

SİYASİ YOZLAŞMA KAVRAMI VE KAMU EKONOMİSİ

Yrd. Doç. Dr. Mehmet Okan TAŞAR*

ÖZET

Günümüzde, gelişmiş ve demokratik olarak kabul edilen pek çok ülke de dahil olmak üzere, siyasi yozlaşma bütün toplumlarda yaşanan bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Siyasi süreç içerisinde yer alan aktörlerin, çıkarlarını gerçekleştirmek amacıyla mevcut normları ihlal edici davranışları siyasi yozlaşma, eylem boyutu ise yolsuzluk olarak tanımlanmaktadır. Siyasi yozlaşma ise; kamu gücünün ve kamu kaynaklarının, özel fayda için yasadışı kullanılması olarak ifade edilmektedir.

Kamu ekonomisi ve kamu kaynakları üzerinde karar verici konumunda bulunan siyasi iktidarların bu tür faaliyetleri, siyasi yozlaşmayı kilit sorun haline getirmektedir. Özellikle kıt kamu kaynaklarının özel çıkarlara yönelik kullanımı, ekonomileri istikrarsız bir süreç içerisinde sokmaktadır. Kamu harcamalarının rasyonaliteden uzak, siyasi çıkarlar uğruna kullanılması, kamusal hizmetlerin genel ekonomi politikalarına uygun olarak üretilmesine engel oluşturmaktadır. Bu durum ise; toplumların devlete olan güven duygularından, bütçe açıklarına; kaynak israfından, ekonomik istikrarsızlıklara, geniş bir çerçevede önemli sorunlara yol açmaktadır.

Bu çalışmada; siyasi yozlaşmanın kamu harcamaları üzerinde yol açtığı artışlar ve bütçe hedefleri ile gerçekleşen harcama rakamları arasındaki ilişkiler, özellikle seçim dönemleri açısından incelenmektedir. Siyasi yozlaşma kavramının, kamu harcamalarının artışını etkileyen faktörlerden birisi olarak benimsenmesi, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımı noktasında önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler

Ekonomi, Kamu Ekonomisi, Siyasi yozlaşma, yolsuzluk, kamu harcamaları

ABSTRACT

In our time political corruption is an ongoing process to be dealt with in all societies including so called democratic and developed countries. Political corruption is such a behavior that breaks the legal norms for providing an interest to the actors taking place in the political process, and the practice of it

* Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Ekonomi-Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

defined as malpractice (or illegality). Political corruption is described as using illegally public authority and public resource.

By such activities of political actors who are in power and have a right of making decision on the public economy and national resources, the political corruption turns into a key question. In particular, the use of the resources, already insufficient, in favor of private interests creates instabilities within the economies. The use of public expenditures irrationally and for getting political interests prevents to produce public services in accordance with the general laws (principles) of economy. These malpractices give way to many other major problems, such as question of trusting to the state, of budget deficit, of wasting resources, economic instabilities.

In this study, it is examined effects on level of public expenditure of political corruption and relation between budget expenditure targets and realization level of expenditure targets as regard to specially election periods. This is assumption that the concept of political corruption is one of principal factors which have effect on increasing of public expenditure and thus, is extremely important in connection with using rationally public resource.

Keywords

Economy, Public Sector, Political corruption, Budget Expenditures

GİRİŞ

Tüm zamanlarda ve tüm mekanlarda; bütün uygarlıkların sözlüklerinde var olan “yozlaşma”, taş yazıtlardan günümüz gazetelerine uzanan, derinliğini ve genişliğini hala tartıştığımız ama varlığından emin olduğumuz bir kavramdır. Bir şarkının sözlerinde ya da bir spor karşılaşmasında yaşanan olumsuz gelişmeler derhal ve oldukça bilimsel bir yaklaşımla, yozlaşma olarak tanımlanmaktadır.

Kabul edilmelidir ki bütün bir toplum tarafından benimsenen ve böylesine yoğun kullanılan bir kavramın, sosyal bilimlerin oldukça geniş çerçevesinde incelenmesi, özelleştirilmesi kolay olmayacaktır. Ancak birbirinden ayrılması asla mümkün olmayan iki alan; politika ve ekonomi belki de yozlaşmanın en tehlikeli ve yok edici sonuçlarını hazırlayan zemin olarak, böylesi bir incelemeyi kaçınılmaz kılmaktadır. Mekan açısından var olan böylesi bir zorluk, zaman açısından da mevcuttur. Zira yozlaşma, sadece içinde bulunduğumuz dönemin değil, bütün bir insanlık tarihinin kavramıdır. Bu nedenle yozlaşma günümüze özgü bir kavram olarak değerlendirilemeyeceği gibi, “başlangıcı” ve “sonu” da net bir şekilde belirlenemeyecektir.

I.YOZLAŞMA KAVRAMI

A.Deyimsel Açıdan Yozlaşma

Farklı kültürlerde ve hayatın farklı alanlarında bir takım bozulmaları, olumsuz anlamdaki değişimleri tanımlayan bir sözcük olarak “yozlaşma” deyimini kullanılmaktadır. Farklı kelimelerle ifade edilmesi mümkün olmakla birlikte bu sözcük, yaşanan sürecin özelliklerini, olumsuzluklarını ve tehlikelerini fazlasıyla tanımlama gücüne sahiptir. Bu nedenle “yolsuzluk”, “bozulma”, “çürüme”, “dejenerasyon” gibi terimlerin yerine kullanılması oldukça doğal ve hatta çok daha etkilidir.

Kültürümüzde “yoz” kelimesi; soysuz, kaba, adi, bayağı, kısır anlamında kullanılmakta ve herhangi bir alanda karşı karşıya kaldığımız bozulma, çürüme, olumlu niteliklerin kaybedilmesi sürecini tanımlamaktadır.

En genel tanımıyla yozlaşma; ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel v.b. herhangi bir alanda mutlak genel geçerli davranış kalıplarından uzaklaşma veya bozulmadır. Elbette böyle bir tanımlamada öncelikle genel geçerli davranış kalıplarının neler olduğu ve bunların belirlenmesinde hangi kriterlerin dikkate alındığı tartışma konusu olmaktadır. Özellikle zaman boyutunda, bir dönemin davranış kalıplarıyla başka bir dönemin geçerli davranış kalıpları arasında ortak ölçütler bulunması oldukça zor olacaktır. Dolayısıyla yozlaşmanın tanımlanmasında mutlak surette belli bir standarttan söz edilmesi gerekmektedir.

Her ne kadar böyle bir standardın belirlenmesi başka bir zorluğu oluştursa bile yozlaşma; “konumu belli bir otoriteye dayanan kişinin – kendisinden beklenen veya temsil ettiği- kullandığı otoriteye uygun davranış standartlarından, haksız kişisel yarar elde etmek veya benzeri bir nedenle sapmasıdır.”⁸⁸⁶ Yapılan tanımlamada ifade edilen “standart” teriminin dışında dikkat çeken bir diğer terim “otorite”dir. Otorite ifadesinin bir “güç”ü tanımladığını benimseyecek olursak yozlaşma; güç sahibi kişinin uygun davranışlardan sapması anlamını beraberinde taşıyacaktır. Başka bir tanımlamada ise yozlaşma; “özel tercihlerin belli bir grup veya kesimin çıkarları doğrultusunda ve toplum açısından olumsuz gelişmelere yol açacak şekilde, yüksek ahlaki değerlerden ve yasalardan kaçınmak suretiyle kamu gücünün kullanılması”⁸⁸⁷ olarak ortaya konmaktadır. Yapılan tanımlamada “kamu gücü” ifadesi büyük ölçüde “devlet” kavramıyla örtüşmektedir. Bu noktada yozlaşma ile ilişkili literatür genellikle devlet yapısı ve devlet gücünü temsil eden kişiler (politikacı-bürokrat) ve bu kişilerin çıkar sağlama girişimleri üzerinde

⁸⁸⁶ Mustafa Erdoğan, “Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği”, **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, s.161.

⁸⁸⁷ Carl Friedrich,, “Yolsuzluğun Tarihi”, çev. A. Burçin Yereli, A. Eker, C. C. Aktan (ed), **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara:1994, s.7.

yoğunlaşmaktadır. Hatta neredeyse yozlaşma kavramı; “refah devleti kimliğinde doğan yeni görevler ve siyasi-idari yapının aşırı merkezileşmesiyle, takdir yetkisinin genişlemesi, kontrolünün güçleşmesi sonucunda oluşan bir süreç”⁸⁸⁸ olarak ortaya konmaktadır. Dolayısıyla bu noktada yozlaşma kavramı, bütünüyle siyasi bir boyut kazanmakta ve belki de “siyasi yozlaşma” özel bir terim olmaktan ziyade genel kavram haline dönüşmektedir.

