



**T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Nilay ÖCAL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

HATAY/2008

**T.C.
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI**

**NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Nilay ÖCAL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Cem DOĞAN**

HATAY/2008

MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İktisat Anabilim Dalı öğrencisi Nilay ÖCAL tarafından hazırlanan “Neo-Liberal Birikim Modelinde Yolsuzluk Ekonomisi: Türkiye Örneği” başlıklı çalışma 30/05/2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Tez Danışmanı -----
Yrd. Doç. Dr. Cem DOĞAN

Üye -----
Prof. Dr. Ercan ENÇ

Üye -----
Doç. Dr. Muharrem GÜNEŞ

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

.../.../.....

Prof. Dr. Ertuğrul BALTACIOĞLU
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Yolsuzluk, her ne kadar doğru ve yanlışın belirlenmesi ya da iyi ve kötünün ayırt edilmesi gibi konuları araştıran ahlak felsefesinin, devlet ve devletin yönetimini ele alan siyaset ve kamu yönetimi bilimlerinin, toplumda kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen ve devletin yaptırım gücüyle uyulması zorunlu kıldığı davranış kurallarının oluşturduğu düzeni ifade eden hukukun ve toplumların gelişme yasalarını inceleyen sosyolojinin doğrudan ilgi alanı içindeyse de neden ve sonuçları açısından kuşkusuz iktisadi nitelikler de taşıyan bir olgudur.

Sümer ve Hitit tabletlerinde, Hammurabi Kanunları'nda, Dante ve Shakspeare'in eserlerinde yer alan kimi ifadeler yolsuzluğun sadece günümüze özgü bir olgu olmadığını ortaya koymaktadır. Ancak özellikle 1980'li ve 1990'lı yıllar, gerek gelişmekte olan ülkeler gerekse gelişmiş ülkeler için, yolsuzlukların çeşitlendiği ve daha sık gündeme gelmeye başladığı yıllardır, bu nedenle de yolsuzluk ekonomisi açısından bir dönüşümün başlangıcını ifade eder.

Çalışma yolsuzluk ile neo-liberal birikim modeli arasındaki ilişkinin Türkiye ekonomisi üzerinde irdelenmesini amaçlamaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de yolsuzluk ekonomisinin neo-liberal birikim modeli ile ilintisi uygulamaya konulan iktisadi politikalar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Çalışmam süresince başta danışmanım Yrd. Doç. Dr. Cem Doğan olmak üzere vakitlerini ve önerilerini benden esirgemeyen bütün değerli hocalarıma, desteklerini hep hissettiğim sevgili ailem ve dostlarıma teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

Nilay ÖCAL

NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi, Nilay ÖCAL
İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans
Danışman: Yrd. Doç. Dr. Cem DOĞAN

ÖZET

Kişisel çıkar sağlamak amacıyla görev ve yetkilerin kötüye kullanılması olarak tanımlanan yolsuzluk tarihin ilk dönemlerinden bu yana var olan bir olgudur. Dünya ekonomilerinin parasallaşmasına bağlı olarak ivme kazanan bu olgunun 1980'lerden sonra başlayan neo-liberal birikim modeli çerçevesinde değişen ekonomik ve siyasi yapı ile birlikte kapsam ve sınırları genişlemiştir.

Türkiye ekonomisinin neo-liberal birikim modeline eklemlenme süreci ise 24 Ocak Kararları ile birlikte başlamaktadır. Ancak bu süreç aynı zamanda ihracatı özendirmek amacıyla verilen ihracat teşvikleri, 1989'da finansal serbestleştirmeye geçiş, özelleştirmeler, vergi sistemindeki yapısal değişimler, kamu açıklarının kapatılması amacıyla yüksek faiz oranlarıyla borçlanma gibi politikaların büyük rantlar yarattığı ve yolsuzluk ekonomisinin kurumsallaştığı bir dönemin de başlangıcıdır.

Çalışmada yolsuzluk ekonomisi neo-liberal birikim modeli çerçevesinde incelenmiş ve bu süreçte Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun içselleştirilme biçimleri, siyasallaşması ve sonuç olarak sosyo-ekonomik yapıyla olan ilişkisi analiz edilmiştir.

ANAHTAR KELİMELER

Yolsuzluk, Neo-Liberal Birikim Modeli, Türkiye Ekonomisi, Yolsuzluk Ekonomisi

**ECONOMY OF CORRUPTION IN THE NEO-LIBERAL ACCUMULATION
MODEL: TURKISH ECONOMY**

**Master of Science Thesis, Nilay ÖCAL
Economics Department, Master of Science
Supervisor: Ass. Prof. Dr. Cem DOĞAN**

ABSTRACT

Corruption is a fact defined as the abuse of missons and authorization for private interests since the early stages of history. The scope and limits of this fact growing at an accelerating pace due to monetarization of world economies had been extended with economical and political structure changing within the framework of neo-liberal accumulation model starting after 1980s.

The merge of Turkish economy with neo-liberal accumulation model started with 24 January Decisions. Nevermore, this period is also inception date of institutionalized corruption economy that creates policies with high proceeds like export incentives for exporting encouragement, transition to financial liberalization in 1989, privatizations, structural amendments on tax system, the debt policies with high interest rates for financing public deficit at the same time.

In this study, economy of corruption is examined within the framework of neo-liberal accumulation model and, throughout this period, politicization, internalization methods of corruption in Turkish economy and its resulting correlation with socio-economic structure.

KEY WORDS

Corruption, Neo-Liberal Accumulation Model, Turkish Economy, Economy of Corruption

**NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ
Nilay ÖCAL**

İÇİNDEKİLER

Önsöz	i
Özet ve Anahtar Sözcükler	ii
Abstract and Key Words	iii
İçindekiler	iv
Tablo Dizini	ix

**BİRİNCİ KESİM
GİRİŞ**

1. ÇALIŞMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR	1
1.1. Çalışmanın Konusu	1
1.2. Çalışmanın Önemi.....	2
1.3. Çalışmanın Yöntemi.....	4
1.4. Çalışmanın Sınırlılıkları	4
1.5. Çalışmanın Planı	5

İKİNCİ KESİM

YOLSUZLUK EKONOMİSİNİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

2. KAVRAM OLARAK YOLSUZLUK	7
2.1. Tanımı.....	8
2.2. Yolsuzluğun Sınıflandırılması	10
2.2.1. Siyasal Yolsuzluklar	11
2.2.2. Bürokratik Yolsuzluklar	12
2.3. Türleri.....	13
2.3.1. Rüşvet	13
2.3.1.1. Rüşvetin Tarafları	15

2.3.1.2. Kurumsallaşma Sürecinde Rüşvet Şekilleri	16
2.3.1.3. Rüşvet Piyasası ve Rüşvetin Fiyatı.....	17
2.3.2. İrtikâp.....	17
2.3.3. Zimmet.....	18
2.3.4. Kayırmacılık.....	18
2.3.4.1. Nepotizm ve Kronizm.....	19
2.3.4.2. Siyasal Kayırmacılık.....	19
2.3.4.3. Hizmet Kayırmacılığı.....	19
2.3.5. Rant Kollama	20
2.3.6. Diğer	21
2.4. Ölçülmesi.....	21
2.4.1. Küresel Yolsuzluk Raporu	23
2.4.2. Yolsuzluk Algılama Endeksi	23
2.4.3. Küresel Yolsuzluk Barometresi	24
2.4.4. Rüşvet Verenler Endeksi	24
2.4.5. Uluslar Arası Risk Rehberi	25
2.5. Yolsuzluk ve Etik.....	25
2.6. Literatür Taraması: Yolsuzlukla İlgili Yapılmış Çalışmalar ve Bulguları	26
2.6.1. Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Yapılmış Olan Çalışmalar.....	28
2.6.2. Yolsuzluğun Sonuçları Üzerine Yapılmış Olan Çalışmalar	29
2.6.3. Türkiye’de Yolsuzluğun Ölçülmesine İlişkin Çalışmalar	31
2.7. Yolsuzluk Çarpanı.....	34

ÜÇÜNCÜ KESİM

NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİ ÇERÇEVESİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİNİN ANALİZİ

3. NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ	36
3.1. Neo-Liberalizmin Temel İlkeleri	37
3.2. Neo-liberalizmin Bileşenleri.....	38
3.2.1. Neo-Liberalizmde Devlet	38
3.2.2. Yerelleştirme.....	39

3.2.3. Özelleştirme	40
3.2.4. Finansal Liberalizasyon	40
3.2.5. Neo-Liberal Birikim Modeli ve Küreselleşme.....	40
4. NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ...42	
4.1. Finansal Liberalizasyonun Yolsuzluk Dönüşümleri	44
4.2. Neo-Liberal Süreçte Kayıt Dışı Birikimin Legalizasyonu	46
4.3. Özelleştirmenin Yolsuzluk Dönüşümleri	47
4.4. Çok Uluslu Şirketler ve Yolsuzluk	49
4.5. Küreselleşmenin Sosyal Dönüşümleri ve Yolsuzluklar	51
4.6. Yolsuzlukla Mücadelede Uluslar Arası Düzenlemeler	52

DÖRDÜNCÜ KESİM

TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK EKONOMİSİ

5. TÜRKİYE'DE YOLSUZLUĞUN TARİHSEL ARKA PLANI	56
5.1. Osmanlı Döneminde Yolsuzluk Ekonomisi	56
5.1.1. Tanzimat'a Kadar Osmanlı'da Yolsuzluk	56
5.1.2. Osmanlı'da Yolsuzluğun Kurumsallaşmasının Nedenleri.....	58
5.1.2.1. Tımar Sisteminin Bozulması	58
5.1.2.2. Gelir Kayıpları	59
5.1.2.3. Hediye Geleneğinin Nitelik Değiştirmesi	60
5.1.3. Tanzimat Fermanı ve Yolsuzlukla Mücadele	61
5.1.4. Birinci Meşrutiyet Dönemi	62
5.1.5. İkinci Meşrutiyet Dönemi	63
5.1.6. Kurtuluş Savaşı Dönemi	64
5.2. Cumhuriyet Döneminde Yolsuzluk Ekonomisi	65
5.2.1. İthal İkameci Dönem (1923–1980)	65
5.2.1.1. Tek Parti Döneminin İktisadi Yaklaşımları (1923–1946).....	65
5.2.1.2. Tek Parti Döneminin Önemli Yolsuzluk Örnekleri.....	71
5.2.1.3. Çok Partili Hayat Dönemi (1946–1980)	72
5.2.1.4. Çok Partili Hayatın Önemli Yolsuzluk Örnekleri	79
5.2.2. İhracata Dayalı Dönem	80

5.2.2.1. 24 Ocak Kararları	81
5.2.2.2. 24 Ocak Kararları Çerçevesinde Yolsuzluk Ekonomisi: 1980–1989 Dönemi.....	81
5.2.2.2.1. Serbest Faiz Politikası ve Finansal Sistem	82
5.2.2.2.2. Döviz İşlemleri ve Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi	84
5.2.2.2.3. İhracat Teşvikleri	86
5.2.2.2.4. Yatırım Teşvikleri	88
5.2.2.2.5. Vergi Politikalarında Değişim	89
5.2.2.2.6. İşgücü Piyasalarına Yönelik Düzenlemeler.....	91
5.2.2.2.7. Bütçe Sistemi ve Bütçe Dışı Fonlar	92
5.2.2.2.8. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması	93
5.2.2.2.9. Siyasal ve Hukuksal Boşluk	96
5.2.3. Sıcak Para Girişine Dayalı Dönem (1990–2001).....	98
5.2.3.1. Yolsuzluk Ekonomisinin Toplumsallaşması: 1990–1996.....	98
5.2.3.1.1. Kamu Açıkları ve Faiz Ekonomisi.....	99
5.2.3.1.2. Rant Kollama Faaliyetleri ve Kayırmacılık Sorunu.....	100
5.2.3.1.3. Tüketim Kalıplarının Değişmesi ve Tüketim Ekonomisi	102
5.2.3.1.4. Yolsuzluk Ekonomisinin Yeni Dayanakları.....	102
5.2.3.1.4.1. 512 Sayılı KHK.....	103
5.2.3.1.4.2. Yolsuzluğun Diğer Meşrulaştırılma Biçimleri.....	104
5.2.3.1.5. Yolsuzluğun Yapısallaşma Sürecinin Dönemin Yolsuzlukları İle Örneklendirilmesi.....	105
5.2.3.2. Yolsuzluk Ekonomisinin İflası: 1997–2001.....	107
5.2.3.2.1. Sosyo-Kültürel Değişim.....	107
5.2.3.2.2. Özelleştirmelere İlişkin Yolsuzluklar	109
5.2.3.2.3. İhale Yolsuzlukları.....	110
5.2.3.2.4. Dönem İçerisinde Yolsuzluklara İlişkin Olarak Yapılan Operasyonlardan Bazıları	110
5.2.3.2.5. Banka Yolsuzlukları.....	112
5.2.3.2.6. Medya ve Yolsuzluk Ekonomisi.....	114
5.2.3.2.7. Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluk Ekonomisi (2001)	115

5.2.3.2.8. Yolsuzluk Ekonomisinin İflası:2001 Krizi.....	116
5.2.4. Yolsuzluğun Ekonomisi: 2002–2007	117
5.2.4.1. Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı	118
5.2.4.2. Yolsuzluk Ekonomisinin Muhtelif Araştırmalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi.....	120

BEŞİNCİ KESİM

SONUÇ

6. SONUÇ.....	123
KAYNAKÇA	125

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Çeşitli Dergi ve Gazetelerde Yolsuzluğa İlişkin Çıkan Haber Sayıları.....	3
Tablo 2: Türkiye’de Genel, Şehir ve Köy Nüfusu Artış Hızları (%)......	74
Tablo 3: Vergi Bileşimleri	90
Tablo 4: Fon Gelirlerinin Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı	92
Tablo 5: Türkiye’de Genel, Şehir ve Köy Nüfusu Artış Hızları 1975-1990 (%)	96
Tablo 6: Yıllar İtibariyle Türkiye’de Gecekondulu ve Gecekondulu Nüfus Sayısının Gelişimi.....	97
Tablo 7: Batık Bankalar ve Maliyetleri.....	114
Tablo 8: 2002-2007 Yılları Arasında Türkiye’nin Yolsuzluk Algılama Endeksleri	122

BİRİNCİ KESİM

GİRİŞ

1. ÇALIŞMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Çalışmada yaklaşık son çeyrek asırda, yolsuzluk olaylarında meydana gelen nicel ve nitel değişim neo-liberal birikim modeli ile ilişkilendirilmekte ve bu ilişki Türkiye örneği üzerinde irdelenmektedir.

1.1. Çalışmanın Konusu

En genel ifadeyle kurallardan sapma ve/veya topluma hizmet etmekle yükümlü görevlilerin yapmaları ya da yapmamaları gereken işleri menfaat karşılığında yapmaları biçiminde tanımlanabilecek olan yolsuzluk kavramının tarihi esas olarak oldukça eskiye dayanmaktadır. Nitekim günümüzden yaklaşık 6000 yıl öncesine ait bir Sümer tabletinde öğrencisinin velisinden rüşvet alan bir öğretmenden söz edilmekte (TÜSİAD, 2005a: 39, TBMM, 2003: 15) ve yine günümüzden 2000 yıl önce Hint Kralı Kautilya, Arthashastra adlı kitabında yolsuzluğa değinmektedir (Bardhan, 1997: 1320).

Şüphesiz zaman içerisinde gelişen ve değişen ekonomik ve siyasi yapı ile birlikte yolsuzluklar çeşitlenmiş ve yolsuzluğun algılanış biçimleri başkalaşmıştır. Zira geçmişte kimi yazarlar yolsuzluk olgusuna az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde işlemleri hızlandırması gibi nedenlere dayanarak olumlu atıflarda bulunurken son zamanlarda yapılan hemen hemen bütün araştırmalarda yolsuzlukların kaynak israfı, ekonomik gelişmeyi engelleme gibi olumsuz sonuçları ortaya konulmaktadır. Benzer biçimde, eskiden yalnız gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelere özgü bir sorun olarak değerlendirilen yolsuzluklar günümüzde gelişmiş ülkeler açısından da önemli ve mücadele edilmesi gereken bir mesele haline gelmiştir. Nitekim yaklaşık son çeyrek asırda, pek çok ülke çeşitli yolsuzluk skandalları ile karşı karşıya kalmış, hatta 1995 yılı Financial Times tarafından “Yolsuzluklar Yılı” olarak tanımlanmıştır.

Çalışmada özellikle son yıllardaki yolsuzluğun algılanış biçimi ve kavramsallaştırılmasının farklılaşma süreci yolsuzluk örneklerindeki nicel değişim ve 1980'lerle birlikte gelişen neo-liberal birikim modeli ile ilişkilendirilmekte, söz konusu ilişki ise finansal serbestleşme politikaları, özelleştirme uygulamaları, çok uluslu şirketler ve küreselleşme çerçevesinde ele alınmaktadır.

Türkiye ekonomisinin neo-liberal birikim modeline geçiş süreci 24 Ocak Kararları ile başlamaktadır. Kamu kesiminin daraltılması, faiz oranlarının serbest bırakılması ve esnek döviz rejimini öngören 24 Ocak Kararları ve yeni birikim modeli Türkiye ekonomisi üzerinde büyük dönüşümlere yol açmıştır. Çalışma söz konusu dönüşümlerden hareketle 24 Ocak Kararları ile başlayan sürecin zamanla yolsuzluk ekonomisinin temel dayanaklarını oluşturduğu üzerine kurulmuştur. Kuşkusuz Türkiye ekonomisinde 1980 öncesinde de yolsuzluk örneklerine rastlanmaktadır, ancak bu örnekler genellikle tekil örneklerdir, oysa 1980 sonrasında yolsuzluklar çeşitlenmiş ve nihayetinde yapısal bir niteliğe bürünmüştür. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinde 24 Ocak Kararları ve sonrasında uygulamaya konulan iktisat politikaları ile bu politikaların yolsuzluğun kurumsallaşmasına nasıl yol açtığına analiz edilmesi çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Elbette Türkiye ekonomisinde ortaya çıkan bütün yolsuzluk örneklerini bu çalışmaya sığdırmak mümkün değildir, zira bu örneklerden her biri gerek nedenleri gerekse ortaya çıkış biçimleri açısından farklı çalışmaların konusunu oluşturabilir. Ancak bu araştırmada amaçlanan yolsuzluk ekonomisi ile neo-liberal politikalar arasındaki ilişkinin Türkiye örneğinden hareketle bir bütün olarak ortaya konulmasıdır.

1.2. Çalışmanın Önemi

Özellikle yaklaşık son çeyrek asırda gerek pek çok ülkede gerekse Türkiye'de gündeme gelen yolsuzluk örneklerindeki nicel artış çeşitli gazete ve dergilerde yolsuzluğa ilişkin çıkan haber sayılarından gözlemlenebilir:

Tablo 1: Çeşitli Dergi ve Gazetelerde Yolsuzluğa İlişkin Çıkan Haber Sayıları

	New York Times (günlük)	Financial Times (günlük)	The Economist (haftalık)
1982	191	188	19
1983	172	160	18
1984	186	229	12
1985	170	225	23
1986	517	299	19
1987	313	346	15
1988	343	451	30
1989	364	544	27
1990	240	476	24
1991	190	409	27
1992	319	740	48
1993	311	1121	50
1994	300	1116	67
1995	289	965	67
1996	287	905	80
1997	372	1137	104
1998	325	962	89
1999	343	1111	98

Kaynak: Mccoy ve Henkel, 2001: 75

Tablo 1 aynı zamanda çalışmanın önemini de yansıtmaktadır. Zira yolsuzluk örneklerindeki bu nicel değişim, yolsuzluk olgusunun gerek ortaya çıkış gerekse mücadele aşamasında bilimsel yaklaşımların varlığını zorunlu kılmaktadır. Nitekim zaman içerisinde yolsuzluklar -Türkiye örneğinde olduğu gibi- kendiliğinden işleyen bir mekanizma haline alabilmekte ve tekil örneklerden çıkıp yolsuzluk ekonomisine dönüşebilmektedir. Başka bir ifadeyle yolsuzluklar kendi kendini besleyerek büyümektedir, çünkü toplumun bütün kesimlerini yakından ilgilendiren yolsuzluk, üretken bir alan olmamasına rağmen halk tarafından zamanla içselleştirilmekte, sıradanlaşmakta ve kanıksanmaktadır. Üstelik yolsuzluk örnekleri devletin bakanlıklar, emniyet, yargı, siyasi partiler gibi tüm politik ve idari kurumlarına yayılmakta (Holmes, 2006: 1) ve toplumsal gelişmeyi tehdit eder hale gelmektedir. Dolayısıyla yolsuzluk üreten bir ekonomik yapılanmanın analizi yolsuzluğa karşı alınması gereken önlemler açısından da önem arz etmektedir.

1.3. Çalışmanın Yöntemi

Boran'ın (1964) ifadesiyle mesele doğru bir biçimde ortaya konulmazsa, somut olaylar üzerinde yapılan araştırmalar ne kadar geniş ve ayrıntılı olursa olsun sonuçlara varılması mümkün değildir, başka bir ifadeyle sorunun ortaya konusu en önemli ve ilk adımdır (Erkul, 1997: 84). Bu bağlamda kuramın oluşturulması için öncelikli olarak yapılması gereken de olguların tanımlanması ve sınıflandırması olmalıdır (Sencer ve Sencer, 1978: 3 içinde Berkman, 1983: 3). Dolayısıyla çalışmanın amacı doğrultusunda ilk olarak kavramlar ile ilgili literatür taraması yapılarak çalışmanın ilerleyen bölümleri açısından gerekli olan teorik zemin oluşturulacaktır. Çalışmanın teorik çerçevesi konuya ilişkin kitaplar, makaleler, çeşitli kurumların hazırladığı raporlar ve internet kaynaklarından faydalanılarak biçimlendirilmiş ve kullanılan kaynakların ilk elden kaynaklar olmasına özellikle dikkat edilmiştir.

Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun kurumsallaşma süreci ise uygulamaya konulan iktisat politikaları ve sosyo-ekonomik değişimlerle ilişkilendirilerek değerlendirilmeye çalışılmıştır.

1.4. Çalışmanın Sınırlılıkları

Kuşkusuz yolsuzluk hukuksal, siyasi, ahlaksal ve toplumsal niteliklerinden bağımsız bir şekilde incelenemez ancak yolsuzluğun farklı ele alınış biçimleri bu tezin kapsamını ve sınırını aşmaktadır. Bu nedenle çalışmada yolsuzluk olgusu, hukuki, siyasi, ahlaki ve sosyolojik boyutları göz önünde bulundurulmakla birlikte yalnızca ekonomik bir perspektifle incelenmektedir.

Gelişmekte olan ya da gelişmiş her ülkede yolsuzluk örneklerine rastlanmaktadır ancak ülkelerin yaşadığı sorunların sebebi ya da bu sorunlara verdiği tepkiler aynı değildir. Bu bağlamda yolsuzluğun ülkelerin kendi iç dinamikleriyle birlikte yorumlanması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle yolsuzluğun yapısal bir nitelik arz etmesi ancak ülkelerin kendi koşullarının analizi ile mümkündür. Bu nedenle çalışmada dünyadaki kimi yolsuzluk örneklerine kısaca yer verilmekle

birlikte esas olarak Türkiye ekonomisinin neden bir yolsuzluk ekonomisi haline geldiğinin analizi yapılmaktadır.

Yolsuzluk olgusunun tekil yolsuzluk örneklerinden sıyrılıp yapısal bir niteliğe bürünmesi zaman içerisinde gerçekleşmektedir. Bu çerçevede olgunun analizinde zamansal açıdan bir sınırlandırmaya gitmek bir takım sorunları da beraberinde getirebilecektir. Nitekim Türkiye ekonomisi için zaman sınırlandırması yapmak, Türkiye’de yolsuzluk ekonomisinin geçtiği aşamaları ve gelişimi göz ardı etmek anlamına gelebilecektir. Bu sorun, çok fazla detaya inilmeksizin Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun tarihsel gelişimine değinilerek aşılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın diğer bir kısıtı kavramın içeriğinin anket yapılmasına olanak vermemesidir.¹ Örneğin rüşvet yasal ve ahlaki açıdan bir suç niteliği taşımakta olduğundan seçilen örneklemin yöneltilen sorulara vereceği cevaplar gerçekçi olmayabilecektir. Zira suç teşkil eden bir eylemle ilgili olarak kişilerin sadece kendilerine değil, meslektaşlarına ya da kurumlarına ilişkin bilgi vermelerini beklemek iyimser bir yaklaşımdır (Berkman, 1983: 5). Bu nedenle çalışmada alan araştırması yerine 1980 sonrasında uygulamaya konan iktisat politikaları ve bu politikaların yolsuzluk dönüşümlerinin analiz edilmesi tercih edilmiştir.

Son olarak, yolsuzluğa ilişkin veri ve göstergelerin 1990’lı yılların ortalarından itibaren hesaplanmaya ve yayınlanmaya başlaması kavramla ilgili olarak gerçekçi bir zaman serisi analizi yapmaya imkân vermemektedir. Ancak gerek Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun boyutları ortaya koyması gerekse de diğer kimi ülkelerle karşılaştırma olanağı sağlaması açısından ilgili bölümlerde bu veri ve göstergelere yer verilmiştir.

1.5. Çalışmanın Planı

Çalışma beş kesimden oluşmaktadır. Birinci kesimde çalışmanın konusu, önemi, yöntemi ve sınırlılıkları hakkında açıklamalar yer almaktadır. İkinci kesimde yolsuzluk kavramının tanımı, türleri, ölçülmesi, ortaya çıkış biçimleri ve işleyişi

¹ Hatta kimi yazarlar yolsuzluğun araştırılmasında anket ve mülakat gibi araştırma yöntemlerinden yararlanmanın olanaksız olduğunu ifade etmektedirler. (Detaylı bilgi için bkz: Berkman, 1983: 5)

açıklanarak yolsuzluk ekonomisinin düşünsel çerçevesinin biçimlendirilmesine çalışılmıştır.

Üçüncü kesimde öncelikle neo-liberal birikim modeli kısaca incelenmiş, daha sonra neo-liberal birikim modeli yolsuzluk ekonomisi ile ilişkilendirilmiştir.

Dördüncü kesimde Türkiye’de yolsuzluğun yapılanma biçimi ve bir sistem haline dönüşüm sürecinin sosyo-ekonomik nedenleri ve iktisadi politikalarla ilintisi tespit edilmeye çalışılmıştır.

Beşinci ve son kesimde ise çalışmaya ilişkin genel değerlendirmeler yer almaktadır.

İKİNCİ KESİM

YOLSUZLUK EKONOMİSİNİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

2. KAVRAM OLARAK YOLSUZLUK

Yaklaşık son çeyrek asırda gündeme gelen yolsuzluk olaylarındaki nicel değişim ve yolsuzlukların parasal tutarının dünya GSMH' sının neredeyse %3'üne tekabül eder hale gelmesi (TÜSİAD, 2005a: 74) yolsuzluk kavramının en çok araştırılan ve tartışılan kavramlardan biri haline gelmesine neden olmuştur.

Esas olarak yolsuzluğun tarihi insanlığın yerleşik düzene geçmesi ve birlikte yaşamak için çeşitli örgütlenmeler kurmasına kadar uzanır. Nitekim Sümerler döneminde başarısız bir öğrencinin ailesi tarafından öğretmene verilen rüşvet tarihte bilinen ilk yolsuzluk örneğidir (TÜSİAD, 2005a: 39, TBMM, 2003: 15).

Benzer biçimde ilkçağın en önemli ve en gelişmiş uygarlıklarından biri olan Mısır'da bir vezirin dava taraflarının birinden rüşvet olarak altı köle aldığı (Mumcu, 2005: 29), Hint Kralı Kautilya'nın Arthashastra adlı kitabında yolsuzluğa değindiği ve yolsuzluğun kırk yolunu saydığı (Bardhan, 1997: 1320), Sezar zamanında rüşvet alan ve veren tarafların cezalandırıldığı (Tekeli ve Şaylan, 1974: 95), eski Çin'de rüşveti önlemek için memurlara Yang-Lien adında ek ücret verildiği (Sali ve Ünal, 1997: 643) bilinmektedir.

Ortaçağ tarihinde de rüşvet ve yolsuzluk önemli bir yer tutar. Emeviler ve Abbasiler döneminde kimi memurlukların para karşılığı satıldığı (Mumcu, 2005: 55–59), Selçuklu Devleti'nin parçalanmasına neden olan Oğuz Ayaklanması'nın kabilelerden koyun almaya giden memurun rüşvet istemesi sonucunda çıktığı (Mumcu, 2005: 76) ve Bizans İmparatorluğu'nun rüşvetsiz bir dönem geçirmediği (Mumcu, 2005: 80) ifade edilmektedir.

Ancak zaman içerisinde ekonomik ve siyasi yapının değişmesi yolsuzlukların çeşitlenmesine ve kavramsallaştırılmasında farklılaşmalara neden olmuştur. Örneğin 19. yüzyılda yolsuzluklar partizan müdahalelerle ilişkilendirilmiştir (TBMM, 2003: 15). Nitekim dönemin New York senatörü William L. Marcy siyasal gücün ve sadakatın önemini “*siyasi savaşta yenilenler*

görevlerinden çekilmelidir, ganimet savaşı kazananların hakkıdır!” ifadesiyle vurgulamıştır (Şen, 1995: 79).

Günümüzde ise yolsuzluk toplumsal ve küresel bir sorun niteliği taşımakla birlikte bireysel eylemlerle özdeşleştirilmekte ve bir davranış türüne indirgenmektedir (Öner, 2005: 40).

2.1. Tanımı

Yolsuzluk tanımsal açıdan üzerinde hali hazırda anlaşma sağlanamamış bir olgudur. Zira yolsuzluğun neden-sonuç ilişkisi kapsamında ekonomik, hukuksal, sosyolojik ve siyasi bakımdan incelenebilen bir kavram olması (Morgan, 1998: 7) ve toplumların gelişmişlik düzeyi ile sosyo-kültürel yapısındaki farklılıklar (Holmes, 2006: 17) kavramın tanımlanmasında da çeşitliliğe yol açmaktadır.

Yolsuzluk tanımları kamu gücü ve/veya kaynaklarının kişisel çıkar sağlama amacıyla kötüye kullanılması konusunda yoğunlaşan davranışsal sınıflandırma tanımları ve bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan başka bir ifadeyle yapısal etkiler üzerinde yoğunlaşan neo-klasik tanımlar olmak üzere iki farklı yaklaşımda incelenebilir (Öner, 2005: 42). Bu ayrımın dışında yolsuzluk tanımları pozitif ve normatif tanımlar olmak üzere başka bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir (Khan, 1996: 684): Normatif tanımlamada etik değerlerden sapma ve kamu çıkarına zarar veren faaliyetler yer alırken, pozitif tanımlamada yasal normlardan sapma esastır. Ancak bütün yolsuzluk tanımları; yolsuzluğun *kişisel çıkarların ön plana geçerek yetkinin kötüye kullanılması* olduğu noktasında buluşmaktadır.

Nye (1968) yolsuzluğu maddi bir kazanç veya statü elde etmek için aile veya yakınlık ilişkisi gibi özel yollar kullanarak kamu görevinden sapma olarak tanımlamakta (TÜSİAD, 2005a: 71) ve yolsuzluk kuralların rüşvet (kişinin kararlarını değiştirmesi için ödül verilmesi) verilerek ihlali; nepotizm (yapılan atamalarda liyakat yerine akraba veya siyasi yakınlığın esas alınması), zimmet (devlet kaynaklarını şahsi çıkarlar doğrultusunda üzerine geçirme) ve kaynakların yanlış yönlendirilmesi gibi çıkar sağlayan eylemleri kapsadığını ifade etmektedir (Öner, 2005: 43).

Huntington (1968) yolsuzluğu kamu otoritesinin kabul görmüş davranış biçimlerinden kişisel çıkar sağlamak amacıyla sapması olarak nitelendirmektedir (Korkmaz vd., 2001: 16).

Bayley'e (1989) göre yolsuzluk özellikle rüşvet ile çok yakından ilişkilidir ve şahsi menfaat sağlama çabası sonucu yetkinin kötüye kullanılması (Aktan, 2002: 53), Shleifer ve Vishney'e (1993: 600) göre kamu görevlileri tarafından kamu mülkiyetinin kişisel çıkar için satılması, Bardhan'a göre (1997: 1321) kişisel kazanç sağlamak amacıyla kamu görevinin kullanılması, Klaveren'e göre bir kamu görevlisinin devletten ekstra bir gelir sağlama amacıyla yetkisini kötüye kullanması (TÜSİAD, 2005a: 71), Dünya Bankası'nın kullandığı tanıma göre kamu yetkisinin özel çıkarlar için kötüye kullanılması (Tanzi, 1998: 564), Jain'e (2001: 73) göre ise kamusal gücün oyunun kurallarını ihlal ederek bireysel kazanç veya çıkar sağlamak amacıyla kullanılmasıdır.

Berkman (1983:9) yolsuzluğu, rüşvet gibi maddesel kazanç ya da kayırma gibi parasal olmayan özel amaçlar için kamusal yetkinin yasadışı kullanımını içeren davranış ve eylemleri kapsayan bir terim, Şaylan (1995: 17) kamusal kararlarla oluşan rant ya da olanakların tüm toplumun refahının amaçlanması yerine özel kişi ya da gruplara aktarılması, Çingü (1997:656) ise haksız rekabet yaratarak haksız kazanca yol açan tüm işlem ve faaliyetler olarak tanımlamaktadır.

Yukarıdaki tanımlardan da görüleceği gibi literatürde yolsuzluk büyük ölçüde kamu görevi ve/veya otoritesi ile ilişkilendirilmektedir. Yolsuzluğun büyük ölçüde kamuya atfedilmesinin, başka bir ifade ile yolsuzluk tanımının genellikle yalnızca kamu hizmeti arz eden kesime yönelik olmasının, nedeni şüphesiz kamu gücüne dayanan yolsuzlukların toplumun bütününe ait değerleri illegal, haksız ve eşitlikten uzak bir biçimde özel kişilere aktarmasından (Şaylan, 1995: 4); devlete yönelik güveni ile hukukun tarafsızlığı ve üstünlüğüne olan inancı zedelemesinden kaynaklanmaktadır.

Ancak yolsuzluğun yalnızca kamu otoritesi ve yetkileri ile açıklanması yeterli değildir, zira özel sektörde de yolsuzluk örneklerine rastlanabilmektedir. Bu açıdan yolsuzluk tanımlarında sadece kamu kesimine yer verilmesi kavramın kapsamını daraltan bir yaklaşımdır. Nitekim Tanzi (1998: 564) kişinin kendisine

ve/veya başkalarına çıkar sağlamak üzere kasıtlı bir uygunsuzluk hali yaratması olarak yapılacak bir tanımın daha tarafsız olacağını ifade etmektedir.

Keza dünya çapında yolsuzlukla mücadele eden uluslar arası sivil toplum kuruluşu Transparency International (Uluslar Arası Saydamlık Örgütü) da 2000 yılında yolsuzluğun tanımını emanet edilmiş yetkinin özel yarar sağlamak amacıyla kullanılması biçiminde genişletmiştir.² Ayrıca Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde özel sektörde rüşvet ve zimmet, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nde ise özel sektörde rüşvet yolsuzluk kapsamı içinde kabul edilmektedir (MASAK, 2007).

Sonuç olarak yolsuzluğu *kişisel amaçlara hizmet etmek ve kişisel çıkarların korunması amacıyla görev ve yetkilerini kötüye kullanan özel kişi ve/veya kamu görevlilerinin davranışları* (UNODC, 2001: 7) biçiminde tanımlamak mümkündür.

2.2. Yolsuzluğun Sınıflandırılması

Birleşmiş Milletler tarafından yapılan tanım aynı zamanda yolsuzluğun üç temel bileşenini de ortaya çıkarmaktadır³: Karar alma gücünü elinde bulunduran kişi, yetkinin kötüye kullanılması ve maddi ya da maddi olmayan kişisel çıkar (Berkman, 1983: 10–16). Dolayısıyla yasalara aykırılık yolsuzluğun bileşeni değildir. Başka bir ifadeyle yolsuzluğa konu olan hareket hukuksal kaidelere mutlaka aykırı olmak zorunda değildir. Zira yetki ve görevlerin kişisel çıkar sağlamak amacıyla kullanılması yalnızca yasal olmayan unsurlarla biçimlenmez, mevcut kanunlardaki açıklardan faydalanma ve/veya kanunların kişisel çıkar doğrultusunda yorumlanması ve uygulanması da yetki ve görevlerin saptırılması anlamına gelmektedir (Bağdigen, Tunçer, 2004:168). Bu bağlamda yolsuzluk olarak kabul edilen bir eylem, eğer hukuka aykırı nitelikler taşıyorsa dar anlamda bir yolsuzluktan, kamu yararına aykırı olmakla birlikte meşru ise geniş anlamda bir yolsuzluktan bahsedilebilir (Adaman vd., 2001: 15).

² Uluslar Arası Saydamlık Örgütü'nün 1996 yılında yaptığı tanımlamaya göre yolsuzluk, siyasetçi ya da devlet memuru olan kişilerin kendilerine emanet edilmiş kamusal yetkilerini kötüye kullanarak kendilerini ve/veya kendilerine yakın olan kişileri yasadışı biçimde zenginleştirmeleridir.

³ Bazı yazarlar gizliliği de yolsuzluğun bileşenlerinden biri olarak kabul etmektedir.

Yasal olsun ya da olmasın kişisel ve/veya bağlı bulunulan bir grup çıkarının ön plana geçmesi ve yetkinin kötüye kullanılması farklı süreç ve şekillerde ortaya çıkabilir. Dolayısıyla yolsuzlukları ortaya çıkış biçimlerine göre bürokratik ve siyasal, maliyeti azaltıcı ve menfaat sağlayıcı, merkezi yönetimde ve yerel yönetimde, parasal ve mevkisel gibi değişik biçimlerde de kategorize etmek mümkündür (Tanzi, 1998: 565). Ancak literatürde kabul edilen en temel ayırım siyasal ve bürokratik sınıflandırmadır.

2.2.1. Siyasal Yolsuzluklar

Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan özel çıkar sağlama amacına yönelik olarak toplumsal, hukuksal ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemler siyasal yolsuzluk olarak nitelendirilir (Korkmaz vd., 2001: 17). Başka bir ifadeyle siyasal yolsuzluk siyasal karar alma mekanizmalarında rol alan aktörlerin kontrol ettikleri kaynakların kullanım yerlerini belirlerken ve/veya kaynak yaratırken yetki ve sorumluluklarını kötüye kullanmak suretiyle üçüncü kişilerle çıkar ilişkilerine girmelerini ifade eder (Adaman vd., 2001: 13).

Siyasal yolsuzluklar siyasal karar alma mekanizmasındaki aktörler ve bazı çıkar grupları arasında patronaj ilişkilerine ve dolayısıyla kurumsal nitelikte devlet sapmalarına neden olmaktadır (Adaman vd., 2001: 13). Patronaj ilişkileri güçlü bir kimse ile güçsüz bir kimse arasında kurulan ve güçlünün koruma, iş ya da güvenlik gibi sağladığı olanaklara güçsüzün oy, emek gibi unsurlarla geri ödeme yapmasını ifade eden bir değiş-tokuş işlemidir (Kalaycıoğlu, 1994: 75). Bu bağlamda siyasal yolsuzluk sürecinde patronaj ilişkileri esasen partilerin iktidara geldikten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan genellikle üst düzey bürokratları görevden almaları ve bu görevlere akrabalarını, eş-dostlarını ve partililerini atamaları ile toplumsal rantın dağıtılmasında yine akrabalarını, eş-dostlarını ve partilileri kayırma biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Yetki ve görevlerin siyasal yönetim sürecinde kişisel ya da bağlı bulunulan bir grubun çıkarlarının gözetilmesine yönelik olarak kullanılabilmesi ise siyasetçilerin ekonomik kararları etkileme, değiştirebilme ve kaldırabilme gücüne bağlıdır (Korkmaz vd., 2001: 17).

Siyasal yolsuzluklara örnek olarak rüşvet, iktidardaki siyasi partinin siyasi gücü ve yetkisini partinin ve yandaşlarının çıkarlarını gözetecek biçimde kullanması (Berkman, 1983: 18), kadrolaşma, oy satın alma, kamu kuruluşları ve yatırımlarının politikacılar tarafından seçilme aracı haline getirilmesi (popülizm), lobcilik, seçilmek için yaptığı harcamalar bazı şirketler tarafından finanse edilen adayların seçildikten sonra şirket menfaatlerini kollaması (Korkmaz vd., 2001: 17) gibi uygulamalar gösterilebilir.

2.2.2. Bürokratik Yolsuzluklar

Bürokratik yolsuzluklar esas olarak birincisi yönetimin takdir hakkı, ikincisi siyasetçilerin bürokrasi üzerindeki etkisi ve üçüncüsü yönetimin gizliliği olmak üzere üç unsurla ilişkilendirilebilir (Ünal, 1997:645).

Kamu işlemlerini içeren kararların tümünün programlanması mümkün olmadığından bürokrasinin çeşitli kademelerine kimi yetkilerin devredilmesi ve/veya takdir yetkisi verilmesi kaçınılmaz olmaktadır (Berkman, 1983: 2). Bürokrasinin kurumsal yapısının siyasi alan ve ekonomik alanla olan tamamlayıcılık ilişkisi (Akbulut, 2005: 222) dikkate alınacak olursa, yasalar ve mesleki normlar çerçevesinde şekillenmiş olmakla birlikte devredilen bu yetkiler, bürokratik karar alma sürecinde bürokratlara güç kazandırmakta ve zaman zaman kişisel çıkarlara uygun olarak kullanılabilir. Bu açıdan bürokratik yolsuzluklar herhangi bir kamu hizmetinin elde edilmesi sırasında ortaya çıkabileceği gibi bürokratik bir sürecin hızlandırılması amacıyla da taşıyabilmektedir (Jain, 2001: 75).

Bürokratların görev yaptıkları siyasi çevre koşulları, bürokratların elindeki güç ve yetkiyi bireysel çıkarlara dönüştürmesinde önemli bir etkidir (Wilson, 1996:134). Zira herhangi bir ülkedeki siyasi kadroların yolsuzluğa bakış açısı bürokratları ve diğer yöneticileri etkilemektedir. Nitekim siyasi yöneticiler zaman zaman (örneğin sözü geçerliliklerini kullanarak) bürokratik süreçte de yolsuzluğa karışabilmektedirler (Berkman, 1983: 19). Buna karşılık bürokratik yolsuzluklar kamu çalışanlarının tekil davranışları çerçevesinde şekillenir ve bu bağlamda bürokratların siyasi yolsuzluk sürecine dâhil olmaları genellikle olası değildir.

Kamuya ait büyük yatırım projeleri ile ilgili harcama kararları, bazı kamusal mal ve hizmetlerin satın alınmalarıyla ilgili harcamalar, devlete ait arazilerin izinsiz kullanılması ve kamuya ait malların ya da bu malların kullanım haklarının kiralanması ve/veya satılması en çok rastlanan bürokratik yolsuzluk çeşitleridir (Korkmaz vd., 2001: 19).

2.3. Türleri

Yolsuzluklar siyasal destek karşılığında belli kesimlere verimlilik ilkesi gözetilmeksizin ve nesnel ölçütlere uygun olmaksızın verilen kamu desteği (Adaman vd., 2001: 12), kamu görevlilerinin görev tanımları ve/veya yasal yükümlülükleri dışında, yapmamaları gereken işleri yapmaları ya da yapmaları gereken işleri çabuklaştırmaları veya yavaşlatmaları karşılığında çıkar sağlamaları (Çulpan, 1980: 34), atamalarda liyakat yerine siyasi yakınlık, eş-dost ya da akrabalık ilişkilerinin esas alınması gibi pek çok değişik şekilde ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda yolsuzluk türlerinin incelenmesi yolsuzluk ekonomisinin doğru bir biçimde anlaşılabilmesi için önem arz etmektedir.

2.3.1. Rüşvet

Rüşvet en genel biçimde bir kişi ve/veya kuruma doğrudan ya da aracılar vasıtasıyla verilen bir söz, yapılan ekstra bir ödeme veya sağlanacak bir fayda karşılığında, bir iş veya kararın etkilenmesi olarak tanımlanabilir. Başka bir ifadeyle rüşvet bir değiş tokuş eylemidir (Berkman, 1983: 29). Zira yetkililer muhatap oldukları kişi ve/veya kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmakta ve bu ayrıcalıklı işlemler karşılığında para ve/veya diğer şekillerde menfaat elde etmektedirler (Aktan, 2002: 55).

Yetkilinin hukuki statüsü açısından rüşveti geniş ve dar olmak üzere iki farklı nitelikle sınıflandırmak mümkündür (Mumcu, 2005: 1): yetkilinin devlet otoritesinin bir temsilcisi olması durumunda rüşvet dar anlamda, devlet otoritesi dışındaki bireyleri de içermesi durumunda ise geniş anlamda kullanılmaktadır. Ancak rüşvet hukuksal açıdan genellikle dar kapsamıyla ele alınmaktadır. Nitekim

Türk Ceza Kanunu'nda⁴ da rüşvet, bir kamu görevlisinin, görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için başka bir kişi ve/veya kişilerle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması (TCK md. 252) biçiminde tanımlanmıştır.

Rüşvetin niteliği ile görev ve yetkinin kötüye kullanılması açısından da iki tür rüşvetten söz edilebilir (Berkman, 1983: 23; Aktan, 2002: 55). Birinci olarak rüşvet kamu işlemlerinin hızlandırılmasına ilişkin ödemeleri içerebilir. Burada rüşvet alan açısından yasal düzenlemelere uygun olan kamu işlemlerinin hızlandırılması suretiyle görev ve yetkilerin kötüye kullanılması söz konusudur ve bu tür rüşvetler hafif rüşvet (çabuklaştırıcı rüşvet) olarak adlandırılır. Bunun yanı sıra rüşvet yasal düzenlemelere uygun olmayan kamu işlemlerinin bir menfaat karşılığı yapılmasını içerebilir, dolayısıyla kanunca yasaklanmış kamu işlemlerinin gerçekleştirilmesi suretiyle görev ve yetki kötüye kullanılmasını kapsar. Bu tür rüşvetler ise ağır rüşvet (çarpıtıcı rüşvet) olarak tanımlanır.

Rüşvet devletin faaliyet alanında bulunan bazı mal ve hizmetlerin arzlarının özel firmalara ihaleleri, devlet tarafından firmalara ya da bireylere sağlanan bazı maddi yardımların dağıtımı ve özel kesimden toplanan vergi vb yükümlülüklerin hafifletilmesi, bir takım lisans haklarının başkalarına devri, kanunen bir sürecin bir tarafın lehine doğru gelişmesi gibi farklı süreçlerde gelişebilir (Korkmaz vd., 2001: 21) ve kamu görevlisinin bir malının değerinin çok üzerinde bir fiyata alınması, kira vermeden bir dairede oturmasının sağlanması, pay ve tahvil senetleri verilmesi, ücretsiz yaşam sigortası yapılması, tatil hediye edilmesi gibi farklı biçimlerde verilebilir (Berkman, 1983: 22). Bu bağlamda rüşvet suçu herhangi bir menfaati kapsayabilir, dolayısıyla menfaat kavramını yalnız maddi şeylerle sınırlamak doğru değildir, rüşvet bir hediye⁵ olabileceği gibi para ya da mevki olabilir. Nitekim rüşvet kişiye kamu görevinden ayrıldığında çıkar sağladığı kuruluşun yönetim kurulunda görev verilmesi gibi dolaylı yöntemlerle de ödenebilmektedir (Berkman, 1983: 22).

⁴ 1 Nisan 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanunu'nda rüşvet suçu daha anlaşılır ve yalın biçimde (madde 252–254) eski yasada ise çok daha ayrıntılı (madde 211–227) biçimde düzenlenmiştir (Mumcu, 2005: VIII).

⁵ Birçok durumda rüşvet hediye adı altında verilmektedir. Oysa hediye de herhangi bir karşılık gözetilmezken rüşvette esas unsur karşılıktır. Bununla birlikte hediyein rüşvet niteliği taşıyıp taşımadığının belirlenmesi oldukça zordur. Zira hediye-rüşvet ayrımı verilen hediyein değerine göre mi yapılmaktadır, hediyein gizli bir biçimde verilmesi onu rüşvet olarak nitelendirmek için yeterli midir ya da çıkan sağlayan kişinin bir yakınına büyük çaplı bir hediye verilmesi rüşvetin kapsamına girer mi gibi sorular hediye-yi rüşvetten farklı kılmayı zorlaştırmaktadır (Tanzi, 1998: 565).

