ne kadar bağlayıcı gibi gözükse de, OECD temel sözleşmesinin uygulanabilirliği üye ülkenin bunu uygulama isteği ve iradesi ile sınırlı olduğundan ve etki, yalnızca olumsuz bir küresel kamuoyu oluşturmaktan öteye gidemediğinden, OECD Örgütü'nün de yolsuzlukla mücadelede küresel boşluğu tek başına doldurduğunu söylemek zordur.

6- Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)

1993 yılında kurulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (UŞÖ) yolsuzlukla mücadele eden tek uluslararası sivil toplum kuruluşudur. Bu kuruluş, küresel anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplumu, iş dünyasını ve hükümetleri bir araya getirmektedir. Devletlerin üyesi olduğu bir "uluslararası örgüt" niteliğinde olmasa da, kuruluşun Türkçe karşılığı "Uluslar arası Şeffaflık Örgütü" ya da Uluslar arası Saydamlık Örgütü olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle, çoğu yerde "örgüt" olarak zikredeceğimiz kuruma bazen de "kuruluş" diyecek olmamız, bu özelliğinden kaynaklanmaktadır.

Merkezi Almanya'nın Berlin şehrinde olan örgütün, doksana yakın ülkede ulusal bazda teşkilatı bulunmaktadır.

a- Temel Faaliyetler

Örgüt, uluslararası alanda, yolsuzluğun nedenlerini araştıran, buna yönelik reformlar hazırlayan, çok yönlü sözleşmelerin hazırlanmasına öncülük eden ve hükümetlerin, kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının uygulamalarını izleyen bir örgüttür.

Bu uluslararası kuruluş, bünyesinde yerel düzeyde faaliyet gösteren "Ulusal Saydamlık Örgütleri" ile, hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın artırılması amacıyla temel kamu ve özel sektör kuruluşlarını izler ve gerekli değişiklikleri önerir.

Yolsuzlukla mücadelenin uzun soluklu bir yol olduğunu kabul eden kuruluş, bireysel olaylar yerine yolsuzlukla ilgili uzun-dönemli kazançlara yönelik çalışmalar yapar. Bu çalışmalar, şu başlıklar altında özetlenebilir:

- Yolsuzlukla mücadelede uluslararası çerçevenin çizilmesi ve "Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları" nın düzenlenmesinde aktif olarak yer alınması,

- Yolsuzlukla mücadele eden ülkelere yasal ve kurumsal anlamda yol göstermek ve destek sağlamak amacıyla "Ulusal Güvenilirlik Sistemleri" oluşturulması,

- Her yıl "Yolsuzluk Algılama Endeksi" ve "Rüşvet Ödeyen Ülkeler Endeksi" yayımlanması,

- Dünyadaki yolsuzluklar ve mücadelelerle ilgili bölgesel bazda "Küresel Yolsuzluk Raporları" üretilmesi,

- 2000 yılından itibaren "Uluslararası Saydamlık Dürüstlük Ödülü" verilmesi,

- 6000'den fazla kaynağın yer aldığı "Yolsuzlukla İlgili Olayları Araştırma ve Bilgi Sistemi (Corruption Online Research and Information System CORIS) veri tabanı oluşturulması.

Örgütün yolsuzlukla mücadelede özellikle önem verdiği "Ulusal Güvenilirlik Modeli", tüm dünyada genel kabul görmüş ve bu modelin anlatıldığı "Kaynak Kitap 2000 (TI Source Book 2000)" yirmiye yakın dile tercüme edilmiştir.

Temel hedefi yolsuzluğu "yüksek riskli" ve "düşük getirili" bir girişim haline getirmek olan ve cezalandırmaktansa engellemeyi öngören bu Model, hesap verme sorumluluğu ve saydamlığı sağlayarak kurumları güçlendirir ve reformları somut hale getirir.

Yolsuzluğun nesnel olarak ölçülmesinin son derece güç olduğu bilinmekle birlikte Uluslararası Saydamlık Örgütü her yıl "Yolsuzluk Algılama Endeksi" açıklamaktadır. Bu endekste Dünya Bankası, Dünya ekonomik Forumu, Ekonomik Haberalma Birimi, Kalkınma Yönetimi Enstitüsü (Lozan), Dünya Pazarı Araştırma Merkezi (Londra), Uluslararası İstihbarat (Beyrut), Uluslararası Gallup, Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlığı Uzmanlar Kabinesi (Hong Kong) ve Kolombiya Üniversitesi'nin de aralarında yer aldığı yaklaşık 12 ayrı kurum tarafından yapılan çeşitli anketlerin neticelerine göre ülke sıralamaları yapılmaktadır. [269]

18 Ekim 2005 tarihinde açıklanan 2005 yılı endeksinin sonuçları ile ilgili olarak Örgüt Başkanı Peter Eigen şu değerlendirmeyi yapmıştır; "Endeks, 113 ülkenin veya araştırma yapılan ülkelerin %70'inin üzerindeki ülkelerin derecelerinin 10 üzerinden 5'in altında olduğunu, bu da kamu hayatının bütün yönlerinde yolsuzluğun yaygın olduğunu işaret etmektedir.

[269] Johann Graf, LAMBSDORFF. "Indice de Perceptions de la Corruption 2004", Rapport Mondial Sur La Corruption 2005, IT, Paris, p. 298

Bunların içinde 70 ülkenin ve araştırmada bulunulan ülkelerin %45'inin 3 notunun altında derecelendirildiğini, bu da yolsuzluğun bütün sosyal ve politik hayatın yanında tüm kurumları tehdit ettiğini ve kök saldığını göstermektedir."[270]

Bu değerlendirme göstermektedir ki, yolsuzluk dünyanın 4'te üçünde ciddi boyutlarda ve tüm hayatı olumsuz etkiyecek şekilde varlığını sürdürmektedir. Söz konusu örgütün de yaptığı aslında bu gerçeği ortaya koymaktır. Bir anlamda tespit ve kamuoyu oluşturma görevinden başka bir etkinliği olmayan bu kurumun, var olan bu yolsuzluk olaylarını azaltacak bir mekanizması da bulunmamaktadır. Ancak yolsuzlukla mücadele konusunda özel olarak çalışan ve bu konuda dünyada en etkin sivil toplum olarak öne çıkan Kuruluşun çalışmalarına bakmakta fayda vardır.

b- Yıllık Yolsuzluk Raporları

Uluslararası Şeffaflık Örgütü 2001 yılından itibaren Küresel Yolsuzluk Raporu, 2003 yılından itibaren Yıllık Yolsuzluk Barametreleri, 1995 yılından itibaren Yıllık Yolsuzluk Endeksi, 2002 ve 2006 yılında olmak üzere Rüşvet Verenler Endeksi gibi bazı yıllık raporlar hazırlamaktadır. Yolsuzluğun geldiği noktayı ve toplumların yolsuzluğa bakış açılarının değerlendirildiği, ülkelerdeki yolsuzluk olaylarının ve boyutlarının ortaya konulduğu bu raporlar uluslararası kamuoyunun ilgisini çekmektedir. İstatistiki verilere dayanması nedeni ile alınan sonuçlar ülke yönetimleri tarafından da dikkatle takip edilmektedir. Bu raporlar, hemen her yıl yayınlanmaları nedeni ile de yolsuzlukla mücadelenin yeterli olup olmadığı, ya da hangi alanlarda daha fazla mücadele edilmesi gerektiği konusunda bilgiler vermesi açısından önemli kaynaklar niteliğindedir. Tezimizin ilgili bölümlerinde bu kaynaklardan

[270] http//www.transparency.org/cpi/2005/dnld/cpi2005.pe_statemnet.pdf. 18.10.2005, Yararlanma Tarihi: 11.06.2007

bilgiler verilmiş olmakla birlikte, bu bölümde de Örgütün önemli çalışmaları içinde yer alan bu raporlara ayrıca değinmekte yarar görülmektedir.

Her yıl Küresel Yolsuzluk Raporu yayınlayan Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2007 yılında yayınladığı raporunda, yolsuzlukla yoksulluğun birbiri ile doğrudan bağlantılı olduğunu ve birbirlerini artırıcı özellikte olduklarını belirtmiştir. Bu tespit doğrultusunda da, 2007 yılında biri Asya ülkesi olan Burma ile diğeri Afrika ülkesi olan Somali'nin yolsuzluğun en yaygın olduğu ülkeler olarak açıklanmıştır. Burma, kişi başına düşen milli geliri 200 dolar ile en yakın komşusu Tayland'ın 10 kat daha az bir milli gelire sahiptir ve nüfusun %90'ı günde ortalama 1 dolar ile geçinmektedir. Cunta yönetiminin uzun yıllardır iş başında olduğu Burma'da hükümet özellikle petrol fiyatlarını aşırı arttırarak yolsuzluğun baş mimarı olmuşlardır.

2007 yılı Yolsuzluk Raporu'na göre en alt seviyede olan ülkelerden bazıları da Irak, Sudan ve Afganistan'dır. Örgütünü Başkanı olan Huguette Label çatışma ya da iç savaş olan ülkelerin her şeyden önce ülkeyi yönetmeye çalıştıkları yani bu çatışmaları bitirmeye çalıştıkları, tüm güçlerini buna sarf ettiklerini, bu nedenle kurumların oturmadığını ve bireysel yolsuzluk olaylarının sıkça yaşandığını belirtmiştir.[271] Buradan anlaşılmaktadır ki, istikrarlı hükümetlerin bulunduğu ülkelerde yolsuzluklar daha az olmaktadır. Gerçekten iç savaşın yaşandığı Sudan gibi ülkelerle uluslararası çatışmaların uzun yıllardır yaşandığı Afganistan ve Irak gibi ülkelerde yolsuzluk olayları had safhadadır. Ve ne yazık ki uluslararası örgütler, bu ülkelerde yaşanan yolsuzluk olaylarına bir dur diyememektedirler.

Kurum her yıl yayınladığı Yıllık Raporlarda özel bir konuyu seçerek bu konuyu ayrıntılı bir şekilde incelemektedir. Örneğin; 2005 yılı Yıllık Raporu'nda "Savaş Sonrası İnşaat Sektörü'ndeki Yolsuzluk" için özel bir

[271] Mark, TRAN. "Burma is world's most corrupt country, says report" Guardian Unlimited, September 26, 2007

başlık açılmış ve bu konuya 386 sayfalık rapor içinde toplam 98 sayfa yer ayrılmıştır.[272] 2004 yılı "Küresel Yolsuzluk Raporu"nun özel konusunu ise "politik yolsuzluk" oluşturmuştur. Yayınlanan 347 sayfalık kitabın 102 sayfasında politik yolsuzluklarla ilgili konular ele alınmıştır.[273] 2003 yılı raporunun özel konusu "bilgi edinme" iken, 2006 yılında da "sağlık" konusu incelemeye alınmıştır. İlk raporunu 2001 yılında yayınlayan Örgüt, 2002 yılı hariç 2008 yılına kadar toplam 6 adet "Küresel Yolsuzluk Raporu" yayınlamıştır.[274] Bu raporlarda, yukarıda belirtilen özel konular dışında, ülkelerin yolsuzluk algılama indeksleri ile birlikte bazı yazarların yolsuzluk konularındaki makalelerine de yer verilmektedir. Bu raporlar, her yıl incelediği farklı alanları, dünyadaki yolsuzluk durumunu istatistiklerle ortaya koyması, içinde ciddi ve güvenilir makaleler yer alması nedeni ile önemli kaynaklardandır. Uluslararası kamuoyu da, özellikle yolsuzlukla ilgili dünyada olup bitenleri öğrenmek isteyen iş çevreleri, bu yayını her yıl merakla beklemektedirler. Dünya Bankası gibi her yıl bu tür bir rapor yayınlayan örgütün belki de en kayda değer çalışması, bu yıllık raporlarıdır.

UŞÖ'nün 2007 yılı küresel yolsuzluk raporunun özel konusu ise "yargı sistemlerinde yolsuzluk" konusudur. Güneydoğu Avrupa Ülkelerindeki yaklaşık 60 bin kişiye uygulanan anket sonucu hazırlanan yargı yolsuzlukları konusundaki bölümde, yolsuzluğun tüm dünyadaki yargı sistemlerini baltalayıcı bir etkisi olduğu vurgulanmakta ve yargı yolsuzluğu ile ilgili olarak 2 kategori belirlenmektedir. Yasama ve yürütme kollarının siyasi müdahalesi ve rüşvet.[275]

---

[272] "Rapport Mondial Sur La Corruption-2005" Theme Special: Corruption dans le secteur de la construction et la reconstruction d'apres-guerre. Preface de Francis Fukuyama. Transparency International

[273] "Küresel Corruption Report 2004- Special Focus: political corruption", Transparency International, Pluto Pres, London, 2004

[274] http//www.transparency.org/publications/gcr , Yararlanma Tarihi: 06.05.2008

[275] "Uluslararası Şeffaflık Örgütü raporu: yolsuzluk tüm dünyada yargı sistemlerini baltalıyor" Southeast European Times, (25.05.2007)

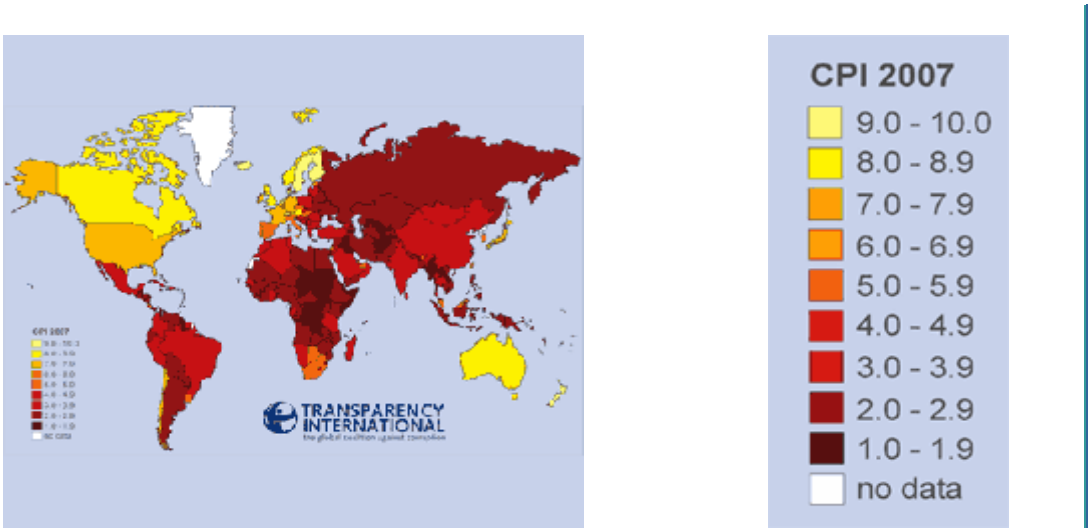
Tablo 1: Rüşvetten En Çok Etkilenen Ülkeler

	Quintile	Countries/Territories
	Top quintile: More than 32%	Albania, Cambodia, Cameroon, FYR Macedonia, Kosovo, Nigeria, Pakistan, Philippines, Romania, Senegal
	Second quintile: 18 – 32%	Bolivia, Dominican Republic, Greece, India, Indonesia, Lithuania, Moldova, Peru, Serbia, Ukraine
	Third quintile: 6 – 18%	Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Luxembourg, Malaysia, Panama, Russia, Turkey, Venezuela, Vietnam
	Fourth quintile: 2 – 6%	Argentina, Bosnia-Herzegovina, Finland, Hong Kong, Ireland, Portugal, South Africa, Spain, United Kingdom, United States
	Bottom quintile: Less than 2%	Austria, Canada, Denmark, France, Iceland, Japan, South Korea, Netherlands, Sweden, Switzerland

2007 yılı raporuna göre rüşvetten en fazla etkilenen ülkeler yukarıdaki tabloda gösterilmiştir;

Tabloya göre rüşvetten en fazla etkilenen ülkeler arasında Arnavutluk, Kamboçya, Kamerun ve Nijerya gibi ülkeler yer alırken, en az etkilenen ülkeler arasında Avusturya, Kanada, Danimarka ve Fransa gibi ülkeler yer almaktadır. Türkiye ise orta düzeyde rüşvetten etkilenen ülkeler arasında sayılmıştır.

Aynı raporda, Güneydoğu Avrupa ülkelerinde yılda yargıya işi düşen 8263 kişi içinde her on kişiden birinin rüşvet verdiğinin ortaya çıktığı belirtilmekte, kendi halklarının görüşüne göre en iyi durumda Yunanistan'ın, en kötü durumda Makedonya'nın olduğu açıklanmaktadır. Tüm dünya ölçeğinde ise en kötü durumda olan ülkenin halkının %90'ının yargı sistemlerini yozlaşmış olarak gördükleri Paraguay iken, bu oranın %10'un altında olduğu Danimarka en iyi durumda bulunan ülke konumunda gözükmektedir. 2007 yılı verilerine göre dünya ölçeğinde yolsuzluğun yoğunluk dağılımı aşağıdaki gibidir.

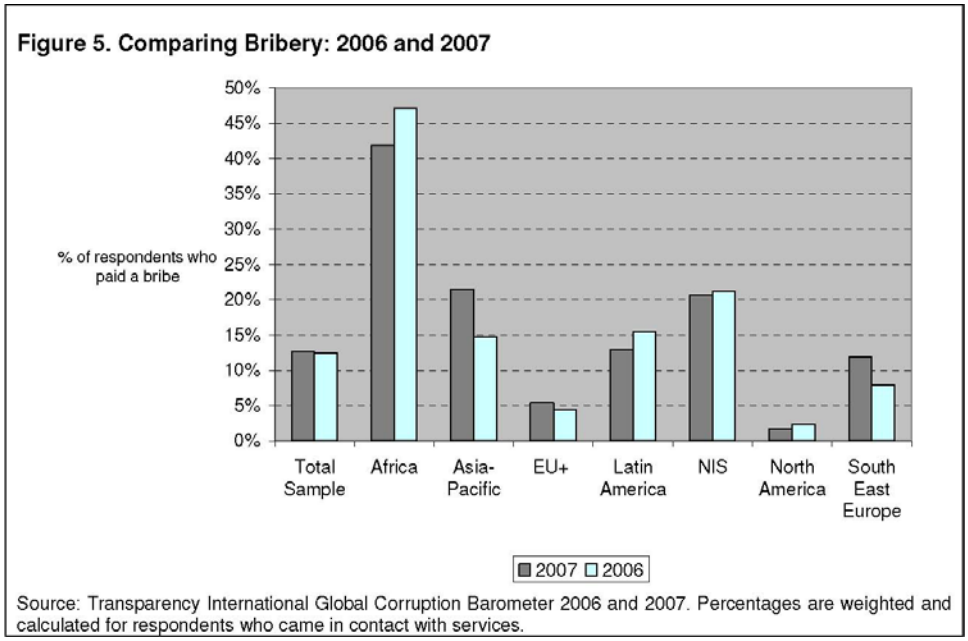


Harita 1: Yolsuzluğun Bölgelere Göre Dağılımı

Görülmektedir ki, yolsuzluğun en yaygın olduğu bölgeler Orta Afrika, Orta ve Uzak Asya (Pasifik), Orta ve Güneybatı Amerika'dır. En az yolsuzlukların yaşandığı bölgeler de Kuzey Amerika, Avustralya ve Batlık ülkeleridir. Güneydoğu Avrupa ve Rusya da yolsuzlukların sık yaşandığı bölgeler arasındadır.Örgütün yayınladığı son küresel rapor durumunda olan bu belgede yolsuzluk konusunda bölgesel ilerlemelerin kaydedildiğinin vurgulanması dikkat çekmektedir. Örneğin, Güneydoğu Avrupa ülkelerinin önceki yıllara göre yolsuzluk algılama endekslerinde olumlu anlamda yükselişe geçtikleri belirtilmektedir. Bu çerçevede; 180 ülkenin değerlendirildiği endekste Makedonya'nın 3,3 puan ile 105. sıradan 84. sıraya yükseldiği, yine Bosna-Hersek'in 3,3 puan ile 96. cılıktan çıkarak 84. sırayı Makedonya ile paylaştığı belirtilen raporda, bu göstergelerin Avrupa Birliği üyelik sürecinin yolsuzlukla mücadele üzerindeki pekiştirici etkisinin de rol oynadığı ifade edilmektedir.[276]

Ancak belli bölgelerde rüşvetin daha fazla kullanılmaya başladığı da belirtilmektedir. Buna ilişkin grafik aşağıda gösterilmiştir.

[276] "Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzlukla mücadelede bölgesel ilerleme görüyor" Southeast European Times, (03.10.2007)

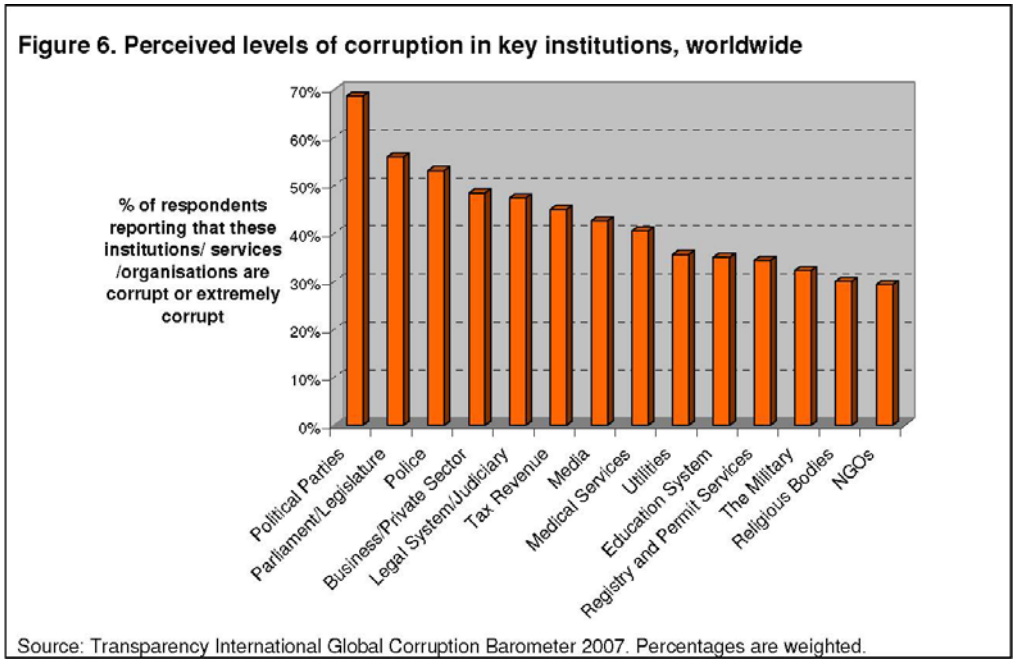


Grafik 1: Rüşvetin 2006 ve 2007 Yıllarında Bölgelere Göre Karşılaştırılması

Tablodan anlaşıldığı üzere, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde bir önceki yıla rüşvet olayları azalmış, Asya ve Pasifik bölgesi ile Güneydoğu Avrupa bölgesinde ise bir önceki yıla göre rüşvet olayları artış göstermiştir. Dünya Bankası ve OECD'nin tüm çabalarına rağmen bazı bölgelerde rüşvet olayları artmaktadır.

UŞÖ Başkanı Lagelle, 2007 yılı raporu ile ilgili olarak yaptığı değerlendirmede, bazı kazanımlara rağmen halen yolsuzluğun eğitim, sağlık ve altyapı için gereken kaynakları muazzam şekilde tüketmeye devam ettiğini belirterek, yolsuzlukla mücadelenin geniş bir cephede sürdürülmesi gerektiğini, bu amaçla idari kurumların güçlendirilmesi, yoksulluk azaltma programlarının uygulanması ve hükümetlerin çalıntı mal cennetlerini kurutmak için kara para aklamayla mücadele tedbirleri almaları gerektiğini ifade etmiştir.

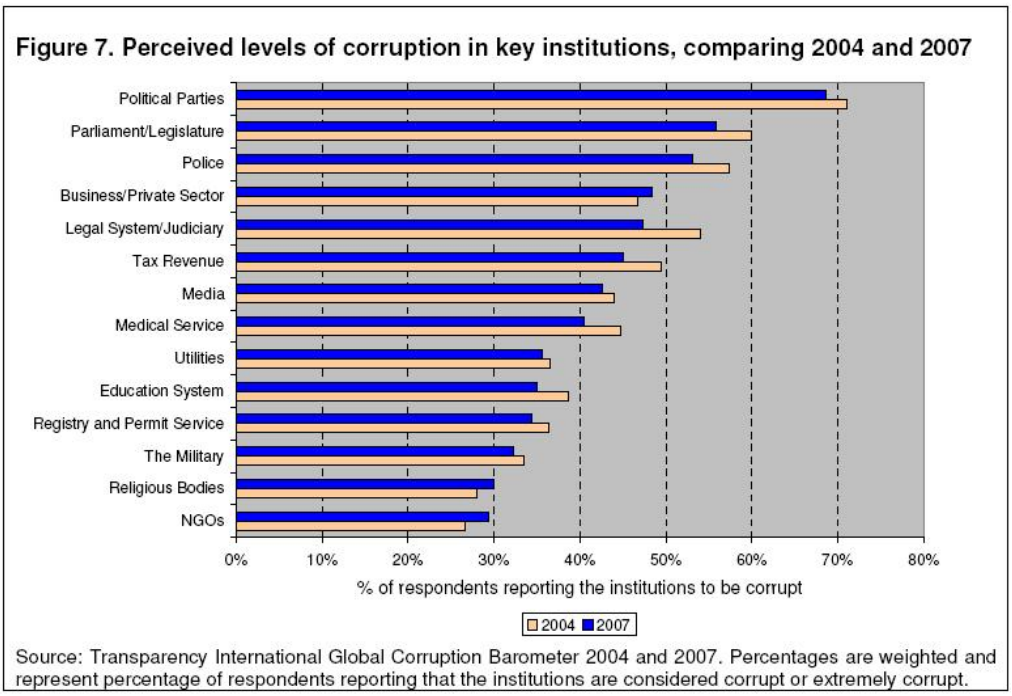
En çok hangi alanlarda yolsuzlukların olduğu ise aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.



Grafik 2: Dünyada Temel Sektörlerde Yolsuzluk Seviyeleri

Grafikte görüldüğü üzere, en büyük yolsuzluklar siyasi partilerde gündeme gelirken en az yolsuzlukların sivil toplum örgütlerinde meydana geldiği anlaşılmaktadır. Parlamentolar, polis teşkilatları ve özel sektör kuruluşları da yolsuzlukların yoğun yaşandığı yerler olarak göze çarpmaktadır.

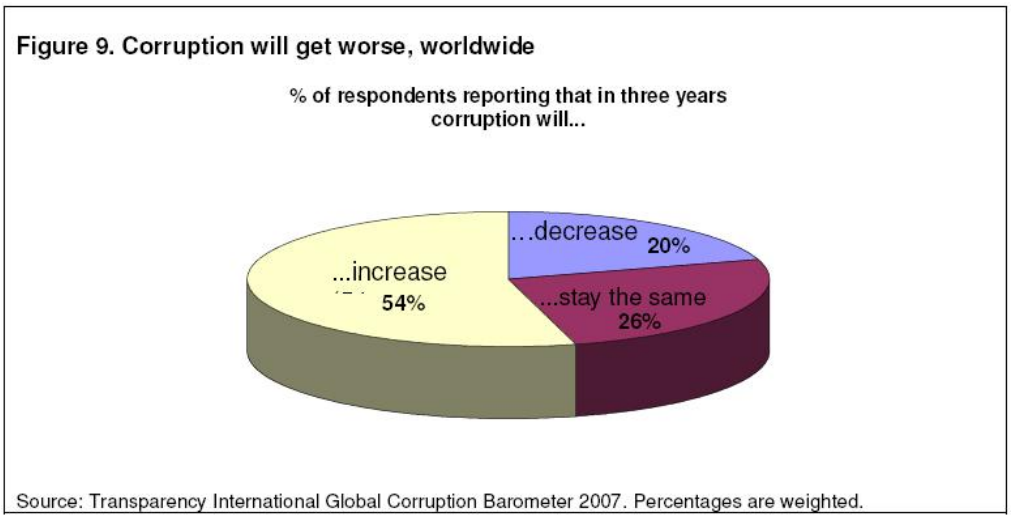
Yolsuzlukların 2004-2007 yılları itibariyle, hangi alanlarda azaldığını, hangi alanlarda çoğaldığını ise aşağıdaki grafik göstermektedir.



Grafik 3: 2004-2007 Yılları Sektörlerde Yolsuzluğun Karşılaştırılması

2004 yılına göre 2007 yılında siyasi partilerde, parlamentolarda ve polis teşkilatlarında yolsuzluklar az da olsa azalmışken, söz konusu yıllar itibariyle özel sektör kuruluşlarında, dinsel kurumlarda ve sivil toplum örgütlerinde yolsuzlukların arttığı görülmektedir. Dolayısı ile yolsuzlukla mücadelede faaliyet gösterilen her alanda olumlu gelişme sağlanamamaktadır.

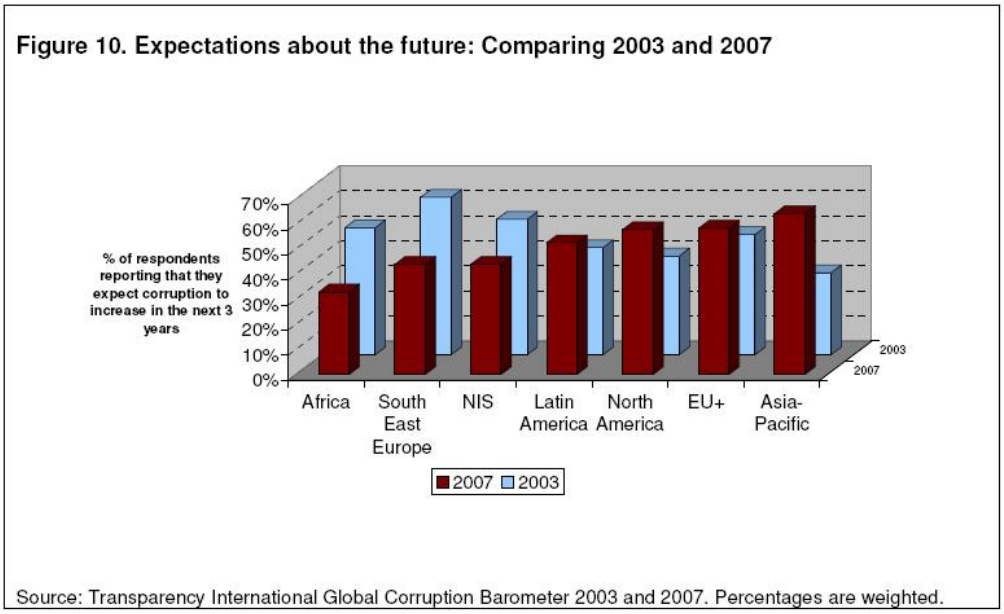
Genel olarak toplumlarda yolsuzlukların gelecekte daha da artacağına dair bir inanç da söz konusudur. Buna ilişkin grafik aşağıdadır;



Grafik 4: Gelecekte Yolsuzluk Beklenti Oranları

Grafikten anlaşılmaktadır ki, ankete katılanların %54'ü yolsuzlukların gelecekte artarak devam edeceğine, %26'sı aynı düzeyde kalacağına, %20'si ise düşeceğine inanmaktadır. Bu tablo da, yolsuzluklar konusunda geleceğe olumlu bakmamıza engel olmaktadır. Zira, herhangi bir konudaki mücadelede en önemli öge, başarıya olan inançtır. Bu inancın zayıflığı devletlerin ve özel sektör kuruluşlarının performanslarından kaynaklanmaktadır diyebiliriz.

Dünyanın belli bölgelerinde yolsuzluk beklentileri de farklılıklar göstermektedir. Aşağıdaki grafik bu beklentileri ortaya koymaktadır.