B. Siyasi Yozlaşma

Son yıllarda siyasi yozlaşma, Batı Avrupa demokrasileri de dahil olmak üzere pek çok ülkede kilit sorun haline gelmektedir. Örneğin; “İtalya, İspanya, Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan gibi ülkelerde siyasi partiler sistematik bir şekilde kendi çıkarlarına yönelik olarak kamu yönetimini istismar etmektedirler.”⁸⁸⁹ Aynı durum, Türkiye gibi, demokratik kurumların oluşumu açısından tam bir istikrarın sağlanmadığı ülkelerde, haliyle daha büyük bir sorun haline dönüşmektedir. Bu noktada siyasi yozlaşma kavramının tanımlanması ve işleyiş sürecinde etkili olan faktörlerin belirlenerek, özellikle politik aktörlerin rollerine yönelik analizlerin gerçekleştirilmesi, en azından bu sürecin yavaşlatılmasına, daha iyimser bir yaklaşımla durdurulmasına zemin hazırlayacaktır.

1. Siyasi Yozlaşma Kavramı

Siyasi yozlaşma (political corruption) her şeyden önce siyasi kararların alınmasıyla ilişkili bir sistem analizi gerektirmektedir. Her ne kadar bütün siyasi sistemlerde varlığı tartışılmaz olsa bile, özellikle demokratik toplumlarda kamuoyunun gündeminde yer işgal edebilmektedir. Muhtemelen düşük gelirli ülkelerde daha yaygın olmasına rağmen, tüm politik sistem türlerinde farklı şekillerde ve derecelerde ortaya çıkan siyasi yozlaşma; “ kamu rollerinin ve kaynaklarının özel fayda için yasadışı kullanılması”⁸⁹⁰ olarak tanımlanmaktadır. Benzer bir yaklaşımla siyasi yozlaşma; “kuralları ihlal ederek, kişisel çıkarlar için kamu gücünün kullanılması eylemidir.”⁸⁹¹ Bu tanımlama çerçevesinde yozlaşmanın ortaya çıkması ve sürmesi açısından en az üç gerekli şart net bir

⁸⁸⁸ Vural F. Savaş, “Görünmez El, Rasyonellik ve Yozlaşma: Liberal Yaklaşım”, **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi**, Kitap:8, s.194.

⁸⁸⁹ Jonathan Hopkin, “Political Parties, Political Corruption and The Economic Theory of Democracy”, *Crime, Law&Social Change* 27, 1997, s.255.

⁸⁹⁰ Randal J. Verbrugge, “Nonergodic Corruption Dynamics”, **Journal of Public Economic Theory**, 8, 2006, s. 219.

⁸⁹¹ Toke S. Aidt, “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, **The Economic Journal**, 113, November 2003, s.632.

şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlar; “takdir yetkisi gücü, ekonomik rantlar ve zayıf kurumlar”⁸⁹² olarak sıralanmaktadır.

Demokrasilerde karar alma süreci, seçmen- bürokrat- politikacı üçgeninde işletilmektedir. Bu aktörler aynı zamanda siyasi yozlaşmanın hem tanımını hem de taraflarını oluşturmaktadırlar. “Politik karar alma mekanizmasında yer alan seçmen, bürokrat, politikacı, çıkar ve baskı gruplarının özel çıkar sağlama amacıyla, toplumda var olan hukuki, dini, ahlaki ve kültürel normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları politik yozlaşma olarak tanımlanmaktadır.”⁸⁹³

Siyasi yozlaşmanın her bir tanımında kamu gücü ve bu gücün standartlara veya kurallara aykırı bir şekilde kullanılmasına vurgu yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında ise kamu gücünün kullanımında politikacı ve bürokratlar ön plana çıkarken, yasadışı kullanımı noktasında zorlayıcı olarak seçmenler veya organize olmuş şekliyle çıkar ve baskı grupları açığa çıkmaktadırlar. Bu aktörler tamamen siyasi yozlaşma sürecini oluşturan taraflardır. Tam da bu noktada siyasi yozlaşma bir mübadele işlemi olarak tanımlanmaktadır. “Yozlaşma olarak tanımlanan herhangi bir davranış, özellikle bir “değişim” işlemidir ki, bir alan (müşteri) bir de satan (kamu gücünü temsil eden kişi) bulunmaktadır.”⁸⁹⁴ Tamamen gizli ve isteğe bağlı, tarafların karşılıklı rızasıyla gerçekleşen bu süreçte siyasi partiler ve baskı grupları, tekil olarak politikacı ve seçmenler başrolleri paylaşmaktadırlar.

2. Siyasi Yozlaşmanın Aktörleri

Öncelikle devletin ekonomideki rolü ile çok yakından bağlantılı olan siyasi yozlaşma, siyasi parti-iktidar ve seçmen-çıkarcı etkileşimi içerisinde oluşmaktadır. “Siyasi yozlaşma sürecinin etkin olduğu bütün ülkelerde iktidar kavramı veya gücü, siyasi partilerce toplumun geliştirilmesinde bir araç olarak değil de, yandaşlarını tatmin edecek bir ganimet olarak algılanmaktadır.”⁸⁹⁵ Bu algılama şekli siyasi partilerin yozlaşma süreci içerisinde oynadığı rolün en önemli dayanak noktasıdır. Siyasi partilerin iktidar yapısı içerisinde kendi maddi çıkarlarına yönelmesi ve bu çıkarların kamu kaynakları ve kamu gücünün kullanımını doğrudan belirlemesi, siyasi yozlaşmayı istenmeyen bir sonuç olarak ortaya çıkarmaktadır. Buna ek olarak; iktidar yapısının bir’den fazla siyasi partiden oluşması durumunda, tamamen güç ve çıkar pazarlıklarına dayalı bir koalisyon yönetimini gündeme getirmektedir. Bu durum ise büyük ölçüde

⁸⁹² Aıdt, a.g.m., s.632.

⁸⁹³ A.Yılmaz Gündüz, “Demokratik Süreç İçerisinde Politik Yozlaşma ve Rant Ekonomisi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl:3, Sayı:10, 1996, s.7.

⁸⁹⁴ Savaş, a.g.m., s.207.

⁸⁹⁵ Gündüz, a.g.m., s.42.

siyasi yozlaşma sürecini ağırlaştıran farklı bir faktör olarak ifade edilebilmektedir.

Ayrıca siyasi parti sayısının çok olması bunun da “siyasi rekabet özgürlüğü”⁸⁹⁶ kavramıyla tanımlanarak, demokrasinin vazgeçilmez şartı olarak kabul görmesi, yozlaşma sürecinde siyasi partilerin etkinliğini arttırmaktadır. Açıkçası, siyasi parti sayısının fazlalığı demokrasilerde siyasi rekabeti artıran ve denetim mekanizmalarının işleyişini kolaylaştıran bir unsur olarak görülebilir ancak diğer taraftan çıkar çatışmalarının boyutlarını arttırıcı bir etkiye de sahip olacağı iddia edilebilir.

Siyasi rekabet içerisinde çok sayıda siyasi partinin varlığı ve bu partilerin faaliyetlerinde ihtiyaç duydukları finansman kaynaklarına ulaşmada kullandıkları araçlar siyasi yozlaşma sürecinde temel ve önemli faktörlerdir. Özellikle esas finansman kaynaklarının “hazine yardımları” olduğu dikkate alınırsa, siyasi partilerin kamu kaynakları üzerindeki varlığı bir derece daha önem kazanmaktadır. Belki de sadece bu kaynağın elde edilmesine yönelik olarak siyasi parti oluşumlarının yaşanması bile mümkün olabilecektir.

Türkiye’de 2004 - 2005 döneminde siyasi yapılanmalar incelendiğinde somut bazı örnekler ortaya konabilir. Yasal düzenlemelerin gerektirdiği bir dizi kritere ulaşabilme noktasında “milletvekili transferleri” ve grup kurma çabaları, tartışmaları da beraberinde getirmektedir.⁸⁹⁷ Bu yaşananların siyasi yozlaşma kavramıyla bire bir örtüştüğünü söylemek yanlış bir ifade olmayacaktır. Toplum iradesini yansıtmaktan uzaklaşan, tamamen maddi bir takım ayrıcalıkları ve kamu gücünün kullanımını hedefleyen, kamu kaynaklarının etkin kullanımını ortadan kaldıran kısaca ekonomik, sosyal, ahlaki açılardan olumsuz etkileri ifade eden bu tür gelişmeler, siyasi yozlaşmanın doğrudan tanımını oluşturmaktadır.

