



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

**YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMALARI
ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Devrim AYDIN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ünal ARSLAN**

Hatay-2019



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

**YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMALARI
ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Devrim AYDIN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Ünal ARSLAN**

Hatay-2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
HATAY MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezde yer alan bilgilerin tamamının akademik kurallara ve etik ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Söz konusu kural ve ilkelerin gereği olarak tezde yararlandığım eserlerin tamamına uygun bir şekilde atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (./../20..)

Devrim AYDIN

ÖNSÖZ

Ülkeler açısından ekonomik büyüme ve kalkınmayı gerçekleştirip, vatandaşlarının yaşam kalitesinde artış sağlamak önem arz etmektedir. Bu amaçları gerçekleştirmek için birçok parasal ve mali araçlar kullanabilmektedir. Kamu harcamaları da devletlerin amaçlarını gerçekleştirirken kullandığı maliye politikası araçlarından bir tanesidir. Bu yönüyle yapılacak verimli ve büyümeye katkı sağlayacak kamu harcamalarının ülkelerin nihai amaçlarına ulaşmada önemli bir faktör olduğu yadsınamaz. Ancak bazı durumlarda kamu harcamaları hedeflerinden sapabilmekte veya saptırılabilir. İşte yolsuzluk da kamu harcamalarının politika hedefleri doğrultusunda kullanılmasını engelleyebilecek bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu itibarla yaptığımız çalışmada yolsuzlukların kamu harcamalarını hangi yönde ve hangi düzeyde etkilediği ile ilgili literatürdeki teorik ve ampirik çalışmalara yer verilmiş ve yakın döneme ait veriler ile bir ampirik çalışma yapılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanması ve konusunun belirlenmesinde değerli zaman ve tecrübelerini esirgemeyerek bana destek olan danışman hocam Prof.Dr. Ünal ARSLAN'a, ihtiyacımın olduğu her anda yanımda olan aile bireylerime ve arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Devrim AYDIN

Hatay-2019

YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMALARI ARASINDAKİ İLİŞKİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Devrim AYDIN

İktisat Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2019

Danışman: Prof. Dr. Ünal ARSLAN

ÖZET

İktisat literatürüne uzun yıllar hakim olan devletin ekonomiye minimum müdahalesi anlayışının 1929 Büyük Buhranı ile birlikte değişmesi, Kamunun ekonomi üzerinde harcamalar yolu ile müdahalesinin önemini arttırmıştır. Kamunun hem kendi ihtiyaçlarını karşıladığı hem de bir politika aracı olarak kullandığı kamu harcamalarının, memurlar eliyle gerçekleştirilmesi ve insan faktörünün bu süreçte etkin rol oynaması kamu gücünün kişisel çıkarlar için kullanılması olarak kısaca tanımlanabilen yolsuzluk olgusunu tartışılması ve araştırılması gereken bir konu olarak önümüze çıkarmaktadır.

Bu itibarla çalışmada hem literatürde yer alan yolsuzluğun kamu harcamaları ve kamu harcamalarının alt bileşenleri üzerindeki etkisinin araştırıldığı teorik ve ampirik çalışmalara yer verilmiş hem de ampirik olarak 1995 ile 2018 yılları arasında Türkiye örneği üzerinde yolsuzluğun toplam kamu harcamalarına etkisi araştırılmıştır. Belirtilen yıllar itibariyle çalışmanın sonuçlarına bakıldığında ise yolsuzluk endeksindeki %1'lik artış (yolsuzluk algısındaki iyileşme), kamu harcamalarının milli gelir içindeki payında %0,35 artışa sebep olmuştur.

ANAHTAR KELİMELER

Yolsuzluk, Kamu Harcamaları, Büyük Buhran, Milli Gelir

RELATIONSHIP BETWEEN THE CORRUPTION AND PUBLIC EXPENDITURES: THE CASE OF TURKEY

Devrim AYDIN

Department of Economics, 2019

Supervisor: Prof. Dr. Ünal ARSLAN

ABSTARCT

The change in the understanding of the state's minimum intervention in the economy with the Great Depression of 1929, which dominated the economic literature for many years, has increased the importance of public intervention in the economy through expenditures. The fact that public expenditures, which both meet its own needs and use them as a policy tool, is carried out by civil servants and the human factor plays an active role in this process, raises the issue of corruption, which can be briefly defined as the use of public power for personal interests, should be discussed and investigated.

In this respect, in this study; both theoretical and empirical studies that investigate the effect of corruption in the literature on public expenditures and sub-components of public expenditures are included and the effect of corruption on the example of Turkey's total public expenditure between 1995 and 2018 have been investigated empirically. When the results of the study are considered in the mentioned years, the 1% increase in the corruption index (improvement in perception of corruption) caused a 0.35% increase in the share of public expenditures in the national income.

KEY WORDS

Corruption, Public Expenditures, The Great Depression, National Income

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	I
ABSTRACT.....	II
TABLolar LİSTESİ.....	VII
ŞEKİLLERLİSTESİ.....	VIII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK ve KAMU HARCAMALARI

1.1. YOLSUZLUK.....	2
1.1.1. Tanım	2
1.1.2. Yolsuzluk Çeşitleri.....	5
1.1.2.1. Rüşvet.....	5
1.1.2.2. İrtikap(Haraç)	6
1.1.2.3. Lobicilik	7
1.1.2.4. Zimmet	7
1.1.2.5. Oy Ticareti (Logrolling).....	8
1.1.2.6. Kayırmacılık.....	9
1.1.2.6.1. Akraba Kayırmacılık (Nepotizm)	10
1.1.2.6.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm)	10
1.1.2.6.3. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık).....	11
1.1.2.6.4. Patronaj	11
1.1.2.6.5. Hizmet Kayırmacılığı	11
1.1.2.7. Rant Kollama.....	11
1.1.3. Yolsuzluğun Nedenleri	12

1.1.3.1. Yönetimsel Nedenler	13
1.1.3.1.1. Bürokrasideki İşleyiş ile Kamudaki İstihdamdan Kaynaklanan Nedenler	13
1.1.3.1.2. Saydamlık ve Hesap Verilebilirlikten Kaynaklanan Sebepler	14
1.1.3.1.3. Denetim Yetersizliğinden Kaynaklanan Nedenler	15
1.1.3.1.4. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler	16
1.1.3.2. Ekonomik Nedenler	17
1.1.3.2.1. Kamu Sektöründeki Düşük Ücretler ve Gelir Dağılımında Adaletsizlikler	17
1.1.3.2.2. Enflasyon	19
1.1.3.2.3. Devletin Ekonomideki Ağırlığı	19
1.1.3.3. Sosyal ve Kültürel Nedenleri	20
1.1.4. Yolsuzluğun Ölçülmesi	20
1.1.4.1. Yolsuzluk Algılama Endeksi(TheCorruptionPerceptionIndex)	21
1.1.4.2. Rüşvet Verme Endeksi (The Bribe Payers İndeks)	22
1.1.4.3. Küresel Yolsuzluk Barometresi (The Global Corruption Barometer)	23
1.1.4.4. Oposite (Şeffaf Olmama) Endeksi (OPİN)	24
1.1.4.5. Global Rekabet Endeksi	25
1.1.4.6. Yolsuzluk Kontrol Endeksi (CCI)	25
1.1.4.7. Uluslararası İş Şirketi Yolsuzluk Endeksi (BICI)	26
1.1.4.8. Uluslararası Risk Rehberi Yolsuzluk Endeksi (ICRG)	26
1.2. KAMU HARCAMALARI	27
1.2.1. Tanım	27
1.2.2. Kamu Harcamaları İle İlgili Yaklaşımlar	29
1.2.2.1. Klasik Yaklaşım	29
1.2.2.2. Modern Anlayış	29
1.2.3. Dar ve Geniş Anlamda Kamu Harcaması	29
1.2.4. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması	30
1.2.4.1. İdari Sınıflandırma (Kurumsal/Organik Sınıflandırma)	30
1.2.4.2. Ekonomik Sınıflandırma (İktisadi/Bilimsel Sınıflandırma)	31

1.2.4.2.1. Reel (Gerçek) Harcamalar- Transfer Harcamaları.....	31
1.2.4.2.2. Cari Harcama-Yatırım Harcaması	33
1.2.4.2.3. Verimli- Verimsiz Harcamalar	34
1.2.4.3. Fonksiyonel (İşlevsel) Sınıflandırma	35
1.2.4.4. Yayıkları Faydaya Göre Sınıflandırma	35
1.2.4.5. Adi Harcama- Olağanüstü Harcama.....	36
1.2.4.6. Mahalli Harcama- Milli Harcama	36
1.2.5. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri	36
1.2.5.1. Görünüşte Artış Nedenleri.....	37
1.2.5.1.1. Paranın Satın Alma Gücündeki Düşüş.....	37
1.2.5.1.2. Ekonominin Parasallaşması	37
1.2.5.1.3. Bütçenin Tutulma Yönteminde Değişikliğe Gidilmesi	38
1.2.5.1.4. Ülke Sınırlarının Genişlemesi İle Birlikte Nüfusun Artması.....	38
1.2.5.1.5. Devletleştirme	38
1.2.5.2. Gerçekte Artış Nedenleri.....	39
1.2.5.2.1. İktisadi Sebepler	39
1.2.5.2.2. Savaş ve Savunma Giderlerindeki Artışlar.....	39
1.2.5.2.3. Teknolojik Nedenler	39
1.2.5.2.4. Sosyal Nedenler	40
1.2.5.2.5. Siyasal Nedenler	40
1.2.5.2.6. Nüfus.....	40
1.2.6. Kamu Harcamalarının Artışı ile Yaklaşımlar	40
1.2.6.1. Wagner Yasası.....	41
1.2.6.2. Peacock- Wiseman Yaklaşımı.....	41
1.2.6.3. Colin Clark Yaklaşımı	42
1.2.6.4. Richard Musgrave'in Kamu Harcamaları Yaklaşımı	43
1.2.6.5. Maksimizasyon Yaklaşımı	43
1.2.6.6. Baumol Yaklaşımı	43
1.2.6.7. Niskanen Yaklaşımı.....	44
1.2.6.8. Franco Nitti Yaklaşımı.....	44
1.2.7. Kamu Harcamalarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri.....	44

1.2.8. Kamuda Alım Süreci ve Yolsuzluğa Elverişli Durumlar.....	46
1.3. Birinci Bölümün Değerlendirilmesi.....	48

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN ETKİLERİNE İLİŞKİN TEORİK VE AMPİRİK ALTYAPI

2.1. Yolsuzluğun Etkilerine İlişkin Teorik Altyapı.....	49
2.2. Yolsuzluğun Etkilerine İlişkin Ampirik Altyapı.....	54
2.3. İkinci Bölümün Değerlendirilmesi.....	59

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMALARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN AMPİRİK ANALİZİ

3.1. Model ve Veri Seti	61
3.2. Ekonometrik Yöntem.....	62
3.3. Durağanlığın Belirlenmesi	62
3.4. Birim Kök Testleri	63
3.5. Ardl Sınır Testi Yaklaşımı	65
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	69
KAYNAKÇA	72

TABLolar LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1: Yolsuzluk Algılama Endeksi.....	22
Tablo 2: 2011 Yılı Rüşvet Verme Endeksi	22
Tablo 3: 2009 Yılı Opasite Endeksi.....	24
Tablo 4: Birim Kök Testi Sonuçları.....	64
Tablo 5: ARDL (1, 1, 0) Tahmin Sonuçları.....	66
Tablo 6: Sınır Testi Sonuçları.....	66
Tablo 7: Uzun Dönem Katsayıları.....	66
Tablo 8: Kısa Dönem ve Hata Düzeltme Modeli.....	67

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1: Yolsuzluk ve Ücret Düzeyi Arasındaki İlişki	18
Şekil 2: Peacock- Wiseman Yaklaşımı	42
Şekil 3: CUSUM ve CUSUM of Squares Test Sonuçları.....	68



GİRİŞ

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı hem ekonomik hem devlete duyulan güven açısından düşünüldüğünde sosyo-ekonomik hayatta önemli bir faktör olarak önümüze çıkmaktadır. Kamu kaynaklarının etkin kullanılmama durumu, kamu harcamalarının yolsuzluk eliyle sakatlanması durumunda ortaya çıkabilmektedir. Bireysel çıkarlarını ön plana koyan kamu görevlilerinin, toplumsal bir değer olan ve toplumun ortak ihtiyaçları için kullanılması gereken kamu kaynaklarını kişisel çıkarları için kullanması durumunda yolsuzluk olgusu ortaya çıkmaktadır. Yolsuzluklar ile kamu harcamaları arasındaki bu ilişki, konunun araştırılması ihtiyacını doğurmaktadır.

Yolsuzlukların ekonomi üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak literatürde yolsuzlukların işlemeyen veya ağır işleyen bürokratik mekanizmayı hızlandıran bir yönünün de bulunduğunu savunan iktisatçılar bulunmaktadır. Bu çalışmada yolsuzluğun daha çok olumsuz yönleri üzerinde durulacak ve bu husus irdelenecektir. Türkiye verileri kullanılarak yapılan ampirik çalışma ile Türkiye'deki Yolsuzluk ve kamu harcamaları arasındaki ilişkinin varlığı araştırılacaktır.

Çalışmanın ilk bölümünde Yolsuzluk ve Kamu Harcamaları kavramsal olarak değerlendirilecek, yolsuzluk ve kamu harcamalarının çeşitleri, yolsuzluğun nedenleri, kamu harcamalarının artış sebepleri, kamu harcamalarının ekonomi üzerindeki etkileri vb. konular ayrıntılı olarak irdelenecektir. İkinci bölümde teorik ve ampirik çalışmalar ışığında, yolsuzluk ve kamu harcamaları arasındaki ilişki üzerinde durulacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise bu ilişki yapılacak ampirik çalışma ile test edilecektir. Sonuç bölümünde ise yapılan ampirik çalışma sonucunda elde edilen bulgular değerlendirilip, çalışma sonuçlandırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK ve KAMU HARCAMALARI

1.1. Yolsuzluk

1.1.1. Tanım

Yolsuzluk denen olgunun kavram olarak tanımlanmasında literatürde bir birlik sağlanamamakla birlikte birden fazla tanıma yer verilerek konunun daha anlaşılır olabileceği düşünülmektedir.

Yolsuzluk (curruption) kavramının Latince karşılığı “”corrumpere”, İngilizcede “ corruption”, Almancada ise “ korroptus”tur. Latince ihlal anlamına gelmekteyken, diğer iki tanımda benzer şekilde kayırmacılık ve zimmet anlamına gelmektedir (<http://econ.worldbank.org>).

Yolsuzluğun en basit şekilde tanımı -Türk Dil Kurumundaki tanımıyla- “Bir görevi, bir yetkiyi kötüye kullanma” şeklindedir (<http://www.tdk.gov.tr/>). Elbette bu tanım da yolsuzluğu açıklamada yetersiz kalmaktadır.

Yolsuzluğun literatürde kabul görmüş en genel tanımı ise “ Kamu yetkisinin özel çıkarlar için kullanılması” şeklindedir (World Bank, 1997: 8).

Diğer bir tanıma göre ise Yolsuzluk, kamu kaynaklarının bir art niyete dayanılarak ve kasıtlı olarak yerinde ve verimli olarak kullanılmaması; bir başka ifade ile toplumun bütününe ait olan kaynakların, toplumsal yarar yerine kişisel yararlar için kullanılmasıdır (Korkusuz, 2000: 80).

Yine Yolsuzluk; Huntington (1968) a göre; kamu görevlilerinin özel amaçlara hizmet etmek için kamuda kabul edilen normlardan sapmasıdır. Bu tanımdan yola çıktığımızda toplumsal çıkarlarla özel çıkarların çatışmasıyla da karşı karşıya kalmaktayız. Sosyal yaşamda ve ekonomik alanda sürekli kişisel çıkarlarını ön plana çıkaran bir bireyin konu toplumsal çıkarlar olduğunda kendi çıkarlarını bir kenara koyması da beklenebilir bir sonuç değildir. Bu çatışmanın, kamu görevlilerinin ve diğer kimselerin uyması gereken normlar konularak giderilmesi amaçlansa da bunun tam anlamıyla başarılı olduğu da söylenemez.

Öte yandan rüşvet ve yolsuzluk terimleri birbiriyle çokça karıştırılmaktadır. Rüşvet alan kimse aynı zamanda yolsuzluk da yapmıştır ancak yolsuzluk yapılması her zaman rüşvet alındığı anlamına gelmez. Yolsuzluk kavramı nepotizm ve zimmete para geçirme kavramlarını da içermektedir. Yolsuzluk kişisel kazançların göz önünde bulundurulması sonucunda otoritenin kötüye kullanımını da kapsayan genel bir terimdir, bu durumun parasal olma gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır (Bayley, 1966:720). Yolsuzluk genellikle kamu sektörüne mahsus bir kavrammış gibi kullanılsa da özel sektörde de sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Bir bankanın hortumlanması veya bir banka personelinin kendi zimmetine para geçirmesi de yolsuzluk tanımı içerisine girebilmektedir.

Dünya Bankasının raporuna göre ise Yolsuzluk ortadan kaldırılması gereken sosyal bir hastalıktır (<https://openknowledge.worldbank.org>). Bu hastalık zamanla toplumun geneline yayılarak bireylerin toplumsal bir sözleşmeyle kabul ettikleri Anayasaya ve anayasaya dayanarak yürürlüğe konulan hukuk kurallarının içini boşaltmakta hem kamuda hem özel sektörde bir etkinsizlik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer bir taraftan Yolsuzluk olgusunun her toplumdaki yansıması da birbirinden farklı olabilmektedir. Nasıl ki bir ülkede suç olarak değerlendirilmeyen bir fiil diğer bir ülkede suç olarak değerlendirilebiliyorsa, aynı şekilde yolsuzluğa neden olan davranışı bazı toplumlar takdirle karşılarken bazı toplumlar ahlakdışı olarak değerlendirebilmektedir. Buna örnek olarak bazı ülkelerde siyasilerin akrabalarını, eş ve dostlarını işe almasının övülmesi, bazı ülkelerde ise bu davranışın etik dışı bir davranış olarak görülmesi gösterilebilir (Ackerman, 1999: 5).

Aslında yolsuzluk medyanın da etkisiyle popülerliğini yitirmeyen bir durumu ifade etmekle birlikte tarihsel açıdan bakıldığında yolsuzluk davranışının kökleri çok eskilere dayanmaktadır. Kautilya 2000 yıl önce yazdığı Arthashastra adlı kitapta bu konuyu tartışmıştır. Yedi yüzyıl önce Dante'nin rüşvet verenleri Cehennem'in en dibine göndermesi de orta çağ döneminin rüşvet davranışına karşı hoşnutsuzluğunu göstermektedir. Shakespeare ise oyunlarında yolsuzluğa önemli bir rol vermiştir. Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında ise bir Amerikan Başkanının görevden alınmasını haklı çıkaracak suçlardan biri vatana ihanet iken diğeri ise rüşvettir (Tanzi, 1998).

Yolsuzluk olgusunun aynı zamanda Etik kavramıyla da yakından ilişkisi bulunmaktadır. Her yolsuzluk vakası etik dışı bir davranış olarak nitelendirilirken, her

etik dışı davranış yolsuzluk kavramıyla kısıtlandırılmamaktadır. Etik davranış ilkeleri Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı vs. şeklinde belirtilmektedir (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

Bir yolsuzluk davranışının ortaya çıkmasında kesin olarak bu etik ilkelerin birinin veya birkaçının ihlal edildiği sonucuna ulaşılabilmektedir. Örneğin; kamu görevlisinin hediye adı altında rüşvet alması hem hediye alma yasağının hem de görev ve yetkilerinin menfaat sağlamak amacıyla kullanımı yasağının ihlali anlamına gelmektedir.

Öte yandan yolsuzluk çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Bu bağlamda Tanzi'ye (1998) göre Yolsuzluk şu şekillerde ortaya çıkabilmektedir:

- Yolsuzluk bürokratik veya siyasal olabilir.
- Maliyet azaltıcı veya kar arttırıcı faaliyet şeklinde görülebilir.
- Zorla veya işbirliğine dayalı olabilir.
- Merkezileşmiş veya yerel yönetim derecesinde olabilir.
- Önceden öngörülebilir veya gelişigüzel gerçekleşebilir.
- Nakit ödeme içerip- içermeyen şekilde ortaya çıkabilir.

Yukarıdaki şekillerde ortaya çıkabilen yolsuzluğun bazı karakteristik özellikleri de mevcuttur. Bunlar (Carvajal R. 1999:339):

- Yolsuzluk görev ve yükümlülük ihlalini içermektedir.
- Herhangi bir kamu veya özel sektör temsilcisi bu yolsuzluk davranışını ortaya çıkarabilir.
- Kendisinin veya bir müşterisinin kazanç elde etmesi için yolsuzluk yapan kimse de yolsuzdur.

Aslında yolsuzluk tarih boyu kaçınılmaz bir sonuç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun sebebi ise iktisat biliminde de belirtildiği üzere homoekonomikus yani rasyonel insanın davranışdır. Yani rasyonel bireyler her zaman kişisel menfaatlerini toplumsal çıkarlardan üstün tutacak bu da toplumun geneline yayılan bir kamu hizmetini, gördürmek için yetki verilmiş ve bu yetkiyi kullanan birey için bir dilemmayı ortaya koyacaktır. Rasyonel insan kişisel menfaatini düşünürken toplumsal

faydayı göz ardı edebilmektedir. Bu şekilde yolsuzluğun genele yayılması kaynakların yeniden dağılmasına bile yol açabilmektedir.

1.1.2. Yolsuzluk Çeşitleri

Yolsuzluk tanımlanıp kısaca açıklandıktan sonra yolsuzluğun vücut bulduğu temel kavramlar üzerinde durmakta fayda vardır. Bu itibarla yolsuzluk çeşitleri aşağıda gösterilmektedir:

1.1.2.1. Rüşvet

Rüşvet kavramı kamu hizmetini görmekle görevli kimselerin kamu hizmetini sunarken veya kamu hizmeti sunumunun hazırlık aşamasında şahsi fayda sağlamak için görev ve yetkisini kötüye kullanmasıdır (Aktan, 2002: 55).

Aynı şekilde rüşvet kamu adına sözleşme yapma yetkisine sahip memurların sabit, sözleşmenin belirli bir yüzdesi veya parayla ifade edilebilecek bir aynı ödeme karşılığında firmalara, şirketlere, işadamlarına veya müşterilere dağıttığı menfaat, kazanç veya faydadır (Amundsen, 1999: 11).

Bu şekilde birçok tanımlama yapmak mümkün olmakla birlikte rüşvetin suç olması göz önünde bulundurulduğunda Ceza Hukukuna da değinmekte fayda vardır. Bilindiği üzere Türk Ceza Hukuku sistemimize hakim olan ilkelerden biri de suçun kanuniliği ilkesidir. Yani bir suçun suç olarak kabul edilebilmesi için kanunlarla konulmuş bir suçun yine kanunda tanımlanmış olması, suçlunun kanunda belirtilen suçu işlemesi gerekir ki bu suçla ilgili ceza alabilsin veya yargılanabilsin. Bu itibarla rüşvet kavramının da suç olarak kabul edilmesi ve tanımlanması için Türk Ceza Kanununun 252.maddesi yol gösterici nitelikte olacaktır.

TCK 252.maddesinin 1.fikrasında “Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, bir kamu görevlisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kişi, dört yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” ve 2.fikrasında da “Görevinin ifasıyla ilgili bir işi yapması veya yapmaması için, doğrudan veya aracılar vasıtasıyla, kendisine veya göstereceği bir başka kişiye menfaat sağlayan kamu görevlisi de birinci fıkrada belirtilen ceza ile cezalandırılır.” gibi ifadeler kullanılmaktadır (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

Yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı üzere rüşvet suçu, rüşvet alan ve rüşvet veren olarak iki taraflı suç olarak tanımlanmış ve iki tarafa da ceza verilmesine hükmedilmiştir. Yine rüşvet suçunda karşılıklı menfaatin de bulunması gerekmektedir.

İlgili maddede de görüldüğü üzere bir kamu görevlisinin bir menfaat karşılığı olarak -ki bu menfaat sağlayan kendisi veya bir başka kişi de olabilir- görev ve yetki alanıyla ilgili bir işi sakatlaması bu suçun konusunu oluşturmaktadır.

Bu safhada hediye kavramına da açıklık getirmek gerekmektedir. Hediye bir kişinin karşı taraftan bir menfaat beklemezsizin karşı tarafa sunduğu para ile ölçülebilen veya ölçülemeyen bir şeydir. Rüşvet yerine geçebilen hediye kavramında ise rüşveti veren karşı taraftan bir menfaat beklemektedir, ondan maddi çıkar sağlamaktadır (Tanzi, 1998:565).

Rüşveti daha iyi tanımlayabilmek için, rüşvetin büründüğü şekillerden de söz etmek gerekmektedir. Rüşvet kamu alım süreçlerinde ihale komisyonlarına menfaat sağlanarak ihalelerin kazanması şeklinde ortaya çıkabilir. Kamu görevlilerinin piyasadaki firmalardan mevzuata aykırı davranışları dolayısıyla kesecekleri cezalarda görmezden gelme yoluyla vücut bulabilir. Yargı yetkisinin kötüye kullanılmasıyla bir özel çıkar karşılığı ceza verilmesi gereken bir kimseye ceza verilmemesi veya cezanın hafifletilmesi ile de görülebilir (Korkmaz, Erkal, Minibaş, Baloğlu, Yılmaz, Çak, 2001: 21).

Yine kamu tarafından piyasadadan alınan mal veya hizmetin temin edilmesi sürecinde eksik iş yapılmasına rağmen işi yapan firmalara hakedişlerin kontrol elemanlarınca yetkinin bir menfaat karşılığı kötüye kullanılması ile işlerin tam ve eksiksiz yapılmış gibi ödenmesi de rüşvetin başka bir biçimi olarak örneklendirilebilir.

1.1.2.2. İrtikap (Haraç)

İrtikap, rüşvetle çokça karıştırılmaktadır. İki suçta da suçun tarafları bulunmaktadır, iki suçta da kamu görevlisi görevini kötüye kullanmaktadır. Fakat rüşvette suçun iki tarafı da gönüllü bir şekilde bu suça ortak olurken irtikapta kamu görevlisi ya karşı tarafı menfaat sağlamak amacıyla zorlamaktadır ya ikna etmektedir ya da karşı tarafın yaptığı hataya sessiz kalarak suçun oluşmasına izin vermektedir.