2.3.1.1.Rüşvetin Tarafları

Rüşvete ilişkin başlıca bileşenleri işlemin niteliği ile içerdiği risk, yetkinin kötüye kullanılması, sağlanan menfaat ve iki çıkar tarafının varlığı olarak sıralayabiliriz.

Esas olarak rüşvet tek bir suç olmasına karşın içeriği gereği iki tarafın varlığını gerektirir: rüşvet alan (mürteşi) ve rüşvet veren (raşi). Ancak hukuksal açıdan rüşvet alan ve veren suç ortağı sayılmaz, başka bir ifadeyle her iki taraf açısından da ayrı yükümlülükler söz konusudur.⁶ Bu açıdan rüşvet toplu suçlar kapsamına girmektedir, ancak rüşvet alan tarafın özel sektörde çalışan biri olması durumunda hukukçular genellikle bu suçu inancı kötüye kullanma veya dolandırıcılık şeklinde başka suç kategorilerine sokma eğilimindedirler (Mumcu, 2005: 11).

Rüşvet alan ve veren arasındaki iletişim iki farklı biçimde ortaya çıkabilir. Bunlardan birincisi rüşvet ve alanın doğrudan ilişki kurmaları, ikincisi ise ilişkinin araçlarla sağlanmasıdır. Birinci durumda risk fazladır ancak rüşvetten sağlanan fayda iki taraf arasında paylaşılmaktadır. Buna karşılık ikinci durumda ise risk düşüktür ama söz konusu rüşvetten doğan rant araçlarla da paylaşılmaktadır (Tekeli ve Şaylan, 1974: 101–102).

Kamu hizmetleri arzının talebi karşılayamaması, bu hizmetlerin rüşvetle sağlanmasına neden olabilir. Bununla birlikte rüşvet eylemini gerçekleştiren tarafların rüşvete yönelmeleri farklı unsurlardan kaynaklanabilir. Bu unsurlar kişilerin maddi durumu beklentileri gibi kendilerine özgü niteliklerinden ya da işlemin içerdiği risk, örgütün denetim yapısı, toplumun bakış açısı gibi nesnel koşullardan etkilenmektedir. (Berkman, 1983: 31). Örneğin özellikle gelişmekte olan ya da azgelişmiş ülkelerde kamudaki ücret seviyesi özel sektöre göre genellikle daha düşüktür, dolayısıyla bu ülkelerde kamu görevlileri zaman zaman aradaki farkı rüşvet olarak kapatmaya yönelebilmektedirler.⁷ Benzer biçimde rüşvet vererek muhtelif ekonomik faaliyetlerinin maliyetini düşürebileceği ya da rakiplerinin

⁶ Taraflardan biri hakkındaki suç ya da kusurluluk ortadan kalkması diğer tarafı etkilemez.

⁷ Enflasyon ve hayat standartlarının düşmesi, daha rahat bir yaşam talebi gibi nedenler rüşvet olaylarını arttırmaktadır. Ancak rüşvetin salt ekonomik nedenlerden kaynaklandığını ifade etmek doğru bir yaklaşım değildir, zira rüşvet (yolsuzluk) çoğunlukla bir davranış bozukluğu olarak kabul edilmekte (Şaylan, 1995: 16) ve rüşvet suçunun işlenmesinde psikolojik nedenlerin oldukça önemli olduğuna vurgu yapılmaktadır (Mumcu, 2005: 1). Bu bağlamda hayat standartlarının ve gelir düzeyinin yüksek olduğu gelişmiş ülkelerde bile rüşvet örneklerine rastlanması bu yargıyı destekler niteliktedir.

ulaşamayacakları yeni fırsatlar sağlayabileceği (Korkmaz vd., 2001: 20) düşüncesiyle veren kişi rüşveti geri kazanımı yüksek bir yatırım olarak değerlendirebilir (Tanzi, 1998: 582).

Ancak rüşvet eyleminin her iki taraf -yani rüşvet alan ve veren- açısından da kimi maliyetleri söz konusudur. Bu maliyetler rüşvet eyleminin ortaya çıkması durumunda hukuki bir ceza olabileceği gibi, statü ve saygınlık kaybı ya da rüşvetin maddi tutarı olabilir.

2.3.1.2.Kurumsallaşma Sürecinde Rüşvet Şekilleri

Günümüzde rüşvet oldukça yaygın olmasına rağmen tek tip rüşvetten söz etmek mümkün değildir. Rüşvet oluştuğu şekil, kapsadığı bireyin niteliği ve fiyatı açısından farklılıklar göstermektedir. Tekeli ve Şaylan (1974: 102) rüşvetin kurumsallaşma sürecinde dört farklı rüşvet biçiminden söz etmektedirler:

- Birinci tip rüşvet, gümrük ve trafik kontrolleri gibi çok sayıda çalışanın olduğu bir ortamda şekillenir. Dolayısıyla rüşvete konu olan kararlar esas olarak çok büyük rantları içermediğinden ve ayrıcalık isteyenler arasında herhangi bir rekabet olmadığından rüşvetin fiyatı nispeten düşüktür.

- İkinci tip rüşvet, rüşvetten elde edilecek çıkarın karar vericinin de içinde olduğu bir topluluğa verilmesini içerir. Bu tip rüşvetin en yaygın örneği karar karşılığında yapılan bağışlardır.

- Üçüncü tip rüşvet, yapılacak herhangi bir işten bürokratlara önceden pay verilerek ya da kimi bürokratların kooperatif, şirket gibi çeşitli girişimlere önceden ortak edilerek bu kişilerin ileride rüşveti veren açısından lehte ve uygun kararlar vermesini sağlamaya yönelik unsurları içerir.

- Dördüncü tip rüşvet ise üst düzey ilişkileri kapsar. Yüksek değerdeki kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı ile bölüşümü bu tip rüşvetin konusunu oluşturur. Bu nedenle de rüşvetin fiyatı oldukça fazladır ve genellikle uluslar arası piyasanın gelenekleri çerçevesinde belirlenir.

2.3.1.3. Rüşvet Piyasası ve Rüşvetin Fiyatı

Rüşvet daha önce de belirtildiği gibi bir değiş tokuş sürecidir. Bu nedenle bir kamu işleminin rüşvete konu olması, işleme ekonomik bir değer yüklenmesi anlamına gelir. Nitekim kamu kuruluşları tarafından açılan ihaleler, kişi ya da kuruluşların faaliyetlerde bulunabilmesi için bürokrasiden alması gereken belgeler ya da izinler ve kamu hizmetlerine yönelik talebin arzdan fazla olması kamu görevlilerinin kararlarının ekonomik bir değer kazanmasına yol açar (Berkman, 1983: 29–30).

Rüşvete konu olan işlemde kararları bizatihi rüşveti alan ve veren kişiler vermektedir. Rüşvet veren kişi bir bedel karşılığında faydasını arttırmayı talep etmekte, rüşvet alan kişi ise aldığı riskin karşılığının ödenmesini istemektedir. (Tanzi, 1998: 587). Dolayısıyla rüşveti alan ve veren tarafların edimi rüşvetin arz ve talep cephesidir. Arz ve talep cephelerinin mevcudiyeti ortaya rüşvet piyasasını çıkartır ve ödenen bedel rüşvetin fiyatı haline gelir. Yapılması istenen işlemin niteliği ve girilen risk ise rüşvetin fiyatının belirlenmesinde önemli rol oynar. Böylelikle oluşan rüşvet piyasası toplumsal açıdan gayrimeşru bir nitelik taşır ve dolayısıyla bu piyasada oluşacak olan fiyatlar da gayrimeşru nitelik taşır.

Sonuç olarak piyasa ekonomisi koşulları veri olarak kabul edildiğinde rüşvet her iki tarafında faydasını maksimize etmektedir. Ancak rüşvet, mikro ölçekte bireylere fayda sağlarken makro ölçekte toplumsal bir yarar sağlamamaktadır.

2.3.2. İrtikâp

Memurun zor kullanma veya ikna yoluyla karşı taraftan rüşvet almasına irtikâp denmektedir.⁸

İrtikâp suçu çoğunlukla rüşvetle karıştırılmaktadır, ancak iki suç arasında önemli ayrımlar mevcuttur. Bunlardan birincisi irtikâbın tek taraflı, rüşvetin ise çok taraflı bir suç niteliği taşımasıdır. Bu açıdan rüşvetten farklı olarak irtikâp suçunda yalnızca rüşvet isteyen taraf suçlu konumdadır. Oysa rüşvet eyleminde karşılıklı

⁸ İrtikâp literatürde haraç, aktif yiyicilik ve/veya aktif rüşvet olarak da betimlenmektedir.

irade serbestfisi söz konusu olduğunda hem rüşvet alan hem de rüşvet veren suçlu durumundadır.

İkincisi ise suçların içeriği ile ilgilidir. Zira irtikâp suçu memuriyet görev ve sıfatının, rüşvet suçu ise sadece memuriyet görevinin kötüye kullanılmasını içerir. Başka bir ifadeyle menfaat elde etmek için görevin kötüye kullanılması irtikâp, görevin kötüye kullanılması için menfaat elde etmek ise rüşvet olmaktadır.

2.3.3. Zimmet

Maddi çıkar içeren yolsuzluk türlerinden biri olan zimmet memurun para ya da mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı⁹ yasalara aykırı olarak kişisel yarar sağlamak için harcaması ya da kullanması biçiminde tanımlanmaktadır (Berkman, 1983: 25).

Zimmete konu olan eylem tek bir kişi tarafından gerçekleştirilmektedir. Söz konusu kişi her ne kadar hukuksal açıdan kamu görevlisi olarak tanımlanmasa da, 2003 tarihinde kabul edilen Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne göre *özel sektörde zimmet* suçu da yolsuzluk çeşitleri arasında sayılmaktadır (Özbaran, 2003: 18).

2.3.4. Kayırmacılık

Devletin rolünde zaman içinde meydana gelen değişim, devletin işlevlerinde dolayısıyla kamu hizmetlerinde nitelik ve nicelik açısından oldukça büyük farklılıklar yaratmıştır. Örneğin devletin artan ve karmaşıklaşan fonksiyonu kamu hizmetinin gerçekleştirilebilmesi için ihtiyaç duyulan personelin seçiminde yetenek ve eğitim gibi bir takım kriterler oluşturulmasını zorunlu kılmıştır.

Personel seçiminin bu kriterler yerine yakınlık ilişkileri çerçevesinde yapılması ise kayırmacılık olarak adlandırılmaktadır.

⁹ Para dışında para hükmündeki evrak ve senetler de zimmet suçunun unsurlarıdır.

2.3.4.1.Nepotizm ve Kronizm

Nepotizm (akraba kayırmacılık) bir kimsenin yetenek ve eğitim düzeyi gibi görevin gerektirdiği özellikler dikkate alınmaksızın sadece politikacı, bürokrat ve/veya diğer kamu görevlileri ile olan akrabalık ilişkileri esas alınarak bir devlet görevinde istihdam edilmesini ifade etmektedir.

Bazı yazarlar nepotizm olgusunda kamu görevlisinin bir çıkarı olmadığını ileri sürmekte buna karşın bazı yazarlar da kamu görevlisinin bu suretle manevi kazanç elde ettiğini ifade etmektedirler (Özsemerci, 2002: 29).

Kayırmacılığın bir diğer biçimi ise görevin gerektirdiği nitelikler yerine arkadaşlık, dostluk, hemşerilik gibi ilişkilerin temel alınmasıdır. Aktan (1999:19) kronizmin nitelik itibarıyla nepotizmden farkı olmadığını vurgulamaktadır.

2.3.4.2.Siyasal Kayırmacılık

Siyasal kayırmacılığı işe alım ve terfi süreçlerinde siyasal yakınlık kriterinin esas alınması biçiminde tanımlamak mümkündür. Personel sisteminin gelişimi çerçevesinde siyasal bağlılık çoğu zaman sosyal ve yönetsel uygunluk kadar önemli bir unsur olarak kabul edilmiştir. Örneğin ABD'nin ilk başkanı Washington kamu personelinin seçimi ve atanmasında politik unsurların da önemli olduğunu ifade etmiştir ve kendi politikalarına muhalefet eden kamu görevlilerinin atanmasını politik intihar olarak nitelendirmiştir (Şen, 1995: 79).

İktidara gelmeleri halinde siyasi partilerin yandaşları ya da parti üyelerine kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam olanakları sağlamaları günümüzde de halen birçok ülkede yaygın olarak uygulanmaktadır. Ayrıca seçimi kazanan siyasetçilerin kendi ekipleri ile çalışma isteği seçim dönemlerinin sadece politik kadroların değil bürokrasinin de seçimine dönüşmesine neden olmaktadır (Savaş, 1994: 202).

2.3.4.3.Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal kayırmacılığın başka bir çeşidi olan hizmet kayırmacılığı, iktidarın bir sonraki seçimde yerini koruyabilmek amacıyla bütçe mekanizması aracılığıyla

ihiyaç durumu ve/veya fayda-maliyet analizini göz önünde bulundurmaksızın oylarını maksimize edecek biçimde seçim bölgelerine tahsis etmesini ifade eder. Başka bir ifadeyle hizmet kayırmacılığı siyasal iktidarın çıkarları doğrultusunda kamu kaynaklarının dağılımına etki etmeleridir.

2.3.5. Rant Kollama¹⁰

Rant esasen toprağın geliri olarak tanımlanır ve çaba harcanmaksızın elde edildiği için kazanılmamış geliri ifade eder. Zaman içerisinde rantın kazanılmamış gelir olma özelliği ön plana geçerek zahmetsiz yoldan elde edilen her türlü kazanç rant olarak kabul edilmeye başlanmıştır (Demir, 1997: 282).

Kaynakların hem üretim hem de kişisel yarar sağlamak amacına yönelik olarak kullanılması, ekonomik etkinliğin toplumsal yararlarının bölünmesine ve rant arama olarak tanımlanan sürecin başlamasına neden olur (TBMM, 2003: 2). Bu bağlamda devletin çeşitli uygulamalar aracılığıyla bireylere ve/veya sektörlerle yönelik herhangi bir çıkar avantajı yaratması rant (Boratav, 2000: 141); çıkar ve baskı gruplarının devletin yarattığı rantlardan ekonomik ve sosyal transfer sağlamak başka bir ifadeyle gelir elde etmek amacıyla yaptıkları lobicilik faaliyetleri ve harcamalar ise rant kollama (Aktan, 2002: 73) olarak tanımlanabilir.

Rant kollama faaliyetleri kazanç sağlamasına karşın üretim artışı yaratmadığından ekonomik yapıyı iki açıdan etkiler. Bunlardan birincisi rant kollama faaliyetleri sonucunda güçlenen rantiyeye kesiminin politik karar alma sürecini kendi lehine çevirmesi, ikincisi ise kaynakların çıkar gruplarına transfer edilmesidir (Karatepe, 1994: 84).

Devlet tarafından bazı faaliyetler üzerine konulan kısıtlamalar çerçevesinde rant kollama monopol kollama, tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, teşvik kollama ve sosyal yardım kollama gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilmektedir (Aktan, 2002: 75–76).

¹⁰ Rant kollama faaliyetleri kimi iktisatçılar tarafından *Doğrudan Verimli Olmayan Kar Faaliyetleri* olarak isimlendirilmektedir.

2.3.6. Diğer

Şüphesiz yolsuzluğun kapsamı ve çeşitleri daha da genişletilebilir. Zira yolsuzluk emanet edilmiş yetkinin kötüye kullanılması olduğuna göre bir taksi şoförünün alması gereken fiyattan daha fazlasını istemesi (Tanzi, 1998: 564) ya da zorunlu bağışlar (Adaman vd., 2001: 14) da yolsuzluk kapsamına sokulabilir. Bunlara ek olarak dolandırıcılık, kara para aklama faaliyetleri, karaborsa (Jain, 2001: 73), bilgi sızdırma, oy ticareti, lobicilik, görevi suiistimal ve nüfuz istismarı da farklı yolsuzluk çeşitleri olarak ifade edilebilir. Ayrıca özellikle son zamanlarda hazine kaynaklarına zarar vermesinden ötürü vergi kaçakçılığını da yolsuzluk kapsamında değerlendirme eğilimi yaygınlaşmaktadır (Şener, 2001: 17).

2.4. Ölçülmesi

Bir ülkedeki yolsuzluk olgusunun gelişimini ve seyrini incelemek, ülkeler arasında karşılaştırmalar yapabilmek ya da yolsuzluğun neden ve sonuçlarını analiz edebilmek için öncelikle yolsuzluğun ölçülmesi gerekmektedir. Ancak yolsuzluğun kavramsal olarak belirsizliği ve yolsuzluk olarak neyin ölçülmesi gerektiğinin yeterince açık olmaması (Tanzi, 1998: 576), başka bir ifadeyle yolsuzlukların çeşitli ortaya çıkış biçimlerinin olması konuya ilişkin ölçümlerin yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle yolsuzluğun ölçülmesi yaklaşık ölçütlerle sağlanmaktadır (Bayar, 2007: 4).

Yolsuzlukların ölçülmesine yönelik en önemli sorun çıkar elde eden kesimlerin bu konuda bilgi vermek istememesidir. Bunun iki nedeni vardır: birincisi yolsuzluğun toplumsal değerlere ve ahlaka aykırı bir davranış olması bu konuda bireylerin sessiz kalmasına neden olmaktadır. İkincisi ise yolsuzluk aynı zamanda yasal açıdan suç teşkil eden bir eylemi kapsadığı ve dolayısıyla cezai yaptırıma tabi olduğu için taraflar bu konuda bilgi vermekten kaçınmaktadır. Bu açıdan mahkemelerde görülen yolsuzluk davaları ve/veya hüküm giyenlerin sayısı ülkedeki yolsuzluğun boyutları hakkında genel bir fikir verebilir. Ancak dava sayısı üzerinden yapılacak bir ölçüm yine de yetersiz olacaktır (Aktan, 2002: 115). Zira yargı kararlarına dayanarak elde edilecek sayısal verilerle yolsuzluğun azaldığı ya da

arttığı yönünde bir sonuca ulaşmak gerçekçi bir yaklaşım olmaz, örneğin bir ülkede yolsuzluk olaylarının artarak ortaya çıkmasının altında yatan neden yolsuzluğa karşı alınmış önlemlerin etkinliği olabilir (Berkman, 1983: 6).

Yolsuzluğun boyutları hakkında medyada yer alan ilgili haberlerden de fikir edinmek olasıdır. Çünkü halk çoğu zaman yolsuzluk örneklerini basına yansıdığı kadar görmektedir. Ancak kuşkusuz medyaya yansıyan haberler de gerçekçi bir ölçüm sağlayamaz. Zira medyadaki yolsuzlukla ilgili haberlerin sıklığı olgunun yaygınlığını göstermekle birlikte medyada yer alan yolsuzluk örnekleri çoğunlukla üst düzey yöneticilere yönelik ve/veya büyük meblağlardaki örnekleri kapsamaktadır (Berkman, 1983: 7).

Bir ülke ya da kuruma ilişkin yolsuzluk olaylarının yaygınlığını tespit etmenin bir diğer yolu ise anket yapmaktır (Tanzi, 1998: 577). Keza gerek ülkeler arası karşılaştırmalarda gerekse ampirik araştırmalarda çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan anket çalışmalarının sonuçlarına dayanarak oluşturulan yolsuzluk endeksleri¹¹ kullanılmaktadır. Bu bağlamda Uluslar Arası Saydamlık Örgütü (TI) tarafından yayınlanan Algılanan Yolsuzluk Endeksi ve Politik Risk Hizmetleri (PRS) tarafından yayınlanan Ülkeler Arası Risk Rehberi Endeksi ampirik çalışmalarda en çok tercih edilen endekslerdir. Uluslar Arası Saydamlık Örgütü (TI) ve Politik Risk Hizmetleri Grubu'na (PRS) ek olarak, Dünya Bankası, Ekonomik İstihbarat Birimi (Economic Intelligence Unit), Politik ve Ekonomik Risk Danışmanlığı (Political and Economic Risk Consultancy), Yönetim Gelişimi Enstitüsü (Institute for Management Development), Price Waterhouse Coopers, Dünya Ekonomik Forumu (World Economic Forum), Özgürlükler Evi (Freedom House) gibi kuruluşlar da kamuoyunun, uzmanların ve işadamlarının yolsuzluk algılamalarına¹² dayanan ölçümler yapmaktadır.

Ayrıca bu araştırmaların yanı sıra son yıllarda pek çok ekonomist tarafından yolsuzluğun ölçümüne ilişkin akademik çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalara örnek olarak Hall ve Yogo, Kaufmann, Kraay ve Ziodo-Laboton, Ades ve Di Tella, Helpman, Jones, Kaufmann ve Schankerman, Neumann gibi bazı ekonomistler

¹¹ Anket sonuçlarından derlenen endeksler farklı yöntem ve örneklemelere dayanmakta ise de sonuçları birbirine oldukça yakındır (Treisman, 2000: 411).

¹² Yolsuzluğa ilişkin yapılan endeksler farklı anketler ve hesaplamalara göre yapılmaktadır, ancak bu endeksler arasında yüksek bir korelasyon söz konusudur.

tarafından hazırlanan algıya veya deneyime dayalı yolsuzluk göstergeleri verilebilir (Bayar, 2007: 5).

2.4.1. Küresel Yolsuzluk Raporu

Küresel bir hal alan yolsuzluğun araştırılması ve ölçülmesi amacıyla 1993 yılında kurulan sivil toplum kuruluşu Uluslar Arası Saydamlık Örgütü 2001 yılından bu yana her yıl uluslar arası uzmanlar, sivil toplum kuruluşları ve ülke temsilcilerinin katılımı ile küresel yolsuzluk konusunda oldukça geniş kapsamlı bir rapor hazırlamaktadır. Örgütün ülke temsilcisi¹³ veya bağımsız faaliyet gösteren kamuoyu araştırma şirketlerinin¹⁴ yaptığı anketlerin değerlendirilmesiyle oluşturulan raporlarda bölgesel ve ülke çapında gerçekleşen yolsuzluk olaylarının detayları, bunların toplum üzerindeki etkileri ve ortaya çıkan sonuçları yer almaktadır (Özbaran, 2003: 27). Ayrıca raporun üçte birlik bölümü her yıl farklı bir sektörün özel yolsuzluk sorunlarına ayrılmaktadır.¹⁵

2.4.2. Yolsuzluk Algılama Endeksi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından hazırlanan ve 1995 yılından buna her yıl düzenli olarak yayınlanan Yolsuzluk Algılama Endeksi yolsuzluğu ölçmeye yönelik yapılan en önemli ve en bilinen araştırmalardan biridir. Tüm dünyadan çeşitli kurumlar¹⁶ tarafından toplanan ve yerli ve yabancı iş adamları ile yapılan anketler sonucu oluşturulan bu endeks mevcut yolsuzluk düzeylerini göstermekten ziyade algılanan yolsuzluk derecesini ifade etmektedir.

Endeksin sonuçları her ülke için en az dört farklı anketten elde edilen verilere dayanmaktadır. Birden fazla anket yapılmasının nedeni ise sonuçlardaki varyans farklılıklarının giderilmesidir (Aktan, 2002: 115). Uluslararası Şeffaflık

¹³ Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün Türkiye'deki temsilcisi Toplumsal Saydamlık Hareketi Derneği'dir.

¹⁴ Türkiye'de bu çalışmaları, Uluslararası Şeffaflık Kurumu için yerine getiren kamuoyu araştırma şirketi TNS Piar Kamuoyu Araştırma Şirketidir (<http://www.isref.org/index.php?pid=43&page=view&id=820>)

¹⁵ Örneğin 2005 yılı raporu inşaat sektörü, 2006 yılı raporu sağlık sektörü, 2007 yılı raporu ise adalet sisteminin sorunlarını irdelemektedir.

¹⁶ Bu kurumlar ve yaptıkları anketler kendi uzmanlık alanlarında en sağlıklı veri sağlayan kaynaklar olarak nitelendirilmektedir. Bu kurumlar: Freedom House, Gallup International, The Economist Intelligence Unit, Political and Economic Risk Consultancy, Political Risk Service, The Wall Street Journal – Central European Economic Review, World Bank – University of Basel, World Economic Forum, Institute of Management Development, International Working Group.

Örgütü'nün yolsuzluk algılama endeksi ülkeleri 0'dan 10'a kadar bir ölçek üzerinde değerlendirmektedir. On, yolsuzluğun olmadığı bir ülkeyi; sıfır, çoğu işlem ya da ilişkinin yolsuzluklara konu olduğu bir ülkeyi göstermektedir.

Bu derecelendirme ülkeler arası karşılaştırma yapmaya olanak vermektedir. Ayrıca endeks ülkelerin zaman içerisindeki yolsuzluk trendini de ortaya koymaktadır. Endekse dâhil olan ülke sayısı 1995 yılında sadece 39 iken 2006 yılında bu sayı 163'e çıkmıştır.

2.4.3. Küresel Yolsuzluk Barometresi

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından halkın algılamalarına ve görüşlerine dayanarak hazırlanan bir diğer yolsuzluk ölçütü Küresel Yolsuzluk Barometresi'dir. 2003 yılından bu yana yayınlanan Küresel Yolsuzluk Barometresi'nde örneklem ulusal ve küresel nüfus ağırlandırılarak oluşturulmaktadır.

Küresel Yolsuzluk Barometresi halkların ülkelere ilişkin yolsuzluk şikâyetlerini yansıttasının yanı sıra aynı zamanda ülkelerdeki yolsuzlukla mücadelenin etkilerini de kapsayan bir nitelik taşımaktadır. Son olarak raporda halkların ülkelerinde yolsuzluklara ilişkin gelecekteki beklentilerine yer verilmektedir.

2.4.4. Rüşvet Verenler Endeksi

Uluslararası Saydamlık Örgütü her yıl yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi ve Küresel Yolsuzluk Barometresi'nin dışında belli aralıklarla da ihracatçı ülke işadamlarının yabancı pazar ülkelerdeki işlerini sürdürmek için ne ölçüde rüşvetten yararlandıklarını gösteren Rüşvet Verenler Endeksi yayınlamaktadır. Endeks rüşvetin hangi ülkelerde ve ne derecede yaygın olduğunu ortaya koyması açısından önem taşımaktadır. Endekste her ülke 0 ile 10 arasında değerlerle derecelendirilmektedir. Ülkenin aldığı değer 10'a doğru yaklaştıkça ülkede rüşvet alma eğiliminin azaldığını, 0'a yaklaştıkça ise rüşvet alma eğiliminin arttığını göstermektedir.

Endeks 2002 yılında sadece 16 ülkeyi kapsarken 2006 yılında 30 ülkeyi kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

2.4.5. Uluslar Arası Risk Rehberi

Uluslar Arası Risk Rehberi (ICRG) akademik araştırmacılar, iş dünyasına veya hükümetlere danışmanlık yapan kişiler, bankacılar ve ticaret temsilcileri arasından seçilen ülke uzmanları tarafından derlenen ülke verilerinin Politik Risk Hizmetleri¹⁷ yöneticileri tarafından sentezlenerek sayısal risk değerlendirmeleri haline getirilmesiyle oluşturulmaktadır. Endeks 140 ülke için aylık ve 21 ülke içinde yıllık veri sağlamaktadır.

Risk bileşenleri ekonomik, politik ve finansal olmak üzere üç kategoriye ayrılmıştır. Politik risk grubunda on iki¹⁸, finansal risk¹⁹ ve ekonomik risk²⁰ grubunda beşer alt bileşen vardır. Her bileşen bir maksimum²¹ bir de minimum sayısal değer içermekte ve bu sayısal değerler ülkeler arasında karşılaştırma yapmaya olanak sağlamaktadır.

Yolsuzluk politik risk grubunda kabul edilmekte ve maksimum değer olarak 6 almaktadır. Derecelendirmesi 6 ve 6'ya yakın olan ülkelerde yolsuzluklar çok düşük oranda risk, sıfır ve sıfıra yakın olan ülkeler yüksek risk taşımaktadırlar.

2.5. Yolsuzluk ve Etik²²

Özellikle son yıllarda meydana gelen yolsuzluk olaylarındaki nicel değişim etikle ilgili tartışmalarının da artmasına neden olmuştur. Zira etik bireysel ve toplumsal ilişkilerin temelinde var olan değerlerin, kuralların ve doğru ya da yanlış,

¹⁷ Politik Risk Hizmetleri Grubu uluslar arası yatırımlarda karşılaşılabilecek riskler konusunda hizmet veren özel bir kuruluştur.

¹⁸ Politik Risk Grubu siyasi istikrar, işsizlik ve yoksulluk gibi sosyo-ekonomik göstergeler, yatırım profili, iç ve dış savaş, yolsuzluk, politikada askerin rolü, devlet tarafından örgütlenmiş dini bir kurumun varlığı, hukuk ve düzen geleneği, etnik ve ulusal gerilim, demokratikleşme ve bürokratik kaliteden oluşur.

¹⁹ Finansal Risk Grubu yabancı borç/GSMH oranı (%), mal ve hizmet ihracatlarının yabancı borçları karşılama oranı (%), cari açık/mal ve hizmetlerin ihracatları (%), aylık ithalat garanti olarak net uluslar arası likidite ve döviz kuru istikrarından oluşur.

²⁰ Ekonomik Risk Grubu kişi başına düşen reel GSMH, reel ekonomik büyüme hızı, yıllık enflasyon oranı, bütçe dengesi/GSMH oranı (%) ve cari açık/GSMH (%) oranından oluşur.

²¹ Bir bileşenin maksimum değeri önceden belirlenmiş durumdadır.

²² Etik ve etik ilkeleri başlı başına bir çalışma konusudur ve bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu nedenle burada etiğin yolsuzlukla olan ilişkisine kısaca değinmekle yetinilecektir.

iyi ya da kötü gibi kavramların araştırılmasını²³ içerir ve bu nedenle yolsuzlukla doğrudan ilintilidir. Nitekim yolsuzluk etik yoksunluğu olarak da nitelendirilmektedir (Kılavuz, 2003: 19,172).

Etik ve yolsuzluk arasındaki ilişki bireysel etik, kamu yönetiminde etik, meslek etiği gibi farklı başlıklar altında incelenebilir. Söz konusu ilişki bireysel etikte içsel denetim (TÜSİAD, 2005a: 19), kamu yönetiminde karar alma gücünün keyfi olarak kullanımında bir kontrol mekanizması (Emil, 2004) ve meslek etiğinde mesleğin icrası sırasında işlenen kusurların meslek camiasında tepki yaratması²⁴ (Aydın, 2005: 11) açısından yolsuzlukla mücadelede önemli yer tutar.

Yolsuzluk türlerinin büyük bir kısmı cezai yaptırıma tabidir ancak hukuki yaklaşımlar genellikle yolsuzlukla mücadelede tek başına yeterli olmamaktadır. Bu bağlamda etik bilincinin yerleştirilmesi ve etik davranış ilkelerinin benimsenmesi yolsuzlukla mücadele açısından hukuki süreci tamamlayan bir işlev görmektedir. Bu nedenle günümüzde etik ilkeler etik davranış kodlarına dönüştürülmekte ve etik ilkeleri bu kodlar aracılığıyla toplumsal, mesleki ve/veya kurumsal açıdan etkin kılınmaya çalışılmaktadır.

Etik davranış kodları esas olarak bireylerin ve kurumların temel olarak kabul ettiği davranış ilkeleri dizisidir (Midillili, 2003), dolayısıyla her ülkenin kendine özgü kültürü ve sosyo-ekonomik yapısına göre şekillenir. Bu yaklaşım aynı zamanda uluslar arası normların dışında her ülkenin kendine ait bir yolsuzlukla mücadele programı olması gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Ancak kuşkusuz bütün ülkeler açısından geçerli olan kimi etik standartları da mevcuttur. Bu ilkeler hesap verilebilirlik, saydamlık, tarafsızlık, hukukilik, bütünlük, dürüstlük, eşitlik, liderlik, sadakat, liyakat ve profesyonellik, nesnellik, nezaket ve saygı, saygınlık ve güven olarak sıralanabilir (TÜSİAD, 2005a: 86–88).

2.6. Literatür Taraması: Yolsuzlukla İlgili Yapılmış Çalışmalar ve Bulguları

Yaklaşık son çeyrek asırda yolsuzluk olaylarında meydana gelen nicel değişim yolsuzluk sorununa yönelik ilgiyi artırmış ve bu sorunun iktisatçılar,

²³ Bu açıdan etik tarihi oldukça eski tarihlere kadar gider. Ancak modern anlamda etiğin gündeme gelişi 1970'li yıllardır (Öktem ve Ömürgönülşen, 2005: 231)

²⁴ Bu açıdan mesleklerin olduğu gibi kurumların da kendilerine özgü etik kodları bulunmaktadır.

hukukçular, siyaset bilimciler ya da kimi sivil toplum örgütleri tarafından yapılan çeşitli çalışmalarda farklı boyutlarıyla ele alınmasına neden olmuştur. Dolayısıyla yolsuzluk olgusunun oldukça geniş bir literatüre sahip olduğu ifade edilebilir.

Yolsuzluğun tarihsel gelişim sürecinde geçirdiği farklılaşmalar yolsuzluğu ele alan çalışmaların teorik çerçevelerinin ve izledikleri yöntemlerin de değişmesine neden olmuştur. Örneğin siyaset bilimciler yolsuzluk olgusunu önceleri az gelişmiş ülkelerdeki sosyo-politik yapı ile ilişkilendirmiş ve yolsuzluğu az gelişmiş ülkelere yönelik kuramsal çözümlerle açıklamaya çalışmıştır; ancak 1970'li yıllarda ABD'de patlak veren Watergate²⁵ skandalı yolsuzlukların sadece az gelişmiş ülkelerin koşulları ile temellendirilemeyeceğini ortaya koymuştur (Şaylan, 1995: 7).

Benzer biçimde Leff (1964), Huntington (1968), Lui (1985), Beck ve Maher (1986) ile Lien (1986) gibi yazarlar tarafından geliştirilen yolsuzluğun ekonomik büyümeyi olumlu etkileyeceği tezi²⁶ zaman içerisinde terk edilmiştir. Leff ve Huntington'a göre yolsuzluk iki mekanizma aracılığıyla ekonomik büyümeyi besler²⁷ (Mauro, 1995: 682): rüşvet gibi -Huntington'un ifadesiyle hızlandıran para-yolsuzluk örnekleri bürokratik engelleri ortadan kaldırarak yatırımları arttıracaktır. Ayrıca rüşvet kamu görevlilerinin daha çok çalışmalarına neden olacaktır. Dolayısıyla yolsuzluk mekanizmayı yağlamakta ve bu sayede çarkları döndürmektedir (Tanzi, 1998: 578). Buna karşılık Rose- Ackerman 1978 yılında yolsuzluğun ekonomik alanda istenilir bir şey olmadığına dikkat çekmiş (Mauro, 1995: 682), Shleifer ve Vishny (1993) ise çalışmalarında yolsuzluğun ekonomik büyümeyi yavaşlatacağı sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca Mauro (1995) Business International tarafından yayınlanan 70 ülkeyi ve 1980-1983 yıllarını kapsayan yolsuzluk endeksini kullanarak Leff ve Huntington'un tezlerini ampirik olarak test etmiş ve yolsuzlukların yatırımlar aracılığıyla ekonomik büyümeyi yavaşlattığı sonucuna ulaşmıştır. Bu bağlamda Rose- Ackerman (1976,1978), Shleifer ve Vishny (1993,1996) tarafından yapılan teorik çalışmalar ve Mauro (1995) tarafından yapılan

²⁵ Watergate Skandalı ABD Başkanı Nixon'un muhalefet partisinin merkezine dinleme cihazı yerleştirdiğinin ortaya çıkması ile patlak vermiştir ve Nixon'un istifası ile sonuçlanmıştır.

²⁶ Güneydoğu Asya'da kimi ülkeler 1997 Krizi'ne kadar yolsuzluğun büyümeyi desteklediği tezini benimsemiştir. Zira Endonezya, Tayland ve diğer bazı ülkelerin yolsuzluk sayesinde yüksek bir büyüme hızı yakaladıkları sık sık ifade edilmiş, hatta Endonezya için yolsuzluğun azaltılmasının değil aksine kurumsallaştırılmasının ekonomiye daha az zarar vereceği iddia edilmiştir (Tanzi, 1998: 578).

²⁷ Anılan tez ampirik verilere dayanmamaktadır.

ampirik çalışma²⁸ hem yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerinde tehdit yarattığını ortaya koymuş, hem de bu konuda daha sonra yapılan diğer çalışmalara öncülük etmiştir (Wei, 1997: 1).

Yolsuzluğun analiz edilebilmesi için gerekli ekonomik özgürlük, sivil özgürlükler, bürokratik zorluklar, yasal çerçeve, yönetsel etkinlik, serbestleşme ve ekonomik reform, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, ekonomik rantların değeri gibi pek sosyal, ekonomik ve siyasi değişkenin nesnel ve bilimsel değerlere uygun bir biçimde elde edilmesi kolay olmamaktadır, bu ise yolsuzluk üzerine ampirik çalışma yapmayı zorlaştırmaktadır (Bayar, 2007: 5). Yine de yolsuzluk olgusuna yönelik ampirik literatürün gerek çeşitli bağımsız kuruluşlar tarafından yolsuzluk endekslerinin oluşturulması ve yayınlanmaya başlaması²⁹, gerekse de son yıllarda yolsuzluk olgusuna artan ilgi nedeniyle 1990'lı yılların ortalarından itibaren hızla büyüdüğü söylenebilir. Buna rağmen yolsuzluğun ekonomik analizinin yapıldığı çalışmaların sayısının oldukça az olduğu görülmektedir. Nitekim 2001 tarihli Küresel Yolsuzluk Raporu, 1990–2000 yılları arasında yolsuzlukla ilgili olarak yapılan çalışmaların yaklaşık üçte birinin (%74) siyaset ve kamu yönetimi bilimleri ile ilişkili olduğunu, yolsuzluğu iktisadi açıdan ele alan çalışmaların ise tüm çalışmaların yalnızca %4'ünü oluşturduğunu ortaya koymaktadır (TI, 2001 Küresel Yolsuzluk Raporu: 229).

Yolsuzluğun ekonomik açıdan incelendiği araştırmaları iki temel grupta incelemek mümkündür: yolsuzluğun nedenlerinin ele alındığı araştırmalar ve sonuçlarını analiz eden araştırmalar.³⁰

2.6.1. Yolsuzluğun Nedenleri Üzerine Yapılmış Olan Çalışmalar

Yolsuzluğun nedenleri üzerine en kapsamlı çalışmalardan biri Treisman (2000) tarafından yapılmıştır (Bayar, 2007: 7). Treisman yolsuzluk teorisinden yola çıkarak 14 adet hipotez geliştirmiş³¹ ve bu hipotezleri çeşitli yolsuzluk endeksleri ile

²⁸ Mauro'nun (1995) çalışması uluslar arası alanda yapılan ilk ampirik çalışma olarak kabul edilmektedir.

²⁹ Transparency International tarafından yayınlanan Algılanan Yolsuzluk Endeksi ve Politik Risk Hizmetleri tarafından yayınlanan ICRG endeksi ampirik çalışmalarda en sık kullanılan endekslerdir.

³⁰ Yolsuzluğun nedenlerini ya da sonuçlarını inceleyen tüm çalışmaları açıklamak bu tezin kapsamını aştığından burada yalnızca temel çalışmalara yer verilmiştir.

³¹ Ayrıntılı bilgi için bkz: Treisman, 2000

test etmiştir. Çalışmada kullanılan endekslerden Transparency International Endeksi için Ağırlıklandırılmış En Küçük Kareler ve Business International Endeksi için ise Sıradan En Küçük Kareler yöntemi uygulanmıştır. Her iki veri setinin kullanılması ile oluşturulan regresyonlardan elde edilen sonuç kurumsal hukuk devleti geleneğine ve/veya bu gelenek geçmişine sahip ülkelerde³² yolsuzluğun düşük seviyelerde gerçekleştiğini³³; aynı şekilde 45 yıl kesintisiz demokrasiye sahip olan ülkelerde, basın özgür ve sivil toplum kuruluşlarının etkin olduğu toplumlarda, gelişmiş ve dışa açık ülkelerde yolsuzlukların daha az görüldüğünü; yetki bölünmesi nedeniyle federal devletlerde ve doğal kaynak ihracatının yoğun olduğu ülkelerde ise yolsuzluğa daha sık rastlandığını tespit etmiştir. Treisman ayrıca çalışmasında kamuda çalışan personelin ücret düzeyi ile yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişki olmadığı sonucuna ulaşmıştır (Treisman, 2000: 428–436).

Ücret düzeyi ile yolsuzluk arasındaki nedenselliği analiz eden bir diğer çalışma Rijckeghem ve Weder (1997) tarafından yapılmıştır. Çalışmanın bulgusu ücret düzeyi ile yolsuzluk arasında anlamlı bir ilişki olduğu yönündedir. Rijckeghem ve Weder'e (1997) göre ücret düzeyinin artması yolsuzluk üzerinde kuvvetli bir etki yaratmakta ancak yolsuzluğun minimize edilmesi için tek başına yeterli olmamaktadır. Ayrıca iki değişken arasındaki ilişki uzun vadedir, başka bir ifadeyle ücret politikaları yolsuzluğu siyasi ve sosyal nedenlerden ötürü gecikmeli olarak etkilemektedir. Dolayısıyla çalışma kısa vadede yüksek ücretlerin daha az yolsuzluk yaratmadığını ortaya koymaktadır (Rijckeghem ve Weder, 1997: 6–34).

2.6.2. Yolsuzluğun Sonuçları Üzerine Yapılmış Olan Çalışmalar

Yolsuzluğun sonuçları üzerine yapılan çalışmalar genellikle yolsuzluk ve ekonomik büyüme ilişkisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çalışmaların bulguları ise yolsuzluğun ekonomik büyümeyi birkaç farklı yoldan yavaşlattığı yönündedir. Örneğin yolsuzluk, yatırımlar üzerinde caydırıcı etki yaparak ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir. Yolsuzlukla yatırım arasındaki ilişkinin analiz edildiği

³² Treisman çalışmasında kurumsal hukuk devleti geleneğini İngiltere ve İngiliz sömürgelerinden hareketle test etmiştir.

³³ Tanzi (1998: 562) de geleneksel olarak iyi işleyen ve güvenilir bir bürokrasiye sahip ülkelerde devletin rolünün genişlemesinin -örneğin yeni bürokratik düzenlemelerin ya da yüksek harcamaların- kamu görevlileri üzerinde kısa dönemde daha sınırlı etki yaratacağını ifade etmektedir.

çalışmalara Mauro (1995), Gould ve Amaro Reyes (1983), Birleşmiş Milletler (1989), Klitgaard (1991), Hines (1995), Wei (1997), Tanzi ve Davoodi'nin çalışmaları örnek verilebilir (Bayar, 2007 :3).

Mauro'nun analizi esas olarak büyüme yatırım bir fonksiyonu olarak kabul eden bir üretim fonksiyonunu temel almaktadır (Tanzi, 1998: 585). Mauro çalışmasında 70 ülkenin 1980–1983 yılları arasındaki verilerinden yola çıkarak yolsuzluğun ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini, Sıradan En Küçük Kareler ve İki Aşamalı En Küçük Kareler Yöntemi kullanarak test etmiş ve yatırım oranı ile yolsuzluk arasında negatif bir ilişki bulmuştur. Bu tahminlerde bağımlı değişken Yatırım/GSYİH ve bağımsız değişken bürokratik etkinlik indeksi alındığında, bürokratik etkinlikteki bir standart sapma artışının, yatırım oranında GSYİH'nın yüzde 4.75'i kadar bir artışa yol açtığı bulgusu elde edilmiştir. Sonuç olarak, politik durağanlık indeksi ve bürokratik etkinlik indeksinin yatırım oranı ile pozitif ilişkili olduğu, yolsuzluk ve bürokratik etkinsizlik indeksinin yatırım oranı ile negatif ilişkili olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Başka bir ifadeyle yolsuzluk yatırımlar aracılığıyla ekonomik büyümeyi yavaşlatmaktadır. Zira bürokratik düzenlemeler ve bürokrasinin etkinlik düzeyi özel yatırımlar üzerinde negatif etki yaratacak ve yatırımlar düşecek, bu ise ekonomik büyüme hızını daraltacaktır. Bu bağlamda yolsuzluk ve yatırım arasındaki ters yönlü ilişki ekonomik ve istatistikî açıdan anlamlıdır, örneğin Bangladeş bürokrasisinin etkinlik derecesi Uruguay düzeyine çıkartıldığında yatırım oranı %5'ten fazla büyüme hızı ise %0,5 oranında artacaktır (Mauro, 1995: 705).

Wei (1997) 14 kaynak ve 45 ev sahibi ülkenin 1990–1991 yılları arasındaki verilerinden hareketle yolsuzluk ile doğrudan yabancı yatırımlar arasındaki ilişkiyi maksimum olabilirlik yöntemi ile araştırmıştır. Çalışmanın sonucuna göre ev sahibi ülkedeki yolsuzlukların artması doğrudan yabancı yatırımların azalmasına neden olmaktadır (Wei, 1997: 14). Çalışmanın bir diğer bulgusuna göre yolsuzluğun artması ve öngörülemez niteliği, işletmeler için konan vergi oranlarının yükseltilmesiyle eşdeğerdir (Tanzi, 1998: 586). Başka bir ifadeyle ev sahibi ülkedeki yolsuzlukların artması çok uluslu şirketlerin ev sahibi ülkede vergi yüklerinin artmasıyla benzer etkilere yol açmaktadır, örneğin Singapur'un yolsuzluk düzeyinin Meksika'daki yolsuzluk düzeyine ulaşması ile Singapur'da doğrudan yabancı

yatırımlara uygulanacak yaklaşık %20’lik bir vergi artışı aynı etkiyi yaratacaktır (Wei, 1997: 1).

Gupta, Davoodi ve Terme 38 ülke ve 1980–1997 yılları arasındaki verilerini kullanarak yaptıkları çalışmada artan yolsuzlukların ekonomik büyümeyi yavaşlattığı, sosyal harcamaların düzeyini düşürdüğü ve bu suretle gelir dağılımındaki eşitsizlikleri³⁴ arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Çalışmanın bulgusuna göre yolsuzluk endeksinde³⁵ 2.52 oranında bir bozulma Gini Katsayısında 4.4 oranında bir artışa neden olmaktadır. Çalışmada ayrıca yolsuzluk ve gelir dağılımı arasındaki nedensellik bağı da test edilmiş ve nedensellik bağının yolsuzluktan gelir dağılımı eşitsizliklerine doğru olduğu ortaya konmuştur. Çalışmanın bir diğer önemli bulgusu yolsuzluk endeksinde ortaya çıkacak bir birimlik bir artışın GSYİH’da 0.53 birimlik bir azalmaya neden olduğudur (Gupta vd., 1998: 4–28).

Ayrıca Ades ve Di Tela (1997) yaptıkları çalışmada yolsuzluğun yatırımlara ilişkin sanayi politikalarını da hedeflerinden saptırdığını, Tanzi ve Davoodi (1997) ise yolsuzlukların kamu yatırımlarının verimliliğini düşürerek ülkenin altyapısını zayıflattığını ve ayrıca vergi gelirlerinin azalmasına neden olarak hükümetin gerekli kamu harcaması yapma gücünü zayıflattığını ortaya koymuşlardır (Tanzi, 1998: 586).

2.6.3. Türkiye’de Yolsuzluğun Ölçülmesine İlişkin Çalışmalar

Türkiye’deki yolsuzluklar üzerine yapılan en kapsamlı anket çalışması “İyi Yönetişim ve Yolsuzlukla Mücadele Teknik Yardımı” programı çerçevesinde Dünya Bankası’nın katkılarıyla (Bayar, 2007: 11) Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) tarafından biri hanehalkına diğeri iş dünyasına yönelik olarak yapılan çalışmalardır.

▪ Birinci anket “Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler” adını taşımaktadır. Bu ankette yolsuzluk sorunu Türkiye’de belediye sınırları içinde yaşayan 18 yaş ve üzeri nüfusu temsil eden 3021 kişiyle yüz yüze görüşmeler yoluyla irdelenmiştir. Anketin amacı yolsuzlukla ilgili

³⁴ Gelir dağılımı eşitsizlikleri ve yolsuzluk arasındaki ilişki bağımlı değişken olarak Gini katsayısının kullanılmasıyla test edilmiştir.

