

BÖLÜM 2

2. YOLSUZLUKLARIN ÖLÇÜLMESİ

Yolsuzlukların ölçülmesi sorunlu bir alan oluşturmaktadır. Öncelikle yolsuzluktan çıkar elde eden tarafların bunun ile ilgili bilgileri gizleme eğiliminde olmaları normaldir. Bu durumda bilgi ve veri yetersizliği ortaya çıkacaktır. Ayrıca yolsuzluk aynı zamanda suç kapsamına giren fiilleri de içerdiğinden hukuki yaptırımdan kaçınmak amaçlı da bilgilerin saklanması gündeme gelebilecektir. Bütün bunlara rağmen yolsuzluğun ölçülmesine yönelik çeşitli çabalardan söz edilebilir.

Yolsuzlukların ölçülmesinde beş farklı yaklaşım kullanılabilmektedir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır.¹

- Net Varlık Değerlendirmesi (*net asset evaluation*)
- Tutuklamalar ve Mahkumiyetler (*arrests and convictions*)
- Anket Metodolojisi (*survey methodology*)
- Makroekonomik Ampirik Çalışmalar (*macroeconomic empirical studies*)
- Belirli Sektörlerdeki Mikroekonomik Çalışmalar (*microeconomic studies*)

Yolsuzlukların ölçülmesinde yolsuzluk göstergeleri veri sağlayan ana unsurlardır. Böyle olunca iyi bir yolsuzluk göstergesinin ne gibi niteliklere sahip olması gerektiği gündeme gelecektir. İyi bir yolsuzluk göstergesinin sahip olması gereken dört temel özellik; güvenilirlik (*trustworthy*), geçerlilik (*valid*), doğruluk (*accurate*) ve kesinliktir. (*precise*) Güvenilirliğin sağlanması için göstergeleri hazırlayan kişilerin objektif olmaları, nesnel öğelerden hareket etmeleri gerekir. Geçerlilik, yolsuzlukla ilgili verilerin tam olarak ölçülmesine vurgu yapar. Doğruluk; ölçüm hatalarından kaçınılmasını, standart sapmaların azaltılmasını ve örnekleme sayısının artırılmasını öngörür. Kesinlik ise, ölçülen değer konusunda herkesin aynı kıstasa sahip olmasını, öznel değerlendirmelerden ve muğlaklıklardan kaçınılmasını gerektirir.²

Yolsuzluğun ölçülmesinde kullanılan ölçütler iki başlık altında sınıflandırıla-

¹ **Corruption: The Costs, Consequences and Implications for Local Governments**, World Bank Fiscal Decentralization and Local Government Policy, Seminar for Mayors, June 21-22, 1999 <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/courses/turkey%206.21.99/corrupti/tsld019.htm>

² Erlend Berg, "How Should Corruption be Measured", **London School of Economics and Political Science, MSc Economics Extended Essay**, London, 2 May 2001, s. 4-5 <http://members.lycos.co.uk/eberg/>

bilir. Bunlar objektif ve sübjektif ölçütlerdir. Objektif ölçütler nesnel olarak doğrulanabilir bilgiye dayalı ve bireyin kişisel görüşünden bağımsız olarak nitelendirirler. Yolsuzluk nedeniyle tutuklanan insan sayıları objektif nitelikli bilgi konumundadır. Sübjektif ölçütler ise, bireyin düşünce ve duygularına dayalı olarak meydana gelirler. Anket yoluyla elde edilen bilgiler sübjektif karakterlidir ve yolsuzlukla ilgili kantitatif araştırmalarda yoğun olarak kullanılmaktadır.³

Subjektif ölçütlerde kendi içerisinde algı temelli ve tecrübe temelli ölçütler olmak üzere ikiye ayrılabilir. Algı temelli ölçütlerde ankete katılan deneklere ülkelerindeki yolsuzluk düzeyini ne kadar algıladıkları sorulmakta ve verilen cevaplara göre endeksler çıkarılmaktadır. Bu tür endeksler güvenilirlik ve geçerliliği konusunda sorun taşımaları bile, doğruluk ve kesinlik yönüyle eleştirilebilmektedirler. Endeksler yolsuzlukların gerçekleşmesi ile algılanması arasındaki zaman farkını içerdikleri için, belli bir gecikmenin (*time lag*) göz önüne alınarak değerlendirilmelidir. Ayrıca bu endeksin politik değişkenlere karşı duyarlılığı düşüktür. Genellikle bürokratik yolsuzlukları ölçmede başarılı olmaktadır. Siyasi yolsuzluklar konusunda yetersizdirler. Yolsuzlukların basına yansıdığı veya görünür kılındığı ölçüde kamuoyu tarafından algılanabilmektedir. Tecrübeye dayalı ölçütlerde ise, kişilere yaşadıkları ve karşılaştıkları yolsuzluk durumları sorulmaktadır. Burada doğru soruların sorulması, anketin tekniğinin dikkatlice uygulanması geçerlilik, kesinlik ve güvenilirlik yönüyle çıkabilecek problemleri ortadan kaldırabilir.⁴

Yolsuzlukların ölçülmesinde yukarıda belirtilen ölçütlerin zayıflıklarını ve eksikliklerini gidereceğini iddia eden başka göstergelerden de söz edilebilir. Rüşvet oranı (*bribe ratio*) ölçütü bunlardan biridir. Bu ölçüt hem öznel hem de deneyime dayalı karakterler taşımaktadır. Rüşvet oranı ölçütü, belirli bir zaman aralığında ödenen rüşvetlerin parasal tutarının aynı dönemdeki toplam gelir tutarına bölünmesi ile bulunmaktadır.⁵

