

# YOLSUZLUKLA MÜCADELEDE ULUSLARARASI ORGANİZASYONLAR

Yafes ÇAKIR\*

## Yolsuzluk

Literatürde yolsuzluk kavramı üzerinde uzlaşmış net bir ifade olmamakla birlikte yolsuzluk genelde özel çıkarlar için politikacılar ve/veya bürokratlar tarafından kamu gücünün suiistimal edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluk olaylarının sadece kamuyla sınırlandırılması toplumda bunların dışında ortaya çıkan usulsüzlük vakalarının yolsuzluk olarak değerlendirilmesini güçleştirmiştir. Bunun üzerine kamunun yanında özel kesimi de içerecek şekilde yolsuzluğun tanımı genişletilerek kamu gücüyle sınırlı olmayan herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması veya kişisel menfaatin genel menfaate tercih edilmesi olarak daha kapsamlı bir şekilde yapılmıştır.

Tüm ülkelerde var olan sosyal, siyasi ve ekonomik sonuçları olan yolsuzluk bir ülkede demokratikleşmeyi zayıflatır, seçim süreçlerini bozarak demokratik kurumların yapısına zarar verir ve hukukun üstünlüğü ilkesini zedeler, bürokrasideki karışıklık resmi işlerin gereğinden fazla uzamasına neden olur. Yolsuzluğun hukuk, sosyal ve ekonomik hayatta neden olduğu büyük sorunlar neticesinde ülkeye yatırım yapmak isteyen yerli ve özellikle yabancı yatırımcılar yatırım yapmaktan kaçınır. Böylece ekonomik gelişme yavaşlayarak ekonomide istikrarsızlığa neden olmaktadır.

Yolsuzluk sonucunda kaynaklar belli kişi veya grupların elinde toplandığından gelirin toplumdaki bireyler arasında eşit dağılımı da engellenmektedir. Bu durum bazı kişilerin haksız yere çok zenginleşmesine neden olurken bazılarının da fakirleşmesine sebep olmaktadır. Yolsuzluğun dünya ekonomisine verdiği zararı anlayabilmek için sayısal verilere bakmak gerekmektedir. Dünya Ekonomik Forumu'nun yolsuzlukla mücadele konusunda yapmış olduğu bir çalışmada dünyada yolsuzluğun ekonomik boyutunun gayrisafi dünya hasılasının % 5 ine ulaştığı, bunun sayısal karşılığının 2012 rakamları ile yaklaşık 2,6 trilyon dolar civarında olup yatırım maliyetlerini ise en az %10 olarak artırdığı belirtilmiştir. Küreselleşmenin etkisi ile 2000'li yıllardan sonra ülkeler arasında ticaret ile sermaye ve yatırım hareketleri giderek artmaktadır. Yatırım maliyetlerini önemli ölçüde artıran yolsuzluğun önlenmesi veya azaltılması bir ülkeye yapılacak yatırım seviyesinin belirlenmesinde önemli bir etkidir. Ülkeler arasında ekonomik entegrasyonun arttığı bir dünyada toplumda bireyler arasındaki gelir dağılımından ülkedeki hukuk sisteminin bozulmasına kadar sosyal ve ekonomik hayatta önemli sorunlara yol açan yolsuzlukla daha etkili ve verimli mücadele etmek

\* Sayıştay Başkanetçisi

için yolsuzluğun önlenmesi ve azaltılması yönünde uluslararası işbirliğinin yapılması zorunlu bir hal almıştır.

### **Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (United Nations Office on Drugs and Crime) (UNODC)**

Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC), Birleşmiş Milletler bünyesinde bulunan Uluslararası Suç Önleme Merkezi ile Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrol Programı birimlerinin birleştirilmesi üzerine 1997 yılında kurulmuştur. Uluslararası alanda yolsuzluk konusunda en etkili çalışmaları yürüten Ofisin bütçesinin yüzde 90'ı devletlerin gönüllü olarak yaptıkları katkılardan oluşmaktadır. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisinin temel amacı terörizm gibi uluslararası suçlar ve uyuşturucu ile mücadelede uluslararası işbirliğini sağlayarak daha etkili mücadele etmektir. Bu kapsamda Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi tarafından üzerinde durulan temel başlıklar hemen hemen tüm dünyada ülkelerin mücadele ettiği ve çözümünde uluslararası işbirliğinin gerekli olduğu temel sorunları da içerecek şekilde şöyle belirlenmiştir:

