

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

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ ve ÖRGÜTLER

Yüksek Lisans Tezi

A. Attila Çağlar

Ankara-2007

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER
ANABİLİM DALI**

YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ ve ÖRGÜTLER

Yüksek Lisans Tezi

A. Attila Çağlar

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Gökçen Alpkaya**

Ankara-2007

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR	iv
Giriş.....	vii
I. BÖLÜM: YOLSUZLUĞUN TANIMI, TÜRLERİ ve ETKİLERİ	1
A. YOLSUZLUĞUN TANIMI.....	1
1. Uluslararası Belgelerde Tanımlanan Yolsuzluk Eylemleri.....	3
2. Yolsuzluğun Unsurları	5
B. YOLSUZLUK TÜRLERİ.....	6
1. Yolsuzluk Sınıflandırmaları	7
a. Siyasal ve Yönetmel Yolsuzluk.....	7
b. Yapısal ve Büyüklük Olarak Sınıflandırma	10
2. Yolsuzluk Eylemleri.....	11
a. Rüşvet.....	11
b. Zimmet	13
c. Nüfuz Ticareti	13
d. Görevi Kötüye Kullanma	14
e. Haksız Zenginleşme	14
C. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ.....	16
1. Yolsuzluk Algılamalarının Ölçülmesi.....	16
2. Yolsuzluğun Olumlu İşlevine İlişkin İddialar.....	17
a. Yolsuzluğun Olumlu İşlevi Olduğunu Savunan Görüşler	18
b. Olumlu İşlevi Savunan Görüşlerin Eleştirisi.....	19

3. Yolsuzluğun Olumsuz Etkileri.....	23
II. BÖLÜM: YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ ve	
YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE 1990’LI YILLARA KADAR	
GERÇEKLEŞTİRİLEN ULUSLARARASI ÇABALAR	33
A. YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ	34
1. Yasal Düzenlemeler Yapılması.....	38
2. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi	39
a. Kamu Yönetiminde Şeffaflık	39
b. Yolsuzlukla Mücadele Birimleri Oluşturulması	41
c. Denetim Kurumlarının Güçlendirilmesi	42
3. Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi	44
4. Yolsuzluk Eylemlerinin Etkin Olarak Cezalandırılması.....	44
B. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI	
İŞBİRLİĞİ ALANINDA 1990’LI YILLARA KADAR	
GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇABALAR	47
1. Birleşmiş Milletler Kapsamındaki Faaliyetler	55
2. Yolsuzlukla Mücadelede Özel Sektöre Yönelik Çabalar.....	56
a. Uygunluk Programı.....	56
b. Uluslararası Ticaret Odası (ICC)	62
3. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları (IACC)	63
III. BÖLÜM: YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI	
İŞBİRLİĞİ ALANINDA 1990’LI YILLARDAN SONRA	
GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇABALAR	66
A. KÜRESEL FAALİYETLER.....	66

1. Birleşmiş Milletler Tarafından Kabul Edilen Uluslararası	
Belgeler.....	66
a. Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzlukla	
Mücadele Bildirisi.....	66
b. Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler	
Sözleşmesi.....	67
c. Yolsuzlukla Mücadelede Sözleşmesi.....	69
2. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI).....	74
3. Yolsuzlukla Mücadelede Küresel Forum.....	77
4. Karapara Aklamayla Mücadelede Egmont Grubu	80
B. BÖLGESEL FAALİYETLER	84
1. Avrupa Konseyi Kapsamındaki Çabalar	85
2. Afrika Girişimi	89
3. Amerika Devletleri Teşkilatı (OAS)	92
4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)	
Kapsamındaki Faaliyetler	93
a. Geçiş Ekonomileri İçin Yolsuzluk Karşıtı Ağ	101
b. Karapara Aklamayla Mücadelede Mali Eylem Görev	
Grubu (FATF)	103
5. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF).....	108
Sonuç.....	112
KAYNAKÇA	116
ÖZET.....	125
ABSTRACT	126

KISALTMALAR

BERC	: Japonya İş Dünyası Çalışma Ahlakı Araştırma Merkezi (Business Ethics Research Center)
BI	: Business International
BPI	: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Rüşvet Veren Ülkeler Endeksi (Bribe Perception Index)
CDCJ	: Avrupa Yasal İşbirliği Komitesi (European Committee on Legal Cooperation)
CDPC	: Avrupa Suç Sorunları Komitesi (European Committee on Crime Problems)
CICP	: Birleşmiş Milletler Suç Önleme Merkezi (United Nations Centre for International Crime Prevention)
CPI	: Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index)
CSR	: Dünya Bankası Kurumsal Sosyal Sorumluluk Programı (Corporate Social Responsibility)
CTC	: Birleşmiş Milletler Çokuluslu Şirketler Komisyonu (Commission on Transnational Corporations)
ECOSOC	: Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi (UN Economic and Social Council)
ESW	: Egmont Güvenlik Ağı (Egmont Secure Web)
FATF	: Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force)
FCPA	: ABD Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası (U.S. Foreign Corrupt Practices Act)

FIUs	: Mali İstihbarat Birimleri (Financial Intelligence Units)
GCA	: Afrika İçin Küresel İşbirliği (Global Coalition for Africa)
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption)
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IACC	: Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları (The International Anti-Corruption Conference Series)
ICC	: Uluslararası Ticaret Odası (The International Chamber of Commerce)
IGEC	: Uluslararası Kriminal Polis Örgütü Yolsuzlukla Mücadele Uzmanlar Grubu (INTERPOL Group of Experts on Corruption)
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
INCOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Konferansı (International Congress of Supreme Audit Institutions)
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (International Organization of Supreme Audit Institutions)
MASAK	: T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu
MGC	: Yolsuzlukla Mücadelede Çok Yönlü Çalışma Grubu (Multidisciplinary Group on Corruption)
MGCP	: MGC Ceza Hukuku Çalışma Grubu (Criminal Law Working Group of the MGC)
NCCT	: FATF İşbirliği Yapmayan Ülke ve Bölgeler Listesi (Non-cooperative Countries and Territories)
NGO	: Hükümetdışı Örgütler (Non-governmental Organizations)

OAS	: Amerika Devletleri Teşkilatı (Organization of American States)
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OLAF	: Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (European Anti-Fraud Office)
PACO	: GRECO Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı (Programme of Action against Corruption)
SIGMA	: Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Girişimi (Support for Improvement in Governance and Management)
SPAI	: Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paketi (Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe)
TI	: Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)
TRACE	: Şeffaf Acentalar ve Bağlı Ortaklar (Transparent Agents and Contracting Entities)
UCLAF	: Avrupa Komisyonu İçindeki Sahteciliği Önleme Koordinasyon Görev Gücü (Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Fraude)
UNCITRAL	: Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (United Nations Commission on International Trade Law)
USAID	: ABD Uluslararası Kalkınma Kuruluşu (United States Agency for International Development)

Giriş

Demokrasi ve ekonomik gelişmenin engellenmesi, bireylerin hukuk sistemi ile kamu kurumlarına olan güveninin sarsılması gibi yıkıcı etkileri ile yolsuzluk, farklı yoğunluklarda olmakla birlikte hemen hemen her toplumun gündemine gelmekte, toplumlar için asıl tehlikeyi ise sistematik hale gelerek bütün kurum ve işlemlere yayılması oluşturmaktadır.

Etkileri, ülkeler arasında sermaye, mal ve hizmet hareketlerindeki artış, ulus devletin göreceli olarak etkinliğinin azalması ve Avrupa Birliği'nde olduğu gibi ulusüstü örgütlenmelerin ortaya çıkması ve toplumların kültürlerinin giderek birbirinden daha fazla etkilenmesi olarak ifade edilebilecek olan küreselleşme, insanlığın gelişimi için birçok olanak sunduğu kadar, suç örgütlerinin bütün dünyada faaliyet gösterecek şekilde yapılanması, teknolojinin getirdiği olanakların başkalarının zararına kullanılması gibi olumsuzlukları da beraberinde getirmiştir.

Toplumlar için bu denli önemli olan yolsuzlukla mücadelede uluslararası alanda hangi aşamaya gelindiğini incelemeyi hedefleyen çalışmaya yolsuzluğun tanımı, unsurları ve türleri gibi konuyla ilgili kavramlar hakkında yapılan açıklamalarla başlanmıştır. İlk yıllarda neredeyse sadece rüşvetle özdeşleştirilen yolsuzluk suçu günümüzde, uluslararası anlaşma ve ulusal yasalarda tanımlanan malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, suç gelirlerinin aklanması, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme gibi birçok eylemi kapsamaktadır. Yolsuzluk suçu olarak tanımlanan eylemlerin sayısındaki bu artış, aynı zamanda dünya kamuoyunun yolsuzluk eylemleri karşısındaki duyarlılığındaki artışı da göstermektedir. Yolsuzluğun kapsamıyla ilgili olarak dikkat çekici diğer bir

gelişme de, yasa dışı yollardan elde edilen paraların yasal yollardan elde edilmiş gibi ekonomik sisteme dahil edilmesi çabası olarak tanımlanabilecek olan karapara aklamayla mücadelenin ilk başlarda yolsuzluk kapsamında değerlendirilirken giderek bağımsız bir alan olarak önem kazanmasıdır.

Çalışmada yolsuzluğun nedenleri ayrı bir başlık olarak ele alınmamakla birlikte bu konu, ilgili bölümlerde tekellerin ve takdir hakkının yoğun olduğu, buna karşılık hesap verme sorumluluğunun bulunmadığı sistemlerde yolsuzluğun yaygınlaşmasının daha kolay olduğunun vurgulanması suretiyle dolaylı olarak incelenmiştir.

Yolsuzluk suçları ve yolsuzlukla mücadeleye, hükümetler, sivil toplum kuruluşları, meslek kuruluşları, basın gibi toplumun hemen her kesiminin artan ilgisine paralel olarak, başta ekonomik olmak üzere yolsuzlukların toplumlar üzerindeki yıkıcı etkisi ve bu etkileri ölçmeye çalışan görgül (ampirik) çalışmalarla, toplumun değişik kesimlerine yönelik yolsuzluk algılama endeksleri de çalışmanın ilk bölümlerinde ele alınan konular arasındadır.

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğine geçmeden önce, genel olarak yolsuzlukla mücadele alanında ortaya konulmuş olan düşünceler ve genel değerlendirmelerle, bu yöntemlerin öne çıkan unsurları hakkında ayrıntılı bilgiler sunulmuştur. Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği ise 1990 öncesi ve sonrası olmak üzere iki ana bölümde incelenmiştir. Bunun nedenleri arasında eski Sovyetler Birliği'nin yönetimi veya etkisi altındaki ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmaları ve Rusya Federasyonu da dahil olmak üzere dünyanın bu coğrafyasının köklü bir değişim sürecine girmesinin de etkisi ile 1990'lı yıllarda dünya kamuoyunun

ilgisinin bu alana yönelmesi ve yine aynı dönemde yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadele kapsamındaki faaliyetlerdeki olağanüstü artış bulunmaktadır.

Her iki döneme ilişkin incelemede de kronolojik sıraya bağlı kalınmaya özen gösterilmiştir. Her iki dönemin kendi içerisindeki incelemede ise birbirinden bağımsız olarak kabul edilebilecek olan örneğin Birleşmiş Milletler veya Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi ana başlıklar altında, bu başlıkla bağlantılı olan faaliyet, uluslararası belge veya örgüt ve oluşumlar topluca sunulmuştur. Örneğin küresel ve bölgesel faaliyetler olarak iki ana başlık altında incelenen 1990 sonrası dönemin bölgesel faaliyetler kapsamındaki Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) başlığı altında bu örgüt tarafından ya da en azından katkılarıyla kurulmuş ve yine sekreteryaya hizmetleri OECD bünyesinde sağlanan karapara aklamayla mücadele alanında faaliyet gösteren Mali Eylem Görev Grubu (FATF) ve yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren Geçiş Ekonomileri İçin Yolsuzluk Karşıtı Ağ ile yine OECD tarafından benimsenen Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Tavsiyeler, Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Engellenmesi Sözleşmesi ve Kamu Hizmetlerinde Etik Uygulamaları Geliştirmeye Yönelik Tavsiyeler gibi uluslararası belgeler hakkında açıklamalar bulunmaktadır.

Yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadelede uluslararası alanda gerçekleştirilen faaliyetleri sistematik olarak incelemeyi hedefleyen çalışmada bu faaliyetlerin etkinliğinin değerlendirilmesinden çok, bu alanda 1990 sonrası dönemde artan faaliyetlere vurgu yapılmıştır.

I. BÖLÜM: YOLSUZLUĞUN TANIMI, TÜRLERİ ve ETKİLERİ

A. YOLSUZLUĞUN TANIMI

Yolsuzluğun farklı yönlerine öncelik veren ancak aynı zamanda birçok ortak yönü bulunan tanımlar yapılmıştır. Yolsuzlukla ilgili çok sayıda tanım olması yolsuzluğun algılanma ve ifade edilme yollarının farklılığına işaret etmektedir.¹

Şimdiye kadar yapılmış olan tanımlardan bazıları “kişisel çıkar sağlamak amacıyla kamu görevinin kötüye kullanılması,”² “devlet tarafından kısıtlanan ekonomik faaliyetler sonucu yaratılan rantların yasadışı yollarla elde edilmesi,”³ “rüşvet, iltimas (nepotizm dahil), irtikap, kaçakçılık görev ve yetki suistimali gibi yasa-dışı ve ahlak dışı sayılabilecek, haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve eylemler,”⁴ “şahsi çıkar ve menfaat temin etmek için güç ve takdir yetkisinin kötüye kullanılması”⁵ “haksız olarak kişisel veya özel bir çıkar sağlamak

¹ Asian Organisation of Supreme Audit Institutions, **Guidelines** <<http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>> (22 Haziran 2006).

² N. Pranab Bardhan “Corruption And Development: A Review Of Issues,” **Journal Of Economic Literature**, C. 35, (September 1997), s. 1320-1346.

³ O. Anne Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” **The American Economic Review**, C. 64, No. 3 (June 1974), s. 291-303.

⁴ Selçuk Cinci, "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar," **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 12, (1994), s. 3.

⁵ Soli J. Sorabjee, "Yolsuzluk," çev. Murat An, İnsan Hakları Semineri, 17-19 Ekim 1996, Berlin, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 54, No. 2 (1997), s. 104.

için kamu yetkisinin hukukdışı bir menfaat sağlamak veya kabul etmek suretiyle etkilenmesi veya kullanılması”dır.⁶

Örneğin “kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması”⁷ tanımında yolsuzluk, kamu görevlilerinin, yasal düzenlemelere aykırı eylemleriyle sınırlı tutulmuş, özel sektörün kendi içindeki eylemler ve yasalarca yasaklanmamış eylemler kapsam dışında kalmıştır.

Günümüzde bu tanımın kapsamı yasal düzenlemelere ahlaki ve toplumsal normların da dahil edilmesiyle genişletilmekte, bir takım mekanizmalarla dar bir çevreye, çoğunluğun yararları aleyhine büyük çıkarlar sağlanmasına olanak veren, kamu kaynaklarını belirli çevrelerin çıkarlarına dönüştüren ve bu kıt kaynakların kamu yararına eşitlik ve adalet ilkelerine uygun ve rasyonel kullanımına engel olan tüm siyasal ve yönetsel yozlaşmaları, yasallığa bakılmaksızın, yolsuzluk kapsamında ele alıp değerlendirmek zorunluluk haline gelmektedir.⁸

Son dönemlerde uyuşturucu ticareti gibi suçların yanı sıra yolsuzluğu da içeren farklı kaynaklardan elde edildiği için karapara aklamayla mücadele de kapsama dahil edilmiştir.⁹

⁶ Asian Organisation of Supreme Audit Institutions, **Guidelines**
<<http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>> (22 Haziran 2006).

⁷ A. Ümit Berkman, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983, s. 16.

⁸ T. C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, 1996, s. 2-3.

⁹ W. Paatii Ofosu-Amaah, Raj Soopramanien ve Kishor Uprety, **Combating Corruption**, Washington, D.C., The World Bank, 1999, s. 3.

Özellikle ülkemizde Sayıştay'ın karşılığı olan yüksek denetim kurumları, gerçeklerin ya da önemli bilgilerin bilinçli olarak haksız veya hukuka aykırı bir çıkar sağlamak için olduğundan farklı gösterilmesini yolsuzluk (*corruption*)'tan farklı bir kavramla yani dilimizde sahtecilik veya dolandırıcılık olarak ifade edilebilecek olan *fraud* sözcüğü ile ifade etmektedirler.¹⁰ Yolsuzluk çok daha geniş kapsamlı ve göreceli olarak ortaya çıkartılması zor bir eylem olduğu halde, çoğunlukla uygulanan muhasebe kayıtları ile ilgili olduğu ve incelenen belgelere yansıdığı için sahteciliğin tespiti daha kolaydır.

1. Uluslararası Belgelerde Tanımlanan Yolsuzluk Eylemleri

Uluslararası belgelerde yolsuzluk önceleri sadece rüşvet suçu olarak tanımlanırken, giderek nüfuz ticareti, irtikap, görevi kötüye kullanma gibi farklı tür eylemler de tanımlanmaya başlanmıştır.

Örneğin 2000 yılının Kasım ayında kabul edilen Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde taraf devletlerin, kasten işlenmesi halinde suç haline getirmesi istenen eylemler;

“(a) Bir kamu görevlisine resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi veya üçüncü bir kişi veya taraf lehine, haksız bir menfaatin doğrudan veya dolaylı olarak vaadedilmesi, teklif edilmesi ya da verilmesi;

(b) Bir kamu görevlisinin resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi

¹⁰ Asian Organisation of Supreme Audit Institutions, **Guidelines**, 22 Haziran 2006, <<http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>>.

veya üçüncü bir kişi veya taraf lehine, haksız bir menfaati doğrudan veya dolaylı olarak talep etmesi veya kabulü;”¹¹

olarak tanımlanmakta fakat aynı maddede hangi eylemler olduğu tanımlanmamakla birlikte taraf devletlerin yolsuzluğun diğer biçimlerini de suç haline getirmeyi değerlendirmeleri istenmektedir. Görüldüğü gibi sözleşme ile kamu görevlileri için aktif ve pasif rüşvet suçu yolsuzluk olarak tanımlanmakta fakat yolsuzluk suçlarının bunlarla sınırlı olmadığı da ifade edilmiş olmaktadır.

2003 yılının Ekim ayında kabul edilen Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nde ise kamu görevlileri için aktif ve pasif rüşvet suçu Sınıraşan Örgütlü Suçlara ilişkin sözleşmedeki şekliyle yer almış, ancak bunun dışında taraf devletlerin suç olarak kabul etmeleri ya da suç olarak kabul etmeyi değerlendirmeleri istenen birçok eylem tanımlanmıştır. Bunlar, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mâl edilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi, nüfuz ticareti, görevi kötüye kullanma, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet ve özel sektörde zimmet¹² suçlarıdır. Bu eylemlerin tanımları ulusal mevzuatımızdaki karşılıklarıyla birlikte yolsuzluk türleri bölümünde yer almaktadır.

1996 yılında Amerika Devletleri Teşkilatı’nca kabul edilen Yolsuzluklarla Mücadele Sözleşmesi’nde de esas olarak kamu görevlilerinin aktif ve pasif rüşvet suçu tanımlanmış, yolsuzluk eylemleri ile elde edilen malların hile ile ele geçirilmesi ve yolsuzluk suçlarına, tertiplenmesi de dahil olmak üzere iştirak edilmesi kapsam

¹¹ Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, 18 Mart 2003 tarih ve 25052 sayılı **Resmi Gazete**.

¹² Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, 04 Şubat 2003 tarih ve 25014 sayılı **Resmi Gazete**.

dahiline alınmıştır. Sözleşmenin iki ya da daha fazla taraf devletin kendi aralarında yapacakları anlaşma ile sözleşmede bahsedilmeyen yolsuzluk eylemlerine de uygulanabileceğinin belirtilmesi, yolsuzluk eylemlerinin sözleşmede tanımlananlarla sınırlı olmadığını göstermektedir.

2002 yılının Temmuz ayında yürürlüğe giren Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nde ise yolsuzluk eylemleri olarak kamu ve özel sektörde aktif ve pasif rüşvet suçları ve nüfuz ticareti yukarıdaki tanımlara benzer şekilde açıklanmış, muhasebe suçları adı altında şu eylemler düzenlenmiştir:

- a) yanlış ya da eksik bilgiler içeren bir fatura veya her türlü belge veya muhasebe kaydını düzenlemek veya kullanmak;
- b) bir tediye muhasebe kayıtlarına dahil etmeyi haksız şekilde ihmal etmek.

2. Yolsuzluğun Unsurları

Uluslararası alan da dahil olmak üzere yolsuzlukla ilgili tanımlar ve bu tanımlar arasındaki farklılıklar incelendiğinde yolsuzluğun evrensel bir tanımının yapılmasının neredeyse olanaksız olduğu görülse de birçoğunda ortak olan unsurlar da bulunmaktadır.

Özellikle rüşvet suçunun tanımı yolsuzluğun üç önemli unsurunu içermektedir: Yetki, yetkinin kural dışı kullanımı ve çıkar. Çoğunlukla yetki kamu yetkisi anlamında kullanılmakta ve örneğin rüşvet alanın özel işyerinde çalışan biri olması halinde bu eylem “inancı kötüye kullanma”, “emniyeti suiistimal” veya “dolandırıcılık” gibi başka suç türlerine sokulmaktaydı.¹³ Ancak ilerleyen bölümlerde bahsedileceği gibi gerek ulusal mevzuatımızda gerekse Birleşmiş

¹³ Berkman, s. 12.

Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde tanımlanan rüşvet suçu, özel sektörün kendi içindeki rüşvet eylemlerini de kapsamaktadır.

Diğer bir unsur olan yetkinin kural dışı kullanımını belirleme konusunda yasal düzenlemelerle tanımlanmış kurallar dışında zorluklar vardır. Toplumsal kurallar toplumdan topluma farklılık gösterebileceği gibi, yazılı düzenlemeler dışında toplumun üzerinde anlaşmış olduğu varsayılan kuralların kimin tarafından belirleneceği bilinmemektedir.

Üçüncü unsurun yani yolsuzluk eyleminin gerçekleşmesi için kamu görevlisinin yetkisini başka birinin veya bir grubun yararına kural dışı olarak kullanması için elde ettiği veya beklediği "çıkar"ın maddi olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu çıkar kamu görevlisinin örneğin yarar sağladığı kişinin siyasal ya da toplumsal nüfuzundan yararlanması da olabilmektedir.

Yapılan tanımlar ve yolsuzluğun unsurları değerlendirildiğinde belki de özel sektörü ve ileride anlatılacak olan siyasal yolsuzluğu da içine alacak şekilde yolsuzluğun en kapsamlı tanımı, yetkinin kişisel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması olmaktadır.¹⁴

B. YOLSUZLUK TÜRLERİ

Bunlarla sınırlı olmamak koşuluyla yolsuzluk unsurları içeren eylemler rüşvet, irtikap, nüfuz kullanma, yakınları kayırma, dolandırıcılık, resmi işlemleri hızlandırmak için kamu görevlilerine para ödeme ve zimmete para geçirmeyi

¹⁴ Vanessa Baird, "Can the rot be stopped?," **New Internationalist**, No. 396, (Dec2006), s. 2-

kapsamaktadır.¹⁵ Bu eylemler için benzer özelliklerine göre siyasal, yönetsel ve ekonomik yolsuzluk, düşük miktarlı yolsuzluk (*petty corruption*) ve büyük miktarlı yolsuzluk (*grand corruption*), çıkar amaçlı yolsuzluk ve ilave masraftan kaçınma amaçlı yolsuzluk gibi sınıflandırmalar yapılmıştır. Aşağıda bu sınıflandırmalardan kısaca bahsedildikten sonra, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve ulusal mevzuatımız esas alınarak en sık görülen yolsuzluk eylemlerinin tanımları belirtilecektir.

1. Yolsuzluk Sınıflandırmaları

a. Siyasal ve Yönetmel Yolsuzluk

Yolsuzlukla ilgili sınıflandırmalardan biri, yolsuzluğun siyasal, yönetsel ve ekonomik yolsuzluk olarak ayrılmasıdır. Gabriel A. Almond'dan esinlendiğini ifade ettiğı yaklaşımda Berkman siyasal yolsuzluğu, bir çıkar kümesinin kendisine sağladığı menfaat karşısında bir parlamenterin yasa taslağı üzerinde etkiye bulunmaya çalışması örneğinde olduğu gibi siyasal yönetim ya da siyasa yapımında kamu yetkisinin kötüye kullanılması olarak tanımlamaktadır.

Birçok ülkede belirli sermaye gruplarının desteğini alan siyasal partiler iktidar olduklarında, şu veya bu biçimde karşılığını ödemektedirler. Bu karşılık, dolaylı ve dolaysız olarak iktisat politikaları tercihleri ve mali kaynak aktarımına uzanmaktadır. Bir başka deyişle devletin rant oluşumu ve paylaşımında taraf olması, hatta büyük sermaye grupları arasında taraf tutması her zaman yasalara aykırı bir durum olmasa

¹⁵ Robert Klitgaard, "International Cooperation against Corruption" <<http://www.worldbank.org/fandd/english/pdfs/0398/080398.pdf>> (16 Ekim 2005).

da geniş kapsamlı olarak yorumlandığında yolsuzluk olarak kabul edilmelidir. Vergi sistemlerinde sermaye ve para piyasası gelirlerine tanınan istisna ve muafiyetler, bu bağlamda sermaye gelirleri ve rantın sembolik oranlarda vergilendirilmesi veya vergiye konu olmamaları en tipik örneklerdir.¹⁶

Bir kamu görevlisinin kendisine sağlanan çıkar karşılığı olarak, bu çıkarı sağlayan kişi veya gruplara ayrıcalıklı işlem yapması durumunda olduğu gibi yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin kamu yönetimi ya da siyasa–uygulama sürecinde çıkar karşılığı kötüye kullanılması yönetsel yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır.¹⁷ Bu sınıflandırmaya göre yönetsel yolsuzluk, belki de en yaygın yolsuzluk türü olan rüşvet, haraç ve zimmeti içeren maddesel bedel içerikli yolsuzlukla, yakınları ve sözügeçer kişileri kayırmayı içeren dayanışma içerikli yolsuzluğu kapsamaktadır.

Ekonomik yolsuzluk ise devletin düzenleyici işlemleri, kamu teşebbüsleri ya da tekeller oluşturulması yoluyla yapay rantlar oluşturulması veya mevcut rantların belirli gruplar lehine kullandırılması olarak tanımlanabilir.

Yolsuzluklar kamu gücü ve etkisinin egemen olduğu siyasal, yönetsel ve ekonomik hayatın düzenlenmesine ilişkin alanlarda yoğunlaşmaktadır. Kamu yetkisi siyasal işlevlere ilişkin olarak siyasetçilerce, yönetsel işlevlere ilişkin olarak kamu yöneticilerince, ekonomik işlevlere ilişkin olarak da hem siyasetçiler hem de yöneticilerce kullanılmaktadır.¹⁸

¹⁶ Sinan Sönmez, "Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme," **İktisat İşletme ve Finans**, C. 16, No. 11 (Kasım 2001), s. 30-38.

¹⁷ Berkman, s. 17,18.

¹⁸ **DDK Raporu**, s. 17.

Ancak kamu işlevlerini bu şekilde kesin çizgilerle birbirinden ayırmak her zaman mümkün değildir. Örneğin bakanların hem siyasal hem de yönetsel alanda yetkileri olduğu gibi, yasaların oluşturulmasında görevlendirilen bürokratlar da bu yasal düzenlemelerden etkilenecek kişi ya da grupların çıkarına uygun bir düzenlemeye yardımcı olmaları durumunda yasa yapımı aşamasında yolsuzluğa karışmış olmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı adına denetim yapan Devlet Denetleme Kurulunca 1996 yılında hazırlanan “Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu”nda siyasetçiler için en iyi politikaların, seçimi kazandıracak politikalar olduğu ve ülke çıkarlarını, kendi özel çıkarlarının daima üzerinde tutan siyasetçiler olsa da, ellerinde bulunan mali ve parasal araçları, uzun vadede ekonomik ve siyasal yaşam üzerinde tahripkar sonuçlar doğurabileceğini bile bile kullanmaktan kaçınmayacak siyasetçilerin de bulunabileceği ifade edilerek, siyasal karar alma sürecinde devleti yönetenlerin güç ve yetkilerinin belirlenmesi ve sınırlarının tayin edilmesinin önemi vurgulanmaktadır.¹⁹

Devletin sahip olduğu ekonomiye müdahale araçları da özellikle gerekli yönetsel mekanizmaların tam olarak yerleşmediği azgelişmiş ülkelerde ekonomik ve toplumsal düzenin yozlaşmasına neden olabilmektedir. Politik konjonktür hareketleri olarak ifade edilebilecek olan seçim dönemlerinde kamu harcamalarının artırılması ve vergi gelirlerinin azaltılması, seçim sonrasında ise oluşan bütçe açıklarını telafi etmek amacıyla vergilerin artırılması ve kamu mal ve hizmetlerinin fiyatlarına zam

¹⁹ **DDK Raporu**, s. 19.

yapılması uzun vadede yolsuzluk için en elverişli ortamlardan biri olan yüksek enflasyon ve adaletsiz bir vergi sistemi oluşumuna neden olmaktadır.

Ekonomik sistemde olumsuz etki potansiyeli olan diğer bir uygulama da teşviklerin etkin olmayan yollarla ihtiyaç duyulmayan alanlarda kullanılması ve gerekli denetim mekanizmalarının olmamasıdır.

b. Yapısal ve Büyüklük Olarak Sınıflandırma

Yolsuzluk eylemleri yapısal olarak, ihale sonuçlarını etkileme, yönetsel bir karar aldırma ya da bir yargı kararını şekillendirme durumlarında olduğu gibi “çıkar sağlama amaçlı” ya da şirketlerin kamudan alacakları paraların zamanında ödenmesinde olduğu gibi “ilave masraftan kaçınma” amaçlı olabilir.