Zaman boyutu içeren yolsuzluk endekslerinin yorumlanmasında çok dikkatli olunması gereklidir. Çünkü deneklerin anlama ve kavrama düzeylerindeki değişimler, anket sorularındaki farklılaşmalar yanlış sonuçlar doğurabilmektedir. Ayrıca ekonomik şartlar ve iyimserlik gibi faktörler de yolsuzluk algılamasını değiştirebilmektedir. Doğru bir yolsuzluk ölçümüne ulaşabilmek için tek bir veri kaynağına veya göstergeye dayalı endeksleri kullanmaktan kaçınılması, farklı endekslerin toplulaştırılmasından oluşan bileşke endekslere yönelmesi de bazı sorunlar meydana getirebilmektedir. Bunların başında kavramsal kesinliğin kaybı (*loss of conceptual precision*) gösterilebilir. Ayrıca istatistiki korelasyon

³ Erlend Berg, "How Should Corruption....., a.g.e., s. 5

⁴ Erlend Berg, "How Should Corruption....., a.g.e., s. 5-6

⁵ Erlend Berg, "How Should Corruption....., a.g.e., s. 8-12

sorunundan da söz edilebilir. Ülkelerarası zaman boyutu içeren karşılaştırmalarda ise, her ülkenin aynı veri kaynağına dayalı bilgiler içermesi gerekmektedir. Farklı veri kaynağına ve farklı tarih aralıklarına dayalı karşılaştırmaların doğruluğu tartışmalı olacaktır. Yolsuzluk göstergelerinin kalitesini arttırmak için yapılması gereken diğer bir çaba ise, konuya taraf kesimleri (iş dünyası ve hanehalkları) içeren sistematik anketlerin yapılması ve bunların birbiriyle tamamlayıcı şekilde kullanılmasıdır.⁶

2.1. YOLSUZLUK ENDEKSLERİ

Doğası gereği yolsuzlukların ölçülmesi ve ülkelerarası karşılaştırmaların yapılması büyük güçlükler içermektedir. Bu güçlüklerle rağmen yolsuzlukların ölçülmesine yönelik kurumsal çabaların varlığından da söz etmek gerekir.

Bunların başında Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından oluşturulan endeksler gelmektedir. Ayrıca; Ekonomik İstihbarat Birimi (*Economic Intelligence Unit*), Politik Risk Hizmetleri Firması (*Political Risk Services Inc.*), Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlığı (*Political & Economic Risk Consultancy*), Yönetim Gelişimi Enstitüsü (*Institute for Management Development*), Dünya Bankası (*World Bank*), Price Waterhouse Coopers, Dünya Ekonomik Forumu (*World Economic Forum*), Özgürlükler Evi (*Freedom House*) gibi dernek ve kuruluşlar tarafından hazırlanan araştırmalardan söz edilebilir.⁷ Bu endeksler kamuoyunun, uzmanların ve işadamlarının yolsuzluk algılamalarına dayanmaktadır. Algılamalara dayalı değerlendirmelerin sübjektivite içermesi kaçınılmazdır.

Yolsuzlukların ölçülmesinde kullanılan diğer bir yaklaşım ise, rüşvet almakla veya kamu gücünü kişisel çıkar sağlamakla itham edilen kamu görevlilerini veya olayları temel alarak oluşturulmaktadır. Böylelikle ortaya çıkarılabilmiş fiili yolsuzluklarda hareket ederek data serileri ortaya konmaktadır. Daha çok yerel yönetimler ve eyaletler bağlamında kullanılan bir metottur. ABD'de çeşitli eyaletler bazında yukarıdaki şekilde oluşturulan veriler mevcuttur.⁸

Fiili yolsuzluk verilere dayalı olarak ortaya konan ampirik çalışmalardan söz edilebilir. Bu çalışmaların birinde⁹ kamu müdahaleleri ve kişi başına düşen ye-

⁶ Stephen Knack, "Measuring Corruption: A Critique of Cross-Country Indicators", **World Bank Policy Research Working Paper Series** No: 3968, July 2006, s. 1-64

⁷ Güzin Bayar, "Türkiye'de Yolsuzluklar-Ekonometrik Bir İnceleme", **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Tebliği** No: 5, Nisan 2006, s. 4 (1-23)

⁸ Rajeev K. Goel, Michael A. Nelson, "Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis", **Public Choice**, Vol. 97, No: 1-2, October 1998, s. 107-120.

⁹ Raymond Fisman, Roberto Gatti "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", **Journal of Public Economics**, Vol: 83, No: 3 March 2002, s. 325-345

rel kamu harcamaları ile yolsuzluk arasındaki ilişki araştırılmıştır. Sonuçta kamu müdahaleleri ve kişi başına düşen yerel kamu harcamalar arttığında yolsuzluk ile itham edilen kamu görevlileri sayısının yükseldiği gözlenmiştir. Çünkü kamu müdahalelerinin ve kişi başına yerel kamu harcamalarının artması, ilgili birimlerin daha fazla fon kullanmalarına yol açmakta, bu da kamu çalışanlarının yolsuzlukla itham edilme düzeyini yükseltmektedir.