Grafik 5: 2003-2007 Bölgelere Göre Yolsuzluk Beklentileri

Grafikten anlaşıldığı üzere, 2007 yılında, 2003 yılına göre gelecekteki yolsuzluk beklentisi Afrika ve Güneydoğu Avrupa gibi bölgelerde daha azalırken, Latin Amerika, Kuzey Amerika, Avrupa Birliği ülkeleri ve Asya-Pasifik ülkelerinde daha da artmıştır. Yani, yıllar ilerledikçe dünyanın büyük bölümünde gelecekte daha fazla yolsuzluk olacağına inanılmaktadır.

Dünya ülkeleri ile ilgili ankete dayalı çeşitli istatistiki bilgilerin yer aldığı raporda, örgütün yargıdaki yolsuzluğun önüne geçilebilmesi için birtakım öneriler getirdiği görülmektedir. Bunlardan bazıları; yargı atamalarının bağımsız komisyonlar tarafından yapılması, hakim atamalarının liyakata göre yapılması, sektördeki ücretlerin hakimlerin deneyim ve performanslarını yansıtması, hakimlere yargı görevleriyle ilgili faaliyetlerinde sınırlı dokunulmazlık verilmesi ve haklarındaki iddiaların da bağımsız bir komisyon tarafından da olmak üzere ayrıntılı biçimde soruşturulmasıdır. Dünyada bağımsız komisyonların atama yapma yetkisi olması önerilirken ve birçok ülkede bu sistem uygulanırken, Türkiye gibi ülkelerde yapılan son düzenlemelerle hakim-savcı seçme sınavlarının politik görüşün etkin olabileceği kurullar tarafından yapılması oldukça düşündürücüdür. Görevi

adalet dağıtmak olan hakim sınıfının seçilirken de gerekli adil, eşit ve rekabetçi koşulların sağlanması, demokratik rejimlerin kaçınılmaz kurallarından biri olmalıdır.

UŞÖ'nün bu konuda yaptığı bir diğer çalışma da, halkın mahkeme prosedürleriyle ilgili bilincini artırmak ve yolsuzluk mağdurlarına tavsiyelerde bulunmak amacıyla 24 saat açık yolsuzluk telefon hatları hizmeti veren Avukatlık ve Hukuk Danışmanlık Merkezleri kurmuş olmasıdır. Bu merkezler ilk aşamada Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Bulgaristan, Makedonya, Karadağ ve Sırbistan'da açılmıştır.

Örgüt Yıllık Küresel Yolsuzluk Raporları yanında yıllık yolsuzluk endeksleri ve barometrelerini de açıklayarak uluslararası kamuoyunu bilgilendirmeye devam etmektedir. Bu kapsamda, Örgütün en verimli çalışmalarından birinin bu raporlar olduğunu söylemek mümkündür. Bu raporlardan tezimizin ilgili bölümlerinde ayrıntılı olarak faydalanıldığından bu bölümde ayrıca konu edinilmeyecektir.

c- UŞÖ Rüşvet Karşıtı İş İlkeleri

UŞÖ, yolsuzlukla mücadelede önemli bir unsur olan rüşvetin kamu ve özel sektör alanlarında azalmasına yardımcı olmak amacı ile "Rüşvet Karşıtı İş İlkeleri"ni benimseyerek, Uluslararası Şeffaflık örgütü ve Uluslararası Sosyal Hesap Verme Yükümlülüğü adı altında bir girişime de öncülük etmiştir.[277] İş ilkelerinin, bir özel sektör hissedar grubu, sivil toplum örgütleri ve sendikalar tarafından, müesseselerin tüm faaliyetlerinde rüşvete karşı sürdürdükleri mücadele için etkili yaklaşımlar geliştirmelerine yardımcı bir araç olarak geliştirildiği belirtilerek, bu ilkelerin büyük, orta boy ve küçük şirketlerin kullanımı için tasarlandığı ve kamu görevlilerine verilen rüşvetler ile özelden-özele muameleler için geçerli olduğu vurgulanmış ve belgenin

[277] www.transparency.org/content/download/2250/13118, Yararlanma Tarihi: 17.05.2008

amacının da rüşvete karşı koymak için pratik yollar göstermek ve düzgün bir faaliyet alanı oluşturmak ve uzun vadeli avantaj sağlamak olduğu açıklanmıştır. Söz konusu belgede İş İlkeleri olarak şu hususlara yer verilmiştir;

- Müessese dolaylı veya doğrudan verilen tüm rüşvet şekillerini yasaklayacaktır.

- Müessese rüşvete karşı çıkma programını uygulamayı taahhüt edecektir.

- İş ilkeleri dürüstlük, saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü gibi temel değerlere bağlılık üzerine inşa edilmiştir. Müesseseler rüşvetin kabul görmediği, güvene dayalı ve esaslı bir iç-kültür yaratmayı ve bunu sürdürmeyi amaçlayacaklardır.

- Program, değerler, politikalar, süreçler, eğitim ve kılavuzluk dahil olmak üzere bir müessesenin rüşvet karşıtı çabalarının tümünden oluşmaktadır.

Belgenin tümü incelendiğinde aslında konulan hedeflerin gerçekleşmesi halinde rüşvet konusunda olumlu anlamda bir ilerleme sağlanabileceği izlenimi verdiği, rüşvetin önlenmesi için temel düzeyde neler yapılması gerektiğinin anlatıldığı, sonuç olarak da aslında bir müessesenin yolsuzluk olmadan nasıl faaliyet göstereceğinin yani bir müessesenin nasıl olması gerektiğinin belirtildiği bir belge niteliğindedir. Bu yönü ile söz konusu belge örgüt çalışmaları açısından olumlu bir girişim olarak değerlendirilmiştir.

Devletler arasında imzalanan bir uluslararası sözleşmenin müesseseler için uyarlanmış hali olarak tanımlayabileceğimiz bu belge, imzalayan müesseseler tarafından kabul edilebilir ve bağlayıcı nitelikte olacaktır. Burada da müessesenin rüşveti engellemede göstereceği irade söz konusudur. Böyle bir belgeyi imzalamak bir müessese için zorunluluk değildir

ve belki de bu yüzden birçok müessese kendisini bağlayacak olan bu belgeye imza atmayacaktır. Ancak olumlu yönden baktığımızda ise bu belgeyi imzalamış bir müessese ile iş yapmak isteyen kamu ve özel sektör temsilcilerinin daha fazla olacağını söylemek mümkündür. Tabi burada iş yapan kurum ve kuruluşların da belgede yer alan ve rüşvet karşıtı temel hedefleri benimsemiş olmaları beklenmektedir.

ç- UŞÖ Ulusal Güvenlik Sistemi (UGS)

UGS'yi bir tapınak konseptinde anlatırsak; her biri tek başına bir unsur olan "sütunlar" tapınağın çatısını ayakta tutmaktadır. Çatının üzerinde bulunan "toplar" yaşam kalitesini, hukukun üstünlüğünü ve sürdürülebilir gelişmeyi temsil etmektedir. Tapınağın kendisi "kamusal bilinç" ve "toplumsal değerler" temelleri üzerine inşa edilmiştir. Eğer bu temeller güçlüyse üzerlerinde duran "sütunlar"a ilave kuvvet verirler. Öte yandan, kamuoyu duyarsız ya da toplumsal değerler tahrip olmuşsa temeller zayıf olur ve" sütunlar" boş ve etkisiz kalır.

"Sütunlar" birbirlerinden bağımsızdır ve farklı güçlerde olabilirler. Eğer "sütunlar" dan birisi zayıflarsa diğerlerine daha fazla yük biner. Eğer birden fazla "sütun" zayıflarsa, eninde sonunda, geride kalanların taşıdığı ağır yük çatıyı meyillendirir ve "yaşam kalitesi", "hukukun üstünlüğü" ve "sürdürülebilir gelişme" topları yuvarlanıp düşer. Tüm bu görkemli yapı çöker ve sistemde kaos ortaya çıkar.

Ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de bir toplumdaki en genel geçer "güvenilirlik sütunları" yukarıdaki şekilde belirtilmiştir. Bu "sütunlar" ın her birinin yolsuzlukla mücadelede ayrı önemi bulunmaktadır. Ayrıca yüksek düzeyde kamusal bilinç ve toplumsal değerlerle desteklenmeyen "sütunlar" ın yapabilecekleri çok fazla bir şey yoktur.

"Ulusal Güvenilirlik Sistemi" oluşturmanın en iyi mekanizmalarından birisi "Ulusal Güvenilirlik Atölye Çalışmaları" dır. Atölye çalışmaları, konunun öznesinde bulunan her kesimin (sütunların) bir araya gelerek yolsuzluk kavramını tartışması, nedenlerini ve etkilerini ortaya koyması ve sistematik bir süreçte çözüm önerilerini tespit ederek bir "Eylem Planı" hazırlanmasıdır. Bu eylem planında her "sütun" un sorumlulukları belirlenir ve 12-18 aylık bir süre içersinde reformlar uygulamaya konulur.

Bu yaklaşımın temelleri sanıldığı gibi kapitalist batı ülkelerinde ya da ekonomik destek sağlayan uluslararası kuruluşlarda değil Uganda, Tanzanya gibi az gelişmiş ülkelerde formüle edilmiştir.

d- Diğer Çalışmalar

Uluslararası Şeffaflık Örgütü kurulduğu 1993 yılından itibaren yaptığı çalışmalar ve 90 ülke nezdinde faaliyet gösteren ülke büroları ile yolsuzluk konusunda en etkin çalışmalar yapan ve uluslararası kamuoyunun ilgisini çeken önemli bir sivil toplum örgütüdür. Örgüt, yolsuzlukla mücadele çerçevesinde birçok önemli yayına imza atmış, bilgi ve belge yayınlamış ve uluslararası düzeyde birtakım çalışmalara öncülük etmiştir. Bunların yanında, yolsuzlukla mücadele eden diğer kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yaparak bu konuda daha etkin sonuçlar da almaya çalışmaktadır. Bu işbirliği çalışmaları içinde gelir şeffaflığının arttırılması konusunda İngiliz Hükümeti ile yürütülen ortak proje, Orta Amerika Anti-Yolsuzluk Network Ağı RECNEA'nın kurulması, Dünya Ekonomik Forumu'na katılınması, G-8 ülkeleri ile karşılıklı danışma görüşmelerinin başlatılması gibi çalışmalar yer almaktadır.

UŞÖ liderliğinde 1997 yılında Peru'nun Lima Kentinde 8. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı'nda bir araya gelen 90 ülkeden yaklaşık 1000 katılımcının yayınlamış olduğu "Lima Deklarasyonu" yolsuzlukla mücadele kapsamında önemli bir belge niteliğindedir. Bu deklarasyonda, ulusal ve

uluslararası düzeyde yolsuzlukla mücadele için yapılması gerekenler çok güzel bir şekilde ortaya konulmuştur. 1999 yılında 9. su yapılan konferansa da bu sefer 135 ülkeden yaklaşık 1600 temsilci katılmış ve konferans sonunda yine üzerinde anlaşılan ve yapılması gereken faaliyetleri içeren bir belge yayınlanmıştır. Bu belgede de; bölgesel ve uluslararası işbirliğinin önemi, siyasi iradenin önemi, kamu harcamalarının şeffaflığı, özel sektör ile işbirliği, etik kuralların geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadelede bağımsız kurumların varlığı, yasaların uygulanması, banka sektöründeki düzenlemelerin gerekliliği ve yargı ve polisle ilgili düzenlemeler gibi hususlara yer verildiği görülmüştür.[278]

UŞÖ önderliğinde en son 2008 yılının Ocak ayında Endonezya'nın Bali kentinde Uluslar arası Yolsuzluk Karşıtı Konferans toplanmıştır. Bu konferans sonucunda Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ayrıntılı bir şekilde gözden geçirilmiş ve öneriler oraya konulmuştur.[279] Bu konferanslar, yoğun katılımlı sivil girişimler olması ve sonucunda, ortaya anlamlı belgeler çıkarılması nedeni ile önemlidir. Ancak, tüm bu belgelerde yer alan hususların uygulanması, yetki ve gücü elinde bulunduran devletlerin ve o devletleri oluşturan bürokratların inisiyatifindedir.

UŞÖ, son yıllarda **"**Dürüstlük Ödülü**"** adı altında, dünyada yolsuzlukla mücadelede en etkin olan ve sonuç alan kişi ya da kurumlar arasından bir seçme yaparak bir ödüllendirme sistemi başlatmıştır. 2007 yılında Vietnamlı bir öğretmen olan Le Hien Duc'a ve Basel Yönetim Enstitüsü kurucusu ve OECD Rüşvetle Mücadele Çalışma Grubu Başkanı Mark Pieth'e verilen dürüstlük ödülünün kime verileceği, tüm dünyadaki hükümet, sivil toplum ve özel sektör temsilcilerinin bulunduğu bir Komite tarafından seçilmektedir. Seçilme aşamasında kişi ya da kurumların yolsuzlukla mücadele konusunda

[278] Abdoulaye, B. TCHANE. A.g.e. pp. 263-275
[279] Ayrıntılı Bilgi için bknz. "Efferctively Monitoring the United Nations Conventionagainst Corruption"
http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2008/2008_01_18_media_advisory_bali_uncac

ne kadar başarılı oldukları, ne tür faaliyetlere öncülük ettikleri gibi çeşitli kriterler göz önünde bulundurulmaktadır.

2006 yılında bu ödül Peru'da savcı olarak çalışan Dr. Ana Cecillia Magallenes Cortez'e, yaklaşık 1500 kişinin içinde yer aldığı bir suç örgütünü ortaya çıkarması ve bu vesile ile 250 milyon dolarlık yolsuzluğu önlemesi nedeni ile verilmiştir. Cortez, yaptığı soruşturma sonucunda eski Devlet Başkanı Fujimori olmak üzere birçok üst düzey devlet görevlisinin tutuklanmasına neden olmuştur.[280] 2007 yılında ölen Cortez'in bu kararlılığının diğer ülkelere de örnek olması temennimi burada belirtmek isterim.

UŞÖ yıllık raporları ve inceleme kitapları yanında bazı temel kaynak kitaplara da öncülük etmektedir. Bunlardan en dikkat çekeni "Yolsuzlukla Mücadele- Kazanımlar ve Görüş Açıları" adlı kitaptır. Bu kitapta yolsuzlukla mücadele konusu ayrıntılı şekilde ele alınmış ve özellikle Fransızca konuşan Afrika ülkelerinde okunması amacı ile Fransızca olarak da yayınlanmıştır. Kitapta, Fransız Afrikasında yolsuzluk olayları, nedenleri ve çözüm yolları, yolsuzluktan kimlerin neden mutlu olduğunun ortaya konulması, yolsuzlukla mücadelede bir ulusal dürüstlük sisteminin nasıl oluşturulması gerektiği, yolsuzlukla mücadelede siyasi iradenin geliştirilmesinin zorunlu olduğu, dürüst yürütme modelinin oluşturulması, idari reformların neler olması gerektiği, kamu hizmetlerinde etik kurallar, ekonomik toplumda reformlar, bağımsız bir yargı sisteminin varlığı, yerel yönetimlerin şeffaflığı, demokratik süreçlerin güçlendirilmesi, sivil toplumun yolsuzlukla mücadelede rolü, bilgiye erişim hakkı, özel sektörün korunması ve gözetlenmesi, kurumların bağımsız denetimlerinin sağlanması, medya, yolsuzluğa karşı mücadelede bağımsız ajansların rolü, yolsuzlukla mücadelede yasaların rolü, uluslararası dürüstlük

[280] http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/integrity_awards_2007#winner , Yararlanma Tarihi: 15.04.2008

mekanizmaları ve aktörleri, iyi bir mali yönetim politikası ve yolsuzluğun ölçülmesi gibi çok temel konulara yer verilmektedir.[281]

UŞÖ, büroları aracılığı ile çeşitli ülkelerde yolsuzluk araştırmaları yapmakta ve çeşitli yöntemler kullanmaktadır. Bu yöntemlerden biri de anket yöntemidir. Yolsuzluğun boyutunun belirlenmesi için örgüt ulusal dürüstlük anketi adı altında üç Afrika ülkesinde pilot çalışma yapmıştır. Bu ülkeler Madagaskar, Senegal ve Fas'tır. İki çeşit anket uygulanan bu ülkelerde, birinci ankette, ülkelerindeki yolsuzlukların kaynağının ne olduğuna yönelik sorular, ikinci ankette ise ulusal düzeyde yolsuzluğun önlenmesi için neler yapılması gerektiği konusunda sorular sorulmuştur. 400 ile 800 arasında şirketin katıldığı ve 1000 ile 1200 kişi arasında anket yapıldığı belirtilen çalışmada, bu ülkelerle ilgili önemli sonuçlara ulaşıldığı anlaşılmaktadır.[282] Örgüt bu çalışmaları ile yolsuzluğun ölçülmesi konusunda çeşitli yöntemler geliştirmekte ve bu yöntemler sonucunda ulaşılan veriler gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası örgütlerin çalışmalarında kayda değer veriler olarak göze çarpmaktadır. Örgütün bu çalışmaları, en azından yolsuzlukların belirlenmesi ve tespiti aşamasında önemli kaynak niteliğindedir.

UŞÖ'nün zaman zaman belki de bir ülkenin iç işlerine karışma sayılabilecek nitelikte ama aslında gerçekçi uyarılarda bulunduğu da görülmektedir. Bu duruma örnek bir olay, 2007 yılında Örgüt Başkanı Huguette Labelle ile Sırp Cumhuriyeti Başbakanı Milorad Dodik arasında yaşanmıştır. UŞÖ'nün, Sırp Cumhuriyeti ile Gacko elektrik santralini modernize etme ve genişletmek amacıyla Çek elektrik kuruluşu CEZ arasında yapılan özelleştirme uygulamasının, iç sermaye piyasası üzerinde olumsuz sonuçlara yol açacağını ve kabinenin hem meclis hem de Gacko'nun hissedarlarının safdışı bırakmasının endişe verici olduğunu

[281] Ayrıntılı bilgi için bknz. "Combattre la Corruption- Enjeux et Perspectives", Adapte du TI Source Book 2000, Jeremy Pope par les partenaires de Transparency International en Afrique, Transparency International, Editions Karthala, 2002, Paris

[282] Ayrıntılı bilgi için bknz. "Mesurer la Corruption", Combattre la Corruption: Enjeux et Perspectives, Transparency International, editions Karthala, 2002, Paris, p.310

belirten raporunu yayınlaması üzerine Başbakan Dodik 14.01.2008 tarihinde UŞÖ başkanına açık bir mektup yazarak örgütün Sırp Cumhuriyetinin ve onun ekonomik gelişimine zarar vermek istediğini belirterek, örgütün BM şubesi hakkında da yasal işlem başlatma tehdidinde bulunmuştur. Örgüt başkanı ise bu tepkiyi "ifade özgürlüğünün baltalanması" olarak değerlendirmiştir.

Bu örnek olay göstermektedir ki, aslında hükümetler dışı uluslararası bir kuruluş olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü, yayınladığı küçük bir rapor ile büyük etkiler yaratabilmekte, ülkelerin dikkatini çekebilmekte ve bu anlamda bir uluslararası kamuoyu oluşturabilmektedir. Ancak etkinliği ne yazık ki bundan öteye gidememektedir. Sonuç olarak sivil toplumun özgür sesi olarak dünyada faaliyet gösteren bu Örgüt, yolsuzluk alanında en etkin ve önemli bir hükümetler dışı uluslararası kuruluş olmasına rağmen, mücadeledeki etkinliği yetersiz kalmaktadır.

7- Uluslararası Para Fonu (International Monetary Found-IMF)

IMF, uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ile yüksek istihdamı teşvik etmek ve üye ülkelerin ödemeler dengesi finansmanında karşılaştıkları sorunların aşılmasını kolaylaştırmak amacıyla 1945 yılında kurulmuş ve bugün itibari ile 185 üyesi ile, üye sayısı en fazla olan uluslararası kuruluşlar içinde yer almaktadır. Kuruluşundaki amaçlar aynen devam etmekle birlikte, son yıllarda izleme, teknik ve mali danışmanlık yapmak da IMF'nin uyguladığı politikalardan olmuştur.[283]

IMF kaynaklarının üye ülkelerce kullanımına yönelik olarak, ülke ihtiyaçlarının çeşitlilik arz eden yapıları gereği bir çok farklı mekanizma ve araç geliştirilmiştir. Süre, geri ödeme dönemi ve borç verme şartları izlenecek

[283]http://www.imf.org/external/about.htm, Yararlanma Tarihi: 19.03.2008

programa göre değişiklik arz etmektedir. Yolsuzluklar da bu borç ödeme, kredilerin kullanılması gibi işlemler sırasında gündeme gelmektedir.

Uluslararası Para Fonu'nun yolsuzlukla mücadele kapsamında bugüne kadar temel olarak 2 belgesinin ön plana çıktığını görmekteyiz. Bunlardan biri Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Kodu, diğeri ise Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine En İyi Uygulamalar Kodudur. Özünde mali politikalarda saydamlık yani şeffaflığın kurallarını belirleyen bu belgelere göz atmakta fayda vardır.

a- Mali Saydamlık İle İlgili İyi Uygulamalar Kodu (1994)

IMF Yönetim Kurulu Geçici Komitesi, Eylül 1996'da sürdürülebilir küresel büyüme ortaklığını benimsediğinde iyi yönetişimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong SAR toplantısında da bu ilgisini tekrarlamıştır. Mali saydamlığın iyi yönetişime çok büyük katkısı olduğu ve küresel bir dünyada, makro ekonomik istikrar ve yüksek kalite odaklı büyümenin gerçekleştirilmesinde mali saydamlığın büyük önem taşıdığı belirtilmiştir.

Komite, IMF üyesi ülkelerin Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Kodunun uygulanmasını teşvik etmektedir.

Kod, şu temel hedefler üzerine kuruludur:

1. Rollerin ve sorumlulukların açık olması,

- devlet sektörünün ekonominin kalan kısmından açık bir şekilde ayrılması ile politika ve yönetim rollerinin çok iyi tanımlanması,

- mali yönetim için açık yasal ve yönetsel bir çerçeve olması.

2. Bilginin kamuya açık olması,

- hükümetin geçmiş, şimdiki ve projeksiyonu yapılmış dönemlere ait mali faaliyetlerine ilişkin tam bir bilgi setinin kamuya sağlanması,

- mali bilgilerin zamanında yayınlanması konusunda kamusal taahhüt,

3. Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması,

- bütçe metninin mali politika hedeflerini, makro ekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermesi,

- bütçe verilerinin, politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluk arttıracak şekilde sınıflandırılması ve bu çerçevede sunulması,

- ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürlerin açıkça belirlenmiş olması,

- mali raporlamanın zamanında, etkin, kapsamlı ve güvenilir olması; bütçeden sapmaları tanımlaması.

4. Denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması,

- mali bilgilerin hem kamuya açık olması hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmesi.

Hemen tüm hedefler açıklık ve şeffaflık içeren cümleler içermektedir. Mali politikalarda saydamlığın önemi bir kez daha vurgulanmaktadır. Ayrıca, bağımsız denetim mekanizmaları da vurgu yapılan ögeler içinde yer almaktadır. Gerçekten bağımsız denetim mekanizmalarının kurulması yolsuzlukla mücadelede önemli oluşumlar olarak kabul edilmektedir.

b- Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu (1996)

Uluslararası para ve mali sistemin yapısının güçlendirmesi çerçevesinde, Geçici Komite, Nisan ve Ekim 1998'deki Tebliğleri ile ilgili kurumlarla işbirliği içinde Fonu parasal ve mali politikalar için bir saydamlık uygulamaları kodu geliştirmeye çağırmıştır. Fon, Uluslararası Ödemeler Bankası(BIS) ile birlikte ve merkez bankalarından finansal kurumlar, ilgili uluslararası ve bölgesel örgütler ve seçilmiş akademik uzmanlardan oluşan bir temsilci grubu ile danışma içinde, "Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu"nu geliştirmiştir. Bu Kod, Fon tarafından geliştirilen ve Nisan 1998'de Geçici Komite tarafından onaylanan Mali Saydamlıkta İyi Uygulamalar Kodu ile paralellik arz etmektedir.

Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu, parasal politikaların yönetilmesinde merkez bankaları için, mali politikaların yönetilmesinde ise merkez bankaları ile diğer mali kurumlar için arzu edilen saydamlık uygulamalarını tespit etmektedir.

Kod'un amaçları açısından saydamlık; uygulanan politikanın hedeflerinin, hukuki, kurumsal ve ekonomik çerçevesinin, parasal ve mali politikalarla ilgili gerekçelerin, verilerin ve bilgilerin ve kurumların sorumluluklarının koşullarının anlaşılabilir, ulaşılabilir bir çerçevede ve tam vaktinde kamuya ulaştırıldığı bir ortama karşılık gelir. Bu nedenle, Kod'da listelenen saydamlık uygulamaları,

(1) Merkez bankalarının ve mali kurumların rollerinin, sorumluluklarının ve amaçlarının açık ve berrak olması,

(2) Merkez bankası tarafından para politikası ile ilgili kararların oluşturulma ve rapor edilme süreçleri ile mali kurumlarca mali politikaların oluşturulma ve rapor edilme süreçleri,

(3) Parasal ve mali politikalarla ilgili bilgilere kamunun ulaşabilmesi,

(4) Merkez bankası ve mali kurumlar vasıtasıyla güvenilirliğin temini ve kontrolü, üzerinde odaklanmaktadır. [284]

IMF 1990'lı yıllarda yayınladığı bu iki temel belgeden sonra uzun süre yolsuzluklar konusunda etkin çalışmalar yapmamıştır. 2000'li yıllarla birlikte örgütün çalışmaları özellikle "iyi yönetişim" kavramı çerçevesinde şekillenmiştir.

c- IMF ve İyi Yönetişim

IMF'nin yolsuzlukla mücadele kapsamında 'iyi yönetişim' konusuna makroekonomik istikrar ve sürekli büyümeye katkıda bulunması ve yöneticilerin de IMF'nin bu alanda aldığı rolü desteklemeleri nedeniyle önem verdiği görülmektedir.

IMF, üye ülkelerde iyi yönetime katkısını değişik yollarla yapmıştır. Bunlar;

- Politika önerileri yoluyla: Döviz kurunun ve fiyat sisteminin liberalizasyonu ve doğrudan kredilerin önlenmesi.

[284] http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukua.htm#K, Yararlanma Tarihi: 12.04.2008

- Teknik danışmanlık yolu: Üyelere ekonomik politika oluşturma ve uygulama, etkin kurumlar oluşturma ve kamunun güvenilirliğinin geliştirilmesinde danışmanlık.

- Devlet kurumlarının ve devletin faaliyetlerinde şeffaflığın sağlanması, ayrıca muhasebe, denetleme ve istatistik sistemlerinin geliştirilmesinde destek verilmesi.

Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra kurulan bağımsız cumhuriyetlerde iyi yönetişim sistemini oturtmak ve yolsuzlukla savaşmak için IMF'nin bazı yardım politikaları uyguladığını görmekteyiz. Yıllar süren dış dünyadan habersiz kapalı toplum özellikleri bu ülkelerin böyle bir yardım almasını gerektirmiştir. Zayıf ülke yönetimlerinin yolsuzluklara imkan verdiği fikrinden hareketle IMF bu ülkelerde yönetimlerin güçlendirilmesi için etkin bir rol oynamaya çalışmıştır. Türkmenistan dışında kalan ülkelerle de mali düzenlemeler yapılarak ve Dünya Bankası ile de işbirliği halinde mevcut ekonomiler çeşitli politikalarla dengeye kavuşturulmak istenmiştir. Bu önerilen politikalar arasında, özelleştirme, merkez bankalarının yeniden yapılandırılması, enflasyonun düşük seviyelerde tutulması, kamu reformlarının hayata geçirilmesi, gümrük ve vergi yasalarının gözden geçirilmesi, kamu fonlarının iyi yönetilmesinin sağlanması, yabancı ticareti geliştirici tedbirlerin alınması vb. gibi unsurlar yer almaktadır. [285]

Ancak, burada da yolsuzluğu azaltmak için ilgili ülkenin bu sorunu iyi tanımlayıp, kabul edip çözme konusunda göstereceği iradenin önemi ortaya çıkmaktadır. IMF'nin tüm teknik ve politika danışmanlığına rağmen bu ülkeler halen yolsuzlukların yaygın olduğu ülkeler arasında yer almaktadır. Dolayısı ile söz konusu irade eksikliğinin bu ülkeler için geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

[285] Thomas, WOLF. and Emine, GÜRGEN. "Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF", IMF Economic Issues 21, July, 2000

IMF'nin yönetim konusundaki müdahalesi ancak ekonomik yönetim alanında olabilmektedir. Sorumluluk esas olarak ulusal yönetimdedir. IMF'nin politika önerileri ve uygun olduğu durumlarda, teknik danışmanlık yoluyla iyi yönetime yapacağı katkı 2 yoldan mümkündür:

1. Kamu kaynak yönetiminin iyileştirilmesi (kamu kurumları ve idari yöntemlerde reformlar aracılığıyla)

2. Şeffaf ve istikrarlı, ekonomik ve yasal düzenleme ortamları yaratılarak ve geliştirilerek, etkin bir özel sektör faaliyeti sağlanması

Dolayısıyla IMF kendi uzmanlık alanı olan konularda; hazine reformu, bütçe hazırlama ve kabul yöntemleri, vergi yönetimi, muhasebe ve denetim mekanizmaları, merkez bankası işlemleri ve resmi istatistiklerin hazırlanması alanlarında çalışmaktadır. Benzer şekilde, piyasa sisteminin işleyişine yönelik reformlar; döviz, ticaret ve fiyat sistemleri; yasal düzenlemeler ve vergi, bankacılık sistemi mevzuatı ile serbest ve adil piyasa girişi alanlarında olacaktır. Ancak IMF göreli üstünlüğünün olmadığı alanlarda diğer kurumların, özellikle Dünya Bankası'nın uzmanlığına başvurmaktadır.

Yönetimin ekonomik niteliğini, politik niteliğinden ayırmak zor olsa da; IMF'nin konuya yaklaşımı şöyle özetlenebilir: IMF'nin kararları ülkenin politik rejiminden etkilenmeyecek ve ülkenin iç ve dış politikasına müdahale etmeyecek, bir üye ülkeye diğer bir ülke aleyhine olmak üzere çıkar sağlanmayacaktır. Ancak, IMF destekli programlar uygulayan ve "program IMF'nin kural ve politikaları ile uyumludur ve uygulanacaktır" taahhüdünde bulunan ülkelerde olduğu gibi, IMF'nin ülkenin gerekli politikaları uygulayıp uygulamayacağı konusunda karar vermesi gereken durumlar olabilecektir. Böyle hallerde uygulanacak politikanın niteliğini belirlemede önemli bir nokta olarak, IMF yönetiminin, ülkenin politik durumu hakkında araştırma yapmasında sakınca da bulunmamaktadır.

IMF üyesi ülkeler son yıllarda şeffaflık ve rekabetin geliştirilmesi konusunda önemli adımlar attıysa da, bunların IMF zorlamaları ile gerçekleştiğini söylemek mümkündür. IMF üye ülkeleri izleme sonunda yaptığı değerlendirmelerde, öncelikle ilgili ülkenin "bilgiye ulaşmadaki şeffaflık" durumuna bakmaktadır. IMF, bu değerlendirmelerinde bütçe harcamalarındaki açığın, bütçe dışı harcamaların ve benzer mali faaliyetlerin azaltılması, şeffaf olmayan kamu fonlarının kaldırılması gibi önerilerini şeffaflığın artırılması amacı ile yapmaktadır.[286]

IMF personeli çalıştığı ülkede yetkililerin temin ettiği verilerle çalışmakta, bunları doğru veri olarak kabul etmekte, verilerde tutarsızlık olduğunda konuyu yetkililere götürmektedir. Yolsuzluklarla ilgili konularda yetkililerden bilgi edinmekte sıkıntı çekeceği durumlar olabilmektedir. Makroekonomik sonuçlarının yüksek olacağı düşünülen bu tür durumlarda, diğer uluslararası kuruluşlar da dahil olmak üzere üçüncü kişilerden bilgi istenebilmektedir.