Diğer bir sınıflandırma da yolsuzluk eyleminin büyüklüğüne göredir. Düşük miktarlı yolsuzluk (*petty corruption*), kamu görevlilerine zaten yapmakla yükümlü oldukları işleri yapmaları için ödenen bahşiş benzeri ödemelerdir ve yolsuzluğun en hafif türüdür. Kimi Batılı yazarlar tarafından bazı durumlarda aralarında ayırım yapmanın zor olduğu belirtilmekle birlikte rüşvetin bir çıkar karşılığı, hediyeinse karşılıksız olduğu ifade edilmiştir.²⁰ Büyük miktarlı yolsuzluklar (*grand corruption*)

²⁰ Vito Tanzi, "Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları," çev. Gamze Kösekahya, **Maliye Dergisi**, S. 136 (2001), s. 116'dan, Tanzi, Vito, 1995a, "Corruption, Ann's-Length Relationship. And Markets." in *The Economics of Organised Crime*, der. Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman (Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press), s. 161-180.

ise kamu ihaleleri, lisanslar ve özelleştirmelerde görülen ve büyük miktardaki çıkarları içeren eylemlerdir.²¹

2. Yolsuzluk Eylemleri

En yaygın yolsuzluk eylemlerinin Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve ulusal mevzuatımızda yer alan tanımları ise şu şekildedir:

a. *Rüşvet*

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadelede Sözleşmesi'nin 15. maddesi'nde kasten işlenmesi halinde ulusal kamu görevlilerinin rüşvet suçu,

“a) Bir kamu görevlisine, resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için, kendisi ya da bir başka kişi yahut varlık lehine, doğrudan ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaatin vâdedilmesi, teklif edilmesi veya sağlanması;

b) Bir kamu görevlisinin, resmi görevlerinin yerine getirilmesi çerçevesinde bir işlem yapması veya yapmaktan kaçınması için kendisi ya da üçüncü bir kişi yahut varlık lehine, doğrudan ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaat talep etmesi veya kabulü,”

21. maddesinde ise özel sektörde rüşvet yine kasten işlenmesi halinde,

“a) Bir özel sektör biriminde herhangi bir sıfatla çalışan veya birimi yöneten bir kişiye, görevini ihlal edecek biçimde bir işlem yapması ya da yapmaktan kaçınması amacıyla, kendisi ya da bir başka kişi lehine, doğrudan ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaatin vâdedilmesi, teklif edilmesi veya sağlanması;

b) Bir özel sektör biriminde herhangi bir sıfatla çalışan veya birimi yöneten bir kişinin, görevini ihlal edecek biçimde bir işlem yapması ya da yapmaktan kaçınması için, kendisi ya da bir başka kişi lehine, doğrudan

²¹ Jean-François Arvis ve Ronald E. Berenbeim , **Fighting Corruption in East Asia**, Washington, D.C., The World Bank, 2003, s. 9.

ya da dolaylı olarak, haksız bir menfaat talep etmesi veya kabulü” olarak tanımlanmıştır.

Türk Ceza Kanunu’nda ise rüşvet,

“... bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması” (md. 252)

olarak düzenlenmiş, aynı maddede,

“Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesindeki faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler ya da halka açık anonim şirketlerle hukuki ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukuki ilişkinin devamı süresinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanır.”

hükmüne yer verilerek özel sektör de kapsama dahil edilmiştir.

Aynı maddenin diğer bir fıkrasında,

“Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticari işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.”

denilerek taraf olunan uluslararası anlaşmaların gereği yerine getirilmiş ve uluslararası ticari işlemlerden dolayı yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi yasaklanmıştır.

Kamu görevlilerine verilen hediyelere ilişkin düzenlemeler Mal Bildiriminde

Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nda

“Yukarıdaki maddede sayılan kamu görevlileri, milletlerarası protokol, mücemele veya nezaket kaideleri uyarınca veya herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzel kişilerinden, Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmek

zorundadırlar. Ancak yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükümlerine dahil değildir. (md. 3)” şeklindedir.

b. *Zimmet*

Zimmet suçu Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde kamu sektörü için “malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mâl edilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi” başlığıyla,

“..... bir kamu görevlisinin, görevi gereği kendisine emanet edilen herhangi bir malvarlığını, kamu veya özel fonları ya da menkul kıymetleri yahut değer taşıyan diğer herhangi birşeyi, kendisi ya da bir başka kişi yahut varlık menfaatine zimmetine geçirmesi, mâl etmesi ve diğer şekillere dönüştürmesi (md. 17)”

Özel sektör için ise “özel sektörde zimmet” başlığı ile,

“.....ekonomik, mali ve ticari faaliyetler sırasında, bir özel sektör biriminde herhangi bir sıfatla çalışan veya birimi yöneten bir kişinin, görevi dolayısıyla kendisine emanet edilen herhangi bir malvarlığını, özel fonları ya da menkul kıymetleri yahut değer taşıyan herhangi birşeyi zimmetine geçirmesi, (md. 22)” olarak tanımlanmış,

Türk Ceza Kanunu’nda ise “zimmet” başlığı ile Kamu İdaresinin Güvenilirliğine ve İşleyişine Karşı Suçlar bölümünde,

“Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren..., (md. 247)” şeklinde düzenlenmiştir.

c. *Nüfuz Ticareti*

Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nde nüfuz ticareti,

“a) Bir kamu görevlisi veya bir başka kişiye, Taraf Devletin idaresinden veya bir kamu kurumundan kendisini buna teşvik eden kişi veya başka bir kişi lehine haksız bir menfaat elde etmeyi teminen gerçek veya sözde nüfuzunu kötüye kullanması için, doğrudan veya dolaylı olarak, haksız bir menfaatin vâdedilmesi, teklif edilmesi veya sağlanması;

b) Bir kamu görevlisi veya başka bir kişinin, Taraf Devletin idaresinden veya bir kamu kurumundan, haksız bir menfaat elde etmeyi teminen gerçek veya sözde nüfuzunu kötüye kullanması için, kendisi veya bir başka kişi lehine, doğrudan veya dolaylı olarak, haksız bir menfaat talep etmesi veya kabulü. (md. 18)” olarak tanımlanmıştır.

Türk Ceza Kanunu’nda ise nüfuz ticareti ve görevin sağladığı güveni kötüye kullanma eylemleri “irtikâp” başlığıyla,

“Görevin sağladığın nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi...” ve

“Görevin sağladığı güveni kötüye kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği hileli davranışlarla, kendisine veya başkasına yarar sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına bir kimseyi ikna eden kamu görevlisi..., (md. 250)” olarak düzenlenmiştir.

d. Görevi Kötüye Kullanma

Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nde görevi kötüye kullanma,

“.....bir kamu görevlisinin, görevini yerine getirirken, kendisi ya da bir başka kişi yahut varlık lehine haksız bir menfaat sağlamak amacıyla, yasalara aykırı olarak bir işlem yapması ya da yapmaktan kaçınması suretiyle görevini ya da konumunu kötüye kullanması (md. 19)” olarak tanımlanmış,

Türk Ceza Kanunu’nda ise aynı başlıkla,

“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi...,” ve

“Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi..., (md. 257)” olarak düzenlenmiştir.

e. Haksız Zenginleşme

Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nde haksız zenginleşme,

“.....bir kamu görevlisinin mal varlığında meydana gelen ve yasal geliri ile mantıklı bir açıklama getiremediği önemli bir artış olan haksız zenginleşme (md . 20)” olarak tanımlanmıştır.

Ulusal mevzuatımızda ise haksız zenginleşme, “haksız mal edinme” başlığı ile Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu’nda,

“Kanuna ve genel ahlaka aykırı uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar..., (md. 4)”²²

olarak tanımlanmış ve bu suç için hürriyeti bağlayıcı ceza ve para cezası ile haksız edinilmiş malların geri alınması öngörülmüştür.

Bunlar dışında Türk Ceza Kanunu’nda dolandırıcılık (md. 157-159), denetim görevinin ihmali (md. 251), yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama (md. 255), kamu görevlisinin ticareti (md 259), kişilerin malları üzerinde usulsüz tasarruf (md. 261) ve kamu görevine ait araç ve gereçleri suçta kullanma (md. 266) gibi yolsuzlukla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.²³

Görüldüğü gibi ulusal mevzuatımız ile Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi arasında büyük oranda paralellikler bulunmaktadır. Ulusal mevzuatımızın taraf olduğumuz Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development-OECD) tarafından hazırlanan Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’yle uyumu ise yolsuzlukla mücadelede 1990’lı yıllardan sonra gerçekleştirilen çabaların anlatıldığı son bölümde incelenmiştir.

²² Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, 04 Mayıs 1990 tarih ve 20508 sayılı **Resmi Gazete**.

²³ Türk Ceza Kanunu, 12 Ekim 2004 tarih ve 25611 sayılı **Resmi Gazete**.

C. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ

Yolsuzluğun etkilerine geçmeden önce özellikle son yıllarda sıkça kullanılan yolsuzluk algılama endeksleri hakkında bilgi verilecektir.

1. Yolsuzluk Algılamalarının Ölçülmesi

Kanuna aykırı eylemler olduğu için doğası gereği yolsuzluğun ölçülmesi mümkün olmadığı gibi gerçekte neyin ölçülmeye çalışıldığı konusunda da bir açıklık yoktur. Sadece verilen rüşvetin miktarını ölçmek rüşvet içermeyen birçok yolsuzluk eyleminin görmezden gelinmesine yol açacaktır. Ödenen rüşvet miktarı yerine yolsuzluk faaliyetlerini ölçme girişimi ise göreceli olarak birçok önemsiz faaliyetin de hesaba katılmasını ve her birinin tanımlanmasını gerektirecektir ki bu pek mümkün görülmemektedir.²⁴

Cenova’da Küresel Rekabet Gücü, Hong Kong’da Siyasal ve Ekonomik Risk Danışmanlığı, Berlin’de Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Syracuse’de Siyasal Risk Hizmetleri gibi kuruluşlar daha çok özel şirket yöneticileri ile bireylerin o ülkedeki yolsuzluk suçlarının yoğunluğu hakkındaki kişisel düşünceleri olarak ifade edilebilecek olan sübjektif “yolsuzluk algılamaları”nı ölçmeye çalışmaktadırlar. Gallup da 44 ülke için bir araştırma yapmıştır. *Business International and Political Risk Services Inc.* de yıllık olarak “Uluslararası Ülke Risk Rehberi” adlı bir endeks yayınlamaktadır. Bu endekste üst sıralarda yer almak “üst düzey kamu görevlilerinin

²⁴ Tanzi, s. 125.

özel ödeme talebinde bulunma olasılıklarının yüksek olduğu"nu ifade etmektedir.²⁵ Dünya Bankası da birçok ülke için benzer bir çalışma yürütmektedir.

Bu araştırmaların en çok ilgi çekenlerinden merkezi Berlin'de olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International-TI) ile Göttingen Üniversitesi'nin 1995 yılından beri ortaklaşa düzenlediği²⁶ yolsuzluk algılama endeksi 0'dan 10'a kadar bir ölçek üzerinde kurulmuştur. 10 yolsuzluğun hiç olmadığı ülkeyi, sıfır ise çoğu işlem ya da ilişkinin yolsuzlukla gölgelendiği ülkeyi göstermektedir. Gerçeği yansıtma açısından bu endekslerin olumlu bir yanı birbirleri ile uyumlu olmalarıdır. Belirli ülkelerde önemli değişimler yaşanmasına rağmen, ülkeler genel olarak mevcut durumlarını sürdürme eğilimindedirler. Önemli sorunlardan biri, endeksteki değişimlerin gerçek durumu ne oranda yansıttığıdır. Çünkü tek olmakla beraber geniş bir şekilde halka duyurulan bir yolsuzluk olayı, o ülkedeki algılamayı kolayca değiştirebilmekte ve yolsuzluğun ne ölçüde yaygın olduğu yanıltıcı olarak değerlendirilebilmektedir.²⁷

2. Yolsuzluğun Olumlu İşlevine İlişkin İddialar

Yolsuzluğun başta ekonomik olmak üzere siyasal ve toplumsal alandaki olumsuz etkileri ilerleyen sayfalarda ayrıntılı olarak incelenecek olmakla birlikte, kimi Batılı düşünürler tarafından 20. Yüzyılın başlarında ortaya atılmış olan ve özellikle az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun bazı işlevlerinin olabileceği yönünde savlar ile yine Batılı düşünürlerin bu savlara ilişkin eleştirilerine de değinilecektir.

²⁵ "Sonu Olmayan Yol: Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?," çev. Yüksel Karaca, **Maliye Dergisi**, No. 133 (2000), s. 96.

²⁶ Yusuf Ziya İrbeç, "Yolsuzluk ve Rüşvetin Uluslararası Boyutu," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 1221.

²⁷ Tanzi, s. 125-126.

a. Yolsuzluğun Olumlu İşlevi Olduğunu Savunan Görüşler

Yolsuzluğun olumlu etkilerinin olabileceği savı 1900'lerin başında tartışmaya açılmış ve Merton gibi düşünürler 19. Yüzyılın sonları ile 20. Yüzyılın başlarında Amerikan yerel yönetimlerinde görülen yolsuzlukların “gizli işlev”inin olduğunu ileri sürmüşlerdir.²⁸ Merton yolsuzluğu haklı gösterme amacı olmadığını ifade etmekle birlikte, toplumda gereksinim duyulan bazı işlevleri karşılayacak bürokratik veya yönetsel mekanizmaların olmaması durumunda, bu işlevlerin yolsuzlukla karşılandığını söylemiştir.²⁹

Merton'un görüşlerinden etkilenen ve 19. Yüzyılın sonları ile 20. Yüzyılın başlarında Amerikan yerel yönetimleri ile günümüzde az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk olayları arasında paralellik kuran bazı siyaset ve toplumbilimciler, yolsuzluğun olumsuz etkilerini kabul etmekle birlikte, olumlu etkileri de olabileceği yönündeki görüşlerini ifade etmişlerdir.

Bu savın taraftarlarından biri olan Scott'a göre az gelişmiş ülkelerde bazı çıkar kümeleri, aile, akraba veya etnik bağlılıkları, geniş tabanlı siyasal baskı grubu oluşturmalarını engellediği için, yasama sürecinde yapamadıkları etkiyi yasaların uygulanması aşamasında, yöneticileri yolsuzluk yoluyla etkilemekle gerçekleştirmektedirler.³⁰

²⁸ Berkman s. 100'den Merton, Robert K., (1957), **Social Theory and Social Structure**, New York: The Free Press, s. 71,72.

²⁹ Berkman s. 100'den Merton, **a. g. e.**, s. 100, 101.

³⁰ Berkman s. 102'den Scott, James C., (1977), “An Assay on the Political Functions of Corruption”, **Asian Studies**, C. 5, S. 3. s. 504, 505.

Huntington özellikle ekonomik-toplumsal değişim sürecinde yasal ve idari yapılar, çıkar kümelerinin ihtiyaçlarına cevap verecek esneklikte olmadığı için yolsuzluğun, çıkar kümelerinin yönetime katılma aracı olduğunu ve şiddet gibi kargaŗa boyutu olan siyasal bunalımları engellediğini savunmuŗtur.³¹

b. Olumlu İşlevi Savunan Görüşlerin Eleŗtirisi

Yolsuzluğun belirli koŗullarda bir işlevi olabileceği yönünde kimi Batılı yazarlar tarafından ortaya atılan fikirlere en önemli eleŗtiriler yine Batılı yazarlardan gelmiŗtir. Yolsuzluğun siyasal ve idari süreçlerin karŗılamadıęı talepleri karŗıladıęı, dolayısıyla bir işlevi olduğu görüşüne karŗılık, Williams gibi yazarlar, bir olgunun varlığının onun bir işlevi olduğunun kanıtı olamayacağını, aksi takdirde toplumda görülen bazı suçların da bir işlevinin olduğunun kabul edilmesi gerekeceğini ifade etmiŗlerdir.³² Bu yazarlara göre, yolsuzluğun siyasal durulmayı sağladığını savunanlar, siyasal geliŗmeyi çıkar gruplarının taleplerinin karŗılanması ile  zdeŗleŗtirmektedirler.³³

Ben-Dor, yolsuzluğun siyasal karar sürecine bir tür katılım sağladığı savının abartılmıŗ bir görüş olduğunu belirtmekte, bu tür katılımın ancak ekonomik güce sahip çıkar kümeleri için olanaklı olduğunu, dolayısıyla yolsuzluğun karar alma sürecine katılımı seçkinci biçime d n ŗt rerek, toplumsal kümeler arasındaki olası

³¹ Berkman s. 103'ten Huntington, Samuel P., (1968), **Political Order in Changing Societies**, New Haven: Yale University, s. 59-71.

³² Berkman s. 109'dan Williams, Robert J., (Eylül 1976), "The Problem of Corruption: A Conceptual and Comparative Analysis", PAC toplantısına sunulan bildiri, York, s. 10.

³³ Berkman, s. 110.

çatışmayı keskinleştirdiğini, toplumsal bütünleşme olanaklarını zayıflattığını ve şiddet olasılığını arttırdığını savunmaktadır.³⁴

Werlin de yolsuzluğun çıkar kümeleri arasındaki yarışmayı gereksiz yere keskinleştirdiğini, iddia edildiği gibi toplumsal bütünleşmeye yardımcı olmadığını savunmaktadır.³⁵

Yolsuzluğun olumlu etkilerine ilişkin savlar geçerliliği tartışılabilir varsayımlara dayandırılmaktadır. Kaldı ki, yolsuzluğun bazı koşullarda sadece yolsuzluğa bulaşan belirli gruplar için bir işlevinin olabileceği kabul edilse bile, uzun ve kısa dönem maliyeti ile olası olumlu işlevi karşılaştırıldığında, bedeli çok yüksek olmaktadır.³⁶

Leff³⁷ ve Huntington gibi düşünürlerin “etkin yağ” veya “mekanizmanın yağı” hipotezi olarak adlandırılan “hızlandıran para” (rüşvet), bürokratik engelleri ortadan kaldırır; bu sayede yatırımlar artar; rüşvet alan kamu görevlileri, daha çok çalışarak girişimin önündeki engelleri kaldırır yönündeki iddiaları, bu fikirlerin ortaya atılmasından yıllar sonra yapılan görgül (ampirik) çalışmalarla test edilerek gerçeği yansıtmadığı ispatlanmaya çalışılmıştır. Bu çalışmaların ilki Paolo Mauro³⁸

³⁴ Gabriel Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development: The Revisionist Theses Revisited," **Comparative Political Studies**, C. 7, No. 1 (Nisan 1974), s. 72-73.

³⁵ Berkman, s. 111'den Werlin, Herbert H., (Mart 1973), "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience", **Political Science Quarterly**, C. 88, S. 1, s. 76,77.

³⁶ Berkman, s. 117.

³⁷ Leff Nathaniel, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption" **American Behavioral Scientist**, 8 :3 (1964:Nov), s. 8-14.

³⁸ Paolo Mauro, "Corruption And Growth," **The Quarterly Journal Of Economics**, (August 1995), s. 681-712.

tarafından gerçekleştirilmiştir. Çalışma, aynı zamanda uluslararası alanda yukarıda anlatılan sübjektif yolsuzluk algılama endekslerinin kullanıldığı ilk görgöl çalışma niteliğindedir. Mauro, Business International tarafından yayınlanan ve 70 ÷lkeye ait 1980-1983 yıllarını kapsayan yolsuzluk endekslerini esas aldığı çalışma ile, bürokratik düzenleme cinsi müdahaleler son derece külfetli olduğu için, bu düzenlemeleri yapay olarak artıran yolsuzluğun yaygın olduğu ÷lkelerde özel yatırımlarının azaldığını ve büyümenin yavaşladığını göstermiştir. Çalışmaya göre sözgelimi, Bangladeş bürokrasisinin etkinliği Uruguay düzeyine çıkarılabilse, yatırım oranı % 5'ten fazla artmakla kalmayacak, aynı zamanda büyüme hızı da % 0.5 yükselecektir.³⁹

“Mekanizmanın yağı” veya “etkin yağ” hipotezi yolsuzluğun gereksiz bürokratik işlemleri kolaylaştırma veya gözardı etme işlevinden yola çıkmaktadır. Halbuki her toplumda verimli sosyal amaçlara hizmet eden inşaat ruhsatları, çevrenin korunması ve bankacılık sektörüne ilişkin düzenlemeler gibi çekirdek bir kanunlar ve kurallar bütünü bulunmaktadır. Yolsuzluk sadece gereksiz bürokratik işlemlerin değil, aynı zamanda bu tür düzenlemelerin de gözardı edilmesine ve topluma ciddi sosyal zararlar verilmesine neden olmaktadır.⁴⁰

Yolsuzluk eylemlerinin en yaygın türlerinden biri olan rüşvetin varlığı, özellikle yolsuzluğun yaygın olduğu toplumlarda kamu görevlileri ve siyasetçileri

³⁹ M. Umur Tosun, "Yolsuzluk Olgusuna Yönelik Yapılan Ampirik Çalışmalar Üzerine Notlar," **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 19, No. 2 (2001), s. 109.

⁴⁰ Cherly W. Gray ve Daniel Kaufmann, "Yolsuzluk ve Kalkınma," çev. Fikret Demir, **Maliye Dergisi**, C. 5, No. 8 (1998), s. 93.

verimliliği önleyici düzenlemeler yapmak ve kuralları bu şekilde yorumlama yönünde etkilemektedir. Rüşvet ihtimalinin varlığı, aynı zamanda işlemlerin yavaşlamasının nedeni de olabilmektedir.⁴¹

İktisat teorisine göre iyi tanımlanmamış mülkiyet hakları yüksek yolsuzlukla birleşerek, yatırımlar ve büyüme üzerinde olumsuz etkiye sahiptir. Bu görüşe en önemli tehdit, Doğu Asya ülkelerinde görülen yüksek oranda yolsuzluğa rağmen aynı zamanda yüksek büyüme oranlarının gerçekleştirilmesinden gelmekteydi. Bu durumu açıklamaya çalışan Campos, Lien ve Pradhan,⁴² yatırımları etkileyenin sadece yolsuzluk düzeyi değil, yolsuzluğun doğası olduğunu savunmuşlar ve öngörülebilir yolsuzluk rejimlerinin, öngörülemeyen yolsuzluk rejimlerine göre yatırımları daha az caydırıcı etkisi olduğunu ortaya çıkarmışlardır. Doğu Asya ekonomilerinde yolsuzluk son derece iyi örgütlendiği için kişi, nereye, nasıl ve ne miktarda rüşvet vererek ihtiyacı olan şeyi alacağını gayet iyi bilmektedir. Dünya Bankası verileri de bu görüşü desteklemektedir.⁴³ Ancak küreselleşme asrının ilk yıllarında aynı bölgede yaşanan ekonomik krizin en önemli nedenlerinden birinin yolsuzluk olduğunun anlaşılması, “hızla büyüyen bir ekonominin” sürdürülebilir bir gelişme için aynı zamanda “güven veren ekonomi” olması gerektiğini göstermiştir.⁴⁴

⁴¹ A. g. m., s. 92-93.

⁴² J. Edgardo Campos, Donald Lien ve Sanjay Pradhan, "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters," **World Development**, C. 27, No. 6 (1999), s. 1065.

⁴³ Tosun, s. 108.

⁴⁴ İ. İlhan Hatipoğlu, "Ekonomik Yolsuzluk-Yolsuzluk Kışkacında Türkiye," **Yeni Türkiye**, No. 41, (Eylül-Ekim 2001), s. 230.

3. Yolsuzluğun Olumsuz Etkileri

Yolsuzluk eylemleri zararları açısından değişik önemde etkilere sahip olmaktadır. Örneğin nehirlerin kirletilmesine ya da hastanelerde hastalardan şahısları adına çıkar sağlamak için hiç alınmaması gereken veya olması gerekenden çok daha yüksek miktarda ücret alınmasına göz yumulması durumunda ortaya çıkan toplumsal zarar, yararlanılan herhangi bir kamu hizmetinin hızlandırılması için ödenen rüşvete göre çok daha yıkıcı etkiye sahip olabilmektedir.⁴⁵

Yolsuzluk ekonomik olarak keyfi ve çok yüksek miktarda alınan vergiye benzetilmektedir. Etkilerinden biri olan kamu kaynaklarının daha yüksek maliyetle etkin olmayan alanlara yönlendirilmesi bütçe açıklarının büyümesine, vergi yükünün artmasına ve sermayenin ülke dışına kaçması sonucunu doğuran güven ortamının kaybolmasına neden olmaktadır.

Günümüzde uluslararası alanda yolsuzluk, ticari faaliyetlerin maliyetini artıran bir unsur olmanın ötesinde kişisel çıkarlar için toplum çıkarlarının feda edilmesi sonucunu doğuran önemli bir suç olarak kabul edilmektedir.⁴⁶ Yolsuzluğun fırsat eşitliğini ortadan kaldırdığı için olumsuz anlamda en fazla etkilediği toplum kesimi düşük gelirli olanlardır.⁴⁷

Yolsuzluğun ne kadar yaygın olduğu da önemlidir. Birçok sistem yolsuzluk eylemi içerebilmekte, hatta yolsuzluğa dayalı sistemler kurulabilmektedir. Ancak

⁴⁵ Klitgaard, s. 2.

⁴⁶ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, No.1 (1999), s.

⁴⁷ A. g. m., s. 24.

yolsuzluğun asıl yıkıcı etkisi bütün sistemlerde geçerli olan bir kural haline dönüştüğünde görülmekte ve bu tür sistemlerde uluslararası kabul gören uygulamaların yerleştirilmesi ve sürdürülmesi mümkün olmamaktadır. Dünyanın az gelişmiş yerlerinin çok uzun zamandan beri aynı kalmasının en önemli nedeni de bu özellikleri olmaktadır.⁴⁸

Yolsuzluğun olumsuz etkileri başlıca hukuk sistemi, mülkiyet hakları, banka ve kredi alanları gibi toplumsal düzeni oluşturan kurallara olan güvenin sarsılması, ekonomik ve toplumsal gelişmenin engellenmesi olarak özetlenebilse de, Dünya Bankası ile Uluslararası Para Fonu'nun 1996'daki yıllık toplantısında dönemin Dünya Bankası Başkanı James Wolfensohn'un üye ülkelere, yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirme ve uygulama konusunda yardım yapmayı önerdiğinden bu yana yolsuzluğun gelişme üzerindeki olumsuz etkileri konusunda uluslararası ilgede artış olmuştur.⁴⁹ Son dönemlerde yapılan görgül çalışmalar da bunu desteklemektedir.

Alesina ve Weder tarafından yapılan bir araştırmada düşük gelirli ve yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerin, yapılan dış yardımlara rağmen zengin ülkelerle aralarındaki farkı kapatamamalarının bir nedeni de yüksek yolsuzluk düzeyi olarak gösterilmiştir. Araştırmaya göre İskandinav ülkeleri yardım yapacakları ülkelerdeki yolsuzluk düzeyini dikkate alırken ABD, ülkenin demokratikleşme düzeyine önem vermektedir. Ayrıca özel dış yardım kuruluşlarının resmi kuruluşlara oranla yolsuz hükümetleri daha iyi ayırt edebildiği sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmanın diğer bir

⁴⁸ Klitgaard, s. 2.

⁴⁹ Ofosu-Amaah, Soopramanien ve Uprety, s. v.

bulgusu da dış yardımın, alan ülkelerde yolsuzluğu daha fazla artırmadığı yani “oburluk etkisi” (*voracity effect*)’nin geçerli olmadığıdır.⁵⁰

1970 yılındaki Watergate skandalı ile Amerikan firmalarının, Başkan Nixon’ın seçim kampanyalarına şüpheli katkılarda bulundukları ve yutdışındaki kamu görevlilerine rüşvet verdiklerinin ortaya çıkmasından sonra 1977 yılında ABD’de Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası (U.S. Foreign Corrupt Practices Act-FCPA) kabul edilmiştir. Yasaya göre Amerikan firmaların ticari faaliyetlerde bulundukları ülkelerin kamu görevlilerine (yabancı kamu görevlileri) rüşvet verdiklerinin tespit edilmesi halinde 1 milyon, aynı suçun firma çalışanlarınca bireysel olarak işlenmesi halinde de 10 bin ABD Doları’na kadar para ve beş yıla kadar hapis cezası öngörülmektedir. Ancak Yasa, kamu görevlilerine, işlerin hızlandırılması amacıyla yapılan ödemeleri suç saymamaktadır.

Hines’in yaptığı araştırmaya göre Amerikan firmalarının doğrudan yabancı yatırımları 1977 yılından sonra yolsuzluğun az olduğu ülkelere, yolsuzluğun fazla olduğu ülkelere göre daha fazla artış göstermiştir. Örneğin Business International (BI)’ın yolsuzluk endeksinde 2 puanlık fark Amerikan doğrudan yabancı yatırımlarının % 100 daha hızlı artması anlamına gelmektedir.⁵¹ Hines’in araştırmasının ilginç sonuçlarından biri de, Amerikan şirketlerinin 1977’den sonra yatırım yaptıkları ülkelere de rüşvet vermeleri yasaklandığı için yerel politikacılara, yakınlarını veya taraftarlarını işe almak suretiyle çıkar sağlamalarıdır. Bu nedenle

⁵⁰ Alberto Alesina ve Beatrice Weder, **Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?**, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7108, 1999, s. 12.

⁵¹ James R. Hines, **Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977**, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 5266, Cambridge, 1995, s. 10.

yolsuzluk düzeyinin fazla olduğu ÷lkelerde daha fazla kişinin alıştırılmasına olanak sağlayan emek yoğun yatırımlara öncelik verilmiştir. 1977 - 1982 dönemine ait verilerin bulunduğu yolsuzluk düzeyi yüksek 13 ÷lkenin 11'inde sermaye/emek oranında keskin düşüşlerin yaşandığı dolayısıyla verimi düşük olan emek yoğun yatırımlara ağırlık verildiğı tespit edilmiştir. Yolsuzluk düzeyinin düşük olduğu ÷lkelerde ise aksine sermaye/emek oranı artmakta yani daha verimli olan sermaye yoğun yatırımlar yapılmaktadır. Ayrıca Amerikan firmalarının, ortaklarının faaliyetleri nedeniyle aynı yasaya göre cezaya arptırılmaktan korktukları için yabancı şirketlerle iş ortaklıklarına girmekten kaçındıkları ortaya çıkmıştır.⁵² ABD, bu yasanın uygulanmasından dolayı uluslararası ticarete dezavantajlı duruma düşmemek için üyelerinin çoğunluğunu dünyanın en fazla ihracat yapan ÷lkelerinin oluşturduğu OECD'den başlamak üzere tüm dünyada uluslararası ticari işlemlerde rüşveti engelleme çabasına girişmiştir.

Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte bütünleşmiş bir dünya oluşturmak için başlatılan çalışmalar, yabancı sermaye çekmek isteyen ÷lkeler arasındaki rekabeti artırmış, bu da ÷lkeleri istikrar, ileriye görme kabiliyeti ve dürüstlük konularında durumlarını gözden geçirmek zorunda bırakmıştır.⁵³

Doğrudan yabancı yatırımlarla yolsuzluk düzeyi arasındaki bağlantıya ilişkin diğer bir çalışma, 14 kaynak ve 45 evsahibi ÷lke için 1990-1991 dönemini kapsayacak şekilde Wei tarafından yapılmıştır. Bu alışma da yatırım yapılacak olan evsahibi ÷lkenin vergi oranları ve yolsuzluk düzeyindeki artışın doğrudan yabancı yatırımları azalttığını göstermiştir. BI'ya göre yolsuzluk düzeyi çok düşük olan (0)

⁵² A. g. e., s. 14-15.