- Örgütlü Suçlar ve Kaçakçılık
- Yolsuzluk
- Suçların Önlenmesi ve Ceza Adalet Reformu
- Uyuşturucu Bağımlılığının Önlenmesi ve Sağlık
- Terörizmin Önlenmesi

Ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmesinin önünde büyük bir engel olan yolsuzluk konusu Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi tarafından üzerinde önemle durulan alanlardan birisidir. Ofis yolsuzlukla daha etkili mücadele edebilmek için "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"ni hazırlamış ve 2003 yılında yapılan genel kurul toplantısında bu sözleşme kabul edilmiştir. Ofisin çalışma sistematiğine bakıldığında belli aralıklarla ve "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi"ne taraf olan ülkelerin katılımı ile yapılan genel kurul toplantılarında ülkelerden gelen teklifler doğrultusunda yolsuzlukların en yoğun olduğu konu başlıkları belirlenerek ülkelere bu alanlarda yasal ve idari çalışmalar yapmaları istenmektedir. Daha sonra düzenlenen toplantılarda ise belirlenen konu başlıklarına ilişkin yapılması gereken çalışmaların geldiği nokta ile çalışma sonucunda elde edilen iyi uygulama örnekleri diğer ülkelere de katkı sağlaması bakımından paylaşılmaktadır. Belli aralıklarla ülkeler, yolsuzluk sözleşmesinde belirtilen ilkeler doğrultusunda gözden geçirilmektedir. Bu kapsamda 2013 Mayıs ayında yapılan genel kurul toplantısında çekilen kura ile Türkiye'nin, Malezya ve Belçika tarafından gözden geçirilmesi tespit edilmiştir. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin son yıllarda yapılan genel kurul toplantılarında öne çıkan ve üzerinde durulan

konulardan bir tanesi de yolsuzlukla mücadelede yolsuzluklarla ele edinilen ve başka bir ülkeye nakledilen varlıkların ait olduğu ülkeye iadesi hususunda uluslararası etkili işbirliğinin sağlanmasıdır.

### **Yolsuzluğa Karşı Olan Ülkeler Topluluğu (The Group of States against Corruption) (GRECO)**

GRECO, 1999 yılında Avrupa Konseyi tarafından GRECO'ya üye ülkelerin Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadele için belirlemiş olduğu standartlara uygunluğunu takip etmek için kurulmuştur. GRECO'ya Avrupa Konseyi'ne üye olmayan ülkeler de üye olabilmektedir. Türkiye'nin de 2004 yılında üye olduğu bu örgütün şu anda 49 üyesi bulunmaktadır. GRECO'nun temel amacı üye ülkelerin mevzuatlarının Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadele standartlarına uygunluklarını dinamik ve sıkı bir şekilde görüşüp değerlendirerek gerekli yasal ve kurumsal değişikliklerin yapılmasını sağlayarak GRECO'ya üye ülkelerin yolsuzlukla mücadele kapasitelerini iyileştirmektir.

GRECO kendi tüzüğüne göre yönetilmektedir. Her üye ülke örgütün genel toplantılarına katılacak ve oy hakkı olan iki tane üye atama hakkına sahiptir. Bunların yanında GRECO Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi'nin çalışmalarına gözlemci statüsünde katılmaktadır.

### **Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (The Organization for Economic Cooperation and Development) (OECD)**

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) adı altında 30 Ekim 1961 yılında kurulmuştur. Daha öncesinde The Organisation for European Economic Cooperation (OEEC)- Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı adında Amerikanın Marshall Planı kapsamında Avrupa ülkelerine sağladığı finansal yardımların yönetilmesi için 1948 yılında kurulmuştu. İkinci dünya savaşından sonra Avrupanın inşasında önemli bir rol üstlendi. Birliğe daha sonra Kanada ve Amerika'nın da katılımı ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) adı altında yeniden yapılandırılmıştır.