“Türkiye’de siyasetle uğraşmanın maddi anlamda yüksek faturaları içermesi, seçim dönemlerinde adayların harcamalarında sınırlarını aşması ve siyasi parti-aday bütünleşmesiyle oy ticaretine yönelmesi siyasetle uğraşmayı pahalı hale getirmektedir. Bu yapılanma, aynı zamanda parlamento’nun şaibe

⁸⁹⁶ Coşkun Can Aktan, **Siyasi Yönetim Biçimleri ve Demokrasi**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2005, s.11.

⁸⁹⁷ Bu ifadeden benzer davranışların daha önceki dönemlerde ortaya çıkmadığı sonucuna ulaşılmamalıdır. Tam tersine Türkiye’nin siyasi geçmişinde milletvekili transferleri, sadece grup kurarak hazine yardımı alabilme veya Meclis’e girebilme noktasında değil, daha da önemlisi iktidarı elde edebilmek veya hükümeti düşürebilmek amacıyla toplu halde transferler yoluyla da yaşanmıştır.

altında kalmasına zemin hazırlamaktadır.”⁸⁹⁸ Seçim dönemlerinde gerçekleşen harcamaların, iktidar döneminde kamu kaynaklarının kullanılması suretiyle finanse edilmesi ihtimali bile, yozlaşma sürecini hızlandırmaktadır.

Özellikle gelişmiş olarak nitelendirilen demokrasilerde daha yoğun olmak kaydıyla “bağış ve yardımlar” siyasi partilerin finansman kaynağı olarak kullandıkları bir başka araçtır. Bu noktada ise; yönü, boyutu ve etkileri daha farklı olan diğer aktör, “çıkar ve baskı grupları” siyasi yozlaşma sürecine dahil olmaktadır. Bu kavram da en az hazine yardımı uygulaması kadar siyasi yozlaşmayı nitelendirmektedir. Zira “çıkar ve baskı gruplarının hükümet politikaları üzerinde belirleyici olma çabaları –tıpkı hazine yardımı uygulamasında olduğu gibi- ekonomik, sosyal ve ahlaki yönden olumsuz bir dizi gelişmeye yol açmaktadır. Örneğin, çıkar ve gruplarının bir kesimin çıkarlarını temsil etmesi ve taleplerini politik karar aşamasına getirmesi, toplum açısından bu sürecin maliyetinin geniş toplum tabakalarına yansımaya yol açmaktadır.”⁸⁹⁹ Bu tür bir ekonomik maliyetin yanı sıra toplumun yönetime duyduğu güveni ve adalet beklentisini büyük ölçüde erozyona uğratan siyasi parti-çıkar grubu ilişkisi, siyaset ve siyasetçi kavramının da yıpranmasına başka bir deyişle yozlaşmasına yol açmaktadır.⁹⁰⁰ Ayrıca politik sisteme duyulan güvenin erozyona uğraması, kamu kurumlarında algılanan yüksek yolsuzluk oranlarıyla birleştiğinde, “siyasal yabancılaşma”⁹⁰¹ kavramını beraberinde getirmektedir. Nitekim, ankete katılan kişilerin yüzde 25’inden fazlası var olan partilerden hiçbirine oy vermeyeceğini ifade etmektedir.

“Çoğunlukla seçim dönemlerinde, siyasetçilerin “alımı ve satımı” siyaset pazarının karanlık tarafını oluşturmaktadır. Bu süreç genelde iki şekilde oluşmaktadır; çağdaş (kanunların öngördüğü şekilde) ve kanun dışı (el altından para vermek, tatil kentleri ziyareti, sofra düzenlemesi ve daha birçok şekilde).

⁸⁹⁸ Hüseyin Yayman, “Siyasal Kültür ve Siyasal Yozlaşma” **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, s.705.

⁸⁹⁹ Hakan Ay, “Ekonomi Politikalarını Oluşturmada Baskı ve Çıkar Gruplarının Rolü”, Vildan Serin (Ed), **İktisat Politikası**, İstanbul:Afa Yayınları, 1998, s.473.

⁹⁰⁰ Bu konuda Türkiye’de gerçekleştirilen pek çok ankette en çok yıpranan kurum olarak siyaset kurumları gösterilirken güven sıralamasında “siyasetçi”, en az güven duyulan unsur olarak tanımlanmaktadır. Örneğin; siyasi partilere güvenenlerin toplumun sadece yüzde 10’unu oluşturduğu TESEV tarafından 2001 yılında hazırlanan bir raporla ortaya konmuştur. Bu konuda bakınız:F.Adaman, A. Çarkoğlu, B. Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları 24, 2001, s.134.

⁹⁰¹ F. Adaman, A. Çarkoğlu, B. Şenatalar, a.g.e.,s.136.

Kanun dışı finanse etmek; siyasi toplulukları ayakta tutmak için çeşitli örgüt ve kesimlerden kanun dışı para transferi anlamını taşımaktadır. Çıkar ve baskı grupları, özellikle getirisi büyük olan piyasalara girerek, rakiplerini siyasi baskı ile saf dışı bırakmaktadırlar. Bu tekelleşme; devlet veya özel toplumların kazandıkları çift yönlü bir siyasi yozlaşma türü olarak tanımlanmaktadır.”⁹⁰²

Siyasi yozlaşma sürecini belirleyen faktörlerin büyük bir çoğunluğu siyasi partiler-çıkar grupları etkileşiminde belirginleşmektedir. Özellikle “Türkiye ve ekonomik yapı olarak benzer özellikler gösteren gelişmekte olan ülkelerde siyasi yozlaşma; politikacıların seçim kazanmak için kamu otoritesini ve kaynaklarını ekonomik rasyonaliteden uzak bir şekilde çevrelerine dağıtmalarıdır.”⁹⁰³ Siyasi yozlaşma, devlet yönetimi ve bürokrasi içerisinde bozulmalar yani rüşvet, kayırmacılık gibi davranış biçimlerinden farklı düşünülmeli ve “bürokratik yozlaşma” kavramından bu noktada ayrıştırılmalıdır. Dolayısıyla siyasi yozlaşma siyasi parti-iktidar-seçmen bağlantısıyla ifade edilmeli ve kamu kaynaklarının kullanımı ve dağılımıyla ilişkilendirilmelidir.

3. Yolsuzluk Kavramı ve Siyasi Yozlaşma Eylemleri

Yolsuzluk, genel olarak siyasi yozlaşma olarak tanımlanan kavramın özel boyutu olarak görülebilir. Daha açık bir ifadeyle yolsuzluk, siyasi yozlaşmanın popüler ifadesi veya kamuoyu tarafından bilinen yüzüdür. Toplumlar, siyasi yozlaşma sürecine özgü birçok eylemi yolsuzluk deyimi ile tanımlamaktadırlar. Bu nedenle yolsuzluk kavramının tanımlanması siyasi yozlaşma kavramının tanımından herhangi bir farklılık içermemektedir. Sadece “yolsuzluk siyasi yozlaşma kavramının ifade ettiği anlamdan daha dar bir anlama sahiptir ve siyasi yozlaşmanın birkaç türüne verilen isimdir.”⁹⁰⁴ Dolayısıyla siyasi yozlaşma “kavram”, “yolsuzluk” ise eylem boyutu olarak ortaya konulabilir.

Bu noktadan hareketle siyasi yozlaşma eylemleri yani yolsuzluk çeşitleri; rüşvet, irtikap, iltimas, partizanlık, zimmet, rant kollama, hizmet kayırmacılığı, oy ticareti, lobicilik gibi ana başlıklarla ortaya konabilir. Ancak siyasi yozlaşma kavramının tanımı dikkate alınacak olursa; rüşvet, irtikap (zorla rüşvet), iltimas (adam kayırma) ve partizanlık, diğer yolsuzluk türlerinden daha baskın olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁹⁰² Georgi Lübenov Manolov, “Siyaset Pazarının Karanlık ve Görünürdeki Yüzü”, <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/11/14-georgi.htm>, 03.02.2005

⁹⁰³ Mustafa Erdoğan, a.g.m., s.161

⁹⁰⁴ Coşkun Can Aktan (Ed), **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara:Hak-İş Yayınları, 2001, s.51.