⁵³ Gray ve Kaufmann, s. 94.

Singapur ile yolsuzluk düzeyi 6,75 olan Meksika arasındaki fark, doğrudan yabancı yatırımlar üzerine % 21-24 oranında vergi salınmasıyla aynı etkiyi doğurmaktadır.⁵⁴

Siyasal ve büyük (*grand*) yolsuzlukla sermaye yoğun projeler arasındaki bağlantıyı araştıran Tanzi ve Davoodi'nin 63 ülkenin 1980-1995 arasındaki verilerine göre yaptığı çalışmanın bulguları diğer koşullar sabitken (*ceteris paribus*) yolsuzluğun kamu yatırımlarını artırdığı, yatırım harcamalarının kalitesini düşürdüğü ve verimli harcamalar için gerekli olan kamu gelirlerini düşürerek büyümeyi yavaşlattığı yönündedir. Yolsuzluk düzeyinde bir birimlik artış kamu yatırımlarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içindeki payını 0,48 birim artırmakta, buna karşılık kamu gelirlerinin GSYİH içindeki payını 1,71 birim azaltmaktadır.⁵⁵

Kamu yatırımlarında, fayda maliyet analizi yardımıyla hesaplanan getiri oranının uygun projelerin seçiminde yol gösterici olması gerekirken, rüşvetçi politikaların yatırım projelerine ilişkin karar sürecinde etkili olması, verimli olmayan projelerin uygulanmasına yol açmaktadır. Bunun diğer bir etkisi de bitirildiği halde hiç kullanılmayan projelerdir. Bazı projeler ise çok kalitesiz yapılmaları nedeniyle sürekli onarım ihtiyacı duymakta ve beklentileri karşılamamaktadır. Verimsiz kamu yatırımlarına yönelik harcamalardaki bu artış diğer alanlara ilişkin kullanılabilir kaynakları azaltmaktadır.⁵⁶

⁵⁴ Shang-Jin Wei, **How Taxing is Corruption on International Investors?**, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 6030, Cambridge, 1997, s. 24.

⁵⁵ Vito Tanzi ve Hamid Davoodi, **Corruption, Public Investment and Growth**, International Monetary Fund Working Paper, No. 139, 1997.

⁵⁶ "Sonu Olmayan Yol: Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?," çev. Yüksel Karaca, **Maliye Dergisi**, S. 133 (2000), s. 96-97.

Kamu yatırımlarının GSYİH içindeki oranı artarken yeterli kaynak bulunamaması durumunda başlanan projeler örneğin 3 yılda tamamlanması öngörüldüğü halde çoğunlukla birkaç katı fazlasıyla yani örneğin 10 yılda tamamlanabilmekte, bu da yatırımın tamamlanmasıyla amaçlanan hizmetin öngörülen süre ile yatırımın tamamlandığı süre arasındaki fark kadar geç alınması, henüz tamamlanamadan onarım ihtiyacı duyan ya da hizmete girdiğinde bile teknolojinin gerisinde kalmış yatırımlarla sonuçlanmaktadır.

Kamu gelirleri ile yolsuzluk düzeyine ilişkin diğer bir çalışma Ghura tarafından 1985-1996 yıllarını kapsayan dönemde 39 Afrika ülkesi için yapılmıştır. Çalışmaya göre vergi hasılatının GSYİH içindeki payını belirleyen en güçlü değişken enflasyon olarak tespit edilmiş, bunu yapısal reform politikaları takip ederken, yolsuzluk düzeyini düşürmeye yönelik politikaların vergi hasılatının GSYİH'ya oranını önemli ölçüde artıran bir unsur olduğu görülmüştür. Fakat araştırma yapılan ülkelerde yolsuzluk düzeyini azaltıcı politikaların hem hükümetlerin kendi içinde muhalefete, hem de özel çıkar gruplarının direncine maruz kaldığı da çalışmanın diğer bir sonucudur.⁵⁷

Özellikle kamu görevlilerinin takdir yetkisine bağlı kararlarını gerektiren vergi indirimleri yolsuzluk için elverişli bir ortam oluşturmaktadır. Bu sakıncadan dolayı uzmanların önerdiği çözüm, takdir yetkisine tabi vergi teşviklerini kaldırarak bunun yerine geniş tabanlı ve daha düşük oranlı vergiler koymaktır.⁵⁸

⁵⁷ Dhaneshwar Ghura, **Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption**, International Monetary Fund Working Paper, No. 135, 1998, s. 13-18.

⁵⁸ Tanzi, s. 137.

Yapılan çalışmalarla ekonomik büyümenin önemli faktörlerinden biri olan kayıt dışı ekonomi ile yolsuzluk düzeyi arasında bağlantı olduğu ortaya çıkmıştır. 69 ülkede kayıt dışı ekonominin nedenlerinin araştırıldığı Friedman, Johnson, Kaufman ve Zoido-Lobaton tarafından yapılan bir çalışmaya göre yüksek marjinal vergi oranlarının kayıt dışı ekonomi üzerindeki etkisinin, yüksek yolsuzluk düzeyine bağlı olarak kuralların keyfi uygulanmasının neden olduğu etkiden daha az olduğu görülmüştür. Araştırmaya göre devletin düzenleme cinsinden müdahaleler nedeniyle vatandaşlarına yüklediği yükle yolsuzluk düzeyinin düşük, buna karşılık hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonomi daha küçük boyutlardadır. Müdahale cinsinden düzenlemelerin aşırılığı (*over-regulation*) ve yolsuzluk fiilen ödenen vergi oranlarını yükselterek frmaların kayıt dışına kaçmalarına neden olmaktadır.⁵⁹

Al Mahrubi, 41 lke için 1980-1995 yılları arasındaki verilerle dört ayrı yolsuzluk endeksi kullanarak yaptığı çalışma ile yüksek yolsuzluk düzeyinin yüksek enflasyona neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Daha önemlisi, enflasyonun belirleyicisi olan diğer faktörlerin modele eklenmesine karşın sonuçlar değişmemiştir.⁶⁰

Yolsuzluğun diğer bir olumsuz etkisi de kamu harcamalarının dağılımı üzerine olmaktadır. Bazı kamu harcamaları yapısal olarak düşük rekabet ortamı ve dolayısıyla daha yüksek rant oluşturucu niteliktedir. İleri teknoloji gerektiren, piyasa

⁵⁹ Eric Friedman **et al.**, "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", **Journal of Public Economics**, 76, (2000), s. 481.

⁶⁰ Tosun, s. 114'ten Al-Mahrubi, Fahim, "Corruption And Inflation" **Economic Letters**, 66 2000, s. 201.

değeri tam olarak bilinmeyen, dolayısıyla denetimi zor olan ve sınırlı sayıda firma tarafından üretilen mallar buna örnek gösterilebilir. Söz konusu tartışma temelinde, büyük yolsuzluk olaylarının cereyan ettiği piyasalar, altyapı projelerinin gerçekleştirildiği ve ileri savunma ekipmanlarının tedarik edildiği piyasalar olarak görülmektedir.⁶¹ Mauro sağlık, transfer veya refah harcamaları gibi alanlarda da yolsuzluğun sıkça görülebileceğini, ancak harcamaların alt kalemlerine bakmak gerektiğini söylemektedir. Hastaneler için alınan gelişmiş tıbbi araç ve gereçler buna örnektir.⁶²

Yolsuzluğun, yetersiz kaynakların daha az öncelikli veya hiç önceliği olmayan alanlara yöneltilmesi yoluyla temel insan haklarından olan beslenme, sağlık, barınma ve eğitim haklarının gözardı edilmesi sonucunu doğurduğu, bunun da bir insan hakları ihlali olduğunu savunan yazarlar bulunmaktadır.⁶³ Önceliklerin ve dolayısıyla yatırım projelerinin seçiminde yolsuzlukların yönlendirici olduğu ülkelerde, o ülkenin gelişimini sağlayacak olan gerçek öncelikler, geçersiz anlamsız ve sadece yolsuzluğa bulaşan görevlilerin ve haksız olarak önceliklendirilen yatırımlardan yararlanan firma ve şirketlerin çıkarlarına feda edilmektedir.

Özel sektörün kaynak kullanımı açısından yolsuzluğun diğer bir olumsuz etkisi girişimcilerin kamu görevlileri için harcadıkları zaman süresini artırmasıdır. “World Economic Forum” Dergisinin 59 ülkeden 3000’i aşkın firma ile yaptığı 1997 Yılı Küresel Rekabet Araştırması göstermiştir ki, yolsuzluğun fazla olduğu ülkelerde

⁶¹ Tosun, s. 116.

⁶² Paolo Mauro, “Corruption and the Composition of Government Expenditure” **Journal of Public Economics**, C. 69, (1998), s. 264.

⁶³ Sorabjee, s. 104.

girişimciler, lisans, izin, imza, vergi ve benzeri konularda kamu görevlileri ile çok fazla tartışarak zaman harcamaktadırlar.⁶⁴

Hükümetlerin piyasalara ilişkin düzenleyici kontrolleri ve denetimleri yolsuzluklarla sınırlanmakta ve etkisini yitirmektedir. Örneğın bankalar, gıda sektörü, ulaştırma faaliyetleri ve mali piyasalar gibi alanlarda hükümetler düzenleyici rolünü etkin bir şekilde yerine getirememektedir. Diğeri taraftan hükümet müdahalelerinin kendisinin yolsuzlukların etkisinde olması ise, özel çıkarlar için monopoller oluşturulması ve piyasa düzensizliklerinin daha da artmasına neden olmaktadır.⁶⁵

Yolsuzluk gelir adaletsizliğini artırmaktadır. Çünkü etki sahibi bazı kişilerin nüfusun geri kalanının aleyhine olacak şekilde hükümet faaliyetlerinden daha fazla avantaj sağlamasına olanak vermektedir. Son yıllarda, önceden ekonomisi merkezi olarak planlanan ülkelerde, gelir dağılımındaki mevcut düzensizliklerin kısmen belirli grupların çıkarına yapılan (*nomenclature*) özelleştirme gibi yolsuz faaliyetlerden kaynaklandığı düşünölmektedir.⁶⁶

Yolsuzluğun diğeri alanlardaki olumsuz etkilerinden biri de piyasa ekonomisi ve belki de demokrasinin meşruluğunu azaltmasıdır. Özellikle geçiş ekonomilerinde demokrasi ve piyasa ekonomisine karşı yükselen seslerin ardında yolsuzluk yatmaktadır. Sarsılan güven nedeniyle yolsuzluk, demokrasi ve piyasa ekonomisine geçişi yavaşlatmaktadır.⁶⁷

⁶⁴ Gray ve Kaufmann, s. 92-93.

⁶⁵ Tanzi, s. 133.

⁶⁶ A. g. m., s. 131.

⁶⁷ A. g. m., s. 132.

Yolsuzluk, yetkili kamu birimlerinin yürüttüğü soruşturmaların başarıyla sonuçlanamamasının veya gereksiz yere uzayarak cürüm, rüşvet ve yolsuzluk komisyonlarına ulaşmasındaki gecikmelerin temel sorumlusudur. Hukuku ihlal edenler etkili ve güçlü kişiler olduklarında, kendileri aleyhindeki soruşturmaların etkili bir şekilde yürütülemediğini ve yargılanmadıklarını görmektedirler. Böylece hukuk ihlalleri yaptırımsız kalmakta ve “hukukun üstünlüğü” pervasızca horlanarak vatandaşın adalete olan inancı ve mahkemelere olan güveni sarsılmaktadır.⁶⁸

⁶⁸ Sorabjee, s. 106-107.

II. BÖLÜM: YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ ve YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE 1990’LI YILLARA KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN ULUSLARARASI ÇABALAR

Yolsuzluk hiçbir zaman tek bir nedenle açıklanamayacak kadar karmaşık bir olgu olarak değerlendirilmektedir. Eğer öyle olsaydı çözümü de basit olurdu. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelenin aynı anda birçok cephede yürütülmesi gerekmektedir. Yolsuzluğu etkileyen unsurlardan bazıları diğerlerinden daha kolay değiştirilebilmektedir. Fakat yolsuzluğun bütün önemli etkileriyle üstesinden gelmek aylar, hatta yıllar süren bir mücadeleyi gerektirmektedir. Yapılabilecek en büyük hata, kamu çalışanlarının ücretlerini yükseltmek, cezaları artırmak ya da yolsuzlukla mücadele için bir birim oluşturmak gibi tek bir alanla sınırlı bir stratejiye güvenip hızlı sonuç almayı beklemek olacaktır.⁶⁹

Singapur, Hong Kong, Portekiz gibi bazı ülkelerin yolsuzluğu azaltmada kayda değer bir başarı sağladıkları kabul edilmektedir. Lindbeck, yolsuzluk algılama endekslerinde yolsuzluğun en az görüldüğü ülkelerden biri olarak kabul edilen İsveç’te bile yolsuzlukla mücadelenin 18. Yüzyılın ikinci yarısı ile 19. Yüzyılın başlarında ilerlediğine dikkat çekmektedir.⁷⁰

Aşağıda, ulusal ve uluslararası işbirliğine dayalı çeşitli yolsuzlukla mücadele yöntemleri hakkında bilgi verildikten sonra, kabaca 1990’lı yılların öncesi ve sonrası

⁶⁹ Tanzi, s. 135.

⁷⁰ Assar Lindbeck, “Swedish Lessons for Post-Socialist Countries” (yayınlanmamış seminer notu, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm), (August 1998), s. 3.

olmak üzere iki dönem halinde yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği alanında özellikle son yirmi yıl içerisinde gerçekleştirilen belli başlı faaliyetler incelenecektir.

A. YOLSUZLUKLA MÜCADELE YÖNTEMLERİ

Yolsuzlukların nadir görüldüğü toplumlarda farkına varılması, cezalandırılması ve ortadan kaldırılması nispeten kolayken, sistemli hale dönüşen toplumlarda tespit edilme ve cezalandırılma ihtimali ise azalmakta ve bu eylemlerin daha da artmasını teşvik eden mekanizmalar gelişmiş olmaktadır. Yolsuzlukların yaygın olduğu toplumlarda yolsuzlukla mücadelenin maliyeti başlangıçta çok yüksekken, yolsuzluk oranı ya da yaygınlık düzeyi azaldıkça verilen mücadelenin maliyeti de göreceli olarak azalacaktır. Yolsuzlukların bütün sistemlere yayıldığı toplumlardan, yolsuzluklardan neredeyse tamamen arınmış toplumlara geçmek, yolsuzluk tamamen yayılmadan önce önlem alınmasına oranla daha güç olacaktır. Yolsuzluğun sistemli bir hale dönüştüğü toplumlarda kamu görevlilerinin varolan olumsuz örnekleri görmeleri ve hatta siyasal yetkilere sahip olanlardan bu doğrultuda emir almaları nedeniyle kurumlar, kurallar ve değer yargıları ile davranış biçimleri yolsuzluğa göre yeniden biçimlenmektedir.⁷¹

Yolsuzluğun maliyetini kabul etmelerine rağmen, onunla mücadele maliyetine katlanmak gerekir mi diye soranlar bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlar, yolsuzlukla mücadelenin maliyetinin çok yüksek olduğunu ve İngiltere’de kontrol altına alınmasının bir asırdan fazla zaman aldığını sık sık tekrarlamaktadırlar. Halbuki, örneğin Hong Kong ve Singapur oldukça makul bir sürede yolsuzluğun çok

⁷¹ Gray ve Kaufmann, s. 91-92.

yaygın olduğu bir ortamdan oldukça temiz bir ortama geçmişlerdir. Botsvana'nın son yılların en uygun modelini oluşturduğu kabul edilmekte, şili bu alanda yıllardır çok iyi bir performans sergilemektedir. Polonya ve Uganda da yolsuzlukları önlemede son yıllarda oldukça mesafe almış ülkeler arasındadırlar.⁷²

Robert Klitgaard “Yolsuzluğa Karşı Uluslararası İşbirliği” başlıklı makalesinde yolsuzlukla mücadele için yolsuzluğu kolaylaştırıcı sistemlerden kaçınılması ve yolsuzluk karşıtı strateji geliştirilmesinin önemini vurgulamaktadır.⁷³

Yolsuzluğa en yatkın sistemler tekellerin ve takdir hakkının bulunduğu ve hesap verme sorumluluğunun olmadığı sistemlerdir. Diğer bir deyişle nerede olursa olsun, kamu ya da özel sektöre ait, kâr ya da yardım amaçlı herhangi bir kuruluş ya da kişi bir ürünü tekeline bulunduruyorsa ya da o ürün veya hizmeti kimlerin ne miktarda alacağı hususunda takdir yetkisine sahipse ve hesap verme zorunluluğu yoksa, böyle bir sistemde yolsuzluk bulma olasılığının çok yüksek olduğu dşnlmektedir.⁷⁴

Yolsuzluk olasılığını güçlendiren diğer unsurlar ise beklenen çıkarın yüksek, buna karşılık yakalanma riski ve öngörülen cezanın düşük olması durumudur.

Yolsuzlukla mücadeleye herşeyden önce daha iyi sistemlerin geliştirilmesiyle başlanmalıdır. Bu tür sistemlerde tekeller kaldırılmış ya da çok dikkatli düzenlenmiş, resmi takdir hakkı ayrıntılı olarak tanımlanmış, şeffaflık geliştirilmiş, hem alan hem

⁷² A. g. m., s. 95.

⁷³ Klitgaard, s. 3.

⁷⁴ A. g. m., s. 2.

de veren yönünden rüşvetin yakalanma ihtimali yükselmiş ve cezalar artırılmış olmalıdır.⁷⁵

Klitgaard'a göre yolsuzluğa dayalı bir sistemi değiştirmek kolay olmamakla birlikte, bu konuda başarılı olmuş uygulamaların içerdiği bazı ortak noktalar şunlardır: Birkaç büyük suçlunun cezalandırılması, yolsuzluğa dayalı sistemin anlaşılmasında kişilerin katkılarının alınması, sistemi iyileştirmek suretiyle önleyici bir mekanizma üzerinde yoğunlaşılması ve kamu çalışanlarının ücretleri gibi yolsuzluğu kolaylaştıran unsurların düzeltilmesi.⁷⁶

Yolsuzluk sisteminin nasıl işlediğini anlamak için toplumu oluşturan bireylerin görüşlerine başvurmak oldukça yararlı olabilir. Burada önemli olan yolsuzluk çarkının içinde bulunan bireylerden çok, sistem üzerinde yoğunlaşmak ve bilgi sağlamada katkısı olanların isimlerinin gizliliğini sağlamaktır. Bu amaçla kamu hizmetinden yararlananlar için anket düzenleme, kamu kuruluşlarını izlemek üzere vatandaşların oluşturduğu gözetim birimleri oluşturma, uzman kuruluşlardan yararlanma, yerel birimlere ve sivil toplum kuruluşlarına danışma, bilgi sağlama amaçlı telefon hatları ya da dinleyicilerin katılımına olanak tanıyan eğitici radyo programları oluşturma yöntemlerinden yararlanılabilmektedir.

Yolsuzluk karşıtı stratejinin diğer bir unsuru da yukarıda bahsedilen yolsuzluğu teşvik edici sistemlerin değiştirilmesidir. Bu amaçla yapılabilecek değişiklikler arasında kamu hizmetlerini yürüten kuruluşların değiştirilmesi, kurum çalışanlarını yolsuzluğa teşvik edici unsurların ortadan kaldırılması, yolsuzlukların yakalanma ve cezalandırılma olasılıklarını yükseltmek için gerekli bilgilerin

⁷⁵ A. g. m., s. 2.

⁷⁶ A. g. m., s. 3.

toplanması, kurumla vatandaşlar arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve yolsuzluk içeren eylemler üzerindeki sosyal baskının artırılmasını sayılabilir. Ancak bu değişiklikler yapılırken yolsuzlukların azaltılması sonucu beklenen yarar ile değişiklikleri yapmak için gerekli maliyetin de gözönünde bulundurulması gerekmektedir.

Kurumsal yönetime ilişkin reformların daha az maliyetle daha etkin hizmet üretmenin yanı sıra yolsuzlukların azaltılmasına katkıda bulunma yönünde etkisi de bulunmaktadır.

Diğer bir unsur da birçok ülkede kamu görevlilerine ortalama bir aileyi geçindirecek düzeyde ücret ödenmiyor olmasıdır. Özellikle çoğunlukla kamu sektöründe başarı ölçümü yapılmadığından kişilerin ürettikleriyle kazandıkları arasında bir bağlantı bulunmamaktadır. Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe performans esasına dayalı ücret ödemeye yönelik düzenleme yapma zorunluluğu bulunmaktadır.⁷⁷

Sistemik yolsuzlukla mücadele yöntemlerinin tasarlanması ve uygulanmasındaki zorluğun açık olmasına rağmen uluslararası örgütlerin katkısı ise demokratik reformların gerçekleştirilmesi, daha rekabetçi bir ekonomi oluşturulması ve kamu yönetiminin geliştirilmesi için hükümetlere destek sağlama olmaktadır.⁷⁸

Yukarıda genel açıklamadan anlaşılacağı üzere yolsuzlukla mücadele iki önemli yönü ile değerlendirilebilir: Yolsuzluğu önleyici tedbirler alınması ve yolsuzluk eylemlerinin etkin bir biçimde ortaya çıkartılıp suçluların cezalandırılması.

⁷⁷ A. g. m., s. 3.

⁷⁸ A. g. m., s. 4.

Aşağıda yolsuzlukla mücadelenin bu iki aşama ya da yönüne ilişkin bazı unsurlar hakkında daha ayrıntılı bilgi sunulmuştur.

1. Yasal Düzenlemeler Yapılması

Yolsuzlukla mücadelede ilk akla gelen yöntem devletlerin öncelikle bu amaca yönelik yasal düzenlemeler yapmaları olsa da bugüne kadar yaşanan tecrübeler siyasal ve toplumsal istek olmadığı takdirde yasal düzenlemelerin tek başına başarıya ulaşamayacağını göstermiştir. Diğer bir önemli husus da hızla gelişen teknolojiye paralel olarak yasal düzenlemelerin de koşullara uyumlu hale getirilmesi ve karapara aklanması gibi kavramları da kapsayacak şekilde yolsuzluk tanımının gittikçe genişletilmesidir.

Yolsuzlukla mücadelede dünya gündemine giren diğer bir alan da, seçim kampanyaları ve siyasal partilere sağlanan maddi desteğin önceden belirlenmiş düzenlemelere uygun olarak şeffaf bir biçimde yürütülmesi ve oluşturulan uygun mekanizmalarla sürekli denetleniyor olmasıdır.

Özel sektör firmaları iş dünyasında rakipleri olan diğer ülke firmalarının uygulamak zorunda olmadığı yasal sınırlamaların kendilerine uygulanmasını istememektedirler. Bu konuda izleme süreçleri de olan OECD Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi gibi düzenlemelerin bütün ülkelere yaygınlaştırılması kadar yasal reformlarda özel sektör, sivil toplum ve meslek kuruluşlarının katılımını sağlamak da güven ortamının oluşturulması için önemlidir.⁷⁹

⁷⁹ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 28.

Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Hukuku Komisyonu (United Nations Commission on International Trade Law - UNCITRAL) gibi uluslararası birimler tarafından ülkelere yasal düzenlemelerin yapılmasında genel çerçeveler sağlanmaktadır. Ülkelerin yasal düzenlemeler yaparken dünyada uygulanan mevcut düzenlemeleri çok iyi analiz edip, başarıyla uygulandığını gördükleri ve kendi ülkelerinin koşullarına uygun olanları benimsemeleri önerilmektedir.⁸⁰

2. Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi

Kamu yönetimi reformlarına ilişkin olarak dünyada neredeyse genel kabul gören eğilim, başta kamu ihaleleri olmak üzere mali işlemlerin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerine uygun mekanizmalarla kamu görevlilerinin takdir yetkisini en aza indirecek şekilde yürütülmesi, tekellerin mümkün olduğunca azaltılması ve yasal düzenlemelerin anlaşılır ve bürokratik işlemleri en aza indirici nitelikte olmasıdır. Kamu yönetimine ilişkin iyileştirmeler (reformlar) şu alt başlıklar altında toplanabilir.

a. Kamu Yönetiminde Şeffaflık

Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund-IMF), Dünya Bankası, OECD gibi kuruluşlar da genel olarak saydamlık ve dolayısıyla mali saydamlık üzerinde ısrar etmektedirler. IMF Yönetim Kurulu Geçici Komitesi'nin (Interim Committee of the Board of Governors of International Monetary Fund) 16 Nisan 1998 tarihli toplantısında “Mali Saydamlık Kuralları Yönetmeliği” (Code of Good

⁸⁰ Ofosu, Soopramanien, ve Uprety, s. 82-83.

Practices of Fiscal Transparency) kabul edilmiştir. Yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmesi, bilgiye erişebilirlik, devlet bütçesinin kamuoyuna açık şekilde hazırlanması ve uygulanması ile verilerin nitelikli ve güvenilir olmasını sağlayacak kurumsal düzenlemelerin yapılması ana ilkelerine dayalı yönetmelikte IMF tarafından formüle edildiği biçimiyle saydamlık, “Devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), devletin kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, sözkonusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesi anlamına gelmektedir.”⁸¹

Doksanlı yıllarda yaşanan ekonomik krizlerden sonra mali saydamlığın vazgeçilmezliği, iyi yönetişimin bütün dünyada gerek kamusal alanda, gerekse özel kesimde uygulanma gerekliliği ve sistemik bir tehdit oluşturan yoksulluğa karşı koyabilmek için sağlam para, yüksek nitelikli ekonomik büyüme ve yolsuzlukla savaş arasındaki karşılıklı bağlantıların önemi anlaşılmıştır. Uluslararası ölçekte serbest ancak düzenli sermaye hareketlerinin gerçekleştirilebilmesi doğrultusunda saydam yerel mali sistemler ve saydam makroekonomik politikaların gerekliliği IMF çevreleri tarafından ısrarla vurgulanmaktadır.⁸²

⁸¹ Sönmez, s. 33’ten IMF (1998), Manual on Fiscal Transparency: The International Context and The IMF Fiscal Transparency Code. Annex 1: Fiscal Transparency: Code of General Practices and Minimum Standart Requirements. Metnin Türkçe çevirisi için Bkz. Hücran, Y. G. (1999), Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, T.C. Hazine Müsteşarlığı, Araştırma Raporu, No:23, s. 12-13.

⁸² Sönmez, s. 34-35.

b. Yolsuzlukla Mücadele Birimleri Oluşturulması

Yolsuzlukla mücadele stratejisi ve kamu yönetiminin geliştirilmesinin bir parçası olarak Hong Kong'taki "Bağımsız Komisyon" gibi kamu kaynaklarını korumak veya yolsuzlukla mücadele için oluşturulmuş özel birimler ve denetim kuruluşları, Botsvana, Şili, Malezya ve Singapur'da yolsuzlukla mücadeledeki başarıda pay sahibidirler. Etkili olabilmeleri için bu birimlerin siyasal yapıdan bağımsız olmaları, geniş kaynaklara, dürüst ve yetkin çalışanlara sahip olmaları gerektiği kabul edilmektedir. Ayrıca ceza uygulama yetkilerinin olması ya da en azından yargı da dahil olmak üzere diğer kamu birimlerini ceza uygulamaya yöneltebilme olanaklarının olması gerekmektedir. Bu kuruluşların bazı ülkelerde olduğu gibi yolsuzluk olaylarını yargı organı yerine devlet başkanı ya da başbakana gizli raporla bildirmeleri etkinliklerini azaltmaktadır.⁸³

Diğer taraftan gelişmekte olan ekonomilerdeki kamu görevlileri ve sivil toplum örgütleri arasında yapılan bir ankete göre, bu tür birimler oluşturulması yolsuzlukla mücadelede alınması gereken olası tedbirler arasında en son sırada yer almıştır. Anket sonuçlarına göre bu tür kurumların güvenilir olması için dürüst liderlerin yönetimindeki bir siyasal atmosfere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmış, kamu görevlilerinin siyasal baskılardan mümkün olduğu kadar arındığı bir ortam oluşturulmadığı takdirde bu kuruluşların yararsız hale dönüşebileceği, hatta siyasi amaçlar için kullanılabileceğine dikkat çekilmiştir.

Ankete katılanların en fazla önem verdikleri konular, pazar ekonomisinin uygulanması ile bütçe, vergi ve diğer alanlarda iyileştirmeler yapılmasıdır. Bunlar

⁸³ Tanzi, s. 124.

arasında teşviklerin gözden geçirilerek azaltılması, düzenleyici kural ve izinlerde gereksiz formalite ve gecikmelerden kaçınılması, zorunlu alanlar dışında kamu işletmelerinde tekelcilikten kaçınılması ve özelleştirilmesi, bankacılık düzenlemeleri, muhasebe ve denetim standartlarının şeffaf olarak uygulanması, medeni hukukun geliştirilmesi, bütçe, maliye ve vergi idaresinin geliştirilmesi ve adli sistemin güçlendirilmesi bulunmaktadır.⁸⁴

c. Denetim Kurumlarının Güçlendirilmesi

Ülkemizdeki Sayıştay'ın karşılığı olan yüksek denetim kuruluşlarının gittikçe artan bir biçimde ulusal kaynakların kullanımında ve yönetim görevinin yerine getirilmesinde dürüstlük, sorumluluk ve hesap verme anlayışının geliştirilmesi için daha fazla rol üstlenmeleri istenmektedir.

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI)'nın Kamu Sektörü Denetim Standartlarında, denetçilerin dolandırıcılık ve hukuk dışı işlemlerin habercisi olabilecek durum, kontrol eksiklikleri, eksik kayıt, hata veya olağandışı işlemlere karşı dikkatli olması gerektiği ifade edilmektedir.

Sayıştayların yolsuzluk ve sahteciliğin önlenmesindeki rolü 1998 yılında Uruguay'da gerçekleştirilen XVI. Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Konferansı (International Congress of Supreme Audit Institutions-INCOSAI)'nda ele alınan ana başlıklardan biri olmuştur. Bu toplantıda kamu sektöründeki yolsuzlukların kamu kaynaklarının israf edilmesi, ekonomik gelişme ve hayat

⁸⁴ Gray ve Kaufmann, s. 95-96.

kalitesinin azalması, kamu kurumlarının güvenilirliğini yitirmesi ve etkinliğinin azalmasına neden olduğu vurgulanmıştır. Yolsuzlukla mücadelenin zorluğu tescil edilirken, birçok yolsuzluk suçunu tespit etmenin mümkün olmadığı ve yolsuzluğun neden olduğu kayıpların bir kısmı mali tablolara yansımadağı için gerçek mali külfetini belirlemenin de olanaksız olduğı kabul edilmiştir.