Kamu çalışanlarına yapılan yolsuzluk ithamlarına dayalı bir göstergelerin fiili sağlıklılığı her zaman sorgulamaya açıktır. Adalet sisteminin rüşvete yatkın olup olmamasına göre yolsuzluk ithamlarının sayısı değişebilmektedir. Her yolsuzluk ithamının gerçek olup olmadığı sorgulamaya açıktır. Bu yolsuzluk ithamının doğrulanamaması halinde gösterge olarak anlamlılığını yitirebilecektir. Ayrıca her yolsuzluğun bir itham doğuracağı da kuşkuludur. Birçok yolsuzluk ilişkiye taraf insan ve kurumlar arasında herhangi bir hukuki süreç meydana getirmeden gizli olarak yapılabilmektedir. Bütün bunlar belli bir sübjektivite taşısa bile yolsuzluk algılamalarına dayalı olarak oluşturulan endeksleri, ithamlara dayalı olarak oluşturulan endekslere nazaran daha tercih edilebilir kılmaktadır.¹⁰

2.1.1. Yolsuzluk Algılamaları Endeksi

Yolsuzluğu ölçmeye yönelik çabaların en önemlisi Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından oluşturulan Yolsuzluk Algılamaları Endeksidir. (*Corruption Perceptions Index*) Yolsuzluk algılama endeksi 1995 yılından beri on yıldır düzenli olarak yayınlanmaktadır. Bu süreçteki ülkelerin yolsuzluk düzeyleri, sıralamaları, gözlem sayıları, standart sapmaları, güven aralıkları, yüksek ve düşük değerleri Ek 3-12'de yıllar itibarıyla gösterilmiştir. Ayrıca yolsuzluk algılama endeksine taban teşkil edebilecek 1980-1985 ve 1988-1992 yıllarına ait 54 ülke verilerinin ortalamalarından oluşan tablolar da mevcuttur. Bu tablolar ise, Ek 1-2'de sunulmuştur.

Yolsuzluk algılama endeksi, dünya üzerindeki çeşitli kurumlar tarafından toplanan verilerden oluşan bir tür bileşke endekstir. Bu endeks yabancı ve yerli iş adamlarının, analistlerin ve uzmanların değerlendirmelerini içermektedir. Küçük, büyük yolsuzluk ayrımı yapılmadan oluşturulmaktadır.

Örneğin 2005 yılındaki yolsuzluk algılama endeksi verileri, 10 bağımsız kurum tarafından yapılan 16 farklı kamuoyu yoklamasına dayanmaktadır. Bu kurumlar ve anketler kendi kategorilerinde en sağlıklı veri sağlayan kaynaklar konumundadırlar. Ankete veri sağlayan kurumların isimleri aşağıda sıralanmaktadır. *Columbia University, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Infor-*

¹⁰ Johann Graf Lambsdorff, "Corruption in Empirical Research - A Review", *Transparency International Working Paper*, November, 1999, s. 7 (1-17)

*mation International, International Institute for Management Development, Merchant International Group, Political and Economic Risk Consultancy, United Nations Economic Commission for Africa, World Economic Forum and World Markets Research Centre.*¹¹

Yolsuzluk endeksi cari yolsuzluk derecesini yansıtmaktan daha çok algılanan yolsuzluk derecesini ortaya koymaya çalışmaktadır. Bu nedenle ülkelerarası karşılaştırma değerlerindeki görecelikten söz edilebilir. Daha önceki yıllardaki endeks sıralamalarının birbirleri ile karşılaştırılması pek anlamlı değildir. Çünkü yeni ülkeler endekse katıldıkça sıralamalar doğal olarak farklılaşmaktadır. Ayrıca yolsuzluk algılamaları endeksini oluşturmak için alınan kaynak verilerdeki metodoloji değişimleri, yeni alt endekslerin sisteme dahil olması ve eskilerin çıkması nedeniyle süreklilik ve karşılaştırılabilirlik konusunda sorunlar yaşanabilmektedir. Anlamlı olan belli ülkelerdeki yolsuzluk algılamasının zaman boyutundaki değişimini gözleyebilmektir. Burada endeks derecesinin oluşturduğu trendi açıklayıcı olduğunu söyleyebiliriz.

Alt endekslerde alınan verilerin son üç yıla ait olması yolsuzluk algılamaları endeksinin güncelliğini sorunlu hale getirmektedir. Diğer bir ifade ile bir ülkede meydana gelen büyük boyutlu yolsuzluk skandalının endeks yansımaları ancak üç yıllık bir süreçte söz konusu olmaktadır. Bu nedenle ülkelerin endeks değerlerindeki düzelmeleri de, bozulmaları da üç yıllık zaman boyutunu göz önüne alarak okumak gerekir.

Yolsuzluk algılamaları endeksi ülkeler arasındaki yolsuzluk derecesinin algılamasını değerlendirmeye çalışır. Buna karşılık yine aynı kurum tarafından yapılan Küresel Yolsuzluk Barometresi (*Global Corruption Barometer*) genel kamuoyları arasındaki yolsuzluk uygulamaları ve nitelikleri ile ilgilidir. Bu nedenle uzmanların algılamaları ve görüşlerinden ziyade halkın algılamaları ve görüşlerini yansıtır. Örnekleme olarak aldığı kitleler ulusal ve küresel nüfus ağırlıklarına göre şekillenmektedir. Küresel Yolsuzluk Barometresi 2003 yılından itibaren yayınlamaktadır.¹² 3 yıllık bir veri tabanına sahiptir. Bu yönüyle belli ölçülerde karşılaştırma yapma ve trend ortaya koyma imkanı sınırlıdır. Bu barometre ülkelerdeki yolsuzluklara karşı mücadelenin etkilerini kapsayıcı niteliktedir.¹³ 2005 yılında (Mayıs-Ekim ayları arasında) bu gösterge kapsamında 69 ülkede 55.000 kişinin katılımı ile Gallup International Association tarafından Uluslararası Saydamlık Derneği adına bir saha araştırması yapılmıştır. Bu araştırmanın sonuçları dünya'da yolsuzluk bölümünde sunulmaktadır.

¹¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005/faq_cpi2005

¹² 2003 yılında 45 ülke ankete dahil iken 2004 yılında 64 ülkeye çıkmıştır.

¹³ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2004__1/faq_gcb

2.1.2. Rüşvet Ödeyenler Endeksi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan diğer bir endeks de Rüşvet Ödeyenler Endeksidir. (*Bribe Payers Index*) Bu endeks yabancı ülkelerde kamu görevlilerine rüşvet veren gelişmiş ülkelerdeki ihracatçı firmaların eğilimlerini göstermektedir. Diğer bir ifade ile arz yönlü yolsuzluğu ortaya koymaktadır. Böylelikle uluslararası işlemlerde rüşvetin kimin tarafından verildiği kadar kimin tarafından alındığına da vurgu yapmaktadır. Bu yönüyle yolsuzluk algılama endeksinin tamamlayıcısı konumundadır.¹⁴ Şimdiye kadar 1999 yılında ve 2002 yılında olmak üzere iki tane endeks serisi söz konusudur. 2002 yılındaki endeks 21 ülkedeki ihracatçılara uygulanan anketten elde edilen sonuçlara göre şekillendirilmiştir. Bir öncekine göre iki yeni ülke (*Rusya, Hong Kong*) ve rüşvet verilen ülke yerleşikler ile yapılan mülakatlar da endekse dahil edilmiştir. 1999 endeksinde ise, 19 ülkeden elde edilen veriler kullanılmıştır.

Veriler bir kamuoyu araştırma şirketi tarafından (*Gallup International Association*)¹⁵ yükselen pazar ekonomisi (*emerging market countries*) konumundaki ülkede Aralık 2001-Mart 2002 döneminde, 835 mülakat dayalı olarak elde edilmiştir. Yükselen pazar ekonomilerinin tercih edilme nedeni yolsuzluğun bu ülkelerde yoğunlaşmasıdır. Bu ülkeler; Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Macaristan, Hindistan, Endonezya, Meksika, Fas, Nijerya, Filipinler, Polonya, Rusya, Tayland, Güney Afrika ve Güney Kore'dir. Yukarıda ismi sayılan ülkeler dünyadaki doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının yaklaşık yüzde 60'ını çekmektedirler. Mülakatların 261'i bu ülkelerdeki yabancı firma üst düzey yöneticileri ile, 261 yerli firma üst düzey yöneticileri ile 84'ü mali işler müdürleri ile, 71'i ticaret odaları temsilcileri ile, 80'i yerli ve yabancı banka yöneticileri ile ve 78'i ticaret hukuku avukatlarıyla yapılmıştır. Anket çerçevesinde aynı zamanda ihracatçı firma yöneticilerine OECD'nin Rüşvet Karşısı Uzlaşısı (*OECD Anti Bribery Convention*) konusundaki belgeleri ve firma politikalarını şekillendirirken bu uzlaşmayı ne kadar dikkate aldıkları, kamu çalışanlarının rüşveti nasıl istedikleri/aldıkları ve en çok rüşvet istenen iki sektörün ne olduğu da sorulmuştur.¹⁵

Ülkelerin Rüşvet Ödeyenler Endeksinde göre sıralanışı aşağıdaki tablo'da gösterilmektedir. Burada; 0 ile 10 arasında derecelendirme söz konusudur. 10 rüşvet verme eğiliminin olmadığını, sıfır ise tamamen rüşvet verme eğiliminin taşındığını göstermektedir. Endeks oluşturulurken katılımcılara birinci planda yurtdışında iş yapmak, mal satmak veya ihale alabilmek için rüşvet verip veremeyecekleri sorulmuştur.

¹⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

¹⁵ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/faq_bpi

Bu soruya verilen cevaplara göre, Avustralya, İsveç, Avusturya ve Kanada'daki firmalarda rüşvet verme eğiliminin çok düşük olduğunu, buna karşılık Rusya, Çin, Tayvan ve Güney Kore'deki firmalarda rüşvet verme eğilimlerinin çok yüksek olduğu sonucuna erişilmiştir. Diğer ülkeler bu iki uç arasında yer almaktadır. Burada ayrıca 15 tane yükselen piyasa ekonomilerindeki yerleşik firma davranışları ortaya konmaktadır. Yerleşik firmalar 1,9 değerlilik ile rüşvet vermeye eğilimindeki yabancı ülke temsilcilerinde daha çok rüşvete yatkın oldukları görülmektedir.¹⁶

Tablo 1. Rüşvet Verme Eğilimi Endeksi (2002, 1999)

Sıralama		2002	1999	OECD
	Toplam Mülakat	835	779	Uzlaşısı
	Ülkeler			
1	Avustralya	8.5	8.1	İmzaladı
2	İsveç	8.4	8.3	İmzaladı
	İsviçre	8.4	7.7	İmzaladı
4	Avusturya	8.2	7.8	İmzaladı
5	Kanada	8.1	8.1	İmzaladı
6	Hollanda	7.8	7.4	İmzaladı
	Belçika	7.8	6.8	İmzaladı
8	Birleşik Krallık	6.9	7.2	İmzaladı
9	Singapur	6.3	5.7	İmzalamadı
	Almanya	6.3	6.2	İmzaladı
11	İspanya	5.8	5.3	İmzaladı
12	Fransa	5.5	5.2	İmzaladı
13	ABD	5.3	6.2	İmzaladı
	Japonya	5.3	5.1	İmzaladı
15	Malezya	4.3	3.9	İmzalamadı
	Hong Kong	4.3	-	İmzalamadı
17	İtalya	4.1	3.7	İmzaladı
18	Güney Kore	3.9	3.4	İmzaladı
19	Tayvan	3.8	3.5	İmzalamadı
20	Çin	3.5	3.1	İmzalamadı
21	Rusya	3.2	-	İmzalamadı
	Yerli Firmalar	1.9	-	

Kaynak: Transparency International, Bribe Payers Index 2002

¹⁶ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/complete_report_bpi_2002

Sektörler itibarıyla yukarıda adı geçen yükselen pazar ekonomilerindeki rüşvet verme eğilimine baktığımızda kamunun doğrudan alıcısı olduğu kamu inşaatları, mal ve hizmet satın almaları ve savunma sanayinde çok yüksek olduğu gözlenmektedir. Rüşvet verme eğiliminin en düşük olduğu sektörleri ise, tarım, hafif imalat sanayi, balıkçılık, bilgi işlem teknolojileri ve ormancılık alanlarıdır. Buradan şu sonuca erişebiliriz. Kamunun yoğun olarak bulunduğu sektörlerde rüşvet verme eğilimi yüksek, özel sektörün yoğun olarak bulunduğu sektörlerde düşüktür.

Tablo 2. Sektörler İtibarıyla Rüşvet Verme Eğilimi

Sektörler	2002
Kamu İnşaatları ve Hizmet Üretimi	1.3
Savunma Sanayi	1.9
Petrol ve Doğal Gaz	2.7
Emlak	3.5
Telekomünikasyon	3.7
Enerji Üretimi ve Dağıtımı	3.7
Madencilik	4.0
Taşımacılık / Depolama	4.3
İlaç ve Tıbbi Malzeme	4.3
Ağır İmalat Sanayi	4.5
Bankacılık ve Finans	4.7
Sivil Havacılık	4.9
Ormancılık	5.1
Bilgi Teknolojileri	5.1
Balıkçılık	5.9
Hafif İmalat Sanayi	5.9
Tarım	5.9

Kaynak: Transparency International, Bribe Payers Index 2002

Yapılan mülakatlara göre en çok rüşvetin ödendiği sektörler, rüşvet verme eğiliminin yüksek olduğu sektörler ile benzeşmektedir. Sırasıyla bu sektörler kamu inşaatları, mal ve hizmet satın almaları, savunma sanayi ve petrol ve doğal gazdır. En düşük rüşvet ödenen sektörler ise, hafif imalat sanayi, sivil havacılık, balıkçılık ve tarımdır.

Tablo 3. En Çok Rüşvetin Ödendiği Sektörler

Sektörler	2002
Kamu İnşaatları ve Hizmet Üretimi	46%
Savunma Sanayi	38%
Petrol ve Doğal Gaz	21%
Bankacılık ve Finans	15%
Emlak	11%
İlaç ve Tıbbi Malzeme	10%
Enerji Üretimi ve Dağıtımı	10%
Telekomünikasyon	9%
Bilgi Teknolojileri	6%
Ormancılık	5%
Madencilik	5%
Taşımacılık ve Depolama	5%
Ağır İmalat Sanayi	4%
Tarım	3%
Balıkçılık	3%
Sivil Havacılık	2%
Hafif İmalat Sanayi	1%

Kaynak: Transparency International, Bribe Payers Index 2002

Uluslararası planda yolsuzlukların önlemeyi amaç edinen en önemli anlaşmalardan biri OECD Uluslararası İşlemlerde Yabancı Ülkelerdeki Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Uzlaşısıdır. (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*) Bu uzlaşmayı birçok gelişmiş ülke imzalamıştır. Uzlaşımın yurtdışında verilen rüşveti engelleyebileceği umulmaktadır. Buna rağmen ankete katılanlardan yüzde 42'si böyle bir anlaşma duymadıklarını, yüzde 32'si bu anlaşmadan genel anlamda haberdar olduklarını, yüzde 12'si kısıtlı bilgiye sahip olduklarını ve sadece yüzde 7'si konu ile ilgili ayrıntılı bilgi sahibi olduklarını belirtmişlerdir.

Yabancı iş çevreleri adı geçen ülkelerdeki yolsuzlukların en fazla olduğu alanları aşağıdaki tablodaki gibi sıralamışlardır. Buna göre; mahkemelerde, siyasi partilerde ve poliste rüşvetin yoğun olduğu, buna karşılık göçmenlik, vize, pasaport, elektrik, su, istihdam ve çalışma koşullarını belirleyen düzenlemelerde rüşvetin oldukça seyrek olduğu gözlenmiştir.

Tablo 4. Yükselen Piyasa Ekonomilerinde Yabancı İş Çevrelerine Göre Yolsuzluğun En Yoğun Olduğu Alanlar

Yolsuzluk Alanı	Yüzdesi
Mahkemeler	21%
Siyasi Partiler	19%
Polis	13%
Gümrükler	9%
Eğitim	7%
Vergi Gelirleri	6%
Özel Sektör	4%
İmar, Tapu ve İnşaat İzinleri	4%
Tıbbi Hizmetler	3%
İstihdam ve Çalışma Şartlarına Yönelik Düzenlemeler	2%
Elektrik, Su ve Telefon Gibi Hizmetler	2%
Göçmenlik, Pasaport, Vize	1%
Diğerleri	3%

Kaynak: Transparency International, Bribe Payers Index 2002

Son beş yıllık dönemde katılımcılara göre yükselen piyasa ekonomilerindeki rüşvet düşme eğilimi göstermektedir. 1999 yılındaki ankette ise, eğilim artma yönündeydi. Bu bağlamda iyiye doğru bir yönelimin olduğu söylenebilir. Bunda etkili olan faktörlerin başında; basın özgürlüğünün artırılması, kamu tarafından yolsuzlukları önlemeye yönelik soruşturmaların açılması, devlette saydamlığın, hesap verebilirliğin ve kurumsal yönetişimin sağlanması, kara para aklanmasının önlenmesi, özelleştirme ve kamu ihalelerin rekabetin gerçekleştirilmesinin etkili olduğu vurgulanmıştır.