Rüşvetin tanımı, yolsuzluk ve hatta siyasi yozlaşma kavramının tanımıyla büyük farklılıklar içermemektedir. Rüşvet; kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmet arzında görev yetkilerini kötüye kullanarak ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bunun karşılığında çoğunlukla maddi veya manevi çıkar sağlamaları olarak tanımlanmaktadır. İşlemin hukuki niteliğine göre hafif ve ağır rüşvet olarak ortaya çıkan yolsuzluğun temel özelliği, her iki tarafında isteği ile gerçekleşmesidir. Bu noktada irtikap eyleminden farklılık sergiler. Zira irtikap taraflardan birinin rızası olmadan aynı işlemin gerçekleşmesi olarak ifade edilmektedir. Kamu görevlilerinin kamu gücünü kullanarak karşılarındaki, kişi veya kurumlardan zorla çıkar sağlamaları, tıpkı rüşvet gibi insanlık tarihinin en bilinen uygulamalarından birisidir. Kısaca, “yolsuzluk ve yoksulluk her zaman bizimle birlikte olacaktır.”⁹⁰⁵ Rüşvet, irtikap, zimmet gibi yolsuzluk türlerinin siyasi yozlaşmanın eylem boyutu içerisinde bulunduğunu ifade etmekle birlikte yine de bu eylemlerin, daha önce de ortaya koyduğumuz gibi bürokratik yozlaşma kavramıyla özelleştirilmesi, siyasi yozlaşmanın tanınması noktasında önem taşımaktadır. Bu açıdan bakıldığında, siyasi süreç içerisinde daha anlamlı olan yolsuzluk türleri; siyasal kayırmacılık (partizanlık), patronaj, hizmet kayırmacılığı, oy ticareti olarak belirginleşmektedir.

Siyasi partilerin iktidara gelmelerinin ardından kendi üyelerine, seçmen gruplarına veya çıkar ve baskı gruplarına ayrıcalıklı işlem yaparak, bu kişi veya kurumlara haksız çıkar sağlamaları ise partizanlık olarak yolsuzluğun başka bir türünü oluşturmaktadır. Aynı süreçte siyasi partilerin üst düzey bürokratları görevden alarak, kendi yandaşlarını bu görevlere atamaları, hem çok bilindik hem de etkili başka bir siyasi yozlaşma eylemi olan “patronaj veya ganimet sistemi”⁹⁰⁶ ni tanımlamaktadır.

Siyasi yozlaşmanın eylem yönünü oluşturan en önemli yolsuzluk türü “hizmet kayırmacılığı” olarak ortaya konulabilir. Çünkü bu yolsuzluk şekli, kamu ekonomisinin kaynak - harcama dengelerini belirleyebilme gücüne dayanmaktadır. Bu özelliği ile siyasi yozlaşmanın ekonomi üzerindeki etkilerini ortaya koymaktadır. “Hizmet kayırmacılığı, siyasi iktidarın gelecek seçimlerde iktidarını sürdürmek amacıyla bütçe tahsisatlarını, oylarını maksimize edecek şekilde seçim bölgelerine tahsis etmesi ve böylece bütçe kaynaklarını dengesiz kullanmasıdır.”⁹⁰⁷ Parlamenter sistemlerin kendilerine özgü işleyişine göre değişmekle birlikte hükümet başkanı ve üyelerinin (bakanlar), kamu

⁹⁰⁵ Wayne Sandholtz, William Koetzle, “Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade”, *International Studies Quarterly*, 44, 2000, s.31.

⁹⁰⁶ Aktan, *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, s.58.

⁹⁰⁷ Aktan, *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, s.59.

kaynaklarının kullanımı noktasında kendi seçim bölgelerine yönelik ayrıcalıkları ön planda tutmaları ve böylece seçilmelerini garanti altına alma çabaları kamu kaynaklarının tam ve etkin kullanımını engellemekte böylece ekonomi üzerinde olumsuz gelişmeleri beraberinde getirmektedir.

II. SİYASİ YOZLAŞMANIN EKONOMİK ETKİLERİ

Siyasi yozlaşma farklı alanlarda üzerinde tartışılması gereken farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Toplumun ahlaki değer yargılarının değişmesinden, piyasa işleyiş yapısının bozulmasına kadar birbirinden farklı alanları ilgilendirmektedir. Ayrıca sosyal bilimler arasındaki yakın ilişki ve belirsiz sınırlar, bu sonuçların incelenmesini de zorlaştırmaktadır. Hukuki, felsefi, toplumsal, siyasi, idari, iktisadi yönleri aynı anda ve aynı kavramda incelemek, mutlaka bazı yönlerinin görmezden gelinmesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla bir sınırlama yapılacak olursa; siyasi yozlaşmanın en önemli ekonomik sonucu kıt olan kamu kaynaklarının ekonomik gelişme amacına yönelik olarak kullanılması yerine, politik baskılarla rasyonel olmayan alanlara aktarılmasıdır. İkinci olarak; monopol ayrıcalıkların, kamu ekonomisi lehine ve toplum menfaatine kullanılması amacından sapılarak, belirli ve güçlü baskı gruplarına haksız menfaat olarak dağıtılmasıdır. Son olarak ise; tüm bu gelişmeler nedeniyle bozulan ekonomik dengelerin istikrar ve güven unsurunu yok etmesidir.

Dikkat edilirse bu olumsuz etkilerin tamamı daha çok kamu ekonomisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Elbette özel ekonomik birimlerin karar ve ekonomik davranışları üzerinde de siyasi yozlaşmanın etkileri olacağı ortadadır-her şeyden önce siyasi yozlaşmanın aktörleri düşünüldüğünde taraflardan birisi özel ekonomik birimlerdir- ancak doğrudan etkiler açısından kamu ekonomisi, siyasi yozlaşmanın olumsuz etkilerine daha açıktır. Kamu ekonomisi ifadesi aynı zamanda, siyasi yozlaşmanın ekonomi üzerindeki etkilerinin makro göstergelerle incelenmesini gerekli kılmaktadır.

Öncelikle kamu kaynaklarının dağılımında temel belirleyici unsurun ekonomi politikalarının yöneldiği amaçlar olduğu unutulmamalıdır. Ekonomik gelişme, fiyat istikrarı, gelir dağılımı, sektörel planlama söz konusu amaçların bir kısmını oluşturmaktadır. Dolayısıyla yürütülen ekonomi politikasının amaçları aynı zamanda kamu kaynaklarının dağılımını da belirlemektedir.

Bu noktada siyasi yozlaşma kamu kaynaklarının kullanımında ekonomik gerçeklerden uzaklaşarak popülist ekonomi anlayışına geçilmesine basamak oluşturmaktadır. “Popülist ekonomi anlayışı, siyasi iktidarların ekonomi yönetiminde sahip oldukları insiyatifleri, kendi siyasi çıkarları doğrultusunda, muhalefete karşı hissedilir bir siyasi haksız rekabet unsuru olarak

kullanma eğilimleridir.”⁹⁰⁸ Ayrıca bu anlayış içerisinde siyasi partiler “oy maksimizasyonu” çerçevesinde kamu kaynaklarını spekülâtif alanlara yönlendirmektedir. Yolsuzluk genellikle kamu gücünü elinde bulunduran bir aktörün sunacağı rantların varlığını gerektirmektedir. Bunun da ötesinde “kamu hizmetlerinin sağlanmasına yönelik piyasa yapısı öncelikle politik yapı tarafından belirlenmektedir. Bu durum ise özellikle çok sıkı kurallarla işleyen bazı sektörlerde kamu görevlilerinin yolsuzluk seviyeleri üzerindeki etkilerini arttırmaktadır.”⁹⁰⁹ Bu ise uygulanmaya çalışılan ekonomi politikalarının tersine bir kamu kaynak kullanımına yol açmaktadır.

“Ekonomide böyle bir etkinsizliğe yol açan siyasi yozlaşmayı bütünüyle bir sosyal maliyet olarak kabul etmek mümkündür. Siyasi yozlaşma öncelikle ekonomide kaynak dağılımında ve kullanımında etkinsizliğe, ikinci olarak kamu harcamalarının artışına sebebiyet vermektedir.”⁹¹⁰ İlk etki piyasa işleyiş yapısını ve ekonomik gelişmeyi olumsuz bir yönde etkilerken, ikincisi bütçe açıklarına ve buna bağlı bir takım bozulmalara yol açmaktadır. Özellikle kamu ekonomisi açısından, bütçe hedeflerinden sapmalar ve kamu harcamalarının kompozisyonu özel bir önem taşımaktadır. Bu noktada siyasi yozlaşmanın varlığı temel olarak bütçe rakamlarında ortaya çıkmaktadır.