Kamu kuruluşlarının denetiminde yolsuzlukla mücadelenin birinci derecede kurum yönetimlerinin sorumluluğunda olduğı vurgulanmakla birlikte, yolsuzluk ve sahteciliğın önlenmesi ve azaltılmasında denetimin önemli bir rol üstlenebileceğı kabul edilmektedir.

Yüksek denetim kuruluşlarının yolsuzlukların önlenmesinde etkin olabilmeleri için sahip olmaları gereken nitelikler şu şekilde sıralanmıştır;

- Mali ve idari olarak bağımsız olmak,
- Denetim alanının bütün kamu kaynaklarını kapsayacak şekilde geniş olması,
- Denetlenen kurumların iç kontrol sistemlerinin etkin ve verimli olarak çalışıp çalışmadığının değerlendirilmesi ve bu konudaki önerilerin izlenmesi,
- Denetim faaliyetlerinin yolsuzluk açısından riskli alanlara yoğunlaştırılması,
- Düzenlenen denetim raporlarının etkin bir biçimde kamuoyuna duyurulması,
- Medya ile etkin iletişim sağlanması,
- Yolsuzlukla mücadele eden diğer ulusal ve uluslararası birimlerle işbirliği içerisinde olunması,
- Dürüst ve yetkin kamu görevlilerinin istihdam edilmesi ve çalışanların desteklenmesine yönelik personel politikaları izlenmesi,
- Meslek ahlakı standartlarının yükseltilmesi için davranış kuralları belirlenmesi ve

- Kamuoyunun yolsuzluk algılamalarının değerlendirilmesi için uygun araçlar geliştirilmesi.⁸⁵

3. Kamuoyunun Bilinçlendirilmesi

Yolsuzlukla mücadelede başarıyı etkileyen unsurlardan biri de kamuoyunun bilinçlendirilmesidir. Her şeyden önce bu konuda iyi bilgilendirilmiş toplumun siyasi desteği olmadan hükümetlerin tek başına böyle bir mücadele başlatmaları pek mümkün görülmemektedir.⁸⁶ Toplumun bilgilendirilmesinde diğer unsurların yayında bağımsız ve etkin bir basın önemli yer tutmaktadır.

Siyasetçi ve kamu görevlilerini koruyucu kanunlar çıkartılıp uygulanmaya devam etmekle birlikte, bu uygulama vatandaşlara da görüşlerini bildirme ve bilgi alma hakkı verilerek dengelenmelidir. Gizlilik siyasetçi ve yatırımcılara yolsuzlukları saklamada yardımcı olmaktadır. Bu tür bilgilerin dikkatli bir analiz sonucunda açıklanması, kamuoyunun dikkatini bu alana çekmede ve reformlara zemin hazırlamada etkili olabileceği gibi, uygulanan yolsuzlukla mücadele yöntemlerinin başarısını belirlemede de önemli bir göstergedir.⁸⁷

4. Yolsuzluk Eylemlerinin Etkin Olarak Cezalandırılması

Gary Becker'in suç işlenmesini önlemeye ilişkin klasik analizine göre, suçu işleyenin yakalanma ihtimali veri olarak alındığında öngörülen ceza, suçun ya da

⁸⁵ Asian Organisation of Supreme Audit Institutions, **Guidelines**, 22 Haziran 2006, <<http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>>.

⁸⁶ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 28.

⁸⁷ Gray ve Kaufmann, s. 97.

yasadışı faaliyetin gerçekleşme olasılığının saptanmasında önemli bir rol oynamaktadır.⁸⁸ Teorik olarak diğer faktörler sabitken sadece cezaları artırmak suretiyle yolsuzluk azaltılabilir. Bu analiz bir ülkede yolsuzluk eylemleri için öngörülen ceza yapısının o ülkedeki yolsuzluk oranının belirlenmesinde önemli bir faktör olduğu anlamını taşımaktadır. Fakat yüksek cezalar aynı zamanda yolsuzluk yapanlar için daha yüksek risk anlamına geleceği için, cezaların artırılması daha yüksek rüşvet taleplerine de yol açabilecektir.

Dikkate alınması gereken diğer bir unsur da dürüst çalışmayan hükümetlerin yüksek cezaları siyasi muhaliflerine karşı bir silah olarak kullanma tehlikesidir. Başka bir deyişle cezalar ayıracı bir şekilde ya da daha da kötüsü sahte suçlamalara dayanılarak kullanılabilir.⁸⁹

Kanuna aykırı eylemlerin önlenmesinde cezaların büyüklüğü kadar yakalanma olasılığı da önem taşımaktadır.⁹⁰ Genel olarak en etkili kontroller kurumların kendi içinde gerçekleştirilen kontroller olmaktadır. Dürüst ve etkin denetmenler, iyi denetim birimleri ve açık olarak tanımlanmış kurallar yolsuzlukların engellenmesi ve ortaya çıkarılmasında önemli olmaktadır. Yöneticiler kurum çalışanlarının faaliyetlerini izlemeli ve birimlerindeki yolsuzluklardan sorumlu olmalıdır.⁹¹

⁸⁸ Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach," **Journal of Political Economy**, C. 76, No. 2 (Mar/Apr 1968), s. 169-217.

⁸⁹ Tanzi, s. 136.

⁹⁰ A. g. m., s. 123.

⁹¹ A. g. m., s. 123-124.

Yolsuzluğun yapanların yanına kâr kaldığı yönünde bir anlayışın yaygın olduğu sistemlerde yapılması gereken, özellikle iktidara yakın çevrelerden birkaç vergi kaçırın ya da rüşvet veren firma ya da kişiyle rüşvet alan üst düzey siyasetçi ya da bürokratin cezalandırılmasıdır.⁹²

Bir görüşe göre yolsuzluğun farklı yoğunluklarda olmakla birlikte bütün toplumlarda görülmesine karşın, ülkeden ülkeye fark eden, ortaya çıktığında ne yapıldığı olmaktadır. Bu görüşe göre güçlü sistemlerde yolsuzluk yapanlara yakın olanlar kendilerini geri çekerek yolsuzluk yapanları yapayalnız bıraktıkları halde, güçsüz mali sistemlerde yolsuzluk yapanlara yakın olanlar yolsuzluk yapanları korumaya çalışmaktadırlar.

Borçlarını bilanço dışında tutmak, henüz kazanılmamış gelirleri kazanılmış gibi göstermek, zararlarını saklamak, paravan şirketler kurarak kârlarını kaçırmak ve sonunda iflas etmek suretiyle hem vergi kaçırın hem de hissedarlarını mağdur eden Amerikan enerji devi Enron olayında, bunun münferit bir olay mı yoksa sistematik mi olduğu araştırılarak tekrarına engel olmak için ne yapılabileceği araştırılmıştır. Güçsüz mali sistemlerdeki tepki ise, olayın üzerinde durmak yatırımcıları korkutacağı ve piyasaları dalgalandıracağı düşüncesiyle, suçu münferit bir olay olarak görerek yapanlara sahip çıkma şeklinde olacaktır.

Özet olarak başarılı sistemler, tepkilerini istenmeyen olayların tekrarına mani olacak yönde kullanabilen sistemler, başarısız sistemlerse istenmeyen olayları

⁹² Klitgaard, s. 4.

saklayacak ve tepkilerini sistemi daha da başarısız yapacak şekilde kullanan sistemler olmaktadır.⁹³

Yolsuzlukların yaygınlaşmasının temel nedenlerinden biri de, buna karışan kişilerin eğer suçlu bulunsalar bile, bu şekilde elde ettikleri haksız kazançların kendileri ve aileleri için hala kullanılabilir olması sebebiyle bir süre hapis yatmayı fazla önemsememeleridir.⁹⁴

B. YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ ALANINDA 1990’LI YILLARA KADAR GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇABALAR

Çağımızın özelliklerinden olan bilginin hızla yayılması, sermayenin hareketliliği ve hızla gelişen ticaret, yolsuzluğun olası etkilerinin de büyümesine yol açmıştır.⁹⁵ Fakat çeşitli kuruluşlar tarafından yapılan görgül çalışmalar küreselleşme sürecinde başarılı ülkelerde yolsuzlukların diğerlerine oranla daha düşük düzeyde olduğunu göstermektedir.

Küreselleşmenin ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. “Ekonomik” boyut, ülkeler arasında mal, hizmet ve sermaye akımları, yatırımların dağılımı ve üretimin organizasyon biçimiyle karakterize edilmektedir. “Siyasal” boyutun en belirgin özellikleri, ülkeler arasındaki sınırların aşınması, egemenliğin içerik değiştirmesi ve ulus-devletin önemini yitirmesi sonucu

⁹³ Gülnur Muradoğlu, "İngiltere Gündemi Yolsuzluk Heryerde Var!," **İktisat İşletme ve Finans**, C. 17, No. 3 (2002), s. 16-17.

⁹⁴ Sorabjee, s. 107.

⁹⁵ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 22.

insan hakları, demokrasi ve hukuk devleti değerlerinin öne çıkması, “sosyo-kültürel” boyutunsa giyim kuşamdan beslenmeye, kültür ve eğlenceden sportif etkinliklere kadar pek çok alanda benzerliklerdir.⁹⁶

CATO Institute, Fraser Institute, Freedom House gibi kuruluşların yayınladıkları raporlar ve endeksler daha özgür ülkelerin daha yüksek kişi başına gelir düzeyine sahip, küreselleşme yarışında önde giden, yolsuzlukların nispeten daha az görüldüğü ülkeler olduklarını göstermektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün çalışmaları da, küreselleşme yarışında geride kalan ülkelerin yolsuzlukları önlemede de başarılı olamayan ülkeler olduğuna işaret etmektedir. Örgütün endeksine göre yolsuzluk düzeyinin en düşük olduğu 12 ülkenin 9’u Kearney/FPM endeksine göre en fazla küreselleşmiş ilk 20 ülke arasında yer almıştır. Benzer şekilde yolsuzluk düzeyinin en yüksek olduğu 12 ülkenin tamamı düşük gelirli azgelişmiş ülkelerdir.⁹⁷

Küreselleşme süreci ile yolsuzluğun küreselleşme süreci arasında doğru orantı bulunduğunu savunan görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre yolsuzluğun uluslararasılaşması yeni bir yaygınlaşma eğilimi olduğu kadar bir nitelik değişiminin de belirtisidir. Bunun nedenleri arasında 1980 sonlarından itibaren dünya ölçeğinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesine bağlı olarak kısa vadeli fon akımlarının çok daha büyük ölçekte gerçekleşmesi, doğrudan sermaye yatırımlarında rekabetin artması, dünya ölçeğinde gelir ve servet dağılımının bozulması, vergi cennetleri

⁹⁶ Mustafa Acar, "Küreselleşme, Beşeri Gelişme, Yoksulluk ve Yolsuzluk," **Liberal Düşünce**, C. 8, No. 32 (güz 2003), s. 168-169.

⁹⁷ A. g. m., s. 175, 178.

olarak adlandırılan Caiman Adaları gibi banka merkezleri ve mafya tipi uluslararası suç örgütlerinin ulusal sınırları aşarak küreselleşme eğilimi sayılmıştır.⁹⁸

Yolsuzluk yeni bir olgu değildir. Tarih boyunca değişik toplum ve değişik zamanlarda farklı yoğunluklarda görülmüştür. Eski Mısır, Hindistan, Çin, Yunanistan ve Roma’da yolsuzluklar uğraşılması gereken bir sorun olmuştur. M. Ö. 1200 yılında tahta çıkan Babil Kralı Hamurabi rüşvet suçlamalarını incelemek üzere bir valiyi görevlendirmiş, Hamurabi kanunlarında yolsuzluk yapan devlet görevlileri ölümle cezalandırılmıştır.⁹⁹ İki bin yıl önce Hint Kralı Kautilya bu konuyu ele alan “*Arthashastra*” adlı bir kitap yazmış, yedi yüzyıl önce, Dante yolsuzluk yapanları cehennemin en derinliklerine koymak istediğini söyleyerek Ortaçağ’da yolsuz davranışlara duyulan nefreti yansıtmıştır.¹⁰⁰

Yolsuzluk azgelişmiş ülkelere ya da pazar ekonomisine geçiş sürecindeki eski doğu bloku ülkelerine özgü bir olgu olarak da değerlendirilmemektedir. Venezüella’da yolsuzluk üzerine yayınlanmış iki ciltlik yerel bir sözlük (*Diccionaria de la corrupción en Venezuela*, 1989) yazıldığı gibi, Fransız bir yazar (Gaether, 1991) tarafından benzer bir çalışma da kendi ülkesi için yapılmıştır. Azgelişmiş ülkelerdeki yolsuzlukların çoğunda gelişmiş ülkelerin payının olduğu kabul

⁹⁸ Oğuz Oyan, "Yolsuzluk Ekonomisi," **Ekonomik Forum**, C. 7, No. 12 (2000), s. 39-40.

⁹⁹ Selçuk Akçay, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Yolsuzluğun Ekonomik Nedenleri ve Etkileri," **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 2, No. 1 (2001), s. 111’den ALATAS, Syed H., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Ashgate Publishing Limited, England, 1990, s. 13.

¹⁰⁰ Tanzi, s. 111.

edilmektedir.¹⁰¹ Hükümetdışı (Non-governmental Organizations-NGO) bir organizasyon olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Üçüncü Dünya Ülkelerindeki rüşvetin çoğunun gelişmiş ülke şirket veya vatandaşları tarafından verildiğinin altını çizmektedir. Bununla birlikte gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun yaygınlık derecesinin en azından küçük çıkarlar bağlamında daha az olduğu, fakat büyük yolsuzluklar bakımından bu ülkelerin öne geçmesini engelleyici olmadığı iddia edilmektedir. Bir Dünya Bankası uzmanının bankanın yakın işbirliği ile gerçekleştirdiği araştırma, “yolsuzluk yükü”nün özel girişimciye en fazla Latin Amerika ve Afrika’da ortaya çıktığı, onları eski Sovyetler Birliği coğrafyasının ülkeleri ile Doğu Avrupa ve Batlık ülkelerinin izlediği, Asya’nın görece daha iyi bir konumda olduğu ve en az yolsuzluk yükünün OECD ülkeleri için geçerli olduğunu göstermektedir.¹⁰²

Yolsuzlukların gelişmekte olan veya ekonomileri değişim sürecini yaşayan ülkelerde yaygın olması bu ülkedeki şartların elverişli olmasındandır. Bu ülkelerde, genellikle kalkınmış ülkelerde bulunan ve riski azaltan sigorta, iyi işleyen işgücü piyasası gibi mekanizmaların gelişmemiş olması ve kamu görevlilerinin maaşlarının yetersiz oluşu gelir kazanma eğilimini artırmaktadır.¹⁰³

Yolsuzluğun yaygınlaşması açısından bölgeler arasında görülen önemli farklılıklar aynı bölgedeki değişik toplumlar arasında da görülmektedir. Örneğin Botsvana ve Şili’de pek çok gelişmiş ülkede görülenden daha az rüşvet vardır.¹⁰⁴

¹⁰¹ Klitgaard, s. 1.

¹⁰² Oyan, s. 38-39.

¹⁰³ Gray ve Kaufmann, s. 93.

¹⁰⁴ A. g. m., s. 92.

Uluslararası topluluk yolsuzluğun ulusal kalkınma ve dünya ekonomisi üzerindeki olumsuz etkileriyle 1970’lerde ilgilenmeye başlamış, en yoğun ilgiyi ise 1990’lı yıllarda göstermiştir.¹⁰⁵ Bunun nedenleri iki temel yaklaşımla açıklanmaktadır.

Yolsuzluğun daha önceki dönemlerde de en az bu dönemdeki kadar yaygın olduğu varsayımına dayanan ilk görüşün yaklaşımı yedi ana başlıkta özetlenebilir.¹⁰⁶

1. Soğuk Savaşın bitmesi, Zaire (şimdiki Demokratik Kongo Cumhuriyeti) gibi belirli ülkelerdeki siyasal yolsuzlukların bazı sanayileşmiş ülkeler tarafından görmezden gelinmesine yol açan siyasal ikiyüzlülüğe son vermiştir. Ülke “doğru” siyasal kampta olduğu sürece, üst düzey yolsuzlukları önemsememe eğiliminin bir zamanlar hakim olduğu şüphesizdir.

2. Bilgi eksikliğinden ya da bu ülkelerle yakın ilişki içinde olan ülkelerin konu hakkında konuşma isteksizliğinden dolayı, planlı ekonomilerde yolsuzluk üzerinde odaklanmama eğilimi olduğu düşünülmektedir. Artık bilinmektedir ki, Sovyetler Birliği gibi merkezi planlamanın uygulandığı ekonomilerde ya da Nikaragua ve Tanzanya gibi ekonomik faaliyetlerin sıkı kontrol altında tutulduğu ülkelerde yolsuzluk olayları çok geniş ölçüde görülmüştür.

3. Demokratik hükümetlerin sayısındaki artışa bağlı olarak bağımsız ve daha aktif medya sayesinde yolsuzluk üzerine yapılan tartışmalar tabu olmaktan çıkmıştır. Rusya gibi ülkelerde medya yeni kazanılan bu özgürlüğü alabildiğine kullanmış,

¹⁰⁵ Ofosu, Soopramanien, ve Uprety, s. 68.

¹⁰⁶ Tanzi, s. 112-113.

diğer bazı ülkelerdeki siyasal değişimler yolsuzluk olaylarının ortaya çıkarılmasını hızlandırmıştır.¹⁰⁷

4. Küreselleşme yolsuzluğa az rastlanan ülkelerde yaşayanlar ile yolsuzluğun sosyal dokunun bir parçası haline geldiği ülkelerdeki bireyleri temas haline sokmaktadır. Özellikle bazı şirketlerin katıldıkları ihaleleri rüşvet vermedikleri için kaybettiklerine inanmalarıyla birlikte uluslararası alanda yolsuzluğa karşı ilgi artmaktadır.

5. Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi hükümetdışı kuruluşlar yolsuzluk konusunda halkı bilgilendirmekte ve birçok ülkede yolsuzluk karşıtı hareketler başlamasında etkili olmaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler dünya kamuoyunun ilgisini bu alana çekmekte, yolsuzlukla ilgili görgül çalışmalar bu sorunun ekonomik maliyetinin bilincine varılmasına katkıda bulunmaktadır.

6. Ekonomik kararlar alınırken piyasa şartlarına daha fazla bağımlı olmanın doğurduğu rekabet ortamı verimliliğin önemini artırmış ve yolsuzluğun neden olduğu düşünülen rekabeti bozucu etkiler daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır.

7. ABD'nin özellikle bazı uluslararası örgütlerde çok önemli etkisi vardır. Yukarıda belirtildiği gibi 1977 yılında Amerikan şirketlerinin yabancı kamu görevlilerine rüşvet vermesinin yasaklanmasından sonra Amerikan yatırımcıları bundan zarar gördüklerini ve iş kaybına uğradıklarını ileri sürmüşlerdir. Yakın zamana kadar diğer OECD ülkelerinde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi kanuna aykırı olmadığı ve ödenen rüşvet vergiden düşürülebildiği için ABD, başta

¹⁰⁷ Tanzi s. 112'den Davigo, Piercarnillo, 1998, *La Giubba del Re: Intervista sulla Corruzione* (Rome- Bari: Editori Laterza).

OECD olmak üzere bütün dünyada yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesinin de suç sayılması için çaba göstermektedir.

1990'lı yıllarda dünya kamuoyunun yolsuzlukla mücadeleyle ilgisinin artma nedenini açıklayan diğer görüşün temel varsayımı ise yolsuzluğun giderek yayıldığı ve doksanlarda zirveye ulaştığıdır. Yolsuzluğun farklı ivmelerle tüm dünyada artış eğiliminde olduğunu düşünenler de vardır.¹⁰⁸ Yolsuzluk eylemlerindeki bu artışın değişik nedenlerden kaynaklanmış olabileceği düşünülmektedir.

Yapılan çalışmalar hükümetlerin ekonomide oynadığı rolün son yıllarda genişlediğini göstermektedir. Bu, birçok ülkede vergi oranları, kamu harcamaları ve istatistiksel olarak ortaya konması pek mümkün olmasa da bürokratik işlemlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır. Devletin ekonomi üzerindeki etkisinin artmasının, özellikle geleneksel olarak iyi işleyen ve güvenilir bir bürokrasiye sahip olmayan ülkelerde yolsuzluğu artıracığı düşünülmektedir.

Doksanlı yıllarda yolsuzluğun artmasına neden olduğu düşünülen diğer unsurlarsa uluslararası ticaret ve iş hacminin büyümesi ile başta geçiş ekonomileri olmak üzere ülke ekonomilerindeki değişimlerdir.

Uluslararası ticaret ve iş hacminin büyümesi ile yabancı ihaleleri kazanmak, yabancı ülkelere girişte ayrıcalık ya da vergi kolaylığı gibi belirli çıkarlar elde etmek için büyük miktarda rüşvetlerin verildiği ortaya çıkarılmıştır. 17 Mart 1995 tarihli Le Monde, gizli bir hükümet raporuna dayanarak 1994'te Fransız şirketlerinin yurtdışında ödediği rüşvetin 10 milyar Fransız Frangı olduğunun tahmin edildiğini duyurmuştur. 4 Mart 1996 tarihli World Business, Alman şirketlerinin yurtdışında

¹⁰⁸ Oyan, s. 38.

ödediği rüşvetin miktarının yıllık 3 milyar dolardan fazla olduğunu tahmin edildiğini yazmıştır.¹⁰⁹

Diğer taraftan siyasal partilerin faaliyetlerini finanse etmek ve belirli siyasal grupların yandaşlarına iş sağlamak için sıklıkla kullanılmalarından dolayı kamu teşebbüsleri yolsuzluk ve özellikle siyasal yozlaşmanın kaynağı olmuştur. İtalya’ya sarsan ve “rüşvet şehri” anlamına gelen “*Tangentopoli*” skandalından önce İtalya’da ve birçok Latin Amerika ülkesinde durumun böyle olduğu kabul edilmektedir.¹¹⁰ Fakat kamu teşebbüslerini özelleştirme sürecinin kendisi de temel kararlarda takdir hakkı bulunan siyasetçi ya da dışarıdakilerin ulaşamayacağı bilgilere sahip olan yöneticiler tarafından kendi çıkarları için kullanılabilir. ¹¹¹

Yolsuzluk-küreselleşme ilişkisi ile uluslararası alanda yolsuzlukla mücadele faaliyetlerinin 1990’lı yıllarda artış göstermesinin nedenleri hakkındaki bu genel açıklamadan sonra, 1990’lı yıllara kadar olan dönem kapsamında Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerle, ABD’nin öncülüğünü yaptığı, daha çok özel sektör şirketlerinin kurumsal yönetimini iyileştirmek suretiyle yolsuzlukla mücadele kapasitelerini artırmayı hedefleyen girişimler ve Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları incelenecektir.

¹⁰⁹ Tanzi s. 114’ten Galtung, Frederick, 1997, “Developing Agencies of Restraint in a Climate of Systemic Corruption: The National Integrity System at Work ,” 3. Viyana Demokrasi Diyalogu’nda sunulan çalışma, Viyana, Haziran 26-27.

¹¹⁰ Tanzi s. 114’ten Nordio, Carlo, 1997, *Giustizia* (Milan: Angelo Gorini e Associati). Noonan, John T. Jr., 1984, *Bribes* (New York: Macmillan).

¹¹¹ Tanzi, s. 114-115.

1. Birleşmiş Milletler Kapsamındaki Faaliyetler

Birleşmiş Milletler çatısı altındaki ilk çaba Ekonomik ve Sosyal Konsey (UN Economic and Social Council-ECOSOC) bünyesinde 1974 tarihinde kurulan Çokuluslu Şirketler Komisyonu (Commission on Transnational Corporations-CTC)'na verilen ikincil bir görev kapsamındadır; ancak bu çalışma hiçbir zaman uluslararası bir anlaşmaya dönüşme imkanı bulamamış ve dolayısıyla uygulanamamıştır.

Çokuluslu şirketlerin yapısı ile hem kendi ülkesi hem de faaliyet gösterdikleri ülkelerdeki siyasal, hukuki ve ekonomik etkilerini araştırmak amacıyla kurulan komisyon, Birleşmiş Milletler'ce kabul edilmek üzere çokuluslu şirketlere ilişkin davranış kuralları (*code of conduct*) oluşturmakla da görevlendirilmiştir. 15 Aralık 1975 tarih ve 3514 sayılı Genel Kurul Kararına istinaden 1976'da kurulan bir uluslararası *ad hoc* çalışma grubunca hazırlanacak olan yolsuzluk uygulamalarına ilişkin maddenin bu belgeye eklenmesine karar verilmiştir.

Daha sonra çalışma grubunun yerini alan Kanundışı Ödemelerle Mücadeleye İlişkin Uluslararası Anlaşma Komitesi adındaki birimin hazırladığı taslakta üye devletlerin, aktif ve pasif rüşvet suçu olarak adlandırabileceğimiz,

“a) Herhangi bir gerçek ya da tüzel kişinin, kendisi ya da başka bir kişi veya şirket adına, herhangi bir kamu görevlisine uluslararası ticari işlemlere ilişkin olarak görevini hukuka aykırı olarak yapması veya görevini yapmaktan alıkonulması amacıyla herhangi bir ücret, hediye veya başka bir menfaat sağlamayı teklif veya taahhüt etmesi ya da ödemesi,

b) Bir kamu görevlisinin uluslararası ticari işlemlere ilişkin olarak görevini hukuka aykırı olarak yapmak veya görevini yapmamak

karşılığında doğrudan ya da dolaylı olarak herhangi bir ücret, hediye veya başka bir menfaat talep etmesi, kabul etmesi veya alması.^{112,}

eylemlerinin cezalandırılması için gerekli düzenlemeleri yapması öngörülmüştür.

Burada “kamu görevlisi” hem atanmış hem de seçilmiş yetkililerle kamu hizmeti gören diğer kişileri de kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanılmıştır.

Bu ilk girişimden sonra yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliğiyle ilgili olarak Birleşmiş Milletler tarafından gerçekleştirilen diğer çabalarla, kabul edilen temel uluslararası belgeler tezin son bölümünde incelenmiştir.

2. Yolsuzlukla Mücadelede Özel Sektöre Yönelik Çabalar

Yolsuzlukta kamu sektörü genellikle eylemin ‘talep eden’ tarafını özel sektöre ‘arz’ tarafını oluşturmaya rağmen, genellikle bu alanda yapılan çalışmaların çoğu kamu sektörü odaklı olmuştur. Bununla birlikte uluslararası kuruluşlar ve Uluslararası Şeffaflık Örgütü gibi girişimlerin daha çok önleyici kanadı oluşturan özel sektöre yönelik çalışmaları yolsuzlukla mücadelenin önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Yolsuzlukla mücadelede özel sektöre yönelik girişimler kapsamında hukuka uygunluk programı ile Dünya Ticaret Örgütü tarafından gerçekleştirilen faaliyetler ele alınacaktır.

a. Uygunluk Programı

Şirket tabanlı olarak değerlendirebileceğimiz uygunluk programı (*compliance program*), çalışma ilkeleri ve davranış kuralları oluşturulması, eğitim programları düzenlenmesi, kararalma ve raporlama mekanizmaları oluşturulmasını içeren meslek

¹¹² Ofosu, Soopramanien, ve Uprety, s. 69.

ahlakı ve hukuka uygunluk sistemlerinden oluşmaktadır. Sistem, 1970’li yıllarda Amerikan çokuluslu şirketleri tarafından gerçekleştirilen ahlaki olmayan uygulamaların ortaya çıkmasından sonra ve 1977 tarihli ABD Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası gereği olarak uygulanmaya başlanmıştır.¹¹³

Son zamanlara kadar bu yaklaşım, temelde farklı kültürlere sahip ülke şirketleri için geçerli olamayacağı ve Amerikan ihracatçılarının Uluslararası Şeffaflık Örgütü’nün yolsuzluk endekslerinde iyi konumda olmamaları nedeniyle şüpheyile karşılanmıştır. Özel şirketler için diğer önemli bir alan da iç kontrol mekanizmaları ile kurumsal katılımcı yönetim olarak açıklanabilecek olan yönetişimin geliştirilmesidir.

İş dünyasının üye olduğu bağımsız global bir organizasyon olan Konferans Kurulu (*Conference Board*)’nun 2000 tarihinde yaptığı bir araştırma, öncekilerin aksine hukuka uygunluk tarzı yolsuzluk karşıtı programların Kuzey Amerika ve Birleşik Krallık dışında yaygınlaşmadığını göstermiştir.¹¹⁴

Rüşvetin yasaklanması genel kabul gören bir uygulama olmakla birlikte yukarıda belirtildiği gibi, ABD Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasasına göre Amerikan şirketleri, ABD toprakları dışındaki yolsuzluk eylemlerinden dolayı da kovuşturulabilmektedirler. İleride bahsedilecek olan OECD’nin Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi de yabancı ülke topraklarında işlenen yolsuzluk suçlarını kendi ülkesinde işlenenlerle aynı kapsamda değerlendirerek ABD Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası “ulusal hukukun dışarıda işlenen suçlarda da geçerli olması (*extraterritoriality*)” ilkesini benimsemiştir.

¹¹³ Arvis ve Berenbeim, s. xvii.

¹¹⁴ A. g. e., s. xviii.

1991 yılında ABD Hükümeti'nce kabul edilen Kurumsal Yargılama Rehberi (Organizational Sentencing Guidelines) ile, etkili bir hukuka uygunluk sistemi kuran firmalara kurumsal bir uygulama olmayan yani çalışanların bireysel kusurlarından kaynaklanan hukuka aykırı eylemlerden dolayı daha düşük cezalar öngörülerek bu sistemin kurulması özendirilmiştir.

Hukuki zorunlulukların yanısıra firmaları bu sistemleri kurmaya teşvik eden diğer bir unsur da çok karmaşık bir politik ve kültürel ortamda faaliyet gösteriyor olmaları ve faaliyetlerinin sivil toplum kuruluşları ve hükümetlerdışı kuruluşlar tarafından yakından izleniyor olmasıdır. Kurumsal sorumlulukta etik değerler, günümüzde önceki dönemlere göre çok daha fazla önem taşımakta ve çokuluslu şirketler, NGO'lar, OECD ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlarca daha fazla desteklenmektedir.¹¹⁵

Bazı farklılıklara rağmen yolsuzluğun uluslararası rekabeti bozan ve ticareti olumsuz etkileyen bir unsur olarak algılanması hemen hemen genel kabul gören bir olgudur. Temel değerlerin belirlenmesi, bu değerlerin tüm şirket çalışanlarınca benimsenmesi ve uygulanması için özellikle deneyimli şirket çalışanlarınca eğitimler düzenlenmesi ve yönetime bilgi sağlamak için etkili bir sistem kurulması olarak özetlenebilecek olan hukuka uygunluk sisteminin farklı yerel kültürlerde faaliyet gösteren şirketlere uyarlanması gerekiyor olsa da, çoğunlukla bütün dünyada benzerlik göstermektedir. Uyarlama zorunluluğu özellikle Çin'de olduğu gibi şirket sahiplerinin yerel yatırımcılar olması ve yüksek ahlaki değerlerle uyumlu olmakla

¹¹⁵ A. g. e., s. xix.

birlikte, ticari sistemin daha çok kişisel güven ve resmi olmayan ilişkilere dayandığı *guanxi*'nin egemen olması durumunda daha da önemli olmaktadır.¹¹⁶

Değerler oluşturulup formüle edilirken mümkün olduğu kadar yüksek katılımı bütün bölge, sektör ve meslek grubundaki çalışanların bilgisine başvurulmalı ve yönetim kurulu üyeleri ve üst düzey yöneticiler de bu çalışmalara aktif olarak katılmalıdır.

Şirketlerin hukuka uygunluk sistemini yönetim yapılarına dahil etmeleri için yasal düzenlemelere teşvik edici unsurların eklenmesi gerekmektedir. Temelde piyasaları düzenlemeye yönelik ya da yolsuzlukla mücadele yasaları kapsamında değerlendirilen bu alan günümüzde ABD'deki the Sarbanes-Oxley Act ve Avustralya'daki AS 3806 gibi uygulamaları olmakla birlikte, sistematik olmaktan uzaktır.¹¹⁷ Başta muhasebeciler olmak üzere bazı meslek gruplarının da hukuka uygunluk sisteminin uygulanmasında katkı ve sorumluluğu olabileceği için bu mesleklere ilişkin yasalara da benzer hükümler konabilmektedir.

Çalışanların herhangi birinin hukuka aykırı bir uygulamasının şirketleri önemli sıkıntılara sokabileceği gerçeğinden hareketle benimsenen değerler konusunda bütün çalışanların eğitim görmesi önemli olmakla birlikte, satış ve satınalma gibi yolsuzluk yönünden daha riskli alanlardaki yönetici ve çalışanlara daha kapsamlı eğitim sağlanması gerekmektedir. Değerlerin belirlenmesi ve eğitiminin verilmesinde en çok tartışılan konulardan biri de “rüşvet”le, işleri hızlandırmak ya da düzenli yürümesini sağlamak için ödenen “kolaylaştırma ücretleri” arasındaki çizginin belirlenmesidir. Yukarıda belirtildiği gibi ABD

¹¹⁶ A. g. e., s. 102.

¹¹⁷ A. g. e., s. 103.

Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası ikinci tür ödemeler için ceza öngörmemektedir.

“Muhbir” olarak görülme korkusuyla kültürel farklılıklara bağlı direncin en fazla görüleceği tahmin edilen unsur olan hukuka veya şirket değerlerine aykırı uygulamaların yönetime bildirilmesi konusunun olduğundan fazla abartıldığı ve birçok şirketin bu konuda da etkili sistemler oluşturduğu uygulamalardan anlaşılmaktadır.¹¹⁸

Şirket yöneticileri çalışma ahlakı programlarının başarıyla uygulandığını ifade etmektedirler. Bunun belki de en önemli göstergesi bilgilendirme kanallarının kullanımındaki yoğunluk düzeyi olmaktadır. Burada da daha önemlisi çalışanların, hukuka ya da benimsenen değerlere aykırı bir uygulamayı haber vermekten çok hukuka ya da benimsenen değerlere aykırı olacağını düşündükleri bir durumla karşılaştıklarında ne şekilde bir uygulama yapmaları gerektiği konusunda öneri istemeleridir.

Özel firmaların değerler sistemi oluşturması ve uygulamasını özendirmek, özellikle yolsuzlukla mücadele için gerekli yönetsel ve hukuki süreçleri kullanmada olanakları sınırlı olan devletler için oldukça maliyet-etkin bir yöntem olmakla birlikte, hukuka uygunluk sistemi kamu sektörünün yerini alma iddiasında değildir ve sadece onu destekleyen bir unsur olarak görülmektedir.

Birçok yolsuzluk eylemi yanıltıcı ya da çifte kayıt tutma zorunluluğu gerektirdiği için yolsuzlukla mücadele ile şirketlerin uyguladığı muhasebe ve iç kontrol sistemi arasında doğrudan bağlantı bulunmaktadır. 1997’deki Güney Asya krizi iç kontrol anlamında zayıf yönetimlerin yolsuzluk olaylarına ne kadar açık

¹¹⁸ A. g. e., s. xx.

olduğunu göstermiştir. Yönetişim olarak da ifade edilen kurumsal katılımcı yönetim rehberleri gittikçe artan bir biçimde uygunluk sistemlerine atıfta bulunmaktadır. Kurumsal katılımcı yönetimin bir parçası olan şeffaflığın önemi OECD Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nde de vurgulanmıştır.

Bu alandaki iyi uygulama örneklerini yaygınlaştırmanın en etkili yöntemleri olarak kıyaslama ve tecrübe paylaşımı görülmektedir. Japonya'daki İş Dünyası Çalışma Ahlakı Araştırma Merkezi (Business Ethics Research Center-BERC) ve Kore Endüstri Federasyonu (Federation of Korean Industries) gibi ulusal girişimler, bazı çokuluslu şirketler ya da Uzak Doğu'da faaliyet gösteren şirketlerin birlikte çalıştıkları acenteler için oluşturdukları Şeffaf Acenteler ve Bağlı Ortaklar (Transparent Agents and Contracting Entities-TRACE) gibi uluslararası faaliyet gösteren oluşumların uygunluk sistemi için model oluşturma ya da bu sistemlerin bağlı ortaklar veya temsilci firmalarca da uygulanması için teşvik ya da yaptırımlar uygulama gibi çabaları bulunmaktadır.

Dünya Bankası tarafından benzer nitelikteki Kurumsal Sosyal Sorumluluk (Corporate Social Responsibility-CSR) programını tanıtmak için tamamen ağ-tabanlı bir eğitim programı geliştirilmiştir. Kapasite geliştirme alıştırması niteliği taşıyan program, özel sektörün sürdürülebilir ve daha dürüst bir gelişme için olumlu katkısının resmi olarak tanınmasını amaçlamaktadır.¹¹⁹

Uzman toplantı başkanlarının sağladığı bilgi ve rehberlikle ağ-tabanlı konferanslar düzenlenmekte ve elde edilen sonuçlar eylem planına dönüştürülmektedir. Bu konferanslarda katılımcılardan istenen takım çalışmasında ülkeleriyle ilgili olarak katkı sağlamalarıdır. Daha sonra bu katkılar toplantı

¹¹⁹ A. g. e., s. 84.

başkanlarının da yardımıyla sürdürülebilir gelişmeye yönelik somut eylem planlarına dönüştürülmektedir.

Şirket yöneticileri ve muhasebeciler tarafından oluşturulan uluslararası meslek kuruluşları da özellikle serbest pazar ekonomisini yerleştirmeye çalışan ülkelerde kurumsal katılımcı yönetim uygulamasını geliştirmeye dönük katkı sağlamaktadırlar. Belki de ilerde Uluslararası Şeffaflık ya da Uluslararası Sosyal Hesapverebilirlik (Social Accountability International) gibi örgütler, şirketlerin şeffaflık ve uygunluk yönünden değerlendirme ve sıralamasını yapacaklar.¹²⁰

b. Uluslararası Ticaret Odası (ICC)

Uluslararası Ticaret Odasının yolsuzlukla mücadelede ilk uluslararası katkısı 1978 yılında yayınlanan Lort Shawcross başkanlığındaki bir *ad hoc* komitenin çalışması sonucu oluşturulan uluslararası ticari işlemlere ilişkin kurallardır. Belirlenen kurallar uluslararası ticari işlemlerde yolsuzluk ve haksız çıkar sağlamayı engellemeyi hedefliyor ve iş dünyasını rekabet ortamı içerisinde faaliyetlerini sürdürmek için gönüllü olarak etik değerleri uygulamaya davet ediyordu. Kuralların hükümetlere olan mesajı ise hem alan hem de veren taraf için her çeşit rüşveti ve kamu görevlilerine zaten yapmakla yükümlü oldukları görevlerini yerine getirmek için yapılan haksız ödemeleri engellemeye dönük yasal düzenleme yapmalarıdır.

Uluslararası Ticaret Odası 1996 yılının Mart ayında daha önce yayınladığı kuralları daha da güçlendirdi ve hem ulusal hem de uluslararası alanda daha kapsamlı uygulamalar talep etti. Kuralların yasakladığı eylemler oldukça geniş kapsamlıdır ve

¹²⁰ A. g. e., s. xxiii.

rüşvetin yanısıra resmi kuruluşlara mevzuatla belirlenen miktarın üstünde yapılan bütün ödemelerle, siyasal parti ya da siyasetçilere yapılan gizli ödemeleri de içermektedir. Kurallar şirketlerden de, bu kuralları çiğneyen yönetici veya çalışanlara yaptırımlar uygulamayı sağlamak amacıyla düzgün bir mali kayıt ve denetim sistemine sahip olmalarını istemektedir.

Uluslararası Ticaret Odası'nca belirlenen kurallar resmi ve hukuken bağlayıcı olma niteliğinin düşük olmasına rağmen uluslararası iş dünyasının dikkatini bu alana çekmek suretiyle oldukça başarılı olmuştur.¹²¹

3. Uluslararası Yolsuzlukla Mücadele Konferansları (IACC)

Uluslararası yolsuzlukla mücadele konferansları düzenleme düşüncesi Hong Kong Bağımsız Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (Hong Kong's Independent Commission against Corruption), Columbia (Washington D. C.) Bölgesi Genel Müfettişliği (the Inspector General for the District of Columbia (Washington D. C.)) ve New York Soruşturma Merkezi (the New York City Department of Investigation)'nin de aralarında bulunduğu yasal yaptırım uygulama yetkisi bulunan bazı kamu kuruluşları tarafından ortaya atılmıştır. İlk başlarda konferansların amacı, kamu sektöründeki yolsuzlukları engelleme ve ortaya çıkarmada yasal yaptırım uygulama yetkisi bulunan kamu kuruluşları için etkin strateji ve yöntemler geliştirmekken daha sonra faaliyet alanı yolsuzlukla mücadele için bütün toplumsal grup ve sektörleri kapsayacak şekilde genişlemiştir.

¹²¹ Ofosu, Soopramanien ve Uprety, s. 80.

Konferanslar, şimdi siyasetçiler, ulusal ve yerel kamu görevlileri, iş dünyasının temsilcileri, hukukçular, mali uzmanlar, araştırmacılar, uluslararası kalkınma örgütleri, basın-yayın ve NGO'ları içine alan bütün kesimlerin dikkatini çekmekte ve ulusal ve uluslararası stratejiler geliştirmek için vazgeçilmez bir forum oluşturmaktadır.

Konferansların en önemli katkıları arasında, yolsuzluk sorununa kamuoyunun dikkatini çekmesi, yolsuzlukla mücadele stratejilerinde küresel alanda bilgi ve tecrübe paylaşımı ile uluslararası işbirliğini teşvik etmesi ve özellikle yolsuzlukla mücadele ile ilgili kuruluş ve örgütlerin üst düzey yöneticileri arasında iletişim ortamı oluşturması sayılabilir.

İki yıl arayla düzenlenen konferansların ilki 1983 yılında Washington D.C.'de gerçekleştirilmiştir. Devlet, hükümetlerdışı organizasyonlar ve sivil toplum temsilcilerinin katılımı ise ilk defa 1997 yılının Eylül ayında Peru'nun Lima kentinde düzenlenen Konferansta gerçekleşmiştir.¹²² Konferans 93 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin hükümet ve özel sektör temsilcilerinin yanı sıra özel bireylerin de katılımıyla gerçekleşmiş ve bir hafta süren görüşmeler sonucu Yolsuzluğa Karşı Lima Deklarasyonu kabul edilmiştir.¹²³

Lima Konferansı'nda yolsuzlukla mücadelede devlet sivil toplum ilişkisi, 1999 yılında Durban'da gerçekleştirilen konferansta değişen dünya koşulları için geliştirilen yolsuzlukla mücadele stratejilerinde küresel işbirliği, 2001 yılında Prag'da düzenlenen konferansta mücadele stratejileri tasarlanması, etkilerin

¹²² A. g. e., s. 78.

¹²³ Transparency International, "The IACC Series"

<http://www1.transparency.org/iacc/iacc_series/series.html> (10 Temmuz 2006).

ölçülmesi ve yolsuzluğun yaygın olduğu kurumların iyileştirilmesi, 2005 yılında Seul’da gerçekleştirilen konferansta da farklı kültürler ve ortak değerler ana konular olarak ele alınmıştır. 2006 yılının Kasım ayında Guatemala’da toplanması planlanan konferansın konusunun ise “Daha dürüst bir dünyaya doğru: Yolsuzluk neden hala engel olmaya devam ediyor?” (Towards a fairer world: Why is corruption still blocking the way?) olması kararlaştırılmıştır.¹²⁴

¹²⁴ Transparency International, "12th IACC to take place in Guatemala from 15 to 18 November 2006" <<http://www1.transparency.org/iacc/infocus.html>> (10 Temmuz 2006).

III. BÖLÜM: YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ ALANINDA 1990’LI YILLARDAN SONRA GERÇEKLEŞTİRİLEN ÇABALAR

A. KÜRESEL FAALİYETLER

1. Birleşmiş Milletler Tarafından Kabul Edilen Uluslararası Belgeler

a. Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Bildirisi

Birleşmiş Milletler’in bu alanda yaklaşık 20 yılda gerçekleştirdiği çabaların sonucunda kabul ettiği ilk kapsamlı belge örgüt Genel Kurul’unca 16 Aralık 1996 tarihinde onaylanan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Bildirisi’dir.

Birleşmiş Milletler’in yanı sıra Amerika Devletleri Teşkilatı, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı gibi uluslararası örgütlerin, öncelikle uluslararası ticari işlemlerle ilgili olarak o tarihe kadar gerçekleştirdikleri çabalara atıfta bulunulan belgede oldukça kapsamlı düzenlemeler mevcuttur.

Bildiride üye devletlerden, yolsuzluk ve rüşvetin bütün türleriyle mücadeleye yönelik yasal düzenlemeler yapmaları, eğer halen mevcut değilse kamu görevlileri ve başka bir ülkenin seçilmiş temsilcilerine ödenen rüşvetin gider kabul edilerek vergiden indirilmesine izin vermemeleri ile yabancı kamu görevlilerinin rüşvet suçunun işbirliği içinde cezalandırılması istenmektedir. Rüşvet suçu diğer birçok

uluslararası belgede olduğu gibi hem alan hem de veren açısından tanımlanmıştır. Suç olarak kabul edilip soruşturulması istenen diğer bir durum da yasadışı zenginleşmedir.

Uluslararası işbirliği mümkün olduğu kadar ulusal mevzuat ve ikili anlaşmalara uymak koşuluyla, yolsuzlukla ilgili hukuki işlemlerle ilgili doküman ve bilgilerin diğer devletlere ibraz edilmesi, uluslararası ticari işlemlerde rüşvetle ilgili cezai işlemlere başlanması ve sonuçlandırılmasında diğer devletlerin sahip olduğu yargılama hakkına saygı gösterilmesi ve suçluların iadesi alanlarını kapsamaktadır. Bildiride bankacılıkla ilgili gizlilik hükümlerinin yolsuzlukla ilgili ceza soruşturması ve diğer hukuki işlemleri engellememesine ilişkin düzenleme de bulunmaktadır. Ülke vatandaşlarının diğer ülkelerde yabancı kamu görevlilerine rüşvet verme suçuyla ilgili yargılamalarının, yerel kanunların yabancı ülkelerde uygulanmasına ilişkin uluslararası hukuk ilkelerine uygun olması öngörülmüştür.

Belgede yolsuzluğu önlemeye yönelik olarak sınıraşan ticari faaliyetlerde bulunan şirketleri de kapsayacak şekilde ortak muhasebe standartları, davranış kuralları ve iyi uygulama örnekleri geliştirilerek uygulanması öngörülmektedir. Yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadele daha sonra 2000 yılında kabul edilen Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin kapsadığı alanlardan biriyken, 2003 yılında bu konuda Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadelede Sözleşmesi adıyla müstakil bir belge kabul edilmiştir.

b. Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

Genel Kurul tarafından 15 Kasım 2000 tarihinde kabul edilen Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, 29 Eylül 2003'te yürürlüğe

girmiştir ve taraf devletleri bağlayıcı niteliktedir.¹²⁵ Sözleşmede yolsuzlukla ilgili düzenlemeler, yolsuzluğun cezalandırılması ve yolsuzluğa karşı önlemler başlıklı iki maddede düzenlenmiştir. Taraf devletler sözleşmede tanımlanan yolsuzluk kapsamındaki eylemlerin işlenmesi ve bu eylemlerin işlenmesine yardımcı olunmasını suç olarak tanımlamaya yönelik yasal ve diğer önlemleri almakla yükümlü kılınmışlardır. Aynı eylemlerin yabancı kamu görevlileri ve uluslararası memurların katılımıyla gerçekleşmesi ve yolsuzluğun diğer biçimlerinin de suç haline getirilmesi ise taraf devletlerin değerlendirmesine bırakılmıştır.

Sözleşmede düzenlenen diğer bir alan ise devletlerin kamu görevlilerinin yolsuzluk suçlarını önleme, ortaya çıkarma ve cezalandırma ile genel anlamda dürüstlük ve hukuka uygunluğun yaygınlaştırılması için mevcut hukuki sistemlerini göz önünde bulundurarak gerekli yasal ve idari önlemleri alma yükümlülükleridir. Ayrıca baskıdan korumak için bağımsızlık sağlanması gibi yollarla, yolsuzlukla mücadele eden birimlerin güçlendirilmesi öngörülmektedir.

Ayrı bir başlık altında düzenlenen kara para aklamayla mücadele için taraf devletlerin iç düzenleyici ve denetleyici sistemler oluşturmaları, bu alanda bilgi değişiminde bulunmaları ve adalet birimleri, yasal yaptırım gücü bulunan kurumlarla mali yönden düzenleyici birimlerin küresel, bölgesel ve ikili işbirliğini geliştirmeleri istenmiştir.

Sözleşmede, taraf devletlerin sınıraşan örgütlü suçlarla mücadele kapasitelerini güçlendirmek ve sözleşmenin uygulanmasını izlemek amacıyla en az

¹²⁵ United Nations Office on Drugs and Crimes, "The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols,"
<http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html> (18 Nisan 2006).

yılda bir defa olmak üzere taraf devletlerin katılacağı konferanslar düzenlenmesi öngörülmüş ve şimdiye kadar ilki 28 Haziran – 9 Temmuz 2004, ikincisi de 10-21 Ekim 2005 tarihlerinde olmak üzere iki konferans gerçekleştirilmiştir.¹²⁶ Üçüncüsünün 9-18 Ekim 2006 tarihinde gerçekleştirilmesi öngörülmüş olan konferanslar Avusturya'nın başkenti Viyana'da düzenlenmektedir. Sözleşme ulusal meclisimiz tarafından 30 Ocak 2003 tarihinde kabul edilerek yasalaştırılmıştır.

c. Yolsuzlukla Mücadelede Sözleşmesi

Birleşmiş Milletler tarafından yolsuzlukla mücadeleye ilişkin olarak benimsenen en kapsamlı belge Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadelede Sözleşmesi'dir. Sınırışan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi dışında bir hukuki araç geliştirmek amacıyla oluşturulan Sözleşme, Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Ofisi Uluslararası Suç Önleme Merkezi (Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention)'nin bulunduğu Viyana'da oluşturulan bir *ad hoc* komite tarafından hazırlanmıştır. Komite tarafından oluşturulan belge 31 Ekim 2003 tarihinde Genel Kurulun 58/4 sayılı Kararıyla onaylanmıştır.¹²⁷

Sözleşmede hem yolsuzlukların önlenmesi hem de yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkartılarak cezalandırılmasına ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Devletler

¹²⁶ United Nations Office on Drugs and Crimes, "The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols," <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html> (18 Nisan 2006).

¹²⁷ United Nations Office on Drugs and Crimes, "United Nations Convention against Corruption" <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html> (18 Nisan 2006).

yolsuzlukla mücadelede tüm toplum kesimlerinin katılımını sağlamaya davet edilmektedir. Önleyici önlemler arasında, yolsuzlukla mücadele birimleri oluşturulması, siyasal partilerin gelirleriyle ilgili şeffaflığın artırılması, kamu hizmetlerinin etkinlik, şeffaflık ve nitelikli kamu görevlileri istihdam edilmesi suretiyle geliştirilmesi, kamu görevlilerinin davranış kurallarına (*code of conduct*), mal beyanına ve disiplin kurallarına tabi olması, kamu kaynaklarında şeffaflık ve hesap verme sorumluluğunun yaygınlaştırılması ve kamu alımları ile yargı gibi hassas alanlarda özel düzenlemeler yapılması bulunmaktadır.

Sözleşme ile taraf devletlere, eğer halen bu konularda yasal düzenlemeler bulunmuyorsa ulusal kamu görevlileri ile yabancı kamu görevlileri ve uluslararası örgüt görevlilerine haksız bir menfaat vaat edilmesi, teklif edilmesi veya sağlanması, ulusal kamu görevlilerinin haksız bir çıkar talep etmesi veya kabulü, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, haksız olarak mâl edilmesi ya da diğer şekillere dönüştürülmesi, suç gelirlerinin aklanması, adaletin engellenmesi, yolsuzluk suçlarına iştirak veya teşebbüs edilmesi ya da hazırlık yapılması eylemlerini suç olarak düzenleme, yabancı kamu görevlileri ve uluslararası örgüt görevlilerinin haksız bir çıkar talep etmesi veya kabulü, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet ve zimmet, yolsuzluk suçları sonucunda elde edilen malvarlığının gizlenmesi eylemlerinin de suç olarak düzenlenmesini değerlendirme yükümlülüğü getirmiştir.

Sözleşme sadece rüşvet ve kamu mallarını zimmete geçirme gibi görece yaygın yolsuzluk eylemlerini düzenlemekle yetinmemiş, aynı zamanda nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet, suç gelirlerinin aklanması gibi alanları da kapsama dahil etmiştir.

Taraf devletler yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi, soruşturulması ve suçluların cezalandırılması gibi bütün alanlarda işbirliği yapma konusunda anlaşmışlardır. Sözleşmeye göre taraflar suçluların iadesinde mahkemelerde kullanılmak üzere gerekli delillerin toplanması ve paylaşımı için karşılıklı hukuki yardım araçları geliştirmek zorundadırlar. Ülkelerin işbirliği yapacakları diğer bir alan da suç gelirlerinin izlenmesi, dondurulması, el konulması ve müsaderesidir.

Sözleşmenin yolsuzlukla mücadele alanında en önemli katkılarından biri de temel ilkeler arasında açıkça sayılan varlıkların geri alınmasıdır. Bu, özellikle ulusal zenginlikleri yolsuzluk eylemleri ile yağmalanan gelişmekte olan ülkeler için çok önemlidir. Ayrıca bu uygulama ile yolsuzluk suçlarını işleyen kamu görevlilerine elde ettikleri kanundışı servetleri gizleme imkanı olmadığı mesajı de verilmiş olmaktadır.¹²⁸

Yolsuzlukla elde edilen varlıkların geri alınmasında suçun niteliğine bağlı olarak farklı işbirliği uygulamaları vardır. Kamu kaynaklarının zimmete geçirilmesinde müsadere edilen mallar talep eden devlete iade edilecektir. Diğer suçlarda ise varlıkların talep eden devlete iade edilebilmesi için bu varlıkların sahipliğinin ya da görülen zararın ispatlanması gerekmektedir.

Sözleşmeye göre suçluların iadesi, ceza yargılama işlemlerinin nakli, yasa uygulamada işbirliği, ortak soruşturmalar ve özel soruşturma teknikleri başlıkları altında düzenlenen cezai konularda taraf devletler arasında işbirliği yapılması

¹²⁸ United Nations Office on Drugs and Crimes, "The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols,"
<http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html> (18 Nisan 2006).

zorunlu iken, yolsuzlukla ilgili soruşturma, hukuk davaları ve idari işlemlerde işbirliği ise devletlerin değerlendirmesine bırakılmıştır.¹²⁹

Varlıkların iadesiyle ilgili uluslararası işbirliği konusunda, çifte suçluluğun zorunlu olduğu hallerde, suçu oluşturan fiil iki taraf devletin yasalarına göre de suç ise, kendisinden talepte bulunulan taraf devletin yasalarının bu suçu talepte bulunan taraf devletin yasalarıyla aynı kategoriye koyması ya da aynı terminolojiyle adlandırma zorunluluğu aranmamaktadır.

Dünyada ticari şirketlerin üyesi olduğu en büyük uluslararası örgüt olan Uluslararası Ticaret Odası (The International Chamber of Commerce-ICC)'nın sözleşmeye ilişkin değerlendirmesinde, sözleşmenin yolsuzluğun yasaklanmasını uluslararası kamu düzeninin ayrılmaz bir parçası haline getirdiği ve Avrupa Konseyi, Amerika Devletleri Teşkilatı gibi bölgesel örgütlerin benimsediği belgelerin aksine bu tür bölgesel örgütlere dahil olmayan devletleri de kapsayan küresel bir araç olduğu vurgulanmakla beraber, özellikle iki konuda kaygı taşıdıkları ifade edilmiştir: Etkin bir izleme mekanizması olmaması ve biraz da buna bağlı olarak ülkeler arasında keyfi uygulamalara karşı güvenilir süreçlerin geliştirilmesi gereği.

Sözleşme, yabancı kamu görevlileri için yapılacak düzenlemeyi devletlerin değerlendirmesine bırakmakla birlikte, devletlere, rüşvet verilmesi gibi alınmasını da suç olarak düzenleme yükümlülüğü getirerek kamu görevlilerinin görevlerini bir sömürü aracı olarak kullanmalarını engellemeye çalışmaktadır. Özelleştirme uygulamalarının sonucu olarak dünya ekonomisindeki rolü daha da önem kazanan özel sektördeki rüşvetin zorunlu olmamakla birlikte devletlerin suç haline getirmesi

¹²⁹ Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, 04 Şubat 2003 tarih ve 25014 sayılı

gereken eylemler arasında sayılması da sözleşme ile gelinen önemli aşamalardan biridir.

Yolsuzlukla mücadelede devletler arası işbirliğinin gerekli olduğu hukuki süreçler açısından farklı gelişmişlik düzeyi ve farklı hukuksal yapıdaki devletler için benzer uygulamalar ve yardım araçları geliştirilmesi, suçların soruşturulması ve cezalandırılması için önem taşıdığı gibi, aynı zamanda farklı ülkelerde faaliyet gösteren şirketler için uymakla yükümlü oldukları hukuki süreçleri ve piyasa koşullarını da birbirine yakınlaştırmaktadır.

Bununla birlikte özellikle yabancı kamu görevlilerinin rüşvet talep etmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet ve zimmet, yolsuzluk suçları sonucunda elde edilen malvarlığının gizlenmesi eylemlerinin suç olarak düzenlenmesinin devletlerin değerlendirmesine bırakılması, sözleşme bütün taraf devletler tarafından tamamıyla uygulanmaya başladığında bile devletler arasında önemli uygulama farklarının olacağını göstermektedir. İş dünyasının kaygı duyduğu diğer bir alan, sözleşme tarafından amaçlanmadığı halde nüfuz kullanma ve haksız zenginleşme gibi konularda süreçlerin yeterli açıklıkta belirlenmemesinden kaynaklanabilecek keyfi uygulamalar olarak ifade edilmiştir.

Uluslararası Ticaret Odası, devletlere ilave bir yük getirmemek ve daha etkin bir izleme süreci gerçekleştirmek için yolsuzlukla mücadele ile ilgili diğer araçların izleme süreçlerindeki tecrübelerden yararlanılması ve bütün diğer bölgesel ve küresel sözleşmeler için ortak bir izleme süreci geliştirilmesini önermektedir.¹³⁰

¹³⁰ International Chamber of Commerce, "ICC views on the UN Convention against Corruption"

Yolsuzlukla mücadelede Birleşmiş Milletler'in diğer bir girişimi örgüt bünyesindeki Uyuşturucu Kontrolü ve Suç Önleme Merkezi (United Nations Center for Drug Control and Crime Prevention) tarafından yürütülen Yolsuzluğa Karşı Küresel Program (Global Programme against Corruption)'dır. Programın amacı hesap verme sorumluluğu, şeffaflık ve hukukun üstünlüğü gibi alanlarda teknik yardım sağlamak suretiyle kurumsal kapasitenin artırılmasıdır. Program yolsuzlukla organize suçlar arasındaki bağlantıyı izlemeye yönelik bir de araştırma unsuru içermektedir.¹³¹

2. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (TI)

1993 yılında kurulan Uluslararası Şeffaflık Örgütü yolsuzlukla mücadele eden tek uluslararası sivil toplum örgütüdür. Küresel anlamda bir koalisyon oluşturmak amacıyla sivil toplum, iş dünyası ve hükümetleri bir araya getirmeyi amaçlayan örgüt, bu konuda devletlerin artan sorumluluğuna dikkat çekmektedir.

Merkezi Almanya'nın Berlin şehrinde olan örgütün, doksana yakın ülkede ulusal bazda teşkilatı bulunmaktadır. Örgütün Türkiye temsilciliği 29 Mayıs 1996'da kurulan Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneğidir.¹³²

Yolsuzlukla mücadelede bireysel olaylar yerine uzun dönemli çabalar üzerine yoğunlaşan örgüt, uluslararası alanda yolsuzluğun nedenlerini araştırarak buna

<http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/anticorruption/Statements/Policy_Statement_on_the_UN_Convention_against_Corruption.pdf> (05 Mayıs 2006).

¹³¹ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 27.

¹³² T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Uluslararası Çalışmalar" <<http://www.masak.gov.tr/>> (07 Temmuz 2006).

yönelik reformlar hazırlamakta, çok taraflı anlaşmaların hazırlanmasına öncülük etmekte ve hükümet, kurumlar ve sivil toplumun uygulamalarını izlemektedir. Yerel düzeyde faaliyet gösteren “Ulusal Saydamlık Örgütleri” de hesapverme sorumluluğu ve mali saydamlığın geliştirilmesi için temel kamu ve özel sektör kuruluşlarını izleyerek değişiklik önerileri sunmaktadır.¹³³

Örgütün dünya kamuoyunda en fazla bilinen faaliyeti yıllık olarak hazırladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (Corruption Perception Index-CPI)’dir. Bu endeks önceki bölümlerde bahsedildiği gibi yolsuzlukları değil, yolsuzluğun algılanmasını ölçmektedir. Yolsuzluğu özellikle rüşvetle ilgili olarak alan yani “talep” yönüyle değerlendiren bu endekste üzerinde yoğunlaşılan konular kamu gücünün özel çıkarlar için kötüye kullanılması, kamu işlemlerinin yürütülmesinde rüşvet alma ve kamu kaynaklarının zimmete geçirilmesidir. Değerlendirmenin sıfırdan ona kadar yapıldığı endekste on (10) puan o ülkede yolsuzluğun hiç görülmediği, sıfır (0) puan ise o ülkede yolsuzlukların bütün kurum ve işlemlere yayıldığını yani o ülkenin tamamen yozlaştığını ifade etmektedir.

Örgütün diğer endeksi ise yolsuzluğun “arz” boyutuna ilişkin algılamanın ölçüldüğü Rüşvet Veren Ülkeler Endeksi (Bribe Perception Index-BPI)’dir. Bu endeks ile önde gelen ihracatçı ülkeler, şirketlerinin yurtdışında ödedikleri rüşvet algılamalarına göre sıralanmaktadır.

Örgüt, temel hedefi yolsuzluğu “yüksek riskli” ve “düşük getirili” bir girişim haline getirmek olan ve cezalandırmaktansa engellemeyi öngören bir model

¹³³ Transparency International, 21 Ağustos 2006

<<http://www1.transparency.org/iacc/infocus.html>> (14 Şubat 2007).

geliştirmiştir. “Ulusal Güvenilirlik Modeli” olarak bilinen bu modelin anlatıldığı “Kaynak Kitap 2000 (TI Source Book 2000)” yirmiye yakın dile tercüme edilmiştir.

Model kamusal bilinç ve toplumsal değerler temeli ve birbirinden bağımsız yasama, yürütme, yargı, yüksek denetim kuruluşu (Sayıştay), kamu denetçisi (*ombudsman*), gözetim kuruluşları, kamu görevlileri, medya, sivil toplum, özel sektör ve uluslararası aktörler sütunları üzerinde duran bir bina olarak tasarlanmıştır. Binanın çatısını ulusal güvenilirlik oluşturmakta ve çatının üzerinde sürdürülebilir gelişme, hukukun üstünlüğü ve yaşam kalitesini simgeleyen üç top bulunmaktadır.

Binayı ayakta tutan farklı güçlerde ve birbirinden bağımsız olan sütunlara kamusal bilinç ve toplumsal değerler temelleri ilave güç sağlamaktadır. Kamuoyunun duyarsız ve toplumsal değerlerin tahrip olması durumunda sütunlar etkisiz ve boş kalmaktadır. Sütunlardan birinin zayıflaması diğer sütunların yükünü artırmakta, birden fazla sütunun zayıflaması eninde sonunda çatıyı meyillendirmekte ve toplumla ifade edilen yaşam kalitesi, hukukun üstünlüğü ve sürdürülebilir gelişme yuvarlanarak yapı çökmekte ve sistemde kaos ortaya çıkmaktadır.

Model, yapılan toplantılarla, sütunları oluşturan bütün kamu kuruluşları ve toplumsal birimlerin bir araya gelip yolsuzlukların nedenlerini araştırarak çözüm önerileri belirlemesini ve buna uygun bir “eylem planı” hazırlanmasını öngörmektedir. Eylem planına uygun olarak belirlenen her sütuna ait görevin 12-18 aylık bir süre içinde uygulamaya konulması önerilmektedir.¹³⁴ Uganda, Tanzanya gibi az gelişmiş ülkelerde formüle edilmiş olan bu model, yolsuzlukla mücadele bölümünde bahsedildiği gibi sadece belirli alanlara yoğunlaşmanın yanlışlığını,

¹³⁴ Jeremy Pope, **The TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**, Berlin, Transparency International, 2000, s. 38-39.

bunun yerine özel sektör ve sivil toplumun da katılımıyla uzun vadeli bir mücadelenin önemini vurgulamaktadır.

3. Yolsuzlukla Mücadelede Küresel Forum

1998 yılı Haziran’ında İngiltere’nin Birmingham kentinde gerçekleştirilen G8 ülkelerinin Hükümet Başkanları toplantısında önemli uluslararası suçlarla yolsuzluk arasındaki ilişki tartışılmış ve sonuç belgesi olan Bildiri (*Communiqué*)’ye eklenen bir cümle ile G8 Sınırşan Suçlarla Mücadele Uzmanları Grubu (G8 Senior Experts on Transnational Crime-Lyon Group), hukukdışı yollarla sağlanan para akışından kaynaklanan yolsuzlukla mücadele yollarını araştırmaya yönlendirilmiştir. Aynı tarihlerde ABD yönetimi, sınırşan suçlardaki belirgin artışı dikkate alarak Lyon Grubu’nun toplantılarında, diğer ülke temsilcilerine de danışarak 24-26 Şubat 1999 tarihlerinde Washington D.C.’de 90’dan fazla ülke temsilcisinin katılımıyla “Yolsuzlukla Mücadele: Adalet ve Güvenlik Alanında Çalışan Kamu Görevlilerinin Dürüstlüğü Koruma” adıyla küresel bir forum düzenlemiştir.

Uluslararası düzeyde yolsuzlukla ilgili üzerinde en çok tartışma ve görüş alış-verişinin yapıldığı, ortak politikaların belirlenmeye çalışıldığı alan ticari işlemlerdir. Üzerinde aynı yoğunlukla durulmamasına rağmen hukuku korumak ve uygulamakla yükümlü olan güvenlik ve yargı mensuplarını içeren yolsuzlukların ortadan kaldırılamayacağı; sadece kontrol altına alınabileceğine inanılmaktadır.¹³⁵

Bu foruma hazırlık olarak ABD tarafından 1998 yılı sonbaharında bu alandaki uluslararası literatür biraraya getirilerek bazı ilkeler belirlenmiş, uluslararası

¹³⁵ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 20.

anlaşma, ilke kararları, tavsiyeler, uzmanlar grubu değerlendirmeleri gibi belgelerden oluşan kaynak kitabı ile belirlenen ilkeler katılımcılara forumdan önce dağıtılmıştır.

Özellikle adalet ve güvenlik alanındaki yolsuzlukla mücadele için oluşturulan ilkeler arasında;

- Adalet ve güvenlik alanında şeffaf, tarafsız ve etkin sistemler kurulması ve sürdürülmesi ile dürüst ve yetkin kamu görevlileri çalıştırılması,
- Etik ve yönetsel davranış kuralları oluşturulması,
- Rüşvet ve kamu malları ile kamu yetkisinin kişisel çıkarlar için kullanılmasını önlemek için caydırıcı cezalar konulması,
- Yolsuzluk eylemlerinin ortaya çıkartılmasını kolaylaştırıcı yasal düzenleme, yönetim ve denetim alanında yenilikler benimsenmesi,
- Yolsuzlukların kovuşturulmasını kolaylaştırmak için güvenlik güçleri ve yargı mensuplarına gerekli yetki ve olanaklar sağlanması ve bu görevlilerinin hukuku uygulamada tarafsız olmalarının sağlanması,
- Kamuoyu ve basın-yayının, demokratik toplumlarda uygulanması gereken sınırlamalara tabi olmak koşuluyla yolsuzluğa ilişkin bilgilere ulaşma ve bunları yayınlama hakkına sahip olması,
- İlgili bütün alanlarda ve mümkün olan en geniş kapsamda uluslararası işbirliğinin sağlanması ile bölgesel ve küresel uluslararası örgütlerin faaliyetlerinin desteklenmesi¹³⁶ bulunmaktadır.

Küresel Forum'un ikincisi içerisinde bakanların da bulunduğu 142 ülke temsilcisi ile hükümet dışı örgütler de dahil olmak üzere çeşitli uluslararası kuruluş ve

¹³⁶ A. g. m., s. 13-18.

örgüt temsilcilerinin katılımıyla 28-31 Mayıs 2001 tarihlerinde Hollanda'nın Lahey şehrinde gerçekleştirilmiştir.¹³⁷

Forum kapsamında Dürüstlük ve Yönetim, Güvenlik ve Yargı Kuruluşları, Gümrükler, Yolsuzluğun Geçiş Süreci ve Gelişme Üzerindeki Etkileri, Kamunun İş Dünyasıyla İlişkileri konularında çalışma toplantıları yapılmıştır. Toplantılarda üzerinde durulan konular arasında, yolsuzlukla mücadelede yasal düzenlemelerin oluşturulmasında Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin önemli bir araç olduğunun vurgulanması, yolsuzlukla edinilen haksız servetin geri alınmasını sağlayacak uluslararası bir sistem kurulmasının önemi, özellikle geçiş ekonomilerinde kurulan yasal sistemlerin uygulanması ve maddi olarak desteklenmesi gereği ve yasal düzenlemelerin uygulanabilmesi için iyi işleyen bir muhasebe denetim sisteminin kurulması bulunmaktadır.

Forum sürecince ülkelere somut çözüm ya da modeller önermekten çok, ileride rehberlik ve destek sağlamak için ulusal ve uluslararası araçlar geliştirilmeye çalışılmıştır. Üzerinde önemle durulan konulardan biri de gerek ulusal, gerekse uluslararası alanda yolsuzlukla mücadelede etkili stratejiler geliştirebilmek için sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve basın-yayının bu stratejilere dahil edilmesi gerektiğidir.

¹³⁷ U. S. Department of State International Information Programs, "Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II"

<<http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/gf2declaration.htm>> (19 Nisan 2006).

4. Karapara Aklamayla Mücadelede Egmont Grubu

“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”¹³⁸ olarak tanımlanabilecek olan karaparanın aklanması ilk başlarda yolsuzluk kapsamında değerlendirilmekle birlikte, özellikle terörizmin finansmanı ile da ilgili olduğu için son yıllarda daha fazla öne çıkmaktadır.

Ülkemizde karapara aklamayla mücadele için Mali Suçları Araştırma Kurulu adıyla Maliye Bakanlığına bağlı bir birim oluşturulduğu halde yolsuzlukla mücadeleden sorumlu bir kurum bulunmamaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporunda bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurumu oluşturulması önerilmiş,¹³⁹ 2005 Yılı İlerleme Raporu'nda ise yolsuzlukla mücadele etmek üzere kurulan çeşitli yürütme, yasama birimleri ile diğer yapıların etkinliği ve etkisinin bir endişe kaynağı oluşturmaya devam ettiği ve politikaların tutarlılığı ile eşgüdüm ve işbirliğinin zayıf olduğu ifade edilerek, yolsuzlukla mücadeleyle ilgili

¹³⁸ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Karapara Nedir?" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

¹³⁹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Brüksel, 2004, T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf>> (28 Temmuz 2006).

kurumların güçlendirilmesi ve özel olarak yolsuzlukla daha etkin bir mücadele için denetim sisteminin elden geçirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.¹⁴⁰

Bu çalışmada dolaylı olarak ve kısmen değinilen karaparanın aklanmasıyla ilgili olarak, bu alanda mücadele eden iki uluslararası örgüt olan Egmont Grubu ve OECD bünyesindeki Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)'nın incelenmesiyle yetinilecektir.

09 Haziran 1995 tarihinde yılında Brüksel'de 24 ülke ve 8 uluslararası örgütün Egmont Arenberg Palace'da gerçekleştirdiği Mali İstihbarat Birimleri (Financial Intelligence Units-FIU) toplantısında uluslararası işbirliğini teşvik etmek ve mali istihbarat birimleri arasındaki bilgi paylaşımındaki gelişmeden yararlanmak için gayri resmi bir birlik oluşturulması kararlaştırılmıştır. Egmont Grubu olarak bilinen bu birlik günümüzde özellikle istihbarat ve uzmanlık paylaşımı ile eğitim alanlarında işbirliği olanaklarını geliştirmeye çalışmaktadır.

Karapara aklamayla mücadele, uyuşturucu trafiği, organize suçlar ve son dönemlerde terörizmin finansmanı ile mücadelede büyük bir öneme sahiptir. Banka ve benzeri mali kuruluşlar, yetkili kurumlar tarafından yürütülen karapara aklama ve diğer mali suçlar için en önemli bilgi kaynaklarından. Mali suçların ülkelerin ekonomik ve siyasal sistemleri için oluşturduğu tehdit bütün dünyada her geçen gün daha fazla dikkat çekmektedir.

¹⁴⁰ Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni** (Gayri Resmi Tercüme), Brüksel, Kasım 2005, T. C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
<http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/ilerleme/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf> (28 Temmuz 2006).

Bu nedenlerle hükümetler karapara aklamayla mücadele etmek için genellikle “mali istihbarat birimleri” olarak adlandırılan ve bu alandaki bilgi paylaşımı için önemli birer araç olan uzmanlaşmış birimler oluşturmaktadırlar.

Bir kurumun mali istihbarat birimi olarak kabul edilmesi için mali kuruluşlar tarafından bildirilen şüpheli veya sıra dışı işlemlere ilişkin bilgileri toplama, değerlendirme ve gerekli düzenlemelere uygun olarak açıklama işlevlerinin olması gerekmektedir. Egmont Grubu, 1996 yılında Roma’da gerçekleştirdiği toplantıda FIU’ları,

“Karparanın aklanmasıyla mücadele amacıyla, suçtan elde edildiğinden şüphe duyulan gelirlerle ilgili veya ulusal mevzuat gereğince bildirilen mali bilgileri toplamak, analiz etmek ve ilgili makamlara sevk etmekle sorumlu merkezi ulusal birim”¹⁴¹ olarak tanımlamıştır.

Bununla birlikte karapara aklamayla ilgili olarak mali bilgileri toplamak, analiz etmek ve ilgili birimlere bildirmek dışında karapara inceleme ve soruşturması yapan mali istihbarat birimleri de bulunmaktadır.

Ülkelerin mali istihbarat birimleri farklı yöntemlere göre çalıştıkları halde belirli kurallara uygun olarak diğer ülkelerdeki benzer kuruluşlarla bilgi paylaşımında bulunabilmektedirler. Hatta soruşturmalar için çok yararlı olan kamuya ait bilgileri bile paylaşabilmektedirler. Egmont Grubunun ana amaçlarından biri de mali istihbarat birimleri arasındaki işbirliğini geliştirerek küresel bir ağ oluşturmaktır.

¹⁴¹ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

FIU'lar arası bilgi değişimini daha sistematik hale getirmek için “Egmont Güvenlik Ağı” (Egmont Secure Web-ESW) olarak adlandırılan ve 1997 yılında faaliyete geçmiş olan bir bilgisayar ağı sistemi oluşturulmuştur. ESW'nin amacı mali kuruluşlar tarafından FIU'lara gönderilen bilgileri ortak bir havuzda toplamak suretiyle kişisel verilerin gizliliği ilkesini ihlal etmeksizin paylaşmaktır. Bu sistemle FIU'lar arası güvenli bir e-posta haberleşmesi ile FIU'lar tarafından siteye konulan bilgi ve dokümanlara ulaşma olanağı bulunmaktadır.

Halen Egmont Grubunun 100'e yakın üyesi bulunmaktadır. Grup, çalışmalarını üye ülke temsilcilerinin katılımı ile gerçekleştirilen toplantılar yoluyla yürütmektedir. Gayri resmi bir oluşum olduğu için sekreteryası bulunmamaktadır. Yönetim hizmetleri ise dönüşümlü olarak yerine getirilmektedir. Grubun temel kararları üye ülke FIU'larının başkanları düzeyinde temsil edildiği Genel Kurul toplantılarında ele alınmaktadır.

1996 yılında hedeflere ulaşmada somut adımlar atılabilmesi için “çalışma grupları” oluşturulmuştur. Bunlardan “mevzuat çalışma grubu” (Legal Working Group) üye ülkeler arasındaki mevzuat farklılıklarını araştırarak, bilgi değişimi başta olmak üzere karaparanın aklanmasıyla mücadelede ilgili ulusal yasalardaki engellerin ortadan kaldırılması ve ortak bir karapara aklamayla mücadele mevzuatı oluşturulması için çalışmaktadır. “Eğitim ve İletişim Çalışma Grubu” (Training and Communication Group) üye ülkelerin başta mali istihbarat birimleri olmak üzere karapara aklamayla ilgili kurumları için eğitim programları düzenlenmesi ile tecrübe ve teknoloji aktarımı ile ilgilenmekte; “Genişleme Çalışma Grubu” (Outreach Working Group) da sistematik olarak karapara aklamayla mücadeleye girmek isteyen

ülkelere yardımcı olmak, bu alandaki mevcut organizasyonlara yenilerini katmak ve karapara aklamayla mücadeleyi dünya çapında genişletmek için çalışmaktadır.¹⁴²

Mali istihbarat birimlerinin kurulması ve geliştirilmesi, ülkelerin bütün dünyada çabalarını karapara aklama, terörizmin finansmanı ve diğer mali suçlarla mücadele için araştırma ve bilgi paylaşımına odaklamalarına iyi bir örnek oluşturmaktadır.¹⁴³

Ülkemiz Egmont Grubu'na üyelik için 1998 Şubat'ında başvuruda bulunmuş ve aynı yılın Haziran ayında üyeliğe kabul edilmiştir. Türkiye'de Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), mali istihbarat birimi olarak 4208 sayılı Kanunla karapara ile ilgili olarak ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla bilgi ve görüş alışverişinde bulunmak, inceleme ve araştırma yapmakla görev ve yetkili kılınmıştır. MASAK, 2001 Mayıs'ında ESW'ye dahil olmuştur.¹⁴⁴

B. BÖLGESEL FAALİYETLER

1990'lı yıllarda dönemin güçlenen diğer bir eğilimi olan "iyi yönetim"le de desteklenen¹⁴⁵ yolsuzlukla mücadelede öne çıkan bölgesel düzeydeki uluslararası faaliyetler incelenecektir.

¹⁴² T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

¹⁴³ "The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)" <http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf> (20 Şubat 2007).

¹⁴⁴ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

¹⁴⁵ Ofosu, Soopramanien ve Uprety, s. 70.

1. Avrupa Konseyi Kapsamındaki abalar

Avrupa Konseyi kapsamındaki faaliyetler 1994 yılında Malta'nın Valetta kentinde düzenlenen 19. Adalet Bakanları Konferansında yolsuzluğun demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları için önemli bir tehdit olarak değerlendirilmesiyle başlamıştır. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Suç Sorunları Komitesi (European Committee on Crime Problems-CDPC) ve Avrupa Yasal İşbirliği Komitesi (European Committee on Legal Cooperation-CDCJ) çatısı altında örnek kanun taslakları ya da bu konuda uluslararası anlaşmaları da içeren davranış kuralları oluşturmakla sorumlu çok yönlü bir grup oluşturulmasını önermiştir.

Bu amaçla 1994 yılının Eylül ayında oluşturulan Yolsuzlukla Mücadelede Çok Yönlü Çalışma Grubu (Multidisciplinary Group on Corruption-MGC)'nun hazırladığı Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı (Programme of Action against Corruption-PACO) taslağı 1996 yılının Ocak ayında Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilmiştir. Aynı yılın Haziran ayında onaylanan Eylem Planı kapsamında oluşturulan MGC Ceza Hukuku Çalışma Grubu (Criminal Law Working Group of the MGC-MGCP)'nun 1998 yılının Eylül ayında hazırladığı Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (the Criminal Law Convention on Corruption) 01 Temmuz 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadelede bakış açısını oldukça kapsamlı bir biçimde yansıtan sözleşme, yolsuzluk kavramının ayrıntılı fakat standart olmayan bir tanımını da içermektedir. Bu hem alan hem de veren açısından rüşvet, kamu görevlilerinin kararalma sürecinde nüfuzunu kullanması ve karapara aklamadan oluşmaktadır. Tanım, kamu görevlilerinin yanısıra özel sektör temsilcileri, uluslararası kuruluşların seçilmiş temsilcileri ve uluslararası mahkeme yargıçları ve

görevlileri gibi geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Yolsuzluk suçlarıyla ilgili esas ve usul konularının yanı sıra bu alanda uluslararası işbirliğini geliştirmeyi de hedeflemektedir.¹⁴⁶ Taraflar arasında yolsuzluk eylemlerinin araştırılması ve bu eylemler sonucu elde edilen kazançların geri alınması ve zarar görenlerin zararlarının telafi edilmesi için işbirliği ve yardımlaşma da düzenlenen diğer konular arasındadır.¹⁴⁷

Konseyin bu alanda oluşturduğu en etkin araçlardan biri Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (Group of States against Corruption-GRECO)'dur. Grup, 04 Mayıs 1998 tarihinde gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 102. toplantısında alınan 98-7 sayılı Kararla bir "kısmı genişletilmiş anlaşma" şeklinde kurulmuş olup, Belçika, Bulgaristan, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, İzlanda, İrlanda, Litvanya, Lüksemburg, Romanya, Slovakia, Slovenya, İspanya ve İsviçre tarafından yayınlanan 99-5 nolu İlkeler Bildirisi ile 01 Mayıs 1999 tarihinde faaliyet göstermeye başlamıştır.¹⁴⁸

GRECO'nun amacı yolsuzlukla mücadele sistemlerinin zayıf ve yetersiz yönlerini belirleme ve yolsuzlukla daha etkin mücadele edilmesi için gerekli yasal, kurumsal ve uygulamaya yönelik reformların gerçekleştirilmesinde yardımcı olmak suretiyle üyelerinin yolsuzlukla mücadele kapasitelerini güçlendirmektir.

¹⁴⁶ A. g. e., s. 76.

¹⁴⁷ Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi, 02 Mart 2004 tarih ve 25390 sayılı **Resmi Gazete**.

¹⁴⁸ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Yolsuzlukla ile Mücadele Konusunda Uluslararası Çalışmalar" <<http://www.masak.gov.tr/>> (07 Temmuz 2006).

GRECO faaliyetlerini “Yolsuzlukla Mücadele Amacıyla İzlenmesi Gereken Rehber İlkeler” ve 1996 yılında benimsenen Eylem Planı (PACO) çerçevesinde kabul edilen uluslararası belgelerin uygulanmasını karşılıklı değerlendirme süreci aracılığıyla gözlemleyerek sürdürmektedir.¹⁴⁹

Eylem Planı kapsamında şimdiye kadar yukarıda bahsedilen Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi’nin yanı sıra 01 Kasım 2003’te yürürlüğe giren Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (the Civil Law Convention on Corruption) kabul edilmiş, daha sonra benimsenen Ceza Hukuku Sözleşmesi Ek Protokolü (Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption) 01 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

İlk olarak 1. ve 2. aşama soru formları ve ülke ziyareti çerçevesinde toplanan bilgilerle ülkeleri incelemeye tabi tutan GRECO, bu incelemenin sonunda, içinde çeşitli tavsiyelerin yer aldığı bir “Değerlendirme Raporu” hazırlamakta ve ülkelere bu önerileri uygulamalarını talep etmektedir. Değerlendirme raporunun yazılmasından yaklaşık 12-18 aylık bir dönem sonra ikinci bir inceleme yapılmakta ve bu inceleme sonucu hazırlanan “Uygunluk Raporu” ile tavsiyelerin ne ölçüde yerine getirildiği belirlenmektedir. Her iki rapor da kamuoyuna sunulmaktadır.¹⁵⁰

Ülkemizdeki değerlendirme programı çerçevesinde, Adalet Bakanlığının koordinasyonunda 15 ilgili Bakanlık ve Kurumdan bilgi alınarak, İngilizce taslak metin oluşturulmuş, taslak metin, Maliye, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile

¹⁴⁹ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Yolsuzlukla Mücadele Konusunda Uluslararası Çalışmalar" <<http://www.masak.gov.tr/>> (07 Temmuz 2006).

¹⁵⁰ T. C. Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, **2005 Yılı Faaliyet Raporu**, s. 12 <<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/fr.doc>> (28 Haziran 2006).

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu temsilcilerinin katılımı ile nihai metin haline getirilmiştir. GRECO inceleme ziyareti 23-27 Mayıs 2005 tarihlerinde gerçekleşmiş olup, ziyaret sonrası uzmanlarca hazırlanacak olan “Değerlendirme Raporu”nun 2006 yılı içerisinde görüşülmesi beklenmektedir.

Grubu oluşturan kısmi genişletilmiş anlaşmayı uygulamaya koyan 99-5 nolu Kararda yer almayan Avrupa Konseyine üye devletler Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine bildirerek, kısmi genişletilmiş sözleşmenin oluşumuna katılmış fakat Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletler ise, Konsey Genel Sekreterliğine, GRECO’ya katılma iradelerini bildirmelerinin yanı sıra, 06 Kasım 1997 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından benimsenmiş olan 20 Temel İlkeyi uygulama yükümlülüğünü de kabul ettiklerini bildirmeleri koşuluyla GRECO’ya üye olabilmektedirler. GRECO’ya üye olabilmek için değerlendirme sürecine tümüyle dahil olmayı kabul etmek gerekmektedir. Gruba üyelik ve GRECO çalışmaları hakkındaki düzenlemeler 04-06 Ekim 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen birinci toplantıda kabul edilen çalışma kuralları ile belirlenmiştir.¹⁵¹

GRECO’ya üye olmamakla birlikte, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Yolsuzluğa Karşı Eylem Programı (PACO) kapsamında herhangi bir yasal düzenlemeye taraf olan ülkeler kendiliğinden GRECO’ya üye olmakta ve karşılıklı değerlendirme sürecine dahil edilmektedirler. GRECO, çalışmalarını üyelerinin zorunlu ya da gönüllü katkıları ile sürdürmekte olup, ülkemizin zorunlu katkı payı Adalet Bakanlığı bütçesinden karşılanmaktadır.¹⁵²

¹⁵¹ Group of States against Corruption

<http://www.coe.int/t/dgl/greco/general/whatisGRECO_en.asp> (14 Şubat 2007).

¹⁵² Adalet Bakanlığı **Faaliyet Raporu**, s. 12.

Her üye devlet, genellikle Adalet Bakanlıklarından gelen ve biri başkan olmak üzere en fazla iki temsilciden oluşan bir delegasyon atamaktadır. GRECO'nun değerlendirme sürecine katılan her devletin bir oy hakkı bulunmakta ve kararlar üçte iki çoğunlukla alınmaktadır. Oylamada sadece lehte ve aleyhte kullanılan oylar dikkate alınmaktadır. GRECO nezdindeki Türk Delegasyonu Adalet Bakanlığı temsilcisi başkanlığında Maliye ve İçişleri Bakanlıkları temsilcilerinden oluşmakta, sadece Adalet Bakanlığı temsilcisinin giderleri GRECO tarafından karşılanmaktadır.¹⁵³ Diğer Avrupa Konseyi birimleri GRECO toplantılarına oy hakkı olmaksızın temsilci atayabilmektedirler. GRECO, başkan ve başkan yardımcısını kendi seçmekte ve farklı çalışma grupları oluşturabilmektedir.

GRECO'nun 27 Temmuz 2006 tarihi itibarıyla 42 üyesi bulunmaktadır. Bunlar yukarıda belirtilen kurucu üyeler dışında İngiltere, Danimarka, Hırvatistan, Bosna-Hersek, Makedonya, Arnavutluk, İsveç, Sırbistan, Portekiz, Polonya, Norveç, Hollanda, Moldavya, Malta, Letonya, Macaristan, Gürcistan, Çek Cumhuriyeti ve ABD, Andora, Ermenistan, Azerbaycan, Karadağ ve Ukrayna'dır. Türkiye 01 Ocak 2004 tarihinden itibaren GRECO üyesidir.

2. Afrika Girişimi

Ekonomik gelişme üzerindeki olumsuz etkisi açısından Afrika için her zaman önemli bir konu olan yolsuzluk, Afrika ve OECD'ye üye ülkelerin üst düzey yönetim mensuplarını bir araya getiren Afrika İçin Küresel İşbirliği (Global Coalition for Africa-GCA)'nin 1995 yılının Kasım ayında Hollanda'nın Maastricht kentinde

¹⁵³ Adalet Bakanlığı **Faaliyet Raporu**, s. 12.

yapılan Genel Kurul’unda öncelikle üzerinde durulması gereken bir konu olarak değerlendirilmiş, bu toplantının yönlendirmesiyle yolsuzluk konusu, örgütün her yıl düzenlediği forumlarından olan 1997 yılının Kasım ayında Mozambik’in Maputa kentinde düzenlenen forumun ana konusu olmuştur.

Görüşmeler, GCA Sekreterliği tarafından hazırlanan yolsuzlukla mücadelede ulusal ve uluslararası düzeyde yapılması gereken iyileştirmelere ilişkin tavsiyeleri içeren çalışma üzerinde yürütülmüştür. Yolsuzlukla mücadelenin sürekli, koordineli ve geniş kapsamlı bir yaklaşım ve uzun vadeli bakış açısıyla yürütülmesi gerektiğini ve bu konudaki siyasi isteğin önemini vurgulayan tavsiyelerin ulusal boyutunda devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması, kamu hizmetlerinin etkinleştirilmesi, kararalma mekanizmalarında takdir kullanılabilecek alanların daraltılması, yargısal, idari ve hukuk kurumlarının güçlendirilmesi, bağımsız denetim kuruluşlarının oluşturulması ve sivil toplumun etkinliğinin artırılması bulunmaktadır.

Uluslararası alana ilişkin olarak ise Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Afrika Kalkınma Bankası gibi uluslararası kuruluşların Afrika ülkelerinde kamu yönetiminin geliştirilmesi çabalarına olan katkısını sürdürmesi ve kuruluşların yardım faaliyetleri içindeki yolsuzluk olasılıklarını sınırlandırması istenmektedir¹⁵⁴

Maputa’da düzenlenen forumun ardından 1998 yılının Ekim ayında Afrika İçin Küresel İşbirliği ve ABD Hükümeti’nin girişimiyle diğer konuların yanında yolsuzlukla mücadele için bölgesel ve uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesinin de ele alındığı bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantıda üzerinde durulan öneriler arasında yolsuzlukla mücadeleye ilişkin sözleşme yapılması, bilgi paylaşımına ilişkin bölgesel

¹⁵⁴ Ofosu, Soopramanien, ve Uprety, s. 77.

ağ ve mekanizmalar kurulması, kolluk kuvvetlerinin kapasitesini güçlendirmek için eğitim programları düzenlenmesi, ülkeler arasında polis teşkilatları arasındaki işbirliğinin artırılması ve devlet başkanlarının katılacağı ve yolsuzluğa müsamaha verilmeyeceğinin vurgulanacağı yeni bir toplantı yapılması bulunmaktadır.¹⁵⁵

Benin, Botswana, Etiyopya, Gana, Malawi, Mali, Mozambik, Senegal, Güney Afrika, Tanzanya ve Uganda'nın bakan ve üst düzey yöneticilerinin katılımıyla 23 Şubat 1999'da Washington D.C.'de gerçekleşen toplantıda Afrika Ülkelerinde Yolsuzlukla Mücadele İlkeleri (Principles to Combat Corruption in Africa) kabul edilmiştir. Bu belge Afrika Hükümetleri için yolsuzlukla mücadelede uygulanması önerilen 25 ilkeyi içermektedir.

Benimsenen ilkeler arasında mali şeffaflığın artırılması ve güçlü bir kamu mali sistemi kurulması, kamu çalışanları için yasal düzenlemeler, meslek ahlakı ve davranış kuralları oluşturulması, özel sektörü de içine alacak şekilde meslek gruplarının kendi çalışma ve davranış kurallarını oluşturmalarının sağlanması, yolsuzlukla mücadele eden kuruluşların bağımsızlığı ve yolsuzlukları araştırmadaki etkinliğinin artırılması ve bu ilkeleri esas alan bir sözleşme oluşturulmasının değerlendirilmesi bulunmaktadır. İlkeler Yolsuzluğa Karşı Lima Deklarasyonu ile benzerlik taşımaktadır.¹⁵⁶

¹⁵⁵ A. g. e., s. 78.

¹⁵⁶ A. g. e., s. 78.

3. Amerika Devletleri Teşkilatı (OAS)

Amerika Devletleri Örgütü'ne üye 21 Latin Amerika devleti tarafından 1996 yılının Mart ayında imzalanan Yolsuzlukla Mücadele Anlaşma'sına aynı yıl içerisinde Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada da dahil olmuştur.

Taraf devletleri yerel ve uluslararası düzeyde yolsuzluğu önleme, ortaya çıkarma, cezalandırma ve yok etmeye yönelik yasal tedbirler almaya zorlayan anlaşma, yolsuzluk tanımını oldukça geniş tutarak, gizli devlet bilgileri veya kamu mallarının kamu görevlilerince kendileri veya başkalarına çıkar sağlamak için kullanılması, kamu otoritelerinden kanundışı menfaat sağlamak için karar çıkartılması ile taşınır ve taşınmaz kamu mallarının kendi veya başkasının özel işlerinde kullanılması eylemlerini de kapsamaktadır.

Üye ülkelerin alacağı yasal tedbirlerde o ülke Anayasası ve genel hukuk sisteminin göz önünde bulundurulacak olması, anlaşmanın önemli bir sınırlamasını oluşturmaktadır. İlgi çekici bir düzenleme ise kamu görevlilerinin malvarlığında sebebini açıklayamadıkları bir artış olması durumunda taraf ülkelerin bunu da suç kabul ederek cezalandırıcı önlemler alma yükümlülüğünün olması ve mevcut yasal sistemine göre cezalandıramama durumunda ise yine yasalarının imkan tanıdığı ölçüde anlaşmaya taraf diğer devletlerin cezalandırmaya olanak veren yasalarının uygulanması konusunda işbirliği yapma yükümlülüğüdür.

Yolsuzlukla Mücadelede Amerika Anlaşması batı yarımküre için ortaklaşa hareket etme imkanı sağlasa da etkin bir izleme aracından yoksun bulunmaktadır.

4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Kapsamındaki Faaliyetler

Avrupalılar ABD'nin 1977 tarihli Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasasını uluslararası alana yaygınlaştırma çabalarını ihtiyatla karşılamış, ABD'nin bunu, ahlaki kaygıların yanı sıra şirketlerini bütün dünyada, ihaleleri rüşvet vermeden kazanmaya zorlayarak kısa dönemde dezavantajlı olmakla birlikte uzun vadede kazançlı çıkma düşüncesiyle yaptığını kabul etmişlerdir. Ekonominin giderek küreselleşmesiyle birlikte yolsuzluk Avrupalılarca da ticari olanakları olumsuz etkileyen ve rasyonel olmayan ticari engeller oluşturan bir uygulama olarak algılanmaya başlanmış ve 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren yolsuzlukla mücadele alanındaki uluslararası işbirliği yaygınlaşmaya başlamıştır. Şimdi uluslararası alanda en önemli sorunlardan biri birbirinden bağımsız olan bu çabaların nasıl koordine edileceğidir.¹⁵⁷

Eylemin “arz” boyutu açısından yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği alanında OECD'nin ilk önemli katkısı örgütün Konseyi tarafından 23 Mayıs 1997'de Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Tavsiyeler (OECD Council Recommendations on Combating Bribery in International Business Transactions) belgesinin kabul edilmesidir.

Bu belge 1989 yılında ABD'nin OECD'den yolsuzlukla mücadeleye ilişkin çoktarafli bir girişim başlatma talebinin bir sonucudur. OECD tarafından 1994 yılında taraf ülkelerin uluslararası ticari işlemlerde yolsuzlukla mücadele etmeleri gerektiğine ilişkin bir anlaşma imzalanmıştır.

¹⁵⁷ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 50.

Tavsiyelerde, uluslararası ticari işlemlerde rüşvetin yaygın bir uygulama olduğu gerçeği teyit edilerek, bunun önemli ahlaki ve siyasal sorunlara yolaçtığı ve ticari işlemlerde uluslararası rekabeti zedelediği vurgulanmaktadır.¹⁵⁸ Üzerinde durulan diğer konular ise yabancı ülkelerdeki kamu görevlilerine verilen rüşveti gider kabul ederek vergiden düşme uygulamasına son verilmesi ve düzenli bir muhasebe, iç kontrol ve denetim sistemi yoluyla şeffaflığın artırılmasıdır.

Tavsiyelerin en önemli katkısı ise bu alandaki ceza hukukunun temel kavramlarını tanımlaması olmuş, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçunun, kendi ülkelerinin kamu görevlilerine rüşvet verilmesi durumunda uygulanan cezalarla orantılı olarak cezalandırılması istenmiştir. Bu konuda Tavsiyelerin öngördüğü düzenleme, kısmen de olsa suçun işlendiği ülkenin suça teşebbüs, yardım ve yataklık, işbirliği gibi hukuki kavramlarının yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçu için de uygulanabileceğinin kabul edilmesi; yargılamanın yapılabilmesi için suçun kısmen de olsa yargılamayı yapan ülke topraklarında işlenmesinin yeterli olması ve taraf devletlerin, vatandaşlarını, kendi iç hukukuna göre suç teşkil etmeyen fakat suçun işlendiği ülke hukukuna göre yargılanmaları gereken rüşvet suçu dolayısıyla suçun işlendiği ülkeye iade etme zorunluluğudur.

Tavsiyelerle amaçlanan yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçunun da, kendi ülkesinin görevlilerine rüşvet verme suçu gibi cezalandırılmasını sağlayacak hukuki işbirliği ve iade sisteminin kurulmasıdır. Ayrıca kamu görevlilerinin rüşvet yoluyla elde ettikleri yasadışı gelirle, şirketlerin kanuna aykırı

¹⁵⁸ Ofosu, Soopramanien ve Uprety, s. 72.

işlemlerle kazandıkları kârların geri alınması ya da işlenen suçla orantılı tazminat alınması da hedeflenmektedir.

OECD kapsamında gerçekleştirilen diğer bir yolsuzlukla mücadele aracı Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Engellenmesi Sözleşmesi (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)'nin kabul edilmesidir. Yolsuzlukla mücadele G-7 Devlet Başkanları toplantılarında genellikle üzerinde durulan bir konu olmakla birlikte ilk defa 1996 yılında Fransa'nın Lyon kentindeki toplantının özel gündem maddelerinden biri olmuştur.¹⁵⁹ Sonuç bildirgesinde üye ülke bakanlarının yolsuzluğu cezalandırma konusundaki etkili ve koordineli çalışma taahhütlerine uygun olarak OECD'yi, uluslararası ticari işlemlerdeki yolsuzlukla mücadele için uluslararası araç ve modeller geliştirmek ve 1997'de bir eylem planı taslağı oluşturmak için teşvik etme konusunda anlaştıklarını açıklamışlardır.

Buna paralel olarak OECD Bakanlar Konseyi 21 Kasım 1997'de, temel düzenleme alanı yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçunun cezalandırılması olan Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Engellenmesi Sözleşmesi (The Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)'ni kabul etmiştir. Sözleşme aynı yılın Aralık ayında OECD'ye üye ülkeler ve üye olmayan Arjantin, Brezilya, Bulgaristan, Şili ve Slovak Cumhuriyeti, 2001'de de Slovenya tarafından imzalanmıştır.

Taraf ülkeleri kendi vatandaşlarını yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvet suçlarından dolayı cezalandırılmaları için gerekli bütün önlemleri almakla yükümlü

¹⁵⁹ A. g. e., s. 74.

tutan sözleşme, yabancı kamu görevlisi tanımını da sadece siyasi parti görevlileri ve adaylarını kapsam dışında bırakarak, uluslararası örgüt çalışanları da dahil olmak üzere oldukça geniş tutmuştur. Anlaşmanın açıklamasına göre rüşvet vermek, rüşveti veren, işin gerektirdiği nitelikleri taşıyor olsa ya da işi tamamen mevzuata uygun olarak olsa bile suç olarak kabul edilmektedir. Sözleşmede dikkat çeken diğer bir düzenleme de işlerin yürütülmesi için yapılan küçük ödemelerin kapsam dışı tutulmuş olması, dolayısıyla cezayı gerektirmemesidir.¹⁶⁰ Bu tür ödemelerin firmalar arasındaki rekabeti engelleyici bir unsur olmadığı düşünülmüştür.¹⁶¹

Sözleşme, şirketleri, kendine bağlı şirket ve şubelerinin işledikleri suçlardan da sorumlu tuttuğu için yukarıda anlatılan “hukuka uygunluk” sistemini global düzeyde kurmaya ve yerel iş ahlakı programları uygulamaya teşvik etmiştir.

Sözleşme yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin, kendi ülke vatandaşı olan görevlilere verilmiş gibi etkili, suçla orantılı ve caydırıcı bir biçimde cezalandırılmasını amaçlamaktadır. Taraf ülkeler sözleşmenin tam olarak uygulanması ve sistematik olarak izlenmesi için işbirliği yapmakla yükümlü kılınmışlardır. İzleme faaliyetinin OECD Yatırım Komitesi (Investment Committee) tarafından 1994 Mayıs’ında kurulmuş olan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetin Önlenmesi Çalışma Grubu (OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions) kapsamında yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Çalışma Grubunun yetkileri 1997’deki gözden geçirilmiş Tavsiyelerle değiştirilmiş ve Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi ile 1997 Tavsiyelerinin uygulanması konusunda ülkelerin izlenmesi görevi de Çalışma

¹⁶⁰ A. g. e., s. 75.

¹⁶¹ Arvis ve Berenbeim, s.26.

Grubuna verilmiştir. Çalışma Grubu halen 36 olan katılımcı ülkenin kamuda çalışan uzmanlarından oluşmaktadır ve OECD'nin Paris'te bulunan merkezinde ülkelerin Sözleşmeyi uygulamalarını izlemek için yılda beş defa toplanmaktadır. İzleme çalışmaları eşdüzey izleme (*peer review*) olarak ifade edilebilecek olan, izleme yapılan ülke ile eşit şekilde yetkilendirilmiş görevliler tarafından iki aşamalı titiz bir çalışma olarak yürütülmektedir.

İzleme faaliyetlerinin birinci aşaması ülkenin rüşveti önlemeye ilişkin mevzuatının Sözleşme'ye uygunluğunu değerlendirmeye yönelik çalışmalar, ikinci aşaması ise ülkenin etkili görevlerdeki yöneticileri, yasal yaptırım uygulama yetkisi bulunanlar (*law enforcement authorities*), iş ve ticaret çevreleri ve sivil toplum temsilcileri ile yapılan bir hafta süreli yoğun toplantılardan oluşmaktadır. Çalışma Grubu bu toplantılardan elde ettiği bilgilerle Sözleşmenin gerçekte hangi oran ve etkinlikte uygulandığını değerlendirmektedir.¹⁶²

Çalışma Grubu, ülkemizdeki uygulamayı değerlendirmek için gerçekleştirdiği ilk tur inceleme faaliyetleri sonucu 08 Kasım 2004 tarihinde düzenlediği raporda, ülkemizdeki uygulamanın genel anlamda Sözleşmenin getirdiği standartlara uygun olduğunu ancak bazı konularda kaygıları bulunduğunu ifade etmiştir. Bunlar üç başlık halinde düzenlenmiştir: Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi, yaptırımlar ve verilen rüşvetin vergiden düşülmesi.

¹⁶² Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions"
<http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en_2649_34855_35430021_1_1_1_1,00.html> (25 Ağustos 2006).

Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesiyle ilgili olarak Çalışma Grubunun tespit ettiği eksikliler, rüşvet suçuyla ilgili yasal düzenlemelerin karmaşık olması, rüşvet verenin kanuna aykırı isteği yerine getirilmeden önce rüşvet verdiğini yetkili makamlara bildirmesi durumunda “etkin pişmanlık”tan yaralanarak sorumlu tutulmaması, yabancı kamu görevlileri veya uluslararası kuruluşlarda çalışanlardan atanmış veya seçilmiş bir yetkili olmadığı halde kamu görevi yapanların Sözleşmede öngörüldüğü halde kapsam dışında olması ve yerel mevzuatımızda sadece rüşvet verme eylemi suç olarak tanımlanırken, teklif edilmesi ve bu konuda taahhütte bulunulmasının suç olarak tanımlanmamasıdır.

İkinci başlık olan yaptırımlara ilişkin olarak, yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi suçuna karışan gerçek kişiler için “nitelikli” rüşvet suçlarında varlıklara elkoyma dışında herhangi bir para cezası öngörülmemesi, “basit” rüşvet suçları için hürriyeti bağlayıcı ceza öngörülmemesi, bunun da bu konuda suçluların iadesini olanaksız hale getirdiği dile getirilmiş, tüzel kişilerle ilgili olarak henüz içtihat olmamakla birlikte, kurumların rüşvet suçundan dolayı sorumluluklarının yabancı kamu görevlilerini de kapsayacak şekilde hukukumuzda girdiği ifade edilmiştir.

Son başlık olan rüşvetin gider gibi değerlendirilerek vergiden düşülmesiyle ilgili olarak ise mevzuatımızda bu yönde herhangi bir hüküm bulunmadığı ve böyle bir talepte bulunulması durumunda vergi idaresinde çalışan kamu görevlilerinin durumu yasal mercilere bildirmesi gerektiği olumlu yönler olarak kabul edilmekle birlikte, rüşvet giderlerinin “iletişim giderleri,” “kırtasiye giderleri,” veya “genel yönetim giderleri” arasına gizlenme olasılığından kaygı duyulduğu ifade edilerek, bu

konuda vergi görevlilerine yönelik bir rehber geliştirilmesi önerilmiştir.¹⁶³ Görüldüğü gibi Çalışma Grubu son derece ayrıntılı bir inceleme yapmış ve kaygı duyulduğu ifade edilen alanların Mayıs/Haziran 2007’de gerçekleştirilmesi planlanan ikinci tur incelemelerde izleneceğini belirtmiştir. Değerlendirmeler Resmi Gazete’de 12 Ekim 2004 tarihinde yayımlanan yeni Türk Ceza Kanunu’ndan önceki düzenlemelere göre yapılmıştır.

“Talep” tarafından yani kamu görevlileri açısından bakıldığında ise yolsuzluk, iyi işlemeyen yönetim sistemleri, etkin olmayan yasal yapı, mevcut hukuku uygulamada zaafları olan kurumlara sahip ve yeterince şeffaf olmayan kamu yönetimlerinde kolaylıkla yaygınlaştığı için bu alanlarda hükümetlere katkıda bulunmak amacıyla 1998 yılının Nisan ayında OECD’ye üye ülkeler tarafından Kamu Hizmetlerinde Etik Uygulamaları Geliştirmeye Yönelik Tavsiyeler (Recommendations on Improving Ethical Conduct in the Public Services) kabul edilmiştir.¹⁶⁴

OECD bu alanda diğer birikimlerini paylaşmak için birçok uluslararası örgüt ve girişimle birlikte çalışmaktadır. Bunlardan Merkezi ve Doğu Avrupa hükümetlerine katkıda bulunmayı hedefleyen ve OECD ile Avrupa Birliği’nin ortak girişimi olan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Girişimi

¹⁶³ OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Working Group on Bribery in International Business Transactions, **Turkey: Phase 1 Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation**, 8 November 2004 <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/6/33967367.pdf>> (25 Ağustos 2006).

¹⁶⁴ "Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, S.1 (1999), s. 25.

(Support for Improvement in Governance and Management-SIGMA)’nin yolsuzluk karşıtı stratejiler geliştirmek suretiyle bu ülkelerdeki kamu kuruluşlarında dürüstlüğün yaygınlaştırılmasına yönelik bir programı mevcuttur.

OECD, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ve eski Sovyetler Birliği’ne dahil ülkelerde Yolsuzluk Karşıtı bir ağ kurmayı hedefleyen ABD Uluslararası Kalkınma Kuruluşu (United States Agency for International Development-USAID) ile işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Yine OECD ile işbirliği içerisinde olan Asya Kalkınma Bankası ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi girişim ve kuruluşlar da bu alanda tecrübe paylaşımı için forum oluşturmakta ve sivil toplum ve iş dünyasını teşvik etmektedirler. Uluslararası Ticaret Odası da OECD uygulama ve tavsiyelerini özel sektörün koşullarına göre şekillendirme ve spesifik çözümler üretmek suretiyle katkıda bulunmaktadır.¹⁶⁵

Global düzeyde kalkınma ve uluslararası ticari işlemlerde rekabeti bozucu etkisinden dolayı, giderek artan bir biçimde dünya kamuoyunun dikkatini üzerine çeken yolsuzlukla mücadeleye ilişkin farklı platformlarda oluşturulan tavsiye, bildiri, anlaşma ve konvansiyon gibi belgelerin bazı ortak yönleri bulunmaktadır.

Bu belgelerde üzerinde durulan konulardan biri devletlerin yolsuzlukla mücadele için gerekli yasal düzenlemeleri yapmalarıdır. Yapılması istenen yasal düzenlemeler arasında, ispat yükümlülüğüne ilişkin olarak genel hukuk ilkelerinden farklı bir uygulama yapılması yani kamu görevlilerinin mal varlığında sebebini açıklayamadıkları bir artış olması halinde yolsuzluk niteliği taşıyan bir eylemde bulundukları ispatlanamasa dahi cezalandırılabilimleri de bulunmaktadır.

¹⁶⁵ A. g. m., s. 26.

Diğer bir ortak eğilim kamu yönetiminin daha şeffaf olması gerektiği, hesap verme sorumluluğu anlayışının yaygınlaşması ve kamu görevlilerinin takdir yetkisine sahip oldukları alanların mümkün olduğu kadar sınırlandırılmasıdır.

Özellikle OECD üyesi devletlerde giderek yabancı kamu görevlilerine ödenen rüşvet ve hukuk dışı komisyonların bir tür gider olarak kabul edilip vergiden düşürülmesi uygulaması sona ermektedir.

Bu alanda bilgi paylaşımı ve hakkında yolsuzluk suçlaması olan kamu görevlilerinin iade edilmesi gibi konularda devletler arasında işbirliği yapılmasının olumlu sonuçları olacağı artan bir biçimde kabul görmekte, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların yetki alanlarına giren konularda bu mücadeleye katkı sağlamaları beklenmektedir.¹⁶⁶

Aşağıda yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadele alanında OECD'nin katkılarıyla kurulmuş ve sekreteryâ hizmetleri de OECD bünyesinde sağlanan iki uluslararası oluşum hakkında bilgi sunulmuştur.

a. Geçiş Ekonomileri İçin Yolsuzluk Karşıtı Ağ

Yolsuzluk eylemlerinin kolaylıkla yayılmasına olanak sağlayan ortamlardan biri de ekonomik ve sosyal dönüşümlerin yaşandığı, uygulanan hukuk kurallarının sürekli değiştiği ve kanundışı kazanç sağlama fırsatlarının olduğu geçiş dönemleridir.¹⁶⁷ 1990'lı yılların başından itibaren eski Sovyetler Birliği'nin

¹⁶⁶ Ofosu, Soopramanien ve Uprety, s. 80-81.

¹⁶⁷ Anti-Corruption Network for Transition Economies,

<http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=text> (18 Nisan 2006).

yönetiminde olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Orta Asya’da bağımsızlığını kazanan ülkelerde yaşanan değişimin de bu bölgelerde yolsuzlukların yaygınlaşmasına uygun bir ortam oluşturduğu kabul edilmektedir.

Hükümetlerin yolsuzlukla mücadele yönündeki çabaları bazı alanlarda olumlu sonuçlar verse de kimi alanlarda bu tür eylemler daha karmaşık ve yaygın bir uygulamaya dönüşmüş ve uluslararası destek kaçınılmaz olmuştur.

Yolsuzluk Karşıtı Ağ 1998 yılında ulusal hükümetler, sivil toplum kuruluşları ve maddi destek sağlayan uluslararası kuruluşlarca bölgesel bir yolsuzlukla mücadele girişimi olarak kurulmuştur. Girişimin temel amacı bilgi paylaşımı, sağlanan katkıların koordine edilmesi ve bölge ülkeleri için bir siyasal diyalog ortamı oluşturmaktır.

Yukarıda belirtildiği gibi sekreteryasına OECD Yolsuzlukla Mücadele Birimi’nin evsahipliği yaptığı girişimin paylaşım ağına halen Arnavutluk, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Hırvatistan, Estonya, Gürcistan, Kazakistan, Kırgızistan, Letonya, Litvanya, Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya, Moldavya, Karadağ, Romanya, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan, Slovenya, Sırbistan ve Ukrayna dahildir.

Ağın ana faaliyetleri yıllık toplantılar düzenlenmesi, belirli konulara ilişkin projeler geliştirilmesi ve bölgesel girişimlerdir. Girişim, katılımcı ülkeleri hükümetlerarası işbirliğinde bulunmaya, konuyla ilgili olarak kendi başlarına veya diğer ülkelerle birlikte analizler yapmaya teşvik etmekte ve hükümetlerin, destek sağlayan kuruluşların ve sivil toplumun öncelik vermesi gereken alanların belirlenmesinde katkıda bulunmaktadır.

İletişim ağırlıklı olarak İngilizce ve Rusça dillerinde ağ-tabanlı olarak sağlanmakta, bu yolla kullanıcılar kapsamlı iletişim kanallarına, devam eden ve planlanan projelere ve hukuk kaynaklarına ulaşabilmektedirler. Ayrıca etkileşimli (*interactive*) kütüphaneci fonksiyonu ile kullanıcıların ağ sitesinde mevcut olmayan kaynaklara ulaşma olanakları da mevcuttur.

Girişimin gelir kaynakları bağışlar, OECD ve benzer kuruluşlar tarafından yapılan aynı yardımlardan oluşmaktadır. 1998-2004 döneminde en büyük desteği ABD ve İsviçre sağlamıştır.

b. Karapara Aklamayla Mücadelede Mali Eylem Görev Grubu (FATF)

Mali Eylem Görev Grubu, 1989 yılında Paris'teki toplantıda G-7 ülkeleri (ABD, Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve Kanada) Hükümet ve Devlet Başkanları ile Avrupa Birliği Komisyonu Başkanı tarafından bu ülkeler dışındaki 8 ülkenin katılımı ile OECD bünyesinde kurulmuştur. FATF'in ana amacı karaparanın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele etmek için ulusal ve uluslararası düzeyde politika üretmek ve mevcut politikaların geliştirilmesidir. Kuruluşunda 16 olan grubun üye sayısı 1991 ve 1992 yıllarında 28'e çıkmıştır. Halen FATF'nin 31 ülke ve 2 bölgesel kuruluş (Avrupa Komisyonu ve Körfez İşbirliği Konseyi) olmak üzere 33 üyesi bulunmaktadır.¹⁶⁸

FATF karaparanın aklanmasının önlenmesi konusundaki çalışmalarını gittikçe genişleyen bir coğrafi alanda sürdürmekte ve üye olmayan ülkelerle de işbirliği yapılarak bu ülkelerin grubun önerilerini uygulamaları amaçlanmaktadır.

¹⁶⁸ Financial Action Task Force-FATF, <http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html> (28 Temmuz 2006).

Ayrıca FATF’ın öncülüğünde, bölgesel düzeyde benzer örgütler oluşturulmuştur. FATF’la işbirliği içerisinde karapara aklamaya karşı etkili bir mücadele vermeye çalışan bu bölgesel örgütler Karayipler Mali Eylem Görev Grubu, Avrasya Grubu, Doğu ve Güney Afrika Karapara Aklamayla Mücadele Grubu, Afrika’da Karapara Aklamaya Karşı Hükümetlerarası Eylem Grubu, Ortadoğu ve Kuzey Afrika Mali Eylem Görev Grubudur. Karapara Aklama Asya-Pasifik Grubu, Avrupa Konseyi Karapara Aklamaya Karşı Alınan Önlemleri Değerlendirme Seçkin Uzmanlar Komitesi ve Güney Amerika Mali Eylem Görev Grubu da FATF’ın ortak üyeleridir.¹⁶⁹

FATF bu alanda mücadele eden diğer uluslararası birimlerle işbirliği halinde uygun mücadele tekniklerinin benimsenerek uygulanmasını bütün dünyada geliştirmeye çalışırken, aynı zamanda üyelerinin bu politika ve araçları uygulamadaki başarısını da izlemektedir.

FATF kurucu bir anlaşma ile süresiz olarak oluşturulmuş bir örgüt olmayıp, her beş yılda bir misyonunu gözden geçirmektedir. 1989 yılında beş yıllığına kurulduğu halde üyelerin bu yöndeki istekleriyle halen varlığını devam ettirmektedir.¹⁷⁰

Grup, 1990 yılının Nisan ayında yani kuruluşundan itibaren henüz bir yıl bile geçmeden karapara aklamayla mücadele için kapsamlı bir çerçeve sağlayan 40

¹⁶⁹ Financial Action Task Force-FATF, <http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,2340,en_32250379_32237295_34027188_1_1_1_1,00.html> (13 Şubat 2007).

¹⁷⁰ Financial Action Task Force-FATF, <http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html> (28 Temmuz 2006).

Tavsiye geliştirmiştir. Tavsiyeler değişen karapara aklama yöntemlerine paralel olarak güncellenmektedir.

FATF faaliyetlerini her yıl düzenli olarak gerçekleştirilen toplantılar yoluyla yürütmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

a) Genel Kurul Toplantıları (*Plenary Meetings*): Genellikle Eylül/Ekim, şubat ve Haziran ayları olmak üzere yılda üç kez gerçekleştirilmektedir. Bu toplantılarda karapara aklama eğilimlerinin analizi ve bunlara karşı alınacak önlemler, bu önlemlerin uygulamasının izlenmesi, bütün ülkeleri kapsayan bir karapara ile mücadele ağının oluşturulması, işbirliği yapmayan ülke ve bölgelerin belirlenmesi ve bunlara karşı alınacak önlemler gibi konular görüşülmektedir.

b) Sınıflandırma Toplantısı (*Typologies Meeting*): Yılda bir kez gerçekleştirilen ve FATF'a üye ülkelerin yanı sıra belirli uluslararası örgütler ve diğer ülkelerin katıldığı sınıflandırma toplantılarında karapara aklama teknikleri ile bunlara karşı alınan önlemler tartişılmakta, yeni ve etkin yöntemler oluşturulmaya çalışılmaktadır.

c) Geçici Grup (*Ad Hoc Group*) Toplantıları: Aklanan karapara miktarının belirlenmesi gibi daha ayrıntılı çalışma yapılması gereken konularla ilgili olarak oluşturulan geçici gruplar her Genel Kurul toplantısında ilgilendikleri konuyla ilgili bir rapor sunmaktadırlar.

d) Mali Hizmetler Forumu (*Financial Services Group*): Her iki yılda bir düzenlenen forumda mali hizmet sektöründe bulunan ulusal ve uluslararası temsilci ve ilgili diğer kişiler bir araya gelerek ortak konuları tartişmaktadırlar.¹⁷¹

¹⁷¹ T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

FATF üye ülkeleri anket formları ve ülke ziyaretleri yoluyla düzenli olarak izlemeye tabi tutmaktadır. Her üye yılda bir kez 40 Tavsiyenin uygulanmasına ilişkin standart bir anket formunu doldurmak suretiyle bilgi vermekte, daha sonra bu bilgiler FATF Sekreteryası tarafından Tavsiyelerin her üye ülkede hangi düzeyde uygulandığını belirlemek için değerlendirilmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Grubun sekreteryası hizmetleri Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ülke ziyaretleri ise diğer ülkelerden seçilen üç ya da dört denetçi (*examiner*) tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu denetimin amacı denetlenen ülkenin bir bütün olarak karapara aklamayla mücadele sistemi ile Tavsiyeleri uygulama düzeyinin değerlendirilmesidir. Denetimden sonra denetçiler tarafından değerlendirmelerine ilişkin bir taslak rapor oluşturulmaktadır.

FATF Tavsiyelerine uymayan ülkeler hakkında üyeliğin askıya alınması veya “Mali kuruluşlar, FATF Tavsiyelerini uygulamayan ya da eksik uygulayan ülkelerin vatandaşları, şirketleri veya mali kuruluşları ile girecekleri iş ilişkilerine ve işlemlere özel dikkat göstermelidirler. Bu işlemlerin görünürde hukuki ve ekonomik amacı yoksa, işlemlerin esası ve amacı araştırılmalı ve bulgular yetkili makamlara yardımcı olabilecek şekilde kayda geçirilmelidir. Bir ülke, FATF Tavsiyelerine uymamaya ya da yeterince uyum göstermemeye devam ederse, ülkeler buna karşı uygun tedbirler almalıdırlar.” şeklindeki 21. Tavsiyenin uygulanması gibi yaptırımlar bulunmaktadır.

FATF, gruba üye olmayanlar da dahil olmak üzere ülkelerin karapara aklamayla mücadeleye ilişkin sistemlerini değerlendirmeye yönelik olarak Tavsiyelerle uyumlu 25 kriter geliştirmiştir. Grup, bu kriterlere uygun olarak her yıl Haziran ayında “İşbirliği Yapmayan Ülke ve Bölgeler” (Non-cooperative Countries

and Territories-NCCT) listesi yayınlamakta ve bu listedekilere yukarıda belirtilen 21. Tavsiyeyi uygulamaktadır.

