

ULUSLARARASI YOLSUZLUK ENDEKSİ

Orhan ŞENER*

Özet**

Küreselleşme olgusunun ivme kazanması sonucu olarak, uluslararası rüşvet olaylarında da dramatik bir artış ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi ABD’de firmalar tarafından yabancı ülkelerdeki politikacı, bürokrat ve yerel yönetimlere ihale alabilmek ve kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla verilen rüşvetler ve sus payı üretim gideri olarak vergi matrahından düşülememektedir. Buna karşın, yabancılara Avrupa ülkeleri tarafından verilen rüşvetler, genellikle promosyon ya da satış giderleri adı altında kitabına uydurularak vergiden indirilmektedir. Bu farklı uygulama nedeniyle; ABD, OECD ve Dünya Bankası’nın girişimleriyle, uluslararası rekabet koşullarını rüşvet veren ülkeler lehine çeviren mevcut uygulamaları önlemek amacıyla, uluslararası rüşveti yasaklayıcı önlemler alınmaktadır. Bu amaçla, özellikle son yıllarda gelişmiş ülkeler ve OECD yolsuzluğa karşı uluslararası bir dayanışmayı başlatmış bulunmaktadır. Aşağıdaki açıklamalarımızda bu dayanışmada önemli rol oynayan, Uluslararası Saydamlık Örgütü’nce hazırlanan yıllık “Rüşvet Algılama Endeksi” özlü olarak anlatılmaktadır.

A. Yolsuzluğa Karşı Uluslararası Dayanışma

Özellikle küreselleşme olgusunun dünya çapında yaygınlaşmasına paralel olarak, gelişmiş ülkelerde de yolsuzluk ve rüşvet olayları kamuoyunun dikkatini çekerek, son yıllarda gündeme gelmiş bulunmaktadır. Küreselleşme ile yolsuzluk olayları arasındaki yakın ilişki, mali sermayeye tanınan aşırı serbestleştirme olgusuna dayanmaktadır. Şöyle ki, 1997 yılında İstanbul’da toplanan “Uluslararası Yolsuzluğa Karşı Kongre”de, İngiliz Saydamlık Derneği Başkanı George Moody Stuart’ın belirttiği

* Prof. Dr., Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi; Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği Yönetim Kurulu Üyesi.

** For the summary in English see the end page of the Article.

gibi, mali sermayenin online aracılığıyla rüşveti teşvik ettiği görülmektedir. Mekanizma ise şöyle işlemektedir: Birer tüketim toplumu olan gelişmiş ülkelerde satılmayan kalitesiz malların gelişmekte olan ülkelerde satımı genellikle ilgililere rüşvet vermekle kolaylaşmaktadır. Örneğin, İngiltere’de ya da Avrupa Birliği ülkelerinde satılmayan deli dana eti ya da modası geçmiş savaş araç ve gereçleri gelişmekte olan ülkelerin yöneticilerine verilecek rüşvetlerle kolayca ihraç edilebilecektir. Sonuçta ise, alınan rüşvetin sosyal maliyeti değişik biçimlerde geri kalmış ülkelerinin tüketicileri üzerine ve çeşitli biçimlerde yansıtılmış olmaktadır.