A. Kamu Harcamaları ve Siyasi Yozlaşma

Toplumsal nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak yetkili kamu birimleri tarafından gerçekleştirilen kamu harcamaları, genel olarak, zaman içerisinde sürekli artma eğilimine sahiptir. Bu artışlar “görünür” ve “gerçek” olmak üzere iki farklı şekilde incelenmektedir. Bütçe teknikleri, enflasyon, coğrafi sınırlar ve nüfus artışı görünürde kamu harcamalarının artışını tanımlarken, ekonomik, sosyal, teknolojik, askeri ve siyasi nedenler gerçek anlamda artışı belirleyen temel değişkenlerdir. Bu noktada siyasi nedenler “toplum bireylerinin oyları aracılığıyla isteklerini gerçekleştirmeleri için nüfuz kullanmaları ve aynı zamanda siyasi partilerin bu istekleri karşılamak için kamu harcamalarını artırmaları” olarak özetlenebilir. Bu gelişmeyi açıklamaya yönelik olarak “maksimizasyon yaklaşımı” ekonomi literatüründe genel olarak ifade

⁹⁰⁸ Erdal Türkan, “Popülist Ekonomi Yönetimi Anlayışı ve Geniş Anlamda Siyasi Kirlenme”, **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, s.558.

⁹⁰⁹ D.Ledermann, N.V. Loayza, R.R.Soarez, “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”, **Economics&Politics**, Volume 17, March 2005, s.6.

⁹¹⁰ Coşkun Can Aktan, **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul:Afa Yayın, 1992, s.59.

edilmektedir.⁹¹¹ Bu yaklaşımın dışında kamu harcamalarının artışı ve bu artışın nedenlerini açıklamaya yönelik yaklaşımların temelinde ortak noktaları yıllar itibarıyla kamu harcamalarının artış eğilimi içerisinde olduğu varsayımdır.

Bu noktada kamu harcamalarının artış eğilimi içerisinde siyasi yozlaşma ve siyasi nedenlerin ortaya konulabilmesi için özellikle seçim dönemlerinin izlenmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye örneği açısından siyasi istikrar noktasında neredeyse her yıl erken, yerel veya genel seçim atmosferinin yaşanıyor olması, yapılan analizlerin anlamlarını olumsuz yönde etkilemektedir. Yine de makro göstergelerde yaşanan değişikliklerin ölçülmesi noktasında özellikle genel seçimler esas alınarak en azından değişim oranlarının incelenmesi mümkün olabilmektedir. Kabul edilmelidir ki; kamu harcamalarının artışında siyasi faktörlerin dışında bir takım farklı değişkenler mevcuttur. Gerek görünürde, gerekse gerçek anlamda kamu harcamalarının artışına yol açan faktörleri soyutlamak ve bu şekilde net rakamlara ulaşabilmek zor olsa da, sadece seçim dönemlerinde kamu harcamalarının artış eğilimi bir fikir verebilmektedir.

Örneğimizi oluşturan Türkiye ekonomisine ilişkin göstergeler ve bu göstergelerde özellikle seçim dönemlerine ait veriler, 15 yıllık bir zaman serisi esas alınarak düzenlenmekte ve bu döneme ilişkin dört genel seçim tarihi özellikle izlenmektedir. Türk siyasi hayatının geçirmiş olduğu evreler açısından da anlamlı olması bakımından 1990 yılından itibaren genel seçim dönemleri; 1991, 1995, 1999, 2002 olmak üzere ortaya konulmaktadır. Genel seçim dönemlerinin aylık olarak izlenmesi yerine, “seçim ekonomisi” uygulamalarının genel olarak yıllık dönemler için söz konusu olması nedeniyle, ekonomik göstergeler ve bütçe rakamları yıllık bazda ele alınarak incelenmektedir.

Diğer taraftan kamu harcamaları kavramının genişliği dikkate alındığında ise; kapsamın daraltılabilmesi açısından faiz ödemelerine ilişkin rakamlar yerine daha çok faiz dışı kamu harcamalarının seyri anlam taşımaktadır. Yine de fikir verebilmesi açısından Tablo 1’de faiz harcamalarının GSMH içerisindeki payı da ifade edilmektedir.

⁹¹¹ Bu konuda daha geniş teorik bilgi için A. Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Büro Kitabevi, 1993., Vural F. Savaş, , **Anayasal İktisat**, İstanbul: Avcıol Basım, 1997, C.C. Aktan, **Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat**, Ankara: Takav Mat., 1994.

Tablo 1: 1990-2003 Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçerisindeki Payı (%)

	Kamu Harcamaları/GSMH	Faiz Hariç	Faiz Ödemeleri
1990	17,21	13,69	3,52
1991	20,87	17,08	3,79
1992	20,42	16,77	3,65
1993	24,55	18,72	5,83
1994	23,21	15,54	7,67
1995	21,95	14,62	7,33
1996	26,45	16,45	10
1997	27,39	19,64	7,75
1998	29,18	17,43	11,54
1999	35,88	22,18	13,69
2000	37,19	20,91	16,27
2001	45,66	22,39	23,27
2002	42,30	23,33	18,97
2003	39,38	22,95	16,43
2004	33	20	13
2005	30	21	9

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**

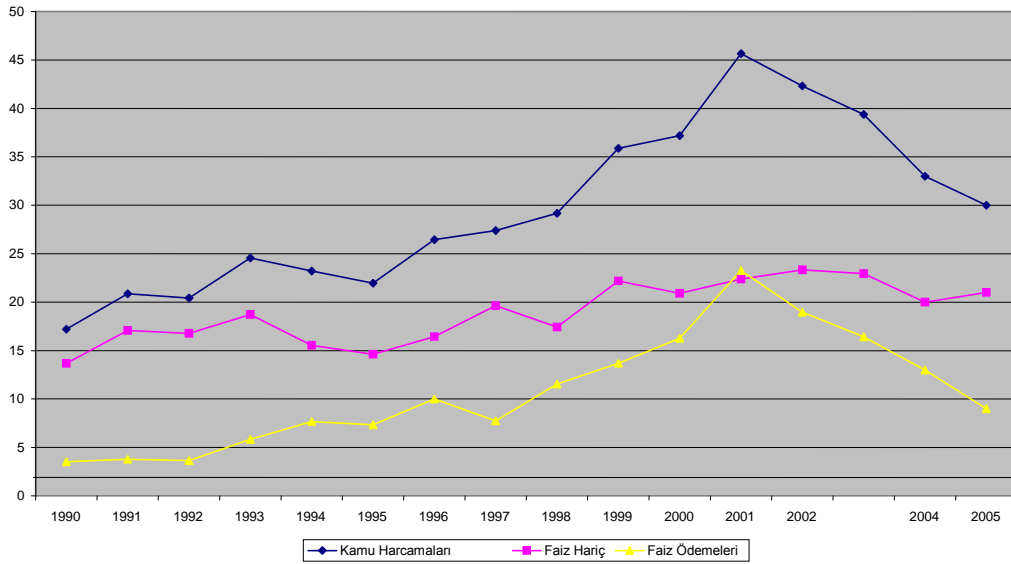
Tablo 1’de verilen kamu harcamalarının GSMH içerisinde payları özellikle genel seçim tarihleri açısından analiz edildiğinde; 1991 yılı için yaklaşık olarak yüzde 3.5 oranında bir artış sergilediği net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. 1995 genel seçimleri esas alındığında ise; bir önceki yıl içerisinde Türkiye Ekonomisi’nde yaşanan daralmanın olası etkisiyle birlikte azalma eğiliminde izleniyor olsa bile, 1993-1994 yılları arasında yaşanan yüzde 3’lük azalmanın hız kestiği ve seçim yılı itibariyle azalma oranının yüzde 1’e gerilediği dikkate alınmalıdır.

1999 yılı genel seçimlerinde, kamu harcamalarının GSMH’ ya oranının -yine faiz dışı harcamalar izlendiğinde- yüzde 5’lik bir artışı içerdiği görülmektedir. Ancak dışsal bir değişken olarak, bu dönemin 17 Ağustos depremini kapsıyor olması, rakamın sağlıklı yorumlanmasını engellemektedir. Buna rağmen 1993-1994 dönemi için yüzde 2’lik bir oranda azalmanın ardından bu artış, siyasi nedenlerin etkisini en azından düşündürmektedir. Bu noktada ayrıca deprem sonrası döneme ilişkin özellikle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile ilişkili bazı noktaların, daha sonraki dönemlerde hukuki yargılama sürecini oluşturduğu ve dolayısıyla siyasi yolsuzluk, çıkar sağlama, suistimal gibi

Siyasi Yozlaşma Kavramı ve Kamu Ekonomisi

suçlamalarla ilgili kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıklarını unutulmamalıdır.⁹¹² 2002 yılında ise, bir önceki yıla göre, kamu harcamalarının GSMH' ya oranı açısından yüzde 1'lik artışı gösterdiği, seçim sonrası dönemde ise yine azalma eğilimine girdiği ifade edilebilmektedir. Genel eğilimin net olarak izlenebilmesi için Grafik 1'de 1991-2005 dönemine ilişkin kamu harcamalarının GSMH içindeki payları ortaya konulmaktadır.

Grafik 1: 1990-2005 Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçerisindeki Değişimi (%)



Özellikle seçim dönemlerini oluşturan 1991, 1995, 1999, 2002 ve seçim dönemi olmasa bile 2001 tarihlerinin kamu harcamaları açısından eğilimi etkileyen anlamlı sıçramalar gerçekleştirmesi Grafik 1'deki temel özelliktir.

2002 yılı ve izleyen dönemlerde ise, uygulanan istikrar programı gereğince sıkı para- maliye politikaları, özellikle bütçe disiplini içerisinde kamu harcamalarının kısılması yaklaşımı, belirleyici olmaktadır. Mali disiplin içerisinde kamu gelirlerinden daha çok kamu harcamalarının belirleyici değişken

⁹¹² Bu noktada siyasi ve hukuki gelişmeler, dönemin Bayındırlık ve İskan Bakanı Koray Aydın'ın Anayasa Mahkemesi tarafından Yüce Divan sıfatıyla yargılanmasını beraberinde getirmektedir.

olarak kullanılması, bu harcamaların titizlikle hem hükümet hem de Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından sürekli kontrol altında tutulmasını beraberinde getirmekte ve özellikle faiz dışı bütçe fazlası kavramını çok yoğun kullanılan bir göstergeye dönüştürmektedir. Ortalama olarak “faiz dışı fazla” oranını ise yüzde 5-6 gibi somut oranlara bağlamak ve bu oranı neredeyse “çapa”ya dönüştürme süreci, kamu harcamalarına yüklenen sorumluluğun en açık işareti olmaktadır. Merkez Bankası Para Piyasası Kurulu’nun 31 Ekim 2006 Salı günü basın organlarına yansıyan raporu ortaya konulan bu süreci tamamen destekler bir niteliktedir.⁹¹³ Merkez Bankası’nın 2007’ye ilişkin kamu harcamaları ile ilgili değerlendirmesinde, artış eğilimine dikkat çekilmekte ve seçim yılı olan 2007 ile ilgili kamu harcamaları “belirsiz” olarak tanımlanmaktadır. Bu yönde benzer açıklamalar IMF üst düzey yetkilileri tarafından da Türkiye’deki toplantılarda gündeme getirilmektedir.

Seçim dönemlerinin siyasi yozlaşmaya yönelik eylemler açısından en kritik dönemler olduğu rahatlıkla iddia edilebilmektedir. Özellikle hizmet kayırmacılığı kavramıyla daha önce tanımlanan siyasi yolsuzluk eyleminin, ekonominin geleceği açısından en kaygı verici gelişme olarak nitelendirilmesi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ayrıca “seçim ekonomisi”, “popülist ekonomi” kavramları da dikkate alındığında, siyasi yozlaşmanın kamu harcamaları üzerinde yol açtığı etkiler derinleşmektedir. Ancak siyasi yozlaşma- kamu harcamaları etkileşiminde rakam ve göstergelerin çok sayıda farklı değişkene bağımlı olması, sonuçların yorumlanması açısından anlamlı bağlantıları güçleştirmektedir. Bu nedenle bütçe rakamlarının tahmin- gerçekleşme karşılaştırması farklı bir gösterge olarak kullanılabilir.

B. Siyasi Yozlaşma ve Bütçe Hedeflerinden Sapmalar

Kamu kaynaklarının ekonomi politikaları paralelinde, etkin ve rasyonel kullanılması açısından önemli bir fonksiyon ifade eden bütçe, hukuki formatı dikkate alındığında ise; kamu harcamalarının yapılmasına izin, kamu gelirlerinin toplanmasına yetki veren bir kanun niteliğindedir. Bu tanımlama bile, bütçelerin kamu ekonomisi içerisinde yerini ve önemini ortaya koymaktadır. Ancak siyasi yozlaşmanın kamu ekonomisi üzerinde yol açtığı bazı gelişmelerin izlenebilmesi açısından bütçelerin temel niteliği, öngörülerini içeren bir finansman planı olmasıdır.

Öncelikle bütçe, tahmini tutarlar üzerinden ekonominin makro büyüklüklerini ölçmektedir. Diğer taraftan, bu bütçe büyüklükleri uygulanan ekonomik programlara uyumlu ve gerçekçi olmak durumundadır. Bu iki özellik bütçe rakamlarının kamu ekonomisi içerisindeki anlamını arttırmaktadır. Bütçe hedeflerinde oluşan sapmalar, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesi sürecinde

⁹¹³ Milliyet, 31 Ekim 2006 Salı.

uygulanan ekonomi politikalarından uzaklaşılması anlamını taşımaktadır. Yasama organının denetiminde yürütme organı tarafından uygulanan bütçe, hükümetlerin, kamu harcamalarının hacmini ve dağılımını belirlemesi esasına dayanmaktadır. Hatta bazı uygulamalar nedeniyle örneğin, bütçe dışı fon kullanımı ve harcama kalemlerinde bütçe içi transferler yoluyla kaynak dağılımının, siyasi amaçlara yönelik kullanımına yol açması da mümkün görülmektedir.

Siyasi partilerin iktidar olabilme veya iktidarda kalabilme amacına yönelik olarak bir dizi kamusal nitelikte mal ve hizmet üretimine ayrıcalık sağlama çabaları bütçenin öngörü-gerçekleşme sürecini etkileyebilmektedir. Açıkçası bu tür politik hesaplar siyasi yozlaşma kavramının tanımına uygundur. Yine de tam anlamıyla siyasi yozlaşmadan söz edilebilmesi için sağlanan ayrıcalıkların toplumun geneli esas alındığında “haksız” olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. Ne şekilde olursa olsun bir gruba sağlanan bir ayrıcalık veya kamu kaynaklarının kullanımı mutlak surette bir başka grubun alacağı kamu hizmetini etkileyebilecektir. Dolayısıyla siyasi yozlaşma, kamu kaynaklarının dağılımını toplumsal ve ekonomik hedeflerden uzaklaştıracaktır.

Bu noktada bütçe tahminleri ve dönem sonu bütçe gerçekleştirmelerinin izlenmesi, bütçe hedeflerinden sapma oranlarının belirlenmesi ve bu oranların genel seçim dönemlerinde izlediği eğilimin anlamlı olup olmadığının belirlenmesi, siyasi yozlaşmanın ölçümü açısından değilse bile etkilerinin tespit edilmesi boyutunda etkili olabilecektir.

Tablo 2’de 1990-2003 dönemlerini içerecek şekilde bütçe gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri aktarılmıştır. Söz konusu tabloda kamu harcamalarında cari, yatırım ve transferler ayrımı esas alınmaktadır. Özellikle transfer harcamalarının izlediği seyir diğerlerine oranla daha dikkatle izlenmektedir. Transfer harcamalarının nitelikleri siyasi yozlaşma ve kamu kaynaklarının kullanımı noktasında önem kazanmaktadır. Genelde toplumsal yapıya ilişkin harcamaları içeriyor olması ve bunun dışında ekonomik, mali, siyasi amaçlara yönelik kaynak kullanımını ifade etmesi açısından transfer harcamaları diğerlerinden farklılık göstermektedir.