³⁵ Yolsuzluk Endeksi 0 ile 10 arasında değer almaktadır.

algı ve tutumlar ile doğrudan ilişki ve deneyimlerin sorgulanması ve yolsuzlukla mücadelede nasıl bir yol izlenmesi gerektiği konusunda hane halkı gözünden reform önerilerinin araştırılmasıdır³⁶ (Adaman vd., 2001: 9).

▪ İkinci anket ise “İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler” adı ile yayınlanmıştır. Anket kapsamında özel sektörün merkezi devlet ve yerel yönetim bürokrasileriyle olan ilişkileri çerçevesinde ortaya çıkan yolsuzlukların tespit edilmesi, firmaların yolsuzluk konusuna bakış açılarının belirlenmesi ve deneyimlerinin yansıtılması amaçlanmıştır. Bunun için 12 ilde 1200 firmayla yüz yüze görüşülmesinin yanı sıra ayrıca 30 üst düzey yönetici ve iş sahibiyle anket dışı görüşmeler yapılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre gümrükler, trafik polisleri, tapu daireleri, belediyeler ve polis teşkilatı rüşvet ve yolsuzluğun en yaygın olduğu kurumlardır. Ankete katılanların %46’sı son 2 yıl içerisinde en az bir kamu kuruluşuna rüşvet verdiklerini, %77’si son iki yılda devletçe el konulan bankaların içine düştüğü durumun nedeni banka sahiplerinin/ yöneticilerinin kaynakları kuraldışı kullanmaları olduğunu, %89’u iş dünyasında genel olarak sorunları çözmek için bürokrasiden bir destek bulmak gerektiğini, %82’si yolsuzlukların yabancı sermaye yatırımlarının düşük olmasına neden olduğunu, %13’ü bütün ihalelerde kural dışı ödeme yapıldığına inandıklarını, %75’i belediyelerin ve %79’u merkezi yönetimin kamu ihalelerinde şirketlere eşit davranmadığını, %52’si kamu bankalarındaki kredi taleplerinde kayırmanın söz konusu olduğunu, %85’i belediyelerde ve %83’ü kamu sektöründe işe alımlarda kayırmacılık olduğunu ifade etmişlerdir. Ayrıca çalışmada rüşvet ve yolsuzluğun Türkiye’de çözülmesi gereken en önemli ikinci sorun olarak algılandığını vurgulanmaktadır (Adaman vd., 2003:9–100).

Türkiye’de yolsuzluk olgusuna yönelik bir diğer anket çalışması İTO’nun katkılarıyla İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyeleri tarafından yapılmıştır. “Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri Etkileri ve Çözüm Önerileri” ismini taşıyan anket çalışması İstanbul’da yaşayan 597 kişiyi kapsamaktadır. Ankete katılanların %40.5’i yolsuzluğu hırsızlık olarak algıarken, %38.2’si haksız kazanç ve rant, %6’sı rüşvet, %3.9’u adam kayırma, %4’ü siyasi

³⁶ Bu çalışmanın sonuçlarına Türkiye’de Yolsuzluk Ekonomisi bölümünde yer verildiğinden burada tekrar edilmeyecektir.

popülizm olarak tanımlamakta ve yolsuzluğun nedeni olarak %36.7'si kısa yoldan zengin olma isteği, %25.1'i çok para kazanma hırsı, % 25.1'i karakter bozukluğunu görmektedir (Korkmaz vd., 2001: 89–103).

İstanbul Barosu'na kayıtlı avukatlara uygulanan ve adli yargıda yolsuzluk ile neden ve sonuçlarının araştırıldığı ankette avukatların %94.7'si adli yargıda yolsuzluk olduğunu ve %58.9'u yolsuzluğun adli sistemin temel sorunlarından biri olduğunu ifade etmektedir. Avukatların %56.4'üne göre adli yargıda en sık rastlanan yolsuzluk türü rüşvettir. Avukatlara göre yargıdaki yolsuzluklar en çok adalete ayrılan bütçenin yetersizliği, yolsuzluğun kamuoyunca zımnen meşru sayılması, kamuda iş ahlakı ve değerlerinin yetersizliği ve kapasite üstü iş hacminden kaynaklanmakta ve adalete olan güvenin azalması, bireysel hak aramanın artması ve adliye mafyasının gelişmesine yol açmaktadır (TBMM, 2003: 95).

İçeriği ve sonuçları açısından oldukça ilginç olan bir başka anket çalışması Gürgen ve Bir tarafından 2001 yılında Gümrük Müsteşarlığı'nda yapılmıştır (Bayar, 2007: 12): Anket merkez ya da taşra teşkilatında çalışan toplam 8600 gümrük personeline uygulanmıştır ve personelin yolsuzluklara/yolsuzluk söylentilerine bakış açısını araştırmak amacıyla yapılmıştır. Ankete göre her 100 gümrük çalışanından 39.8'i gümrüklerde rüşvet olduğunu kabul ederken 9.9'u ise rüşvetin ücret adaletsizliğini gideren bir unsur olarak nitelendirmişlerdir. Çalışmanın bir diğer önemli bulgusu ise gümrükçülerin %65'inin 'bahşiş'i rüşvet olarak algılamamaktadır (Hürriyet Gazetesi, 07.02.2002).

TÜSİAD tarafından 2002 yılında 32 ilde uygulanan “Kamu Reformu Araştırması”nın bir bölümü yolsuzluk ve yolsuzluk algılamalarına ayrılmıştır. Anketin sonuçlarına göre yolsuzluk büyük ölçüde (%86) eylem ve davranış türü olarak algılanmakta ve dolayısıyla ankete katılanlar arasında yolsuzluk öncelikle toplumsal kirlenme biçiminde yorumlanmaktadır. Anketin sonuçlarına göre trafik polisleri, gümrükler, vergi daireleri, tapu daireleri, emniyet ve belediyeler yolsuzlukların en sık görüldüğü yerlerdir bununla birlikte ankete katılanların dörtte üçü rüşvetin bir tür bahşiş olduğunu ifade ederek ücretlerin düşük olması nedeniyle rüşvetin mazur görülmesini desteklemektedir. Örnekleme oluşturan bireylerin büyük çoğunluğu kendileri dışındaki kişisel çıkarları için toplumun ortak kurallarını çiğnemeye hazır olduklarını düşünmektedir. Ayrıca anket sonuçlarına göre

yolsuzlukla mücadelede en etkili yollar yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi, halkın eğitilmesi ve partilerin para kaynaklarının denetlenmesidir (TÜSİAD, 2002: 101–120).

Bu çalışmaların yanı sıra Beyaz Nokta Vakfı tarafından 1995 yılında rüşveti oluşturan unsurların belirlenmesi amacıyla yapılan “Rüşvet: Nedenler, Nedenler Arası İlişkiler, Nedenlerin Ağırlıkları ve Mücadele Yolları” isimli araştırmadan bahsetmek gerekmektedir. Çalışmanın bulgularına göre yolsuzluk üzerine etki eden ilk beş faktör kalabalık kamu kadroları, ezbere dayalı öğretim sistemi, yüksek enflasyon, savcılarının rüşvet olaylarını kovuşturmadaki yetersizlikleri ve medyanın ticaretle uğraşması olarak sıralanmaktadır. Kalabalık kamu kadroları düşük nitelikte yetersiz hizmet ve düşük ücret aracılığıyla, eğitim sisteminin niteliksel özellikleri de üretimsizliğe neden olması nedeniyle rüşvet olaylarını beslemektedir. Araştırmada dikkat çeken bir diğer unsur çeşitli kanallarla dünyayı tanıyıp yeni tüketim türlerini öğrenmenin rüşvet üzerinde etki yaratmasıdır (TBMM, 2003: 94).

2.7. Yolsuzluk Çarpanı

Yolsuzluk çarpanı esas olarak iki farklı mekanizma ile işlemektedir. Bunlardan birincisi yolsuzlukların yayılması ve çeşitlenmesini, ikincisi ise yolsuzluktan sağlanan gelirlerin meşru bir nitelik kazanarak içselleştirilmesi yoluyla kapsamının genişlemesini ifade eder.

Yolsuzluk çarpanına örnek olarak rüşvetin bulaşıcı niteliği verilebilir. Zira bazı ülkelerin şirketlerinin rüşvet vermeye başlaması diğer ülke şirketlerinin de rüşvet vermesine neden olur (Tanzi, 1998: 563). Rüşvetin bulaşıcılığı benzer biçimde ülke içindeki kurumlarda ve kurum içi uygulamalarda da söz konusudur. Son olarak rüşvetle iş yapan ya da yaptıran kesimlerin rüşvetle çalışmaya devam edeceği varsayımı yapılabilir. Böylelikle önceleri ahlaki ve hukuki açıdan suç kabul edilen rüşvet zamanla benimsenir hatta görev ve yetki tanımlaması çerçevesinde yapılması gereken işlerde bile geçerli hale gelir.

İşe alınma ya da terfi süreçlerinde nesnel ölçülerin geri plana itilmesi de yolsuzlukların artmasında ve yayılmasında çarpan işlevi görebilir. Nitekim Rauch ve Evans’ın (1997) 35 gelişmekte olan ülkeden, kamu görevlilerinin işe alınma ve

terfilerinin ne ölçüde başarı kriterine dayandığına ilişkin veriler toplayarak yaptıkları çalışma işe alma ve terfilerde başarı kriterinin dikkate alınmamasının daha fazla yolsuzluklara neden olduğunu ortaya koymaktadır (Tanzi, 1998: 571).

Çarpan mekanizmasının işlediği diğer süreç ise yolsuzluklardan elde edilen gelirlerin sisteme aktarılması ile ilgilidir. Yolsuzluktan elde edilen gelir yasa dışı kabul edildiğinden bu gelirler kayıt dışı birikimin artmasına neden olur. Şüphesiz kayıt dışı birikim ile yolsuzluk birbirlerini besleyen unsurlardır ancak burada esas olarak vurgulanmak istenen yasal olmayan kimi faaliyetler sonucu elde edilen gelirlerin sisteme dâhil edilmesi ve meşru hale gelen birikimin sistem içerisinde içselleştirilmesidir. Örneğin kaçak yapılan bir inşaat çalışması esas olarak yasal olmadığı halde bu inşaatta çalışan işçinin -emeği karşılığı- aldığı ücret tamamen meşru bir nitelik taşımaktadır. Başka bir ifadeyle kaçak bir inşaatta çalışan işçinin elde ettiği gelir, kaynağı açısından yasal değil, buna karşılık gelirin elde edilmesi açısından meşrudur. Dolayısıyla bu işçinin yapacağı harcamalar da meşru nitelik taşır. Sonuç olarak yasal olmayan faaliyetlerden elde edilen gelirlerin başkaları için meşru gelir niteliğine bürünebilmesi yolsuzlukların kapsadığı alanın ve yolsuzluklardan beslenen mekanizmanın büyümesine neden olur.

ÜÇÜNCÜ KESİM

NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİ ÇERÇEVESİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİNİN ANALİZİ

3. NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Sermayenin yeniden yapılanması devlet ile toplum arasındaki ilişkinin ve devlet aygıtının yeniden yapılandırılmasını içerdiğinden (Akbulut, 2005: 221) sermaye birikim bunalımları üretim süreci ve siyasal alanda değişmelere neden olur. Örneğin Sanayi Devrimi'nin sağladığı seri üretim ve sermaye birikimindeki artış ile birlikte sanayileşmenin gerektirdiği hammadde ihtiyacı ve sermayenin birikimi için yeni pazarlar bulma arayışı sanayileşen ülkeler arasında bir rekabete yol açarak büyük bir savaşa neden olmuş; bu savaşın ardından ortaya çıkan güç dengelerindeki değişim ve dönemin gelişmiş ülkelerindeki borç krizi de 1929 yılında etkisi tüm dünyaya yayılan bir ekonomik bunalımla sonuçlanmıştır. 1929 Ekonomik Bunalımı (Büyük Buhran) ise *her arz kendi talebini yaratır* felsefesini, başka bir ifadeyle piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği ve işsizliği engelleyeceğini öngören ekonomik anlayışı değiştirmiş ve ekonomik sorunları talep yetersizliği ile açıklayan, dolayısıyla devletin ekonomik yaşamda aktif bir rol oynaması gerektiğini savunan ve devletin görünen elini piyasanın görünmez eline ikame eden (Demir, 1997: 58) Keynesyen modeli ön plana çıkarmıştır. Keynesyen model ile birlikte sosyal devlet, refah devleti gibi kavramlar yaygınlaşmış, devletler ekonomik büyüme ve adil gelir dağılımı gibi yeni işlevler kazanmıştır. Ayrıca devletler bu yıllarda iktisadi kuruluşlar kurarak ekonomide aktif bir unsur haline gelmişlerdir.

Benzer biçimde bu sistem de, 1970'li yılların sonunda bir taraftan gelişmekte olan ülkelerin yüksek dış borç seviyeleri yüzünden borç krizi içine girmeleri, diğer taraftan aşırı üretim ve buna bağlı olarak oluşan kapasite fazlalıkları nedeniyle büyük bir krize girmiştir. Ancak Keynesyen yaklaşım tüm dünyayı etkisi altına alan bu stagflasyonist krizi aşmada yetersiz kalınca serbest piyasa, serbest ekonomi ve bireysel özgürlük ilkelerini temel alan liberal görüş yeniden gündeme

gelmiştir.³⁷ Politik olarak ilk defa İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan döneminde uygulanan bu yeni görüş reel sosyalizmin çözülüşü ve küreselleşme sürecinin temel ideolojisi olmasının ardından ve Dünya Bankası ve IMF gibi uluslar arası finans kuruluşları tarafından hazırlanan yapısal uyum programları ile tüm dünyaya yayılmıştır (Erdoğan ve Ak, 2003: 6–10).

3.1. Neo-Liberalizmin Temel İlkeleri

1980’lerle birlikte ivme kazanan bu akımı klasik liberalizmin reforme edilmiş bir biçimi olarak ifade etmek mümkündür, zira Avusturya Okulu, Chicago Okulu, Kamu Tercihi (Virginia) Okulu, Freiburg Okulu ve düşünürleri klasik liberalizmin temel ilkelerinden hareketle liberalizme farklı bir yorum kazandırmıştır. Bu açıdan neo-liberalizm 20.yüzyılın liberalizmi olarak da nitelendirilmektedir³⁸ (Aktan, 1995: 28).

Neo-liberalizmin temel ilkesi serbest piyasa ekonomisi ve bireysel özgürlük üzerine kurulmuştur ve neo-liberallere göre serbest piyasa ekonomisi bireysel özgürlüklerin korunması için zorunlu bir koşuldur. Dolayısıyla devletin ekonomik alanları piyasaya devretmesi ve devletin sadece yasa ve düzen sağlamakla yetinmesi gerekmektedir (Şaylan, 2003:141), zira devletin ekonomiye müdahalesi hem ekonomik hem de siyasi özgürlüklere zarar vermektedir. Bu nedenle neo-liberalizm mal ve sermaye akımlarını yönlendirmeyi rekabet mekanizmasıyla işleyen piyasalara bırakırken özelleştirme ile devletin alanını daraltır ve özel sektör ile özel mülkiyetin kapsamını genişletir (Chang ve Grabel 2005: 30), özel mülkiyet savunusunu ise bireysel özgürlüğün toplumsal gelişme sağlayacağı görüşüne dayandırır.

³⁷ Bu görüşleri benimsemiş olanlar neo-liberaller, yeni muhafazakârlar, yeni iktisatçılar ve yeni sağcılar olarak da adlandırılmaktadır.

³⁸ Liberalizmle neo-liberalizm arasındaki temel ayrım ortaya çıktıkları tarihsel dönemlerin farklılık göstermesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim liberalizm de, neo-liberalizm de esas olarak kamu kesiminin büyümesine karşıdır, ancak liberalizm ortaya çıktığı dönem itibarıyla muhafazakâr bir nitelik sergiler. Neo-liberalizm ise devletin ekonomik ve sosyal yaşamda önemli bir yere sahip olduğu bir dönemde ortaya çıktığından karşı-devrimci bir nitelik taşır (Işıklı, 1995).

3.2. Neo-liberalizmin Bileşenleri

Neo-liberal çerçevede dünya ile bütünleşme ve devletin küçültülmesi amaç; yerelleştirme, özelleştirme ve serbestleşme ise bu yönde kullanılan araçlardır (Ayman, 2005: 12).

3.2.1. Neo-Liberalizmde Devlet

Devletin küçültülmesi gereksiz devlet faaliyetlerinin kaldırılması, kamudaki personel sayısının azaltılması, bürokrasi ve formalitelerin, idari, ekonomik ve sosyal düzenlemelerin piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz etkilemeyecek şekilde yeniden yapılandırılması (Aktan, 1995: 2), devlet kurumlarının özelleştirilmesi gibi uygulamaları ifade etmektedir.

Neo-liberal birikim modelinin devlet faaliyetlerinin daraltılmasına ilişkin nedenleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Neo-liberalizm devleti özgürlüklerin kısıtlayıcısı olarak kabul eder. Devlet müdahaleleri rekabet mekanizmasının çalışmasını bozmakta dolayısıyla bireylerin rasyonel tercihlerinin gelişmesini engellemektedir. Neo-liberallere göre yasa içinde barındırdığı rekabet mekanizması aracılığıyla toplumsal refahı zaten kendiliğinden düzenleyecektir.

- Bireyler piyasada ister tüketici isterse üretici olarak yer alsınlar, kendi çıkarlarını maksimum kılmaya çalışacaklardır. Bireyin çıkarlarını maksimum kılabilmesi için ise rasyonel davranmaları gerekmektedir. Toplum oluştururken birey olduğuna göre rasyonel bireylerin kendi çıkarlarını maksimum kılma çabaları aynı zamanda toplumların da çıkarlarını maksimum kılacaktır. Başka bir ifadeyle faydasını maksimum kılmaya çalışan birey piyasanın kendi dinamikleri çerçevesinde en iyi olmaya çalışacaktır ve toplumsal gelişme sağlanacaktır. Ayrıca devletin gelir dağılımını sağlamaya yönelik politikaları geliri alan zenginlerin daha az çalışmasına, çaba göstermeksizin gelir elde eden fakirlerin ise tembelliğe yönelmesine neden olabilecektir (Demir, 1997: 212).

- Kamu kesimi istihdamında yakınlık ilişkilerinin ve/veya politik unsurların rol oynayabileceği varsayımı ve devletin aşırı bürokratikleşmiş yapısı zaten kısıt olan

kaynakların bir kısmının atıl kalmasına neden olmakta, böylelikle de gelişmeyi engellemektedir.

- Korumacılık politikaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde genellikle rant kollama faaliyetlerini arttırmaktadır. Yerli sanayi korunmaya başlandığında kaynaklar çoğunlukla üretim yerine bürokratlara ya da karar alıcılara aktarılmaktadır, örneğin ithal mallar üzerine konulan vergi gelirleri hazineye gitse bile kota uygulamasında ithalatın kısılması ve arzın daralması sonucu artan fiyatlar ithalat lisansına sahip kimi şirketlerin haksız ve fazladan gelir sağlamalarına neden olmaktadır. Serbest ticaret savunucularının bu konudaki bir başka argümanı ise ithalat lisansının hangi şirketlere verileceğinin belirlenmesi esnasında bürokratlar ve iş adamları arasında yapılabilecek pazarlıklardır (Acar, 2005: 41).

Bu nedenlerden yola çıkarak neo-liberal birikim modeli devlete ait yapı ve süreçlerin piyasalaştırılmasını sağlayacak biçimde devleti yeniden yapılandırmakta, dolayısıyla piyasa ilke ve kurallarını kamusal mekanizmalar için de geçerli kılınmasını öngörmektedir (Akbulut, 2005: 231).

3.2.2. Yerelleştirme

Klasik anlamda yerelleşme, ulus-devlet bütünü içinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder. Başka bir ifadeyle yerelleştirme, yerel yönetimlerin devlet bütünü içinde merkezi yönetime oranla güçlendirilmesidir.

Günümüzde ise yerelleştirme, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere (vakıflar, dernekler gibi) ve şirketlere aktarılması anlamına gelmektedir; bu bağlamda yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleşme kavramları ise modern anlamdaki yerelleştirme teriminin çeşitli uygulamaları olarak kabul edilmektedir (Köse, 2003: 25).

3.2.3. Özelleştirme

Özelleştirme dar anlamda, devletin iktisadi faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi teşebbüslerinin yani KİT'lerin mülkiyetinin özel sektöre devredilmesini, geniş anlamda ise devletin iktisadi faaliyetlerinin azaltılması ya da bu fonksiyonunun tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesini içerir (TMMOB, 2005: 1).

3.2.4. Finansal Liberalizasyon

Finansal serbestleşme politikalarını faiz oranlarının serbest bırakılması ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi olarak iki temel ayırmda incelemek mümkündür. Nitekim finansal serbestleşme teorisine göre finansal serbestleşme politikaları ekonomik büyümeyi iki yolla hızlandırır: birincisi faiz oranlarının serbest bırakılması ekonomideki tasarrufları ve dolayısıyla yatırımları artırır. Ayrıca kişiler gelirlerinin büyük bir kısmını finansal aktif biçiminde tutacağından finansal aktif stoku artacak böylelikle de likidite ihtiyacı azalacak ve yatırımlar için gerekli kredilerin bulunmasını kolaylaştıracaktır. Faiz oranlarındaki artış yatırımları dışlasa bile ödünç verilebilir fon miktarı artacağından yatırımlar artar³⁹ ve ekonomik büyüme sağlanır. İkincisi ise finansal serbestleşmenin yatırımcıların iç ve dış kredi bulma olanağını artırarak ekonomik büyümeyi hızlandıracaktır (Güloğlu ve Altunoğlu, 2002: 3).

Sonuç olarak finansal serbestleşme, sermayenin en karlı yatırım olanaklarına, dünyanın neresinde olursa olsun hiçbir sınırlama olmaksızın gitmesini ifade eder (İnsel ve Sungur, 2003: 2).

3.2.5. Neo-Liberal Birikim Modeli ve Küreselleşme

Dünya ekonomisinin sosyal ve iktisadi parçalarının birbirleriyle ve dünya piyasalarıyla eklemlenmesi çerçevesinde küreselleşme dar anlamda mal ticareti ile

³⁹ Mevduat faiz oranının sermayenin marjinal verimlilik oranını aşmaması gerekir.

sermaye akımlarının serbestleştirilmesini (Yeldan, 2004a: 428); geniş anlamda ise işgücü piyasalarının esnekleştirildiği, dünyanın değişik yerlerindeki farklı kültürlerin benzeştiği ve devletin yeniden yapılandırıldığı bir değişim sürecini ifade eder. Başka bir ifadeyle her türden değer ve birikimin devlet sınırlarını aşarak dünya ölçeğinde yaygınlaşması (TÜSİAD, 1998: 33) biçiminde gelişen küreselleşme iktisadi, siyasi, toplumsal ve kültürel bir dönüşüm sürecidir.

Küreselleşme ticaret akışı ve/veya sermaye akımlarının ülkeler arasında serbestleştirilmesi ya da başka bir ifadeyle uluslararasılaştırılması olarak tanımlanırsa, kavramın yeni bir kavram olmadığı açıktır, zira ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında ve yirminci yüzyılın başlarında dünya ekonomisi günümüzden çok daha küresel bir görünüm arz etmektedir. Nitekim doğrudan yabancı yatırım stokunun dünya üretimine oranı 1913'te %9'una tekabül etmekteyken 1990'larda ve günümüzde bu oran hala aşılamamıştır (Hirst ve Thompson, 2003: 10; Yeldan, 2004a: 437). Ancak şüphesiz günümüz küreselleşme süreci sermayenin esnekliği, hızı, yoğunluğu ve/veya etkisinin artması, sermaye hareketliliğinin sağlanması için uluslar arası ortak normlar geliştirilmesi (Saritaş, 2006: 395) ve finansal araçların çeşitliliği gibi unsurlar bakımından kendine özgü özellikler içermektedir.

Küreselleşme sürecinin temel aktörleri çok uluslu şirketler ve uluslar arası finans kuruluşlarıdır. Nitekim üretimleri ve gelirleri çoğu ülkenin GSMH'sından fazla olan ve büyük kısmı gelişmiş ülke menşeli⁴⁰ olan çok uluslu şirketler teknolojik gelişme ve yabancı sermayenin yöneleceği alanları belirlemekte ve bu sayede dünya ekonomisine yön vermektedirler. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası finans kuruluşları ise istikrar programları ile yapısal uyarlama kredileri aracılığıyla küreselleşme sürecine hız kazandırmıştır. Sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik olarak çalışan bu aktörler tarafından küreselleşme bir tür çağdaşlaşma projesi içeren kaçınılmaz bir süreç olarak sunulmaktadır (Yeldan, 2004a: 428–429). Bu çerçevede neo-liberal akımın savunduğu görüşler ve uygulamaya koyduğu politikalar itibarıyla küreselleşmenin öncülü, ivmesi ve ideolojisi olduğu açıktır.

⁴⁰ En büyük 100 çok uluslu şirketin 71'inin menşei Fransa, İngiltere, Almanya, Japonya ve ABD'ye aittir (UNCTAD, 2005).

Sonuç olarak düşen kar haddinin yükseltilmesi, çok uluslu şirketlerin egemenliğini sağlamak için her türlü bürokratik engelin kaldırılması için devletlerin küçültülmesi gibi hedeflerle yola çıkan küreselleşme gelişmiş, gelişmekte olan ya da az gelişmiş tüm ülkeleri kapsayan bir süreç haline gelmiştir (Kazgan, 2005: 4).

4. NEO-LİBERAL BİRİKİM MODELİNDE YOLSUZLUK EKONOMİSİ

Neo-liberal modelin temel hedefi piyasa mekanizmasına bütün kurum ve kurallarıyla işlerlik kazandırmaktır, modelin savı ise devletin ekonomik hayata müdahale etmemesi halinde piyasaların kendiliğinden dengeye geleceğidir. Bu bağlamda neo-liberal yaklaşıma göre yolsuzluk devletin ekonomik bir aktör olarak bir takım işlevler yüklenmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Oysa piyasa mekanizması koşullarında faaliyet gösteren ekonomik karar birimlerinin kendi çıkarlarını maksimize etmek üzere alacakları her karar toplumsal çıkarların maksimize edilmesi anlamına gelmeyebilir, başka bir ifadeyle zaman zaman kişisel çıkarlar ile toplumsal çıkarlar çatışabilir. Bu bağlamda neo-liberal birikim modelinin öngördüğü uluslar arası ticaretin gelişimi ve değişimi, finansal serbestlik ve özelleştirme uygulamalarının kişisel çıkar ile toplumsal çıkarların çatıştığı yeni yolsuzluk alanları yaratarak yolsuzluğun kapsamını ve sınırlarını genişlettiğini söylemek mümkündür. Nitekim her ne kadar az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin hukuki, siyasi, toplumsal ve ekonomik koşullarının yolsuzluğa daha elverişli bir ortam yarattığı genel kabul gören bir görüş olsa da kimi gelişmiş ülkelerde de giderek daha sık kişisel ve toplumsal çıkarların çatıştığı yolsuzluk örneklerine rastlanmaktadır.

- İngiltere’de Thatcher’in başbakanlığı döneminde şirketleri partiye bağlıta bulunan 174 özel sektör temsilcisi asilzade ya da şövalye unvanı almıştır (TÜSİAD, 2005a: 39–40).

- Fransa eski Cumhurbaşkanı François Mitterrand’ın Doğu Almanya’nın eski petrol rafinerisinin (Leuna) 1992 yılında Fransız ELF petrol şirketi tarafından satın alınması sırasında verilen rüşvetlerden haberdar olduğu öne sürülmüştür (Kırıkkanat, 2001).

▪ Almanya'nın ve dünyanın en büyük şirketlerinden olan Siemens'in 265 milyon dolar dolandırıcılık yaptığı, Siemens yöneticilerinin bu parayı İsviçre ve Avusturya'daki çeşitli hesaplara aktardığı ve şirketin yönetim kurulu üyelerinin bu yolsuzluklardan haberdar olduğu⁴¹ iddia edilmiş ve açılan davada adı yolsuzluğa karışan yöneticilerden 7'si tutuklanmıştır. Yine Almanya'da ülkenin önde gelen enerji şirketlerinden fiyat sabitlemede yolsuzluk yaptığı gerekçesiyle Avrupa Birliği Komisyonu tarafından suçlanırken, otomotiv sektörünün önde gelen firmalarından Volkswagen ise şirketin yeniden yapılandırılmasına ilişkin kararların alınması ile ilgili olarak yönetim kurulu üyelerine rüşvet verildiği iddiasıyla karşı karşıya kalmıştır (Referans Gazetesi, 21.12.2006).

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde ise yolsuzluk, özellikle rüşvet, adeta kamuda yaptırılan işler için ödenen sabit masraflardan biri haline gelmiştir (Karatepe, 1994: 82). Bu ülkelerin birçoğunda bürokrasiler rasyonel bir sisteme oturtulamamış ve bürokratik süreç rüşvet eğilimini arttırmıştır.⁴² Ancak şüphesiz yolsuzluklar yalnızca katı bürokratik unsurlardan beslenmemektedir. Nitekim özellikle son yıllarda bürokrasinin tasfiyesine yönelik uygulamalar da çoğu ülkede yolsuzlukla anılır hale gelmiştir. Zira piyasa ekonomisini içselleştirmeye çalışan gelişmekte olan ülkelerin büyük bir çoğunluğu ve geçiş ekonomileri piyasa ekonomisi modelini gelişmiş ülke modellerine dayanarak oluşturmaya çalışmaktadır (Altay, 2001: 15). Ancak bu ülkelerin hali hazırda çözmek zorunda olduğu enflasyon, kamu açıkları, işsizlik, yetersiz büyüme, dengesiz gelir dağılımı ve vergi sistemi bozuklukları gibi birçok makro ekonomik sorunları mevcuttur. Dolayısıyla modelin, gelişmiş ülkelerin geçtikleri aşamalar göz önünde bulundurulmaksızın, gelişmekte olan ülkelere monte edilmeye çalışılması bu ülkelerde sistemin yolsuzluk üreten bir yapıya dönüşmesine neden olmaktadır. Başka bir ifadeyle yolsuzluk geçiş

⁴¹ Siemens'in eski CEO'su ve 2004 yılından bu yana yönetim kurulu üyesi Thomas Ganswindt'in gizli hesaplardan haberdar olduğu ortaya çıkmıştır.

⁴² Soto ve ekibi tarafından yapılan araştırmalara göre Peru'da küçük bir işletmenin kurulması 289 gün sürmekte ve o dönem için ülkede uygulanan asgari ücretin 31 katı olan 1.231 dolara mal olmaktadır. Kamu arazi üzerinde ev inşa etmek için gereken ruhsatın alınabilmesi ancak 52 devlet dairesi gezilerek 207 işlemin tamamlanması ile mümkündür ki bu da yaklaşık olarak 6 yıl 11 ay sürmektedir. Arazi tapusu almak için ise 728 işlemin tamamlanması gerekmektedir. Mısır'da ve Haiti'de de benzer bir durum söz konusudur. Mısır'da kamuya ait bir çöl arazisinde bir hisse sahibi olmak için gerekli işlemler 5-14 yıl, eski bir tarım arazisi üzerinde ev inşa edebilmek için gerekli 77 işlem ise yaklaşık olarak 6-11 yıl sürebilmektedir. Haiti'de ise kamu arazisinin satın alınabilmesi için arazi önce yaklaşık 2 senede tamamlanabilen 65 işlemin ardından 5 yıllığına hükümetten kiralanmaktadır. Satın alma ise ancak bu 5 yılın sonunda 11 bürokratik işlemin daha -ki bu işlem de yaklaşık olarak 12 yıl sürmektedir- tamamlanması ile mümkündür. Bununla birlikte toplam 19 sene süren bu işlemler bile yasallığın devamını garanti altına almamaktadır (Soto, 2005: 14-15). Anılan ülkeler arasında Haiti 2006 Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde 1.8 endeks değeriyle 163 ülke arasında son sırada, Mısır ve Peru 3.3 ile 70. sırada yer almakta ve kirli ülkeler arasında sayılmaktadır.

ekonomilerinde⁴³ ve birçok gelişmekte olan ÷lkede bir k÷lt÷r ve yaşam biçimi haline gelmektedir.

Bu çerçevede nitelik ve nicelik açasından farklılık göstermekle birlikte yolsuzluğun günümüzde hemen hemen tüm ÷lkelerin ortak sorunu olduğu ileri sür÷lebilir (Berkman, 1983: 1). Ancak belirtmek gerekir ki gelişmiş ve sermaye birikiminin yüksek olduğu ÷lkelerde yolsuzluklar genellikle finans ve hizmetler sektöründe yoğunlaşırken gelişmekte olan ÷lkelerde hemen hemen her sektörde yolsuzluğa rastlanabilmektedir.

4.1. Finansal Liberalizasyonun Yolsuzluk Dönüşümleri

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ÷lkelerde tasarruf dolayısıyla yatırım düzeyinin düşük olması kişi başına milli gelirin de düşük olmasına neden olur. Düşük mili gelir ise sınırlı tasarruf eğilimi anlamına gelir. Bu kısır döngü içerisinde finansal liberalizasyon, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ÷lkelere döviz girişi, istihdam artışı, işgücü başına düşen sermayenin ve buna bağlı olarak verimliliğin artması nedeniyle yüksek büyüme ve kalkınma trendini sağlama, böylelikle de gelişmiş ÷lke ekonomilerine yakınsayabilme fırsatı yaratacağı söylemi ile sunulmuş; bu sayede gelişmiş ÷lkelerde sıkışan sermaye de gelişmekte olan ve/veya az gelişmiş ekonomilere yönelerek daha fazla kar elde etme olanağına kavuşmuştur.

Ancak finansal liberalizasyon çerçevesinde temel hedefi kar olan sermaye, yatırım araçlarının da çeşitlenmesiyle kısa dönemli ve spekülative hareketlere yönelmiştir. Başka bir ifadeyle gelişen ve yaygınlaşan finansal pazarların neticesi yabancı sermayenin uzun dönemli fabrika ve teknoloji yatırımları yerine, kısa vadeli ve spekülative hareketler ile karını arttırması olmuştur, zira yüksek faiz oranları sermayenin arbitraj geliri elde etmesini sağlamaktadır. Çoğunlukla uluslar arası mali işlemlerin vergilendirilmemesi ise bu süreçte sermayenin karlılığını arttıran diğer unsurdur.

Bu açıdan finansal serbestleşme ve teknolojik devrimin sermaye için cazip ve risksiz kar alanları yarattığı söylenebilir, hatta Bob Harris'in⁴⁴ ifadesiyle "*pazar*

⁴³ Zira Tacikistan, Kırgızistan ve Türkmenistan Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde 2.2 puan ile 142. sırada, Özbekistan 2.1 puan ile 151. sırada ve Rusya 2.5 puan ile 121.sırada yer almaktadır.

dünyayı dev bir kumarhaneye çevirmiştir". Nitekim kumarhane kapitalizminin sınırları ve boyutları her geçen gün genişlemektedir, zira günümüzde Siemens, Volkswagen gibi şirketlerin bile gelirlerinin önemli bir kısmı spekülâtif kazançlardan oluşmaktadır (Işıklı, 2005: 65).

Sermayenin üretken olmayan alanlara kayması biçimindeki bu dönüşümler ise az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde hem reel sektörle mali sektör arasındaki bağın kopmasına⁴⁵ hem de spekülâtif kazançla⁴⁶ beslenen rantiyeye kesimlerinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Rantiyeye kesimlerinin zaman içerisinde elde ettikleri ekonomik gücü siyasi erki elinde bulduran kişilerden toplumu yöneten kurallardan kendi çıkarları doğrultusunda sapmalarını isteme davranışı içerisinde girmeleri (Öner, 2005: 45) ve sonuç olarak bu kesimlerin siyasal iklimi de belirlemeye başlamaları ile birlikte eş dost kapitalizmi yapısal bir niteliğe bürünmüş ve yolsuzluğun meşrulaştığı bir yapı ortaya çıkmıştır.

Neo-liberal sürecin sermayeye yeni alanlar yaratması ve dolayısıyla sermayenin hızla büyümesinin bir diğer sonucu, büyüyen sermayenin sahiplerinin söz konusu sermayeyi mevcut hukuk sistemi içerisinde koruyamayacakları kaygısı taşımaları ve bu nedenle mafyöz⁴⁷ ilişkilere yönelmeleri olmuştur. Zira yeni yatırım alanlarının ortaya çıkması, sermayenin bu yatırım alanlarına yönelmesi ve buradan gelir elde etmesi bu yatırım alanlarının güvenliğinin sağlanması ile mümkündür. Ancak reel sosyalizmin çözülüşü ile birlikte özellikle geçiş ekonomilerinde yaşanan dönüşümler çoğunlukla merkezi devletlerin bu alanları kontrol edememesine ve devreye mafyaların girmesine neden olmuştur. Dolayısıyla yatırım yapmak isteyen yabancı sermaye ancak mafyayla ilişki geliştirdiği takdirde bu alanlarda girişim yapabilme olanağına kavuşmuştur (Doğan ve Öcal, 2006: 20).

⁴⁴ Eğitim enternasyonal ve Hükümet Dışı Örgütler Konferansı Başkanı

⁴⁵ Bu ise aynı zamanda uluslar arası mali sistemi kırılanlaştırmıştır. Nitekim 1994 Meksika/Türkiye Krizleri, 1997 Doğu Asya, 1998 Brezilya-Rusya, 1999–2000 Arjantin, 2000–2001 Türkiye krizlerinin dinamikleri sıcak para hareketleridir.

⁴⁶ Petras ve Weltmeyer (2001) reel sektörde kullanılan her 1 dolara karşılık dünya finans piyasalarında 25–30 dolarlık bir işlem hacmi gerçekleştiğini ifade etmektedir (Yeldan, 2004a: 430).

⁴⁷ Günlük basın, dedektif öyküleri, çizgi romanlar ve sansasyonel televizyon dizileri halkın mafya konusunda kolay bilgi edinmesine elverişli özel bir literatür oluşturmuşlardır. Ancak daha fazlasına arayıp bulmaya, kaynaklara inmeye kalkınca tamamen farklı bir görünüm ortaya çıkar (Arlacchi, 2000: 21). Nitekim mafya ilk olarak Sicilya'da 13. yüzyılda yabancı baskısına karşı bir direniş örgütü olarak kurulmuştur, bir başka ifadeyle mafyalar bilinenin aksine bir suç örgütü olarak değil aksine yurtsever bir yeraltı topluluğu olarak kurulmuştur. ABD'de 1920'de uygulamaya konulan içki yasağı günümüz mafya anlayışının doğmasına, içki kaçakçılığının kanı ise bu örgütlerin önce çetelere sonra da suç örgütlerine dönüşmesine neden olmuştur. Daha detaylı bilgi için bkz: Balsamo ve Carpozi, 2006

4.2. Neo-Liberal Süreçte Kayıt Dışı Birikimin Legalizasyonu

Yolsuzluk ekonomisi akla kara para, kayıt dışı para, kayıt dışı ekonomi gibi kavramları da getirmektedir. Ancak kayıt dışı birikim salt yolsuzlukla bir arada değerlendirilemez, zira kara para yasadışı yollardan elde edilen her türlü para ve aktif değer olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle kaçakçılık gibi yasa dışı yollardan elde edilen gelirler kara paranın temelini oluşturur. Yolsuzlukla kara para arasındaki ilişki ise yolsuzluğun, hem aklama aşamasında ortaya çıkan bir yöntem hem de kara para aklamanın bir sonucu olmasından kaynaklanmaktadır (Yetim, 2000: 58).

Yolsuzluk sonucu sağlanan gelirler de yasa dışı nitelik taşıması nedeniyle kara para olarak değerlendirilmektedir ve çoğunlukla tapuda düşük değerle menkul değer ya da şirket hissesi alım-satımı, piyango çıkmış kişilerden ikramiyenin satın alınması, yurt dışındaki bankalara yatırılması gibi işlemlerle çoğu zaman kara paraya benzer biçimde aklanmaktadır (Altuğ, 1999: 171).

Yolsuzluk aynı zamanda kara para aklayan suç örgütlerinin amaçlarına ulaşmak için kullandıkları bir araçtır. Örneğin The New York Times'a göre Meksika'da uyuşturucudan kazanılan 10 milyar doların %60'ı resmi görevlilere rüşvet olarak dağıtılmaktadır (Parlar, 2006: 29). Bu bağlamda yasa dışı faaliyette bulunan kesimler gerektiğinde güç kullanmadan devleti, ekonomik sektörleri ve yetkilileri yolsuzluk ve rüşvet silahıyla etkisizleştirmeyi denemekte böylelikle yolsuzluk kara para aklamayı, kara para da yolsuzluğu beslemektedir (Ergül, 2006). Başka bir ifadeyle yolsuzluk kayıt dışı birikimin legalizasyonu sürecinde çarpan işlevi görmektedir. Zira kara paranın aklanması suçların yaygınlaşmasına neden olmakta, suçların yaygınlaşması ise hem daha fazla kara paranın aklanmasına hem de aklanan miktar büyüdükçe yolsuzluğun boyutlarının genişlemesine yol açmaktadır.

Şüphesiz teknolojik gelişmenin yarattığı sanal ekonomi de kayıt dışı birikimin artmasında ve legalizasyonunda önemli bir yer tutmaktadır. Zira iletişim teknolojisindeki gelişmeler sayesinde yolsuzluktan sağlanan gelirlerin, ya da genel olarak kara paranın, takibi zorlaşmakta, yurtdışında saklanması ve aklanması ise tam tersine kolaylaşmaktadır. Özellikle vergi cennetleri⁴⁸ ve kıyı bankacılığı (off-shore

⁴⁸ Bahama Adaları, Bahreyn, Cayman Adaları, Seychelles Adaları, Dominik Cumhuriyeti, Hollanda Antilleri, Liechtenstein, Amerikan Virgin Adaları, Malta, Monako, Maldiv Adaları ve Panama bilinen vergi cennetlerinden bazılarıdır.

bankacılık) kara para aklama işlemlerinde suç örgütlerine oldukça kullanışlı alanlar yaratmaktadır.

Off-shore bankalarını⁴⁹ diğer bankalardan ayıran temel özellikler, buldukları ülkede geçerli olan para birimi dışındaki bir para birimi ile işlem yapılabilmesi, yerleşik olmayan kişi ve kurumlara işlem olanağı tanınması, yurt içindeki bankaların tabi olduğu kambiyo sınırlaması ve kontrollerinden muaf olması, faiz oranlarının belirlenmesindeki serbesti, sıkı sır saklama ilkeleri ve munzam karşılık yatırılmaması sayılabilir (Güner, 2003: 236). Bu bağlamda yolsuzluktan sağlanan gelirler sermaye hareketlerine sınırsız serbesti sunan bu merkezlerle⁵⁰ kolaylıkla aktarılmaktadır. Off-shore bankacılığının ikinci avantajı ise sağladığı vergi kolaylıklarıdır. Zira buraya aktarılan kaynaklar oldukça düşük ya da sıfır vergi oranına tabi olduğundan kazanç katlanmaktadır.

Benzer biçimde vergi cenneti olarak bilinen bölgelerde ise gerek denetimin zayıf olması gerek bankacılık işlemlerinde kimlik tespiti uygulanmadığından gerekse de belli tutarlar üzerindeki nakit işlemler ile şüpheli işlemlerde bildirim yükümlülüğü bulunmadığından (Güner, 2003: 239) kara paranın nakli, yatırılması ve/veya transfer edilmesi oldukça kolay olmaktadır. Dolayısıyla kara para bu merkezlerde de rahatlıkla aklanmakta, katlanmakta ve ardından yasal bir biçimde ekonomiye geri dönmektedir.

4.3. Özelleştirmenin Yolsuzluk Dönüşümleri

Neo-liberal süreçle birlikte serbest kalan ya da başka bir ifadeyle uluslar arası niteliğe bürünen sermaye aradığı yeni yatırım alanlarını önce gelişmiş ekonomilerde bulmuş, özelleştirme eğilimleri ilk bu ülkelerde başlamıştır.⁵¹ Bu sayede kendini büyüten sermaye, daha sonra kendisine ucuz işgücü gibi düşük maliyet imkânı sağlayan daha karlı alanlara, geçiş ekonomilerine ve/veya gelişmekte

⁴⁹ Kıyı bankacılığı açısından önemli merkezler: Amerika, Bahama Adaları, Bahreyn, Bermuda, Cayman Adaları, Filipinler, Hong Kong, İrlanda, Jamaika, Jersey Adaları, Lüksemburg, Karayip Adaları, KKTC, Liechtenstein, Malta, Malezya, Rusya, Singapur, Tayvan, Tayland

⁵⁰ Para hareketleri konusunda Interpol'e, yabancı gümrük idaresine ve adli makamlara prensip olarak bilgi vermeyi kabul etmeyen ülkeler: Avustralya, Belçika, Brunei, Brundi, Kıbrıs, Danimarka, Dominik Cumhuriyeti, Finlandiya, Gabon, Almanya, Yunanistan, İzlanda, Endonezya, Irak, İrlanda, İsrail, Jamaika, Ürdün, Kenya, Kuveyt, Kore, Lüksemburg, Malta, Hollanda, Hollanda Antilleri, Pakistan, Peru, Filipinler, Portekiz, Katar, Senegal, Sri Lanka İsveç, Uganda, Uruguay, Birleşik Arap Emirlikleri (Parlar, 2006:64)

⁵¹ İlk özelleştirme 1979 yılında İngiltere'de yapılmıştır.

olan ekonomilere yönelmiştir. Ancak bu ekonomilerdeki en karlı alanlar devletin egemenliğindedir, o halde sermayenin çıkarlarını koruması devletin ekonomideki rolünün daraltılmasına bağlıdır. Böylelikle kamu mülkiyeti ve işletmeciliğinin kıt kaynakların israfına neden olduğunu ve ayrıca devlet müdahalelerinin rant yarattığı ve çeşitli yolsuzluklara yol açtığını ileri süren yaklaşım özelleştirmeler aracılığıyla devleti küçültme ve bu sayede sermayenin karını arttırma çabası içerisine girmiştir. (Ayman, 2005: 15–18).

Ekonomide özel mülkiyetin ve serbest rekabetin egemen kılınmasının önemli bir aracı olan özelleştirmeler gelişmekte olan ülkelere aynı zamanda demokratikleşmenin de aracı olarak lanse edilmiştir. Ancak özelleştirmeler yoluyla tüketicilerin ekonomik kararlarını özgür tercihleri ve kendi iradeleri çerçevesinde vereceği, bunun ise demokratikleşmeyi beraberinde getireceği savı geçerli olmadığı gibi (Işıklı, 2005: 79) pek çok gelişmekte olan ülkede özelleştirmeler yolsuzlukla anılır hale gelmiştir.

Sosyal devlet üretim sürecini insan gereksinimlerine göre belirlerken sermaye insan gereksinimlerini değil karlılığı esas alır. Dolayısıyla devletin ekonomik alandaki tek alternatifinin özel sermaye olması, üretim kararlarının özel sermaye tarafından verilmesi halinde insan gereksinimlerinin değil karlılığın esas alınması anlamına gelir. Bununla birlikte üretim sürecinde sermaye kadar talep de önem arz eder. Talebin dolaylı ve dolaysız olmak üzere iki açıdan üretim sürecini şekillendirdiği ifade edilebilir. Birincisi (dolaysız etki) satın alma gücü düşük kitlelerin gereksinimlerini karşılayan sektörlerin daralması, ikincisi (dolaylı etki) ise devletin yerini alan özel sermaye karını arttırmak için maliyetlerini düşük tutma ve bunun için ücretleri baskılama yoluna gitmesi sonucu gerileyen ücretlerin satın alma gücünü düşürmek suretiyle talebi daraltmasıdır. Her iki durumda da ortaya çıkan kısır döngü çerçevesinde işsizlik artacak ve ücretler gerilemeye devam edecektir. Üretimdeki daralmalar ise çoğunlukla spekülasyonla karlarla⁵² dengelenmektedir (Işıklı, 2005: 56–64).