İrtikap suçunun rüşvetten farkı irtikap suçunda hizmet alan taraf ikna veya icbar yoluyla bir meblağ ödemeye mecbur bırakılmaktadır. Bu iki suç türü arasında her zaman kolaylıkla ayırım yapılamamaktadır (Güner, 2010:27). İtalyan hukuk anlayışı, teklifin geldiği taraf bakımından değerlendirme yapmış, teklif eğer kamu görevlisinden geliyorsa bu davranışı irtikap, hizmetten faydalanacak olandan geliyorsa rüşvet olarak değerlendirmiştir. Ancak bu anlayış iki kavramı birbirinden ayırmakta

yeterli olmamıştır. Son durumda rüşvette iki taraflı bir anlaşma yapılmakta, bunun akabinde suçu oluşturan fiil gerçekleştirilmektedir. Ancak irtikapta kamu görevlisi kullandığı yetkinin verdiği gücün üstünlüğünü kullanarak haksız bir davranış sergilemektedir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2007:11).

1.1.2.3. Lobicilik

Siyasal alanda kararlar vekiller aracılığıyla alınmaktadır. Ancak vekillerin bu kararları alırken tamamen bağımsız olarak hareket ettikleri söylenemez. Baskı ve çıkar gruplarının parti grupları ve bürokratları etkileyerek de kararlar alındığı durumlar görülebilmektedir. Bu bağlamda Lobiciliği kendi çıkarları için çalışan baskı ve çıkar gruplarının gerçekleştirdiği faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Bu şekilde alınacak kararlar etkilenebilmekte, tüm toplum yararına kullanılması gereken kaynaklar belli bir grubun çıkarına kullanılabilir (Özsemerci, 2003: 22).

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal erkler üzerindeki etkinliğini birkaç örnekle açıklayabiliriz. Örneğin; bu gruplar seçim çalışmalarında destekledikleri adayın kazanması için çaba harcarlar. Destekledikleri adayın kazanması halinde bu kimseleri etkileyerek istedikleri düzenlemelerin yasalaşmasını sağlamaktadırlar. Diğer taraftan bazen bu gruplar diğer vekiller üzerinde nüfuzu olan bazı vekilleri kendi menfaatleri doğrultusunda hareket etmeleri için yönlendirmeye çalışırlar. Bu şekilde bu vekiller talep edilen yasal düzenlemeler için diğer vekilleri etkileyebilmekte, yasallaşmasını sağlayabilmektedir. Bu kimselere gezginci veya kanun simsarları adı verilmektedir (Aktan, 2002: 62).

1.1.2.4. Zimmet

Büyük Türkçe Sözlüğünde Zimmet “Bir kimsenin yasal olmayan yollardan üzerine geçirip ödemeye zorunlu olduğu para” şeklinde tanımlanmıştır (<http://www.tdk.gov.tr>).

Yine zimmet Türk Ceza Kanunu’nun 247.maddesinde “Görevi nedeniyle zilyedliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kendisinin veya başkasının zimmetine geçiren kamu görevlisi, beş yıldan oniki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.” şeklinde tanımlanmış ve cezaya hükmedilmiştir (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

Dar anlamda kamudaki fiiller zimmet tanımı içine girmekle birlikte bankacılık ve diğer sektörlerde de yolsuzluğa bağlı tanımlamalar yapılabilmektedir. Bu itibarla Amundsen (1999: 11) zimmeti kamu kaynaklarının kamu görevlileri tarafından çalınması şeklinde tanımlamış ve bunun özel sektörde gerçekleşebilecek formlarının da olabileceğini belirtmiştir.

Bu yolsuzluk türünün özel sektördeki karşılığı hizmet sebebiyle emniyeti suistimaldir. Her ne kadar tek yönlü olması sebebiyle yolsuzluk türleri içerisinde sayılmaması gerektiği yönünde görüşler varsa da ülkemizin en büyük yolsuzluk olaylarından olan, banka hortumlanması veya paravan şirketler aracılığıyla büyük meblağda krediler verilerek banka kaynaklarının aktarılması zimmetin yolsuzluk türleri arasında sayılma gerekliliğini ortaya koymuştur (Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı [TEPAV], 2006: 28).

Yukarıda da belirtildiği üzere zimmet diğer anlaşmalı yolsuzluk türlerinden farklı olarak tek taraflı ortaya çıkan bir yolsuzluk türüdür. Burada zimmet suçunu işleyen kimse tek taraflı olarak kamu kaynağını haksız bir şekilde elde etmektedir.

Buna örnek vermek gerekirse; bir kamu görevlisinin kamuya ait araçla seyahat etmesi ve harcanan benzinin maliyetinin kamuya ait bütçeden karşılanması bu suçun konusunu oluşturabilecektir (Özer, 2015:78).

1.1.2.5. Oy Ticareti (Logrolling)

Kau ve Rubin' e (1979: 366) göre bir temsilcinin bir kanun vb. tasarısı üzerinde kullanacağı oyun 3 farklı açıklaması bulunabilir:

- Tasarı için kullanacağı oy kendi seçmenlerinin lehine olabilir.
- Temsilcinin bir tasarıya oy vermesi başka bir temsilcinin de birinci temsilcinin getirdiği tasarıya oy vermesine bağlı olabilir.
- İdeolojik sebeplerle tasarıya oy verebilir yani tasarının kişisel çıkarlardan ziyade ülkenin daha yaşanılabilir hale getirebileceğini düşünebilir.

Yukarıdaki ikinci öncülde olduğu gibi temsilciler kendi hakimiyetlerindeki temsil gücünü bazen ticarete yapılan alışveriş gibi kullanabilirler. Buna literatürde oy ticareti denilmektedir.

Oy Ticareti kavramı özünde bir siyasal yolsuzluk türüdür. Bu yolsuzluk türü yasama faaliyeti sürecinde ortaya çıkmakta ve siyasal karar alma mekanizması

içerisinde bulunan siyasi partiler arasında söz konusu düzenlemenin sorunsuz bir şekilde kanunlaşması için yapılmış bir anlaşma niteliğindedir. Normal şartlarda belki de sonuçları bakımından çokça tartışılması ve belki de reddedilmesi gereken yasa önerileri bu şekilde yasallaşabilmektedir.

Logrolling denilen olgu önümüze yalnızca bu şekilde değil bazen de “Oy Satın Alma” şeklinde çıkabilmektedir. Bu durumda kanun tekliflerinin meclisten geçebilmesi için gerekli milletvekili sayısının tamamlanabilmesi için bir menfaat karşılığında milletvekili oyunu satabilmektedir. Başka bir uygulamada ise bir menfaat karşılığı milletvekili kendi partisinden ayrılarak diğer partiye geçebilmektedir. Daha çok akraba ilişkilerinin önem arz ettiği ve küçük yerlerde ise milletvekilinin partisinden ziyade milletvekilinin kendisi oy çokluğunu elinde tutabilmektedir. Böyle bir durum, partilerin o kimseyi kendi safına çekmesi için bir çaba sarf etmesine sebep olacaktır. Milletvekili satın alma olarak adlandırılabilir bu durum da siyasal yolsuzluğa örnek olarak gösterilebilir (Aktan, 2002: 62).

1.1.2.6. Kayırmacılık

Kayırmacılık denilen kavram, aracılık kelimesiyle yakından ilişkilidir. Aracılık; bazı kimselerin kamuyla ilgili bir faaliyetini belirlenmiş normlar yerine daha hızlı ve kısıtlamalara takılmadan yerine getirmek amacıyla veya işe alım süreçlerinde bu işlere girmek için yetkili kimselerin kullanılma faaliyetidir. Burada üst düzey yöneticiler, bürokratlar, milletvekilleri vs. aracılık kurumunun aktörleri olabilmektedir (Albayrak, 2005: 14).

Belki de Ülkemizde şu ana kadar en çok tartışılmış ve hala tartışılan konulardan biri kayırmacılıktır. Bu husus Ülkemize genellikle Liyakat kavramına karşı bir kavram olarak kullanılmaktadır. Etik olarak toplumlarda yapılmaması gereken bir davranış olarak görülmesine rağmen yetki sahibi olan bazı kamu görevlilerinin vazgeçmediği, kendisinin vazgeçmediği gibi bu durumu normal bir davranışmış gibi göz önünde yapması başkalarının da aynı davranışı sanki hakkıymış gibi göz önünde ve çekinmeden yapmasına yol açabilmektedir. Ancak bu davranışın toplumun, özel sektörün ve kamu sektörünün geneline yayılması çürümüşlüğü de ardından getirerek bireylerin hak, emek, vs. gibi etik kavramlara olan bakışını da değiştirebilecektir. Bunun yanında kayırmacılık işin ehlinin o işi yapmasını engelleyebilecek bu da hizmetlerin aksamadan sunulmasının önünde engel oluşturabilecektir. Buna paralel

olarak kendilerini hukuk devleti olarak tanımlayan ülkelerde ahbap-çavuş ilişkilerine yer verilmemelidir. Ahbap-çavuş, tanıdık, hemşehri, akraba ilişkileriyle işlerini yürüten veya kamusal alanda hukuk ilkelerini değil de kayırmacılığı ön plana çıkaran bir anlayış ancak aşiret devletini ortaya çıkarabilecektir. Bu şekilde haklılar haksız duruma düşebilecek bireyler haklarını aramak yerine tanıdık arama yoluna düşebileceklerdir.

Kayırmacılığın literatürde birçok türü bulunmaktadır. Bunlar:

1.1.2.6.1. Akraba Kayırmacılık (Nepotizm)

Nepotizmi daha nitelikli ancak yetkili kimselerle ilişkisi olmayan bir bireyin yerine sırf akrabalık ilişkisi sebebiyle başka birinin işe alınması olarak tanımlayabiliriz (Ackerman, Palifka, 2016: 8). Buna örnek olarak istisnai bir kadro olan Özel Kalem Müdürlüğü'nün, atamaya yetkili kamu görevlisinin akrabalarının kayırılarak, bu kimselerin memuriyete geçişi için basamak olarak kullanılması gösterilebilir.

Bunun yanında bu hususu yalnızca işe alıp almama olarak da kısıtlamamak da gerekir. Çünkü akrabası yetki sahibi olan kimsenin kamu görevlisine yakışmayan davranışları, işe alma dışında başka bir yetkisini akrabasının lehine olacak şekilde kullanması da akraba kayırmacılığına örnek olarak gösterilebilir.

1.1.2.6.2. Eş-Dost Kayırmacılığı (Kronizm)

Kronizm yetkilinin iş ile ilgili yetkisi dahilindeki bir kararda kendi içinde bulunduğu grubun üyelerini başka bir grubun üyelerine tercih etmesi olarak tanımlanabilir. Buradaki grup kavramının içine ırk, etnik aidiyet, din, politik yakınlık, içinde bulunduğu sosyal çevre vb. unsurlar girebilir (Ackerman, Palifka, 2016: 8).

Ülkemizde bu kayırmacılık tipi oldukça yaygındır. Günlük hayatta sıkça sorulan sorulardan biri nerelisin? kimlerdensin? tarzındaki sorular aslında kayırmacılığın altında yatan sebeplerdendir. Ülkemizde birçok kimse hiç gerek olmamasına karşın, kolayca halledilebilecek bir iş olsa da bunu bir tanıdık aracılığıyla yapma eğilimindedir. Bu durumun bazı çevrelerde bireylere nüfuz kazandırdığı da görülebilmektedir.

1.1.2.6.3. Siyasal Kayırmacılık (Partizanlık)

Bu kavram doğrudan veya dolaylı olarak bir parti mensubu olunması, seçimlerde bu parti için çalışılması akabinde partinin iktidara gelmesi ile birlikte bu parti eliyle liyakat ilkesi göz önünde bulundurulmaksızın bürokratik kadrolara sırf bu parti mensubu olması sebebiyle atanması şeklinde vücut bulmaktadır. Kısaca bir siyasi partinin kendi mensuplarını kollaması şeklinde tanımlanabilir.

1.1.2.6.4. Patronaj

Patronaj; iktidara gelen siyasal partilerin üst düzey yönetim kademelerine o kademedeki bulunanları görevden alarak kendi siyasal düşüncesindeki kimseleri, akrabaları veya hemşehrileri ataması olarak tanımlanabilir (Özsemerci, 2003: 22). Ülkemizde patronaj olgusuna örnek olarak “arpalık”lar gösterilebilir (Aktan, 2002: 61).

1.1.2.6.5. Hizmet Kayırmacılığı

Siyasal bir yolsuzluk türü olan hizmet kayırmacılığında, siyasi partiler hizmet götürecekleri yerler arasında tercih yaparken oylarının maksimize olduğu yerlere öncelik tanımaktadırlar. Olağan koşullarda hizmetlerin bölgelerin ihtiyaçları göz önünde bulundurularak götürülmesi gerekirken bu şekilde kendisine oy veren kimselerin çoğunlukta olduğu bölgelere hizmetler götürülmekte ve bu durum bölgeler arasında büyük çaplı gelişmişlik farklarının ortaya çıkmasına sebep olmaktadır (Özsemerci, 2003: 21).

1.1.2.7. Rant Kollama

Rant kavramı aslında iktisadi olarak toprakla ilişkilendirilebilecek bir kavram iken bu çalışma ve yolsuzluk literatüründe, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yapay olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetleri ve bu amaçla yapmış oldukları harcamaları ifade etmektedir. Rant kollama terimini literatürüne kazandıran Anne Krueger’ dir. Ancak bu terimi kullanmasa da rant kollama konusunu Gordon Tullock, Anne Krueger’den daha önce incelemiştir. Rant kollama türleri şunlardır (Aktan, 1993: 120-124);

Monopol Kollama: Devlet tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi için baskı ve çıkar gruplarının girişmiş oldukları faaliyetler ve

gerçekleştirdikleri harcamalardır. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse; devletin bir malın üretimi ve satımıyla ilgili bir imtiyaz oluşturacağını ve özel sektörde bir kişiye bu hakkı vereceğini düşünelim. Bu şekilde imtiyaz hakkını elde etmek için bazı kişiler rekabet içerisine gireceklerdir. Rüşvet vb. harcamalar yapabilecek veya bu imtiyazı elde etmek için muhasebeci, avukat vb. kişilere belirli meblağlar ödeyeceklerdir. İşte bu faaliyetlerin hepsi monopol kollama faaliyeti içine girebilmektedir. Monopol kollamanın sosyal maliyeti yüksektir çünkü bu faaliyetler gerçekleştirilirken kullanılan kaynakların üretken alanlara kaydırılabileceği düşünüldüğünde kaynakların etkinsiz, üretken olmayan alanlarda kullanılması refah kaybına neden olabilmektedir.

Tarife Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının ülke içerisindeki üretim ve satımdan elde ettikleri karları arttırmak için yurtdışından gelen kendi sattıkları ürünlerle rekabet edip karlarını azaltabilecek mal ve hizmetlerin ülkeye girişlerini engellemek veya kısıtlamak için gerçekleştirdikleri faaliyetlere tarife kollama denilmektedir.

Lisans Kollama: İthalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi almak için yapılan faaliyetlerdir.

Kota Kollama: İthalatın kota veya kontenjan sistemine tabi olması durumunda bazı kişi ve kurumların global kota ve tahsisli kotaların arttırılması girişimleridir.

Teşvik Kollama: Çıkar ve baskı gruplarının, faizsiz veya düşük faizli krediler, tarımsal ürünler için destekleme alımları, vergi istisna ve muafiyetleri gibi devletten mali yardım elde etmek için yaptıkları faaliyetlerdir.

Sosyal Yardım Kollama: Ekonomide kişi ve kurumların lobicilik yaparak devletten sosyal gayeli mali yardım (ör: işsizlik yardımı, fakirlik yardımı vb.) elde etme faaliyetleridir.

1.1.3. Yolsuzluğun Nedenleri

Yolsuzluğun tanımı ve türleri açıklandıktan sonra bu durumun ortaya çıkmasında etkili olan faktörlere değinmek gerekmektedir. Bunlardan bazıları sosyal, bazıları ekonomik, bazıları ise yönetsel nedenlerdir. Yine bazı nedenler yolsuzluk üzerinde direk etki yaparken bazıları dolaylı yoldan etki yapabilmektedir. Ancak bu

sebeplerin hepsinin ortak yönü yolsuzluğa elverişli bir ortam yaratmalarıdır. Yolsuzluğa sebep olan nedenler şunlardır:

1.1.3.1. Yönetimsel Nedenler

Devletlerin ortaya çıkışındaki temel düşünceye bakıldığında adalet, güvenlik, bürokrasi vb. gibi faktörlere duyulan ihtiyaç hususu karşımıza çıkmaktadır. Yine bir Devletin varlığından söz edebilmek için egemenlik, toprak parçası ve insan unsurunun bulunması gerekir. Aslında Devlet, egemenliği altında bulunan toprak parçasında yaşayan insanların yönetim ihtiyacını yerine getiren, devasa büyüklüğü olan Bürokratik bir ağıdır. Devlet hizmet sunarken önceden belirlenmiş normlara göre hareket etmektedir. Buna Devlet faaliyetlerinin belirliliği ilkesi denilmektedir. Bu normlara uyarak hizmetin gereklerini yerine getirirken ortaya çıkan aksaklıklardan biri olan yolsuzluk, bu hizmetlerin refahının tüm toplum yerine belirli bir kesime sunulmasına neden olmakta bu bağlamda kaynakların da etkinsiz bir şekilde kullanılmasına neden olmaktadır. Yolsuzluğa neden olan yönetimsel nedenlere bakacak olursak;

1.1.3.1.1. Bürokrasideki İşleyiş ile Kamudaki İstihdamdan Kaynaklanan Nedenler

Burada ilk olarak bürokrasinin kalitesi ve bunu etkileyen davranışlardan söz etmek gerekmektedir. Kayırmacılığın Bürokratik sistemde yaygın olması kamu yönetiminde kalite temelli anlayışın benimsenmesinin önündeki en büyük engellerden biri olarak görülebilir. Bu hususu açacak olursak, genelde kurumsallaşmış firmalarda işe alımlar, işe alınacak kişiye duyulan ihtiyaç ve bu kişinin firmaya sağlayacağı fayda göz önünde bulundurularak yapılmaktadır veya böyle olması gerektiği düşünülmektedir. Görevde yükselme kurumu ise bir ödüllendirme mekanizması olarak kullanılabilir. Bu şekilde çalışan kimselerde hem maddi hem manevi doyum olmakta, yaptıkları işe olan inançları artmakta bu da yolsuzluğa giden yolu biraz olsun tıkayabilmektedir. Diğer taraftan görevinde yükselmenin görevini daha iyi yaparak ve hukuki normlarda belirtilen usulde gerçekleştirilmediğini gören personelin yaptığı işe olan bağlılığı azalmaktadır. Yaptığı işte memnuniyetin azalması ve iş tatmininin olmaması, kamuda hukuka uygun yükselme imkanlarının kısıtlanması, personelin yolsuzluk ile bu açığı gidermeye çalışmasına neden olabilecektir.

Kamuda kalite kavramının önündeki en büyük engellerden biri var olan kayırmacılık olgusudur. Tüm bireylerde aslolarak Kamuya ait olan herkesindir anlayışının hakim olması gerekmektedir fakat bu hususun anlaşılabilmesi için ahlak ve farkındalık olgularının iyi kavranması gerekmektedir. Kamuya ait olan hiç kimsenindir anlayışıyla siyasal erkler tarafından makamların ‘’ Arpalık’’ olarak eş-dost-akraba-hemşehrilere vs. dağıtılması (diğer bir deyişle makamların paylaşılması) hem memurların hem diğere bireylerin kamuya olan güvenlerini zedelemekte, kalitenin zamanla düşmesine sebep olabilmekte hatta bu durumun yaygınlaşması kamuda hizmetlerin yürüyemez hale gelmesine yol açabilmektedir.

Bu durumun ortaya çıkmaması için ise Liyakat ilkesinin tereddütsüz uygulanması gerekmektedir. Nitekim; Rauch ve Evans’ın (2000) 35 Ülkede yaptığı araştırmasında bulduğu sonuç liyakat ilkesinin yolsuzlukla olan ilişkisini açıkça ortaya koymaktadır. Bu çalışmada liyakat ilkesine göre yapılan alımların ve gerçekleştirilen terfilerin daha az olduğu Ülkelerde, yolsuzluk oranının yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Bunların dışında bürokrasideki karmaşıklık ve hantal işleyiş de yolsuzluk ortamının oluşmasına sebep olabilmektedir. Hem kamudaki memuru hem de kamuda yapması gereken işi olan kimseyi menfaat karşılığı işlerin daha hızlı yürümesi ve karmaşık mevzuat işlerine girmeden kısa yoldan işlerin çözülmesi hususunda anlaşmaya yönlendirebilir. Bazen bu ortamı kamu görevlisi bilerek de yaratabilir (Turan, 2014: 11).

1.1.3.1.2. Saydamlık ve Hesap Verilebilirlikten Kaynaklanan Sebepler

Saydamlık-hesap verilebilirlik ve yolsuzluk arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Kamudaki iş ve işlemlerin saydam olması hesap verilebilirliği arttırmaktadır. Kamuda saydamlık gerçekleştirilen iş ve işlemlerin gizli bir şekilde yapılmamasını, diğere bir ifade ile kamuoyunun düzenli ve sağlıklı bir şekilde bilgilendirilmesini ve Devlet faaliyetlerin kamuoyu denetimine açık olmasını ifade etmektedir. Buradaki amaç vatandaşların verdiği vergilerle ortaya çıkan kaynağın nasıl kullanıldığının yine vatandaşların bilgisine sunulmasıdır. Bu şekilde yönetimde bulunanlar, üzerlerindeki kamuoyu baskısının etkisiyle yetki alanı içindeki kaynakları daha verimli kullanabilmektedir.

Saydamlık ile yolsuzluk arasında ters bir ilişki vardır. Saydamlık oranı arttıkça yolsuzluk oranı düşmektedir (Toolkit, 2004: 18). Aynı şekilde hesap verilebilirlik de arttıkça yolsuzluk oranı düşmektedir. Klitgaard (1998: 4), bu hususu şu şekilde formülize etmiştir:

$$C = M + D - A$$

Burada C: Yolsuzluğu, M: Tekelci yapıları, D: Takdir yetkisini, A: Hesap verilebilirliği ifade etmektedir. Görüldüğü üzere hesap verilebilirlik arttıkça yolsuzluk azalmakta, tekelci yapıdaki ve takdir yetkisindeki artış yolsuzlukta artışa sebep olmaktadır.

Diğer yandan saydamlıktan bağımsız olarak değerlendirildiğinde hesap verilebilirlik yönetsel yapının olmazsa olmazıdır. Kamu yönetimimizdeki hiyerarşik yapı, yani astın üste hesap vermesi veya bir bürokratın bir siyasi erke hesap vermesi ya da yürütmenin yasama erkine hesap vermesi, ayrıca yaptıkları işlemlerden de sorumlu olmaları kamu adına yetki kullanan kimseler üzerindeki baskıyı arttırarak yolsuzluk ortamının oluşmasını engelleyebilecektir.

1.1.3.1.3. Denetim Yetersizliğinden Kaynaklanan Nedenler

Saydamlık ve hesap verilebilirliğin bir sonucu olan denetim çok geniş olarak değerlendirilmesi gereken bir kavramdır. İlk olarak halkın denetim yetkisine değinilmesi gerekmektedir. Halk denetim yetkisini yerel ve genel seçimler aracılığıyla doğrudan devleti yönetenler üzerinde kullanırken yine temsil yetkisi verdiği milletvekilleri aracılığıyla dolaylı olarak da kullanmaktadır. Bütçenin hem uygulanması hem de bir mali yıl sonunda yapılan işlemlerin kontrolü olarak nitelendirilen kesin hesabın TBMM'ye gelmesi milletvekillerinin denetimlerine örnek gösterilebilir.

Kamu yönetimimizde denetim İç Denetim ve Dış Denetim olarak iki şekilde yapılmaktadır. Dış denetim faaliyeti Sayıştay denetçileri eliyle yürütülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Sayıştay Başkanlığının yaptığı denetime ek olarak kurumların kendi iç dinamikleriyle de kontrol mekanizması kurmasının önü açılmış bu bağlamda iç denetim mekanizması getirilmiştir. Bununla birlikte kamu kurumlarının kendi bünyelerinde İç Kontrol mekanizması oluşturmaları

gerektiğine hükmedilmiştir. Bu bağlamda kamu kurumları kendi bünyelerinde mali kontrolün yapıldığı birimler kurmuş, bu şekilde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Bu hükümlerle getirilen kurumların kendi kendilerini denetleme düşüncesi, kamu kurumlarının sayısının çok fazla olması, Sayıştay denetiminin Sayıştay denetçilerinin sayısı ile sınırlı olması ve denetimde yetersiz kalılabileceği düşüncesi göz önünde bulundurulduğunda oldukça mantıklı gözükmemektedir. Ancak kurumlardaki teşkilat yapılarında denetim birimlerinin yine o kuruma ve yöneticilerine bağlı olup bağımsızlığının ve bu birimlerce yapılan denetimlerin bağlayıcı niteliğinin bulunmaması denetim mekanizmasının sağlıklı işleyişinin önünde engel oluşturabilmektedir. Kamu kurumu bünyesinde oluşturulan kontrol birimlerinde görev yapan memurların yine aynı kurum yöneticilerinin emrinde olması bu faaliyetin denetim olarak algılanmasının önünde engel oluşturmaktadır. Ancak profesyonel bir yönetici kadrosu ile sağlam bir yönetişimin olduğu kurumlarda bu hususların yerine getirilmesinde bir engelin bulunmayacağı da açıktır.

Denetimin var olma düşüncesi yolsuzlukların yapılma sürecinde engelleyici bir unsur olarak görülse de denetimin yapılması akabinde, denetimin sonuçlarına göre gereğinin yapılması hususu büyük önem arz etmektedir. Örneğin denetçiler veya müfettişler eliyle ortaya çıkarılan yolsuzluk veya kamu zararının bu kimselere yapılacak baskı veya o görevden almalar ile ilgili kimselerin ceza almasının engellenmesi yolsuzluğu başka bir boyuta taşıyabilmektedir.