Bireysel yolsuzluk durumlarında, IMF personeli yönetime ancak bu yolsuzlukların önemli makroekonomik sonuçlara yol açabileceğini düşündükleri durumlarda uyarıda bulunmaktadırlar. Böylesi makroekonomik sonuçlar doğurmayacak yolsuzluklarla ise IMF'nin şeffaflığı artırıcı, gereksiz düzenlemeleri ortadan kaldırıcı çabaları içinde çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Yani küçük yolsuzluklar söz konusu olduğunda tavsiye kararları almak yeterli görülmektedir. Ancak küçük ve büyük yolsuzluk ayrımının nasıl yapıldığı ise belli değildir.

IMF politika tavsiyelerinin, değişik ekonomik sistemleri ve kurumsal uygulamaları olan ülkelerin deneyimlerinden yararlanması gerektiği ve şeffaflık, basitlik, güvenilirlik ve eşitlik ilkelerinin yanı sıra ekonomi yönetimi

[286] George, KOPİTS and Jon, CRAİG. "Transparency in Government Operations", IMF Occasıonal Paper 158, January 1998

ile ilgili uluslararası kabul görmüş ilkelere dayanması gerektiği belirtilmektedir. Yolsuzluk içeren uluslararası işlemler halinde ise personele, işlemin her iki tarafına da eşit bir dikkat göstermesi ve ekonomik açıdan önemli sonuçlara yol açma ihtimalleri varsa bu işlemlerin durdurulmasını önerme görevi verilmektedir.

Zayıf yönetimle ekonomi üzerinde etkiler olacağı aşikar ise ve bu IMF'nin gözetim çalışmaları sırasında gündeme geliyorsa, konu yöneticilerle tartışılmaktadır. Yürütme Kurulu, yönetim konularındaki gelişmelerden daima haberdar edilmekte ve aksine durumlar ortaya çıktıkça bu ilkelerin uygulanabilirliği ile ilgili yorum yapabilmektedir. Ayrıca, kurulun IMF'in konuyla ilgili deneyimlerini aktarabileceği bir de periodik yayını olması da karara bağlanmıştır.[287]

Yukarıda açıklandığı üzere IMF'nin yolsuzluklarla mücadele stratejileri, uygulama kodları ve iyi yönetişime verilen destek çevresinde şekillenmektedir. Bu stratejiler de genel anlamda öneri ve tavsiyeleri içermektedir. Kalkınmakta olan ülkelerin çoğu IMF yardımlarından payını almaktadır ancak, bu yardımların geri ödemeleri her zaman sorun olmaktadır. Türkiye'de olduğu gibi birçok ülkede IMF, uyguladığı para politikaları nedeni ile eleştiriye uğramaktadır. Hatta çoğu zaman IMF önerilerinin, ülkelerin iç işlerine karışma boyutuna vardığı ve mevcut hükümetleri zor durumda bıraktığı bilinmektedir. Gerçekten de zaman zaman IMF, kendi politikalarının ilgili ülke ekonomik politikalarına yönelik olarak uygulanmaması durumunda kredi ve yardım konusunda tedbirler alabilmektedir. Ancak ekonomisi güçlü devletler için bu müdahalenin etkisi daha zayıf olabilmektedir. Ancak IMF yardımlarına muhtaç ülkeler için bu müdahaleler kaçınılmaz gibi gözükmektedir. Bu müdahaleler yolsuzlukların önlenmesine yönelik olarak yapıldığında anlamlı olabilir. Ancak, doğrudan iç ekonomik sisteme yapılan müdahale her zaman olduğu gibi tepkilere açık olacaktır.

[287] http://www.imf.org/external/pubs/ft/wb/2007/wp07218.pdf, Yararlanma Tarihi: 19.03.2008

8- DİĞER BAZI ULUSLARARASI ÖRGÜTLER ve GİRİŞİMLER

a- Amerikan Devletleri Örgütü

Amerikan Devletleri Örgütü de 29 Mart 1996 tarihinde Yolsuzluklarla Mücadele Sözleşmesini yayımlamıştır. Amerikan Devletleri Örgütü (The Organization of American States: OAS)'ne üye ülkelerden şu ülkeler söz konusu sözleşmeyi imzalamışlardır: ABD, Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Meksika, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Surinam, Trinidad ve Tobago, Uruguay, Venezuela.

Oldukça iyi kaleme alındığı düşünülen Sözleşmenin başlangıç bölümü şu şekildedir[288];

"Amerikan Devletleri Örgütüne Üye Devletler,

Yolsuzluğun kamu kurumlarının meşruiyetini ortadan kaldırdığına ve kişilerin tam olarak tekamül etmelerinin yanı sıra topluma, ahlaki değerlere ve adalete darbe indirdiğine emin olarak;

İstikrarın, barışın ve bölgenin gelişmesinin temel koşulu olan temsili demokrasinin, doğası gereği, kamusal görevlerin ifasında her türden yolsuzlukla ve kamusal görevlerin ifası ile alakalı olan yolsuzluk eylemleri ile mücadele etmeyi gerektirdiğini göz önünde tutarak;

Yolsuzlukla mücadelenin demokratik kurumları güçlendirdiğine ve ekonomideki sapmaları, kamu yönetimindeki yetersizlikleri ve toplumun ahlaki dokusunun tahribini engellediğine ikna olarak;

---

[288] http://www.yolsuzluklamücadele.org/mevzuat/diger2.htm..07.12.2006, Yararlanma Tarihi:06.01.2008

Yolsuzluğun amaçlarının yerine gelmesini sağlamak için sıklıkla organize suçlar tarafından kullanılan bir araç olduğunu kabul ederek;

Bölge ülkelerindeki halkın bu problemin ve problemin ehemmiyetinin farkına varmasının ve yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadeleye sivil toplum örgütlerinin güçlü bir şekilde katkıda bulunması gereğinin önemli olduğuna emin olarak;

Bazı durumlarda yolsuzluğun etkili bir şekilde mücadele etmek için devletlerin koordineli bir şekilde eyleme geçmelerini gerektiren uluslararası boyutları olduğunu kabul ederek;

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve kolaylaştırmak ve özellikle kamu görevlerini ifa ederken ya da bu görevle alakalı eylemleri yaparken yolsuzluk suçları işleyen kişilere karşı uygun eylemleri gerçekleştirmek ve yolsuzluk eylemlerinden elde edilen menfaatler konusunda uygun tedbirleri almak için bir uluslararası enstrümanın derhal benimsenmesinin gerekli olduğuna emin olarak;

Yolsuzluk ile meşru ticari ve finansal faaliyetler ile toplumu her aşamada tehdit eden ve zayıflatan yasadışı uyuşturucu trafiğinden elde edilen menfaatler arasındaki bağlantının gittikçe güçlenmesinden derin bir şekilde etkilenerek;

Yolsuzluk ile mücadelede yolsuzluğa bulaşmış kişilerden hesap sormada ve bu alandaki çabalarının etkinliğini artırmak için birbirleriyle işbirliği yapmada devletlerin sorumluluğunu akılda tutarak;

Kamu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında meydana gelen yolsuzluğun ve bu görevlerin ifası ile özellikle alakalı olan yolsuzluk

eylemlerinin önlenmesi, tespiti, cezalandırılması ve kökünün kazınması için her türlü çabanın gösterilmesi konusunda azimli olarak;

Aşağıdaki Hususların Benimsenmesi Üzerinde Anlaşır."

Aslında bu giriş bölümünde yolsuzluğun olumsuz etkileri, unsurları ve neler yapılması gerektiği konusunda çok net ve kısa bilgiler yer almaktadır. Neden böyle bir sözleşmeye ihtiyaç duyulduğu da başlangıç bölümünden kolayca anlaşılmaktadır.

Sözleşmeyi genel olarak incelediğimizde; tanımlar ve amaçlar sıralandıktan sonra üye ülkelerin alması gereken önleyici tedbirler tek tek sayılmıştır. Bu tedbirlerin iyi birer örnek oluşturması açısından burada aynen belirtmekte fayda vardır. Sözleşmenin III. Maddesinde yer alan önleyici tedbirlerde üye ülkelerin yapmaları gereken hususlar şu şekilde sayılmıştır;

1. Kamu görevlerinin doğru, saygın ve uygun bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli olan davranış standartları. Bu standartlar çıkar çatışmalarının önlenmesini ve kamu görevlilerine emanet edilen kaynakların kamu görevlerinin ifasında kullanılması ve bu görevlere tahsisini sağlamayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra, bu standartlar kamu görevlilerinin kamu görevlerinin ifasında ortaya çıkan yolsuzluk eylemlerinin yetkili otoritelere bildirmesi için zorunlu olan sistem ve tedbirleri oluşturmaktadır. Bu tedbirler, halkın kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin dürüstlüğüne olan güven ve inancını korumasına yardımcı olacaktır.

2. Davranış standartlarının uygulanmasına yönelik mekanizmalar.

3. Sorumluluklarını ve faaliyetlerini düzenleyen ahlaki kuralları tam olarak anlamalarını sağlamak için kamu görevlilerine verilen talimatlar.

4. Kanunla belirlenen belirli mevkilerde görev ifa eden kişilerin gelirlerini, varlıklarını ve sorumluluklarını kayıt altına alan ve mümkün olan yerlerde bu kayıtların halka açıklanmasını sağlayan sistemler.

5. Kamunun mal ve hizmet satın almasında veya kiralamasında açıklık, eşitlik ve etkinliği sağlayan sistemler.

6. Yolsuzluğu caydırıcı niteliğe sahip olan vergi toplama ve kontrol sistemleri.

7. Taraf devletlerin yolsuzluğu önlemeye yönelik kanunlarını ihlal ederken kişi ya da firmaların yaptıkları harcamaların vergiden düşürülmesini engelleyen kanunlar.

8. İyi niyetle, yolsuzluk eylemlerini bildiren kişi ya da kamu görevlilerinin, anayasalarına ve temel yasalarına uygun olmak koşuluyla, kimliklerinin korunması da dahil, korunmasına yönelik sistemler.

9. Yolsuzluk eylemlerini önlemek, tespit etmek, cezalandırmak ve ortadan kaldırmak için modern mekanizmaların uygulanmasını sağlayan gözetleme idareleri.

10. Varlıkların tertibini ve düzenini doğru bir şekilde yansıtan kayıt ve defterlerin tutulmasını sağlayan ve görevlilerinin yolsuzluk eylemlerini tespit etmesini kolaylaştıran yeterli iç kontrole sahip olan kamuya açık şirketler ile diğer kurumların oluşturulmasına yol açan mekanizmalar gibi yerli ve yabancı kamu görevlilerini engelleyici mekanizmalar.

11. Yolsuzlukla mücadele çalışmalarına sivil toplum teşekkülleri ile hükümet dışı örgütlerin katılımını sağlayan mekanizmalar.

12. Kamusal hizmetlerde dürüstlüğü ve eşit muamele arasındaki ilişkiyi dikkate alan daha fazla önleyici tedbirler alınması yönündeki çalışmalar. “.

Gerçekten de bakıldığında, bu sözleşmenin diğer uluslararası örgütlerin kaleme aldıkları sözleşmelerden daha bir özenle hazırlandığı, konunun özüne inildiği, neler yapılması gerektiği konusunda çok net ve kısa tanımlamalar yapıldığı, konunun taraf devletlerce anlaşılabilir ve uygulanabilir yönlerine ağırlık verildiği görülmektedir.

Sözleşmenin VIII. Bölümünde, uluslararası rüşvet konusuna ayrı bir başlık açılarak ayrıcalıklı bir önem verildiği görülmektedir. Bu maddede aynen; "Anayasalarına ve kendi hukuk sistemlerine tabi olmak koşuluyla, taraf devletlerden her biri, doğrudan doğruya ya da dolaylı yollardan, kendi topraklarında ikamet eden ve iş sahibi olan vatandaşları tarafından başka bir devletin kamu görevlisine ticari ya da ekonomik işlemlerini gerçekleştirebilmek amacıyla bu kamu görevlisinin görevini yerine getirmesi ya da görevini yerine getirmekten imtina etmesi karşılığında, para ile ifade edilen bir değeri veya hediye, armağan, vaat, söz ya da avantaj gibi diğer her türden çıkarı vermesini ya da önermesini yasaklamalı ve cezalandırmalıdır.

Uluslararası niteliğe sahip rüşvet eylemlerini bir suç olarak kabul etmeyen devletler bakımından bu suç, bu Sözleşme'nin amaçları açısından yolsuzluk eylemi olarak addedilmelidir. Uluslararası niteliğe sahip rüşvet eylemlerini bir suç olarak kabul etmeyen taraf devletlerden her biri, yasaları buna imkan sağladığı ölçüde, bu Sözleşme'de yer aldığı şekliyle bu suçla ilgili olarak yardım sağlamalı ve işbirliğine gitmelidir." Denilmektedir.

Sözleşmenin bir diğer dikkat çekici maddesi de, bankacılık sırları ile olan maddesidir. Çoğu uluslararası sözleşmede adı dahi geçmeyen bankacılık sırlarının bu sözleşmede yer almış olması önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu maddede; "Talepte bulunulan devlet, talepte bulunan devlet tarafından istenen yardımı sağlamayı reddetme gerekçesi olarak banka sırlarına sığınamaz. Talepte bulunulan devlet, bu maddeyi kendi iç mevzuatına, dava açma usullerine veya talepte bulunan

devletle gerçekleştirdiği ikili ya da çok taraflı anlaşma hükümlerine göre uygulamaya geçirir.

Talepte bulunan devlet, banka sırrı olduğu gerekçesiyle korunan herhangi bir bilgiyi elde etmişse, talepte bulunulan devletçe yetkilendirilmemişse, bilginin talep edildiği dava haricindeki bir amaç için elde ettiği bilgileri kullanmamakla yükümlüdür." Denilmektedir.[289]

Birçok uluslararası yolsuzlukla mücadele sözleşmelerinde olduğu gibi bu sözleşmede de birçok tavsiyelere ve yaptırım içermeyen hükümlere rastlanılmakla birlikte, bazen ülkeleri zorlayıcı hükümlerin de yer aldığını söylemek mümkündür. Örneğin; bankacılık sırları ile ilgili maddenin sonunda üye ülkelerin "yükümlü" oldukları ibaresi bunun bir göstergesidir. 23 ülkenin imzaladığı sözleşmenin bu tür zorlayıcı hükümler içermesi genel bir uygulama olmamakla birlikte artık sözleşmelerde zorlayıcı hükümlerin yer almaya başlaması olumlu bir gelişme olarak algılanabilir. Bu olumlu gelişmeye rağmen sözleşmenin genel ruhuna bakıldığında yine, üye devletlere tavsiye niteliği taşıyan ve onların inisiyatifine bırakılan hükümlerin çoğunlukta olduğu görülmektedir.

Örgüt Sözleşmeyi 1996 yılında imzalamış olmasına rağmen o günden bu yana üye bölge ülkelerinde ciddi ve sonuç alınabilir bir faaliyet içine girdiğini söylemek zordur.

b- İslam Konferansı Örgütü

1969 yılında kurulan Örgüt 2000'li yıllara kadar yolsuzluk konusunda herhangi bir faaliyet içinde bulunmamıştır. 2000'lerde ise yalnızca Konferansın açılış ya da kapanış konuşmalarında ya da toplantılar sonrasında yayınlanan bazı bildiri ya da deklarasyonlarda "yolsuzluk ve

[289] Ayrıntılı bilgi için bknz. http://www.yolsuzluklamücadele.org/mevzuat/diger2.htm..07.12.2006

yolsuzlukla mücadele" kelimelerinin kullanıldığını görülmüştür. Örgüt, yeni yeni yolsuzluğun, üyelerini ciddi anlamda tehdit ettiğini algılamakta ancak somut adımları halen atmamaktadır.

İslam Konferansı Örgütü'nün yolsuzlukla mücadele için 2006 yılının Ağustos ayında Kuala Lumpur'da yapılan iki günlük toplantısında konuşan Malezya Başbakanı Abdullah Ahmet Bedevi, dünyanın en büyük yolsuzluklarının İslam ülkelerinde yapıldığını açıkça söylemiştir. Bedevi, "Yabancı yatırım istiyorsak, bu yolsuzluk imajından kurtulmamız gerekiyor" açıklamasında bulunmuştur. İslam Konferansı Örgütü (İKÖ) toplantısının açılışında dönem başkanı olarak konuşan Bedevi, İslam ülkelerindeki yoksulluk ve kötü yönetimler nedeniyle yolsuzluğun büyüdüğünü ve bu sorunla mücadele etmenin zor olduğunu da vurgulamıştır.[290] İslam ülkelerinin son yıllarda yolsuzlukların farkına varmaya başladıkları ve bunun kötü etkilerinden artık kurtulmak istedikleri anlaşılmaktadır.

Bedevi, ülkesinin başkenti Kuala Lumpur'da ilk kez yapılan İKÖ yolsuzlukla mücadele forumunda yaptığı açılış konuşmasında, Müslüman ülkelerinin karşı karşıya olduğu kalkınma sorunlarının çoğunun yoksulluk, kötü yönetimler ve sınırlı eğitim olanaklarından kaynaklandığına inandığını, yolsuzluğun algılanması söz konusu olduğunda İslam ülkelerinin grup olarak iyi not almamasının kendisini üzdüğünü, Müslüman ülkelerin şu an içinde bulunduğu durumun, alarm verici ve üzücü olduğunu belirtmiştir.

Malezya Başbakanı, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün 2005 raporunda, 158 ülke arasında en iyi sicile sahip Müslüman ülkenin ancak 29'uncu sırayı aldığını, son 10 sıradaki ülkelerin yarısından çoğunun da Müslüman ülkeler olduğunu hatırlatmış ve İKÖ'ye üye 57 ülke arasında en çok yolsuzluk yaşanan ülkenin de Çad olduğunu açıklamıştır.

---

[290] "En çok yolsuzluk İslam ülkelerinde", http://forum.kanka.net/archive/index.php/t-274126.html, Yararlanma Tarihi: 13.05.2008

Uluslararası Şeffaflık Örgütü ise, Müslüman ülkelerin en çok yolsuzluk yapılanlar arasında olmasının İslam'la ilgisi bulunmadığını, bu durumun gelir düzeyinden kaynaklandığını bildirmiştir. İKÖ Genel Sekreteri Prof. Ekmeleddin İhsanoğlu, çok uluslu şirketleri Müslüman ülkelerde etik olmayan yöntemlerle iş yapmakla ve bu şirketleri yolsuzluğu körüklemekle suçlamıştır. Neden ne olursa olsun İslam ülkelerinde yolsuzluk olayları ciddi boyutlara ulaşmıştır. Burada din unsurunun yolsuzlukları önlemede çok da etkili olmadığını söylemek mümkündür. Zira, İslam dinin temelinde dürüstlük, düzgün ahlak ve doğru çalışma ilkeleri yer almaktadır. Dolayısı ile bu ülkelerdeki yolsuzlukları diğer etmenlerle açıklamak daha doğru ve mantıklı olacaktır. Diğer birçok etkenin yanında yoksulluk, kötü yönetim, demokratik kuralların yerleşmemesi, kapalılık gibi unsurların İslam ülkelerinde yolsuzlukları artırdığını söyleyebiliriz.

14 Nisan 2006 tarihinde Türkiye'nin inisiyatifi ile simgesel olarak yayınlanan Boğaziçi Deklarasyonu'nda da, yolsuzlukla mücadele konusunda İslam Konferansı Örgütü üyelerinin gerekli işbirliğini yapmaları gerektiği açıkça belirtilmiştir.[291] Deklarasyonda **"**İslam kültür ve medeniyetinin temel değerleri, aynı zamanda evrensel değerlerdir. Adalet, barış, eşitlik, ötekine saygı, hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, ailevi ve ahlaki değerler, bütün insanlığın paylaştığı değerlerdir. İnsanlığın geleceği, bu ortak değerler üzerinde yükselecektir. İnsani değerlere kayıtsız bir dünya, ilerlemenin ve medeniliğin temsilcisi olamaz. Bu değerlerin yön vermediği bir dünya kaosun, terörün, umutsuzluğun, adaletsizliğin dünyası olabilir. Müslüman toplumlar ve yöneticiler fakirlik, yolsuzluk, cehalet, salgın hastalıklar, gelir dağılım eşitsizliği, şiddet ve terörizm gibi sorunları aşmak için maddi ve manevi değerlerini seferber etmelidir. Bu sorunlar iç ve dış pek çok faktöre bağlıdır. Fakat bunların çözümü

[291] "Boğaziçi Deklarasyonu- 14 Nisan 2006", http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=33645, Yararlanma Tarihi: 17.04.2008

öncelikle Müslüman toplumların görevidir." İfadelerine yer verilerek, hesap verebilirlik ilkesine ve yolsuzlukla mücadele konularına atıfta bulunulmuştur.

Yolsuzluğun en büyük sebeplerinden birinin yoksulluk olduğu bilinmektedir. IMF'nin 'Dünya Ekonomik Görünüm' raporunun veritabanında, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başına GSYİH sıralamasında en 'fakir' 20 ülkenin 9'unu İslam ülkeleri oluşturmaktadır. Bu dokuz ülkenin 'şeffaflık' sıralamaları da 89 ile 154 arasında değişmektedir. İKÖ ülkeleri arasında 'şeffaflık' sıralamasında daha üstlerde yer alan Umman, BAE, Katar, Bahreyn gibi ülkelerin ise kişi başına gelir bakımından daha üstlerde bulunan ülkeler olduğu görülmektedir.

Malezya Başbakanı Bedevi'nin yolsuzluğun sebeplerinden gösterdiği bir diğer konu olan 'kötü yönetim' ise, Müslüman ülkelerde bürokrasinin etkin işlemeyişi ve yolsuzluğu takip eden ve cezalandıran bir yasal sistemin eksikliğinden kaynaklanmaktadır. İKÖ'nün dikkat çektiği 'yolsuzluk' konusunun çözülmesinin özünde, toplumu 'yolsuzluğa' iten maddi sebeplerin ortadan kaldırılması, yani gelir artışının sağlanması ve bürokratik ve yasal yapının 'şeffaflaştırılması' yer almaktadır. Uzun vadede, misyonu gelir adaletsizliğini iyileştirmek olan Dünya Bankası ve İKÖ arasındaki dayanışma ve ekonomik refaha sahip İslam ülkelerinin katkılarıyla gelir dağılımı iyileştirilebilir ve yolsuzluğun azaltılması için ilk adımlar atılabilir.[292] Fakat şeffaflık sağlanmadan, gelir tek başına yolsuzluğu önlemeye yetmemektedir. Bürokratik yapıda, işleyişteki hantallıkların ortadan kaldırılması, bürokratik süreç ve prosedürlerin hızlandırılması ve kurumsal yapı içerisinde 'hesap verebilirliğin' ve 'hukukun üstünlüğünün' tesis edilmesi ile yolsuzluğa karşı önlemler geliştirilebilir. Kısacası, gelir artışı ve şeffaflığın sağlanması birlikte gerçekleştiğinde yolsuzluk olayları azaltılabilmektedir.

[292] Metin, ERCAN. "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Şeffaflık", Radikal (30.08.2006)

Yolsuzluk konusundaki bu farkındalığa rağmen İslam Konferansı Örgütü'nün içinde yolsuzlukla mücadele biriminin halen kurulmamış olması, örgütün konuya yaklaşımını açıkça ortaya koymaktadır. İslam ülkelerinde yolsuzluğun bu kadar yaygın olmasına rağmen örgütün halen etkin ve somut tedbirler almıyor olması, bu konudaki belki de gizli mutabakatı göstermektedir. Yani, açıklanmamış memnuniyetler söz konusu olabilmektedir. Zira, Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün her yıl yayınlamış olduğu yolsuzluk algılama endekslerinde, İslam ülkelerinin pek de iyi durumda olmamalarına rağmen, Örgütün hiçbir kademesinde bu konuda kurumsallaşmaya gitmemiş olması ve toplanan konferanslarda iyi niyet açıklamalarından başka bir şey yapılmamış olması bu varsayımı güçlendirmektedir. Bir eksiklik de, Örgüt üyelerinin yolsuzlukla mücadele konusunda ortak bir belgeye imza atmamış olmaları, yani böyle bir belgenin hazırlanmış olmamasıdır. 2006 yılında yayınlanan ve simgesel nitelikte olan Boğaziçi Deklarasyonu'ndan başka bir metinde "yolsuzluk" kelimesinin geçmiyor olması, Örgütün yolsuzluk konusunda mücadele iradesinin olmadığının bir diğer açık göstergesidir.

Sonuç olarak, bölgesel ve dinsel nitelikteki bir örgüt modeli olan İslam Konferansı Örgütü de, yolsuzlukla mücadele konusunda yetersizdir. Zira, ne kendi içinde ne de örgüt dışında yani uluslararası alandaki yolsuzluklarla yeterince ilgilenmektedir. Örgütün dinsel temele dayanması ve İslam dininin kuralları içinde yolsuzluk gibi ahlaksal olmayan olguların yasaklanmış olduğunun zaman zaman ifade edilmesinden ve bunlarla mücadelenin Müslüman ülkeler tarafından yapılması gerektiğinin açıklanmasından başka bir faaliyeti bulunmamaktadır. Dolayısı ile, 57 üyesi olmasına rağmen ve üyeleri yolsuzluklar nedeni ile daha da yoksullaşırken, bu Örgütün yolsuzlukla mücadelede halen faal hale gelememesi oldukça düşündürücüdür. Çünkü, çoğu yoksul olan bu ülkeler yolsuzlukları önleyemedikleri için daha da fazla yoksullaşmakta, yoksullaştıkça daha çok yolsuzluk olayları yaşanmakta ve sonuçta bir kısır döngü içine girilmektedir. Bu nedenle, Örgütün bir an önce

yolsuzluklarla mücadele konusunu ciddi biçimde ele alıp, kurumsallaşmayı sağlayarak gerekli tedbirleri almaya başlaması gerekmektedir. Örgüt Genel Sekreteri'nin Türkiye Cumhuriyeti'nden olması bu hedefte bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

c- Yolsuzluk Karşıtı Denge Paktı Girişimi- Stabilitiy Pact Anti-Corruption Initiative (SPAI)

Demokratikleşmenin hızlandırılması, Avrupa ve uluslararası işbirliği mekanizmaları ile tam birleşmesinin sağlanması ve yolsuzlukla mücadelede başarı sağlanabilmesi için 2000 yılının Şubat ayında bir araya gelen Güneydoğu Avrupa ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Romanya ve Montenegro) Yolsuzluk Karşıtı Denge Paktı Girişimi (SPAI) adı altında bir araya gelerek, bölgesel bir oluşuma imza atmışlardır. Sırbistan ve Moldovya girişime 2001 yılında ortak olmuşlardır. SPAI girişimi, bölge hükümetleri, yerel ve uluslararası sivil toplum kuruluşları, iki taraflı yardım kuruluşları ve uluslararası örgütlerin Güneydoğu Avrupa'da yolsuzlukla mücadele etmek için kurdukları bir oluşumdur. Özellikle yolsuzlukla mücadele amacı ile kurulan bir girişimin kapsamlı yaklaşımları 5 temel alanda kendini göstermektedir;

1- Yolsuzluk karşıtı uluslararası resmi dökümanların ve benzer enstrümanların adaptasyonunun ve uygulanmasının sağlanması,

2- İyi yönetişimin geliştirilmesi,

3- Hukuk kurallarının güçlendirilmesi,

4- İş dünyasında şeffaflığın ve bütünleşmenin artırılması,

5- Aktif bir sivil toplumun geliştirilmesi.[293]

[293] "Anti-corruption Measures in South Eastern Europe- Civil Society's Involvement", OECD Published, 2002 Paris

İlk 4 temel alanda çalışma yapan ülkeler 2001 yılının Nisan ayında Arnavutluk'un Tiran kentinde bir araya gelerek "Güneydoğu Avrupa'da Yolsuzluk Karşıtı Ölçütler – Ülke gözden geçirmeleri ve reform için öncelikler" başlığı altında bir metin yayınlayarak bu konuda ilk ciddi adımlarını atmışlardır. Söz konusu raporda, ülkelerin yolsuzlukla mücadele çabaları gözden geçirilmiş, bu konuda sivil toplum kuruluşlarının ve bağımsız medyanın güçlendirilmesi konuları ele alınmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri tarafından finanse edilen 2001 yılı Eylül ayında Hırvatistan'da yapılan toplantıda, ülke değerlendirme raporları, Konferansa katılan hükümet temsilcileri, hükümet dışı yerel örgüt temsilcileri, basın yayın organları, ticaret odaları, girişime destek veren ülke temsilcileri, önemli hükümet dışı uluslararası kuruluşlar ile hükümetler arası kuruluşların temsilcileri tarafından tartışılmış ve sonraki 12-18 aylık dönemde girişim ortağı olan ülkelerin uygulanabilecek önlemler alması gerektiği konuları değerlendirilmiştir.

SPAI, Avrupa kıtasında yolsuzlukla mücadele konusunda dikkat çeken girişimlerden birisidir. Zira, bu ülkeler yakın geçmişlerinde yolsuzluklardan çok çekmiş, ülke ekonomileri ciddi zararlar görmüş ve bu ülkelerin çalışanları uluslararası kamuoyunda güvenilirliği yitirmiş bireyler olarak görülmüştür. Tüm bu olumsuz etki ve unsurlardan kurtulabilmek amacıyla ve Batı Avrupa Ülkelerinin, Japonya'nın ve Amerika Birleşik Devletleri'nin desteği ile bu ülkeler bir araya gelmişlerdir. Diğer destek veren ülkelere baktığımızda da; Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya, Norveç, Slovenya, İsveç, İsviçre ve İngiltere, görülmektedir ki, hemen hepsi kalkınmış ve milli gelir seviyeleri çok yüksek olan ülkelerdir. Bu ülkelerin çoğunun Avrupa Birliği üyesi ülkeler olduğu dikkate alındığında, Birlik dışında böyle bir girişime destek verilmesi de önemli ve anlamlıdır. Bu ülkelerin, Avrupa Birliği'ne tam üye olmaları yolunda birtakım engelleri öncelikle kendi iç sistemlerinde çözmeleri beklenmektedir.

Girişime ortak olan ülkelerden yalnızca Romanya 2007 yılında Birliğe tam üye olabilmiştir. Diğer ülkelerin adaylık süreçleri devam etmektedir.

Girişim ortağı olan ülkeler yolsuzlukla mücadele konusunda kendi iç hukuklarında birçok yasal düzenleme yapmışlar, özellikle sivil toplum kuruluşlarının ve diğer uluslararası kuruluşlarının da katılımını sağlamak sureti ile bu konuda olumlu adımlar atmışlardır. Bu ülkelerde artık vatandaşların, yasaların yapılması ve uygulanması sırasında haberdar olmalarına çalışılmaktadır. Özellikle yolsuzlukla mücadele konusunda vazgeçilmez unsurlar olarak gördükleri bağımsız medya ve sivil toplum örgütlerinin, bu konuda aktif desteğini alan bu ülkeler, yolsuzluk karşıtı programların uygulanması ve yaygınlaştırılması konusunda gerekli şartları sağlamada kararlı olduklarını beyan etmişlerdir. Bu şartlar aşağıdaki unsurları içirmektedir;

- Temel bazı özgürlüklerin varlığı, yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinde toplumun aktif katılımını artırmaktadır.

- Mevcut yasaların varlığı sivil toplum örgütlerinin kurulmasını kolaylaştırmaktadır.

- Sivil toplum örgütlerinin kurulması amaçlara ulaşmada yardımcı olmaktadır.

- Geniş bir medya hükümetin faaliyetlerini serbestçe izleyip inceleyebilmekte ve istenilen bilgiye ulaşmayı kolaylaştırmaktadır.

- Hükümet faaliyetlerinin açık ve şeffaf olması bu konuda sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapma isteğinin göstergesidir.

- Faaliyetleri kayda alan sivil toplumun varlığı yolsuzlukla mücadelede verilen sözlerin tutulup tutulmadığının anlaşılması bakımından önemlidir.

2001 yılında girişim ortağı olan ülkelerin vatandaşlarına yönelik olarak yapılan bir araştırmada, halkın genellikle yolsuzluğu önemli bir sorun olarak gördüğü ve artık insanların tahammüllerinin kalmadığını göstermiştir. Halkın bu eğilimi, belki de yolsuzlukla mücadelede en önemli unsurlardan birisidir. Yolsuzluğu azaltmanın en önemli yollarından biri, öncelikle o toplumun bu kavramdan ciddi şekilde rahatsız olması, yolsuzluğu ciddi bir problem olarak görmesi ve çözümü için iradeli bir şekilde ve aktif olarak hareket edebilmesidir. Bu ankette ilgili ülke vatandaşlarının kendi devletlerinin yolsuzlukla mücadele edebileceklerine olan inançlarını dile getirmiş olmaları da önemli bir husustur. Buradan şu rahatlıkla söylenebilir ki; vatandaşı yolsuzluk konusunda bilinçlenmiş ve bundan rahatsızlık duyan bir toplumda yolsuzluğun ve olumsuz sonuçlarının yavaş yavaş azalması kaçınılmaz bir sonuçtur. Yeter ki bu konudaki irade ve eylemler kalıcı olsun ve toplumun tüm kesimlerinin katılımı sağlanabilsin. Bunlar gerçekleştiği takdirde, yakın bir gelecekte, Güneydoğu Avrupa ülkelerinde yolsuzluk olaylarının azalabileceğini söylemek mümkündür. Ancak, uluslararası boyutta değerlendirdiğimizde, bu bölgesel girişim, coğrafi sınırlılıkları, büyük ekonomik güçlerin güdümü ile hareket ediyor olması ve ortaklarının yolsuzluk geçmişlerinin olumsuz bir tablo çizmesi nedeni ile çok da başarılı olamayacaktır. Halihazırda da, somut bir başarıdan söz etmek de mümkün değildir.

ç- Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Girişimi

1990'lı yılların sonlarında Asya ve Pasifik ülkelerinde görülen ağır ekonomik krizler, bölgedeki politik istikrarın ve ekonomik kalkınmanın engellenmesinde diğer faktörlerle birlikte yolsuzluk probleminin de ciddiyetini gözler önüne sermiş ve bu konuda bazı girişimler ortaya çıkmıştır. Bu girişimlerden biri de 11-13 Aralık 2000 tarihinde Asya Kalkınma Bankası, OECD ve Güney Kore Hükümetince Seul'de organize edilen "Asya-Pasifik Ekonomilerinde Yolsuzlukla Mücadele Konferansı"nda 34'ü bölgeden olmak

üzere 45 ülkenin katkılarıyla oluşturulan “Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Girişimi”dir. Girişimin en dikkat çeken özelliği, Asya kıtasında yolsuzlukla mücadele alalında kurulan ilk çok uluslu girişim olmasıdır.[294]

Asya gibi dünyanın en büyük kıtasında yolsuzluklarla mücadele etmek için oluşturulan kuruluşun 2000’li yıllarda ortaya çıkması bu konuda ne kadar geç kalındığının açık bir göstergesidir. Bu gecikmede, bu toplumların örgütlenme kültürlerinin eksikliğini ve yolsuzluk geçmişlerini de göz ardı etmemek gereklidir.

Girişimin temel hedefi, etkin mekanizmalar oluşturarak bölge ülkelerinin yolsuzlukla mücadele çabalarına destek olmak ve çözüme yönelik stratejiler üretmektir. Girişime dahil olan 22 ülke (Avustralya, Bangladeş, Cook Adaları, Çin, Fiji, Filipinler, Güney Kore Cumhuriyeti, Hindistan, Hong Kong, Endonezya, Japonya, Kamboçya, Kazakistan, Kırgız Cumhuriyeti, Malezya, Moğolistan, Nepal, Pakistan, Papua Yeni Gine, Samoa, Singapur ve Vanuatu) Aralık 2001 tarihinde “Asya-Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı”nı kabul etmiştir.

Atölye çalışmaları, seminerler ve konferanslarla desteklenen Eylem Planı üç ana unsuru kapsamaktadır:

- Kamu yönetiminde şeffaflığı artırmak amacıyla yasal ve kurumsal çerçevenin geliştirilmesi,

- Ticari işlemler de dahil olmak üzere güvenilirliğin ve rüşveti önleme faaliyetlerinin desteklenmesi,

- Yolsuzlukla mücadelede toplumun aktif desteğinin sağlanması.

[294] Hakan, M. ÖZBARAN. A.g.m. s.31

Sekreterya hizmetleri OECD tarafından gerçekleştirilen ve Asya Kalkınma Bankasının da desteğini alan Girişim, aralarında Türkiye'nin de dahil olduğu, OECD'ye üye ülkelerle ortak çalışmalar yürütmektedir. Ancak, bu girişim sınırlı imkanları ve vizyonu ile yolsuzluklarla mücadelede pasif bir girişim olarak kabul edilmektedir. Gerçekte bölgenin büyük ülkeleri olan Çin, Hindistan, Japonya ve Avustralya gibi ülkeleri içinde barındırması nedeni ile kendisinden daha aktif eylem ve projeler yürütmesi beklenen bu Girişim, ne yazık ki kendinden bekleneni verememektedir.

d- Diğer Uluslararası Oluşumlar ve Belgeler

Yukarıda sayılan tüm uluslararası, bölgesel, hükümetler dışı ve örgüt içi kuruluş, birim ve girişimlerin dışında aşağıda sayacağımız kuruluşlar da yolsuzluklarla mücadele etmektedir. Bu kuruluşların, hem faaliyetlerinin sınırlı olması hem de çalışmamızın sınırlılıkları açısından yalnızca isimleri sayılmakla yetinilecektir.

- **Asya Kalkınma Bankası Yolsuzlukla Mücadele Birimi** (Asian Devolopment Bank Anti Corruption Unit)

- **Yolsuzluğa Karşı Parlamenterler Global Organizasyonu** (Global Organization of Parliamentarians Against Corruption- GOPAC)

- **Uluslararası Ticaret Odası Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu** (International Chamber of Commerce Commission on Anti-Corruption)

- **Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı Yolsuzlukla İlgili Uzmanlar Grubu** (INTERPOL Group of Experts on Corruption – IGEC)

- **Amerikan Demokrasi Merkezi** (American Center For Democracy- ACD)

- **Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Kuruluşu** (United States Agency for International Development- USAID)

- **Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı** (International Organization of Supreme Audit Institutions- INTOSAI)

- **Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı** (Organization For Security And Co-Operation In Europe- OSCE)

- **Dünya Ticaret Örgütü** (World Trade Organization)

- **Dünya Gümrükler Örgütü** (World Customs Organization)

- **Dünya Ekonomik Forumu Yolsuzluğa Karşı Ortaklık İnisiyatifi (World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative-PACI)**

Bu oluşumlar içinde PACI'ya bir parantez açmakta fayda vardır. Rüşvet ve yolsuzluğa karşı mücadele eden birçok sektör ve küresel şirketleri bir araya getiren PACI, 2004 yılında Dünya Ekonomik Forumu Yıllık Toplantısı'nda önde gelen küresel şirketlerin icra kurulu başkanları tarafından kurulmuştur. Bugün için 137 şirketin üyesi olduğu PACI'de ne yazık ki hiçbir Türk şirketi yer almamaktadır. Polonya, Kazakistan, Azerbaycan, Pakistan ve Filipinler gibi ülkelerden birçok şirketin ortağı olduğu bu girişimde şirketlerden temelde 2 şey beklenmektedir; rüşvete karşı sıfır tolerans ve yolsuzluğa karşı pratik ve etkili bir uygulama programının geliştirilmesi. [295] Bu girişim faaliyetlerinde Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi uluslar arası örgütlerle de işbirliğine gitmektedir.

Yolsuzlukla Mücadele kapsamında önemli belgeler olarak değerlendirilebilecek, ancak tezimizin sınırlılıkları bakımından yer veremediğimiz bazı uluslararası ve bölgeler arası örgütlerin sözleşmelerinin ya da belgelerinin isimleri ise şöyledir;[296]

[295] "Signatories", http://www.weforum.org/en/initiatives/paci/Signatories/index.htm, Yararlanma Tarihi: 28.03.2008
[296] Ayrıntılı bilgi için bknz. Abdoulaye, B. TCHANE. A.g.e. 189-303

- **İngiliz Uluslar Topluluğu Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetişimi Artırma Prensipleri** (Framework for Commonwealth Principles on Promoting Good Governance and Combating corruption)

- **Yolsuzluğa Karşı Sivil Toplum Hareketi Ulusal Forumu Sonuçları ve Önerileri, Cotonou- Mart 1998** (Resolutions et Recommandations du Forum National de Mobilisation de la Societe Civile Contre la Corruption)

- **Batı Afrika, Kamu Maliyesinde Şeffaflığın Yasal Çerçevesi, Cotonou- Şubat 1999** (Resolutions adoptees dans le cadre du seminaire de l'UEMOA sur la transparence dans la gestion des finances publiques)

- **Afrika Bakanları Yolsuzluğa Karşı Mücadele Deklarasyonu, 23 Şubat 1999** (Coalition Mondiale pour l'Afrique Declaration de Ministres Africans sur la lutte contre la Corruption)

- **Uluslararası Ticaret Odası Uluslararası Ticari İlişkilerde Yolsuzluğa ve Haksızlığa Karşı Düzenlemeler, 1999** (Chambre de Commerce Interntaionale Regles de conduite contre l'extorsion et la corruption dans les transactions commerciales internationales)

- **Afrika Ülkeleri, Karayipler, Pasifik ve Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler Arası Antlaşma, 2000** (Accord de partenariat entre les etats d'Afriques, des Caraibes et du Pacifique et l'Union Europeenne et ses Etats membres)

- **Batı Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği Kamu Maliyesi Şeffaflık Kodu 2000** (Union Economique et Monetaire Ouest-Africaine Code de Transparence dans la gestion des finances publiques)

Görülmektedir ki, dünyada birçok ulusal, bölgesel ya da uluslararası örgüt yolsuzlukla ya doğrudan mücadele etmekte, ya da kurdukları alt birimlerle bu mücadeleye destek vermektedirler. Bunlardan bazıları da

yayınladıkları bildiriler, deklarasyonlar ya da sözleşmelerle iyi niyetlerini göstererek mücadeleyi yaygınlaştırmaya çalışmaktadırlar. Ancak tüm bu çabalar, göreceli başarılarının yanında yolsuzlukların bitmesine neden olamamaktadır. Hatta her geçen gün yolsuzluklar, özellikle de en çok mücadele edilen bölgelerde artmaya devam etmektedir.

Bu bölümde ayrıntılı olarak yolsuzlukla mücadele stratejilerini incelediğimiz belli başlı uluslararası örgütlerin değişik düzeylerde yolsuzluklarla mücadele etmeye çalıştığını kabul etmek gereklidir. Bunların başında son yıllarda yaptığı etkin faaliyetlerle Birleşmiş Milletler, 1990'lı yıllardan itibaren titizlikle çalışan ve artık bu konuda uzmanlaşmış bir kuruluş olan OECD ve toplumların sivil sesini oluşturan ve dünya kamuoyunu yolsuzluklarla tanıştırmayı başaran UŞÖ gelmektedir. Gerçekten de bu üç uluslararası örgütün faaliyetleri diğerlerine göre daha öne çıkmaktadır. Bu üçlüye yakınlaşan ve yolsuzluğu önemli bir problem kabul ederek çözülmesi için mekanizmalara geliştirmeye çalışan bir diğer örgüt de Dünya Bankası'dır. Bunu Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve Uluslararası Para Fonu izlemektedir. Diğer bölgesel örgütlenmeler ve örgüt içi oluşumlar, gerek sınırlılıkları gerekse etkinlikleri açısından oldukça geri planda kalmaktadırlar. Ancak şu bir gerçektir ki, etkinlikleri ne kadar büyük olursa olsun, geliştirdikleri stratejiler ne kadar uygulanabilir olursa olsun, tüm bu örgütler son tahlilde yolsuzlukla mücadelede başarısızdırlar. Çünkü, yolsuzluklar özellikle dünyanın belli bölgelerinde ve belli alanlarda yaşanmaya devam etmektedir, hatta artmaktadır. Tüm bu çabalara rağmen yolsuzlukların azalmaması, yeni stratejilerin oluşturulması ve uygulanmasını gerektirmektedir. Bu yeni stratejilerden biri de daha etkin mekanizmalar kurması planlanan yeni ve özel amaçlı bir uluslararası örgüt kurmak olmalıdır. Bu özel amaç da "yolsuzlukla uluslararası boyutta mücadele etmek" olmalıdır. Bu özel amaçlı yeni örgütün adı da "**Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü**" dür.

BÖLÜM III

YENİ BİR MODEL- "YOLSUZLUKLA MÜCADELE ULUSLARARASI ÖRGÜTÜ" (International Organization of Combatting Corruption - IOCC)

Dünyada yolsuzlukla mücadele etmek amacı ile kurulmuş ve etkin bir mekanizmaya sahip Hükümetler arası bir uluslararası örgüt söz konusu değildir. Sivil toplum örgütü olarak yani hükümetler dışı bir uluslararası örgüt olarak yalnızca Uluslararası Şeffaflık Örgütü çalışmalarını sürdürmektedir. Ancak, bu örgüt de, özellikle yaptırım gücü olmaması açısından yolsuzlukla mücadelede yetersiz kalmaktadır. Dolayısı ile yolsuzlukla ilgili olarak hemen her uluslararası örgütün kendi bünyesinde kurduğu alt birimlerle bu mücadele sürdürülmeye çalışılmaktadır. Ya da kurulan geçici komiteler, çalışma grupları, komisyonlar, komiteler veya çeşitli girişimler niteliğindeki bu tür oluşumların yolsuzlukla mücadelede yeterli olmadığını bundan önceki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde tartışmıştık.

Çalışmamızın genelinde anlatmaya çalıştığımız gibi, yolsuzlukla mücadelede yapılan tüm çalışmalar, genel anlamda iyi niyet girişimlerinden öteye geçememekte, somut olarak çok küçük olaylarda sonuç alınabilmekte, göstermelik faaliyetlerle kamuoyu oluşturulmaya ve etkilenmeye çalışılmaktadır. Gerek tek tek ülke içindeki düzenleme ve uygulamaların yetersizliği, gerekse uluslararası boyutlarda yapılan çalışmaların etkisizliği, yolsuzluğu halen günümüzün en büyük toplumsal sorunlarından biri yapmaya devam etmektedir. Örgütlerin yolsuzlukla mücadele çabalarının artması aslında yolsuzlukların ne kadar önemli boyutlara ulaştığının bir göstergesidir. Ancak, örgütlerin mücadele çabalarının artması yolsuzluğu azaltıcı bir etki yapmamakta, yolsuzluk olayları nitelik ve nicelik olarak her geçen gün

artmaya devam etmektedir. Bu da açıkça göstermektedir ki, var olan uluslararası örgütler yolsuzlukla mücadelede yetersizdir ve bugüne kadar yaptıkları çalışmalar başarılı değildir. Bu nedenledir ki, yolsuzluğun azalmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirerek olumsuz etkilerini en aza indirecek yeni bir oluşuma ihtiyaç vardır. Bu nedenle bu bölümde, küreselleşen dünyada küreselleşmenin getirdiği kurallar çerçevesi içinde ve tüm dünya ülkelerini kapsayacak ve etkin bir yolsuzlukla mücadele mekanizması kurabilecek yeni bir uluslararası örgüt modelinden söz etmek istiyorum. "Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü" (International Organization of Combatting Corruption- IOCC) olacaktır.

A- ÖRGÜTÜN KURULUŞU

Uluslararası örgütler yapılarına, kuruluş amaçlarına, üyelerine, üyelerinin bulunduğu bölgeye vb. birçok farklı kritere göre çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Unıon of International Associations tarafından yıllardır hazırlanan Uluslararası Örgütler Yıllığı, uluslararası örgütleri anlamlı bir şekilde sınıflandırabilmek için tam 15 başlık kullanmak zorunda kalmıştır.[297] Çok çeşitli kriterlerde uluslararası örgütler olmasına rağmen, bugün dünyamızda var olan örgütlerin çoğu, egemenlik, coğrafi orijin üyelik, resmiyet, amaçları, yönetsel yapıları ve yasallık gibi sınıflandırmalar içinde yer almaktadır. Bizim kurulmasını önereceğimiz örgüt de, küresel yani yalnızca bir bölgeye yönelik değil, uluslara üstü nitelik taşımayan, özel amaçlı (yolsuzlukla mücadele), bağımsız devletlerin üye olabileceği ancak sivil toplum örgütlerine de iç mekanizmalarında yer veren bir uluslararası örgüt niteliğinde olacaktır. Dolayısı ile tek bir sınıflandırmanın içine sokabilmek zordur. Ancak, var olan örgüt sistemlerinden tamamen farklı bir yapı önermemekle birlikte, özellikle kuruluş amacı, işleyiş ve karar alma mekanizmaları bakımından diğer örgütlerden bazı farklılıklar

[297] Ayrıntılı bilgi için bknz. Şaban, H.ÇALIŞ. "Uluslararası Örgütler: Tanımların, Yaklaşımların ve Tarihin Alacakaranlığı". Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Ed: Şaban H.Çalış, Birol Akgün, Önder Kutlu. Çizgi Kitabevi, Şubat 2006

gösterebileceğini söylemek mümkündür. Sonuç olarak kurulmasını önereceğimiz örgütü, küresel, demokratik, özel amaçlı, uluslararası hukuk tarafından yasal kabul edilecek ve sivil toplum katılımcı bir örgüt olarak tanımlamak doğru olacaktır.

1- Kurucu Ülkeler

Her örgütün olduğu gibi bu örgütün de bir kuruluş anayasası ya da kuruluş bildirgesi olacağı açıktır. Asıl önemli nokta, bu kuruluş metninin kim ya da kimler tarafından hazırlanacağıdır. İlk akla gelen bu yeni oluşumun yine Birleşmiş Milletler Örgütü bünyesinde gerçekleştirilmesidir. Bugün için en çok üyesi bulunan uluslararası örgüt konumunda bulunan Birleşmiş Milletler'in böyle bir yapılanmaya öncülük etmesi seçeneklerden biridir. Bir diğer seçenek, bölgesel bir örgütlenmenin bu oluşumu gündeme getirerek diğer ülkelerin katılımını sağlamak olacaktır ki, bunu yapabilecek bölgesel örgütlenmeler arasında Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Amerikan Devletleri Örgütü ya da Güneydoğu Avrupa ülkelerinin oluşturduğu Yolsuzluk Karşıtı Denge Paktı Girişimi sayılabilir.

Avrupa Birliği bölgesel bir örgüt olması ve bugüne kadar sürdürmüş olduğu politikalar ile böylesine bir örgüte öncülük edebileceğini söylemek biraz zordur. Avrupa Birliği dünyadaki tek uluslar üstü örgüt olmasına rağmen yolsuzlukla mücadelede etkin bir rol oynayamamış, bu konuda kurumsallaşamamış, bu mücadeleyi direktiflerle ve bazı iyi niyet girişimleri ile sınırlandırmış ya da bölgesinde kurulu diğer uluslararası örgütlerin inisiyatifine bırakmıştır. Bu örgütler Avrupa Konseyi ve OECD'dir. Ancak önceki bölümlerde ayrıntılı şekilde tartışıldığı üzere bu örgütler de yolsuzlukla mücadelede etkin ve başarılı olamamışlar, faaliyetlerinde Avrupa Kıtasının belirli bir bölümü ile sınırlı kalmışlar ve kurdukları alt birimlerle bu mücadeleyi sürdürmüşlerdir. Dolayısı ile yeni bir örgütlenmenin alt yapısını oluşturacak düzeyde bir örgüt olmadığı değerlendirilmektedir.

Amerikan Devletleri Örgütü ise yolsuzlukla mücadele konusunda çok ayrıntılı ve iddialı bir kuruluş bildirgesine sahip olmasına rağmen, Orta Amerika'nın yoğun yolsuzluk olayları ile boğuşmak zorunda kalmış bir örgüttür. Ayrıca, mekanizmalarında yaptırım gücü olmadığından bölgesinde yeterli etkiye sahip olamamış ve coğrafi uzaklığı nedeni ile de örgütün, yolsuzlukla mücadele konusunda yaptığı tüm çalışmalar ve faaliyetler, Amerika kıtası ile sınırlı kalmıştır. Örgütün yolsuzlukla mücadelede aldığı tedbirler ve uyguladığı yöntemler öteki dünya tarafından öğrenilememiş, paylaşılamamış ve dünyanın geri kalan bölgeleri için örnek uygulamalara konu olamamıştır. Bu nedenle Amerikan Devletleri Örgütü'nün de yeni bir uluslararası örgütlenmeye öncülük edebilmesi fiilen zor görünmektedir.

Yukarıda saydığımız seçeneklerden biri olan ve Güneydoğu Avrupa Ülkelerinin bölgesel bir girişimi niteliğindeki Yolsuzluk Karşıtı Denge Paktı ise, aslında doğrudan yolsuzlukla mücadele etmek için kurulmuş bulunan bir girişim olması nedeni ile bu oluşuma öncülük edebilecek nitelikte gözükmektedir. Ancak bu girişimin de bazı engelleri söz konusudur ki, önereceğimiz büyüklükte bir yapılanmanın böylesine küçük bir bölgesel girişim ile hayata geçirilmesi zor gözükmektedir. Zira, daha başlangıcında dünyanın belli başlı ülkelerinin ekonomik ve politik desteğini alarak faaliyetlerine başlayan girişim yeni bir oluşum olması nedeni ile sağlam bir ekonomik ve fiziksel bir alt yapısı bulunmamaktadır. Dolayısı ile yoğun katılımlı bir örgütlenmeyi üstlenebilecek bir girişim değildir.

Günümüz uluslararası politika koşulları içinde, kurulmasını önereceğimiz örgüte çıkış noktası olabilecek en uygun seçenek olarak, Birleşmiş Milletler gözükmektedir. Oturmuş alt yapısı, dünya ülkelerinin çoğunun üyesi olması ve özellikle de son yıllarda yolsuzluğa verdiği önemin artması itibariyle, yeni bir oluşuma önderlik edebilecek bir örgüt olarak Birleşmiş Milletler, en iyi seçenektir. Yolsuzlukla mücadele amaçlı uluslararası bir örgütün kuruluş fikri en iyi Birleşmiş Milletler yapısı içinde

anlatılabilecek ve alt yapısı oluşturulabilecektir. Örgütün deneyimi bu konuda büyük fayda sağlayacaktır. Ayrıca, başlangıç aşamasında gerekli olan finansal kaynak da büyük mali sorunları olmasına rağmen, ancak, yine böylesine büyük bir örgüt tarafından karşılanabilecektir.

Böyle bir örgüte öncülük etme görevi Birleşmiş Milletlerin olmakla birlikte yeni örgütün kurucu üyelerinin belirlenmesi gerekmektedir. Yolsuzluğun küresel bir sorun olduğunu ve hemen her ülkenin bu konuda sıkıntılar yaşadığını kabul ettiğimizde, müşterek menfaatler çevresinde farklı ülkelerin bir araya gelerek yeni bir oluşum içine girmeleri büyük hayalcilik olmayacaktır, olmamalıdır. Bugün, Amerika Birleşik Devletleri'nin her an silahlı saldırı yapma ihtimali olan İran'ın Cumhurbaşkanı Ahmedinecad'ın, bu ülkeye gidip halkın ve basının önünde demeç vermesi, diplomasinin halen uluslararası politikada geçerli bir unsur olduğunu göstermektedir. Son günlerde yaşanan İsrail ve Filistin yakınlaşması, iki taraf liderlerinin önce Türkiye'de sonra Amerika Birleşik Devletleri'nde bir araya gelmeleri yine diplomasinin göreceli zaferleridir. Bu göreceli zaferlerin nasıl sonuçlar getireceği tartışılsa da girişimler önemlidir.

Birleşmiş Milletler çatısı altında bulunan devletler içinde, yolsuzlukla mücadele konusunda kurulacak örgüte, çeşitli özellikleri itibariyle belli ülkeler kurucu olarak ön plana çıkmaktadır. Bu kurucu üyelerin Amerika Birleşik Devletleri, Çin, Hindistan, Türkiye, Finlandiya, Danimarka, Yunanistan, Suudi Arabistan, İsrail, Belçika, Fransa, İngiltere, İran, Almanya, Brezilya, Güney Afrika, Mısır ve Kanada olması düşünülmektedir. Söz konusu ülkeler yolsuzluk endeksleri, nüfus, coğrafi önem, coğrafi dağılım, ekonomik potansiyel, teknik birikim vb. gibi ölçütler dikkate alınarak önerilmektedir.

Birleşmiş Milletler çatısı altında temelleri atılacak yeni örgütün, planlamasının yapıldığı ilk BM Genel Kurul toplantısında gündeme alınması ve bir sonraki toplantıda da oylanmasının yapılması planlanmaktadır. Böyle

bir örgütün kurulması yönünde yapılacak oylamada oy çokluğu sağlandığı takdirde, kuruluş çalışmaları, kurucu üye ülkelerin temsilcileri tarafından yürütülmeye başlanacaktır. Kurucu üyelerin hazırlayacağı davet mektupları bu konuda tüm aday ülkeler için yol gösterici olabilecektir. Kurucu üyelerin, dünyanın tüm egemen devletlerine, örgütün kuruluş bildirgesi ile birlikte örgüte katılmak için bir davet mektubunun yer alacağı bir mektup göndermesi planlanmaktadır. Örgüt, ilk toplantısını, kurucu üyelerle birlikte, üye olmasa da katılması beklenen tüm dünya devletleri temsilcilerinin yer alacağı bir toplantı ile yapacaktır. Bu toplantı, örgüt merkezinde yapılacak ve tüm dünya devletleri ile uluslararası sivil toplum örgüt temsilcilerine açık olacaktır.

2- Örgüt Merkezi, Resmi Dil, Kuruluş Bildirgesi ve Katılım ve Üyelik Şartları

a- Örgüt Merkezi

Örgüt merkezinin İstanbul olması planlanmaktadır. Üç kıtanın birleştiği yerde, coğrafi ve stratejik öneme sahip olan İstanbul kenti, barındırdığı ekonomik, kültürel ve sosyal potansiyel ile en uygun seçenek olarak görülmektedir. Aslında yolsuzluk olaylarının en düşük olduğu ülkelerden olan Finlandiya'nın başkenti Helsinki veya Danimarka'nın başkenti Kopenhag da uygun seçenekler arasında yer almaktadır. Ancak coğrafi olarak çok uygun bir konumda bulunmamaları ve iklim nedeni ile bu kentler örgüt merkezi olarak önerilmemiştir. Aslında bu husus belki de Birleşmiş Milletlerin öncülüğünde ve kurucu üyeler tarafından belirlenecektir ancak bizim önerimiz İstanbul'dur.

İstanbul son dönem ev sahipliği yaptığı tüm uluslararası konferans ve zirvelerde başarılı bir performans göstermiştir. Gerçekten İstanbul sahip olduğu sosyal, kültürel ve ekonomik değerlerle birlikte birçok fiziksel imkana da sahiptir. Son yıllarda yapılan NATO Bakanlar Komitesi Toplantısı, İslam

Konferansı Toplantıları, Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı Toplantıları bu konuda İstanbul'un ne kadar doğru bir seçenek olduğunu göstermiştir. Bu nedenledir ki, 2009 yılı Dünya Su Forumu da İstanbul'da gerçekleşecektir.

Dolayısı ile edindiği tecrübe, sahip olunun değerler ve her türlü potansiyeli ile İstanbul, böyle bir örgüte ev sahipliği yapabilecek bir kenttir. Bu büyük potansiyele ve nüfusa rağmen güvenlik açısından diğer metropollere göre daha iyi durumda olduğunu da söylemek mümkündür. Özellikle coğrafi konum avantajı ve bölgenin her yönden en istikrarlı ülkesinde bulunması nedeni ile İstanbul seçeneğine dünya ülkelerinin de onay vereceği düşünülmektedir. Zira İstanbul dünya kentleri içinde yükselen bir değerdir.

b- Resmi Dil

Örgütün resmi dillerinin İngilizce, Fransızca ve İspanyolca olması planlanmaktadır. Ancak, örgüt tarafından İngilizce, Fransızca ve İspanyolca olarak yazılacak tüm kararlar, raporlar, bildirgeler üye ülke nezdinde kendi ana dillerine çevrilecek ve kamuoyuna duyurulacaktır. Dolayısı ile başlangıç aşamasında hazırlanacak tüm belgeler de bu dillerde kaleme alınacaktır. Bugün dünyamızda en çok geçerli olan ve yayın yapılan dillerin İngilizce, Fransızca ve İspanyolca olması, örgüt resmi dillerinin bu şekilde belirlenmesinin tabii ki en büyük sebebidir.

c- Kuruluş Bildirgesi ve Sözleşme

Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü'nün kuruluş bildirgesini hazırlarken özellikle kaleme alınış şekli itibari ile Amerikan Devletleri Örgütü'nün Yolsuzlukla Mücadele Bildirisinin metninden faydalandığımızı söylemekte fayda vardır. Ayrıca, bu çalışma için ele aldığımız diğer örgütlerin de yolsuzlukla ilgili metinlerinden ve kuruluş metinlerinden faydalandığımızı da belirtmek isterim. Bu çerçevede, kurulmasını önerdiğimiz Yolsuzlukla

Mücadele Uluslararası Örgütü'nün "Kuruluş Bildirgesi"nin aşağıdaki gibi olması planlanmaktadır.

" Üye Devletler;

Yolsuzluğun küreselleşen dünyada küresel bir sorun olduğuna ve yolsuzlukla mücadelenin de küresel bir işbirliği gerektirdiğine inanarak,

Yolsuzluğun tüm dünyada mücadele edilmesi gereken bir olgu olduğunun farkında olarak yolsuzlukla mücadelede aktörlerin yine devletler olması gerektiğini bilerek,

Yolsuzluğun demokrasinin kurum ve değerlerini, etik değerleri ve adaleti zayıflatan, sürdürülebilir kalkınmayı ve hukukun üstünlüğünü tehlikeye atan, toplumsal istikrar ve güvenliğe tehdit oluşturan küresel bir sorun olduğunun farkına vararak,

Yolsuzlukla mücadelede iyi niyetle mücadele etmek için iradesini açıkça ortaya koyarak,

Yolsuzluğun kamu kurumlarının meşruiyetini ortadan kaldırdığını, kamu görevlilerine olan güvenilirliği azalttığını bilerek;

İstikrarın, barışın ve ülkelerin gelişmesinin temel koşulu olan temsili demokrasinin, doğası gereği, kamusal görevlerin yerine getirilmesinde her türden yolsuzlukla ve kamusal görevlerin ifası ile alakalı olan yolsuzluk eylemleri ile mücadele etmeyi gerektirdiğinin farkında olarak;

Yolsuzlukla mücadelenin demokratik kurumları güçlendirdiğine ve ekonomideki sapmaları, kamu yönetimindeki yetersizlikleri ve toplumun ahlaki dokusunun tahribini engellediği bilincini taşıyarak;

Yolsuzluğun amaçlarının yerine gelmesini sağlamak için sıklıkla organize suçlar tarafından kullanılan bir araç olduğunu kabul ederek;

Dünya kamuoyunun bu problemin ve problemin ciddiyetinin farkına varmasının ve yolsuzluğun önlenmesine ve yolsuzlukla mücadeleye sivil toplum örgütlerinin güçlü bir şekilde katkıda bulunması gereğinin önemli olduğu inancında olarak ;

Yolsuzlukla etkili bir şekilde mücadele etmek için devletlerin koordineli bir şekilde eyleme geçmelerini gerektiren uluslararası boyutları olduğunu kabul ederek;

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve kolaylaştırmak ve özellikle kamu görevlerini ifa ederken ya da bu görevle alakalı eylemleri yaparken yolsuzluk suçları işleyen kişilere karşı uygun eylemleri gerçekleştirmek ve yolsuzluk eylemlerinden elde edilen menfaatler konusunda uygun tedbirleri almak için bir uluslararası enstrümanın derhal benimsenmesinin gerekli olduğuna emin olarak;

Yolsuzluk ile meşru ticari ve finansal faaliyetler ile toplumu her aşamada tehdit eden ve zayıflatan yasadışı uyuşturucu trafiğinden elde edilen menfaatler arasındaki bağlantının gittikçe güçlenmesinden derin bir şekilde etkilenerek;

Yolsuzluk ile mücadelede yolsuzluğa bulaşmış kişilerden hesap sormada ve bu alandaki çabalarının etkinliğini artırmak için birbirleriyle işbirliği yapmada devletlerin sorumluluğunu akılda tutarak;

Kamu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında meydana gelen yolsuzluğun ve bu görevlerin ifası ile özellikle alakalı olan yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, tespiti, cezalandırılması ve kökünün kazınması için her türlü çabanın gösterilmesi konusunda azimli olarak;

Özel sektör ve iş dünyasında da yolsuzluğun ciddi boyutlara varan bir problem olduğundan hareketle, bu alanlardaki yolsuzluklarla mücadelenin kaçınılmaz olduğuna inanarak;

Aşağıdaki Hususların Benimsenmesi Üzerinde Anlaşır."

Örgütün Sözleşmesinin, ne Birleşmiş Milletler Yolsuzluğa Karşı Sözleşme gibi uzun ve çok ayrıntılı bir şekilde hazırlanması, ne OECD'nin yalnızca yabancı kamu görevlisine verilen rüşvetin önlenmesi gibi çok özel bir konu ile sınırlandırılması ne de Uluslararası Para Fonu'nun Mali Saydamlık İyi uygulama Tüzüğü'ndeki gibi yalnızca mali konulara yönelik olarak hazırlanması uygun görülmüştür. Bunun yerine temel ilke ve hedefleri belirleyen, ayrıntıları, Örgüt yetkili organlarının çıkaracağı iç tüzük ve yönetmeliklerle belirlenecek olan bir sistem kurulmasının daha uygulanabilir ve kabul edilebilir bir sistem olduğu düşünülmektedir. Bu düşünceden hareketle Örgüt Sözleşmesi'nin de aşağıdaki şekilde kaleme alınması önerilmektedir:

"GİRİŞ

Her taraf devlet, ulusal ve uluslararası her türlü yolsuzlukla mücadele konusunda iradesini açıkça ortaya koyar.

Her taraf devlet, yolsuzlukla mücadele konusunda diğer taraf devletlerle işbirliği yapmayı, ortak çalışma yürütmeyi ve gerekli düzenlemeleri yapmayı kabul eder.

Her taraf devlet yolsuzluğun uluslararası bir sorun olduğunu ve demokratik değerleri ve ekonomik, siyasi ve sosyal yapıları zayıflattığını kabul eder.

Gözlemci statüsünde bulunan kurum ve kuruluşlar, yukarıda bahsi geçen hükümleri kabul eder ve taraf devletlerle bu konularda işbirliği yapmayı kabul eder.

Amaç:

Bu Sözleşmenin Amacı,

Yeryüzünde var olan tüm yolsuzluk türleri ile mücadele ederek, yolsuzluğu tüm dünyada en aza indirecek mekanizmalar geliştirmek,

Yolsuzluk olaylarına karışan devletler, sivil toplum örgütleri, kişiler ve kurumlarla ilgili olarak cezai yaptırımlar uygulamak ve bunları dünya kamuoyuna duyurmak,

Dünya kamuoyunun yolsuzlukla mücadele konusunda yapılacak tüm küresel faaliyetlere ilgisini çekmek ve insanları bu konuda bilinçlendirmek,

Yolsuzlukla mücadelede tüm devletlerin, uluslararası sivil toplum örgütlerinin, uluslararası şirketlerin etkin katılımını sağlayarak tüm dünyada katılımcı demokrasiyi güçlendirmek ve bu konuda bir örnek oluşturmak,

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası tüm aktörlerin eşgüdümünü sağlayacak tedbirleri almak ve uygulamak

Kapsam:

Her taraf devletin kendi ülkesinde bulunan kurumlar ve kamu görevlilerinin karıştıkları yolsuzluk faaliyetleri, bu sözleşme kapsamında değerlendirilecektir.

Sözleşme hükümleri, yolsuzluğun önlenmesi, araştırılması, incelenmesi, sonuçlandırılması ile ilgili iş ve işlemler yürütülürken tüm üye devlet topraklarında uygulanacaktır.

Temel İlkeler:

1- Taraf devletler, bu sözleşme kapsamındaki yükümlülüklerini, devletlerin egemen eşitliği, toprak bütünlüğü ve diğer devletlerin içişlerine karışmama ilkelerine uygun bir şekilde yerine getireceklerdir.

2- Bu sözleşmede yer alan hiçbir hüküm, bir Taraf Devlete, bir diğer Devletin ülkesi içinde yargı yetkisini kullanma ve diğer Devletin kendi iç hukukunun münhasıran kendi makamlarına saklı tuttuğu fonksiyonları icra etme yetkisi vermez.

3- Her Taraf Devlet, yolsuzluğun önlenmesi amacıyla etkin uygulamaları yapmak ve geliştirmek için çaba gösterecektir.

4- Her taraf devlet, yolsuzlukla mücadele konusunda iç hukuk sistemine uygun olarak yeni yasal düzenlemeleri yapmak, gerekli kurumları oluşturmak zorundadır. İlk aşamada, her taraf devletin kendi ülkesinde Yolsuzlukla Mücadele Bakanlığı kurulması yönünde gerekli çalışmaları başlatması esastır.

5- Taraf devletler, yolsuzlukla mücadele konusunda birbirleri ile ve uluslararası veya bölgeler arası diğer örgütlerle işbirliği yapmayı kabul eder.

Bu konuda yapılacak uluslararası program ve projelere gönüllü olarak katılmayı taahhüt eder.

6- Taraf devletler, yolsuzluğun önlenmesi için iç hukuk sistemine uygun olarak idarenin ve kamu görevlilerin çalışmalarının şeffaflığını, denetlenebilirliğini ve paylaşılabilirliğini sağlayacak tedbirleri alacaktır.

7- Taraf devletler, kamu ve özel sektör iş ve işlemlerinde, açıklık, rekabet, hukukun üstünlüğü, tarafsızlık, adalet ilkelerini göz önünde tutacak mekanizmalar geliştireceklerdir.

8- Taraf devletler, kamu ve özel sektör çalışanlarının yolsuzluk olaylarına karışmamaları için gerekli her türlü önleyici idari tedbirleri alacaklardır.

9- Taraf devletler, yolsuzluğu önlemek amacı ile, yolsuzluk olayına karıştığı yetkili mercilerce tespit edilen özel ve tüzel tüm kişilerin ağır şekilde cezalandırılmalarını temin etmek için gerekli yasal düzenlemeleri yapacaklardır.

10- Taraf devletler, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşlarının etkin şekilde denetlenmesini sağlayacak yeni yasal düzenlemeleri en kısa zamanda hayata geçireceklerdir. Bu amaçla, kamu kurumlarındaki teftiş kurulları özerk hale getirilirken, bağımsız denetim mekanizmalarının kurulması da sağlanacaktır.

11- Taraf devletler, ülke güvenliğini ve kamu düzenini ilgilendiren konular dışındaki tüm konularda vatandaşlarının bilgi sahibi olabilmesi için gerekli yasal düzenlemeleri en kısa zamanda hayata geçirecektir.

12- Taraf devletler, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele çalışmaları sırasında, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin, bu amaçla kurulmuş vakıf ve derneklerin katılımını sağlayacak tedbirleri alacaklardır. Bu birimlerin katılacağı uluslararası konferanslar düzenlenmesi sağlanacaktır.

13- Taraf devletler, tanımları Örgüt tarafından yapılacak olan yolsuzluk tür ve çeşitleri ile ilgili olarak, kendi iç hukuk sistemlerinde gerekli cezai yasaların çıkarılmasını sağlayacaklardır.

14- Taraf devletler, yolsuzluğu “anayasal” bir kavram haline getirmek için gerekli çalışmayı yapacaklar, bu konudaki yasal düzenlemeyi en kısa zamanda gerçekleştireceklerdir.

15- Taraf devletler, iç hukukuna uygun olarak, yolsuzlukla ilgili konularda soruşturma ve kovuşturmalar yapılırken, ulusal makamların örgüt makamları ile ya da diğer taraf devlet makamları ile işbirliği içinde çalışmasına imkan verecek tedbirleri alacaklardır.

16- Yolsuzluğa karışan gerçek ve tüzel kişilerin idari ve adli yargılamalarının, suçun işlendiği ülke yetkili makamlarınca yapılması esastır. Suçluların İadesine İlişkin Avrupa Sözleşmesine taraf olan devletler için bu sözleşme hükümleri önceliklidir. Taraf olmayan ülkeleri için öncelikle iki taraflı anlaşmalar, daha sonra bu sözleşmenin ilgili hükümleri uygulanır. Anlaşmazlık durumunda Örgüt Adli Komitesinin vereceği karar bağlayıcıdır. Taraf devletler, ayrıca, örgüt yetkili makamlarının bu kişiler ve/veya kurumlar hakkında aldığı kararları ve/veya tedbirleri uygulamak zorundadır.

17- Taraf devletler, yolsuzlukla ilgili bir soruşturma ya da kovuşturma sırasında bir diğer taraf devletin idari ve adli yardım talebini, herhangi bir örgüt kararına gerek kalmaksızın, iç hukuk sistemi ve taraf olduğu diğer uluslararası sözleşmeler hükümleri doğrultusunda karşılamakla yükümlüdür.

18- Taraf Devletler, bir veya daha fazla Devlette soruşturma, kovuşturma veya yargılama konusu olan meselelere ilişkin olarak yetkili makamları vasıtasıyla ortak soruşturma mercileri oluşturmak amacıyla ikili veya çok taraflı anlaşma veya düzenlemeler yapmayı değerlendireceklerdir. Bu tür anlaşma veya düzenlemelerin mevcut olmaması halinde, ortak soruşturmalar her olay için ayrı ayrı yapılacak anlaşmalarla da yürütülebilir. İlgili Taraf Devletler, topraklarında bu tür bir soruşturmanın yürütüldüğü Taraf

Devletin egemenliğine bütünüyle saygı göstereceklerdir. Gerektiğinde, Örgütün bu konuda düzenleyici işlem yapması taraf devletlerce talep edilebilir. Talep halinde Örgüt tarafından alınacak tedbirler ilgili ülkeler açısından bağlayıcı nitelikte olacaktır.

19- Taraf devletler, örgüt karar alma mekanizmalarının aldığı kararları doğrudan uygulamayı gözden geçireceklerdir. Taraf devletler böyle bir yetkiyi Örgüt organlarına verdikleri takdirde, örgüt kararları üye ülkelerde iç hukuk kurallarının üstünde sayılacak ve doğrudan uygulanır nitelikte olacaktır.

20- Her taraf devlet, bir başka devlet kişi ya da kurumlarının karıştığı yolsuzluk olaylarını öğrendiğinde, bu bilgiyi varsa belgeleriyle birlikte ilgili devletle paylaşmayı ve işbirliği yapmayı karşılıksız olarak taahhüt eder.

21- Yolsuzlukla mücadele konusunda ikili veya çok taraflı anlaşmalar yapacak olan devletler, anlaşma metninin bir nüshasını Örgüt yetkili organlarına sunmayı taahhüt eder. Örgüt organları, üyeleri arasında bu tür anlaşmaları teşvik edici uygulamaları başlatır.

22- Taraf Devletler, yolsuzluğun genel olarak toplum ve özellikle sürdürülebilir kalkınma üzerindeki olumsuz etkilerini göz önüne alarak, bu Sözleşmenin en uygun biçimde uygulanmasına olanak tanıyan önlemleri uluslararası işbirliği yoluyla, mümkün olan en geniş biçimde alacaktır.

23- Taraf Devletler, yolsuzluk konusunda zamanaşımı kavramının geçersiz olmasını sağlayacak yasal düzenlemeleri en kısa zamanda yapacaklardır.

24- Taraf Devletler, mümkün olduğu ölçüde ve uluslararası ve bölgesel örgütlerin yanı sıra birbirleriyle işbirliği içinde, aşağıdaki hususlar için somut çaba göstereceklerdir:

(a) Kalkınmakta olan ülkelerin yolsuzluğu önleme ve yolsuzlukla mücadele etme kapasitelerini güçlendirmek maksadıyla, bu ülkelerle değişik seviyelerdeki işbirliğini artırmak;

(b) Kalkınmakta olan ülkelerin etkin bir biçimde yolsuzluğu önlemek ve yolsuzlukla mücadele etmek için gösterdikleri çabaları desteklemek ve bu Sözleşmeyi başarılı bir biçimde uygulamalarına yardım etmek için teknik ve hukuki, mali ve maddi yardımı arttırmak;

(c) Kalkınmakta olan ve ekonomileri geçiş sürecinde olan ülkelere, bu Sözleşmenin uygulanması için duydukları ihtiyaçlarını karşılamaya yardımcı olmak için teknik yardım sağlamak. Bu maksatla, Taraf Devletler, Örgüt içinde oluşturulacak ayrı bir fona yeterli ve düzenli olarak katkılarda bulunmaya çaba gösterecektir. Taraf Devletler, ayrıca, iç hukuklarına ve bu Sözleşmenin hükümlerine uygun olarak, bu Sözleşme hükümleri uyarınca müsadere edilmiş suç gelirlerinin veya malvarlığının yüzde 5'ini yahut bu paraya tekabül eden meblağı, söz konusu hesaba bağışlamayı kabul eder;

(ç) Diğer Taraf Devletleri ve mali kuruluşları, özellikle bu Sözleşmenin amaçlarına ulaşmalarına yardım edebilmek için kalkınmakta olan ülkelere daha fazla eğitim programları ve modern teçhizat sağlamaya suretiyle, gerektiğinde, bu maddeye uygun olarak yürütülen çabalara katılmaya teşvik ve ikna etmek.

Temsil:

25- Her taraf devlet, yasal temsilcileri ile Örgütün organlarında önceden öngörüldüğü şekilde temsil edilmeyi, karar mekanizmalarında yer almayı, işbirliği içinde çalışmayı, gönüllü çalışmalara katılmayı taahhüt eder.

Son Hükümler:

26- Bu sözleşmenin yorumlanması ve uygulanması sırasında taraf devletler arasında çıkacak anlaşmazlıklar öncelikle karşılıklı müzakere yoluyla çözülmeye çalışılacak, çözüme ulaşılamayan konularda Örgüt İdari ve Adli Komitesi'nin düzenleyeceği rapor doğrultusunda Bakanlar Komitesi tarafından çözülecektir.

27- Bu Sözleşme, ilgili devlete Örgüt tarafından resmi yolla ulaştırıldıktan sonraki 1 yıl içinde imzalanabilir. İmzalanan sözleşme metni gerekli prosedür tamamlandıktan sonra Örgüte geri yollanır ve Örgüt Sekretaryası'na kayıt olduğu tarih itibari ile üyelik başlar.

28- Bu sözleşme, üyelerinden en az bir devletin bu Sözleşmeyi imzalaması halinde, bölgesel ekonomik bütünleşme örgütlerinin imzasına da açık olacaktır.

29- Bu Sözleşme, onaylamaya, kabule veya uygun bulmaya tabidir. Onaylama, kabul veya uygun bulma belgeleri Örgüt Sekretaryasına tevdi edilecektir.

30- Sözleşmenin herhangi bir maddesine çekince koyma hakkı bulunmamaktadır.

31- Sözleşme ellinci onaylama, kabul veya uygun görme belgesinin Örgüte ulaşmasından 60 gün sonra yürürlüğe girer.

32- Sözleşme ile ilgili değişiklik önerileri Bakanlar Komitesi sırasında üye devletler tarafından yapılabilir. Değişiklik önerileri, 5 yılda bir yapılacak olan Genel Konsey'de karara bağlanır.

33- Taraf bir Devlet, Örgüt Bakanlar Komitesi'ne yapacağı yazılı bir bildirimle bu Sözleşmeden çekilebilir. Bu tür bir çekilme, bildirimin yapıldığı Bakanlar Komitesinden bir sonraki Bakanlar Komitesi toplantısı tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir.

34- Örgüt Genel Sekreteri, bu Sözleşmenin saklayıcısı olarak tayin edilmiştir.

35- Bu Sözleşmenin İngilizce, Fransızca ve İspanyolca metinlerinin eşit derecede geçerli olduğu özgün metni Örgüt Genel Sekreteri tarafından saklanacaktır.

İlgili Hükümetleri tarafından usulüne uygun olarak yetkilendirilmiş altta imzaları bulunan tam yetkili temsilciler bu Sözleşmeyi imzalamışlardır."

Bu sözleşme hükümleri örgütün kuruluş aşamasında temel olarak yer alması gerektiği düşünülen unsurları içermektedir. Örgütün kuruluşu aşamasında kurucu ülke temsilcilerinin önerileri doğrultusunda değişiklikler ya da eklemeler yapılması mümkün olacaktır. Ancak başlangıç için bu hükümlerin yeterli olduğu düşünülmektedir.

Bu Sözleşme metni ile diğer uluslar arası örgütlerden farklı olarak neler getirildiğine kısaca bakmakta fayda vardır. Bunları sıralayacak olursak, "yolsuzluk" kavramının anayasal bir kavram haline getirilmesi, yolsuzluk konusunda "zamanaşımı" kavramının ortadan kaldırılması, yolsuzluğa adı karışan devletlerle ilgili olarak cezai yaptırımların uygulanmasına imkan veren mekanizmaların önünü açması, dünyanın tüm bölgelerindeki ülkelere açık olması ve sivil toplum temsilcilerinin de etkin olabileceği mekanizmalar önermesi, üye ülkelerde yolsuzlukla mücadelede eşgüdümü hedeflemesi ve bu amaçla tüm üye ülkelerde "Yolsuzlukla Mücadele Bakanlıklarının" kurulmasını zorunlu hale getirmesi, özel sektör yolsuzluklarını da kapsama dahil etmesi ve bununla ilgili mücadeleyi gündeme getirmesi, teftiş kurullarının özerk hale getirilmesi ve bağımsız denetim kurumlarının kurulmasına olanak tanıyacak yasal düzenlemeleri hayata geçirmeyi önermesi ve ülkeler arasında ortak araştırma ve soruşturma yapılabilmesine imkan tanıyan düzenlemeler getirmesi.

Örgütün, burada saydığımız ve Sözleşmede yer alan diğer maddelerin üye ülkeler tarafından iyi niyetle yerine getirilmesi sonucunda, yolsuzlukla mücadelede daha etkin olabileceği, yolsuzlukları tespit etmekten çok önleyici bir rol üstlenebileceğini söylemek mümkündür. Bu rol, özellikle Örgüte üye devletlerin Örgüt karar alma mekanizmalarına vereceği yetki çerçevesinde daha da şekillenecektir. Ancak şunu kabul etmek gerekir ki; Örgütün varlığı dahi, gerek ulusal gerekse uluslararası kamuoyunu olumlu anlamda etkileyecektir. Kamuoyunun böyle bir örgütün varlığından ve yerel uzantısı sayabileceğimiz "Yolsuzlukla Mücadele Bakanlıkları" nın varlığından haberdar olması bile birçok konuda önleyici etkiyi kendiliğinden sağlayacaktır. Bügün genel olarak kamuoyundaki inanç, yolsuzlukların üzerine gidilmediği ve yolsuzluk olaylarının bir şekilde kapatıldığıdır. Böyle bir örgütlenme olduğunda ise, tersine bir inancın olacağını söylemek mümkündür. Zira, gerek kişilerin, gerek kurumların gerekse devletlerin bu konulardaki şikayetleri dikkate alınarak, Örgüt mekanizmaları harekete geçirilecektir. Tabii ki üye devletlerin Örgüte verdiği yetkiler çerçevesinde. Bu yetki ve sorumluluklar da, ancak Örgüt kurulduktan sonra somutlaştırılabilecektir.

ç- Katılım Şartları

Kuruluş Bildirgesi'nde yer alan hükümlere uyan her devlet Örgüte üye olabilir. Yani, Örgütün kuruluş metninde yer alan betimlemeler ve kurallar bütününe uymayı kabul eden devletler, Örgüte üye olabileceklerdir. İdari prosedür olarak ise, birinci seçenek, herhangi bir davet mektubuna gerek olmadan, Örgüte üyelik başvurusu yapan ülkeler, formalite gereği Sekretarya tarafından hazırlanan kabul mektubunu kendi ülke parlamentolarında oy çokluğu ile onayladıktan sonra bu onay metninin Örgüt Sekretaryası'na gönderilmesi ile üyelik süreci tamamlanmış olacaktır.

Bir diğer seçenek de, örgütün kuruluşundan ve sözleşme metninden haberdar olunması amacı ile, bilinen tüm devletlere bir davet mektubu gönderilmesi sağlanacaktır. Bu çalışma, kurucu üyeler tarafından ortaklaşa yürütülecektir. Sözleşmede belirtildiği üzere, sözleşmeyi onaylama, kabul etme ve uygun bulma yollarından birini kabul eden taraf devlet, buna ilişkin beyanını ve iç hukuk sistemine göre hazırladığı resmi belgeyi, Örgüt Sekreteryasına göndererek üyelik işlemlerini başlatmış olacaktır. İlk kuruluş çalışmaları Birleşmiş Milletler bünyesinde kurulan bir alt birim tarafından yürütülecektir. Bu çerçevede bu görevin UNCDOC tarafından yerine getirilmesi beklenebilir.

d- Üyeliğin Sona Ermesi

Örgüte üye olmuş bir ülkenin örgütten ayrılması iki şekilde mümkün olacaktır. Birincisi, üye ülkenin Örgüt Sekretaryasına en az 3 ay önceden haber vermek şartı ile örgüt üyeliğinden ayrılmak istediğine dair bir mektubun sunulması ki, bunun için de üye ülke parlamentosunun çoğunlukla aldığı karara ihtiyaç vardır. İkincisi de, üye ülkenin, faaliyetleri itibari ile Kuruluş Bildirgesi'nde yer alan hükümlere uymadığı, Örgütün yetkili organlarının aldığı kararları uygulamadığı ya da yolsuzlukla mücadelede etkin çabayı göstermediği çeşitli şekillerde tespit edilen üye ülkenin, Örgüt Genel Konseyinin oy çokluğu ile alacağı karar ile üyelikten çıkarılması. Şimdi bunları biraz daha ayrıntılı inceleyelim.

(1)- Çekilme

Örgüte üye olmuş bir ülke çeşitli nedenlerle bu örgütten ayrılmak istediğinde öncelikle, buna ilişkin olarak kendi ülke parlamentosunda oy çokluğu ile bir karar almak zorundadır. Alınan karar o ülke yasalarına göre, eğer Cumhurbaşkanı ya da Devlet Başkanı tarafından onaylanması gerekiyorsa, bu onay işleminden sonra da, bu istemin Örgüt Sekretaryasına

bildirilmesi yeterlidir. Bu yazılı istemin Örgüt Sekretaryasına ulaşmasından sonraki Bakanlar Komitesi toplantısında, üye ülkenin üyeliği resmen bitmiş olur. Üye ülke, üyeliğin bittiği tarihten önce, örgüte yaptığı katkılar nedeni ile bir talepte bulunamaz. Üye ülkenin içinde yer aldığı tüm denetim ve soruşturmalara son verilir ve üye ülke kontenjanında çalışanların işlerine de son verilir. Bu ülke çalışanlarının yürütmekte oldukları projeleri, üye ülkenin üyelikten çıkma talebinin örgüte ulaşmasından sonraki 3 ay içinde bitirmeleri istenir. Görevlerin bitirilemeyeceği durumlarda, bu 3 ay içinde bu görevler diğer üye devletlere devredilir. Örgüt üyeliğinden kendi isteği ile ayrılan bir ülke, 5 yıl süre ile yeniden üyelik başvurusunda bulunamaz. 5 yıl sonra üyelik başvurusunda bulunan ülke için bu sefer, Örgüt Genel Konseyi'nin oy birliği ile alacağı karar aranır.

(2)- Üyeliğin Sona Erdirilmesi

Üyeliğin sona erdirilmesi ise Genel Konsey'in alacağı karara bağlıdır. Örgüte üye bir ülkenin, Örgütün kuruluş bildirgesinde yer alan hükümlere uymadığı, örgütün yetkili organlarının aldığı kararları uygulamadığı tespit edilen ülkelerle ilgili olarak, bu tespitlere ilişkin resmi raporların yapılacak ilk Bakanlar Komitesi'ne sunulması gereklidir. Bakanlar Komitesi'nin alacağı karar Genel Konsey'de oylanacak ve oyçokluğu ile üye devletin üyeliği sona erdirilebilecektir. Yani, örgütün uzmanları ya da denetçileri tarafından yapılan çalışmalar sonunda, örgüt kuruluş amacına aykırı hareket ettiği tespit edilen, örgüt yetkili organ kararlarını uygulamayan üye ülkeler, bu raporların Sekretarya'ya sunulmasının ardından, üye ülkenin üyelik durumu yapılacak ilk Bakanlar Komitesi toplantısı gündemine alınır. Bu süreç içinde, üye ülkenin ilgili rapora karşı savunma yapması istenebilir. Bakanlar Komitesi raporu ve savunmayı birlikte inceler ve karara bağlar. Savunma yapmak için yeterli zaman yoksa üye ülke, üyelik durumunun görüşülmesinin bir sonraki Bakanlar Komitesi Toplantısına ertelenmesini isteyebilir. Erteleme kararı da, yine yapılacak ilk Bakanlar Komitesi toplantısında verilir. Bakanlar Komitesi

yine oy çokluğu ile alacağı kararı ilk Genel Konsey toplantısına getirir. Genel Konsey, gerekli gördüğü takdirde üyeliği sona erdirebilir ya da ilgili ülkenin üyeliğini 5 yıllığına askıya alarak, durumu bir sonraki Genel Konsey toplantısında bir kez daha görüşmeyi karara bağlayabilir. Üyeliği askıya alınan ülke, Örgüt mekanizmaları tarafından izlenmeye devam eder ve tespit edilen hususlar Genel Konsey tarafından karar aşamasında yeniden değerlendirilir. Olumlu gelişme tespit edilen ülkelerin üyeliklerinin devamına karar verilebilir. Aksi durumda ülkenin üyeliği sona erer. Askı sürecinde, ülkenin hangi faaliyetler içinde yer alabileceğine ayrıca karar verilir.

3- Mali Kaynaklar ve Personel Politikası

a- Kuruluş Bütçesi

Yeni bir uluslararası örgütün kuruluş aşamasında yaşayacağı en büyük sıkıntı maddi olacaktır. Bu sıkıntıyı aşmak, o uluslararası örgütü oluşturan üye devletlerin, ya da başlangıçta kurucu üyelerin yapacağı katkıya büyük ölçüde bağlıdır. Yukarıda kurucu üye olmalarını önerdiğimiz ülkelerin yapacakları liderler zirvesinde örgütün mali işleyişinin ana kuralları temel olarak belirlenecekse de, ilk temel Birleşmiş Milletler bünyesi içinde atılacağından, ilk aşamadaki masrafların Birleşmiş Milletler bütçesinden karşılanması uygun olacaktır. Ancak, örgütün yaşadığı mali sorunlar nedeni ile ilk aşamadaki çalışmalar dışında, masrafların kurucu üyeler tarafından karşılanması önerilmektedir.

Bu çerçevede, ilk zirvenin yapılması, üye ülkelerin davet edilme süreçleri, örgüt kuruluş metninin hazırlanması ile ilgili tüm giderler gibi başlangıçtaki harcamaların Birleşmiş Milletler, sonrasında yapılacak harcamaların kurucu üyeler tarafından karşılanması uygun olacaktır. Kurucu üyeler bir sonraki yıl milli bütçelerine koyacakları belli miktardaki ödeneklerle bu masrafları karşılayabileceklerdir. İlk aşamadaki tüm yazışmaların ilgili

ülkelerin Dışişleri Bakanlıkları aracılığı ile yapılması planlanmaktadır. Dolayısı ile, öncelikle bir sonraki yıl bütçesinde Dışişleri Bakanlıkları ödeneklerinin bu örgüt kuruluş harcamaları dikkate alınarak hesaplanması esastır.

b- İşleyiş Bütçesi

Uluslararası örgütlerde uygulanan bir kural, üye ülkenin ilgili yıl mali bütçesine koyacağı bir miktar ödeneği ilgili uluslararası örgüte aktarması şeklindedir. Örnek olarak gösterebileceğimiz Birleşmiş Milletler Örgütü'nde uygulanan kural ise, yapılacak katkının üye ülkenin dünya ekonomisinden aldığı pay oranına göre hesaplanmasıdır. Yani ülkelerin katkı payları, o ülkelerin ödeme güçleri ile orantılıdır. Birleşmiş Milletler'de, ödeme gücünün belirlenmesi için, üye ülkenin gayri safi milli hasılası esas alınır ve katkı payı bütçenin yüzdesi olarak belirlenir. Ancak, örgütün bütçesi ile yapılan harcamalar arasında çok büyük farklar vardır. Örneğin, 2007 bütçesi 1,9 milyar dolar olan örgütün yıllık harcaması 15 milyar dolar tahmin edilmektedir.[298] Dolayısı ile üye ülkelerin yaptıkları zorunlu katkılar harcamalara yetmemektedir. Kalan bölüm, ülkelerin gönüllü katkılarından ve bazı Birleşmiş Milletler faaliyetlerinden sağlanmaktadır. Birleşmiş Milletler örneği, her ülkenin dünya ekonomisinden aldığı pay oranında katkı yapmasını içerdiği için adil bir sistem olarak gözükse de, belli ülkelerin örgütün bütçesinin çoğunluğunu sağlaması nedeni ile bir nüfuz oluşturma ya da egemen olma durumuna engel olunamamaktadır. Bir başka sorun da, mali sıkıntı yaşayan ülkelerin örgüte olan katkı paylarını ödeyememeleri olmaktadır. Bu da örgütün birtakım faaliyetleri gereği gibi yapamamasına neden olmaktadır.

Avrupa Birliği bütçesi ise kuruluşundan itibaren daha karmaşık bir yapı sergilemektedir. Kuruluş aşamasında kurucu üye ülkelerin kömür ve çelik

[298] http://undp.un.org.tr/unic_tur/sss_harcamalar.htm, Yararlanma Tarihi: 20.04.2008

gelirlerinden paylarla oluşturulan bütçe, zaman içinde her üye ülke için belirlenen ayrı oranlardaki katılım payı ile devam etmiş, daha sonraları da, üye ülkelerin çeşitli mal ve ürünlerden elde ettikleri gelirlerin belli miktarlarını Birliğe tahsis etmeleri ile süregelmiştir. Bazen üye ülkelerin vergi gelirleri esas alınmış, bazen bazı ürünlerin ihracatından elde edilen gelirler bazen de katma değer vergisi gelirlerinden yapılacak kesintiler dikkate alınmıştır. Dolayısı ile Avrupa Birliği bütçesi, karmaşık yapısı nedeni ile bizim örnek alacağımız bir model oluşturmamaktadır.

Kurulmasını önerdiğimiz Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü'nün en büyük harcama payı personel giderleri için olacaktır. Yani, insani yardım amaçlı ya da belli ülkelerin kalkınmalarına yönelik proje ve programlar uygulanmayacağı için, söz konusu örgütün harcamaları da daha sınırlı olacaktır. Dolayısı ile ilk aşamada, kurucu üyelerin ve sonradan üye olan ülkelerin yapacağı katkılar ile örgütün işleyişi sağlanabilecektir. Tabi asıl sorun üyelerin yapacağı katkıların nasıl belirleneceğidir. Önemli olan nokta, örgütün tarafsızlığı ile örgüte üye devletlerin örgüte yapacağı katkılar arasındaki dengenin kurulabilmesidir. Bunun zor bir hedef olduğu açıktır, ancak yine de tüm iyi niyetimizle ve özel bir amaçta birleşecek olan üye ülkelerin, sağladıkları mali katkıyı nüfuz oluşturma çabasına dönüştürmeyeceklerine olan inancımız ile, örgüt mali yapısını oluşturmaya çalışalım.

Önerilen, miktarı/oranı, yapılacak olan ilk Bakanlar Komitesi'nde belirlenmek sureti ile her ülkenin yıllık bütçesine koyacağı bir ödenek ile örgüt harcamalarının karşılanmasıdır. Örneğin; yıllık gelir/gider bütçesini 10 milyar dolar olarak belirleyen bir ülkenin örgüte katkısı, belirlenecek katkının %0,02 olduğunu kabul ettiğimizde, 2 milyon dolar olacaktır. Örgüt bütçesi, örgüte üye olacak ülke sayısı ve örgüt merkezinde çalıştırılacak personel sayısı ve yapılacak faaliyetler dikkate alınarak şekillenecektir.

Ancak; örnek bir model oluşturmak gerekirse;

Örgüte 100 ülkenin üye olduğunu varsayalım. Örgüt merkezinde kurulacak olan birimlerde her ülkeden ortalama 10 kişinin çalışacağını düşünelim. Toplam 1000 merkez personeline sahip bir örgüt olduğunu kabul edelim. Bu çalışanlardan, ikisi Sürekli Komite, biri Ekonomik ve Sosyal Komite, ikisi Adli ve İdari Komite, birisi Müfettiş ve dördü de Sekretarya personeli olarak çalışacağını varsayalım. Bu çalışanların alacakları yaklaşık ücretleri avro cinsinden şöyle belirlersek;

Sürekli Komite;	1 kişi: Aylık 5000 x 12 = 60.000
	2 kişi: 60.000x2= 120.000
Ekonomik ve Sosyal Komite;	1 kişi: Aylık 4000x12= 48.000
Adli ve İdari Komite;	1 kişi aylık: 5000x12= 60.000
	2 kişi: 60.000x2= 120.000
Merkez İnceleme Araştırma Bürosu;	1 kişi aylık: 4000x12= 48.000
Sekretarya;	1 kişi aylık 3000x12= 36.000
	4 kişi 36.000x4= 144.000
	Toplam: 480.000

Bir üye ülkenin çalışanlarına Örgüt tarafından verilecek ücret miktarı yıllık olarak ortalama 500.000 avroyu bulmaktadır. Yıl içinde yapılacak toplantılar, görevlendirmeler, büro masrafları gibi diğer kalemleri de ülke başına içine kattığımızda yaklaşık 500.000 avronun da bu tür giderler için harcanabileceği hesaplanmaktadır. Dolayısı ile bir üye ülkenin Örgüte maliyeti yaklaşık 1 milyon avro olmaktadır. Örgütün 100 üyesinin var olduğunu düşündüğümüzde örgüt bütçesinin 100 milyon avro olması

gerekmektedir. İlk aşamada, verdiğimiz örnekten hareketle, örgütün bu 100 milyon avroyu 100 üyesinden adil biçimde nasıl toplayacağına karar vermesi gereklidir. Burada, Birleşmiş Milletler'in uyguladığı sisteme yakın bir sistem olarak kabul ettiğimiz, üye ülkelerin ekonomik büyüklükleri ile doğru orantılı olarak, bütçelerine her mali yıl için koyacakları ödenekler ile örgütün bütçesi oluşturulmalıdır. Tabi, sonradan oluşacak diğer gelirler (reklam ve yayın gelirleri, gönüllü katkılar vb.) burada zikredilmemiştir.

Ayrıca, üye ülkelere uygulanacak maddi cezaların toplanacağı ayrı bir fon da kurulacaktır. Bu fon başta eğitim amaçlı olmak üzere uluslararası toplantıların düzenlenmesinde kullanılacaktır. Sivil toplum örgüt temsilcilerinin katılımının sağlanacağı bu toplantıların uluslararası kamuoyu yaratmak bakımından önemi büyüktür. Dolayısı ile böyle bir fonun oluşturulması da bir gerekliliktir.

c- Bütçenin Hazırlanması ve Uygulanması

Yıllık Örgüt bütçesi Sürekli Komite, Ekonomik ve Sosyal Komite ile Sekretarya tarafından ortaklaşa hazırlanacak, bütçe hazırlanırken Genel Konseyin kabul ettiği 5 yıllık stratejik plan hedefleri dikkate alınacak ve Bakanlar Komitesi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Harcamalar, Sürekli Komite'nin uygun görüşü alındıktan sonra Genel Sekreter tarafından yapılacaktır. İlgili mali yıl bütçesinin uygulanması ve kesin hesapları konusunda yıl sonunda Bakanlar Komitesi'ne yine Sürekli Komite ve Genel Sekreterin görüşünün de yer aldığı bir Mali Durum Raporu, Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından sunulacaktır. Bakanlar Komitesi, bu rapora göre değerlendirmesini yapacak ve gerekli gördüğü hususları Genel Sekreter aracılığı ile ilgili Komitelere yazılı olarak havale edecektir. Bakanlar Komitesi'nin öneri ve tespitleri ilgili organlarca yeni dönemde dikkate alınmak zorundadır.

Bütçeler hazırlanırken örgütün diğer organlarının teklif ve talepleri de dikkate alınacaktır. Örgütün yapacağı ihalelerde uygulanacak kurallar sonradan çıkarılacak örgüt içi yönetmeliklerle düzenlenecektir. Özel fonlarda birikecek miktarlar da aynen bütçe uygulama esaslarına tabi olacaktır.

ç- Personel Politikası

Personel politikası oluşturulurken üzerinde hassasiyetle durmamız gereken nokta, örgütün sürekli olarak merkezinde görev yapacak personelin seçilirken hakkaniyet ve eşitlik ilkesine riayet etmek olacaktır. Yani, bir ülkeden örgüt sekretaryasında 15 kişi çalışırken, bir diğer üye devletten 2 kişi çalışıyor olmayacaktır. Her ülkeden eşit sayıda personel çalıştırılması arzulanır olsa da, bunun fiili olarak gerçekleşmesinin pek mümkün gözükmemesi, daha gerçekçi bir çözümü gündeme getirmektedir. Temelde hedef, her üye ülkeden en az bir büro görevlisinin Sekretarya'da görev yapmasıdır. Ancak personel ihtiyacının üye ülke sayısından daha fazla olması durumunda, genel olarak uluslararası örgütlerde uygulanan sözlü sınav yöntemi çözüm olarak düşünülmüştür. İhtiyaca göre açılacak olan sınavlara üye ülkelerden gerekli şartları taşıyanlar, ülkelerinde çalıştıkları kurumlardan gerekli izni aldıktan sonra başvurabilecek ve sınavda başarılı olurlarsa örgütte çalışabileceklerdir. Bu durum, örgüt çalışanlarının profilini ülkelere göre değiştirebilecektir, ancak en azından bir görevli, üye ülkeden seçilmiş olacaktır. Ancak bu da bir zorunluluk olmayıp, üye ülke isterse Sekretarya'da çalışması için bir görevli önermeyebilecektir. Ancak her zaman bir kontenjan Sekretarya için bulunacaktır.

Sekretarya çalışanlarının ücretleri ve diğer özlük hakları Örgüt Bakanlar Komitesi'nin belirleyeceği şekilde düzenlenecektir. Örgüt bütçesinden yapılacak ödemelerde, bulunulan ülkenin hayat standartları ve temel ihtiyaçlar göz önünde bulundurulacaktır. Sekretarya görevlileri örgüt

bünyesinde çalıştıkları süre içerisinde kendi ülkelerinde çalıştıkları kurumdan herhangi bir ad altında ücret alamayacaklardır.

B- ÖRGÜTÜN ORGANLARI VE İŞLEYİŞİ

1- Genel Konsey (General Council)

Genel Konsey, Örgüt üyelerinin Devlet Başkanları ya da Başbakanlarının katılacağı, dünyada kurulu bulunan ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren yolsuzlukla mücadele sivil toplum örgütlerinin başkanlarının/temsilcilerinin gözlemci olarak katılabileceği, mevcut uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadele birim başkanlarının da konuşmacı veya gözlemci olarak katılabilecekleri, örgütün 5 yıllık stratejik planının oluşturulacağı, 5 yılda bir örgüt tarafından önceden belirlenen ve her seferinde farklı bir ülkede yapılacak olan bir çeşit zirve toplantısıdır. Toplantı sonuç bildirgesi ile, bu toplantıda alınacak kararlara, örgütün daha önceden yasal olarak kabul ettiği ve toplantıya davet ettiği hükümetler dışı uluslararası örgütlerin başkanları da, katıldıkları sıfatla imza atacaklardır. Örneğin; örgüt davet ettiği takdirde Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri ile Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Başkanı da toplantıya katılabilecekler ve gözlemci sıfatları ile ilgili belgelere imza atabileceklerdir. Bu belgeler bağlayıcı kararlara da ilişkin olabilecektir. Bu özellik, örgütün demokratik, katılımcı ve uluslararası kamuoyunda kabul gören bir örgüt olması açısından önem arz etmektedir. Dolayısı ile hükümet temsilcileri ile sivil toplum örgütlerinin aynı amaç doğrultusunda birleşmeleri ve ortak kararlar alabilmeleri hedeflenmektedir.

5 yılda bir devlet başkanları düzeyinde yapılacak olan bu toplantılarda, örgütün sonraki 5 yıl içinde yapacağı faaliyetler, plan ve programlar, dilek ve temenniler ile bağlayıcı kararlar alınabilecektir. Dünya kamuoyunun ilgisini çekmek açısından son derece önemli olan bu toplantılar sonunda "Küresel

Yolsuzluk Raporu" şeklinde bir metnin yayınlanması da ayrıca önem taşımaktadır. Bu rapor, toplantıda alınan kararları içermekle birlikte, son 5 yılda üye ülkelerin yolsuzluk açısından fotoğraflarını çekerek dünya kamuoyunu bilgilendirme işlevini de üstlenecektir. Dünya Su Forumu, Dünya Çevre Forumu gibi belli periyotlarla yapılacak olan bu üst düzey küresel toplantının, yolsuzlukla mücadele çalışmalarında katalizör etkisi yaratacağını söylemek mümkündür.

Genel Konseyde konuşma yapmak veya bildiri sunmak isteyen devlet başkanları veya uluslararası örgütlerin başkanları bu isteklerini Örgüt Sekretaryasına en az 6 ay öncesinden bildirmek durumundadırlar. Sekretarya, Genel Konsey toplantısının süresi ve gündemin yoğunluğuna göre bir planlama yaptıktan sonra bunu ilgili liderlere bildirmekle yükümlü olacaktır. Yapılan konuşmalar ve sunulan bildirgeler yayınlanacak raporda yer alacaktır.

2- Bakanlar Komitesi

Her üye devletin, Yolsuzlukla Mücadele Bakanlığı kurması kuruluş bildirgesinde yer alacak hususlardan biridir. Üye ülkeler kendi iç mevzuatlarında bu yeni Bakanlığın kurulmasına imkan tanıyan yasal düzenlemeyi yapacaklar ve üye ülkelerin Yolsuzlukla Mücadele Bakanları, örgütün her yıl düzenli olarak toplanacak Bakanlar Komitesi'ni oluşturacaklardır. Kuruluş aşamasında ve yeni bakanlıklar oluşuncaya kadar bu görev ilgili ülkelerin Dışişleri Bakanları tarafından yerine getirilecektir.

Yılda bir kez olağan toplanacak olan Bakanlar Komitesinin, üye ülkelerin Yolsuzlukla Mücadele Bakanlarının katılımı ile gerçekleştirilmesi ve toplantıların örgüt merkezi olan Türkiye'nin İstanbul kentinde yapılması planlanmaktadır. Yıl içinde üye ülkeler nezdinde yapılan tüm çalışmaların bir değerlendirmesinin yapılacağı bu toplantılarda, bir sonraki yılın planlamasının

5 yıllık stratejik plan çerçevesinde yapılması sağlanacak ve uygulamada görülen eksikler ve yanlış uygulamalar ya da 5 yıllık stratejik plana aykırı durumlar ortaya konularak, ilgili üye ülkelerin gerekli tedbirleri alması istenecektir. Kararların oy çokluğu ile alınacağı bu toplantılara, hükümetler dışı uluslararası örgüt temsilcilerinin de konuşmacı ya da gözlemci olarak katılmaları imkan dahilinde olacaktır. Bu temsilcilerin görüş ve önerileri yayınlanacak olan yıllık rapor içinde yer alacak ancak karar alma mekanizmasında bir yetkileri bulunmayacaktır. Yani oy verme hakkına sahip olamayacaklardır. Ancak, stratejik plana aykırı faaliyetleri tespit ettiklerinde, Bakanlar Komitesi toplantılarında bu konuda gerekli uyarıları yapabileceklerdir.

Bakanlar Komitesi Örgütün en etkin ve yetkili karar organı olacak, başta Genel Konseyin aldığı kararlar doğrultusunda çalışmalarını planlayacak ve alt birimlerden gelen talep ve önerileri değerlendirecektir. Her yıl düzenli olarak toplanacak olan Bakanlar Komitesinde konuşma yapmak isteyen Bakanlar, bu taleplerini Örgüt Sekretaryasına toplantının yapılacağı tarihten en az üç ay önce bildirecek ve Sekretarya buna göre planlama yapacaktır. Yapılan planlama ile ilgili olarak Bakanlara önceden haber verilecektir. Bakanlar Komitesi toplantı sonuçları da, bir rapor halinde Örgüt tarafından yayınlanacaktır.

Örgütün iç işleyişi ile ilgili olarak tüzük, yönetmelik ve genelgeler çıkarmak da Bakanlar Komitesi'nin görevleri arasındadır. Teknik çalışmalar ise bu düzenlemelerin ilgili olduğu birim tarafından yapılacaktır. Bu düzenlemeler yapılırken Örgütün diğer birimlerinin de görüşleri alınacaktır. Üyeliği sona erdirilecek olan ülkelerle ilgili olarak görüş raporları da Bakanlar Komitesi'nce Genel Konsey'e sunulacaktır.

3- Sürekli Komite (Permanent Committee)

Örgüt merkezinde konuşlanacak olan Sürekli Komite her üye ülkenin bir temsilcisinden oluşacaktır. Sürekli temsilciler, Dışişleri Bakanlıklarından büyükelçi seviyesinde olan diplomatlar arasından seçileceklerdir. Ülkeler seçim yaparken yolsuzlukla mücadele konusunda deneyimli, daha önce bu konuda fiilen çalışmış ya da akademik çalışma yapmış kişiler tespit etmeye çalışacaklardır. Görev süreleri 4 yıl olacak bu temsilcilerin özlük hakları ve ücretleri, çalıştıkları Bakanlık tarafından karşılanacaktır.

Haftalık olarak düzenli toplanacak olan Sürekli Komite, yıl içinde gerek ekonomik ve sosyal komitenin aldığı karar ve tavsiyeleri, gerek adli ve idari komitenin aldığı karar ve tavsiyeleri, gerekse merkez araştırma bürolarının ve yerel araştırma bürolarının raporlarını derleyip, düzenlemek, gerektiğinde Bakanlar Komitesi'ne sunmak ve örgütün yıllık ve 5 yıllık stratejik planlarını hazırlamakla görevli olacaktır. Örgütün daimi ve yerleşik organı olacak olan Sürekli Komite, Bakanlar Komitesi ya da Genel Konsey Sekretaryası tarafından kendisine iletilen konularda gerekli çalışmayı yaparak ve/veya yaptırarak hazırlayacağı raporları, Bakanlar Komitesi ve Genel Konseye sunmakla da görevli olacaktır.

İlgili ülkelerde yapılması öngörülen soruşturma, inceleme ve araştırma gibi görevler, Sürekli Komitenin onayına istinaden Genel Sekreter tarafından verilecektir. Hazırlanan raporlar Sürekli Komite tarafından değerlendirilmek üzere Genel Sekreterlik Makamına sunulacaktır. Genel Sekreter gerekli görürse kendi görüşünü de ekleyerek, raporu Sürekli Komiteye en geç bir hafta içinde sunacak ve Sürekli Komite de raporları inceleyip kararını en geç bir ay içinde verecektir. Kararın niteliğine göre, konu ile olarak ilgili Örgüt Makamına gereğinin yapılması için tebliğ edilmesi sağlanacaktır. Sürekli Komite, Genel Sekreterin belli ülkeleri ilgilendiren kararları, bu ülkelere tebliğ

etmesini ve diğer ülkelerin de gelişmelerden haberdar olmalarının sağlanmasını takip edecektir.

Sürekli Komite Örgütün yürütme organı niteliğindedir. Sürekli Komiteye başkanlık edecek olan temsilciler, üyeler arasında yapılacak oylama ile oyçokluğu usulü ile bir yıllığına belirlenecektir. Sürekli Komite Başkanının herhangi özel bir görevi olmayacak, yalnızca Komitenin düzenli olarak toplanması, toplantıların belli bir düzen içinde sürdürülmesi ve Örgütün diğer organları ile yapılacak olan yazışmaları yürütmesi gibi sorumlulukları olacaktır. Üst üste aynı kişinin ve aynı ülke temsilcisinin Komite başkanı olması mümkün olmayacaktır.

4- Sekreterya (Secretariat)

Örgütün bir Genel Sekreteri olacaktır. Görevi, teknik olarak büro hizmetlerini görmek ve örgütün çeşitli organları arasındaki iletişim ve uyumu sağlamak olan Sekretarya'nın, üye ülkeler ile yapılacak olan yazışmaları ve diğer iletişimi de yürütmesi sağlanacaktır. Örgüt merkezinde konuşlanacak olan Sekretarya'da, mümkün olduğunca üye ülkelerin hepsinden bir büro görevlisinin çalışması temin edilecektir. Bu görevliler uluslararası memur statüsünde çalışacaklardır.

Sekretarya'da görevlendirilecek olan büro görevlileri, örgüt tarafından ihtiyaca göre belirlenecek sayıda olmak üzere, eşitlik ve liyakat ilkesine göre seçileceklerdir. Performansa dayalı ve sözleşme temelli bir istihdam politikası yürütülecek olan Sekretaryada her yıl sonunda yapılacak değerlendirme ile başarılı personelin sözleşmeleri uzatılacak, performansı yeterli görülmeyen personelin işine son verilebilecektir. Özlük hakları ve ücretleri Örgüt tarafından karşılanacak olan bu personel, Örgüt içinde aralıksız 15 yıl çalıştığı takdirde uluslararası daimi personel statüsüne kavuşacaktır. Bu personel politikası, örgütün kurumsallaşması açısından önem arz etmektedir.

Örgüt Genel Sekreteri, üye ülkelerin göstereceği adaylar arasından Genel Konsey tarafından 5 yıllığına seçilecek ve Örgütü temsil etme hakkına sahip olacaktır. Görev süresinin uzatılması ya da başka bir dönem yine aynı kişinin ve aynı ülke temsilcisinin seçilme şansı olmayacaktır. Yani bir ülke temsilcisi Genel Sekreterlik yaptıktan sonra, bir daha aynı ülkeden Genel Sekreter atanamayacaktır. Genel Sekreter, örgüt içi birimlerin işleyiş ve düzenini sağlamakla beraber, örgütün diğer uluslararası örgütlerle olan ilişkilerini yürütme görevini de üstlenecektir. Örgüt bütçesi de, Sürekli Komite ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile birlikte Sekretarya tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Komitesi tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir.

Örgüt Genel Sekreterinin işleyişle ilgili diğer görevleri Örgüt içinde yetkili organlarca çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve genelgelerle belirlenecektir. Bu konuda Birleşmiş Milletlerin memur-personel yönetmeliklerinin esas alınabileceği bir sistem belirlenmesi mümkündür.

5- Ekonomik ve Sosyal Komite (Economic and Social Committee)

Her üye ülkenin ekonomi ile ilgili Bakanlıklarından, konusunda uzman birinin temsil edileceği Komitenin, Örgüt Merkezinde ve Örgüt binasında konuşlanması ve aylık olarak düzenli toplanması planlanmaktadır. Örgüte üye ülkelerin ekonomik ve sosyal verilerinin toplanıp derleneceği ve yolsuzluk kriterlerine göre değerlendirileceği bu Komite, aylık toplantılarının yanı sıra, kendisine Bakanlar Komitesi ya da Sürekli Komite tarafından verilecek olan diğer görevleri de yapmakla yükümlü olacaktır. Ayrıca bütçe hazırlık toplantılarına katılacak ve uygulanma sonuçlarına ilişkin yıllık mali raporları hazırlayacaktır.

Yolsuzluk konularında gerek üye devletlerden gerekse sivil toplum kuruluşlarından gelecek olan müracaatları kabul edip, gerekli inceleme ve araştırmayı örgütün diğer birimleri ile koordineli şekilde yapıp, sonuçları

değerlendirdikten sonra hazırlayacağı raporu Sürekli Komiteye getirerek bir karar alınmasını talep edebilecek ya da konu ile ilgili görüşünü sunacaktır. Sürekli Komitenin kararına göre, gerekiyorsa işlemlerin başlatılması ve sonuçlarını takip etmek de Ekonomik ve Sosyal Komitenin görevi olacaktır.

Örgütün, önceden planlanan çerçeve içinde sosyal faaliyetlerini de bu Komite hazırlayacak, düzenleyecek ve sonuçlandıracaktır. Örneğin, üye ülkelerde yolsuzluk konusunda bilinçlendirmeye yönelik eğitim faaliyetlerinin yapılması, çeşitli organizasyonlar yaparak kamuoyunun konuya olan ilgisinin arttırılması, yine çeşitli organizasyon ve faaliyetlerle örgüte mali kaynak yaratılması gibi iş ve işlemler de bu Komite tarafından yürütülecektir.

6- İdari ve Adli Komite (Administrative and Justice Committee)

Her üye ülkenin, merkezde görevli bir yerel yöneticisinden ve merkezde bulunan adliye mensuplarından birer temsilciden oluşacak bu Komite, örgüt merkezinde konuşlanacak ve olağan olarak ayda bir toplanacak olup, örgütün ilgili olduğu tüm yolsuzluk konularında kendi ülkelerinin yetkili makamları ile irtibatlı olacaklardır. Komiteyi oluşturan ülke temsilcileri seçilirken yolsuzlukla mücadele konusunda çalışmalar yapmış, deneyimi olan kişiler tercih edilecektir.

İdari konuları takip etmek üzere, ilgili ülkenin mülki idare amiri ya da belediye başkanları arasından bir kişinin İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile seçilmesi ile görevlendirilecek olan bu görevliler Örgüt merkezinde 2 yıl süre ile görev yapacak ve tekrar seçilmeleri mümkün olmayacaktır.

Adli konuları takip etmek üzere de yine ilgili ülkenin hakim-savcı sınıfında olan görevlileri arasından bir kişinin Adalet Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile seçilecek olan bu görevliler de Örgüt merkezinde 2 yıl

görev yapacak ve görev bitiminde bıraktıkları kadro ve ünvanla çalışmaya kendi ülkelerinde devam edeceklerdir.

Adli ve İdari Komite, üye devletler arasındaki yolsuzlukla ilgili anlaşmazlıkları, örgütün diğer örgütlerle ya da üye ülkelerle ya da üye olmayan ülkelerle olan hukuki anlaşmazlıklarını çözme konusunda gerekli çalışmaları yapmakla görevli olacaklardır. Üye devletler, bu Komiteye şikayetçi olabileceği gibi, uluslararası sivil toplum kuruluşları ve uluslararası şirketler de yasal temsilcileri aracılığı ile bu Komiteye başvuruda bulunabileceklerdir. Konusu yolsuzluk olan tüm bu başvurular, uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde çözülmeye çalışılacak, uluslararası hukuk disiplininin getirdiği tüm meşru yollar bu çerçevede kullanılabilecektir. Kişilerin yapacağı şikayetler de dikkate alınacak ve gerekli araştırma yapıldıktan sonra gerekiyorsa soruşturma ve kovuşturmaya başlanacak ve ilgilisine de bilgi verilecektir.

Herhangi bir yolla Komiteye ulaşan yolsuzluk şikayetlerinin Komite tarafından incelenmesi sonrasında, bir suç ya da suç unsuru tespit edildiğinde, Komite, öncelikle hazırlayacağı raporu Bakanlar Komitesi'ne sunacak, Bakanlar Komitesi, ilgili ülkeyi kendi meri yasaları çerçevesinde gereğini yapması için uyaracaktır. Burada beklenen konu ile ilgili olarak ilgili ülke iç hukuk mekanizmalarının sonlandırılmasıdır. Yani en üst yargı organının kararının vermesi beklenmelidir. Gereği yapılmadığı takdirde ya da iç hukuk yolları tükendiği halde bundan tatmin olmayan taraflar konuyu örgütr götürdüklerinde, Örgüt kendi iç mekanizmalarını çalıştırmaya başlayacaktır. Bu mekanizmalardan ilki, konusu suç olan araştırmanın, dünya kamuoyunun bilgisine sunulmak üzere bilinen tüm yollarla yayınlanacak olmasıdır. Örneğin; adı ciddi bir yolsuzluk olayına karışmış x ülkesinin z şirketi ya da görevlileri ifşa edilerek, ilgili şirketin kamuoyunda itibarının sarsılması sağlanacak, böylece ekonomik yönden de gerekli darbe vurulmuş olacaktır.

Aynı şey, uluslararası bir şirket ve görevlileri için ya da bir kamu kurumu ve kamu görevlisi için de söz konusu olacaktır.

Bir diğer örgüt mekanizması olarak, devlet bazında adı yolsuzluğa karışan ve Adli ve İdari Komite tarafından suç unsuru tespit edilen durumlarda, ilgili üye devletin Örgüte üyeliğinin askıya alınabileceği gibi, o ülkenin Örgüt nezdinde çalışanlarının görevlerine son verilerek ülkelerine geri gönderilmeleri temin edilebilecektir. İlk bakışta, basit gibi görünen bu çözümlerin aslında, dünya kamuoyunun etkinliği ve ilgisi dikkate alındığında çok da küçük boyutta olamayacağı açıktır. Bir ülke görevlisinin görevine son verilerek geri gönderilmesi, o ülkenin uluslararası kamuoyundaki imaj ve itibarını ciddi anlamda zedeleyecek, yolsuzluğun tespit edildiği ülkelerle veya şirketlerle, iş çevrelerinin iş bağlantıları yapma ihtimali zayıflayacaktır. Zira, her şirket, bu yolsuzluğun olumsuz etkilerinin kendilerine de bir gün yansıyabileceği ihtimalini dikkate alacaklardır.

Yolsuzluk konusunda bir şikayete maruz kalan ve yapılan inceleme sonucunda ciddi suç unsurlarına rastlanan, ve bu unsurları ortadan kaldırma yönünde iyi niyet girişiminde bulunmayan ülkelerin, örgütten çıkarılmaları da bir başka mekanizma olarak düşünülmektedir. Bu şekilde çıkarma, Bakanlar Komitesi'nin teklifi ve Genel Konseyin kararıyla gerçekleşebilecektir. Genel Konseyin 5 yılda bir yapılıyor olması, ilgili ülkenin gerekli düzeltmeleri yapmasını sağlamak açısından o ülkeye ihtiyacı olan süreyi vermek açısından da önemli bir husus olarak değerlendirilmektedir. Bu durumda olan bir ülkenin değerlendirmesi, her yıl Bakanlar Komitesi tarafından yapılacak ve gerekli düzeltmeler gerçekleşmediğinde Genel Konsey tarafından üye ülkenin üyeliğine son verilebilecektir.

Bir diğer yaptırım olarak, yolsuzluğun tespit edildiği devlet ya da uluslararası kurum ve kuruluşlarına maddi cezaların uygulanması önerilmektedir. Örgüt prosedürlerine uygun olarak İdari ve Adli Komitece

tespit edilecek ve Bakanlar Komitesi tarafından verilecek cezalar tahsil edilirken, para Örgüt bünyesinde açılacak ayrı bir hesaba yatırılacak ve Örgütün diğer ortak faaliyetlerinde kullanılacaktır. Örneğin, bir ülkenin x Bakanlığında görevli bir personelin yolsuzluğa karıştığı tespit edildiğinde bu ülkeye maddi bir ceza uygulanacak ve iç hukuk imkan veriyor ise cezanın ilgiliye rücu edilmesi sağlanacaktır.

Örgütün, iç hukukun üstünde yer alacak hukuki düzenlemeler yapabilmesi ise, taraf devletlerin bu konuda örgüt organlarına vereceği yetkilerle mümkün olabilecektir. Taraf devletler böyle bir yetkiyi verdikleri takdirde örgüt kararları üyeleri nezdinde bağlayıcı olacaktır. Ancak, tarafların kendi yetkilerini bir örgüte vermek istemeyecekleri tezinden hareket ettiğimizde ise, yukarıda saydığımız diğer tedbirlerin etkin olabileceğini söylemek mümkündür. Zira, uluslar arası kamuoyunda yolsuzluk yapılan devlet olarak anılmak ya da bundan dolayı maddi cezalara maruz kalmak ciddi yaptırımlar olarak kabul edilmelidir. Ayrıca Örgüt, cezai yaptırımların takibini yapacak ve gerektiğinde ilgili ülke yetkili makamlarının yazılı olarak uyarılmasını isteme hakkına sahip olacaktır.

Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü içinde, Birleşmiş Milletler Uluslararası adalet Divanı gibi bir mekanizma kurmanın zorlukları çok açıktır. Kaldı ki, Adalet Divanının aldığı kararların uygulanabilirliği bile tartışılmaktadır. Bizim burada temel aldığımız ve baştan kabul ettiğimiz ana fikir, üye ülkelerin yolsuzlukla mücadele konusunda iyi niyetli iradelerini göstermiş olmaları ve bu konuda yapılacak olan çalışmalara koşulsuz şartsız katılmalarıdır. Dolayısı ile böyle bir konuda irade beyanında bulunarak örgüt üyesi olan bir devlet için en büyük yaptırım, kendi ülkesindeki resmi ya da özel kurumlar içinde çıkan bir yolsuzluk nedeni ile örgüt dışında kalması olarak değerlendirilmektedir. Zira, gerek her yıl yayınlanacak olan Küresel Yolsuzluk Raporlarında ülkelerin yolsuzluk durumları açıkça ortaya konacak, gerekse üyelikten çıkarılan bir ülke dünya kamuoyu tarafından bilinecektir.

Böyle bir ülkenin uluslararası alanda kaybedeceği prestiji kestirmek pek de zor değildir. Yolsuzlukların yaygın olduğu bir ülkede iş yapmak isteyen gerek yerel gerekse uluslararası şirketlerin azalacağını hatta belki de hiç kalmayacağını söylemek mümkündür. Çünkü, güven ve istikrar bugün ekonomi dünyasının en başta olmazsa olmaz koşullarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Yolsuzluğun daha az olduğu bir ülkede yatırımın ve üretimin daha çok olmasını beklemek bugünkü ekonomi kuralları içinde daha mümkün gözükmektedir.

Yolsuzluğun, belki belli ölçülerde buna sebep olan şirkete ve yetkilisine kazandıracağı söylenebilir, ancak sonuçta kaybedecek olan yine o şirket ve görevliler olacaktır. Şirketlerin yolsuzluk nedeni ile itibar kaybettiği Uluslararası denetim, vergi ve danışmanlık şirketi Pricewaterhouse Coopers tarafından yapılan bir araştırma sonucunda açıklanmıştır. Üst düzey yöneticilerin %55'inin yolsuzlukların ortaya çıkmasından sonra şirket itibarında ciddi düşüş olduğunu ifade ettikleri belirtilen raporda, yolsuzluk neticesinde yaşanan maddi zarar ne derece önemliyse şirket itibarında yaşanan kaybın da bir o kadar önem arz ettiği belirtilmektedir.[299] Dolayısı ile ister kamu kurumu olsun ister özel şirket, adı yolsuzluğa karıştığı takdirde bunun dünya kamuoyuna açıklanmasının ilgililere vereceği zararlar ortadadır. Ne bir ülke yönetimi kendi kamu kurumunun bu şekilde ilan edilmesini, ne de bir özel şirket dünya kamuoyunda adının yolsuzluklarla anılmasını isteyecektir. Bu nedenle Örgütün bu yaptırımının da üye ülkeler nezdinde etkili olacağı düşünülmektedir.

Yaptırım mekanizmalarından birisinin de ilgili ülkenin kredi notunun düşürülerek dış yardım kaynaklarının azaltılması olabilecektir. Yani, sözleşme kapsamında herhangi bir yolsuzluk olayının meydana geldiği ülke, örgütün öngördüğü tedbirleri alıp uygulamadığı takdirde, IMF ya da Avrupa Yatırım Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların hibe ya da şartlı

[299] "Her 100 şirketten 40'ı kamuda rüşvet vermediği için ihale kaybediyor", Radikal (25 Mart 2008)

bağışlarından yararlanamayacak, ya da kredi alma şartları zorlaştırılacaktır. Bu mekanizmaların ayrıntıları Örgüt yetkili organlarınca ortaklaşa düzenlenecektir. Bu yaptırımın da, küreselleşen ekonomik ilişkiler çerçevesinde etkili olacağını söylemek mümkündür. Çünkü, bugün hemen her devlet söz konusu dış yardım veya kredilerle iş yapmak zorundadır. Bu kredilerin ya da yardımların kesilmesinin ilgili ülkenin ekonomisinde yapacağı tahribatı kestirmek de güç değildir.

7- Geçici Komiteler (Temporary Committees)

a- Merkez İnceleme- Araştırma Bürosu (Central Bureau of Investigation and Research)

Her üye ülkenin seçtiği birer müfettişten oluşacak bu Büro, Örgüt merkezinde konuşlanacaktır. Bakanlar Komitesinin uygun gördüğü ülkelerde gerekli araştırma ve incelemeyi yapmakla görevli olan bu müfettişler, raporlarını Genel Sekreter aracılığı ile Bakanlar Komitesine sunacaklardır. Her araştırma ve incelemeye en az iki farklı ülke müfettişi görevlendirilecek ve yerel araştırma bürolarından gerekli her türlü desteği alabileceklerdir. Sürekli Komite, müfettiş raporlarını inceledikten sonra, gerekli gördükleri konularda karar alınması için konuyu Bakanlar Komitesine sunabileceklerdir. Acil olarak yapılması gereken uygulamalar, Genel Sekreterin de bilgisi dahilinde Sürekli Komite tarafından yerine getirilecek, ilgili ülke Bakanlığı haberdar edilecek ve konu her halükarda, ilk yapılacak Bakanlar Komitesi'nde gündeme getirilecektir.

Uluslararası müfettiş diyebileceğimiz bu görevlilere Sürekli Komite tarafından görevler verilecek, ancak Bakanlar Komitesi'ne karşı sorumlu olacaklardır. Atanmaları da Bakanlar Komitesi tarafından yapılacaktır. Üye ülkelerin Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının müfettişleri arasından önerdiği adaylar içinden, Bakanlar Komitesi'nce seçilecek müfettişler büroda

görev yaptıkları süre içinde uluslararası memur statüsünde çalışacaklardır. Aynı Bakanlık müfettişinin üst üste seçilmesi mümkün olmayacaktır.

Özlük hakları da Örgüt tarafından yine görevli oldukları süre için belirlenecektir. 3 yıl için görev yapacak olan müfettişler görev sonunda ülkelerinde ayrıldıkları kurumda ve statüde çalışmaya devam edeceklerdir. Müfettişlerin 3 yıl sonunda, Örgütte tekrar aynı görevi sürdürmeleri de mümkün olmayacaktır. Seçilecek müfettişlerin hangi şartlara haiz olacakları Örgüt tarafından önceden belirlenecek, buna uygun olarak gösterilen adaylar arasından Bakanlar Komitesi'nce seçim yapılacaktır.

Sekretarya içinde oluşturulacak bir birim yalnızca Müfettişlerle ilgili iş ve işlemleri yürüteceklerdir. Raporların yazılması, yazışmaların yapılması, yapılacak gezilerin planlanması ve düzenlenmesi bu birim tarafından yürütülecektir.

Müfettişlerin bağımsız çalışmaları büyük önem taşımaktadır. Bu bağımsızlığın sağlanması için örgüt gerekli önlemleri alacaktır. Müfettişlerin inceleme ve araştırmalarını etkilemeye çalışan ya da etkileyen kişi ve kurumlar tespit edildiğinde ciddi yaptırımlar söz konusu olacaktır. Buna imkan veren müfettişlerin de görevlerine son verilecek ve hapis cezasına varan cezalar uygulanacaktır.

b- Yerel İnceleme- Araştırma Büroları (Local Investigations Bureaus)

Üye ülkelerin, Yolsuzlukla Mücadele Bakanlığı'nda kurulacak bu büroların faaliyet alanı, tamamen Örgüt çalışma ve faaliyet alanları ile ilgili olacaktır. Örgüt Sekretaryasının ya da örgütün diğer birimlerinin kendilerine tevdi ettiği konular hakkında yerel düzeyde araştırmalar yaparak

sonuçlandıracaklardır. Bürolar, iş ve işlevlerin çeşitliliğine göre isimlendirilecek ve konusunda uzman kişilerden oluşturulacaklardır.

İhtiyaç halinde bulunduğu ülkede gerekli araştırma ve soruşturmaları yapacak olan bu bürolar, raporlarını Bakanlık aracılığı ile Örgüt Sürekli Komitesine sunacaklardır. Örgüt Sürekli Komiteleri gerekli değerlendirmeyi yaptıktan sonra konunun yeniden incelenmesini istiyorsa, gerekiyorsa merkezden birini de görevlendirerek, Yerel Büro ile işbirliği yapmak sureti ile yeni bir araştırma yapılmasını isteyebilecektir. Her iki durumda da Sürekli Komite, yerel araştırma bürolarının yaptıkları araştırmaların sonuçlarını rapor halinde Bakanlar Komitesi'ne sunmak durumundadır. Bakanlar Komitesi de, herhangi bir konunun bir ülke yerel bürosu tarafından incelenmesini isteyebilecek, bu konuda gerekli çalışmanın yapılmasını Sürekli Komite'den isteyebilecektir.

Özlük hakları olarak Bakanlığa bağlı olacak olan yerel büro görevlileri, gerektiğinde merkez araştırma büro görevlileri ile ortak çalışma içinde olabilecekler, bu konuda Örgütün talebi ve ilgili ülke Bakanlığının onayı yeterli olacaktır. Yerel araştırma bürolarında teknik işleri yürütecek büro görevlileri yanında, asıl işi yapacak olanlar yine müfettişler olacaktır. Yine Adalet, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarında görevli müfettişlerden oluşturulacak bu bürolar, gerek örgütün gerekse ilgili Bakanın kendilerine tevdi ettiği konuları araştırıp rapor hazırlamakla görevli olacaklardır. Bu bürolarda görevli müfettişlerin iş konuları, tamamen örgüt bağlantılı iş ve işlemler olacaktır. Kısaca, örgütün tespit ettiği konularda araştırma ve incelemeler yapmak temel görev olmakla birlikte, ilgili Bakanın yine Örgütle bağıntılı işlerde vereceği görevleri sonuçlandırmak da bu müfettişlerin görevlerinden olacaktır.

İlgili ülkenin devlet başkanı, başbakanı ya da doğrudan parlamentosu tarafından herhangi bir yolsuzluk konusunun araştırılması ve

sonuçlandırılması ise, ilgili ülkelerde kurulmasını önerdiğimiz Yolsuzlukla Mücadele Bakanlığının diğer birimleri tarafından yerine getirilecektir. Sonuç olarak, Yerel Araştırma Büroları, ilgili ülkenin Yolsuzlukla Mücadele Bakanlığı'nda konuşlanmakla birlikte, yalnızca Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü ile ilgili iş ve işlemleri takip edecek, bu örgütün verdiği görevleri yerine getirecektir. Ancak, Örgütün talebi üzerine gerekli görevlendirme ilgili Bakan tarafından yapılacaktır.

C- YOLSUZLUKLA MÜCADELE BAKANLIKLARI

Örgüt kuruluş bildirgesinde de yer alması düşünülen ve örgüte üye olan tüm ülkelerin kurması gereken Yolsuzlukla Mücadele Bakanlıkları, gerek ülke içindeki tüm yolsuzluklarla mücadelede etkin bir rol üstlenecek, hem de yeni kurulacak örgütle olan ilişkilerde ana rolü oynayacaktır. Örgütle organik bir bağı olmayacak olan bu Bakanlıklara burada değinmemizin nedeni, getirdiğimiz yeni örgüt modeli doğrultusunda, örgüte üye olacak tüm ülkelerde Yolsuzlukla Mücadele Bakanlıkları kurulmasının öngörülmesidir. Böyle bir oluşumun Bakanlık düzeyinde önerilmesinin en büyük sebebi, yolsuzlukla mücadeleye verilen önemin bir göstergesi olması ve mücadelenin siyasi anlamda kurumsallaşmasının sağlanmasıdır.

Bazı ülkelerdeki belli girişim ve oluşumlar dışında çoğu ülkede yolsuzlukla mücadele konusunda böyle bir teşkilatlanmanın olmadığını görmekteyiz. Bazı Bakanlıklar içinde yer alan birim, büro ya da komiteler şeklinde yürütülen yolsuzlukla mücadele çalışmalarına daha büyük bir önem vermek ve etkin sonuç alabilmek için böyle ciddi bir yapılanmanın gerekli olduğu düşünülmektedir. Örgüte üye olmakla zaten bu konudaki iradesini ortaya koyacak olan ülkelerin, kendi ülkelerinde de böyle bir teşkilat yapısını kurmaktan çekinmemeleri beklenmektedir.

Yolsuzlukla Mücadele Bakanlıklarının kurulmasının gerekliliğini yadsımak mümkün değildir. Bugün birçok uluslararası örgüt, kuruluşu sırasında hiç ilgisi olmadığı halde bugün yolsuzlukla ilgilenmekte, mücadele için birimler kurmakta ve çeşitli faaliyetler içine girmektedirler. Barışı temin etmek ve kalıcı kılmak için kurulan Birleşmiş Milletler, özünde ekonomik birlik topluluğu olan Avrupa Birliği, yine siyasi bir oluşum olan Avrupa Konseyi gibi uluslararası ve uluslar üstü örgütlerin, bugün yolsuzlukla mücadele için çeşitli bürolar ya da birim ve komiteler kurması, konunun artık yadsınamayacak kadar önemli bir hale gelmesinin doğal sonucudur. Dolayısı ile, aslında ne kuruluş hedeflerinde ne de sonraki yapılanmalarında yolsuzluğa yer vermeyen birçok örgüt bugün, bu konuda ciddi faaliyetler içine girmişse, bunun ülkesel bazda yerel yansımasının Bakanlıklar olması beklenmelidir.

Madem ki örgütler, yolsuzlukla mücadelede etkin adımlar atmaya çalışıyorlar ve bu örgütleri devletler oluşturuyor, o zaman bu devletlerin, kendi ülkelerinde de gerekli çalışmalara yeni yapılanmalar ile başlamaları gerekmektedir. Bunun da ilk aşamada yolu, üye ülkelerde yalnızca bu alanda faaliyet gösterecek Bakanlıkların kurulmasından geçmektedir. Ancak o zaman, ülkelerin bu konuda samimi ve içten iradelerini görmek mümkün olabilecektir. Bizim kurulmasını önerdiğimiz uluslararası örgütün, işler ve etkin hale gelebilmesinin en önemli unsurlarından birinin de, üye ülkelerde kurulacak olan bu Bakanlıklar olacağı çok açıktır. Bu bakanlıkların kuruluşu, teşkilat yapısı, işleyiş şekilleri ve görevleri gibi hususlar, ilgili ülke yasal mevzuatları dikkate alınarak, Örgüt yetkili organları önderliğinde şekillendirilecektir. Bu konuda Örgütün etkili olması, üye ülkeler arasında uyum ve işbirliği sağlanması açısından önem taşımaktadır. Aksi takdirde, aynı adı taşıyan ancak çok farklı iç yapı ve işleyişlere sahip Bakanlıkların düşündüğümüz şekli ile başarılı olması mümkün değildir. Bu nedenle, Bakanlıkların kuruluş aşamasında, üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan örgüt organlarının ortak kararlarının önemi büyüktür. Başarı, ancak böyle ortak bir yaklaşım ile sağlanabilecektir.

SONUÇ

En genel anlamı ile sahip olunan yetki ya da gücün özel çıkarlar elde etmek için kötüye kullanılması olan yolsuzluğun, tüm dünyadaki etkilerinin ne kadar büyük boyutlarda olduğunu görmüş bulunmaktayız. İlk insan ve ilk devletlerden itibaren yaşanan güç mücadelesinin bir nevi sonucu olan yolsuzluk, sahip olunan yetki ve gücün büyüklüğü ile orantılı hale gelmiştir. Ne kadar çok yetkiniz varsa o kadar yolsuzluğa açık, ne kadar gücünüz varsa o kadar yolsuzluk fırsatına sahip konumdasınız demektir.

Küreselleşen dünyamızda devletler arası siyasi ve ekonomik ilişkilerin, gelişmekle birlikte çok karmaşık hale gelmesi ve bunun sonucunda elde edilmek istenen menfaatlerin artması, yolsuzluğu uluslararası bir sorun haline getirmeye yetmiştir. Özellikle, kalkınmakta olan demokratik devletlerin zayıf yönlerini çok iyi değerlendiren yolsuzluk ögeleri, toplumları fakirleştirmekte, insanların alacakları kamu hizmetinin kalitesini ve niceliğini azaltmakta, nihayetinde belli kişi ve kurumların maddi-manevi haksız zenginleşmesine sebep olmaktadır. Böylece, dünya genelinin refah düzeyi ve kalkınması da olumsuz yönde etkilenmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri eski başkanlarından Jimmy Carter IT 2004 yılı Küresel Yolsuzluk Raporunda kaleme aldığı bir yazısında "artık demokrasilerin rüşveti, zimmeti ve ahlaksızlığı tolere edemeyeceklerini, hele de bunlar fakirleri yaralarken" diyerek, aslında gelişmiş demokrasilerde yolsuzlukların olmaması gerektiğini açıkça ifade etmektedir. Aynı kitapta yer alan makalesinde Etik Küreselleşme Girişimi Direktörü Mary Robinson, yolsuzluğun insan hakları ihlallerini artırdığını ve birçoklarının yaşamını doğrudan etkilediğini ifade etmektedir. Robinson, "bireyler veya aileler yiyeceğe, eve, mülke, eğitime ve işe ulaşmak ve kültürel hayata katılmak için rüşvet vermek zorunda kaldıklarında, temel insan hakları yok olmuştur" diyerek, yolsuzluğun olumsuz muhtemel sonuçlarını ortaya koymakta ve

insan hakları konusunda yapılan çalışmalar ile yolsuzluk karşıtı mücadelenin birbiri ile bağlantılı olduğunu ve karşılıklı faydanın sağlanabileceğini vurgulamaktadır.

Gerçekten de artık yolsuzluk bir insan hakkı ihlalinin konusudur. Rüşvet verilmeden iş ve işlemlerin yapıldığı devlet dairelerine sahip olmak, rüşvet alıp verenin ağır cezalarla cezalandırıldığı bir adalet sistemine sahip olmak, vergi kaçıranların en kısa zamanda tespit edilerek yargı önüne çıkarılacağı ve ağır cezaların uygulanacağını bilerek yaşamak, ihaleye fesat karıştıranların bir daha ihalelere giremeyeceğinin güvencesini hissederek ihalelere hazırlanmak, bir insanın sahip olması gereken en temel insan hakları içinde sayılabilir. İnsan hakları da bireylerin en vazgeçilmez yaşam ögeleridir. Bu yaşam ögeleri, yolsuzluklar yoluyla ihlal edildiğinde insan yaşamı da doğrudan zarar görecektir.

Bireylerin haklarının gasp edilmesi, o toplumun haklarının hiçe sayılması anlamına gelmektedir. Bu nedenledir ki, devletler varlık sebepleri olan halklarının, kendi ülkeleri içinde rahatça ve özgürce yaşamalarını istiyorlar ise, yolsuzlukla mücadele etmek ve önlemek zorundadırlar. Bu zorunluluk nedeni ile, devletler ulusal düzeyde bazı çalışmalar yaparken bu konuda uluslararası işbirliği ve koordinasyonun gerekliliğinin farkına vararak, uluslararası mekanizmaların içinde de yer almaya başlamışlardır. Belli uluslararası örgütler ve kuruluşlar da ulusal düzeydeki çalışmaların yetersizliğini görerek, bu mücadelede öncü rol üstlenmeye çalışmışlardır. Bu çerçevede başta Birleşmiş Miletler olmak üzere OECD, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Dünya Bankası gibi birçok uluslararası örgüt ve kuruluş yeni stratejiler geliştirmişlerdir. Yolsuzlukla mücadele konusunda geliştirilen stratejiler ise bazen yetersiz alt yapı, bazen eksik düzenleme, bazen de uygulanamama nedeni ile tam başarılı olamamıştır.

Uluslararası örgütlerin geliştirdiği yolsuzlukla mücadele stratejilerinden bazıları dünyanın çeşitli yerlerinde kısmen uygulanmaya çalışılmaktadır. Her ülke yönetimi kendi sistemi içinde uygun gördüğü ya da başarabildiği kadarı ile bu mücadele yollarından birini ya da birkaçını uygulamaktadır. Zaten tüm bu yöntemler, iyi bir planlama ve açık bir siyasi irade ile uygulanıyor olsaydı, yolsuzluk diye bir kavram kalmazdı. Ancak, ne yazık ki, bu sevimsiz ve her geçen gün daha da hayatımıza giren kavram, tüm mücadelelere ve belki de savaşa rağmen varlığını sürdürmektedir. Öyle gözükmektedir ki; küreselleşen dünyamızda bir çınar ağacının kökleri gibi yaygın ve sağlam bir şekilde varlığını sürdürmeye de devam edecektir.

Yolsuzlukların tamamen ortadan kalkmasını düşünmek hayalperestlik olacaktır. Ekonomi alanında Nobel Ödülü almış olan Gary Becker, Business Week'teki köşesinde yazdığı yazılardan birinde, devlet ortadan kaldırılırsa yolsuzluğun da kaldırılmış olacağına işaret etmiştir. Devletler ortadan kaldırılamayacağına göre yolsuzluklar da devam edecektir. Yine de, ümit edilmesi gereken şey, yolsuzlukların tüm dünyada azaltılarak insanlığı onun olumsuz etkileri ve sonuçlarından korumak olmalıdır.

Toplumlar yolsuzluğu azaltabilmek için birçok şey yapabilirler; ancak tek başına hiçbir eylem, sınırlı bir ilerleme sağlamanın ötesine geçemeyecek ve yapılması gerekli eylemlerden bazıları ise, mevcut politikalarda köklü değişiklikler yapılmasını gerektirebilecektir. Dolayısı ile her iş ve işlemde olduğu gibi ortak irade ve eylem önemlidir. Ancak gerçek bir işbirliği ve eşgüdüm ile mücadelede başarılı olmak mümkün olacaktır.

Bugün uluslararası örgütler de, yolsuzluğu önleyebilmek ya da azaltabilmek için birçok faaliyet yürütmektedirler. Ancak tüm çabalar ve girişimler dünyadaki yolsuzlukları önlemeye yetmemektedir. Yapılan tüm teorik çalışmalarda ortaya atılan fikirler ve bu fikirler çerçevesinde kurumların geliştirdikleri ve uyguladıkları stratejiler yolsuzluğa karşı çaresiz kalmaktadır.

İnsan unsurunun var olduğu her yerde yolsuzluğun da var olabileceğini bu çalışmamızın başında ifade etmiştik. Bu kural ne yazık ki çalışmanın sonunda da geçerliliğini korumaktadır. İnsanlar var oldukça yolsuzluk da olacaktır. Mevcut uğraşlar da zaten yolsuzlukları bitirmeye değil azaltmaya yöneliktir.

Sonuç olarak yolsuzlukla mücadelede yöntemler bilinmez değildir. Ancak gelinen noktada yapılması gereken, yılların deneyimleri sonucunda ortak kabul görmüş ve etkin olacağına inanılan yolsuzlukla mücadele stratejilerinin uygulanmasıdır. Bu stratejilerin uygulanması da ancak, bu amaçla bir araya gelmiş ve iradesini açıkça ortaya koymuş devletlerin oluşturacağı yeni bir uluslararası örgütlenme ile gerçekleşebilecektir. Yalnızca yolsuzlukla mücadele amaçlı olması nedeni ile tam profesyonel bir mekanizmaya sahip olacak bu yeni örgütün, kurulduktan sonra da geliştireceği yeni stratejilerle yolsuzlukla mücadelede önemli adımlar atacağına ve en azından yolsuzlukları azaltacağına olan inancımız tamdır. Bu inanç ile, tüm bireylerin ve devletlerin böyle bir oluşuma destek vermesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

ACEMOĞLU, Daron. ve Thierry, VERDIER. “The Choice Between Market Failures and Corruption” **American Economic Review Papers and Proceedings**, Vol.90, March 2000: pp. 194-211

ADONIS, Andrew. “**The UK: Civic Virtue Put to The Test”** ” Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 103-117

AIOLFI, Gemma. ve Mark PEITH.. “**How to Make a Convention Work: The OECD Recommendation and Convention on Bribery as an example of a new horizon in international law”**, DAFFE/IME/BR/WD(2002)4, OECD, Paris

AKALAN, A.Recai. “**Türk Kamu Yönetiminde İyi Yönetim ve Yolsuzlukla Mücadele”**, Doktora Tezi, Konya 2006

AKBULUT, Erol. “Sayıştay Denetimi ve Yolsuzlukla Mücadeledeki İşlevi”, **Sayıştay Dergisi,** Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık 2003, ss. 45-52

AKÇAY, Selçuk. “Corruption, Democracy and Bureaucracy: Empirical Evidence From Developing Countries”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.4, S. 1, Bahar 2002, ss. 205-208

AKÇAY, Selçuk. “**Impact of Social Capital on the Corruption- An Emperical Study”**, http://www.iibfdergi.hacettepe.edu.tr/2002_2.htm, Yararlanma Tarihi: 23.11.2007

AKÇAY, Selçuk. “Yolsuzlukla Mücadele: Dünya Bankası’nın Rolü”, **Amme İdaresi Dergisi,** Eylül 2004, ss. 35-40

AKTAN, C.Can. **Kirli Devletten Temiz Devlet,** Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 1999

AKTAN. C.Can, “**Politikada Rant Kollama”,** 2004, www.canaktan.org, Yararlanma Tarihi: 12.08.2007

Aktan, C.Can. “Teşvik Kollamacılık”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Kasım 1994, ss. 5-15

ALAM, M. Shahid. “Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment”, **American Journal of Economics and Sociology,** 1989, pp. 442-443

ALESINA, Alberto. ve Beatrice, WEDER. “**Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?”** National Bureau of Economic Reserach Working Paper”, 1999, No.7108

AL-MAHRUBI, Fathim. “Corruption and Inflation” **Economic Letters**, 66, 2000: pp.199-202

Annual Report 2006, OECD Working Group On Bribery, OECD Published, Paris, 2006

“Anti-corruption Measures in South Eastern Europe- Civil Society’s Involvement”, OECD Published, 2002

APPELBAUM, Elie. ve Martin E. KATZ. “Rent Seeking and Entry” **Economic Letters**, 1986, 20: pp. 207-212

ARIBOĞAN, D. Ülke. “**Globalleşme Senaryosunun Aktörleri- Uluslar arası İlişkilerde Güç Mücadelesi**”, Der Yayınları, İstanbul

Avrupa Konseyi Raporu, **Anadolu Haber Ajansı**, 05.08.2005

“Avrupa Topluluğu Tarafından Dış Faaliyetler Çerçevesinde Finanse Edilen Hibe Sözleşmeleri İçin Geçerli Genel Koşullar” http://www.byegm.gov.tr/ihaleler/abhibe/tr/EK_I_II_Genel_Kosullar.doc, Yararlanma Tarihi: 05.07.2008

AYDEMİR, Süleyman Ruhi. **“Türk Ceza Kanununda Memur Suçları: Zimmet, İrtikap, Rüşvet”**, sraydemirahoo.com, Yararlanma Tarihi:29.01.2008

AYDIN, Süleyman. “Yolsuzluk: 21. Yüzyılda Tehdit ve Eğilimler”, Ed: Süleyman Aydın, Yolsuzluk; Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 1-44

AYKAÇ, Aslıhan. “Türkiye’nin Yolsuzluk Sicili”, **Radikal Gazetesi**, 05.11.2006

BALLI, Mustafa.K. “Yolsuzlukla Mücadelede Bağımsız (Özerk) Kamu Kuruluşları ve Hong Kong ICAC Örneği, **Amme İdaresi Dergisi,** Cilt 37, Sayı 2, Haziran 2004, s:51-74

BALLI, Mustafa, K. “Yolsuzluk Üzerine: Kavram, Sebepler, Sonuçlar”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 2003, Sayı:441, ss. 233-246

BANFIELD, E. C. “Corruption as a Feature of Governmental Organization” **Journal of Law and Economics**, 18(3), 1975, pp. 587-606

BARAN, Tuncer. “Dünya Bankası’nda Fırtına”, **Radikal Gazetesi,** 29.04.2007

BARDHAN, Pranab. “Corruption and Development: A Review of Issues” **Journal of Economic Literature**, Vol. Xxxv, September 1997: pp. 1320-1346

BARUTÇU, Süleyman. Muzaffer aydemir ve Esin BARUTÇU. “**Uluslararası Pazarlarda Rüşvet Sorunu: Denizli’de Faaliyet Gösteren İşletmelerde Bir Araştırma”** http/sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler, Yararlanma Tarihi:22.01.2008

BAŞAR, S. “Yolsuzlukların Doğrudan Yabancı Yatırımlar (DYY) Üzerindeki Etkileri”, **İktisat, İşletme ve Finans**, Yıl:19, Sayı:222, Eylül 2004, ss. 66-76.

BAYLEY, H. David. “The Effects of Corruption in a Developing Nation” **Western Political Quarterly**, Cilt 19, sayı 4 (Aralık 1966), pp. 715-731

BBC Turkish- 15 Ocak 2007 Basın Özeti,http://www.bbc.co.uk/turkish/pressreview/story/2007/01/070115_pressreview.shtml, Yararlanma Tarihi: 18.02.2008

BEDİRHANOĞLU, Pınar. **"Yeni Sağın Yolsuzluk Gündemi ve Devletin Dönüşümü",** Türk Sosyal Bilimler Derneği, 5-7 Eylül 2005, Ankara

BEDİRHANOĞLU, Pınar. **"Yolsuzluk, Yeni Sağın Hegemonya Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü"**, İktisat, Siyaset ve Devlet Üzerine Yazılar, Prof.Dr. Kemali Saybaşılı'ya Armağan, Bağlam Yayınları, ss. 121-132

BELLINI, E. "**The Politics of Profil in Tunisia: Utility of the Rentier Paradigm"**, World Development. 22(3). pp. 427-436

BENSON, George. **Political Corruption in America,** Massachusetts: Lexington Books, 1978

BERKMAN, Ümit. Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları,** No:203, Ankara

BEYDILLI, Zülfü. "**Katkılar:Yönetişim Siyaset Ekonomi İlişkisi"**, 2004, www.sendika.org, Yararlanma Tarihi: 17.10.2007

"Boğaziçi Deklarasyonu- 14 Nisan 2006", http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_basin_aciklamalari_sd.aciklama?p1=33645, Yararlanma Tarihi: 17.05.2007

BOUISSOU, Jean-Marie. **"Gifts, Networks and Clienteles: Corruption in Japan As A Redistirbutive System"** Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 132-147

BRAUN, Miguel. ve Rafael, Di TELLA. **Inflation and Corruption**, Massachusettes Harvard University, 2000

"Brochures", http://ec.europa.eu/anti_fraud/publications/brochure/index_en.html, Yararlanma Tarihi: 13.06.2007

BRÜNER, Herman-Franz. **"Eruopean Union Initiatives in the Fight Against Corruption",** International Conference Preventing and Fighting Corruption in the Public Administration in Europe, 20-21 Şubat 2006, Maternushus Cologne, Germany

Bucharest Daily News - 28/07/06; Bloomberg, Sofya Haber Ajansı, FENA, Dnevnik.bg - 27/07/06; Dünya Bankası, Reuters, VOA, RFE/RL, HINA - 26/07/06)

CARTIER-BRESSON, Jean. "**The Economics of Corruption"** Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 148-165

CAİDEN, Naomi. "Shortchanging the Public", **Public Administration Review** Cilt 39, sayı 3 (mayıs-Haziran 1979), pp.291-298

CİNGİ, Selçuk, Umur TOSUN. ve Cahit GÜRAN. **Yolsuzluk ve Etkin Devlet**, Ümit Yayıncılık, Aralık 2002, Ankara

CİNGİ, Selçuk. “**Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar”**, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 1994, Cilt 12, ss.1-8

“**Combattre la Corruption- Enjeux et Perspectives”**, Adapte du TI Source Book 2000, Jeremy Pope par les partenaires de Transparency International en Afrique, Transparency International, Editions Karthala, 2002, Paris

“**Compliance Report on Greece”** Adopted by GRECO at its 36th meeting (Strasbourg- 11-15 Februrary 2008), www.coe.int/greco, Yararlanma Tarihi: 13.08.2008

“**Confronting Corruption”**. http://www.pwc.com/extweb/pwcpublications.nsf/docid/1F2DCA23DC8E7E1F852573CB00578048, Yararlanma tarihi 27.03.2008

“**Corruption in the Private Sector”**, EUROPA, http://www.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133074.htm, Yararlanma Tarihi: 19.04.2006

COSTA, Jorge. “**Eurojust vis-a-vis the European Public Prosecutor**”, ”, Ed: Apap Joanna, Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues After Enlargement, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004, pp. 141-150

CURNOW, Russ. “**What’s Past is Prologue: administrative corruption in Australia”,** The History of Corruption Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 37-64

ÇAHA, Havva., Harun YÜKSEL ve Fatma DURAK. "**Küresel Bir Sorun Olarak Yolsuzluk"**, Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, ss. 45-86

ÇALIŞ. H.Şaban. "**Uluslararası Örgütler: Tanımların, Yaklaşımların ve Tarihin Alacakaranlığı"**. Uluslararası Örgütler ve Türkiye, Ed: Şaban H.Çalış, Birol Akgün, Önder Kutlu. Çizgi Kitabevi, Şubat 2006, ss. 8-35

DIAMOND, Larry. **Developing Democracy: Toward Consolidation,** New Haven: Yale University Pres, 1999

Dünya Bankası, http://www.Worldbank.org/publicsector/anticorrupt/, Yararlanma Tarihi: 21.07.2007

EL-ATTAS,S.Hüseyin, **Toplumların Çöküşünde Rüşvet**, Çev: Cevdet Cerit, Pınar Yayınları, İstanbul, 1988

"**En çok yolsuzluk İslam ülkelerinde**", http://forum.kanka.net/archive/index.php/t-274126.html, yararlanma tarihi: 12.08.2007

ERCAN, Metin. "Yolsuzluk, Yoksulluk ve Şeffaflık", **Radikal Gazetesi**, 30.08.2006

ERGÜL, Ergin. **Karapara Endüstrisi ve Aklama Suçu**, Yargı Yayınevi, Ankara 2001

ESEN, Kasım. “Yoksulluk ve Yolsuzlukla Mücadelede Yeni Bir Yol Çizmek”, **Türk İdare Dergisi,** Eylül 2001, Sayı:432, ss.135-158

Etchegoyen, Alain. “**Mesurer la Corruption”**, Combattra la Corruption: Enjeux et Perspectives, Transparency International, editions Karthala, 2002, Paris, pp. 303-321

“Europol supports in disrupting an international credit card fraud network”, **Europol Press Releases,** 14 February 2008

FLETCHER, Harriet. “**Corporate Tarnsparency in the fight Against Corruption**”, IT Global Corruption Report 2003, pp. 33-43

FRADKOY, Alexander. “Fradkoy Asks Spies for Economic Aid”, **The Moscow Times**, January 31, 2005

FRİEDRİCH, Carl. “**Corruption Concepts in Historical Perspective**” A. Heidenheimer, M. Johnston ve V.T. LeVine (Ed.), Political Corruption: A Handbook, Transaction Publishers, London: 1989, pp. 15-23

GALTUNG, Fredirick.“**2002 Bribe Payers Index”**, IT Global Corruption Report 2003, pp. 266-268

“**Gateway to the European Union”**, EUROPA, http://europa.eu/index_en.htm, Yararlanma Tarihi: 23.07.2007

GEDDES, Barbara. "**The Political Uses of Corruption and Privatization"**, paper prepared for presentation at annual meeting of ASPA, Washington D.C. 1997

GHURA, Dhaneshwar. **"Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption**" International Monetary Fund Working Paper, 1998: No.135

GILMORE, William C. International Efforts to Combat Money Laundering, **Cambridge International Documents Series**,, Volume 4, Cambridge, Grotius Publications Limited. 1992

Global Corruption Report 2008, "**Corruption in the Water Sector**", Transparency International, Berlin, 2008

Global Corruption Report 2007, "**Corruption in Judicial Systems**", Transparency International, Berlin, 2007

Global Corruption Report 2006, "**Corruption and Health**", Transparency International, Berlin 2006

Global Corruption Report 2004, "**Special Focus: political corruption**", Transparency International, Pluto Pres, London, 2004

Global Corruption Report 2003, "Access to Information", Transparency International, Berlin 2003

Global Corruption Report 2001, Transparency International, Berlin 2001

GLYNN, Patrick, Stephen J. KOBRİN and Naim MOİSES. **The Globalization of Corruption**, Ed: Eliot, A. Kimberley. Corruption and the Global Economy, Institute For International Economics, Washington DC, 1997, pp. 7-27

GOMEZ, Pamela. **"Budget Transparency Survey**", IT Global Corruption Report 2006, Berlin, pp. 315-318

GÖKTAŞ, Kemal. "Rüşvet Vermedik, 428 milyon dolarlık tahkim davası açtık", **Vatan Gazetesi**, 11 Ocak 2008

GUPTA, Sanjeey. Hamid, DAVOODI ve Erwin, TIONGSON. "**Corruption and the Provision of Health Care and Education Services**" International Monetary Fund Working Paper, 2000, No. 116

GUPTA, Sanjeey. Hamid, DAVOODI ve Rosa, ALONSO-TERME. "**Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?"** International Monetary Fund Working Paper, 1997, No. 76

GUPTA, S., Luiz, DE MELLO ve Raju, SAHARAN. "**Corruption and Military Spending"** International Monetary Fund Working Paper, 2000, No.23

GÜNAY, A. ve Rövşen ŞAHBAZOV, "Küreselleşme Sürecinde Mali Suçlar ve Mali Suçları Enlemeye Yönelik Olarak Yapılan Çalışmalar", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 130, 1999, ss. 23-27

GÜRAN, M. Cahit ve Umur M.TOSUN. "Yolsuzlukla Mücadele Olgusu ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", **H.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 21, Sayı 2, 2003, ss. 139-168

GÜRGEN, Murat. “OECD:Türkiye’de rüşvet kanıksanmış”, **Vatan Gazetesi**, 9 Ocak 2008

Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, TESEV Yayınları, İstanbul, 2003

“**Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler”**, Araştırmacılar: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar. TESEV Yayını, İstanbul, 2001

“Hayrettin Ökçesiz ile yapılan röportaj”, **Zaman Gazetesi**, 8 Şubat 2001,

HEIDENHEIMER, A.J. **Political Corruption: Reaidings in Comparative Analysis**. New Jersey, USA: Transaction Books, 1971

HEIMANN, Fritz. **“Will the OECD convention stop foregin bribery?**”, IT Global Corruption Report 2004

“Her 100 şirketten 40’ı kamuda rüşvet vermediği için ihale kaybediyor”, **Radikal**, 25 Mart 2008

HEYWOOD, Paul. “Competing for Endorsement” **American Economic Review,** 1999, (89)3, pp. 501-524

HEYWOOD, Paul. “**From Dictatorship to Democracy: Changing Forms of Corruption in Spain**”, Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 65-84

HINES, James R. “**Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977”** National Bureau of Economic Research Working Paper, 195:5266

HODESS, Robin. “**Politik Yolsuzluk”** TI Soruce Book 2000 Chapter 1, Political Corruption, www.transparency.org, Yararlanma Tarihi: 28.06.2007

HUNTINGTON,Samuel. P., “**Political Order in Changing Societies**” New Haven, Yale, University Pres, 1968

“Interpol Başkanı Rüşvet Yüzünden İşinden Atıldı”, **Vatan Gazetesi**, 15 Ocak 2008

IT Global Corruption Report 2004, Executive Summary, 2004

IT Global Corruption Report, 2006, “Executive Summary”, 2006

İLBİZ, Ethem. **“Avrupa Birliği’nde Dolandırıcılık ve Yolsuzluk”**, Yolsuzluk:Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, s: 271-291

KANMAZ, Günay. “Yolsuzluklar ve Bunlarla Mücadele Yolları”, **Uzman-Der Dergisi,** Yıl:2, Sayı:8, 1999, ss. 12-15

“**Kara Para Aklama”**, www.masak.gov.tr, 06.02.2006, Yararlanma Tarihi: 15.11.2007

KARTIN, Ö. Faruk. **"Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelede İyi Yönetişimin Etkisi ve Önemi"**, Yolsuzluk:Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, ss. 623-642

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY and Massimo MASTRUZZI. "**Governance Matters IV: new data, new challenges**", IT Global Corruption Report 2006, Berlin, pp. 304-307

Kenneth M.Dye and Rick Stapenhurst, "**Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption**" World Bank, 1998

KERNAGHAN, Kenneth. "**Corruption and Public Service in Canada: conceptual and practical dimensions"**, The History of Corruption Government, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 83-98

KHAN, Muhammad Arkam. **"Role of Audit In Fighting Corruption**" Paper Prepared For Ad Hoc Group Meeting On "Ethics, Integrity and Accountabilitiy in thi Public Sector: Re-building Public Trust in Government through the Impelementaiton of the UN Convention against Corruption", 26-27 September 2006, St. Petersburg , Russia

KHAN, Mushtag. "A typology of Corrupt Transactions in Developing Countries" **IDS Bulletin,** Vol.27, No:2, 1996, pp. 12-21

KİNG, Tim. "French Favours", **Prospect,** January 2004

KLITGAARD, Ray. and Ronald, ABAROA. **Corrupt cities: A Practical Guide to Cure and Prevention**, ICS Pres, 2000, Oakland, California.

KONG, Tat Yan. “Corruption and its Institutional Foundations” **IDS Bulletin,** Vol.27, No. 2, 1996, pp. 48-55

KONGAR, Emre. **“Yolsuzluk İle Savaşım Stratejileri Uluslararası Sempozyumu”**, İstanbul, 2004

KOPİTS, George and Jon CRAİG. “Transparency in Government Operations”, **IMF Occasıonal Paper** 158, January 1998

KRUEGER, Anne.O. “Economists’ Changing Perceptions of Government”, ***Weltwirtschaftliche Archive*****,** 1994, 127: pp. 417-431

KRUEGER, Anne.O. “The Political Economy of the Rent Seeking Society” **American Economic Review,** 64(3), pp.291-303

LAMBSDORFF, Johann Graf. “Indice de Perceptions de la Corruption 2004”, **Rapport Mondial Sur La Corruption 2005,** IT, Paris, pp. 298-305

LEE, Young, Ömer, AZFAR and Anand, SWAMMY. “The Causes and Consequences of Corruption”, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science,** 2000, pp.509-521

LEITE, Carlos. ve Jens, WEIDMANN. “Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth” **International Monetary Fund Working Paper,** 1999: No:85

LIBERATI, E. Bruti. “**Inquiries, prosecutions and penalties in corruption cases”**, The Speech at 5th European Conference of specialised services in the fight against corruption, 15-17 November 2000, İstanbul

"Mafya varsa, özgürlük de vardır", **Nezavisimaia Gazeta,** 2 February 1994

MAURO, Paolo. "Why Worry About Corruption?", **IMF Economic Issues** 6, 1997

MENDRAS, Marie. "**Rule By Bureaucracy In Russia"** Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 118-131

MENY, Yves. "France: **The End of The Republican Ethic?"**, Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 7-21

MORTMAN, Scott E., "Putting Starch in European Efforts to Combat Money Laundering", **Fordham Law Review**, Vol. 60, No. 6, 1992, pp. 429-465

MUKHERJEE, Ranjana ve Ömer GÖKÇEKUŞ. "**Officals' asset declaration laws: do they prevent corruption?**", IT Global Corruption Report 2006, Berlin, pp. 325-328

MUMCU, Ahmet; **Osmanlı Devleti'nde Rüşvet**, İnkılap Yayınevi, 2005 İstanbul

NYE, J.S. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" **American Political Science Review** Cilt 61, sayı 2 (Haziran 1967), pp. 415-427

OECD Anti-Bribery Convention, "Phase 2 Monitoring Information Resources", pp:12-13

OECD Fights Corruption, OECD Published, Paris 2006

OECD 2006 Yılı Yolsuzluk Raporu, OECD, 2006

"**OECD Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ve Türkiye"**, ekodialag.com, özgün ekonomi ve makale arşivi, Kaynak: Günseli Yastı, Yararlanma Tarihi: 18.04.2007

"**Overviews of the European Union Activities-Fraud"**, EUROPA, http://europa.eu/pol/fraud/overview_en.htm, Yararlanma Tarihi: 23.05.2006

ÖZBARAN, M. Hakan. "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslar arası Örgütler ve Birimler", **Sayıştay Dergisi,** Sayı:50-51, Temmuz- Aralık 2003, ss. 17-34

ÖZÇELİK, Özer., E. Yaşar ve H. Önder. "**Kapitalizm Ahlakı ve Kronizm"**, "Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları" Ed: Süleyman Yıldırım, Ankara, 2006, ss. 87-120

ÖZSEMERCİ, Kemal. "Yolsuzluk ve Sahteciliğin Önlenmesi ve Ortaya Çıkarılması", Mayıs 2003 tarihinde Tahran'da yapılan III ECOSAI Seminerinde sunulan "T. C. Sayıştayı Ulusal Tebliği"nin Türkçe çevirisi, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, ss. 129-138

ÖZTÜRK, Namık K. "Yolsuzluklarla Mücadelede İtalya'dan Ders Alınabilir mi?", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 34, Sayı 1, Mart 2001, ss. 1-13

PERKINS, John. **Bir Ekonomik Tetikçinin İtirafları**, Çev: Murat Kayı, A.P.R.I.L Yayınları, Kasım 2007

PERRY, Chad. "**Bribery in International Marketing"**, http//135.190.95.70.8081/www/ANZMAC1998/Cd_rom/perry37.pdf,, Yararlanma Tarihi: 10.05.2005

POLAT, Necip. "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği", **Sayıştay Dergisi,** Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, ss.66-80

PORTA, Donatella Della and Yves MENY. **"Conclusion: Democracy and Corruption: Towards A Comparative Analysis"**, Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 166-180

PORTA, D.Donetalla. and Mney, Yves. "**Introduction: Democracy and Corruption"** Ed: Donetalla and Meny. "Democracy and Corruption in Europe", PINTER, London and Washington 1997, pp. 1-6

PORTA, D. Donetalla. **"The Vicious Circles of Corruption In Italy"**, Democracy and Corruption in Europe**,** Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 35-49

QUAN, Jon. "**Democratization and Political Corruption in Philippines and South Korea: A Comparative Analysis"** Crime, Law and Social Change 42, pp.61-81

"**Rapport Mondial Sur La Corruption-2005**" Theme Special: Corruption dans le secteur de la construction et la reconstruction d'apres-guerre. Preface de Francis Fukuyama. Transparency International, Editions ECONOMICA, Berlin, 2005

REED, Quentin. "**Corruption and the EU accession process: who is beter prepared?"**, IT Global Corruption Report, 2004, pp. 121-127

REED, R. Steven. **Political Corruption in Japan,** UNESCO, 1996: pp. 396-405

"Report on the Trasparency International Global Corruption Barometer" 2007, IT, December 2007, Berlin

Robert, Denis. "**Les Acteurs et Les Mecanismes Internatıonaux D'Integrite"**, Combattre la Corruption, Transparency International, Editions Karthala, Paris, 2002, pp. 273- 291

ROGOW, A. ve H.D. Lasswell. **The Definitoin of Corruption- Political Corruption: Reading in Comparative Analysis**, Ed: Arnold A. Heidenheimer, New York, 1970: pp. 50-58

"Romanya tarım bakanı yolsuzluk üzerine istifa etti", **Southeast European Times**, 12.10.2007

ROSE-ACKERMAN, Susan.R. “Bribery” içinde, ***The New Palgrave: A Dictionary of Economics*** içinde, London: Macmillan., 1997

ROSE-ACKERMAN, Susan.R. **Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform,** Cambridge University Pres, 1999

SAATÇİ, Banu. “Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Uluslararası Girişimler”, **Bankacılar Dergisi**, Sayı: 19, 1996, ss.1-9

SANYAL, Rajib N. and Samanta SUBARNA K. “Determinations of Bribery in İnternational Business” **Thunderbird İnternational Business Review,** Mar/Apr 2004, Vol 46, issue 2, pp. 130-137

SANYAL, Rajib. “Determinants of Bribery in International Business: The Cultural and Economic Factors”, Journal of Business Ethics, Volume 59, Numbers 1-2, June, 2005, pp. 139-145

SALİ, A.O. ve M. Ünal. “Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzluklarla Mücadelede Alınması Gerekli Önlemler”, **Yeni Türkiye**, Yıl:3, Sayı: 13, Ocak-Şubat 1997, ss.643-653

SAYAN, Ö. İpek ve Mustafa KIŞLALI. “Yolsuzluk Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Haziran 1994, ss. 41-52

SCHAERLAEKENS, Luc. “**OLAF and it’s Cooperation with the Institutions of New Member States**”, Ed: Apap Joanna, Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues After Enlargement, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004

SEIBEL, Wolfgang. **"Corruption In The Federal Republic Of Germany Before And In The Wake Of Reunification**" Democracy and Corruption in Europe, Ed: Donetalla Porta and Yves Meny, PINTER, London and Washington, 1997, pp. 85-102

SEZER, Yasin ve Naci KARGIN. "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu", **Türk İdare Dergisi**, Eylül 2002, Sayı:436, ss. 209-226

"Signatories", http://www.weforum.org/en/initiatives/paci/Signatories/index.htm, Yararlanma Tarihi 28.03.2008

SÖNMEZ, Mustafa."**Yolsuzluk Küresel, Mücadelesi de",** BİA, 01.02.2001, www.bianet.org/. Yararlanma Tarihi: 13.12.2007

SPARBERG, D. **"Fighting Corruption and Fraud"**, IJGA, Washington (27:3), July 2000, pp10-12; Saime, F. M. "Contributions and Challenges in the Fight Against Corruption- an Auditor General's Perspective," IJGA, (29:4), October 2002, pp.7-9

STAPENHURST, Rick. **"Pillars of Integrity System: Supreme Audit Commission in Combatting Corruption in the Asian and Pacific Economies,** www.adb.org/documents/conference/combatting....10.07.2001, Yararlanma Tarihi: 17.04.2007

"**Steps Taken and Planned Future Actions By Participating Countries to Ratify and Impelement the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officals in International Business Transactions**", Working Group on Bribery in Internaional Business Transactions (CIME), 07 November 2003

STIGLITZ, Joseph."Yolsuzluk Mücadelesinde Yolsuzluk**", Ekonomik Forum**, Kasım, 2006

SWARDT, de Cobus. **"Developpements cles en matiere de corruption au niveau national**", Rapport Mondial Sur la Corruption 2005, Transparency International, Paris, 2005, pp.109-112

SWARDT, De Cobus. **"Lessons Learned from Anti-Corruption Campaigns Around the World",** IT Global Corruption Report, 2006, Paris, pp. 78-82

ŞANLI, Ufuk. "**Yolsuzlukla Mücadelede İstihbarat Servislerinin Rolü ve Etkisi"**, Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları, Ed: Süleyman Aydın, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 535-551

ŞENER, Nedim. "**Hortumu Dünya Literatürüne Soktuk"**, Milliyet Gazetesi, 11.08.2003

TANZİ, Vito. "**Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures"**, IMF Working Paper, 1998, 98/63.

TANZI, Vito. **Dünya Çapında Yolsuzluk: Nedenleri, Boyutları, Sonuçları, Çözüm Yolları**, Çev: Gamze Kösekahya, C:\Documents and Settings\pc\Desktop\YOLSUZLUKLA MÜCADELE DERNEĞİ.htm, Yararlanma Tarihi: 20.03.2008

TANZI, Vito. ve H. DAVOODI. "**Corruption, Growth and Public Finances**" International Monetary Fund Working Paper, 2000: No.182

TARHAN, R.Bülent. **Yolsuzlukla Mücadelenin Yol Haritası,** Zaman Gazetesi, 11.12.2004

TBMM Tutanak Dergisi, Cilt 29, 13 üncü Birleşim, 4 Kasım 2003, ss.25-32

TCHANE, B. Abdoulaye,**Lutter Contre La Corruption: Un Imperatif Pour le Developpement du Benin dans l'economie Internationale**, Paris, Aout 2000

"**The Fight Against Corruption Involving European Community Officals"**, EUROPA, http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133027.htm, Yararlanma Tarihi: 19.04.2006

THEOBOLD, Robin, **Corruption, Development and Underdevelopment**, Durham, N.C. Duke University Pres, 1990

TİİHONEN, Paula. "**Good Governance and Corruption in Finland", The History of Central Government**, Ed: s: Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 99-118

TİİHONEN, Seppo. **"Cenral Government Corruption in Historical Perspective", The History of Corruption in Central Government**, Ed: Seppo Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 1-36

TRAN, Mark, "Burma is world's most corrupt country, says report", **Guardian Unlimited,** September 26, 2007

TREISMAN, Daniel. "The Causes of Corruption: a cross-national study" **Journal of Public Economics,** 76, 2000: pp. 399-457

TUNÇDEMİR, Erkan ve Temur ULAŞ. **"Dünyada ve Türkiye'de Banka Yolsuzluklarına Genel Bir Bakış"**, Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları. Ed: Süleyman Aydın. Turhan Kitabevi, Ankara, 2006, ss. 553-570

TÜGİAD, **2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet.** TÜGİAD Yayını, İstanbul, Nisan 1997

Uluslararası Saydamlık Örgütü, **"Background Informatıon to the Corruption Perceptions Index,"**, www.transparency.org.de/documents/cpı/2000/qanda.html, Yararlanma Tarihi: 15.10.2007

"Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzlukla Mücadelede Bölgesel İlerleme Görüyor" **Southeast European Times**, 03.10.2007

"Uluslararası Şeffaflık Örgütü Raporu: Yolsuzluk Tüm Dünyada Yargı Sistemlerini Baltalıyor" **Southeast European Times**, 25.05.2007

ULUSOY, Kudret. **"Ülkemizdeki Yolsuzluk, Rüşvet ve diğer Yasadışı Yollarla Sağlanan Kara Parada Gelinen Nokta ve Bunlarla Mücadelede Çözüm Yolları",** www.denetde.org.tr/dergi108/4.HTM, Yararlanma Tarihi: 17.12.2007

United Nations, **Action against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions,** United Nations General Assembly 91st Plenary Meeting, 15 December 1998, http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm, Yararlanma Tarihi: 17.08.2007

United Nations **Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions,** United Nations General Assembly 86 th Plenary Meeting, 16 December 1996. Kaynak: http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-EN.191, Yararlanma Tarihi: 20.12.2007

United Nations, **Declaration Against Corruption and Bribery in İnternational Cemmercial Transactions, United Nations** General Assembly 91 st Plenary Meeting, 15 December 1998, http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm, Yararlanma Tarihi: 05.12.2007

United Nations Development Programme, "**Fighting Corruption to Improve Governance",** February 1999, http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm, Yararlanma Tarihi: 06.11.2007

United Nations, **International Code of Conduct for Public Officials**, United Nations General Assembly 82 nd Plenary Meeting, 12 December 1996. Kaynak: http://gopher.un.org/00ga/recs/51/RES51-59.EN, Yararlanma Tarihi: 10.02.2008

VAN DER MEER, M. Frits and Jos C. N. RAADSCHELDERS. "**Maladministration in the Netherlands in the 19th and 20th Centuries", The History of Corruption in Central Government,** Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 179-198

VAN KLAVEREN, Jacob. **"Corruption as a Historical Phenomenon", Political Corruption, Readings in Comparative Analysis**, New York Holt, Rinehart and Winston, 1970

VAN RIJCKEGHEM, C. ve B. WEDER. **"Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in Civil Service Cause Corruption"** International Monetary Fund Working Paper, 1997, No:73

YANTE, Jean-Marie. "**La corruption dans l'administration belge aux XIX et XX siecles", The History of Corruption Government**, Ed: S. Tiihonen, IOS Pres, 2003, pp. 65-82

YEHOUE, B. Etienne. "**Ethnic Diversity, Democracy and Corruption"**, IMF Working Paper**,** WP/07/218, September 2007

YILMAZER, Yakup. ve İbrahim İÇER. "**Yolsuzluğun Nedenleri ve Göstergeleri", Yolsuzluk: Nedenleri, Etkileri, Çözüm Yolları,** Ed: Süleyman Aydın. Turhan Kitabevi, Ankara 2006, ss. 609-622

Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Ed: AKTAN, Prof.Dr. Coşkun Can. Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Ankara 2002

ZAHIDI, Saadia. "**Transparency and ıts impact on financial fragility**", IT Global Corruption Report 2006, Berlin, pp. 312-314

WARREN, E. Mark. "**Corruption Democracy"**, Amerikan Siyasi Bilimler Derneği Yıllık Toplantısında sunulmuş tebliğ, Boston, 29 Ağustos- 1 Eylül 2002, pp. 08-17

WEBER, James and Kathleen GETZ. " Buy Bribes or Bye-bye Bribes : The Future Status of Bribery in İnternational Commerce" **Business Ethics Quarterly**, Volume 14, issue 4, 2004 , pp. 695-711

"What's new today?", http://www.ejn-crimjust.europa.eu/news-detail.aspx?anunID=107, Yararlanma Tarihi: 18.11.2007

WİLLİAMS, R. "New Concepts for Old", **Third World Quarterly**, Cilt 20, Sayı 3, 1999, pp. 503-513

WOLF, Thomas and Emine GÜRGEN. "Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF", **IMF Economic Issues 21**, July, 2000

INTERNET SİTELERİ

http://www.abhaber.com/haber_sayfasi.asp?id=16058

http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/08/060808_worldbank.shtml

http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2006/09/060918_imf_worldbank.shtml

http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzluk/dunya-bankasi-yolsuzluk.htm

http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/Law/treaties.htm#Resolutions

www.tbb.org.tr/turkce/rapor.doc, Yararlanma Tarihi: 18.03.2008

http//www.transparency.org/cpi/2005/dnld/cpi2005.pe_statemnet.pdf. 18.10.2005

http://www.transparency.org/content/download/2250/13118

http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/integrity_awards_2007#winner

http//www.transparency.org/publications/gcr

http://www.un.org/

http://www.unodc.org/unodc/event_2006-12-09_1.html

http://undp.un.org.tr/unic_tur/sss_harcamalar.htm

http://www.yolsuzluklamücadele.org/mevzuat/bm7.htm

http://www.worldbank.org.tr/

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYINTURKISHEXTN/0,,contentMDK:21001245~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:455688,00.html

http:/www.worldbank.org/”Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption”

http//:www.wolfsberg-principles.com/ Global Banks- Global Standarts

ÖZET

AĞCA, İmran Kürşad. "Eleştirel Bir Yaklaşımla Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri", Doktora Tezi, Ankara, 2008

Bu tez çalışmasında belli başlı uluslararası örgütlerin yolsuzlukla mücadele konusundaki stratejileri eleştirel bir yaklaşımla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yolsuzlukla mücadele eden ya da ettiğini iddia eden dünyanın önde gelen uluslararası örgütlerinin çalışmalarının yetersiz olduğu, başarılı olamadığı çünkü yolsuzlukların nitelik ve nicelik olarak artmaya devam ettiği tezinden hareketle bu mücadeleyi daha etkin yürütebileceğine inandığımız ve yeni mekanizmalar getirecek olan yeni bir uluslararası örgüt kurulması önerilmiştir.

Yolsuzluğun tarihçesi, tanımı, türleri, unsurları, belirleyicileri, nedenleri, etkileri ve sonuçları ile mücadele yollarının anlatıldığı ilk bölümden sonra yolsuzlukla mücadele eden belli başlı uluslararası örgütlerin faaliyet ve çabalarının yer aldığı ikinci bölüm hazırlanmıştır. Söz konusu ikinci bölümde Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, OECD, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Amerikan Devletleri Örgütü ve İslam Konferansı gibi dünyanın önde gelen uluslararası ve bölgesel örgütlerinin faaliyetleri örnek olay ve gerçek verilerle anlatılmıştır. Son bölümde ise mevcut uluslararası ve bölgesel örgütlerin yolsuzlukla mücadelede başarısız oldukları belirtilerek yolsuzlukla daha etkin mücadele edebilmek için yeni bir örgüt kurulması fikri ortaya atılarak örgütün kuruluşu, organları, işleyişi vb. gibi hususlara yer verilmiştir.

Tez çalışması sırasında öncelikle Türkiye'de bu konuda yayınlamış kitap, makale, bildiri, haber ve sunumlardan faydalanılmıştır. Türkçe kaynakların tezimizin konusu ve amacı açısından yetersiz olması nedeni ile özellikle İngilizce ve Fransızca kaynak taraması yapılarak konumuzu yakından ilgilendiren ve bu konuda uluslararası literatürde öne çıkan isimlerin çalışmalarından özellikle faydalanılmıştır. Uluslararası örgütlerin faaliyetleri incelenirken bu örgütlerin resmi internet sitelerinden de gerektiği kadar yararlanılmıştır. Ayrıca Ankara'da bulunan üniversitelerin kütüphaneleri ile merkezi Paris'te bulunan OECD kütüphanesi konumuzu ilgilendiren kaynaklar açısından taranarak lüzum görülen eserlerden faydalanılmıştır. Uluslararası düzeyde

kaynakların çok sayıda olması tüm eserleri incelemeyi olanaksız kılmış, bu nedenle titiz bir tarama yapılarak konumuz açısından önemli olanlar seçilerek bu tez çalışmasında kullanılmıştır.

Yapılan çalışmalar göstermiştir ki, yolsuzluk olayları ilk çağlardan itibaren çeşitli şekillerde toplum yaşamında ortaya çıkmaya başlamış, süreç içinde gelişerek ve yaygınlaşarak günümüz toplumlarının en büyük sorunlarından biri haline gelmiştir. Ortak kabul gören bir tanımının dahi yapılamadığı bir kavram olan yolsuzlukların günümüzde çok çeşitli şekillerde ve platformlarda karşımıza çıktığı görülmektedir. Yolsuzlukların devletler arasındaki ilişkilerde ve çok uluslu şirketlerin ticari işlemlerinde sıklıkla görülmesi ile birlikte uluslararası boyut kazanmaya başlaması, yolsuzluklarla mücadele konusunu da uluslararası platformlara taşımıştır.

Başta Birleşmiş Milletler, OECD ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü olmak üzere Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Para Fonu vb. gibi örgütlerin özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yolsuzluklarla mücadele konusunda etkin stratejiler oluşturmaya çalıştıkları ancak bu mücadelede başarılı olamadıkları görülmüştür. Zira, yapılan araştırmalar göstermiştir ki, dünyanın belli bölgelerinde çok spesifik konularda kısmi azalmalar görülürken, dünyanın geri kalan büyük bölümünde yolsuzluklar nitelik ve nicelik olarak artmaya devam etmektedir. Dolayısı ile mevcut uluslararası örgütler bu mücadelede yetersizdir ve bu nedenle yeni bir uluslararası oluşuma ihtiyaç vardır. Devletlerin yoğun katılımının gerekli olduğu ve daha etkin sonuç alıcı mekanizmalar getirecek olan bu yeni oluşumun adı "Yolsuzlukla Mücadele Uluslararası Örgütü" olacaktır. İnancımız odur ki; bu örgüt önerdiğimiz mekanizmaları ile kurulduğu takdirde bugün küresel boyutlara ulaşan yolsuzluklar bitmeyecek ancak sayısı ve çeşitleri azalacaktır.

Anahtar Kelimeler:

1- Yolsuzlukla mücadele
2- Uluslararası örgütler
3- Başarısızlık
4- İyi yönetişim
5- Yeni örgüt

ABSTRACT

AGCA, İmran Kürşad. "The Combatting Corruption Strategies of International Organizations With A Critical Approach", Doctorate, Ankara, 2008.

In this study, the strategies of some certain international organizations on combating corruption have been tried to explain with a critical approach. The efforts of international organizations which fight corruption or claim to do so are not sufficient as evidenced by the increase in corruption cases both qualitatively and quantitatively, therefore it is suggested that there has to be a new international organization which will fight against corruption effectively through new mechanisms.

In the first part, the history, definition, types, elements, reasons, effects, and results of corruption together with ways of combating with it have been explained. In the second part of the study, activities and efforts of certain international organizations that fight against corruption are examined. This part contains the activities of the following leading international and regional organizations through example cases and real data; United Nations, European Union, Council of Europe, OECD, The World Bank, International Monetary Fund, Transparency International, Organization of American States and the Organization of Islamic Conference. In the last part, claiming that the existing international and regional organizations are unsuccessful in combating corruption, it has been suggested that a new international organization be established in order to fight corruption more effectively, including the foundation, divisions, and working principles of such a new organization.

During the preparation period of this study, first I have searched the books, papers, essays, documents, presentations and press articles which are published in Turkey. Because of insufficiency of Turkish references on the subject, especially English and French resources by popular authors have been searched and used. While examining the existing international organizations' activities and efforts, their official web sites are used as needed. Furthermore, I have visited the libraries of different universities in Ankara and the OECD library in Paris. Lots of written sources have been investigated in these libraries. It became impossible to review all sources

about corruption because of their high number, so I had to carefully examine and select the main sources which are directly related to my subject.

All of these studies showed that the corruption cases of various types started even in the first ages, and it got widespread and became the basic problem of our society today. Corruption, which cannot be defined in a widely and officially accepted manner, shows itself in different types and in various platforms. The fact that corruption is seen in the relations among the nations and also widely in the trade of multinational enterprises made corruption and the issue of fighting with it a truly international case.

Primarily, organizations such as United Nations, OECD and Transparency International and others like European Union, The World Bank, Council of Europe and International Monetary Fund tried to establish effective prevention strategies for fighting corruption especially since 1990's, but it is observed that they have not been successful. Almost all researches show that while partly decrease of corruption in some certain areas of the World and only in certain cases is seen, it is still increasing in the rest of the World both qualitatively and quantitatively. Consequently, the existing organizations are insufficient in this fight and it is a necessity to form a new international organization. The organization which is to be named "International Organization of Fighting Corruption" will need the support and cooperation of nations and will bring more effective and conclusive mechanisms. Our belief is that if the new organization is established in accordance with the recommended mechanisms, the corruption cases which have reached global dimensions may not diminish but will decrease in number and type.

Key Words:

1- Combating Corruption
2- International Organizations
3- Unsuccessfulness
4- Good Governance
5- New organization