Tablo 2: 1990-2003 Konsolide Bütçe Gider Hedef Gerçekleşme ve Sapmaları (milyar TL, %)

Toplam Kamu Harcamaları			Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları			Transfer Harcamaları			
Hedef	Gerçekleşme	Sapma Oranı	Hedef	Gerçekleşme	Sapma Oranı	Hedef	Gerçekleşme	Sapma Oranı	Hedef	Gerçekleşme	Sapma Oranı	
1990	59.672	68.355	14.5512133	25.096	33.452	33,29614	8636	9882	14,42798	25940	25021	-3,54279
1991	96.065	132.401	37,82438974	48.907	60.536	23,77778	11971	19036	59,01763	35187	52827	50,13215
1992	207.867	225.398	8,433758124	103.321	114.443	10,76451	26890	32691	21,57308	77656	78264	0,78294
1993	397.180	490.438	23,48003424	179.726	205.448	14,31179	46226	57565	24,52949	171228	227425	32,81998
1994	818.840	902.454	10,21127449	332.887	347.262	4,318282	84575	77016	-8,93763	401378	478176	19,13358
1995	1.330.920	1.724.194	29,54903375	580.615	645.945	11,25186	85010	102989	21,14928	665295	975260	46,59061
1996	3.510.989	3.961.308	12,82598721	1.212.750	1.286.240	6,059781	238695	255356	6,980037	2059544	2419712	17,48775
1997	6.254.921	8.050.252	28,70269664	2.365.237	2.788.298	17,88662	495287	640134	29,24506	3394397	4621820	36,16027
1998	14.789.475	15.614.441	5,578061425	4.826.955	5.187.840	7,476453	1000375	999320	-0,10546	8959145	9427281	5,225231
1999	27.143.467	28.084.685	3,467567352	7.952.784	9.172.790	15,34062	1340593	1544427	15,20476	17850090	17367468	-2,70375
2000	46.713.341	46.705.028	-0,017795773	13.040.209	13.613.937	4,399684	2351784	2475116	5,244189	31321348	30615975	-2,25205
2001	48.360.006	80.579.065	66,62335608	16.049.781	20.448.022	27,40374	3469629	4149580	19,59722	28840596	55981463	94,10647
2002	98.131.000	115.682.350	17,88563247	28.783.230	31.107.959	8,076679	5735940	6891836	20,15181	63611830	77682555	22,11967
2003	146.996.389	140.454.842	-4,450141289	37.139.699	38.513.866	3,699995	8950125	7179667	-19,7814	1,01E+08	94761309	-6,09005

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, **Kamu Hesapları Bülteni**

Kamu harcamalarının incelenmesi açısından seçim dönemlerinin esas alınması yaklaşımını, bütçe gerçekleşme rakamları açısından da benimsemek daha tutarlı sonuçları ortaya koyabilir. 1991 seçim dönemi esas alındığında kamu harcamalarının bütçe tahmini ile dönem sonu gerçekleşen harcama tutarı arasında, bir önceki dönem de dikkate alındığında çok büyük ölçülerde, neredeyse yüzde 50'ye ulaşan farklılık olduğu ortadadır. Oysa seçim sonrası dönemde nispeten normal kabul edilebilecek bir farklılaşma söz konusudur. Yine aynı şekilde 1995 seçimleri öncesi ve sonrası dönem dikkate alındığında, seçim yılı içerisinde olağan kabul edilemeyecek hedef-gerçekleşme farklılığı ortaya çıkmaktadır.

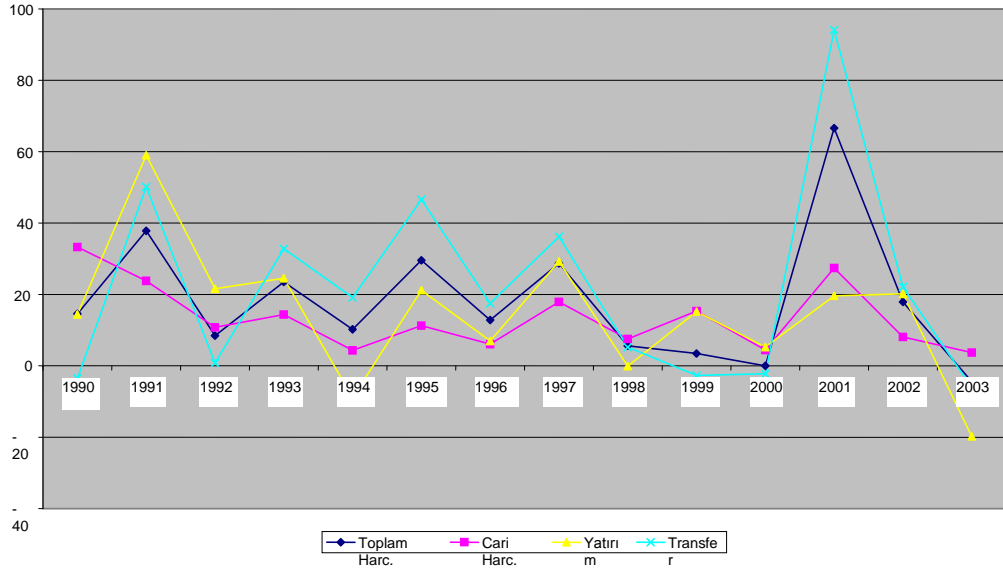
1999 ve 2002 seçim dönemleri açısından bütçe rakamları incelendiğinde ise; daha önceki iki seçim dönemine oranla siyasi yozlaşma eylemlerini çağrıştıracak anlamlı farklılıklar gözlenmemektedir. Zira kamu harcamalarının bütçe hedeflerine daha sıkı uyulmak suretiyle gerçekleştirilmiş olabileceği öngörülebilir. Ancak 2001 tarihinde, yılın ilk çeyreğinde yaşanan krizin etkileri ve aynı yılın son çeyreğinde seçim tarihinin ortaya konmasıyla birlikte, kamu harcamalarında bütçe hedeflerinden önemli oranda sapılması dikkat çekmektedir. 2002 seçimlerinin ardından, 2001 ekonomik krizinin etkisiyle

benimsenen kontrollü para ve maliye politikaları, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde hedeflerden uzaklaşılmasını, bir ölçüde engellemektedir. Bu açıdan düşünüldüğünde; siyasi yozlaşmanın ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırabilmesi için, mali disiplin bir çözüm noktası olarak belirginleşmektedir.

Tablo 2 açısından en önemli kavramlardan birisi “bütçe tahmini” ifadesidir. Öncelikle bütçenin tahmin ve öngörülerini kapsayan bir finansman planı olduğu hatırlanmalı ve bu tahminlerin aynı zamanda ilgili dönemde ekonomi politikaları, sektörel planlamalar, istikrar programları, uluslararası ekonomik entegrasyonlara uyum süreci, hukuki mevzuat uyumu gibi temel uygulamaları içerdiği kesinlikle ifade edilmelidir. Dolayısıyla bir döneme ilişkin bütçe hedefleri, genel ekonomi politikalarının somut bir görüntüsü olarak tanımlanmaktadır. Bu hedeflerden uzaklaşılması, hem ulusal hem de uluslararası ekonomik politikaların etkinliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Diğer taraftan, bütçe rakamlarının hukuki bir süreç içerisinde düzenlenmesi ve “kanun” olarak tanımlanması, uyulması açısından herhangi bir esnemeyi kabul etmemektedir. Bütçe tahminlerinden sapılması, yasal işleyiş açısından hukuk dışı bir takım gelişmelerin varlığına işaret etmektedir. Tam anlamıyla yasa dışı olarak nitelendirilmese bile, yine de “sapma” kelimesi kanunda belirtilen bir unsurun ortadan kaldırılması veya en azından esnetilmesi anlamına gelmektedir. İktidar partilerinin, bütçenin hukuki formatı içerisinde kalmak şartıyla, bu sapmaları kendi çıkarlarına paralel olarak kullanma çabaları, gerek bütçe disiplinini gerekse bütçe denetimini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu çabalar aynı zamanda siyasi yozlaşma kavramının tanımlamaya çalıştığı eylemlerle örtüşmektedir.

Grafik 2: Bütçe Hedef ve Gerçekleşmelerinde Sapmalar (%)



Tablo 2'deki veriler esas alınarak düzenlenen Grafik 2, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinde bütçe hedeflerinden, hangi ölçülerde sapıldığını net bir şekilde tanımlamaktadır. Özellikle seçim dönemlerinde bu tür sapmaların oransal açıdan daha anlamlı yükselmeler gerçekleştirdiği ortadadır. Örneğin; 1991 yılında toplam kamu harcamalarında bütçe hedeflerinden yüzde 37 oranında ve aynı tarihte toplam transfer harcamalarında ise yüzde 50'ye yaklaşan sapmalar tanımlanmaktadır. Yine aynı şekilde ve aynı sırayla söz konusu oranlar 1995 yılı için; yüzde 29 ve yüzde 46 olarak gerçekleşmektedir. 1999 ve 2002 seçim yıllarında ise; toplam kamu harcamalarında bütçe hedeflerinden sapmalar sırasıyla; yüzde 3 ve yüzde 17 olarak ortaya konmaktadır. Gerek toplam kamu harcamaları gerekse transfer harcamaları noktasında en dikkat çekici oran yüzde 66 ve yüzde 94 sapma oranıyla 2001 yılı olarak ölçülmektedir. 2001 ekonomik krizi ve 2002 seçim dönemi düşünülecek olursa, yüksek sapma oranları anlaşılabilir hale gelecektir.