Denetimle ilgili bir başka husus ise kamu görevlilerinin yaptıkları işlerle ilgili kanunları, yönetmelikleri vs. mevzuat hükümlerini denetimden zarar görmemek amacıyla yalnız, yazıldığı şekliyle değerlendirmesidir. Bu şekilde hizmetler amacına uygun, kalite ve memnuniyet odaklı olmaktan çıkmakta, yalnızca şekli bir hal alabilmektedir (TEPAV, 2006: 58). Bu bağlamda iyi bir denetim yalnızca ceza odaklı değil mevzuata aykırılıkların ortadan kaldırıldığı, etkin ve verimli bir hizmetin verilmesini sağlamaya dönük olmalıdır.

1.1.3.1.4. Hukuk Sisteminden Kaynaklanan Nedenler

Ülkelerde hukuk sistemleri denilince akla suç ve ceza kavramları gelmektedir. Ceza oranı yolsuzlukla mücadelede tek faktör olmasa da önemli bir faktördür. Yüksek ceza oranları diğer faktörler sabitken yolsuzluk oranını düşürebilmektedir. Bu bağlamda rüşvetin hakim olduğu ortamlarda optimal ceza yüksek olan olabilir. Hatta

bazı ülkelerde yapılan yolsuzluğa karşılık ölüm cezası bile verildiği görülmektedir (Van Rijckeghem ve Weder, 1997: 24). Ters açıdan düşünüldüğünde ise ceza oranlarının düşüklüğü bireyleri yolsuzluk yapması konusunda cesaretlendirebilmektedir.

Öte yandan yolsuzluk endekslerindeki sıralamalar incelendiğinde hukukun üstünlüğü ilkesinin benimsendiği gelişmiş ülkelerde yolsuzluk algısının daha düşük olduğu görülmektedir.

1.1.3.2. Ekonomik Nedenler

Yolsuzluklara neden olan ekonomik faktörler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

1.1.3.2.1. Kamu Sektöründeki Düşük Ücretler ve Gelir Dağılımında

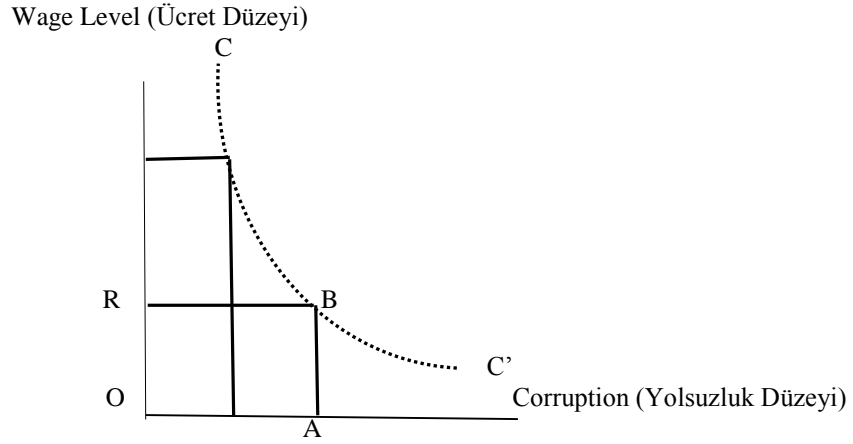
Adaletsizlikler

Mauro (1997)'ye göre; kamu sektörü çalışanlarına özel sektör çalışanlarına göre düşük ücretler verilmesi etki olarak düşük düzeyli bir yolsuzluk kaynağıdır. Buna göre yakalanmanın maliyetinin düşük olduğu durumlarda, kamu sektöründeki memurların aldıkları ücretlerdeki düşüklük memurları rüşvet almaya mecbur bırakabilir.

Yine Van Rijckeghem ve Weder (1997) ücret düzeyleri ile yolsuzluk arasında bir ilişki kurmuş, yolsuzluğu engelleyecek ücret düzeyinin oldukça yüksek olduğunu, sadece ücretlerin yükseltilmesinin bütçeye maliyetinin büyük olacağını belirtmiştir. Öte yandan günlük ihtiyaçları karşılamayacak düzeyde düşük ücretlerin de kamu görevlilerini başka arayışlara sevk edeceğini hatta toplumda bunun olağan karşılanması sonucunu doğuracağını, böylece bu alışılmış durumun vatandaşın bu durumu ihbar etme davranışını engelleyerek yolsuzluk düzeyini arttıracığını belirtmiştir.

Benzer şekilde Tanzi (1998) yolsuzluk ile alınan ücret arasında kapsamlı bir ilişkiyi gözler önüne sermiştir. Bu çalışmada Assar Lindbeck'in İsveçte yaptığı ve kamuda çalışan üst düzey yetkili bazı kamu görevlilerinin özel sektörde çalışan aynı düzeydeki kimselerden 12-15 kat daha yüksek ücret aldığını ve bunun da ülkedeki düşük yolsuzluk seviyesinin sebebi olduğunu gösterdiği çalışmadan da bahsederek kamudaki düşük ücretlerle yolsuzluk seviyeleri arasında bir ilişki kurmuştur. Bu ilişki aşağıda şekil itibariyle gösterilmektedir.

Şekil 1
Yolsuzluk ve Ücret Düzeyi Arasındaki İlişki



Kaynak:Tanzi (1998).

Yukarıdaki şekilde R noktası hiç yolsuzluğun olmadığı bir ücret düzeyini, A noktası ise yolsuzluğun had safhada olduğu, tüm yolsuzluk beklentilerinin karşılandığı uç noktaları ifade etmektedir. Yolsuzluk ile ücret düzeyleri arasındaki ilişkinin negatif yönlü olmasının sebebini Tanzi (1998) ücretlerin yükselmesiyle birlikte işi kaybetmenin fırsat maliyetinin artmasına bağlamaktadır. Ancak bu konu anlatılırken şu şerh de konulmuştur: belki yüksek ücretler yolsuzluğun sayısal olarak azalmasına yol açabilir fakat işi kaybetmenin fırsat maliyeti yükseldiği için artık daha yüksek tutarlarla yolsuzluk yapılabilmektedir. Yani yolsuzluk sayıları düştükçe yolsuzluğun tutar olarak değeri her zaman düşmeyebilir.

Bunun yanında kamu sektöründe çalışan kamu görevlileri arasında dahi var olan ücret farklılıkları bireyi yolsuzluğa itebilmektedir. Kamu sektöründe liyakata göre görevde yükselme veya göreve gelme benimsendiğinde hiyerarşik olarak aşağıdan yukarı doğru çıkıldığında ücretlerin de yükselmesi doğal bir sonuçtur. Kamu görevlilerinin liyakat ilkesine olan inançları ne kadar düşük olursa ücretler arası bu farklılığa karşı vereceği tepki de bir o kadar yüksek olacaktır. Kayırmacılık ile (eş-dost, akraba, hemşehri vb.) görevinde yükselen ve yüksek ücret alan idarecilerin varlığı diğer kamu görevlilerin yolsuzluğa olan direncini düşürebilmektedir. Bunun dışında bir yolsuzluk olmasa dahi kamuda aynı işleri yapmasına rağmen birbirinden çok farklı ücretler alan kamu görevlileri bulunmaktadır. Bu farklılık mevzuattan kaynaklanmaktadır. Ülkemizde mevzuattaki bu orantısızlıklar süreç uzun sürse dahi genelde yasal düzenleme ile ortadan kaldırılabilir ancak bu uzun süre zarfında

Ücretlerdeki orantısızlıklar bazı kamu görevlilerinin rüşvet yolunu seçmesine sebep olabilir.

Ülkelerin gelir düzeylerinin de yolsuzluklarla ilişkisi bulunmaktadır. Bununla ilgili Tanzi ve Davoodi (2000) alışmalarında 1997 yılında 97 ülkedeki kişi başına düşen gelir ile yolsuzluk oranları arasındaki ilişkiye değinmişlerdir. Bu çalışmaya göre kişi başına düşen gelir düştükçe yolsuzluk oranlarında bir artış gözlemlenmektedir.

Gelir dağılımı ve yolsuzluk arasında çok kompleks bir ilişki vardır. Bir taraftan yolsuzluğun ülkede artış göstermesi gelir dağılımını bozucu bir etki yapabiliyorken, diğer taraftan gelir dağılımının adaletsiz olması yolsuzluğun artmasına sebep olabilmektedir. Buradan gelir dağılımındaki eşitsizlik ile yolsuzluk arasında karşılıklı bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır. Husted (1999) bu yönde hipotezini gelir dağılımında adaletsizliğin yüksek olduğu yerlerde yolsuzluğun da yüksek olacağı yönünde kurmuştur. Ancak bu çalışmanın sonucunda gelir dağılımında eşitsizlik ile yolsuzluk arasında bir ters veya aynı yönlü ilişkiye ulaşamamıştır.

1.1.3.2.2. Enflasyon

Enflasyon fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışa verilen addır. Bilindiği üzere enflasyonun en fazla vurduğu kesim bordroya bağlı olarak çalışan yani fiyat değişmelerine karşı ücretlerindeki artışın yetersiz ve gecikmeli ayarlandığı kesimdir. Kamu görevlilerinin aldıkları yetersiz ücretlere bir de enflasyonun olduğu ortam eklenirse kamu görevlisi bu gelir kaybını yolsuzluğa başvurmak suretiyle ortadan kaldırmak isteyebilir. Bu durum da yolsuzluk vakalarındaki artışa sebep olabilir.

Bu görüşe paralel olarak Braun ve DiTella (2000) enflasyon ile yolsuzluk arasında bir doğru orantı olduğunu ifade etmiştir. Çalışma sonuçlarında enflasyon oranlarındaki 1 birimlik artış yolsuzluk oranını 0.32 birim arttırmıştır.

1.1.3.2.3. Devletin Ekonomideki Ağırlığı

Yolsuzlukların yalnızca kamu sektörüne mahsus bir kavram olmadığı biliniyorsa da neoliberal anlayışta kamu sektörünün genişlemesinin yolsuzlukları arttırdığı yönde bir görüş hakimdir. Nitekim Mauro (1997) serbestleşmeye, özelleştirmeye yönelik politikaların rant arayışı ve yolsuzluk davranışlarını azaltacağını belirtmiştir.

1.1.3.3. Sosyal ve Kültürel Nedenleri

Bu başlık altında ilk olarak eğitimin yolsuzlukla ilişkisine bakılması gerekir. Yüksek okur-yazarlık ve eğitim seviyesinin yolsuzlukların ortadan kaldırılmasında önemli bir faktör olduğu yadsınamaz. Ülkelerin yolsuzluk endekslerindeki sıralamaları incelendiğinde eğitim seviyesinin düşük olduğu ülkelerde yolsuzlukların daha fazla olduğu söylenebilir. Ancak böyle bir izlenim olmakla birlikte yalnızca eğitim seviyesinin yükseltilmesi ile yolsuzluk sonlandırılmamaktadır. Bu faktörlerle birlikte kamuda yolsuzluğu engelleyecek normların ve mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir (Aktan, 2002:217-218).

Konu ile ilgili diğer husus ise nüfustur. Nüfus ve bununla birlikte gelen şehirleşme beraberinde yolsuzluğu da getirebilmektedir. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde nüfus arttıkça yolsuzluk oranı da artmaktadır (Graeff ve Mehlkop, 2003). Meier ve Holbrook (1992) ise şehirleşme ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi araştırdığı bir çalışmada şehirleşme ile yolsuzluk nedeniyle ortaya çıkan mahkumiyetler arasında bir doğru orantı olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Yolsuzluk hususunda, üzerinde çalışmalar yapılan başka bir konu da cinsiyet farklılıklarıdır. Kadınların ve erkeklerin olaylar ve durumlar karşısında verdiği tepkilerin farklı olabileceği bilinen bir gerçektir. Bu farklılık yolsuzluk karşısında kadın ve erkeklerin tutumlarında da öne çıkmaktadır. Nitekim Swamy, Knack, Lee ve Azfar (2001) çalışmada kadınların erkeklere göre yolsuzluk konusunda daha dirayetli ve yolsuzluğu azaltıcı etkilerinin olduğu sonucuna varmıştır.

Bu hususların yanında olaylar karşısındaki toplumun tutumu da yolsuzluğun sosyal sebepleri arasında gösterilebilir. Önceki başlıklarda da belirtildiği üzere bazı toplumların yolsuzluğa bakış açıları birbirinden farklı olabilmekte eş-dost-akraba kayırmacılığı bazı toplumlarda hoş karşılanabilmektedir.

1.1.4. Yolsuzluğun Ölçülmesi

Yolsuzluğun karakteristiğindeki gizli yapısı yolsuzluğun ölçülmesini zorlaştırmaktadır. Ancak bu zorluğa rağmen bazı uluslararası kurum ve kuruluşlar çeşitli yöntemlerle yolsuzluğu ölçerek ülkeler arasında bir sıralama yapmakta ve de

yolsuzluk konusunda yapılacak bilimsel araştırmalarda kullanılabilir bir veri oluşturmaktadır. Bu bağlamda Uluslararası Şeffaflık Kurumu tarafından şu endeksler yayınlanmaktadır:

- Yolsuzluk Algılama Endeksi (The Corruption Perception Index- Transparency International)
- Rüşvet Verme Endeksi (The Bribe Payers Indeks–Transparency International)
- Küresel Yolsuzluk Barometresi (The Global Corruption Barometer- Transparency International)

Bunların dışında yolsuzluk endeksleri de mevcuttur. Bunlar:

- Opasite Endeksi (OPIN)
- Global Rekabet Endeksi (GCI)
- Yolsuzluk Kontrol Endeksi (CCI)
- Uluslararası İş Şirketi Yolsuzluk Endeksi (BICI)
- Uluslararası Risk Rehberi Yolsuzluk Endeksi (ICRG)

1.1.4.1. Yolsuzluk Algılama Endeksi (The Corruption Perception Index)

Berlin’de 1993 yılında kurulmuş olan Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) tarafından hazırlanan bu endeks kamu yetkilileri ve politikacılar hakkındaki yolsuzluk algısını değerlendirmektedir (<http://www.seffaflik.org>).

Bu algı anket yolu ile ülke içindeki veya dışındaki iş adamı, politikacılar firmaların üst düzey yöneticileri, muhabirler vb. kimselere farklı ülkelerde farklı birimlerce sorular sorularak oluşturulmaktadır. Bu anketlerden bazıları şunlardır; CU: Columbia Üniversity State Capacity Survey, EIU: Economist Intelligence Unit Country Risk Service and Country Forecast, IMD: International İnstitute For Management Development World Competitiveness Yearbook (Lambsdorff, 2005: 2).

Bu şekilde yapılan anket ve araştırma sonuçlarından oluşan bu endeks 1995 yılından 2011 yılına kadar (2011 yılı dahil) 0-10 arasında puanlamalarla yorumlanmakta ve sıfıra yakınlama yolsuzluğun artışı anlamına gelmekte iken 10 rakamına yakınlama yolsuzluğun azalması anlamına gelmekteydi. Durum böyle iken 2012 yılından itibaren Uluslararası Şeffaflık Örgütü bu puanlama aralığını değiştirerek 0-100 arasında bir puanlama aralığını kullanmaya başlamıştır.

Son beş yılda bu endekse göre Türkiye' nin yolsuzluk değerleri aşağıdaki şekildedir.

Tablo 1
Yolsuzluk Algılama Endeksi

Yıllar	Türkiye'nin CPI Puanı	Türkiye'nin CPI Sıralaması
2014	45	64
2015	42	66
2016	41	75
2017	40	81
2018	41	78

Kaynak: <https://www.transparency.org> (2019).

2018 yılında (yolsuzluk bakımından düşük değerlere sahip olunan) üst sıralarda ise önceki yıllarda olduğu gibi Danimarka, Yeni Zelanda, Finlandiya ve Singapur bulunmaktadır. Öte yandan Türkiye 2018 yılındaki yolsuzluk endeksine göre Umman, Suudi Arabistan, Ruanda, Küba, Malezya, Romanya, Yunanistan, Jamaika, Tunus gibi ülkelerin gerisinde kalmaktadır (<https://www.transparency.org/>).

1.1.4.2. Rüşvet Verme Endeksi (The Bribe Payers İndeks)

Rüşvet Verme Endeksi (BPI) endeksi ilk olarak Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından, 1999 yılında Dünya ticaretinde ağırlığı olan 19 ülkenin ihracatçılarının rüşvet verme yönelimini tespit etmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu endekste puanlama 0 ile 10 arasında değişmekte, 10 puan alan ülkenin ihracatçılarının işlemlerinde rüşvet verme eğiliminde olmadıkları, 0 puan alan ülkenin ihracatçılarının ise diğer ülkelerle yaptıkları her işlemde rüşvet verme eğiliminde olduklarını göstermektedir. Yine bu endeks de üst düzey firma yöneticileri ve iş adamları vs. kimselerle yapılan anket sonuçlarına dayanmaktadır.

Tablo 2:
2011 Yılı Rüşvet Verme Endeksi

Sıra	Ülke	Puan	Gözlem Sayısı
1	Hollanda	8.8	273
2	İsviçre	8.8	244
3	Belçika	8.7	221
4	Almanya	8.6	576
5	Japonya	8.6	319
6	Avustralya	8.5	168
7	Kanada	8.5	209
8	Singapur	8.3	256
9	Birleşik Krallık	8.3	414
10	ABD	8.1	651
11	Fransa	8.0	435
12	İspanya	8.0	326
13	Güney Kore	7.9	152

Tablo 2:
2011 Yılı Rüşvet Verme Endeksi(Devamı)

Sıra	Ülke	Puan	Gözlem Sayısı
14	Brezilya	7.7	163
15	Hong Kong	7.6	208
16	İtalya	7.6	397
17	Malezya	7.6	148
18	Güney Afrika	7.6	191
19	Tayvan	7.5	193
20	Hindistan	7.5	168
21	Türkiye	7.5	139
22	Suudi Arabistan	7.4	138
23	Arjantin	7.3	115
24	Birleşik Arap Emirlikleri	7.3	156
25	Endonezya	7.1	153
26	Meksika	7.0	121
27	Çin	6.5	608
28	Rusya	6.1	172

Kaynak:<https://www.transparency.org>

İlk olarak 1999 yılında 19 ülke verileri kullanılarak hazırlanan bu endeks 2002 yılında 21 Ülke, 2006 yılında 30 ülke, 2008 yılında 22 ülke ve son olarak 2011 yılında 28 ülke anket verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Türkiye'nin bu endeksteği yerine bakıldığında ise 1999,2002 ve 2008 yılındaki endekslerde Türkiye yer almamış, 2006 yılında 30 ülke içerisinde 5.23 puanla 27.olmuş, 2011 yılında ise 28 ülke içerisinde 7.5 puanla 21.sırada yer almıştır. Bu endekste de üst sıralara bakıldığında Avusturya, Avustralya, Belçika, Almanya, Hollanda, İsviçre gibi ülkelerin yer aldığı görülmektedir (<https://www.transparency.org>).

1.1.4.3. Küresel Yolsuzluk Barometresi (The Global Corruption Barometer)

Bu endeks farklı ülkelerdeki katılımcılara sorulan sorularla oluşturulan anket verileri ile hazırlanmaktadır. Burada yolsuzluk konusunda iyileşme görülüp görülmediği, yolsuzlukla mücadelenin başarılı bulunup bulunmadığı, yasama-yürütme-yargı erklerinde yolsuzluk olup olmadığı vb. konularında katılımcıların düşünceleri alınmakta buradan da her ülkenin vatandaşlarının yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadele ile ilgili düşünceleri alınmaktadır (<http://www.seffalik.org/>).

Örneğin: 2016 yılına ait Küresel Yolsuzluk Barometresi araştırma sonuçlarına göre Türkiye’de yüzde 45’lik bir kesim dört yıl öncesine göre yolsuzluğun daha yaygın olduğunu düşünmekte, yüzde 29’luk bir kesim ise yolsuzluk konusunda bir iyileşme olduğunu düşünmektedir(<http://www.seffaflik.org/>).

1.1.4.4. Opasite (Şeffaf Olmama) Endeksi (OPİN)

Bu endeks şeffaflığın önünde engel olabilecek unsurları puanlayarak ülkelere göre sıralamaktadır. Bu sıralamada her kriter için puanlama yapılmakta ve sonuç olarak bir ortalama alınıp ülkelerin şeffaflık durumları karşılaştırılmaktadır.2001 yılında Price Water House Cooper adlı yönetim danışmanlığı şirketi tarafından yapılan araştırma ve daha sonra Joel Kurtzman ve Glenn Yag tarafından güncellenen bu karşılaştırmada esas alınan kriterler C-L-E-A-R olarak kodlanmıştır. C: Corruption (yolsuzluk), L: Legal System İnadequacies (Hukuk Sistemindeki Yetersizlikler), E: Economic Policies (Ekonomik Politikalar), A: Accounting standard sand corporate governance (Muhasebe standartları ve kurumsal yönetim) R: Regulation (Regülasyon,düzenleme) (<https://assets1b.milkeninstitute.org/>).

Bu bileşenlerin şeffaf olup olmadığı yönünde yapılan anket sonucunda bir puanlama yapılmakta, bu bileşenlerin sonuçlarına göre de ortalama alınıp ülkelerin şeffaflık dereceleri karşılaştırılmaktadır. Türkiye ve birkaç ülkenin 2009 yılındaki opasite endeksleri sonuçları aşağıda tablo şeklinde verilmiştir:

Tablo 3:
2009 Yılı Opasite Endeksi

Sıra	Ülkeler	C	L	E	A	R	Opasite Puanı
1	Finlandiya	4	11	21	1	6	9
2	Hong Kong	21	10	14	1	12	12
3	Avustralya	16	19	29	1	5	14
4	Singapur	14	15	19	14	5	14
5	İsveç	10	21	29	2	8	14
6	Danimarka	7	18	26	11	16	15
7	İrlanda	29	15	25	1	5	15
8	Avusturya	15	10	29	10	14	16
...
...
30	Mısır	63	35	42	3	27	34
31	İtalya	50	38	52	22	16	36
32	Türkiye	51	41	45	13	32	36
33	Meksika	60	47	43	21	12	37
34	Tayland	61	42	37	21	23	37
...
48

Kaynak: <https://assets1b.milkeninstitute.org/> (2009)

Burada verileri bulunan 48 ülke göz önünde bulundurulduğunda şeffaflık bakımından diğer endekslerle de uyumlu olarak benzer ülkelerin iyi not aldığı, Türkiye'nin yerinin ise yine pek iç açıcı olmayan bir sıralamada olduğu söylenebilir.

1.1.4.5. Global Rekabet Endeksi

Dünya Ekonomik Formu 1979 yılından bu yana ülkelerin birbirlerine oranla nedenli rekabetçi olduğunu ölçmekte ve sıralamaktadır. Bu sıralama yapılırken ülkelerin kurumları, beşerî sermayesi (eğitim ve sağlıkla ilgili veriler), sermaye-emek-finansal piyasalarının etkinliği ve piyasa genişliği ile yenilikçilik vb. veriler alt başlıklar halinde ülkelere alınır ve doğrultusunda derlenir. İşte yolsuzluğa da kurumlar başlığının bir alt başlığı olarak değinilmekte ve ayrıca onun için de sıralama yapılmaktadır.

Türkiye 140 ülke içerisinde 2018 yılı itibariyle totalde 61.sırada yer almaktadır. Totalde en iyi performansa sahip ilk beş ülke ise sırasıyla ABD, Singapur, Almanya, İsviçre, Japonya'dır. Ülkeler itibariyle yolsuzluk sıralamasında ise Türkiye 69.sıradadır. Burada en iyi performans sahip ilk beş ülke ise sırasıyla Yeni Zelanda, Danimarka, İsviçre, Finlandiya ve Norveç'e aittir. Bu veriler ülkelerdeki uzmanlardan ve iş adamlarına yapılan anket vb. kaynaklardan elde edilmektedir (<http://www3.weforum.org/>).

1.1.4.6. Yolsuzluk Kontrol Endeksi (CCI)

Dünya Bankasının çatısı altında Daniel Aart Kraay, Massimo Mastruzzi tarafından hazırlanan altı adet yönetim göstergesi ile Dünyadaki Yönetişim Göstergelerinin karşılaştırılması yapılmaktadır. Bu göstergeler hesap verilebilirlik, politik istikrarsızlık ve şiddet olayları, kamunun etkinliği, mevzuat kalitesi, hukukun üstünlüğü ve yolsuzluğun denetimi ve kontrolüdür (<https://papers.ssrn.com/>). Bu bağlamda çıkan sonuçlar -2.5 ile +2.5 arasında değişmektedir. Değer büyüdükçe yolsuzluk değeri de artmaktadır. Buradaki veriler dünya çapındaki kamu, özel sektörler ile sivil toplum örgütlerindeki konu ile ilgili uzmanların katıldığı anketlere dayanmaktadır. 2017 yılı itibariyle -0.19 değeriyle Türkiye 94.sırada yer alırken ilk beş sırasıyla Yeni Zelanda (2.24), Norveç (2.24), Finlandiya(2.22), Danimarka(2.19), İsveç gibi ülkelere olmaktadır. Türkiye'nin 1996 yılından 2017 yılına kadar en

yüksek yolsuzluk algısı 2002 yılında -0.52 değeri iken en düşük yolsuzluk algısı 2012 yılındaki +0.16 değeridir (<https://tcdata360.worldbank.org/>).

1.1.4.7. Uluslararası İş Şirketi Yolsuzluk Endeksi (BICI)

Şirketin ismiyle birlikte anılan bu endeks BI şirketi tarafından hazırlanmaktadır. Bu şirket elde ettiği bilgileri yatırımcılara, çok uluslu şirketlere satmaktadır. BI firması 1980-1983 döneminde 68 ülke için 56 ülke riski faktörünü ve 1971-1979 dönemi içinde 57 ülke için 30 ülke riski faktörünü yayınlamıştır. BI faktör değerlendirme raporlarını araştırma yaptıkları ülkenin analist ve oradaki temsilci/muhabirlerine dayandırmaktadır. Buradan alınan veriler BI şirket merkezinde tekrardan gözden geçirilmektedir. Endeksler, analistlerin risk ve verimlilik faktörleri konusundaki bakış açılarını yansıtır ve yatırımcıların söz konusu ülkedeki koşullara ilişkin değerlendirmelerini göstermek için de alınabilir. Bu firmanın oluşturduğu endekslerin inandırıcılığına kanıt olarak bu endeksleri elde etmek için bu firmaya ödenen paralar gösterilebilir. Bu endeks 0 ile 10 arasında değerler almaktadır. Endeks değeri yükseldikçe buradan söz konusu ülkenin iyi kurumlara sahip olduğu sonucu çıkarılmaktadır (Mauro, 1995).

