

Hazineyi yolsuzluklardan koruyabilmek için, parasal işlemleri bütün toplumun (şehrin) önünde yapalım, bunlarla ilgili kayıtların suretlerini çeşitli yerlerde saklayalım.

Aristoteles "Politika"

GİRİŞ

Yolsuzluk sözcüğü hem akademik anlamda hem de günlük yaşamda sıkça kullanılmaktadır. Bu kullanım aynı zamanda pratikteki yaygınlığın bir yansımasıdır. Yolsuzluğun ciddi bir sorun olarak ortaya çıkması, sorunu ortadan kaldırmaya yönelik çabaları da beraberinde getirmektedir. Yolsuzluk üzerine yapılan bilimsel çalışmalar son yıllarda hızla artmaktadır. Böylelikle yolsuzluğun anlaşılır kılınmasına ve mücadele etmeye yönelik önlemlerin alınmasına çalışılmaktadır.

Yolsuzluk hem ulusal hem de uluslararası düzeyde bir sorun olarak algılanmaktadır. Bu nedenle mücadele politikaları oluşturulur iken hem ulusal hem de küresel koşulların dikkate alınması gerekmektedir.

Yolsuzluk ile mücadelede IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kurumlara büyük görev düşmektedir. Dünya Bankası ve IMF, üye ülkelerdeki yönetişimi güçlendirici yapısal reformları gerçekleştirmeleri ve ekonomi politikalarının oluşturulması yönünde pro-aktif çabalar sarf etmektedirler. Bu alanlarda kamu politikalarının ön plana çıktığı söylenebilir. Kamu kaynaklarının yönetiminde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması, vergi idarelerinin güçlendirilmesi, bütçe dışı fonların denetim altına alınması, tasarrufçu ve işletmecilerdeki mali denetimin sağlanması, Merkez Bankası'nın bağımsızlığının teşvik edilmesi, bankacılık sisteminde sağlıklı bir düzenleyici denetleyici mekanizmaların oluşturulması, ekonomik ve mali istatistiklerin zamanında, güvenilir bilgilere dayalı olarak açıklanması kamu politikalarının içerisinde değerlendirilebilir.

Yolsuzluk üzerine yapılan çalışmaların çoğu siyaset bilim ve kamu yönetimi alanlarında yoğunlaşmaktadır. Yolsuzluğu iktisadi analizine yönelik çalışmalar ise çok sınırlıdır. Bu kitap kapsamında yolsuzluk kavramının ekonomik analizi yapılmaya çalışılmaktadır. Kitap temel olarak yedi bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde yolsuzluk kavramı geniş biçimde incelenmektedir. Bu çerçevede yolsuzluğun tanımı, türleri, nedenler ve etki eden faktörler ortaya konmaktadır. Ayrıca yolsuzluk düzeyinin teorik planda belirlenmesi üzerinde durulmaktadır. Yolsuzluğun başlıca nedenleri olarak; ticari kısıtlamalar, devlet sübvansiy-

yonları, fiyat kontrolleri, çoklu döviz kuru uygulamaları, doğal zenginliklerin varlığı ve sosyolojik faktörler gösterilebilir. Bu bölümde yolsuzluğun nedenleri tek tek analiz edilmektedir. Daha sonra ise, yolsuzluğu etkileyen doğrudan ve dolaylı faktörler iki başlık halinde ortaya konmaktadır. Yasal düzenlemeler ve yetkilendirmeler, vergileme, kamu harcama kararları, siyasi yozlaşma ve diğer takdire bağlı kararlar doğrudan faktörler arasında sayılabilir. Yolsuzluğu etkileyen dolaylı faktörler ise, bürokrasinin kalitesi, siyasi ve idari duyarlılık, yaptırım mekanizması, kuralların, kanunların ve süreçlerin şeffaflığıdır. Rüşvet günlük dilde yolsuzlukla aynı anlamda kullanılsa bile, gerçekte bir alt kategori olarak algılanmaktadır. Bu bölümde bir yolsuzluk türü olarak rüşvet ayrı bir başlık altında incelenmektedir. Son olarak ise, yolsuzluğu belli ölçülerde olumlayan aykırı görüşlere yer verilmektedir.

İkinci bölümde, yolsuzluğun ölçülmesine odaklanılmaktadır. Yolsuzluğun hem sosyal bir olgu olarak, hem de bir suç unsuru olarak gizlenmesi söz konusudur. Bu gizlilik yolsuzluğun ölçülmesi çabalarını güçleştirmektedir. Bütün bu güçlüklerle rağmen, belirli genellemeler kapsamında yolsuzluğun ölçülmesine yönelik çeşitli çalışmalar gündeme gelmektedir. Bunlar arasında en önemlileri Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından ortaya konulmaktadır. Yolsuzluk algılama ve rüşvet ödeyenler endeksi Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yapılan çalışmalar arasında dikkat çekmektedir. Ayrıca yönetim, politik risk ve saydam olmama endekslerinden söz edilebilir. İkinci bölümde bu endeksler ayrıntılı olarak incelenmektedir.

Üçüncü bölümde yolsuzluğun ekonomik etkileri gerek teorik öngörüler gerekse ampirik çalışmalar kapsamında incelenmektedir. Bu çerçevede ilk olarak yolsuzlukların tasarruflar, yatırımlar ve ekonomik büyüme ile ilişkisi gündeme gelmektedir. Daha sonra yolsuzlukların kamu harcamalarına, kamu gelirlerine ve finansman dengesi üzerine etkisi çeşitli alt başlıkları da içerecek şekilde ortaya konmaktadır. Bunu yolsuzluk para politikası ilişkisi takip etmektedir. Ayrıca yolsuzluk, gelir dağılımı ve yoksulluk analiz edilmektedir. Bir toplumdaki yolsuzluk düzeyinin yüksek olması gelir dağılımı bozukluklarını ve yoksulluğu beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda yolsuzluğun önlenmesi toplumsal adalet duygusunun oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Yolsuzlukların hanehalkı dışında özel sektör üretici birimlerin üzerinde de olumsuz etkiler meydana getirmektedir. Bu çerçevede yolsuzlukların rekabeti engellediği, ekonominin dışa açıklık düzeyini düşürdüğü ve doğrudan yabancı yatırımları kısıtladığı söylenebilir. Üçüncü bölüm kapsamında yolsuzluğun özel sektör üretici birimleri üzerindeki etkileri ayrı ayrı başlıklar altında incelenmektedir. Bölümün bitiminde ise, yolsuzlukların ekonomik ve beşeri kalkınma üzerindeki etkisi ortaya konmaktadır.

Dördüncü bölümde ise, yolsuzluğun diğer ekonomik, sosyal ve siyasal yansımaları analiz edilmektedir. İlk olarak politik rejimler ve yolsuzluk ilişkisi ortaya konmaktadır. Bunu yerel yönetimler yolsuzluk ilişkisi takip etmektedir. Kamu çalışanları yolsuzluk konusundaki olağan şüphelilerdir. Böyle olunca kamu çalışanlarını yolsuzluğa yönelten faktörler önem kazanmaktadır. Bunların analizi kamu çalışanları yolsuzluk başlığı altında incelenmektedir. Yolsuzluğun en çok zarar verdiği kamu hizmetlerinden biri eğitimidir. Eğitim sistemi hem yolsuzluklar konu olmakta, hem de yolsuzluklar nedeniyle kaynak sıkıntısı yaşamaktadır. Bu bölümde yolsuzlukların eğitim sistemi üzerindeki yansımaları ortaya konmaktadır. Yolsuzluğun şehirleşme, nüfus artışı ve göç gibi sosyal olgulardan etkilenmemesi mümkün değildir. Bu etkiler de bölüm içerisinde incelenmektedir. Ayrıca bölüm kapsamında yolsuzluk geçiş sürecindeki ekonomiler, özelleştirme süreçleri, kayıtdışı ilişki analizi edilmektedir. Son olarak yolsuzlukların gelişmekte olan ülkelere yapılacak uluslararası yardımları nasıl sektöre uğrattığı belirtilmektedir.

Yolsuzluk endeksleri yardımıyla dünya genelinde ve ülkeler bazında yolsuzluk düzeyinin belirlenmesi söz konusu olabilmektedir. Yıllar itibarıyla endekslerin oluşturulması, küresel anlamda yolsuzluklardaki değişimi de ortaya koyabilmektedir. Beşinci bölümde dünyada yolsuzluk başlığı altında, bu ilişkiler incelenmektedir. Bölümde ilk olarak 2005 yılındaki Uluslararası Saydamlık Örgütü Yolsuzluk Algılamaları Endeksi verilerine göre dünya ülkelerinin yolsuzluk düzeyleri en düşük olandan en yüksek olana doğru bir tablo yardımıyla sıralanmaktadır. Daha sonra küresel düzeydeki sorunlar arasında yolsuzluğun önceliği belirtilmektedir. Bunu küresel düzeyde yolsuzluktan en çok etkilenen sektörler ve kurumlar takip etmektedir. Küresel gelir düzeyine bağlı olarak yolsuzluğun kişisel yaşamlar üzerine etkisi ortaya konmaktadır. Küresel düzeyde rüşvetin yaygınlığı, sıklığı, miktarı ve şekli incelenmektedir. Ayrıca yönetim, politik risk ve saydam olmama endekslerine göre dünya ülkelerindeki yolsuzluk düzeyi tablolar yardımıyla sunulmaktadır. Son olarak dünya ülkelerindeki yolsuzluğun parasal maliyetine yönelik bazı veriler ortaya konmaktadır.

Altıncı bölümde Türkiye'deki yolsuzluklar mercek altına alınmaktadır. Öncelikle ülkemizde yolsuzluklar konusunda yapılan ekonometrik çalışmalardan söz edilmektedir. Bunu yolsuzluk algılama endeksi, küresel yolsuzluk barometresi ve yönetim endeksi verilerine dayalı olarak yapılan Türkiye incelemesi izlenmektedir. İnceleme kapsamında yolsuzluğun ulusal düzeydeki sorunlar arasındaki yeri, Türkiye'de yolsuzluktan en çok etkilenen sektörler ve kurumlar, yolsuzluğun siyasal yaşama, iş dünyasına, kişisel ve aile hayatına etkisi, yolsuzluk düzeyinin yönelimi ve ülkemizde yaşanan rüşvet ve yolsuzluk deneyimleri ortaya konmaktadır. Altıncı bölümde son olarak Türkiye'de yolsuzluk üzerine yapı-

lan üç saha araştırması özetlenmektedir. Bunlar; TÜSİAD tarafından yapılan kamu reformu çerçevesindeki yolsuzluk araştırması, TESEV tarafından yapılan hanehalkı ve iş dünyası gözünden Türkiye’de yolsuzluğun nedenleri ve önlenmesine ilişkin öneriler araştırmalarıdır.

Son bölümde ise, yolsuzlukla mücadele politikaları analiz edilmektedir. Bu kapsamda yolsuzlukla mücadelede ulusal güvenilirlik sistemi incelenmektedir. Daha sonra ise, yolsuzlukla mücadele stratejileri ortaya konulmaktadır. Bu stratejiler politik hesap verebilirliğin artırılması, sivil toplumun katılımının sağlanması, rekabet edebilirliğe sahip özel sektörün oluşturulması ve kamu yönetiminin geliştirilmesi ana başlıkları altında analiz edilmektedir. Yolsuzlukların en önemli kaynaklarından birini siyasi sistemin finansmanı oluşturmaktadır. Sağlıklı bir siyaset finansman mekanizması kurulamamasının yolsuzlukları artırıcı etki yaptığı bilinmektedir. Bu bölüm içerisinde siyasi sistemin finansmanı ayrıntılı olarak ve çeşitli alt başlıklar bağlamında incelenmektedir. Bunu hukuk sisteminin ve medyanın yolsuzluklar ile mücadeledeki yeri izlemektedir. Ayrıca yolsuzlukla mücadelede karşılaşılan engeller de incelenmektedir. Yolsuzlukla mücadele maliyetli bir iştir. Yolsuzlukla mücadele politikaları dizayn edilirken, mücadelenin maliyeti ve faydası iyi analiz edilmelidir. Böylelikle optimal mücadele düzeyinin belirlenmesi söz konusu olabilir. Bu bölümde son olarak ise, Türkiye’de yolsuzlukla mücadele çerçevesinde alınan önlemler ortaya konmaktadır.