Ayrıca büyük kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi esnasında özelleştirilecek şirketin varlıklarına değer biçilme süreci her zaman güvenilir bir biçimde

⁵² Spekülasyon karları daha önceki bölümlerde detaylı olarak incelendiğinden burada tekrar edilmeyecektir.

gerçekleşmeyebilmektedir (Acker-man, 1999: 33–39): nitekim özelleştirme süreci zaman zaman halka yarar sağlayacak biçimde değil firmaların yakınlıkları ve/veya yaptıkları ödeme gözetilerek gerçekleştirilmektedir. Bunun yanı sıra kimi kamu görevlileri halka kuruluşu zayıf göstermek amacıyla gerçekte işini iyi yapıyor olduğu halde aksi yönde bilgi sunabilmektedirler. Böylelikle hem kuruluş düşük fiyatla özelleştirilmiş olmakta, hem de yeni özel şirketin kar-dönüş oranları artmakta ve nihayetinde artan kar oranları ve sağlanan etkinlik yeni özel şirketin başarısı olarak lanse edilmektedir.

Özelleştirme uygulamalarında genellikle özelleştirilecek kuruluşun hisse senetlerinin bir bölümünün halka ve/veya kuruluş çalışanlarına arz edilmesi esastır. Ancak bu kesimler görece düşük gelirli olduklarından acil para gereksinimlerinde hisseleri elden çıkartmak durumunda kalabilmektedirler. Hisseler çoğu zaman büyük sermaye sahiplerince düşük fiyatlardan alınmaktadır. Neticede sermaye sahipleri söz konusu hisseleri hem devletten alacakları fiyattan düşük bir fiyata satın almakta hem de satın aldıkları bu hisselerle tekelleşmektedirler (Işıklı, 2005: 300–301).

Sonuç olarak özelleştirme uygulamaları yolsuzlukları iki biçimde beslemektedir. Bunlardan birincisi kamu kuruluşlarının değerinin çok altında bedeller karşılığında eş-dost ya da siyasi yakınlık gibi kriterler çerçevesinde satılması, ikincisi ise özelleştirilmesi planlanan kuruluşun ihale sürecinin rüşvete konu olabilecek unsurlar içermesidir. Her iki durumda da özelleştirmeler yeniden dağıtım mekanizması işlevi görmekte, başka bir ifadeyle servetin belli ellerde toplanmasına ve dolayısıyla gelir dağılımının bozulmasına, ayrıca yüksek vergi oranları ile düşük kamu harcamaları ve hükümet sapmalarına neden olmaktadır.

4.4. Çok Uluslu Şirketler ve Yolsuzluk

Küreselleşme esasen ekonomik nitelikli bir olgudur ve ulusal ekonomilerin küresel finans piyasaları ve çok uluslu şirketler tarafından güdümlendiği süreçler bütününe ifade eder. (Soros, 2002: ix). Dolayısıyla çok uluslu şirketler küreselleşme ve neo-liberal politikalar çerçevesinde ekonomik dinamikleri belirleyen bir statüye erişmişlerdir. Nitekim üretim ve gelirleri pek çok ülkenin GSMH'sından fazla olan kimi çok uluslu şirketler teknolojik gelişme ve yabancı sermayenin yöneleceği

alanları belirlemek suretiyle dünya ekonomisinin karar vericileri arasında yer almaktadırlar.

Küreselleşme ile birlikte üretimlerini işgücünün ucuz olduğu ülkelere yöneltme olanağına kavuşan çok uluslu şirketler bu suretle maliyetlerini düşürmekte ve kar oranlarını arttırmaktadır. Ayrıca bu sayede çok uluslu şirketler yabancı pazarlara girme kolaylığına da kavuşmaktadırlar. Bu bağlamda çok uluslu şirketler hem maliyet hem de piyasa avantajı elde etmek için özellikle uluslar arası ticari faaliyetlerde yolsuzluk olaylarına karışabilmektedirler. Başka bir ifadeyle yolsuzluk çok uluslu şirketlerin kendisine kar sağlayacak alanlarda diğer firmalara karşı rekabet üstünlüğü sağlayan bir mekanizmaya dönüşmüştür. Zira çok uluslu şirketler zaman zaman yabancı ihalelerin kazanılması, yabancı ülke piyasalarına girişte ayrıcalık elde etmek ve/veya vergi teşviki sağlamak için çoğunlukla rüşvete başvurmaktadırlar, nitekim Le Monde, 1994'te Fransız şirketlerin yurt dışında ödediği rüşvetin 10 milyar Fransız Fransı, World Business ise Alman şirketlerinin yurt dışında ödediği rüşvetin miktarının yıllık 3 milyar dolardan fazla olarak tahmin edildiğini yazmıştır (Tanzi, 1998: 561).

Çok uluslu şirketler ve yolsuzluk arasındaki ilişki çarpan işlevi görmektedir. Nitekim herhangi bir şirketin rüşvet vererek yabancı bir ülkede ihale alması, piyasaya girişte ayrıcalık elde etmesi ve/veya vergi teşviki sağlaması diğer şirketlerin de rüşvet vermesine neden olmaktadır, zira pek çok şirket rüşvet vermemeleri nedeniyle bu imkânları kaybettiklerini düşünmektedirler. Dolayısıyla rüşvet yaygınlaşmaktadır.

Çoğu kez komisyon adı altında ödenen rüşvetin birçok ülkede gider olarak vergiden düşürülebilmesi de şüphesiz uluslar arası ticarete yolsuzluğun yaygınlaşmasında önemli bir nedendir. Örneğin Fransa'da yurt dışındaki şirketlere verilen rüşvetlerin tutarlarını ve ödemenin ne zaman yapılacağına inceleme için Maliye Bakanlığı bünyesinde Coface adlı bir sigorta-kredi kurumu oluşturulmuştur ve bu kurumun yaptığı işlemler politik güvenceye, devlet başkanlığı ve başbakanlığın desteğine sahiptir (Parlar, 2006:34). Bu bağlamda son yıllarda yolsuzlukla mücadele kapsamında yapılan küresel sözleşmelerle rüşvetin vergiden düşürülmesi yasaklanmıştır.

4.5. Küreselleşmenin Sosyal Dönüşümleri ve Yolsuzluklar

Küreselleşme esasen yeni bir süreç olmamakla birlikte teknolojinin gelişimi sürece farklı bir boyut kazandırmaktadır. Bu açıdan küreselleşme sürecinin en önemli bileşeni olarak kabul edilen teknolojik devrim, aynı zamanda yolsuzlukların yapılaşmasında ve küreselleşmesinde önemli rol oynamaktadır.

Teknolojik devrimin ekonomik alandaki en belirgin yansıması şüphesiz sermaye hareketlerinin zaman ve mekândan bağımsız üstelik son derece hızlı bir biçimde yönetilmesini sağlamasıdır. Dolayısıyla teknolojik devrim organize suç örgütlerine ve yolsuzluğa bulaşan kişilere yeni ve kolay imkânlar sağlamış, aynı zamanda da suçların karmaşıklaşmasına ve büyümesine de neden olmuştur (Güner, 2003: 83). Ayrıca yolsuzluklar gelişen teknolojiler ile birlikte kendine yeni yöntemler ve kurallar yaratmıştır. Örneğin yapılan herhangi bir ihale sürecinde 1 ECU'nun 1.25 \$'a karşılık gelmesine rağmen yapılacak ödemede bunun 1\$ = 1.25 ECU biçiminde yazılması halinde ihaleyi kazanan kişi ve/veya kuruma % 50 kâr payı sağlanmış olur (Ölçen, 1995).

Teknolojik ilerlemenin ve küreselleşmenin bir diğer yansıması ihtiyaçların çeşitlenmesi ve ihtiyaçları karşılama biçimlerinin değişmesidir (Donduran, 2001:278). Nitekim özellikle gelişmiş ülkelerde kredi kartı kullanımı ve internette alışveriş yapma imkânlarının artması ya da her geçen gün farklılaştırılmış ürünlerin piyasaya sürülmesi tüketim kalıplarını başkalaştırmış ve insanların sosyal statüleri tükettikleri ürünlerin miktarları ve markaları ile ölçülür hale gelmiştir. Başka bir ifadeyle tüketim toplumsal ilişkilere biçim veren bir nitelik kazanmış, *tüketimin yeniden üretimi* (Karakaş, 2006:311) üzerine şekillenen bir tüketim kültürü ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda tüketim kültürü yolsuzluk ekonomisine iki farklı açıdan etki yapmaktadır. Birincisi ihtiyaca göre tüketim anlayışının mutlu olmak için ve sürekli tüketim biçimine evrilmesi ile ilişkilidir. Kitle iletişim araçları ile birlikte yayılan “önce harca sonra öde” zihniyeti başka bir ifadeyle tüketmek üzerine kurulu ise bir yaşam tarzı bireylerin çalışmadan ve/veya hak etmeden kazanma, kısa yoldan köşeyi dönme gibi yaklaşımlara yönelmesine neden olmaktadır. İkincisi ise tüketime atfedilen statü belirleme öğesidir. Tüketimin toplumsal aidiyet mekanizması haline dönüşmesi kimi kesimlerde yolsuzluğun zenginleşmenin bir aracı olarak görülmesine

yol açmaktadır. Sonuç olarak küreselleşmenin modernleşme olarak ifade edildiği süreçte kendini sistemin dışında bulan bireyler ve/veya gruplar yolsuzluğu bir çeşit sisteme dâhil olma biçimi olarak algılamaktadır (Aykaç, 2006).

4.6. Yolsuzlukla Mücadelede Uluslar Arası Düzenlemeler

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren yolsuzluk olaylarında meydana gelen artış yolsuzlukla mücadele süreçlerinin başlatılması ile mücadele süreçlerinin desteklenmesi ve/veya geliştirilmesine yönelik resmi ve/veya sivil toplum örgütü biçiminde çeşitli ulusal mekanizmalar oluşturulmasına neden olmuş, yolsuzlukların küreselleşmesi ise yolsuzlukla mücadelede uluslar arası iş birliğinin ve uluslar arası hukuk kurallarının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.

Bu çerçevede Birleşmiş Milletler tarafından 2003 yılında kabul edilen Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi uluslar arası niteliği taşıyan ilk hukuki belgedir ve aynı zamanda belirlediği yolsuzluk türleri açısından en geniş ve detaylı belge olma özelliği de taşımaktadır (MASAK, 2007). Sözleşme kapsamında ulusal ve/veya yabancı kamu görevlileri ile uluslararası örgüt görevlilerinin rüşveti, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız zenginleşme, özel sektörde rüşvet ve zimmet suçları ile bu suçlara ilişkin gelirlerin aklanması, gizlenmesi ve adaletin engellenmesi suçları yer almaktadır.

Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin yanı sıra Birleşmiş Milletler 1996 yılında Uluslar Arası Ticari Anlaşmalarda Yolsuzluk ve Rüşvetle Mücadele Deklarasyonu ile Birleşmiş Milletler Kamu Görevlileri Uluslar Arası Davranış Kuralları isimli iki belge yayınlamış, 1999 yılında ise Yolsuzlukla Küresel Mücadele Programı'nı başlatmıştır. Ayrıca Birleşmiş Milletler tarafından 2000 yılında kabul edilen Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde yolsuzluk "Yolsuzluğun Suç Haline Getirilmesi" ve "Yolsuzluğa Karşı Önlemler" başlıklı maddelerle ele alınmıştır. Anılan maddelerde ülkelerden kamu görevlilerinin yolsuzluğunu önlemek, ortaya çıkarmak ve cezalandırmak için yasal, idari veya diğer etkin önlemleri almaları ve bu amaç doğrultusunda yetkili kıldıkları mercilerin bağımsızlığını sağlamaları istenilmektedir (MASAK, 2007).

Yolsuzlukla uluslar arası mücadeleye yönelik yapılan diğer bazı düzenlemeler ise:

- Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel (Dünya Bankası): Dünya Bankası 1996 tarihli “Yolsuzluk: İstikrarlı ve Adil Kalkınmaya Bir Engel” başlıklı bildirisinde yönetimin iyileştirilmesi ve yolsuzlukla mücadelede iktisadi reform, vergi reformu, düzenleyici reformlar, özelleştirme, sektörel politikalar gibi iktisat politikası reformlar ve kamu mali yönetim reformu, kamu hizmetleri reformu, kamu alımları, yönetim gibi kurumsal reformlar öngörülmektedir. Bildiride ayrıca yolsuzluğun ekonomik verimliliği azaltacağı, fakirden zengine doğru bir kaynak aktarımına yol açacağı, çalışma maliyetlerini arttıracığı, kamu giderlerinde sapmalara neden olacağı ve yabancı yatırımları olumsuz etkileyeceği vurgulanmaktadır.

- Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü: IMF tarafından 1994 yılında kabul edilen “Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü” doğrudan yolsuzlukla mücadeleyi hedeflememekle birlikte tüzükte yer alan prensipler yolsuzlukla mücadeleye ilişkin esasları da içermektedir (TBMM, 2003: 66). Tüzükte i)mali işlemlere ilişkin rollerin ve sorumlulukların açık olması, ii)bilginin kamuya açık olması, iii)bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması ve iv)denetimin ve istatistikî verilerin bağımsız olması başlıkları altında dört alana ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

- Parasal ve Mali Politikalarda Saydamlık Üzerine İyi Uygulamalar Kodu: IMF tarafından geliştirilen bir diğer düzenleme olan kod merkez bankalarının yürüteceği para politikası ve mali kurumların yürüteceği mali politikalar için saydamlık uygulamaları üzerine odaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle kod tek tek firmaların değil merkez bankaları ve mali kurumların saydamlık gereksinimlerine yönelik prensipleri içermekte ve parasal politikaların yönetilmesinde merkez bankaları için, mali politikaların yönetilmesinde ise merkez bankaları ile diğer mali kurumlar için arzu edilen saydamlık uygulamalarını tespit etmektedir. Koda göre saydamlık uygulanan politikanın hedeflerinin, hukuki, kurumsal ve ekonomik çerçevesinin, parasal ve mali politikalarla ilgili gerekçelerin, verilerin ve bilgilerin ve kurumların sorumluluklarının koşullarının anlaşılabilir, ulaşılabilir bir çerçevede ve tam vaktinde kamuya ulaştırıldığı bir ortamı ifade etmektedir. Bu bağlamda

saydamlık ile sağlam politikalar birbirlerinin ikamesi değil aksine tamamlayıcıydırlar.

- Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (OECD): Yabancı devlet görevlilerine rüşvet vermeyi önleme ile cezalandırma amacına yönelik olarak hazırlanan ve OECD üye ülkeleri ile teşkilat üyesi olmayan Brezilya, Arjantin, Şili, Slovakya ve Bulgaristan tarafından imzalanan “Uluslar Arası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi” 1999’da yürürlüğe girmiştir. Sözleşmede rüşvetin ahlaki ve siyasi bozulmalara yol açtığı, ekonomik kalkınmayı engellediği ve uluslar arası rekabet koşullarında sapmaya neden olduğuna dikkat çekilerek bu konuda uluslar arası işbirliğinin önemi vurgulanmaktadır. Nitekim sözleşmeyi imzalayan devletlerarasında ortak hukuksal yardım zorunlu tutulmuştur.

Sözleşmede aktif rüşveti esas alınmakta buna karşılık pasif rüşvetin her ülkenin kendi mevzuatı çerçevesinde cezalandırılmasını öngörülmekte ve rüşvet suçluların iadesine esas bir suç biçimi olarak kabul edilmektedir (MASAK, 2007).

- Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi): Medeni hukuk ve yolsuzlukla ilgili ilk ve tek uluslar arası belge olma niteliği taşıyan “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi” 1999’da kabul edilmiştir. Sözleşmede yolsuzluktan zarar görenlerin zararlarının tazminine ve yolsuzlukları yetkili kişi ya da makamlara aktaran görevlilerin korunmasına yönelik hükümlerin yanı sıra kamu görevlileri tarafından yapılan yolsuzluklarda devletin sorumluluğu, hesap ve denetimlerin doğru ve dürüst olması, delillerin toplanmasına ilişkin etkin işlemlerin yürürlüğe konulması ve uluslararası işbirliği konularına da yer verilmiştir (TBMM, 2003: 60).

- Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi)⁵³: Belirli yolsuzluk suçları için ortak standartlar geliştirmek amacıyla Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 1999’da onaylanan “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi”nde rüşvet oldukça detaylı bir biçimde ele alınmıştır. Sözleşmede rüşvetten başka nüfuz ticareti, yolsuzluk suçlarından elde edilen

⁵³ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak ve 4 Kasım 1999 tarihlerinde kabul edilen “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi” ve “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” 4852 ve 5065 sayılı kanunlarla kabul edilmiş ve anılan sözleşmeler ile birlikte Türkiye 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren Yolsuzluğa Karşı Devletler Topluluğu’na (GRECO) üye olmuştur (TEPAV, 2006: 161).

gelirlerin aklanması ve muhasebe ile ilgili suçlar hakkında da hükümler yer almaktadır. Bu çerçevede yolsuzluğa karışanlara verilecek cezalar, kurumlar arası işbirliği, tanıkların korunması, delillerin toplanması, suçluların iadesi sözleşmede düzenlenen konular arasındadır. Sözleşme yolsuzluğu yalnızca kamu yönetimi açısından değil özel sektör açısından da bir suç olarak nitelendirmektedir.

DÖRDÜNCÜ KESİM

TÜRKİYE’DE YOLSUZLUK EKONOMİSİ

5. TÜRKİYE’DE YOLSUZLUĞUN TARİHSEL ARKA PLANI

Yolsuzluk ekonomisinin kurumsallaşması bir süreç ve bir sonuçtur. Bu nedenle bölüm, biri tarihsel analizi diğeri iktisat politikalarını içeren iki farklı yaklaşımla oluşturulmuştur.

Yolsuzluk ekonomisinin analizini yapabilmek için yolsuzluğun ülkedeki tarihsel gelişiminin incelenmesi gerekliliği, Türkiye Cumhuriyeti’nin Osmanlı İmparatorluğu’nun mirasçısı konumunda olması nedeniyle tarihsel analizin dönemsel olarak Osmanlı’dan başlatılmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak bölüm esas olarak, Türkiye’de yolsuzluk ekonomisinin kurumsallaşmasının 1980 sonrasında uygulamaya başlanan neo-liberal nitelikli iktisat politikalarının bir sonucu olduğu üzerine kurgulanmıştır.

5.1. Osmanlı Döneminde Yolsuzluk Ekonomisi

Osmanlı tarihi aynı zamanda bir rüşvet tarihi olarak da ifade edilebilir (Kazancı, 2006: 11), zira Osmanlı’nın kuruluş ve yükselme döneminde de, gerileme döneminde de yolsuzluk, özellikle rüşvet, sık ve yaygın görülen bir uygulamadır.

5.1.1. Tanzimat’a Kadar Osmanlı’da Yolsuzluk

Orhan Gazi zamanında, Çandarlı Halil Paşa’nın askeri örgütün kurulmasında rüşvet aldığı (Mumcu, 2005: 83)⁵⁴, Yıldırım Bayezid döneminde rüşvet aldıkları ve şeriate aykırı kararlar verdikleri gerekçesiyle seksen kadının ölümüne mahkûm edildiği⁵⁵ (Hammer, 2007a: 81), Fatih Sultan Mehmet’in Rumlardan rüşvet aldığı gerekçesiyle sadrazamı Çandarlı Halil Paşa’yı idam ettirdiği (Hammer, 2007a: 225), Kanuni döneminde sadrazamlık yapan Rüstem Paşa’nın rüşvet aldığı (Esen,

⁵⁴ Ancak Çandarlı Halil Paşa’nın rüşvet aldığı iddiası tartışmalıdır. Zira Osmanlı’nın kuruluşunda devlet birkaç temel aileye dayanmaktadır ve Osmanlı’dan sonra en büyük aile de Çandarlı’dır (Nebiler, 2002: 11).

⁵⁵ Ancak bu karar sonra uygulanmamıştır (Hammer, 2007a: 81).

2001) söylenmektedir. Bununla birlikte 16. yüzyıla kadar padişahların rüşvet aldığına ilişkin herhangi bir kanıt bulunmamaktadır ve tarihçiler genel olarak III. Murad'ın rüşvet alan ilk padişah olduğunu ileri sürmektedirler. Bu açıdan Osmanlı ekonomisinin yolsuzluğu içselleştirmesi ve bir yolsuzluk ekonomisine dönüşmesi 16. yüzyıldan itibaren başlatılabilir. Zira 16. yüzyıla birlikte yolsuzluk artık toplum tarafından da kanıksanmış ve neredeyse *olmazsa olmaz* olarak nitelendirilen bir araç haline dönüşmüştür (Mumcu, 2005: VII). Dönemin ünlü şairlerinden Fuzuli'nin “selam verdim, rüşvet değildir deyu almadılar” ifadesi söz konusu yaklaşımı açıkça ortaya koymaktadır.

Bu dönemden itibaren Osmanlı'da rüşvet artık sıradan bir işlemdir ve her ne kadar hukuk ve gelenek açısından suç kabul edilse de rüşvetsiz hiçbir iş yapılmaz hale gelmiştir. Örneğin tayin yaptırabilmek için rüşvet iyi bir yoldur ve her yeni tayin, tayini yapmaya yetkili kişi açısından rüşvet almak için bir sebeptir. Aslında yetkili kamu görevlilerine ücret düzenlerinden dolayı tayin işlemleri sırasında kendileri için belirli bir miktar para veya mal alma hakkı tanınmıştır, ancak 16. yüzyılın ortalarından itibaren bu hak adeta bir kanun haline bürünmüş (Mumcu, 2005: 86) ve tayin kadar görev yerinde kalmak için de rüşvet vermek bir zorunluluk halini almıştır.

Rüşvetin devlet işlerinin başat ve gerekli unsurlarından biri haline gelmesine binaen onyedinci yüzyıl *rüşvet iktisadı* ifadesiyle betimlenmiştir (Mumcu, 2005: 85). Nitekim tarafsız bir gözlemci de bu durumu kadıya bir hediye verenin davayı rahatlıkla kendi lehine çevirebileceği, her iki tarafında hediye vermesi durumunda davayı en çok rüşvet verenin kazanacağı ifadeleriyle anlatmaktadır (Gençosman, 1976: 34). Ayrıca bu yüzyıldan itibaren özellikle tayinlerde padişahlara verilen rüşvetler artık olağan hale gelmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle eskiden sadrazamla başlayan hediye-rüşvet listesinin başına padişahların adı eklenmiş, üstelik tayin için sultanlara sunulan hediyelerin (rüşvetin) değeri zaman zaman bizatihi padişahlar tarafından belirlenmiştir (Mumcu, 2005: 115): Zira Küçük Ahmet Paşa'ya Şam eyaletinde kalmak istiyorsa Silahtar Paşa'ya 20 bin altın vermesi gerektiği bizzat 4. Murat tarafından iletilmiştir.

Hizmetlerin en çok para verene satılması, kamu görevlisi olmak için liyakatin değil paranın temel alınması onsekizinci yüzyılda da devam etmiştir

(Mumcu, 2005: 91). Örneğin bu dönemde bazı yeniçerilerin rüşvet vererek savaşa gitmekten kurtulduğu (Kazancı, 2006: 11), büyük bir kente kadı olmak için 5 bin sterlin, İzmir kadılığı için ise 40 kese altın ödenmesi gerektiği (Alkan, 2001) iddia edilmektedir.

5.1.2. Osmanlı'da Yolsuzluğun Kurumsallaşmasının Nedenleri

Esas olarak Osmanlı'da rüşvetin ve yolsuzluğun kurumsallaşma süreci pek çok farklı nedenle ilişkilendirilebilir.⁵⁶ Ancak kuşkusuz, tımar sisteminin bozulması, gelirlerin azalması ve hediye geleneğinin nitelik değiştirmesi bu sürecin en önemli unsurlarıdır.⁵⁷

5.1.2.1. Tımar Sisteminin Bozulması

Osmanlı Ekonomisi'nin temeli emek ve toprak üzerine kuruludur. Toprağın mülkiyeti devlete aittir, emeği ise reaya adı verilen köylüler temsil eder (Tanilli, 2002: 85). Başka bir ifadeyle toprağı işleyen köylüler toprak mülkiyetine sahip değildirler. Toprağın işlenmesi ya da artık ürün elde edilmesi ve köylüler tarafından yaratılan bu artık ürünün toprağın asıl sahibi olan devlete geçişi ise tımar sistemi aracılığıyla sağlanmaktadır.

Tımar sistemi belli bir bölge vergilerinden bir kısmının padişah tarafından bir kimseye tahsis edilmesi; buna karşılık o kimsenin Osmanlı ordusuna elde ettiği gelir çerçevesinde belirli sayıda asker sağlaması⁵⁸ üzerine oturtulmuştur.⁵⁹

Tımar sistemi esas olarak güçlü bir ordunun devlet bütçesine yük getirmeden varlığını ve devamlılığını sağlayan bir teşkilatlanmaya dayanmaktadır (Hülür ve Akça, 2005: 315). Bununla birlikte sistemin başlıca nedeni geleneksel devletin güçsüz bir merkezi örgüte sahip olmasından kaynaklanmaktadır (Ortaylı, 2004: 20–22): Örneğin Osmanlı maliyesi açısından bütün ülkeyi kapsayan bir bütçe,

⁵⁶ Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Mumcu (2005)

⁵⁷ Ayrıca rüşvetle iş yapan ya da yaptıran kesimlerin rüşvetle çalışmaya devam edeceği unutulmamalıdır.

⁵⁸ Bu bağlamda Osmanlı'nın askeri toprak devleti olduğu ifade edilebilir (Tanilli, 2002: 84).

⁵⁹ Esasen düzenli ve aylıklı bir ordu kurulması Orhan Bey döneminde olmuştur. Ancak asker fetihler kadar korumadan da sorumlu olmalıdır, böylelikle alınan yerlerin asker arasında paylaşılması geleneği, düzenli ordu örgütünün ilk kurulduğu dönemde maaş verilen askerlere para yerine toprak verilmesi suretiyle daha sonra tımar sistemi halini almıştır (Hammer, 2007a: 43).

vergi tahsil ve giderler bölümü ve işlemi söz konusu değildi ve ülke mali özerkliğe sahip birimler biçiminde görünmekteydi. Bu birimlerde toplanan gelirlerin büyük bölümünün genellikle merkeze gitmeden mahallinde harcanması nedeniyle defterdarların bağımsız işlemlerde bulunabilmeleri ve merkezdeki maliye örgütünde görevli memur sayısının oldukça az olmasının (Ortaylı, 2004: 22) birimlerde vergi toplamakla görevli kişilerin halktan vergi dışında hediyeler almaya başlamalarına, açık arttırma yoluyla satılan vergi listelerinin alımında mültezimlerin rüşvet vermelerine, ayrıca vergiden muaf kılınmak için Müslüman olmayan halkın da rüşvete başvurmasına (Mumcu, 2005: 96) neden olduğu ileri sürülebilir.

Esasen Osmanlı'nın ilk yıllarında da tımar sisteminde rüşvet örneklerinin mevcut olduğu, örneğin Yıldırım Bayezid döneminde pek çok sipahinin tımar sahibi olmak için rüşvet verdiği (Mumcu, 2005: 102) söylenmektedir. Bununla birlikte esas olarak tımar sisteminin iltizama⁶⁰ dönüştürülmesi Osmanlı ekonomisinin yolsuzluk üreten bir yapıya dönüşmesinde (ve çöküşünde) önemli rol oynamıştır. Zira iltizam devletin gelirlerinden birisi üzerindeki hakkını bir yıl süreyle bir kimseye peşin ya da taksitle para karşılığında devretmesini⁶¹ ifade eder (Karal, 1983b: 198). Bu açıdan memurların hizmetleri karşılığında devletten para yerine kendilerine tahsis edilen vergi veya hisselerle maaşlandırılması, üst düzey bürokratlar ya da tüccarların rüşvet vererek vergi toplama yetkisini devletin elinden alarak keyfi bir biçimde vergi toplamaya başlamalarına neden olduğu söylenebilir.

5.1.2.2. Gelir Kayıpları

Osmanlı'da siyasal, ekonomik ve toplumsal düzen açısından 17. yüzyıla kadar belirleyici unsur fetih ekonomisi başka bir ifadeyle savaş ekonomisidir (Hülür ve Akça, 2005: 315). Ancak bu dönemden itibaren fetihlerin durması ile birlikte Osmanlı açısından savaş ekonomisi işlerliğini yitirmiştir. Bu farklılaşma ise toprağa dayalı vergi sisteminde çözümlere dolayısıyla gelirlerin azalmasına neden

⁶⁰ Bu açıdan iltizam uygulamaları ile günümüzdeki özelleştirme uygulamaları benzerlik göstermektedir (Nebiler, 2002: 17)

⁶¹ 1640 yılında Sultan İbrahim'e sunulan ancak kim tarafından yazıldığı belli olmayan Nasihatname'de iltizam sisteminin rüşvetçiliği beslediği ifade edilmiş ve sistemin kaldırılması önerilmiştir (Mumcu, 2005: 259).

olmuştur.⁶² Şüphesiz Avrupa'da ortaya çıkan teknik gelişmelerin gerisinde kalınması ve coğrafi keşiflerle birlikte Osmanlı ticaret yollarının etkinliğini yitirmesi Osmanlı ekonomisi açısından diğer önemli gelir kayıplarıdır.

Bu açıdan Osmanlı'da yolsuzluğun kurumsallaşma süreci gelirlerin azalması ile de ilişkilendirilebilir, örneğin gelirlerin azalmasına karşılık sarayın artan harcamalarının hizmet satımını körüklemiş olabileceği (Mumcu, 2005: 90) ve bu bağlamda rüşvetin zaman içerisinde devletin gelir kaynağı haline geldiği söylenebilir. Nitekim III. Mustafa'nın sürekli para sıkıntısından yakındığı, bunu gören saray dalkavuklarından birinin padişaha bir yasak koymasını, bu yasağın kaldırılması için mutlaka birilerinin padişaha altın vereceğini ve bu yolla masrafların karşılanabileceğini söylediği anlatılır⁶³ (Nebiler, 2002: 19).

5.1.2.3.Hediye Geleneğinin Nitelik Değiştirilmesi

Hediye geleneği aslında Osmanlı'da çok eskiden beri var olan önemli bir ritüeldir. Padişahlara ve devlet büyüklerine hediye sunmak sarayın köklü geleneklerindedir ve padişahın tahta çıkmasında, doğumlarda (ve tabii bunların yıl dönümlerinde), bayramlarda, yılbaşlarında, padişahların hastalandıkları zaman yapılan ziyaretlerde hediye verilmesi adettir (Gençosman, 1976: 51). Benzer biçimde tayinden sonra sultana ve devlet adamlarına inancın ve güvenin devam ettiğini göstermek için ya da dış ilişkiler kapsamında ve diplomatik amaçlı ziyaretlerde de (Mumcu, 2005: 92) padişaha ve sarayın önde gelenlerine armağanlar sunulurdu. Osmanlı'da üst düzeyde görevli devlet memuruna verilen bu *yasal hediye* pişkeş olarak adlandırılırdı, ancak pişkeşin belli sınırları vardı ve bunun üstü rüşvete girerdi (Aşık, 2005). Bununla birlikte özellikle 17. yüzyıldan sonra bu ritüel zorunlu bir niteliğe bürünmüştür. Başka bir ifadeyle hediye geleneği zaman içerisinde adeta bir yasa biçimine dönüşmüş ve hediye ile rüşvet arasındaki sınır yok olmuştur.

⁶² Bu farklılaşma aynı zamanda tımarların dağıtım esasının kısa sürede bol nakit sağlamaya yönelik uygulamalara dönüşmesini de ifade eder (Hülür ve Akça, 2005: 317).

⁶³ Bir süre sonra yeniden baş gösteren sıkıntı bu sefer sadrazam Bahir Mustafa'nın idam edilerek rüşvete edindiği servete el konmasıyla çözülmeye çalışılmıştır (Nebiler, 2002:21)

5.1.3. Tanzimat Fermanı ve Yolsuzlukla Mücadele

Tanzimat dönemi ile birlikte o tarihe kadar yapılan yolsuzlukla mücadelenin başarısızlığı itiraf edilmiş (Mumcu, 2005: 278) bu nedenle de yeni bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin fermana Tanzimat'tan önceki dönemlerde sancak paşaları ve güçlü ayanlar tarafından ele geçirilen iltizam sistemi detaylı olarak ele alınmış ve sistemin kaldırılması öngörülmüştür:

“... yıkıcı bir alet karakterini taşıdığı için hiçbir faydası görülmeyen iltizam usulü hala yürürlükte. Bu ise bir memleketin siyasi ve mali işlerini bir adamın isteğine ve insafına bırakmak demektir ki, eğer o adam iyi değil ise, daima kendi çıkarına bakar. Böyle bir adamın hareketleri ve düşünceleri de ezicilik ve haksızlıktan başka bir şey olamayacağına göre, bundan böyle her kişinin varlık derecesine göre uygun bir vergi bağlanacak ve bu vergiden başka kendisinden hiçbir suretle fazla bir şey istenmeyecektir.” (Karal, 1983a: 175)

Ayrıca sistemin uygulanmasında iltizamın valilere ve taşra yöneticilerine verilmemesi, iltizama konu olan kalem ve miktarların sınırlanması gibi kimi değişiklikler yapılmıştır (Ortaylı, 2004: 130). Ancak vergi kaynaklarının tespitinde yenilik yapılmadığından mültezimlerin keyfilikleri devam etmiştir.

Fermanın Müslüman ve Hıristiyan halkın can ve mal güvenliğinin sağlanmasına yönelik prensibi ise daha önceleri padişah ile sadrazamın elinde olan atamaların büyükelçiliklere geçmesine neden olmuş ve böylelikle bürokrasi yabancı ülkelerin etki alanına girmiştir. Başka bir ifadeyle önemli makamlara atanacak kişiler sefirlerin istekleri doğrultusunda atanır hale gelmiştir (Nebiler, 2002: 24–26).

Sonuç olarak Tanzimat dönemi yolsuzlukların önüne geçememekle birlikte yolsuzlukla mücadele açısından nispeten çağdaş bir dönemi ifade etmektedir. Nitekim 1846 yılında memurların ödev, yetki ve sorumlulukları üzerine yönelik idare kanunu düzenlenmiş ve memurların işleyecekleri suçlara karşılık cezalar belirlenmiş (Karal, 1983a: 173), terfi ve rütbelere standart bir kural ve sınıflama geliştirilmiş ve uygulamaya konulmuş, ayrıca 1841 ve 1847 tarihlerinde çıkarılan iki nizamname ile kişilerin tasarrufunda bulunan topraklara tapu verilmesi ve olası yolsuzlukları önlemek için tapu senetlerinin hükümet merkezinde verilmesi öngörülmüştür (Ortaylı, 2004: 212). Memurların maaşlarının düşük olmasının rüşvete meşru bir savunma kazandırmasını engellemek için maaşlar arttırılmış, ayrıca rüşvetle

mücadele için bir komisyon oluşturulmuş ve *hediye*nin sınırları çizilmiştir. Buna göre orta kalabalıkta bir evin öğün yiyeceği kadar olmak şartıyla sebze, meyve, yoğurt, süt, tereyağı, balık gibi besin maddeleri yasal kabul edilirken kürk, kumaş, altın, köle, at, koyun, odun vb. hediye edilmesi yasaklanmış, hediyelerin dostlar arasında sevgi, ilgi ve kadirşinaslığa dayanmak sureti ile verilebileceği vurgulanmıştır (Gençosman, 1976: 70–71).

5.1.4. Birinci Meşrutiyet Dönemi

Osmanlı ekonomisinin temeli esas olarak tarımsal üretime dayalıdır ve devlet ve/veya özel girişimler tarafından oluşturulan sanayi kuruluşları oldukça yetersiz ve azdır. Ancak 1838 İngiliz Ticaret Anlaşması ile birlikte ithalat vergisinin %5'e düşürülmesi ve ihracat vergisinin özellikle büyük şehirlere erzak temininin devamının sağlanabilmesi için (Keyder, 2007: 43) %12'ye yükseltilmesi, başka bir ifadeyle ithalatın özendirilirken, ihracatın sınırlandırılması ve tekellerin devlet himayesinden çıkartılması Osmanlı sanayisinin tamamen çökmesine neden olmuştur (Doğan, 2007a: 28). İthalatın ucuzlaması aynı zamanda özellikle saray ve halkın zengin kesimlerinde ithal ürünlere karşı talebin artmasına ve dolayısıyla Osmanlı ekonomisinin büyük dış ticaret açıkları ile karşı karşıya kalmasına yol açmıştır. Bu farkın kapatılması için Osmanlı ondokuzuncu yüzyılın ortalarından itibaren dış borçlanma yoluna gitmiş, ancak alınan dış borçların büyük bölümü yine sarayın ve bürokratların lüks tüketimine yönelik olarak kullanılmıştır. Örneğin bu borçların büyük bir kısmı Boğaz kıyılarında yeni sarayların inşa ettirilmesi⁶⁴ için harcanmıştır (Altun, 2004:4). Dolayısıyla Tanzimat Fermanı'nda yer alan hükümler ve çıkartılan nizamnamelere rağmen ithalatın serbest bırakılması ile yabancı mal kullanımının statü unsuru olarak değerlendirilmesinin ve sarayın müsrif lüks yaşamının⁶⁵ yeni yolsuzluklar yarattığı, borçlanma süreci ile faiz gelirlerinden beslenen yeni bir

⁶⁴ Bu saraylardan en büyüğü olan ve 1856'da açılış töreni yapılan Dolmabahçe Sarayı'nın maliyeti 3 milyon sterlinden daha fazla tuttuğu söylenmektedir.

⁶⁵ İbn-i Haldun devletin yozlaşma aşamalarını şu şekilde özetlemektedir (Nebiler, 2002: 12; TÜSİAD, 1995: 21–22): devletler kurulma aşamasında sadece yasal vergileri toplamaktadırlar. Şehirleşme ve gelişme sürecine girildiğinde kurucu yöneticilerin lüks düşkünlükleri ve iktidar nimetlerinden vazgeçemez oluşlarının sonucu olarak devletlerin masrafları artar. Bu masrafların toplanan vergileri aşar hale gelmesi ise ya yeni vergiler konmasına ya eski vergilerin ağırlaştırılmasına ya da her ikisinin bir arada uygulanmasına neden olur. Başka bir ifadeyle gösterişli yaşam devletin sonunu çabuklaştırır.

kesimin ortaya çıktığı ve son olarak yabancı sermayenin yeni imtiyazlı sözleşmeler imzalamak için rüşvet mekanizmasına başvurduğu ifade edilebilir.

Bu açıdan Birinci Meşrutiyet’le hükümet işlerinde denetimin sağlanacağı, böylelikle yolsuzluklar, nüfuz suiistimalleri ile keyfi uygulamaların da önüne geçilebileceği düşünülmüş olabilir. Bununla birlikte II. Abdülhamit’in 1877 Rus Savaşı’nı bahane ederek meşrutiyeti fes etmesi ile yeniden yolsuzluk ekonomisine dönüldüğü (Gençosman, 1976: 73) ve İttihatçılar tarafından İstibdat Dönemi olarak adlandırılan II. Abdülhamit döneminin de rüşveti özendirdiği ileri sürülebilir. Nitekim II. Abdülhamit döneminde atamalar ve yabancı sermayenin imtiyazlı anlaşmalar yapmasında rüşvet belirleyici unsurdur. Ayrıca bu dönemde basın muhalefetine önlenmesi için rüşvete başvurulduğu (Altun, 1004: 25–27) ve eşkıya çetelerinin kurumsallaştığı (Parlar, 2006: 335) ifade edilmektedir.

5.1.5. İkinci Meşrutiyet Dönemi

Tanzimat Fermanı ve çeşitli ticaret anlaşmaları ile yabancı uyruklulara getirilen muafiyetlerin Avrupa devletlerinin ve elçiliklerin kendi ülkelerine ait pasaport taşıyanları himaye etmelerine olanak vermesi ve Avrupalı şirketlerin işlemlerinde Osmanlı halkından farklı ayrıcalıklara tabi olan kendi uyruklu vatandaşlarını çalıştırmayı tercih etmeleri özellikle dış ticaret ve hizmetler alanında gayrimüslimleri ön plana çıkartmıştır (Keyder, 2007: 32; Buğra, 1997: 66). Buna karşılık Müslüman kesim ise geçim yolunu devlet kapısında memur olmakta aramaktadır (Karal, 1983b: 260). Osmanlı ekonomisindeki bu etnik iş bölümü ve gayrimüslimlerin siyasal bağımsızlık talepleri sermaye birikiminin sağlanabilmesi için ulusal nitelik taşıyan bir sanayinin kurulmasının hedef olarak benimsenmesine neden olmuştur. Bu açıdan II. Abdülhamit döneminin yabancı sermayeye taviz vermeye devam eden ve padişaha karşı bir örgütlenme olarak düşünülen yerli şirketlerin kurulmasını engellenmeye yönelik politikaları da (Altun, 2004: 22) II. Meşrutiyet döneminde yerini yerli sanayinin yaratılmasına yönelik politikalara bırakmıştır. Nitekim şirketleşmenin ve yerli sanayinin özendirilmesi için 1913 yılında sanayi kuruluşlarına gerekli arazinin karşılıksız sağlanması, gümrük muafiyetleri ile vergilerin taksitle ödenmesi gibi kolaylıklar getiren Teşvik-i Sanayi

Kanunu çıkartılmış ve yabancılara tanıdığı ayrıcalıklar yüzünden devleti ve ekonomiyi zayıf düşüren kapitülasyonlar 1914'te tek taraflı olarak fes edilmiştir.⁶⁶

Ancak ulusal girişimci sınıfın yaratılması için öngörülen politikalar şirketlerin devlet ve özel sermayenin ortaklığı biçiminde şekillenmesine neden olmuştur, nitekim 1908-1918 yılları arasında faaliyete geçen işletme ve bankaların yönetim kadrolarında İttihat ve Terakki üyelerine rastlanmaktadır (Buğra, 1997: 71). Böylelikle bürokrasi aynı zamanda ekonomi üzerinde kontrol hakkı da elde etmiştir (Keyder, 2007:85).

Savaş koşullarının ortaya çıkardığı kıtlıklar ise sermaye birikiminin sağlanması açısından ticaret ve spekülatif faaliyetleri en karlı alanlar haline getirmiştir. Örneğin savaş döneminde ulaşım araçlarındaki kıtlık, ürünlerin taşınması için demiryolu kullanma imkânı elde edebilen kesimlerin, ürünleri fahiş fiyatlarla satarak oldukça büyük servetler elde etmesine neden olmuştur (Altun, 2004: 34). Ayrıca savaş koşulları önemli miktarlarda servetin el değiştirmesine yol açmış, savaş döneminde göç eden kimi köylülerin topraklarının nasıl paylaşılacağı ise yine bizzat İttihat ve Terakki tarafından belirlenmiştir (Keyder, 2007: 106).

Sonuç olarak İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin yerli burjuvazi yaratma fikri devlet eliyle kendi üyelerini zengin etme biçimine dönüşmüştür, zira siyasi tavır ve partiye olan yakınlık dönemin girişimlerinde belirleyici unsur olmuştur. Bununla birlikte savaş koşulları ve ayrılan topraklar ulusal bir ekonomi yaratmış, ayrıca kıtlığın neden olduğu vurgunlar ve karaborsa faaliyetlerinden elde edilen gelirler cumhuriyet döneminin ilkel sermaye birikimini oluşturmuştur (Boratav, 2004: 27).

5.1.6. Kurtuluş Savaşı Dönemi

Kurtuluş Savaşı döneminde yolsuzluklara bakış açısı Osmanlı döneminden oldukça farklıdır. Örneğin kimi zaman vatan hainliğini bile affedebilen meclis zaten yoksul olan halktan toplanan vergilerin lüzumsuz harcamalara yönlendirilmesini başlatmamaktadır (Altun, 2004: 57). Nitekim 1920'lerde Adalet Bakanı Mehmet Vehbi Efendi ilmiye rütbelerini kendi seçim bölgesine tahsis etmek ve

⁶⁶ Bu açıdan 1908-1913 yıllarını kapsayan dönem İttihat ve Terakki'nin iktidarı denetlediği ve etkilediği yılları, 1913-1918 yılları ise iktidarı ele geçirdikleri yılları ifade eder (Boratav, 2004: 22).

kayınbiraderini kayırmak suçlarından görevinden azledilmiş (Altun, 2004: 58); Bayındırlık Bakanı İsmail Fazıl Paşa demiryollarının ihtiyacı olan 150 bin liralık yedek parça alımı için iki uzmanı ve oldukça pahalı kabul edilen bu alım sırasında olası herhangi bir suiistimal ya da dedikodu ihtimaline karşın iki milletvekilini İtalya'ya göndermesinden dolayı eleştirilmiş ve ortaya çıkan 5 bin liralık masraf için halkın parasını yemekle suçlanmış (Şener, 2001: 50); Fethi Okyar 16 lira karşılığında okka takımı almak ve israfa neden olmak gerekçesiyle itham edilmiştir.

5.2. Cumhuriyet Döneminde Yolsuzluk Ekonomisi

Yolsuzluk sermaye birikimi rejimi ile ilintili olarak ortaya çıkmaktadır, dolayısıyla birikim modelinde yaşanan farklılaşmalar yolsuzluk ekonomisinin de biçim değiştirmesine neden olmaktadır. Örneğin Türkiye ekonomisinde yolsuzluklar 1980 öncesinde genellikle dar anlamda ve bireysel eylemler, 1980'li yıllarda kalkınma adına göz yumulan bir olgu, 1990'lardan sonra ise köşe dönmenin bir yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Şener, 2001: 49).

Bu açıdan cumhuriyet dönemindeki sermaye birikimi rejimleri ve yolsuzluk süreçlerini dönemsel olarak genel hatlarıyla üç başlık altında incelemek mümkündür: İthal ikameci birikim modeli, ihracata dayalı birikim modeli, sıcak para girişine dayalı birikim modeli.

5.2.1. İthal İkameci Dönem (1923–1980)

İthal ikameci dönem esas olarak ekonomik ve siyasal gelişim açısından iki alt bölümde incelenmekte ve her iki alt bölümde de öncelikle döneme ilişkin iktisat politikaları ve bu politikaların yolsuzluk ekonomisine yansımaları genel hatlarıyla açıklanmakta, daha sonra dönemin bazı yolsuzluk örneklerine yer verilmektedir.

5.2.1.1. Tek Parti Döneminin İktisadi Yaklaşımları (1923–1946)

1923–1946 yıllarının iktisat politikaları ekonominin harekete geçirilmesi, devletçilik uygulamaları ve savaş ekonomisi çerçevesinde şekillenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımsal faaliyet genellikle aile üretimi için gerçekleştirilmekteydi ve sanayi ile hizmet üretimi yok denecek kadar azdı, buna karşılık Osmanlı'dan miras kalan büyük miktarlarda borçlar ve bozuk bir ekonomik yapı mevcuttu. Bu açıdan cumhuriyetin ilk yıllarının iktisat politikalarının temeli ekonominin sahip olduklarının belirlenmesi, ekonomik hedeflerin saptanması ve savaş sonrasında ekonominin harekete geçirilmesine yönelik uygulamalara dayanır.

Lozan Anlaşması'nın 1916 tarifesinin beş yıl süreyle yürürlükte kalmasını, Osmanlı borçlarının oransal dağılım ilkesi gereği 2/3'ünün devralınması ile ödemelerinin 1929 yılında başlamasını öngören hükümleri cumhuriyetin ilk yıllarının iktisat politikalarına şekil veren en önemli unsurdur. Zira söz konusu tarifinin yürürlükte kalması etkin ve himayeci bir dış ticaret politikası güdülmesine engeldir.⁶⁷ Ayrıca anlaşmanın yalnızca devlet tekeline konu olan mallarda yüksek fiyatlandırmaya olanak tanınması birçok mal ve hizmet üretiminin devlet tekeline alınmasını gerekli kılmıştır. Bununla birlikte dönem içerisinde tekellerin devletin ortak olduğu anonim şirketler biçiminde yapılandırılmaları esas olarak özel sektörün teşvikini ifade eder⁶⁸ (Boratav, 2006: 74). Bu açıdan sanayileşme ve özel sektörün teşvik edilmesi dönemin iktisat politikalarının temelini oluşturur. Dolayısıyla 1927 yılında çıkarılan ve 15 yıllık bir süreci öngören Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun sanayi kuruluşlarına karşılıksız arazi verilmesi; kuruluş aşamasında gerekli ithal araç ve gereçlerin indirimli taşınması; haberleşme gibi giderlerin hükümetçe karşılıksız sağlanması; kazanç ve gümrük vergilerinden muafiyet; kamusal tekel maddelerinin bu kuruluşlara indirimli satılması; kamu kesimine ve bu yasadan yararlanan kuruluşlara, teşvik gören girişimin üretimi nicel ve nitel olarak yeterli ise ve fiyatı %10'dan fazla değilse ithal malları yerine bu malların satın alınması zorunluluğu getirmesine yönelik hükümleri⁶⁹ (Kepenek ve Yentürk, 2007: 46) dönemin sanayileşme ve teşvik politikasını tamamlayıcı bir niteliğe sahiptir.