1.1.4.8. Uluslararası Risk Rehberi Yolsuzluk Endeksi (ICRG)

The International Country Risk Guide (ICRG) olarak adlandırılan bu endeks özel bir kuruluş olan ve 1979 yılında kurulmuş olan The Politic Risk Service tarafından oluşturulmaktadır. Bu endeks politik, finansal ve ekonomik olmak üzere üç risk kategorisinde ve bunlara bağlı 22 değişken kullanılarak hazırlanmaktadır. Politik risk endeksi 100 puan üzerinden, finansal ve ekonomik risk ise 50 'şer puan üzerinden değerlendirilip ağırlıklarına göre birleştirilerek ülkelerin toplam risk puanı 100 üzerinden oluşturulur. Puanlamalara göre yorumlamalar 80-100 arası çok düşük risk ile 0-49.9 çok yüksek risk gibi kategorilerine ayrılarak yapılır. Yolsuzluk başlığı politik risk içerisinde 6 puan üzerinden değerlendirilmektedir. Politik risklerin bileşenleri aşağıdaki gibidir: Politik Risk Bileşenleri:

- Hükümet İstikrarı (12)
- Sosyoekonomik koşullar (12)
- Yatırım Profili (12)
- Ülke İçi Çatışma (12)

- Ülke Dışı Çatışma (12)
- Yolsuzluk (6)
- Askerin Politika İçerisindeki Yeri (6)
- Dini Çatışmalar/Gerilimler (6)
- Hukuk Düzeni (6)
- Etnik Gerilim (6)
- Demokratik Hesap Verilebilirlik (6)
- Bürokrasinin Kalitesi (4)

Parantez içerisindeki puanlar 100 puan üzerinden hesaplanan politik risk içerisindeki o bileşenin değerlendirme puanını göstermektedir (<https://www.prsgroup.com/>).

1.2. Kamu Harcamaları

1.2.1. Tanım

Kamu harcamasını tanımlamadan önce kamu harcamasının neden, hangi amaçla yapıldığına kısaca değinmek gerekmektedir. Kamu sektörüne iktisadi istikrarın sağlanması, gelir dağılımında eşitsizliğin giderilmesi, kaynakların etkin dağılımının sağlanması vb. gibi başlıca görevler yüklenmiştir. Kamunun bunların yanında başlıca görevi toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktır. Kamu bu ihtiyaçların bazılarını, aynı zamanda kendisinin de varlık sebebi olan, Devlet olmadan üretilemeyecek tam kamusal mal ve hizmetleri üreterek karşılamaktadır. Adalet, Milli Güvenlik vb. hizmetler buna örnek olarak gösterilebilir. Bunun yanında yarı kamusal mal ve hizmetler denilen, kamu sektörü olmasa dahi piyasa tarafından üretilebilecek ancak piyasaya bırakıldığında bireylerin bedelini ödemediği faydalanamayacağı eğitim, sağlık hizmetlerini de üretmektedir. Bu hizmetler; eğer bir toplumda herkesin bu hizmetleri elde edebilecek gelir düzeyinde olduğu düşünülürse piyasaya bırakılabilir fakat günümüz gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerindeki büyük gelir eşitsizlikleri sebebiyle bu hizmetlerin bedelsiz olarak sunulması eğitim için fırsat eşitliğinin sağlanması, sağlık konusunda ise insani bir refleks ile sunulmaktadır. Kamu sektörü bazen piyasada ekonomik ajan gibi davranıp özel mal ve hizmetler de üretebilmektedir (Akdoğan, 2011: 61-63).

Yukarıda yapılan açıklamadan sonra Kamu harcamalarını basit bir şekilde tanımlamak gerekirse; Devlet tüzel kişiliğinin veya kamu kurum, kuruluş ve kamu tüzel kişiliklerinin kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmek amacıyla, kamu

yararı ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yaptığı harcamalardır. Geniş anlamda Devlet, günümüzde hayatın her alanına nüfuz etmiştir. Bir taraftan döner sermayeler, iktisadi işletmeler, kamu iktisadi teşekkülleri, iktisadi devlet teşekkülleri vb. kurumlarıyla ekonomik alanda faaliyet gösterirken diğer taraftan kâr amacı gütmeyen sağladığı sağlık, eğitim vb. sosyal alanlarda faaliyet göstermektedir. Ancak ne şekilde olursa olsun bu faaliyetleri gerçekleştirmek için birçok argümana ihtiyacı olacaktır. İşte kamu harcamalarını bu ihtiyaçları gidermek için piyasadan yaptığı alımlar, personele ödediği ücretler vb. olarak tanımlayabiliriz (Akdoğan, 2011: 61-63).

Bununla birlikte Devlet dediğimiz devasa teşkilatlanma, harcamaları gerçekleştirirken aynı zamanda ekonomiye de yön verebilmekte salt bu amaçla da harcama gerçekleştirebilmektedir (Akdoğan, 2011: 62).

Bu açıklamalarla paralel olarak Kamuda giderlerinin gerçekleştirilmesine ilişkin başlıca kanun olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Kamu gideri (<http://www.mevzuat.gov.tr>):

“Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler”

olarak tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşıldığı üzere kamu gideri yalnızca mal ve hizmet alımı vs. ile sınırlandırılmamış aynı zamanda bağış, yardım, transfer harcamaları vs. de tanıma dahil edilmiştir.

Diğer taraftan Kamu harcamalarının tanımlanması kamu harcamalarının makro veya mikro perspektifli olmasına göre değişebilmektedir. Makro bakış açısı kamu harcamalarını enflasyon, işsizlik, faiz oranları gibi toplam değişkenler ile açıklama eğilimindedir. Mikro perspektif ise daha çok bireysel kamu harcamaları ve harcamalar ile politik çıktılar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Mikro anlayış içerisinde dahil edilecek harcamalarda, hükümetler belirli programlara bağlı olarak harcamaları gerçekleştirmektedirler. Bu yaklaşım içerisinde gösterilebilecek eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları vb. harcamalarda artış diğer harcama kalemlerinde bir kaynak azalışı anlamına gelebilecektir (Mullard, 2005). Yani mikro anlayışta harcamaların daha çok özüne inilmekte, her bir harcamanın politik etkileri göz önünde bulundurulmaktadır.

1.2.2. Kamu Harcamaları ile İlgili Yaklaşımlar

Kamu harcamalarına ilişkin temel görüşler kısaca klasik ve modern anlayış olmak üzere iki şekilde tasnif edilebilir:

1.2.2.1. Klasik Yaklaşım

Klasik iktisadi görüşün temelini Adam Smith oluşturmuştur. Adam Smith merkantilist dönemin yarattığı müdahaleci devlet anlayışına karşı devletin iktisadi yaşamda minimal düzeyde olması gerektiğini savunmuştur. Klasik anlayışa göre devlet adalet, güvenlik vb. zorunlu hizmetleri sağlamalı, piyasanın etkin bir şekilde işlemesi için gerekli koşulları yaratmalıdır. Bunun dışında devletin piyasadan yapacağı mal ve hizmet alımları vergilerle karşılanacağından bu maliyet artışı özel sektörde yatırımların azalması sonucunu doğuracağından piyasada daraltıcı etki yapacaktır. Bu bağlamda klasik yaklaşımı benimseyen kimseler devlet tarafından alınacak vergilerin tarafsız olmasını, piyasada bozucu etki yaratmaması gerektiğini esas almaktadırlar. Sonuç olarak klasik anlayışta piyasanın görünmez eli mekanizmasının aktif çalışabilmesi için harcamaların da vergilemelerin de tarafsız olması gerektiği düşünülmektedir (Altay, 2017: 103-104).

1.2.2.2. Modern Anlayış

Modern anlayışın ilk önemli düşünce akımı olan Keynezyen bakış açısı, klasik anlayışın ekonomik olaylar karşısında yetersiz kaldığı durumlarda bir çözüm önerisi olarak ortaya çıkmaktadır. Klasik anlayıştaki, devletlerin ekonomik faaliyetlere minimal müdahalesi düşüncesi keynezyen bakış açısında terk edilmekte, ekonomik alanda kamu sektörünün de bir figür olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Yine 1970 'li yıllardaki stagflasyon olgusu ile birlikte Keynezyen iktisada tepki olarak ortaya çıkan Arz Yönlü İktisat Anlayışı da modern anlayışın önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu anlayışta keynezyen iktisadın talep yönlü anlayışının terk edilmesi, arz yönlü iktisat politikalarının uygulanması gerektiği vurgulanmaktadır (Altay, 2017: 10-107).

1.2.3. Dar ve Geniş Anlamda Kamu Harcaması

Dar anlamda kamu harcaması klasik maliyecilerin de savunduğu daha çok harcamaların hukuki yönünün ağır bastığı, Devletin piyasaya yaptığı parasal ödemeleri kapsamaktadır. Kamu harcamaları geniş anlamda düşünüldüğünde ise yapılan bu

ödemelerin dışında alınmasından vazgeçilen bir vergi ya da yapılan bağış, yardım veya amortisman vb. giderler de bu tanımın içine girmektedir. Türkiye için düşünüldüğünde, bir idari sınıflandırma yapılması gerekirse Merkezi Yönetime dahil idareler ile yerel yönetimlerin harcamalarını dar anlamda, bu idarelere ek olarak diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı harcamalar da geniş anlamda kamu harcaması tanımının içine girmektedir (Yüksel, ss: 16).

1.2.4. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamalarının sınıflandırılması günümüz modern Devletlerinde tüm vatandaşların ve temsilcilerinin kendilerinden toplanan vergi ve benzeri kamu gelirlerinin hangi kurum tarafından hangi ihtiyaç için ne kadar kullanıldığının şeffaf bir şekilde görülmesini sağlayan mekanizmadır. Bu bağlamda kamu harcamalarıyla ilgili yapılan birçok tasnif aşağıda sıralanmıştır:

- İdari Sınıflandırma (Kurumsal/Organik Sınıflandırma)
- Ekonomik Sınıflandırma (İktisadi/Bilimsel Sınıflandırma)
- Fonksiyonel Sınıflandırma
- Yayıkları Faydaya Göre Sınıflandırma
- Adi Harcama- Olağanüstü Harcamalar
- Mahalli Harcamalar-Milli Harcamalar

Türkiye’de ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 17.maddesi “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Cumhurbaşkanlığı tarafından uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.” ile sınıflandırma hususu yasal bir zemine oturtulmuştur. Analitik bütçe sınıflandırmasına geçilerek Kurumsal, Ekonomik, Fonksiyonel ve Finansman Tipi Sınıflandırma yapılmaktadır (<http://www.mevzuat.gov.tr>).

1.2.4.1. İdari Sınıflandırma (Kurumsal/Organik Sınıflandırma)

Bu sınıflandırma harcamayı yapan kuruluşa göre yapılmaktadır. Bilindiği üzere harcamacı kuruluşlar yapacakları harcamaları kendilerine ayrılan ödenekler dahilinde yapabilmektedir. Bu sınıflandırma ile hangi kuruma ne kadar ödenek ayrıldığı açıkça görülmektedir. Kurumsal sınıflandırma ülkemizde dördü düzeyde tutulmaktadır. Birinci düzeyde Bakanlıklar ve eşdeğer kurumlar bulunmaktadır. İkinci düzeyde

birinci düzeydeki yöneticilere direk bağı ve bunlara sorumlu olan yetkilileri, üçüncü düzeyde politikanın uygulanmasından sorumlu olanları, dördüncü düzeyde ise politikadan yararlanan kitle ile temas halinde olan, destek ve lojistik yardım birimleri bulunmaktadır. Kurumsal sınıflandırma kendi içerisinde hesap verme sorumluluğunu da barındırmakta ve harcama yetkililerinin belirlenmesinde de kolaylık sağlamaktadır (<https://www.bumko.gov.tr>, 2018).

1.2.4.2. Ekonomik Sınıflandırma (İktisadi/Bilimsel Sınıflandırma)

Bu sınıflandırmada kamunun yaptığı harcamaların ekonomi üzerindeki etkileri tartışılmaktadır. Bütçe Hazırlama Rehberlerinde ise “Ekonomik sınıflandırmayla, Devletin, görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir.” şeklinde daha geniş bir ifadeye yer verilmektedir (<https://www.bumko.gov.tr>,2018). Harcamaların Ekonomik Sınıflandırılmasını da kendi içerisinde başlıklar halinde açıklamakta fayda vardır.

1.2.4.2.1. Reel (Gerçek) Harcamalar- Transfer Harcamaları

Reel Harcama- Transfer Harcama ayrımını ilk olarak Pigou ve Dalton yapmıştır.

Bilindiği üzere kamu kurum ve kuruluşları kendi ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmet satın almaktadır. İşte bu şekilde Devletin doğrudan milli gelire etki ederek piyasadaki gerçekleştirdiği alımlar reel harcamalar olarak değerlendirilmektedir. Devletin gerçekleştirdiği reel harcamalar bu yönüyle devasa büyüklüğüyle ekonomiye yön verebilecek bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu şekilde ekonomide durgunluk dönemlerinde piyasaya bir canlılık getirilebilmektedir. Ancak piyasada atıl şekilde bir kaynak bulunmaması halinde, bu harcamaların talebi arttırarak enflasyona yol açacağı açıktır. Ayrıca Devletin yapacağı alımlara konu olacak malların yurtiçi piyasada bulunmaması halinde yurtdışından yapılacak alımlarla ödemeler bilançosunun da olumsuz etkileneceği düşünülmektedir (Altay, 2017: 118).

Transfer harcamaları ise milli gelir üzerinde dolaylı olarak etki yapan harcamalardır. Reel harcamalarda ihtiyaç duyulan mal veya hizmetler piyasada satıcılarla kamu görevlileri eliyle iletişim kurularak birinci elden karşılanmaktadır ve

bir karşılığı bulunmaktadır. Ancak transfer harcamaları genelde bir karşılık beklenmeden yapılan parasal ödemelerdir. Örneğin: dul ve yetimlere yapılan yardımlar, bağışlar vb. bu kategoride gösterilebilir. Bu harcamaların milli gelire dolaylı etki yapmasının sebebi transfer yapılan kimseler eliyle o kimselerin kendi ihtiyaçlarının piyasadan alınması suretiyle harcamanın gerçekleştirilmesidir. Bu dolaylı ilişkiyi John Maynard Keynes'in geliştirdiği çoğaltan mekanizmasıyla açıklamak mümkündür. Buna göre Devletin bulunduğu dışa kapalı ekonomik model aşağıdaki gibi olacaktır:

$$Y = C+I+G$$

Burada C: Toplam Tüketimi, I: Toplam Yatırımı, G: Toplam Kamu Harcamalarını ifade etmektedir. Bu formülde C değişkeni aşağıdaki gibi gösterilmektedir.

$$C= C_0 + c.Y_d$$

Burada ise C_0 : Otonom Tüketimi, c: Marjinal Tüketim Eğilimi, Y_d ise harcanabilir geliri ifade etmektedir. Modelin devamında $Y_d = Y + TR - T$ şeklinde ifade edilmiştir (TR= Transfer harcamaları, T= Vergiler). Görüldüğü üzere transfer harcamaları keynezyen modelde harcanabilir geliri ardından toplam tüketimi etkileyip ekonomi üzerinde dolaylı bir etki yaratmaktadır.

Bu modelde transfer harcamaları çarpanı $c/(1-c)$ iken, reel harcama çarpanı $1/(1-c)$ olarak ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere eşit bir marjinal tüketim eğilimi durumunda transfer harcama çarpanının etkisi reel harcama çarpanının etkisinden küçük olacaktır.

Ayrıca transfer harcamaları gelirin yeniden dağılımını da sağlamaktadır. Vergi sistemimiz içerisinde belirli yöntemlerle toplanan vergilerden elde edilen gelirlerin bu şekilde ihtiyaç sahiplerine transferi gerçekleştirilebilmektedir.

Öte yandan transfer harcamalarını kendi içerisinde aşağıdaki şekilde sınıflandırabiliriz (Saraçoğlu, Engin ve Ejder, 2014: 95,96):

- İktisadi Transferler: Devletin kimi üreticileri desteklemek için verdiği sübvansiyonlar vb. transferlerdir.

- Mali Transferler: Kamunun, kurum ve kuruluşlarının açıklarını kapatmak için gerçekleştirdiği transfer harcamalarıdır. (Kamu İktisadi Teşekküllerinin açıklarının kapatılması örnek gösterilebilir)
- Sosyal Transferler: Vatandaşların ekonomik durumlarında bir iyileştirme yapmak amacıyla yapılan transfer harcamalarıdır. (Yaşlılara bağlanan aylıklar, çocuk başına yapılan yardımlar vb.)
- Karşılıklı-Karşılıksız Transferler: Kamuda transfer harcaması denildiği zaman aslolarak anlaşılması gereken karşılıksız yapılan transferlerdir. Fakat buna istisna olarak sermaye teşkili için yapılan transfer harcamaları gösterilebilir. Örneğin; eski bir binanın alınması, devletleştirme veya kamulaştırma yapılması aslında bir karşılığı olan harcamalardır fakat bu harcamalar milli gelirden yeni bir etki yaratmadığı için transfer harcaması niteliğinde sayılmaktadır.
- Dolaylı- Dolaysız Transferler: Dolaysız transferler belirli bir şarta bağlı kalmaksızın yapılan direk ödemelerdir. Dolaylı transferlerden faydalanabilmek için ise bazı şartların yerine getirilmesi gerekmektedir. Dolaysız transfere örnek olarak yapılan sosyal yardımlar, dolaylı transfere örnek olarak ise üreticiye yapılan belirli üretimi geçtikten sonra yapılan sübvansiyonlar ve vergi indirimleri gösterilebilir.
- Gelir transferi-Sermaye Transferi: Transferler emekli, dul vb. kimselere yapılan maaşlar gibi gelir transferi niteliğinde olabileceği gibi, savaş tazminatları gibi sermaye transferi niteliğinde de olabilmektedir.
- Verimli – Verimsiz Transfer Harcamaları: Karşılığı olmadan yapılan yaşlılık, dul-yetim aylıkları vb. ödemeleri kamu kaynaklarını tükettiği için verimsiz, milli gelirden artış meydana getirmesi amacıyla yapılan iktisadi transferler vb. ise verimli transferlerdir.

1.2.4.2.2. Cari Harcama-Yatırım Harcaması

Cari nitelikteki harcamalar faydası daha çok bir yılla sınırlı olan ülkenin sermaye stokunda bir artış meydana getirmeyen harcamalardır. Memur maaşları, küçük bakım onarım giderleri, yolluklar ve sosyal güvenlik primleri, kırtasiye malzemesi alımları buna örnek gösterilebilir. Yatırım harcamaları ise faydası bir yılı aşan, ülkenin sermaye stokunda artış meydana getiren harcamalardır. Örneğin; Etüt ve

proje giderleri, yeni bina alımları, makine teçhizat alımları, büyük onarım giderleri vb. (Saraçoğlu vd. 2014: 94).

Burada Kalkınma Carileri ya da yatırım carileri kavramına değinmek gerekmektedir. Kalkınma carileri her ne kadar cari bir harcama niteliğinde olsa da faydası bir yıldan daha uzun sürelere yayılan beşeri sermayeye ve ülkenin kalkınmasında önemli rol oynayan sektörlere yapılan harcamalardır. Örnek: eğitim ve sağlık harcamaları (Kalenderoğlu, 2008:45).

Burada anlatılan hem cari hem yatırım nitelikli harcamalar özü itibariyle reel harcamalardandır. Yani Milli gelire direk etki edip, bir hizmetin karşılığı olarak yapılan harcamalardır.

1.2.4.2.3. Verimli- Verimsiz Harcamalar

Ülkenin kaynaklarında eksiliş yaratan harcamalar verimsiz, milli gelirden artışa sebep olan harcamalar ise verimli harcamalar olarak kabul edilebilir. Bu şekilde genel bir tanım yapmakla birlikte bu hususun toplumdan topluma değişebilecek subjektif bir konu olduğu da gözde kaçırılmamalıdır.

Yukarıda ekonomik sınıflandırmayla ilgili açıklamalar yapıldıktan sonra Ülkemizde uygulanmakta olan ekonomik sınıflandırma sistemine değinmekte fayda vardır. Türkiye’ de ekonomik sınıflandırma dördü düzeyde kodlanmaktadır. Ekonomik sınıflandırmanın birinci düzey kodları yapılan harcamaların bir üst başlığını ifade etmektedir. Birinci düzey kodlar aşağıdaki şekildedir:

- 01- Personel Giderleri
- 02- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
- 03- Mal ve Hizmet Alım Giderleri
- 04- Faiz Giderleri
- 05- Cari Transferler
- 06- Sermaye Giderleri
- 07- Sermaye Transferleri
- 08- Borç Verme
- 09- Yedek Ödenekler

Bu hususu açıklamak gerekirse 03- Mal ve Hizmet Alım Giderlerinin alt başlıkları ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde ayrıntılı olarak gösterilmektedir. Örneğin; bir büro malzemesi alınacaksa bu alımın birinci düzey kodu 03, ikinci düzeyde 03 kodunun altında yer alan (2) Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları, üçüncü düzeyde (1) Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları, dördüncü düzeyde ise (02) Büro Malzemesi Alımları olacaktır. Nihayetinde bu alımın bütçe tertibi 03.2.1.02 olmaktadır ve görüldüğü üzere bu bütçeleme şekli alımlarla ilgili ayrıntılı bir yorumlamaya da izin vermektedir (<https://www.bumko.gov.tr>, 2018).

1.2.4.3. Fonksiyonel (İşlevsel) Sınıflandırma

Bu sınıflandırma kamu kaynaklarının hangi amaçlarla kullanıldığıyla ilgili bilgi sahibi yapmaktadır. Bu şekilde makro çerçevede eğitim, sağlık, savunma vb. hizmetlerin büyüklükleri ve uluslararası analiz ve karşılaştırmaları kolayca yapılabilmektedir. Ülkemizin benimsediği Analitik Bütçe Sınıflandırma sisteminde başlıca şu hizmet alanlarına göre ayırım yapılmıştır (<https://www.bumko.gov.tr>, 2018):

- 1) Genel Kamu Hizmetler
- 2) Savunma Hizmetleri
- 3) Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
- 4) Ekonomik İşler ve Hizmetler
- 5) Çevre Koruma Hizmetleri
- 6) İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
- 7) Sağlık Hizmetleri
- 8) Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
- 9) Eğitim Hizmetleri
- 10) Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Yukarıda belirtilen sektörler fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyini ihtiva etmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmada da dört düzeyli bir ayrıma gidilmiştir. Bu şekilde her sektöre ayrıntılı bir şekilde alt başlık açılmakta ve ödeneklerin hangi hizmetlerde kullanıldığı ile ilgili şeffaf bir alan oluşturulması amaçlanmaktadır (<https://www.bumko.gov.tr>, 2018).

1.2.4.4. Yayıkları Faydaya Göre Sınıflandırma

Bu sınıflandırmada sağlanan faydanın kimlere yansıtıldığına ilişkin bir yorum yapılmaktadır. Buradaki anlayışa göre bir kamu harcaması toplumun bütün bireyelerine kimse dışlanmadan sunulabilir, milli güvenlik hizmetlerinde olduğu gibi. Bunun dışında belirli bir kesime yönelik (engelli veya yaşlılar vb.) veya yalnızca bedel ödeyen kimselerin yararlanacağı (KİT'lerin sunduğu hizmetler gibi) hizmetlere yönelik bir kamu harcaması tasnifi de yapılabilir. Bunlarla beraber adalet hizmetleri gibi tüm topluma fayda sağladığı halde adli hizmetlerden faydalanan kimselere ayrıca özel fayda sağlayan harcamalar da bu tasnifin içinde yer almaktadır (Doğruyol, 2006: 66).

1.2.4.5. Adi Harcama- Olağanüstü Harcama

Buradaki adi harcama terimi cari yani her dönemde aynı şekilde devam eden, önceden tahmin edilebilen harcamalardır. Yayıdıkları faydalar içinde buldukları yılla sınırlıdır ve olağan kamu gelirleri ile finanse edilirler. Olağanüstü harcamalar ise (savaş dönemleri gibi) önceden öngörülemmez, finansmanı ise borçlanma ile karşılanmakta ve yaydıkları faydalar bir yılla sınırlı değildir (Saraçoğlu vd. 2014: 97).

1.2.4.6. Mahalli Harcama- Milli Harcama

Yerel yönetim birimleri tarafından yalnızca kendi bölgeleriyle sınırlı olarak yapılan harcamalar mahalli harcamalardır. Milli harcamalar ise tüm ülkeye eşit olarak gerçekleştirilen hizmetlere ilişkin harcamalardır. İdari teşkilatlanma içerisinde bu şekilde bir tasnif yapmak da mümkündür.

1.2.5. Kamu Harcamalarının Artış Nedenleri

Klasik maliye görüşünün uzun süre hüküm sürmesinden sonra 1929 Büyük Buhran ile Devletin ekonomiye müdahale etme gerekliliği ve görüşü John Maynard Keynes ile gündeme gelmiştir. Keynes klasik iktisatçıların görünmez eline karşın devletin görünen eli görüşünü savunmuş, devletin durgunluk dönemlerinde yapacağı kamu harcamalarının genişleyici etkisinin olacağını belirtmiştir.

Kamu harcamalarının artması ise geçen yüzyıla baktığımızda gerçekleştirilen savaşlar, savaşın bitimi itibariyle yaraların sarılması, gerçekleştirilmemiş altyapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi, işsizlikle mücadele gibi birçok sebepten dolayı artma eğilimine girmiştir. Bunun yanında gelişmiş ülke iktidarlarının uzun süre sosyal demokrat iktidarlardan oluşması bu harcamaların artışında önemli bir aktör olarak göze çarpmaktadır. Burada dikkati çeken başka bir konu ise gelişmiş ülkelerde devletin

ekonomideki payının yüzde 60 'lara kadar dayanmasıdır ancak gelişmekte olan ülkelerde bu oranın yüzde 20 'ler ve altında seyretmesidir (Şener, 2007: 29).