Rüşvet verme eğiliminde olan gelişmiş ülke firmalarının, diğer firmalara karşı rekabet avantajı sağlamak için kendi hükümetlerinden beklentileri aşağıdaki tabloda sıralanmıştır. Buna göre diplomatik, politik, finansal ve ticari baskıların, yapılan yardımların ve askeri desteklerin kendi firmalarına iş verilmesi koşulu-na bağlanması en çok kullanılan yoldur.

Tablo 5. Gelişmiş Ülkelerce Uygulanacak Yaptırımlar

Anket Yılları	2002	1999
Mülakat Sayısı	567	537
Diplomatik ve politik baskı	66%	53%
Finansal baskı	66%	45%
Ticari ve fiyatlama ile ilgili konular	66%	49%
Yapılacak yardımlar ile bağ kurulması	54%	35%
Yabancı yatırımların engellenmesi	46%	n.a.*
Savunma ve askeri konular ile bağlantı kurulması	41%	28%
Kamu yöneticilerinin çeşitli yöntemler ile teşvik edilmesi	39%	36%
Eğitim, burs ve sağlık yardımları ile bağlantı kurulması	22%	16%
Diğerleri	8%	11%
Görüş belirtilmedi	5%	2%

Kaynak: Transparency International, Bribe Payers Index 2002

Bu tip adil olmayan rekabet yaratıcı yollara en çok başvuran devletler; ABD, Fransa, İngiltere, Japonya, Çin ve Rusya, Almanya ve İspanya'dır. Singapur, Belçika, Avustralya, Avusturya, Hong Kong ve İsveç hükümetlerinin ise, bu tip yollardan ellerinden geldiğince kaçındıkları gözlenmektedir.

2.1.3. Yönetişim Endeksi

Yolsuzluk konusunda oluşturulan diğer bir endeks yönetim kavramı çerçevesinde şekillenmiştir. Burada ülkeler yönetim düzeylerine bağlı olarak sıralamaya tabi tutulmaktadırlar. Dünya Bankası'ndaki bir grup araştırmacı tarafından¹⁷ oluşturulan endeks, ülkelerin yönetim düzeylerini altı farklı kriteri temel olarak belirlemektedir. Bu kriterler;

¹⁷ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No: 4012, September 2006, s. 1-108

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No: 3630, June 2005, s. 1-133

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No: 3106, August 2003, s. 1-115

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "**Governance Matters II**", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No. 2772, February 2002, s. 1-53

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No. 2196, October 1999, s. 1-60

Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Aggregating Governance Indicators", **World Bank Policy Research Department Working Paper** No. 2195, October 1999, s. 1-39

- * İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik (*Voice and accountability*)
- * Politik istikrar (*Political stability*)
- * Hükümet etkinliği (*Government effectiveness*)
- * Düzenleyici kalite (*Regulatory quality*)
- * Kanun hakimiyeti (*Rule of law*)
- * Yolsuzluğun kontrolüdür. (*Control of corruption*)

Yönetişim endeksinin içeriğini anlayabilmek için her kriterin kapsamına ayrıntılı olarak bakmak gerekecektir. İfade özgürlüğü ve hesap verebilirlik kriteri; politik, medeni ve insani hakların işlevselliğini ölçmek için kullanılmaktadır. Burada bireylerin yönetime katılması, hükümetleri belirleme gücü ve siyasi otoriteyi medyanın ve toplumun denetleme gücü analiz edilmektedir. Bir ülkedeki gelir dağılımı adaletsizliklerinden, etnik ve dini gerginliklere kadar bir çok unsur politik şiddet ve istikrarsızlığın kaynağı olabilmektedir. Politik şiddetin nihai noktası iç savaştır. Bu nedenle bir ülkede anayasal düzenin, hukukun üstünlüğüne dayalı bir siyasi sistemin varlığı ve yaşayabilirliği hayati öneme sahiptir. Toplumsal gerginliklerin bir ülkede var olması, siyasi sistemin bu gerginlikleri uzlaştırıcı bir rol oynayamaması, siyasi muhalefetin yeraltına inmesine ve legal yapının dışına çıkmasına neden olabilmektedir. Bu durum isyan hareketlerine, terörist saldırılara ve sabotajlara imkan tanımaktadır. Bu nedenle bir ülkedeki kanun ve düzenin sağlanması, siyasi ve askeri hakimiyetin varlığı, politik sistemin katılıma ve temsile açık olması, demokrasi kültürünün gelişmesi, etnik, dini ve sınıfsal gerilimlerin olmaması siyasi şiddet ve istikrarsızlıklardan uzak tutacak ana unsurlardır.

Hükümet etkinliği ve düzenleyici kalite ile kast edilen şey, siyasi iktidarın güçlü ve tutarlı politikaları formüle edebilme ve uygulayabilme yeteneğidir. Hükümet etkinliğinin ölçüsü olarak, üretilen kamu hizmetlerinin miktarı ve kalitesi, bürokrasinin ve kamu çalışanlarının becerisi, kamu otoritesinin taahhütlerinin kredibilitesi, kamu hizmetlerinin politik etkiden bağımsızlığı ve tarafsızlığı alınmaktadır. Düzenleyici kalite ile ifade edilmek istenen piyasa ilişkileri dışında şekillendirilen kamu politikalarının etkinliğidir. Bu politikaların odaklandığı alanlar, fiyat kontrolleri, bankacılık sisteminin denetlenmesi ve gözetlenmesine yönelik faaliyetler, negatif dışsallık yayan mal ve hizmetlerinin üretimine ve tüketimine getirilen sınırlamalardır.

