

## BÖLÜM 6

### 6. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK

Ülkemizdeki yolsuzluğun varlığı yadsınamaz bir gerçektir. Hatta yolsuzluğun Türkiye'nin ekonomik, siyasal ve sosyal gelişmişliğinin önündeki en önemli engel olduğu bile söylenilebilir. Bu nedenle önemsenmesi ve üzerinde durulması gereken bir konudur. Türkiye'deki yolsuzluk düzeyinin genellemeler ötesinde ampirik verilere dayalı olarak ortaya konması ve zaman boyutu içerisinde, bu düzeydeki değişmelerin takip edilmesi gerekir. Böylelikle yolsuzluk derecesinin artıp artmadığı veya yolsuzlukla mücadele politikalarının istenilen sonuçları verip vermediği anlaşılabilir.

Ülkemizdeki yolsuzluk ile ekonomik ve sosyal değişkenler arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar daha çok teorik ve ankete dayalı nitelik taşımaktadır. Buna karşılık ekonometrik yöntemleri kullanarak yapılan çalışma sayısı çok sınırlıdır. Ekonometrik temelli çalışmaların eksikliğinde veri yetersizliklerinin etkili olduğunu düşünüyoruz.

Ülkemizdeki yolsuzluk düzeyinin ölçülmesine yönelik zaman boyutu içeren Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün yayınladığı endekslerden söz edilebilir. Yurtiçi kaynaklı veriler ise, daha çok belirli yıllarda yapılan anket çalışmalarına dayanmaktadır.

Bu bölümde sırasıyla Türkiye'de yolsuzluklar konusundaki yapılan ekonometrik çalışmalar, yolsuzluk algılama endeksi verileri ve ciddi kurumlar tarafından yapılan anket çalışmaları incelenecektir.

#### 6.1. YOLSUZLUK KONUSUNDA YAPILAN EKONOMETRİK ÇALIŞMALAR

Türkiye'deki yolsuzluğun nedenlerini ve makro ekonomik değişkenler ile ilişkisini araştırmaya yönelik genel nitelikte tek araştırmadan söz edilebilir. Diğer çalışmalar genel kamu ve belediye gelirleri yolsuzluk ilişkisini çözümlmeye yöneliktir.

Genel nitelikli çalışmada<sup>1</sup> iki tane regresyon analizi yapılmıştır. Birinci regresyon analizi yolsuzlukla ekonominin genel yapısına ait faktörler arasındaki ilişkiyi ölçmeyi amaçlamaktadır. Bağımlı değişken, yolsuzluğun bir göstergesi olarak yolsuzluk suçlarından hüküm giyenlerin sayısıdır. Bağımsız değişkenler ise milli gelir (GSMH), enflasyon oranı, Emniyet Genel Müdürlüğüne verilen

<sup>1</sup> Güzin Bayar, "Türkiye'de Yolsuzluklar.....,a.g.e., s.1-23

bütçe ödeneğinin GSMH'ya oranı, fakültelerden mezun olanların sayısı, fakültelerdeki öğrenci sayısı ve halk kütüphanelerini kullananların toplam nüfusa oranı, ihracat ve ithalat toplamının GSMH'ya oranı olarak tanımlanmıştır. Regresyon sonuçlarından, değişkenlerin hiçbirinin anlamlı katsayıya sahip olmadığı, ancak regresyonun bütün olarak yüksek açıklayıcı güce sahip olduğu görülmüştür. İkinci regresyon, rüşveti alan kişilerin çıkar azamileştirmesi yaparken göz önünde bulundurdıkları değişkenleri ölçmek amacını taşımaktadır. Yolsuzluk suçlarından hüküm giyenlerin sayısının, kamu görevlilerinin maaş seviyesi, ekonomideki işsizlik seviyesi, Emniyet Genel Müdürlüğüne verilen bütçe ödeneğinin GSMH'ya oranı ve tutuklandıktan sonra ceza alma ihtimali üzerine regresyonu yapılmıştır. Zaman serisi birinci regresyonda 1971-1999 yıllarını, ikinci regresyonda 1988-1999 yıllarını kapsamaktadır. Bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerinde etkisini bir dönem gecikmeyle göstermesi ihtimali göz önünde bulundurulmuş, regresyon bağımsız değişkenlerin bir dönem gecikmeli değerleri kullanılarak yapılmıştır.

Elde edilen sonuçlar ilgi çekicidir. Buna göre Türkiye'nin ekonomik açıdan dışa açılmasıyla yolsuzluk vakalarının arttığı görülmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinin maaş seviyesindeki artış ve işsizlik oranındaki artış, yolsuzluğun maliyetini artırarak gelecek dönemin yolsuzluk seviyesini azaltıcı etki yapmaktadır. Diğer taraftan, enflasyonun ve devletin ekonomideki ağırlığının yolsuzluk üzerinde anlamlı bir etkisinin bulunmadığı görülmektedir.

Türkiye'de yolsuzluk düzeyi ile kamu gelirleri ilişkisi üzerine yapılmış ampirik iki araştırmadan söz edilebilir. Bunların birincisinde<sup>2</sup> 1980-2001 yılları arasında ülkemizdeki yolsuzluk düzeyi ile genel bütçe ve vergi gelirleri arasındaki bağ incelenmiştir. Yolsuzluk düzeyinin ölçülmesinde Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Uluslararası İş Dünyası Örgütü verilerinden yararlanılmıştır. Elde edilen regresyon sonuçlarına göre; Türkiye'deki yolsuzluk düzeyinin artması hem genel bütçe gelirleri hem de vergi gelirleri üzerinde azaltıcı etki meydana getirmektedir. Yolsuzluklardaki 1 puanlık artış, kamu gelirlerinde yüzde 1'lik bir azalış meydana getirmektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin yolsuzluk endeks değerinin (6,4) Danimarka düzeyine (0,5) yükseltilebilirse, kamu gelirinde yaklaşık yüzde 6'lık bir artış meydana getirilebilmesi mümkün olabilecektir. Yolsuzluk düzeyi bütün vergi gelirleri üzerinde aynı etkiyi göstermemektedir. Dolaylı vergiler ile yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Buna karşılık dolaysız vergiler (gelir, kurumlar) ile yolsuzluk düzeyi arasında ciddi bir ilişkinin varlığı kanıtlanmıştır.

<sup>2</sup> Muhlis Bağdigen, Ahmet Beşkaya, "The Impact of Corruption on Government Revenues: The Turkish Case", **Yapı Kredi Economic Review**, Vol: 16, Number: 2, December 2005, s. 31-54

İkinci araştırma<sup>3</sup> belediye gelirleri yolsuzluk ilişkisini ortaya koymaya yöneliktir. Bu yapılırken belediye gelirleri; merkezi idareden tahsis edilen vergi gelirleri, belediyelerce toplanan yerel vergi gelirleri, belediyelerin vergi dışı diğer gelirleri ve belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar ayırımına bağlı bir analize tabi tutulmuştur. Merkezi idareden tahsis edilen vergi gelirleri ile yolsuzluk endeksi arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır. Çünkü bu gelirlerin tahsisi ve kontrolü merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilmekte ve temel tahsis kriteri olarak nüfus kullanılmaktadır. Belediyelerce toplanan yerel vergi ve vergi dışı gelirler, belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar ile yolsuzluk endeksi arasında ters yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Diğer bir ifade ile yolsuzluk düzeyi arttığında, belediyelerce toplanan yerel vergi ve vergi dışı gelirler, belediyelere yapılan özel yardım ve fonlar azalmaktadır. Bu bulgular başka ülkeler üzerine yapılan ampirik araştırmalar ile benzerlik göstermektedir

## 6.2 . YOLSUZLUK ALGILAMALARI ENDEKSİ SONUÇLARI

Uluslararası Saydamlık Örgütü yolsuzluk algılama endeksi mevcut metodolojide on yıllık bir zaman sürecinde yayınlamakta ve bu sürecin bütününde Türkiye'ye ait verileri içermektedir. Ülkemizdeki yolsuzluğa yönelik 1995 ve daha önceki yıllara ait veriler çeşitli sorunları içerisinde barındırmasına rağmen sürecin kavranabilmesi açısından Tablo 24'de sunulmuştur.

**Tablo 24. Yolsuzluk Algılamaları Endeksine Göre Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyinin Gelişimi (1980-2005)**

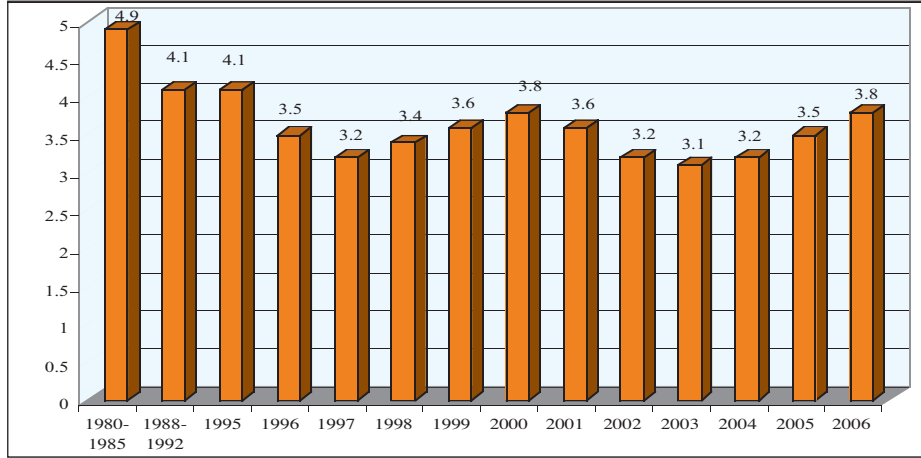
Yıllar	Yolsuzluk Düzeyi
2006	3,8
2005	3,5
2004	3,2
2003	3,1
2002	3,2
2001	3,6
2000	3,8
1999	3,6
1998	3,4
1997	3,2
1996	3,5
1995	4,1
1988-1992	4,1
1980-1985	4,9

Kaynak: Transparency International, Corruption Perception Index

<sup>3</sup> Muhlis Bağdigen, Mehmet Tuncer, "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi, Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", **Vergi Dünyası**, Sayı: 272, Nisan 2004, s. 168-174

Aşağıdaki grafikten de görülebileceği gibi, 1996 yılı ve sonrası dönemde Türkiye'deki yolsuzlukların arttığı ve endeks derecesinin düştüğü gözlenmektedir. Bu süreç 1999-2001 yılları arasında biraz düzelme göstermesine rağmen 2002-2004 döneminde tekrar kötüleşmiş, hatta 2003 yılında en düşük endeks değerine (veya en yüksek yolsuzluk düzeyine) ulaşmıştır. 2005 yılından itibaren ise, tekrar düzelmeye başlamıştır. Veri sağlanan dönemler için ortalama yolsuzluk endeks değeri 3,6'dır. Sağlıklı veriler elde edildiği süreç dikkate alındığında ortalama endeks değerinin 3,4'e düştüğü gözlenmektedir. Bu değerle ülkemiz, endekse dahil ülkeler arasında orta alt kademede yer almaktadır. On yıllık dönem boyunca yolsuzluk endeks değerinin dalgalı bir seyir göstermesine nazaran genelde azalması, Türkiye'de yolsuzlukla mücadele konusunda yeterince mesafe alınmadığını hatta gerilemelerin söz konusu olduğunu göstermektedir. Aynı dönemde bazı Doğu Avrupa ülkelerinin çok altlardan endekse dahil olup hızla yükselmesi ilgi çekicidir. Yolsuzlukla mücadelede son on yıllık dönem Türkiye için kayıp bir dönem olarak nitelendirilebilir.

**Grafik 20. Yolsuzluk Algılamaları Endeksine Göre Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyinin Gelişimi (1980-2005)**



Kaynak: Transparency International, Corruption Perception Index

Yıllar itibarıyla endeks değerlerini okurken, endeks ile ilgili bölümde söz edildiği gibi, bazı noktalara dikkat edilmesi gerekir. Aksi halde endeksi Türkiye'deki ekonomik ve sosyal gelişmeler ile açıklamak güçleşecektir. Bunlardan birincisi açıklanan yıla ait endeks değerlerinin geçmiş üç yıllık anket değerlerine göre meydana geldiğidir. Böyle olunca, örneğin 1997 yılının endeks değeri 1994 yılına kadarki dönemin yolsuzluk algılamasını yansıtmaktadır. Üç yıl ge-

riden değerlendirme yaptığımızda daha anlamlı sonuçlara oluşabiliriz. Örneğin endeks değerinin en düşük olduğu dönemler ekonomik kriz dönemlerine rast gelmektedir. (Örneğin 1997-3=1994 gibi) 2000-2001 krizinin bu bağlamda yansımaları da 2002-2003-2004 yıllarında görülmektedir. Son dönemdeki siyasi ve ekonomik istikrarın yolsuzluk endeksine yansımaları ise, 2007-2010 yıllarında izlenebilecektir.

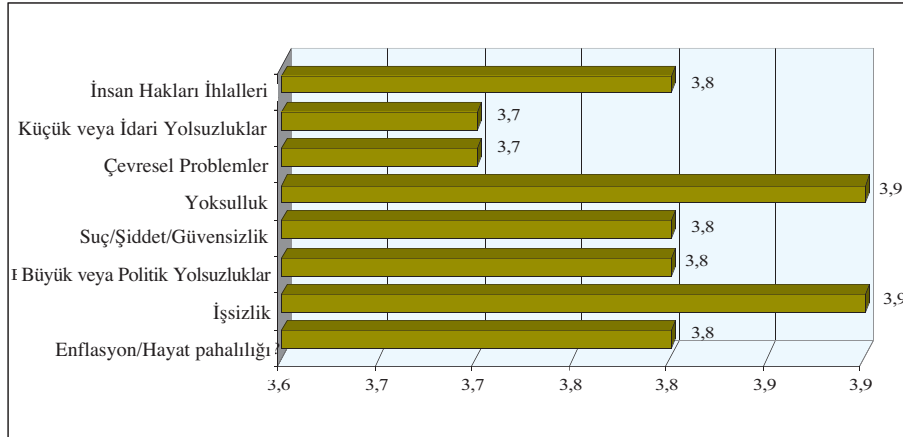
### 6.3. KÜRESEL YOLSUZLUK BAROMETRESİ SONUÇLARI

Küresel Yolsuzluk Barometresi çerçevesinde Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından Gallup International'a yaptırılan anket uygulamasına dahil ülkelerden biri de Türkiye'dir. Ülkemiz anketin başlangıç yılı olan 2003'den itibaren endekse dahil edilmiştir. Bu endeks çevresinde dünyadaki yolsuzluk algılamalarının ve gerçekleştirmelerinin kamuoyu gözüyle değişimi beşinci bölümlerde ortaya konmuştur. Bu bölümde endeksin Türkiye değerlerin analiz edilecektir.

#### 6.3.1. Türkiye'nin En Önemli Sorunları

2005 yılında yer almamasına rağmen 2004 anketinde deneklere Türkiye'nin karşılaştığı en önemli sorunları 1-4 arasında bir derecelendirmeye tabi tutmaları istenmiştir. Buna göre ülkemizdeki en önemli sorunlar işsizlik ve yolsuzluktur. Güvensizlik/suç/şiddet, enflasyon, insan hakları ihlalleri ve yolsuzluk ile ilgili sorunların bu iki sorunu takip ettiği görülmektedir.

#### Grafik 21. Türkiye'nin En Önemli Sorunları



Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004

Türkiye'nin özel koşulları dikkate alındığında problemlerdeki öncelik sıralamasının dünya ortalaması ile belli ölçülerde uyumsuzluk gösterdiği söylenebilir.

### 6.3.2. Türkiye'de Yolsuzluktan En Çok Etkilenen Sektörler Ve Kurumlar

Ülkemizdeki çeşitli kurum ve sektörlerin yolsuzluktan etkilenme dereceleri belli farklılıklar gösterse bile küresel eğilimler ile benzeşmektedir. Katılımcılar tarafından yolsuzluklardan etkilenme düzeyleri 1 ile 5 aralığında tanımlanmıştır. 1 yolsuzluklardan etkilenme olmadığı durumu, 5 ise bütünüyle etkilenme durumunu ifade etmektedir. Buna göre ülkemizde 2004 ve 2005 yılındaki kurum ve sektör bazındaki yolsuzluktan etkilenme dereceleri karşılaştırmalı olarak Tablo 25 ve Grafik 22'de gösterilmiştir.

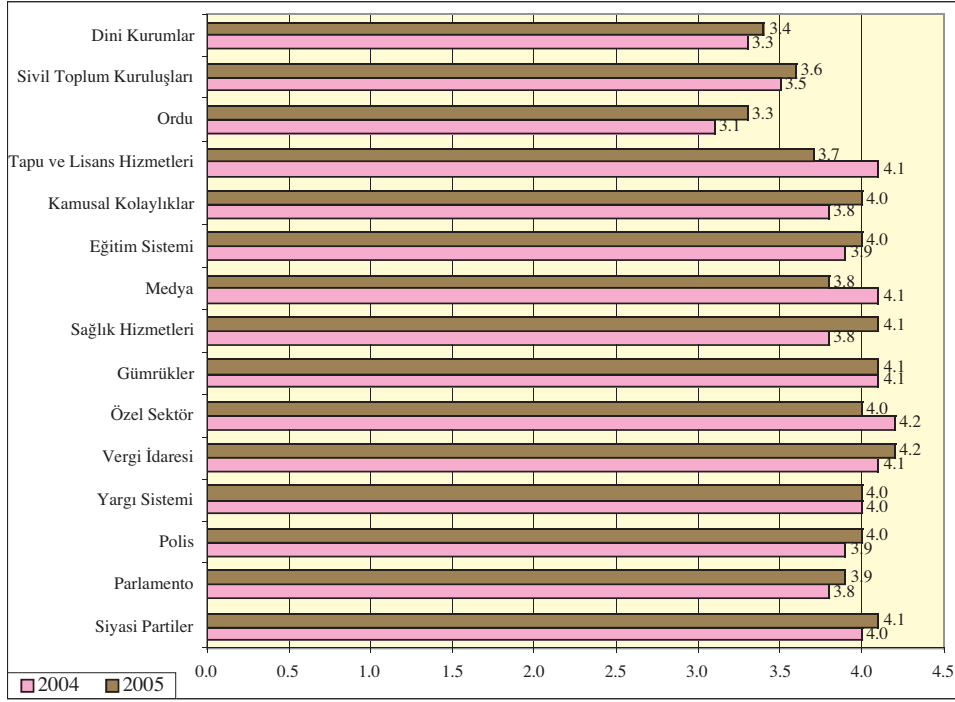
**Tablo 25. 2004 ve 2005 Yıllarında Türkiye'de Çeşitli Kurum ve Sektörlerdeki Yolsuzluk Algılama Düzeyleri**

Değerlendirme Aralığı (1-5)	2005	2004
Siyasi Partiler	4,1	4,0
Parlamento	3,9	3,8
Polis	4,0	3,9
Yargı Sistemi	4,0	4,0
Vergi İdaresi	4,2	4,1
Özel Sektör	4,0	4,2
Gümrükler	4,1	4,1
Sağlık Hizmetleri	4,1	3,8
Medya	3,8	4,1
Eğitim Sistemi	4,0	3,9
Kamusal Kolaylıklar	4,0	3,8
Tapu ve Lisans Hizmetleri	3,7	4,1
Ordu	3,3	3,1
Sivil Toplum Kuruluşları	3,6	3,5
Dini Kurumlar	3,4	3,3

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005

Küresel Yolsuzluk Barometresine göre ülkemizdeki yolsuzluk algılaması dünya ortalamasına nazaran yüksektir. Kurumlar ve sektör içerisinde vergi idaresinde, siyasal partilerde, gümrüklerde, sağlık ve eğitim hizmetlerinde, kamusal kolaylıklarda, poliste, yargı sisteminde ve özel sektörde yolsuzluk algılamasının önemli düzeylere ulaştığı görülmektedir. Yolsuzluk algılamasının en düşük olduğu yapılar ise, ordu ve dini kurumlardır.