Kamu harcamalarının toplam olarak artmasının yanında, bazı durumlarda kamu harcamaları reel ve kalite olarak artarken, bazı durumlarda ise yalnızca görünüşte artmaktadır. Kamu Harcamalarının görünüşte artışı devlet tarafından görülen hizmet kalitesinde bir değişiklik yaratmamakta, yalnızca parasal olarak bütçede bir şişkinlik olarak görülmektedir. Yani devletin ekonomideki oransal büyüklüğünde bir değişiklik gerçekleşmemektedir. Kamu harcamalarını görünüşte ve gerçekte arttıran sebepler ise şunlardır:

1.2.5.1. Görünüşte Artış Nedenleri

Yukarıda da bahsi geçtiği üzere bazı durumlarda yapılan kamu harcamaları ekonomi üzerinde reelde bir etki yaratmayabilir. Kamu harcamaları artmış görünse dahi bu artış sunulan hizmetin kalitesinde bir iyileştirme yaratmayabilir. Bu durumla şu şekilde sıralanabilir:

1.2.5.1.1. Paranın Satın Alma Gücündeki Düşüş

Bilindiği üzere enflasyon fiyatlar genel seviyesindeki sürekli artışa verilen addır. Enflasyon hesaplanırken tüketicinin en fazla kullandığı mal ve hizmetlerden oluşan sepetin tümü göz önünde bulundurulmaktadır. Yani enflasyon artarken sepetteki mal veya hizmetlerden bazılarının fiyatlarında düşüş yaşanabilmektedir. Yine enflasyon kavramından bahsedebilmek için sepetin genelindeki fiyat artışının aynı zamanda süreklilik de arz etmesi gerekmektedir (<http://www.tcmb.gov.tr/>).

Öte yandan Enflasyon ile birlikte bireylerin reel gelirlerinde bir düşüş yaşanmakta, bireyler ihtiyaçlarını artık daha yüksek maliyetlerle karşılamaktadırlar. Bu durum Devletin harcamaları için de geçerliliğini korumaktadır. Enflasyon sebebiyle Devlet piyasadan gerçekleştirdiği aynı miktarda mal ve hizmet alımlarına daha fazla parasal ödeme gerçekleştirmekte ve bu durum da bütçede -vatandaşlara daha kaliteli ve daha fazla mal ve hizmet götürülmediği halde- gereksiz bir şişkinlik yaratmaktadır. Bu durum devletin harcamalarını görünüşte arttırmaktadır.

1.2.5.1.2. Ekonominin Parasallaşması

Paranın ekonomide bu kadar yaygınlaşmasından önceki dönemlerde piyasada ödemelerde takas usulü kullanılmaktaydı. Bu durumda eskiden aynı olarak gerçekleştirilen ödemelerin artık parasal olarak gerçekleştirilmesi ve bunun da bütçede parasal olarak görünüyör olması kamu harcamalarını arttırmış gibi gösterebilir. Burada tek değışen yalnızca daha önceden alınan hizmetin karşılığında ödemenin gerçekleştirilme usulüdür (Saraçoğlu vd., 2014: 98).

1.2.5.1.3. Bütçenin Tutulma Yönteminde Değişikliğe Gidilmesi

Bütçe hazırlamanın safi usul ve gayrı safi usul olmak üzere iki yöntemi bulunmaktadır. Birinci yöntemde gelir ve giderler yazıldıktan sonra mahsuplaşma yapılmaktadır ve yalnızca kalan tutar görünmektedir. Ancak Gayrisafi usulde bir mahsuplaşma yapılmamakta, böylece bütçe gelirleri ve giderleri ayrıntılı olarak görülebilmektedir. Safi usulden gayrisafi usule geçilmesi hizmet koşullarında ve büyüklüğünde bir değışiklik olmamasına karşın yalnızca bütçede daha önceden bulunmayan gelir-gider kalemlerinin bütçeye dahil edilmesi ile birlikte bütçenin artıyormuş gibi görünmesine neden olmaktadır (Kalenderoğlu, 2008: 34).

1.2.5.1.4. Ülke Sınırlarının Genişlemesi ile Birlikte Nüfusun Artması

Daha önce ülke sınırlarına dahil olmayan bir toprak parçasının ve yeni nüfusun ülkeye eklenmesi sebebiyle bu yeni nüfusun doğal olarak eğitim, sağlık, altyapı vb. gibi belirli ihtiyaçları olacaktır. Bu ihtiyaçların karşılanması için devlet tarafından yapılan harcamalar sonucunda devlet bütçesinde bir artış meydana gelecektir ancak bu hizmetlerin kalitesinde bir artış olduğu anlamına gelmemektedir. Bu şekilde Ülke sınırlarının genişlemesi sonucu ülkenin genelinde gördürülen hizmetlerin yalnızca gördürölme alanında genişleme yaşanmıştır. Öte yandan yeni katılan topraklardaki kimselerden de vergi alınmakta harcamaların finansmanı da buradan karşılanmaktadır (Yılmaz, 2013: 112).

1.2.5.1.5. Devletleştirme

Devletleştirme daha önceden özel sektör tarafından verilen bir hizmetin devlet tarafından devralınarak sunulmaya başlanmasıdır. Böylece vatandaşlara verilen hizmet ve hizmet kalitesinde bir değışme yaşanmaksızın kamu harcamalarında bir artış meydana gelmektedir. Bu da kamu harcamalarını görünüşte arttırmaktadır (Saraçoğlu vd. 2014: 99).

1.2.5.2. Gerçekte Artış Nedenleri

Kamu harcamalarının gerçekte artış nedenleri ise şu şekilde sıralanabilir:

1.2.5.2.1. İktisadi Sebepler

Ülkelerin gelişmesi ile birlikte toplumsal olarak talep edilen ihtiyaçların şekli ve miktarı da değişebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelirdeki yükseklik vatandaşların ödedikleri vergiler karşılığında talep ettikleri hizmetin hem kalitesini hem de miktarını arttırmaktadır. Bireyler gelirleri arttıkça zorunlu ihtiyaçlar yerine eğitim, sağlık sosyal hizmetler vb. hizmetlerden daha fazla talep etmektedirler. Yine bir ülkede tarıma dayalı ekonomiden sanayiye dayalı ekonomiye geçilmesi kaynakların özel sektörün gelişmesine katkıda bulunacak altyapı hizmetlerine yönelmesine neden olacak bu da kamu harcamalarını gerçekte arttıracaktır (Şener, 2007: 35-36).

Bu sebeplere ek olarak ekonomideki konjonktürel durum da kamu harcamalarını etkileyebilmektedir. Devletin kamu harcamalarını bir politika aracı olarak kullanıp durgunluk dönemlerinde ekonomiyi canlandırmak amacıyla bu harcamaları arttırması gerçekte bir harcama artışına yol açabilmektedir (Kalenderoğlu, 2008: 35).

1.2.5.2.2. Savaş ve Savunma Giderlerindeki Artışlar

Savaş dönemlerinde bütçedeki birçok kaynak bu alana kaydırılmakta, savaşın finansmanı için bütçede ek kaynaklar yaratılmaya çalışılmaktadır. Uzun bir savaşızsızlık dönemine rağmen ülkeler savaş tehdidine karşı önlemler almakta bu şekilde savunma harcamalarında artışa sebep olmaktadır. Bu harcamalar askerlerin yeme, içme ve barınma giderleri, şehit yakınlarına yapılan yardımlar vb. olabileceği gibi araştırma-geliştirme faaliyetlerine ilişkin de olabilir. Araştırma ve geliştirme faaliyetleri her zaman etkinsizliğe yol açmamaktadır. Bazen yapılan faaliyetler özel sektörün etkin olarak kullanabileceği bir buluşa da hizmet edebilmektedir (Doğruyol, 2006: 49-50).

1.2.5.2.3. Teknolojik Nedenler

Kamunun hizmetlerini yerine getirirken kullandığı araçlardaki bir teknolojik gelişme devletin o alanda yatırım yapmasına sebep olacaktır. İnternet kullanımına ilişkin veya yeni bir bilgisayarlı sistemin geliştirilmesi kamunun da hizmetlerin etkin

bir şekilde geciktirilmeden yerine getirilmesi için bu alanda harcama yapmasına neden olmaktadır (Susam, 108).

1.2.5.2.4. Sosyal Nedenler

Ülkelerde sanayinin gelişmesi ile birlikte artan kentsel nüfus beraberinde daha fazla eğitim, sağlık, altyapı vb. hizmet ihtiyacını getirmektedir. Bu da kamu harcamalarında artışa sebep olabilmektedir (Saraçoğlu vd., 2014: 99).

1.2.5.2.5. Siyasal Nedenler

Devletin yönetim anlayışında bir değişiklik yaşanması kamu harcamalarında artışa sebebiyet verebilmektedir. Devletin tarafsız devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına geçmesi eğitim, sağlık vb. sosyal alanlarda önceki duruma göre daha fazla kamu harcaması yapmasına neden olabilecektir (Kalenderoğlu, 2008: 35-36).

1.2.5.2.6. Nüfus

Nüfus artışı ile birlikte kamu sektörü tarafından sunulan hizmetlerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için ek yatırım harcaması yapılması ihtiyacı doğmaktadır. Eğitimde, sağlıkta, altyapı vb. hizmetlerde ortaya çıkan bu ihtiyaç da kamu harcamalarında artışa sebep olmaktadır (Yılmaz,2013: 110).

1.2.6.Kamu Harcamalarının Artışı ile Yaklaşımlar

Geçmişten günümüze özellikle savaşlar, ekonomik krizlerin de etkisiyle gelişmiş ülkelerde devletin ekonomideki rolü sürekli artmıştır. Üstelik bu artış yalnızca bu dönemlerle de sınırlı kalmamıştır. Kamunun sosyal ve ekonomik hayatta sürekli büyümesiyle ilgili ilk görüşlerden biri Thomas Hobbes' a aittir. Hobbes bu büyümeyi kendi büyüklüğü altında ezilen Levithan'ın (mitolojik deniz canavarı) durumuna benzetmiştir. Gerçekten de günümüz yönetim anlayışında büyüyen bürokratik yönetim ağı beraberinde yolsuzluk ve etkinsizliği de getirmektedir. Bunun yanında Engels de " bireylerin gelirleri düştükçe bütçelerinde gıda için ayırdıkları pay artacaktır." şeklinde ifade edilen "Engels Yasası" ile Adolph Wagner'i etkilemiş ve Wagner de bunu "Reel gelir arttıkça kamu hizmetleri talebi artacaktır." şeklinde yorumlayarak teorisini ortaya koymuştur (Şener, 2007: 30-31).

1.2.6.1. Wagner Yasası

Wagner yasası kısaca kamu harcamalarının sürekli artışı düşüncesine dayanmaktadır. Bu artış milli gelir artış hızından daha hızlı olmaktadır. Adolph Wagner bu hipotezini sanayileşme, gelir esneklikleri ve talep üzerine kurmuştur. Buna göre sanayileşme toplumu ile birlikte, gelirden bir artış meydana gelecektir. Gelirden meydana gelen bu artış kamu hizmetlerine olan talebi arttıracaktır. Nitekim Wagner kamu hizmetlerinin gelir esnekliğinin yüksek olduğunu belirtmiştir. Yani gelirdeki bir birimlik artış kamu hizmetlerinde kendisinden daha büyük bir artışa sebep olacaktır. GSMH ile kamu faaliyetleri arasında kurulan bu ilişkide kamu harcamalarının GSMH içindeki büyüklüğünün zamanla arttığı görüşü savunulmuştur (Altay, 2017: 110-111).

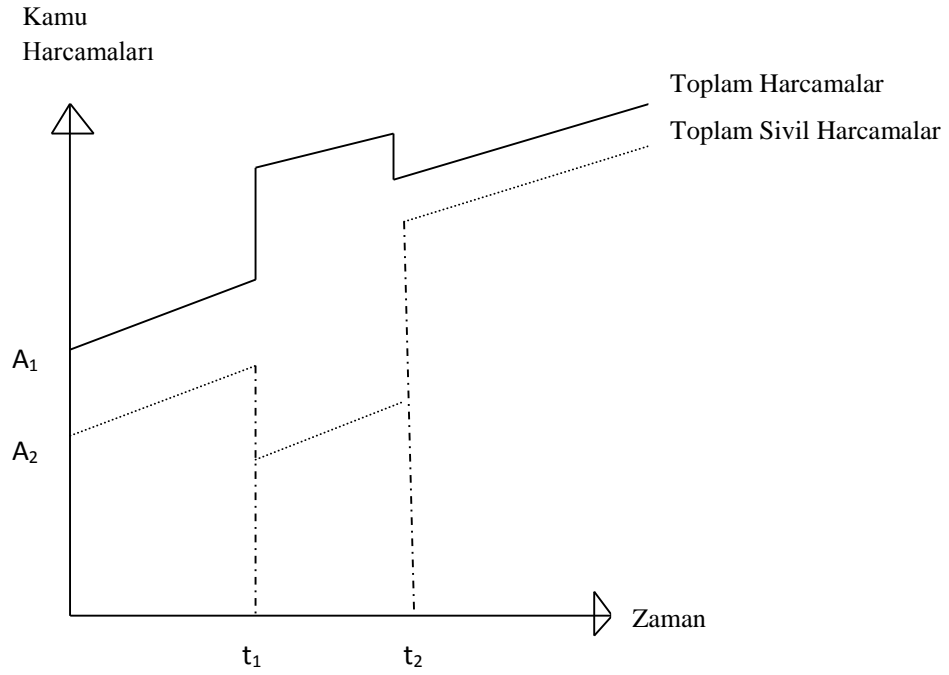
Wagner eğitim, sağlık, sosyal hizmetler vb. için yapılan kamu harcamalarını gelirin elastikiyetine bağlarken diğer taraftan sanayileşen toplumda faktörler arası ilişkilerin karmaşıklaşması ve bununla bağlantılı olarak ticari kanun ve sözleşmelere ihtiyaç duyulması ve kanun vb. düzenlemelerin takibinin yapılması için adli bir sisteme ihtiyaç duyulmasını kamu harcamalarının diğer bir artış sebebi olarak görmüştür. Bunun yanında sanayileşme ile birlikte kendisini gösteren şehirleşme ve bir arada yaşama faktörü kamu sektörünün idari düzenleme ve kurumlarıyla var olma ihtiyacını doğurmuş bu da kamu harcamalarında artışa neden olmuştur (Akalin, 1986: 145).

1.2.6.2. Peacock- Wiseman Yaklaşımı

İngiliz iktisatçılar Peacock ve Wiseman, Adolph Wagner'in uzun dönemli analizine karşın kısa dönemli kamu harcaması artış trendleri üzerinde durmuştur. Bu yaklaşımda kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir bağ kurulmaktadır. Bilindiği üzere kamu gelirlerinin büyük bir kısmı vergilerden karşılanmaktadır. Ancak bireyler daha fazla vergi vermek için istekli değildirler. Bu hipotezde savunulan savaş ve bunalım dönemlerinde bireylerin vergi verme konusundaki duruşlarının değişeceğidir. Savaş dönemlerinde devlet doğal olarak savaşın finansmanını sağlamak durumunda kalmaktadırlar. Savaşın finansmanı ise bunalım veya savaş dönemlerinde fertlerin vergi verme direncindeki düşme ile birlikte arttırılan vergilerden karşılanmaktadır. Bu dönemlerde artan savunma harcamalarıyla birlikte kamu harcamalarında bir sıçrayış yaşanmaktadır. Hipotezin başka bir savı da olağanüstü dönemlerin bitmesi ile birlikte vergi düzeylerinin eski haline dönmeyeceğidir. Bu

düşünce, olağanüstü dönemlerin bitimiyle birlikte bu dönemlerde gerçekleştirilen borçlanmaların geri ödemesinin savaş sonrasına bırakılması ve bireylerin yeni vergi düzeylerine alışması ile temellendirilmektedir (Altay, 2017: 114-115).

Şekil 2
Peacock- Wiseman Yaklaşımı



$t_1 t_2$: Olağanüstü Dönem, $A_1 A_2$: Olağanüstü Dönem Harcamaları

Kaynak: Saraçoğlu vd. 2014: 102

Yukarıdaki şekil incelendiğinde t_1-t_2 zaman aralığındaki olağanüstü dönemde toplam harcamalarda bir sıçrayış, sivil harcamalarda ise bir azalış görülmektedir. Olağanüstü dönem geçtikten sonra ise bu savaşın yaralarının sarılması vb. sebeplerle sivil harcamalarda artış meydana gelmektedir. Bu yaklaşıma göre bu dönemlerden sonra ne alınan vergilerde ne de kamu harcamalarında bir düşüş yaşanmamaktadır. Dönemler itibariyle bu sıçrayışlar devam etmektedir.

1.2.6.3. Colin Clark Yaklaşımı

Colin Clark kamu harcamalarının artışı konusunu vergilerle karşılanan kamu harcamalarının sınırının ne olacağı yönüyle incelemiştir. Colin Clark'a göre halktan toplanan vergilerle karşılanan kamu harcamaları milli gelirin yüzde 25'ini

aşmamalıdır. Bu sınırın aşılması durumunda demokrasinin yara alacağını, bireylerin çalışma isteklerinin azalacağını, üretimin düşeceğini ve bununla bağlantılı olarak enflasyonun artacağını savunmuştur (Altay,2017: 114).

Ancak hipotezde belirtilen sınırın her ülkede aynı oranda düşünülmesi pek mümkün görünmemektedir. Zira birçok gelişmiş ülkede bu sınırın çok üstünde kamu harcamaları gerçekleştirilmektedir. Burada göz önünde bulundurulması gereken faktör, ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ve sosyoekonomik durumlarının kamu harcamalarının büyüklüğüne yön verebildiğidir (Susam, ss. 110).

1.2.6.4. Richard Musgrave'in Kamu Harcamaları Yaklaşımı

Araştırmalarını Amerika Birleşik Devletlerindeki kamu harcamaları üzerinde gerçekleştiren R. Musgrave savaş dönemleri dışında kamu harcamalarının milli gelire oranının istikrarlı bir görünümde olacağını belirtmiştir (Doğruyol, 2006: 54).

Bununla birlikte Musgrave kamu harcamaları ile kalkınma süreçleri arasında da bir ilişki olduğunu dile getirmiştir. Kalkınmanın ilk dönemlerinde alt yapı harcamalarının payı yüksekken, sonraki aşamalarda sosyal nitelikli harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payının arttığını ifade etmiştir. Ayrıca ülkelerdeki nüfus yapılarının da kamu harcamalarının bileşimine etki edeceğini belirtmiştir. Musgrave' e göre nüfus yaşlandıkça sağlık harcamaları, gençleştikçe eğitim harcamaları artmakta ayrıca kentli nüfusun artması kamu harcamalarının artışına neden olmaktadır (Saraçoğlu vd., 2014: 102).

1.2.6.5. Maksimizasyon Yaklaşımı

Bu yaklaşım demokratik sistemin birer figürü olan seçmen ve siyasilerin karşılıklı anlaşma düşüncesine dayanmaktadır. Bireyler kendi yararlarını ön planda tutmakta bununla birlikte siyasiler ise bir sonraki seçimde alacakları oyları düşünerek hareket etmektedirler. Bu karşılıklı bağıllık düşüncesine dayanan yaklaşıma göre vatandaşların faydalarını arttırmak gayesiyle hareket etmeleri, siyasilerin de oy kaygısıyla bu önde bir karar almaları sonucu kamu harcamaları artmaktadır. Bu görüşün öncüleri Anthony Downs, James M. Buchanan, Gordon Tullock' tur (Yılmaz, 2013: 109).

1.2.6.6. Baumol Yaklaşımı

William J. Baumol teorisini verimlilik temeli üzerine oturtmuştur. Baumol' e göre ekonomide ilerleyen ve ilerlemeyen olmak üzere başlıca iki sektör bulunmaktadır. İlerleyen sektörlerde emek nihai bir ürün değil, aksine nihai ürünü ortaya çıkarmak için kullanılan bir araçtır. Bu şekilde düşünüldüğünde teknolojinin de etkisiyle ilerleyen sektörlerdeki emeğin verimliliği artarken Kamu sektörü gibi emeğin nihai ürün olduğu ilerlemeyen sektörlerdeki verimlilik düşük olmaktadır. Doğal olarak emeğin verimliliğinin yüksek olduğu sektörlerde bir ücret artışı olacaktır. Kamu sektöründe de verimlilik artışı olmasa dahi kamudan emeğin kaçışını engellemek için bu ücret artışı takip edilecektir. Bu sebeple kamu sektöründeki emek verimliliğinin özel sektördeki emek verimliliğinden düşük olması ve kamudaki ücretlerin özel sektörü takip etmesi durumunda kamu harcamalarında artış meydana gelecektir (Akalin, 1986: 163-164).

1.2.6.7. Niskanen Yaklaşımı

Niskanen bu modelde bürokrasiyle politikacıların birbirleriyle adeta piyasadaki tekelleri gibi bir ilişki içerisinde olduğunu belirtmiştir. Bürokratların yönetimle ilgili bilgi sahibi olmada tek satıcı, politikacının da bu bilgiyi kullanmada tek alıcı olması bu ilişkinin özünü oluşturmaktadır. Buna göre daha çok ödenek yönetme ve nüfuz elde etme eğiliminde olan bürokratlar kamu harcamalarının artmasına sebep olmaktadır. Bu durumun aksine bürokrasinin küçük bir bölümünde ise ellerindeki nüfuzu kaybetmemek için büyümeme ya da küçülme eğilimine girmeleri de olağan gözükmemektedir. Buna örnek olarak teftiş kurullarındaki üretilen bürokratik tekelleri üretim rüşvet, nüfuz vb. nedenlerden dolayı paylaşılmak istenmeyebilir. Ancak bu tür durumlar dışında Niskanen'in fikirleri kabul edilir görünmektedir (Bulutoğlu, 2002: 142-144).

1.2.6.8. Franco Nitti Yaklaşımı

F. Nitti'nin yaklaşımına göre kamu harcamalarının artış sebebi savaşlardır. Nitti' ye göre savaş dönemlerindeki harcamalar hariç olmak üzere kamu harcamaları istikrarlı bir seyir izlemektedir (Doğruyol, 2006: 54).

1.2.7. Kamu Harcamalarının Ekonomi Üzerindeki Etkileri

Kamu harcamaları birçok amaçla gerçekleştirilebilmektedir. Kimi zaman belirli bir kitleye yönelebilmekte iken kimi zaman aktif bir politika aracı olarak kullanılabilir.

Burada değinilmesi gereken ilk konu ekonomik dengedir. Toplam arz –toplam talep modeline göre bazı durumlarda arz-talep uyumsuzluğu oluşmakta, ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde çalışmamaktadır. Bu durumlarda kamu harcamaları etkin bir politika aracı olarak kullanılabilir. Örneğin; enflasyonist dönemlerde kamu harcamaları düzeyi azaltılıp, harcamalar üretimi arttırmaya yöneltilebilmekte, bu şekilde enflasyonist açık dengelenmeye çalışılmaktadır. Deflasyonist açığın olduğu dönemlerde ise kamu harcama bileşenlerinde artışa gidilip bu açık giderilmeye çalışılabilir. Bu şekilde ekonominin denge düzeyine gelmesi amaçlanmaktadır (Akdoğan, 2011: 508-509).

Kamu sektörü harcamalarının bir diğer etkisi de kendisini gelir dağılımı üzerinde göstermektedir. Kamu harcamaları içerisinde adalet, güvenlik vs. şeklinde sunulan hizmetler açısından değerlendirildiğinde bu harcamaların gelir dağılımı üzerinde düzeltici bir etkisi bulunmamaktadır. Bunun sebebi herkesin bu hizmetlerden eşit faydalanmasıdır. Ancak piyasa tarafından belirli bir ücret karşılığında sunulma imkânı da bulunan sağlık, eğitim vs. gibi hizmetlerin düşük gelir gruplarına ücretsiz veya düşük ücretle sunulması durumunda, bunların finansmanının da artan oranlı vergi tarifeleri ile karşılandığı düşünüldüğünde gelirin yeniden dağıtıcı etkisinin olabileceği düşünülmektedir. Bunların dışında devletin transfer harcamaları yoluyla da gelir dağılımını etkileme gücü bulunmaktadır. Bunlardan düşük gelir gruplarına karşılıksız gerçekleştirilen ödemelerin gelir dağılımı üzerinde düzeltici etkisi bulunurken, faiz ödemelerinin ise gelir dağılımını bozucu etkisi bulunmaktadır (Akdoğan, 2011: 512-516).

Mal ve hizmet alımına yönelen kamu harcamaları ekonomik kalkınma üzerinde etkisini gösterebilmektedir. Şöyle ki özel sektörün etkin bir şekilde işleyebilmesi için yapılacak yol, köprü, altyapı vb. harcamaların ekonomik kalkınma üzerinde etkisi bulunmaktadır. Yine eğitim harcamalarına yapılacak yatırımlarla uzun dönemli de olsa beşeri sermayede iyileştirme yapılarak kalkınmanın önü açılabilir. Bunlarla birlikte sağlık, konut, araştırma gibi alanlara yapılan harcamalar da kalkınma açısından önem arz etmektedir (Ataç, 2012: 328-330).

1.2.8. Kamuda Alım Süreci ve Yolsuzluğa Elverişli Durumlar

Temelde kamu alım sürecine 4734 sayılı Kamu İhale Kanunundan öncesi ve sonrası şeklinde bakmak gerekmektedir. 4734 sayılı Kanun 4 Ocak 2002 yılında meclisten geçerek yasallaşmış ve 01/01/2003 tarihi itibarıyla de yürürlüğe girmiştir. Bu yasa yürürlüğe girmeden önce kamudaki alımlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre gerçekleştirilmekteydi. 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na getirilen en büyük eleştiri kamu görevlilerine tanıdığı geniş takdir yetkisiydi. Bu bağlamda 4734 sayılı yasa incelendiğinde alımın her aşamasının takdir yetkilerinin kısıtlandığı, rekabetin, eşitliğin, şeffaflığın, hesap verilebilirliğin sağlandığı sistemsel bir altyapı üzerine kurulmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir.