Kanun hakimiyeti kriteri içerisinde ise, sözleşmeleri yerine getirilmesindeki etkinliğe, polis ve yargı mekanizmasının kalitesine odaklanılmaktadır. Ayrıca mülkiyet haklarının korunması, hukuki çerçevenin sağlanması üzerinde durulmaktadır. Son kriter ise, kitabın ana eksenini oluşturan yolsuzluktur.

Yönetişim endeksinin üretilmesindeki amaç, yukarıdaki kriterlere bağlı olarak meydana gelen etkilerin ekonomik sonuçlarını ortaya koymaktır. Bu çerçevede yönetim ve ekonomik kalkınma arasındaki pozitif yönlü güçlü ilişkinin varlığı ampirik olarak da kanıtlanabilmektedir.¹⁸

Endeks değerleri oluşturulurken birçok ulusal ve uluslararası kuruluşun veri tabanları kullanılmakta ve bunlar bir metodoloji çerçevesinde birleştirilmektedir. Bu kuruluşlar ve kullandığı veri tabanları; African Development Bank, (*Country Policy and Institutional Assessments*) Afrobarometer, (*Afrobarometer Survey*) Asian Development Bank, (*Country Policy and Institutional Assessments*) Bertelsmann Foundation, (*Bertelsmann Transformation Index*) Brown University's Center for Public Policy, (*Global EGovernance*) Business Environment Risk Intelligence, (*Business Risk Service*) Business Environment Risk Intelligence, (*Qualitative Risk Measure in Foreign Lending*) Columbia University, (*State Capacity Project*) Economist Intelligence Unit, (*Country Risk Service*) European Bank for Reconstruction and Development, (*Transition Report*) Freedom House, (*Countries at the Crossroads*) Freedom House, (*Nations in Transition, Freedom in the World*) Gallup International (*Voice of the People/Millennium/50th Survey*) Global Insight, (*Global Risk Service*) Global Insight, (*Business Conditions and Risk Analysis*) Heritage Foundation/Wall Street Journal, (*Economic Freedom Index*) IJET Travel Intelligence, (*Country Risk Security Assessment*), Institute for Management and Development, (*World Competitiveness Yearbook*) International Research & Exchanges Board, (*Media Sustainability Index*) Latinobarometro, (*Latinobarometro Surveys*) Merchant International Group, (*Grey Area Dynamics*) Political Economic Risk Consultancy, (*Corruption Survey*) Political Risk Services, (*International Country Risk Guide*) Reporters Without Borders, (*Reporters Without Borders*) State Department, (*Trafficking in People Report*) Cinranelli Richards (*CIRI*) Dataset, (*Human Rights Dataset*) University of North Carolina at Asheville, (*Political Terror Scale*) World Bank, (*Business Enterprise Environment Survey*), *Country Policy and Institutional Assessments*, (*World Business Environment Survey*) World Economic Forum, (*Global Competitiveness Report*)'dir.

Endekste her kriter 2,5 ile +2,5 arasında puanlandırılmaktadır. +2,5 yönetimin en iyi olduğu duruma 2,5 ise en kötü olduğu duruma karşılık gelmektedir. Veri tabanı 2005-2002, 2000, 1998, 1996 arası 6 yıllık bir zaman aralığını kapsamaktadır. Bu endeks içerisindeki Yolsuzluğun Kontrolü verileri bizim için temel gösterge konumundadır. Endeksi oluşturan diğer kriterler de dolaylı yolsuz-

¹⁸ Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, "Governance Matters: From Measurement to Action", **Finance & Development**, Vol. 37, No: 2, June 2000, s. 1-4

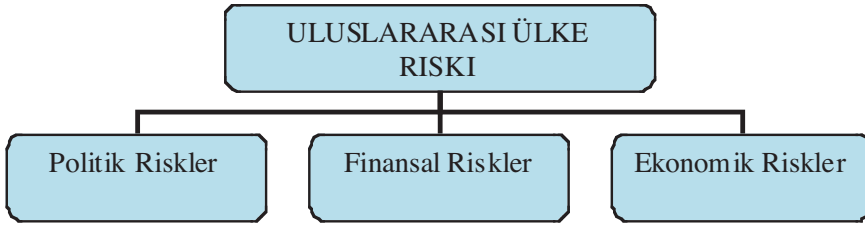
luk göstergesi olarak alınabilir. Ek 16-21'de yolsuzluk dahil yönetim bileşenlerinin yıllar itibarıyla gelişimi gösterilmektedir.

2.1.4. Politik Risk Endeksi

Yolsuzluklar ülke risklerinin belirlenmesinde etkili unsurlardan birisidir. Bu nedenle ülke riskini ölçmeye yönelik araştırmalarda yolsuzluk verileri de kullanılmaktadır. Küresel çerçevede ülke risklerini ölçmeye yönelik yolsuzluk verisi içeren en ciddi çalışma Politik Risk Hizmetleri (*Political Risk Services Group Inc.*) adında özel ve kar amaçlı bir kurum tarafından 20 yılı aşkın bir süreçte yapılmaktadır. Bu kurum tarafında tek tek ülke verileri kullanılarak Uluslararası Ülke Risk Rehberi (*International Country Risk Guide*) oluşturulmaktadır.

Uluslararası Ülke Risk Rehberi üç ana 22 alt kategoride derecelendirmeye gitmektedir. Aşağıdaki şekilde bu ana kategoriler gösterilmektedir.