**Grafik 22. 2004 ve 2005 Yıllarında Türkiye'de Çeşitli Kurum ve Sektörlerdeki Yolsuzluk Algılama Düzeyleri**



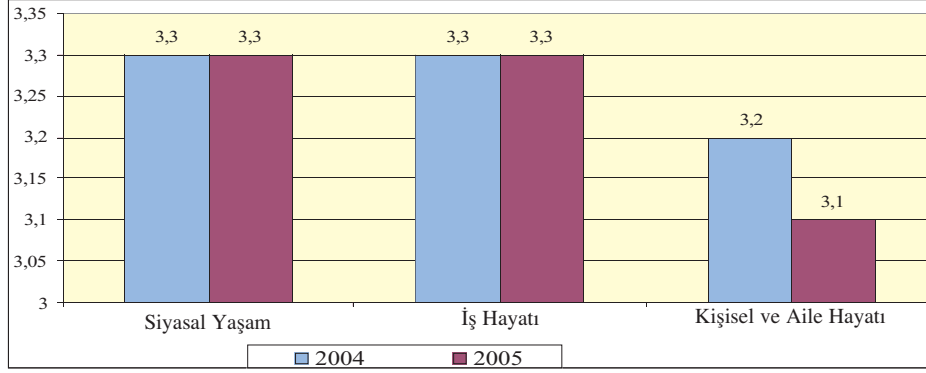
Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005

2004 yılındaki veriler ile karşılaştırıldığında, sağlık hizmetlerinde, kamusal kolaylıklarda ve orduda yolsuzluk algılamasının dikkat çekici şekilde arttığı, özel sektörde, medyada ve tapu ve lisans hizmetlerinde azaldığı gözlenmiştir.

### 6.3.3. Türkiye'de Yolsuzluğun Siyasal Yaşama, İş Dünyasına, Kişisel ve Aile Hayatına Etkisi

Anket çerçevesinde ülkemizdeki siyasal yaşamı, iş ortamını, kişisel ve aile hayatını yolsuzlukların ne ölçüde etkiledikleri sorulmuştur. Verilen cevaplar yardımıyla 1-4 arasında etki düzeyleri derecelendirmeye tabi tutulmuştur. Aşağıdaki grafikte 2004 ve 2005 yılları için 1 etkinin olmadığı, 4 ise bütünüyle etkilenmenin geçerli olduğu durumu göstermektedir.

**Grafik 23. Türkiye'de Yolsuzlukların Siyasal Yaşama, İş Dünyasına, Kişisel ve Aile Hayatına Etkisi**



Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005

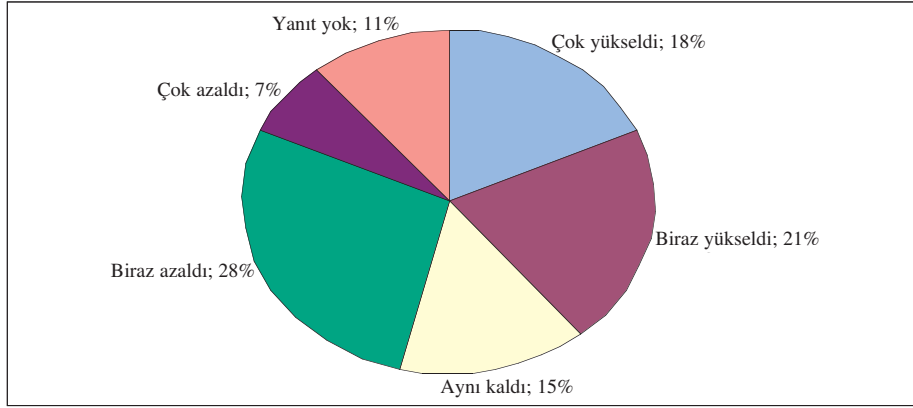
Son iki yıllık dönemde ülkemizde yolsuzlukların siyasal yaşam ve iş hayatı üzerine etkisi 3,3 düzeyindedir. 2005 yılındaki dünya ortalaması siyasal yaşamda 3,1, iş hayatında ise, 3'dür. Bu durumda Türkiye'deki siyasal yaşam ve iş hayatının dünya ortalamasının üzerinde olduğu söylenebilir. Aynı şey yolsuzlukların kişisel ve aile hayatı üzerine etkisinde daha belirgin hale gelmektedir. Bu alanda dünya ortalaması 2,2 iken, ülkemizde 2004 yılında 3,2 ve 2005 yılından 3,1 düzeyindedir. Kişisel ve aile hayatı diğer ülkelerde yolsuzluklardan çok daha az etkilendiği halde, Türkiye'deki yolsuzluk skalasının genişliği kişisel ve aile hayatında daha fazla hissedilmesini sağlamaktadır.

#### 6.3.4. Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyinin Yönelimi

2005 yılı itibarıyla ülkemizde yolsuzlukların son üç yıldaki yönelimi aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. Yönelim düzeyleri yüzde olarak ifade edilmiştir. Buna göre katılımcıların yüzde 18'i yolsuzlukların çok, yüzde 21'i biraz yükseldiğini belirtmişlerdir. Aynı dönemdeki dünya ortalaması ise, yüzde 35 ve yüzde 22'dir. Türkiye'deki katılımcıların yüzde 15'i son üç yılda yolsuzluk düzeyinin değişmediğini, yüzde 28'i biraz azaldığını, yüzde 7'si ise çok azaldığını ortaya koymuşlardır. Bu ülkemizdeki son dönemdeki yolsuzluk artış eğiliminin dünya ortalamasının altında kaldığını göstermektedir. İşin diğer bir yönü ise, uygulanan yolsuzluk ile mücadele politikalarının çok sınırlı ölçülerde de olsa olumlu sonuçlar ortaya koymaya başladığıdır. Aynı dönemde dünyada ortalamasındaki eğilim; yüzde 27 oranında değişmediği, yüzde 9 oranında çok yüzde 2 oranında biraz azaldığı yönündedir.



**Grafik 24. Geçtiğimiz Son Üç Yılda Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyindeki Değişim (yüzde)**



Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer, 2005

Yukarıdaki duruma benzer şekilde gelecek üç yıllık dönemdeki ülkemizdeki yolsuzluk düzeyindeki değişim aşağıdaki Tablo 26 ve Grafik 25'de gösterilmektedir. Tabloda 2003'den 2005'e gelecek beklentisindeki dönüşüm de ortaya konmaktadır. Ayrıca her yılın altında dünyadaki üç yıllık ortalama beklenti düzeyi sunulmaktadır. Böylelikle, Türkiye'deki yolsuzluk beklentileri diğer ülke ortalamaları ile karşılaştırılabilir kılınmaktadır.

Genelde yıllar itibarıyla bakıldığında Türkiye'deki üç yıllık yolsuzluk beklentisinin düşüş trendi gösterdiği söylenebilir. Örneğin 2003 yılında yolsuzluğun çok yükseleceği katılımcıların yüzde 37'si tarafından ifade edilirken, 2005 yılına gelindiğinde aynı beklentiye ancak yüzde 12'lik bir bölümün paylaştığı gözlenmektedir. Bu bağlamda ülkemizdeki kamuoyunun ihtiyatlı bir iyimserlik taşıdığı söylenilebilir. Yolsuzluk bekleyişleri ülkedeki siyasi ve ekonomik istikrar ile paralellik göstermektedir.

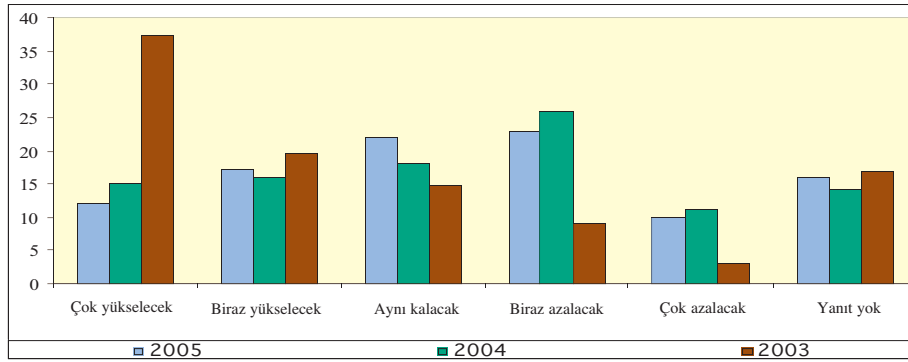
**Tablo 26. Gelecek Üç Yıllık Dönemde Türkiye'deki ve Dünyadaki Yolsuzluk Düzeyindeki Değişim Beklentisi (yüzde)**

(Yüzde)	Çok yükselecek	Biraz yükselecek	Aynı kalacak	Biraz azalacak	Çok azalacak	Yanıt yok
2005	12	17	22	23	10	16
Dünya Ort.	23	21	30	14	5	7
2004	15	16	18	26	11	14
Dünya Ort.	21	24	32	14	3	6
2003	37,2	19,4	14,7	9	3	16,7
Dünya Ort.	20,1	22	27,1	15,4	4,66	10,8

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2003, 2004, 2005

Benzer bir karşılaştırma da aynı dönemlerdeki dünya ortalamaları ile yapılabilir. 2003 yılı hariç tutulduğunda 2004 ve 2005 yıllarında dünyadaki yolsuzluğun az veya çok artacağına yönelik ortalama beklentiler, Türkiye beklentilerinin üzerindedir. Buradan önümüzdeki dönemde, ülkemizde yolsuzlukla mücadelede olumlu mesafeler alınabileceğine yönelik toplumda umutların var olduğu sonucuna erişebiliriz.

### Grafik 25. Gelecek Üç Yıllık Dönemde Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyindeki Değişim Beklentisi (yüzde)



Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005

### 6.3.5. Türkiye'deki Rüşvet ve Yolsuzluk Deneyimleri

Küresel Yolsuzluk Barometresi çerçevesinde Türkiye'deki katılımcılara son bir yılda rüşvet ve yolsuzlukla ilgili olarak herhangi bir deneyim yaşayıp yaşamadıkları sorulmuştur. 2004 ve 2005 yıllarında bu soruya verilen cevaplar Tablo 27 ve Grafik 26'da gösterilmektedir. Ayrıca bu soruya aynı dönemlerdeki dünyada verilen ortalama cevaplar da tabloya dahil edilmiştir.

**Tablo 27. Bir Yıllık Dönemde Türkiye'de Yaşanan Rüşvet Deneyimleri (2004, 2005)**

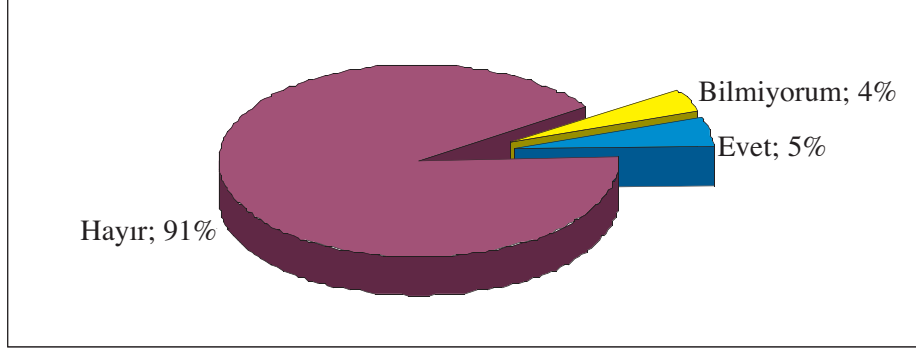
( Yüzde )	Evet	Hayır	Bilmiyorum
<b>2005</b>	5	91	4
<b>Dünya Ort.</b>	9	87	4
<b>2004</b>	6	90	4
<b>Dünya Ort.</b>	10	87	3

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005

Gerek 2004 gerekse 2005 yıllarında ülkemizde yaşanan rüşvet deneyimleri aynı dönemlerdeki dünya ortalamasının yaklaşık yarısı düzeyindedir. Bu yönü-

le ortaya çıkan resim olumludur. 2004 yılına nazaran 2005 yılında karşılaşılan rüşvet tecrübeleri azalmış ve yaklaşık yüzde 5 düzeyine inmiştir.

**Grafik 26. Bir Yıllık Dönemde Türkiye'de Yaşanan Rüşvet Deneyimleri (2005)**



Kaynak: Transparency International, Global Corruption Barometer 2005

#### 6.4. YÖNETİŞİM ENDEKSİ SONUÇLARI

Dünya Bankası'ndaki bir grup uzman tarafından oluşturulan yönetim endeksinin yolsuzluğun kontrolü kriterine ait Türkiye verileri aşağıda Tablo 28'de sunulmuştur. +2,5 yolsuzluğun kontrolünde tam başarının sağlandığını, -2,5 yolsuzluğun hiçbir şekilde kontrol edilemediğini göstermektedir.

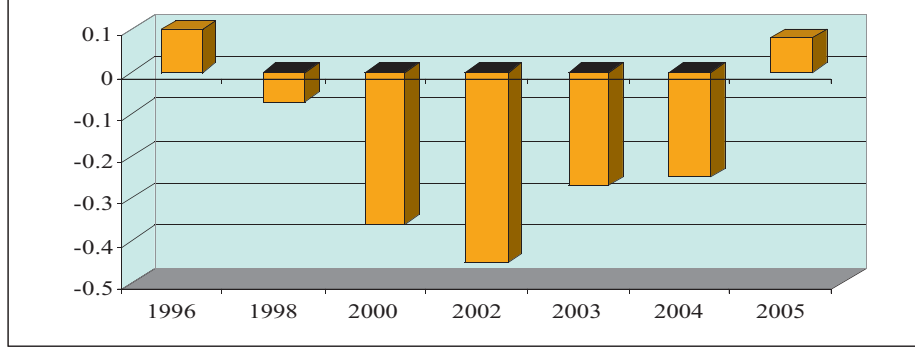
**Tablo 28. Yönetişim Endeksine Göre Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyinin Gelişimi (1996-2005)**

Yıllar	Yolsuzluk Düzeyi
2005	0,08
2004	-0,25
2003	-0,27
2002	-0,45
2000	-0,36
1998	-0,07
1996	0,10

Kaynak: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", World Bank Policy Research, September 2006

1996 ve 2005 yılı verileri dışında endeks hep eksi değerler göstermektedir. Bu yıllar dışındaki dönemlerde ülkemizin yolsuzlukların kontrolünde yetersiz kaldığı ifade edilebilir. 2002 yılı -0,45 düzeyi ile yolsuzluğun en kötü olduğu yıl konumundadır.

**Grafik 27. Yönetişim Endeksine Göre Türkiye'deki Yolsuzluk Düzeyinin Gelişimi (1996-2005)**



Kaynak: Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, "Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005", **World Bank Policy Research**, September 2006

2000 ve 2002 yılları arasındaki dönem, Türkiye'de ekonomik, sosyal ve siyasi krizin derinleştiği zaman periyodudur. 2003 yılından itibaren yolsuzluğun kontrolünde olumlu bir trendin başladığı görülmektedir. 2006 yılında yolsuzluğun kontrolü konusunda başarılı bir dönem geçirildiği söylenebilir.

### 6.5. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUKLAR ÜZERİNE YAPILAN SAHA ARAŞTIRMALARI

Ülkemizde yolsuzluklar üzerine yapılmış saha araştırmalarının sayısı sınırlıdır. Bunların arasında genel kamuoyundaki görüşleri belirlemede yönelik olanlar bulunduğu gibi, belli bir alan veya meslek grubu üzerine yapılmış çalışmalarda söz konusu olabilmektedir. Ülkemizde hukuk sistemindeki yolsuzluklar üzerinde yapılan araştırma bu bağlamdaki çalışmalara örnektir.<sup>4</sup> Bu araştırma Marmara Hukuk Fakültesinde bir akademisyen ve bir grup hukuk öğrencisi tarafından 1999 yılında İstanbul Barosu'na kayıtlı 666 avukat üzerinde yapılmıştır.<sup>5</sup> Elde edilen sonuçlara göre adli yargıdaki yolsuzluk düzeyinin çok yüksek olduğu (yaklaşık yüzde 95'lerde) ifade edilmektedir.

Belirli alanlardaki yolsuzluk araştırmalarından daha ziyade genel kamuoyu anketleri toplumdaki yolsuzluk düzeyini belirlemede daha anlamlı veriler ortaya koyabilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ve Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) gibi iki si-

<sup>4</sup> Hayrettin Ökçesiz, **İstanbul Barosu Çevresi Adli Yargıda Yolsuzluk Araştırması**, 2. Baskı, Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi Yayınları, İstanbul, 2001, s. 261

<sup>5</sup> İlginçtir ki bu araştırmanın yayınlanmasından sonra bazı savcılar ve yüksek yargı mensupları tarafından eleştirilmiş, hatta konuyu basına taşıyan bir hukukçu hakkında Türk Ceza Kanununun 159. maddesine dayanılarak dava açılmıştır.

vil toplum örgütü tarafından yapılan araştırmalar ön plana çıkmaktadır. Biz bu bölümde TÜSİAD ve TESEV araştırmalarından elde edilen sonuçları özetlemeye çalışacağız.

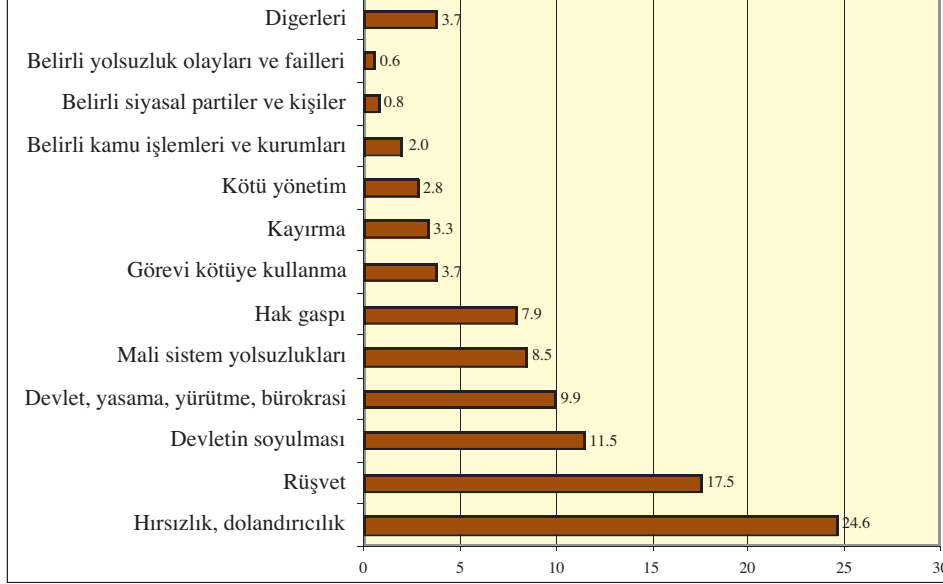
### 6.5.1. TÜSİAD Tarafından Yapılan Kamu Reformu Çerçevesinde Yolsuzluk Araştırması

TÜSİAD kamu reformu ekseninde yolsuzluk üzerine geniş katılıma dayalı bir anket çalışması yapmış ve bunu bir rapor halinde yayınlamıştır.<sup>6</sup> Biz bu bölümde TÜSİAD çalışmasındaki elde edilen veri ve sonuçları özetlemeye çalışacağız.

Araştırmada ilk olarak yolsuzluk kavramının toplum tarafından nasıl algılandığı ve hangi anlamlar yüklendiği üzerinde durulmuştur. 2329 denek üzerinde yapılan araştırmada yolsuzluk denilince nelerin çağrışım yaptığı aşağıdaki grafikte ortaya konulmaktadır. Yolsuzluk teriminin ilk çağrışımı olarak kullanılan ifadelerin yüzde 84'ü çeşitli eylem ya da davranış türlerine, yüzde 16'sı ise belirli kurum ya da kişilere atıfta bulunmaktadır.