Kamuda alımın ilk safhası ihtiyacın ortaya çıkmasıdır. İhtiyaçların ise bir kanuni dayanağının, yöneldiği bir amacın bulunması gerekmektedir. Alımlar Kurumların amaçları dışında gereksiz kaynak aktarmalarına yönelik olmamalıdır. Bu ihtiyaçlar belirlendikten sonra alım usulünün belirlenmesi gerekmektedir. Kamu İhale Kanunu'nda Açık İhale Usulü, Belli İstekliler Arasında İhale Usulü, Pazarlık Usulü ve Doğrudan Temin usulü olmak üzere en çok kullanılan dört tane alım usulü bulunmaktadır. Doğrudan temin usulü bir ihale usulü olmamakla birlikte kamuda sıkça başvurulan bir tedarik usulüdür. Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde idareler kdv hariç 2019 yılı için 90.358,00 tl tutarına kadar olan alımlarını 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22.maddesinin (d) bendine göre doğrudan temin ile gerçekleştirebilmektedir. Bu usul diğer usullere göre istisnai bir alım usulüdür. Bu alım usulünde alım komisyonu kurulmamakta, ilan yapılması zorunluluğu bulunmamakta, görevlendirilen kamu görevlileri eliyle piyasada fiyat araştırması yapılarak direkt alım gerçekleştirilebilmektedir. Bu yönüyle diğer usullere göre şeffaflık açısından zayıf kaldığı söylenebilmektedir. 4734 sayılı Kanunun 22.maddesinin (d) bendi dışındaki bentleri (22/a, 22/b, 22/c vb.) de istisnai alımları işaret etmektedir. Yani bu alımlar ancak kanunda belirtilen durumların ortaya çıkması durumunda kullanılabilir. Açık İhale, Belli istekliler arasında ihale ve pazarlık usulü doğrudan temin yönteminin aksine kanunda bir ihale usulü olarak düzenlenmiştir. Ancak durum her ne kadar böyleyse de gerek belli istekliler arasında ihale usulü gerek pazarlık usulü olsun kanunda belirtilen durumların gerçekleşmesi halinde kullanılabilir. Açık ihale usulü ise diğer alım şekillerine göre şeffaflığın, eşitliğin, rekabetin vb. sağlandığı bir alım türüdür. Bu ihale usulünde ihale komisyonu kurulmakta, ilan yapılmakta ve her

istekli ihaleye teklif verebilmektedir. Alım sürecinde açık ihale usulünün uygulanması gereken bir durumda bu alımın parçalara bölünerek kanunda belirtilen şartlardan kaçınmak amacıyla örneğin doğrudan temin usulüyle direkt alım şeklinde gerçekleştirilmesi kanunun temel ilkelerine aykırı olacak, bu davranışın özel bir çıkar sağlamak amacıyla yapılması yolsuzluk olgusunu düşündürebilecektir.

Konu ile ilgili Gürakar (2018) Kayırma Ekonomisi adlı çalışmasında 2005 yılı ile 2016 yılları arasında bu alımların hem büyüklüğü hem de gerçekleştirilme sayısındaki yıllık değişmelere yer verilmiştir. Buna göre 2005 ten 2016 ya kadar yapılan açık ihale usulü alımlarında hem ihale sayısı olarak hem de toplam ihale bedeli içerisindeki payı olarak sürekli düşüş yaşanmıştır. İstisnai alımların sayı ve payında ise yıllar itibariyle sürekli bir yükseliş yaşanmıştır. Yazarın ortaya koyduğu bu veri bile yönelimin şeffaflık, rekabet, eşitlik vb. ilkelerden uzaklaşmaya doğru olduğunu göstermektedir (Gürakar,2018).

Alımın bir diğer safhası yaklaşık maliyetin belirlenmesidir. Yaklaşık maliyet alıma çıkılmadan önce piyasadaki, kamu kurum ve kuruluşlarından vb. temin edilen fiyatlarla belirlenmektedir. Yaklaşık maliyetin önemi gizliliğinden kaynaklanmaktadır. Yaklaşık maliyetin bilinmesi ihaleye teklif verecek kimseyi diğer teklif verecek kimselere göre avantajlı duruma getirecektir. Bu da ihalede eşitlik, rekabet gibi ilkelere aykırılık teşkil edebilecektir. Yaklaşık maliyetin piyasa şartlarını yansıtması gerekmektedir. Kasıtlı olarak yaklaşık maliyetlerin yüksek belirlenmesi ve özel bir çıkar karşılığında isteklilerin bazılarıyla bu bilginin paylaşılması yolsuzluk olgusunu ortaya çıkarabilmektedir.

İhale sürecinde üzerinde durulması gereken başka bir husus ise şartnamelerin hazırlanmasıdır. İdareler alacakları mal ve hizmetlere ilişkin teknik bazı şartlar getirebilmektedirler. Mevzuatımızda teknik şartnamelerde marka belirtilmesi zorunlu durumlar dışında yasak olmasına rağmen belirli bir malı veya hizmeti işaret edebilen, nokta atışlı ihaleler yapılabilmektedir. Bu husus da ihaleyi sakatlayan başka bir durumdur.

Yapılması zorunlu iken ihale ilanının yapılmaması, ihale komisyonlarının isteklilerin bazıılarını kanuni dayanağı olmayan sebeplerle ihale dışı bırakması da rekabeti engelleyerek, bazı isteklilere avantaj sağlayabilmektedir.

İhale sürecindeki yaşanabilecek bazı olumsuzluklara kısaca değinildikten sonra muayene kabul sürecine değinmekte fayda vardır. İhale konusu işin türüne göre muayene kabul komisyonları, kontrol teşkilatları, kabul komisyonları teşkil ettirilmekte, bu komisyonlar yapılan işleri, teslimatları tam ve şartnamelere uygunluk yönünden incelemektedirler. Gerçekleştirilecek hakediş ödemeleri kabul komisyonlarının raporlarına göre yapılmaktadır. Görevli kimselerin özel bir çıkar elde etmek amacıyla yapılacak işlerin, taahhütlerin olması gerektiği gibi yerine getirilmediği veya hiç yerine getirilmediği halde tam ve eksiksiz bir şekilde taahhüdün yerine getirildiğine ilişkin rapor vermesi durumunda kamu zarara uğratılabilmekte, yolsuzluk olgusu ortaya çıkabilmektedir.

1.3. Birinci Bölümün Değerlendirilmesi

Birinci bölümde çalışmamızın genel olarak konusunu oluşturan temel kavramlar üzerinde durulmuştur. İlk bölüme yolsuzluğun kısa ve en genel tanımı yapılarak başlanmıştır. Buna göre yolsuzluk “Kamu yetkisinin özel çıkarlar için kullanılması”dır. Ardından yolsuzluk çeşitleri hakkında genel bir bilgi verilerek yolsuzluğa neden olan faktörler kısaca açıklanmıştır. Ayrıca yolsuzluğun ölçülmesiyle ilgili endeksler hakkında da kısaca bilgiler verilmiştir. Bu açıklamalar yapılırken yalnızca tanımlamalar ile yetinilmemiş zaman zaman konu ile ilgili yapılmış ampirik çalışmalardan örnekler verilerek konu daha anlaşılır kılınmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın devamında yolsuzluk ile ilişkisinin varlığını araştırdığımız kamu harcamaları irdelenmiştir. Kamu Harcamaları çalışmamızda “Devlet tüzel kişiliğinin veya kamu kurum, kuruluş ve kamu tüzel kişiliklerinin kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmek amacıyla, kamu yararı ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yaptığı harcamalardır” şeklinde tanımlanmıştır. Konu ile ilgili tanımlamalara yer verildikten sonra kamu harcamalarına ilişkin yaklaşımlara değinilmiştir. Devamında kamu harcamaları idari, fonksiyonel, ekonomik vb. şekilde sınıflandırılmış ve kamu harcamalarında artışa neden olan faktörler hakkında açıklayıcı bilgilere yer verilmiştir. Yine kamu harcamalarının artışıyla ilgili teorik yaklaşımlara yer verilmiş ve son tahlilde Türkiye’de kamu harcama sürecinde yolsuzluğa elverişli durumlar hakkında değerlendirmeler yapılmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUĞUN ETKİLERİNE İLİŞKİN TEORİK VE AMPİRİK ALTYAPI

2.1. Yolsuzluğun Etkilerine İlişkin Teorik Altyapı

Literatürde yolsuzluğun etkilerine ilişkin birçok teorik ve ampirik çalışma bulunmaktadır. Çalışmaların genelinde yolsuzluğun ekonomiyi olumsuz yönde etkilediği görüşü ağır basmakta ise de yolsuzluğun hantal işleyen bürokratik süreçleri hızlandırarak, yatırım ve büyümeye olumlu etkide bulunduğunu savunan bazı yazar ve çalışmalarda bulunmaktadır (Leff: 1964, Huntington: 1968). Yolsuzluğun bürokrasideki hantal çarkların yağlanması suretiyle etkinlik sağlayabileceği savunulmaktadır (Jain, 2001: 92). Başka bir deyişle Kamu görevlilerine yapılacak küçük ödemeler bürokratik süreçleri hızlandırarak ekonomik büyümeyi teşvik edebilecektir (Leff, 1964, Leys, 1965). Yolsuzlukla ilgili Huntington (1968: 386) ‘‘ Ekonomik büyüme açısından katı, merkezileşmiş, dürüst olmayan bürokrasiye sahip bir toplumdan daha kötü olan tek şey katı, merkezileşmiş ve dürüst bir bürokrasiye sahip olmaktır.’’ diyerek yolsuzluğun var olmadığı durumun toplum açısından daha kötü olabileceğini vurgulamıştır. Konu ile ilgili bir başka kavram ise ‘‘ hızlandırıcı para’’ dır. Buna göre bürokrasinin hantal ve işleyemez derecede uzun kuyruklara sahip olması durumunda hızlandırıcı para gecikmeleri ortadan kaldıracaktır (Bardhan, 1997: 1323). Her ne kadar bu şekilde yolsuzluğun olumlu sonuçlarının olabileceği yönünde görüşler bulunsada son dönemlerde yapılan çalışmalar doğrultusunda hakim görüş toplum açısından olumsuz yönlerinin daha ağır bastığı yönündedir.

Yolsuzluk kavramı ülke politikaları hakkında karar verme yetkisine sahip kimselerin kamu harcama kararlarını alırken kamu yararı yerine kendi kişisel çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerinde meydana gelmektedir. Kamu harcama kararlarının amacı stratejik bir vizyon doğrultusunda, plan ve politika hedeflerinin de takip edilerek ülkenin büyümesine ve gelişmesine katkıda bulunmaktır. Bu hedefler kimi zaman altyapı, beşeri sermaye vb. harcamalara yönelik olabilirken kimi zaman ise temiz su, elektrik vb. temel hizmetlerin sunulmasına yönelik olabilmektedir. Bu kararların

alınması aşamasındaki bir yolsuzluk harcamaların yönlendirilmesinde çarpıklık yaratabilecek ve kalkınma hedeflerini boşa düşürebilecektir. Bu durum kamu harcamalarını stratejik kalkınma hedefleri ve ulusal vizyonla bağlantısız hale getirebilmektedir. Harcama kararları direk nüfusla alakalı olmadığında ekonomik büyüme ve kalkınma yavaş, yetersiz ve düzensiz şekilde ilerleyebilmektedir. Konu sıradan bir hırsızlık olayıyla karşılaştırıldığında ise yolsuzluk hırsızlığa göre daha olumsuz etkiler yaratabilmektedir. Bütçeden direkt 1 milyar tl çalınması, kamu harcama politikalarını etkileyerek ülke hedeflerinin sapmasına neden olan aynı tutardaki yolsuzluk olayına göre daha az zararlı olabilmektedir (Morgan, 1998: 30-31).

Yukarıda da değinildiği üzere yolsuzluk birçok harcamayı amacından uzaklaştırmaktadır. Yolsuzluk kaynakların ülkeler için verimli olarak görülebilecek eğitim, sağlık vb. sosyal niteliği ağır basan harcamalardan, gereksiz, kalitesiz ve yolsuzluk imkanlarının daha çok olduğu karmaşık ve takibi zor yatırım projelerine yönlendirebilmektedir (Mauro, 1997, Mauro 1998, Tanzi ve Davoodi 1997, Tanzi ve Davoodi 1998, Shleifer ve Vishy 1993). Özellikle gelişmemiş ülkeler yolsuzluk fırsatlarının daha fazla olduğu altyapı projelerine eğitim ve sağlık harcamalarından daha fazla kaynak aktarabilmektedir. Bu şekilde düşünüldüğünde yolsuzluğun sosyal maliyetleri toplum açısından muazzam büyüklükte olabilmektedir (Shleifer ve Vishy, 1993: 614-615). Ayrıca yolsuzluk kamu hizmetlerinin daha düşük kaliteyle sunulmasına da yol açabilir. Bu da bireyleri özel sektörden hizmetleri sağlamaya yönlendirebilir. Ancak özel sektör tarafından sağlık ve eğitim gibi hizmetlerin sunumunun sınırlı olması durumunda yolsuzluk, hizmetlerin gecikmeli ve aksayarak sunulmasına, rant kollama fırsatlarının artmasına ve kamu görevlileri tarafından takdir yetkisinin sık kullanılmasına neden olabilir. Özel sektör tarafından bu hizmetler sunuluyor olsa bile yoksul kesim bu hizmetleri satın alma gücüne sahip olmayabilir (Gupta, Davoodi and Tiongson, 2000: 111). Yalnızca bu yönüyle düşünülmesi durumunda bile kaynakların yanlış yönlendirilmesinin sosyal sonuçları çok ağır olabilmektedir.

Yukarıda belirtilen hususlarla paralel olarak yolsuzluğun ekonomide şu sonuçlara yol açabileceği savunulabilir (Mauro, 1997: 6-7):

- 1) İş insanları/yatırımcılar/ girişimciler bir ülkeye yatırım yapmadan önce o ülkeyle ilgili bilgilendirilmektedir. Çünkü bu bilgiler ışığında maliyetler

hesaplanmakta, olası getirilere göre yatırım kararları verilmektedir. Bir ülkede yolsuzluğa bulaşmış görevlilerin olması ve yolsuzluğun olağan şekilde görülüyor olması yatırım kararlarına bir maliyet olarak yansiyabilecektir. Bu durum yatırımcıların yatırım yapma isteklerini düşürebilecektir.

- 2) Rant kollamanın üretken çalışmalardan daha kazançlı sonuçlarının olduğu durumlarda insan yetenek/kabiliyet kaynağı yanlış dağılabilecektir. Örneğin; finansal teşviklerin bulunduğu bir durumda yetenekli insan kaynağı üretken çalışmalar yerine finansal teşvikleri kapma faaliyetine girişebilir ve bu da ekonomik büyüme üzerinde olumsuz sonuçlar doğurabilir.
- 3) Gelişmekte olan ülkelerdeki yolsuzluk yardım fonlarının etkinliğini azaltabilmektedir. Sonuç olarak yardımlar verimsiz ve savurgan devlet harcamalarının karşılanması için kullanılabilir. Bağış yapanlar ise bu şekilde yolsuzluğun yaygın olduğuna kanaat getirdikleri ülkelere yardımı azaltabilmektedirler.
- 4) Vergi kaçakçılığı veya bazı kimselere usulsüz vergi muafiyeti sağlanması yoluyla vergi gelirlerinde azalmaya/kayba sebep olunabilir.
- 5) Yolsuzluk sebebiyle vergi gelirlerindeki aşınma veya kamu harcamalarındaki artış bütçe sonuçlarına olumsuz yansiyabilir. Kamu finans kuruluşları tarafından piyasa faiz oranlarının altında uygunsuz bir şekilde borç verilmesi bütçe sorunlarının yanında parasal sorunlara da yol açabilir.
- 6) Kamu İhale sözleşmelerinin yolsuzluk temelli oluşturulması veya uygulanması, altyapı ve kamu hizmetlerinin daha düşük kalite ile sunulmasına yol açabilir.
- 7) Yolsuzluk Devlet harcamalarının yönelimine etki edip, kompozisyonunu bozabilmektedir. Devlet yetkilileri kamu harcamalarını kamu refahına yönlendirmekten ziyade rüşvet alabilme fırsatının olduğu alanlara yönlendirebilir. Takip edilmesi zor olan büyük projeler yolsuzluk için karlı alanlar oluşturabilir. Büyük altyapı projelerinde veya yüksek teknolojlili savunma sistemlerinde ders kitapları veya öğretmen maaşlarından daha fazla yolsuzluğa elverişli alan bulunmaktadır.

L. Garamfalvi (1997) kamu harcamalarının yolsuzluk eliyle bileşimin değiştirildiğine ilişkin farklı bir yorum getirmiş, konuyu bütçe çerçevesinde formülize ederek değerlendirmeye çalışmıştır. Yazara göre;

Yolsuzluktan arındırılmış bir yasama organının aşağıdaki gibi bir bütçe teklifini onayladığını varsayalım;

$$G = Q_1F_1 + Q_2F_2 + Q_3F_3 + \dots + Q_nF_n$$

Yozlaşmış bir yasama organının karar fonksiyonunun da aşağıdaki gibi olduğunu varsayalım:

$$G' = Q_1'F_1' + Q_2'F_2' + Q_3'F_3' + \dots + Q_n'F_n'$$

Yukarıda Q_1F_1 : Bütçeden sağlık hizmetine ayrılan payı, Q_2F_2 : Bütçeden sağlık hizmetine ayrılan payı, Q_3F_3 : bütçeden eğitim ve sağlık sektörü dışında bayındırlık, yatırım vb. hizmetlere ayrılan payı ifade etmektedir.

$$Q_1'F_1' < Q_1F_1$$

$$Q_2'F_2' < Q_2F_2$$

$$Q_3'F_3' > Q_3F_3$$

Yolsuzluk durumunda eğitim ve sağlık sektörüne ayrılan pay, yolsuzluk olmadığı duruma göre daha az olacak, bayındırlık-yatırım harcamaları ise daha yüksek olacaktır. Bu şekilde harcama bileşimindeki etkisinin maliyetinin yanında L. Garamfalvi (1997) ye göre yolsuzluğun bir diğer yüksek maliyeti yolsuzluğa bulaşmış memurlarca alınan kararların uygulanma aşamasında meydana gelen yolsuzluktur. Bu şekilde gerçekleştirilen idari yolsuzluk demokratik devlet anlayışına zarar vermekte, bu bakış açısıyla bakıldığında demokratik devlet anlayışının zarar görmesi, kamu görevlilerinin haksız zenginleşmesinden daha ağır bir maliyet oluşturabilmektedir.

Öte yandan bir ekonomideki sosyal sektörler (eğitim, sağlık vb.) genellikle piyasa başarısızlıklarıyla şekillenmektedirler. Bu aksaklıkları gidermek için devletler kanuni hüküm koymak, finansmanını sağlamak ve söz konusu hizmetlerin düzenlenmesi yoluyla piyasaya müdahale etmektedir. Bu süreçte yolsuzluk bu hizmetin sunumuyla birlikte bir yan etki olarak kendisini göstermektedir (Gupta et al. 2000: 111). Ayrıca Yolsuzluğun politika belirleme sürecinde ortaya çıkması

durumunda sosyal programları zayıflatabilmektedir. Varlıklı nüfus gruplarına fayda sağlayacak programların devlet tarafından finanse edilmesi, yoksulluğun azaltılması, gelir dağılımında eşitsizliğin giderilmesi için kullanılan fonları azaltabilmekte veya kesebilmektedir (Gupta, Davoodi, Alonso-Terme 1998: 25-26).

Savunma harcamaları açısından bakıldığında ise askeri ihtiyaçların ileri teknoloji ve yüksek maliyetlerinin olduğu bir sektöre hitap ettiği söylenebilir. Bu durum ise bu türden bir ihtiyacı karşılayacak az sayıda firmanın varlığı hususunu beraberinde getirmektedir. Rekabetin pek olmadığı bu alan yolsuzluğa elverişli bir durumu ortaya koyabilmektedir. Ayrıca askeri alandaki gizlilik ve uzmanlık gerektiren konular üst düzey yöneticilerin geniş takdir yetkilerinin olduğu ve yolsuzluğa elverişli olan bir alan oluşturabilmektedir (Gedikli, 2011: 180).

Kamu harcamaları içinde yatırım harcamaları üzerine ayrıca değinmekte fayda vardır. Çünkü literatürde birçok çalışma yolsuzluğun kamu yatırımlarını arttırdığını ancak bu yatırım artışının ekonomiyi olumsuz yönde etkileyen, kalitesi düşük bir yatırım niteliğinde olduğunu vurgulamaktadır (Tanzi ve Davoodi, 1998).

Yatırım harcamalarının ekonomik büyüme ile yakından ilişkilidir. Özellikle 2.Dünya Savaşından sonra Harrod, Domar, Rostow vb. ekonomistler cari harcamalara göre yatırım harcamalarının arttırılmasının ekonomik büyüme açısından daha önemli olduğunu vurgulamışlardır. Bu görüşün kaynağını ise “Altın Kural” anlayışı oluşturmaktadır. Bu kurala göre borçlanma ancak yatırım harcamaları için kullanıldığı zaman faydalı olabilecektir. Buna göre borçlanma yeni yolların inşası için yapılabilecekken, yolların bakımı için yapılmamalıdır. Öte yandan yatırım projelerinin herhangi bir aşamasında ödenen genelde yüzdeler rüşvet/komisyon ödemelerini firmalar; komisyonu maliyete eklemek, görece düşük maliyetli projelerin uygulanma aşamasında proje maliyetlerinin yükseltilmesi veya yatırım projesi gerçekleştirilirken kullanılan malın kalitesinin düşürülmesi yoluyla telafi edebilmektedir. Bu durum ise yatırım projesine daha fazla kaynak ayrılmasına sebep olmakta ayrıca gelişmekte olan ülkelerde yapımından kısa bir süre sonra onarıma ihtiyaç duyulan yollar gibi kalitesiz ve verimsiz bir yatırımı ortaya çıkarabilmektedir (Tanzi ve Davoodi, 1997).

Tanzi ve Davoodi (1997) ye göre yatırım kararlarının tüm toplumu kapsamaması yerine belirli bir firma ve rüşvet alan kamu görevlisinin anlaşması ve kendi ihtiyaçları doğrultusunda alınması ve yalnızca bu kişilerin kişisel zenginliğini kapsamaması kamu

yatırımlarına yönlendirilen harcamaların verimsiz şekilde kullanılmasına, gereğinden daha büyük yatırım projelerinin kabul edilmesine ve kaynakların kısıtlanmasına sebep olmaktadır. Aşırı büyük yatırım projelerinin fırsat maliyetleri, kendilerini var olan mevcut altyapının çalışma koşullarında tutulması için gerekli olan bakım- onarım harcamalarına daha az kaynak ayırımı şeklinde gösterebilmektedir. Bu şekilde mevcut altyapı (yollar, köprüler vb.) zayıf kalmakta ve bozulmaya bırakılan mevcut altyapı sık sık yeni projelerin kabul edilmesine neden olabilmektedir. Fiziki altyapıya ilişkin bakım-onarım hizmetleri yeni projelerin kabul edilmesi için kasıtlı olarak da aksatılabilmektedir (Tanzi ve Davoodi, 1997).

2.2. Yolsuzluğun Etkilerine İlişkin Ampirik Altyapı

Yolsuzluk konusu ile ilgili yapılan ampirik çalışmalar genelde yolsuzluğun ekonomik büyüme, kamu harcamaları, kamu gelirleri, hizmet kalitesi vb. konular üzerinde yoğunlaşmıştır.

Konu hakkında öncülerden Tanzi ve Davoodi (1997) yaptığı çalışmasını ekonomik büyümeyi etkileyen 4 farklı hipotez üzerine kurmuştur. Bunlar;

- Yüksek yolsuzluk düzeyi- yüksek kamu yatırımları
- Yüksek yolsuzluk düzeyi-düşük kamu geliri
- Yüksek yolsuzluk düzeyi- düşük işletme, bakım- onarım gideri
- Yüksek yolsuzluk- düşük yatırım kalitesi

Çalışma Business International (BI) ve Uluslararası Ülke Risk Rehberi (ICRG) verileri kullanılarak hazırlanmıştır. Bu çalışma BI endeksi için 1980-1983 yılları arasındaki, ICRG endeksi için 1982-1995 yılları arasındaki, 42 ile 95 ülke arasında değişen veriler kullanılarak hazırlanmıştır. Çalışma sonuçlarına göre ekonomik büyümeyi etkileyen bu 4 hipotez de reddedilememiştir. Yani yolsuzluk kamu yatırımlarını arttırmakta ve kalitesini düşürmekte, kamu gelirleri ve işletme giderlerini de azaltmaktadır. Tanzi ve Davoodi (1997: 20) yüksek yolsuzluğun ekonomik büyümeyi yukarıda belirtilen kanallar yoluyla nasıl etkilediğini de şu şekilde açıklamaktadır:

- 1) Yolsuzluk, verimliliğin az olduğu kamu yatırımlarının arttırılması yoluyla ekonomik büyümeyi düşürebilir.

- 2) Yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde yüksek yatırım oranları ekonomik büyümeyi azaltabilir. Bu ülkelerde altyapı bakım- onarım harcamaları düşük oranlardadır. Bu durum da altyapı yatırımlarının kısa sürelerle yenilenmesine sebep olarak yatırımları arttırabilmektedir.
- 3) Yolsuzluk mevcut altyapının kalitesini düşürerek büyümeyi azaltabilir. Kötüleşen altyapı hem kamu hem özel sektörün iş yapma maliyetlerini artırarak üretimin ve bununla bağlantılı olarak ekonomik büyümenin düşmesine sebep olabilir.
- 4) Yolsuzluk üretim harcamalarını finanse etmek için gerekli devlet gelirlerini azaltarak büyümeyi azaltabilir.

Gupta et al. (2000) ise yaptıkları çalışmada çocuk ölümleri ve okul bırakma oranları eliyle yolsuzluğun eğitim ve sağlık hizmetleri üzerindeki etkisini araştırmaya çalışmışlardır. Bu çalışma PRS-ICRG endeksi ile 128 ülkenin, 1985-1997 yılları arasındaki verileri ve en küçük kareler yöntemi kullanılarak hazırlanmıştır. Bu çalışmadan çıkan sonuca göre; yolsuzluk endekslerine göre yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde yolsuzluğun görece daha az olduğu ülkelere göre daha fazla bebek ölüm ve okul bırakma oranları saptanmıştır. Şöyle ki yüksek yolsuzluk oranlarının olduğu ülkelerde yolsuzluk oranlarının düşük olduğu ülkelere göre yüzdesel olarak 2 kat daha fazla bebek ölüm oranı ve 5 kat daha fazla okul bırakma oranlarıyla karşılaşmaktadır.