Şekil 1. Uluslararası Ülke Riskinin Unsurları



Ülke riski hesaplamasında politik riskler yüzde 50, finansal ve ekonomik riskler¹⁹ ise, yüzde 25 ağırlığa sahiptir. Yaklaşık 140 ülkeden elde edilen veriler aylık olarak yayınlanmaktadır.

Yolsuzluk politik riskin bir unsuru olarak algılanmaktadır. Politik risk hesaplaması yapılırken farklı unsurlar farklı ağırlık katsayılarına göre derecelendirilmektedir. Aşağıdaki tablolarda politik risk derecelendirme kategorileri ve endeks ağırlıkları gösterilmektedir.

¹⁹ Finansal risk kategorileri olarak dış borçların GSYİH'ya oranı, dış borç servisinin ve cari işlemler açığının ihracata oranı, aylık ithalatı karşılayacak net likidite düzeyi ve kur istikrarı alınmaktadır. Ekonomik risk kategorilerini ise, kişi başına düşen milli gelir, yıllık GSYİH'daki büyüme, enflasyon oranı, bütçe ve cari dengenin GSYİH'ya oranı oluşturmaktadır.

Tablo 6. Politik Risk Derecelendirme Kategorileri

Konu	Derece
Hükümetin İstikrarı	12
Hükümetin teklifi	4
Yasama gücü	4
Halk desteği	4
Sosyo-ekonomik Şartlar	12
İşsizlik	4
Tüketici güveni	4
Yoksulluk	4
Yatırım Profili	12
Sözleşmelerin geçerliliği (kamulaştırma)	4
Karın transfer edilebilirliği	4
Ödemelerdeki gecikmeler	4
İç Çatışmalar	12
İç savaş	4
Terörizm/Politik şiddet	4
Halk hareketleri	4
Dış Çatışmalar	12
Savaş	4
Sınır Uyuşmazlıkları	4
Dış baskılar	4
Yolsuzluk	6
Askerin Siyaset İçerisindeki Rolü	6
Dinin Siyaset İçerisindeki Rolü	6
Kanun ve Düzen	6
Etnik Gerginlikler	6
Demokratik Hesap Verilebilirlik	6
Bürokratik Kalite	4
GENEL TOPLAM	100

Kaynak: <http://www.PRSONline.com>

Politik risk kategorileştirmelerindeki temel amaç belli bir ülkedeki, belli bir zamandaki politik istikrarı değerlendirebilmektir. İlk kategoriyi hükümetin istikrarı oluşturmaktadır. Burada hükümetlerin ortaya koyduğu politikaları uygulayabilme ve görevde kalabilme yetileri sorgulanmaktadır. İkinci kategoride sosyoekonomik şartların ölçülmesi ve bunun hükümet politikalarına getirebileceği sınırlamalar tespit edilmeye çalışılmaktadır. Üçüncü kategoride yatırım kararlarını etkileyen faktörler analiz edilmektedir. Daha sonra ise, iç ve dış çatışma risk-

leri, yolsuzluk, askerin ve dinin siyaset içerisindeki rolü, kanun ve düzendeki etkinlik, etnik gerginlikler, demokratik hesap verilebilirlik ve bürokratik kalite incelenmektedir.

Tablo 7. Politik Risk Derecelendirme Aralıkları

Çok Yüksek Risk	0 - 49,9
Yüksek Risk	50 - 59,9
Ortalama Risk	60 - 69,9
Düşük Risk	70 - 79,9
Çok Düşük Risk	80 - 100

Kaynak: <http://www.PRSONline.com>

Risk değerlendirmesinde maximum puan 100'dür. Bir ülkenin puanı ne kadar yüksek ise politik riski o kadar düşük olarak algılanmaktadır. Politik risk endeksi içerisinde yolsuzluk düzeyi 6,0 ile 0 arasında puanlandırılmaktadır. 6,0 yolsuzluğun hiç olmadığı 0' ise yolsuzluğun tamamen yaygın olduğu durumu göstermektedir.

Mart 2005 tarihine ait yolsuzluk verilerini de içeren Politik Risk Risk Endeksinin bütünü Ek 22'de sunulmuştur.

2.1.5. Saydam Olmama Endeksi

Saydam olmama (*opacity*) durumunda işletme ve yatırım maliyetlerini ölçmek amacıyla özel sektör (*Kurtzman Group*) tarafından 2000 yılından, bu yana gelişmiş ve gelişmekte olan bir grup ülke bazında hazırlanan bir endekstir. Bu endeksi oluşturmak için 41 kaynaktan toplanan 65 objektif değişkenden yararlanılmaktadır. Saydam olmama endeksi bileşke bir yapı arz etmektedir Saydam olmama derecesini ölçmek için beş farklı kriterden yararlanılmaktadır. Bunlar;²⁰

- * Kamu ve özel sektöründeki yolsuzluk,
- * Hukuk sistemindeki etkinsizlik,
- * Zararlı ekonomi politikası,
- * Yetersiz muhasebe ve yönetim uygulamaları ve
- * Zararlı düzenleyici (regulatory) yapılarıdır.

Endeks değeri her kriter için 100 üzerinden değerlendirilmekte ve ortalaması alınmaktadır. Böylelikle saydam olmama değerine ulaşılmaktadır. Bu değer ne kadar düşükse o ülke o kadar saydam, ne kadar yüksekse o kadar az saydamdır. 2004 yılı saydam olmama endeksine 48 ülke dahil edilmiştir. Bu endekse dahil yolsuzluk verileri oluşturulurken Uluslararası Saydamlık Örgütü ve Ülke Risk Rehberi verilerinden yararlanılmıştır.

²⁰ Joel Kurtzman, Glenn Yago, Triphon Phumiwasana, "The Global Cost of Opacity", MIT Sloan Management Review, October 2004, s. 1-20