Bu oranlar, siyasi hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla, siyasi aktörlerin faaliyetlerini yoğunlaştırdığı anlamını taşımaktadır. Siyasi yozlaşma sürecinde karşı karşıya kalan tarafların, bir önceki cümlede ifade edilen siyasi aktörler olduğu açıktır. Dolayısıyla seçim dönemlerinde siyasi faaliyetlerin

artması nedeniyle sapma oranlarının yükselmesi, siyasi yozlaşma kavramının kamu ekonomisi üzerinde belirleyici bir faktör olarak tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu tür siyasi faaliyetler içerisinde, siyasi yozlaşmanın eylem boyutunu oluşturan “yolsuzluk” türlerinin de bulunduğu, rahatlıkla iddia edilebilir.

SONUÇ

Özellikle Türkiye ve benzer özellikler gösteren gelişmekte olan ülkelerde, politikacıların seçim kazanmak için kamu otoritesini ve kamu kaynaklarını ekonomik rasyonaliteden uzak bir şekilde çevrelerine dağıtmaları, siyasi yozlaşma olarak tanımlanmaktadır. Kavramsal olarak ifade edilen siyasi yozlaşmanın eylem çeşitleri, yolsuzluk deyimini kamuoyunun gündemine taşımaktadır. Tamamıyla kamu gücünün kullanımı noktasında ortaya çıkması, siyasi yozlaşmanın olumsuz etkilerinin kamu ekonomisi üzerinde daha çok hissedilmesini beraberinde getirmektedir.

Siyasi yozlaşmanın kamu ekonomisi üzerindeki etkilerinin izlenebilmesi açısından bütçe büyüklüklerinin özellikle seçim dönemlerinde incelenmesi anlamlı olmaktadır. Bütçe rakamlarının makro göstergelerden oluşması ise daha çok genel seçimlerin dikkate alınmasını gerektirmektedir. 1990-2006 yıllarını kapsayacak şekilde, kamu harcamalarının gerek GSMH’ ya oranı, gerekse bütçe harcama tahminlerinde seçim dönemleri açısından, anlamlı artışların yaşandığı iddia edilebilir. Aynı dönemler içerisinde, bütçe harcama rakamlarında hedef-gerçekleşme arasındaki sapmaların seçim dönemlerinde anlamlı sıçramalar yapması, siyasi yozlaşma kavramının kamu ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini tanımlamaktadır.

Bu açıklamalar çerçevesinde; siyasi yozlaşmanın önlenmesi, büyük ölçüde kontrol ve denetim mekanizmalarının hukuki boyutlarıyla işletilmesini, ayrıca bu denetimin kurumsal hale dönüştürülmesini gerektirmektedir. Kamu kaynaklarının kullanımını belirleyen siyasi iktidarların uygulamalarında, yasama ve yargı denetimlerinin işletilebilmesi, siyasi partilerin faaliyetlerinde ve özellikle seçim kampanyalarında, finansman kaynakları üzerindeki kontrol mekanizmalarının çeşitlendirilmesi, bu noktada önemli bir rol oynamaktadır.

Diğer taraftan kamu harcamalarının bütçe ilkelerine ve bütçe hedeflerine uygun bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması, siyasi yozlaşmanın kamu kaynakları üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırabilir. Bu açıdan bütçenin yasama, yargı ve idari denetimine etkinlik kazandıracak uygun hukuki mevzuatın geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Kamu ekonomisinin etki alanlarının, devletin asli fonksiyonlarına uygun, toplumsal gereksinimleri dikkate alacak şekilde düzenlenmesi, bunun dışında yer alan ekonomik işleyiş ve piyasalar üzerindeki kamu ağırlığının mümkün olduğunca azaltılması, siyasi yozlaşma süreci içerisinde, kötüye

kullanılabilecek “kamu gücü” nü azaltacak ve böylece bir dizi haksız ayrıcalıkların önüne geçilebilecektir.

Yozlaşma ile ilişkili süreci daha önceki dönemlerde yaşayan demokratik ülkelerin bu konudaki birikimi dikkate alınarak, gelişmiş ülkelerde işletilen hukuki düzenlemelerin iç hukuka uyumlaştırılması çabalarına hız verilmelidir. Bu noktada, Avrupa Birliği (A.B.) uyum sürecinin tamamlanmasına çalışılması önem taşımaktadır. Sadece A.B. ‘ye tam üyelik açısından değil, demokrasinin etkin işleyişini sağlama noktasında gerekli düzenlemelerin titizlikle gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu sektörü içerisinde yer alan, özellikle ekonomik kaynakların kullanımını belirleyen bürokratik kurumların, siyasi etkilerden uzaklaştırılması ve buna yönelik olarak idari yapı açısından mümkün olduğunca bağımsız kılınması oldukça önemlidir. Para, maliye ve reel ekonomi politikalarını belirlemede, siyasi gelecek kaygılarının ortadan kaldırılması, siyasi yozlaşmanın etkinliğini azaltacaktır. Bunun gerçekleştirilmesi yapısal bir dönüşümü gerekli kılacağından, bu sürecin koordineli bir şekilde gerçekleştirilmesi, ekonomik açıdan fazlasıyla önem taşımaktadır.

Özellikle seçim dönemlerinde seçmenlerin toplumsal bir bilinç içerisinde hareket etmelerinin sağlanması, maddi çıkar beklentilerinin ortadan kaldırılması, oy ticaretinin engellenmesi, siyasi ahlak ve demokrasi kültürünün yerleştirilmesi, her şeyden önde gelmelidir. Ancak bu şekilde seçim dönemleri, gerek kamu ekonomisi gerek özel ekonomi açısından kritik ve belirsiz tarihler olmaktan uzaklaşacak, kamu kaynaklarının yolsuzluklara yol açacak şekilde kullanılmasını engelleyecektir.

KAYNAKÇA

Adaman, F., A. Çarkoğlu ve B. Şenatalar, **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**, Tesev Yayınları 24, 2001

Aidt ,Toke S. “Economic Analysis of Corruption: A Survey”, **The Economic Journal**, 113, November 2003, ss.632-652.

Akdoğan, A. **Kamu Maliyesi**, Ankara: Gazi Büro Kitabevi, 1993.

Aktan, Coşkun Can. **Çağdaş Liberal Düşünce ve Politik İktisat**, Ankara: Takav Mat., 1994.

Aktan, Coşkun Can (Ed), **Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri**, Ankara:Hak-İş Yayınları, 2001.

Aktan, Coşkun Can. **Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi**, İstanbul:Afa Yayın, 1992.

Aktan, Coşkun Can. **Siyasi Yönetim Biçimleri ve Demokrasi**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2005.

Ay, Hakan. “Ekonomi Politikalarını Oluşturmada Baskı ve Çıkar Gruplarının Rolü”, Vildan Serin (Ed), **İktisat Politikası**, İstanbul:Afa Yayınları, 1998, ss.417-489.

Erdoğan, Mustafa. “Siyasal Yozlaşma ve Türkiye Örneği”, **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, ss.160-165.

Friedrich, Carl. “Yolsuzluğun Tarihi”, çev. A. Burçin Yereli, A. Eker, C. C. Aktan (ed), **Politik Yozlaşma ve Rant Kollama**, Ankara:1994, ss.7-14.

Gündüz, A.Yılmaz. “Demokratik Süreç İçerisinde Politik Yozlaşma ve Rant Ekonomisi”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl:3, Sayı:10, 1996, ss.39-49.

Hopkin, Jonathan. “Political Parties, Political Corruption and The Economic Theory of Democracy”, *Crime, Law&Social Change* 27, 1997, ss. 255–274.

Ledermann, D., N.V. Loayza ve R.R.Soarez, “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”, **Economics&Politics**, Volume 17, March 2005, ss.1-35.

Manolov, Georgi Lübenov. “Siyaset Pazarının Karanlık ve GörünürdekiYüzü”, <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/11/14-georgi.htm> , 03.02.2005

Milliyet, 31 Ekim 2006 Salı.

Sandholtz, Wayne ve William Koetzle, “Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade”, **International Studies Quarterly**, 44, 2000, ss.31-50

Savaş, Vural F. “Görünmez El, Rasyonellik ve Yozlaşma: Liberal Yaklaşım”, **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi**, Kitap:8, ss.194-208.

Savaş, Vural F. **Anayasal İktisat**, İstanbul: Avcıol Basım, 1997

Türkan, Erdal. “Popülist Ekonomi Yönetimi Anlayışı ve Geniş Anlamda Siyasi Kirlenme”, **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, ss.556-575.

Verbrugge, Randal J. “Nonergodic Corruption Dynamics”, **Journal of Public Economic Theory**, 8, 2006, ss. 219-245.

Yayman, Hüseyin. “Siyasal Kültür ve Siyasal Yozlaşma” **Yeni Türkiye**, Sayı:13, 1997, ss.701-705.