Gupta et al. (2000) bu sonuçlara göre 4 adet politik sonucuna dikkat çekmektedir:

- Sağlık ve eğitim hizmetleri göstergelerindeki iyileşmeler her zaman daha fazla kamu harcamasını gerektirmeyebilir. Şeffaf ihale prosedürleri oluşturmak ve kamu harcamalarında mali hesap verilebilirliği arttırmak aynı ölçüde etkili olabilir.
- Hizmet sunumundaki yolsuzluk seviyesinin azaltılması hizmet kalitesinde artışı beraberinde getirebilir. Bu şekilde bireyler hizmetlerden ücret ödemek suretiyle daha fazla yararlanma yolunu seçebilir.
- Özel sektörün kamu hizmetlerini gördürmesini kolaylaştıracak koşulların yaratılması durumunda kamu yetkililerinin tekelci gücü engellenecek ve bu durum rüşvet alma koşullarının sınırlandırılmasına yardımcı olacaktır.

- Kamu kaynaklarının tahsisini etkileyen kararlara maddi olarak düşük seviyede olan bireylerin katılımı yolsuzluk olanaklarını azaltabilecektir.

Mauro (1998) ise ülkelerin kamu harcamaları kompozisyonunun ekonomik performanslarını etkilediklerini düşünmektedir. Örneğin; Eğitim harcamaları eliyle okul kayıt oranları ve eğitim kazanımının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediğini savunmaktadır. Yozlaşmış ülkelerde devlet yetkilileri yozlaşma fırsatının çok olduğu alanlarda daha fazla harcama yapma eğiliminde olabileceklerdir. Bu durumda eğitim ve sağlık harcamaları yolsuzluk için daha az verimli alan olarak görüldüğünden kaynaklar bunların dışındaki sektörlere yönlendirilebilecektir (Mauro, 1998:269).

Mauro (1998) bu yönde düşüncelerini test ettiği çalışmasını 1970-1985 yılları arasında ve yaklaşık 100 ülke verilerini kullanmak suretiyle gerçekleştirmiştir. Bu çalışmada yolsuzluk ile eğitim harcamaları arasında zıt yönlü bir ilişki tespit edilmiştir. Mauro (1998) e göre eğitim ileri teknoloji kullanılan, oligopolistik piyasalarda sunulan bir hizmet değildir. Bu alandaki rüşvet olanaklarının azlığı eğitim harcamalarına daha az kaynak aktarılmasına sebep olabilmektedir.

Yolsuzluklar ile kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi açıklamaya yönelik bir diğer çalışma ise Gupta, De Mello, Sharan (2001) tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada yolsuzluklar ile askeri harcamalar arasındaki ampirik ilişki incelenmektedir. 1985-1998 yılları arasındaki 120 ülke verileriyle gerçekleştirilen çalışma sonuçlarına göre yozlaşmış olarak algılanan ülkelerde askeri harcamalara daha fazla harcama yapma eğilimi bulunmaktadır.

Del Monte ve Papagni (2001) ise İtalya' nın 20 değişik bölgesinde 1963 ile 1991 yılları arasındaki verileri kullanarak yolsuzluklarla yatırım ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışmıştır. Çalışma sonuçlarına göre yolsuzluklar kamu ve altyapı hizmetlerinin kalite ve miktarını düşürerek, özel yatırımları ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemektedir.

Bir başka çalışma Hanf, Roger, Van- Malle, Fraisse, Roger, Carme, Nacher (2011) tarafından yolsuzluklar ile çocuk ölümleri arasında ilişki kurulmak suretiyle hazırlanmıştır. Bu çalışmada 2008 yılındaki 178 ülkeden alınan veriler kullanılmıştır. Her 1000 canlı doğumda 5 yaşından küçük çocuk ölümlerinin yolsuzlukla ilişkilendirilmesi suretiyle bir yorum yapılmaya çalışılmıştır. Endeks olarak ise CPI

endeksi kullanılmıştır. Çalışma sonuçlarına göre CPI endeksindeki 1 puanlık düşüş (yani yolsuzluktaki artış) ulusal çocuk ölüm oranının logaritmik olarak 0,0644 artışıyla ilişkilendirilmektedir. 8.795 milyon çocuğun ölümünün 140.000'den fazlasının ölümü yolsuzluklarla ilişkilendirilebilmektedir. Dünya çocuk ölümlerinin %1,6 sının yolsuzluklarla açıklanabileceği varsayılmaktadır. Yazarlar yılda 140.000 çocuk ölümünün yolsuzluklarla ilişkilendirilebilmesinin önemine dikkat çekerek yolsuzlukların da ebola vs. hastalıklar gibi önem arz eden bir konu olarak gündemde olması gerektiğini vurgulamaktadırlar.

Azfar ve Gurgur (2008) Filipinler'de yerel yönetimlerde yolsuzluğun sağlık ve eğitim hizmetleri üzerine etkilerini araştırmışlardır. Veriler sağlık hizmeti açısından Filipinler'de 2000 yılındaki 80 belediye'deki anket çalışması ve Sağlık Bakanlığı ölçütlerine ve verilerine dayanmaktadır. Hane halkına yapılan sağlıkla ilgili anketlerin içerikleri şu şekildedir:

- Çocukların aşılınması
- Çocukların aşılınmasındaki gecikme
- Hastaların bekleme süreleri
- Tedavi için halk sağlığı kliniklerinin erişilebilirliği
- Aşılama için halk sağlığı kliniklerini seçme
- Halk sağlığı kliniklerinden memnuniyet

Sağlık Bakanlığında ise çocukların aşılama oranının belediye ortalamaları verileri alınmıştır. Regresyon sonuçları her durumda yolsuzluğun sağlık hizmetlerinin kalitesi üzerinde önemli ve olumsuz bir etkisi olduğunu göstermektedir. Ayrıca kırsal kesimdeki sağlık hizmetleriyle ilgili sonuçların kentsel alanlardan farklı olduğu tespit edilmiştir. Yolsuzluğun olduğu kırsal alanlardaki halk sağlığı kliniklerinde daha fazla bekleme, bebeklerin geç aşılınması ve halk sağlığı hizmetlerinden daha az memnuniyet ile karşılaşılmaktadır. Yazarlar bir belediyenin refah seviyesi ne olursa olsun yolsuzlukların halk sağlığı kliniklerinden ve aşılama oranlarından memnuniyeti düşürdüğünü ve aşılama gecikmelere yol açtığını da belirtmektedirler. Sağlıkla ilgili bu sonuçlar eğitim için de geçerli olmaktadır. Yolsuzluklar eğitim üzerinde de olumsuz etkiler göstermektedir. Yine kırsal kesimde yolsuzluğun olumsuz etkileri kentsel kesime göre daha yaygındır. Nihai olarak çalışma sonuçları yolsuzlukların eğitim ve sağlık hizmetleri sunumunu baltaladığını göstermiştir.

Türkiye’ de ise Bağdigen ve Dökmen (2006) konsolide bütçe harcamaları başta olmak üzere eğitim, sağlık, yatırım ve savunma harcamaları ile yolsuzluklar arasında bir ilişkinin var olup olmadığını test etmişlerdir. Çalışmada en küçük kareler yöntemi kullanılmış olup yolsuzlukla ilgili endeks verileri 1982-1994 yılları için Political Risk Servis (PRS) ve 1995-2003 yılları için Transparency International (TI) dan alınmıştır. (Burada kullanılan veriler ICRG ve TI endeksinin birleştirilmesiyle oluşturulan tek bir endeksten elde edilen verileri ifade etmektedir.) Harcamalarla ilgili veriler Maliye Bakanlığından, yatırım harcama verileri ise Hazine Müsteşarlığından alınmıştır. GSYİH Merkez Bankası veri tabanından alınmıştır. Buradaki harcamalar GSYİH’ ya oranlanarak yüzdesel olarak ifade edilmiştir. Yazarlar modeli yolsuzluğun konsolide bütçe, alt bileşenlerde eğitim, sağlık, savunma ve yatırım harcamalarını arttırdığı hipotezleri üzerine kurmuştur. Çalışmanın bulguları da bu yönde olmakla birlikte aşağıda gösterilmiştir:

- 1) Yolsuzluklar konsolide bütçeyi arttırmaktadır.
- 2) Yolsuzluk algılama endeksindeki bir birimlik artış GSYH’ye oranlanmış yatırım harcamalarında yüzde 0.24 artışla birlikte gerçekleşmektedir. Yazarlar bu bulguya destek olarak ülkemizde bitirilmemiş projeleri ve ihale bedelinden çok yüksek tutarlarda sonlandırılan projeleri göstermektedir.
- 3) Yolsuzluk algılama endeksindeki bir birimlik artış ile birlikte eğitim harcamalarının GSYH’nin oranı olarak yüzde 0,33, sağlık harcamalarını ise yüzde 0.06 oranında artmaktadır. Bu ilişkide ise eğitim ve sağlık harcamalarının cari ve değişken giderler olarak ayrılarak yorumlanmasının daha doğru olacağı belirtilmektedir. Cari giderlerde yolsuzluğun yaşanma ihtimalinin düşük olduğu, büyük maliyetli (yatırım) değişken giderlerde yolsuzluk yapma ihtimalinin daha yüksek olduğu değerlendirilmiştir.
- 4) Yolsuzluk ile savunma harcamaları arasında da pozitif yönlü bir ilişki bulunmuş fakat bulunan sonuçlar istatistiki olarak anlamlı olmadığından katsayı tahmini yapılmamıştır.

Karagöz ve Karagöz (2010)ise Türkiye’de yolsuzluklar ile kamu harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin varlığını tespit etmeye çalışmışlardır. Yolsuzluk endeksi olarak 1980-2005 yılları arasındaki MIMIC verileri kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre ekonomik büyüme kişi başı yolsuzluk düzeyini arttırmaktadır. Bu sonucun ekonomik büyümenin gelir dağılımı eşitsizliği ve refahın genele

yayılamamasının etkisiyle olabileceği belirtilmiştir. Ayrıca çalışmada Türkiye’ de yolsuzluklar ile kamu harcamaları arasında ilişkinin varlığı doğrulanamamıştır. Burada Bağdigen ve Dökmen (2006) den farklı sonuçların çıkmasının sebebinin kullanılan veri setinin sonucu olabileceği belirtilmektedir.

Kutlar ve Doğanoğlu (2005) Türkiye’ de 1980 ile 2000 yılları arasında CPI ve ICRG endeks verilerini kullanarak yolsuzlukların kamu yarımaları ve büyüme üzerine etkilerini belirlemeye çalışmışlardır. Çalışma sonuçlarına göre yolsuzluklar ile kamu yatırımlarının alt bileşenlerinden olan ulaştırma ve enerji yatırımları arasında hem CPI hem ICRG endeksi verilerine göre güçlü bir ilişki ortaya konulmuştur. Endeks verilerine göre yolsuzluk oranı arttıkça yatırımların içerisindeki ulaşım ve enerji yatırımlarının oranı artmaktadır. Bu ilişkinin yüksek bir R^2 ile açıklanıyor olması çalışmayı ayrıca anlamlı kılmaktadır.

2.3. İkinci Bölümün Değerlendirilmesi

Bu bölümde ilk olarak teoride kamu harcamalarında yolsuzluğun etkilerine ilişkin iddialara yer verilmiştir. Bu bağlamda yolsuzluğun ekonomiye hem olumlu hem olumsuz yönde etkileyeceğine ilişkin iddialara değinilmiştir. Buna göre Leff (1964) ve Huntington (1968) yolsuzlukların hantal işleyen bürokratik süreçleri hızlandırarak yatırımları arttıracakını ve bu şekilde ekonomide büyümenin pozitif yönde etkileneceğini savunmuşlardır. Buna karşın birçok yazar da yolsuzlukların kaynakları verimli alanlardan (eğitim ve sağlık gibi), verimsiz alanlara (kalitesiz ve karmaşık yatırım projelerine) yönlendireceğini belirtmişlerdir (Mauro, 1997, Mauro 1998, Tanzi ve Davoodi 1997, Tanzi ve Davoodi 1998, Shleifer ve Vishy 1993). Gupta, Davoodi and Tiongson (2000) ise yolsuzlukların kamu hizmetlerinin düşük kaliteyle sunulmasına neden olacağını belirtmişlerdir. Tanzi ve Davoodi (1998), yolsuzlukların kamu yatırımlarını arttıracakını fakat bu artışın büyümeyle gerçekleştirecek kalitede olmayacağını, bakım-onarımlara yapılan düşük harcamalar nedeniyle sürekli tekrarlanan verimsiz yatırımlara neden olabileceğine değinmişlerdir. Gupta, Davoodi, Alonso-Terme (1998) ise yolsuzlukların kaynakların yanlış şekilde kullanılması sebebiyle sosyal güvenlik fonlarının azalmasına neden olabileceği ve gelir dağılımında adaleti bozabileceği üzerinde durmuşlardır.

Konu ile ilgili teorik açıklamalara yer verildikten sonra yapılan ampirik çalışmalar hakkında bilgiler verilmiştir. Tanzi ve Davoodi (1997) yaptıkları ampirik

çalışmada yüksek yolsuzluk düzeyi ile yüksek kamu yatırımları, düşük kamu geliri, düşük işletme, bakım- onarım gideri ve düşük yatırım kalitesinin birlikte görüldüğü sonucuna ulaşmışlardır. Gupta et al. (2000) ise yüksek yolsuzluk oranlarının olduğu ülkelerde daha fazla bebek ölüm oranı ve daha fazla okul bırakma oranları olduğunu belirterek yolsuzluğun eğitim ve sağlık üzerindeki etkiyi araştırmışlardır. Mauro (1998) yaptığı çalışmada yolsuzluklar ile eğitim harcamaları arasında zıt yönlü bir ilişki tespit etmiştir. Ayrıca Gupta, De Mello, Sharan (2001) da yolsuzluğun yaygın olduğu ülkelerde askeri harcamaların yüksek olduğu tespitinde bulunmuştur. Türkiye örneğinde ise Bağdigen ve Dökmen (2006) yolsuzlukların konsolide kamu harcamalarını, eğitim, sağlık ve yatırım harcamalarını arttırdığını tespit etmiştir. Bu ilişkide yazarlar eğitim ve sağlık harcamalarının cari ve değişken giderler olarak ayrılarak yorumlanmasının daha doğru olacağını belirtmektedir. Cari giderlerde yolsuzluğun yaşanma ihtimalinin düşük olduğunu, büyük maliyetli (yatırım) değişken giderlerde ise yolsuzluk yapma ihtimalinin daha yüksek olduğunu değerlendirilmişlerdir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde yukarıda yer verilen hususlar haricinde birçok değerlendirmeye yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde yapılacak analizde yer alan değişkenler arasındaki ilişkiyi anlamak açısından bu bölüm önem arz etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUK VE KAMU HARCAMALARI ARASINDAKİ İLİŞKİNİN AMPİRİK ANALİZİ

Bu çalışmada 1995-2018 yılları arasında yolsuzluklar ile kamu harcamaları arasındaki ilişki ele alınmaya çalışılacaktır. Model kurulurken ilgili yıllara ait yolsuzluk, kamu harcamaları, GSYİH ve kamu borçlanma verilerinden yararlanılacak ve ilişkinin varlığı zaman serileri yöntemi ile araştırılacaktır. İlk olarak analizimizde Genişletilmiş Dickey-Fuller Birim Kök Testi (ADF) ve KPSS birim kök testi aracılığıyla durağanlık sınamaları yapılacak buradan çıkacak sonuçlara göre eşbütünleşme analizi ile uzun dönemli ilişkinin var olup olmadığı belirlenecektir.

3.1. Model ve Veri Seti

Çalışmada sonuçlara ulaşılırken aşağıdaki gibi model kurulmuş ve bu modelden faydalanılmıştır:

$$GEXP_t = \beta_0 + \beta_1 CPI_t + \beta_2 GDBT_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

CPI (Corruption Perception Index): Transparency International (Uluslararası Şeffaflık Örgütü) tarafından hazırlanan Yolsuzluk Algılama Endeks verileri bu örgütün resmi internet sitesinden alınmıştır (www.transparency.org). Veriler 1995 ile 2018 yılları arasını kapsamaktadır.

GEXP (Kamu Harcamaları): Kamu harcama verileri Dünya Bankasından alınmış olup modele dahil edilirken yıllar itibariyle Kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı göz önünde bulundurulmuştur. Ayrıca bu veri kamunun yaptığı tüm mal ve hizmet alımlarını kapsamaktadır (savunma harcamaları içindeki yatırım harcamaları hariç).

GDBT (Kamu Borçlanması): Harcama finansman yöntemlerinden biri olduğu için kontrol değişkeni olarak kullanılmıştır. TCMB'den alınan toplam kamu borçlanması verilerinin milli gelir içindeki payı hesaplanmıştır. Modelde faydalanılan tüm veriler yıllık olup 1995 ile 2018 yılları arasını kapsamaktadır.

Ayrıca çalışmada kullanılan serilerin logaritması alınmıştır.

3.2. Ekonometrik Yöntem

Ekonometrik yöntem olarak zaman serileri analizi seçilmiştir. Zaman serileri yöntemi, verilerin belirli bir dönemdeki değişkenliklerini göz önünde bulundurmaktadır. Bu veriler ilgisine göre haftalık, aylık, üç aylık, yıllık olarak değişkenlik gösterebilmektedir. Zaman serileri analizlerinde ardışık dönemler incelenip, geleceğin de geçmiş gibi bir bilgi sağlayacağı koşulu altında yorum yapılabilmesine olanak sağlamaktadır. Bir başka ifade ile geçmiş dönemlere bakılıp gelecek tahmin edilmeye çalışılmaktadır (Ertek, 2000:379).

Zaman serilerinde amaç tahmin yolu ile sonuca ulaşmaktır. Ekonometri metodolojisinde seriler trend, mevsimsel, dalgali ve düzensiz unsurlardan oluşabilmektedir. Yani y_t şeklindeki bir seri aşağıdaki gibi denklemlerle ifade edilebilmektedir (Kutlar, 2007: 283-284):

$$\text{Trend} \quad : T_t = \beta_1 + \beta_2 t \quad (2)$$

$$\text{Mevsimsel} \quad : S_t = \beta_1 \sin(t\pi/2) \quad (3)$$

$$\text{Düzensiz} \quad : I_t = \beta_1 I_{t-1} + u_t \quad (4)$$

T_t , t dönemindeki trend unsurunun değeri; S_t , t dönemindeki mevsimsel unsuru; I_t , t dönemindeki düzensiz unsuru ve u_t , t dönemindeki bozucu terimi göstermektedir.

3.3. Durağanlığın Belirlenmesi

Zaman serilerinde durağanlık büyük önem arz etmektedir. Durağan olmayan zaman serileri ile yapılacak çalışmalar sahte regresyon problemini ortaya çıkarabilecektir (Granger ve Newbold, 1974). Bir dönemdeki verilerden elde edilen seriye (Y_t) ait stokastik sürecin durağan olmasının şartları;

$$1) \text{ Sabit aritmetik ortalama} \quad : E(Y_t) = \mu \quad (5)$$

$$2) \text{ Sabit Varyans} \quad : \text{Var}(Y_t) = E(Y_t - \mu)^2 = \sigma^2 \quad (6)$$

$$3) \text{ Gecikme mesafesine bağılı kovaryans} \quad : \gamma_k = E[(Y_t - \mu)(Y_{t-k} - \mu)] \quad (7)$$

(Bütün t değerleri için), k= gecikme mesafesi.

şeklindedir (Ertek, 2000: 380).

Yani bir serinin durağan olması halinde ortalama, varyans ve farklı gecikme seviyelerindeki ardışık ortak varyansı zaman içinde değişmemekte, aynı kalmaktadır. Bu durumdaki seriler kendi ortalamasına yönelme eğilimi gösterirler. Son tahlilde durağan zaman serileri sonlu varyansları sebebiyle ortalamalarından fazla uzaklaşamazlar (Gujarati ve Porter, 2012:741). Durağanlığın varlığı ise birim kök testleri aracılığıyla sınanmaktadır.

3.4. Birim Kök Testleri

Birim kök testleri bize kullanılacak serilerin durağanlığı hakkında bilgi verebilmektedir. Y_t serisi için bir rassal yürüyüş modeli kurulabilir. Rassal yürüyüş modellerinde Y değişkeninin t dönemindeki değeri $(t-1)$ dönemdeki değeri ile rassal bir etkinin toplamından ibarettir (Gujarati ve Porter, 2012:742). Yani:

$$Y_t = Y_{t-1} + u_t \text{ 'dir.} \quad (8)$$

Burada p parametresini modele ekleyelim:

$$Y_t = pY_{t-1} + u_t \quad (9)$$

Şöyle ki $p=1$ olması durumunda birim kökün varlığından söz edilir ve serinin durağan olmadığı sonucuna varılır. Y_t nin bir dönem gecikmeli değeri modele eklendiğinde ise model;

$$Y_t - Y_{t-1} = p Y_{t-1} - Y_{t-1} + u_t \quad (10)$$

$$\Delta Y_t = (p-1) Y_{t-1} + u_t \quad (11)$$

halini almaktadır. Bir başka gösterim de;

$$\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + u_t \text{ şeklindedir.} \quad (12)$$

Burada $\delta = (p-1)$, Δ ise birinci fark işlemcisini ifade etmektedir. Son tahlilde $\delta = 0$ önsavı, $\delta < 0$ karşı önsavıyla sınanmaktadır. Yani $\delta = 0$ durumunda ($p=1$) birim kökün varlığı doğrulanmakta, serinin durağan olmadığı yorumu yapılabilmektedir. Ancak Y_{t-1} in katsayısının sıfır olup olmadığının tahmininin t istatistiği yolu ile belirlenebilmesi problemi bulunmaktadır. Y_{t-1} in tahmin edilmiş katsayısının ($\delta=0$) t değerinin sınaması t istatistiğine uymamaktadır. Bu anlamda Dickey-Fuller Y_{t-1} in tahmin edilmiş katsayısının ($\delta=0$) t değerinin τ (tau) istatistiğine uyduğunu göstermiştir (Gujarati ve Porter, 2012:742-755).

Genişletilmiş ADF birim kök testinde ise ΔY_t nin gecikmeli değerleri modele eklenir. Genişletilmiş ADF birim kök testinin regresyon modeli aşağıdaki gibidir:

$$\Delta Y_t = a_0 + a_1 Y_{t-1} + \sum_{j=1}^p Y_j \Delta Y_{t-j} + e_t \quad (13)$$

Burada modelin temel hipotezleri de şu şekildedir:

$H_0: a_1=0$, Birim kök vardır (seri durağan değildir).

$H_1: a_1<0$, Birim kök yoktur (seri durağandır).

Yukarıda yer verilen hipotezler Monte Carlo simülasyon yaklaşımı ile elde edilen “ τ ” (tau) istatistiği ile test edilebilmektedir. Hipotezlerin kabul veya reddedilmesi için ADF testinden elde edilen sonuçlarla ile MacKinnon kritik değerlerinin karşılaştırılması gerekmektedir. ADF testi değerleri MacKinnon kritik değerlerini aşıyorsa H_0 hipotezi reddedilmekte ve serinin durağan olduğu yorumu yapılabilmektedir. Serinin durağan çıkmaması halinde fark alma işlemi yapılarak seri durağan hale getirilmektedir (Gujarati ve Porter, 2012: 755-757).

Çalışmada kullanılan bir diğer birim kök testi ise KPSS (Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin) ‘dir. Bu birim kök testinde sıfır hipotezi ADF birim kök testinin tersi şeklinde kurulmaktadır. Bu testte H_0 hipotezinin kabulü durağanlığın varlığı anlamına gelmektedir. Deterministik trendin arındırılması ile serinin durağanlaştırılması KPSS testinin amacı olarak görülmektedir. Bu testin ADF testinde diğer bir farkı ise ADF testi hipotezinin birim kök ve durağanlık olmak üzere 2 terim ile yorumlanması fakat KPSS testi hipotezinin yalnızca durağanlık üzerine kurulmasıdır (Kwiatkowski, Phillips, Schmidt, Shin, 1992: 159).

Kısaca kullanılan birim kök testleri hakkında bilgi verildikten sonra birim kök testi sonuçlarına bakmakta fayda vardır:

Tablo 4
Birim Kök Testi Sonuçları

Değişkenler	ADF		KPSS	
	t istatistiği	Sonuç	LM istatistiği	Sonuç
GEXP (C+T)	-1,7958	I_1	0,1494** (1)	I_1
Δ GEXP (C)	-7.5678***		0,0720 (6)	
CPI (C)	-2,007	I_1	0,2855 (7)	I_0
Δ CPI (C)	-3,6088**		-	
GDBT (C)	-5,9557***	I_0	0,3604(3)	I_0
Δ GDBT	-		-	

ADF testi için sabitli ve trendli modelde MacKinnon (1996) %1 kritik değer-4,440 iken sabitli modelde %1 ve %5 kritik değerler sırasıyla -3,7695 ve -3,0048'dir. KPSS testi için sabit ve trendli modelde %5 kritik değer 0,1460 iken sabitli modelde 0,4630'dur.

Çalışmada, serilerin durağanlık dereceleri Augmented Dickey Fuller (ADF) ve Kwiatkowski et al. (1992) tarafından geliştirilen KPSS birim kök testleri ile araştırılmıştır. ADF birim kök testi uygulanırken maksimum gecikme düzeyi 2 olarak belirlenmiş ve optimum gecikme seviyesi Schwarz Bilgi Kriterine göre belirlenmiştir. KPSS testinde ise bant genişliği Newey ve West (1994) metodu ile belirlenmiş ve tabloda parantez içinde gösterilmiştir. Yalnızca GEXP serisinde trend anlamlı bulunduğundan sabit ve trend birlikte dikkate alınırken diğer serilerde yalnızca sabit dikkate alınmıştır. ADF testinden elde edilen sonuçlara göre GEXP ve CPI serileri birim kök içermektedir ve birinci farkları durağandır. GDBT serisi ise düzeyde durağandır. KPSS testi sonuçlarına göre ise GEXP serisi durağan değildir ve birinci farkı alındığında durağanlaşmaktadır. Diğer seriler ise düzey hallerinde durağandır.