OECD'nin misyonu tüm dünyada insanların daha iyi ekonomik ve sosyal şartlarda yaşamalarını sağlayacak politikaları teşvik etmektir. OECD yapmış olduğu organizasyonlarla devletler arasındaki iletişimi artırarak ekonomik ve sosyal problemler hakkında bilgi alışverişinde bulunmalarını, ülkelerinde yaşanan değişimleri ve bunların toplumsal etkilerini değerlendirme ve çözüm yolları üzerinde düşünmelerini sağlamaktadır. Ülkelerin vatandaşlarına daha iyi imkanlar sağlayabilmeleri ise mevcut kaynaklarını daha iyi kullanmalarından geçmektedir. Yolsuzlukla kaynakların kısıtlanması bir ülkede ekonomik, sosyal ve hukuksal düzeni olumsuz etkileyeceğinden OECD ülkelerin yolsuzluk olaylarına karşı hassas davranmalarını beklemektedir.

OECD nin Yolsuzlukla Mücadele Kapsamında Atmış Olduğu Adımlar;

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin OECD Sözleşmesi
- Resmi Destekli İhracat Kredileri ve Rüşvetle ilgili 2006 OECD Tavsiyeleri
- Çokuluslu Şirketler için OECD Yönergeleri
- Lobcilik Faaliyetlerinde Şeffaflığın ve Entegrasyonun Sağlanması için OECD İlkeleri
- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin 2009 Tavsiyesi
- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine İlişkin Vergi Tedbirleri Üzerinden 2009 Tavsiyesi
- Kamu İhalelerinde Entegrasyonun Geliştirilmesine İlişkin 2008 Tavsiyesi
- Rüşvet ve İhracat Kredileri Hakkında 2006 Tavsiyesi
- Kamu Hizmetinde Menfaat Çatışmasının Yönetimine İlişkin 2003 Tavsiyesi
- Kamu Hizmetinde Etik Davranışlarının Geliştirilmesine İlişkin 1998 Tavsiyesi

#### **Dünya Ekonomik Forumu (The World Economic Forum)**

Dünya Ekonomik Forumu özel ve kamu işbirliğini sağlayarak dünyadaki tüm insanların ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmeyi amaçlayan bir kurumdur. Bu kurumun da diğer uluslararası kurumlar gibi kuruluş temeli kişilerin ekonomik ve sosyal yaşam düzeylerinde bir gelişme kaydetmek olduğundan ülkelerin veya kişi ve kurumların sahip olduğu kaynakların dürüst biçimde kullanılması önem arz etmektedir. Kurum, yolsuzlukların ekonomiye verdiği zararları tespit etmek için yaptırmış olduğu çeşitli araştırmalarda yolsuzlukların ekonomik boyutunun dünya gayri safi hasılasının yüzde 5'i civarında olduğunu ve yatırım maliyetlerini de yüzde 10 artırdığını tespit etmiştir.

#### **Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International)**

1990'lı yılların başında giderek artan yolsuzluk olaylarına dikkat çekmek için Dünya Bankasından emekli Peter Eigen ve dokuz arkadaşı tarafından 1993 yılında Berlin'de kurulmuştur. Örgütün amacı artan yolsuzluk vakalarına dikkat çekip toplumda yolsuzluklar ve bunlarla mücadele konusunda bir algı oluşturmaktır. Bunun için devletlerin, sivil toplum örgütlerinin, uluslararası kuruluşların ve özel sektörün önde gelen temsilcileri bir araya gelmek sureti ile yolsuzluk vakalarının en çok görüldüğü alanlar, bunların nedenleri ve çözüm yolları üzerinde çalışmalar yapmaktadır. Örgütün yolsuzluk alanında yaptığı çalışmalar dikkate alındığında, dünyada etkili bir güce ulaşmış bir sivil toplum örgütü olduğu söylenebilir.