Ne var ki, gelişmiş ülkeler rüşvetin gelişmekte olan ülkelerin tüketicileri üzerindeki olumsuz etkileriyle değil, daha çok küreselleşme olgusu ile giderek artan, büyük yolsuzluk (grand corruption) denilen ve uluslararası ticari ilişkilerden kaynaklanan türü ile ilgilenmektedirler. Büyük yolsuzluklar ya da rüşvet olayları, uluslararası ticari ilişkiler sonucu ya da gelişmekte olan bir ülkede iş yapabilmek ve ihale alabilmek için politikacılara, bürokratlara ve yerel yöneticilere ödenilen çıkarları içermektedir. Bu tür yolsuzluğun önlenmesine ilişkin çabalar ise, uluslararası ticari ilişkilerde adil rekabet koşullarının yerine getirilmesiyle ilgili bulunmaktadır. Örneğin, uzun bir süreden beri ABD’li iş adamlarının yurtdışında ödedikleri rüşvetler, vergi yasalarına göre bir maliyet unsuru olarak değerlendirilerek, vergi matrahından düşülemez. Ayrıca, bir Amerikan vatandaşı yurtdışında bile rüşvet alsa, yine de cezalandırılmaktadır. Buna karşın, gelişmiş birçok Avrupa ülkesinde (rüşvet bir suç olarak kabul edildiği halde), vergi yasalarının uygulanması sırasında, yurtdışında verilen rüşvetlerin, bir tür promosyon ya da satışları teşvik edici harcamalar adı altında gider yazıldığı görülmektedir. Bu nedenle, son yıllarda başta ABD olmak üzere Dünya Bankası, IMF ve diğer uluslararası ticari örgütlerin de katılımı ile uluslararası rekabet koşullarını yerine getirmek amacıyla, rüşvete karşı yoğun bir mücadeleye girilmiş bulunmaktadır. Şöyle ki, rüşvete karşı etkin önlem almayan gelişmekte olan ülkelere, Dünya Bankası ve IMF kredilerinin sağlanmayacağı biçiminde bir yaptırım da formüle edilmektedir.

Rüşvete karşı ABD’nin öncülüğünde alınan önlemler 1990’lı yıllarda giderek Avrupa Birliği ülkelerinde ve gelişmekte olan ülkelerde de etkisini göstermeye başladı. Böylece, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 60 kadar ülkenin bağlı olduğu, Uluslararası Saydamlık (International Transparency) Kurumu 1993 yılında Berlin kentinde kurulmuş oldu. Uluslararası Saydamlık Örgütü’nün temel amacı, dünya çapında evrensel ahlak kurallarının uygulanmasını destekleyerek, bütün üye ülkelerde yolsuzluğa karşı etkin bir savaşın verilmesine yönelik bulunmaktadır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü, rüşvete karşı yapılacak mücadeleye yönelik olarak, dünya kamuoyunun duyarlılığını sağlamak amacıyla, 2 yılda bir uluslararası kongreler organize etmektedir. 1997 yılında Lima’da yapılan en son kongreye, yönetici olduğumuz Türkiye Saydamlık Hareketi Derneği Başkanı Prof. Dr. Bedi Feyzioğlu da

bir tebliğ vererek katılmıştır. Lima Konferansı sonunda yayınlanan "Lima Deklarasyonu" ile yukarıda anlatıldığı gibi uluslararası finansman kuruluşlarının yaptırımları uygulamaya koyması önerilmekte, ayrıca İsviçre bankalarındaki gizli hesaplara ulaşma yönünden önlemler alınacağı vurgulanmaktadır.

B. Rüşvet Algılama Endeksi

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün özellikle son 3 yıldan beri yayınlamakta olduğu "Rüşvet Algılama Endeksi" (corruption Perception Index), giderek dünya kamuoyunun dikkatini çekmeye başlamıştır. Örneğin, 1996 yılında Pakistan'ın Nijerya'dan sonra gelen en kirli ülke olarak yer alması, halkın hükümete karşı ayaklanmasına yol açmış ve başbakanın görevden alınmasıyla sonuçlanmıştır. Birçok gelişmekte olan ülkede de benzer reaksiyonların ortaya çıkmasına karşın, Endonezya örneğinde olduğu gibi, endeks "Batı Emperyalizminin bir oyunu" olarak değerlendirilmiştir. Türkiye ise, orta düzeyde kirli ülkeler grubunda yer almakta olup, kamuoyunun ve politikacıların pek dikkatini çekmemiştir. Bunda kamuoyunun gündemini daha ciddi yolsuzluk olaylarının oluşturması önemli rol oynamıştır. Ayrıca, reyting endişesiyle medya daha çok cinayetlerle ve enflasyon gibi diğer olaylara öncelik verdiği için, sorun basında pek tartışılmamıştır.

Uluslararası Yolsuzluk (ya da rüşvet) Endeksi, Gottingen Üniversitesi'nden Prof. Dr. Lambsdorff tarafından hazırlanmış olup,

- Gallup International,
- Dünya Rekabet Edebilirlik Yıllığı,
- Hong Kong Siyasal ve Ekonomik Risk Danışmanlığı,
- Mc Graw Hill'in Küresel Risk Servisi,
- Syracuse Üniversitesi, Siyasal Risk Araştırmaları Enstitüsü ve
- İnternetin konuya ilişkin bilgi ağından

yararlanılmıştır. Endeksin güvenilirliği konusunda ise, Uluslararası Saydamlık Örgütü Başkanı Peter Eigen şöyle bir değerlendirme yapmaktadır: "Dünya Rüşvet Endeksi açıklandığında, rüşvetin genellikle gelişmekte olan ülkelere özgü bir olay olduğu düşüncesiyle, gelişmiş ülkelerdeki rüşvet olgusu üzerinde fazla durulmamıştır. Ancak, kamuoyuna ısrarla açıklamak isterim ki, gelişmekte olan ülkelerde açılan ihaleleri kazanabilmek için, gelişmiş ülkelere bağlı çok sayıdaki uluslararası şirket büyük çapta rüşvet ve sus payı ödemektedir. Öte yandan, bu endekse göre bir ülkenin diğerine göre daha kirli olduğu biçiminde kesin bir yargıya da varılmamalıdır. Biz burada sa-

dece iş adamlarının ve siyasal analistlerin dünyanın çeşitli ülkelerindeki rüşvet olgusunu nasıl algıladıklarını rapor etmekteyiz. Bununla birlikte, bu işadamlarının birçoğunun rüşvet sorununu yaşadıklarını da gözönünde bulundurmamız gerekmektedir.¹ Gelişmekte olan ülkelerle ilgili yanlış anlamaları düzeltmek amacıyla, Uluslararası Saydamlık Örgütü ayrıca, yolsuzluklara uygun ortam sağlayan, gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere ihale almak amacıyla verilen rüşvet düzeyinin saptanmasına ilişkin fiili rüşvet endeksini de hazırlayarak kamuoyuna duyurmak istemektedir. Ancak, güvenilir veri elde etmenin güçlüğü ve konuya ilişkin araştırmanın oldukça pahalıya malolması gibi nedenlerle, böyle bir endeks şimdiye kadar yayınlanmamıştır.

Rüşvet algılama endeksi, yolsuzluğun en az algılandığı ülkeye 10 üzerinden en yüksek ve en çok algılandığı ülkeye ise, en düşük puan verilerek hazırlanmıştır. Aşağıdaki tabloya göre hiçbir ülke 10 puana erişememiş olmakla birlikte, temiz toplum olma yönünden Danimarka, Finlandiya ve İsveç sırasıyla 1'inci, 2'nci ve 3'üncü olmuşlardır. Buna karşın, 1995 yılında en temiz toplum seçilen Yeni Zelanda ise, 1996 sıralamasında İsveç'ten sonraki 4'üncü sıraya düşmüştür. Her iki yılda da Nijerya, 52 ülke arasında rüşvetin en yoğun olduğu ya da en kirli ülke olarak yer almaktadır. Buna karşın Pakistan, 1995 yılında Nijerya'dan sonra gelen en kirli toplum statüsünden, 1996 yılında biraz da bu endeksin yarattığı toplumsal şok nedeniyle, sonradan 5'inci sıraya yükselerek, bir yılda önemli bir performans göstermiştir.

Bununla birlikte, bazı ülkeler ilk kez endekste yer alırken, yetersiz veri nedeniyle bazı ülkeler ise endeksten çıkarılmıştır. Bu açıklamalarımıza göre, puanlardan çok ülke sıralamaları yıllara göre rüşvet olgusunda ortaya çıkan değişmelerin bir göstergesi olarak ele alınmalıdır. Buna karşın, 10 üzerinden verilen puanlar arasındaki farklar, yıllar itibarıyla ilgili ülkedeki değişmeleri açıklama yönünden önem taşımaktadır. Bu iki kritere göre Türkiye'nin durumu şöyle değerlendirilebilir: 1995 yılında toplam 4.11 puan alarak daha iyi konumda olan ülkemiz, 1996 yılında 3.54 puanla 33'üncü sıraya; 1997 yılında ise, 3.21 puanla 38'inci sıraya düşmüştür. Böylece, Türkiye son iki yıl içinde 5 ülkeyi atlayarak, rüşvet sıralamasında daha kötü bir sıraya yerleşmiş bulunmaktadır. Yolsuzluk Algılama Endeksi'ni hazırlayan Lamsdroff, hesaplamalarla ilgili olarak şöyle bir değerlendirme yapmaktadır. Endeks, kamuoyu, siyasal analistler ve işadamlarının çoğu subjektif değerlendirmelerinin biraraya getirilmesiyle hazırlanmış olup, örneklemelerin bir örnekleme olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, adı geçen endeks Japonya, Kuzey Amerika ve Batı Avrupa ülkelerine ait firmaların ilişkide buldukları diğer ülkeler ve özellikle gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak, rüşvet algılamalarını anlama olanağını da vermektedir.

1 Transparency International, Source Book, 1997.

Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Algılama Endeksi (1997)

Sıra	Yolsuzluk Algılama Endeksi	1997	1996	Kullanılan veri sayısı	1997 yılında verilerarası varyans
1	Danimarka	9.94	9.33	6	0.54
2	Finlandiya	9.48	9.05	6	0.30
3	İsveç	9.35	9.08	6	0.27
4	Yeni Zelanda	9.23	9.43	6	0.58
5	Kanada	9.10	8.96	5	0.27
6	Hollanda	9.03	8.71	6	0.23
7	Norveç	8.92	8.87	6	0.51
8	Avustralya	8.86	8.60	5	0.44
9	Singapur	8.66	8.80	6	2.32
10	Lüksemburg	8.61	—	4	1.13
11	İsviçre	8.61	8.76	6	0.26
12	İrlanda	8.28	8.45	6	1.53
13	Almanya	8.23	8.27	6	0.40
14	İngiltere	8.22	8.44	6	1.43
15	İsrail	7.97	7.71	5	0.12
16	ABD	7.61	7.66	5	1.15
17	Avusturya	7.61	7.59	5	0.59
18	Hong Kong	7.28	7.01	7	2.63
19	Portekiz	6.97	6.53	5	1.02
20	Fransa	6.66	6.96	5	0.60
21	Japonya	6.57	7.05	7	1.09
22	Kosta Rika	6.45	—	4	1.73
23	Şili	6.05	6.80	6	0.51
24	İspanya	5.90	4.31	6	1.82
25	Yunanistan	5.35	5.01	6	2.42
26	Belçika	5.25	6.84	6	3.28
27	Çek Cumhuriyeti	5.20	5.37	5	0.22
28	Macaristan	5.18	4.86	6	1.66
29	Polonya	5.08	5.57	5	2.13
30	İtalya	5.03	3.42	6	2.07
31	Tayvan	5.02	4.98	7	0.76
32	Malezya	5.01	5.32	6	0.50
33	Güney Afrika	4.95	5.68	6	3.08
34	Güney Kore	4.29	5.02	7	2.76
35	Uruguay	4.14	—	4	0.63
36	Brezilya	3.56	2.96	6	0.49
37	Romanya	3.44	—	4	0.07
38	TÜRKİYE	3.21	3.54	6	1.21
39	Tayland	3.06	3.33	6	0.14
40	Filipinler	3.05	2.69	6	0.51
41	Çin	2.88	2.43	6	0.82
42	Arjantin	2.81	3.41	6	1.24
43	Vietnam	2.79	—	4	0.26
44	Venezuela	2.77	2.50	5	0.51
45	Hindistan	2.75	2.63	7	0.23
46	Endonezya	2.72	2.65	6	0.18
47	Meksika	2.66	3.30	5	1.18
48	Pakistan	2.53	1.00	4	0.47
49	Rusya	2.27	2.58	6	0.87
50	Kolombiya	2.23	2.73	6	0.61
51	Bolivya	2.05	3.40	4	0.86
52	Nijerya	1.76	0.69	4	0.16