FATF tarafından 03 Kasım 2003 tarihli basın bülteninde NCCT listesinde yer almakta olan Myanmar'a bu tarihten itibaren 21. Tavsiye'nin dışında ek tedbirler alındığı bildirilmiştir. 25-27 Şubat 2004 tarihlerinde Paris'te yapılan Genel Kurul Toplantısı sonucunda NCCT listesinde Myanmar, Nauru ve Nijerya bulunmaktadır.¹⁷²

Türkiye daha önce 1994 ve 1998 yıllarında Mali Eylem Görev Grubu'nun incelemesine tabi tutulmuştur. 3. tur inceleme ise 2006 yılında gerçekleşecektir. FATF, Türkiye için son incelemenin ilk aşamasını, yanıtlanması için MASAK'a gönderdiği 251 soru içeren anket formu ile gerçekleştirmiştir. Sorular MASAK tarafından Adalet ve İçişleri Bakanlıkları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı'nın da aralarında bulunduğu kamu kuruluşlarına iletilmiştir. Gelen yanıtlar yine MASAK koordinatörlüğünde oluşturulan hukuk ve finans gruplarınca ele alınarak yine MASAK tarafından son şekli verilerek Haziran ayı içerisinde FATF'a iletilecektir.

FATF tarafından yapılacak olan değerlendirmenin ardından Eylül'ün ilk yarısında FATF heyeti yerinde inceleme için ülkemize gelecektir. Heyetin değerlendirmesinin ardından düzenlenecek ve önümüzdeki yıl gerçekleştirilecek Genel Kurul toplantısında görüşülecek olan raporda ülkeler, kriterlere uyum

¹⁷² T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

derecesine göre “uyumlu,” “büyük ölçüde uyumlu,” kısmen uyumlu” ya da “uyumsuz” derecelendirmesine göre değerlendirilmektedirler.¹⁷³

5. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (OLAF)

Dolandırıcılıkla daha etkin mücadele edebilmek için Avrupa Birliği Komisyonu’nun 28 Nisan 1999 tarihli kararıyla (1999/352/EC, ECSC) kendi bünyesinde kurulan Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu (European Anti-Fraud Office-OLAF) 01 Haziran 1999 tarihinde faaliyete başlamıştır. Avrupa Birliği’nin teftiş kurulu niteliğinde olan OLAF, 1988 yılında benzer amaçla kurulan Avrupa Komisyonu İçindeki Sahteciliği Önleme Koordinasyon Görev Gücü (Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Fraude-UCLAF)’ın Genel Müdürlük seviyesine getirilmiş, genişletilmiş yetkilerle donatılmış ve bağımsız bir yapı kazandırılmış şeklidir.¹⁷⁴

Bağımsız bir yapıya sahip olan OLAF’ın ana görevi dolandırıcılık, yolsuzluk ve Avrupa Birliği’nin mali çıkarlarını olumsuz yönde etkileyen diğer yasadışı faaliyetlerle mücadele etmektir. Bunun da ötesinde Avrupa Birliği çıkarlarını idari ve cezai kovuşturmayla neden olabilecek bütün fiillere karşı korumak OLAF’ın sorumluluğundadır. Birim bu sorumluluğunu ani kontroller ve üye ülkelerde veya

¹⁷³ NTVMSNBC, "Türkiye, kara para sınavında," 12 Mart 2006 <<http://www.ntvmsnbc.com/news/364845.asp>> (28 Temmuz 2006).

¹⁷⁴ European Anti-Fraud Office <<http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/pdf/en.pdf>> (15 Şubat 2007).

işbirliği anlaşmalarının bulunması halinde üçüncü ülkelerde yaptığı soruşturmalarla yerine getirmektedir.

Birimin diğer bir işlevi de üye ülkelere, birliğin mali çıkarlarının korunması konusunda ilgili birimler arasında düzenli bir işbirliğinin sağlanması ve dolandırıcılıkla mücadele tekniklerinin geliştirilmesi konularında katkıda bulunmaktır.

OLAF temelde iki tür soruşturma yapma yetkisine sahiptir. Bunlar, Avrupa Birliği bünyesinde yeralan her türlü kurum ve kuruluşta yapılan işlem ve eylemlerin Birlik Antlaşmasına ve diğer Birlik mevzuatına uygunluk yönünden denetlenmesini içeren dahili soruşturmalar ve Birlik mevzuatının dolandırıcılıkla mücadele konusunda Komisyona verdiği yetkilerin üye ülkelerde ve işbirliği anlaşması bulunması halinde üçüncü ülkelerde kullanıldığı harici soruşturmalardır. Bu soruşturmalar birliğin ekonomik çıkarlarına zarar veren her türlü faaliyet ve sektörünü kapsamaktadır. Harici soruşturmalar ya resen Genel Müdür tarafından ya da ilgili devletin talebi üzerine, dahili soruşturmalar ise ilgili kurumun talebi üzerine açılmaktadır.

Kurumlar soruşturma sonunda tespit edilen yasadışı işlemler konusunda bilgilendirilmekte, soruşturma sonucunda düzenlenen raporlarda soruşturmanın ayrıntıları, varsa mali kayıp, yapılan tespitler ve alınması gereken önlemlere ilişkin tavsiyeler yer almaktadır. Düzenlenen raporlarda ilgili ülkenin yasal ve diğer düzenlemeleri gösterilmelidir. Bu raporlar ilgili ülkenin soruşturma birimlerince düzenlenen raporlarla aynı değerdedir ve aynı değerlendirme usullerine tabidir. Düzenlenen raporlar gerekli belgelerle birlikte harici soruşturmalarda ilgili ülkeye, dahili soruşturmalarda ise birliğin ilgili kurumuna gönderilmektedir. İlgili kurumlar

raporda belirtilen önlemleri almak ve süresi içinde OLAF'ı bilgilendirmek zorundadır.

OLAF'ın yetkileri Birlik müktesabı, üçüncü ülkelerle yapılan anlaşmalar ve Komisyon'un yetkilerinden kaynaklanmaktadır.

OLAF'ın soruşturmaları, denetim komitesinin olumlu görüşü alındıktan sonra Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne danışılarak Komisyon tarafından atanan Genel Müdür tarafından yönetilmektedir. Genel Müdürün bir defaya mahsus olmak üzere yeniden seçilme hakkı bulunmaktadır. Bağımsız hareket etmesi amacıyla Genel Müdürün Komisyon da dahil olmak üzere herhangi bir devlet ve kurumdan talimat alması yasaklanmıştır. Genel Müdürün, bağımsızlığını tehlikeye sokacak düzenlemeler yaptığını düşünmesi halinde, birliğin kurumlarından olan Avrupa Mahkemesi'nde Komisyon aleyhine dava açma yetkisi bulunmaktadır.

OLAF bağımsızlığının sürdürülebilmesi için soruşturma işlevi bakımından Birlik kurumlarından bağımsız ve kendi alanında uzman beş kişiden oluşan bir denetleme komitesi tarafından denetlenmektedir. Komite üyeleri, Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonunun ortak kararıyla üç yıl için atanmaktadır ve ikinci kez seçilmeleri mümkündür. Komite bağımsız olarak çalışmakta ve hiçbir kurum ve kuruluştan emir almamaktadır.

Denetleme Komitesi Genel Müdürün talebi üzerine veya kendisi uygun gördüğünde yürütülen soruşturmalar hariç olmak üzere birimin faaliyetleri ile ilgili olarak Genel Müdüre tavsiyelerde bulunabilmektedir. OLAF'ın yapmış olduğu soruşturmalar sonucunda Birlik Komisyon üyelerinin istifa etmek zorunda kalmaları OLAF'ın Birlik kurumları üzerinde ne derece etkin olduğunu açıkça göstermektedir.

Yukarıda, ilgili bölümlerde haklarında ayrıntılı bilgi verilenler dışında yolsuzlukla mücadele eden Güney Doğu Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Girişimi İstikrar Paktı (Stability Pact Anti-Corruption Initiative for South Eastern Europe-SPAI), Asya Pasifik Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Girişimi (Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific), U4 Utstein Yolsuzlukla Mücadele Bilgi Merkezi (U4 Utstein Anti-Corruption Resource Centre) gibi girişimler ve uluslararası kuruluş ve örgütlerin Birleşmiş Milletler Suç Önleme Merkezi (United Nations Centre for International Crime Prevention-CICP), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Yolsuzlukla Mücadele Birimi (OECD Anti Corruption Unit), Dünya Bankası Yolsuzlukla Mücadele Bilgi Merkezi (World Bank Anti Corruption Knowledge Resource Center), Uluslararası Ticaret Odası Yolsuzlukla Mücadele Komisyonu (International Chamber of Commerce Commission on Anti-Corruption), Uluslararası Kriminal Polis Örgütü Yolsuzlukla Mücadele Uzmanlar Grubu (INTERPOL Group of Experts on Corruption-IGEC) gibi uluslararası örgüt, birim veya oluşumlar bulunmaktadır.

Sonuç

Toplumlar için asıl yıkıcı etkisini, sistematik hale dönüşerek neredeyse bütün kurum ve işlemlere yayıldığı takdirde gösteren yolsuzluk olgusu 1990'lı yıllardan sonra dünya kamuoyunun üzerinde yoğunlaştığı alanlardan biri haline gelmiştir.

Yolsuzluğun tanımı, unsurları ve türleri gibi kavramsal açıklamalarla genel olarak yolsuzlukla mücadele yöntemleri hakkında açıklamaları içeren çalışmada kronolojik sıraya bağlı kalmaya özen gösterilerek yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadele alanında özellikle son otuz yılda gerçekleştirilen çabalar 1990 öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönem halinde incelenmiştir. Yapılan incelemede benimsenen yaklaşım bu faaliyetlerin etkinliği hakkında değerlendirme yapmaktan çok, ilgili dönemlerin bir anlamda birbirinden bağımsız olarak değerlendirilebilecek olan uluslararası faaliyetlerini sistematik olarak sunmaktır.

İlk yıllarda yolsuzluk kavramı neredeyse sadece rüşvet suçuyla özdeşleştirilirken, konu üzerinde dünya kamuoyunun dikkatindeki artışa paralel olarak nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme gibi suçlar da hem Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi gibi uluslararası belgelerde hem de ulusal yasalarda yolsuzluk kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Ekonomik yolsuzlukla ilgili bir kavram olan rant oluşturma gibi yolsuzluğun farklı yönlerine vurgu yapan çok sayıda tanım yapılmış olmakla birlikte, belki de en kapsamlı tanımlama “yetkinin kişisel çıkar sağlamak için kötüye kullanılması”dır.

Yolsuzluğun kapsamıyla ilgili olarak dikkati çeken diğer bir gelişme de yasa dışı yollardan elde edilen paraların yasal yollardan elde edilmiş gibi ekonomik

sisteme dahil edilmesi çabası olarak tanımlanabilecek olan karapara aklamanın ilk başlarda yolsuzluk kapsamında değerlendirilmesine karşın, daha sonra bağımsız bir alan olarak gelişmeye başlamasıdır.

Yolsuzluğun, demokratik ve toplumsal düzen, kamu kurumları ve yasalara olan güvenin sarsılması ile yasaların keyfi olarak uygulanması sonucu ortaya çıkan çevre kirliliği gibi değişik alanlarda birçok olumsuz etkisi olmakla birlikte, en çok üzerinde durulan ekonomik etkileri olmuştur. Bu etkiler, gelir dağılımındaki adaletsizliğin keskinleşmesi, ekonomik büyümenin ve özel sektör yatırımlarının yavaşlaması ve kamu sektörü yatırımlarının yolsuzluğa elverişli alanlarda yapay olarak artarak verimsiz alanlara yönelmesi olarak özetlenebilir.

Yolsuzluğa en elverişli ortamlar tekeller ve takdir hakkının yaygın olduğu buna karşın hesap verme sorumluluğunun gelişmediği ortamlardır. Yolsuzlukla etkin bir mücadele için, bunun uzun soluklu bir çaba gerektirdiğini bilerek, mümkün olduğu ölçüde kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve medya gibi toplumun her kesimini kapsayacak topyekün bir strateji geliştirmek gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadele ile ilgili bu genel açıklamadan sonra bu alandaki uluslararası faaliyetlerin 1990 öncesi ve sonrası olmak üzere iki dönemde değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Son otuz yıl içerisinde bu alanda gerçekleştirilen ilk çaba hiçbir zaman uygulanma olanağı bulamamasına karşın, Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) bünyesinde 1974 tarihinde kurulan Çokuluslu Şirketler Komisyonu (CTC)'na verilen çokuluslu şirketlere ilişkin davranış kurallarına yolsuzluk uygulamalarına ilişkin bir madde eklenmesi görevidir.

Bu dönemde uluslararası alanda gerçekleşen en etkili gelişme ise 1977 yılında ABD tarafından kabul edilen Yabancı Ülkelerde İşlenen Yolsuzluk Suçları Yasası ile Amerikan şirketlerine, faaliyette bulundukları ülkelerdeki yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesinin yasaklanmasıdır. Bu dönemde dünya ticaretinin önde gelen ihracatçı ülkelerinde yabancı kamu görevlilerine verilen rüşvetin gider gösterilerek vergi matrahından düşüldüğü göz önünde bulundurulduğunda bu yasanın önemi daha iyi anlaşılacaktır. Ancak ABD'nin, Amerikan şirketlerinin uluslararası ticarete dezavantajlı duruma düşmemesi için uluslararası ticari işlemlerden dolayı yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesini yasaklamayı tüm dünyada yaygınlaştırma çabaları 1990'lı yıllara kadar başarılı olmamıştır.

Dünya siyasetinde 1990 yıllarda yaşanan, eski Sovyetler Birliği'nin yönetimi veya etkisi altındaki ülkelerin bağımsızlığını kazanması ve bu ülkelerle birlikte Rusya Federasyonunun da ekonomik, siyasal ve toplumsal değişim sürecine girmesi gibi gelişmelerin de etkisiyle başta dünyanın en fazla gelişmiş yedi ülkesinin (G-7) hükümetleri olmak üzere dünya kamuoyunun üzerinde yoğunlaştığı alanlardan birisi de yolsuzlukla mücadele olmuştur. Bu dönemde yaşanan ilk ve belki de en önemli gelişme, G-7 ülkelerinin Paris'teki toplantısında dönemin hemen öncesi olan 1989 yılında karaparanın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele etmek için ulusal ve uluslararası düzeyde politika üretmek ve mevcut politikaların geliştirilmesi amacıyla OECD bünyesinde Mali Eylem Görev Grubu oluşturulmasıdır.

Bunu, Birleşmiş Milletler, OECD ve Avrupa Konseyi gibi birçok uluslararası örgüt tarafından bu alanda çok sayıda belgenin benimsenmesi, 1993 yılında kurulan ve küresel alanda yolsuzlukla mücadele eden tek uluslararası sivil toplum örgütü olan

Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün çabaları ve çok sayıda uluslararası konferans ve forum gibi etkinlikler izlemiştir.

2003 yılında kabul edilen Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, taraf ülkelerce aynı şekilde uygulanmasını sağlamak için herhangi bir izleme mekanizması olmamasına rağmen, bu alanda şimdiye kadar benimsenen en kapsamlı uluslararası belge niteliğindedir. Diğer taraftan Avrupa Konseyi gibi, benimsediği uluslararası belgelerin uygulamasını izlemek için etkin bir mekanizma oluşturmuş uluslararası örgütler de bulunmaktadır. Farklı uluslararası örgütler tarafından benimsenmiş olan çok sayıdaki uluslararası belgenin özellikle başlangıç bölümlerinde birbirlerine atıflar olmakla birlikte, bu belgeler arasındaki koordinasyon eksikliğinin giderilmesi ve oluşturulacak ortak bir mekanizma ile uygulamalarının izlenmesi gerekmektedir.

Son yıllarda özellikle 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de gerçekleşen terörist saldırının ardından terörizmin finansmanı ile mücadeleyi de kapsamında bulunduran karaparanın aklanmasıyla mücadele de gittikçe önemini artırmaktadır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Aguilar, Mario A., Gill, Jit B. S. ve Pino, Livio, **Preventing Fraud and Corruption in World Bank Projects : a guide for staff**, Washington D.C., The World Bank, 2000.

Arvis, Jean-François ve Berenbeim, Ronald E., **Fighting Corruption in East Asia**, Washington, D.C., The World Bank, 2003.

Berkman, A. Ümit, **Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1983.

International Monetary Fund: The World Bank Group, **Financial Intelligence Units**, Washington, D.C., 2004.

Jeremy Pope, **The TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**, Berlin, Transparency International, 2000.

Ofosu-Amaah, W. Paatii, Soopramanien, Raj ve Uprety, Kishor, **Combating Corruption**, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

MAKALELER

"Global Forum against Corruption," **Trends in Organized Crime**, C. 5, No.1 (1999), s. 13-58.

"Sonu Olmayan Yol: Kamu Yatırımlarındaki Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?," çev. Yüksel Karaca, **Maliye Dergisi**, No. 133 (2000), s. 93-101.

Acar, Mustafa, "Küreselleşme, Beşeri Gelişme, Yoksulluk ve Yolsuzluk," **Liberal Düşünce**, C. 8, No. 32 (güz 2003), s. 167-183.

Akçay, Selçuk, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Yolsuzluğun Ekonomik Nedenleri ve Etkileri," **Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 2, No. 1 (2001), s. 109-125.

Akçay, Selçuk, "Yolsuzluk, Ekonomik Özgürlükler ve Demokrasi," **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 1, No. 1 (2000), s. 1-15.

Aktan, Coşkun Can, "Dünyada ve Türkiye'de Yolsuzluklar (Yolsuzlukların Ölçülmesi, Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme ile İlişkisi Üzerine Bazı Uluslararası Analizler," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 1202-1208.

Aktan, Coşkun Can, "Yolsuzluklar Üzerine Bazı Gerçekler," **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, No. 12 (1998), s. 25-28.

Altuğ, Osman, "Kayıtdışı Ekonomiyle Kalkınma Modelinin Lüp Lüp Ekonomisine Dönüşümü," **Yeni Türkiye**, No. 41 (Eylül-Ekim 2001), s. 201-218.

Baird, Vanessa, "Can the rot be stopped?," **New Internationalist**, No. 396, (Dec2006), s. 2-5.

Bardhan, N. Pranab, "Corruption And Development: A Review Of Issues," **Journal Of Economic Literature**, C. 35, (September 1997), s. 1320-1346.

Becker, Gary S., "Crime and Punishment: An Economic Approach," **Journal of Political Economy**, C. 76, No. 2 (Mar/Apr 1968), s. 169-217.

Ben-Dor, Gabriel, "Corruption, Institutionalization, and Political Development: The Revisionist Theses Revisited," **Comparative Political Studies**, C. 7, No. 1, (Nisan 1974) s. 63-68.

Berkman, A. Ümit, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 1039-1044.

Brademas, John ve Heiman, Fritz, "Tackling International Corruption," **Foreign Affairs**, C. 77, No. 5 (Sep/Oct 98), s. 17-22.

Campos, J. Edgardo, Lien, Donald ve Pradhan, Sanjay, "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters," **World Development**, C. 27, No. 6 (1999), s. 1059-1067.

Cinci, Selçuk, "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi Üzerine Notlar," **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 12, (1994), s. 1-18.

Cingi, Selçuk, "Yolsuzluk Analizi ve Yolsuzlukla Mücadelede Alınması Gereken Önlemler," **Yeni Türkiye**, No. 15 (Mayıs-Haziran 1997), s. 655-665.

Eigen, Peter, "Yolsuzluğa Karşı Cevapların Keskinleşmesi," çev. Yusuf Ziya İrbeç, **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart- Nisan 1997), s. 1196-1201.

Ergun, Turgay, "Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu," **Yeni Türkiye**, No. 13 (Ocak-Şubat 1997), s. 388-393.

Eriş, Metin, "Krizin Odağındaki İnsan," **Yeni Türkiye**, No. 41, (Eylül-Ekim 2001), s. 238-245.

Friedman, Eric, et al. "Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries", **Journal of Public Economics**, 76, (2000), s. 459-493.

Gönül, M. Vecdi, "Yolsuzlukla Mücadelede Sayıştay Denetimi", **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 915-923.

Gray, Cherly W. ve Kaufmann, Daniel, "Yolsuzluk ve Kalkınma," çev. Fikret Demir, **Maliye Dergisi**, C. 5, No. 8 (1998), s. 90-98.

Güven, Turhan, "Yolsuzlukla Mücadelede Denetimin Rolü," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 924-928.

Hatipoğlu, İ. İlhan, "Ekonomik Yolsuzluk-Yolsuzluk Kıskaçında Türkiye," **Yeni Türkiye**, No. 41, (Eylül-Ekim 2001), s. 228-237.

İrbeç, Yusuf Ziya, "Yolsuzluk ve Rüşvetin Uluslararası Boyutu," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 1209-1226.

Krueger, O. Anne, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," **The American Economic Review**, C. 64, No. 3 (June 1974), s. 291-303.

Kuhlmann, Tobias, "With Corruption Everyone Pays," **UN Chronicle**, C. 41, No. 2 (Jun-Aug 2004), s. 77-78.

Lindbeck, Assar, "Swedish Lessons for Post-Socialist Countries" (yayınlanmamış seminer notu, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm), (August 1998).

Mauro, Paolo, "Corruption And Growth," **The Quarterly Journal Of Economics**, (August 1995), s. 681-712.

Mauro, Paolo, "Corruption and the Composition of Government Expenditure" **Journal of Public Economics**, C. 69, (1998), s. 263-279.

Muradoğlu, Gülnur, "İngiltere Gündemi Yolsuzluk Heryerde Var!," **İktisat İşletme ve Finans**, C. 17, No. 3 (2002), s. 14-17.

Nathaniel, Leff, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption," **American Behavioral Scientist**, 8 :3 (1964:Nov), s. 8-14.

Oğuz, Fuat, "Kamu Tercihi, Rant Arama ve Bürokrasinin Çıkmazı," **Yeni Türkiye**, No. 41, (Eylül-Ekim 2001), s. 219-227.

Oyan, Oğuz, "Yolsuzluk Ekonomisi," **Ekonomik Forum**, C. 7, No. 12 (2000), s. 38-40.

Öner, Sera, "Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış," **Sayıştay Dergisi**, No. 57 (Nisan-Haziran 2005), s. 39-54.

Özbaran, Hakan, "Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslararası Örgütler ve Birimler," **Sayıştay Dergisi**, No. 50-51 (Temmuz-Aralık 2003), s. 17-34.

Öztürk, Fahri, "Yolsuzluk Sorunu ve Çözüm Önerileri," **Yeni Türkiye**, No. 14 (Mart-Nisan 1997), s. 1026-1029.

Robert Klitgaard, "International Cooperation against Corruption"
<<http://www.worldbank.org/fandd/english/pdfs/0398/080398.pdf>> (16 Ekim 2005).

Sali, Ali Osman ve Ünal, Muttalip, "Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi," **Yeni Türkiye**, No. 15 (Mayıs-Haziran 1997), s. 643-654.

Sorabjee, Soli J., "Yolsuzluk," çev. Murat An, İnsan Hakları Semineri, 17-19 Ekim 1996, Berlin, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 54, No. 2 (1997), s. 104-109.

Sönmez, Sinan, "Yolsuzluk, Saydamlık ve Küreselleşme," **İktisat İşletme ve Finans**, C. 16, No. 11 (Kasım 2001), s. 30-38.

Tanzi, Vito, "Dünya Çapında Yolsuzluk Nedenleri, Sonuçları, Boyutları, Çözüm Yolları," çev. Gamze Kösekahya, **Maliye Dergisi**, No. 136 (2001), s. 111-144.

Tosun, M. Umur, "Yolsuzluk Olgusuna Yönelik Yapılan Ampirik Çalışmalar Üzerine Notlar," **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 19, No. 2 (2001), s. 96-122.

TEZLER

Akçay, Selçuk, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Yolsuzlukların Ekonomik Analizi", Doktora Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, 2001a.

Özlan, Berkan, "Yolsuzluğun İktisadi Analizi", Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi, 2003.

Teksöz, Sıtkı Utku, "Economics of Corruption: Causes, Consequences and Extent", Yüksek Lisans Tezi, Boğaziçi Üniversitesi, 2002.

Yediparmak, Mehmet, "Yolsuzluğun Önlenmesi ve Organize Suçlarla Mücadele Yöntemlerinde Uluslararası İşbirliğinin Önemi", Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, 2003.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

“The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)”
<http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf> (20 Şubat 2007).

Anti-Corruption Network for Transition Economies,
<http://www.anticorruptionnet.org/acncgi/user_side/about_acn.cgi?lang=en&site_type=text> (18 Nisan 2006).

Asian Organisation of Supreme Audit Institutions, **Guidelines**
<<http://www.asosai.org/guidelines/guidelines1.htm>> (22 Haziran 2006).

European Anti-Fraud Office
<<http://ec.europa.eu/dgs/olaf/mission/pdf/en.pdf>> (15 Şubat 2007).

Financial Action Task Force-FATF, <http://www.fatf-gafi.org/document/52/0,2340,en_32250379_32237295_34027188_1_1_1_1,00.html> (13 Şubat 2007).

Financial Action Task Force-FATF, <http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1,00.html> (28 Temmuz 2006).

Group of States against Corruption
<http://www.coe.int/t/dg1/greco/general/whatisGRECO_en.asp> (14 Şubat 2007).

International Chamber of Commerce, "ICC views on the UN Convention against Corruption"
<http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/anticorruption/Statements/Policy_Statement_on_the_UN_Convention_against_Corruption.pdf> (05 Mayıs 2006)."

NTVMSNBC, "Türkiye, kara para sınavında," 12 Mart 2006
<<http://www.ntvmsnbc.com/news/364845.asp>> (28 Temmuz 2006).

Organisation for Economic Co-operation and Development, "OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions"

<http://www.oecd.org/document/5/0,2340,en_2649_34855_35430021_1_1_1_1,00.html> (25 Ağustos 2006).

T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Karapara Nedir?" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Mali Eylem Görev Grubu (Financial Action Task Force-FATF)" <<http://www.masak.gov.tr/>> (28 Temmuz 2006).

T. C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, "Yolsuzlukla İle Mücadele Konusunda Uluslararası Çalışmalar" <<http://www.masak.gov.tr/>> (07 Temmuz 2006).

Transparency International, "12th IACC to take place in Guatemala from 15 to 18 November 2006" <<http://www.transparency.org/iacc/infocus.html>> (10 Temmuz 2006).

Transparency International, "The IACC Series" <http://www.transparency.org/iacc/iacc_series/series.html> (10 Temmuz 2006).

Transparency International, 21 Ağustos 2006 <<http://www.transparency.org/iacc/infocus.html>> (14 Şubat 2007).

U. S. Department of State International Information Programs, "Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II" <<http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/gf2declaration.htm>> (19 Nisan 2006).

United Nations Office on Drugs and Crimes, "The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols," <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html> (18 Nisan 2006).

United Nations Office on Drugs and Crimes, "United Nations Convention against Corruption" <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html> (18 Nisan 2006).

DİĞER KAYNAKLAR

Alesina, Alberto ve Weder, Beatrice, **Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?**, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7108, 1999.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni**, Brüksel, 2004, T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı
<<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf>> (28 Temmuz 2006).

Avrupa Komisyonu, **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu ve Tavsiye Metni (Gayri Resmi Tercüme)**, Brüksel, Kasım 2005, T. C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
<http://www.abgs.gov.tr/dokumanlar/ilerleme/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf> (28 Temmuz 2006).

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, 04 Şubat 2003 tarih ve 25014 sayılı **Resmi Gazete**.

Ghura, Dhaneshwar, **Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption**, International Monetary Fund Working Paper, No. 135, 1998.

James R. Hines, **Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business After 1977**, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 5266, Cambridge, 1995.

Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, 04 Mayıs 1990 tarih ve 20508 sayılı **Resmi Gazete**.

OECD Directorate for Financial and Enterprise Affair, Working Group on Bribery in International Business Transactions, **Turkey: Phase 1 Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation**, 8 November 2004 <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/6/33967367.pdf>> (25 Ağustos 2006).

Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, 18 Mart 2003 tarih ve 25052 sayılı **Resmi Gazete**.

T. C. Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, **2005 Yılı Faaliyet Raporu** <<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/fr.doc>> (28 Haziran 2006).

T. C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu**, 1996.

Tanzi, Vito ve Davoodi, Hamid, **Corruption, Public Investment and Growth**, International Monetary Fund Working Paper, No. 139, 1997.

TBMM Yolsuzlukların Sebepleri, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu (10/9) Raporu, **I. Kısım Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, 19 Haziran 2006
<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/yolsuzluk_arastirma/index.htm> (28 Haziran 2006).

Türk Ceza Kanunu, 12 Ekim 2004 tarih ve 25611 sayılı **Resmi Gazete**.

Wei, Shang-Jin, **How Taxing is Corruption on International Investors?**, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 6030, Cambridge, 1997.

Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi, 02 Mart 2004 tarih ve 25390 sayılı **Resmi Gazete**.

ÖZET

Yolsuzluğun tanımı, unsurları ve türlerine ilişkin temel kavramlar hakkındaki açıklamalarla, yolsuzluğun başta ekonomik olmak üzere olumsuz etkileri ve yolsuzlukla mücadele yöntemlerine ilişkin bilgilerin de sunulduğu tezin ana konusu, derinlemesine incelenmemiş olmakla birlikte karapara aklamayla mücadeleyi de kapsayacak şekilde yolsuzlukla mücadelede bugüne kadar gerçekleştirilen başlıca uluslararası çabaların kronolojik sıraya bağlı kalarak sistematik olarak incelenmesidir. Yolsuzluk ve karapara aklamayla mücadelede bugüne kadar kabul edilmiş olan başlıca uluslararası belgelerle, uluslararası örgüt ve kuruluşların ilgili birimleri hakkında açıklamaları da içeren tezde, bu alandaki uluslararası çabaların, 1990'lı yıllara kadar Birleşmiş Milletler ve genelde Amerika Birleşik Devletleri'nin öncülüğünü yaptığı faaliyetlerle sınırlı kaldığı halde, yolsuzlukla mücadelenin 1990'lı yıllardan sonra dünya kamuoyunun üzerinde yoğunlaştığı alanlardan biri haline geldiği anlatılmaktadır.

ABSTRACT

Main topic of this thesis presenting the impacts, especially economic impacts of corruption together with definition, elements and types corruption, and methods of fighting against it, is a chronological and systematically scrutiny of major international actions conducted so far for this purpose, including money laundering even though the latter hasn't been examined in depth. The thesis, covering the main documents on corruption and money laundering which have been recognized at international level so far and information on relevant departments of international organisations and agencies, explains that the fight against corruption became one of the prominent agenda items of the world after the years 1990s despite that fact that it had remained limited to the activities leaded by the United Nations and generally by United States of America until the years 1990s.