ADF ve KPSS testlerinden elde edilen sonuçlara göre değişkenler, farklı bütünleşme derecelerine sahiptir. Bu nedenle çalışmada, farklı durağanlık düzeylerine sahip serilerde eş bütünleşmeye imkan veren Pesaran ve Shin (1998) ve Pesaran, Shin, Smith (2001) tarafından geliştirilen gecikmesi dağıtılmış otoregresif (ARDL) sınır testi yaklaşımı kullanılmıştır.

3.5. ARDL Sınır Testi Yaklaşımı

Bu yaklaşımın temelde üç önemli avantajı bulunmaktadır. Bu yaklaşımın en önemli avantajı değişkenlerin I(0) veya I(1) olmasının önemi olmaksızın modele uygulanabilmesidir (Pesaran et al. 2001:290). Yani farklı derecelerde bütünleşik değişkenlere uygulanabilmektedir. Kısıtsız hata düzeltme modelinin (unrestricted error correction model- UECM) kullanılması Engle-Granger metoduna göre daha sağlıklı istatistiksel özellikler içerdiğinden modelin ikinci avantajı olarak değerlendirilebilmektedir (Narayan ve Narayan, 2005:249). Son avantajı ise az sayıda gözlem setlerine de uygulanabilir olmasıdır. Az sayıda gözlemin varlığı durumunda Engle-Granger ve Johansen eş bütünleşme testlerine oranla daha güvenilir sonuçlar ortaya koyabilmektedir (Narayan ve Smyth, 2005:103). ARDL yaklaşımında model ve hipotez şu şekilde kurulmaktadır:

$$\Delta GEXP_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^m \beta_{1i} \Delta GEXP_{t-i} + \sum_{i=0}^n \beta_{2i} \Delta CPI_{t-i} + \sum_{i=0}^p \beta_{3i} \Delta GDBT_{t-i} + \delta_1 GEXP_{t-1} + \delta_2 CPI_{t-1} + \delta_3 GDBT_{t-1} + \varepsilon_t \quad (14)$$

Burada Δ , değişkenlerin birinci farkını; ε_t hata terimini temsil etmektedir.

H_0 : Değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi yoktur ($\delta n = 0$)

H_1 : Değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi vardır ($\delta n \neq 0$)

Hesaplanan F-istatistik değerinin üst sınırdan yüksek çıkması durumunda H_0 hipotezi reddedilir ve eşbütünleşme ilişkisinin olduğu kabul edilir

ARDL modeli tahmin sonuçları ise aşağıdaki şekildedir:

Tablo 5:
ARDL (1, 1, 0) Tahmin Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	t istatistiği	olasılık
GEXP(-1)	0.017448	0.094708	0.925
CPI	0.000359	0.002505	0.998
CPI(-1)	0.346908	2.438889	0.025
GDBT	0.039536	3.084646	0.006
C	1.345907	3.135442	0.005
LM (F)	0,4138 (0,668)		
HET (F)	0,9635 (0,451)		
JB	1,4285 (0,489)		
Ramsey-Reset (F)	0,1328 (0,720)		

Not: Parantez içindeki değerler, olasılık değerleridir.

Modelde maksimum gecikme 2 olarak seçilmiş ve gecikme seviyesi Schwarz Bilgi Kriterine göre belirlenmiştir. Seçilen gecikme seviyesinde Otokorelasyon, değişen varyans model tanımlama hatasına rastlanmamıştır. Ayrıca hata terimleri normal dağılmaktadır.

Tablo 6
Sınır Testi Sonuçları

k	F istatistiği	%5 alt sınır	%5 üst sınır
2	9,2277	3,79	4,85

k: bağımsız değişken sayısı

Seriler arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını araştırmak üzere yapılan sınır testi sonuçlarına başvurulmuştur. Sınır testi sonuçlarına göre, hesaplanan F istatistiği %5 üst sınır kritik değerini aşmaktadır. Buna göre “uzun dönemli ilişki yoktur” hipotezi %5 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Seriler arasında bir eş bütünleşme ilişkisi mevcuttur.

Tablo 7
Uzun Dönem Katsayıları

Değişkenler	Katsayı	t istatistiği	olasılık
CPI	0.353434	4.114386	0.000
GDBT	0.040239	4.209663	0.000
C	1.369808	4.238518	0.000

Uzun dönem katsayı tahmin sonuçlarına göre yolsuzluğun kamu harcamaları üzerindeki etkisi pozitif ve %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Aynı şekilde kamu borçlanmasının kamu harcamaları üzerindeki etkisi %1 düzeyinde anlamlıdır. Bu sonuçlara göre yolsuzluk endeksindeki %1'lik artış, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını %0,35 artırırken kamu borçlanmasının milli gelir içindeki payındaki %1'lik artış, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını %0,04 artırmaktadır. Unutulmamalıdır ki CPI endeksi 0 ile 100 arasında değerler almakta ve 100 değerine yaklaşılması yolsuzluk algısının düştüğü anlamına gelmektedir. Bu yönden bakıldığında Türkiye'de uzun dönem sonuçları bize yolsuzluk algısının düşmesiyle birlikte kamu harcamalarında artış meydana geldiğini göstermektedir.

Tablo 8
Kısa Dönem ve Hata Düzeltme Modeli

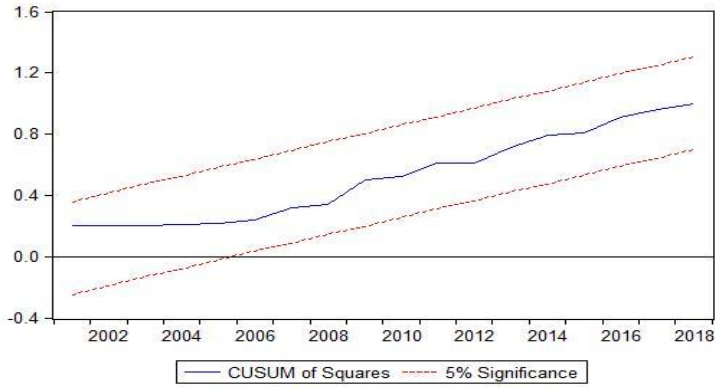
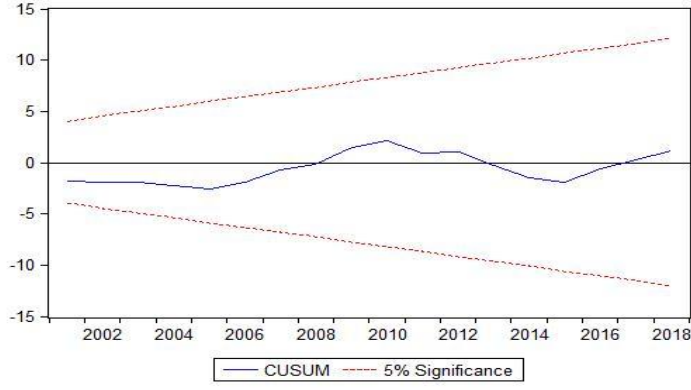
Değişkenler	Katsayı	t istatistiği	Olasılık
D(LNCPI)	0.000359	0.002505	0.998
D(LNGDBT)	0.039536	3.084646	0.006
CointEq(-1)	-0.982552	-5.333168	0.000

Hata düzeltme modeli sonuçlarına göre hata düzeltme teriminin katsayısı negatiftir ve %1 düzeyinde anlamlıdır. Buna göre 1 dönemde hataların %98'i giderilmekte ve değişkenler dengeye gelmektedir.

Hesaplanan uzun dönem katsayıların istikrarlılığını test etmek amacıyla Brown, Durbin, Evans (1975) tarafından geliştirilen CUSUM ve CUSUM of Squares test sonuçları aşağıdaki gibidir.

Şekil 3

CUSUM ve CUSUM of Squares Test Sonuçları



CUSUM ve CUSUM of Squares test sonuçlarına göre hesaplanan katsayılar %5 anlamlılık düzeyinde istikrarlıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yolsuzluk tarih boyunca tartışma konusu olmuş bir olgudur. Ahlaki temelde sürekli tartışılabilen bu kavram teorik ve ampirik anlamda birçok çalışmanın da konusu olmuştur. Her ne kadar özel bir çıkar sağlama ile özdeşleşen bu kavram farklı şekillere de bürünebilmektedir. Akriba, eş-dost kayırmacılığı vb. gibi yolsuzluk durumlarında maddi çıkar sağlamak bir yana toplum içinde sağlanacak olan nüfuz, maddi çıkardan daha önemli hale gelebilmektedir. Yolsuzluk araştırmalarındaki zorlukların en başında yapılan bu faaliyetin gizlilik içerisinde yürütülmesi ve suç kayıtları, medya haberleri vb. gibi hallerde ortaya çıkmadığı taktirde sağlıklı bir bilgi elde edilememesidir. Durum böyle iken zamanla uluslararası kurum ve kuruluşlarca çeşitli kriterler geliştirilerek (anket, yüz yüze görüşme vb.) yolsuzluklar ölçülmeye çalışılmıştır. Bu çalışmada konu ile ilgili araştırmalar yapan Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (Transperancy İnternational) 1995 yılından itibaren her yıl yayınladığı CPI (Corruption Perception İndex) endekslerinden faydalanılmıştır.

Kamu harcamaları ise devletlerin vergi, kamu borçlanması vb. kaynaklarla finanse ettiği, kamusal ihtiyaçları ve dönemsel politikalarla uyumlu olarak kullandığı bir araç olarak öne çıkmaktadır. Ülkemizde kamu harcamaları kamu görevlileri eliyle yerine getirilmekte ve ihtiyaçlarla doğru orantılı olarak çeşitlilik göstermektedir. Kamu harcamalarının gerçekleştirilme şekli ise birçok kanun, yönetmelik, tebliğ vb. ile hüküm altına alınmış, kamu görevlileri uhdesindeki takdir yetkileri olabildiğince kısıtlanmaya çalışılmıştır. Yapılan yasal düzenlemelerle şeffaflık ve hesap verilebilirliğin de önü açılmaya çalışılmıştır. Her ne kadar bu şekilde kamu harcamalarında yolsuzlukların önüne geçilmeye çalışılsa da insan faktörünün varlığı her dönemde yolsuzluk olgusunun kamu harcamalarında nasıl bir değişikliğe neden olduğunu araştırmaya muhtaç kılmaktadır.

Çalışmada buradan hareketle 1995-2018 yılları arasındaki yolsuzluk verileri ile kamu harcamaları arasındaki ilişki incelenmiş ve kamu borçlanma verileri de kontrol değişkeni olarak modele dahil edilmiştir. İlk olarak birim kök testleri yapılmış ve farklı durağanlık düzeylerine sahip serilerde eş bütünleşmeye imkan veren ARDL sınır testi yaklaşımı kullanılmıştır. Yapılan sınır testi sonuçlarına göre %5 anlamlılık düzeyinde uzun dönemli bir ilişkinin varlığı saptanmıştır. Uzun dönemde katsayı sonuçlarına

göre yolsuzluk verileri ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin yönü pozitif ve %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlıdır. Katsayı sonuçlarına göre yolsuzluk endeksindeki %1 lik artış, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını %0,35 arttırmaktadır. Aynı şekilde kamu borçlanmasının milli gelir içindeki payındaki %1'lik artış, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payını %0,04 arttırmaktadır. Öte yandan Hata düzeltme terimi katsayısının negatif ve %98 çıkması, ortaya çıkacak bir şokun etkisinin ilk dönemde %98'inin giderildiğini ve dengelendiğini göstermektedir. Ayrıca uzun dönem katsayılarının istikrarlı olduğu da %5 lik anlamlılık düzeyinde CUSUM ve CUSUM of Squares test sonuçları ile onaylanmıştır.

Yaptığımız ampirik çalışmanın sonuçları bize (her ne kadar Türkiye'nin yıllar itibariyle yolsuzluk endeks puanları kötü olsa da) Türkiye' de yolsuzluk algısının düşmesiyle (CPI endeksine göre) birlikte kamu harcamalarının arttığını göstermektedir. Buna göre Türkiye 'de yolsuzluk algısının düşmesiyle kamu harcamalarının artması endeksteki tüm ülkeler açısından bir yorum yapmak gerekirse tutarlıdır. Bunun sebebi ise CPI endeksinde üst sıralara ve alt sıralara bakıldığında görülebilecektir. İsveç, Norveç vb. gibi üst sıralarda yer alan ülkelerde yolsuzlukların çok az, kamu harcama ve kamu gelirlerinin yüksek olduğu; Nijerya, Kenya vb. gibi yolsuzluk düzeylerinin yüksek olduğu ülkelerde ise kamu harcama ve gelirlerinin düşük olduğu görülmektedir. Yani düşük yolsuzluk seviyeleri yüksek kamu harcama ve kamu gelir seviyelerini beraberinde getirebilmektedir. Türkiye örneğinde yolsuzluk algısının düşmesiyle birlikte kamu harcamalarının artması durumu, kamunun hareket alanını kısıtlayan yolsuzluğun azalmasının kaynak kullanımını arttırdığı sonucunu doğurmaktadır. Bu sonucun kamu gelirlerinin elde edilme sürecinde yolsuzlukların azaltılması yoluyla gelirlerin artması ve bu gelirlerin kamu harcama olanaklarını arttırması yoluyla da ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca yaptığımız ampirik çalışmadan çıkartılabilecek bir başka sonuç Türkiye'de yolsuzlukların azaltılması yönünde gerçekleştirilecek düzenleme, çalışma ve önlemlerin kamu kaynaklarında artış yaratabileceğidir. Bu şekilde kamu gelir ve kamu harcamalarında ortaya çıkabilecek artışın ülkelerin hareket alanını genişletebileceği, kaynakların etkin bir şekilde kullanılması halinde de büyüme ve kalkınmalarının önünün açabileceği değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada yıllardan beri süregelen ve hiç de iç açıcı olmayan yolsuzluk endeks sonuçları ile de tasdik edilmiş olan Türkiye'deki yolsuzluk olgusunun toplam

kamu harcamaları üzerindeki etkisi araştırılmıştır. Kamu kaynaklarının büyük çoğunluğunun vergi ile karşılanması ve vergilerin çoğunluğunun pek de adaletli sayılmayacak dolaylı vergilerden alınması (her bireyden aynı oranda alınması), kamu kaynaklarının kamu harcamaları yoluyla kullanılmasında konuyu, görevli olan yetkililerin yolsuzluk yapıp-yapmamak hususundaki vicdani kararlarına bırakılmayacak kadar önemli kılmaktadır. Bu bağlamda kamu harcamalarının, yetkililer tarafından kişisel menfaat sağlamak amacıyla arttırılması israfa ve kaynakların adaletsiz dağılımına sebep olabilecektir. Kuşkusuz toplumların ahlaki yapıları ve gelenekselci tutumları bir tarafa bırakılacak olursa, yapılacak yasal düzenlemelerle yolsuzluğa elverişli süreçlerin denetim altına alınması, hesap verilebilirlik, şeffaflık, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve konu ile ilgili literatürde önem atfedilen hususlarda önlemler alınmasının yolsuzlukları sayı ve meblağ olarak azaltabileceği değerlendirilmektedir.

Kaynakça

- ACKERMAN, Susan-Rose (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- Akalın, Güneri (1986). *Kamu Ekonomisi*, (2. Baskı). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi (Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:554)
- Akdoğan, Abdurrahman (2011). *Kamu Maliyesi*, (14.Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aktan, C. C. (1993). Politikada rant kollama. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 119-136.
- Aktan, C. C. (Ed.) (2002). *Yoksulluk Sorununun Nedenleri ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri*. Ankara: Hak-İş Konfederasyonu Yayını.
- Albayrak, M. (2005). *Türkiye'de Yolsuzluklar ve Sağlık Sektörüne Etkileri*. Yayınlanmamış Doktora tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Altay, Asuman (2017). *Kamu Maliyesi*, (3.Baskı). Ankara: Seçkin yayıncılık
- Amundsen, I. (1999). Political corruption: An introduction to the issues. *Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights*, 1-32.
- Ataç, Beyhan (2012). *Maliye Politikası*, (9.Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Azfar, O., &Gurgur, T. (2008). Does corruption affect health outcomes in the Philippines? *Economics of Governance*, 9(3), 197-244.
- Bağdigen, M., Dökmen, G. (2006). Yolsuzluklarla Kamu Harcamaları Arasındaki İlişkinin Ampirik Bir Analizi: Türkiye Örneği (An Empirical Analysis of Relationship Between Corruptions and Public Expenditures: The Turkish Case). *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4), 23-38.
- Bank, W. (1997). Helping countries combat corruption: the role of the World Bank. *PREM NOTES*, April. Ppl-4.

- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: a review of issues. *Journal of economic literature*, 35(3), 1320-1346.
- Bayley, D. H. (1966). The effects of corruption in a developing nation. *Western political quarterly* 19(4), 719-732.
- Braun, M., &DiTella, R. (2000). "Inflation and corruption" (pp. 01-28). *Division of Research*, Harvard Business School.
- Brown, R. L., Durbin, J. ve Evans, J. M. (1975). Techniques for testing the constancy of regression relationships over time. *Journal of theRoyal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 37(2), 149-163.
- Bulutoğlu, Kenan (2002). *Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı Kamu Ekonomisine Giriş*, (6.baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Carvajal, R. (1999). "Large-scale corruption Definition, causes, and cures. *Systemic Practice and Action Research*" 12(4), 335-353.
- Del Monte, A., &Papagni, E. (2001). "Public expenditure, corruption, and economic growth: thecase of Italy. *European journal of political economy*" 17(1), 1-16.
- Doğruyol, Cengizhan (2006). *Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma*, (2.baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ertek, TÜMAY (2000). *Ekonometriye Giriş*, (Genişletilmiş 2.Baskı). İstanbul: Beta Yayımcılık.
- Garamfalvi, L. (1997). "Corruption in the public expenditures management process". *Paper presented at 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, 7-11September*.
- Gedikli, A. (2011). "Kamu Hizmetlerinin Yönetimi Sürecinde Yolsuzluğun Derinleştirdiği Ekonomik Büyüme ve Yoksulluk Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme-An Evaluation On Economic Growth And Poverty Problem Deepened By Corruption In The Public Service Management Process". *Öneri Dergisi*, 9(36), 169-188.

- Graeff, P., & Mehlkop, G. (2003). The impact of economic freedom on corruption: different patterns for rich and poor countries. *European Journal of Political Economy*, 19(3), 605-620.
- Granger, C.W.J. and Newbold, P., 1974, Spurious regressions in economics, *Journal of Econometrics*, 2 (2): 111-120.
- Gujarati, D.N., Porter D.C. (2012). Temel Ekonometri. (Çev. Ümit Şenesen ve Gülay Günlük Şenesen), (5.Baskıdan Çeviri). İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Gupta, S., De Mello, L., & Sharan, R. (2001). Corruption and military spending. *European Journal of Political Economy*, 17(4), 749-777.
- Gupta, S., H. Davoodi ve E. Tiongson (2000). Corruption and the Provision of Health Care, and Education Services. *International Monetary Fund Working Paper*, No.116.
- Gupta, S., H. Davoodi ve R. Alonso-Terme (1998). Does Corruption on Affect Income Equality and Poverty?. *International Monetary Fund. Working Paper*. No.79.
- GÜNER, Necmettin Emre (2010). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Mali Saydamlık ve Yolsuzlukla Mücadele Açısından Değerlendirilmesi*. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Gürakar, Esra Çeviker (2018). *Kayıрма Ekonomisi*, (1.baskı). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Hanf, M., Van-Melle, A., Fraisse, F., Roger, A., Carme, B., & Nacher, M. (2011). Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths. *PLoS One*, 6(11), e26990.
- Hasanoğlu, Mürteza ve Aliyev, Ziya (2007). *Yönetimde Yolsuzluk ve Mücadele Stratejileri*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

<http://www.mevzuat.gov.tr>

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

<http://www.seffaflik.org/hakkimizda/uluslararasi-seffaflik-orgutu/>

<http://www.seffaflik.org/uluslararasi-seffaflik-orgutu-2016-kuresel-yolsuzluk-barometresini-acikladi/>

http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba/Enflasyon_FiyatIstikrari.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-06084069-3751-44a3-ba98-fc5a65b908ba-m5lk8Dx

<http://www.tdk.gov.tr>

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

https://assets1b.milkeninstitute.org/assets/Publication/ResearchReport/PDF/InstituteOpacityIndex_Apr8.pdf

<https://barandogan.av.tr/blog/ceza-hukuku/irtikap-sucu-cezasi-nedir.html>

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130

https://tcdatan360.worldbank.org/indicators/hc153e067?country=TUR&indicator=364&viz=line_chart&years=1996,2017

<https://www.bumko.gov.tr>, 2018-2020 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, BÜMKO.

<https://www.prggroup.com/wp-content/uploads/2012/11/icrgmethodology.pdf>

Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies* New Haven: Yale Univ.

Husted, B. W. (1999). Wealth, culture, and corruption. *Journal of international business studies*, 30(2), 339-359. /00/182, 24).

Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of economic surveys*, 15(1), 71-121.

Kalenderoğlu, Mahmut (2008). *Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma*, (7.baskı). Ankara: Agon Bilgi Akademisi.

- Karagöz, K.,& Karagöz, M. (2010). Yolsuzluk, Ekonomik Büyüme ve Kamu Harcamaları: Türkiye İçin Ampirik Bir Analiz. *Sayıştay Dergisi*, 76(1-3), 5-22.
- Kau, J. B.,&Rubin, P. H. (1979). Self-interest, İdeology, and Logrolling in Congressional Voting. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 365-384.
- Klitgaard, R. (1998). International Cooperation Against. *Finance & Development*, 35(1).
- Korkmaz, E., Erkal, M. E., Minibaş, T., Baloğlu, B., Yılmaz, B. E., & Çak, M. (2001). *Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri Etkileri ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Korkusuz, M. (2000). Yolsuzluk, Yoksulluk ve Bürokratik Sistem İlişkisi. *Yaklaşım Dergisi*, 89(5).
- Kutlar, A.,& Doğanoğlu, F. (2005). Türkiye'de 1980 Sonrası Yolsuzluklar, Kamu Yatırımları ve Büyüme Üzerine Bir Ekonometrik Çalışma.
- Kutlar, AZİZ (2007). *Ekonometriye Giriş*, (1.Baskı). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Kwiatkowski, D.,Phillips, P. C., Schmidt, P., &Shin, Y. (1992). Testing the null hypothesis of stationarity against the alternative of a unit root: How sure are we that economic time series have a unit root?..*Journal of econometrics*, 54(1-3), 159-178.
- Lambsdorff, J. G. (2005). Theme thodology of the 2005 corruption perceptions index. *Transparency International and the University of Passau (Germany)*, at <http://ww1.transparency.org/cpi/2005/dnld/methodology.pdf>.
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 8(3), 8-14.
- Leys, C. (1965). What is the Problem about Corruption?. *The Journal of Modern African Studies*, 3(2), 215-230.

- MacKinnon, J. G. (1996). Numerical distribution functions for unit root and cointegration tests. *Journal of applied econometrics*, 11(6), 601-618.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110(3), 681-712. (1)
- Mauro, P. (1997). *Why worry about corruption?* (Vol. 6). International Monetary Fund.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public economics*, 69(2), 263-279.
- Meier, K. J., & Holbrook, T. M. (1992). "I Seen My Opportunities and I Took'Em:" Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1), 135-155.
- Morgan, A. (1998). Corruption: causes, consequences, and policy implications. *The Asia Foundation*, San Francisco.
- Mullard, M. (2005). *The politics of public expenditure*. Routledge.
- Narayan, P. K. ve R. Smyth (2005), "Trade Liberalization and Economic Growth in Fiji. An Empirical Assessment Using the ARDL Approach", *Journal of The Asia Pacific Economy*, 10(1), 96-115.
- Narayan, P. K. ve S. Narayan (2005), "Estimating Income and Price Elasticities of Imports For Fiji in a Cointegration Framework", *Economic Modelling*, 22, 423-438.
- Newey, W. K. ve West, K. D. (1994). Automatic lag selection in covariance matrix estimation. *The Review of Economic Studies*, 61(4), 631-653.
- Özer, Barış (2015). *Türkiye'de Kamu Harcama Sürecinde Uygulanan Tedarik Usullerinin Yolsuzluk Riski Açısından Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
- Özsemerci, Kemal (Ekim-2003) Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri. *Sayıştay Araştırma Dizisi*.

- Pesaran, M. H. ve Shin, Y. (1998). An autoregressive distributed-lag modelling approach to cointegration analysis. *Econometric Society Monographs*, 31, 371-413.
- Pesaran, M. H., Shin, Y. ve Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of applied econometrics*, 16(3), 289-326.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Saraçoğlu, Fatih, Engin, İsmail ve Ejder, H. Lütfü (2014). *Maliye Ders Notları*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The quarterly journal of economics*, 108(3), 599-617.
- Susam, Nazan. *Kamu Maliyesi*. İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi Sağlık Yönetimi Lisans Tamamlama Programı.
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of development economics*, 64(1), 25-55.
- Şener, Orhan (2007). *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, (9.baskı). İstanbul: BETA Basım Yayım Dağıtım.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures*. *Staff Papers*, 45(4), 559-594.
- Tanzi, V. ve H. Davoodi (1998), "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth," *IMF Economic Issues*, No. 12.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. R. (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth* (No. 97/139). International Monetary Fund.

- Tanzi, V., & Davoodi, H. R. (2000). Corruption, Growth and Public Finances, IMF Working Paper, WP.
- TEPAV (2006). *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, Ankara.
- TOOLKIT, U. A. C. (2004). The Global Programme Against Corruption UN Anti-Corruption Toolkit.
- Transparency International, Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/>
- Turan, E. (2014). Kamu Yönetiminde Yolsuzluk Olgusu. *TASAV, Rapor*, (13).
- Van Rijckeghem, C., & Weder, B. (1997). Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption?.
- World Bank (2017). *Corruption as Social Order*. (<https://openknowledge.worldbank.org>)
- World Bank. (1997). *Development Report*. (<http://econ.worldbank.org>).
- Yılmaz, Gülay Akgül (2013). *Kamu Maliyesi*, (4.baskı). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- YÜKSEL, Cihan. *Kamu Maliyesi Ders Notları*. Mersin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü.