

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. YOLSUZLUK KAVRAMI

Yolsuzluk sözcüğü birçok sosyal bilimci tarafından kullanılan ortak terim konumundadır. Sosyoloji'den, siyaset bilimine, hukuktan kamu yönetimine kadar yolsuzluk üzerine geniş bir literatürden söz edilebilir. 1980 sonrası süreçte ise; ekonomi ve maliye alanında yapılan araştırmalarda bu konunun geniş biçimde incelenmesi gündeme gelmiştir.<sup>1</sup>

Yolsuzluk negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük (*public bad*) olarak nitelendirilebilir. Kamusal kötülükler yoğun ve yaygın olarak olumsuz dışsallık yayarlar. Kamusal kötülüklerin ve dışsallıkların analizi genel olarak ekonominin özel olarak da kamu ekonomisinin inceleme alanına girmektedir. Kamusal kötülükler; ortadan kaldırılmadıkça toplumun bütününe maliyet yükleyen, tek tek bireyler tarafından bertaraf edilmesi güç olan, ancak toplumsal çaba ve işbirliği ile üstesinden gelinebilen ve ortadan kaldırma maliyetleri kamusal ödentiler ile karşılanması gereken kötülüklerdir. Bu bağlamda yolsuzluk tek tek bireylerin değil toplumun işbirliği içerisinde mücadele edebileceği bir durumdur. Yolsuzluğun olumsuz etkilerinden o toplumda yaşayan hiç kimse kaçınmaz. Yolsuzluğun olumsuz etkileri toplum içerisindeki bireylere homojen olarak dağılmaz.

Yolsuzluk kamusal bir kötülük olarak nitelendirildiğinde yolsuzlukla mücadele hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde tam kamusal mal statüsüne sahip olmaktadır. Tam kamusal malların faydası kişiler arasında bölünemediği ve diğer kişilerin faydalanması engellenemediği için fiyatlandırılmayan ve kamusal finansman olmadan üretilemeyen mallardır. Özellikle globalleşme sürecinde, uluslararası ekonomik entegrasyonların artması, mal ve hizmet hareketlerinin ve sermaye akımlarının ciddi anlamda hızlanması, yolsuzlukları tek bir veya birkaç ülkenin problemi statüsünden çıkarmış küresel bir sorun haline getirmiştir. Bulaşma etkisi ile herhangi bir ülkedeki yolsuzluk süreçleri, o ülkenin ekonomik ve siyasi ilişki içerisindeki diğer ülkelere yayılabilmektedir. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele küresel bir çabayı gerektirmektedir.

Kapalı ekonomik yapılarda yolsuzluk, açık ekonomik yapılara göre daha fazla var olmasına rağmen, mevcut kapalılığın bunun görünür kılınmasını engelle-

<sup>1</sup> George T. Abed, Sanjeev Gupta, “*The Economics of Corruption: An Overview*”, **Governance, Corruption, & Economic Performance**, Editors: George T. Abed and Sanjeev Gupta, International Monetary Fund, September 2002  
<http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/index.htm>

diği bilinmektedir. Günümüzde kapalı ekonomik yapılara sahip ülkelerin sayısı gittikçe azalmaktadır. Bunda sosyalist bloğun çökmesinin ve Çin Halk Cumhuriyeti dahil olmak üzere birçok merkezi planlamaya dayalı ekonomik yapıların serbest ticarete açılmasının payı büyüktür. Kapalı ekonomik yapılarda, yüksek gümrük duvarlarının, devletin ekonomiye sık sık ve belli bir kuralara dayalı olmadan müdahale etmesinin, şeffaflık ve hesap verebilirlikten yoksun kamu mali yönetiminin yolsuzluk üretmede etkin olduğu bilinmektedir.

Yolsuzluklar daha önceki dönemlere nazaran günümüzde politik ve medya ile ilgili gelişmelerden dolayı daha görünür hale gelmektedir. Özellikle internet yayıncılığı, kapalı rejimlerdeki yolsuzlukların bile açığa çıkmasına ve kamuoyuna duyurulmasına imkan tanımaktadır. Ulusal ve uluslararası ekonomik gelişmeler de yolsuzluğun kabullenebilirliğini azaltmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde orta sınıf kavramının ortaya çıkması, köylülükten kentliliğe geçiş ve bunun sosyo-politik sonuçları, yolsuzlukların daha fazla sorgulanabilir kılınmasına ve ciddi ölçüde mücadeleye yönelik önlemler alınmasına neden olmaktadır.<sup>2</sup>

Yolsuzluğun önlenmesinde ve şeffaflığın artırılmasındaki önemli faktör demokratik seçim sistemlerinin yaygınlaşmasıdır. 1987 yılında 69 olan demokratik seçim sisteminin var olduğu ülke sayısı 2005 yılında 119'a çıkmıştır. Bu sayı dünya ülkelerinin yüzde 59'a karşılık gelmektedir.<sup>3</sup> 1980 sonrası başlayan süreç günümüzde de devam etmektedir. Hatta politikacılar ötesinde yüksek düzeyli bürokratların bile seçim ile göreve gelmesi söz konusudur. Bu süreç ülke örneklerinde görülen bütün eksikliklere rağmen yolsuzluk düzeyini azaltıcı bir etki yaptığı ifade edilebilir.

Yolsuzlukla mücadelede uluslararası işbirliği bir zorunluluktur. Yolsuzlukla mücadeleye yönelik çok uluslu (tarafalı) hareketlerin (*multilateral action*) başlangıcı 1970'lerin ortalarına dayanır. 1977 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde Yabancı Yolsuzluk Uygulamaları Kanunu (*Foreign Corrupt Practices Act*) uygulamaya konulmuştur. Bu kanun ile yabancı ülkelerdeki devlet dairelerinde rüşvetin önlenmesi ve yolsuzluklar ile mücadele edilmesi yönelik uluslararası topluma baskı yapılmaya çalışılmaktadır. OECD çerçevesinde yolsuzluklar ile mücadele için yapılmakta olan çalışmalardan da söz edilebilir. Organizasyon bünyesinde 1994 yılında rüşvetin vergiden indirilmesi ve yabancı ülkelerdeki kamu dairelerindeki rüşvetlerin suç sayılmasına yönelik çalışmalara başlanıl-

<sup>2</sup> Rick Staphenurst, Shahrzad Sedigh, "Introduction: An Overview of the Costs of Corruption and Strategies to Deal with It", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Staphenurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 23

<sup>3</sup> <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>

mıştır. Bu çalışmalar olgunlaştırılarak Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ile Mücadele Uzlaşısı (*Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions*) 30 ülke tarafından imzalanmıştır. Aralık 1996'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet ve Yolsuzluklara Karşı Deklarasyon (*Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*) yayınlamıştır. 1997 Mayıs'ında Avrupa Komisyonu yolsuzluklara karşı birlik politikalarının oluşturulmasına başlamıştır. Bu politika hem birlik ülkelerini hem de birlik ile ilişkideki diğer üye olmayan ülkeleri kapsamaktadır.<sup>4</sup>

Yolsuzlukla mücadelede başarılı olmak için, sorunu bütünsel bir çerçevede içerisinde ele almak gereklidir. Ayrıca mücadele konusunda politik irade varlığı ve kamuoyu desteği önemli unsurlardır.

### 1.1. YOLSUZLUĞUN TANIMI

Yolsuzluk sözcüğüne ait birçok tanıma rastlamak mümkündür. Bu kelime İngilizcede "*corruption*" sözcüğüne karşılık gelmektedir. Türk Dil Kurumuna göre yolsuzluk; bir görevi veya yetkiyi kötüye kullanma, suiistimal, nizamsızlık olarak tanımlanmaktadır.

Dünya Bankası tarafından kullanılan yolsuzluk tanımları ise, daha çok kamu yetkisine ve gücüne atıf yapmaktadır. Bu tanıma göre; yolsuzluk, resmi devlet yetkisinin kamu çıkarına karşı kullanılması veya resmi kamu gücüne dayalı olarak özel çıkar elde edilmesi faaliyetidir.<sup>5</sup> Ayrıca bir kamu görevlisinin kamu görevini ahlak dışı ve adil olmayan biçimde yürütmesi, halen görevde olan ya da eski bir kamu görevlisinin görevi sırasında elde ettiği bilgi ve malzemeleri kötüye kullanması da yolsuzluk davranışı tanımı içerisinde değerlendirilmektedir.<sup>6</sup> Yapılan bir işin yolsuzluk tanımı içerisinde alınabilmesi için kasıt unsuru çok önemlidir. Bu durumda yolsuzluk, kişinin kendisine veya ilgili başkalarına çıkar sağlamak üzere kasıtlı bir uygunsuzluk hali yaratması olarak adlandırılabilir.<sup>7</sup> Tarife dışı ücret isteyen taksi şoförünün konumu buna örnek gösterilebilir.

Yolsuzluğu sadece kamu yetkisine ve gücüne bağlı olarak ortaya çıkan bir olgu olarak göstermek pek mümkün değildir. Özel kesimin de (kişi ve kurumlar)

<sup>4</sup> George T. Abed, Sanjeev Gupta, "*The Economics of Corruption.....*, a.g.e., <http://www.imf.org/external/pubs/nft/2002/govern/index.htm>

<sup>5</sup> Anwar Shah, "*Corruption and Decentralized Public Governance*", **World Bank Policy Research Working Paper** No: 3824, January 2006, s. 2 (1-28)

<sup>6</sup> [http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Reporting\\_to\\_ICAC\\_TUR.pdf](http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Reporting_to_ICAC_TUR.pdf)

<sup>7</sup> Vito Tanzi, "*Corruption, Arm's Length Relationships, and Markets*", **The Economics of Organised Crime**, der. Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, Cambridge University Press, Cambridge, Massachusetts, 1995, s. 161-180

yolsuzluk üretici mekanizmalara sahip olduğu söylenebilir. Son yıllarda özellikle finansal piyasalarda görülen banka hortumlamaları, spekülasyonlar, manipülasyonlar, içerden bilgi sızdırmalar (*insider trading*) özel yolsuzluklara örnek olarak gösterilebilir. Bu durumda yolsuzluk tanımı genişletilebilmektedir. Nihai tanım olarak; yolsuzluk kamu veya özel kaynaklı herhangi bir görevin kişisel çıkar amacıyla kötüye kullanılmasıdır. Böylelikle hem kamu kesimi hem de özel kesim karar verici mekanizmalarının yolsuzluklara konu olabileceği görülmektedir.

Uluslararası Saydamlık Örgütü (*Transparency International*) ise, yolsuzluğu emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak olarak tanımlamaktadır. Bu tanım hem özel hem de kamu sektörünü kapsayıcı niteliktedir. Yolsuzluk doğrudan parasal transfer şeklinde olmayabilir. Herhangi bir menfaatin aktarılması da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Örneğin özel bir firmanın kendisine haksız kazanç sağlayan bürokratin bir yakınına işe alması gibi,

Nitekim uluslararası alanda yapılan çalışmalarda yolsuzluk, özel sektörü de kapsayacak şekilde ele alınmıştır. Örneğin, Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde özel sektörde rüşvet ve zimmet, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinde özel sektörde rüşvet yolsuzluk sayılmaktadır. Belirlediği yolsuzluk türleri bakımından en geniş ve detaylı uluslararası belge olan Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'dir. Bu sözleşmede ulusal kamu görevlilerinin rüşveti, yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti, mal varlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet, özel sektörde zimmet suçları ile bu suçlarla ilgili suç gelirlerinin aklanması, gizleme ve adaletin engellenmesi suçları yolsuzluk kapsamında değerlendirilmektedir.<sup>8</sup>

Çeşitli ulusal ve uluslararası hukuksal sözleşmelerde de yolsuzluk tanımlarına yer verilebilmektedir. Avrupa Konseyi tarafından 04.11.1999 yılında Strazburg'da yayınlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanıp, 17 Haziran 2003 tarihli Resmi Gazete (Karar Sayısı: 2003/5685) yayınlanan "Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesine" göre; yolsuzluk, bir görevin olağan ifasına ya da haksız bir komisyondan veya hak edilmemiş bir yarardan veya böyle bir hak edilmemiş yarar vaadinden fayda sağlayanın, lazım gelen davranışına etki eden haksız bir komisyonun veya diğer hak edilmemiş bir yararın veya böyle bir yarar ile ilgili vadin doğrudan ya da dolaylı olarak talep edilmesi, sunulması, verilmesi ya da kabul edilmesi olarak tanımlanmaktadır.

<sup>8</sup> <http://www.masak.gov.tr/tr/yolsuzlukgenel.htm>

Yolsuzluk fenomenini açıklamak için kullanılan en önemli kavramsal yaklaşım müvekkil-vekil (*principal-agent*) ilişkisine dayanmaktadır. Burada müvekkili başta devlet olmak üzere, işveren, özel firma sahibi temsil etmektedir. Vekili ise, kamu ve özel sektör çalışanları oluşturmaktadır. Müvekkil vekile belli bir sözleşmeye (iş akdine) dayalı olarak iş havale etmekte ve kendi adına hareket etme yetkisi vermektedir. Bu yetki devrini içeren sözleşmedeki eksik ve yanlış bilgilenme, tahmin edilemeyen koşullulukların (*contingencies*) varlığı ve müvekkil ile vekil arasındaki bilgisel asimetri temel problemi oluşturmaktadır. Sözleşme ile sağlanan yetki devri vekil tarafından müvekkil aleyhine ve kendi lehine çıkar sağlamak amacıyla kullanılması yolsuzluğu ortaya çıkarmaktadır. Bazı iktisatçılar göre müvekkil vekil ilişkisi, müvekkil-denetleyici-vekil veya devlet-tedarikçi-vatandaş ilişkisi şeklinde üçlü bağ olarak da ortaya konulabilmektedir. Müvekkil vekil yaklaşımı politik yolsuzlukların açıklanmasında, taşıdığı belirli yetersizliklerden dolayı pek kullanılmamaktadır.<sup>9</sup>

Yolsuzlukları meydana getiren birçok ekonomik, sosyal ve siyasal dinamiklerden söz edilebilir. Buna rağmen yolsuzluk dinamikleri basit bir model çerçevesinde aşağıdaki gibi ifade edilebilir.<sup>10</sup>

$$C (\text{yolsuzluk}) = M (\text{tekel gücü}) + D (\text{takdir yetkisi}) - A (\text{hesap verebilirlik})$$

Yolsuzluk düzeyi tekel gücü, takdir yetkisi ve hesap verebilirlik tarafından belirlenmektedir. Tekel gücüne ve takdir yetkisine sahip olmak yolsuzluk düzeyini artırırken hesap verebilirlik bunu azalmaktadır. Tekel gücü daha çok kamusal regülasyonların fazla olduğu ekonomilerde görülmektedir. Takdir yetkisi ise, idari kuralların ve düzenlemelerin yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak bulunmaktadır. Yolsuzluk dinamikleri bu şekilde tanımlandığında, aynı zamanda mücadele şekilleri de ortaya konmaktadır. Ekonomideki tekelci yapıların azaltılması, resmi takdir yetkilerinin belli kurallara bağlanması ve şeffaflığın artırılması yolsuzluklar azaltacaktır.<sup>11</sup>

Yolsuzluk rant kollama faaliyetinin bir türü olarak da görülebilmektedir.<sup>12</sup> Yolsuzluklar kamu otoritesine olan güveni sarsmaktadır.

Yolsuzluk bazen bireysel çıkarların ötesinde, parti, şirket, sınıf, aşiret, cema-

<sup>9</sup> Ajit Mishra, **The Economics of Corruption**, Oxford University Press, 2005  
[http://pgpblog.worldbank.org/the\\_economics\\_and\\_politics\\_of\\_corruption\\_1](http://pgpblog.worldbank.org/the_economics_and_politics_of_corruption_1)

<sup>10</sup> Robert Klitgaard, **Controlling Corruption**, Univeristy of California Press, Berkeley California, 1991, s.75

<sup>11</sup> Robert Klitgaard, "International Cooperation Against Corruption", **Finance & Development**, March 1998, s. 4

<sup>12</sup> Johann Graf Lambsdorff, "Corruption and Rent Seeking", **Public Choice**, Vol: 113, No: 12, October 2002, s. 99 (97-125)

at, sosyal grup ve aile çıkarlarını kollamak amacıyla kolektif olarak yapılabilir. Örgütlü olarak yapılan yolsuzluk; siyasal, sosyal, ekonomik ve hukuki düzen için çok daha büyük tehlike oluşturabilmektedir. Yolsuzluk hem etiksel hem de hukuksal aykırılık anlamında suç niteliği taşıyabilmektedir.

Yolsuzluk içerici davranışlar değişik kategorilerde sınıflandırılabilir. Buna göre yolsuzluk;<sup>13</sup>

- Bürokratik veya politik olabilir;
- Maliyeti azaltıcı (rüşvet veren için) veya menfaat sağlayıcı nitelik taşıyabilir.
- Rüşvet verenden veya rüşvet alandan kaynaklanabilir.
- Zorunlu olarak veya kişisel rızaya dayalı olarak verilebilir.
- Merkezi hükümette veya yerel yönetimlerde rastlanabilir.
- Tahmin edilebilir nitelikte veya rasgele olabilir.
- Nakit veya menfaat sağlayıcı aynı nitelikte bir ödeme şeklinde verilebilir.

Yolsuzlukta en önemli faktör, kamu malı ya da parasının yağmasıdır. Bu doğrudan ya da dolaylı yapılabilir. Kamu bankaları ve Hazine'den nakit ödemelerle gayrimenkul tahsisi, doğrudan yolsuzluk diye adlandırılırken, yasal sınırlar içinde yapılan ihalelerde kayırma ve haksız teşvikler dolaylı yolsuzluk olarak sınıflandırılabilir. Yolsuzluk olayında kamu gücü kullanımının bir kişinin çıkarı için olması gerekli değildir; bir partinin, bir sınıfın, bir aşiretin, bir ailenin veya dostların menfaati de söz konusu olabilir. Özellikle demokrasinin yerleşmediği ülkelerde yolsuzluk olayları aile veya bir sınıfın çıkarları için yapılabilir. Birçok ülkede ise, siyasi partilerin finansmanı da ortaya çıkmaktadır. Her yolsuzluk olayında rüşvet ödenmesi de gerekmez. Örneğin hasta olduğu iddiasıyla izin alan bir kamu görevlisinin tatile gitmesi de bir tür kamu görevinin kötüye kullanılması, yani yolsuzluktur. Bir başbakan veya bakanın doğduğu kasabaya ekonomik programda olmadığı halde havaalanı yaptırması da rüşvet olmadığı halde yolsuzluk olarak kabul edilmektedir.<sup>14</sup>

## 1.2. TEMEL YOLSUZLUK TÜRLERİ

Yolsuzlukların sınıflandırılmasında kullanılan iki temel kriter yolsuzluğun doğası ve boyutudur. Yolsuzluklar da doğasına göre, fazladan çıkar sağlamak için yapılanlar (*paying for benefits*) ve fazladan maliyetten kaçınmak için (*paying to avoid cost*) yapılanlar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Yolsuzlukların bo-

<sup>13</sup> Vito Tanzi, "Corruption Around the World; Causes, Consequences, Scope, and Cures", **IMF Staff Papers** No. 4, Vol. 45, December 1998, s. 565 (559-594)

<sup>14</sup> Nedim Şener, **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, Metis Yayınları, İstanbul, Eylül 2001, s. 17-19

yutuna göre de farklılaşabilmektedir. Yolsuzluklar boyutuna göre, küçük (*petty*) ve büyük (*grand*) yolsuzluklar olarak nitelendirilebilir. Küçük yolsuzluklar düşük ve orta düzeydeki memurların bir tür bahşiş (*tips*) olarak aldığı ufak rüşvetleri tanımlamak için kullanılırken, büyük yolsuzluklar yüksek düzeyli bürokratların ve politikacıların özelleştirmeler ve silah tedariki gibi çaplı kamu ihalelerinde aldıkları rüşvetleri ifade etmektedir.<sup>15</sup>

Küçük yolsuzluklar genellikle ihmal edildiklerinden veya önemsiz sayıldıklarından resmi kayıtlara suç olarak yansımamaktadır. Ama yaygınlık açısından bakıldığında büyük yolsuzluklar ile karşılaştırılamayacak kadar yüksek düzeydedir. Küçük yolsuzlukların birim tutarı ve sıklığı birbirleri ile çarpıldığında topluma verdiği zararın maddi boyutu neredeyse büyük yolsuzluklar ile eş düzeydedir.<sup>16</sup>

Küçük yolsuzlukların mı yoksa büyük yolsuzlukların mı toplum için zararlı olduğu çok anlamlı bir soru değildir. Çünkü bu yolsuzluk türleri birbirlerinin rakibi olarak algılanamaz. Tek tek ülke çalışmalarında ve anekdotlara dayanan delillerde bu ayrımın çok da mantıklı olmadığı ifade edilmektedir. Buna göre büyük ve küçük yolsuzluklar bir arada ve birbirlerinin tamamlayıcı şekilde var oldukları ortaya konabilmektedir.<sup>17</sup>

Yukarıdaki ayrımın ötesinde birçok yolsuzluk türlerinden söz edilebilir. Yolsuzluklar her zaman hukuksal suç niteliği taşımaz. Bazı yolsuzluk türleri ahlaki anlamda eleştirilere konu olabilir. Bu nedenle çeşitli nitelikte ve türdeki yolsuzluklardan söz edilebilir. Aşağıda yolsuzluk türleri çeşitli başlıklar altında sınıflandırılmıştır.<sup>18</sup>

• **Kaçakçılık ve illegal yurtdışı işlemler:** Devletlerin egemenlik sembollerinin başında ulusal sınırlarından geçen ekonomik değeri olan malları kontrol etme yetkisi gelmektedir. Bu yetki gümrükler yardımıyla kullanılmaktadır. Gümrüklerden geçen her mal için değerine veya miktarına bağlı olarak vergilemeye gidilmektedir. Kaçakçılık ve illegal yurtdışı işlemler gümrükleme yoluyla kullanılan bu yetkiyi fiili olarak ortadan kaldıran faaliyetlerdir. Kaçakçılık ve illegal

<sup>15</sup> Suzan RoseAckerman, "The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences", **The World Bank Public Policy for the Private Sector Note** No. 74, 1996, s. 1-4

<sup>16</sup> Petter Langseth, Rick Stapenhurst, Jeremy Pope, "National Integrity Systems", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 128

<sup>17</sup> Paolo Mauro, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", **Finance & Development**, March 1998, s. 13 (11-14)

<sup>18</sup> Bu sınıflandırma aşağıdaki makale temel alınarak yapılmıştır.

Gerald E. Caiden, "Toward a General Theory of Official Corruption", **Asian Journal of Public Administration**, Vol: 10, No: 1, 1988, s. 5 (3-26)



yurtdışı işlemler toplumun genelinin çıkarı için kullanılması gereken kaynakları, kişisel çıkar amaçlı kullanılmasına imkan tanımaktadır. Böylelikle gümrükleme yardımıyla kamusal fon elde edilmesi ve bu fonların kamusal ihtiyaçlar için kullanılması mümkün olmamaktadır. Diğer bir ifade ile kaçakçılık yoluyla toplumsal kaynaklar özel kaynak haline getirilmektedir.

• **Kamusal fonların çalınması:** Kamusal fonlardan yapılan hırsızlığın birçok şekliyle söz edilebilir. Kamuya satılan mal ve hizmetin fiyatının şişirilmesi veya miktarının azaltılması bunların başında gelmektedir. Ayrıca kamudan çalışmadan ücret alınması, özelleştirmelerde bürokratlar ile işbirliği yaparak fiyat manipülasyonlarına girişilmesinden de söz edilebilir.

• **Sahtekarlık, zimmetine para geçirme, hesaplardan şişirilmesi:** Bu tür yolsuzluklara kamu merkezi mali yönetiminin içerisinde ve taşra teşkilatında (saymanlıklar v.b.) karşılaşılmaktadır. Bunların başında çeşitli kayıt ve muhasebe hileleri kullanılarak, mal ve hizmet alınmış gibi gösterilmesi veya mal ve hizmet satıcıları dışındaki kişilere ödeme yapılması gelmektedir. Burada sağlanan çıkar çoğunlukla faaliyeti gerçekleştiren bürokrat ve memurların cebine girmektedir. Üçüncü kişilerin bu tür yolsuzluklardaki etkisi daha marjinaldir.

• **Kamu kaynağının kötüye kullanılması:** Burada bilinçli olarak ve çıkar sağlamak kaygısıyla kamu kaynaklarından gereksiz, faydasız harcama yapılması anlaşılmaktadır. Normalde bütçe talimatları bu tür harcamaları önlemeyi amaçlamaktadır. Ama kamu çalışanları üçüncü kişiler ile birlikte bu talimatları esnetme ve kendi çıkarına yorumlama yoluna gidebilmektedir. Böylelikle ihtiyaç ötesinde ve kamusal yararı düşük harcamalar söz konusu olabilmektedir.

• **Yetki/güçü kötüye kullanma, suistimal:** Kamu görevlileri kendilerine çizilmiş sınırlar içerisinde hareket eden, devlet gücünü ve yetkisini kullanan kişilerdir. Bu kişiler çıkar elde etmek amacıyla, tanımlanmış yetkilerinin ötesine çıkabilmekte veya yetkileri içerisindeki konularda çıkar oluşturacak şekilde irade kullanabilmektedirler. Çok yaygın gözlenen bir yolsuzluk türüdür. Bürokratların kötüye kullanma fiilini işlerken yetkiye ve güce bağlı olarak karşılık beklentileri değişebilmektedir. Bu tür yolsuzlukları önlemenin yolu, kamu çalışanlarının arasındaki yetki ve gücü olabildiğince homojen dağıtmaktır. Belli kişilerde yetki ve gücün toplanması yolsuzluklara kapı aralayabilmektedir.

• **Sindirme, korkutma, şantaj:** Yetki ve güce sahip kamu/özel yöneticileri bazen kendileri kişisel çıkar elde etmese bile yolsuzluklara bulaşabilmektedirler. Burada adı geçen görevlilerin hukuki ve fiili korunmadan uzak olmaları rol oynayabilmektedir. Özellikle organize suç örgütlerine karşı, eğer siyasi iktidarın duyarlılığı eksik ise, kamu görevlilerinin kendilerini kollaması zorlaşmaktadır. Bu bağlamda devlet kurumlarının kendi memurlarına arka çıkmaları bir gerek-



liliktir. Aksi halde bazı bürokratların organize çıkar gruplarına karşı sinmesi söz konusu olacaktır. Benzer bir şekilde kamu görevlilerinin hukuki ve ahlaki eksiklikleri de yolsuzluklara zemin hazırlayabilmektedir. Özellikle belli alanlardaki eksiklikler organize çıkar çevreleri için şantaj amaçlı olarak kullanılabilir.

- **Dolandırıcılık, hilebazlık:** Genelde bu tür yolsuzluk şekli özel kişi ve kurumlarda gözlenmektedir. Özel sektörde çalışan kişilerin kendi şirketlerini veya müşteri/tedarikçilerini dolandırmaları çokça karşılaşılan adli vakalardır.

- **Adaleti yanıltma, suç içeren davranışlar, delillerin karartılması, kanunsuz gecikme, suçun başkasının üzerine yıkılması:** Yolsuzluk her zaman karşılıksız çıkar sağlamak amacıyla yapılmaz. Bazen de cezadan veya suçtan kurtulmak amacıyla yapılabilir. Özellikle yargı bürokrasisinde karşılaşılan yolsuzlukların çoğu adaletin yerine getirilmesini engelleyici davranışlar üzerine yoğunlaşmaktadır. Yargı kararının doğruluğunda kanıtların belirleyici olduğunu söyleyebiliriz. Toplanan bilgi, belge ve delillerin saklanması bu bağlamda kritik öneme sahiptir. Belirli delillerin saklanması yoluyla suçluluğun ispat edilmesi engellenebilmektedir. Adaletin gerçekleşmesini engelleyici diğer bir uygulama zaman aşımı oluşturmak amacıyla yargılama sürecinde gecikmeler meydana getirilmesidir. Böylelikle yolsuzluğun varlığı kanıtlanırsa bile ceza verilmesi mümkün olamamaktadır. Yolsuzluk amaçlı işlemler genelde adaletten kaçınma olarak ifade edebileceğimiz şekilde gündeme gelmektedir. Diğer bir ifade ile kanunların veya usul hükümlerinin boşluklarından yararlanılarak adalet engellenmektedir.

- **Görevlerin ihmal edilmesi veya görevden kaçma, başkalarının üzerinden geçirme:** Kamu çalışanlarının görevlilerini tam olarak yerine getirmemeleleri veya bazı durumları görmezlikten gelmeleri de yolsuzluk üretici mekanizmalar doğurabilmektedir. Bu nedenle bazı kişiler kamu çalışanlarının özellikle görevlerini aksatması/görmezden gelmesi konusunda talepte bulunabilmektedirler. Maddi bir karşılığı olan böyle taleplerin her zaman reddedildiğini söylemek pek mümkün olamamaktadır. Kamu çalışanlarının görevlerini tam olarak yerine getirmelerinin denetlenmediği ve herhangi bir yaptırıma tabi tutulmadığı devletlerde bu yapıların yolsuzluk üretme kapasiteleri fazlaşmaktadır.

- **Rüşvet, haraç, kanunsuz yükümlülük meydana getirme, komisyon alma:** Rüşvet mevcut hukuki prosedürlerin dışında bir işin yapılması, bir işlemin gerçekleştirilmesi için bunun bilerek veya isteyerek yapan yetkili kişiye ödenen aynı ve nakdi karşılıktır. Rüşvette belirleyici olan kural dışı talebini gerçekleştirme çalışan kişidir. Kamu görevlisi bu kişilerin talebine uyumlaşmaktadır. Burada karşılıklı rıza ve çıkar söz konusudur. Haraç ise, daha çok hukuki süreçle-

rin dışında olan bir işi yaptırabilmek için, yetki sahibi görevlilere istenmeden (zorla) sağlanan menfaatleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Haraçta hizmet talep eden kişi ve kurumların rızası haricinde, bu hizmeti gerçekleştirecek kişinin zorlaması söz konusudur. Aksi halde hizmetin zamanında ve istenilen kalitede yerine getirilmemesi, kanunsuz yükümlülüklerin ve zorlukların çıkarılması gündeme gelebilecektir. Rüşvet ve haraç doğrudan yolsuzluğu çağrıştıran ifadeler olduğu için genelde taraflarca komisyon olarak adlandırılmaktadır.

• **Seçimlerde hile yapmak, oyların ve seçim bölgelerinin manipülasyonu:**

Siyasi yolsuzluklar siyasi güç elde edilmek amacıyla yapılmaktadır. Siyasi güce sahip olmak hükümet etme yetkisine ulaşmanın en önemli yoludur. Hükümet etme yetkisi aynı zamanda kamusal kaynakları hukuki sınırlar içerisinde istediği gibi kullanma imkanı da sunmaktadır. Böyle olunca siyasi gücün elde edilmesinde seçim sistemi ve süreçleri belirleyici konuma gelmektedir. Her ne olursa olsun yolsuzluk amaçlı siyasi güç elde etme çabası seçim hilelerini de beraberinde getirmektedir. Bu hileler oyların ve sandıkların değiştirilmesine kadar uzanabilmektedir. Ayrıca seçim bölgelerinin kendi adayının kazanacağı şekilde belirlenmesi de gündeme gelmektedir. Siyasi yolsuzluklardaki temel amaç ekonomik yolsuzluk yapabilmek için gerekli altyapıyı oluşturmak olarak da nitelendirilebilir.

• **İçeriden öğrenilen ve gizli bilginin kötüye kullanılması, kayıtların yanlışlanması:** Özellikle finansal piyasalarda bilgiye erişim önceliği karlılığı arttıran önemli öğelerden biridir. Bu nedenle şirketler ve bankalar ile ilgili bilgilerin açıklama prosedürlerin dışında belli kişilere ulaştırılması, bu kişileri diğer yatırımcıların önüne geçirmekte ve gelir elde etme fırsatı sunmaktadır. Aynı şey kamu tarafından üretilen bazı bilgiler için de söz konusu olabilmektedir. Örneğin enflasyon verisine daha erken ulaşan bu yatırımcı beklentileri ile enflasyon arasındaki olumlu veya olumsuz farktan gelir elde etmesi mümkündür. Aynı zamanda kişi ve kurumlara ait bilgiler ticari gizlilik taşımaktadır. Çünkü bu bilgiler rakipleri tarafında rekabeti ihlal edici bir şekilde kullanılabilir. Bu bilgileri maddi menfaat karşılığında satılması özel sektörde karşılaşılan yolsuzluklar içinde önemli bir yer tutabilmektedir. Ayrıca belli ve kesin bilgilerin çıkar amaçlı olarak yanlışlanması da yolsuzluklara kaynaklık edebilmektedir.

• **Kamu işletmelerinin, mülklerinin ve lisanslarının yetkisiz satışı:** Kamuya ait işletmeler, gayri menkullerin ve doğal kaynakların işletme hakları devletin varlık stoklarını oluşturmakta, bilançosunun aktifinde yer almaktadır. Bu varlıkların özelleştirilmesi, kişi ve kurumlara kiralanması mevcut kanuni çerçeve içerisinde mümkün olabilmektedir. Ama pratikte yürütmenin siyasi tasarrufu ile veya bürokratik takdire bağlı olarak yetkisiz olarak bu işlemlerin yerine getirilmesi gündeme gelebilmektedir. Bu tür işlemlerde ciddi düzeyde maddi gelir

meydana getirebilmektedir. Getiri düzeyinin büyüklüğü ile orantılı olarak, yolsuzluğa yatkın girişimcilerin ilgisi bu alanlara yoğunlaşabilmektedir. Oluşan rantın büyüklüğü girişimci-bürokrat-politikacı üçgeninde çıkar ağlarının şekillenmesine ve kamu varlıklarının yetkisiz olarak satışına imkan tanımaktadır.

• **Borçlanmaların, anlaşmaların, satışların, tedariklerin ve düzenlemele-  
rin manipülasyonu:** Gerek özel kesim gerekse kamu kesimi faaliyetlerini sürdürebilmek için mal ve hizmet alır, satarlar, anlaşmalar imzalarlar, borçlanmalara gider, yetkisi dahilindeki alanlarda düzenlemeler yaparlar. Yukarıda sayılan işlevleri yerine getiriyor iken görevlerinin gereği olarak kamusal veya firma menfaatini ön planda tutarak hareket etmeleri gerekir. Bunun aksine davranış kalıpları gösterenler görevini hakkıyla yerine getirmemiş olurlar. Bahse konu olan ekonomik faaliyetler yolsuzluk üretmeye elverişli bir yapı arz etmektedir. Faaliyetleri yöneten görevliler kendi amaçları veya kişisel kazancı için dürüstçe olmayan yöntemlere başvurabilirler. Manipülasyonda denilen bu muvazaalı işlemler kamunun veya firmanın çıkarının yöneticiler tarafından zedelenmesine yol açmaktadır.

• **Vergiden kaçınma:** Vergi mevzuatındaki boşluklardan ve eksikliklerden yararlanarak vergi ödememek vergiden kaçınma olarak tanımlanabilmektedir. Vergi kaçakçılığı cezai yaptırıma tabi suç iken, vergiden kaçınmada herhangi bir yaptırım söz konusu değildir. Hukuken suç olmasa bile vergiden kaçınma ile ahlaken sorunlu bir alana girilmektedir. Vergiden kaçınma ile esasen vergi yükü diğer mükelleflerin üzerine yıklanmaktadır. Böylelikle bir tür yolsuzluğa neden olunmakta, diğer vergi mükelleflerinin hakkı gasp edilmektedir. Vergiden kaçınma yoluyla rekabet avantajı sağlanması söz konusu olabilmektedir. Vergi idaresindeki yolsuzlukları azaltmak amacıyla yapılacak uygulamaların hem vergi kaçakçılığını hem de vergiden kaçınmayı engelleyici nitelikte olması gerekir. Aksi halde vergilemedeki etkinlik ve adaletin sağlanması pek mümkün olamamaktadır. Vergi mükelleflerinin zihninde vergiden kaçınma yoluyla adaletsizlik yaratıldığı hissini uyanması, vergiye uyumu zorlaştıracaktır. Vergiden kaçınma geniş toplum kesimlerince bir tür yolsuzluk olarak algılanmamaktadır. Bu da mükelleflerin çok kolay mevzuattaki eksiklikleri değerlendirme yoluna gitmelerine yol açmaktadır. Vergiden kaçınma yapılırken, mali müşavirlerden profesyonel anlamda destek alınması da gündeme gelmektedir.

• **Kandırma, kayırma, nüfus/iltimas tüccarlığı:** Kandırma başkasını mevcut gerçekliğin haricinde bilgilendirmek fiilini ifade etmek için kullanılmaktadır. Kandırma ikili ve çok taraflı ilişkilerde, bir tarafın diğer taraflardan haksız kazanç sağlamak amacıyla yapıldığında yolsuzluk kapsamında değerlendirilebilmektedir. Kayırma ise, bir konuda yetkiye sahip görevlilerin, eşit mesafede

durmak zorunda oldukları kişilere karşı farklı güdüler ile farklı yakınlık derecelerinde hareket etmesidir. Bu güdülerden en önemlisi kişisel çıkar sağlamaktır. Kayırma sonucu aynı hizmeti talep eden üçüncü tarafların bu hizmetlerden daha az yararlanması gündeme gelmektedir. Yetkililer tarafından sunulan hizmetin kıtlığı ve ekonomik değeri kayırma sonucu ortaya çıkan adaletsizliğin düzeyini belirlemektedir. Kayırma belli bir ekonomik çıkar sağlamak amacıyla yapılsa da yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Nüfus tüccarlığı ise, daha çok kamuya ait yetkilere, daha az da toplumsal saygınlığa dayalı olarak meydana gelebilmektedir. Bir kişi veya kurumun diğer kişiler üzerindeki etkinliğini kullanarak, haksız kazanç sağlaması mümkündür. Bu çıkardan nüfuzunu kullandıran kişilerin pay alması kurumsal bir yolsuzluk mekanizmasına işaret etmektedir.

• **Uygun (değeri yüksek) hediyelerin, ücretlerin, eğlencelerin, aynı ve nakdi fayda sağlayıcı imkanların kabul edilmesi:** Yolsuzluk yaparak kişisel çıkar sağlamanın bir çok türünden bahsedilebilir. Bunların en bilinen hali, rüşvet olmasına rağmen, hediye/armağan almak veya kişilerin ürettiği ve sattığı mal ve hizmetlerin değerinin çok ötesinde ödeme yapmaktır. Bu durumda rüşvet alınan mal ve hizmet bedelinin içerisine yedirilmektedir. Normalde herhangi bir hukuksuz davranış içermeyen ilişki gibi görülse bile, piyasa fiyatının çok ötesinde kişiye ödeme yapılması belli bir muvazaaya işaret etmektedir. Küçük çapta yolsuzlukların karşılığı genellikle hediye şeklinde veya kişinin tercih ettiği bir eğlencenin karşılıksız (ısmarlanması) sunulması şeklinde ödenmektedir. Aile ve dostluk ilişkilerin dışında bir kişinin diğer bir kişiye karşılıksız olarak aynı ve nakdi fayda sağlaması normal bir durumu ifade etmez. Böyle bir durumun varlığı karşılığın ancak yolsuzluk yaratmak yoluyla ödeneceği şüphesini oluşturmaktadır.

• **Organize suçlar ile ilişki kurulması:** Yolsuzluk düzeyini sürekli kılan en önemli etken organize ve örgütlü bir biçimde yapılmasıdır. Bu tür yolsuzlukların önlenmesi çok zor ve uzun zaman almaktadır. Çünkü yolsuzluğu yapan bir kısım kişilerin engellenmesi sorunu çözmektedir. Organize yolsuzluklarda, süreçlerin her aşamasında görev alan kişiler bundan pay aldıklarından dolayı, kurumsal yapının tümünü kapsayan bir mücadele stratejisi geliştirilmelidir. Organize yolsuzlukların yapılabilmesinde siyasetçi-bürokrat(sivil ve askeri)-iş adamı suç ayaklarının kurulması gereklidir. Bu ilişkiler aynı zamanda adli kovuşturmalara karşıda bir güvence oluşturmaktadır. Yolsuzluk ağının yaygınlaşması kamu gücünü bir şekilde de ağın bir parçası haline getirmektedir. Özellikle yargı bürokrasisinin organize ilişki ağları ile bağlantılarının bulunması bu anlamda ciddi risktir. Örgütlü suç ve yolsuzluklar ile ancak örgütlü bir biçimde özel yetkilerle donatılmış birimlerce mücadele edilebilir.

• **Eş dost kayırmacılığı, suçların ört-bas edilmesi:** Gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan yolsuzlukların içerisinde eş-dost kayırmacılığı ve suçların ört-bas edilmesi ciddi yer tutmaktadır. Çünkü bu tip ülkelerde hukuksal, siyasal ve ekonomik altyapı tam olarak şekillenmediğinden dolayı kişiler kurumsal ilişkilerden çok eş-dost-akraba ilişkilerine güvenmektedirler. Bu ilişkilerin sürdürülmesi toplumdaki diğer insanlara karşı yakın çevrenin kollanmasını, ekonomik çıkarların bunlara yönlendirilmesini ve herhangi bir suç ortaya çıktığında ise, bunun ört-bas edilmesini gerektirir. Ancak böylelikle kişinin yakın çevresi ile arasındaki organik ilişkisini sürdürülebilmesi mümkün olmaktadır. Bu mekanizmalara üye olan her kişi üretilen çıkardan belli ölçülerde pay almakta ve diğerlerinin lehine çıkar üretebilmektedir. Bu yapıların yolsuzluk üretme kapasitesi organik ilişkilerin sıklığına göre değişebilmektedir.

• **Vurgunculuk, karaborsa işlemleri:** Bir mal ve hizmetin arzının kısılması veya o mala veya hizmete olan talebin fazlaşması malın fiyatında artışlara yol açmaktadır. Eğer talebe bağlı olarak fiyat artışlarını engelleyici mekanizmalar söz konusu ise, mal ve hizmetin karaborsaya düşmesi gündeme gelebilmektedir. Engelleyici mekanizmaların başında fiyat sabitlemeleri, azami fiyat ve narh uygulamaları gelmektedir. Bu durumda malı arz edenler, hukuken satmakla mükellef oldukları fiyattan sunmayacaklar ve malları stoklamaya veya tezgah altından daha yüksek fiyatla satma yoluna gideceklerdir. Ancak bu şekilde gerçekleştirilen arz, malın serbest piyasa fiyatına nazaran yakalanma riski içerdiği için daha pahalı bir düzeyde satılacaktır. Kıtlık ve savaş zamanlarında karaborsa işlemleri yoluyla yüksek karlar elde etmek vurgunculuk yapmak mümkün olabilmektedir. Karaborsa işlemleri ve vurgunculuk gerek hukuksal gerekse ahlaki olarak suç kategorisindedir. Bu tür yolsuzlukların yanlış iktisat politikalarının bir sonucu olarak meydana geldiği de iddia edilmektedir.

• **Kanunsuz olarak kişilerin ve kurumların izlenmesi, haberleşmelerin ve özel bilgilerin kötüye kullanılması:** Kişiler ve kurumlara ait bilgiler ticari sır kapsamında değerlendirilebileceği gibi, özel hayatın korunması kapsamında da gizliliğe sahiptir. Bu bilgilerin yasal bir takip haricinde izlenmesi, hukuken suçtur. Kişi ve firmalar hakkında özel bilgilere sahip olunması hem rekabet avantaj sağlayacak, hem de bunlara şantaj fırsatı sunabilecektir. Bu nedenle özel bilgilere sahip olunan kişi ve kurumdan çıkar sağlanması gündeme gelebilecektir. Bu bağlamda özel bilgilerin kötüye kullanılması yolsuzluklara kaynaklık edebilmektedir.

• **Çalışılan kuruma ait malların, kırtasiyelerin, iletişim araçlarının, ikametgâhların kötüye kullanılması:** Bu tür yolsuzluklar hem kamu sektöründe hem de özel sektörde gözlenebilmektedir. Çalışanlara emanet edilen ve kullanımına sunulan bu malların iş ile ilgili olarak kullanılacağı öngörülmektedir. Ça-

lışanların bir kısmının bu imkanları yaptıkları işten bağımsız olarak kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları söz konusu olabilmektedir. Böylelikle yapılan esasen kurumun imkanlarının kişiselleştirilmesidir. Genelde bu tür yolsuzluklar toplum tarafından normal karşılanabilmekte, çok da büyük bir yaptırıma tabi tutulmamaktadır.

### 1.3. YOLSUZLUK DÜZEYİNİN BELİRLENMESİ

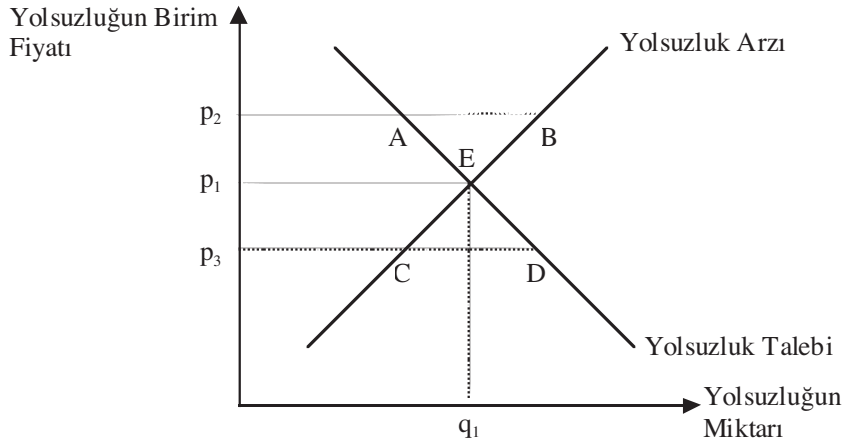
Yolsuzluk düzeyinin belirlenmesinde arz talep düzeyi belirleyici olmaktadır. Bu analiz etik kaygılardan bağımsız olarak şekillenmektedir. Her toplumda yolsuzluğu talep eden ve arz eden kişi ve kurumların varlığından söz edilebilir. Yolsuzluğu talep ve arz edenler bu süreçlerden çıkar sağlayanlardır. Yolsuzluğun talep edenlere maliyeti ise, arz edenlere sağlanan nakdi ve gayri nakdi menfaatlerin bütünüdür. Yolsuzluğu arz edenlerin genelde kamu çalışanları olduğu kabul edilir. Esasen çalıştığı (özel veya kamu) kurumdaki yetkisini kullanarak karşı tarafa belirli bir getiri karşılığında haksız menfaat sağlayan herkesin yolsuzluk arz ettiği ifade edilebilir. Bu yetki öncelik sağlamak, maliyeti düşürmek, faydayı yükselmek şeklinde olabilmektedir. Yolsuzluk düzeyi ile bunun karşılığında elde edilen haksız kazanç arasında doğrusal bir ilişkinin varlığı gözlenebilmektedir. Yolsuzluk birim tutarı arttığında arz edilen yolsuzluk da yükselmektedir. Aynı zamanda yolsuzluk hizmetini arz edenlerin azalması, fiyatı yükselten diğer bir etkidir. Yolsuzluk arz edenlerinde hiç kuşkusuz bir maliyeti söz konusudur. Bu maliyeti, yakalanma riski, ceza miktarı, işten atılma, konumunu kaybetme veya kızağa alınma şeklinde olabilmektedir. Yolsuzluk maliyetinin artması, bunu arz edenlerin fiyat (rüşvet) yükseltmesine neden olabilmektedir. Yolsuzluğun birim tutarı azaldığında, arz edenler tarafından sunulan yolsuzluk birim miktarı azalacaktır.

Yolsuzluk arzı ve yolsuzluk talebi eğrilerinin birbiri ile kesiştikleri noktada (E noktası) denge yolsuzluk düzeyi oluşacaktır. Burada denge yolsuzluk birim fiyatı  $p_1$ 'e denge yolsuzluk miktarı  $q_1$ 'e karşılık gelmektedir. Yolsuzluk arz edenler  $p_1$ 'den daha yüksek bir birim fiyat ile (örneğin  $p_2$  gibi) hizmetlerini satmak istediklerinde, yolsuzluk talebi buna bağlı olarak kısılacak ve AB kadar bir arz fazlası ortaya çıkacaktır. Bu durumda yolsuzluk arz edenlerin sunum miktarlarını kısmaları gündeme gelecektir. Bunun tersi durumda ise; yani  $p_3$  fiyatında, yolsuzluk talebi yolsuzluk arzını aşacak ve CD kadar bir talep fazlası oluşacaktır. Talep fazlası nedeniyle yolsuzluk birim tutarı artmaya başlayacak ve E noktasına yakınsayacaktır.

Yolsuzluk talep edenler bundan sağladıkları haksız kazancı ençoklamak isterler. Yolsuzluk karşısındaki ödedikleri bedel talep edenleri sağladığı menfaati azaltıcı etki yapan ana unsurdur. Yani ödenilen rüşvet miktarının artması, yol-

suzluk talep miktarını azaltacaktır. Çünkü yolsuzluk yapmak, normal şekilde hareket etmeye nazaran çekiciliğini kaybedecektir. Bu durumda yolsuzluk talep eğrisinin negatif eğimli bir eğri olduğu sonucuna varılabilir.

### Grafik 1. Yolsuzluk Düzeyinin Belirlenmesi



Denge rüşvet ve yolsuzluk düzeyinin belirlenmesindeki diğer bir unsur arz ve talep eğrilerinin esnekliğidir. Bu esneklik, rüşvet miktarındaki nispi değişimin yolsuzluk talep ve arzındaki nispi değişmeye oranı şeklinde de ifade edilebilir. Diğer bir söyleyiş ile rüşvetteki artış ve azalışlara karşı yolsuzluk arz ve talep edenlerin duyarlılığını gösterir. Bu duyarlılığın fazla olması arz ve talep eğrisini yatay eksene yaklaştıracak ve yolsuzluk düzeyinde önemli farklılaşmalara yol açacaktır. Eğer yolsuzluk arz ve talep eğrisinin esnekliği düşük ise, eğriler dikey eksene yaklaşacak, rüşvetteki artış ve azalışların yolsuzluk düzeyine etkisi kısıtlı düzeyde meydana gelecektir.

Yolsuzlukla mücadele yoluyla denge yolsuzluk düzeyinin azaltılabileceği söylenebilir. Ama her mücadele programının bir maliyeti olduğu da unutulmamalıdır. Örneğin kamuda ücret artışları ile yolsuzluk düzeyi azaltılabileceği bilinmektedir. Ama bu mücadele gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının artmasına yol açabilmektedir. Böyle olunca belli bir yolsuzluk düzeyine katlanmak rasyonel hale gelebilmektedir.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Daron Acemoglu, Thierry Verdier, "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, Vol: 108, 1998, s. 1382 (1381-1403)



#### 1.4. YOLSUZLUĞUN BİR MODEL ÇERÇEVESİNDE AÇIKLANMASI

Bu bölümde yolsuzluk basit bir model<sup>20</sup> çerçevesinde açıklanacaktır. Modelde, devletin ürettiği bir kamu hizmeti vardır. Bu kamu hizmetinin üretimi, kullanımı, satımı ve denetlenmesi bürokrasi aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Analize konu kamu hizmetinin homojen olduğu varsayılmaktadır. Devlet kamu hizmetinin tek üreticisi olduğundan dolayı tekelci piyasadaki fiyat oluşum süreçleri geçerli olmayacaktır. İlişkilerin gösterimi amacıyla aşağıdaki grafiklerden yararlanılmaktadır.  $D$  talep edilen kamu hizmeti miktarını ve aynı zamanda ortalama hasıla ve dolayısıyla hizmetin fiyatını göstermektedir. Kamu hizmetinin sunumu ile sorumlu bürokrasi sunum miktarını sınırlama, sunum süresinde gecikmelere yol açma ve kalitesi ile oynama, hatta bu hizmetin üretimini kesme imkanına sahiptir.

Bürokrasinin bu tür davranış kalıpları göstermesinin nedeni hizmet arzı yoluyla kendine bireysel çıkar sağlamak veya rüşvet alabilecek pozisyon yaratmaktır. Bunu yaparken soruşturmaya uğramak veya cezaya muhatap olmak gibi bir korkuları olduğu da söylenemez. Çünkü amirlerinin de aynı güdü ile hareket ettikleri ve benzer süreçlerin içinde oldukları yaptırımların güçsüz olduğu farz edilmektedir.

Optimal fayda sağlaması bazında kamusal hizmetin fiyatı  $p$  olarak belirlenmiştir.  $p$  kamusal hizmetin üretim maliyetleri ile bağımlı olarak marjinal maliyete karşılık gelmektedir. Diğer bir ifade ile kamu ürettiği hizmeti maliyetinden kar amacı gütmeyen vatandaşlara sunmaktadır.  $p$  fiyattan satılan kamusal hizmet devlet hazinesine  $PAKL$  kadar bir gelir meydana getirecektir. Fiyat düzeyine bağlı olarak talep edilen kamusal hizmet miktarı ve hazine geliri değişebilecektir.  $b$  ise, bürokratlar tarafından istenen rüşvet düzeyini göstermektedir.

Burada iki farklı durumdan söz edebiliriz. Birincisi bürokrasinin kamu hizmetini satışını zorlaştırıp, hizmet fiyatı ( $p$ ) dışında ve buna ek olarak ( $b$ ) kadar rüşvet talep etmesidir. Buna hırsızlıksız yolsuzluk (*corruptin without theft*) denilmektedirler. İkincisinde ise, kamu hizmetinin resmi fiyatı hiç ödenmeden, bürokratlara verilen rüşvet yardımıyla tüketicinin resmi fiyatın altında bir maliyetle hizmete sahip olunmasıdır. Bu da hırsızlıklı yolsuzluk (*corruptin with theft*) olarak isimlendirilmektedir. İki durum aşağıda örnekler yardımıyla incelenmektedir.

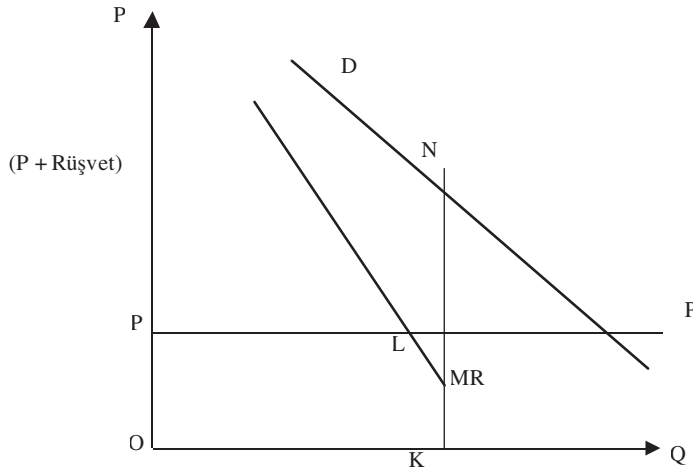
<sup>20</sup> Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol: 108, No: 3, 1993, s. 599-617

### 1.4.1. Hırsızlıksız Yolsuzluk

Burada üretilen ve satılan kamu hizmeti ithalat kotaları veya pasaport verilmesi olsun. Bu hizmetler karşısında kamu otoritesi pasaport harcı veya ithalat kota harcı talep etmektedir. Bürokratlar kota kısıtının varlığı veya pasaport için gerekli süreçlerin ve belgeleri karmaşık olması nedeniyle tüketicinin bu hizmeti resmi fiyatından almasını zorlaştırmakta, hatta engellemektedirler. Tüketicilerin alternatif maliyetlerinin varlığı durumunda rüşvet verme durumunda kalmaları söz konusu olabilmektedir. Burada rüşvet kamu hizmetin üzerinde alınan bir tür dolaylı vergi statüsüne gelmektedir. Ama bu vergi devlet tarafından değil bürokratlar tarafından toplanmaktadır

Hırsızlıksız yolsuzluk durumunda aşağıdaki grafikte görülebileceği gibi tüketiciler  $p+b$  kadar fiyat ödemekte, karşılığında ise,  $OK$  kadar ithalat kotası veya pasaport hizmeti satın alabilmektedirler.  $p$  aynı zamanda marjinal maliyete karşılık geldiğinden, marjinal hasılayı kestiği nokta ile ortalama hasılayı gösteren talep doğrusunu kestiği nokta arasındaki alan, bürokratik sağladığı haksız kazancı göstermektedir. Kamu hizmetini satın alan vatandaşların toplam maliyeti ( $OKMN$ ) ise, hizmetin resmi maliyeti ( $POKL$ ) artı bürokratik rüşvet ( $PLMN$ ) kadardır. Bürokratik rüşvet alanı memurların rüşvet almak nedeniyle katlandıkları marjinal maliyetin rüşvet nedeniyle elde ettikleri marjinal gelire eşitlendiği noktaya kadar genişleyebilecektir. Bu nedenle rüşvet dahil fiyat her zaman hizmetin resmi fiyatının üzerinde gerçekleşecektir. Kamu hizmetlerinde arz kısıtının varlığı durumunda rüşvet oluşacak fazladan talebi emilmesine yardımcı olacak ve piyasa dengeye gelebilecektir.

**Grafik 2. Hırsızlıksız Yolsuzluk**

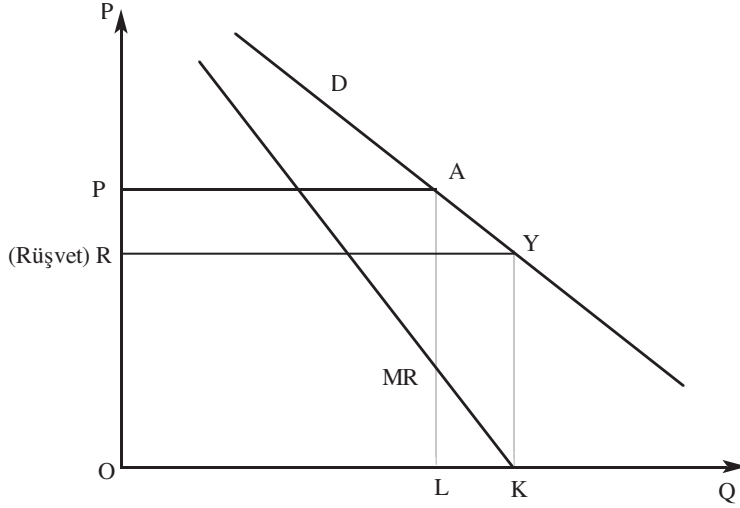


Kaynak: Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol: 108, No: 3, 1993, s. 602

### 1.4.2. Hırsızlıklı Yolsuzluk

Hırsızlıklı yolsuzluk durumu ise aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. Burada bürokrat tarafından bir kamu hizmeti satışı yapılmakta ve bu satış devlet kayıtlarında gösterilmemektedir. Diğer bir ifade ile hazineye hizmet satışından dolayı bir gelir kaydedilmemekte, satış saklanmaktadır. Bürokrat satıştan elde edilen gelirin tamamını kendine almaktadır. Satış fiyatı ise, rüşvet düzeyine eşit olmaktadır. Bürokratin yaptığı gizli satış fiyatı, kamu hizmetinin resmi satış fiyatından düşük belirlenmektedir. Bu durum kamu hizmetini satın alan kişinin de işine gelmektedir. Böylelikle kamu hizmetine daha ucuz bir maliyetle ve hızlı bir şekilde sahip olabilmektedir. Bürokratin marjinal maliyeti ise, sıfır olarak gerçekleşmektedir. Bürokratin rüşvet nedeniyle elde ettiği haksız kazanç (*OKRY*) alanına karşılık gelmektedir. Hizmete ödenmesi gereken resmi fiyat ise, (*OLPA*)'nin alanı kadardır. Rüşvet nedeniyle kamu hizmetinin vatandaşa olan maliyeti düşmekte, bu da hizmete olan talebi yükseltmektedir.

Örnek olarak gümrüklerde mal kontrolü yapan memurun davranışı gösterilebilir. Yurtdışından gelen ekonomik değere sahip her mal gümrükleme tabi tutulmaktadır. Uygulanan rejime göre spesifik veya ad volarem bir gümrük vergisi söz konudur. Vatandaş da vergiyi ödeyip malı yurtiçine sokabilir. Hırsızlıklı yolsuzluk durumunda ise, vatandaş gümrük vergisinin altında bir değeri gümrük kontrolörüne ödeyerek, malı yurtiçine sokabilmektedir. Burada gümrük kontrolörü gümrük vergisinden daha düşük bir haksız kazanç elde etmektedir. Vatandaş resmi gümrük vergisinden daha az bir maliyet ile malını yurtiçine sokabilmektedir. Burada tarafların karşılıklı olarak faydalarının en çokladığı gözlenmektedir. Hırsızlıkla yolsuzluk durumunda bürokrat-vatandaş arasında doğan karşılıklı çıkar ilişkisi yolsuzluğun ortaya çıkmasını engellemektedir. Çünkü yolsuzlukların ortaya çıkması ve yargıya intikal etmesi genelde çıkar çatışmasının varlığını gerektirmektedir. Yukarıdaki işlemde zararlı çıkan ise, kamu hazinesidir. Gümrük yükümlülüklerinin toplamı kadar bir gelirden mahrum kalmaktadır. Bu gelirden mahrum kalma orta ve uzun dönemde kamu hizmeti arzı için gerekli kaynakların kısılmasına ve hizmet alımında dışlama ve kalabalıklaşma etkilerinin ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

**Grafik 3. Hırsızlıklı Yolsuzluk**

Kaynak: Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol: 108, No: 3, 1993, s. 603

Bürokratların aldıkları rüşvet miktarı ile kovuşturmayaya uğrama ve ceza alma arasında bir ilişkiden söz edilebilir. Eğer kovuşturmayaya uğrama ve cezaya maruz kalma riski rüşvet düzeyinden bağımsız ise, bürokratlarca talep edilen rüşvet miktarı nispeten istikrarlı seyredecektir. Alınabilecek rüşvet miktarı bürokratların ve kamu hizmetinin sunumunda, satışından denetlenmesinde sorumlu olma motivasyonlarını da etkileyebilecektir. Eğer bürokratların atandıkları kamu hizmetleri rüşvet üretebilme kapasitesine sahip değilse veya sınırlı ise, o bürokratik kadroya olan talep azalacaktır. Tersisi durumda ise, bürokratlar o pozisyonu elde edebilmek için birbirleri ile yarışacaklardır. Diğer bir ifade ile alacakları rüşveti en çoklamak için bürokratlar arasında pozisyon rekabeti yaşanacaktır. Hırsızlık ile yolsuzluk kamu hizmeti tüketicilerinin kendi aralarındaki rekabetini engellemektedir. Kamu hizmetlerinin bir çoğu özel mal ve hizmet tedarikinde girdi olarak kullanılmaktadır. Girdi olarak kullanan kişi ve kurumların bir kısmı, kamu hizmetini resmi fiyatından satın alırken, diğer bir kısmı da resmi fiyatın altında bir rüşvet ile satın alabilmektedir. Bu durumda resmi fiyattan satın alanlar ile rüşvetle satın alanlar arasında maliyet farklılaşması ortaya çıkacaktır. Bu maliyet farkları yolsuzluk yapan kişi veya kurumlara ciddi ölçüde avantaj sağlayacak, diğerlerinin ise piyasadan dışlanıp iflas etmelerine bile yol açabilecektir. Bu nedenle hırsızlık ile yolsuzluğun rekabet eşitsizliği yarattığı söylenebilir. Hırsızlıksız yolsuzlukta ise, benzer sapırtıcı etkilerin genelde görülmediği ifade edilebilir.<sup>21</sup>

21. Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption....", a.g.e., s. 603-604

### 1.4.3. Yolsuzluğun Endüstriyel Organizasyonu

Yukarıdaki model bir kamu hizmetinin bütünüyle tek bir kamu otoritesi tarafından üretildiğinde ve satıldığında geçerli olmaktadır. Markos dönemi Filipinler ve komünist rejimdeki Sovyetler Birliği modele yaklaşan örneklerdir. Rüşvet rejiminin en altından en üstüne kadar dikey bir yapılanma göstermektedir. Bu yapılanmanın içerisindeki bir birimin toplam iradeden bağımsız hareket etmesi düşünülemez. Bu nedenle tek otoritenin yolsuzluk karşısındaki davranış kalıbına benzer bir sonuç doğar. Aynı şekilde komünist rejimdeki Rusya'da rüşvet yapılanması yerel komünist partinin mutlak otoritesi altında ve farklı kamu birimlerinin tek otorite tarafında kontrol edildiği şekilde meydana gelmektedir.

Ama gerçek hayatta birçok kamu hizmeti birbirini tamamlayıcı birçok bağımsız kamu otoritesi tarafından üretilmektedir. Örneğin bir yerde eczane açabilmek için, Sağlık Bakanlığı'ndan, ecza odasından, valilikten, belediyeden, itfaiyeden, v.b. birçok kamu otoritesinde izin almak gerekmektedir. Bu durumda hırsızlık-sız yolsuzluk süreçlerinin şekillenmesi farklılaşabilmektedir.

Tekel gibi davranan (*joint monopolist agency*) iki farklı kamu otoritesi tarafından arz edilen ve birbiri ile tamamlayıcı (*complementary*) özelliğe sahip kamu hizmetinin üretildiğini farz edelim. Bu iki hizmetin rüşvet dahil fiyatı  $p_1$  ve  $p_2$  olsun. Bu rüşvetler ile  $x_1$  ve  $x_2$  kadar kamu hizmeti satılmış olsun. Sözü geçen kamu hizmetlerinin marjinal maliyeti ise,  $MC_1$  ve  $MC_2$  ile gösterilsin. Birim başına rüşvet ise,  $p_1 - MC_1$  ve  $p_2 - MC_2$  diye ifade edilsin. Kamu hizmetlerinin satışından elde edilen gelir ise  $MR_1$  ve  $MR_2$  ile ifade edilsin. Yukarıdaki koşullar altında tekel gibi davranan iki kamu otoritesi için rüşvet dahil fiyat  $p$  aşağıda gösterilebilecektir.<sup>22</sup>

$$MR_1 + MR_2 dx_2 / dx_1 = MC_1$$

Kamu hizmeti birbiriyle tamamlayıcı özellik gösterdiğinden dolayı  $dx_2 / dx_1 > 0$  ve  $MR_1 < MC_1$  ile optimum sonuca erişilecektir. Bu durumda 1. hizmetten alınan rüşvet düşürüldüğünde 2. hizmette olan talep artacak bu da 2. hizmetten alınan rüşvetin yükselmesi sonucunu doğuracaktır. Buna bağlı olarak tekel gibi davranan iki farklı kamu otoritesi alacağı toplam rüşvet miktarını optimize etmeye çalışacaktır.

İkinci alternatif ise, farklı kamu hizmeti üreticilerinin tekel gibi davranmayıp bağımsız hareket ederek rüşvetini ençoklamaya çalışmasıdır. Bu durumda kamu hizmeti üreten her bir otorite kendi rüşvetini düşüneceği ve üretim kararını diğerinin rüşvetini düşünmeden ortaya koyacağı için  $dx_2 / dx_1$  sıfır olacaktır. Her

22. Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption....", a.g.e., s. 606

bağımsız üretici birim için optimum koşul  $MR_1 = MC_1$  'dir. Bağımsız kamu hizmeti üreticisi bürokrasi rüşveti yükselttiğinde diğerinin talebini düşürecek ve ona zarar verecektir. Sonuçta ise hem bağımsız kamu hizmeti üreticisi bürokrasinin her biri (daha az rüşvet şeklinde) hem de kamu hizmetini satın alan kişi ve kurumlar (daha az kamu hizmetini daha fazla rüşvet ödeyerek) bundan zarar göreceklerdir.

Kendi rüşvet düzeyini ençoklamak isteyen kamu üretici birimi fazlalaştıkça ve rüşvet piyasasına giriş kolaylaştıkça bu durum daha da kötüleşecektir. Sonuçta piyasaya ne kadar fazla kamu otoritesi girerse, tüketiciler tarafından satın alınan kamu hizmeti azalacak ve buna bağlı olarak rüşvet o kadar düşecektir.

Üçüncü alternatif ise, çeşitli tamamlayıcı kamu hizmetlerinin sunan iki ya da daha fazla kamu idari biriminin bulunması ve ürettiği hizmetlerin genel kabul görür nitelikte olmasıdır. Buna en iyi örneklerden biri Amerika Birleşik Devletlerinde sürücü ehliyeti veya pasaport hizmetinin farklı şehirlerde ve eyaletlerde satın alınmasıdır. Eğer *A* eyaletinde ehliyet veya pasaport alma daha fazla rüşvete tabi ise, vatandaşlar rüşvetin olmadığı veya daha az olduğu *B* eyaletinden bu hizmet satın alabilirler. Böylelikle rüşvetin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi gündeme gelecektir. Burada kamu hizmeti sunan otoritelerin birbirleri ile rekabeti sonucunda oluşan bir yapı söz konusudur.

Sonuç olarak üçüncü alternatifte rüşvet en düşük, birinci alternatifte orta düzeyde, ikinci alternatifte ise en yüksektir. Buna karşılık birincisinde elde edilen toplam (rüşvet) hasıla(sı) ikincisine nazaran daha yüksek olacaktır.<sup>23</sup> Tamamlayıcı kamu hizmeti üreten birimlerin birbirleri ile koordineli hareket etmeleri rüşvet gelirlerini arttırmaları bakımından belirleyici olabilmektedir.

### 1.5. YOLSUZLUK DÜZEYİNİN FARKLILAŞMASI

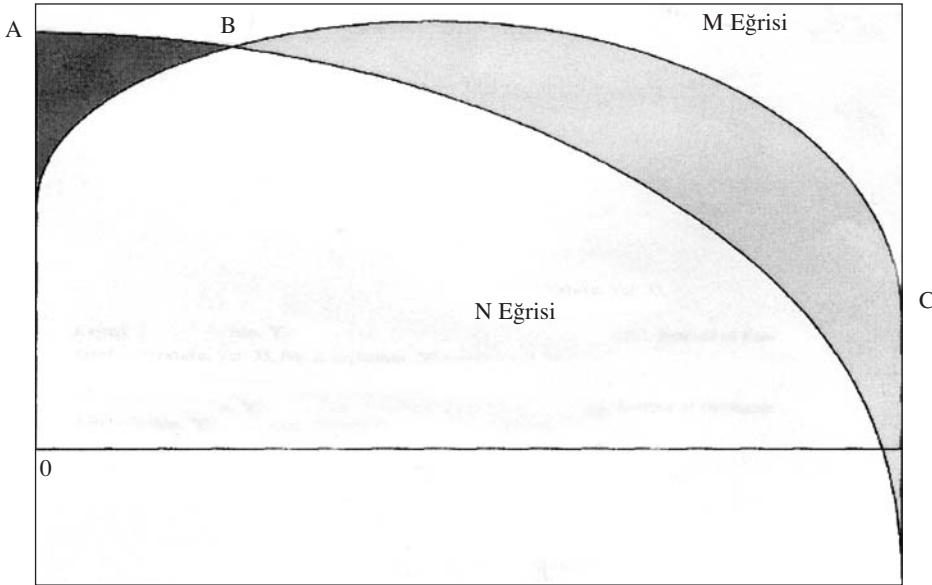
Yolsuzluk düzeyinin ülkeden ülkeye farklılaştığı bir gerçektir. Bu durumda yolsuzluk düzeyindeki farklılaşmaların nedenlerinin ortaya konması gerekecektir. Farklılaşmaları kültürel nedenlere bağlı olarak açıklamaya yönelik yaklaşımlardan söz edilebilir. Özellikle Asya ve Afrika ülkelerinde yolsuzlukların bir tür bahşiş veya kamudan hizmet alabilmek için ödenen kanunsuz bir harç olarak algılanmasının ve normalleşmesinin etkisi olduğu ifade edilmektedir. Bu açıklama yetersiz hatta kendi içerisinde totolojik öğeler içermektedir. Çünkü aynı toplumlarda yolsuzluk en önemli toplumsal problem olarak nitelendirilmektedir. Normalleşme gerçek olsaydı, yolsuzlukların en önemli problem olarak algılanması söz konusu olamazdı.

Yolsuzluk düzeyinin ülkeler arasındaki farklılaşması bir grafik yardımıyla açıklanabilir. Yatay eksen yolsuzluğa bulaşmış bürokratların (işlemlerin) toplam

23. Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption...., a.g.e., s. 607

bürokratlara (işlemlere) oranını göstermektedir.  $n$  eğrisinin orijin üzerindeki noktasında hiçbir bürokratin yolsuzluğa bulaşmadığını, sonunda ise, bütün bürokratların yolsuzluğa bulaştığını göstermektedir.  $M$  ve  $N$  eğrisi yolsuzluğa bulaşmış ve bulaşmamış bürokratin marjinal faydasını göstermektedir.  $N$  eğrisi ile gösterilen yolsuzluğa bulaşmamış bürokratin faydası ilk başta yolsuzluğa bulaşmışlara nazaran daha yüksek iken, yolsuzluğa bulaşan bürokratların toplam içerisindeki yüzdesi yükselmeye başladığında azalmaktadır. Nihayetinde bütün bürokratlar yolsuzluğa bulaştığında, yolsuzluğa bulaşmayan bürokratin faydası ortadan kalkmakta, hatta negatif olmaktadır.  $M$  eğrisi ile temsil edilen yolsuzluğa bulaşmış bürokratin marjinal faydası düşük iken yolsuzluğa bulaşan kişi sayısı arttıkça yükselmekte, bir noktadan sonra ise, tekrar azalmaktadır. Herkesin yolsuzluğa bulaştığı bir ortamda marjinal fayda hala pozitif olarak başlangıcın altında bir noktada yer almaktadır. Bu eğrinin önce artmasında, yolsuzluğa karşı yeterli önlemlerin etkili olarak alınmamasından dolayı yolsuzluğa bulaşan bürokratin marjinal faydasının yükselmesi belirleyici olmaktadır. Daha sonra eğrinin azalış trendine girmesi ise, yolsuzluğa bulaşan bürokrat yüzdesinin artması ve birbirleri ile rüşvet rekabetine girmeleri nedeniyle marjinal faydanın azalmasından kaynaklanmaktadır. Ama marjinal fayda pozitif olamaya devam etmektedir.<sup>24</sup>

**Grafik 4. Yolsuzluk Düzeyinin Farklaşması**



Kaynak: Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues", **Journal of Economic Literature**, Vol: 35, No: 3, September 1997, s. 1331

<sup>24</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues", **Journal of Economic Literature**, Vol: 35, No: 3, September 1997, s. 1331 (1320-1346)



Bu analizde *A*, *B* ve *C* olarak üç noktadan söz edilebilir. *A* ve *C* istikrarlı denge noktalarıdır, ama *B* değişkenlik içermektedir. *A* noktasında hiç kimse yolsuzluğa bulaşmamış ve rüşvet almamıştır. *C* noktasında ise, herkes rüşvete bulaşmış ve rüşvet almaktadır. *B* noktasında yolsuzluğa bulaşmış ve bulaşmamış bürokratlar farklılaşabilmektedir. *B* noktasında iken, daha önce rüşvet almamış bir bürokratlardan birisi rüşvet almaya başladığında *N* eğrisi üzerinden *M* eğrisine geçmiş olacaktır ve denge noktası olan *C*'ye yönelecektir. Aynı şekilde daha önce rüşvet alan bir bürokrat bundan vazgeçtiğinde *B* noktasından *M* eğrisinde *N* eğrisine geçecek ve *A* noktasına doğru hareket edecektir. Burada ekonominin başlangıç durumu da önemlidir. Eğer ekonomi yüksek bir ortalama yolsuzluk düzeyinde sürece başlarsa, nihai yolsuzluk noktası olan *C*'ye doğru yönelmesi kolaylaşacaktır. Bunun tam tersi durumda, yani ekonomi düşük bir yolsuzluk düzeyinde sürece başladığında, yolsuzluğun sıfırlandığı *A* noktasına doğru daha rahat hareket edebilecektir. Bu grafik sosyo-ekonomik ve etiksel yapıları birbirine benzeyen iki ülkedeki yolsuzluk düzeylerinin nasıl farklılaşabildiğini göstermektedir. *B* noktasındaki ufak bir değişikliğin ekonomideki yolsuzluk düzeyini nasıl *A* ve *C*'yi önemli farklılıklar içeren iki noktada sonlandırabileceği ortaya konmaktadır.<sup>25</sup>

### 1.6. YOLSUZLUĞUN BAŞLICA NEDENLERİ

Yolsuzluk iki ekonomik aktör arasında, ilintiye mahal vermeyecek şekilde, piyasa ilişkileri çerçevesinde yapılan ticari işlemlerde (the arm's length - emsalline uygunluk) ortaya çıkmamaktadır. Eğer kişisel ve ailesel ilişkiler özel ekonomik birimlerin veya kamu yöneticilerinin iktisadi kararlarını verirken söz konusu oluyor ise; bu ilişkilerin yolsuzluk üretme kapasitelerinden söz edilebilir. Normalde bireyler, işletmeler ve devlet arasındaki ilişkilerin hepsinde piyasa mekanizmasının kurallarının geçerli olduğu farz edilir. Ama gerçek hayatta iktisadi kararlar piyasa ilişkileri dışındaki, kişisel, kültürel veya diğer başka faktörlerin etkisine açık bir yapı arz etmektedir. Yolsuzluk diğer bir yönüyle de devlet tarafından belirlenen koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bazı kamu görevlilerinin bu koşulları zorlaştırarak haksız kazanç elde etmesi gündeme gelebilmektedir. Rüşvet kamu tarafından belirlenen koşulların aşındırılmasında kullanılabilir. Kamunun düzenlemeler, vergiler ve çeşitli yükümlülükler yoluyla ekonomideki ağırlığının artması, yolsuzluğun boyutunu genişletmektedir. Bunun sonucu olarak devletin kaynak dağılımındaki etkinliğinin sağlanması, gelir dağılımındaki adaletin sağlanması ve ekonomik istikrar gibi fonksiyonlarını yerine getirmesi engellenmektedir. Devletin ekonomik faaliyetlerdeki ağırlığının azaltılması, yolsuzluk hacmini düşürecek en etkili önlemdir.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review ....., a.g.e., s. 1332

<sup>26</sup> Vito Tanzi, "Corruption, Governmental Activities, and Markets", IMF Working Paper No: 99, 1994, s. 1-20

Yolsuzluk büyük, hantal ve yeteneksiz bürokratik yapılardan, yargı sisteminin eksikliklerinden, iyi tanımlanmamış mülkiyet haklarından, karmaşık ve zaman alıcı mikro ekonomik süreçlerden meydana gelmektedir. Bu da yerli ve yabancı yatırımcıları, ve tüketicileri bir tür illegal vergileme ile karşı karşıya bırakmaktadır. Ekonomik reform süreçlerinde teknik gerekliliklerin (açıkların azaltılması, özelleştirme v.b.) yanında yolsuzlukların önlenmesine dair politikaları da içermelidir. Sermaye birikimi ile yolsuzluklar arasında yakın bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerinde yapılan bir araştırmada rüşvetin önlenmesinin gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye birikimini arttırdıkları sonucuna ulaşılmıştır. Yolsuzlukların toplam kamu harcamalarının bir oranı şeklinde ifade edilen kamusal mal çıktısını ve toplam refah düzeyini azalttığı gözlenmiştir. Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerde, yolsuzluğu önlemeye yönelik cezaların ekonomideki sermaye stokunu arttırdığı sonucuna varılmıştır. Özellikle kişi başına sermaye stokunun yolsuzluk cezalarına karşı esnekliği gelir düzeyine bağlı olarak artmaktadır.<sup>27</sup>

Yolsuzluk farklı nüfus grupları arasında politik dengenin sürdürülmesine yardım eden içsel bir değişken konumundadır. Bu durumda yolsuzlukların ortadan kaldırılması ekonomik etkinliğin artırılmasından daha çok varolan politik sistemi istikrarsızlaştıracak ve anarşiye yol açacaktır. Kapsamlı bir kamu hizmetleri reformunun uygulanabilmesi, sistem içerisindeki kural koyucuların çıkarlarını tehdit edeceğinden dolayı reddedilme olasılığı gündeme gelebilmektedir.<sup>28</sup> Genel anlamda yolsuzluğun nedenleri bu şekilde ifade edilebilir.

Bunların haricinde yolsuzluğun nedenlerini altı başlık halinde inceleyebiliriz.<sup>29</sup>

### 1.6.1. Ticari Kısıtlamalar

Ticari kısıtlamalar rant kollamaya kaynaklık eden temel işlemlerdir. Ticari kısıtlamalar hem ithalat hem de ihracat tabanlı olarak meydana gelebilmektedir. Belli malların ithalatına sınırlama getirilmesi veya ithalatın lisansa tabi tutulması, bu lisansı veya kotayı dağıtan resmi yetkililere yolsuzluk yapma imkanı sağlamaktadır. Çünkü sınırlama o malın arzının kısılmasına ve dolayısıyla talep değişmezken fiyatının artmasına yol açmaktadır. Bu da ithalatçının karlılığını yükseltmektedir. Kamu görevlileri rüşvet yoluyla oluşan artıktan pay almak isteye-

<sup>27</sup> Carlos M. Asilis, V. Hugo JuanRamon, "On Corruption and Capital Accumulation", **IMF Working Paper** No: 86, 1994, s. 1-25

<sup>28</sup> Joshua Charap and Christian Harm, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State", **IMF Working Paper** No: 91, July 1999, s. 1-24

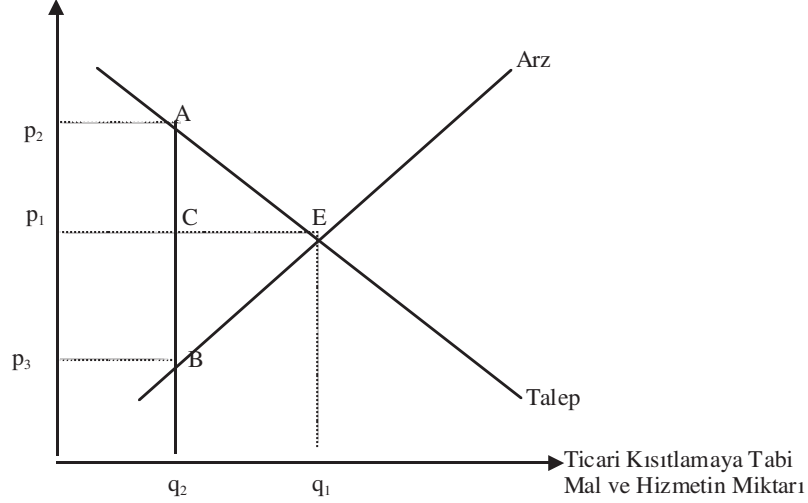
<sup>29</sup> Paulo Mauro, "Why Worry About Corruption?", **IMF Economic Issues** No: 6, February 1997, s. 4-6 (1-12)

bilmektedir. İthalat kotaları dağıtılırken, objektif kriterlere göre adil bir paylaşım yapılması yolsuzluk düzeyini düşürecektir.

Aşağıdaki grafikte ticari kısıtlamaların yarattıkları rant ve yolsuzluk fırsatı gösterilmektedir. Herhangi ithalat kısıtı olmadığı durumda ithalat miktarı ve fiyatı arz ve talep düzeyine göre belirlenecektir. Buna göre arz ve talep eğrilerinin birbiri ile kesiştikleri noktada (*E noktası*) denge ithalat düzeyi oluşacaktır. Grafikte denge ithalat birim fiyatı  $p_1$ , miktarı  $q_1$  ile gösterilmektedir. Diğer bir ifade ile  $p_1$  fiyatından  $q_1$  kadar mal ithal edilecektir. Kamu otoritesi tarafından yapılan ithalatın miktarı  $q_2$  kadar sınırlandırıldığında  $q_1 < q_2$  düzeyinde bir talep açığı ortaya çıkacaktır. Oluşan fazladan talep fiyatı  $p_2$ 'ye yükselecek ve  $p_3 < p_2 < p_1$  kadar bir rant ve yolsuzluk fırsatı ortaya çıkacaktır. Ayrıca ticari kısıtlama nedeniyle ortaya çıkan fiyat artışının yerli üretim düzeyini bir miktar yükseteceği, bunun da oluşan rant alanını bir miktar daraltacağı ifade edilebilir.

### Grafik 5. Ticari Kısıtlamalar Sonucu Rant Oluşumu

Ticari Kısıtlamaya Tabi  
Mal ve Hizmetin Birim Fiyatı



Benzer bir şekilde yerli üreticileri korumak amacıyla gümrük duvarlarının veya tarifelerinin yükseltilmesi şeklinde uygulanan ticari kısıtlamalar da belli rant mekanizması oluşturabilmektedir. Bu rantın oluşmasında baskı gruplarının ve lobilerin etkisi büyüktür. Böylelikle kendilerini dış rekabetten koruyarak iç piyasadaki tekelleri, yarı-tekelleri konumlarını sürdürebileceklerdir. Bir malın yurtdışındaki ve yurtiçindeki fiyatı arasındaki fark ticari kısıtlamalar yoluyla üreticilere/ithalatçılara aktarılan fazladan gelire karşılık gelmektedir. Bu nedenle yerli üreticiler sanayileşmenin ilk aşamasında yerli üreticileri korumak amacıyla

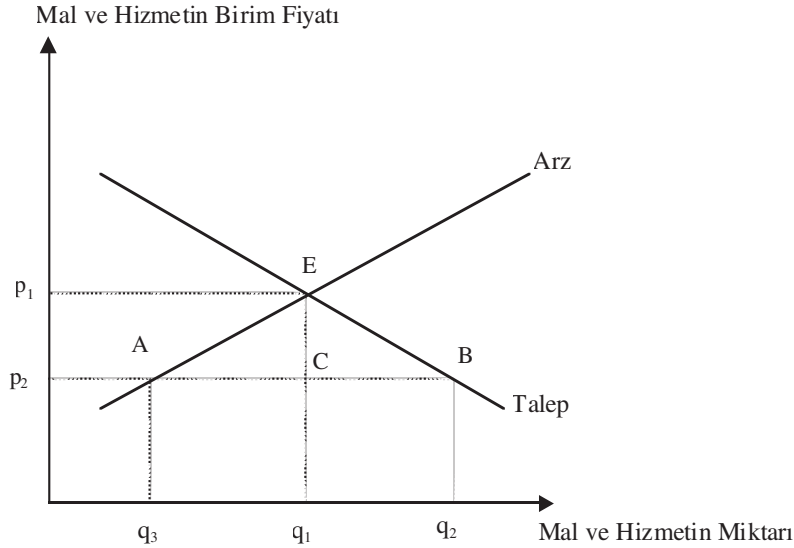
la konulan ticari kısıtlamaların devam etmesi için gayret göstereceklerdir. Buna yönelik olarak kamu görevlilerine sağladıkları her tür menfaat rüşvet olarak değerlendirilebilir.

Ticari kısıtlamaların esas zararı geniş tüketici kitleleri üzerinedir. Bu mekanizmadan karlı çıkanlar ise, kısıtlamaya tabi malı üretenler/ithal edenler ve rüşvet talep eden kamu görevlileridir. Bir ekonomideki ticari kısıtlamaların kaldırılması ve dışa açık hale getirilmesi, rant kollama faaliyetlerini azaltacak ve yolsuzluk düzeyini düşürecektir.

### 1.6.2. Devlet Sübvansiyonları

Kamu otoritesi belirli mal ve hizmetlerin üretimine veya tüketimine transfer harcamaları yoluyla kaynak aktarır rant fırsatları yaratabilmektedir. Sübvansiyonların, iktisat ve gelir politikalarının bir parçası olarak çok dikkatlice dizayn edilmesi gereklidir. Aksi halde gerek üreticilerin gerekse tüketicilerin sübvansiyeye edilmiş mal ve hizmetlere olan talebi, normal düzeyin üzerinde meydana gelecektir. Sübvansiyon düzeyi ne kadar artarsa, talep edilen mal ve hizmet düzeyi, fiyat esnekliğine bağlı olarak o kadar artacaktır. Bu da sübvansiyon politikasının kamu maliyesi üzerine yükünü fazlalaştıracaktır.

#### Grafik 6. Devlet Sübvansiyonları Sonucu Rant Oluşumu



Yukarıdaki grafikte devlet sübvansiyonlarının yarattığı rant ve yolsuzluk fırsatı gösterilmektedir. Herhangi kamu katkısı olmadığı durumda mal ve hizmetin miktarı ve birim fiyatı arz ve talep düzeyine göre belirlenecektir. Buna göre arz ve talep eğrilerinin birbiri ile kesiştikleri noktada (*E noktası*) denge düzeyi

oluşacaktır. Grafikte denge mal ve hizmet birim fiyatı  $p_1$ , birim miktarı  $q_1$  ile gösterilmektedir. Diğer bir ifade ile  $p_1$  fiyatından  $q_1$  kadar mal tüketiciler tarafından kullanılmaktadır. Kamu otoritesi tarafından yapılan sübvansiyon mal ve hizmetin fiyatını  $p_2$ 'ye düşürüldüğünde tüketicilerin talep miktarı  $q_2$ 'ye yükselecektir. Bu durumda  $q_1$   $q_2$  düzeyinde bir talep fazlası ortaya çıkacaktır. Sonuçta ile  $q_3$   $q_2AB$  kadar devlet tarafından finanse edilen bir rant fırsatı ortaya çıkacaktır.

Sosyal güvencesi olmayan kişilere sağlık hizmetinin parasız (veya küçük bir yüzde karşılığı) sunulması, ihracatı arttırmak amacıyla düşük faizli ve kur garantili Exim Bank kredilerinin verilmesi, belli gelir düzeyinin altında insanlara elektrik, su gibi altyapı hizmetlerinin düşük ücret ile arz edilmesi, kamu bankaları yoluyla çiftçiye ve esnafa düşük faizli uzun vadeli kredi sağlanması sübvansiyon politikalarına örnek gösterilebilir. Ayrıca belirli eğitim hizmetlerinin devlet desteği ile ucuza sunulması ve öğrenim kredisi uygulamaları da bu çerçevede değerlendirilebilir. Sübvansiyon uygulamalarında gerçekleştirmek istenilen amaçlar ile hedef kitlenin haricinde sapmaların meydana gelmemesi büyük önem taşır. Sübvansiyon politikası nihayetinde kamu kaynaklarının karşılıksız olarak hedef kitleye transferidir. Bu transferler hedef kitlenin ve belirlenen amaçların ötesinde yapıldığında haksız kazançların oluşmasına neden olmaktadır.

Bu nedenle sübvansiyonların hedef kitlesinin ve miktarının iyi belirlenmesi gerekir. Ayrıca kamu kesimi finansman açıklarına neden olmaması için bütçeleştirilen tutarların ötesinde sübvansiyon ödemelerine izin verilmemelidir. Sübvansiyon politikasının yolsuzluk üretme düzeyini azaltmak için, alternatif destekleme politikaları üzerinde düşünülmesi gereklidir. Çünkü devlet sübvansiyonlarının uzun süreli uygulanması etkisizlikler ve beleşçi (*freerider*) davranış kalıplarının gelişmesine neden olabilmektedir. Başta tarım olmak üzere birçok sübvansiyon alan sektörün aynı zamanda rekabeti engelleyici bir yapı oluşturduğu da unutulmamalıdır.

### 1.6.3. Fiyat Kontrolleri

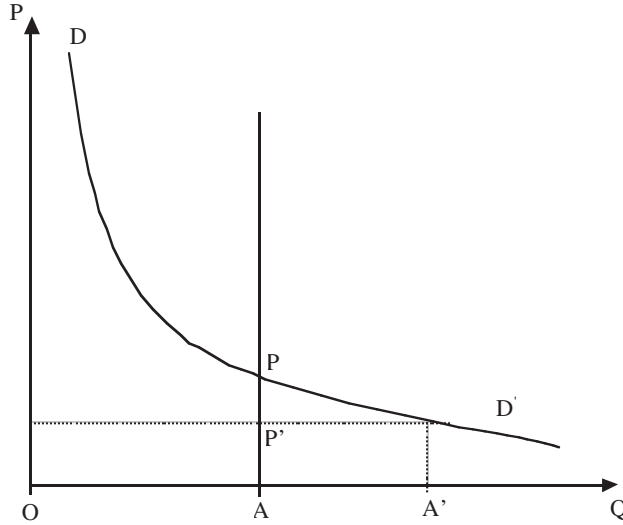
Belli mal ve hizmetlere yaydığı olumlu dışsallıklar ve yarattıkları toplumsal fayda nedeniyle fiyat sınırlaması konulabilmektedir. Bunlar genelde tavan fiyat uygulaması olarak da adlandırılmaktadır. Fiyat sınırlamaları ayrıca, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri önlemek amacıyla da gündeme gelebilmektedir.

Fiyat kontrolleri ile ifade edilmek istenen, sosyal veya politik nedenlerden ötürü bir mal veya hizmet fiyatının piyasa fiyatının altında belirlenmesidir. Fiyat kontrolleri uygulanan mal ve hizmetlerde faydalananlara rant kollama imkanı sunmaktadır. Piyasa fiyatının altında mal ve hizmet fiyatlandırması yapıldı-

ğında mevcut talep düzeyi arz düzeyini aşacağından dolayı kıtlık problemi ortaya çıkmaktadır. Bu durumda fiyat kontrolüne tabi mal ve hizmetten yararlancakları belirlenmesi gündeme gelecektir. Buradaki seçimin/tahsisin yapılması genelde kamu yöneticilerinin yetkisi altında olmaktadır. Düşük fiyatlı mal arzı, bundan yararlananlara fazladan fayda sağlamaktadır. Tahsisi yapan kamu görevlilerinin fazladan oluşan faydadan pay almak istemeleri yolsuzluklara neden olabilmektedir.

Aşağıdaki grafikte mal ve hizmet fiyatlarının kamusal müdahale sonucunda piyasa fiyatı altında belirlenmesinin meydana getireceği rant ve yolsuzluk fırsatı gösterilmektedir.  $OA$  arz edilebilecek mal ve hizmet miktarını göstermektedir.  $DD'$  talep eğrisini temsil etmektedir. Denge fiyat düzeyi  $OP$ 'de talep edilen mal ve hizmet miktarı  $OA$ 'dır. Kamu otoritesi tarafından fiyat kısıtlamasına gidilmesi fiyatı  $AP'$  düzeyine düşürecektir. Bu fiyat düzeyinde  $AA'$  kadar bir talep fazlası ve mal kıtlığı ortaya çıkacaktır. Mal kıtlığı karaborsayı doğuracaktır. Fiyat sınırlaması nedeniyle ortaya çıkan karaborsaya bir anlamda yolsuzluk yapma imkanını ifade etmektedir.

#### Grafik 7. Fiyat Kontrolleri Sonucu Rant Oluşumu



Kaynak: Vito Tanzi, "Corruption Around the World; Causes, Consequences, Scope, and Cures", **IMF Working Papers** No. 63, May 1998, s. 14

Diğer taraftan fiyat kontrolleri bir tür rant aktarım mekanizması meydana getirmektedir. Piyasa fiyatı ile kontrol edilen fiyat arasındaki fark bu mal ve hizmetin üreticilerinin kar payından tüketicilerine aktarılan bir tür gelirdir. Kaynak aktarımının sürmesini isteyen tüketicilerin bu yönde kamu yöneticilerini baskı

altında tutması gündeme gelebilmektedir. Bunun için bürokratlara aynı ve nakdi çeşitli faydaların sağlanması söz konusu olabilmektedir.

Fiyat kontrolleri, riskli toplumsal grupların reel gelirini arttırmak, gelir dağılımındaki adaleti sağlamak, stratejik üretim sektörlerinin desteklemek ve belirli ekonomi politikalarını uygulamak için yapılmaktadır. Rant gözleyenler ile rantı dağıtanlar arasındaki ortak çıkar alanının oluşması yolsuzlukların kurumsallaşmasına neden olabilmektedir.

#### 1.6.4. Çoklu Döviz Kuru Uygulamaları

Bir ülkedeki döviz kurunun normalde yeknesak olması ve öznel niteliklerden bağımsız olarak herkes için uygulanması esastır. Ama bazı ülkelerde uygulanan iktisat politikalarının bir gereği olarak çoklu döviz kuru rejimleri ile karşılaşabilmektedir. Çoklu döviz kuru uygulamaları ile belli ekonomik faaliyetler teşvik, belli faaliyetler de caydırılmak yoluna gidilebilmektedir. Teşvik edilmesi gereken faaliyetler ihracata yönelik ise, normalin üzerinde bir döviz kuru uygulanması gündeme gelebilmektedir. Eğer ithalat sınırlandırılmak isteniyor ise, aynı şekilde yüksek döviz kuru uygulanabilmektedir.

Çoklu döviz sistemi aynı zamanda ülkeye turist, yatırımcı ve yurtdışındaki işçi gelirlerini çekmek için kullanılabilir. Hedef grupların ülke içerisine getirdikleri dövizler bozdurulurken teşvik edici bir kur uygulanabilmektedir. Böylelikle daha fazla yabancı kaynak ülke içerisine çekilmeye çalışılmaktadır.

Bu sistemin kuruluş amaçlarına her zaman tam olarak hizmet ettiği söylenebilir. Yüksek döviz kuru ile hedef kitlelere fazladan teşvik edici gelir yaratılmaktadır. Bu gelir hedef kitlelerin dışında rant kollayan bazı kişi ve kurumların da dikkatini çekebilir. Böylelikle kur arbitrajından yararlanmak söz konusu olabilmektedir.

Rant kollayanlar normal döviz piyasasında veya başka kanallardan (karaborsa da dahil) döviz satın alıp, bu dövizleri çoklu kura tabi alanlardan kazandıkları şeklinde gösterebilmektedirler. Düşük kurdan alınmış dövizler teşvikli uygulamalardan elde edilmiş gibi gösterilip yüksek kurdan bozdurulmakta ve haksız kazanç elde edilebilmektedir.

Çoklu döviz kuru sistemindeki yolsuzlukların yapılabilmesi için bankacılık ve finans kesimi ile bağlantılı bir sürecin dizayn edilmesi gereklidir. Finansal kesim ayağı olmadan bu tür yolsuzlukların yapılması zorlaşmaktadır.

Çoklu kur uygulamaları genellikle sabit veya yönetilen kur politikalarının uygulandığı ülkelerde meydana gelmektedir. Serbest kur politikalarının uygulandığı ülkelerde çoklu döviz kuru uygulamalarına çok sık rastlanmamaktadır. Sabit kur rejimlerinde döviz kuru arzındaki sorunlar çoklu döviz kuru uygulamaları ile



aşılmaya çalışılmaktadır. Kıtlik rantının doğurduğu yolsuzluk mekanizmaları burada da ortaya çıkmaktadır. Çoklu sistemde kaç tür döviz kuru olacağına kur değeri arasındaki farklılıkların nasıl belirleneceğine kamu görevlileri karar vermektedir. Ayrıca çoklu kur sisteminden yararlanılırken hangi prosedürlerin izleneceği ve hangi ön koşulların yerine getirileceği de aynı görevliler tarafından belirlenmektedir. Bu alandan haksız kazanç sağlamak isteyenlerin, karar mercii olan bürokratları etkilemeleri gündeme gelebilmektedir. Böylelikle çoklu döviz kuru uygulamalarının yolsuzluklara kaynaklık etmesi söz konusu olmaktadır.

### 1.6.5. Doğal Zenginliklerin Varlığı

Günümüzde petrol, madenler, altın, elmas v.b. başlıca doğal zenginlik kaynakları olarak nitelendirilebilir. Bir ülkedeki doğal zenginliklerin devletin mülkiyetinde olduğu kabul edilir. Bu doğal kaynakların çıkarılması, tüketime hazır hale getirilmesi ve satılması özel sektör tarafından çeşitli mekanizmalar yardımıyla yapılabilmektedir. Kullanım izni ve ruhsat verilmesi, kiralanması bu mekanizmalardan bazılarıdır. Doğal kaynakların satış fiyatı ve üretim (çıkartım) maliyetleri arasında ciddi oranda bir farkın varlığından söz edilebilir. Bu fark aynı zamanda karlılık düzeyini göstermektedir. Karlılık düzeyinin yüksek olduğu her alan girişimcilerin ilgisini çekecektir. Bu durum kullanma izinleri ve ruhsatlar yoluyla doğal kaynakların işletilmesi haklarına olan talebi artırırken, doğal kaynaklarının arzının kısıtlı olması bir tahsis probleminin doğmasına yol açacaktır. Tahsisi yapma yetkisine sahip kamu bürokrasisi dağıtım tercihlerini şekillendirirken oluşan ranttan pay almak isteyeceklerdir. Rant kollamaya yönelik bu davranış yolsuzlukları meydana getirecektir.

Bir ülkedeki doğal kaynaklara dayalı zenginliklerin varlığı rant kollayıcı mekanizmalar yardımıyla yolsuzlukları arttıran koşullar yaratabilmektedir. Bu konuda yapılan 72 ülke verilerine dayanan ampirik bir çalışmada<sup>30</sup>, diğer şartlar aynı kalmak kaydıyla sermaye yoğun doğal kaynak endüstrilerinin daha yüksek yolsuzluk düzeyine, emek yoğun doğal kaynak endüstrilerinin ise, daha düşük yolsuzluk düzeyine yol açtığı gözlenmiştir. Bu durumda yolsuzluk düzeyini düşürmek için denetleme ve gözetleme teknolojilerinin geliştirilmesi, bürokratik yapıda konsantrasyonun sağlanması ve cezaların arttırılması etkili olmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gözetleme ve denetleme teknolojilerindeki yetersizlik doğal zenginliklerin yolsuzluk meydana getirme düzeyini ters yönde etkilemektedir.

<sup>30</sup> Carlos Leite, Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth", **IMF Working Paper** No: 85, July 1999, s. 1-34

### 1.6.6. Sosyolojik Faktörler

Sosyolojik faktörler ile yolsuzluk düzeyi arasında ilişkiden söz edilebilir. Bir ülkedeki etnik ve dilsel farklılıklar yolsuzluğa yol açan nedenler arasında sayılabilmektedir.<sup>31</sup> Etnik ayrımların olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyi artmaktadır.<sup>32</sup> Toplumsal olarak herhangi bir ayrımların olmadığı durumda bile kamu görevlileri kendi etnik kimliğini paylaşan veya ana dilini konuşan kişilere karşı çıkar sağlama eğilimlerinin daha güçlü olduğu gözlenmektedir. Aynı tür ilişkiler hemşerilik veya aşiret bağına dayalı olarak da şekillenebilmektedir. Sosyolojik anlamda aidiyet duygusuna sahip cemaatlerden (*community*) meydana gelen insan topluluklarının diğerlerine karşı oluşturdukları dayanışma ağı bazen örgütlü bir yolsuzluk sistemine dönüşebilmektedir. Sosyolojik faktörler ile yolsuzluk ilişkisini test etmeye yönelik bir çok ampirik çalışmadan söz edilebilir.

Bunların birincisinde<sup>33</sup> etnisite, hukuk sistemi, fakirlik ve din ile, kamu sektörünün etkinsizlik göstergesi olarak alınan yolsuzluk arasındaki ilişki, 1990 yıllarını kapsayan süreçte 150'den fazla ülke örneğinde sıradan en küçük kareler yöntemi kullanılarak (*Ordinary Least Squares*) incelenmiştir. Buna göre etnik bölünmüşlük ve fakirliğin olduğu ülkelerde, Fransız ve sosyalist hukuk sisteminin geçerli olduğu ülkelerde, Ekvator bölgesine yakın, müslüman ve katolik toplumlarda yolsuzluk düzeyinin daha fazla olduğu gözlenmiştir.

İkinci çalışmada<sup>34</sup> ise, çeşitli endeksler kullanılarak 1980'lerden 1990'lara çeşitli sosyolojik göstergeler ile yolsuzluk ilişkisi sıradan en küçük kareler yöntemi kullanılarak test edilmiştir. Sonuçta Protestan ülkelerde, geçmişte İngiliz sömürge rejiminde bulunan toplumlarda, etnik bölünmüşlüğün nispeten az olduğu, örf ve adetlere dayalı hukuk sistemlerinde ve dışa açık ekonomilerde (ithalatın GSYİH'daki yapı şeklinde analiz edilen) yolsuzluk düzeyini daha az olduğu gözlenmiştir.

Benzer bir şekilde Hıristiyanlık üzerine yoğunlaşan 1999 yılı verilerine dayalı olarak yapılan statik bir araştırmadan<sup>35</sup> söz edilebilir. Bu araştırmada kurum-

<sup>31</sup> Paul Mauro, "Corruption and Growth" *Quarterly Journal of Economics*, Vol: 110, No: 3, August 1995, s. 681-712.

<sup>32</sup> Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption.....", a.g.e., s. 599-617

<sup>33</sup> Rafael La Porta, Florencio LopezdeSilanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny, "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No:1, 1999, s. 222-279. <http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/Quality%20of%20Government.pdf>

<sup>34</sup> Daniel Treisman, "The Causes of Corruption: a CrossNational Study", *Journal of Public Economics*, Vol: 76, 2000, s. 399-457 <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman/causes.PDF>

<sup>35</sup> Martin Paldam, "Corruption and Religion Adding to the Economic Model", *Kyklos*, Vol: 54, No: 2/3, 2001, s. 383-414

sallaşmış kiliselere sahip Ortodoksluk ve Katoliklik gibi Hıristiyan mezheplerin baskın olduğu ülkelerde yolsuzluk düzeyinin arttığı, buna karşılık Protestanlık ve Anglikanlık gibi yeni yorumlara dayanan Hıristiyan mezheplerinin yaygın olduğu ülkelerde ise, yolsuzluk düzeyinin düşük çıktığı gözlenmiştir. Bu sonuçlar Max Weber'in sosyolojik yorumları ile örtüşür niteliktedir.

Diğer bir çalışmada<sup>36</sup> yolsuzluk ile cinsiyet arasındaki ilişki analiz edilmiştir. Mikro düzeyde Gürcistan makro düzeyde birçok ülkeyi kapsayan ve en küçük kareler yöntemi kullanılarak yapılan bu çalışmada cinsiyet farklılaşması ile yolsuzluğa karşı tutumun farklılaştığı ve kadınlarda yolsuzluğa karşı toleransı daha düşük olduğu sonucuna varılmıştır. Elde edilen sonuç Amerikan Adalet Bakanlığı suç kayıtları verileri ile de desteklenmektedir. Bunda kadınların daha onurlu (çocuklarına ahlaki kodları aktaran aktör olarak) ve daha risk almaktan kaçan yapılarının etkili olduğu ifade edilebilir. Ayrıca bu durumun orta vadede yaratabileceği sonuçlardan da bahsetmek gerekir. Bu bağlam, kadının işgücüne ve siyasete katılımının artması ile yolsuzluklarda azalmaya yol açabileceği gerçeğini ortaya koymaktadır.

Benzer bir çalışmada<sup>37</sup> da paralel sonuçlara ulaşılmıştır. Burada kadınların erkeklere nazaran kamu çıkarımı daha fazla öncelledikleri ve daha az fırsatçı davranış kalıpları gösterdiği gözlenmektedir. Geniş bir veri seti ile bir grup ülke üzerinde yapılan analizde kamu çalışanlarının içerisindeki kadınların oranı yükseldikçe yolsuzluk düzeyinin düştüğü gözlenmektedir.

Yolsuzluk düzeyinin şekillenmesinde kişisel niteliklerin de etkili olduğu ifade edilebilir. Bunlara yolsuzluğun mikro ekonomik belirleyicileri de denilebilir. 35 ülke verileri kullanılarak yapılan bir çalışmada yaşlıların, iş sahibi çalışanların ve refah düzeyi düşük insanların yolsuzluklardan diğerlerine nazaran çok daha fazla kaçındıkları sonucuna erişilmiştir. Kişisel davranış kalıplarının oluşmasında yaşanan sosyal çevrenin belirleyici olduğu söylenebilir. Böyle olunca yaşanan sosyal çevrenin yolsuzluğa bakış açısı ve gösterdiği toleransın kişisel davranış kalıplarına da yansması gündeme gelebilmektedir. Diğer koşullar aynı kalmak şartıyla (*ceteris paribus*) yaşanan bölgedeki yolsuzluğa bakış açısı ılımlı hatta hoş görülmesi ise, kişilerin de buna genelde uyum sağladıkları gözlen-

<sup>36</sup> Anand Swamy, Stephen Knack, Young Lee, Omar Azfar, "Gender and Corruption", **Journal of Development Economics**, Vol: 64, 2001, s. 25-55.

[http://www.williams.edu/Economics/wp/Swamy\\_gender.pdf](http://www.williams.edu/Economics/wp/Swamy_gender.pdf)

<sup>37</sup> David Dollar, Raymond Fisman, Roberta Gatti, "Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government", **Policy Research Report on Gender and Development Working Paper Series** No: 4, October 1999, s. 1-12

mektedir.<sup>38</sup> Toplumsal legalite kazanan yolsuzluk konusunda denetim ve ceza mekanizmalarının etkinliği azalabilmektedir.

## 1.7. YOLSUZLUĞU ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Bir ülkedeki yolsuzluk düzeyini etkileyen birçok faktörden söz edilebilir. Bu faktörler sosyal, siyasal, ekonomik olmak üzere farklı kaynaklardan beslenebilmektedir. Yolsuzluğa etki eden faktörleri iki ana başlık altında inceleyebiliriz.<sup>39</sup>

### 1.7.1. Yolsuzluğu Doğrudan Etkileyen Faktörler

Yolsuzluk düzeyini doğrudan etkileyen faktörler temelde kamu yetkisine dayalı olarak şekillenmektedir. Böyle olunca kamu yetki düzeyini artmasına ve ekonomideki devletin ağırlığının bağlı olarak yolsuzluğun artabileceği iddia edilmektedir. Ama böyle bir genellemenin istisnalarından da söz etmek mümkündür. Örneğin Norveç, İsveç, Finlandiya gibi Kuzey Avrupa ülkelerinde devletin ekonomi içerisindeki ağırlığı yüzde 50'den fazla olmasına rağmen etkin bir denetim sistemi ve toplumsal duyarlılık ile yolsuzlukların azaltılabildiği de gözlenebilmektedir.

Yolsuzlukları doğrudan etkileyen faktörler aşağıda sıralanmıştır.

#### 1.7.1.1. Yasal Düzenlemeler ve Yetkilendirmeler

Yasal düzenleme yapma ve yetkilendirme işlevi kamunun temel işlevleri arasında sayılabilir. Bu işlev olmadan devlet mekanizmasının yönetilebilirliğinden söz etmek mümkün değildir. Yasal düzenlemeleri ve yetkilendirmeleri yapan politikacıların bazen bunun ekonomik güç sağlamak için kullanabildikleri gözlenmektedir. Yasal düzenlemelerin yapılması sürecinde, bu süreci etkilemeye yönelik legal veya illegal birçok teşebbüsten söz edilebilir. Baskı grupları, meslek kuruluşları, sendikalar ve sivil toplum kuruluşları gibi örgütlenmelerin yapacak düzenlemeleri, kendi üyelerinin lehine olacak şekilde etkilemeye çalışmaları demokratik sürecin bir parçası olarak algılanabilir. Bunun kamuoyu önünde yapılması beklenir. Kişisel çıkarından daha çok grup çıkarı ön plandadır. Bu süreçlerin yolsuzluk üretme kapasiteleri sınırlıdır.

Yasal düzenleme ve yetkilendirme konusunda özel çıkar sağlamak amacıyla politikacıları etkilemek isteyen kişi ve kurumlardan da söz edilebilir. Buradaki

<sup>38</sup> Roberta Gatti, Stefano Paternostro, Jamele Rigolini, "Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?", **World Bank Policy Research Working Paper** No: 3122, August 2003, s. 1-24

<sup>39</sup> Buradaki ayırım ve alt başlıklarda Vito Tanzi, "Corruption Around the World; Causes, Consequences, Scope, and Cures", **IMF Staff Papers** No. 4, Vol. 45, December 1998 temel alınmıştır.

amaç kamusal yetkiye dayalı olarak imtiyaz sağlamak veya sınırlamalardan istisna tutulmaktır. Böylelikle diğer kişi ve kurumlara karşı rekabet avantajı sağlanmış olmaktadır. Bu toplumdaki kaynak ve gelir dağılımını bozucu etki meydana getirmektedir. Yasal düzenlemelerin ve yetkilendirme işlevinin objektif karakterli olması gereklidir. Bu karakteri bozucu her çabanın yolsuzluk oluşturabilme kapasitesinden söz edilebilir.

Yasal düzenlemelere ve yetkilendirmelere karar verenler politikacılar olmasına rağmen, bunu uygulayanlar bürokratlardır. Yasama işlevi kusursuz olarak yerine getirilse bile yürütme işlevinin etkin olarak yapıl(maması) yolsuzluklara kapı aralayabilmektedir. Bu nedenle bürokratik yapının yetkilendirme süreçlerindeki önemi büyüktür. Fazlası ile ayrıntıya kaçan, kamuoyuna kapalı, karmaşık uygulama prosedürleri bürokratlara kişisel yorum yapma ve irade kullanma konusunda geniş bir alan açmaktadır. Bu alanın sınırları bürokrattan bürokrate değişebilmekte ve yüzyüze ilişkileri imkan tanımaktadır. Böylelikle elde edilen güç, rüşvete yol açabilmektedir. Ayrıca karmaşık prosedürler hizmet almak isteyen kişi ve kurumlara ciddi zaman maliyeti yüklemektedir. Yasal düzenlemelerin uygulanışında karşılaşılan zorluklar aracılık, iş takipçiliği ve komisyonculuk gibi faaliyet alanlarının ve rant mekanizmalarının doğmasına neden olabilmektedir. Zaten bu meslek gruplarının varlığı bile bir tür yolsuzluk göstergesi olarak algılanabilir. Yüzyüze ilişkilerin yoğunluğu yolsuzluk düzeyini arttırıcı etki meydana getirebilmektedir.

Yasal yetkilendirmeler ve düzenlemeler nedeniyle yolsuzluk düzeyindeki farklılaşma kısmi olarak açıklanabilmektedir. Bu açıklama genel hatları ile doğru gözükse bile bazı ülke örneklerinde yetersiz kaldığı gözlenebilmektedir. Güney Kore ve Tayvan ekonomileri ciddi kamu müdahalesi içeren bir yapıda iken, Meksika ekonomisi bu ülkelere göre serbest piyasa ekonomisi mantığına daha uygun içeriktedir. Ama Meksika'daki yolsuzluk düzeyinin Güney Kore ve Tayvan ekonomisine göre daha yüksek olduğu ortaya konmaktadır. Bu durum yukarıdaki açıklamayı yanlışlamaktadır.<sup>40</sup>

Devletin, kamu ekonomisi literatüründeki piyasa başarısızlığını (*market failures*) ortadan kaldırmak amacıyla müdahalelerde bulunması söz konusu olabilmektedir. Bu müdahaleler etkin kaynak dağılımı amacıyla yapılsa da meydana gelen sonuçlar itibarıyla farklı yönde sapmalara yol açabilmekte, diğer bir ifade ile devletin başarısızlığı (*government failures*) gündeme gelebilmektedir. Piyasa başarısızlığı ile devletin başarısızlığı arasında bir tür ödenleşimin (*trade-off*) olduğu söylenebilir.<sup>41</sup> Çünkü devletin müdahalesi bürokratik mekanizmanın kul-

<sup>40</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review ....., a.g.e., s. 1330

<sup>41</sup> Daron Acemoglu, Thierry Verdier, "The Choice Between Market Failures and Corruption", *American Economic Review*, Vol: 90, No: 1, March 2000, s. 194-211

lanılmasını gerektirmektedir. Bürokrasinin kendi çıkarını kollayan heterojen bir yapı olduğu unutulmamalıdır. Devlet müdahalelerinin aynı zamanda bürokrasiyi arttırıp, ekonomi içerisindeki kamunun hacmini yükselteceği bir gerçektir. Böylelikle yolsuzluk meydana getirecek mekanizmaların cari olması gündeme gelecektir. Burada yolsuzluk devlet müdahaleleri sonucu ortaya çıkan bir tür maliyet olarak değerlendirilebilir. Yolsuzluklar yoluyla kamusal düzenlemeler işlevsiz hale getirilebilmektedir.

Çevre kirliliğinin vergilemesi (*taxing pollution*) devlet müdahalelerinin en iyi örneklerinden birisidir. Kamu otoritesi yaydığı olumsuz dışsallık nedeniyle piyasa başarısızlığının olduğu bu alana vergileme yoluyla müdahale etmektedir. Müdahale vergilemeyi yapacak ve konulan yaptırımlara uyulup uyulmadığını denetleyecek bürokratik kadroyu zorunlu kılmaktadır. Piyasa aktörleri, konulan vergiden ve denetimden kaçabilmek için bürokratik kadroya rüşvet vermek şeklinde yolsuzluk oluşturacaklardır. Sonuçta piyasa başarısızlığı kamu müdahalesi yoluyla devletin başarısızlığına dönüşmektedir. Gözetim ve denetim mekanizmalarını kurarak veya ücret düzeylerini arttırarak bürokratları yolsuzluktan alıkoymak mümkündür. Gözetim ve denetim yeni müfettişlik kadrolarının kurulmasını gerektirmekte, sonuçta bürokrasinin daha da artması gündeme gelmektedir. Eğer çevre vergileri yüksekse ücretlerin arttırılması yoluyla yolsuzluğun önlenmesi zorlaşmaktadır.<sup>42</sup>

Devlet müdahalesinin yolsuzluk ve bürokratik genişleme meydana getirdiği öngörüsü altında optimal bir müdahale düzeyinin oluşturulması gerekliliği ortaya çıkacaktır. Aksi halde oluşturulan devlet başarısızlığının seviyesi, müdahaleye kaynaklık eden piyasa başarısızlığının üzerine çıkabilecektir. Devlet müdahalesinin düzeyinin meydana getirdiği yolsuzluk ile ülkedeki kişi başına düşen milli gelir arasında belli bir ilişkiden söz edilebilir. Devlet müdahalesinin özel sektördeki etkinliği azalttığı varsayımı altında, zengin ülkelerdeki müdahalenin fırsat maliyeti artmaktadır. Buna karşılık fakir ülkelerdeki devlet müdahalesi üretimi arttırıcı etki yapabilmektedir. Çünkü müdahalenin özel sektör üzerindeki olumsuz etkisi, etkin bir özel sektör olmadığında yeterince açığa çık(a)maktadır.<sup>43</sup>

Birçok Latin Amerika ve Asya ülkesinde kamusal düzenlemelerden doğan zorluklar ile devlet memurlarının rüşvet alması arasında güçlü bir ilişki mevcuttur.<sup>44</sup> Devlet müdahalesi ile yolsuzluk arasındaki ilişkiyi ortaya koyan başka

<sup>42</sup> Daron Acemoglu, Thierry Verdier, "The Choice Between....., a.g.e., s. 195

<sup>43</sup> Daron Acemoglu, Thierry Verdier, "The Choice Between....., a.g.e., s. 196-197

<sup>44</sup> Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts", **Foreign Policy**, No: 107, Summer 1997, s. 114-131

araştırmalardan da söz edilebilir.<sup>45</sup> Genellikle devlet müdahalesinin düzeyini belirlemek için, ölçü olarak kamu bütçesinin GSYİH'ya oranı alınmaktadır. İskandinav ülkelerinin hariç tutularak dünya ülkeleri üzerine yapılan bir araştırmada<sup>46</sup> yolsuzluk düzeyi ile devlet müdahalesi arasında pozitif bir ilişkinin varlığı ortaya konmuştur. Ekonomideki devlet müdahalesi arttığından yolsuzluk düzeyinin de yükseldiği gözlenmiştir.

Dünyada halen devlet müdahalesinin en az olduğu ülkeler Freedom House, Fraser Institute ve Heritage Foundation adlı uluslararası sivil toplum kuruluşlarının yaptığı Ekonomik Özgürlük araştırmaları ile ölçülmeye çalışılmaktadır. Birbirinden bağımsız olarak gerçekleştirilen bu araştırmalar arasında yakın benzerlikler vardır. Uluslararası Saydamlık Örgütü ve Fraser Enstitüsü'nün araştırma sonuçlarını bir matris üzerinde gösterdiğimizde çok açık olarak ekonomik özgürlüklerin yeterli veya yüksek düzeyde olduğu ülkelerin tamamında yolsuzlukların fazla olmadığı tespit edilmektedir. Buna karşın, ekonomik özgürlüklerin yetersiz olduğu ülkelerde (yani, piyasa ekonomisine yoğun devlet müdahalelerinin olduğu ülkelerde) yolsuzluk düzeyinin yükseldiği, bir matris yardımıyla da gösterilebilmektedir.<sup>47</sup>

Devlet müdahalesi ile yolsuzluk ilişkisinin ters yönlü olarak çalışabildiğine dair ampirik çalışmaların varlığından da söz edilebilir. Devlet müdahalesinin düzeyi kamunun genel ekonomi içerisindeki payı (kamu bütçesinin GSYİH'ya oranı) şeklinde gösterilerek yapılan bir çalışmada kamu kesimi büyüklüğü (size) arttıkça yolsuzluk düzeyinin azaldığı sonucuna erişilmiştir.<sup>48</sup> Buradan yolsuzluk düzeyinin belirlenmesinde devletin büyüklüğünden daha ziyade, yaptığı müdahalelerin daha belirleyici olduğu noktasına varılmaktadır.

Son yıllarda hem yolsuzlukların önlenmesi, hem de etkinliğin sağlanması bağlamında kamunun düzenleme ve denetleme yetkisinin özel sektöre devredilebilme-

<sup>45</sup> Bakınız; Rafael La Porta, Florencio LopezdeSilanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny, "The Quality....., a.g.e., s. 242

<sup>46</sup> Joseph LaPalombara, "Structural and Institutional Aspects of Corruption", **Social Research**, Vol. 61, No. 2, Summer 1994, s. 338 (325-350)

<sup>47</sup> Coşkun Can Aktan, "Yolsuzluklar İle Ekonomide Serbestleşme ve Demokratikleşme Arasındaki İlişki", **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Editör: Coşkun Can Aktan, Ankara: Hakış Yayıncılık, 2002

<http://www.canaktan.org/dinahlak/ahlak/yolsuzluklamucadelestratejileri/tumyazilar/yolsuzluklarekonomideserbestlesme.pdf>

<sup>48</sup> William R. DiPietro, "National Corruption and the Size of the Public Sector" **Briefing Notes in Economics** No: 55, December 2002/January. 2003, s. 1-8

[http://www.richmond.ac.uk/bne/55\\_William\\_DiPietro.pdf#search=%22LaPalombara%201994%20size%20of%20government%22](http://www.richmond.ac.uk/bne/55_William_DiPietro.pdf#search=%22LaPalombara%201994%20size%20of%20government%22)



si gündeme gelmektedir. Buna örnek olarak araç muayene ve teknik kontrol istasyonlarının özelleştirilmesi gösterilebilir. Böylelikle kamusal nitelikli bir denetleme işlevi özel sektör tarafından görülebilecek, karşılığı ise, hizmetten yararlanan yurttaşlar tarafından ödenebilecektir.

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki düzenleme ve denetleme yetkisinin dağılımı da yolsuzluk imkanı yaratabilmektedir. Yerel yöneticilerin ve bürokratların bu anlamda etkilere merkezi yönetime göre daha açık oldukları iddia edilebilmektedir. Yasama ve uygulama yetkilerinin yerel düzeyde yoğunlaşması yolsuzlukları arttırıcı etki meydana getirebilmektedir.

Son yıllarda büyük gelişme gösteren e-devlet uygulamaları kişiler ile bürokrasi arasındaki yüzyüze ilişkileri azaltmakta ve işlemlerin hızlı ve objektif olarak yerine getirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Böylelikle yolsuzlukların azaltılabilmesine imkan tanımaktadır.

#### 1.7.1.2. Vergileme

Kamu harcamalarının temel finansman şekli vergilemedir. Bu nedenle vergilemeyi yapan kamu idari birimleri devlet mekanizması içerisinde ciddi bir güç konsantrasyonu sağlayabilmektedir. Maliye Bakanlığı'nın devlet bürokrasisi içerisindeki nispi önceliği buradan gelmektedir. Hatta Maliye Bakanlığı bürokrasisi içerisinde bile Gelir İdarisi'nin ağırlığı ile Muhasebat Müdürlüğü'nün ağırlığı farklılaşabilmektedir. Diğer taraftan kamu geliri sağlayan diğer bir mekanizma da gümrüklerdir. Özellikle dış ticaret hacminin milli gelir içerisindeki payına göre Gümrük İdaresi'nin önemi artabilmektedir.

Vergi ve gümrük idaresinin gücü ve etkinliği finansal kaynak meydana getirme yetisinden gelmektedir. Bu nedenle yolsuzluklar en sık, sistematik ve yoğun olarak Gelir ve Gümrük İdareleri'nde görülmektedir. Toplumun geneline göre bu kurumlarda çalışan kişilerin çoğu rüşvete yatkın davranış kalıbı gösterebilmektedir. Son günlerde ülkemizde özellikle gümrük idaresinde yolsuzlukların önlenmesi amacıyla eski kadroların temizlenmesi ve gençleştirilmesi girişimine tanık olunmaktadır.

Vergi kanunlarının basit ve uygulanabilir olması vergi itilaflarını ortadan kaldıran en önemli etkendir. Karmaşık sistemler mükellefler açısından vergileme maliyetlerini arttırmakta ve ciddi itilafların doğmasına zemin hazırlayabilmektedir. Vergileme sürecinde yolsuzlukları arttıran birçok faktörden söz edilebilir. Bu faktörlerin başlıcaları aşağıda sıralanmıştır. <sup>49</sup>

<sup>49</sup> Vito Tanzi, "Corruption Around the World.....", a.g.e., s. 567

- Kanunların anlaşılması zor ve yoruma açık olması, böylelikle vergi mükelleflerinin, yükümlülüklerini yerine getirmek konusunda desteğe ihtiyaç duymaları.
- Vergilerin ödenmesinde, vergi mükellefleri ile vergi idaresinin sık sık karşı karşıya gelmeleri.
- Vergi idaresinde çalışanların ücret düzeylerinin düşük olması.
- Vergi idaresinde yapılan yolsuzlukların görmezden gelinmesi, tespit edilmesinin güç olması veya tespit edildiğinde cezaların caydırıcı olmaması.
- Vergi denetim prosedürünün, mükellef seçiminin belirli objektif kriterlere bağlı olmadan keyfi olarak yapılması.
- Müfettişlere/denetmenlere vergi teşviklerinin sağlanmasında, vergisel yükümlülüklerin belirlenmesinde, denetlenecek mükellefin seçiminde, vergi davalarının açılmasında v.b. kişisel takdir yetkisi verilmesi.
- Kamu otoritesinin vergileme işlevini yürütmekle görevlendirdiği kuruluşlar üzerindeki zayıf ve etkinsiz denetimi.

Devletin vergileme işlevi tarihsel süreç içerisindeki örneklerden de görülebileceği gibi yolsuzluğa açık bir yapı arz etmektedir. Özellikle yüksek vergi oranlarının hakim olduğu ülkelerde vergi üzerinden yolsuzluk meydana getirmenin getirisi yükselmekte ve birçok mükellefin bu yolla başvurduğu gözlenmektedir. Ayrıca vergi idaresindeki kayıt sisteminin yetersizliği, denetim eksikliği bu alanda yolsuzluk yapma karşılığında yaptırıma tabi tutulma olasılığını düşürmektedir. Vergilemedeki yolsuzlukların önlenmesi konusunda etkili olabilecek çeşitli mekanizmadan söz edilebilir. Bunlar; vergi oranlarının düşürülmesi, cezaların caydırıcı hale getirilip, ciddi biçimde uygulanması, vergi idaresinin konsolidasyonu ve kurumsal yönetim ilkelerine göre yeniden yapılandırılması, vergi idari çalışanları kişisel iradelerine göre karar verebilecekleri alanların daraltılmasıdır. Yukarıdaki önlemlerin uygulandığı ülkelerde olumlu sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Gana bu ülkelere örnek gösterilebilir. Gana'da 1983 yılında vergi gelirlerinin GSYİH'ya oranı yüzde 4,5 iken yukarıdaki önlemlerin alınması sonucu 1988'de yüzde 12'ye 1994'de ise, yüzde 17'ye çıkarılabilmektedir.<sup>50</sup> Bu nedenle yolsuzlukların önlenmesine yönelik çabaların vergileme alanında yoğunlaşması gerekir.

### 1.7.1.3. Kamu Harcaması Kararları

Kamu harcama kararlarının yolsuzluklara yol açması en yoğun olarak kamu yatırım projelerinde, devlet ihalelerinde ve bütçe dışı fon uygulamalarında gözlenmektedir.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Sheetal K. Chand, Karl O. Moene, "Controlling Fiscal Corruption", *World Development*, Vol: 27, No: 7, 1999, s. 1129-1140

<sup>51</sup> Vito Tanzi, "Corruption Around the World....", a.g.e., s. 568

Kamu yatırım projeleri, uzun vadeli, geri dönülemez nitelikli ve yüksek bütçeli bir harcama kalemidir. Bu nedenle kamu yatırımlarına karar verilme prosedürü ciddi fizibilite çalışması isteyen, fayda-maliyet analizlerine ihtiyaç duyan karmaşık bir süreçtir. Ayrıca zaman boyutu içerisinde kamusal hizmet talebinin tahmin edilmesine ve benzer projeler arasında alternatif maliyet hesaplamalarına ihtiyaç duyar. Bu tür projelerin gerçekleştirilme kararları birçok değişkenin beraberce analizine dayanmaktadır. Nihayetinde ise, alternatif yatırım projeleri arasından birisine, belirli sayıdaki kamu görevlileri tarafından karar verilebilmektedir. Yatırımın mali portesinin büyüklüğü ve takdir yetkisinin bir veya birkaç bürokratin elinde toplanması yolsuzluklara kapı aralayabilmektedir.

Siyasi süreçlerin yozlaştığı ülkelerde kamu yatırımları en önemli rant aktarım mekanizmasını oluşturmaktadır. Hatta bazen sadece rant aktarabilmek amaçlı kamu yatırım projeleri gündeme gelebilmektedir. Özellikle müteahhitlik hizmetlerinin sunumu yolsuzluklar meydana getirme için geniş imkanlar sağlayabilmektedir. Yolsuzluklar, kamu yatırım projelerinin zamanında bitirilmesini engellemekte, gecikmelerden dolayı üretim teknolojilerinin eskimesine yol açabilmekte ve ek maliyetler (kur ve faiz gibi) ortaya çıkarabilmektedir. Yolsuzluklar nedeniyle kamu yatırımlarının istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi, uzun dönemde kamu hizmet sunumunu sekteye uğratabilmektedir. Yatırım projelerinde yapılan yolsuzlukların toplum ve seçmen kitlesi tarafından hissedilmesi, cari harcamalara nazaran daha geç olmaktadır. Kamu yatırımının özel yatırımlar ile tamamlayıcı ilişkiye sahip olduğu öngörüsü altında ülkedeki potansiyel büyüme trendinin kırılmasına yol açabilmektedir.

Kamu kesimi cari mal ve hizmet ihtiyacını yurtiçi ve yurtdışındaki özel sektör kuruluşlarından ihaleler yoluyla sağlamaktadır. İhale yönteminin kullanılmasındaki esas amaç, ihale şartnamesinde belirtilen nitelikteki mal ve hizmetlerin en uygun fiyattan satın alınmasıdır. Burada yapılan kamuya mal üreten ve satanların birbirleri ile rekabet ettirilmesi ve bundan alıcı olan kamu otoritesinin karlı çıkmasıdır. Eğer satıcılar arasında rekabet ortamı oluşturulamıyor ise, diğer bir ifade ile monopollerin veya oligopollerin var olduğu bir durum söz konusu ise, ihalelerden istenen verim alınmaz. Hatta mal ve hizmet fiyatı olması gereken düzeyin üzerine yükselebilir. Kamu ihalelerdeki yolsuzluklar genelde, satıcıların aralarında anlaşarak ihale fiyatının yükseltmesi şeklinde meydana gelebilmektedir. Bu tür yolsuzluklar kamu yöneticisinin etkisi dışında oluşmaktadır.

Diğer taraftan satıcıların kamu görevlileri ile anlaşarak ihale süreçlerinde meydana getirdikleri yolsuzluklardan da söz edilebilir. Buna örnek olarak ihale şartnamesinin belli kişi ve firma kazanacak şekilde hazırlanması gösterilebilir. Böylelikle ihale şartnamesinde malı veya hizmeti tanımlanan satıcı, fiyatı iste-

diği gibi yükseltebilecektir. Elde edilen fazla kar ise kamu yöneticisi ile paylaşılacaktır. Diğer satıcılar ise, malları şartnameye uymadıkları için ihaleye girse-ler bile sonuç alamayacaklardır. Bundan başka ihale zamanının, şartlarının daha önceden içerden haber alma (*insider trading*) ile öğrenilmesi de yolsuzluklara neden olabilmektedir. Çünkü bunu yapan kişi ve firmalar rakiplerine karşı avantajlı duruma geçmektedir.

İhale süreci düzgün olarak gerçekleştirilse bile mal tesliminde ve teslim sonrası hizmetlerde satıcılar kamu idarecileri ile anlaşarak yolsuzluk oluşturulabilmektedirler. Buna örnek, olarak mal tesliminde, kabulü yapacak memura rüşvet verilerek şartnamedeki niteliklerin altında mal ve hizmet satılmasıdır. Benzer bir şekilde teslim ve ön kabul sonrasındaki bakım ve onarım hizmetlerinin, kamu görevlilerine rüşvet verilerek yerine getirilmemesi veya bu işler için fazladan ücret talep edilmesi de ihale ile mal ve hizmet alımlarında karşılaşılan yolsuzluklardan biridir.

Kamu ihalelerindeki yolsuzluklar nedeniyle devletin olması gereken tutarın yüzde 20 ile 100'ü arasında fazladan bir maliyete katlanmak zorunda kaldığı ifade edilmektedir.<sup>52</sup> İhale süreçlerinin yolsuzluklardan arındırılabilmesi için karşılıklı hukuki sorumlulukların iyi tanımlanması gereklidir. Bu yapılırken, karmaşık ve masraflı prosedürlerden kaçınılmalıdır. Ayrıca ihalelerin kamuoyu bilgisinde yapılması, şartnamelerin kolay ve zamanında erişilebilir şekilde (internet yoluyla) yayımlanmasına gayret edilmelidir.

Bütçeleme süreci kamu harcama ve gelirlerinin demokratik denetim mekanizmalarının kontrolünde yapılmasını öngörür. Böylelikle gelirler ve harcamalar ülkede yaşayan vatandaşların temsilcileri tarafından kontrol edilebilir. Yani bütçeleme hakkı kullanılmış olur. Son yıllarda kamu hesaplarının ve fonlarının, bütçeleme sürecinin dışında takip edilmesi gündeme gelmektedir. Buradaki amaç bütçeleme prosedürünün hantallığından ve gecikmelerden kurtarmak, belli gelirlerin belli harcamalara tahsil edilme imkanını sağlamaktır. Başta masum gibi görünen bu amaçlar, kötü niyetli kamu görevlileri tarafından yolsuzluk meydana getirecek şekilde kullanılabilir. Böylelikle siyasi ve idari kontrollerden sıyrılmak ve saydam olmayan bir şekilde harcama yapmak mümkün olmaktadır. Sonuçta bütçe dışı yapılan harcamalar ve fonlar kamu kaynaklarının özel çıkar meydana getirecek hale dönüşürebilmektedir.

#### 1.7.1.4. Diğer Takdire Bağlı Kararlar

Kamu görevlilerin kişisel tercihlerine bağli olarak şekillenen, takdir yetkisine

<sup>52</sup> Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, "Introduction: An Overview of the Costs ....., a.g.e., s. 4

dayalı birçok karardan söz edilebilir. Harcama ve vergileme alanlarındaki takdir yetkisini dışındaki kararlar bu bölümde incelenecektir. Takdir yetkisine bağlı kararların en önemlileri şunlardır:<sup>53</sup>

- Gelir vergisi, katma değer vergisi ve dış ticaret vergilerine ilişkin net bugünkü değeri milyonlarca doları bulan vergi indirimlerinin sağlanmasına yönelik kararlar.
- Bir arazi parçasının tarım amaçlı mı yoksa iskan amaçlı mı kullanılacağına belirlenmesine yönelik kararlar. (tarım amaçlı kullanımda arazi daha düşük değerlendirirken iskan amaçlı olarak yüksek değerlendirileceğinden, dolayısı ranta meydana getirebilmektedir.)
- Ağaç kesimi için hazine arazilerinin kullanılmasına izin veren kararlar. Ormanlar kamuya ait varlıklardır. Bu varlıkların kişisel çıkar oluşturmak için kullanılmasına yönelik verilen izinlerle ilgili olarak büyük yolsuzluklar ile karşılaşılabilir.
- Yabancı yatırımcılara ayrıcalık tanıyan ve monopol gücü sağlayan kararlar.
- Doğal kaynakların çıkarılması hakkı dahil olmak üzere, kamu mallarının satışına ilişkin kararlar.
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine ve özelleştirme süreci için öngörülen şartlara ilişkin kararlar. (özelleştirme sonrası süreçte söz konusu olan düzenleyici kuralların derecesi)
- İhracat, ithalat ve yurtiçi ekonomik faaliyetlere özgü tekel gücü veren kararlar.

Bu tür kararların ekonomik değeri genellikle yüksektir. Özellikle yabancı yatırım kararları, emlak piyasasına ve ruhsat alım işlemlerine yönelik kararlar büyük miktarda rant oluşturabilmektedir. Bu rantın farkında olan karar alıcı kamu görevlileri çeşitli mekanizmalar kullanarak pay alma yoluna gidebilmektedir. Rüşvet bunun en bilinen yoludur. Ayrıca kamu görevlilerinin yakın akrabaları ile ortak şirket kurarak rant sağlayıcı alanlarda faaliyet gösterilmesi de söz konusu olabilmektedir.

#### 1.7.1.5. Siyasi Yozlaşma

Siyasi partiler liberal demokratik yapıların temel taşıdır. Her siyasi parti temel aldığı programı çerçevesinde ülkeyi yönetmeyi amaç edinir. Ortaya konulan parti programı seçmen kitlesinin onayını alırsa o parti belli bir süreliğine hükümet etme yetkisine sahip olur. Hükümet etme yetkisi devlet gücünü kullanma imkanını sağlar. Böylelikle o partinin yöneticileri kamu kaynaklarını ve harca-

<sup>53</sup> Vito Tanzi, "Corruption Around the World.....", a.g.e., s. 569-70

malarını istedikleri gibi yönlendirebilirler. Bu yönlendirme hukuki sınırlar içerisinde kalmak kaydı ile siyasi sorumluluk doğurmaktadır. Yani hükümet eden parti toplum kaynaklarını etkin olarak kullanmadığında bir sonraki seçimler yoluyla görevden uzaklaştırılır. Diğer bir ifade ile siyaseten cezalandırılır.

Hukuki olmayan kamusal harcama ve gelir kararları zaten cezai yaptırımlara konu olmaktadır. Yolsuzluklar hem hukuki olmayan harcama ve gelir kararlarında, hem de yasal kaçınma yolları kullanılarak yapılan takdir kararlarında gözlenmektedir. Hükümet etme yetkisini alan siyasi partilerin bu yollara tenezzül etmelerinde, partisel olarak yaşadıkları finansman sorunlarının etkisi büyüktür. Siyasi arenada etkinliğini sürdürmek ve bir sonraki seçimde de iktidara gelmek isteyen partilerin finansman sorunlarını bir şekilde aşmaları gerekmektedir. Eğer siyasi partilerin sağlıklı bir biçimde finansmanları sağlanamaz ise, yolsuzluklara kapı aralanması çok da zor olmayacaktır. Bu nedenle partilerin ve sistemin finansmanı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyasi partilerin kurulmaları, örgütlenmeleri ciddi anlamda insan emeğine ve maddi kaynağa ihtiyaç duyar. Yurt çapında örgütlü bir parti yaklaşık bir sanayi şirketi kadar insan istihdam etmekte ve bunlara maaş ödemektedir. Ayrıca seçim faaliyetlerinin yürütülmesi, tanıtım ve reklam faaliyetlerinde büyük fonlar harcanabilmektedir. Siyasi partiler, ürettikleri hizmet karşılığını para ile sat(a)mazlar ve dolayısıyla faaliyet geliri elde edemezler. Bu nedenle özelde partilerin genelde ise siyasi sistemin finansmanı için özel bazı mekanizmaların kurulmasına ihtiyaç duyulur. Demokratik ülkelerin bazılarında siyasi partiler kamu kaynaklarından devlet yardımı alırken, bazılarında ise, üye aidatları ve yardımlar ile kendilerine kaynak yaratmaktadırlar. Hem kamu yardımı hem de aidat ve bağışlar ile finansman sağlanan ülkelerden de söz edilebilir.<sup>54</sup>

Siyasi partilerin finansman yapıları yolsuzluk düzeyini ciddi anlamda etkileyebilme kapasitesine sahiptir. Bu nedenle siyasi sistemin finansmanı çok dikkatli bir şekilde dizayn edilmelidir. Aksi halde hem siyasi yapı yozlaşacak hem de yolsuzluk düzeyi artabilecektir. Siyasi yozlaşma ile yolsuzluk düzeyi arasında çift yönlü bir ilişkinin varolduğu söylenebilir.

### 1.7.2. Yolsuzluğa Dolaylı Etkide Bulunan Faktörler

Doğrudan yolsuzluk düzeyini belirleyen etkenlerin dışında dolaylı olarak etki eden faktörlerden söz edilebilir. Dolaylı etki eden faktörler ikincil gibi görünse bile, bazen doğrudan etki eden faktörler kadar belirleyici olabilmekte, ya da doğrudan faktörlerin etkinliğini arttırabilmektedir. Yolsuzluk düzeyi üzerinde dolaylı etki gösteren faktörler aşağıda incelenmektedir.

<sup>54</sup> Siyasi partilerin finansman yolları üçüncü bölümde ülke örnekleri ile beraber ayrıntılı incelenmektedir.

### 1.7.2.1. Bürokrasinin Kalitesi

Bürokrasi devlet mekanizmasının işlemlerini sağlayan ve idari anlamda kamunun yönetim fonksiyonunu yerine getiren yapılara verilen addır. Bürokrasinin çeşitli özelliklerinden söz edilebilir. Bürokrasi bürokratlar tarafından temsil edilir. Bürokratlar yazılı kurallara ve belli bir hiyerarşiye göre faaliyette bulunurlar. Bunun karşılığında da belli bir maaş alırlar. Bürokratlar siyasi irade tarafından verilen kararları uygulamakla görevlidirler. Bu amaçla, kamusal kaynakları kullanma yetisine ve iradesi ile donatılmışlardır. Bürokratik mekanizmalar üstlendikleri işlevler nedeniyle hayati öneme sahiptirler. Başarılı bir siyasi iradenin politikalarını uygulamaya koyabilmesi için etkin çalışan bir bürokrasi gereklidir. Bürokrasinin kalitesi etkin çalışmasını belirleyen en önemli öğedir. Bürokrasinin kalitesi, eğitimine, işe alma koşullarına, ücret düzeyine, kurum içi geliştirici faaliyetlere, terfi mekanizmalarına ve hiyerarşi geleneklerine bağlı olarak şekillenmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin kalitesi ile yolsuzluklar arasında interaktif bir ilişkiden söz edilebilir. Diğer bir ifade ile yolsuzluklar bürokrasinin kalitesini düşürmekte, düşük kaliteli bürokrasi yolsuzluklara yol açmaktadır. Yolsuzlukların yapılabilmesi için işbirlikçi bir bürokrasiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bürokratları yolsuzluklara alet etmek ise, bürokrasinin kalitesizleştirilmesini gerektirmektedir.

Bürokratik kalite ile yolsuzluk ilişkisi üzerine yapılmış ampirik çalışmalar bulunmaktadır. 1982-1995 yılları arasında 44 ülke verileri ile "*Rassal Etkiler Sıralı Probit Modeli*", kullanılarak yapılan bir çalışmada<sup>55</sup> yolsuzluk ile bürokratik kalite arasındaki ilişki ortaya konulmuştur. Buna göre kanun hakimiyetinin ve bürokratik kalitenin artması, yolsuzluk düzeyinin azalmasına neden olmaktadır.

Bürokrasinin kalitesinin düşürülmesine yol açan bir çok faktörden söz edilebilir. İşe alma kriterlerinde objektif ölçütlerin dışına çıkılması bunların başında gelmektedir. İşe almaların politik etkiye ve nepotizme açık olması, kayırmacılık gibi nedenlerden ötürü daha az nitelikli insanlar istihdam edilmektedir. Terfi mekanizmalarında da bu etkenler rol oynamaktadır. Sonuçta bürokrasinin üst kademelerine kalitesiz bürokratlar hakim olmaktadır. 35 gelişmekte olan ülkede, kamu görevlilerinin işe alınma ve terfi kriterleri üzerine yapılan bir araştırmada<sup>56</sup> başarı ve yeterlilik düzeyi ile yolsuzluklar arasında bir ilişkinin varlığı

<sup>55</sup> M. Umur Tosun, "*Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma*", **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 5, 2003, s. 125-146

<sup>56</sup> James E. Rauch, Peter B.Evans, "*Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*", **Journal of Public Economics**, Vol. 79, No: 1, , 2000. s. 49-71.



sonucuna erişilmiştir. Bürokratların işe alma ve terfilerinde objektif ilkelere ne kadar az önem veriliyor, buna karşılık keyfilik ne kadar çok ise, yolsuzluk oranları o kadar yükselmektedir.

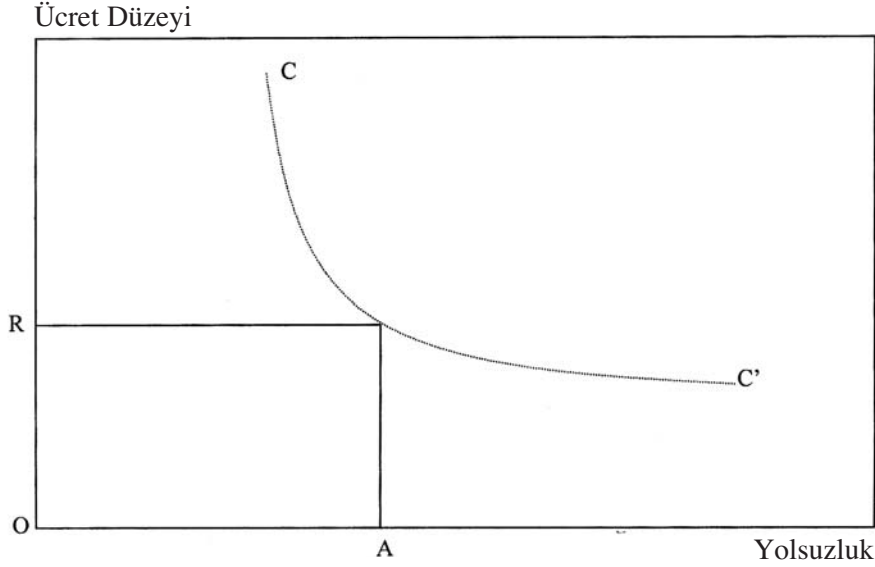
Geleneksel toplumlarda bürokratik toplumsal bir statüye ve onura karşılık gelmekteydi. Bu anlayışın yıkılması ile devlet memurluğu sadece iş garantisi olan bir meslek haline dönüşmektedir. Özel sektörün gelişmesi ile birlikte nitelikli iş gücü buralara kaymaya başlamıştır. Bu kaymadan nitelikli üst bürokrasiyi de etkilenmiştir. Böyle olunca kaliteli bürokratların özel kesime transfer olması gündeme gelmektedir. Bu da devlet bürokrasisinde ciddi açıklara ve kalite erozyonuna yol açmıştır.

Ayrıca kamu kesimin açıklarının artması, bütçelerde bürokratların kalitesini yükseltmeye yönelik meslek içi eğitim faaliyetlerini kısıtlamıştır. Bu da kamu çalışanlarının yaparken öğrenmesine ve hata katsayılarının yükselmesine neden olmuştur. Yeterli eğitim verilmeyen, kısıtlı imkanlar ile çalışan kendisini geliştir(e)meyen bürokratların kalitesi ise düşmüştür. Bürokrasinin kalitesini yükseltmek için yapılması gerekenlerin başında beşeri sermaye yatırımlarının artırılması gelmektedir. Bürokrasiye yapılan yatırım yolsuzluk düzeyinde düşmelere yol açacaktır.

#### 1.7.2.2. Kamu Sektöründeki Ücret Düzeyi

Kamu çalışanlarının ücret düzeyi ile yolsuzluk yapma güdüsü arasında bir ilişkinin varlığı öteden beri iddia edilmektedir. Yolsuzlukların kaynağı ise tartışmaya açıktır. Bazılarına göre memurların yolsuzluk yapma güdüsü hırsla bazılarına göre ise, ihtiyaca dayanmaktadır. Buradaki ilişki ters yönlü bir ilişkidir. Yani kamu çalışanlarının ücret düzeyi ne kadar düşük ise, yolsuzluk yapma olasılıkları o kadar artmaktadır. Aşağıdaki grafikte kamu çalışanlarının ücret düzeyi ile yolsuzluk düzeyi arasındaki ilişki ortaya konmaktadır.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Vito Tanzi, "Corruption Around the World.....", a.g.e., s. 573

**Grafik 8. Kamu Çalışanlarının Ücret Düzeyi ve Yolsuzluk İlişkisi**

Kaynak: Vito Tanzi, "Corruption Around the World; Causes, Consequences, Scope, and Cures", **IMF Staff Papers** No. 4, Vol. 45, December 1998, s. 565

Yatay eksen yolsuzluk düzeyini dikey eksen ise kamu çalışanlarının ücret seviyesini göstermektedir. Varsayalım ki  $OR$ , bir kamu çalışanının ve ailesinin iyi bir yaşam sürdürebilmesi için gerekli olan minimum ücret seviyesine karşılık gelsin.  $OA$ 'nın ise hırsız kaynaklanan yolsuzluğu,  $OA$ 'nın ilerisindeki bölgenin ise ihtiyaçtan kaynaklanan yolsuzluğa tekabül ettiğini farz edelim. Ayrıca, ücret seviyesinden bağımsız olarak, bazı kamu çalışanlarının kendi psikolojik ve etik yapılarına göre, ya da reddedemeyecekleri kadar büyük rüşvetlerin teklif edilmesinden dolayı yolsuzluk yaptıklarını göstermektedir. Grafikten çıkarılabilecek diğer bir sonuç rüşvet alma düzeyinin, memurların kişisel ve ahlaki tercihlerine göre değişebildiğidir. Buradan, her kamu görevlisinin her teklife aynı tepkiyi vermediği sonucuna erişilebilir. Diğer bir ifade ile kamu çalışanları rüşvet karşısında homojen değil heterojen davranış kalıbına sahiptir.

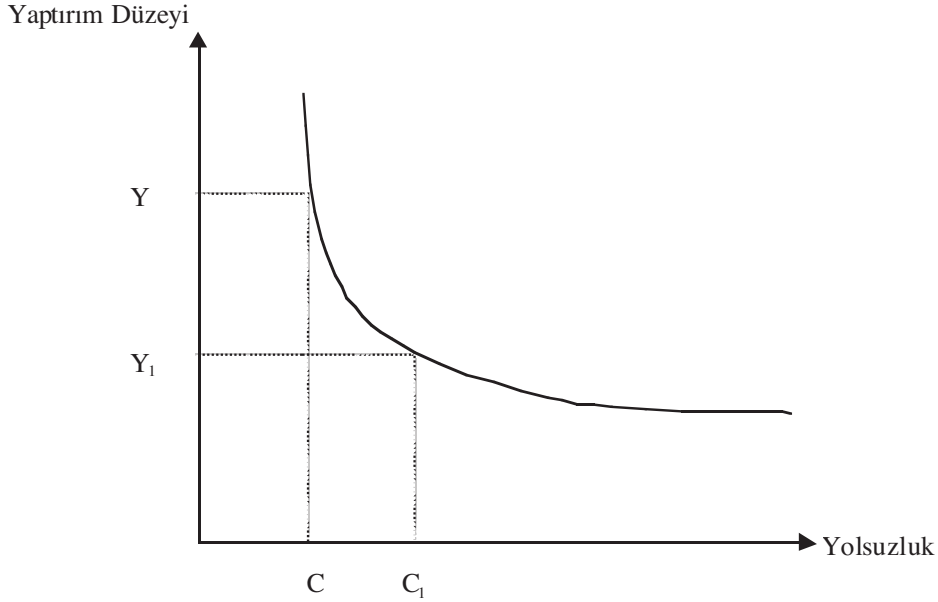
Kamu çalışanlarının ücret seviyesi ile yolsuzluk düzeyini gösteren ampirik çalışmalardan söz edilebilir. Bu çalışmalardan yolsuzluk kamu çalışanı ilişkisinin incelendiği bölümde (3.3) bahsedilmiştir.

### 1.7.2.3. Yaptırım Mekanizması

Suç ekonomisi analizinde suç düzeyi ile yaptırımın düzeyi ve yakalanma riski arasında bir ilişki kurulabilmektedir.<sup>58</sup> Yolsuzluğun bir suç olduğu varsayımına dayalı olarak aynı ilişkinin bu alanda da geçerli olacağı iddia edilebilir.

Yolsuzluk düzeyi ve buna karşı verilen cezaların ağırlığı arasında ters orantılı bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Ceza miktarı ve süresi arttığında (yolsuzluğun maliyeti) yolsuzluk düzeyinin azaldığı gözlenmektedir. Buna rağmen yolsuzluk yapılacak ise, maliyeti ile orantılı bir rüşvet istenmesi gündeme gelmektedir. Yani cezaların yükselmesi alınan rüşvetin miktarını da arttırmaktadır. Aşağıdaki grafikte bu yapı analiz edilmeye çalışılmıştır.

#### Grafik 9. Yaptırım Düzeyi Yolsuzluk İlişkisi



Yolsuzluklar diğer suç türleri ile karşılaştırıldıklarında yakalanması güç, ispat edilmesi zor bir yapı arz etmektedir. Bu nedenle yolsuzlukların tespit edilmesi ve cezalandırılması, ancak yolsuzluklara taraf olanların (rüşvet alan, veren veya aracılık eden) birbirleri ile itilafa düştüğü durumlarda söz konusu olabilmekte-

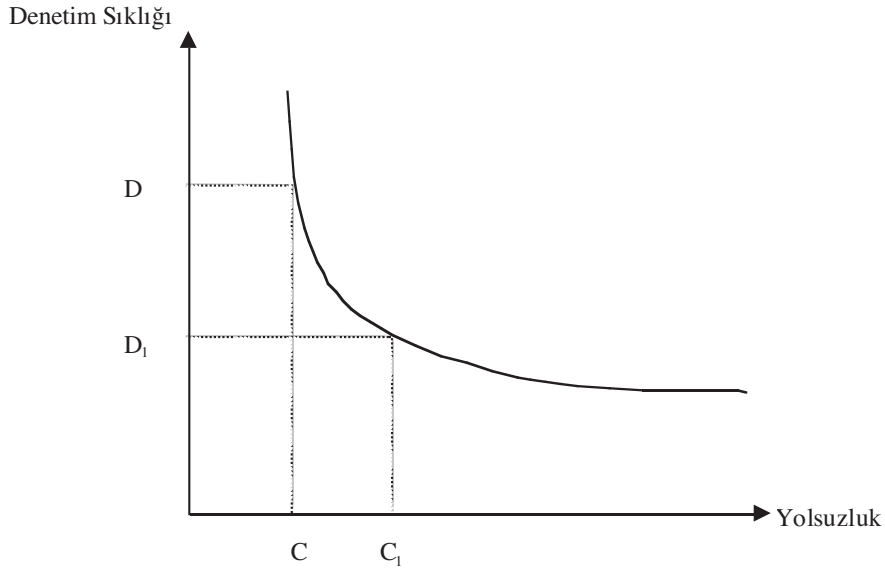
<sup>58</sup> Bu analiz aşağıdaki klasik çalışmaya dayanmaktadır.

Gary S. Becker, "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, Vol. 76 May/April 1968, s.169-217.

dir. Diğer bir yol ise, üçüncü kişiler tarafından yolsuzluğun ihbar edilmesidir. Eğer kamudaki yolsuzluk örgütlü bir biçimde ve siyasi koruma altında yapılıyor ise, cezalandırma imkanı azalmaktadır. Ayrıca yargı sisteminin etkin, zamanında işlememesinin etkisinden bahsetmek mümkündür. Ama genelde demokratik ülkelerde suçun tespiti ve cezanın kesinleşmesi uzun ve maliyetli bir sürecin ardından uygulanabilmektedir. Yargı sisteminin yolsuzluklara açık olması durumunda rüşvet alanların yaptırımla karşılaşma olasılıkları gittikçe düşmektedir.

Yakalanma riski ile yolsuzluk düzeyi arasında da ters yönlü bir ilişkiden söz edilebilir. Yakalanma riski arttığında yolsuzluk meydana getirme olasılığı azalmaktadır. Yakalanma riskinin oluşmasında denetim sıklığının belirleyici olduğu gözlenmektedir. Dürüst çalışan bir denetim mekanizması ve denetimin sıklık derecesi yakalanma riskini arttırmakta, dolayısıyla yolsuzluk düzeyini düşürmektedir. Aşağıdaki grafikte bu ilişkiler ortaya konmaya çalışılmıştır.

**Grafik 10. Denetim Sıklığı Yolsuzluk İlişkisi**



Yolsuzluğa bulaşmış kamu çalışanı miktarı arttıkça, yolsuzluk yapan memur başına yakalanma riskinin düşmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durumda yolsuzluk yapmanın maliyeti azalmaktadır.<sup>59</sup>

Sağlıklı bir denetim mekanizmasının kurulması hayati öneme sahiptir. Ayrıca bu konuda sivil toplum kuruluşları ve medyadan da yararlanılabilir.

<sup>59</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review ....., a.g.e., s. 1333

#### 1.7.2.4. Kuralların, Kanunların ve Süreçlerin Şeffaflığı

Ekonomik faaliyetlerin gerek planlanmasında gerekse uygulanmasında kuralların ve kanunların değiştirilmesi veya değişiklik olduğunda zarara uğrayanların hak talep edebilmeleri önemlidir. Gelenekselleşmiş ve oturmuş bir kamu düzenini gerektirir. Aksi halde kural ve kanun hakimiyetinden söz edilemez. Bu kural ve kanunların objektif ve şeffaf şekilde ortaya konması bir zorunluluktur. Anlaşılabilirlikten uzak ve karmaşık bir hukuki düzen yoruma açık geniş alanların meydana gelmesine yol açmaktadır. İtilaflı alanların varlığı ise, yolsuzluklara zemin hazırlamaktadır.

Kanun hakimiyetinin sağlanmasına yönelik yeterli önlemlerin alın(a)maması ve karmaşıklık hukuki düzenlemelerin yolsuzluğun azaltılmasında etkilerin ortadan kaldıracıdır. Buna en iyi örnek çevreyi korumaya yönelik hukuki düzenlemelerde karşımıza çıkmaktadır. 83 ülke üzerinde yapılan bir çalışmada<sup>60</sup> çevreye yönelik karmaşık hukuki düzenlemelerin kanun hakimiyetini azalttığı, rüşvet ve yolsuzluk düzeyini arttırdığı gözlenmiştir.

Özellikle kamu mali yönetimlerinin mevcut kanun ve kurallar konusunda halkı ve taraf olan kurum ve kuruluşları zamanında ve yeterli düzeyde bilgilendirmeleri bir gerekliliktir. Aksi halde değişikliklerin kamuoyuna duyurulamaması, taraf olan kişilerin informal ilişki ağlarına girip bilgilere ulaşmalarına yol açacaktır. Bu ağların sıklıkla kullanılması, bürokrasinin suç sayılabilecek taleplerini ortaya çıkarabilecektir.

Özellikle kamu ihalelerinde bu tür ilişkilere rastlanmaktadır. Bilgi işlem imkanlarının gelişmesi ile maliyetlerin düşürülmesi ve eşzamanlı olarak bilgilendirmenin sağlanması söz konusu olabilmektedir.

#### 1.7.2.5. Siyasi ve İdari Duyarlılık

Yolsuzluğa etki eden dolaylı faktörlerden biri de siyasi duyarlılık düzeyidir. Burada gerek iktidar gerekse muhalefet partisi yöneticilerine ve liderlerine büyük görev düşmektedir. Yolsuzluklar konusunda siyasi duyarlılığın yüksek olduğu bir kamu yönetiminde, bürokrasinin de bundan etkilenmesi kaçınılmazdır.

Bu etki olumsuz anlamda da söz konusu olabilmektedir. Yani bir hükümet bakanı yolsuzluklara karşıyor ve yolsuzluklara karşı olan partilileri, akrabalarını ve ya dostlarını kolluyor ise, bürokrasinin türdeş davranış kalıpları geliştirmesi beklenebilir.

<sup>60</sup> Per G. Fredriksson, Muthukumara Mani, "The Rule of Law and the Pattern of Environmental Protection", *IMF Working Paper* No: 49, March 2002, s. 1-26

Benzer bir ilişki düzeyi bir kamu kurumunun başındaki yönetici ile o kurumda çalışan memurlar içinde gündeme gelebilmektedir. Bir kurumun başındaki amir yolsuzluklara karşı ne kadar duyarlı ise, alt düzey yöneticilerini de aynı yönde hareket ettiği gözlenebilmektedir. Sonuçta kurumsal lider konumundaki kişilerin dürüstlüğü alt kademelerde yolsuzlukları ciddi ölçüde sınırlayabilmektedir.

### 1.8. BİR YOLSUZLUK ŞEKLİ OLARAK RÜŞVET

Rüşvet, en yaygın ve en çok bilinen yolsuzluk şeklidir. Türk Dil Kurumu sözlüğünde "rüşvet; yaptırılmak istenen bir işte yasa dışı kolaylık ve çabukluk sağlanması için bir kimseye mal veya para olarak sağlanan çıkar" olarak tanımlanmıştır. Rüşvet aynı zamanda bir suçtur ve hukuki anlam taşımaktadır. Örneğin Türk Ceza Kanunu'na 252'inci maddesine göre rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlamasıdır.

Dört tür rüşvet kategorisinden söz edilebilir. Bunlar;<sup>61</sup>

- Sınırlı olarak sunulan bir faydadan yararlanmak veya fazladan bir maliyetten kaçınmak için ödenen rüşvet,
- Herhangi bir sınırlılık söz konusu olmasa bile belli bir faydadan yararlanmak ve maliyetten kaçınmak amacıyla, bürokratik takdir yetkisi kendi çıkarına yöneltmek için ödenen rüşvet,
- Belli bir faydadan yararlanmak ve maliyetten kaçınmak amacıyla mevcut kamu hizmetinin hızlandırılması veya fazladan sağlanan avantajlar için ödenen rüşvet,
- Başkalarının belli bir faydadan yararlanmasını önlemek ve onlara fazladan maliyet yüklemek amacıyla ödenen rüşvettir.

Birinci tür rüşvette idari kararlar sonucu hem kazanan hem de kaybeden taraflardan söz edilebilir. Ayrıca arz kısıtının varlığı da bir zorunluluktur. Bu tür rüşvetin cari olduğu işlemler örnek olarak, ihracat ve ithalat kotaları, döviz tahsisatları, devlet ihaleleri, petrol, kömür gibi devlet mülkiyetindeki doğal kaynakların işletme imtiyazları, tapu ve imar tahsisleri, özelleştirme ihaleleri, devlet kontrolündeki (kamu bankaları tarafından yapılan) kredi tahsisleri, kamu konutlarının dağıtımı, girdi sübvansiyonları sayılabilir. Kısıta tabi çıkarı elde etmek için rüşvet verenlerin birbiriyle rekabeti politikacılar ve bürokratlar tarafından manipüle edilebilmektedir. Eğer kamu bürokratları idari takdir yetkisine sahip

<sup>61</sup> Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**, Transparency International Source Book, Berlin Germany, 2000, s. 16-17

iseler, rüşvet almak için kamu hizmetinde yapay kısıtlar da yaratılabildikleri gözlenmektedir.<sup>62</sup>

İkinci tür rüşvete örnek olarak aşağıdaki işlemler gösterilebilir. Bunlar; vergi indirimi sağlanması (herhangi bir sabit bütçe gelir hedefi olmadığı durumda), gümrük yükümlülüklerinden ve düzenlemelerinden vazgeçilmesi, fiyat kısıtlamalarından kaçınılması, kamudaki işe almaların yapılması, bazı suç olan eylemler için hukuksal istisnalar getirilmesi, çevresel düzenlemelerin görmezden gelinmesi<sup>63</sup>

Üçüncü tür rüşvete birinci ve ikinci türe benzer yönleri olmasına rağmen daha çok kamu hizmetinin sunumundaki aksamaların ortadan kaldırılması ile ilişkilidir. Rüşvet verilmediğinde de hizmet alınabilse bile yeri ve zamanı konusunda ciddi gecikmeler söz konusu olabilmekte, nihayetinde ise, kamu hizmetinin tüketiciler karşısındaki faydası erozyona uğramaktadır. Bu bağlamda kamu hizmetlerinin yerinde ve zamanında sunulması veya hızlandırılması, bürokrasiden ve kağıt işlerinden ve belirsizliklerden kaçınılması için rüşvet verilmesi gündeme gelmektedir. Bazen rüşvet alabilmek için belli bir gecikme söz konusu olmasa bile bürokratların suni bir gecikme yaratarak rüşvet ortamının doğmasına neden oldukları gözlenebilmektedir. Ayrıca kamu ihalelerinde ve başka belli durumlarda içeriden bilgilendirme sağlanarak (*insider trading*) rüşvet talep edilebilmektedir.<sup>64</sup>

Son rüşvet türünde ise, belli bir kamusal çıkardan başkalarının yararlanmasını engellemek amaçlı bir işlem söz konusudur. Burada rakip firma ve kişilerin rekabet avantajı sağlamak amacıyla kamusal gücü rakiplerinin aleyhlerine kullanmaları gündeme gelmektedir ve birilerini doğrudan kayıba uğratmak için rüşvet verilmektedir. Kamu yöneticileri sundukları bu hizmetin karşılığında ise, çıkar sağlayan rakipten para rüşvet talep etmektedir.

Bazı ülkelerde (Afrika ülkelerinde) rüşvet yaygın olmasına rağmen, birim rüşvet tutarı düşüktür. Bazı ülkelerde ise, (Uzakdoğu ülkeleri) rüşvet fazla yaygın olmamasına rağmen birim rüşvet tutarı yüksektir. Bu durumda işlem başına düşen rüşvetin yüksekliği, işlem miktarı seyrek olsa bile, toplam rüşvet miktarının arttıracaktır. Yaygın rüşvet yapılarında hem işlem başına düşen rüşvet hem de toplam rüşvet miktarı, seyrek yapılara nazaran düşük kalabilecektir. Etkinlik yönüyle bakıldığında ise, düşük tutarlı ama yaygın rüşvetin, yüksek tutarlı ama seyrek rüşvete nazaran daha çok etkinlik kayıplarına yol açtığı söylenebilir.

<sup>62</sup> Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements**....., a.g.e., s. 17

<sup>63</sup> Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements**....., a.g.e., s. 17

<sup>64</sup> Jeremy Pope, **Confronting Corruption: The Elements**....., a.g.e., s. 17



Uzakdoğu ülkeleri ile temsil edilen ikinci yapıda toplam ödenen rüşvet birincisine nazaran fazla olmasına rağmen etkinlik kaybı daha sınırlı kalabilmektedir.<sup>65</sup>

Etkinlik ilişkisi merkezleştirilmiş (*centralized*) ve yerelleştirilmiş (*decentralized*) rüşvet yapıları ile de ortaya konulabilir. Merkezleştirilmiş rüşvet yapısının yerelleştirilmiş rüşvet yapılarına nazaran daha az etkinlik kayıplarına yol açtığı ve bürokratik süreçlerin daha hızlı tamamlanmasına imkan tanıdığı iddia edilmektedir. Merkezleştirilmiş rüşvet yapılarını Güney Kore örneğinde olduğu gibi bir tür götürü (*lump-sum*) yolsuzluk mekanizmasına dönüştüğü ve sapsmaları en aza indirdiği ortaya konmaktadır.<sup>66</sup>

### 1.9. YOLSUZLUK KONUSUNDA AYKIRI GÖRÜŞLER

Yolsuzlukların toplum hayatında olumsuzluklara neden olduğu ve negatif bir içerik taşıdığı konusunda görüş birliği mevcuttur. Bu öngörü sağlıklı bir kamu düzeninin ve devlet yönetiminin varlığı koşullarında doğrudur. Yolsuzluklar düzenden sapsmalara işaret etmektedir. Kamu yönetimi etkinsiz, düzensiz ve kural-sız bir yapıya sahip olan ülkelerde, yolsuzlukların bazen işlerin yürümesini kolaylaştırdığı gözlenebilmektedir. Aksi halde böyle bir sistemin işlerliğini sağlamak ciddi anlamda güçleşmektedir. Diğer bir ifade ile yolsuzluklar düzensizlik içerisinde bir düzen meydana getirebilmektedir. Belirli varsayımlar altında yolsuzlukların büyümeyi teşvik ettiği yönünde değerlendirmeler de mevcuttur.<sup>67</sup>

Bu varsayımların en önemlileri; katı ve aşırı merkeziyetçi bir bürokrasinin varlığı<sup>68</sup>, rasyonellikten uzak ve ideolojik ekonomi politikalarıdır.<sup>69</sup> Ayrıca vergi kaçırmak için yapılan yolsuzlukların, bu vergileri etkinsiz kullanan politikacılar nazaran özel yatırımcılar tarafından daha iyi kullanılacağı ve böylelikle toplumsal refah daha fazla katkıda bulunacağı ifade edilebilmektedir.<sup>70</sup>

Kamuda işe almadaki yolsuzluklar ve olması gerekenin üzerindeki fazla istihdamın bazen olumlu bazı yansımaları da gündeme getirebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki en önemli siyasi istikrarsızlık kaynağı eğitimsiz ve işsiz kit-

<sup>65</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review.....", a.g.e., s. 1321

<sup>66</sup> Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review .....", a.g.e., s. 1324

<sup>67</sup> Serguey Braguinsky, "Corruption and Schumpeterian Growth in Different Economic Environments", **Contemporary Economic Policy**, Vol: 14, July 1996, s. 4-25.

<sup>68</sup> Samuel Huntington, **Political Order in Changing Societies**, Yale University Press, New Haven, 1968, s. 386

<sup>69</sup> Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis", **American Political Science Review**, Vol: LXI, No: 2, 1967, s. 421 (417-427)

<sup>70</sup> Nathaniel H. Leff, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", **American Behavioral Scientist**, Vol: 8, No: 3, 1964, s. 1213 (8-14)

lelerdir. Siyasi kayırmacılık nedeniyle yapılan fazla istihdam bütçeye yük getirirse bile kitlelerin aşırı politik akımlara yönelmesini engelleyebilmekte ve toplumsal düzenin bozulmasını geciktirebilmektedir. Siyasi kayırmacılık ile yapılan istihdamın iktisaden etkinsizliği göz ardı edildiğinde böyle bir olumlu yönü ortaya konulabilmektedir. Bu konuda aykırı bir görüş de yolsuzlukların kamu sektöründeki nitelikli işgücünü arttırdığı yönündedir. Yolsuzluklar nedeniyle kamu çalışanlarının haksız ama yüksek kazançlar sağlaması, nitelikli işgücünün özel sektöre kaçışını engellediği iddia edilmektedir. Böylelikle yolsuzlukların kamu kesimi istihdamında olumlu işlev görmesi söz konusu olabilmektedir.<sup>71</sup>

Yolsuzlukları olumlayan yaklaşımlar genelde katı kurallara ve hantal bir yapıya sahip ülkelerde, ancak böylelikle esneklik sağlanabildiği, kaybedilen zamanın alternatif maliyeti düşünüldüğünde yolsuzlukların ortaya çıkaracağı zararların dengelenebildiği iddia edilmektedir. Bu yaklaşıma göre kişiler gelir düzeyleri ve zamanlarının fırsat maliyetini karşılamaktadırlar. Eğer zamanlarının fırsat maliyetleri ödeyecekleri rüşvetten yüksek ise, yolsuzluğa taraf olarak zamanlarından tasarruf edebilmektedirler. Böylelikle etkinliğinde artabileceği öngörülmektedir.<sup>72</sup> Bu çerçevede rüşvet idari sistemin dışlilerinin işleyişinde bir tür yağ (*grease*) işlevi gördüğü, bazı ülke örnekleri bağlamında (özellikle geçiş sürecindeki ve gelişmekte olan ülkelerde) iddia edilebilmektedir.<sup>73</sup> Diğer bir bakış açısı ile de yolsuzluklar ve kayıtdışılık ülkedeki vergi yükünü düşürdüğünden büyüme üzerinde olumlu sonuçlar doğurabilmektedir.

Yapılan ampirik bir çalışmada yolsuzlukların sistemin hızlı çalışmasını sağlayan yağ işlevini görmediği, hatta sistemi yavaşlatan tuz (*salt*) işlevi gördüğü sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre; özel sektörün rüşvet verme/ödeme sıklığı arttıkça bürokrasi ile uğraşma zamanı azalmamaktadır. Hatta burada doğrusal bir ilişkinin varlığından söz etmek daha anlamlıdır. Diğer bir ifade ile rüşvet verme/ödeme sıklığı arttığında özel sektörün bürokratik zorluklar için harcadığı zaman da artmaktadır. Ayrıca rüşvetin sermaye maliyetinin düşürmediği, aksine yükselttiği sonucuna da varılmıştır.<sup>74</sup> Bu durumda rüşvetin özel sektörün işlerini kolaylaştırıcı etki yaptığı iddiası da çürütülmektedir.

<sup>71</sup> David H. Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", **Western Political Quarterly**, Vol: XIX, No: 4, 1996, s. 728 (719-732)

<sup>72</sup> Francis T. Lui, "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", **Journal of Political Economy**, Vol.93, August 1985, s. 760-781.

<sup>73</sup> Daniel Kaufmann, "Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons from Comparative Analysis", **Curbing Corruption**, Edited by Rick Stapenhurst, Shahrzad Sedigh, Economic Development Institute of The World Bank Publication, Washington D.C., 1999, s. 41

<sup>74</sup> Daniel Kaufmann, ShangJin Wei, "Does Grease Money Speed Up the Wheels of Commerce", **IMF Working Paper** No: 64, March 2000, s. 1-29

Benzer bir sonuç Hindistan bürokrasinin işleyişinde gözlenmektedir. Rüşvet bürokrasideki işleri hızlandırmaktan daha çok, çalışanlarını daha fazla rüşvet alabilmek için idari gecikmelere yol açtığını ortaya koymuştur.<sup>75</sup>

Kısıtlı bilgilenme (*imperfect information*) altında ihalelerde sunulan tekliflerde en yüksek rüşveti önerenlerin en verimli firmalar olduğunu gösteren modeller mevcuttur. Bundan dolayı rüşvet, projelerin etkin firmalara verilmesini sağlayarak verimliliğe katkıda bulunduğu iddia edilmektedir.<sup>76</sup> Bu iddia sorgulanabilir niteliktedir. En yüksek rüşveti ödeyebilenlerin her zaman ekonomik bakımdan en verimli olan konumda olduğu söylenemez. Bunlar daha çok rant sağlamada en başarılı olanlardır. Yatırım olarak algılandığında rüşvet, verenler tarafından geri kazanımı yüksek plasman olarak düşünülmektedir. Yolsuzlukların politikacıların bir ülkeyi bir arada tutmak için kullanabilecekleri fonları elde etmeleri bakımından yararlı olduğuna yönelik görüşler de mevcuttur. Bu iddia kısa vade için doğru olsa bile uzun vade de ülkelerin büyük yıkımlar ile karşılaşmasına neden olabilmektedir.<sup>77</sup>

Yolsuzluklar konusunda diğer bir yaklaşım, bunun ekonomik politik amaç ile kullanılan Truva atı olduğuna yöneliktir. Bu yaklaşıma göre, yeni sağ söylem yolsuzluğu ekonomiye devlet müdahalesinin önlenmesi, özelleştirme, deregulasyon ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik neo liberal politikaların uygulanabilmesi için kullanılmaktadır.<sup>78</sup> Buna göre piyasaya yönelik reform çabaları ile yolsuzluklar arasında bir ilişki mevcuttur. Latin Amerika ülkeleri ve Türkiye örneğinde gözlenebileceği gibi, yolsuzluk eleştirileri rant yaratma pratiklerine kapı aralamakta, büyük sermaye grupları lehine birikim sürecini beslemektedir.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Pranab Bardhan, “*Corruption and Development: A Review.....*”, a.g.e., s. 1323

<sup>76</sup> P. J. Beck, Maher, M. W., “*A Comparision of Bribery and Bidding in Thin Markets*”, *Economics Letters*, Vol: 20, 1986, s. 15

Donald Lien, “*A Note on Compatitive Bribery Games*”, *Economic Letters*, Vol: 22, 1986, s. 377-341

<sup>77</sup> Vito Tanzi, “*Corruption Around the World.....*”, a.g.e., s. 578-582

<sup>78</sup> Pınar Bedirhanoğlu, “*Yolsuzluk, Yeni Sağın Hegemonya Mücadelesi ve Devletin Dönüşümü*”, Derleyen Burak Ulman ve İsmet Akça, **İktisat, Siyaset ve Devlet Üzerine Yazılar: Prof.Dr.Kemali Saybaşı’ya Armağan**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2006

<sup>79</sup> Demet Dinler, “*Market Reforms and Corruption in Developing Countries: Making Sense of the Relationship Between the Economic and the Political in Neoliberalism*”, **ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, 2004