## Yolsuzlukla Mücadelede Türkiye'nin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler

Türkiye tüm dünyada yolsuzluğa karşı daha etkili mücadele edebilmek için kurulmuş uluslararası örgütlere üye olarak ve bu örgütlerce yapılan düzenlemeleri de kabul ederek hem yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası işbirliğine verdiği önemi hem de bu konudaki kararlılığını tüm dünyaya göstermiştir. Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler:

- OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi

- İçeriğinde yolsuzlukla mücadeleye ilişkin öncelikli hedeflerin bulunduğu AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar'ın Kabulü

- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine Dair OECD Sözleşmesi

- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi

- Sınırı Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi

- Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadeleye İlişkin Ceza Hukuku Sözleşmesi

## Sonuç

Uluslararası kuruluşların ortak amacı, yolsuzluğun ülkenin ekonomik ve sosyal hayatından adalet ve hukuk sistemine kadar topluma ve sistemlere verdiği zararları anlatarak her ülkede ve toplumun her kesiminde yolsuzluk eylemlerine karşı toplumsal algıyı ve hassasiyeti artırmak sureti ile yolsuzluğun azaltılmasını ve önlenmesini sağlamaktır. Bunun için bahsedilen örgütlerce hedefler belirlenmekte bu hedeflere ulaşmak için çeşitli organizasyonlar düzenlenmektedir. Son yıllarda söz konusu uluslararası kuruluşların bir üyesi olan Türkiye de yapılan çalışmalar ile yakından ilgilenmekte ve Türkiye'yi temsilen bir yüksek denetim kurumu olan Sayıştay da bu çalışmalara katılmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede en önemli uluslararası organizasyonlardan biri olan, UNODC'nin düzenli olarak yapmış olduğu ve "Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesine Taraf Olan Ülkeler" in katıldığı yolsuzlukla ilgili çalıştaylara Türkiye'yi temsilen Sayıştay Başkanlığı da katılmaktadır. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin kabulünün 10'uncu yıldönümü münasebeti ile 2013 Aralık ayında UNODC ve GRECO'nun birlikte düzenlemiş olduğu "Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Bölgesel Konferansı"na katılım sağlanmıştır.

Bu organizasyonların ortak amacı; yolsuzluğun önlenmesine ilişkin politikaların ve stratejilerin gözden geçirilmesi, ülkeler arasında yolsuzlukla mücadele alanında yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamalara ilişkin bilgi alışverişinin artırılması, yolsuzlukla mücadele konusunda elde edilen başarıların ve bu alandaki iyi uygulama örneklerinin paylaşılması olarak özetlenebilir. Örneğin “Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Yolsuzlukla Mücadele Bölgesel Konferansı” nda Sırbistan’ın yolsuzlukla daha iyi mücadele edebilmek için yolsuzlukla mücadele kurumu kurduğu, kişilerin duydukları veya bildikleri yolsuzluk olaylarını kuruma iletmeleri için internet üzerinden twitter, facebook gibi günümüzde yoğun biçimde kullanılan iletişim kanallarını uygulamaya geçirdiği, bu uygulamadan sonra kuruma yolsuzlukla ilgili gelen ihbarların sayısında 2 kat artış olduğu ifade edilmiştir. Balkan ülkelerinde yolsuzluğun en çok olduğu ekonomik sektörler, en çok rüşvet verilen kişiler gibi konularda yapılan çeşitli istatistiki çalışmalara göre yolsuzluğun en çok olduğu alanların başında inşaat sektörü gelmekte olup en çok rüşvet olayının döndüğü yerin ise gümrükler olduğu belirtilmiştir.

Günümüzde hala yüksek boyutlarda seyreden, ekonomik ve sosyal hayatta olumsuz etkileri olan yolsuzluğun, bazı ülkelerce yolsuzlukla mücadelede yeni geliştirilen ve olumlu sonuçlar alınan yöntemlerin diğer ülkelerce de bilinmesi küresel bir sorun olan yolsuzluğun önlenmesi adına önem arz etmektedir. Gelinen noktada, yolsuzluğun çözümünde yolsuzlukla mücadele etmek için kurulmuş uluslararası kurumların, uluslararası işbirliğinin, bu kapsamda yapılan organizasyonların ve bunlara katılımların ne denli gerekli ve önemli olduğu görülmüştür.