Lamsdroff ayrıca, örneklemede yer alan işadamlarının çoğunun Batı'nın gelişmiş ülkelerinden olduğunu ve endekse giren verilerin genellikle Batı'daki kurumlarca elde edildiğini vurgulamaktadır. Bu nedenle, endeks sonuçlarının az da olsa, Batı'nın gelişmiş ülkelerinin lehine ve gelişmekte olan ülkelerin aleyhine, yanlış bir yoruma yol açacağını da belirtmektedir.

Ülke sıralamaları 7 temel örnekleme sonuçları tarafından belirlenmektedir. Ancak, endekse girebilmenin minimum koşuluna göre, en az 4 örnekleme yapılması gerekmektedir. Lamsdroff bu durumu şöyle açıklamaktadır: Bugün dünyadaki yaklaşık olarak 200 kadar bağımsız ülkenin var olduğu gözönünde bulundurulursa, endekse göre rüşvetin daha da yaygın olduğu düşünülmelidir. Ne yazık ki, bütün ülkeleri sıralamaya sokabilmemiz için gerekli bilgidен yoksun bulunmaktayız²."

C. Türkiye İçin Çözüm Önerilerimiz

Rüşvet Algılama Endeksi'ne göre ülkemizin dünya rüşvet sıralamasındaki yeri, bir önceki yıla karşılaştırıldığında, sonraki yıllarda giderek daha da kötüleşmektedir. Özellikle, 1980'li yıllardaki Türk finansman sisteminde yapılan olumsuz düzenlemelerin bir sonucu olarak, rüşvet ve yolsuzluk olgularının giderek yapılaşığı görülmektedir. Bunda ayrıca yolsuzluk ve rüşvet olaylarına çok sayıda politikacının ve yöneticinin de aktif olarak katılması önemli rol oynamaktadır. Yasal düzenlemelerin yetersizliği, yargılamamanın etkinsizliği ve siyasi partilerin duyarsızlığı; rüşvet ve yolsuzluk olaylarının özellikle 1990'lı yıllarda dramatik bir gelişme göstermesine yol açmıştır.

Bizce sorunun çözümü için uluslararası deneyimlerden de yararlanarak; rüşvet, yolsuzluk ve her tür kamusal savurganlıkları önleyici yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu amaçla, aşağıdaki önlemlerin bir an önce uygulamaya geçirilmesinde önemli ülke çıkarları olduğu görüşündeyiz.

1. İngiltere'de olduğu gibi, rüşvet aldığı ve verdiği konusunda, kamuoyunun gündemine giren kişiler, ilk aşamada suçlu kabul edilmelidir. Bilindiği gibi, evrensel hukuk ilkelerine göre, "bir kimse suçluluğu kanıtlanıncaya kadar sanık sayılır". Ne var ki, rüşvet ve yolsuzluğun doğrudan doğruya toplumsal çürümeye ya da kansere yol açması ve ayrıca ekonomik kalkınmayı ve demokrasiyi tehdit etmesi nedeniyle, bu evrensel hukuk ilkesine böyle bir istisna getirilmiştir. Öte yandan, İngiltere'deki uygulamaya göre, bir kimsenin rüşvet alıp-verme nedeniyle suçlu olmadığını kanıtlama sorumluluğu da bu kimseye düşmektedir. Rüşvet olaylarının ortaya çıkarılmasında

ise, maliye müfettişlerine önemli yetkiler verilmiştir: İngiliz Saydamlık Derneği Başkanı Moody Stuart'ın açıklamalarına göre; alınan bu katı önlemler nedeniyle örneğin bir polisin rüşvet alma olanağı sınırlanmıştır³.

2. Almanya Uygulaması : Federal Almanya'da uygulanmakta olan yeni bir yöntemle göre, yolsuzluk olayları yüksek mahkemelerde ve parlamentoda değil, fakat genellikle yerel düzeyde çözüme kavuşturulmaktadır. Gerçekten, bu tür olayların mecliste çözümü sırasında; ülkemizde olduğu gibi bilgi yetersizliği olayın politize edilmesi ve çözümün uzun zaman alması gibi çok sayıda olumsuzlukla karşılaşmaktadır. Federal Almanya'daki uygulamaya göre ise, yolsuzluk ve rüşvet olayları üçlü bir sistemin devreye sokulmasıyla kısa zamanda çözümlenebilmektedir. İlk aşamada; yolsuzluk söylentileri, medya haberleri ve şikâyetler üzerine bağımsız bir yerel teftiş kurulu oyali inceler ve raporunu yerel savcıya gönderir. Savcı raporda bir suç unsuru görürse, kamu davası açarak, yerel mahkemenin yargıcının olayla ilgili olarak bir karar vermesini talep eder. Bu mekanizma ile çok sayıda yolsuzluk ve rüşvet olayları çözüme kavuşturulmuş bulunmaktadır. Sistemin etkinliği bağımsız teftiş ya da denetim kurulunun hazırladığı raporun savcılığa verilmesinin zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Bu sistemin başarısının diğer bir önkoşulu ise, yargı bağımsızlığının tam olarak sağlanmasıyla ilgili bulunmaktadır.

3. Kişisel Servet Vergisi : Politikacı, bürokrat ve işadaminin servetindeki artışların kişisel servet vergisiyle araştırılması, rüşveti önlemede son derece etkili olmaktadır. Gerçekten, 15 kadar gelişmiş ülkede uygulanan bu vergi ile yolsuzluk ve rüşvet olayları minimum düzeye indirilmiştir.

Kuşkusuz ki milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması, memurun muhakematı yasaının günün koşullarına göre değiştirilmesi ve pişmanlık yasaının çıkarılması rüşvet ve yolsuzlukları önlemede yararlı olacaktır. Ne var ki, yukarıda sıralanan ve gelişmiş ülkeler deneyimlerine dayanan, 3 önemli yöntemi uygulamaya koymadan, rüşvetle etkin bir mücadele etme olanağı oldukça sınırlı kalacaktır.

* * *

Summary

The International Anti-Corruption Index has been issued annually, by the International Transparency, headquartered in Berlin, for the last 3 years. This index assigns to clean countries are assigned the highest scores out of 10, whereas corrupt ones assigned low scores. Thus the cleanest country, Denmark was given 9.94 and the most corrupt country, Nigeria received 1.76 in 1997. The index is mostly based on the perceptions of businessmen in developed countries and on evaluations of economists and institutions doing studies relating to corruption. When released, this index caused many countries to take anti-corruption measures. As a result, for instance, Pakistan's position which was the second worst in the index in 1996 has changed considerably.

It is unfortunate that the index score of Turkey, which was 3.54 in 1996, dropped to 3.21 in 1997, showing that corruption is perceived as increasing. For this reason, I recommend the introduction of a personal wealth tax on businessmen, bureaucrats and politicians, which will enable them to be accountable when presented with corruption allegations. This will also act as a preventive measure in coping with corruption. I also recommend taking some lessons from the experiences of the UK and the Germany in the fight against corruption. Based on the experiences of these countries, an independent auditing system should be established first. Otherwise, allegations of corruption cases will easily be politicised leading to more corruption, every type of bribery, and less democratic accountability.