Aslında Teşvik-i Sanayi Kanunu ile 1913 Teşvik Yasası'nın kapsamı genişletilmiştir, bu açıdan cumhuriyetin ilk yıllarının sanayileşme politikaları

⁶⁷ Bu hüküm aynı zamanda aşarın kaldırılmasıyla (1925) devlet gelirlerinin önemli ölçüde sınırlanmasına neden olmuştur.

⁶⁸ Bununla birlikte kamudan özel sektöre kaynak aktarımı esas olarak Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulması (1925) ile kurulmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2007:46).

⁶⁹ Teşvik-i Sanayi Kanunu ayrıca, özendirilen girişimlerde Türklerin çalıştırılmasına, sadece yönetici ve muhasebecilerin yabancı uyruklu olabileceğine, nitelikli işgücü gerektiğinde kısa süreli olmak ve aynı işi Türklere öğretmek koşuluyla yabancı işçi getirebileceğine ilişkin hükümler de içermektedir (Kepenek ve Yentürk, 2007:46).

Osmanlı'nın son dönem sanayileşme politikalarının bir devamı sayılabilir. Başka bir ifadeyle devlet bu dönemde de çeşitli mekanizmalarla özel sektörde sermaye birikimi oluşturmaya çalışmaktadır. Osmanlı-Cumhuriyet iktisat politikaları arasındaki temel ayırım ise yabancı sermaye girişleridir, zira cumhuriyet döneminde yabancı sermayeye iktisadi ve siyasi bağımsızlığa aykırı unsurlar içermemek kaydıyla izin verilmiştir.⁷⁰ Bu nedenle, cumhuriyetin ilk yıllarında yabancı sermaye girişleri genellikle yerli sermaye ile ortaklık biçiminde⁷¹ gelişmiştir. Ancak savaştan yeni çıkıldığı ve sermaye birikiminin yetersiz olduğu göz önüne alındığında bu ortaklıkların sermaye unsurunun genellikle yabancı kaynaklı olduğu açıktır, nitekim 1923 ile 1929 arasında sanayi şirketlerine yapılan yatırımlar içinde yabancı sermayenin payı Türklerin payının iki katıdır (Keyder, 2007:121). Yabancı sermayenin ulusal çıkarlara uygun olma şartı çerçevesinde yabancı sermaye ile ortaklık yapmak olağan kabul edildiğinden ve yatırımların ülkeye hizmet vermenin ek bir yolu olduğu düşünüldüğünden birçok milletvekili ve bürokrat da bu ortaklıklar içerisinde hissedar ve/veya yönetim kurulu üyesi olarak yer almıştır. Bununla birlikte Atay (1969:455) bu ortaklıkları aferizmin⁷² ilk örnekleri olarak nitelendirmiştir, zira özellikle yabancı sermaye çevreleri Ankara'dan iş alabilmek için nüfuz sahibi kişileri aracı olarak kullanmışlar ve dolayısıyla siyasi nüfuz ticaretin bir parçası haline gelmiştir.

Şüphesiz sermaye çevreleri ile siyasi iktidar arasındaki ilişkinin biçimlenmesinde 1924 yılında kurulan İş Bankası'nın da etkisi büyüktür. İş Bankası'nın kurucuları arasında politikacılar⁷³, tüccarlar ve bürokratlar vardı, ayrıca 13 yönetim kurulu üyesinin tamamı da milletvekiliydi⁷⁴ ve bu açıdan İş Bankası devlet ile sermaye çevreleri arasında doğrudan bir bağ oluşturmuştu (Boratav, 2006: 44): Yerli ve/veya yabancı sermaye çevreleri bankayı kendi çıkarları çerçevesinde kullanmak için nüfuz tüccarlarından yararlanmaktaydılar⁷⁵, böylelikle nüfuz tüccarları ticaretin bir bileşeni oluyor ve sonuç olarak iktisadi politikalara yön

⁷⁰ Nitekim İzmir İktisat Kongresi'nin temel amaçlarından biri de yabancı sermayeye güven ve telkin verilmesidir.

⁷¹ 1920-1930 yılları arasında kurulan 201 Türk anonim şirketinin 66'sının yabancı sermayeli olduğu tespit edilmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2007:43).

⁷² Aferizm kısaca iktidar imkânları kendi çıkarları için kullanma olarak tanımlanabilir.

⁷³ İş Bankası Genel Müdürlüğü'ne İmar Vekili Celal Bayar, Yönetim Kurulu Başkanlığı'na da Siirt vekili Mahmut Bey getirilmiştir.

⁷⁴ Benzer biçimde İş Bankası'nın iştiraki olan bütün şirketlerin yönetim kurullarında yüksek bürokratlar ya da milletvekilleri yer almaktaydı.

⁷⁵ Bu açıdan İş Bankası'nın bir nevi "yatırım" bankası işlevi gördüğü de söylenebilir.

verenlerle ticari hayata yön verenler aynı tarafta yer alıyordu. Başka bir ifadeyle İş Bankası'nın politikacılar bankası biçiminde kurulması aynı zamanda aferizmin yaygınlaşmasına da neden olmuştu (Atay, 1969: 455).

1929 yılının Türkiye ekonomisi açısından birbirini bütünleyen üç farklı gelişmesi, cumhuriyetin iktisat politikalarının niteliğinin değişmesine neden olmuştur. Bunlardan birincisi Lozan'ın tarifelere ilişkin hükümlerinin süresinin dolması ve dolayısıyla devletin dış ticaret politikasını belirleyebilme olanağına kavuşmasıdır. İkincisi Osmanlı borç geri ödemelerinin başlaması yüzünden kamu gelirlerinin azalmasıdır. Üçüncü ise diğer iki etkiyi belirginleştiren Büyük Buhran'dır. Bu üç gelişme arasındaki ilinti 1929 Krizi ile birlikte gerek borç ödemelerinin ulusal paranın dış değerini düşürmesi gerekse tarıma dayalı ihraç mallarının satışının güçleşmesinin döviz sıkıntısına yol açması ve nihayetinde dış pazarlara bağımlı olan ekonomide ithalat hacminin daralmasının yarattığı korumacı eğilimler çerçevesinde kurulabilir. Nitekim 1929 Krizi sonrasında uygulamaya konulan temel politika ekonominin dışa bağımlılığının azaltılmasına yöneliktir ve mevcut sanayiye tamamlayacak ve özel kesimin gerçekleştirilemeyeceği büyük yatırımların devlet tarafından yapılmasını içermektedir. Zira ulusal üretimin artırılmasına, tasarrufun teşvik edilmesine ve yerli malların kullanılmasının özendirilmesine ilişkin yaklaşımlar çerçevesinde ekonomide kendine yeterlilik ideolojisinin yerleştirilmesi amacıyla 1929 yılının Aralık ayında Milli İktisat ve Tasarruf Cemiyeti (Keyder, 2007:125), 1930 yılında Türk Parasını Koruma Kanunu çıkartılarak döviz kurunun devlet tarafından belirlenmesi ve ithalatın hükümet iznine bağlanması esası kabul edilmiş ve döviz işlemlerinin kontrol edilmesini sağlamak amacıyla Merkez Bankası kurulmuştur.⁷⁶ Ayrıca 1934 yılında yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı ile 15 üretim kolunun⁷⁷ analizi yapılmış ve 1938 yılına kadar kurulması öngörülen işletmelerin yatırım tahminleri ile kuruluş yerleri belirlenmiştir⁷⁸ (Boratav, 2006: 159). Bu açıdan 1929 sonrası dönemde devlet yatırımcılığı ve devlet işletmeciliği ön plandadır. Nitekim 1932-1939 yılları arasında toplam imalat sanayi üretiminin dörtte biri devlete aittir (Keyder, 2007:140).

⁷⁶ 1938'de bankanın işlevleri kamu kuruluşlarının finansmanını sağlayacak biçimde genişletildi (Kepenek ve Yentürk, 2007:42).

⁷⁷ Pamuklu mensusat, kendir, yün iplik, demir, sömi kök, bakır, kükürt, kâğıt, suni ipek, seramik, kimya, sünger, gül yağı, Elektrik üretimi, altın ve petrolü içermektedir.

⁷⁸ Bu açıdan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı kamu kesimine ait bir yatırım programı olarak nitelendirilebilir.

Dolayısıyla KİT'ler ekonomiye müdahalenin en önemli araçlarından biri haline gelmiştir. Son olarak yeni yasal ve kurumsal düzenlemeler yeni bir bürokrasinin oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Ancak bürokratların büyük kısmının aynı zamanda ticari faaliyet içerisinde olması -örneğin 1931-1940 arasında kurulan bütün şirketlerin %74.2'sinin kurucuları bürokratlardı- siyasi mekanizmaların ekonomi üzerindeki etkisinin artmasına yol açmıştır. Söz konusu etki 1936'da dönemin başbakanının -partinin genel sekreteri sıfatıyla- devlet idaresi ile parti teşkilatının özdeş olduğunu ilan etmesi ile daha da belirginleşmiştir (Keyder, 2007:128-136). Nitekim ticari faaliyet içindeki bürokrasi böylelikle doğrudan siyasetin içinde yer almaya başlamıştır. Sonuç olarak devlet eliyle zenginleştirme politikası cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren hem devleti yöneten hem de ekonomiyi istediği gibi yönlendiren bir tabaka ortaya çıkartmıştır (Erkul, 1997: 90).

İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte devletçi kalkınma anlayışı da farklı bir niteliğe bürünmüştür. Zira savaşın finansmanı, üretimdeki düşüşler ve savaşın ortaya çıkardığı kıtlıklar ülke ekonomisi üzerinde önemli yapısal değişimler yaratmıştır. Savaş ekonomisi, bir yandan savunma harcamalarında artış ve yetişkin nüfusun askere alınması gibi seferberlik politikaları diğer yandan ithalatta meydana gelen daralmalar nedeniyle, üretimin azalmasına neden olmuştur. Üretimdeki azalmayla birlikte temel gıda maddelerinin karaborsada satılmaya başlanması ve savaşın finansmanı için para arzının artırılması⁷⁹ ise enflasyonist bir sürece yol açmıştır. Birbiriyle ilintili bu gelişmeler karşısında savaş dönemi politikaları esas olarak katı fiyat denetimleri ve olağanüstü vergilendirme politikalarını içeren iki farklı iktisadi yaklaşım çerçevesinde şekillenmiştir (Boratav, 2004: 83-86). Bu açıdan ilk yaklaşım Milli Korunma Kanunu, ikinci yaklaşım ise Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi ile açıklanabilir.

1940 yılında ilan edilen Milli Korunma Kanunu devlete, özel sanayi kuruluşları için üretim hedefleri tespit etme, yatırım planlarını onaylamama, fabrikalara ve madenlere el koyma, fiyatları kontrol etme, bazı malların ticaretini millileştirme, ücretli işçi yükümlülüğü, ücret sınırlaması gibi olağanüstü bir savaş ekonomisi yürütme imkânı sağlamıştır. Bununla birlikte Milli Korunma Kanunu'nun

⁷⁹ 1939'a kadar hemen hiç arttırılmayan para arzı savaş koşullarında önemli derecede arttırıldı (Kepenek ve Yentürk, 2007: 66).

kıtlıkların ortaya çıkardığı karaborsanın önüne tam olarak geçtiği söylenemez. Örneğin 1942 yılında vesikaya bağlanan ve resmi fiyatı 18 kuruş olan ekmek Ankara’da karaborsada 5 liraya satılıyordu (Yurdakul, 2007: 28).

Savaş koşulları stokçuluk ve karaborsacılıktan kısa zamanda büyük kazançlar elde edilmesine olanak sağlamış ve dolayısıyla ticaret savaş yıllarının en karlı faaliyeti haline gelmişti. Bu nedenle, savaş vurgunculuğundan elde edilen karların bir kısmını vergilendirmek, spekülörleri ellerindeki stokları pazara sürmeye zorlayarak karaborsacılığın önünü almak ve hükümet bütçesi üzerindeki baskıyı hafifletmek amacıyla Varlık Vergisi (Buğra, 1997: 167), Varlık Vergisi dışında kalan ve savaş koşullarında hızla artan tarımsal kazançları vergilendirmek içinse Toprak Mahsulleri Vergisi (Boratav, 2004: 85) yürürlüğe konuldu. Varlık Vergisi, üç ayrı mükellef grubuna üç farklı vergi oranı öngören, ödeyemeyenlerin çalışma yükümlülüğüne tabi tutulduğu ve bir defaya mahsus olmak üzere alınan olağanüstü bir vergidir ve esas olarak servet vergisi niteliğindedir. Vergiye tabi mükellef gruplar dini inanç temeline göre oluşturulmuş ve Müslümanlar en az, gayrimüslimler ise en yüksek orandan vergilendirilmiştir; bu açıdan Varlık Vergisi ulusal bir girişimci sınıfı yaratmaya yönelik uygulamaların devamı sayılabilir (Buğra, 1997: 81). Zira vergiyi ödeyemeyen birçok gayrimüslim işadami işlerini bırakarak ve/veya mülklerini satarak Türkiye’den ayrılmış ve azınlıkların yerini Müslüman-Türk sermayesi devralmıştır. Son olarak Varlık Vergisi’nin mükelleflere ilişkin dosyaların kısa bir sürede hazırlanmasıyla ilgili hükmünün başlı başına yolsuzluk yarattığı da ifade edilebilir. Nitekim Varlık Vergisi komisyon üyelerinden Faik Ökte⁸⁰ anılarında vergi borçlarının saptanmasında ve/veya tahsil edilmesinde siyasilerle yakınlığı ya da ortaklığı bulunan bazı kişilerin kayırıldığından bahsetmektedir (Boratav, 2006: 305-309). Toprak Mahsulleri Vergisi ise esas olarak kırsal alanda biriken servetin vergilendirilmesine yöneliktir ve bu açıdan Varlık Vergisi’ni tamamlayan bir özellik taşır. Toprak Mahsulleri Vergisi gerek ürün olarak toplanması ve bütün toprak mahsullerine uygulanması gerekse vergi oranının %10 olarak belirlenmesi nedeniyle kimi yazarlar tarafından aşar vergisinin geri getirilmesi olarak yorumlanmıştır (Şener, 2004: 89). Genellikle aynı olarak tahsil edilen vergi

⁸⁰ İstanbul Eski Defterdarı

bütün çiftçileri öngördüğünden, piyasa için üretmeyen küçük üretici üzerinde şüphesiz ağır bir yük oluşturmuştur.

5.2.1.2. Tek Parti Döneminin Önemli Yolsuzluk Örnekleri

Cumhuriyet tarihinin ilk yolsuzluk olayı Havuz-Yavuz adıyla bilinir: 1924 yılında Yavuz zırhlısı için onarım kararı alınmıştır. Türkiye’de Yavuz’un tamir edilmesini sağlayacak büyüklükte bir havuz olmadığından önce havuzun inşası, havuzun inşası tamamlandığında ise onarımı için ihaleye çıkılır. Havuzun inşa ihalesi Alman bir şirkete verilir ancak Yavuz’un havuza alınması sırasında şirketin havuzu ihale şartnamesine uygun inşa etmediği ortaya çıkar ve Yavuz hasar görür. Bunun üzerine İsmet İnönü Yavuz’un onarımı için 5 milyon liralık sigorta şart koyar. Havuzun tamiri tamamlandığında onarım ihalesini alan Fransız şirketle sigorta konusunda çeşitli tartışmalar yaşanır ve aralarında İhsan Bey’in yakın arkadaşlarının da bulunduğu şirket temsilcileri İsmet İnönü’nün kardeşine ortaklık teklif eder. Ancak İsmet Paşa’nın tepkisini çeken bu teklif aynı zamanda İhsan Bey’in ihale şartlarında değişiklik yaptığının ortaya çıkmasına da neden olur. Zira Denizcilik Bakanı İhsan Bey 1,5 milyon liralık sigortayı yeterli görüp sözleşmeyi imzalamıştır. Sonuç olarak İhsan Bey ve arkadaşları Yavuz’un onarımında yolsuzluk yaptıkları iddiasıyla Yüce Divan’a sevk edildiler⁸¹ ve böylelikle Havuz-Yavuz yolsuzluğundan yıllar önce İstiklal Mahkemesi’nde 59 kişinin yolsuzluğa karıştığı ve rüşvet aldığı gerekçesiyle ceza almasını sağlayan Denizcilik Bakanı İhsan Bey’in bizzat kendisi yolsuzluk yapmaktan yargılandı.⁸²

Yüce Divan dönem içerisinde birincisi Ticaret Bakanı Ali Cenani’nin un ve zahire fiyatlarının yükselmesini önlemek amacıyla kendisine verilen 500 bin liranın harcanmasında usulsüzlük yaptığının belirlenmesi⁸³ (Şener, 2001: 55) ve ikincisi Osmanlı İmparatorluğu Bahriye Nazırı ve Maliye Nazırı Nail Bey’in kefaletsiz

⁸¹ Şüphesiz İhsan Bey’in meclise verilen önergeye katılıp kendisinin Yüce Divan’a sevkini için oy kullanmış olması önemli bir ayrıntıdır.

⁸² Yüce Divan’da yargılanan İhsan Bey iki yıl hapis ve hak mahrumiyeti cezası almıştır. İhsan Bey’le birlikte yargılanan Dr. Fikret Onuralp ise 4 ay hapis cezası almıştır.

⁸³ Tazminat ödemeye mahkûm edilmiştir.

olarak Times Iron Works firmasına ödenen 20.000 İngiliz lirasının tazmini için⁸⁴ (Gençosman, 1976: 239) olmak üzere iki kez daha toplandı.

Son olarak Suat Hayri Ürgüplü 1943 ile 1946 yılları arasında yaptığı Gümrük ve Tekel Bakanlığı döneminde kahve, tomruk ve İyidere Kereste Fabrikası'nın satın alınması, tutkal alımı, kibrit ihracatı çerçevesinde adam kayırdığı, görevini kötüye kullandığı, tanıdıklarına haksız kazanç sağladığı ve devleti zarar uğrattığı gerekçesiyle çok partili sisteme geçişin ardından Yüce Divan'a sevk edilmiştir.⁸⁵

5.2.1.3.Çok Partili Hayat Dönemi (1946–1980)

1946-1980 yıllarının iktisat politikaları liberal yaklaşımlar, korumacı politikalara dönüş, planlı dönem ve bunalım yılları çerçevesinde dört farklı süreçte incelenebilir.

Savaş yıllarının kıtlık koşulları gelir dağılımında önemli değişikliklere yol açmıştı. Örneğin özellikle büyük kentlerdeki beslenme sorunu tarım ürünlerinin ticaretini ön plana çıkartmış ve tarım odaklı ticaret sermayesinin birikimini⁸⁶ arttırmıştı. Nitekim savaş yıllarındaki değişimin simgesi büyük kentlere gelen taşralı yeni zenginleri ifade eden “hacıağa” karakteridir. Benzer biçimde savaş koşullarının ve vurgunculuğun ortaya çıkardığı enflasyonist sürece karşı alınan önlemler de hem ekonominin fiziksel yapısında hem de siyasi ve ekonomik yaklaşımlarda farklılaşmalara neden olmuştu. Zira Varlık Vergisi sermayenin el değiştirmesi, Toprak Mahsulleri Vergisi ise büyük toprak sahipleri ile hükümet arasındaki ilişkilerin gerilmesi ile sonuçlanmıştı. Savaşın toplumsal ve ekonomik yapıda yarattığı bu değişim ile birlikte savaş sonrasında ortaya çıkan uluslar arası konjonktür ve toprak reformu tartışmaları⁸⁷ hem siyasi yapının çok partili bir biçime dönüşmesini zorunlu kılmış hem de iktisat politikalarında daha liberal yaklaşımlar benimsenmesine neden olmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2007: 93). Nitekim 1946'dan sonra Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) iktisat politikalarında önemli değişiklikler

⁸⁴ Tazminat ödemeye mahkûm edilmiştir.

⁸⁵ Suat Hayri Ürgüplü bu davalardan beraat etmiştir.

⁸⁶ Savaş ekonomisi nedeniyle özellikle genç nüfusun silâhâltına alınması küçük ve orta büyüklükteki çiftçilerin üretiminin azalmasına neden oldu, böylelikle büyük toprak ağaları tarımsal ürün arzını ve ticaretini kontrol etmeye başladı.

⁸⁷ Demokrat Parti'nin kurucuları arasında Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'na karşı çıkan milletvekilleri yer almaktadır.

söz konusudur. Zira 1946'nın sonlarında ilk defa devalüasyon yapılmış, 1947'de madencilik, enerji, demir-çelik ve demiryolları dışındaki girişimlerin özelleştirilmesi ile devletin altyapı yatırımlarına ve kırsal kesime öncelik vermesi ve bu yatırımların finansmanının %49'unun dış yardım ve kredilerden sağlanmasını öngören Türkiye İktisadi Kalkınma Planı⁸⁸ hazırlanmış⁸⁹ (Kepenek ve Yentürk, 2007: 94) ve 1948'den itibaren ise Marshall Planı çerçevesinde ABD yardımlarından yararlanılmaya başlamıştır.

Marshall Planı savaştan zarar görmüş Avrupa için hazırlanan ekonomik bir yardım programıdır:

*"... Avrupa'nın önümüzdeki üç-dört yıl boyunca yabancı gıda ve diğer temel ihtiyaç ürünlerine -çoğunlukla Amerika'dan gelen ürünlere- olan ihtiyacı, ödeme gücünden çok daha fazladır; bu nedenle Avrupa'nın önemli miktarda ek yardıma ihtiyacı vardır, aksi takdirde çok ağır ekonomik, sosyal ve politik bozulma ile yüz yüze gelecektir... Amerika Birleşik Devletlerinin, dünyadaki ekonomik durumu eski normal haline getirmek için elinden gelen yardımı yapması mantıklıdır... Politikamızın amacı, serbest kuruluşların var olabildiği sosyal ve politik koşulların oluşmasına izin veren, işleyen bir ekonominin canlandırılması olmalıdır..."*⁹⁰

Marshall Planı ve Avrupa'nın yeniden inşası kapsamında Türkiye'ye biçilen rol tarım ve madencilik üretimiyle bu sürece katkıda bulunmasıdır (Kepenek ve Yentürk, 2007: 95). Bu nedenle Türkiye'nin, Marshall Planı'ndan faydalanabilmesi için, tarımda makineleşmenin sağlanmasına, karayollarının yapımına ağırlık verilmesine ve tarımın pazara açılmasına yönelik politikalar uygulaması gerekmektedir. Nitekim Marshall Planı çerçevesinde 1946-1950 yılları arasında Türkiye'ye gelen fonlar büyük ölçüde tarımda makineleşmenin sağlanması için kullanılmıştır (Keyder, 2007:149). Sanayileşme politikaları ise özel kesimin desteklenmesi ve geliştirilmesini içeren yaklaşımlar ekseninde yapılandırılmıştı. 1950 yılında Türkiye Sınâî Kalkınma Bankası'nın kurulması dönemin sanayileşme politikasının bir yansımasıdır, zira banka özel sektörün genişlemesi ve gelişmesine yardımcı olmak, yerli-yabancı ortaklığı biçimindeki sınaî kuruluşları özendirmek amacıyla kurulmuştur. Bu açıdan 1950 yılındaki seçimlerin ardından iktidara gelen

⁸⁸ Türkiye İktisadi Kalkınma Planı Vaner Planı olarak anılmaktadır.

⁸⁹ Türkiye İktisadi Kalkınma Planı resmen uygulanmamış olmakla birlikte devletçi ve korumacı anlayışın terk edildiğini göstermektedir.

⁹⁰ ABD Dışişleri Bakanı George C. Marshall'ın Harvard Üniversitesi'nde yaptığı Marshall Planı Konuşması, 5 Haziran 1947

Demokrat Parti'nin uygulamaya koyduğu iktisat politikalarının savaş sonrası iktisadi yaklaşımlarıyla bir süreklilik içinde olduğu söylenebilir (Boratav, 2004: 97), zira Demokrat Parti'nin uygulamaya koyduğu politikalar da esas olarak tarımsal üretimin arttırılması ve özel kesimin geliştirilmesine yöneliktir.

1950-1954 yılları tarım sektörünün en hızlı geliştiği yıllardır (Tecer, 2003:1). Nitekim traktör sayısının hızla artması, modern üretim tekniklerinin yaygınlaştırılması, tarımsal üretimin kredi ve sübvansiyonlarla teşvik edilmesi ve tarım ürünlerinin pazara getirilmesini kolaylaştırmaya yönelik bir ulaşım politikasıyla pazarlama olanaklarının arttırılması sektörün hem nicelik hem de nitelik yönünden değişmesini ve gelişmesini sağlamıştır. Söz konusu değişimin en önemli yansıması ise ekonomik ve toplumsal yapıda yarattığı farklılaşmalardır. Zira bu yıllarda nüfusun %80'inin köylü ve küçük üreticilerden oluştuğu göz önüne alındığında, tarımsal üretim ve buna bağlı olarak gelirlerin artmasının ülke genelinde bir refah artışına ve ekonomik büyümeye yol açtığı açıktır (Keyder, 2007:148). Bununla birlikte ekonomik gelişme ve tarımsal üretimde modern tekniklerin yaygınlaşması kırsal kesimlerden şehirlere doğru bir göç dalgasına neden olmuştur.

Tablo 2: Türkiye'de Genel, Şehir ve Köy Nüfusu Artış Hızları (%)

Yıllar	Artış Hızı (%)	Şehir Nüfusu Artış Hızı (%)	Köy Nüfusu Artış Hızı (%)
1945-1950	2.1	2.6	2.2
1950-1955	2.7	6.4	1.8
1955-1960	2.8	5.4	2.1

Kaynak: Göksu, 2003: 337

Kente göç süreci ekonomik, siyasi ve sosyal yapıyı önemli ölçüde değiştirmiştir. İlk olarak kente gelenler barınma ve alt yapı sorunları ile karşı karşıya kalmışlar ve şehrin merkezinden uzak, köy yaşam tarzına uygun ve genellikle aynı köyden gelenlerin bir arada yaşadıkları, devlet arazisi üzerine kondurulan derme çatma kulübelere biçimindeki yerleşim birimleri (Keyder, 2007: 170), başka bir ifadeyle gecekondu semtleri ortaya çıkmıştır. Bu açıdan şehirlerde bir tarafta söz konusu gecekondu semtlerinde devam eden kırsal yaşam biçimleri, diğer tarafta ise kentsel mekanizmalar çerçevesinde ikili bir yapı oluşmuştur. Bununla birlikte

gecekonduşma, göç sermayeye ucuz emek sağladığından, görmezden gelinmiş; hatta ilerleyen süreçlerde imar afları ile birlikte yasallaşmaya başlamıştır (Altun, 2004: 142). Son olarak gecekonduşma süreci zaman içerisinde kente gelenlerin kazandıklarını yeni evler yapmak için harcamaları ile devletin alt yapı çalışmalarına yönelik bayındırlık harcamaları hizmetler sektörünün hızla genişlemesine neden olmuştur.

Demokrat Parti'nin iktisat politikaları esas olarak ekonomik gelişmenin sağlanması çerçevesinde şekillenmiştir. Bu açıdan dönemin devlet ve özel sektörün sermaye birikiminin yetersiz olduğu ve dolayısıyla ekonomik gelişmenin ancak yabancı sermaye girişi ile sağlanabileceği yönündeki eğilimi, yabancı sermayenin ekonomik gelişme sürecini belirleyen temel değişkenlerden biri olmasına neden olmuştur. Bu eğilim çerçevesinde Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu (1951), Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu (1954) ve Petrol Yasası (1954) kabul edilmiş ve söz konusu düzenlemelerle yabancı sermayeye yerli özel sermayenin girebildiği tüm sektörlere girebilme hakkı tanınmış, yabancı sermayenin makine, lisans, marka, patent gibi parasal olmayan biçimlerde de gelebileceği ilkesi benimsenmiş ve ülkede petrol bulunması ve çıkarılmasında yabancı sermaye ve teknolojiyen yararlanması öngörülmüştür. Bununla birlikte dönem içinde yabancı sermayenin esas olarak makine ve teçhizat biçiminde geldiği görülmektedir (Kepenek ve Yentürk, 2007: 104). Yabancı sermayenin bu niteliği ve 1950 yılında yapılan üç yıl boyunca gümrük tarifeleri dışındaki koruma önlemlerinin büyük ölçüde kaldırılmasına ilişkin düzenleme sanayileşme sürecinin ithalata bağımlı bir seyir izlemesine neden olmuş, sonuç olarak alınan dış borç ve yardımların büyük kısmı dış ticaretin finansmanı için kullanılmıştır.

1950'li yılların ortalarında serbest dış ticaret rejimi ve yabancı sermaye düzenlemeleri çerçevesinde ara malı ithalinin artması buna karşılık iklim koşulları ve dünya fiyatlarının düşmesi sonucu tarıma dayalı ihracatın azalması ödemeler dengesinde sorunlara neden olmuş ve ekonomi tıkanmaya başlamıştır. Bu nedenle hükümet ekonomik gelişmeyi sürdürebilmek için daha çok dış yardım alma çabasına girmiş, ancak bu yardımların da borç ödemeleri ve dış ticaret açıklarının finansmanına ayrılan kısmı giderek büyüdüğü için etkisi sınırlı olmuştur. Diğer yandan ekonomik gelişmenin devamı için kredi, tarımsal destek ve kamu

yatırımlarının finansmanının para arzının artırılarak sağlanmaya çalışılması ortaya enflasyonist bir süreç çıkarmıştır (Keyder, 2007: 167). Sonuç olarak savaş yıllarının ardından başlayan ve dış kaynakların artmasıyla şekillenen ekonomik gelişme dönemi yerini durgunluğa bırakmıştır. Bununla birlikte 1954 öncesinde toplam ithalatın yaklaşık dörtte birini oluşturan tüketim mallarının ithalat kısıtlamaları ile birlikte düşmesi bir yandan karaborsaya neden olurken diğer yandan sanayileşme sürecine ithal ikameci bir korumacılık sağlamıştır (Boratav, 2004: 108). Bu açıdan 1955–1960 yıllarını korumacı politikalara dönüş süreci olarak nitelendirmek mümkündür.

Esas olarak liberal ve özel sermaye birikimine öncelik veren bir iktisat politikası benimsemiş olan Demokrat Parti korumacı politikalara dönüş sürecinde kamu yatırımlarına ve devlet işletmeciliğine ağırlık verdiği söylenebilir. Zira bu dönemde KİT’lerin gerek sayı ve büyüklükleri, gerekse çalışma alanları daha da genişlemiştir⁹¹ (Tecer, 2003: 56–57). Bu bağlamda devlet KİT’ler kapsamında özel kesime iki farklı mekanizma ile kaynak aktarmaya devam etmiştir. Bunlardan birincisi maliyetinin altına girdi sağlamak, ikincisi ise KİT’leri holdinglere ortak etmektir. Örneğin Arçelik 1954’te Koç Grubu ile Devlet Malzeme Ofisi’nin (%15) ortaklığıyla kurulmuştur (Altun, 2004: 145). Bu açıdan 1950’li yılların en belirgin özelliklerinden birinin holdingleşmeler olduğu ifade edilebilir. Ancak yabancı sermaye ile ortaklık biçiminde büyüyüp gelişen ve KİT’lerle desteklenen bu holdinglerin sanayileşme süreçleri esas olarak makine, teçhizat ve girdi açısından dışa bağımlı bir nitelik arz ettiğinden, söz konusu kaynak aktarımının ekonominin gelişimi açısından sınırlı etki yarattığı açıktır.

Sonuç olarak Demokrat Parti’nin sistematik olmayan özel sektörü destekleme biçimleri “*her mahalleye bir zengin*” sloganı ve son yıllarda başlayan mal darlıkları çerçevesinde ele alındığında, bu sürecin özel sektörün kar oranı yüksek ve risksiz alanlara yönelmesi ile rantıye ve kolay eğilimlerinin artmasına (Buğra, 1997: 177); devlet işletmeciliği ve kamu yatırımlarının sağladığı olanaklardan yararlanmak isteyen özel kesimin kimi zaman rüşvete başvurmak, kimi zaman da bürokratlarla olan yakınlıklarını kullanmak suretiyle yolsuzluklara karışmasına neden olduğu

⁹¹ Hatta daha önce katma bütçeli idare biçiminde çeşitli bakanlıklara bağlı birçok kuruluş bu dönem içerisinde iktisadi devlet teşekkülü statüsüne alınmıştır (Tecer, 2003: 57).

söylenbilir. Bu nedenle yolsuzluk ekonomisi süreçleri açısından 1950–1960 yılları Demokrat Parti dönemi geleneksel bürokrasisinin siyasal etkinliğini kırmak amacıyla KİT'lere ve yüksek mevkilere partiye yakın kişileri atamasının ve gizli ihale, dilediğine ihale, değişebilir bedellerle ihale sisteminin yerleşmesinin, başka bir ifadeyle partizanlığın ilk defa Türkiye ekonomisine girişini ifade eder (Aydemir, 2007: 197). Benzer biçimde dönem popülist söylemlerin de başlangıcıdır, zira oy kaygısı ve halkın ekonomik ve sosyal isteklerine cevap vermek gerekliliği popülist yaklaşımlara neden olmuştur (Boratav, 2004: 94).

Demokrat Parti iktidarının özellikle son yıllarında ortaya çıkan siyasi ve ekonomik bunalım 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile sonuçlanmıştır. Türk siyasi tarihinin ilk askeri darbesinin iktisat politikaları yeni bir devletçi sanayileşme yaklaşım (Keyder, 2007: 181) çerçevesinde şekillenmiştir ve kalkınma sürecinin planlı ve programlı bir biçimde yürütülmesini içerir. Bu açıdan dönemin iktisat politikalarını belirleyen temel unsur sanayileşmeye öncelik veren ve her yıl ekonominin belli bir hızda büyümesini öngören kalkınma planlarıdır.

Kalkınma planları ile uzun süreli, kararlı ve dengeli bir ekonomik gelişme stratejisi çerçevesinde ekonominin ithalata olan bağımlılığın azaltılması ve dış ticaret dengesinin sağlanması yaklaşımı benimsenmiştir. Bu nedenle ülkenin kendi imkânlarıyla gelişmesini sağlamaya yönelik ithal ikameci politikalar ön plandadır ve ithal ikameci yaklaşımlar doğrultusunda özel sektörün sanayileşme süreci yatırım indirimleri, yatırım malları ithalatına tanınan kolaylıklar gibi teşviklerle desteklenmiştir. Bununla birlikte özellikle Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1968) ekonomik gelişmenin itici gücü olarak kamu yatırımları ve devlet işletmeciliğini görür ve ithal ikameci politikaları tüm sektörlerde uygulamayı hedefler (Boratav, 2004: 127). İkinci Kalkınma Planı (1968-1972) ise sanayiye yürütücü sektör olarak kabul eder ve kamu kesiminin ara ve yatırım malları üretimine yönelmesini öngörür. Bu temel ayırımın dayanıklı tüketim malları üretiminin sanayileşme aşamasının tamamlanması ve ara malı üretimine geçiş dönemini hedeflediği söylenebilir. Bu hedef çerçevesinde ikinci planda ayrıca sanayiye ucuz işgücü sağlaması ve iç pazara dönük üretim sürecinde sermayenin yeniden üretimi için kentleşme ekonomik gelişme açısından önemli bir araç olarak kabul edilmiştir (Kepenek ve Yentürk, 2007: 151). Üçüncü Kalkınma Planı (1973-1977) 1971 askeri

darbe koşullarında ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile olan ilişkiler kapsamında hazırlanmıştır. Bu nedenle ilk iki plandan bazı farklılıklar içerir. Bu farklılıkları esas olarak planda ara ve yatırım mallarına öncelik verilmesi ve hedeflenen amaçlara belli bir sürede ulaşılmasını öngörmesi olarak ele almak mümkündür. Dolayısıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu ile olan ilişkiler kapsamında birinci planın 15 yılı öngören uzun vadeli stratejisinin terk edilerek yeni bir uzun dönem yaklaşımı benimsendiği söylenebilir. Dördüncü Kalkınma Planı (1979-1983) ise ekonomik ve siyasi bunalım dönemine rastlamış ve uygulanamamıştır.

Söz konusu ekonomik bunalımın ithal ikameci politikaların planlanan aksine ekonominin ithalata olan bağımlılığı arttırması buna karşılık ihracatın milli gelir içerisindeki payının oldukça düşük olmasından kaynaklanan dış ticaret açıklarından kaynaklandığı söylenebilir. İthalata olan bağımlılığın artması dayanıklı tüketim malları sektörü büyük ölçüde genişlemesi, teknoloji, temel girdi ve ithal enerji türlerine bağımlı bir sınai yapı kurulması ile (Boratav, 2004: 120), ihracatın milli gelir içindeki payının düşük kalması ise ihracatın geleneksel tarım ürünlerinden oluşması ve dış rekabete karşı korunan iç pazarın yüksek kar oranları ilişkilidir. Bu açıdan 1972-1976 yılları arasında sağlanan ekonomik gelişmenin temel nedeni işçi dövizleri ve dış kaynaklardır. 1974’de OPEC’in petrol fiyatlarını arttırması ile dünya ekonomisinde ortaya çıkan genel durgunluk dış kaynaklarla ve para arzının arttırılmasıyla ertelenmiş ve ithalat sürdürülmüştür. Buna karşılık dış borçlanmanın uzun dönemli proje kredileri yerine dış ticaret açıklarını kapamaya yönelik kısa vadeli bir biçime dönüşmesi ve ihracatın daha da düşmesi ithalat ödemelerinin peşin olarak yapılmasını zorunlu kılmış ve döviz rezervlerinin tükenmesine neden olmuştur. Söz konusu süreç dönemin ünlü bir politikacısının ifadesiyle “ülkenin bir cente bile muhtaç” duruma düşmesine ve karaborsaların oluşmasına yol açmıştır. Ekonomik bunalımın siyasi bunalımla bütünleşmesinin ardından yeni bir istikrar programı uygulamaya konulmuş ve bu yeni programla birlikte ithal ikameci politikalar terk edilerek yerine ihracata dayalı büyüme stratejisi benimsenmiştir.

Yolsuzluk ekonomisi süreçleri açısından planlı dönemin üç belirgin özelliğinden bahsetmek mümkündür. İlk olarak planlı dönemde özel sektörün devlet desteklerinden yararlanabilmek için DPT’nin ya da yatırımların plan hedeflerine uygunluğunu denetleyen diğer kuruluşlardan onay alma zorunluluğu ve çeşitli

kısıtlamaların bazı kesimlere ekonomik avantajlar yarattığı söylenebilir (Boratav, 2004: 118). Bu açıdan özellikle KİT'lerle ortak olan kuruluşların hem kredi ve teşvik alınmasında zorluk yaşamaması hem de üretilen malı devlete satmasının (Altun, 2004: 173) büyük karlar yarattığı açıktır. İkinci olarak iç pazara dayalı sistemin popülist uygulamalara neden olduğu ifade edilebilir. Üçüncü ve son olarak bunalım yıllarının karaborsacılık faaliyetlerinin önemli bir birikim kaynağı oluşturduğundan bahsedilebilir.

5.2.1.4.Çok Partili Hayatın Önemli Yolsuzluk Örnekleri

Yolsuzluk ekonomisi açısından Demokrat Parti döneminin en belirgin özelliği devlet bürokrasisinde gerek üst düzey atamalarda, gerekse kamu yatırımlarının ihale süreçlerinde siyasi sadakatin ön plana geçmesidir. Döneme ilişkin yolsuzluklara 1941 yılında iplik dağıtım işindeki hatasından dolayı memuriyetten men cezası alan, 1946'da Sümerbank'ın ayakkabı üretim tesisinde çalışırken fazladan deri satın aldığı gerekçesiyle görevden alınan Enver Atafırat üstelik bu görev için gerekli koşulları da sağlamadığı halde -kuruluş mevzuatına göre bu mevkiye yüksek tahsilli bir kişinin tayin edilmesi gerekmektedir oysa Enver Atafırat lise mezunudur⁹²- sadece politik sebeplerden dolayı Seka Genel Müdürlüğü'ne atanması⁹³, Kütahya Milletvekili Ahmet Gürsoy'un (aynı zamanda Celal Bayar'ın damadı) seçim bölgesi olan Kütahya'da verimsiz bir iş olmakla birlikte şaphane kurulması, İzmir milletvekili Ömer Cebeci'nin ortağı olduğu şirketin ürettiği fırınlanmış kerestelerin ihtiyacı olmadığı halde SEKA tarafından satın alınması ve sermayesinin %80'i partiye ait olan Zafer Gazetesi'nin resmi ilan dağıtımından en fazla pay alan gazete olması, 1954 seçimlerinde başka partiye oy verdiği için Kırşehir'in ilçe yapılması gibi örnekler verilebilir. Ayrıca Yassıda Duruşmaları'nda görülen 19 davadan 9 tanesini örtülü ödeneği yasalara aykırı bir biçimde kullanmak (Örtülü Ödenek Davası), nüfuz suiistimali, maddi çıkar sağlama karşılığında usulsüz kredi kullandırma (Vinileks Davası), mülk bedelini ödemeksizin

⁹² <http://www.turkishjournal.com/i.php?newsid=1513>

⁹³ Enver Atafırat 1960 darbesinin ardından hapis cezasına çarptırılmıştır.

kamulaştırma yapmak (İstimlâk Davası) ve irtikâp (Köpek Davası) gibi yolsuzluk suçlarını içeren davalar oluşturmaktadır (Altun, 2004:151-160, 176-179).

1960'larda da muhtelif yolsuzluk örnekleri mevcuttur. Nitekim devlet Demiryollarına alınacak 33 lokomotifin ihalesinde usulsüzlük yapıldığı, siyasiler tarafından bir kamu bankasının iflas etmiş bir şirketi kurtarmak için banka kaynaklarının kullanılmasını reddeden üç genel müdür yardımcısının görevden alındığı ve Gübre Fabrikaları Genel Müdürlüğü'nce ihaleye çıkılmaksızın 8 yıllık fosfat alım anlaşması yapıldığı iddia edilmiştir (Altun, 2004: 179-182).

1970'li yıllarda ise yeni yolsuzluk çeşitleri gündeme gelmiştir. Zira 1975 yılında dönemin başbakanı Demirel'in yeğeni Yahya Demirel'in İtalya, Libya ve Kıbrıs'a mobilya yerine sunta ihraç ederek toplam 27 milyon liralık hayali ihracat gerçekleştirdiği ve karşılığında devletten 20 milyon lira haksız vergi iadesi aldığı⁹⁴, 1978 yılında ise hükümetin düşürülmesi ve yeni hükümetin kurulması için CHP'nin Cumhuriyetçi Güven Partisi ile Adalet Partisinden istifa eden 11 milletvekili ile bakanlık pazarlığı yaptığı ortaya çıkmıştır⁹⁵ (Şener, 2001: 61-64).

Son olarak dönem içerisinde, Lockheed firmasının ürettiği savaş uçaklarının satın alınmasını sağlamak amacıyla bütün dünyada 15 milyon dolar rüşvet dağıttığının ortaya çıkmasıyla uluslar arası bir yolsuzluk skandalı gündeme gelmiştir. Şirketin Türkiye'de dağıttığı rüşvet tutarının ise yaklaşık 876 bin dolar olduğu iddia edilmiştir. Bununla birlikte skandalın maliyetinin ya da skandala adı karışan siyasilerin ortaya çıkartılmadığı tek ülkenin Türkiye olduğunu konumuz itibariyle hatırlatmakta fayda vardır.

5.2.2. İhracata Dayalı Dönem

1950'li yılların “*küçük ABD olacağız*”, “*her mahalleye bir milyoner*” gibi söylemleriyle özendirilen tüketim anlayışı ve hızlı kentleşmenin yarattığı toplumsal farklılaşmaların yolsuzluk ekonomisinin başlangıç evresi olduğu söylenebilir (Ateş,

⁹⁴ Üstelik bir süre önce Bakanlar Kurulu tarafından mobilya ihracatında vergi iadesi oranı %75'e çıkartılmıştır.

⁹⁵ Türk Siyasi tarihinde Güneş Motel olarak bilinen bu görüşmenin ardından CHP'ye geçen ve yeni kurulan hükümette bakan olarak görev alan Hilmi İlgüzar'ın bakanlık yaptığı sırada görevini kötüye kullanmak, denetim görevini yapmamak, rüşvet aşmak, SSK'ya ait kamu mallarını evine götürüp kullanmak, devletin parasıyla kitap bastırıp propagandasını yapmak suçlarından, Tuncay Mataracı'nın ise rüşvet almak ve görevini kötüye kullanmak suçlarından 1980 sonrasında Yüce Divan'da yargılandığını ayrıca belirtmekte fayda vardır.

1997: 84). Yolsuzluk ekonomisinin içselleştirilme ve kurumsallaşma süreci ise esas olarak 1980 yılı ve sonrasında uygulamaya konulan politikalar ve “*anayasa bir kere delinmekle bir şey olmaz*”, “*benim memurum işini bilir*”, “*sermaye biriksin de nasıl birikirse biriksin*” yaklaşımları ile ilintilidir.

5.2.2.1.24 Ocak Kararları

1970’li yılların sonuna gelindiğinde yüksek enflasyon oranları ile döviz yokluğu gibi sorunlar ve ekonomik büyümenin negatif değer alması ekonomi üzerinde bir takım önlemler alınmasını zorunlu kılmış, bu sıkıntıların giderilmesi için ise ekonominin kurumsal yapısı üzerinde önemli değişiklikleri içeren 24 Ocak Kararları uygulamaya konulmuştur.

24 Ocak Kararları esas olarak kamu kesiminin daraltılması, sınırlandırılmış ücret politikaları, faiz oranlarının serbest bırakılması ve esnek döviz rejimi üzerinde şekillenen politikalar bütünüdür. Bu bağlamda teşvik ve sübvansiyonlarla ihracatın desteklenmesi ve ulusal öncelik haline getirilmesi, ihracatı teşvik etme amacının yanı sıra ithalat rejiminde de değişikliklere gidilmesi, başka bir ifadeyle serbest dış ticaret rejimi; iç talebin daraltılmasına dönük politikalar; yabancı sermayenin ülkeye girişini kolaylaştırmak için sermaye hareketleri üzerindeki engellerin kaldırılması ve esnek döviz kuru 24 Ocak Kararları’nın temel politikalarını oluşturur (Boratav, 2004: 149) sistemin işlerliği açısından yeni kurumların oluşturulması (Uras, 1993: 15) ise bu politikaların tamamlayıcı unsurlarıdır.

5.2.2.2.24 Ocak Kararları Çerçevesinde Yolsuzluk Ekonomisi: 1980–1989 Dönemi

Yolsuzluk ekonomisi açısından 1980 yılının kırılma noktası olmasının nedenleri esas olarak iç ve dış dinamikler çerçevesinde incelenebilir. İç dinamikleri kısaca döviz kazandırıcı işlemlere yönelme, teşvikler yoluyla kaynakların aktarımı, ihracat artışının sağlanmasına yönelik olarak ücretlerin baskılanması ve sendikaların etkisizleştirilmesi suretiyle maliyetlerin düşürülmesi ve böylelikle kayıt dışı istihdamın artması, vergi afları ve vergi teşvikleri ile vergi ödeme refleksinin

değişmesi ve bu suretle vergi altına alınmayan kazancın büyümesi, servet beyanının kaldırılması ile kaynağı belirsiz paranın sisteme dâhil edilmesi, kamu kesimi borçlanma gereğinin artması sonucu yüksek faizlerden borçlanma zorunluluğu ve rantıye ekonomisine geçiş olarak sıralamak mümkündür. Küreselleşme süreci ve yabancı sermayenin spekülâtif niteliği ise ekonominin yolsuzluğu kurumsallaştırmasında dış dinamiklere dayalı etkenlerdir.

5.2.2.2.1. Serbest Faiz Politikası ve Finansal Sistem

Serbest faiz politikasının tasarruf ve yatırımları artırma ile iç talebi daraltmaya yönelik bir yaklaşım olduğu söylenebilir. Bu açıdan finansal serbestleşme süreci 1980 yılında vadeli mevduat faizlerinin, 1983 yılında ise ticari bankalar için kredi faizlerinin serbest bırakılmasıyla başlamıştır.⁹⁶

Mevduat faiz oranlarının serbest bırakılması çok geçmeden -1982 yılında- finansal bir krizle sonuçlanmıştır. Zira yüksek faizlerle halktan mevduat toplamaya başlayan bankerler taahhütlerini kasaya giren yeni paralarla karşılamak zorunda kalınca ödeme gücünü içine düşmüşler ve ardından yüksek faizle mevduat toplayan birkaç küçük bankayı da peşlerinden sürükleyerek batmışlardır. Bankerlere para yatırmanın “*tercih tasarruf sahibinin... yüksek gelir az güvence isteyen parasını bankere yatırsın*”⁹⁷ söylemleriyle özendirildiği süreç “*halk kumar oynamıştır*”⁹⁸ yaklaşımlarıyla önce ekonomik bir krize neden olmuş, daha sonra da siyasal bir bunalıma dönüşmüştür (Altun, 2004: 206).

Kredi faizlerinin serbest bırakılmasının ise sermayenin maliyetini yükseltmesi açısından yatırımların esas olarak daha az sermaye yoğun alanlara yapılmasını ikame ettiği söylenebilir. Diğer taraftan sermayenin emek yoğun olarak yapılanması düşük ücret politikası ile desteklenmiştir. Ancak emek-sermaye bileşimi kolay kolay değiştirilemediğinden yüksek faiz politikasının sanayileşmeyi sağlayamadığı ifade edilebilir (Tecer, 2003: 76). Bu yaklaşım aynı zamanda kamunun borçlanma gerekliliğinin giderek daha yüksek faizlerle gerçekleştiği bir süreçte sermayenin üretken olan alanlara yönelmek yerine spekülâtif bir biçime dönüşmesini de açıklar.

⁹⁶ Bununla birlikte bazı sektörlerde tercihli kredi faiz uygulaması sürdürüldü.

⁹⁷ Başbakan yardımcısı Turgut Özal

⁹⁸ Maliye Bakanı Kaya Erdem

1980'lerin sonunda İMKB'deki işlem hacminin yaklaşık %90'ının devlet kağıtlarından oluşan niteliği söz konusu dönüşümü belirgin bir biçimde ortaya koymaktadır (Buğra, 1997: 209)

Benzer biçimde bankacılık sistemi açısından serbest faiz politikasının en belirgin yansıması bankaların net faiz gelirlerindeki artışlardır. Yapılan bir araştırmaya göre 1988 yılında banka net faiz gelirleri 1980 düzeyine göre 43 kat artış göstermiştir (Sönmez, 1992: 40 içinde Doğan, 2007a: 28). Başka bir ifadeyle teoride tasarrufları ve dolayısıyla yatırımları arttırmak suretiyle ekonomik büyümeyi sağlayacağı öngörülen serbest faiz politikası, bankacılık sisteminin ekonomik büyümeyi finanse etme işlevinden uzaklaşmasına neden olmuş, bankaları devlete borç veren ve bu yolla kar elde eden kurumlar haline dönüştürmüştür.

Finansal sistemin geliştirilmesi için uygulamaya konulan bir diğer yenilik mevduat sertifikalarının çıkartılmaya başlanmasıdır. Mevduat sertifikaları esas olarak mevduat niteliğindeki hesapları ifade eder ve bu hesapların para ile faiz ödemelerinin mevduat sertifikaları karşılığında ödenebilmesini içerir. Başka bir ifadeyle mevduat sertifikaları karşılığında para ve faiz ödemeleri kimlik tespiti yapılmaksızın ödenebilmektedir. Mevduat sertifikalarının bu niteliği, paranın gizli kalmasına ve kolayca el değiştirebilmesine olanak sağladığından, söz konusu araçların vergi kaçırma ve kara para aklamanın en önemli unsurlarından biri haline gelmesine neden olmuştur. Bu açıdan "sırdaş hesap" uygulamasının getirilmesi süreci tamamlayan bir özellik taşımaktadır. Zira sırdaş hesaplar isimsiz ve kimliksiz hesap açmaya olanak tanımaktadır. Dolayısıyla her iki uygulama ve sonuçları ile ilgili olarak *sermaye gelsin de nerden gelirse gelsin* mantığı yürütüldüğü ve bu nedenle kara paranın ekonomiye çekilerek reel ekonomiye kazandırılmasının amaçlandığı ve böylelikle de yolsuzluk ve suç ekonomisinin yapısal bir niteliğe dönüştüğü söylenebilir.

Ayrıca yüksek faiz politikası ile birlikte 1980'li yılların ortalarından sonra başlanan bankalar arası piyasa işlemleri ve açık piyasa işlemlerinin, 1986 yılında İMKB'nin faaliyete geçmesiyle çeşitlenen sermaye piyasası araçlarının ve tasarrufun teşviki amacıyla menkul sermaye iratlarına tanınan bazı muafiyetlerin (faiz gelirlerine uygulanan stopaj oranının 1984'te %30'dan %20'ye ve daha sonra da %10'a düşürülmesi) finansal sistemi rantiyeye kesimleri açısından gelirlerini arttırmanın önemli bir yolu haline getirdiği ve sonuç olarak finansal araçların faiz

geliri ile beslenen bir rantiyeye sınıfının ortaya çıktığı, ekonomik gücü artan bu sınıfın siyasal karar alma mekanizmaları içinde giderek önemli yer tuttuğu bir sisteme dönüştüğü söylenebilir.

5.2.2.2.2. Döviz İşlemleri ve Sermaye Hareketlerinin Serbestleştirilmesi

Türkiye ekonomisinin ithalata bağımlı niteliği döviz üretiminin devamı, yatırımların artması ve ekonomik büyümenin hızlanması için gereken en önemli girdi olarak kabul edilmektedir (Kılıçbay, 1991: 347). Dolayısıyla döviz kazandırıcı işlemlere yönelme sürecinin ihracata dayalı büyüme stratejisinden bağımsız olarak esnek kur rejimi ve yabancı sermaye çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

Esnek kur rejimine geçiş esas olarak iki aşamada gerçekleştirilmiştir. Zira ilk olarak kontrollü kur programı uygulanmış ve daha sonra döviz piyasalarının kurulması ile süreç tamamlanmıştır. Kontrollü kur uygulaması döviz kurunun her gün yeniden ayarlanmasını içerir. Bu uygulamayla güdülen amaçları dövizin resmi ve karaborsadaki fiyatı arasındaki farkın giderilmesi, ihracatın arttırılması, dışardan borç sağlanması ve yurt dışındaki işçilerin daha fazla döviz göndermelerini sağlamak biçiminde sıralamak mümkündür (Kepenek ve Yentürk, 2007: 204).

1981 yılındaki günlük kur uygulamasının ardından 1982 yılında ticarî bankaların döviz pozisyonu bulundurmalarına izin verilmiştir. 1983 yılında Türk Parasının Kıymetinin Koruma Hakkındaki Kanun'a "Türkiye'ye her türlü yoldan ve cinsten döviz ithali serbesttir. Hiç bir kayda tabii tutulamaz ve menşei araştırılmaz", "Türkiye'deki kişilerin, beraberlerinde döviz bulundurmaları hiç bir kayda tabii değildir" maddeleri eklendi. İkinci aşamaya geçmeden önceki son düzenleme ise 1984 yılında uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemeyle birlikte Türk lirası cinsinden banknot, metal para ve diğer ödeme araçlarının ithal edilmesi üzerindeki kısıtlamalar kaldırılmış, ihracı ise hükümet iznine tâbi tutulmuş; Türkiye'de ikamet edenlerin yabancı para birimi bulundurmaları, döviz hesabı açtırmaları ve dövizle ödeme yapmalarına, bankaların Türkiye'de ikamet edenlerden döviz mevduatı kabul etmelerine, yurt dışında döviz bulundurmalarına ve döviz cinsinden işlem yapmalarına, her türlü menkul kıymetin ithal ve ihracına, Türkiye'de döviz cinsinden

ihraç edilen menkul kıymetlerin Türkiye dışında ikamet edenlere satışına, yabancıların döviz bozdurmaları ve tüm transferleri bir banka aracılığıyla yapmaları koşuluyla gayrimenkul almalarına ve aynı haklar elde etmelerine, yabancıların döviz cinsinden gerekli sermayeyi getirerek yatırım yapmalarına, ticarî faaliyette bulunmalarına, hisse satın almalarına, ortaklık kurmalarına, şubeler, temsilcilikler ve acenteler açmalarına, bankaların Merkez Bankası tarafından açıklanan döviz kurunun etrafında oluşturulan dar bir aralık içinde kendi işlemlerinde kullanacakları kurları belirlemelerine izin verilmiştir (TCMB, 2002: 11-12). Söz konusu düzenlemelerin özellikle döviz biçimindeki sermayenin sisteme dâhil edilmesi amacı güttüğü açıktır. Ancak bu amacın aynı zamanda gayri meşru gelirlerin yabancı merkezlere transferi ve/veya ülkeye girişi önündeki engelleri ortadan kaldırdığı, böylelikle suç unsuru kara paranın reel ekonomiye aktarılmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. Bu açıdan ekonomik suça ekonomik ceza⁹⁹ ilkesinin benimsenmesi ile kambiyo ve döviz suçlarına ilişkin afların kaçakçılığı özendirme işlevi görmesi yolsuzluk ve suç ekonomisi açısından süreci tamamlayan bir nitelik taşır.

Döviz işlemlerine yönelik ikinci açılım yabancı sermayeye yönelik düzenlemelerdir. Esas olarak esnek döviz kuru çerçevesinde yapılan düzenlemelerin bir kısmının sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesinin öncülü olduğu açıktır. Bu açıdan vadeli mevduat ve kredi faizlerinin serbest bırakılması ve döviz rejimine ilişkin düzenlemelerle başlayan finansal serbestleşme 1989 yılında sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmasıyla tamamlanmıştır. Zira 1989 yılında çıkarılan 32 Sayılı Karar'la kişi, banka ve özel finans kuruluşlarının döviz alım-satımı yapmaları ve döviz bulundurmaları; yabancıların İMKB'de, Türkiye'de yerleşiklerin yabancı borsalarda işlem yapabilmeleri; Türkiye dışına menkul kıymet arzı; Türkiye'de yerleşik olmayanların TL, yerleşik olanların yabancı para cinsinden hesap açtırabilmeleri; yerleşik veya yerleşik olmayanların yurt dışına TL ya da döviz gönderebilmeleri serbest bırakılmıştır. Bu bağlamda 1989 yılında çıkarılan 32 Sayılı

⁹⁹ Ancak bu yaklaşım günümüzde bile vergi sistemi ve hukuksal açıdan oldukça tartışmalı bir konudur. Ekonomik suç yalnızca maddi çıkar elde etmek amacıyla işlenen suç olarak kabul edilmiştir, dolayısıyla vergi suçları da ekonomik suç kapsamında değerlendirilmektedir. Bir kısım yazarlar çağdaş hukukun bir gerekliliği olarak ekonomik suça ekonomik cezayı savunurken, bazı yazarlar ise bunun vergi mevzuatı açısından ekonomik suçları özendirici etki yaratacağından bahsetmektedir.

Karar finansal sistemin tamamen dışa açık bir yapılanmaya yönelişinin son adımıdır¹⁰⁰ (Boratav, 2004: 151).

5.2.2.2.3. İhracat Teşvikleri

Dış ticaret açığının kapatılması ve ekonomik kalkınmanın sağlanması için uygulanan döviz kazandırıcı işlemlere yönelik bir diğer yaklaşım ihracata dayalı sanayileşme stratejisidir. Bu açıdan ihracat bir yandan 1980'lerin başında yapılan devalüasyon ve günlük kur uygulaması ile diğer yandan özendirici önlemlerle arttırılmaya çalışılmıştır (Tecer, 2003: 80).

24 Ocak 1980 sonrasında uygulanan ihracat teşviklerini Merkez Bankası kaynaklı ihracat teşviklerini, Türkiye İhracat Bankası ve Türk Eximbank kredilerini, vergi teşvik kredilerini ve bütçe dışı fonlardan ihracatçılara verilen nakdi destekleri, vergi iadeleri ve gümrük muafiyetleri biçiminde sınıflandırmak mümkündür. Bununla birlikte teşviklerin dönemsel gelişimi açısından 1980-1983 döneminde ihracatta vergi iadesi, ucuz maliyetli ihracat kredileri ve ithal edilen kimi hammaddelere gümrük muafiyetleri tanınması gibi teşvikler, 1983-1986 yılları arasında ihracatçıya kaynak kullanım fonundan destekleme primlerinin sağlanması ve KDV istisnaları gibi teşvikler, 1986 sonrasında ise Merkez Bankası reeskont kaynaklı ihracat kredileri, Türk Eximbank ihracat kredi ve ihracat kredi sigortaları gibi teşvikler ön plandadır¹⁰¹ (Aktan, 1992: 98). Bu açıdan ihracatı teşvik mekanizmaları parasal niteliğe sahiptir.

İhracat yapacağı düşünülen kesimlere kaynak aktarılması biçiminde özetlenebilecek bu politikaların yolsuzluk ekonomisine şüphesiz en önemli yansımaları hayali ihracatlar biçiminde olmuştur. Hayali ihracat ekonomik değeri olmayan malların ihracı, ihraç fiyatının ya da miktarının gerçeğin çok üstünde gösterilmesi, fiilen ihraç edilmemiş malların ihraç edilmiş gibi gösterilmesi ve ihracata ilişkin belgelerin üzerinde tahrifat yapılması ve/veya paravan şirketler kurulması biçimlerinde ortaya çıkmaktadır (Altuğ, 1999: 130). Ancak hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın hayali ihracatın iki farklı boyutu vardır. Bunlardan birincisi

¹⁰⁰ 32 Sayılı Kararın ekonomiye ve yolsuzluk süreçlerine olan etkileri 1990-1996 yıllarını kapsayan dönemde incelenmektedir.

¹⁰¹ 1980-1988 döneminde ihracata ilişkin teşvik tutarının 3 trilyon civarında olduğu ve bu rakın toplam ihracatın %8'ini oluşturduğu belirtilmektedir (Aktan, 1992: 99)

yolsuzlukla diğeri ise suç ekonomisi ile ilişkilidir. Hayali ihracatların vergi iadesi kapsamındaki mallara ya da yüksek vergi teşviki uygulanan mallara yönelik olarak gerçekleştirilmesi veya ihraç edilmeyen malın ihraç edilmiş gibi gösterilmesi için gerekli belgelerin sağlanması, elde edilen gelirlerin yetkililer ve hayali ihracatçılar arasında paylaşılması yolsuzluk ekonomisi ile ilgili iken, yapılmayan ihracatlara karşılık elde edilen gelirlerin kara para anlamına gelmesi ise suç ekonomisi ile ilişkilidir.

1984 yılında Başbakanlık Teşvik ve Uygulama Başkanlığı'ndan izin almadan hiçbir devlet kuruluşunun ve denetim biriminin ihracatçı şirketlerin imalatı, ihracatı, satışları ve itibarını zedelemeye yönelik uygulama yapılmayacağına ilişkin kararın çıkması (Şener, 2001: 69), dönemin başbakan yardımcısı Kaya Erdem'in *“ülke ekonomisine döviz kazandırdığı için bu hayali ihracat işinin teşvik edilmesi gerektiği”* yönündeki açıklamaları (Çetin, 1989: 43 içinde Altun, 2004: 219), 1985 yılında DPT ile Merkez Bankası arasında imzalanan hayali ihracat soruşturmaları nedeniyle kesilen vergi iadelerinin yeniden ödenmesine ilişkin protokol ve son olarak hayali ihracat soruşturmalarının durdurulması (Altun, 2004: 221) hayali ihracatın adeta bir sektör haline gelmesine neden olmuştur.

Her ne kadar hayali ihracat rakamları hakkında kesin istatistikî veriler elde etmek mümkün değilse de Türkiye'nin 1984-1987 yılları arasında sadece OECD ülkeleri ile gerçekleştirdiği ihracatın yaklaşık %26'sının hayali olduğu ve 1984-1988 yılları arasında hayali ihracat yoluyla getirilen dövizin %30'luk kısmının ise uyuşturucu ve silah kaçakçılığından elde edilen kara para olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca ülkeye hayali ihracat vasıtasıyla sokulan dövize %15 vergi iadesi yapılmıştır (Yetim, 2000: 14-15). TBMM tarafından 1993 yılında kurulan Hayali İhracatı Araştırma Komisyonu verilerine göre ise 1984-1990 yılları arasında ihracatları incelenen 485 firmanın 468'sinin adının hayali ihracat olayına karıştığı, 468 firmadan 256 tanesine teşvik ödemesi yapıldığı, 256 firmanın 143'ünün ise ihracatlarının tamamının hayali olduğu ve hayali ihracatlara yaklaşık olarak 325 milyar 868 milyon 609 bin 777 lira haksız teşvik ödemesi yapıldığı tespit edilmiştir

(Güner, 2003: 137). Komisyon raporunda ayrıca 70 siyasetçi ve bürokratin isminin¹⁰² de hayali ihracata karıştığı ifade edilmektedir (Altun, 2004: 224).

Sonuç olarak ihracata dayalı büyüme süreci yatırımlarla desteklenmediği için sanayileşememiş ve sürdürülebilir bir stratejiye dönüştürülemediği (Yeldan, 2004b: 48), sanayileşememe ise hem hayali ihracat gibi yolsuzluk türlerinin yaygınlaşmasına hem de rant sağlama amacına yönelik eğilimlerin artmasına neden olmuştur.

5.2.2.2.4. Yatırım Teşvikleri

Yatırımların teşviki özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyüme ve kalkınma sürecinin hızlandırılması açısından önem arz etmektedir. Bununla birlikte şüphesiz teşvik sisteminin işlerliği doğru yatırımcıların saptanması ve teşviklerin adil dağıtılmasına bağlıdır (Aktan, 1992: 103).

Teşvik politikası esas olarak yatırım ya da işletme döneminde veya her iki dönemi de kapsayan bir nitelikte olabilir. Bu bağlamda yatırım dönemini kapsayan teşvikleri potansiyel üreticilere öngörülen hedefler doğrultusunda teşvik kredisi, kaynak kullanımı destekleme fonundan prim sağlanması, vergi istisnaları, gümrük muafiyeti, döviz tahsisi, yatırım indirimi gibi yollarla kaynak sağlanması olarak sıralamak mümkündür.

Türkiye ekonomisinde sistemli bir teşvik uygulamasına ilk defa 1968 yılında geçilmiştir. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinde yatırımların teşvik edilmesinin sık görülen bir uygulama olduğu söylenebilir. Bununla birlikte yatırımların teşvikine yönelik politikalar, özellikle 1970’li yıllardan itibaren bölgeler arası gelişmişlik farklarını aşgariye indirmek ve dengeli bir kalkınmanın sağlanması amacıyla Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki 22 ili kapsayan Kalkınmada Öncelikli Yörelere¹⁰³ projesi (Çımat ve Avcı, 2002: 1), hayali yatırımlar biçiminde yolsuzluk örneklerine neden olmuştur. Nitekim domates yetiştirmeyen Lice’de (Diyarbakır) salça fabrikasının, süt üretimine yönelik hayvancılığın yapılmadığı Mazıdağ’da (Mardin)

¹⁰² 1991 Seçimlerinin ardından oluşturulan komisyonun raporlarına göre suçlanan dört bakan (Ahmet Kurtcebe Alptemoçin, Ekrem Pakdemirli, Yusuf Bozkurt Özal ve Kaya Erdem) aklanırken, firmalara ilişkin suçlamaların büyük bir çoğunluğu zaman aşımına uğradı.

¹⁰³ İlk kez 1968 yılı Kalkınma Programı Kararnamesi ile oluşturulan Kalkınmada Öncelikli Yörelere Projesi 2000 yılı itibarıyla 49 il ve 2 ilçeyi kapsamaktadır (Çımat ve Avcı, 2002: 1).

peynir ve tereyağı fabrikasının ve çay yetişmeyen Batman'da çay işleme fabrikasının kurulması için teşvik verildiği ortaya çıkmıştır (Aktan, 1992: 104).

5.2.2.2.5. Vergi Politikalarında Değişim

1980 yılı ile birlikte vergi mevzuatında da muhtelif düzenlemelere gidilmiştir. Söz konusu düzenlemeler esas olarak 24 Ocak Kararları ile benimsenen iktisat politikalarına uyumlu ve politikaları tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Zira vergi kanunlarında yapılan değişiklikler genel hatlarıyla tasarruf ve yatırımları arttırmaya, mal ve hizmet ihracını teşvik etmeye, enflasyonla mücadelede vergi politikasından da yararlanılmasına ve vergi kanunlarında vergi hâsılatını arttıracak düzeltmeler yapılmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

İlk olarak Gelir Vergisi'nde vergi oranları düşürülmüş ve vergi dilimlerinde bir değişikliğe gidilmiştir. Ancak vergi dilimleri ve oranlarının enflasyona göre yeniden düzenlenmesi 1980'lere kadar vergi gelirleri arasında en büyük paya sahip olan Gelir Vergisi'nin (Pinar, 2004:54) payının sürekli bir biçimde azalmasına neden olmuştur. Gelir Vergisi'ne ilişkin bir diğer önemli düzenleme 1984 yılında Servet Beyannamesi uygulamasının kaldırılmasıdır. Böylelikle maliyenin denetim mekanizmaları geçersiz kılınmıştır.

İkinci olarak %50 olarak uygulanan Kurumlar Vergisi oranı 1986 yılına kadar kademeli olarak azaltılarak %40'a düşürülmüştür. Kurumlar Vergisi'ndeki bu değişimle rekabet gücünün artırılması ve yabancı sermaye yatırımlarının teşvikinin amaçlandığı söylenebilir. Benzer biçimde Kurumlar Vergisi'ne yönelik bu düzenleme de vergi bileşimini dolaylı vergiler lehine bozmuş ve kamu açıklarının artması ile sonuçlanmıştır.

Üçüncü olarak Katma Değer Vergisi uygulaması başlatılmıştır. KDV ile esas olarak nihai aşamada milli gelirin tüketime ayrılan kısmının vergilendirilmesi ve harcamalardan herkesin aynı oranda vergilenmesi hedeflenmiştir. Ancak KDV'nin söz konusu niteliği vergi sisteminin belirgin unsurunu dolaylı vergiler olarak değiştirmiştir.

Tablo 3: Vergi Bileşimleri

Yıllar	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler
1980	63	37
1980-1985	57	43
1985-1990	51	49

Kaynak: Pınar, 2004: 69

Vergi politikalarına ilişkin dördüncü temel düzenleme mahalli idarelere genel bütçeden nüfus esasına göre aktarılan paya ilave olarak *büyükşehir* statüsü kazanan belediyelere kendi bölgelerinde toplanan vergilerden pay ayrılmasına ve Emlak Vergisi tahsil yetkisinin tamamen belediyelere bırakılmasını içermektedir (Uras, 1993: 43). Söz konusu düzenlemenin yolsuzluk üretim süreçlerinin bir bölümünün yerel yönetimlere geçmesine neden olduğu söylenebilir. Zira belediye yatırımlarının artması ve dolayısıyla yeni kentsel rant alanlarının ortaya çıkması yolsuzlukların kapsadığı alanları genişletmiştir.

Vergi politikalarıyla ilgili beşinci düzenleme vergi afları çerçevesinde değerlendirilebilir. Vergi aflarının temel amacı kamuya ilave kaynak yaratmak ve kamu gelirlerinin arttırılmasını sağlamaktadır. Ancak sık sık çıkartılan vergi afları vergi kaçakçılığının artmasına ve vergi ödeme refleksinin değişmesine neden olmuştur.

Vergi politikalarına ilişkin yapılan bir diğer temel düzenleme vergi politikalarının tasarrufların ve ihracatın arttırılmasına yönelik kullanılmasını içerir. Ancak bu düzenlemeler üst başlıklarda ele alındığından burada tekrar anlatılmayacaktır.

Son olarak 1988 yılında vergi kanununda yapılan bir değişiklikle hükümete meclis onayı olmaksızın kanun hükmünde kararnemelerle yeni vergiler koymak ve/veya mevcut vergi oranlarının değiştirmek yetkisi verildi (Buğra, 1997: 213). Söz konusu değişikliğin özellikle teşvik mekanizmaları kapsamında yolsuzlukların siyasallaşması sürecini hızlandırdığı söylenebilir.

Bu bağlamda servet beyannamesinin yürürlükten kaldırılması gelir vergisinin denetlenme olanağını ortadan kaldırmış, kurumlar vergisine yönelik muafiyetler ve KDV sistemi ile vergi kompozisyonunda önemli farklılaşmalar ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle vergi sistemi dolaylı vergilere evrilmiştir. Ayrıca vergi

sistemindeki yapısal değişim sık sık çıkartılan vergi afları ile birlikte vergi ödeme refleksini de dönüştürmüştür.

5.2.2.2.6. İşgücü Piyasalarına Yönelik Düzenlemeler

İşgücü piyasalarına ilişkin olarak yapılan düzenlemeler işgücü maliyetlerinin düşürülmesi ve sendikal faaliyetlerin sınırlandırılması çerçevesinde ele alınabilir.

İşgücü fiyatlarının düşürülmesinin amaçlarını kar oranlarını arttırarak yatırımları uyarmak, yerli üreticinin maliyetini düşürerek ve iç talebin kısıtlanmasını sağlayarak ihracatın rekabet gücünü arttırmak olarak sıralanabilir. Bu açıdan düşük ücret politikasının söz konusu üç amacı arasında iki yönden çelişki olduğu söylenebilir. Birincisi teorik olarak düşük ücretin işgücü verimliliğini düşürdüğü kabul edilmektedir. İkincisi ise düşük ücret politikası işgücünün gelirini azaltırken sermayenin gelirini arttırmaktadır, dolayısıyla bölüşüm ilişkilerinde bir dengesizlik yaratmaktadır (Kepenek ve Yentürk, 2007: 202-203). Gelir dağılımının bozuk olduğu ülkelerde yolsuzluklara daha sık rastlandığı bilinmektedir. Zira gelir dağılımındaki alt gelir grubu büyüdükçe ekonomik, siyasal ve sosyal hayattan dışlanan kesim de giderek büyümekte ve bu durum güvenlik sorunlarına, toplumsal çatışmalara ve suç ekonomisinin genişlemesine; suç ekonomisinin gelişip yaygınlaşması ise yolsuzlukların artmasına neden olmaktadır.

Düşük ücret politikalarının bir diğer yansıması memur maaşlarında ve emekli ikramiyeleri ile kıdem tazminatlarında da reel ve görelî gerilemelerdir (Boratav, 2004: 151). Bu bağlamda kamu görevlilerinin ücret düzeyleri ile yolsuzluk arasındaki ilişki dikkate alınacak olursa ücret politikalarının yolsuzluğu arttırıcı bir etki yarattığı açıktır. Zira düşük ücret işi kaybetmenin riskini azaltarak yolsuzluğu arttırabilmektedir (Bayar, 2007: 8).

Sendikalar işçilerin veya işverenlerin iş, kazanç, toplumsal ve kültürel konular bakımından çıkarlarını korumak ve daha da geliştirmek için aralarında kurdukları birliklerdir (TDK), dolayısıyla siyasal sistem açısından baskı grubu olarak nitelendirilirler. Dolayısıyla sendikalar aynı zamanda toplumsal denetim mekanizması işlevi de görür (Ateş, 1997: 87). Bu nedenle 24 Ocak Kararları'nın

siyasal bütünleyeni olan 12 Eylül darbesi ile sendikacıların ve sendika görevlilerinin tutuklanması, Türk-İş dışındaki konfederasyonlar ve üye sendikalarının kapatılması, toplu sözleşme hakkı ve kıdem tazminatı hakkının kısıtlanması, grev yasaklarının kapsamı genişletilmesi ve sendikaların siyasal yaşama katılımları yasaklanması gibi uygulamalarla sendikal faaliyetlerin sınırlandırılmasının toplumsal denetim mekanizmaları açısından bir eksiklik yarattığı söylenebilir.

5.2.2.7. Bütçe Sistemi ve Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe dışı kamu fonları kamu kuruluşlarına belirli amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla ayrılan ve devletin temel bütçe mevzuatı dışında kendi mevzuatı çerçevesinde gelir ve harcama usulleri bulunan özel kamu hesaplarıdır ve önceden tahmin edilemeyen ya da beklenmedik bir şekilde ortaya çıkan harcamaların karşılanması amacıyla oluşturulur (Karluk, 2007: 137). Dolayısıyla fonlar kaynakların kullanımında kolaylık sağlar, zira bu hesaplardan yapılan harcamalar bütçeden yapılan harcamalardan farklı olarak doğrudan sorumlu kamu kuruluşlarınca yapılır. Başka bir ifadeyle fonlar yürütme organına yasama organının onayı olmaksızın harcama yapma imkânı sağlar.

Türkiye ekonomisinde ilk fon uygulaması 1941 yılında oluşturulan Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Fonu'dur (Uras, 1993: 44). 1941-1980 döneminde oluşturulan fon sayısı toplam 33¹⁰⁴ iken 1980-1983 yılları arasında 24, 1984 yılında 14, 1985 yılında 10 ve 1986-1990 döneminde ise 24 tane olmak üzere toplam 72 yeni fon oluşturulmuştur.

Tablo 4: Fon Gelirlerinin Konsolide Bütçe Gelirlerine Oranı

	1984	1988	1989
Kamu Kesimi Genel Dengesine Giren 12 Fon / Konsolide Bütçe Gelirleri	6.9	34.0	31.3
104 Fon / Konsolide Bütçe Gelirleri	22.1	50.4	56.6

Kaynak: Oyan ve Aydın, 1991: 125 içinde Aktan, 1992: 105

¹⁰⁴ 1941'den 1969'a kadar olan sürede 12, 1970-1980 yılları arasında 21 yeni fon oluşturulmuştur.

Fonlarda biriken miktarların bütçe gelirlerinin yarısından fazlasına ulaşması buna karşılık fonların niteliği, kullanımı ve boyutlarının bilinmemesi yolsuzluk ekonomisi açısından uygun bir zemin yaratmıştır. Nitekim fonların sayıca artışı ve fonlarda biriken miktarlar bütçe birliğini bozmuş ve zaten giderleri karşılayamayan kamu gelirlerinin bütçe dışında toplanmasına, dolayısıyla kamu kesiminin borçlanma gereğinin daha da artmasına neden olmuş, adeta bir kısırdöngü biçiminde yüksek faiz, rantie ekonomisi ve yolsuzluk ekonomisi iç içe geçmiştir.

Ayrıca fonların denetimi her ne kadar 1987 yılında çıkarılan “3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların TBMM’ce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”la TBMM’ye bırakılmışsa da fonların KHK’lar ile oluşturulabilmesi bu hesapların ve harcamalarının yasama denetiminden bağımsız olmasına neden olmuştur. Başka bir ifadeyle bütçe dışı fonlar yasama denetiminin zayıflamasına yol açmak suretiyle de siyasal yolsuzluklar açısından bir araç niteliği kazanmıştır.

Sonuç olarak bütçe dışı fon mekanizması ile birlikte 1950’li yılların “her mahalleye bir zengin” ifadesi bu yıllarda yerini “*her partinin kendi zenginini yaratma*” felsefesine bırakmıştır (Şener, 2001). Başka bir ifadeyle fonlar bu dönemde gelir transferi aracına dönüşmüştür. Nitekim Turizm Geliştirme Fonu’ndan vade belirtilmeksizin Ankara’da 5 yıldızlı bir otel inşası için Emin Hattat’a, Türk Sporunu Teşvik Fonu’ndan dönemin iktidar partisinin (ANAP) önemli isimlerinin memleketlerinin futbol takımlarına, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kaynaklarının az sayıda şirkete aktarılması gibi yolsuzluk örnekleri yaşanmıştır.

5.2.2.2.8. Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması

1980 sonrasında uygulamaya konulan kamu kesiminin daraltılmasına ilişkin politikalar KİT’lerin piyasa koşullarında mal ve hizmet üretmeleri, KİT’lerin özelleştirilmeleri ve serbest piyasa ekonomisinin gelişmesine yönelik kamu kesimi idari yapısının yeniden yapılandırılması olmak üzere üç temel unsur çerçevesinde şekillenmektedir.

1980 yılına kadar KİT’lerin ürettiği mal ve hizmetler büyük ölçüde yurt içi tüketimin tamamı ya da önemli bir kısmını karşılamaktaydı. Bu açıdan KİT’ler

devlet işletmeciliğinin yanı sıra aynı zamanda özel sermayenin gelişmesi ve sanayileşmenin sağlanması için verilen teşviklerin önemli bir tarafıydı. Söz konusu teşviklerin büyük çoğunluğu ise KİT'lerin ürettiği malların özel kesime ucuz girdi olarak verilmesini içerir. KİT'lerin özel sektörün kalkınmasına yönelik bu işlevi KİT ürünleri temel mal ve hizmet kapsamına alınarak ürün fiyatlarının hükümet tarafından belirlenmesine neden olmuştur. Bu bağlamda 1980 yılından itibaren yapılan düzenlemelerle birlikte piyasa mekanizmasına uyum çerçevesinde KİT'lerin yeniden yapılandırılmaları için ilk olarak KİT ürünleri üzerindeki fiyat kontrolleri kaldırılmış daha sonra ise temel mal ve hizmetlerin kapsamı daraltılmıştır. Ayrıca yeni düzenlemelerle birlikte kömür, gübre, elektrik, demiryolu ve denizyolu yük taşımacılığı dışında kalan tüm kamu mal ve hizmetlerinin fiyatını ilgili kuruluşun saptaması öngörülmüştür¹⁰⁵. Bununla birlikte bu düzenlemenin, KİT yönetiminin hükümetler tarafından belirlendiği dikkate alındığında baştan işlemeyeceği düşünülebilir (Kepenek ve Yentürk, 2007: 201). Ayrıca KİT'lerin sınırlandırılan işlevleri yeni aktarım mekanizmalarına dönüşmüştür, örneğin KİT ürünlerinin ihracı özel kesime devredilmiştir. Nitekim Erdemir'in ürettiği demir ve çelik dönemin iktidar partisi (ANAP) İzmir İl Başkanı'nın şirketi aracılığıyla ihraç edilmiştir (Altun, 2004: 206).

Devletin ekonomideki yerinin daraltılmasına ve kamunun yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak özelleştirme politikaları çerçevesinde KİT'lerin özelleştirilmesi için Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi kurulmuş ve İMKB'de hisse senetlerinin halka arzı ve yerli ve yabancı sermaye gruplarına blok satış uygulamaları benimsenmiştir (Uras, 1993: 41). Bununla birlikte ilk yıllarda özelleştirme hedefinin niceliksel ve niteliksel açıdan başarılı sonuçlar vermediği söylenebilir. Zira dönem içinde KİT'ler özelleştirilmek bir yana, Transtürk Holding'in bankerlik kuruluşu Meban, Toprak Holding'e bağlı PAKTAŞ gibi zarar eden kimi özel şirketler kurtarılarak yeni KİT'ler yaratılmış (Altun, 2004: 207), ayrıca özelleştirmelerden beklenen gelir elde edilememiştir.

¹⁰⁵ Esas olarak 1964 tarihli KİT yasasına göre KİT üretimi mal ve hizmetlerin fiyatları zaten bizzat üretimi yapan kurumlarca saptanmaktadır. Bununla birlikte hükümet yalnızca temel mal ve hizmet kapsamına dâhil mal ve hizmetlerin fiyatlarını saptama yetkisine sahipti ve maliyetin yüksek olması durumunda ortaya çıkan farkı görev zararı olarak ilgili kuruma ödeyebilirdi. Ancak 1980'e kadar olan süreç devlet temel ve mal kapsamını geniş tuttuğundan tam tersi bir seyir izlemiştir (Kepenek ve Yentürk, 2007: 225)

Kamu kesiminin daraltılmasına ilişkin son politika uygulaması kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasıdır. İdari değişim açısından en önemli farklılaşma Maliye Bakanlığı'nın yapısında görülmektedir. Zira gümrükler Maliye Bakanlığı'na bağlanırken, Hazine Başbakanlık Müsteşarlığı'na devredilmiştir. Böylelikle Maliye Bakanlığı bir gelir bakanlığı haline dönüşmüş, borçlanma ise başbakanlığa bağlı Hazine'ye bırakılmıştır. Başbakanlığa bağlanan bir diğer kurum Teşvik ve Uygulama Dairesi Başkanlığı'dır. Ayrıca kanun tasarılarının ilgili bakanlıkta hazırlanması ve bütün bakanlıkların görüşü alındıktan sonra Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilmesi esası değiştirilerek kanun tasarılarının Başbakanlık'ta hazırlanması esasına geçilmiştir (Uras, 1993: 52-56). Söz konusu idari değişimler ekonomi bürokrasisinde yetkilerin merkezileşmesine ve yürütmenin yasama karşısında güçlenmesine neden olmuştur. Bu açıdan özellikle tek parti döneminin (1984-1988) kişisel bir yönetim anlayışına evrildiği (Aktan, 1992: 107) söylenebilir. Kişisel yönetimin finansal dayanağı ise büyük ölçüde bütçe dışı fon sistemi ile ilişkilidir. Kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin diğer düzenleme mahalli idarelere yöneliktir ve mahalli hizmetlerin yerinde karşılanması için mahalli idarelere yetki devri ve özel gelir kaynakları sağlanmasını içerir. Nitekim 1984 yılında belediye hizmetlerinin etkin ve verimli sunulması, düzenli kentleşmenin gerçekleştirilmesi ve yerel halkın hizmetlere daha etkin katılımının sağlanması amacıyla büyükşehir¹⁰⁶ belediye sistemi oluşturulmuştur ve büyükşehir belediye başkanının yetkileri arttırılmıştır (Aydınlı, 2003: 76). Ayrıca imar planlama yetkilerinin belediyelere devredilmiştir. Bu bağlamda özellikle 1980'li yılların başlarından itibaren kentleşmenin hızlanması ile belediye sayısının artmasının kentlerde başta alt yapı olmak üzere temizlik, ulaşım, sağlık gibi ihtiyaçların da artmasına neden olması belediye harcama ve yatırımlarını genişletmiştir (Aydınlı, 2003: 80). Bununla birlikte belediyelere aktarılan yetki devri ve kaynaklar siyasi partilerin muhtelif yolsuzlukları artık belediyeler eliyle gerçekleştirmeye başlamalarına, belediye sayısının artması ise yolsuzlukların daha geniş bir alana yayılmasına neden olmuştur.

¹⁰⁶ Büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade etmektedir.

5.2.2.2.9. Siyasal ve Hukuksal Boşluk

1980'li yıllarla birlikte Türkiye ekonomisinde yeni bir göç dalgası başlamıştır. Söz konusu yeni göç dalgasının özellikle 1980-1985 yılları arasında yoğunlaşmasının tarım sektöründeki yoksullaşma ve Doğu ve Güneydoğu illerindeki çatışma ortamından kaynaklandığı söylenebilir.

Tablo 5: Türkiye’de Genel, Şehir ve Köy Nüfusu Artış Hızları 1975-1990 (%)

Yıllar	Artış Hızı (%)	Şehir Nüfusu Artış Hızı (%)	Köy Nüfusu Artış Hızı (%)
1975-1980	2.1	3.2	1.4
1980-1985	2.5	7.4	- 1.0
1985-1990	2.2	4.8	- 0.6

Kaynak: Göksu, 2003: 337

Kent nüfusunun 1980-1985 yıllarını kapsayan dönemde %7.4 oranında artış göstermesi göç eden kitlelerin barınma, iş, güvenlik, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere olan talebinin karşılanmasında önemli sorunlara neden olmuştur. Bu açıdan kente yeni gelen kitleler ilk olarak, 1950’li yıllarda olduğu gibi, üzerinde yasal olarak mülk edinilemeyen kamu arazisi üzerinde ve belediye imar mevzuatına uygun olmayan biçimlerde konut edinmek suretiyle barınma sorunlarını çözmeye yönelmişlerdir.

Tablo 6: Yıllar İtibariyle Türkiye’de Gecekondu ve Gecekondu Nüfus Sayısının Gelişimi

Yıllar	Gecekondu Sayısı (Bin Adet)	Gecekondu / Toplam Konut	Gecekondu Nüfusu (Bin Kişi)	Kentli Nüfus/ Gecekondu Nüfusu
1955	50	4.8	250	4.7
1960	240	16.7	1200	16.4
1970	600	22.9	2150	22.9
1980	1150	21.1	5750	26.1
1990	1750	22.0	8750	33.9

Kaynak: Sönmez, 1996: 88 içinde Yereli ve Karadeniz, 2004: 108

Göç eden kesimlerin iş olanaklarının kısıtlı olması, düşük gelir ve kent yaşantısına geçiş süreci bu kesimlerin yaşama biçimlerinde kendine özgü bir takım kalıplar ortaya çıkarmıştır, zira gecekondü sakini bir taraftan kent yaşamını taklit etmeye çalışırken diğer yandan köy hayatını yaşamaya devam eder (Doğan, 2004: 673). Bu bağlamda 1980-1985 yılları arasındaki göç oranının (%7.4) niceliksel fazlalığı gecekondü sakinleri ile yerleşik kentliler arasında farklılaşmaları belirginleştirmiştir. Söz konusu farklılaşmaların, yoksullaşan ve kent yaşamından soyutlanan bu kesimlerin zaman içerisinde yolsuzluk ve suç ekonomisinin temel bileşenlerinden biri haline gelmesinin temel nedeni olduğu söylenebilir. Nitekim bu kitlelerin can ve mal güvenliği gibi muhtelif taleplerinin yeterince karşılanamaması bu bölgelerde adalet dağıtma ve güvenlik sağlama işlevini mafyaların üstlenmesine neden olmuş, daha iyi yaşama isteği ise bu kitlelerin zengin olduğu düşünülen mafya üyeleri arasında katılma sürecini hızlandırmıştır. Ayrıca 1980'li yıllarla birlikte vergi iade sistemi ile fak-fuk-fon gibi uygulamalar da kentlerde biriken ve giderek sosyal yaşamdan soyutlanan yoksul kitlelerin ekonomik sorunlarının çözümünü işgücü piyasasının dışına taşımıştır (Boratav, 2004: 153). Başka bir ifadeyle kentli yoksul kesime yönelik uygulanan popülist politikalar yolsuzlukları besleyen unsurlar haline gelmiştir. Sonuç olarak bu bölgelerde siyasal sistemin boşluğunun yeni kentsel mekanizmalarla ikame edildiği söylenebilir. Bu kentsel mekanizmalar mafya benzeri örgütler olabileceği gibi, cemaatler çerçevesinde de şekillenebilmektedir.

Siyasal ve hukuksal boşluğun bir diğer yansıması mafyaların çeşitlenmesi ve mafya örgütlenmelerinde tahsilât mafyası, arazi mafyası gibi uzmanlık alanlarının çıkması olmuştur (Yurdakul, 2007: 271). Söz konusu çeşitlenmenin yeni patronaj ilişkileri ortaya çıkartarak ve mafyanın birikimini arttırarak sosyal ve ekonomik dönüşümler yarattığı söylenebilir. Ayrıca mafyaların işadamlığına soyunmaları ve holding haline gelen kimi aile şirketlerinin de mafyöz yöntemlere başvurmaları sonucu yasal kazanç ile yasa dışı kazançlar arasındaki sınırlar ortadan kalkmıştır (Yurdakul, 2007:286).

Son olarak 1982 anayasası'nın memurlar ve diğer kamu görevlileri şeklindeki yeni hükmünün bürokraside kayırmacılığı arttırdığı söylenebilir. Nitekim hükümde yer alan diğer kamu görevlileri ibaresi siyasal iktidara kamu hizmetinin görülmesi için personel seçimine geniş bir takdir yetkisi vermiştir (Yılmaz, 1997:

433). Bu açıdan 1980’li yılların başlarında ortaya çıkan siyasal ve hukuksal boşluklar ile yönetiminin kişiselleşmesi bürokrasinin politize olmasının kritik dönemecidir. Zira bu tarihlerden itibaren siyasal ölçütler bürokraside iş bulmanın temel kaynağı haline gelmiştir. Politize olmuş bir bürokrasi, devletin idaresine siyasetin egemen olması (Erbay, 1997: 411) ve dolayısıyla kamu görevlilerinin doğrudan siyasetin içinde yer alması (Yılmaz, 1997: 431) anlamına gelir ve siyasal partilerin yandaşlarına iş bulma işlevi üstlenmelerine neden olmuştur. Ayrıca düşük ücret politikasıyla gelirleri gerileyen, başka bir ifadeyle yoksullaşan, memur kesiminin “*benim memurum işini bilir*” yaklaşımıyla rüşvet alması kısmen özendirilmiş ve yolsuzluk ekonomisi böylelikle meşrulaşmıştır.

5.2.3. Sıcak Para Girişine Dayalı Dönem (1990–2001)

Kalaycıoğlu (1994:72) 1980’lerle başlayan siyasi ve iktisadi değişimin ortaya çıkardığı yeni yapılanma biçimini patrimonyal bir yapı olarak betimlemekte ve bu yapının temel özelliklerini siyasal otoritenin kişiselleşmesi ve keyfileşmesi, siyasal kurum ve süreçlerin ikincil plana itilmesi, kamu bürokrasisinin işe alma ve/veya terfi sürecinde liyakat yerine kayırma ve nepotizme öncelik verilmesi, dinsel ve kan bağına dayalı ilkel ya da geleneksel değerlere göre işleyen örgütlenmelerin siyasal hayatta ağırlığının artması olarak sıralamaktadır. Bu bağlamda 1990’lı yıllar bu özelliklerin yapısallaştığı ve kurumsallaştığı yılları, 2000’li yılların başı ise yolsuzluk ekonomisinden beslenen sistemin iflasını ifade eder. Zira Türkiye ekonomisinde 2001 yılında yaşanan ağır ekonomik krizi yolsuzluk ekonomisinin 1990’larda kazandığı yapısal özellikler ve finansal dayanakları ile ilişkilendirmek mümkündür.

5.2.3.1.Yolsuzluk Ekonomisinin Toplumsallaşması: 1990–1996

1980 yılında 24 Ocak Kararları ile başlayan dışa açılma sürecini 1989 yılında kabul edilen 32 Sayılı Karar’la birlikte tamamlanmıştır. Bu açıdan 1989’dan itibaren değişen siyasi ve ekonomik yapı esasen 1980–1989 yılları arasında uygulamaya konulan politikaların sonuçları ve etkilerini yansıtır. Dönemin son yılı

olarak 1996 yılının alınması ise Gümrük Birliği'ne giriş ile iktisat politikalarının, Susurluk Skandalı ile yolsuzluk süreçlerinin değişmesi ile ilintilidir.

5.2.3.1.1. Kamu Açıkları ve Faiz Ekonomisi

1980 sonrasında derinleşen kamu açıklarının kaynakları kamu gelir ve giderleri çerçevesinde ayrı ayrı değerlendirilebilir. İlk olarak kamu açıkları vergi gelirlerindeki değişimle yakından ilişkilidir. Zira 1980 sonrasında uygulamaya konulan vergi politikaları vergi ödeme reflekslerinde değişimlere ve kamu gelirlerinin azalmasına neden olmuştur. İkinci olarak 1980 sonrasındaki kaynak transferi mekanizmalarının amaçları dışında kullanılmaları ve 1989 seçimlerinde yeniden popülist uygulamalara yönelmesi¹⁰⁷ kamu harcamalarını önemli ölçüde arttırmıştır.

Kamu açıklarının finansman biçimleri ise bölüşüm sürecinde rantiyer kesimi ön plana çıkarmıştır. Nitekim iç piyasalardan borçlanma yüksek faiz oranlarına, yüksek faiz oranları ise özel kesimin yatırım hacminin daralmasına, devlet borçlanma senetlerine sağlanan vergi istisnaları faiz getirilerinin daha da yükselmesine, her iki etki ise sermayenin üretken alanlardan spekülasyon alanlarına kaymasına ve faizlerden beslenen kesimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Benzer biçimde risksiz ve yüksek getiri yabancı sermayenin de arbitraj sistemi ile kar marjını arttıracak alanlara yönelmesine yol açmıştır. Enflasyonun etkisiyle vadeleri kısalan ve giderek yükselen faiz oranları aynı zamanda faiz yükümlülüklerini de arttırdığından borcun borçla ödenmesi süreci başlamıştır. Böylelikle ulusal ekonomiyi dünya ekonomilerine kumarhane kapitalizmi çerçevesinde eklemlenmiştir. Söz konusu süreçte para arzını artırma politikaları, halkın ve bankaların ulusal paradan kaçışının ve döviz ikamesinin % 50 sınırını aşması ve ekonomideki belirsizlik nedeniyle yabancı sermayenin çıkışı ile Türkiye ekonomisi 1994 yılında büyük bir krize sürüklenmiştir. Ekonominin girdiği kriz süreci bir dizi istikrar kararlarıyla atlatılmaya çalışılmış, KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik politikalarda söz konusu kararların göze en çok çarpan unsuru olmuştur. Ancak özelleştirmelerin esas işlevinin siyasi iktidara yakın

¹⁰⁷ 1989 yılındaki işçi eylemleri ve ANAP'ın yerel seçimlerde aldığı yenilgi partinin yeniden popülizme yönelmesinin temelidir. Bu dönemde kamu sektörü işçileri %42 zam almış, destekleme alımları artırılmıştır (Boratav, 2004: 176).

kişilere kaynak aktarma ve avanta sağlamak olduğu ilerleyen dönemlerde özelleştirme yolsuzlukları biçiminde ortaya çıkmıştır (Boratav, 2004:177).

Ayrıca kamu açıklarının finansmanında borçluluğun sürdürülebilmesi için eğitim ve sağlık gibi kamu harcamalarının azalması parasız olan bu hizmetlerin belli bir bedel karşılığında yararlanma ilkesini yaygınlaştırmış ve yolsuzluk ekonomisini besleyen temel unsur haline dönüşmüştür. Zira bu uygulamalar zengin ve yoksul kesimler arasındaki farkı belirginleştirmiş ve ikili yapının kemikleşmesine neden olmuştur. Bu bağlamda sosyal ve ekonomik eşitsizliğin suç oranlarını yükselttiği ve suçluluğun özellikle beklentileri yüksek (yüksek gelir elde etmek gibi) olan alt sosyo-ekonomik bölgelerde sık görüldüğünü ortaya koyan çeşitli araştırmalar (İçli, 1993: 38) çerçevesinde kamu açıklarının yolsuzluk ekonomisi üzerinde dolaylı olmakla birlikte oldukça büyük bir etki yarattığı söylenebilir.

5.2.3.1.2. Rant Kollama Faaliyetleri ve Kayırmacılık Sorunu

Rant kollama faaliyetleri esas olarak kotalar, izinler, yetkiler, onaylar, imtiyazlar, emsaline göre düşük ya da yüksek bedelleri ihaleler, özelleştirmelerdeki kayırmalar ve kamu bankalarınca verilen düşük faizli ya da geri dönüşsüz kredilerde görülür (Altuğ, 1999: 183). Bu açıdan Türkiye ekonomisinde neo-liberal dönemle birlikte yolsuzluğun kavramsallaştırılmasının temelde rant kollama faaliyetleri üzerine gelişme gösterdiği ifade edilebilir. Nitekim Karatepe (1994: 84) de Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun yapısallaşmasına ilişkin esas sorunun rüşvetten değil kayırmacılık ve rant kollama faaliyetlerinden¹⁰⁸ kaynaklandığını vurgulamaktadır.

Rant kollama faaliyetleri ekonomiyi esas olarak birincisi baskı gruplarının siyasal karar alma sürecini kendi lehine çevirmesi, ikincisi ise kaynakların çıkar gruplarına transfer edilmesi olmak üzere iki yolla doğrudan etkilemektedir. İlk durumda baskı grupları devletin olanaklarından faydalanabilmek için hükümeti ve/veya bürokrasiyi şantaj, rüşvet, siyasal destek sağlama gibi muhtelif biçimlerde etkilemeye çalışmaktadır. İkinci durum ise devletin sağladığı kimi ekonomik

¹⁰⁸ Rant kollama faaliyetlerine yönelik olarak yapılan ilk çalışma Anne Krueger tarafından 1974 yılından Türkiye ve Hindistan'daki lisans kollama faaliyetleri üzerine yapılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre söz konusu rantlar 1968 yılında Türkiye'nin GSMH' sının yaklaşık %15'ini oluşturmaktadır (Aktan, 2002: 79). Türkiye ekonomisinde rant kollama faaliyetlerinin siyasal yolsuzluklarla beslendiği göz önünde tutulur ve bu oranın günümüz için halen geçerli olduğu kabul edilirse 2006 GSMH' sının yaklaşık 86,4 milyar YTL'si rant kollama faaliyetlerine gitmektedir.

ayrıcılıkların kimlere ve hangi kriterler doğrultusunda dağıtılacağına saptanma ölçütünün bizzat siyasiler tarafından verilmesi çerçevesinde şekillenmektedir. Bu açıdan rant kollama faaliyetleri esas olarak iş dünyası, siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin başkalaşmasını ifade eder. Söz konusu başkalaşma, Türkiye ekonomisinde, 1980 yılından sonra ihracat ve yatırım teşvikleri, bütçe dışı fon sistemi gibi kurumsal düzenlemelerin siyaset, bürokrasi ve iş dünyası arasındaki ilişkilerin giderek ayrımcı ve kayırmacı bir niteliğe dönüşmesi ile belirginleşmiştir. Hatta bu kurumsal düzenlemelerin bürokraside siyasallaşmayı ve yolsuzlukların bürokrasinin en üst düzeyinden en alt düzeyine kadar bütün kesimlerine yayılmasını hızlandırdığı da ileri sürülebilir. Benzer biçimde iş dünyası ile siyasiler arasındaki ilişkilerin giderek kişiselleşmesinin -örneğin ihale almak ya da teşviklerden yararlanmak için siyasilerle doğrudan temasa geçilmesinin- de yolsuzluk ekonomisini meşrulaştırdığı söylenebilir.

Son olarak rant kollama faaliyetlerinin siyasetin pahalalanmasına ve plütokraziye yol açtığı yönünde bir tespit yapılabilir. Zira rant kollama faaliyetleri esas olarak siyasal ve ekonomik bir pazarlık sürecini içermektedir. Bu bağlamda siyasi iktidarların ekonomiyi ve ekonomik faaliyetleri siyasi mücadele açısından rekabet unsuru haline getirdikleri söylenebilir (Savaş, 1997: 116). Ayrıca siyasi güçten doğan rantların paylaşılmasını kapsayan seçim dönemleri başlı başına büyük bir ekonomik güce sahip olmayı gerektirmektedir. Söz konusu ekonomik güç iktidardaki kesim için popülist uygulamaları ifade ederken seçime girecek diğer kesimler için afiş, broşür ya da miting gibi faaliyetler çerçevesinde belirleyici unsur niteliği taşır. Bu açıdan siyaset zenginlerin mesleği biçimini alır. Başka bir ifadeyle siyaset doğrudan ekonomik gücün belirleyici olduğu ve zengin erkin yönetimine dayalı bir plütokrasi sistemi haline dönüşür. Türkiye ekonomisi açısından siyasetin finansmanı bu çerçevede değerlendirilecek olursa, siyasal kimliğe sahip olanların belli bir ekonomik güce sahip olan kesimden çıkmasının rastlantı olmadığı görülecektir.

5.2.3.1.3. Tüketim Kalıplarının Değişmesi ve Tüketim Ekonomisi

Dışa açılma ve dünya ekonomileriyle eklemlenme süreci aynı zamanda toplumsal bir değişme sürecini ifade eder (Şahin, 2005: 58). Söz konusu toplumsal değişimin tüketim mallarının çeşitlenmesi, kredi kartlarının ve tüketici kredilerinin yaygınlaşması sonucu yeni yaşam biçimlerinin ortaya çıkması çerçevesinde şekillendiği söylenebilir. Başka bir ifadeyle toplumsal değişimin en önemli göstergesi tüketim ekonomisidir.

Tüketim mallarının çeşitlenmesi ile birlikte tüketimin çağdaş ve iyi yaşamın bir parçası olarak benimsenmesi, tüketimin temel ihtiyaç maddelerinden lüks ihtiyaç maddelerine kaymasına neden olmuş, kredi kartı¹⁰⁹ kullanımının artması tüketim eğilimindeki bu farklılaşmayı belirginleştirmiştir. 1990'lı yıllarda gelişen tüketici kredileri ve taksitli alışveriş imkânları ise tüketimde patlama olarak nitelendirilebilecek bir süreç yaşanmasına yol açmıştır (Zorlu, 2003¹¹⁰). Ayrıca taksitli alışveriş imkânlarının harcamaların sektörel dağılımı ve bileşimi üzerinde gösteriş tüketimini arttıran bir etki yarattığını söylemek mümkündür.

Tüketimin aynı zamanda sosyalleşmenin bir aracı olarak nitelendirilmesine yönelik yaklaşımların yoğunlaşması kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması ile hızlanmıştır. Zira özellikle televizyon kanallarının çeşitlenmesiyle gerek reklâm sektöründeki gelişmeler gerekse batılı modern yaşam tarzlarını sergileyen ithal diziler tüketim ekonomisinin sınırlarını genişletmiştir. Ekonomik faaliyetlerin tüketim odaklı bu niteliği ise toplam ithalat içinde tüketim malları ithalatının payının artmasına ve yatımların genellikle üretken olmayan hizmetler sektörüne yönelmesine neden olmuştur.

5.2.3.1.4. Yolsuzluk Ekonomisinin Yeni Dayanakları

1980 yılı ile başlayan yolsuzluk üretme biçimleri 1990'lardaki yeni bir takım yasal düzenlemelerle genişlemiş ve içselleştirilmiştir.

¹⁰⁹ Türkiye'de ilk kredi kartı uygulaması 1968'de başlamış olmakla beraber bankaların kredi kartı piyasasına girişi ve kredi kartı kullanımının yaygınlaşması 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir.

¹¹⁰ <http://www.sdergi.hacettepe.edu.tr/zorlucerceve.htm> (erişim tarihi: 03.01.2008)

5.2.3.1.4.1.512 Sayılı KHK

1993 yılında çıkarılan 512 sayılı Kanun Hükmünde Kararname esas olarak bankacılık sektörüne ilişkin kurumsal düzenlemeleri kapsamaktadır. Ancak söz konusu düzenlemeler Türkiye ekonomisinde yolsuzluğun meşrulaştırılma sürecine yön veren en belirgin yapılanmayı ifade eder. Bu nedenle 512 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin yolsuzluk üretim süreçleri açısından önem arz eden bazı hükümlerini ayrıntılı olarak incelemek gerekmektedir:

- Madde 5 – Türkiye'deki bankaların... anonim ortaklık şeklinde kurulmaları... şarttır.

Bu madde ile banka kurmak için gerekli 100 ortak şartı 5 ortak sayısına düşürülmüş, başka bir ifadeyle banka kurmak kolaylaştırılmıştır.

- Madde 14 - Bir takvim yılı içinde 10 adedin üzerinde şube açılması müsteşarlığın iznine bağlıdır.

Bu madde bankaların yeterliliğine bakılmaksızın mevduat toplama alanlarını genişletmelerine olanak sağlamıştır.

- Madde 31 - Bu Kanun hükümlerine aykırı hareketlerinden dolayı hapis veya bir defadan fazla ağır para cezası ile cezalandırılan kimseler ile yüz kızartıcı suçlardan dolayı mahkûm olanlar ve müflisler hiçbir bankada yönetim kurulu başkanı, üyesi, denetçi, genel müdür, genel müdür yardımcısı veya birinci derecede imza yetkisini haiz görevli olarak çalıştırılmazlar. Bankalar bu gibi kimselerin imza yetkilerini derhal kaldırmak zorundadırlar.

Bu madde ile yasaya aykırı karar ve işlem yapanların, rüşvet gibi yüz kızartıcı suçlardan mahkûm olanların ve bankanın iflasına neden olanların sadece imza yetkisinin kaldırılması hükme bağlanmıştır (Bankalar Yasası'na aykırı işlem yapan banka mensupları ise ayrıca bir maddeyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Bankalar Yasası'na aykırı işlem yapan banka mensuplarının işlerine son verilmesi yerine imza yetkilerinin kaldırılması ilkesi benimsenmiştir).

- Madde 38 - Bir banka gerçek ya da tüzel bir kişiye nakit, mal, kefalet ve teminat şekil ve mahiyetinde veya herhangi bir şekil ve surette kendi özkaynakları toplamının %20'sinden fazla kredi veremez, aval ve kefaletlerini kabul edemez veya hisse senetleri hariç, menkul değerlerini satın

alamaz... Her birine açılacak kredi miktarı hakkında yukarıdaki sınırlar saklı olmak üzere, bir bankanın dolaylı kredi¹¹¹ ilişkisi içinde bulunan gerçek veya tüzel kişilerin tümüne açacağı kredilerin toplamı banka özkaynaklarının %75'ini aşamaz... Ancak bankaların kendi aralarındaki kredi işlemleri bu maddedeki sınırlamalara tabi değildir.

Bu madde ile bankaların kendi arasında gerçekleştireceği işlemlerde kredi sınırlamaları kaldırılmıştır.

- Madde 41 - Yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile genel müdür ve genel müdür yardımcılara, kredi açmaya yetkili diğer mensuplarına, bunların eş ve velayet altındaki çocuklarına ve bunların ayrı ayrı veya birlikte sermayelerinin %25 ve daha fazlasına sahip oldukları ortaklıklara ve bankanın sermayesinin %10 ve daha fazlasına sahip olan ortaklarına ve bunlarla dolaylı kredi kapsamına giren gerçek veya tüzel kişilere vereceği kredilerin toplamı banka özkaynaklarının yarısını aşamaz.

Bu madde ile banka sermayesinin % 5 ve daha fazlasına sahip ortak ve yakınlarına verilebilecek kredi miktarındaki sınırlamalar arttırılmış, böylelikle aile şirketlerinin ve/veya küçük şirketlerin banka satın almaları mümkün kılınmıştır.

- Madde 74 –Türkiye’de münhasıran kıyı bankacılığı faaliyetinde bulunmak üzere banka kurulmasına veya yabancı bankalarca şube açılmasına ilişkin hususlar, faaliyet esas ve alanları, hesap ve kayıt düzeni ile denetim usulleri Bakanlar Kurulu’nca belirlenir. Münhasıran kıyı bankacılığı faaliyetinde bulunan bankalar hakkında bu Kanun’un diğer maddeleri uygulanmaz.

Bu madde ile off-shore bankacılık işlemleri Bankacılık Yasası’nın kapsamı dışına çıkartılmıştır.

5.2.3.1.4.2.Yolsuzluğun Diğer Meşrulaştırılma Biçimleri

1980’lerle başlayan süreçte hukuk sisteminin esas olarak ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak için bir araç olarak tanımlanması sık sık hukuk kurallarının

¹¹¹ Bir gerçek kişi ile eş ve velayet altındaki çocuklarına, bunların sınırsız sorumlulukla katıldıkları veya yönetim kurulu başkanı, üyesi, genel müdürü ya da genel müdür yardımcısı oldukları ortaklıklara ve kamu tüzel kişileri hariç olmak üzere bir tüzel kişinin veya yukarıda sayılanların sermayelerinin doğrudan veya dolaylı olarak %25 ve daha fazlasına iştirak ettikleri ortaklıklara, verilen krediler, bir gerçek veya tüzel kişiye dolaylı olarak verilmiş kredi sayılır.

değiştirilmesine, yeniden yorumlanmasına ve yasal boşluklardan yararlanılmasına meşru bir zemin hazırlamıştır (Buğra, 1997: 233). Söz konusu yaklaşımın yolsuzluk ekonomisi açısından “*anayasa bir kere delinmekle bir şey olmaz*” söylemi bir yansıması, “*verdimse ben verdim*” söylemi ise devamı olarak nitelendirilebilir. Benzer biçimde 12 Eylül darbesinin ardından yönetime gelen sivil hükümetin henüz beşinci yılı dolmadan dönem içinde bakanlık yapan 42 milletvekilinden 17’sinin yolsuzlukla suçlanması, hayali ihracatçılara hapis cezası öngören yasa tasarısının cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi, anayasa maddeleri gereğince Türkiye sınırları içerisinde devlet haricinde televizyon yayının yasak olmasına karşın yeni teknolojilerle yurtdışından gerçekleştirilebilecek bir yayını engelleyecek yasanın olmadığı bizzat cumhurbaşkanı tarafından açıklanması, yapılacak işin önemli ölçüde yabancı teknoloji ve dış kredi gerektirmesi ya da güvenlikle ilgili olması durumunda yasaya bağlı kalmadan ihaleye çıkılmasına izin verilmesi (Altun, 2004: 251) de yolsuzluk ekonomisinin meşrulaştırılma biçimlerine örnek olarak verilebilir.

Son olarak “Yolsuzluk Bakanlığı”nın kurulmasına (1991) rağmen incelenip yargılanmak üzere gönderilen 144 yolsuzluk davasının, çoğunun zaman aşımına uğraması ve davaların sonuçlanmaması, toplumda yolsuzluğa ilişkin yaptırımların olmadığı kanısının yerleşmesine ve yolsuzlukların içselleştirilme sürecinin hızlanmasına neden olmuştur.

5.2.3.1.5. Yolsuzluğun Yapısallaşma Sürecinin Dönemin Yolsuzlukları ile Örneklendirilmesi

1988-1996 yıllarını kapsayan dönemde basında yolsuzluk iddialarına ilişkin olarak çıkan haber ve yorumların sayısının 1.140’a ulaşması (Altun, 2004: 249) yolsuzluğun yapısal bir niteliğe büründüğünü açıkça ortaya koymaktadır. Bununla birlikte yolsuzluğun meşrulaştırılma biçimleri açısından kimi örnekler diğerlerinden farklı özellikler taşır.

Özel televizyon kanalları kurulmasına ilişkin olarak anayasanın değiştirilmesi ve hukuki işlemlerin tamamlanmadan Ahmet Özal ve Uzan ailesi ortaklığında Liectenstein’da kurulan Magic Box şirketinin Star 1 adıyla deneme yayınlarına başlaması yolsuzluk süreçlerinin meşrulaştırılması açısından en belirgin

yolsuzluk örneğidir. Zira esas olarak yasalara aykırı biçimde kurulan şirketin reklâm gelirleri ve/veya burada çalışanların ücretleri yasal bir nitelik taşır. Başka bir ifadeyle yasal olmayan bir faaliyetten yasal bir gelir elde edilmekte ve bu gelirler harcamalar yoluyla ekonomik sisteme dâhil edilmektedir.

İlkokul öğretmenlerine ucuz konut üretmek için kurulan İlköğretim Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardımlaşma Sandığı yöneticilerinin 1993 yılında Ömerli Barajı Su Toplama Havzası'nda imar izni olmayan bir araziye aracı bir şirketten yüksek fiyatla satın aldıkları ortaya çıkmıştır.¹¹² Söz konusu alıma ilişkin olarak dönemin başbakanı Demirel'in "verdiysem ben verdim" sözleri¹¹³ ise yolsuzluğun siyasallaşma sürecini ifade eder ve bu açıdan dönemin karakteristik özelliğini yansıtır.

İş adamı Selim Edes'in Emlakbank'tan kredi karşılığında bankanın genel müdürüne (Engin Civan) rüşvet verdiği, alamadığı kredi ve verdiği rüşveti geri almak için ise dönemin cumhurbaşkanının eşinden (Semra Özal) yardım istediği ve Semra Özal'ın aracılığıyla (Semra Özal'ın bu aracılık hizmeti için 2 milyon dolar talep ettiği iddia edilmektedir) dönemin ünlü babalarından birinin devreye girdiği iddiaları çerçevesinde şekillenen Civangate yolsuzluğu¹¹⁴ iş dünyası, siyaset ve mafya arasındaki ilişkilerin değişim sürecini ortaya koymaktadır.

Siyasal iktidarın sağladığı ekonomik güce sahip olmaya ilişkin eğilimler ise dönem içerisinde karşılıklı aklamalar biçiminde ortaya çıkmıştır. Zira iktidara gelmeden önce birbirlerini yolsuzlukla suçlayan iki siyasi partinin, bu suçlamalara ilişkin olarak verilen önergelerden kurdukları koalisyon hükümeti döneminde müteakbil biçimde beraat etmesi söz konusu eğilimin yansımasıdır.

Son olarak dönemin yolsuzluk üretme biçimlerini bir trafik kazasında ortaya çıkan ilişkiler kapsamında değerlendirmek mümkündür. Susurluk Skandalı olarak bilinen bu kaza ile birlikte araçta bulunan DYP Şanlıurfa eski Milletvekili Sedat Bucak, eski emniyet müdürü Hüseyin Kocadağ ve sahte kimlikli sanık Abdullah Çatlı'nın suç amaçlı faaliyetler içinde buldukları, söz konusu faaliyetler

¹¹² İLKSAN yöneticileri ve arazi satımını gerçekleştiren Sedat Çolak hapis cezasına çarptırıldı.

¹¹³ Demirel İLKSAN yolsuzluğundan aklanmıştır.

¹¹⁴ Civangate Skandalı dönemin gazete manşetlerine Selim Edes'in "rüşvetin belgesi mi olur?" biçimindeki sözleriyle yansımıştır.

çerçevesinde kara para aklama, uyuşturucu ticareti ve kredi aktarımları gibi çeşitli yolsuzluk olaylarına da karıştıkları tespit edilmiştir. Kaza ayrıca,

“... devletin içindeki kontrolsüz güçlerin varlığını, bu güçlerin devletin ihtiyaçları dışında bazı istenmeyen faaliyetlere yönelebildiğini, güvenlik kuvvetlerinin resmi güçler dışında bazı unsurları da devlet görevi adı altında kullandıklarını, devletin bazı belgelerinin (Pasaport vs.) gayri kanuni unsurlara verilebildiğini... devletin aynı kuruluşu içinde farklı anlayışta olanların birbirleri ile devletin olanaklarını kullanarak mücadele edebildiklerini, gizlilik taşıması gereken devlet belgelerinin veya faaliyetlerinin dahi kolayca açıklanabildiğini ve tartışılabilirliğini, kontrolsüz güçlerin bazı siyasi güçlerce veya kişilerce desteklendiğini, devlet adına yapıldığı öne sürülen işlerde dahi büyük miktarlarda maddi çıkarların söz konusu olduğunu gösterecek nitelikte emarelerin çıkmasına da neden olmuştur.” (MİT Susurluk Raporu).

Bu açıdan kaza sırasında otomobilde bulunanların kimlik, meslek ve konumları itibarıyla devlet-mafya ve siyaset arasındaki bağlantıları meydana çıkaran Susurluk Skandalı dönemin yolsuzluk dönüşümlerini bütünleyen bir nitelik taşır.

5.2.3.2.Yolsuzluk Ekonomisinin İflası: 1997–2001

Esas olarak 24 Ocak Kararları ile Dördüncü Beş Yıllık Plan'ın devre dışı bırakılmasına ve planlı kalkınmanın geleceğinin belirsizliğine rağmen DPT'ye 183 bürokratin atanması (Buğra, 1997: 227) ile başlatılabilecek yolsuzluk örnekleri ve neo-liberal model çerçevesinde çeşitlenen ve yapılaşan dönüşümlerin 2001 yılındaki bankacılık sektörüne ilişkin, temeli yine yolsuzluk süreçlerine dayanan, büyük bir kriz ile iflas ettiği söylenebilir.

5.2.3.2.1. Sosyo-Kültürel Değişim

Dışa açılma sürecinin ortaya çıkardığı toplumsal değişme ve tüketim kültürü küreselleşme süreci ile daha da belirginleşmiştir. Nitekim kredi kartı kullanımındaki artışlar¹¹⁵, internetten alışveriş yapma imkânı ve piyasa sınırlarının genişlemesi, ihtiyaçların çeşitlenmesi ve ihtiyaçları karşılama biçimlerinin değişmesi, her geçen gün farklılaştırılmış ürünlerin piyasaya sürülmesi tüketim eğilimlerinin değişmesine

¹¹⁵ 2000'li yılların başında kredi kartı kullananların sayısı yaklaşık 20 milyon olarak tahmin edilmektedir.

neden olmuştur. Tüketimin sosyal statü olarak algılanması sürecine paralel olarak refah ve güç etkileşimi de üretmeden tüketme anlayışı çerçevesinde giderek daha fazla bir biçimde şekillenmeye başlamıştır. Bu bağlamda söz konusu toplumsal değişme sürecinin hızlanması aynı zamanda mafyöz ilişkilerin temelini oluşturmaktadır.

Küreselleşmenin nitel yönünün, başka bir ifadeyle kültürel değişimin, ekonomik gücü ön plana çıkartması buna karşılık Türkiye ekonomisi gibi gelişmekte olan ülkelerde özellikle kentlerde belirginleşen işsizlik ve gelir dağılımı sorunlarına iktisat politikaları aracılığı ile çözüm üretebilecek mekanizmaların geçersizliği bu kesimleri mafyokrazi düzeninin üreticisi ve tüketicisi konumuna getirmektedir (Doğan ve Öcal, 2006: 20). Zira mafyanın güç olarak algılanması, lüks yaşam tarzı ve itibar görmesi söz konusu yoksul kesimler için bu tür yapılanmaları cazip hale getirmektedir. Ayrıca medyanın da giderek artan bir sıklıkta mafya dizilerine yer vermesinin toplumsal düzeyde mafyokrazi düzeninin içselleştirilme ve yapılaşma sürecini hızlandığı söylenebilir.

Mafyanın ve mafya üyelerinin de sosyo-kültürel bir dönüşüm içerisine girdiği ifade edilebilir ve söz konusu değişim özellikle mafyanın tepesinde bulunan isimlerin moda-ya uygun ve marka giyinmesi, klasik müzik dinlemesi, hayırsever ve entelektüel bir görünüm sergilemeye çalışması ve iş adamı kimliğine bürünmesi, hatta işadamı olarak algılanması çerçevesinde açıklanabilir. İşadamı sıfatıyla mafyöz yapılanmaların ekonomi içine yer alması mafyöz ilişkilerin derinleşmesine neden olur. Zira mafya-işadamlarının ekonomik faaliyetleri baskı ya da rüşvet gibi mekanizmalarla şekillenebilmekte ve siyasetle doğrudan iç içe geçmektedir. Sonuç olarak mafyanın sosyo- kültürel değişimi, mafyöz ilişkilerin derinleşmesi ve mafyokrazinin büyüyen sermayesinin rant kollama faaliyetleri ve/veya yasa dışı faaliyetlerin yasallaştırılabilmesi için duyduğu siyaset ve bürokrasi bağlantıları ile yolsuzluk ekonomisini yaygınlaştırdığı söylenebilir. Bu açıdan Türkiye ekonomisindeki mafya-işadamı ikilemi ve yolsuzluk ekonomisinin mafyöz ilişkilerle ilintisi bu değişim sürecinin yansımasıdır.

Yolsuzluk süreçlerin sosyo-kültürel değişim sürecine yansıması ise özellikle yerel seçimler sürecinde belirginleşen “*adam çalışıyor ama iş de yapıyor*” yaklaşımı çerçevesinde ele alınabilir. Söz konusu yaklaşım aynı zamanda Türkiye

ekonomisinde yolsuzluğun benimsendiğini ve içselleştirildiğini de ortaya koyar. Haksız kazancın meşrulaştırıldığı “işbitiricilik” ya da “fırsatçılık” anlayışı esas olarak ekonomik gücün değer yargısı ve saygınlık olarak algılanmasından kaynaklanmakta, bu algılama ise hem *köşeyi dönme* gibi söylemlerle zenginleştirilen yolsuzluk ekonomisinin toplum tarafından kanıksanmasına hem de farklı siyasi partilerin yolsuzluk ekonomisi çerçevesinde aynışmasına neden olmaktadır.

5.2.3.2.2. Özelleştirmelere İlişkin Yolsuzluklar

1994 yılında çıkartılan 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”da özelleştirmelerin ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma amacına ilişkin olarak gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte özelleştirmelerin beklenen katkıyı sağlamadığı ve yolsuzluk üreten bir biçimde yapıldığı çeşitli araştırmalarla ortaya konulmuştur.

Özelleştirmelerin yolsuzluk yansımaları genellikle ihale sürecinde ortaya çıkar ve iktidarla yandaşı ve/veya eş-dost işverenler arasında, değerinin altında satışlarla kamu servetinin bölüşülmesi mekanizması olarak kullanıldığını¹¹⁶ ifade eder. Söz konusu yansımalarla ilişkin olarak Petlas’ın 1997’de dönemin iktidar¹¹⁷ partilerinden birine olan yakınlığı bilinen Kombassan Holding’e satılması¹¹⁸ ve Etibank’ı eski bakan ve işadamı Cavit Çağlar ve medya patronu Dinç Bilgin’in alması (Altun, 2004: 307) örnek verilebilir.

Ayrıca Türkbank’ın özelleştirilmesi ihalesi, ihaleyi işadamı Korkmaz Yiğit’in alması için mafyanın aracılık yaptığının ortaya çıkması nedeniyle, mafyöz ilişkilerin derinleşmesi çerçevesinde ele alınabilir. Dolayısıyla söz konusu ihale işadamı, mafya, siyaset arasındaki ilişkiyi açığa çıkartması ve ayrıca Türk siyasi tarihinde yolsuzluk nedeniyle bir hükümetin düşürülmesi ile sistemin tıkanmaya başladığını göstermesi açısından da oldukça önemli bir örnektir.

¹¹⁶ <http://www.tarimsalpazarlama.com/makale.php?id=3510> (erişim tarihi: 01.04.2008)

¹¹⁷ Söz konusu dönemde iktidarda Refahyol hükümeti vardır.

¹¹⁸ Kombassan Holding 2005 yılında Petlas’ı üretilen lastiğin büyük bir bölümünü pazarlayan Abdülkadir Özcan'a sattı.

5.2.3.2.3. İhale Yolsuzlukları

Yolsuzlukların siyasallaşmasında en belirgin süreç ihalelerdir. Zira kamu kuruluşları tarafından açılan ihalelerin küçük tirajlı gazetelere ilan verilerek katılım oranlarının daraltılması, teklif alma usulü ile yapılan ihalelerde teklif alınabilecek kuruluşları yeterince araştırmadan mal alış ya da satış ihalelerinin çıkar karşılığında onaylanması, özelleştirme ihalelerinde kayırma veya ihale bedelinin olduğundan düşük ya da yüksek bedellerle gerçekleştirilmesi ihale yolsuzluklarında en sık karşılaşılan yöntemlerdir (Altuğ, 1999: 175).

İhale süreçlerinde yolsuzlukların oluşması birincisi projesine Hazine garantisi verilirken Yüksek Planlama Kurulu dahil pek çok devlet biriminin yanlış ve/veya eksik bilgilendirilmesi ile projeye ayrıcalık sağlanmasını içeren ve verilen garantiler kapsamında satılmayan su bedeli için yalnızca 1999-2000 yıllarında 387 milyar dolar ödenen (Sabah Gazetesi, 04.05.2005) ve bu ödemenin 14 yıl boyunca devam etmesi öngörülen (Sayıştay, 2000: 146) Yuvacık Barajı ihalesi, ikincisi Recep Tayip Erdoğan'ın belediye başkanlığı döneminde bina temizliğinden çöp nakline, konut yapımından personel taşımacılığına kadar çeşitli bir çok ihalenin hemşerisi Mustafa Albayrak'a verilmesi olmak üzere iki örnekle ortaya konulabilir.

Dünya Bankası'nın 2001 yılında hazırladığı bir rapora göre Türkiye ekonomisinde ihale tutarının %15'i kadar rüşvet verilmesinin standart bir biçim aldığı ifade edilmektedir.

5.2.3.2.4. Dönem İçerisinde Yolsuzluklara İlişkin Olarak Yapılan Operasyonlardan Bazıları

2000–2001 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı tarafından yapılan operasyonlar hazine arazilerinin usulsüz yollarla satılmasından, otobüs firmalarında yapılan yolsuzluklara, hayali akaryakıt ihraçlarından ihale yolsuzluklarına, arazi mafyalarından bankalardan usulsüz kredi çekilmesine, belediyeler bünyesinde yapılan ihale yolsuzluklarından göçmen evlerinin yapım ve dağıtım aşamasındaki yolsuzluklara kadar çeşitli ve farklı alanları

kapsamaktadır. Dolayısıyla yapılan operasyonlar aynı zamanda yolsuzluk alanlarının ne kadar genişlediği ve yaygınlaştığını da ortaya koymaktadır.

Söz konusu operasyonlardan Beyaz Enerji Operasyonu içinde barındırdığı farklı yolsuzluk türleri açısından döneme ilişkin yolsuzluk örneklerinin içeriklerini de ortaya koymaktadır. Nitekim Beyaz Enerji Operasyonu birincisi yap-işlet, yap-işlet-devret gibi modellerle iktidar partisine yakın işadamlarına peşkeş çekilerek buralarda yüksek fiyatlarla üretilen elektriğin halka aynı şekilde yüksek fiyatlarla satılması, ikincisi nükleer enerji üretimi santral ihalelerinde ihaleye giren bazı yurtdışı firmalara çıkar karşılığında ayrıcalık tanınması ve üçüncüsü DSİ Genel Müdürlüğü'nün yönetim kurulu kararı olmaksızın tamamen iktidar partilerinin istek ve talimatları doğrultusunda gerçekleştirilen baraj ihaleleri olmak üzere üç farklı boyutta ele alınabilir¹¹⁹ (Özbek, 2003: 22).

- Jandarma Genel Komutanlığı tarafından yapılan diğer operasyonlar:
 - Beyaz Benzin: Sahte Benzin Kaçakçılığı
 - Beyaz Şahin: Esenyurt Belediyesinde Yapılan Yolsuzluklar
 - Beyaz Ev: Göçmen Evlerinin Yapımında ve Dağıtımında Yapılan Yolsuzluklar
 - Beyaz Ahtapot: Otogar'da Rant Paylaşımındaki Usulsüzlüklerle İlgili Operasyonlar
 - Beyaz Tilki: İzmir'de Silah Kaçakçılığı
 - Beyaz Kömür: Soma Kömür Ocaklarındaki Yolsuzluklar
 - Beyaz Koza: Siirt ve Diyarbakır İllerinde Kütlü Pamuk Teşvik Primlerinin Dağıtımında Yapılan Yolsuzluklar
 - Beyaz Sahil: Antalya'da Arazi Mafyasının Yolsuzlukları
 - Beyaz Başak: Artvin'de Bankalardan Usulsüz Kredi Çekilmesi
 - Beyaz Komşu: İzmir'de İhale Mafyası İle İlgili Operasyonlar
 - Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yapılan operasyonlar:
 - Paraşüt: Muz, Çay, Pamuk, Akaryakıt Kaçakçılığı (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 500 trilyon)
 - Yeşil Vadi: Hazine Arazilerinin Usulsüz Yollarla Satılması (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 500 trilyon)

¹¹⁹ Beyaz Enerji Operasyonu'nun sadece birinci boyutunun devlete zararı yaklaşık olarak 22 milyar dolardır.

- Balina: Bir Otobüs Firmasındaki Usulsüzlükler (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 1 katrilyon)
- Kasırğa: İçi Boşaltılan Sümerbank, Egebank, Yurtbank ve Bankexpres'e Yönelik Operasyonlar (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 2 katrilyon)
- Bufalo: Kaçak Et Yolsuzluğu (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 500 trilyon)
- Fırtına: Hayali Akaryakıt İhracı (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 100 trilyon)
- Akrep: Türk Dil Kurumu'ndaki Yolsuzluklar (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 3 trilyon)
- Matador: Uluslar Arası Uyuşturucu Kaçakçılığı (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 500 trilyon)
- Hasat: İthal Edilen Malların Sahte Belgelerle İhraç Edilmesi (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 3 trilyon)
- Birinci Perde: Bursa Devlet Tiyatrosundaki Yolsuzluklar
- Vurgun: Bayındırlık Bakanlığındaki İhale Yolsuzluğu (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 50 trilyon)
- BİT: İstanbul Belediyesindeki Yolsuzluklar (Ağaçlandırma, Taşıma, Çöp, İski, Metro, Kiralama, Çamur, Sinek İlacı)
- Örümcek Ağı: Hayali İhracat (ortaya çıkartılan yolsuzluğun parasal tutarı yaklaşık 509 trilyon)
- Son Kredi: Hayali İhracat

5.2.3.2.5. Banka Yolsuzlukları

Esasen Türkiye ekonomisinde batık kredi kavramı ilk olarak 1960'lı yıllarda ortaya çıkmıştır¹²⁰. Bununla birlikte 1960'lı yıllardaki banka yolsuzlukları paravan şirketlere kredi vermek ya da toplanan kısa vadeli mevduatın banka sahiplerinin uzun vadeli yatırımlarına aktarılması (Altun, 2004: 164) çerçevesinde şekillenirken, 1990'lı ve 2000'li yıllarda banka yolsuzluk biçimleri oldukça çeşitlenmiştir. Bu

¹²⁰ Bu bankalar esas olarak 1950'li yıllarda kurulmuş olmakla birlikte tasfiye süreçleri 1960-1964 yılları arasındadır.

farklılaşmanın esas belirleyenin 512 sayılı KHK olduğu iddia edilebilir. Zira bu yasal düzenleme ile kredi sınırlamaları kaldırılmış, banka kurmak kolaylaştırılmış¹²¹ ve off-shore bankacılığı Bankacılık Yasası kapsamının dışına çıkartılmıştır. Söz konusu düzenlemeye ek olarak 1994 Krizi'nin ardından mevduatların %100 güvence altına alınmasıyla ise bankaların yolsuzluk üretme süreci hızlanmıştır. Nitekim 512 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin üstünden 10 yıl bile geçmeden baştan batık olan kredilerin doğrudan ya da dolaylı olarak eski banka yöneticilerine, siyasilere ya da yakınlarına aktarılması; emsaline göre daha düşük faizli ya da faizsiz kredi kullandırılması ya da emsaline göre daha yüksek faizli TL. mevduatı ve döviz mevduatı hesabı açılması; yatırım fonu katılım belgesi düzenlenmesi; kamu bankalarınca ya da bunların iştiraki ortaklarca üretilen ya da satılan konut, toplu konut ya da işyerlerinin çekilişsiz- kurasız-ihalesiz öncelikli tahsisi, peşinatsız ya da az peşinat ve düşük faizli kredilerle satılması ve böylelikle haksız rant sağlanması biçiminde ortaya çıkan banka yolsuzlukları (Altuğ, 1999: 176) peşi sıra gelmiştir.

Tablo 7: Batık Bankalar ve Maliyetleri

Batan Banka	Banka Sahibi	Devir Zararı	Devir Yılı
Toprakbank	Halis Toprak	880 milyon \$	2001
İktisat	Erol Aksoy	1.9 milyon \$	2001
Sümerbank	Hayam Garipoğlu	470 milyon \$	1999
Bank Kapital	Mahmut Ceylan	393 milyon \$	2000
Yurtbank	Ali Balkaner	656 milyon \$	1999
Kentbank	Mustafa Süzer	681 milyon \$	2001
EGS	EGS Holding	546 milyon \$	2001
Etibank	Diñ Bilgin	698 milyon \$	2000
Interbank	Cavit Çağlar	1.3 milyar \$	1999
Egebank	Y. Murat Demirel	1.2 milyar \$	1999
Esbank	Yavuz Zeytinoğlu	1.1 milyar \$	1999
Bank Express	Korkmaz Yiğit	435 milyon \$	1998
Bayındırbank	Kamuran Çörtük	116 milyon \$	2001
Ulusalbank	Halit Çingilloğlu	524 milyon \$	2001
Demirbank	Halit Çingilloğlu	647 milyon \$	2000
Yaşarbank	Selçuk Yaşar	1.1 milyon \$	1999
Sitebank	Yalçın Sürmeli	53 milyon \$	2001
Tarişbank	Tariş	74 milyon \$	2001
Pamukbank	M.Emin Karamehmet	3.6 milyar \$	2002

Kaynak: Güner, 2003: 92

¹²¹ 1990 yılında 66 olan banka sayısı 1999'da 81'e yükselmiştir.

Tablo 7’de 1998-2001 yılları arasında tasfiye eden bankalar yer almaktadır. Türkiye ekonomisinin yolsuzluk üretme süreçleri açısından tablonun en çarpıcı noktasını banka sahiplerinin isimleri oluşturmaktadır. Zira bu isimler arasında siyasilerin akrabaları, kimi siyasiler döneminde *prensler* olarak adlandırılan iş adamları, medya patronları ve adı daha önceki yıllarda yolsuzlukla ve suç örgütleri ile anılan kişiler bulunmaktadır. Ancak söz konusu bankalardan yolsuzluk süreçleri açısından şüphesiz en çok tartışılan ve araştırılan isim ve banka geçmiş dönemlerde de adı muhtelif yolsuzluklara karışan ve dönemin cumhurbaşkanının yeğeni Murat Demirel ve sahibi olduğu Egebank olmuştur.¹²² Bununla birlikte Egebank yolsuzluğu esas olarak diğer banka yolsuzluklarıyla bütüncül bir süreci ifade eder. Nitekim Egebank’ın back-to-back¹²³ işlemleri tabloda ismi bulunan kimi bankalarla gerçekleştirilmiştir. Egebank yolsuzluğunu diğer banka yolsuzluklarından ayıran temel unsur ise bankanın tasfiyesine ilişkin kararın önceden haber alınması ve bu sayede banka protokollerinin yok edilmesidir.

Banka yolsuzluklarına ilişkin son olarak, Bankacılık Yasası’nda bankaların murakıplar tarafından belirli dönemlerde denetlenmesi ve banka içinde Hazine tarafından atanan ve her türlü işlemde haberdar bir yetkilinin bulunmasının öngörülmesine rağmen gerekli denetimin yapılmadığı ve/veya denetim sonuçlarının saklandığı ve dolayısıyla bürokrasinin banka yolsuzluklarının bir unsurunu oluşturduğu söylenebilir (Kelkitlioğlu, 2001: 69).

Sonuç olarak 1997- 2001 yılları arasında fona devredilen 19 bankaya TSMF’nin sağladığı kaynağın tutarı 2,6 katrilyondur (TMSF, 2002: 18). Sadece 2001 krizinde batan her banka 100 liranın 70 lirasını da batırmış; batan bankaların tüm iç ve dış borçlarının hazine tarafından üstlenilmesi ise devlete 18 katrilyona mal olmuştur (Özbek, 2003: 139).

5.2.3.2.6. Medya ve Yolsuzluk Ekonomisi

Türkiye’de ilk özel televizyonun 1991 yılında kurulmasının ardından televizyon kanalı enflasyonu (Çevik, 2008) olarak nitelendirilebilecek bir süreç

¹²² Detaylı bilgi için bkz. Kelkitlioğlu, 2001

¹²³ Bankaların aralarında anlaşarak iştiraklerine karşılıklı bir biçimde kredi açma faaliyetleri

ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte yasal zemin tamamlanmadan başlayan bu süreç yayıncılık ilke ve kurallarının bizzat kanal sahipleri tarafından şekillenmesine neden olmuştur. Her bir televizyon kanalının birer sanayi kuruluşu gibi işlediği¹²⁴ bu mekanizma esas olarak kanal sahiplerinin kendi faaliyetlerini pazarlamasına yol açmıştır. Böylelikle medyanın yapılanması başından itibaren büyük sermaye gruplarının himayesinde gelişmiştir. Dolayısıyla Tablo 7 aynı zamanda medyadaki yapılanmayı da göstermektedir. Zira Show TV'nin kurucusu M. Emin Karamehmet, ATV'nin kurucusu Finansbank'ın sahibi Hüsnü Özyiğın ve Dinç Bilgin, Flash TV'nin kurucusu ise Cavit Çağlar'dır.

Medyanın gelişim sürecinin işadamı ve medya sahipleri çerçevesinde biçimlenmesi ise medya kuruluşlarını siyasi ve/veya ekonomik çıkar sağlama aracı haline dönüştürmüştür. Bu dönüşüm ise yolsuzlukla mücadelede önemli bir işleve sahip medyanın söz konusu işlevini yitirmesine neden olmuştur.

5.2.3.2.7. Hane Halkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluk Ekonomisi (2001)

2001 yılında Türkiye'de yolsuzluk ekonomisi bağlamında gelinen noktayı göstermesi bakımından TESEV tarafından yapılan "Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler" isimli çalışmaya ve sonuçlarına bakmakta yarar vardır. Buna göre çalışmanın bazı önemli bulguları (Adaman vd., 2001: 38-77):

- Rüşvet ve yolsuzluk Türkiye'nin çözmesi gereken sorunlar arasında enflasyon ve işsizliğin ardından üçüncü sırada yer almaktadır.
- Meslek gruplarının dürüstlüğü sıralamasında öğretmenler, subaylar, yargıçlar ilk üç sırada; trafik polisleri, gümrük memurları ve milletvekilleri son üç sırada yer almaktadır.
- Belediyeler ve merkezi yönetimde halka eşit davranmamak, TBMM ve siyasi partilerde kamu kaynaklarını kullanırken savurganlık yapmak anılan kurumların en zayıf özellikleri olarak görülmektedir.

¹²⁴ http://www.keditor.com/bilgi_medya_107.html (erişim tarihi: 11.01.2008)

- Belediyelerin ve merkezi yönetimin gerek vatandaşlara gerekse açılan ihalelerde şirketlere tamamen eşitsiz bir biçimde davrandığını söyleyenlerinin oranı %50'nin üstündedir.

- Belediyelerde ve devlet sektöründe işe girmek isteyenlerin tamamen torpil ve kayırmaya dayalı bir biçimde değerlendirildiğini söyleyenlerin oranı %70'in üstündedir. Ayrıca özel sektörde işe girmenin de tamamen torpil ve kayırmaya dayalı olduğunu söyleyenlerin oranı %45'tir.

- Kurumlarda rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlığı sıralamasında trafik polisleri %74 ile birinci, gümrük daireleri %72 ile ikinci, vergi daireleri ve maliyeciler %67 ile üçüncü sırada yer alırken bu kurumları tapu daireleri (%62), belediyeler (%58), trafik dışı polis (%52), devlet hastaneleri (%46), hukuk sistemi ve mahkemeler (%36), ilk ve orta öğretim (% 34) ile Türk Silahlı Kuvvetleri (%17) izlemektedir.

- Ankete katılanların ilk-orta öğretim için %68, trafik dışı polis için %67, trafik polisi için % 59, gümrük için %55, vergi daireleri için %54, devlet hastaneleri için %48, belediyeler için %46 ve hukuk sistemi/mahkemeler için %38'i kural dışı ödeme yapma ve/veya hediye verme nedeni olarak açıkça istendiğini belirtmiştir.

- Ankete katılanların son iki yıl içerisinde yapmış oldukları kural dışı ödemelerin toplam tutarı 198 trilyon 574 milyar 629 milyon TL'dir. Kural dışı ödeme yapma ve/veya hediye vermenin en pahalı olduğu kurumlar ise gümrük, mahkemeler ve trafik dışı polistir. Ankete katılanların % 17'si son iki yıl içerisinde trafik dışı polis kurumuna işinin düştüğünü ve %12.7'si bu iş için kural dışı ödeme yaptığını belirtmiştir. Aynı oranlar trafik polisi açısından sırasıyla %34 ve %23.5, mahkemelerde %19 ve %7.1, gümrükler için %5 ve %19.5'tur.

- Yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında gazete ve/veya televizyon sahiplerinin medya dışı işlerle uğraşmalarını engel olarak görenlerin oranı %62'dir.

5.2.3.2.8. Yolsuzluk Ekonomisinin İflası:2001 Krizi

Türkiye ekonomisinin 1990'lı yıllar boyunca karşı karşıya kaldığı kamu finansman dengesizlikleri, yüksek reel faizler ve buna bağlı olarak oluşan yüksek borç stokları ve kronik enflasyon 2000'li yılların eşliğinde Türkiye ekonomisini yeni

bir krizle karşı karşıya bırakmıştır (Doğan, 2006: 40). Krizin birbiriyle bütünleşik iç ve dış dinamiklerinin olduğu söylenebilir. Dünya ekonomisinde bölgesel olarak başlayan ve ardından birçok yere sirayet eden finansal krizler süreç içerisinde Türkiye ekonomisi açısından da etkili olmaya başlamıştır. Diğer taraftan kamu harcamalarının kısılması, vergi gelirlerinin ve özelleştirmelerin arttırılması gibi politikalarla esas olarak enflasyonu düşürmeyi hedefleyen 9 Aralık 1999 Programı'nın uygulanması faizlerin tasarruflar yerine tüketime yönelmesi, TL'nin aşırı değerli duruma gelmesi, ihracatın gerilemesi ve önemli miktarlarda ithalat artışları ile enflasyonun düşürülmesi hedeflenirken hızla artmasına yol açmıştır. Sonuç olarak cari işlemler açığı 2000 yılında 10 milyar dolarlık bir düzeye ulaşmıştır. Bu sürecin sonunda TL'ye ve dövizde yönelik talep artışının yarattığı likidite sıkışıklığı devalüasyon söylentileri ile birlikte yaklaşık 6 milyar dolarlık sıcak para çıkışına ve faiz oranlarında % 7000'ler oranında bir sıçramaya neden olmuş; Kasım 2000 krizi ile zaten kırılğan hale gelmiş ekonomi siyasi bir kriz biçiminde patlak vermiştir (Doğan, 2006: 41).

Bu bağlamda söz konusu krizin belirleyici dinamiği yabancı sermaye çıkışları ve bankacılık sektöründeki yapısal bozukluklardır. Başka bir ifadeyle kriz esas olarak yabancı sermayenin 1980 yılı ile başlayan serbestleşme eğilimleri çerçevesinde artan spekülative hareketlerle beslenmiş, 1993 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte bankacılık sektöründe ortaya çıkan riskli ve riskli olduğu kadar da yolsuzlukları besleyen model nedeniyle de ivme kazanmıştır. Dolayısıyla 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri'nin dinamikleri ile yolsuzluk ekonomisinin belirleyicileri arasında bir paralellik ve aynı zamanda tamamlayıcılık söz konusudur.

5.2.4. Yolsuzluğun Ekonomisi: 2002–2007

Türkiye ekonomisi 2002 yılından bu yana “hortumları keseceği” ve “yolsuzlukların ümüğünü sıkacağı” söylemleri ile iktidara gelen bir parti tarafından şekillendirilmektedir. Bununla birlikte bu dönem aynı zamanda parti başkanı ve başbakanın¹²⁵, bazı belediye başkanları ile milletvekillerinin ve dönemin maliye

¹²⁵ Recep Tayyip Erdoğan söz konusu davalardan yeteli ve inandırıcı davalar bulunmadığı gerekçesiyle beraat etti.

bakanının iktidara gelmeden önce rüşvet almak, vergi kaçakçılığı ve sahtecilik gibi suçlardan yargılanmış olduğu, “*yönetim iktidara geldiğinde üst bürokrasiyle gelmeli giderken de bürokratını götürmeli*”¹²⁶ yaklaşımı ile kayırmacılığın meşrulaştırıldığı, “*ali dibo*” adlı yerel, “*OFER*” adlı ulusal yolsuzluk markalarının yaratıldığı (CHP Seçim Broşürü¹²⁷) bir dönemi ve siyasilerin ya da yakınlarının vergi oranları aracılığıyla haksız kazançlar elde ettiği¹²⁸, özelleştirmelerin değerinin çok altında siyasi yandaşlara adeta peşkeş çekildiği¹²⁹ gibi iddiaları kapsamaktadır. Hatta AKP yönetiminin yolsuzluk üretme süreçlerinde “*kendinden önceki bütün iktidarları fersah fersah geride bıraktığı*” (Türec, 2006) ifade edilmektedir.

Ancak yine de, söz konusu siyasal süreç devam ettiğinden ve yolsuzluk örnekleri yasal sürece henüz intikal etmemiş olduğundan burada döneme ilişkin yolsuzluk örneklerine yer verilmeyecek, dönemin yolsuzluk süreçleri çeşitli endeksler ve muhtelif raporlardan faydalanılarak ortaya konulacaktır.

5.2.4.1.Yolsuzlukla Mücadele Mevzuatı¹³⁰

Türkiye’de yolsuzluk ekonomisinin ulaştığı boyutlar yeni bir takım yasal düzenlemelerin oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca uluslar arası sözleşmeler anayasaya göre kanun hükmünde kabul edildiğinden Türkiye’de yolsuzlukla mücadele mevzuatının oldukça iyi olduğu iddia edilebilir (TEPAV, 2006: 10).

2003 yılında TBMM tarafından “Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu” hazırlanmış ve rapor çerçevesinde Meclis Soruşturma Komisyonları kurulmuştur.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve

¹²⁶ Başbakanın 18 Nisan 2003 tarihinde Ankara Sanayi Odası’nın Genişletilmiş Basın Toplantısı’nda yaptığı konuşma (Taşçı, 2007: 201).

¹²⁷ <http://www.nethaber.com/Haber/29562/CHPye-gore-AKPnin-22-yolsuzlugu> (erişim tarihi: 19.11.2008)

¹²⁸ Kemal Unakıtan’ın oğluna ait şirketin, mısır ithaline ilişkin gümrük vergi oranlarının düşürülmesiyle 4 bin ton mısır ilan ettiği ve söz konusu ithalatın ardından vergi oranlarının yeniden artırıldığı; benzer biçimde pastörize yumurta üretimi yapan aynı şirketin yumurtanın KDV’sinin düşürülmesi ile haksız kazanç elde edildiği günlerce gazete haberlerinde yer aldı.

¹²⁹ Piyasa değeri 51 milyon dolar olarak hesaplanan SEKA Balıkesir İşletmesi’nin Albayraklar grubuna 1.1 milyon dolara satılması

¹³⁰ Türkiye’de yolsuzlukla mücadele mevzuatı esas olarak 1990 yılında çıkartılan 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu ile başlatılabilir. Ayrıca 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda yolsuzluk suçlarına yer verilmekte ve 4208 sayılı Kararın Aklanmasının Önlenmesine İlişkin Kanun da yolsuzlukla mücadele açısından önem taşımaktadır. Bununla birlikte bu başlık yalnızca 2002-2007 arasında oluşturulan yasal düzenlemeleri içermektedir.

uygulamayı gözetmek üzere 2004 yılında başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuş ve kurul tarafından 2005 yılında kamu görevlileri etik davranışlarına ilişkin bir yönetmelik¹³¹ çıkartılmıştır. Söz konusu yönetmelikte kamu görevlilerinin doğrudan ve/veya dolaylı olarak hediye istemeleri ve/veya almaları, görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacı ile hediye kabul etmeleri yasaklanmıştır. Yönetmelikte ayrıca etik davranış ilkeleri ve bu ilkelerin uygulanması, etik kültürün yerleştirilmesi ve kamu görevlileri tarafından kurulan ve yönetilen dernek ve vakıflara kamu kurum ve kuruluşlarından kaynak aktarılmasının yasaklanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır¹³².

Yine 2004 yılında kamuda saydamlığın artırılmasına yönelik olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmiştir.

2005 yılında yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu'nda yolsuzluk suçları "Millete ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler" başlığı altında oldukça geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmıştır. Yeni TCK hükümlerine göre zimmet, denetim görevinin ihmali, kamu görevlisinin ticari faaliyet içinde bulunması, irtikâp, rüşvet, yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama, görevi kötüye kullanma, göreve ilişkin sırrın açıklanması ve ihaleye fesat karıştırma faaliyetleri cezai yaptırıma bağlanmıştır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2007 yılında yayınladığı "Hediye Alma Yasağı İlke Kararı" raporunda kimi kamu personelinin mevzuata aykırı bir biçimde özellikle yılbaşı, bayram ve diğer özel günler bahane edilerek kendilerine verilen çeşitli hediyeleri kabul ettikleri ve bu hediyelerin ise etik tartışmalara yol açtığı ve toplumda yolsuzlukla ilgili algılamaların artmasına neden olduğu vurgulanmış ve bu bağlamda hediyelerin iadesi ve gereken incelemelerin yapılması öngörülmüştür.

Türkiye'nin tanıdığı uluslar arası sözleşmeler ise aşağıdaki gibidir:

- OECD Uluslar Arası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi 2003'te onaylanarak yürürlüğe girmiştir.
- Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı BM Sözleşmesi 2003 tarihinden itibaren yürürlüktedir.

¹³¹ Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete Tarihi: 13.04.2005)

¹³² Yönetmelikte Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi de yer almaktadır.

▪ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 27 Ocak ve 4 Kasım 1999 tarihlerinde kabul edilen “Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi” ve “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” ise 4852 ve 5065 sayılı kanunlarla kabul edilmiş ve anılan sözleşmeler ile birlikte Türkiye 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren Yolsuzluğa Karşı Devletler Topluluğu’na (GRECO) üye olmuştur.

▪ Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ise 2006 yılında onaylanmıştır.

▪ Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi 2001 yılında imzalanmış fakat henüz onaylanmadığı için yürürlüğe girmemiştir.

5.2.4.2.Yolsuzluk Ekonomisinin Muhtelif Araştırmalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Türkiye’de yolsuzluk mevzuatının oldukça geliştirilmesine rağmen 2003 yılına gelindiğinde İhale Yasası görüşmelerinin ihaleye fesat karıştırmak ve çıkar amaçlı çete oluşturmak suçlamalarından halen yargılanan Meclis Bayındırlık Komisyonu Başkanı ve üç üyesi tarafından görüşülmesi (Özbek, 2003: 50-51); 2003 yılında çıkartılan Vergi Barışı Mevzuatı¹³³ kapsamında çıkartılan vergi affına belediyelere ait şirketlerin de başvurusu ve Karaman Kalehöyük Arkeoloji Müzesi’nin yapılması için Japon Hükümeti 280 milyon Yen hibe vermeyi “...*bu müzenin yapılmasında rüşvet olabilecek herhangi bir hediye veya ödeme veya menfaatin teminini önlemek için her türlü önlemi alacaktır*” taahhüdünün yer alması karşılığında kabul etmesi, başka bir ifadeyle dünyada ilk defa uluslar arası bir anlaşmanın hükümlerinin bir ülkenin yapılacak iş çerçevesinde rüşvet almayacağını taahhüdü üzerine şekillenmesi¹³⁴ (Sabah Gazetesi, 2006) sistemin yolsuzluk üretmeye devam ettiğini göstermektedir.

Söz konusu yolsuzluk üretim süreçlerinin sürekliliği gerek ulusal gerekse uluslar arası raporlar ve muhtelif araştırmalarla ortaya konulabilir:

¹³³ 2003 yılında çıkarılan Vergi Barışı Yasası ile birlikte “mali milat” ve “nereden buldun” yasası kaldırılarak kaçakçılık ve kara paranın ekonomiye giriş süreci yeniden gündeme gelmiştir.

¹³⁴ Ancak daha sonra rüşvete yönelik bu hüküm, CHP milletvekili Şükrü Elekdağ tarafından görüşmeler sırasında Türk heyetinin bu konuda gerekli önlemleri alacağını itirazsız taahhüt etmesi nedeniyle eleştirilince yasalaşmamıştır (Sabah Gazetesi, 2006).

Ankara Ticaret Odası tarafından 2003 yılında yapılan “Kaçak Türkiye Araştırması”nda Türkiye’de her 100 liranın 66 lirasının kayıtdışı nitelik taşıdığı, her 100 kişiden 46’sının kaçak çalıştığı, her 3 liranın 2 lirasının vergiden kaçırıldığı, her 5 kişiden birinin gecekonduda oturduğu, yatırıma ayrılan her 3 liranın 1 lirasının rüşvete ve yolsuzluğa gittiği, son 5 yılda (2000-2005) 22 bankada batırılan paranın 45 milyar doları bulunduğu ve Türkiye’deki kara para miktarının yaklaşık olarak 50-100 milyar dolar olarak tahmin edildiği ifade edilmektedir. ATO’nun 2003 yılında yaptığı “Korsan Türkiye Araştırması”na göre ise Türkiye’de ampulden parfüme, deterjandan spor ayakkabısına, sudan rakıya, prezervatiften Viagra’ya kadar hemen her alanda korsan piyasası olduğu vurgulanmakta ve her 3 CD’den birinin, her 4 kasetten 2’sinin, her 100 kitaptan 40’ının, her 100 bilgisayar yazılımının 58’inin korsan olduğu ifade edilmektedir. Ortalama olarak korsan bilgisayar yazılımlarının cirosu yıllık 1 katrilyon 120 trilyon, marka sahteciliğinin 700 trilyon, korsan kitapların 200 trilyon ve korsan CD’lerin ise 70 trilyon lira olduğu belirtilmektedir.

Transparency International tarafından her yıl yayımlanan “Küresel Yolsuzluk Algılamaları Endeksi” ve “Rüşvet Verenler Endeksi”ne göre Türkiye’deki yolsuzluk ekonomisinin son 7 yıldaki trendi Tablo 8’de gösterilmektedir.

Tablo 8: 2002-2007 Yılları Arasında Türkiye’nin Yolsuzluk Algılama Endeksleri

Yıllar	Derece	Ülke sayısı	Türkiye’nin Sıralamadaki Yeri
2001	3.6	91	54
2002	3.2	102	64
2003	3.1	133	77
2004	3.2	146	77
2005	3.5	158	65
2006	3.8	163	60
2007	4.1	179	64

Kaynak: Transparency International, Global Corruption Report

Tablo 8’deki verilerden hareketle Türkiye’nin yolsuzlukla mücadele sürecinde özellikle 2005 ve 2006 yıllarında bir ilerleme sağladığı düşünülebilir. Bununla birlikte aynı kurum tarafından 2006 yılında hazırlanan “Rüşvet Verenler Endeksi”nde Türkiye’nin dördüncü sırada yer alması söz konusu ilerlemenin yetersiz olduğunu ve Türkiye ekonomisinin yolsuzluk ekonomisi biçiminde yapılanmasının

devam ettiğini göstermektedir. Nitekim Avrupa Birliği'nin 2005 tarihinde yayımladığı “İlerleme Raporu”nda da yolsuzlukla mücadelede ilerleme sağlanmakla beraber yolsuzluğun Türkiye’de hala ciddi bir sorun olduğu vurgulanmaktadır (TUSİAD, 2005a:40).

Dünya Bankası'nın “Global Yatırım İklimi 2005” raporuna göre ise Türkiye’deki şirketler cirolarının ortalama binde 6’sını rüşvet vermek için harcamaktadırlar. Raporda ayrıca hukuk sisteminin işlerliğine ilişkin olarak davaların uzun sürdüğüne dikkat çekilmektedir (Pakdemirli, 2005; TUSİAD, 2005a:40).

Yolsuzluğa Karşı Devletler Topluluğu (GRECO) tarafından 2006 yılında hazırlanan ve yayımlanan rapora göre Türkiye’de yolsuzluk halen yapısal, yaygın ve önemli bir sorun niteliği taşımaktadır. Türkiye’deki yolsuzluk ekonomisinin kapsamlı bir analizinin yapıldığı raporda ayrıca yolsuzlukla mücadele için 21 maddelik öneri listesi yer almaktadır. Söz konusu 21 öneri maddesi içinde üst düzey bürokratlar hakkında soruşturma yapılabilmesi için bakanlıklardan izin alma isteminin gözden geçirilmesi, dokunulmazlıklardan faydalanan memur sayısının azaltılması, adalet Bakanlığı’na karşı yargıç ve savcılarının bağımsızlıklarının sağlanması, kamu kuruluşları için etik kodlarının oluşturulması ve yaygınlaştırılması gibi önlemlere yer verilmektedir.

Son olarak Price Waterhouse Coopers tarafından 40 ülkede gerçekleştirilen ve Türkiye'nin ilk defa katıldığı “2007 Küresel Ekonomik Suçlar Araştırması”na göre, Türkiye’de araştırmaya yanıt veren 105 şirketin %36’sı son iki yılda bir ya da daha fazla sayıda ciddi bir ekonomik suçla, buna karşılık yalnızca %6’sı ise rüşvet verme ve alma olaylarıyla karşılaştıklarını bildirmişlerdir. Raporda ayrıca en fazla bildirilen suç şirket varlıklarına yönelik hırsızlık olmakla birlikte şirket içinde yaşanan ekonomik suçların %42’sinin tesadüf eseri fark edildiği, Türkiye’deki ekonomik suçların % 43’ünün şirket çalışanları tarafından işlendiği ve bunun da dörtte birinin üst yönetimden oluştuğu; elden maaş ödemek ve SSK primi yatırmamak gibi suçların olağan kabul edildiğine ilişkin tespitler yer almaktadır (Bilgin, 2005). Bu açıdan söz konusu araştırma aynı zamanda özel sektörde zimmet ve kaçakçılık suçlarının gelişimini de ortaya koymaktadır.

BEŞİNCİ KESİM

SONUÇ

6.SONUÇ

Yolsuzluk kişisel çıkar sağlamak amacıyla yetki ve görevlerin kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Ancak yetki ve görevlerin kötüye kullanılmasının farklı süreç ve şekillerde ortaya çıkabilmesi ve kişisel çıkarların maddi ve/veya manevi unsurları içerebilmesi nedeniyle yolsuzlukları çeşitli biçimlerde sınıflandırmak ve muhtelif türlere ayırtırmak mümkündür.

Yolsuzluk tarihi Sümerler dönemine ait bir tablette yazılan *rüşvetle* başlatılmaktadır. Bununla birlikte zaman içerisinde ekonomik, sosyal ve siyasi yapıda meydana gelen farklılaşmalar yolsuzlukların çeşitlenmesine, dolayısıyla yolsuzluğun algılanması ve kavramsallaştırılmasının başkalaşmasına neden olmuştur.

Yolsuzluğun biçimlenmesine ilişkin en belirgin farklılaşmanın neo-liberal birikim modeli çerçevesinde ortaya çıktığı söylenebilir. Zira dünya ile bütünleşme ve devletin küçültülmesi amacı çerçevesinde araç olarak kullanılan kimi uygulamalar yolsuzlukların nitel ve nicel açıdan dönüşüme uğramasına yol açmıştır. Örneğin çok uluslu şirketler zaman zaman yabancı ihalelerin kazanılması, yabancı ülke piyasalarına girişte ayrıcalık elde etmek ve/veya vergi teşviki sağlamak için rüşvete başvurmakta, özelleştirme uygulamaları kamu kuruluşlarının değerinin çok altında bedeller karşılığında eş-dost ya da siyasi yakınlık gibi kriterler çerçevesinde şekillenmekte, finansal serbestleşme ve teknolojik devrimin sermaye için yarattığı cazip ve risksiz kar alanları spekülasyonla beslenen kesimlerin ortaya çıkmasına neden olmakta ve bu kesimler ekonomik gücü arttıkça siyasal mekanizmaları da biçimlendirmektedirler. Dolayısıyla kamu mülkiyeti ve işletmeciliğinin rant yarattığı ve çeşitli yolsuzluklara yol açtığını ileri süren yaklaşım esas olarak yolsuzluklarla beslenir hale gelmiş ve yolsuzluk yalnızca gelişmekte olan ülkelerin sorunu olmaktan çıkıp küresel bir sorun niteliğe dönüşmüştür.

Türkiye'nin neo-liberal sürece eklenmesi 24 Ocak Kararları ile başlar. 24 Ocak Kararları kamu kesiminin küçültülmesi, serbest faiz oranları ve esnek döviz rejimi üzerine şekillenen bir politikalar bütünüdür, dolayısıyla yapısal ve kurumsal

bir değişimi ifade eder. Söz konusu değişimin yolsuzluk ekonomisi açısından dönüşümleri oldukça belirgindir. Her ne kadar Türkiye ekonomisinin yolsuzluk süreci ve kökeni daha eskilere dayansa da bu değişimle birlikte Türkiye’de yolsuzluk ekonomisinin bir ivme kazandığı genel kabul gören bir yaklaşımdır. Nitekim bu değişimle birlikte dar kapsamda ve tekil biçimlerde şekillenen yolsuzluklar sistemin bütününe sirayet eden bir sorun haline gelmiş ve içselleştirilmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın temel bulgusu Türkiye’de yolsuzluğun esas olarak 1980 sonrasında uygulamaya konulan iktisat politikaları ile birlikte siyasallaştığı, yolsuzluk ekonomisinin muhtelif finansal ve yerel dayanaklarının oluştuğu, kayıt dışı birikim ile kayıt altındaki birikim arasında yatay ve dikey birleşmelerin yoğunlaştığı, yolsuzluk süreçlerini legalize eden bir iklimin oluştuğu ve bu süreçte mafyatik ilişkilerin derinleşmesiyle yolsuzluğun yapılaşma sürecinin ivme kazandığı yönündedir.

Yolsuzluğun siyasallaşması teşvikler, bütçe dışı kamu fonları ve kayırmacılık olmak üzere üç unsur çerçevesinde açıklanabilir. Zira 1980’lerle birlikte teşvik politikalarının gelir transferi biçimine dönüşmesi ve kaynakların aktarımının nepotizm, kronizm ve partizanlık gibi kriterlere göre belirlenmesi siyasal yolsuzlukların yaygınlaşmasına; bütçe dışı fon uygulamalarının artması ise yürütme organına yasama organının onayı olmaksızın harcama yapma imkânı sağlayarak fonların siyasi yolsuzlukların finansman aracı haline gelmesine neden olmuştur. Bu açıdan söz konusu unsurlar aynı zamanda siyasi yapılanmanın plütokrasi biçimine dönüşmesinin de temel kaynağı olmuştur.

Sonuç olarak Türkiye’de 1980’lerle başlayan neo-liberal serbestleşme süreci faiz gelirlerine dayanan sermaye birikim süreci ekonomik gücü sürekli biçimde artan bir rantıye kesimi ortaya çıkarmış, bu kesimler iktisadi ve siyasi yapıyı biçimlendirir hale geldikçe eş-dost kapitalizmi yapılaşmış, kayıt dışı birikim ile kayıtlı birikimin bütüncül bir hale geldiği bu yapılanma kapsamında mafya-işadamı kavramlarının iç içe geçtiği, yasal boşluklardan faydalanma ve/veya yasalardan sapma, yasal olmayan bir faaliyete meşru nitelik kazandırma gibi eğilimlerin yaygınlaştığı yolsuzluk üretme süreçleri ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu gelişmeler ise Türkiye’ye bir yolsuzluk ekonomisi hüviyeti kazandırmıştır.

KAYNAKÇA

ACAR, Mustafa (2005) **Piyasa Devlet ve Müdahale İktisadın Eskimeyen Sorunları Üzerine**, Ankara: Orion Yayınevi

ACKERMAN, Rose Susan (1999) **Corruption and Government Causes, Consequences And Reform**, Cambridge: Cambridge University Press

ADAMAN, Fikret, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar (2001) **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, İstanbul: TESEV Yayınları No:24

ADAMAN, Fikret, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar (2003) **İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, İstanbul: TESEV Yayınları İç Politika Serisi II

ALKAN, Türker (2001) “Bankamatik Yeniçerileri”, **Radikal Gazetesi** (2001, 09 Eylül)

AKBULUT, Örsan Ö. (2005) **Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara: TODAİE Yayınları, No: 327

AKTAN, Ç. Can (1992) **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul: Afa Yayınları

AKTAN, Ç. Can (1995) “Klasik Liberalizm, Neo-liberalizm ve Libertarianizm”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 1, s:3–32

AKTAN, Ç. Can (1999) **Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru: 3, Siyasal Ahlak**, İstanbul: Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları

AKTAN, Ç. Can (2002) **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara: Hak-İş Konfederasyonu

AKTAN Ç. Can, İstiklal Vural, “Çok Uluslu Şirketlerin Hegemonyası”
<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/global-sorunlar/cokuluslu-sirket.htm>
 (erişim tarihi:24.02.2006)

ALTAY, Asuman (2001) Piyasa Ekonomisine Geçiş Sürecinde Kamu Maliyesi Sorunları Ve Çözüm Önerileri,
<http://yordam.manas.kg/ekitap/pdf/Manasdergi/sbd/sbd2/sbd-2-03.pdf>
 (erişim tarihi: 03.01.2008)

ALTUĞ, Osman (1999) **Kayıtdışı Ekonomi**, İstanbul: Türkmen Kitabevi

ALTUN, Şafak (2004) **Rüşvet'ten Özelleştirme'ye Yolsuzluğun 100 Yıllık Tarihi**, İstanbul: Agora Kitaplığı

ARI, Tayyar (1994) “Neo-Liberalizm: Bireysel Özgürlük, Siyasal Özgürlük Ve Toplumsal Eşitlik İlişkisi ve Yeni Sağ”, **Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XV, Sayı:1, s:209–223

ARLACCHI, Pino (2000) **Mafya Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhunu**, (Çev: Bahadır Sina Şener), İstanbul: İletişim Yayınları

ATAAY, Faruk (2006) **Neo-liberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler**, Ankara: De Ki Basım Yayın Ltd. Şti.

ATAY, Falih R. (1969) **Çankaya**, İstanbul: Doğan Kardeş Matbaacılık SANAYİİ A.Ş. Basımevi

ATEŞ, Toktamış (1997) “Siyasette Yozlaşma”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt:I, s: 83-89

ATO (2001) **Yolsuzluk Kışkırcısında Türkiye**, Ankara: ATO Yayını: No: 15

ATO (2003) Kaçak Türkiye Araştırması

ATO (2003) Korsan Türkiye Araştırması

AŞIK, Melih (2005) “Çek bir Pişkeş” **Milliyet**, (2005, 17 Temmuz)

AYDEMİR, Ş. Süreyya (2007) **Menderes’in Dramı**, Ankara: Remzi Kitabevi

AYDINLI, Halil İbrahim (2003) “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (5) 2003/1 s: 73-86

AYKAÇ, Banu (2006) “Türkiye’nin Yolsuzluk Sicili”, **Radikal Gazetesi**, 05.11.2006

AYMAN, B. Güler (2005) **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları 1980–1995**, Ankara: İmge Kitabevi

BAĞDİGEN, Muhlis, Mehmet Tunçer (2004) “Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma”, **Vergi Dünyası**, Sayı:272, s:168–174

BALSAMO, William, George Jr. Carpozi (2006) **Mafyanın 100 Yıllık Tarihi Organize Suçların Ölümcül Öyküsü**, (Çev: Mehmet Harmancı), İstanbul: Pegasus Yayınları

BARDHAN, Pranab (1997) “Corruption And Development: A Review Of Issues”, **Journal Of Economic Literature**, Vol: 35, No:3, s: 1320-1346

- BAYAR, Güzin (2007) “Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri Ekonometrik Bir İnceleme”, **Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2007/3**
- BERKMAN, Ümit (1983) **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara: TODAİE Yayınları, No: 203
- BİLGİN, Çağrı (2007) “Türkiye’de Ekonomik Suç Kaynaklı Zarar Vaka Başına Ortalama 3.9 Milyon Dolar” **Radikal Gazetesi** (2007, 17 Ekim)
- BORATAV, Korkut (2000) **Yeni Dünya Düzeni Nereye**, Ankara: İmge Kitabevi
- BORATAV, Korkut (2004) **Türkiye İktisat Tarihi 1908–2002**, Ankara: İmge Kitabevi
- BORATAV, Korkut (2006) **Türkiye’de Devletçilik**, Ankara: İmge Kitabevi
- BUCHANAN, James (1977) “Devlet Niçin Büyümektedir?”, (Çev: Mustafa Sakal), www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/sakal-devlet-nicin-buyumekte.pdf (erişim tarihi: 03.11.2007)
- BUCHANAN, James (1994) “Liberal Anayasa Üzerine”, (Çev: İrfan Kalpalı), http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar1/kalpali-buchanan-liberal-anayasa.pdf (erişim tarihi: 03.11.2007)
- BUĞRA, Ayşe (1997) **Devlet ve İşadamları**, İstanbul: İletişim Yayınları
- ÇEVİK, Evren (2000) “1980 Sonrasında Türk Medyası”, <http://www.globalsiyaset.com/makaleler/ortadogu/evren-cevik-turkiye-medyasi.html> (erişim tarihi: 03.04.1008)

- CHANG, Ha Joon, Ilene GRABEL (2005), **Kalkınma Yeniden**, (Çev: Emre Özçelik), Ankara: İmge Kitabevi
- ÇİMAT, Ali, Mehmet Avcı (2002) “Türkiye’de Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Sağlanan Vergisel Avantajlar”, **Mali Çözüm Dergisi**, Sayı: 58, s: 149-161
- ÇİNGİ, Selçuk (1997) “Yolsuzluk Olgusu ve Ekonomik Analizi” **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt:I, s: 655-665
- ÇULPAN, Refik (1980) “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, s: 31 -45.
- DEMİR, Osman (1997) **Ekonomide Devlet**, Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, No:71
- DEMİRBAŞ, Tolga (2003) “Küreselleşmenin Modern Devlet Maliyesine Etkileri” **Sayıştay Dergileri**, Sayı: 50-51, s: 87-101
- DOĞAN, Cem, Nilay Öcal (2006) “Suç Ekonomisi”, **Mavi Yaren**, Yıl:2, Sayı: 8, s:20
- DOĞAN, Cem (2006) “Ekonomik ve Mali Politikaların Gelir Dağılımına Etkisi 1980-2005”, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı
- DOĞAN, Cem (2007a) **Osmanlı’dan Günümüze Siyasal Rejimlerin Birikim Bunalımları Üzerine Bir Deneme**, Ankara: Detay Yayıncılık
- DOĞAN, Cem (2007b) “Küresel Sermayenin Likidasyonu Ya Da Kriz Ekonomisinin Globalizasyonu: Türkiye Örneği”, Yayımlanmamış Çalışma, Hatay

- DONDURAN, Murat (2001) “Yeni Ekonomi” **İktisat’ın Dama Taşları Ekoller-Kavramlar-İz Bırakanlar I**, İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti İktisat Dergisi, Eğitim Serisi 1
- DURA, Cihan “Türk Ekonomisinde Yolsuzluk”,
<http://www.bmder.org.tr/makale3.htm> (erişim tarihi: 10.03.2008)
- EĞİLMEZ, Mahfi (2006) **Hazine**, İstanbul: Remzi Kitabevi
- EMİL, Ferhat (2004) “Kamu Sektöründe Etik; Dünya Ve Türkiye Uygulamaları”
www.vavek.org.tr/download%5Cfaaliyet7.doc (erişim tarihi: 10.03.2008)
- ERBAY Y. (1997) “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi. İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt I, s. 405-412
- ERDOĞAN, Ekrem, Mehmet Z. Ak (2003) “Neo-liberal Ekonomik Dönüşüm ve Sendikalar”, **Kamu-İş Dergisi**, Cilt:7, Sayı:2, <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/7237.pdf> (erişim tarihi: 28.10.2007)
- ERKUL, Ali (1997) “Behice Boran’ın Toplumsal Yapı ve Toplumsal Değişme Görüşleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, s: 83–107
- ERGÜL, Ergin (2006) “Küresel Köyde Yolsuzluk”, **Gümrük Dünyası Dergisi**, Sayı:50, <http://www.gumrukkontrolor.org.tr/Yayinlar/Dergiler/50/7.html> (erişim tarihi:08.01.2007)
- ESEN, Hikmet (2001) “İlk Rüşvet ve Damat Rüstem”, **Denetim Dergisi**, Sayı: 108–109, <http://www.denetde.org.tr/dergi108/5.HTM> (erişim tarihi: 15.11.2007)
- GENÇOSMAN, Kemal Z. (1976) **Yakın Tarihimize Rüşvet ve Yolsuzluk Olayları**, İstanbul: ŞDL Yayınları

GÖKSU, Turgut vd. (Ed.), **1980–2003 Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları**, Ankara: Siyasal Kitabevi

GRECO (2006) Evaluation Report on Turkey

[http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2005\)3_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/Dg1/Greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2005)3_Turkey_EN.pdf) (erişim tarihi: 13.01.2008)

GUPTA, Sanjeev, Hamid Davoodi, Rosa Alonso-Terme (1998) “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” **IMF Working Paper 98/76**

GÜLOĞLU, Bülent, Ender Altunoğlu (2002) “Finansal Serbestleşme Politikaları ve Finansal Krizler: Latin Amerika, Meksika, Asya ve Türkiye Krizleri”, www.econturk.org/turkiyeekonomisi/finvekriz1.pdf, (erişim tarihi: 10.08.2007)

GÜNER, Sedat (2003) **Organize Suç Örgütleri Kara Para ve Aklanması**, Ankara: Bilgi Yayınevi

HAMMER, J.Von (2007a) **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi Cilt I**, İstanbul: İlgı Kültür Sanat Yayıncılık

HAMMER, J.Von (2007b) **Osmanlı İmparatorluğu Tarihi Cilt II**, İstanbul: İlgı Kültür Sanat Yayıncılık

HIRST, Paul, Grahame THOMPSON (2003), **Küreselleşme Sorgulanıyor**, (Çev: Çağla Erdem ve Elif Yücel), Ankara: Dost Kitabevi

HOLMES, Leslie (2006) **Rotten States? Corruption, Post-Communism, and Neoliberalism**, London: Duke University Press

HÜLÜR, Himmet, Gürsoy, AKÇA (2005) “İmparatorluktan Cumhuriyete Toplum ve Ekonominin Dönüşümü ve Merkezileşmenin Dinamikleri”, **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 17, s: 311-341

Hürriyet Gazetesi, 07.02.2002

IMF (2007) World Economic Outlook

IŞIKLI, Alparslan (2005) Dünya Bankasının Laik İmparatorluğundan Kumarhane Kapitalizmine (Ulus Devletten İmparatorluk Çağına Dönüş), http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/html/eng/ceko/isikli_worldbank.htm (erişim tarihi: 20.08.2007)

IŞIKLI, Alparslan (2005) **Neo-Liberalizm ve Görünmeyen El Yeni Din Yeni Tanrı**, İstanbul: Otopsi Yayınları

İÇLİ, Tülin Günşen (1993) **Türkiye’de Suçlular Sosyal Kültürel ve Ekonomik Özellikleri**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Kültür Merkezi Yayını – Sayı: 71

İNSEL, Aysu, Nesrin SUNGUR (2003) “Sermaye Akımlarının Temel Makro Ekonomik Göstergeler Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği 1989:III- 1999”, <http://www.tek.org.tr/toplantı.php> (erişim tarihi: 23.11.2007)

JAIN, Arvind K. (2001) “Corruption: A Review”, **Journal Of Economic Surveys**, Vol: 15, No:1, s: 71-121

KALAYCIOĞLU, Ersin (1994) “Türk Siyasal Sisteminde Değişim, Siyasal Patronaj ve Yozlaşma”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir, s: 68–81

- KARAKAŞ, Mehmet (2006) “Tüketim Toplumu”, **Feodaliteden Küreselleşmeye Temel Kavram ve Süreçler**, Ed: Tefik Erdem, Ankara: Lotus Yayınevi, s: 291-321
- KARAL, Enver Z. (1983a) **Osmanlı Tarihi Cilt 5**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi
- KARAL, Enver Z. (1983b) **Osmanlı Tarihi Cilt 6**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi
- KARATEPE, Şükrü (1994) “Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Siyasi Ahlak”, **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, İzmir, s: 82–87
- KARATEPE, Şükrü (1997) “Yolsuzluklar ve Siyasi Çürüme” **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt I, s: 187-122
- KARLUK, Rıdvan (2007) **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş.
- KAZANCI, Metin (2006) “Osmanlı’da Halkla İlişkiler”, **Selçuk İletişim Dergisi**, Cilt: 4, Sayı:3, s: 5–20,
http://ilef.ankara.edu.tr/id/gorsel/dosya/1164636746Osmanlida_Halka_iliskiler.pdf (erişim tarihi: 14.11.2007)
- KAZGAN, Gülten (2005) **Küreselleşme ve Ulus Devlet Yeni Ekonomik Düzen Ne Getiriyor? Ne Götürüyor? Nereye Gidiyor?**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları No: 3
- KELKİTLİOĞLU, Murat (2001) **Hortum Egebank Nasıl Soyuldu?** İstanbul: Metis Yayınları

- KEPENEK, Yakup, Nurhan, Yentürk (2007) **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul: Remzi Kitabevi
- KEYDER, Çağlar (2007) **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, İstanbul: İletişim Yayınları 77, Araştırma-İnceleme Dizisi 14
- KHAN, Mushtaq H. (1996) “The Efficiency Implications Of Corruption”, **Journal Of International Development**, Vol:8, No:5, s: 683-696
- KILAVUZ, Raci (2003) **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Ankara: Seçkin Yayıncılık
- KILIÇBAY, Ahmet (1991) **Türk Ekonomisi Modeller, Politikalar, Stratejiler**, Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ekonomi Dizisi No:19
- KIRCA, Coşkun A. (1994a) **Devlette Yozlaşmayı Yenmek Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme Cilt: I**, İstanbul: Milliyet Yayın A.Ş.
- KIRCA, Coşkun A. (1994b) **Devlette Yozlaşmayı Yenmek Türk Siyasi Sisteminin Bozuklukları ve Çareleri Hakkında Bir Deneme Cilt: II**, İstanbul: Milliyet Yayın A.Ş.
- KORKMAZ, Esfender, Mustafa Erkal, Türkel Minibaş vd. (2001) **Türkiye’de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**, İstanbul: İTO Yayın No: 2001-35
- KÖMÜRCÜ, Güler (2001) **Şubat 2001 Krizinin Ardındaki Yolsuzlukların Çetelesi Güler Kömürcü’den Buza Yazılanlar**, İstanbul: Su Yayınları
- KÖSE, Ömer (2003) “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, s: 3-46,

<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m1.pdf> (erişim tarihi: 03.01.2006)

MAURO, Paolo (1995) “Corruption And Growth”, **The Quarterly Journal Of Economics**, Vol: 110, No:3, s: 681-712

MCCOY, Jennifer L., Heather HECKEL (2001) The Emergence of A Global Anti-Corruption Norm” **International Politics**, No: 38, s: 65-90

MİDİLLİLİ, Ali (2003) “Sen mi Kurtaracan Bu Memleketi? Kamuda Etikmiş, Daha Neler!” **TUGİAD Elegans Magazin**, Sayı:64, Kasım-Aralık 2003, <http://www.elegans.com.tr/arsiv/64/haber029.html> (erişim tarihi: 13.02.2008)

Milli İstihbarat Teşkilatı Susurluk Raporu

MORGAN, Amanda L. (1998) “Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications”, **The Asia Foundation Working Paper No:9**

MUMCU, Ahmet (2005) **Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devleti’nde Rüşvet Özellikle Yargıda Rüşvet**, İstanbul: İnkılâp Kitabevi

NEBİLER, Halil (2002) **Yolsuzluğun Ekonomi Politikası**, İstanbul: Yalçın Yayınları

ORTAYLI, İlber (2004) “Osmanlı İmparatorluğu’nda Sanayileşme Anlayışına Bir Örnek: “İslah-ı Sanayi Komisyonu” Olayı”, **Osmanlı İmparatorluğu’nda İktisadi ve Sosyal Değişim Makaleler I**, Ankara: Turhan Kitabevi

ORTAYLI, İlber (2005) **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul: Alkım Kitabevi

ÖKTEM, M. Kemal -Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (2005); “Kamu Yönetiminde Etik Çalışmalarına Yönelik Genel Bir Çerçeve Arayışı” **Sakarya Üniversitesi Etik Sempozyumu Bildiri Kitabı**, 18-19 Kasım 2005, Sakarya.

ÖLÇEN, Ali Nejat (1995)

<http://www.olcen.net/index.php?id=399&action=printMakale> (erişim tarihi: 19.11.2007)

ÖNER, Sera (2005) “Yolsuzluk Olgusuna Siyaset Bilimi Çerçevesinden Bir Bakış” **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 57, s: 39-54

ÖZBARAN, Hakan (2003) “Yolsuzluk ve Bu Alanda Mücadele Eden Uluslar Arası Örgütler ve Birimler”, **Sayıştay Dergileri**, Sayı:50-51, s:17-34

ÖZBEK, Osman (2003) **Sahipsiz Türkiye**, İstanbul: Ümit Yayıncılık

ÖZSEMERCİ, Kemal (2003) **Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri**, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 27, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Genel Müdürlüğü

PAKDEMİRLİ, Ekrem (2005) “Dünya Bankası Global Yatırım İklimi - 2005” **Takvim Gazetesi** (2005, 05 Nisan)

PARLAR, Suat (2006) **Kirli İşler İmparatorluğu Uyuşturucu Kaçakçılığı, Mafya, Devlet**, İstanbul: Mephisto Kitabevi

PINAR, Abuzer (1992) “Türkiye’de Kamu Gelirleri Yapısındaki Değişmeler ve Vergi Yüğü 1980-1990”,
http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi/pdf/47/3/22_abuzer_pinar.pdf
(erişim tarihi: 03.01.2008)

Referans Gazetesi, 21.12.2006

RIJCKEGHEM, Caroline Van ve WEDER, Beatrice (1997) “Corruption And The Rate Of Temptation: Do Low Wages In The Civil Service Cause Corruption?”, **IMF Working Paper**, 97/73

Sabah Gazetesi, 04.05.2005

Sabah Gazetesi, 10.03.2006

SANER, Ali İ. (2000) **Devletin Rantı Deniz...**, İstanbul: İletişim Yayınları

SALİ, Ali O., Muttalip ÖNAL (1997) “Yozlaşmanın Ekonomik Analizi ve Modeller” **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt:I, s: 643-654

SAVAŞ, Vural. F (1994) “Politik Yozlaşma Ortamında Refah Devletinden Minimal Devlete” **Politik Yozlaşma ve Şeffaf Yönetim Sempozyumu**, 14-15 Nisan 1994, İzmir

SAVAŞ, Vural. F (1997) “Değişen Devlet ve Yozlaşan Demokrasi” **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt:I, s: 113-117

Sayıştay (2000) 2000 yılı Mali Raporu

SHLEIFER, Andrei, Robert Vishny (1993) “Corruption” **The Quarterly Journal of Economics**, Vol: 128, No:3, s: 599-617

SOROS, George (2003) **Küreselleşme Üzerine**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No: 35

SOTO, Hernando de (2005) **Sermayenin Sırrı**, (Çev: Murat Aygün), Ankara: Liman Kitapları No:5

- SÖNMEZ, Mustafa (2004) “Türkiye İçin İstihdam Ve Bölüşüm Öncelikli Bir Alternatif Öneri”,
http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Sonmez_Mart2004.doc
 oc (erişim tarihi: 01.04.2008)
- ŞAHİN, Cem (2005) “Türkiye’de Gençliğin Toplumsal Kimliği ve Popüler Tüketim Kültürü” **Gazi Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, s:157-181, <http://www.acikarsiv.gazi.edu.tr/dosya/2005-2-157-181-10-m.cemcahin.pdf> (erişim tarihi: 13.02.2008)
- ŞAYLAN, Gencay (1995) “Değişim ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 28, Sayı: 3, s:3–18
- ŞAYLAN, Gencay (2003) **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Yayınevi
- ŞEN, Mustafa L. (1995) “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:28, Sayı: 1, s:77–93
- ŞEN, Ali (2003) “Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırım Politikası”, T. GÖKSU vd. (Ed.), **1980–2003 Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları**, Ankara: Siyasal Kitabevi, s: 521–547
- ŞENER, Nedim (2001) **Tepeden Tırnağa Yolsuzluk**, İstanbul: Metis Yayınları
- TANİLLİ, Server (2002) **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, İstanbul: Adam Yayınları
- TANZİ, Vito (1998) “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope and Cures”, **IMF Staff Papers**, Vol: 45, No:4

TAŞÇI, İlhan (2007) **Bir AKP Belge'seli: Maskesiz Soygun**, İstanbul: Siyah Beyaz Kitap

TBMM (2003) **Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu**, Ankara

TCMB (2002) "Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri", <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kuresel.pdf> (erişim tarihi: 14.12.2007)

TECER, Meral (2003) **Türkiye Ekonomisi**, Ankara: TODAİE Yayınları No: 317

TEKELİ, İlhan, Gencay ŞAYLAN (1974) "Rüşvet Kuramı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 3, s: 92-113

TEPAV (2006a) **Yolsuzlukla Mücadele Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler, Çözüm Önerileri, 2003 TBMM Raporu ve Güncellemeler**, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-1, Ankara

TEPAV (2006b) **Yolsuzlukla Mücadele Kanunlar, Yönetmelikler, Uluslar Arası Sözleşmeler, Eylem Planları**, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları-3, Ankara

TEPAV (2007) 3. Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk

TMMOB (2005) 20. Yılında Türkiye'de Özelleştirme Gerçeği Sempozyumu Bildirgesi

TOBB (2001) Savurganlık Ekonomisi Araştırması

Transparency International (2001) Global Corruption Report 2001

Transparency International (2002) Global Corruption Report 2002

Transparency International (2003) Global Corruption Report 2003

Transparency International (2004) Global Corruption Report 2004

Transparency International (2005) Global Corruption Report 2005

Transparency International (2006) Global Corruption Report 2006

TREISMAN, Daniel (2000) “The Causes Of Corruption: A Cross-National Study”,
Journal Of Public Economics, Vol: 76, s: 399-457

TOSUN, Ertan, “Türkiye’de “Kamu Kesimi ve Özel Kesim” Ayırımının Normatif ve
Reel Planda Önemi ve Sınırları”,
<http://www.bumko.gov.tr/Yayinlar/arastirmarapor/ETosun.pdf>
(erişim tarihi: 23.01.2006)

TÜİK Adalet İstatistikleri

TÜRENÇ, Tufan (2006) “Vurdumduymazlık” Hürriyet (21.08.2006)

TÜSİAD (1995) **21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet
Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve
Küçültülmesine Yönelik Öneriler**, İstanbul: Yayın No: TÜSİAD-T/95, 2-
174

TÜSİAD (1998) **Türkiye’de Yeni Bir Ekonomik Ve Ticari Diplomasi Stratejisine
Doğru**, İstanbul: Yayın No: TUSİAD-T/1998 - 6/30

TÜSİAD (2002) **Kamu Reformu Araştırması**, İstanbul: Yayın No: TUSİAD-T/2002, 12-335

TÜSİAD (2005a) **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Kuramsal Çerçeve ve Uluslar Arası Uygulamalar Cilt I**, İstanbul: Yayın No: TUSİAD-T/2005, 11-412

TÜSİAD (2005b) **Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler Cilt II**, İstanbul: Yayın No: TUSİAD-T/2005, 11-411

Türk Ceza Kanunu

UÇKAN, Banu (1998) “Küreselleşme ve Devletin İş Piyasasındaki Rolü”, **Çimento İşveren Dergisi**, Cilt 12, Sayı 2, s: 4–15
<http://www.ceis.org.tr/dergiDocs/1mak982.htm> (erişim tarihi:23.01.2006)

UNODC (2001) “United Nations Manual On Anti-Corruption Policy”, www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf, (erisim 13.09.2007).

URAS, Güngör (1993) **Türkiye’de Özal’lı Yıllar 1980-1990**, İstanbul: Afa Yayınları

VANBERG, Viktor J. (1998) “Freiburg Hukuk-Ekonomi Okulu ve Ekonomik Anayasa Yaklaşımı”, Çev: Hüseyin Şen,
http://paribus.tr.googlepages.com/h_sen7.pdf, (erişim tarihi: 01.11.2007)

WEI, Shang-Jin (1997) “Why Is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kils”, **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, Working Paper No: 6255, Massachusetts

WILSON, James Q. (1996) **Bürokrasi**, (Çev: Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), Ankara: TODAİE Yayınları No: 265

YELDAN, Erinç (2004a) “Neo-Liberalizmin İdeolojik Bir Söylemi Olarak Küreselleşme” **İktisat Üzerine Yazılar-I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar, Korkut Boratav’a Armağan**, Der: A.Köse, F.Şenses, E.Yeldan, İstanbul: İletişim Yayınları

YELDAN, Erinç (2004b) **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İstanbul: İletişim Yayınları

YERELİ, Ahmet B. ve KARADENİZ, Oğuz (2004) **Kayıt Dışı İstihdam**, Ankara: Odak Yayınevi

YETİM, Sedat (2000) **Kara Paranın Aklanması, Boyutları ve Mafyokrasi**, İstanbul: Nesil Matbaacılık

YILMAZ, Aytekin (1997) “Bürokrasi - Siyaset - Toplum İlişkisi Üzerine Bir Deneme”, **Yeni Türkiye**, Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı Cilt:I, s: 413-439

YURDAKUL, Doğan (2007) **Abi Kabadayılar-Mafya Derin Devlet İlişkisi**, İstanbul: Pozitif Yayınları

ZORLU, Abdülkadir (2003) “Batılı Bir Yaşam Tarzı Olarak Tüketim: Türkiye’de Tüketim Ürünlerinin ve Kültürünün Tarihi Gelişimi”
<http://www.sdergi.hacettepe.edu.tr/zorlucerceve.htm> (erişim tarihi:27.02.2008)

<http://www.atonet.org.tr/yeni/index.php?p=283&l=1> (erişim tarihi: 28.10.2007)

<http://www.isref.org/index.php?pid=43&page=view&id=820> (erişim tarihi: 28.10.2007)

http://www.keditor.com/bilgi_medya_107.html (erişim tarihi: 05.04.2008)

<http://www.nethaber.com/Haber/29562/CHPye-gore-AKPnin-22-yolsuzlugu> (erişim tarihi: 19.11.2008)

<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=10857&tarih=13/08/2001> (erişim tarihi: 13.09.2007)

<http://www.tarimsalpazarlama.com/makale.php?id=3510> (erişim tarihi: 01.04.2008)

<http://www.turkishjournal.com/i.php?newsid=1513> (erişim tarihi: 29.12.2007)

www.masak.gov.tr