Eylem ya da davranışlar bağlamında yolsuzluk çağrışımlarının yüzde dağılımı aşağıda verilmiştir. Yolsuzluk en çok hırsızlık ve dolandırıcılık ile özdeşleştirilmektedir. Deneklerin yüzde 24,6'si yolsuzluktan hırsızlık ve dolandırıcılık eylemlerini anlamaktadırlar. Yolsuzluğun en bilinen türü rüşvettir. İnsanların yüzde 17,5'i yolsuzluğu rüşvet ile aynı anlamda kullanmaktadır. Diğer taraftan ankete katılanların yüzde 11,5'i yolsuzluğu devletin soyulması olarak nitelendirmektedir. Mali sistemdeki yolsuzluklar veya çok bilinen ismi ile hortumlamalar toplumun yüzde 8,5'inin yolsuzluk denilince ilk oluşan çağrışımlara karşılık gelmektedir. Diğer taraftan yolsuzlukları hak gaspının bir türü olarak adlandıran deneklere de rastlanabilmektedir. Bu denekler toplam kitlenin yüzde 7,9'unu oluşturmaktadır. Yolsuzluğun en genel tanımı kişisel çıkar sağlamak amacıyla kamusal yetkilerin kötüye kullanılmasıdır. Bu resmi tanımın yolsuzluk çağrışımları arasında yüzde 3,7 ile küçük bir yer tuttuğunu söyleyebiliriz. Aynı şekilde kayırma eyleminin de yolsuzluk ile eş anlamlı olarak kullananların oranı yüzde 3,3'dür. Türk toplumunun sadece yüzde 1,6'sı vergi kaçakçılığını yolsuzluk algılamasının içerisinde ele almaktadır. Bu da vergi kaçakçılığının kanıksandığını ve normalleştiğini göstermektedir. Son olarak örgütlü suçların yolsuzluk bağlamında ele alınışına bakabiliriz. Deneklerin sadece yüzde 1,4'ünün örgütlü suçları yolsuzluk olarak algıladığı görülmektedir.

<sup>6</sup> Tüsiad, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul, Aralık 2002, s. 100-120  
<http://www.tusiad.org/raporlar.nsf/d775763bed800367c22568da003cc1f9/3b8fcac672b56635c2256c8e0034c77b?OpenDocument>

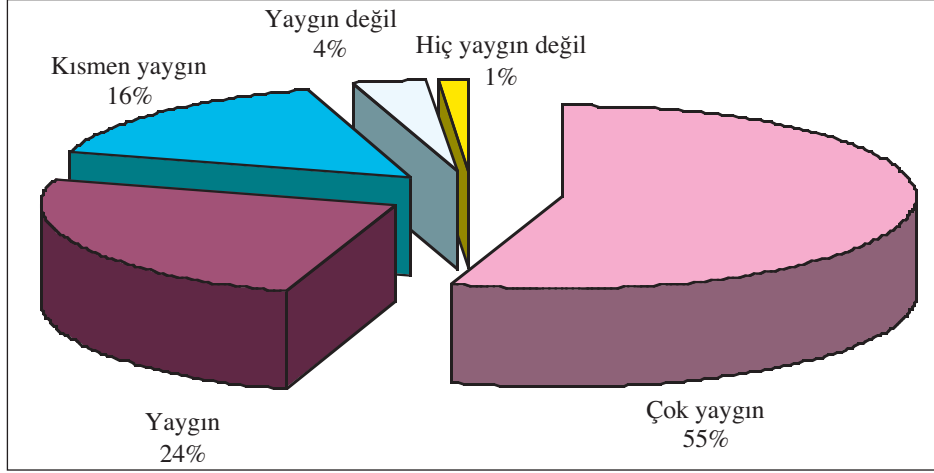
**Grafik 28. Türkiye'de Yolsuzluk Teriminin Algılanışı**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 102

Yolsuzluk ile belirli kişi ve kurumların özdeşleştirilmesi gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir durumdur. Ülkemizdeki yolsuzluğun algılanma şekli de bu genellemeyi doğrulamaktadır. Deneklerin yüzde 9,9'unun zihninde yolsuzluk ile devletin yasama, yürütme ve bürokrasisini aynileşebilmektedir. Bu yönetilenlerin yönetenler ve yönetim aygıtına karşı ciddi güvensizliğini göstermektedir. Diğer taraftan kötü yönetim şeklinin yolsuzlukla aynileştirilmesi de söz konusu olabilmektedir. Yolsuzluk ile belli kamu kurumlarını ve işlevlerini özdeşleştirenlerin oranı ise yüzde 2'dir.

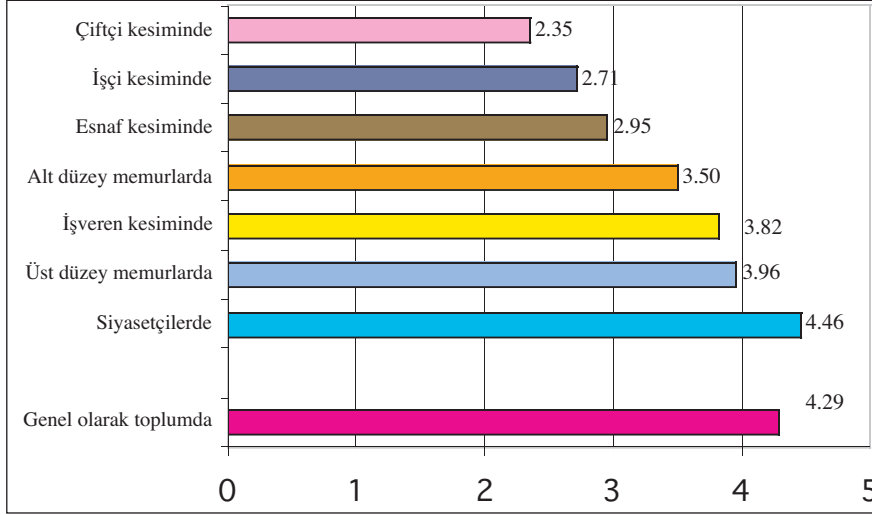
Türk toplumunda yolsuzluk eğiliminin yaygınlık düzeyi bu araştırma ile ölçülmeye çalışılmıştır. Burada 1'den 5'e kadar farklı yaygınlık düzeyleri tanımlanmıştır. 1 yolsuzluğun olmadığı düzeyi, 2 yaygın olmadığı düzeyi, 3 kısmen yaygın olduğu düzeyi, 4 yaygın olduğu düzeyi 5 ise çok yaygın olduğu düzeyi göstermektedir. Araştırmaya katılanların sayısı 2397'dir. Yolsuzluk eğilimi konusundaki ortalama değerlendirmesinin sayısal karşılığı ise yüzde 4,29'dur.

Buna göre deneklerin yüzde 55,1'i ülkemizde yolsuzluğun çok yaygın olduğunu kanısına sahiptir. Bunun yüzde 24,4 ile yolsuzluğun yaygın olduğunu söyleyenler izlemektedir. Kısmen yolsuzluğun var olduğunu düşünenler ise, yüzde 15,7 düzeyindedir. Yolsuzluğun arızı bir durum olduğunu söyleyenlerin, genel toplama oranı ise, yüzde 4,8 gibi düşük bir seviyededir. Sonuç olarak Türk toplumunda yolsuzluk eğiliminin çok yaygın olduğu ifade edilebilir.

**Grafik 29. Türk Toplumunda Yolsuzluk Eğiliminin Yaygınlığı**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 104

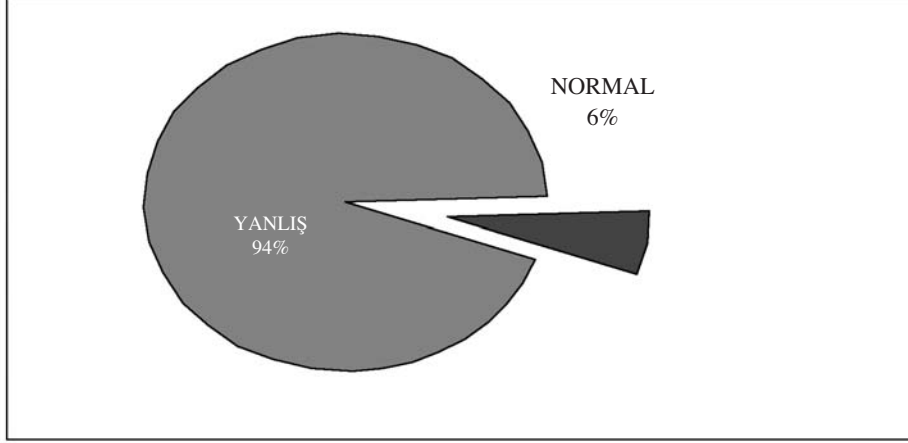
Genel eğilimin toplumun değişik kesimlerinde nasıl şekillendiği ise, aşağıdaki grafikte sunulmuştur. Buna göre siyasetçilerin yolsuzluk eğilimin en yüksek meslek grubunu oluşturduğunu söyleyebiliriz. Siyasetçileri üst düzey bürokratlar ve işveren kesimi izlemektedir. Yolsuzluk eğiliminin en düşük olduğu toplum kesimleri ise, çiftçiler, işçiler ve esnaflardır. Toplumdaki değişik kesimlerin yolsuzluk eğilimlerini yolsuzluk fırsatları ile beraber değerlendirmemiz daha anlamlı olacaktır. Yolsuzluk eğiliminin en yüksek olduğu kesimlerin aynı zamanda yolsuzluk fırsatlarına sahip kesimler olduğu görülmektedir. Buna karşılık yolsuzluk eğilimi düşük kesimlerin yolsuzluk fırsatlarının çok daha kısıtlı olduğu sonucuna varılabilir. Kamusal yetki kullanma düzeyi yüksek olan kesimlerin yolsuzluk fırsatlarına daha kolay erişebildiği gözlenmektedir.

**Grafik 30. Toplumdaki Değişik Kesimlerin Yolsuzluk Eğilimleri**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 107

Yolsuzluğun en çok bilinen hallerinden biri siyasi kayırmacılıktır. Siyasi kayırmacılığın çeşitli türlerinden söz edilebilir. Personel politikası yönüyle bakıldığında siyasi kayırmacılık kamu görevlerine yapılan atamalarda objektif kriterlerden daha ziyade subjektif değerlendirmelerin kullanılmasıdır. Böyle olunca siyasal, etnik ve dinsel yakınlığa göre atamaların yapılması gündeme gelmektedir. Araştırma kapsamında, siyasi kayırmacılığı ölçmek için deneklere iki farklı anket uygulanmıştır. Bu anketin birincisinde kamuda işe almalarda siyasi kayırmacılığın doğru olup olmadığı ve liyakatın buradaki belirleyiciliği sorulmuştur. 2410 denek üzerinde yapılan araştırmada deneklerin yaklaşık yüzde 94'ü işe almada siyasal kayırmacılığın yanlış olduğunu ve liyakate öncelik verilmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Sadece yüzde 6'sı siyasi kayırmacılığı normal olarak nitelendirmiş ve parti seçmenlerine öncelik verilmesi gerektiğini ortaya koymuşlardır. Bu vurgu yaş aralığına bağlı olarak değişiklik gösterebilmektedir. 18-24 yaş arasındaki deneklerde siyasi kayırmacılığı normalleme eğiliminin 25 ve üzeri yaştaki deneklere göre daha yüksek olduğu söylenebilir. Sonuç olarak Türk toplumu siyasal kayırmacılığı yüksek bir düzeyde yanlışlamaktadır. Bu yanlışlama eğilimi 25 yaş ve üzeri kesimde daha da belirgin hale gelmektedir.

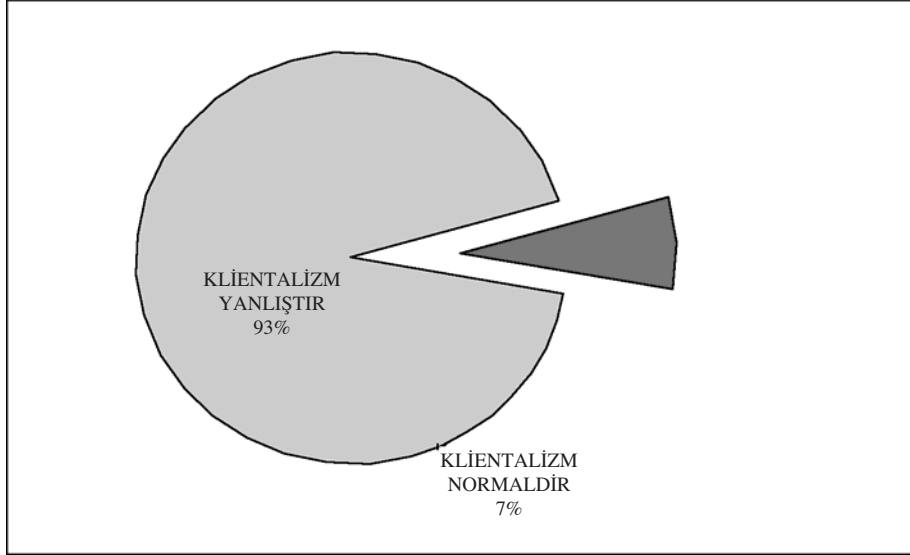


**Grafik 31. Kamuda İşe Almada Siyasal Kayırmacılığa Bakış**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 107

Klientelizm olarak adlandırabileceğimiz kamu kaynaklarının siyasal iktidara yandaş seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi de bir tür siyasi kayırmacılık şeklidir. TÜSİAD'ın araştırmasında klientalizmin boyutları da inceleme kapsamına alınmıştır. Klientalizm varlığı hükümet ve belediyelerin seçmen kitlesine nasıl davranmalıdır sorusu ile ölçülmeye çalışılmıştır. Klientalizmi savunanlar, partilere oy verenlerin oyunun karşılığını diğerlerinden fazla alması gerektiğini vurgulamışlardır. Buna karşılık klientalizmi olumsuzlayan kitlere ise, hükümetlerin ve belediyelerin bütün seçmenlere eşitliği gözeterek davranma gereğinin üzerinde durmuşlardır. 2406 denet üzerinde yapılan anket sonucunda, deneklerin yaklaşık yüzde 93'ünün kamu kaynaklarının siyasal iktidara yandaş seçmen kesimlerine dağıtılmasını yanlış bulduğu, sadece yüzde 7'lik kitlenin ise, klientalizmi normallediği gözlenmektedir. Yaş grupları itibarıyla ilişkiye bakıldığında 18-24 yaş arası kitlenin klientalizm konusunda daha kabullenici bir yapıya girerken, 25 yaş ve üzerindekiilerin daha sert bir biçimde kayırmacılığı kınadıkları gözlenmektedir.

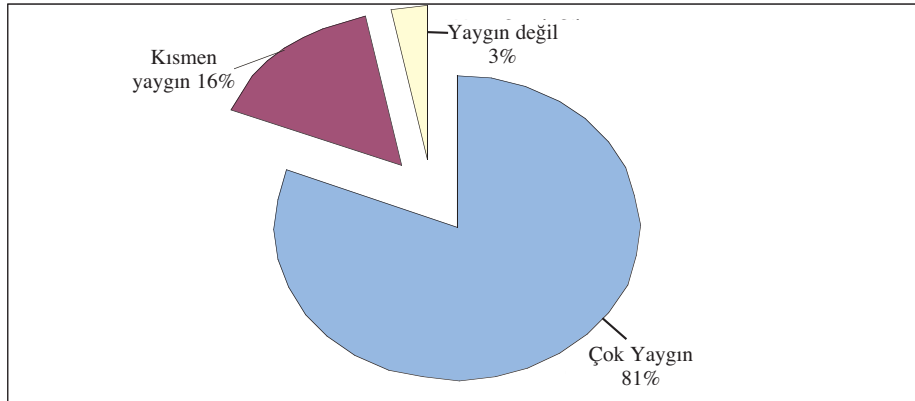
**Grafik 32. Kamu Kaynaklarının Siyasal İktidara Oyveren Seçmenlere Daha Fazla Yönlendirilmesi Konusundaki Kamuoyu Algılaması**



Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 108

Toplumdaki genel algılamanın ötesinde kamu kurumlarında yolsuzluk ve rüşvet algılaması bu araştırma çerçevesinde incelenmiştir. Buna göre 2373 kişi üzerinde yapılan bir ankette, katılımcıların yüzde 81'i kamu kurumlarında yolsuzluğun çok yaygın olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Yüzde 16'sı ise yolsuzluğun kısmen yaygın olduğunu belirtmiştir. Deneklerin sadece yüzde 3'ü kamu kurumlarında yolsuzluğun (yaygın) olmadığını ifade etmiştir.

**Grafik 33. Kamu Kurumlarındaki Yolsuzluğun Varlığına Yönelik Algılamalar**

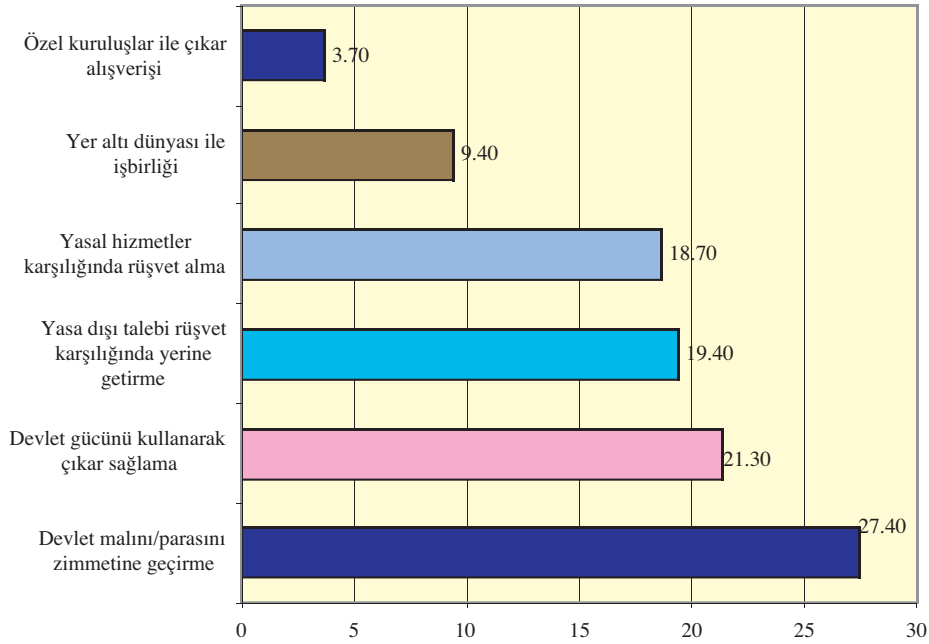


Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 109

Kamuda yolsuzluğun varlığına yönelik algıların kamuda çalışanlar ve çalışmayanlar arasında farklılaşabildiği gözlenmektedir. Kamuda çalışmayanların yolsuzluğun yaygınlığı konusunda, kamuda çalışanlara nazaran daha karamsar oldukları söylenebilir. Kamuda çalışmayanların yüzde 81,6'si devletteki yolsuzlukları çok yaygın olarak nitelendirirken kamu çalışanlarında bu oran yüzde 76,1'dir. Kamu çalışanlarında bu oranın düşük çıkması normaldir. Aksi halde çalışanlar dolaylı olarak kendi kendilerini daha çok suçlar konumunda olacaklardır.

Kamu kurumlarında yolsuzluğun varlığı tespit edildikten sonra hangi tür yolsuzlukların olduğu incelenmeye çalışılmıştır. 2393 denek üzerinde yapılan ankette en yaygın yolsuzluk türünün devlet malının/parasının zimmete geçilmesi olduğu sonucuna erişilmiştir. Bunu, devlet gücü kullanılarak çıkar sağlama ve yasadışı talebi rüşvet karşılığı yerine getirme türleri izlemektedir. Kamuda en az gözlenen yolsuzluk türü ise, özel kuruluşlar ile çıkar alışverişi yapılmasıdır.

#### Grafik 34. Kamu Kurumlarında Karşılaşılan Yolsuzluk Türleri



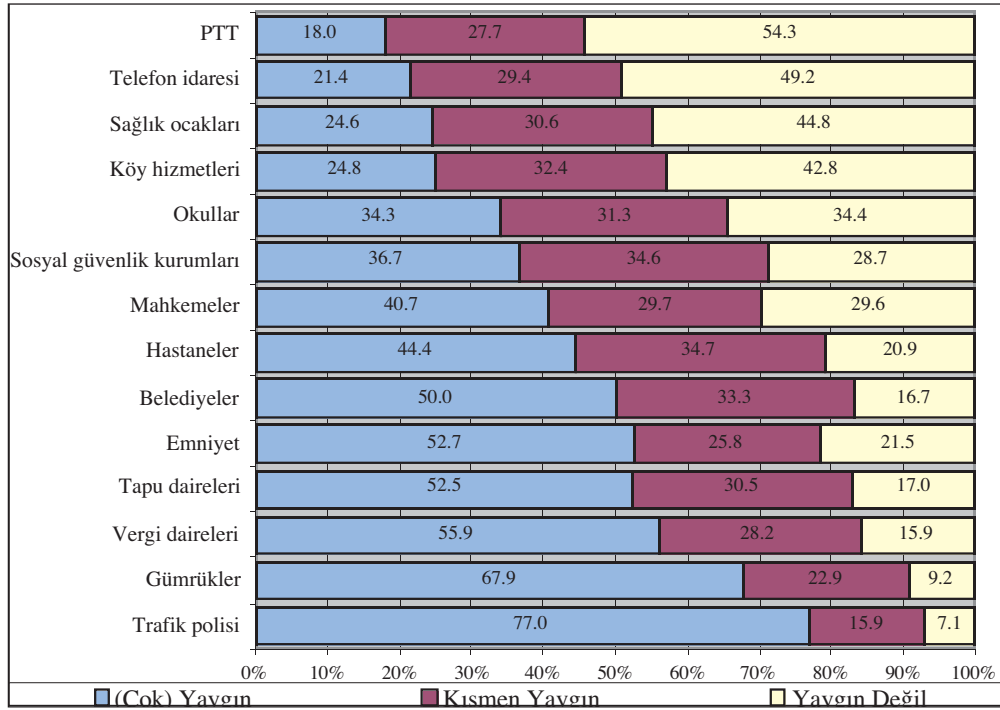
Kaynak: TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 110

Dikkat çekici diğer bir bulgu yasal hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda ki gözlenen yolsuzluk eğilimidir. Buradan kamu çalışanlarının ücret düzeylerinin yasal görevlerini fiyatlayarak yükseltmeye çalıştıkları sonucu çıkarılabilir.

Kamu kurumlarındaki yolsuzluk algılaması tekdüzelik arz etmemektedir. Bazı kamu kurumlarındaki rüşvet algılaması diğerlerine nazaran önemli ölçüde değişebilmektedir. Örneğin trafik polislerinde rüşvetin yaygın olduğu genel kanı olarak mevcuttur. Buna karşılık din hizmetleri görevlilerinde rüşvetin istisna olduğu kabul edilir. Bu çerçevede değişik kamu kuruluşlarında rüşvetin yaygınlığı aşağıdaki grafikte ortaya konulmaktadır.

Araştırma sonuçlarına göre, toplumdaki genel kanıya uygun olarak kamu kurumları arasındaki rüşvetin en yaygın olduğu yerlerin başında trafik polisleri ve gümrükler gelmektedir. Bu iki kurumdaki yolsuzlukların varlığı deneklerin yüzde 90'ından fazlası tarafından kabul edilmektedir. Bunları vergi ve tapu daireleri, emniyet hizmetleri ve belediyeler izlemektedir. Hastaneler, mahkemeler, sosyal güvenlik kurumları ve okullar yolsuzluğun orta düzeyde görüldüğü kamu kurumları statüsündedir. Yolsuzluğu düşük olduğu kurumlar olarak ise, köy hizmetleri, sağlık ocakları, telefon ve posta iadesi belirtilmektedir.

**Grafik 35. Rüşvetin Kamu Kurumları Arasındaki Yaygınlığına Yönelik Algılamalar**

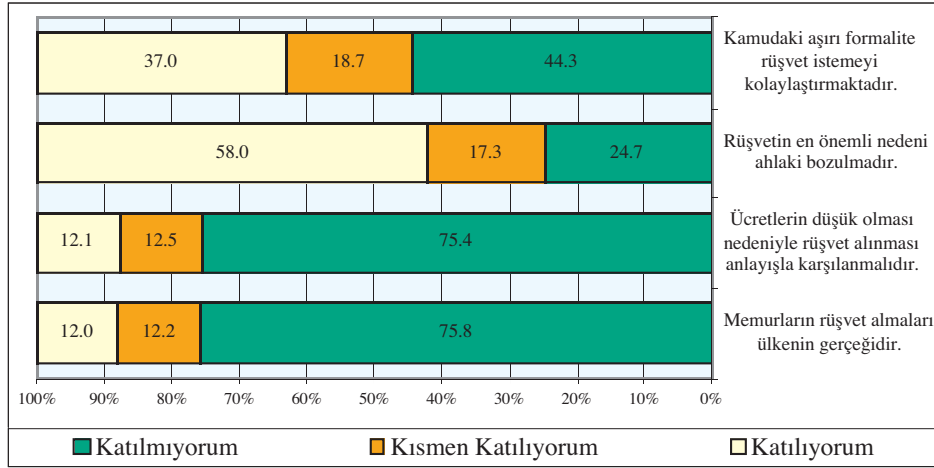


Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 113

Bu verilerden de anlaşılacağı gibi Türkiye'de değişik kamu kurumlarındaki yolsuzluk algılama düzeyi yetki, özel çıkar oluşturabilme kapasitesi ve önemlilik bağlamında şekillenmektedir. Yetkisi ve özel çıkar oluşturabilme kapasitesi yüksek olan kurumlarda rüşvet algılaması yükselirken, bu nitelikleri daha kısıtlı olan kurumlarda rüşvet algılaması düşmektedir.

Kamu çalışanlarının rüşvet almasında farklı algılamaların etkili olduğu söylenebilir. Bu algılamaların başında rüşvetin bir toplumda ne ölçüde meşru görüldüğü gelmektedir. Araştırma kapsamında meşruluk ve memurların bu meşruluk algısından ne kadar etkilendikleri çeşitli önermeler yoluyla test edilmeye çalışılmıştır.

**Grafik 36. Memurların Rüşvet Alması Konusundaki Algılamaları**



Kaynak: TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 114-115-116

Önermelerden ilki devlet dairelerindeki aşırı formalitelerin, bazı memurların vatandaşın işini halletmek için rüşvet istemesini kolaylaştırdığıdır. 2394 kişi üzerinde yapılan araştırmada deneklerin yarıdan fazlası aşırı formalitenin rüşvet taleplerini kısmen veya tamamen kolaylaştırdığını belirtmişlerdir.

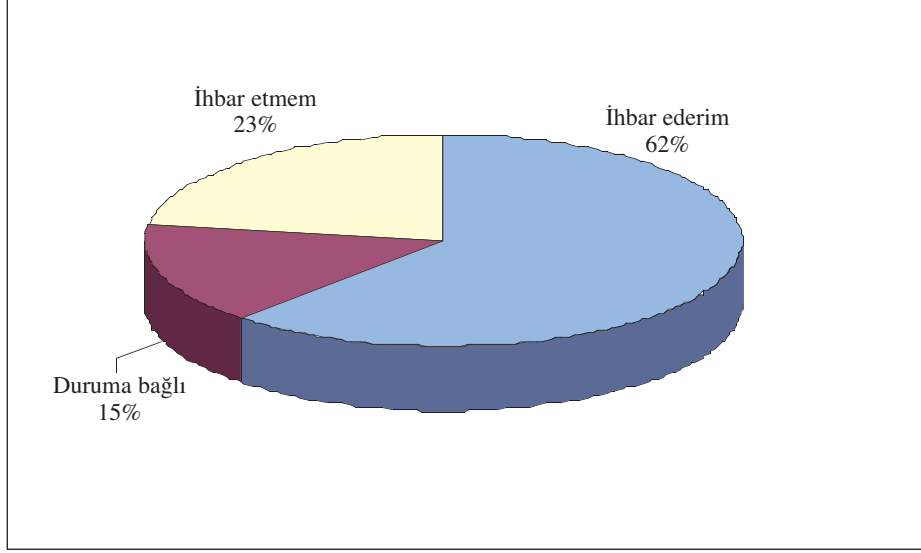
Bir ülkedeki yolsuzluk düzeyi ile ahlak algılamaları arasında da bir ilişki kurulabilmektedir. Türkiye bağlamında rüşvetin en önemli nedeninin ahlaki bozulma olduğu yönündeki görüşler ağırlık kazanmaktadır. 2396 kişi üzerinde yapılan ankette, deneklerin yüzde 75'inin kısmen veya tamamen bu yargıya katıldıkları gözlenmiştir.

Teorik bölümde de açıkladığımız gibi kamuda ücret düzeyi ile yolsuzluk düzeyi arasında bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Genel kanı, kamudaki ücret düşüklüğünün rüşvet alma davranışlarını teşvik ettiği yönündedir. TÜSİAD'ın

yaptığı çalışmada 2399 kişiye memur maaşlarının düşüklüğü karşısında, bazı memurların rüşvet yoluna sapmasını anlayışla karşılayıp karşılamadıkları sorulmuştur. Bu soruya verilen cevapların yüzde 75'den fazlası ücret düşüklüğünün rüşveti meşrulaştırmadığı yönündedir. Aynı soruya kamuda çalışanların verdiği cevaplar ile kamuda çalışmayanların verdikleri cevaplar arasında farklılaşmalar gözlenmiştir. Kamuda çalışanlarının ücret düşüklüğünün rüşvet için mazeret olamayacağına yönelik algılamaları, (yüzde 78,1) kamuda çalışmayanlara göre daha güçlü olduğu (yüzde 75) sonucu ortaya çıkmaktadır.

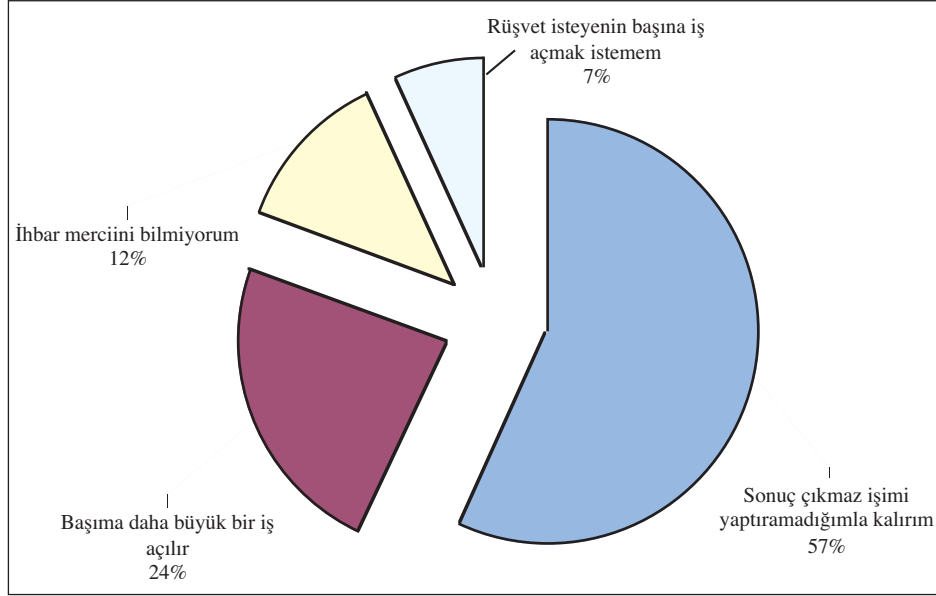
Son olarak rüşvetin meşruluğunu ölçmeye yönelik bir soru sorulmuştur. Bu soruda memurların bazı işlemler karşılığında para ya da hediye kabul etmelerinin ülkenin deşışmez bir gerçeği ve/veya bir tür bahşış olarak algılanması test edilmiştir. 2396 katılımcının yüzde 75,8'i bu önermeye katılmadıklarını söylerken, yüzde 24,2'lik bölümü tamamen veya kısmen katıldıklarını belirtmişlerdir. Aynı soru kamuda çalışan ve çalışmayan farklı kitlelere sorulduğunda kamuda çalışanların bu önermeye daha sert tepki gösterdikleri sonucuna erişilmiştir. Yaş grupları itibarıyla bakıldığında ise, 25 yaş ve üzeri kitlelerin 18-25 yaş arası kitlelere nazaran rüşvetin meşruiyetine yönelik yaklaşımlara daha fazla karşı oldukları gözlenmiştir. Bütün bu sonuçlardan Türk toplumunda rüşvet ve yolsuzlukları olumsuzlamaya yönelik karşı tavrın baskın olduğu ifade edilebilir.

Bir toplumda rüşvet talebi ile karşı karşıya kalan kişilerin gösterdikleri davranış kalıpları önem taşımaktadır. Bu davranış kalıplarının ihbar etmek veya isteyen kişileri yakalatmak yönünde olması rüşvet ile mücadeleyi kolaylaştırmaktadır. Yapılan anket çalışmasında bu eğilimi ölçmeye yönelik sorular sorulmuştur.

**Grafik 37. Türkiye'de Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 117

2407 kişilik katılımcı grubunun yüzde 62'si, rüşvet isteyen kişileri ihbar edeceğini beyan etmiştir. Buna karşılık yüzde 22,9'u rüşvet isteyenleri ihbar etmeyeceğini ifade etmiştir. Geri kalan yüzde 15,1'lik kitle ise, duruma bağlı olarak hareket edeceğini söylemişlerdir. Buradan yüzde 38'lik kesimin rüşvet taleplerini görmezlikten geldiği veya duyarsız olduğu sonucuna erişebiliriz. Böyle olunca kamudaki yolsuzluğun azaltılmasında vatandaş desteğinin sınırlı olduğu gerçeği ile karşılaşılmaktadır.

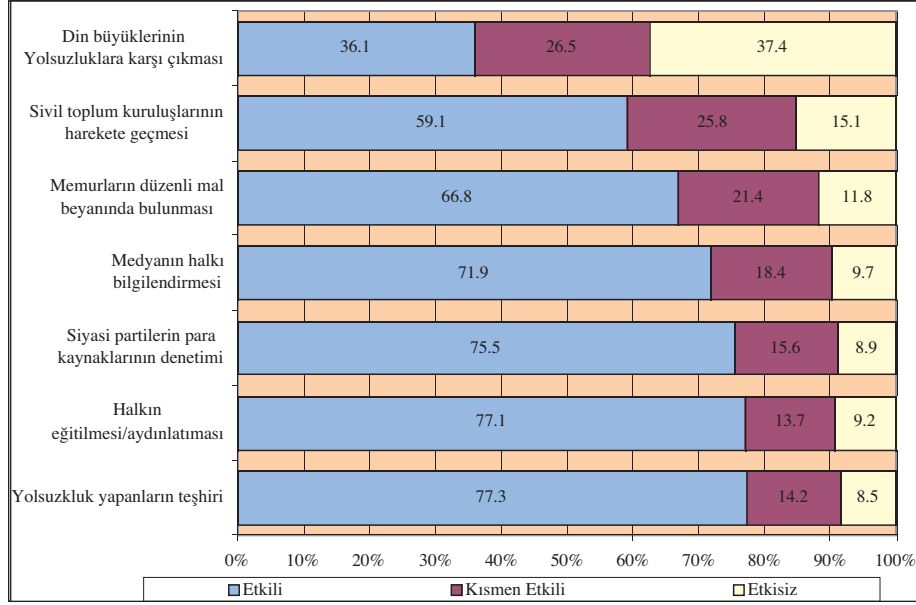
**Grafik 38. Türkiye'de Rüşveti İhbar Etmeme Nedenleri**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 117

Rüşvet isteyenleri ihbar etmeyeceğini söyleyen deneklere bunun nedenleri sorulmuştur. Denetlerin yüzde 57'si ihbarın sonuç vermeyeceğini ve aynı zamanda işlerini de yaptırılmayacaklarını belirtmişlerdir. Katılımcıların yüzde 24'ü ise, ihbar nedeniyle başına daha büyük işlerin açılabileceğini ifade etmişlerdir. İhbar merciiini bilmediklerini söyleyenlerin oranı ise, yüzde 12'dir. Geri kalan denekler (yüzde 7) rüşvet isteyen başına iş açmak istemediklerini belirtmişlerdir. Buradan ülkemizde ihbar mekanizmasının sonuç üretmedeki etkisizliği gözlenmektedir. İstenilen sonuçları vermesi halinde ihbar mekanizmasının yoğun olarak kullanılabilmesi ifade edilebilir.

Yolsuzluklar ile mücadelenin başarısı, kullanılan yöntemlerin etkinliği ile doğru orantılıdır. Ülkemizde hangi yolsuzluk ile mücadele yönteminin kullanılması gerektiği bu araştırma kapsamında incelenmiştir. 2374-2400 denek üzerinde yapılan anket çalışması sonucu yolsuzluk yapanların toplum karşısında teşhir edilmesinin en etkin mücadele yöntemi olduğu kanısına erişilmiştir. Türk toplumdaki hukuksal olmayan en önemli yaptırım mekanizmalarından biri dışlanmaktır. Bu nedenle yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi yolsuzluk yapma güdüsünü ciddi ölçülerde geriletebilecektir.



**Grafik 39. Türkiye'de Yolsuzluk ile Mücadelede Etkili Olabilecek Yöntemler**

Kaynak: TÜSİAD, **Kamu Reformu Araştırması**, Yayın No: 335, İstanbul, Aralık 2002, s. 119

Diğer bir etkili yolsuzluk ile mücadele yöntemi, halkın eğitilmesi ve aydınlatılmasıdır. Böylelikle toplumsal olarak yolsuzluklara karşı bir bilinç oluşturma yoluna gidilebilmektedir. Bunu siyasi partilerinin finansman yapılarının denetlenmesi de izlemektedir. Siyasi partilere kamu yardımı sağlanması ve yapılacak bağışlara sınırlama getirilmesi, politik güç yardımıyla yolsuzluk üretilmesini sınırlandıracaktır. Memurların düzenli aralıklarla mal beyanında bulunmaları ve medyanın halkı bilgilendirmesi yolsuzlukların önlenmesinde etkili sonuçlar doğurabilmektedir. Özellikle üst düzey bürokratların mal varlıklarındaki açıklanamayan artışların mercek altına alınması ve gelirleri ile orantısız bir yaşam sürmeleri halinde idari soruşturmaya tabi tutulmaları konusunda hassasiyete sahip olunması gerekmektedir. Son olarak sivil toplum kuruluşlarının ve din büyüklerinin yolsuzluklar ile mücadelede kendilerinde beklenen etkinlikleri tam olarak gösteremedikleri ifade edilebilir.

### 6.5.2. TESEV Tarafından Yapılan Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler Araştırması

TESEV tarafından ülkemizdeki yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler içeren farklı tarihlerde yapılmış iki araştırma bulunmaktadır. Bu araştırmaların birincisinde hanehalkı ikincisinde iş dünyası incelemeye konu edilmiştir. Aşağıda söz konusu araştırmalar ayrıntılı olarak incelenmektedir.

### 6.5.2.1. Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler Araştırması

Bu bölümde TESEV tarafından yapılan hanehalkının gözünden Türkiye'de yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler araştırması elde edilen veri ve sonuçlara dayalı olarak özetlenecektir.<sup>7</sup>

TESEV tarafından yapılan bu araştırma kapsamında belediye sınırları içerisinde yaşayan 18 yaş ve üzeri, hane halkını oluşturan toplam 3021 kişi ile yüz yüze görüşülerek anketler uygulanmıştır. Anketin temel amaçları araştırmacılar tarafından şu şekilde sıralanmıştır. Bunlar;<sup>8</sup>

- Hanehalkı gözünde yolsuzluğun Türkiye'nin diğer sorunlarına göre ne derece önem taşıdığı saptanması,
- Hanehalkının çeşitli kurumlara ne derece güven duyduğunun sorgulanması,
- Hanehalkı açısından çeşitli meslek mensuplarının ne denli dürüst olduklarının araştırılması,
- Hanehalkının çeşitli kurumların hizmetlerinden duyduğu memnuniyetin belirlenmesi,
- Hanehalkı gözüyle çeşitli kurumlarda yaşandığı düşünülen yolsuzluğun yaygınlık derecesinin sorgulanması,
- Hanehalkı açısından çeşitli kurumlarda yaşandığı düşünülen yolsuzluğun "meşru" ve "gayrimeşru" olarak sınıflandırılması,
- Hanehalkı açısından çeşitli kurumlarda yaşanmış olan kişisel deneyimler bazında yolsuzluğun yaygınlığının, niteliğinin ve çapının araştırılması,
- Hanehalkının yolsuzluk karşısındaki kişisel tavrının anlaşılmasına çalışılması,
- Hanehalkının yolsuzluğun önlenmesine dair çeşitli kurumlar bazında ne türlü reform önerilerine destek verdiğinin sorgulanması,
- Anılan tüm bu sorgulamaların kişinin sosyo-ekonomik ve demografik özelliklerine göre nasıl değişik yanıtlar ortaya koyacağına çözümlemesi,
- Güven-memnuniyet-rüşvet etkileşiminin irdelenmesidir.

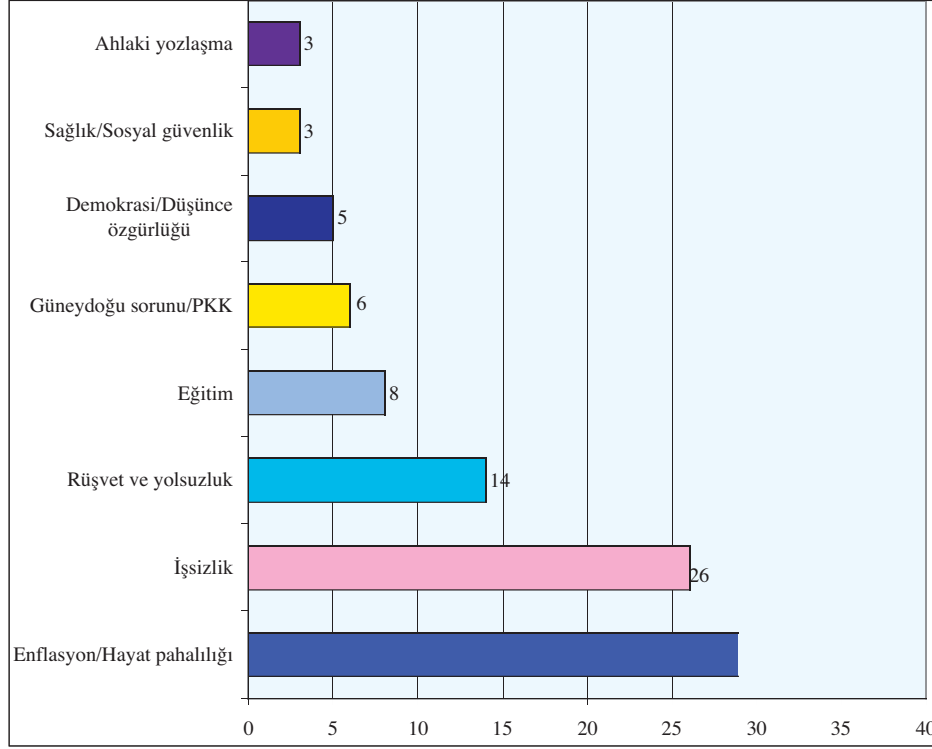
Ülkemizde hanehalkına göre en önemli problemlerin yüzde dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir. Buna göre enflasyon/hayat pahalılığı ve işsizliğin Türkiye'nin en önemli sorunları olduğu ifade edilmektedir. Üçüncü sırada ise;

<sup>7</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları No: 24, İstanbul, 2001

<sup>8</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, Hanehalkı Gözünden....., a.g.e., s. 20-21

rüşvet ve yolsuzluk sayılmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluk; hanehalkı tarafından; eğitimden, güneydoğu sorunundan, demokrasi/düşünce özgürlüğünden ve sağlık/sosyal güvenlikle daha da önemli bir sorun olarak görülmektedir.

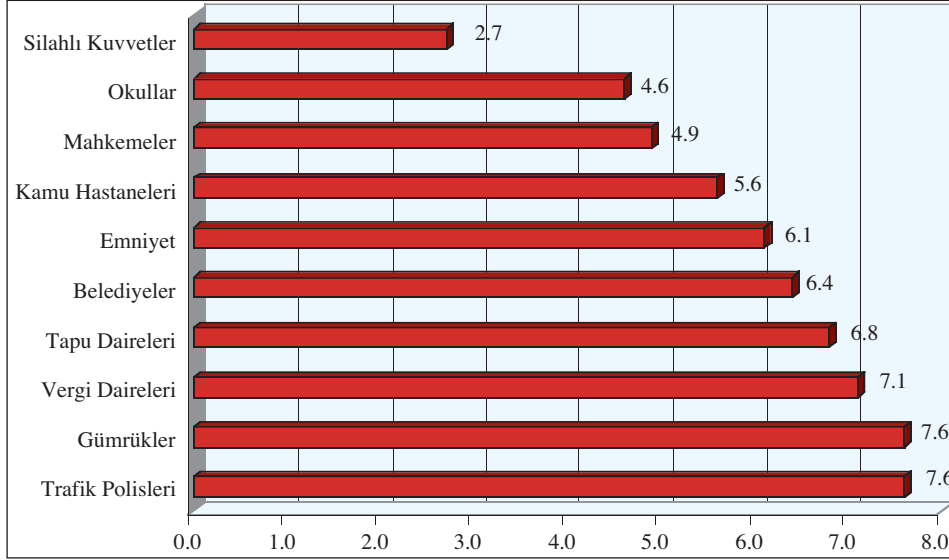
**Grafik 40. TESEV Anketine Göre Türkiye'nin En Önemli Problemleri**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 34

Katılımcıların yaşı ilerledikçe rüşvet ve yolsuzluğu en önemli sorun olarak görme eğilimi artmaktadır. Gençlerde ise, bu eğilim daha zayıftır. Benzer şekilde erkek deneklerin kadınlara göre, kamuda çalışanların çalışmayanlara göre, küçük şehirlerde yaşayanların metropollerde yaşayanlara göre rüşvet ve yolsuzluğu temel sorun olarak görme eğilimleri yüksektir.

Anket kapsamında hanehalkına rüşvet ve yolsuzluğun hangi kamu kurumlarında yaygın olduğu sorulmuştur. Katılımcılar tarafından rüşvet ve yolsuzlukların yoğun olduğu kamu kurumlarını 0-10 arasında puanlayarak aşağıdaki grafikteki sonuçları ortaya konmuşlardır. Burada verilen cevaplar TÜSİAD araştırması ile benzerlikler göstermektedir.

**Grafik 41. Türkiye'de Yolsuzluğun En Yoğun Olduğu Kamu Kurumları**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 55

Buna göre trafik polisleri ve gümrükler 7,6 puan ile yolsuzluğun en yaygın oldukları kamu kurumları olarak nitelendirilmiştir. Silahlı kuvvetler ise 2,7 puan ile yolsuzluk ve rüşvetin en düşük olduğu kamu kurumudur. Tapu daireleri, belediyeler, gümrükler, mahkemeler ve silahlı kuvvetlerdeki yolsuzluk izlenimleri yaş gruplarına göre farklılık göstermemektedir. Buna karşılık; devlet hastaneleri, trafik polisi, emniyet, okullar ve vergi dairelerindeki yolsuzluk algılaması yaş düzeyindeki azalışa bağlı olarak yükselmektedir. Benzer bir ilişki de cinsiyet arasında kurulabilmektedir. Tapu daireleri, belediyeler, gümrükler, trafik polisi ve vergi dairelerinde rüşvet algılaması cinsiyete göre değişebilmektedir. Devlet hastaneleri, emniyet, mahkemeler, okullar ve silahlı kuvvetlerdeki rüşvet algılaması erkek deneklerde daha düşüktür. Kurumlardaki yolsuzluk algılamasının eğitim düzeyi ile ilişkisine bakıldığında; devlet hastaneleri, emniyet, mahkemeler, vergi daireleri ve silahlı kuvvetlerde eğitim düzeyinin bu algılamayı etkilemediği; buna karşılık tapu daireleri, belediyeler ve gümrüklerde yolsuzluk algılamasında eğitim seviyesine bağlı olarak azalma görüldüğü ifade edilebilir. Mal sahipliğine bağlı olarak rüşvet algılaması da farklılaşabilmektedir. Mal sahibi olanların tapu daireleri, gümrükler, vergi daireleri ve trafik polisi alanlarındaki yolsuzluk algılamaları yükselmektedir. Çünkü mal sahiplerinin bu kurumlar ile ilişkisi mal sahibi olmayanlara göre daha fazladır.

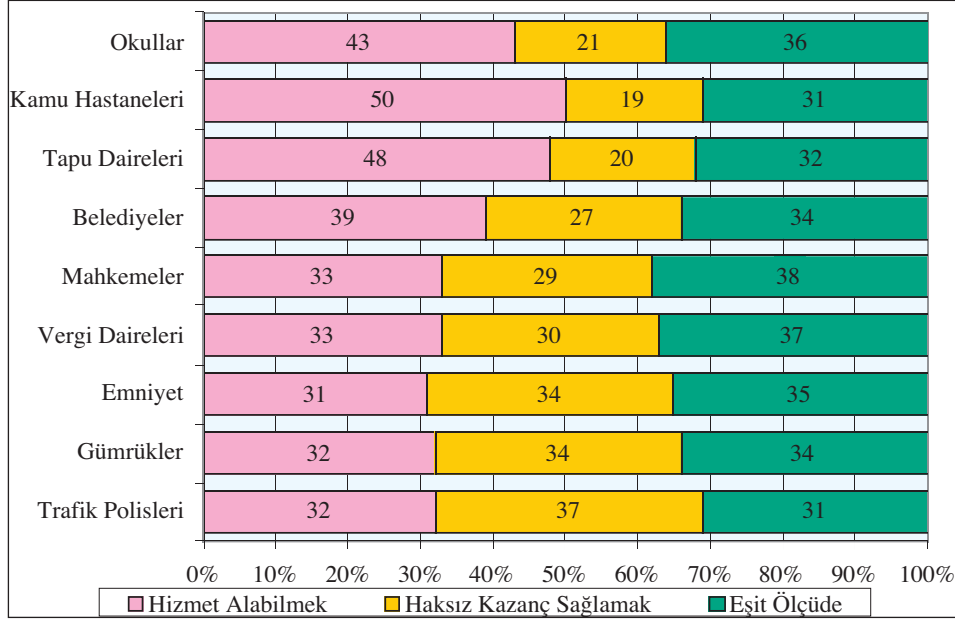
Ayrıca daha önce rüşvet vermiş olanların kamu kurumlarındaki yolsuzluk algılamaları, hiç rüşvet vermeyenlere göre artabilmektedir. Kamusal düzeni ve devleti sorgulayan radikal düşünceli kişilerin diğerlerine nazaran yolsuzluk algılaması ciddi ölçüde yükselebilmektedir.

Kamu kurumlarına duyulan güven ve memnuniyet arasında doğru orantılı bir ilişkiden söz edilebilir. Buna karşılık güven ve memnuniyet ile rüşvet ve yolsuzluk algılaması arasında ters yönlü bir ilişkinin varlığı araştırma sonuçlarında gözlenmektedir. Diğer bir ifade ile güvene sahip kamu kurumlarında yolsuzluk azalırken, güvenilmeyen kamu kurumlarında yolsuzluk düzeyi artmaktadır. Ülkemizdeki kamu kurumlarına hanehalkının duyduğu güven son derece zayıf, kamu kurumlarının verdiği hizmetlerden aldığı memnuniyet de son derece düşüktür. Bu da yolsuzluk algılamasının kamu kurumları genelinde artması sonucunu doğurmaktadır. Trafik polislerine, vergi dairelerine ve gümrüklere güvenin düşük olması ile anket sonucunda bu kurumlarda yolsuzluğun yüksek olması buna örnek gösterilebilir.

Kamu kurumlarındaki rüşvetin yaygınlık düzeyi ile sade vatandaşların bu kurumlara rüşvet verme eğilimi arasında bir ilişki kurulabilmektedir. Böyle olunca yolsuzluğa bulaşmış kurumların, vatandaşları da bu yapıya uyumlu hale getirdikleri söylenebilir. Bu nedenle rüşvetin yaygın olduğu kamu kurumlarında etkin bir şekilde mücadeleye girişilmesi, bunun ile uyumlu vatandaş davranışının oluşmasına da zemin hazırlayacaktır.

Yukarıdaki kurumlardaki rüşveti iki temel ayrıma tabi tutabiliriz. Bunlardan birincisi hukuki görevi yaptırabilmek için verilenlerdir. Burada vatandaş kamudan hakkı olan hizmeti almak için rüşvete yönelmektedir. İkinci olarak ise, kanunsuz bir fiili gerçekleştirebilmek için verilen rüşvetlerden söz edilebilir. Burada vatandaş yolsuzluğun meydana getirilmesinde aktif konumdadır. Aşağıdaki grafikte bu ilişkiler gösterilmektedir.

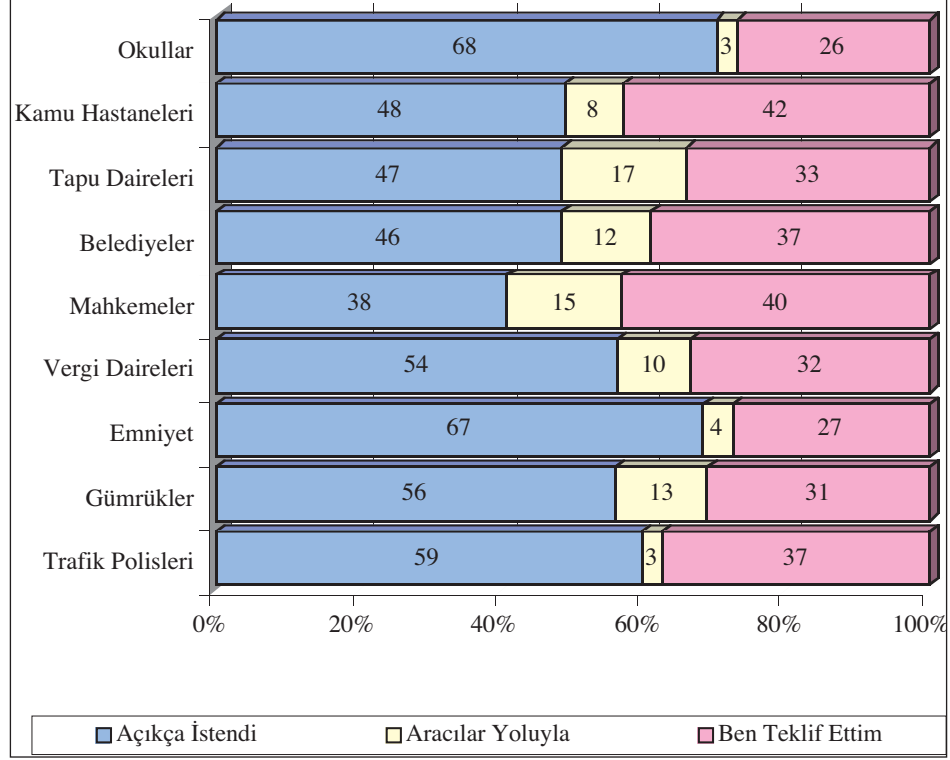
**Grafik 42. Türkiye'de Kamu Kurumlarında Hangi Tür Rüşvetin Yaygın Olduğu**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 57

Buna göre trafik polislerinde, gümrüklerde ve emniyette haksız çıkar sağlamak amaçlı ve rüşvet verenin etkin olduğu bir yolsuzluk yapısının ağırlıkta olduğunu, buna karşılık vergi dairelerinde, mahkemelerde, belediyelerde, okullarda, tapu dairelerinde ve kamu hastanelerinde vatandaşın hakkı olan hizmeti alabilmek için rüşvet vermek zorunda kaldığını söyleyebiliriz.

Kamu kurumlarında rüşvetin nasıl verildiği de önemlidir. Son iki yılda rüşvet verdiğini söyleyen katılımcılara nasıl verdikleri sorulmuştur. Burada anket katılımcılarına üç seçenek sunulmuştur. Bunlardan birincisi rüşvet kamu kurumunda çalışanlar tarafından açıkça istendiğidir. İkincisi rüşvetin aracılardan yoluyla verildiğidir. Üçüncüsü ise vatandaş tarafından kamu hizmeti almak için doğrudan memurlara teklif edildiğidir. Elde edilen sonuçlar aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

**Grafik 43. Türkiye'de Kamu Kurumlarında Rüşvetin Nasıl İstendiği**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 61

Buna göre okullarda, emniyette, trafik polislerinde, vergi dairelerinde rüşvet kamu çalışanları tarafından ağırlıklı olarak açıkça istenirken, kamu hastanelerinde, tapu dairelerinde, belediyelerde ve mahkemelerde doğrudan vatandaş tarafından hizmet alabilmek amacıyla veya aracılar yoluyla teklif edilmektedir. Sonuçta rüşvet ilişkisinde memurların belirleyici olduğunu ve açıkça korkmadan, utanmadan istenebildiği görülmektedir.

Bir ülkedeki verilen rüşvetin veya meydana gelen yolsuzluğun miktarını belirlemek ciddi zorluklar içermektedir. Buna rağmen çeşitli yöntemler kullanılarak, ortalama rüşvet miktarının öngörülmesi söz konusu olabilmektedir. TESEV'in hanehalkı yolsuzluk araştırmasına göre ortalama rüşvet miktarının en yüksek olduğu kurumlar gümrükler ve mahkemelerdir. Bunu emniyet, belediyeler, tapu daireleri ve kamu hastaneleri izlemektedir. Miktersal olarak en az rüşvet ise, trafik polislerine verilmektedir.<sup>9</sup> Trafik polislerinde rüşvet çok yaygın olmasına

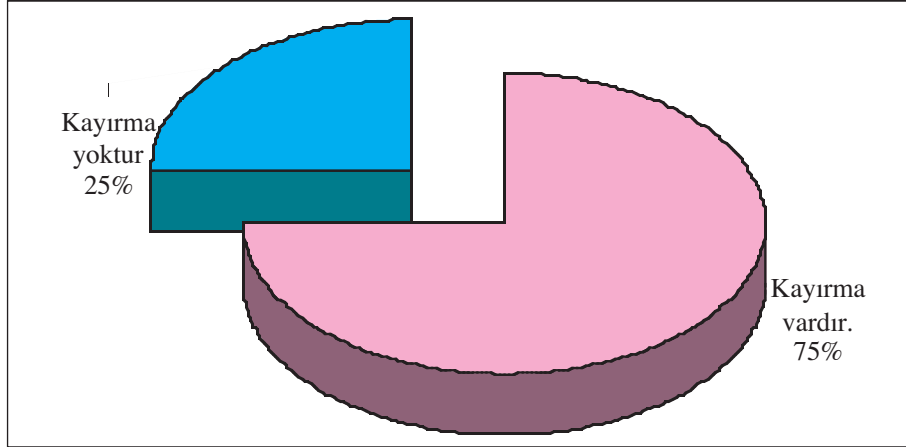
<sup>9</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden** ....., a.g.e., s. 62

rağmen miktarsal olarak mahkemelerin ondabirinden, belediyelerin dörte birinden azdır.

Türkiye gibi işsizliğin yaygın ve temel sorun olarak nitelendirildiği ülkelerde, işe almadaki kayırma ve yolsuzluk düzeyinin de yüksek olduğu gözlenmektedir.

Araştırmadan elde edilen sonuçlara göre katılımcıların yüzde 75'i kamuda ve belediyelerde işe almada kayırmacılığın olduğunu ifade etmektedirler. Yerel ve merkezi kamu idaresinde istihdam kararlarında tarafsız bir değerlendirmenin ve liyakatin belirleyici olduğunu savunanların oranı ise, yüzde 10-15'ler düzeyindedir. Siyasi taraftarlığın ve partizanlığın bir tür iktisadi getiri elde etme alanı gibi görüldüğü bizim gibi ülkelerde bu sonucun normal olduğu ifade edilebilir. Hatta özel sektörde işe almalarda bile, katılımcıların yüzde 45'i kayırmacılığın olduğunu belirtmişlerdir. Kar amaçlı faaliyet gösteren ve nisbeten objektif olduğu düşünülen özel sektörde böyle bir sonucun çıkması ilginçtir.

#### Grafik 44. Türkiye'de Kamu Kurumlarında İşe Almadaki Kayırmacılık



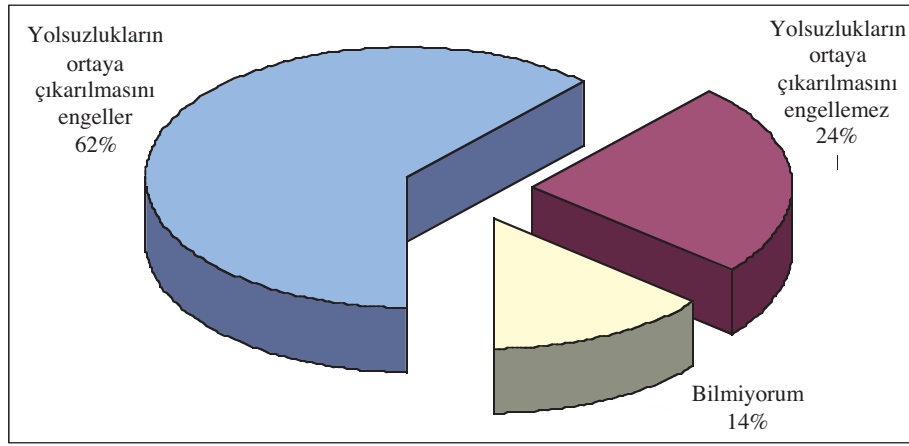
Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 62

Medyanın yolsuzlukların ortaya çıkarılmasındaki etkisi bütün toplumlarca genel kabul gören bir yaklaşımdır. Yalnız medyadan yolsuzluklar ile mücadelede beklenen desteğin sağlanabilmesi belirli ön şartları da gerekli kılmaktadır. Medya sahiplerinin başka iş kollarında faaliyet göstermeleri, hatta kamu özelleştirmelerine ve ihalelerine katılmalarının yolsuzluk konusundaki duyarlılıklarını etkileyebileceği iddia edilebilir. Bu durumlarda medya sahiplerinin ellerindeki yayın organlarını rakiplerine, kamu bürokratlarına ve politikacılara karşı bir silah gibi kullanabildikleri gözlenebilmektedir. Bu durumda medya yolsuzlukları önleyen değil, örtün bir konuma bile erişebilmektedir. Ülkemizde Uzan ailesinin



ve Star Medya Grubunun tavırları buna örnek gösterilebilir. Bu ilişkiler çerçevesinde öncelikle medyanın temiz ve yolsuzluklardan uzak olması gerekmektedir. TESEV araştırmasında medya sahiplerinin medya dışında ticari faaliyetler ile uğraşmalarının yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında engel teşkil edip etmediği sorulmuştur.

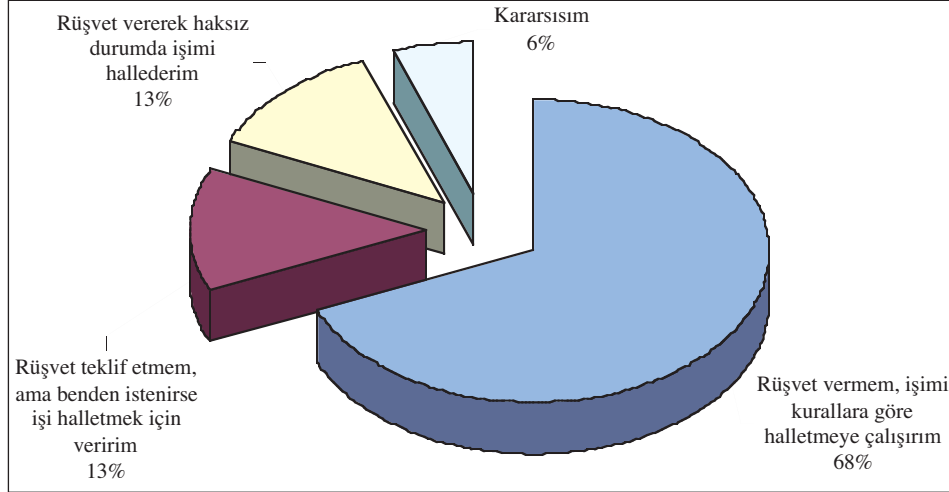
**Grafik 45. Türkiye'de Medya Sahiplerinin Başka Ticari Faaliyetle Uğraşmalarının Yolsuzlukla Mücadeleye Etkisi**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 66

Grafikten de gözlenebileceği gibi katılımcıların üçte ikine yakını medya sahiplerinin başka ticari faaliyet ile uğraşmalarının yolsuzlukla mücadeleye zarar vereceğini ifade etmişlerdir. Bunun yolsuzluk ile mücadeleyi olumsuz etkileyeceğini düşünenlerin oranı ise, sadece yüzde 24'dür.

Yolsuzluk gerçeğinin ortaya çıkmasında rüşvet alma eğilimi kadar rüşvet verme eğiliminin de belirleyici olduğu gözlenmektedir. TESEV hanehalkı yolsuzluk anketi kapsamında rüşvet verme eğilimi de ölçülmeye çalışılmıştır. Bu ölçüm üç farklı senaryoya bağlı olarak yapılmıştır. Deneklere hız sınırını aştıklarında, tapu dairesinde acil iş halletmeleri gerektiğinde ve kaçak kat inşaatı yaptıklarında rüşvet verip vermeyecekleri sorulmuştur. Burada üç alternatif söz konusudur. Birincisi, rüşvet vermemek, bunun yerine kanuni prosedürü yerine getirip gerekli cezaya katlanmaktır. İkincisi rüşvet teklif etmemek, ama sorununu çözmek için rüşvet istenildiğinde bu rüşveti ödeyip işini halletmektir. Üçüncüsü ise, bizatihi rüşvet teklif edip, herhangi bir cezai yaptırıma maruz katmadan kısa yoldan sorunu çözmektir. Aşağıdaki grafikte yukarıdaki üç senaryoya bağlı olarak verilen cevapların ortalaması alınmıştır.

**Grafik 46. Türkiye'de Rüşvet Verme Eğilimi**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 70-71

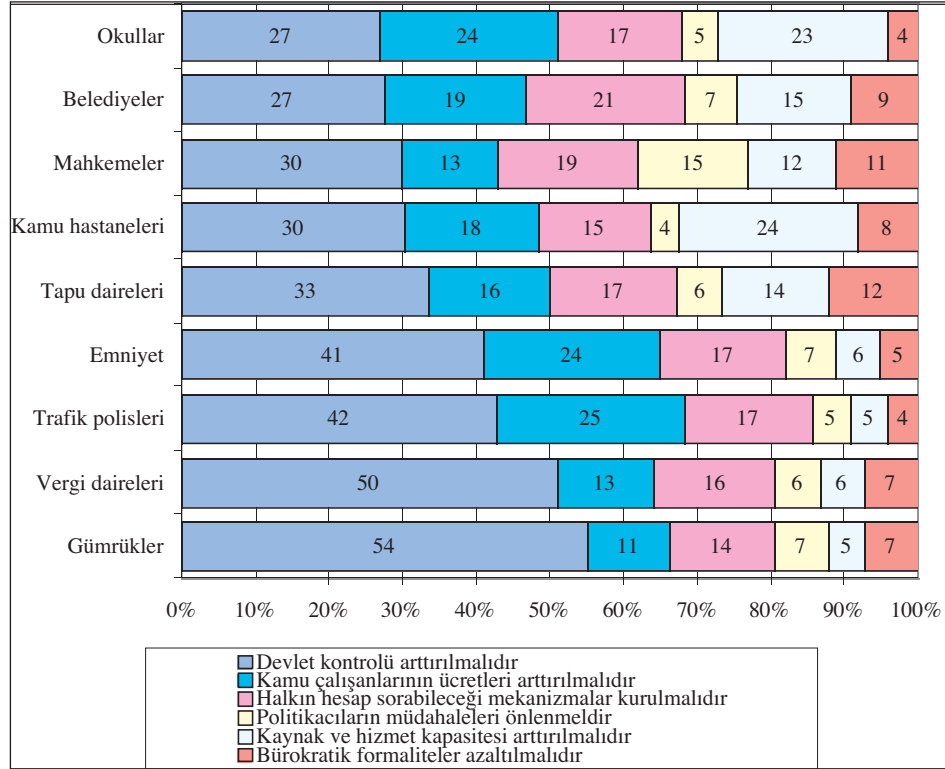
Verilen cevaplara göre; katılımcıların yüzde 13'ü hukuksuz bir şekilde işini halledebilmek için, rüşvet teklif etmek ve vermek eğilimindedir. Bunun ile aynı oranda kendileri teklif etmeseler bile istendiğinde rüşvet verme konusunda direnmedikleri gözlenmektedir. Buna karşılık deneklerin yüzde 68'i gibi baskın bir kısmı ise, rüşvet vermeme ve cezaya da katlanarak işini kurallara göre halletmek istediklerini beyan etmektedirler. Sonuçta hanehalkında rüşvet verme eğiliminin düşük bir düzeyde de olsa varolduğu görülmektedir. Hatta belli ölçülerde küçük çapta yolsuzluk ve rüşvetin toplum tarafından normalize edildiği ve içselleştirildiği bile söylenilebilir. Ama baskın davranış kalıbının toplumsal ahlakın bir gereği olarak rüşvet teklif etmemek olduğu ifade edilebilir.

Yukarıdaki analiz çerçevesinde erkeklerde kadınlara nazaran, gençlerde yaşlılara nazaran, eğitim düzeyi yüksek olanlarda düşük olanlara nazaran, çalıştıkları işi uzmanlık gerektirenlerde serbest meslek mensuplarına nazaran rüşvet verme eğilimlerinin daha düşük olduğu gözlenmektedir.

Kamu kurumlarında mevcut yolsuzluklar ile nasıl mücadele edileceği önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu soru araştırma kapsamında deneklere sorulmuş ve çözüm yolu olarak altı farklı alternatif sunulmuştur. Her kamu kurumu için bu alternatifleri tercih etmeleri istenmiştir. Çözüm alternatifleri sırasıyla; devlet kontrolünün artırılması, kamu çalışanlarının ücretlerinin yükseltilmesi, halkın hesap sorabileceği mekanizmaların kurulması, politikacıların müdahalelerinin önlenmesi, kaynak ve hizmet kapasitesinin artırılması ve bürokrasi-

tik formalitelerin azaltılmasıdır. Aşağıdaki grafikte yolsuzluk eğiliminin yoğun olarak görüldüğü kamu kurumlarında, mücadelede kullanılması gereken yöntemler ortaya konmaktadır.

**Grafik 47. Türkiye'de Kamu Kurumlarında Yolsuzluğu Önlemede Kullanılan Yöntemler**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 24, İstanbul, 2001, s. 73

Bütün kamu kurumlarında devlet kontrol ve denetiminin artırılması yolsuzluklar ile mücadelede en etkili yol olarak görülmektedir. Diğer bir ifade ile yolsuzluğun bireysel çabalar ve uğraşlardan daha çok devletin yaptırım gücüne dayalı olarak çözülebileceği ifade edilmektedir. Kurumlar bazında bakıldığında gümrükler ve vergi dairelerinde devlet denetiminin artırılmasının, yolsuzlukları önlemedeki etkinliğinin yüksek olduğu gözlenmektedir. Buna karşılık okullar ve belediyelerde devletin denetiminin artırılmasının istenilen etkinliğe sahip olmadığı izlenimi edinilmektedir. Okullar ve belediyelerdeki rüşvetin örtük ola-

rak kamu otoritesinin bilgisinde yapıldığı algısı doğmaktadır. Buna örnek olarak okullarda kayıt parası istenmesi gösterilebilir.

Yolsuzlukla savaşta ikinci en etkili yöntem olarak kamu çalışanlarının ücret düzeylerinin artırılması ifade edilmektedir. Buradan ücret düzeyi artınca memurların rüşvete tenezzül etmeyecekleri sonucu çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile ihtiyaçtan rüşvet alınmaktadır. Ücret düzeyinin artırılmasının her kamu kurumunda aynı etkiyi yaptığı söylenemez. Örneğin gümrüklerde ücret düzeyinin artırılması yolsuzlukların önlenmesinde yeterli sonuç vermez iken, okullardaki ücretlerin artırılmasının yolsuzlukları önemli düzeyde engellediği sonucuna ulaşılmaktadır.

Yolsuzluklar ile mücadelede kullanılan diğer bir yöntem halkın hesap sorabileceği mekanizmaların kurulmasıdır. Bu yöntem toplumun yolsuzluklar ile mücadeleye aktif olarak katılımını yansıtmaktadır. Özellikle belediyelerde bu aktif katılımın etkili olacağı ifade edilmektedir. Kamuoyu denetimini talep eden kitlelerin şehirlerde yaşayan, eğitilmiş ve toplumsal düzeni sorgulayan kişilerden oluştuğu gözlenmektedir.

Bazı yöntemlerin kurumlar bazında etkinliğinin farklılaştığı belirtilmektedir. Buna en bariz örnek olarak kaynakların ve hizmet kapasitesinin artırılması seçeneği gösterilebilir. Gümrüklerde ve trafik polislerinde kaynakların ve hizmet kapasitesinin artırılması yolsuzlukların önlenmesine yüzde 5'lik marjinal bir katkı yaparken, kamu hastanelerinde ve okullarında yüzde 24-23'lük ciddi etkilerde bulunabilmektedir. Buradan şu sonuca erişilebilir. Yolsuzluk ile mücadele yöntemlerinin kurumlar arasında farklılaştırılarak uygulanması gerekir.

Bütün kurumlar bazında yolsuzluk ile mücadelede en etkisiz önlemler ise, bürokratik formalitelerin ve politikacıların müdahalelerinin önlenmesidir. Yolsuzluk ile mücadelede kamu otoritesine yönelik desteğin ağırlığı kentli eğitimli kitlelerden gelmektedir. Kamunun bu konuda alacağı önlemlerin toplumsal desteğe sahip olduğu söylenebilir.

#### **6.5.2.2. İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler Araştırması**

Hane halkı yolsuzluk araştırması ile paralel olarak TESEV tarafından yapılan diğer bir çalışma İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler araştırmasıdır.<sup>10</sup> Bu araştırma kapsamında ülkemizin değişik bölgelerinden ve farklı iş kollarından 560'ı işletme sahibi, 275'i firma ortağı, 56'sı yönetim kurulu başkanı/üyesi, 96'sı genel müdür, 229'u müdür, 80'i mali işler/muhasebe/personel müdürü, 2'si bölge müdürü, 6'sı genel müdür

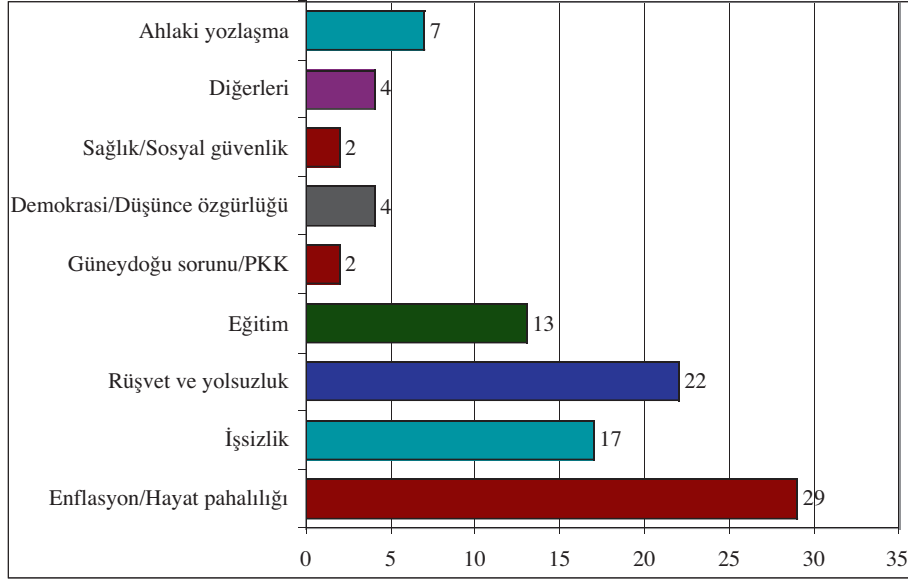
<sup>10</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları, İç Politika Serisi No: 2, İstanbul, 2003

yardımcısı, 16'sı mağaza/acente/işyeri sorumlusu toplam 1320 kişi ile yüz yüze görüşülerek anketler uygulanmıştır. Biz bu bölümde TESEV tarafından yapılan iş dünyası gözünde yolsuzluk araştırmasından elde edilen sonuçları özetlemeye çalışacağız.

Araştırma kapsamında katılımcılara iki farklı tipte sorular yöneltilmiştir. Birinci tipteki sorular ankete katılan iş dünyası temsilcilerinin toplumdaki ve farklı kurumlardaki yolsuzluk algılarını ölçmeye yöneliktir. İkinci tip sorularla ise, katılımcıların doğrudan rüşvet deneyimlerine ait bilgilerine ulaşılmaya çalışılmıştır.

Yolsuzlukların ana kaynağını kamu kurumları ile girilen informal ilişkiler oluşturmaktadır. Bu bağlamda iş dünyası temsilcilerinin yolsuzluklar ile karşılaşma veya algılama olasılıkları hanehalkına göre daha yüksek olabilmektedir. Çünkü hane halkları kamu kuruluşları karşısında sadece hizmet alıcı konumundadırlar. İş dünyası ile kamu kuruluşları arasındaki ilişki ise, iki yönlüdür. İş dünyası temsilcileri kamu kuruluşlarından hem hizmet alırlar, hem de ihaleler yoluyla hizmet satarlar. Böylelikle hanehalkına nazaran yolsuzluk deneyimlerinin artması normal karşılanmalıdır.

İş dünyasının ülke sorunlarına bakışı ve bu sorunlar içerisinde yolsuzluklara verdiği önem bu araştırma kapsamında ölçülmeye çalışılmıştır. Aşağıdaki grafikte iş dünyasına göre Türkiye'nin en önemli problemleri yüzde dağılım şeklinde gösterilmektedir. Buna göre enflasyon/hayat pahalılığı ülkenin en önemli problemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Katılımcıların yüzde 29'unun görüşü bu yöndedir. İkinci sırayı ise, yüzde 22 ile rüşvet ve yolsuzluklar almaktadır. Bunu işsizlik ve eğitim takip etmektedir. İş dünyasına göre sağlık/sosyal güvenlik ve güneydoğu sorunu öncelik bakımında en geride yer alan sorunlardır.

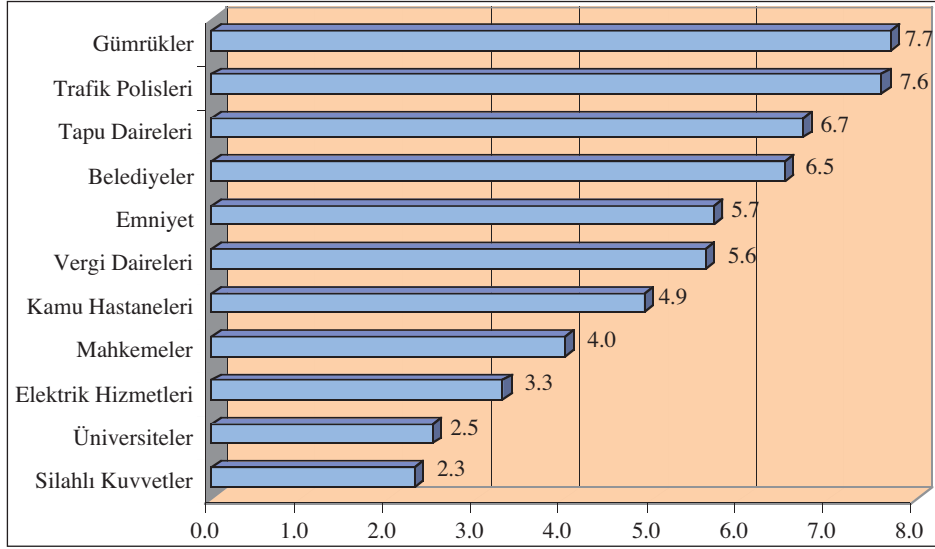
**Grafik 48. İş Dünyasına Göre Türkiye'nin En Önemli Problemleri**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 91

Yukarıdaki sonuçlar hanehalkı gözüyle yolsuzluk anketi ile karşılaştırıldığında belirli farklar gözlenmektedir. Bunlardan en önemlisi işsizliktir. İşsizlik hanehalkı tarafından enflasyon/hayat pahalılığından sonra en önemli ikinci sorun olarak görülürken, iş dünyasında daha gerilerde algılanmakta ve yerini rüşvet ve yolsuzluklara bırakmaktadır. İş dünyasının işsizliği daha gerilerde algılaması öncelik sıralamaları bakımından anlaşılabilir bir durumdur. İş dünyasının hanehalkına göre daha duyarlı olduğu konular olarak eğitim ve ahlaki yozlaşmadan da söz edilebilir.

İş dünyası temsilcilerinin algılamalarına bağlı olarak rüşvet ve yolsuzluğun en yaygın olduğu kamu kurumları sorulmuştur. Katılımcılar rüşvet ve yolsuzlukların yoğun olduğu kamu kurumlarını 0-10 arasında puanlayarak aşağıdaki grafikteki sonuçları ortaya koymuşlardır.

**Grafik 49. İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun En Yoğun Olduğu Kamu Kurumları**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 51

Buna göre gümrükler (7,7 puan ile) ve trafik polisleri (7,6 puan ile) yolsuzluğun en yaygın olduğu kamu kurumları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunları tapu daireleri ve belediyeler izlemektedir. Emniyet ve vergi dairelerindeki rüşvet algılaması yaklaşık 5,5 puan düzeyindedir. Yolsuzluk algılamasının en düşük olduğu kamu kurumları ise, üniversiteler (2,5 puan ile) ve silahlı kuvvetlerdir. (2,3 puan ile) Yolsuzluk algılamasının en üstte ve en alta olduğu kurumlar arasındaki fark yaklaşık üç kattır.

Hanehalkı anketi ile karşılaştırıldığında verilen cevapların birbirleri ile benzer özellik gösterdikleri söylenebilir. Her iki ankette de yolsuzluğun en yaygın ve az olduğu kurumlar paraleldir. Bunların haricinde en önemli farklılık vergi dairelerindeki rüşvet ve yolsuzluk algılamasında ortaya çıkmaktadır. Hanehalkına göre vergi dairelerindeki rüşvet ve yolsuzluk algılaması 7,1 puan ile üçüncü sırada iken, iş dünyası temsilcilerine göre 5,6 puan ile altıncı sıradadır. İş dünyası temsilcilerinin vergi daireleri ile ilişkisinin hanehalkına göre daha fazla olduğu söylenebilir. Çünkü hanehalkını oluşturan bireylerin çoğunun vergileri stopaj usulü ile kaynakta kesilmektedir. Beyanname veren hanehalkı temsilcisi sayısı sınırlıdır. Buna karşılık iş dünyasının büyük bir bölümü vergilerini beyan usulüne göre vermekte ve doğrudan vergi dairesi ile muhatap olmaktadır. Bu yüzden iş dünyasının algılamasını daha doğru olduğu çalışmada belirtilmektedir.

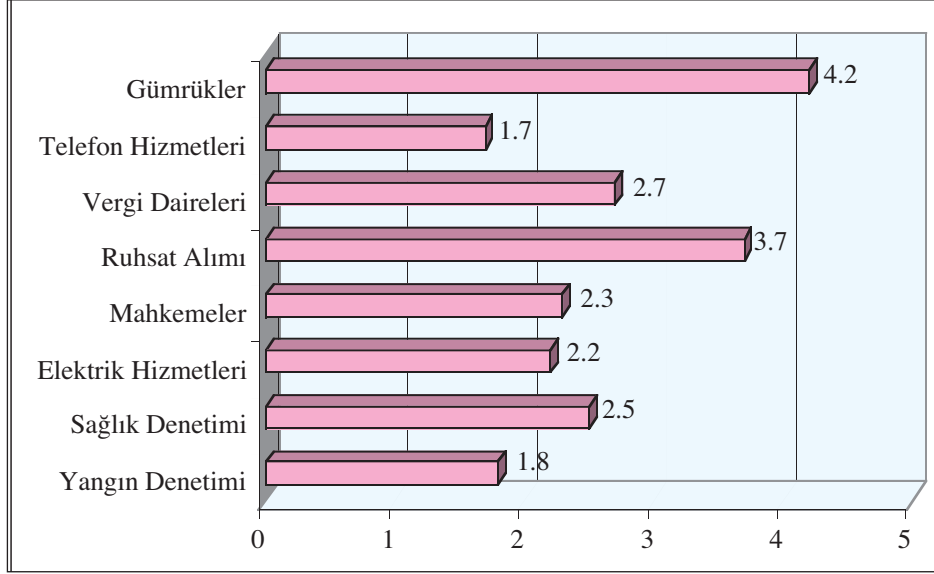
Araştırma bağlamında katılımcılara yolsuzluğun yoğun olarak algılandığı kurumlar ile birlikte güven ve memnuniyet duydukları kurumlar da sorulmuştur. Buradan elde edilen sonuçlardan yolsuzluk ile güven ve memnuniyet algılamalarının hanehalkı verileri ile benzer şekilde ters yönlü bir ilişkiye sahip olduğu gözlenmiştir.

İş dünyasındaki büyük şirketlerin doğrudan tek tek bürokratlara yönelik olmayan ve tekil bazda iş kotarma hedefi gütmeyen ilişkilerin bir biçimi de, belirli kurumlardaki görevlilere bayram, yılbaşı hediyesi vermeleri, bazı durumlarda şirketten düzenli olarak yemek sağlamaları ve benzerleridir. Büyük şirketlerle kamu kurumları arasındaki ilişkilerde sıkça rastlanan bir yöntem de kurumların bir bütün olarak desteklenmesi, yani kişisel olmayan gereksinimlerin karşılanmasıdır. Yaygın örnek kamu binalarının onarım ya da donatımının özel firmalarca kısmen ya da tamamen gerçekleştirilmesidir. Bu ilişki bazen şöyle bir formül ile gerçekleşebilmektedir: Kamu kurumu satın aldığı bir hizmetin bedelini firma ile anlaşarak yüksek göstermekte, buna karşılık bütçe kurallarının sınırlanması dolayısıyla, normal olarak girişemeyeceği bir işin de firma tarafından yapılmasını sağlamaktadır. İki taraf da bu ilişkiyi meşru görme eğiliminde olmakta ve aşırı bürokratik sınırların aşılması olarak yorumlayarak hoş görmektedir.<sup>11</sup>

Yukarıdaki veriler ile bağlantılı olarak iş dünyası temsilcilerine hangi kamu hizmetleri için ne sıklıkla kuraldışı ödeme yapmak zorunda kaldıkları sorulmuş ve bunları 0-10 arasında puanlamaları istenmiştir. Aşağıdaki grafikte kamu kurumlarına yapılan kuraldışı ödeme sıklıkları gösterilmektedir.

<sup>11</sup> Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden**....., a.g.e., s. 135



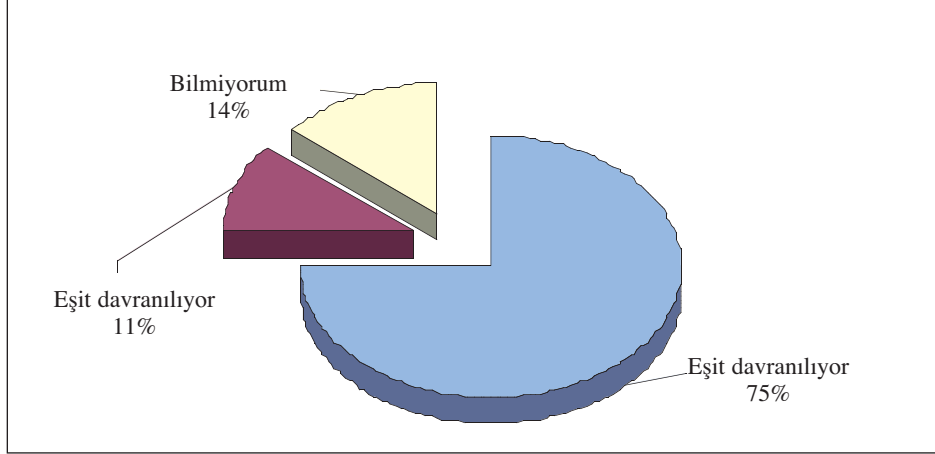
**Grafik 50. Türkiye'de Kamu Kurumlarına Yapılan Kuraldışı Ödeme Sıklığı**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 53

Elde edilen sonuçlar dikkat çekicidir. Buna göre gümrükler 4,2 puan ile kuraldışı ödemelerin en fazla yapıldığı alandır. Bunu ruhsat alımı izlemektedir. En az kural dışı ödemenin yapılmak zorunda kalındığı alanlar ise, telefon hizmetleri ve yangın denetimidir. Bu sonuçları değerlendirirken katılımcıların ihtiyaç duydukları hizmeti ön plana çıkardıkları, ihtiyaç duymadıkları hizmetleri ise puanlamadıkları unutulmamalıdır.

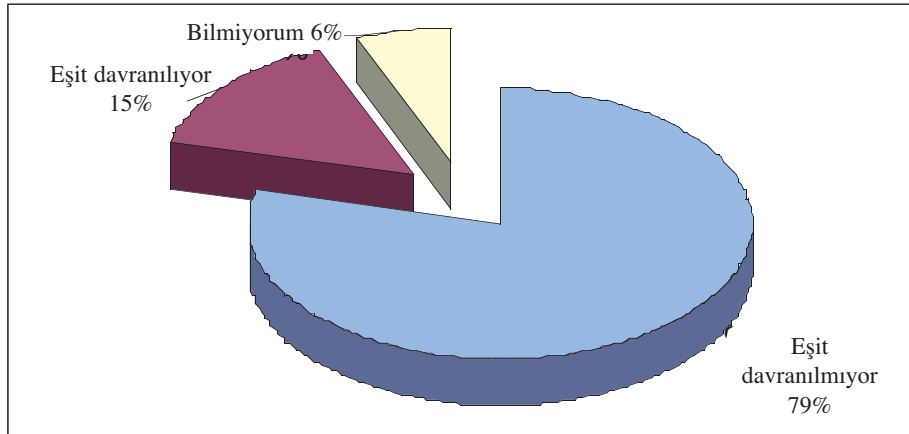
Hane halklarından farklı olarak iş dünyasının aynı zamanda kamu kurumlarına tedarikçilik hizmeti verdiği ifade edilebilir. Diğer bir ifade ile iş dünyası kamu kurum ve kuruluşlarına ihale yoluyla mal ve hizmet sunar. Kamu ihalelerinin rüşvetin en yaygın ve büyük miktarda görüldüğü yönünde toplumda bir izlenim mevcuttur. Bu bağlamda firmalara kamu kurumları tarafından ihalelerde ne derece eşit muamele edildiği önem kazanmaktadır. Eşit davranış gösterilmemesi bir tür yolsuzluk ve rüşvetin varlığına işaret ettiği söylenebilir.

Yapılan araştırma kapsamında yerel yönetim ve merkezi yönetim alımlarında özel firmalara ne derece eşit davranıldığı sorulmuştur. Bu soruya çeşitli puanlamalar ile verilen cevaplar belli bir genellemeye tabi tutularak aşağıdaki grafikler yardımıyla ortaya konulmaktadır. Burada katılımcılardan birden ona kadar puanlamaları istenmiş ve skalanın ortası bilmiyorum cevabı olarak grafiğe yansıtılmıştır.

**Grafik 51. Yerel Yönetim İhalelerinde Şirketlere Ne Derece Eşit Davranıldığı**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 54

Elde edilen sonuçlara göre, gerek yerel yönetim gerekse merkezi yönetim ihalelerinde, katılımcıların dörtte üçü firmalara eşit davranılmadığını düşünmektedirler. Yerel yönetimlerde merkezi yönetime göre kamu alım ihalelerindeki eşitsiz davranış kalıbının nisbeten düşük olduğu da ifade edilebilir.

**Grafik 52. Merkezi Yönetim İhalelerinde Şirketlere Ne Derece Eşit Davranıldığı**

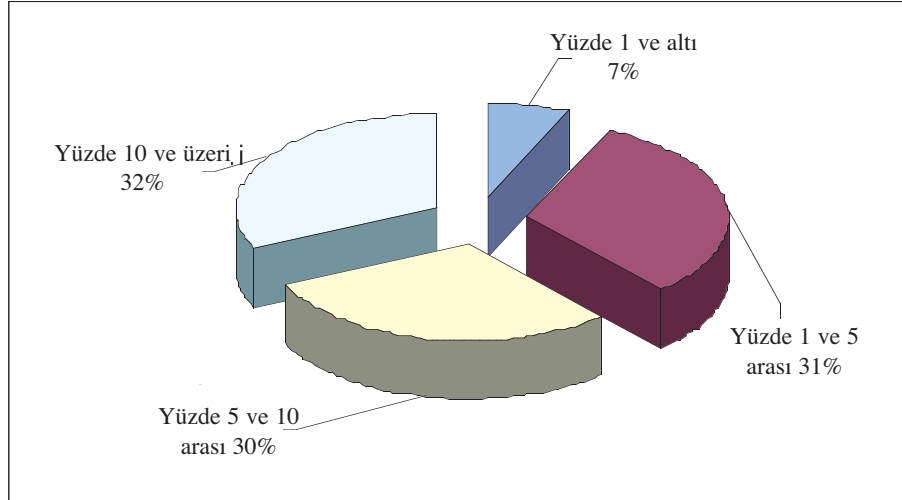
Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 54

Hanehalkı sonuçları ile karşılaştırıldığında kamu ihalelerinde eşit davranılmadığı düşüncesinin iş dünyasında daha yüksek olduğu görülmektedir.

Kamu ihalelerinde eşit davranış kalıbından uzaklaşma rüşvet algılamalarını da beraberinde getirmektedir. Bu algılamaların ihaleyi kazanan ve kazanamayan firmalar arasında değişim göstermesi normaldir. Elimizdeki anket çalışması bunu yansıtır niteliktedir. İhaleyi kazanan firmaların yüzde 55'i ihalelerde kuraldışı ödemelerin yapıldığını, yüzde 36'sı ise yapılmadığını belirtmiştir. İhaleye katılıp da kazanamayan firmalarda bu oranın daha da yükseldiği gözlenmektedir. Bu firmaların yüzde 48'i ihalelerde rüşvet ödendiğini, yüzde 44'ü ise rüşvet ödenmediğini ifade etmişlerdir.

Eğer kamu ihalelerinde kural dışı ödemeler yapılıyor ise, bunun miktarının bilinmesi ve öngörülmesi önem taşımaktadır. Anket kapsamında kamu ihalelerinde yapılan kural dışı ödemelerin ihale bedelinin yüzde kaçını oluşturduğu sorulmuştur. Burada erişilen sonuçlar kaygı verici niteliktedir. Kamu ihalelerinin yaklaşık üçte birinde, kural dışı ödemelerin ihale maliyetinin yüzde 10'undan fazla tuttuğu izlenimi edinilmiştir. Katılımcıların yüzde 30'u ise ihale sürecinde verilen rüşvetlerin toplam ihale maliyetinin yüzde 5'i ile 10'u arasında bir değere karşılık geldiğini belirtmişlerdir. Rüşvet tutarının ihale bedelinin yüzde 1'i ile 5'i arasında bir maliyet içerdiğini söyleyenlerin ise, deneklerin yüzde 31'ini oluşturdukları görülmüştür. Kamu ihalelerindeki kuraldışı ödemelerin ihale bedeline oranı aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

**Grafik 53. Kamu İhalelerinde Kural Dışı Ödemelerin İhale Bedeline Oranı**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 65

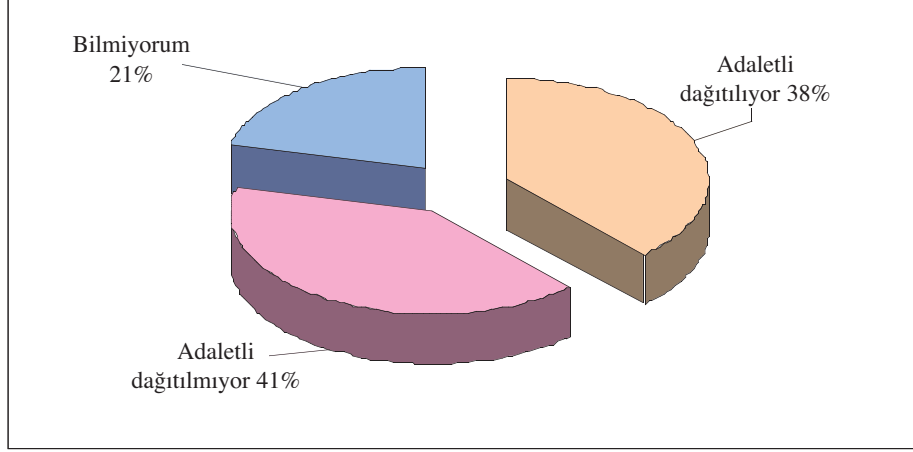
İş dünyası temsilcilerine göre rüşvetin ne kadar rutinleştiğinin göstergesi, istenilen rüşvet miktarının öngörülüp öngörülmediğidir. Yapılan anket çalışmasında katılımcıların yüzde 44'ü rüşvet miktarını öngörebilirken, yüzde 41'i öngöremediklerini belirtmişlerdir. Diğer bir ifade ile katılımcıların büyük kısmı, rüşvetin tarifesi belli bir ilişki olduğunu ifade etmişlerdir.

Verilen rüşvet sonucunda vaat edilen hizmetin yerine getirilip getirilmediği, rüşvet ilişkisinin sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Aksi halde rüşvet alan ile veren arasında "güven ortamının" oluşturulması söz konusu olmamaktadır. Buna yönelik katılımcıların verdiği cevaplar rüşvetin karşılığının büyük oranda alındığını göstermektedir. Katılımcıların yüzde 72'si kuraldışı ödeme yapıldığında vaat edilen hizmetin yerine getirildiğini belirtmişlerdir. Sadece yüzde 15'i rüşvetin karşılığını alamadıklarını ifade etmişlerdir.

İş dünyası ile kamu arasındaki diğer bir akçalı ilişki türü teşviklerdir. Bu teşviklerin en önemlileri yatırım indirimi ve vergi iadesi gibi konularda yoğunlaşmaktadır. Katılımcılara bu gibi kamusal teşviklerin ne ölçüde adil verildiği sorulmuştur. Bu sorulara verilen cevaplar aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Katılımcıların yüzde 41'i bu tür teşvik mekanizmalarında bazı kişi ve kurumların değişik ölçülerde kayırdıklarını belirtmişlerdir. Kamusal teşvik mekanizmasının objektif kurallara dayandığını ifade edenlerin oranı ise, yüzde 41'dir.

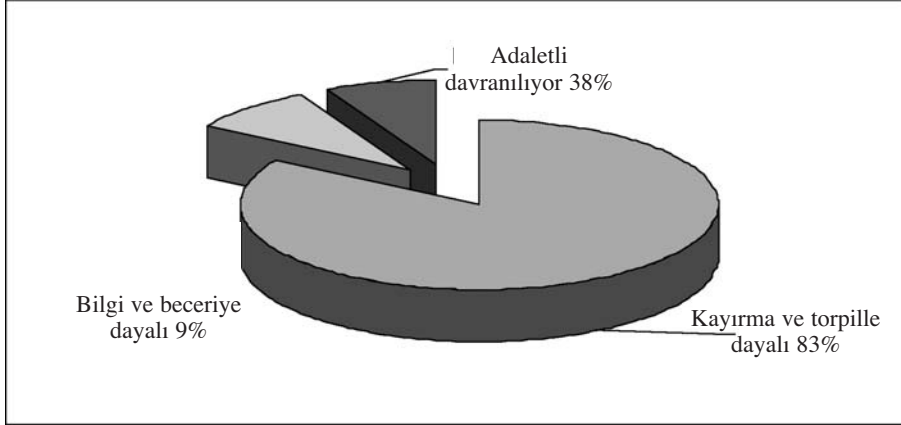
Burada adaletsizlik vurgusunun daha yaygın olarak yapıldığı görülse bile, yolsuzluklar ile ilgili diğer sorulara verilen cevaplara nispetle daha olumlu bir tablo ile karşılaşmaktayız. Bunda vergisel teşviklerin çoğunun belli bir kural çerçevesinde verilmesinin ve kuralları gerçekleştirenlerin teşvikten yararlanabilmesinin etkisi büyüktür. Bazıları için bu kurallar esnetilse bile, genelde kural egemenliğinin cari olduğu söylenebilir.

**Grafik 54. Kamusal Teşviklerin Ne Ölçüde Adaletli Dağıldığı**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 58

Yolsuzluğun bir türü olan kayırmacılık, genelde personel alımlarında karşımıza çıkmaktadır. Ciddi işsizlik sorunu yaşayan ülkelerde iş sahibi olabilmek önemli bir kişisel kazanım olarak görülmektedir. İş dünyasındaki personel alımlarında belediyelerde, merkezi devlet örgütünde ve özel şirketlerde kayırma ve torpil olup olmadığı TESEV anketi çerçevesinde sorulmuştur. Buna göre merkezi devlet örgütü ve belediyelerdeki durum aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. Bu grafik oluşturulurken merkezi devlet örgütü ve belediye verilerinin belli bir genelleme çerçevesinde ortalaması alınmıştır. Katılımcılardan kayırma olup olmadığına yönelik algılarını birden ona kadar puanlamaları istenmiş ve skalanın ortası bilmiyorum cevabı olarak grafiğe yansıtılmıştır.

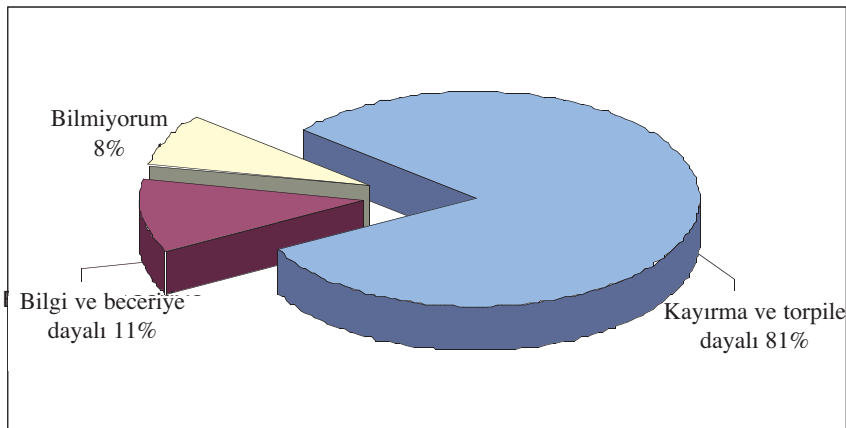
**Grafik 55. İş Dünyasına Göre Türkiye'de Kamu Kurumlarında İşe Almadaki Kayırmacılık**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 52

Katılımcılar kamu sektöründe işe almada ciddi anlamda kayırma ve torpil olduğu izlenimlerine sahiptirler. Bu deneklerden sadece yüzde 9'u gibi bir azınlık, personel alımlarının bilgi ve beceriye dayalı yapıldığını ifade etmiştir. İş dünyası kamunun personel politikasını bu şekilde eleştirirken özel şirketlerin bu konuda daha rasyonel davrandıklarını ortaya koymuştur. Aşağıdaki grafikte özel firma işe almalarındaki kayırmacılık ve rüşvet gösterilmiştir.

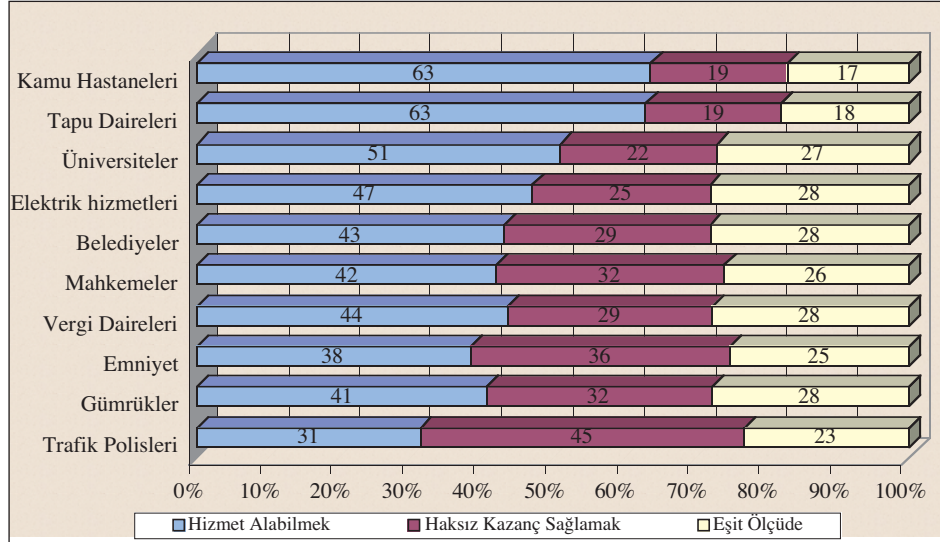
**Grafik 56. İş Dünyasına Göre Türkiye'de Özel Firma İşe Almalarındaki Kayırmacılık**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 52

Hanehalkı yolsuzluk anketindeki iki tür rüşvet ayrımını burada da tekrarlayabiliriz. Bunlardan birincisi hukuki görevi yaptırabilmek için verilenlerdir. Burada iş dünyası temsilcisi kamudan hakkı olan hizmeti almak için rüşvete başvurmaktadır. İkinci olarak ise, kanunsuz bir fiili gerçekleştirebilmek için verilen rüşvetlerdir. Genellikle kamu alımlarında ve hak edilmeyen hizmet ve menfaatlerin sağlanmasında bu tür rüşvetler gündeme gelmektedir. İş dünyasının temsilcilerinin üretim maliyetlerini düşürmek veya rakiplerine karşı avantajlı bir konuma geçmek için bu tür yollara başvurduğu gözlenebilmektedir. Birinci durumda yolsuzluğun kaynağı kamu kurumu iken, ikinci durumda özel sektör haline gelmektedir. Aşağıdaki grafikte iş dünyasında hangi tür rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olduğu gösterilmektedir.

**Grafik 57. İş Dünyası Gözüyle Türkiye'de Hangi Tür Rüşvetin Yaygın Olduğu**



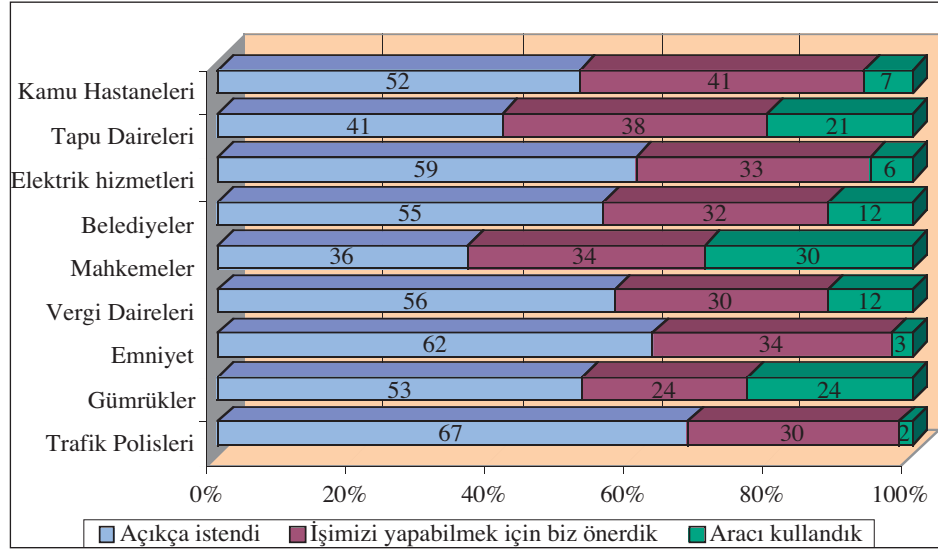
Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarçoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 68

İş dünyası tarafından aslında yasalara göre hak olan bir hizmetten yararlanmak için ödenen rüşvetlerin genelde yaygın olduğu ifade edilmektedir. Bunun tek istisnası trafik polislerinde karşımıza çıkmaktadır. Trafik polislerine ödenen rüşvetlerin çoğu yasalara göre hakkı olmayan bir işi yaptırmak için ödenmektedir. Buradan trafik suçlarının Türk toplumunda ne kadar yaygın işlendiği ve cezalandırılmadan rüşvet ile daha düşük maliyetli olarak kaçınılabildiği sonucu çıkarılabilir.

Birinci tür rüşvetin en yaygın olduğu kurumlar yüzde 63 ile devlet hastaneleri ve tapu daireleridir. İş dünyası buradan yasal hakkı olan hizmeti para ödeyerek almak zorunda kalmaktadır. Diğer bir ifade ile bu hizmetler kamu memurlarınca önce karaborsalaştırılmakta (bürokratik formaliteler ile) daha sonra ise fiyatlandırılıp satılmaktadırlar.

Kural dışı ödemelerin nasıl ve kimin tarafından başlatıldığı önemlidir. Bunların tespit edilmesi yolsuzluklar ile mücadelede doğru tekniklerin uygulanabilmesine imkan tanıyacaktır. Böylelikle iş dünyası temsilcilerinin süreçteki etken veya edilgen rollerinin belirlenmesi de mümkün olacaktır. Kural dışı ödemenin şekli yardımıyla bu bilgilere erişmek mümkün olabilecektir. Üç tür kural dışı ödeme şekline söz edilebilir. Bunların birincisi, kamu çalışanı tarafından açıkça istenmesidir. İkincisi, işini halledebilmek amacıyla özel sektör temsilcisi tarafından teklif edilmesidir. Üçüncü ise, aracılardan yardımıyla rüşvet sürecinin şekillendirilmesidir. Aracılar kullanılması süreci de bir tür iş dünyasınca yapılan dolaylı rüşvet teklif mekanizması olarak nitelendirilebilir. Aşağıdaki grafikte üç tür kural dışı ödeme şekline göre yolsuzluğun kurumlarındaki yaygınlığı belirlemeye çalışılmıştır.

**Grafik 58. İş Dünyası Tarafından Yapılan Kural Dışı Ödemelerin Şekilleri**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 74

İş dünyası temsilcilerine göre genelde kural dışı ödeme açıkça kamu görevlileri tarafından istenmektedir. Özellikle trafik polisleri ve emniyette rüşvetin bu türü çok baskın (yüzde 67-62) olarak görülebilmektedir. Buna karşılık kamu hastanelerinde, tapu dairelerinde, mahkemelerde, elektrik hizmetlerinde ve belediyelerde iş dünyası temsilcilerinin sorunlarını gidermek için göze çarpmacı bir şekilde kural dışı ödeme teklif edebildikleri sonucuna varılabilir. Kural dışı ödeme sürecinde aracılardan en yaygın olarak kullanıldığı kurumlar ise, mahkemeler, gümrükler ve tapu daireleridir. Aracıların kullanılması kural dışı ödeme teklif etmenin riskini azaltmaktadır. Ayrıca bu kurumlardaki kural dışı ödeme temelli

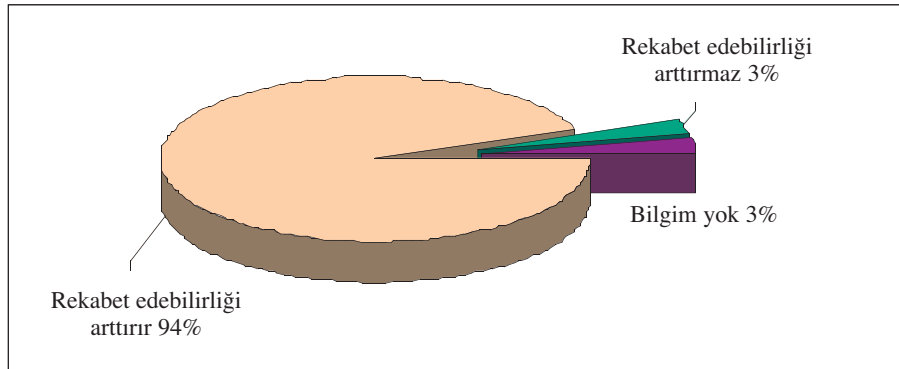


aracılık hizmetlerinin bir sektör haline geldiği ve bu konuda uzmanlaşmış kişilerin bulunduğu söylenebilir. Aracılar yoluyla kural dışı ödeme tekliflerinde iş dünyası temsilcilerinin etken olduğu düşünülmelidir.

Kamu kurumlarına ödenen rüşvetlerin miktarı bakımından bir karşılaştırılma yapıldığında gümrüklere ödenen rüşvetin açık ara fark ile başta olduğu söylenebilir. Bunu belediyeler ve mahkemeler izlemektedir. Belediyelere ve mahkemelere ödenen rüşvetler gümrüklere ödenenlerin yaklaşık yarısı düzeyindedir. Miktaral olarak en düşük rüşvet emniyet ve devlet hastanelerine yapılmaktadır.

Yolsuzluğun iş dünyasına maliyeti sadece ödenen rüşvet ile sınırlı değildir. Yolsuzluğun aynı zamanda uluslararası rekabet ve ülkeye gelecek yabancı sermaye yatırımları üzerinde caydırıcı etki meydana getirdiği gözlenmektedir. Bu anket çerçevesinde, ülkemizde büyük ihalelerde rüşvet ve yolsuzluğun tamamen engellenmesinin iş dünyasının uluslararası rekabet edebilirliğini artırıp arttırmadığı sorulmuştur. Elde edilen cevaplar aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

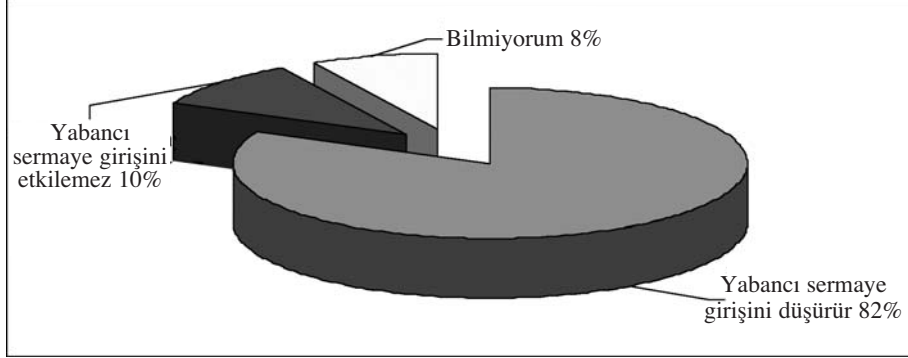
**Grafik 59. Yolsuzluklar ve Uluslararası Rekabet**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s.90

Deneklerin yüzde 94'ü rüşvet ve yolsuzluğun tamamen engellenmesinin uluslararası rekabet gücünü arttıracığı görüşüne sahip olduklarını belirtmişlerdir.

Benzer bir durum yabancı sermaye yatırımları düzeyinde karşımıza çıkmaktadır. İş dünyasına göre ülkemize yabancı sermayenin yeterince gelmemesinde yolsuzlukların etkisinden söz edilebilir. Bu etki aşağıdaki grafikten de gözlenebilmektedir.

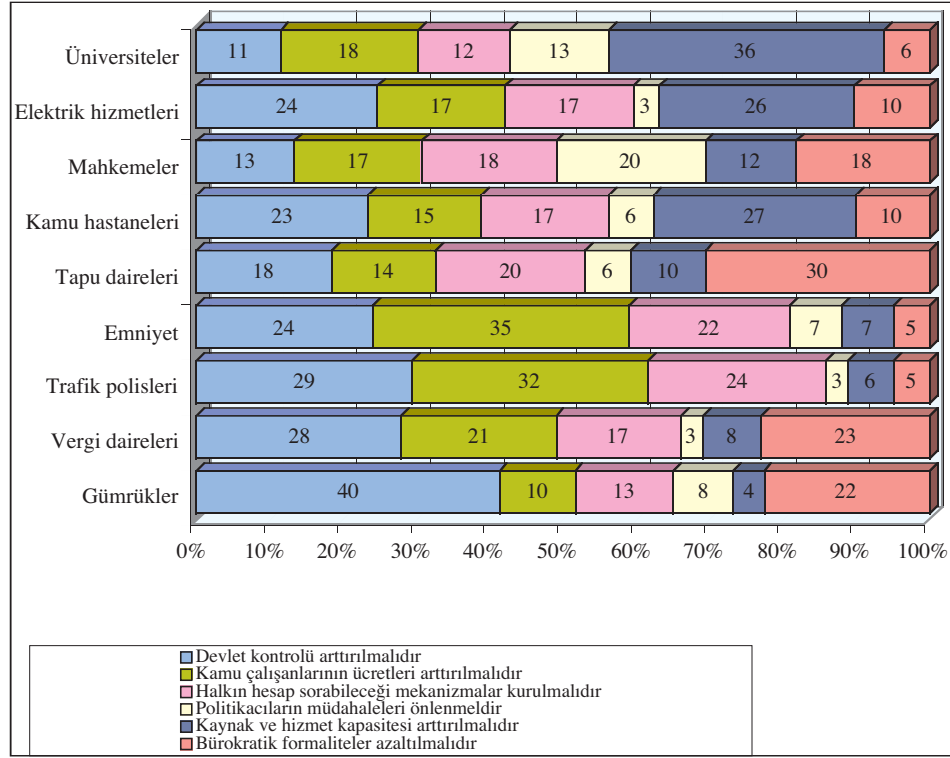
**Grafik 60. Yolsuzluklar ve Yabancı Sermaye**

Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 90

Ankete katılan temsilcilerin yüzde 82'si Türkiye'de yabancı sermaye yatırımlarının düşük olmasının nedeni olarak yaşanmakta olan rüşvet ve yolsuzluk olaylarını göstermektedirler.

Özel sektörün kamu kurumlarında karşılaştığı rüşvet ve yolsuzluk süreçleri ile mücadelede farklı stratejilerin izlenmesi söz konusu olabilmektedir. Bu stratejilerin ne olması gerektiği iş dünyası temsilcilerine anket kapsamında sorulmuştur. Çözüm alternatifleri ise, hanehalkı anketi ile aynıdır. Bunlar sırasıyla; devlet kontrolünün artırılması, kamu çalışanlarının ücretlerinin yükseltilmesi, halkın hesap sorabileceği mekanizmaların kurulması, politikacıların müdahalelerinin önlenmesi, kaynak ve hizmet kapasitesinin artırılması ve bürokratik formalitelerin azaltılmasıdır. Aşağıdaki grafikte yolsuzluk eğiliminin yoğun olarak görüldüğü kamu kurumlarında, iş dünyası tarafından önerilen mücadele yöntemleri gösterilmektedir.

**Grafik 61. İş Dünyasına Göre Türkiye'de Kamu Kurumlarında Yolsuzluğu Önlemede Kullanılabilecek Yöntemler**



Kaynak: Fikret Adaman, Ali Çarçoğlu, Burhan Şenatar, **İş Dünyası Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, TESEV Yayınları No: 2, İstanbul, 2003, s. 103-107

Buna göre gümrük ve vergi dairelerinde en etkin yolsuzluk ile mücadele şekli devlet denetiminin artırılmasıdır. Bunu bürokratik formalitelerin azaltılması ve memur maaşlarının artırılması izlemektedir. Özellikle kamudan hizmet alma süreçlerinin karmaşık bürokratik işlemlere boğulmasının, iş dünyasından rüşvet almak için kasıtlı olarak yapıldığı görüşü yaygındır. Ayrıca iş dünyasının, karmaşık bürokrasiyi aşabilmek ve kamu ile iyi iletişim kurabilmek için eski kamu bürokratlarını çalıştırmak gibi rasyonel olmayan bir istihdam politikası geliştirmesine yol açmaktadır.

Trafik polislerinde ve emniyet hizmetlerinde ise, kamu çalışanlarının ücretleri artırılarak yolsuzluğun önlenmesinde önemli mesafe alınabileceği belirtilmiştir. Tapu dairelerinde tercih edilmesi gereken yöntemler arasında bürokratik formalitelerin azaltılması ön plana çıkmaktadır. Kamu hastanelerinde, elektrik hiz-

metlerinde ve üniversitelerde kaynak ve hizmet kapasitesinin artırılmasının, yolsuzlukları ve rüşveti ciddi anlamda engelleyebileceği düşünülmektedir. Politikacıların müdahalelerinin mahkemelerde rüşvet doğurduğu, müdahaleler engellenirse bunun rüşvet düzeyini azaltacağı iddia edilmektedir.

İş dünyasının yolsuzluk ile mücadele stratejileri hanehalkının çözüm önerileri ile farklılık gösterebilmektedir. Hanehalkı çözüm önerileri arasında devlet denetiminin artırılması baskın bir yer tutarken, iş dünyası daha karmaşık ve kompleks öneriler sunmaktadır. Ayrıca bürokratik formalitelerin azaltılmasına iş dünyasının yaptığı vurgu hanehalkına göre hayli fazladır.