

## **YOLSUZLUĞUN POLİTİK İKTİSADI**

**Coşkun Can Aktan**

Prof.Dr.

Dokuz Eylül Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

ccan.aktan@deu.edu.tr

### **Özet**

*Yolsuzluk, günümüzde, zengin ya da yoksul bütün ülkeleri etkileyen en önemli sorunlardan biridir. Yolsuzluk, tek bir kişinin ya da birden fazla kişinin eyleminden oluşabileceği gibi çok sayıda tarafı (birey, firma veya resmi kurum) ve çok farklı boyutu (ekonomik, siyasi, kültürel, ahlaki v.b.) içeren karmaşık bir olaydır. Yolsuzluk siyasi ve ekonomik bir sorun olarak ele alınabileceği gibi bireysel, kültürel ve ahlaki sorun olarak da gündeme getirilebilmektedir. Bu yazıda yolsuzluk sorunu ve yolsuzlukla mücadelede uluslararası kurumların girişimleri incelenmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Yolsuzluk, Yolsuzlukla Mücadele

**Alan Tanımı:** Kamu Yönetimi, Siyaset Bilimi

### **POLITICAL ECONOMY OF CORRUPTION**

#### **Abstract**

*Corruption is one of the important problems of both less developed and developing countries. Corruption is a complex phenomena that includes an activity of an individual and/or many people and also has many dimensions (economic, political, cultural and ethical etc.). Therefore, corruption can be analyzed as a political and economic problem as well as individual, cultural and ethical problem. This paper aims to explore the political economy of corruption and summarize the anti-corruption strategies at the international level.*

**Keywords:** Corruption, Tackling Corruption, Global Initiatives

**JEL Code:** D7, D73

## **I.GİRİŞ**

Yolsuzluk, geleneksel olarak, kamu otoritesini temsil eden bir bireyin kişisel servet ve refahını artırmak için kamu kaynaklarını kötüye kullanma çabası olarak tanımlanır. “Kamu erkinin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması” yaygın tanım olmakla birlikte yolsuzluğun sahip olduğu çok boyutluluk farklı tanımların da ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Buna göre yolsuzluk, kamusal kaynakların özel ve kamu kesimindeki aktörler arasındaki işlemlerle özel çıkarlara dönüştürülmesidir. Yolsuzluğun meydana gelebilmesi için kamusal erki kişisel çıkar elde etmek için kötüye kullanmak isteyen kamu görevlisinin bu isteğini gerçekleştirmesini sağlayacak düzeyde takdir yetkisine sahip olması gereklidir. Başka bir ifadeyle yolsuzluğun ortaya çıkması için tarafların yolsuzluğa yol açacak eylemleri gerçekleştirmeye eğilimli olması ve bu eylemlerin hayata geçirilmesi için gerekli olan fırsatların ve elverişli ortamın var olması lazımdır.

Kamusal kaynakların özel kişilere aktarılma biçimlerine bakılarak yolsuzluk farklı biçimlerde tezahür edebilir. İlk olarak yolsuzlukta piyasa mekanizmasında olduğu gibi parasal değerlerle (nakit veya aynı) ifade edilen bir değiş tokuş söz konusudur. Akraba, akran, yandaş, partidaş veya ailenin kayırılması esasına dayalı olarak ortaya çıkan ve taraflardan birinin para ile ifade edilmeyen (sosyal, kültürel, duygusal v.b.) bir çıkar elde etmesi karşılığında gerçekleşen yolsuzluk türleri de mevcuttur. Bu tür yolsuzluklar hem özel kesimde hem kamu kesiminde ortaya çıkabileceği gibi devlet, uluslararası mali-iktisadi kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, şirketler-çok uluslu şirketler ve hükümet dışı örgütler arasındaki ikili ve çok taraflı ilişkilerde ortaya çıkabilir.

Kamusal alanda ortaya çıkan yolsuzluk faaliyetleri *siyasal (bürokratik) yolsuzluk* olarak adlandırılmaktadır. Siyasal yolsuzluk, *rüşvet* (kamu görevlilerinin aynı veya nakdi bir çıkar elde etmek için kamu erkini kötüye kullanması), *irtikap* (kamu görevlisinin görev ve yetkilerini kötüye kullanarak karşısındakini rüşvet vermeye zorlaması), *zimmet ve ihtilas* (kamu görevlisinin bulunduğu konumdan yararlanarak kamusal kaynakları yasadışı veya hileli yollarla kişisel çıkarı için kullanması), *rant kollama* (çıkarcı gruplarının ilgili kamu görevlilerine çıkar sağlayarak devletten ekonomik-sosyal transfer elde etmek için giriştikleri faaliyetler) gibi ekonomik nitelikteki yolsuzluk faaliyetlerinden oluşabileceği gibi *iltimas* (kamu görevlilerinin akrabalık, yakınlık, siyasal yakınlık gibi nedenlerle ilgili kişilerin kamu kaynaklarından avantajlı bir biçimde yararlandırılması), *hizmet kayırmacılığı* (iktidarın bütçe kaynaklarını oylarını azamileştirecek

seçim bölgelerine aktarması) ve *oy ticareti* (siyasal partilerin veya milletvekillerinin seçmen tercihlerini saptıracak davranışlarda bulunmaları; örneğin, milletvekillerinin parti değiştirmeleri, siyasal partilerin oy maksimizasyonu için diğer partilerin siyasal söylemini kullanmaları) gibi türleri içerir. (Aktan, 1994; Aktan, 1992; Aktan, 1997)<sup>1</sup>

Yolsuzluğun nedenleri, sonuçları ve türleri ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de yolsuzluk faaliyetlerine tüm ülkelerde rastlanmaktadır. Yolsuzluk, ekonomik, siyasi, kültürel ve sosyal bir çok faktörün etkisi ile oluşan karmaşık bir olaydır. Bununla birlikte yolsuzluğa yol açan faktörler dolaylı ve dolaysız faktörler olmak üzere iki ana kategori altında toplanabilir. Yolsuzluk faaliyetleri, milli ekonomideki payı büyük olmasına rağmen kamu kesiminin etkin ve verimli çalışmamasından, kamu görevlilerinin tekel oluşturma ve takdir yetkisine sahip olmalarından ve bürokratların kişisel çıkarları için bütçelerini azamileştirme çabalarından (dolaysız faktörler) ya da bürokrasinin kalitesinin ve kamu kesiminde ücret seviyesinin düşüklüğü, ceza sistemlerinin ve kurumsal kontrolün yetersizliği, kamu kesimindeki faaliyet, kural, prosedür ve süreçlerin şeffaf olmaması gibi dolaylı faktörler nedeniyle ortaya çıkabilir.

## II. YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ VE SONUÇLARI

Başta rüşvet olmak üzere hemen hemen bütün yolsuzluk faaliyetleri, özel kesimin iş yapma maliyetlerini artırdığı için, yolsuzluğa

---

<sup>1</sup> Yolsuzluğun başlıca türleri konusunda bkz: Rose-Ackerman, 1978; Rose-Ackerman, 1999; Mckinney, 1986; Madsen, 1992; Cooper, 1994; Cody; 1992; Heywood, 1997; Johnston, 1992; Heidenheimer, 1989; Heidenheimer, 1970; Robinson, 1935.

bulaşmamış firmalar aleyhine rekabeti bozarken tüketicinin ve vergi yükümlülerinin yükünü artırır ve kamu kurumlarına olan güveni sarsar. Yolsuzluk, kamu yatırımlarının maliyetinin artmasına, verimliliğin ve altyapı kalitesinin azalmasına yol açarak iktisadi büyümenin gecikmesine neden olur. Yolsuzluk nedeniyle kamusal mal ve hizmetlerin kalite ve miktarında meydana gelen azalmanın yanı sıra kamusal kaynakların yanlış tahsis edilmesi gelir dağılımını bozar ve yoksulluğun ortaya çıkmasına neden olur. Benzer bir biçimde saygınlığını yitiren ve güven kaybeden devlet vergi kayıp ve kaçacağını önleyemez hale gelir. Yolsuzluk nedeniyle bir yandan vergi gelirleri azalan öte yandan mevcut kamu kaynaklarını kötü bir biçimde kullanan devlet, ülkeyi ekonomik ve siyasi krizlerle karşı karşıya bırakır. Kamu kaynaklarının üretken olan giderler yerine üretken olmayan ancak yolsuzluk faaliyetleri nedeniyle getirisi yüksek olan kamu giderlerine tahsis edilmesine yol açan bu tip faaliyetler hükümetlerin temsil yeteneğini zayıflatır, siyasi sistemlerin meşruiyetini ortadan kaldırır ve demokratik rejimi zaafa uğratar.<sup>2</sup>

Yolsuzluk nedeniyle ortaya çıkan olumsuzluklar dikkate alındığında yolsuzluk ile mücadelede elde edilen başarının ortaya çıkaracağı çok sayıda olumlu gelişme bir çırpıda sıralanabilir: yatırımlar artabilir, kişi başına milli gelir artarken gelir dağılımı daha adil bir hale gelebilir, çocuk ölümleri azalabilir, okur-yazarlık artabilir, mülkiyet hakları gelişebilir, kamusal kaynaklar daha verimli kullanıldığı ve israf edilmediği için kamu kesimince sunulan mal ve hizmetin miktar ve

---

<sup>2</sup> Yolsuzluğun başlıca etkileri ve sonuçları konusunda bkz: Clark, 1983; Copp, 1984; Banfield, 1975; Bowman, 1988.

kalitesi artabilir, demokratik rejim güçlenebilir ve iktisadi kalkınma hızlanabilir. Bu anlamda yolsuzluğun önlenmesi veya en az düzeye indirilmesi sosyal koşulların iyileştirilmesi, yoksulluğun azaltılması ve ulusal rekabet gücünün artırılması anlamına gelmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda yolsuzluğun tanımı, türleri, etkileri ve sonuçlarını özetlemeye çalıştık. Şimdi, yolsuzlukla mücadeleye yönelik uluslararası girişimler, belge ve bildirgeler konusunda özet açıklamalar yapmaya çalışalım.

### **III. YOLSUZLA MÜCADELE ve BAŞLICA ULUSLARARASI GİRİŞİMLER**

Son yıllarda globalleşme süreci ile birlikte küresel düzeyde sosyal ilişkilerdeki entegrasyonun artması yolsuzluk konusuna olan ilgiyi artırmaktadır.<sup>3</sup> Bu süreçle birlikte yolsuzluk ulusal ve genellikle kültürel bir sorun olarak ele alınır olmaktan hızla uzaklaşmış ve ekonomik-siyasi ve global bir sorun olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Bu eğilimin ortaya çıkmasına yol açan ve büyük ölçüde globalleşme süreci ile bağlantılı olan çok sayıda faktör söz konusudur. Öncelikle globalleşme süreci yolsuzluk faaliyetlerine yol açan tarafları değiştirmiş veya çeşitlendirmiştir. Ulusal düzeyde birey ve firmalarla devlet kurumları arasında gerçekleşen yolsuzluk faaliyetleri global ölçüğe ulaştığında birey, firma, hükümet dışı örgütler, uluslararası mali kurumlar, çok uluslu şirketler, sivil toplum örgütleri ve devletler arasında meydana gelmeye başlamıştır. Sınır aşan yasadışı faaliyetler,

---

<sup>3</sup> Yolsuzlukla mücadeleye yönelik uluslararası girişimler ve mücadele stratejileri konusunda bkz: Moody-Stewart, 1994; Zimmerman, 1994; Green, 1991; Elliot, 1997; Aktan, 1998; Aktan, Mart-Nisan 1997.

terörizmin finansmanı, mafya ve kara para aklama bu sorunun uluslararasılaşmasına yardımcı olmaktadır. Çok uluslu firmaların dünyanın her yanında iktisadi faaliyetlere girişmesi ve daha geniş ölçekte iktisadi faaliyetlerin uluslararasılaşması küresel rekabeti artırmış ve yolsuzluktan etkilenen bu tip firmaların yolsuzluğun olduğu ülkeler üzerinde baskı oluşturulması yönündeki taleplerini artırmıştır. Demokratikleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve medyanın artan rolü yolsuzluk ile ilgili bilgi edinmeyi kolaylaştırarak küresel ölçekte yolsuzluk konusuna duyulan ilgiyi artırmıştır. Yolsuzluk faaliyetlerinin küreselleşmesi yolsuzluk ile mücadelenin de küreselleşmesine yol açmakta ve çok sayıda global inisiyatif bu mücadeleyi sürdürmektedir.<sup>4</sup>

Yolsuzluk önlenmesi veya azaltılmasına yönelik uluslararası çabalar 1970’li yılların başlarında uluslararası ticaret ve iktisadi faaliyetlerde çok uluslu şirketlerin rolündeki artış ile birlikte başlamıştır. 1974 yılında BM ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC) sınır aşan ülkelerin doğasını ve bu şirketlerin ev sahibi ve ana ülke üzerindeki ekonomik, siyasi ve hukuki etkilerini daha iyi anlamak amacıyla Sınır Aşan Şirketler İle İlgili Komisyonu (CTC) kurdu. CTC, uluslararası

---

<sup>4</sup> Bu inisiyatiflerden bazıları şunlardır: Uluslararası Anti-Yolsuzluk Konferansı ([www.11iacc.org](http://www.11iacc.org)), Global Forum ([www.globalforum3.org](http://www.globalforum3.org)), Uluslararası İşlemlerde Yabancıların Aldığı Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), kara paranın aklanması ile mücadele için kurulan Finansal Eylemler Görev Gücü ([www.oecd.org/fatf/](http://www.oecd.org/fatf/)), yolsuzluğa karşı global sivil toplum tarafından yönlendirilen koalisyon-Uluslararası Şeffaflık Kurumu ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)), anti-yolsuzluk, yönetim ve kapasite artırımı ile ilgili Kalkınma Bankaları Çoktarafılı Çalışma Grubu ([www.worldbank.org/publicsectors/](http://www.worldbank.org/publicsectors/)) ve BM Kalkınma Programı-hesap verebilirlik, şeffaflık ve yolsuzluk ile mücadeleye dönük tematik program ([www.undp.org/governance/account.htm](http://www.undp.org/governance/account.htm)).

ekonomik işlemlerde şeffaflığı artırmayı amaçlayan sınır aşan şirketlerle ilgili bir “davranış kodu” hazırlamakla görevlendirilmişti. CTC ve ECOSOC birlikte çalışarak yolsuzluk, rüşvet ve uluslararası yasadışı ödemeler konusu ile ilgili uluslararası bir anlaşma taslağı hazırladılar. Birleşmiş Milletler’in yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili çabaları 16 Aralık 1996 tarihinde açıklanan Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticari İlişkilerde Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Deklarasyonu ile devam etmiştir. Bu deklarasyonun bir parçası olarak BM Genel Kurulu Kamu Görevlilerine Yönelik Uluslararası Davranış Kodu yayınlamıştır. BM tarafından yayınlanan bu deklarasyon bağlayıcı özelliğe sahip olmasa da yolsuzluk konusunu bütün yönleri ile kavrar, rüşveti açık bir biçimde tanımlar ve ülkeleri muhasebe standartlarının oluşturulması ve gerekli yasaların çıkarılması da dahil olmak üzere yolsuzluk faaliyetleri ile mücadele için gerekli adımları atmaya zorlar.

Global yolsuzlukla mücadele konusunda diğer bir uluslararası girişim de OECD’nin çabaları ile başlatılmıştır. 23 Mayıs 1997 tarihinde OECD Konseyi daha önce global yolsuzlukla mücadele konusunda aldığı kararları daha da genişleterek “Uluslararası Ticari İşlemlerde Verilen Rüşvetle Mücadele İle İlgili Konsey Önerileri”ni kabul etmiştir.<sup>5</sup> Konsey önerilerine göre yolsuzluk ciddi ahlaki ve siyasi etkilere sahiptir ve iktisadi faaliyetleri etkilemek suretiyle uluslararası rekabette önemli sapmaların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Konsey kamu görevlilerine verilen rüşvetin ortaya çıkardığı giderlerin

---

<sup>5</sup> OECD, Revised Recommendation of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions. OECD, DAF/IME/BR(97)20. Paris:OECD.



vergiden düşülmemesini ve hükümetlerin uygun muhasebe ve kontrol sistemleri oluşturarak şeffaflığı artırmasını önermektedir. Konsey önerilerinin yolsuzluk ile mücadele çabalarına yaptığı en önemli katkı ceza hukuku ile alakalı unsurları açık bir biçimde tanımlamasıdır. OECD'nin yolsuzluk ile mücadele çabaları Konsey Önerilerinin 1997 yılında yayınlanan “Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi” ile desteklenmesi ile sürmektedir.

Yolsuzluk ile mücadeleye yönelik uluslararası çabalar arasında bölgesel çabalar da önemli bir yere sahiptir. Amerikan Devletleri Örgütü tarafından hazırlanan “Yolsuzluğa Karşı İnter-Amerikan Sözleşmesi” (The Inter-American Convention against Corruption) 1996 yılında 21 Latin Amerika ülkesinin yanı sıra ABD ve Kanada tarafından imzalandı. Sözleşmenin ana amacı sözleşmeye taraf olan ülkelerde, ulusal veya uluslararası düzeydeki resmi yolsuzluk faaliyetlerini tespit etme, önleme, cezalandırma ve ortadan kaldırma için gerekli olan hukuki mekanizmaları geliştirmeyi ve güçlendirmeyi teşvik etmektir. Bu yöndeki bölgesel çabalardan ikincisi Avrupa Konseyi tarafından sürdürülen çalışmalardan oluşmaktadır. Avrupa Konseyi'nin 1994 yılındaki Malta toplantısında yolsuzluğun demokrasi, hukuk devleti ilkesi ve insan haklarına yönelik ciddi bir tehdit oluşturduğu yönündeki kararından sonra 1 Aralık 1998'de belirli yolsuzluk suçları ile ilgili ortak standartlar geliştirmeyi amaçlayan Ceza Hukuku Konvansiyonu imzaya açıldı.

Yolsuzluk ile mücadelede hükümetler dışındaki uluslararası çabalardan en önemlilerinden biri “*Lima Deklarasyonu*”dur. Eylül 1997’de Peru’nun başkenti Lima’da düzenlenen yolsuzluk karşıtı uluslararası konferans devletler, hükümet dışı organizasyonlar ve sivil toplum temsilcilerinin bir araya gelerek yozlaşma ve rüşvet konusunu tartıştıkları ilk çabadır. 11 Eylül 1997’de yayınlanan “*Yolsuzluğa Karşı Lima Deklarasyonu*” yolsuzluğun her toplumun ahlaki yapısını aşındıran, demokrasiyi zayıflatan, hukuk devleti ilkesini ortadan kaldıran ve toplumların gelişmesini sekteye uğratan bir olay olduğunu belirttikten sonra hükümetleri, uluslararası ve bölgesel organizasyonları ve vatandaşları yolsuzluğun ortadan kaldırılması ve kontrol altına alınması için spesifik önlemler almaya davet eder.

#### **IV. SONUÇ**

Kamu gücünün ve yetkisinin kötüye kullanılması suretiyle muhtelif türlerde ve muhtelif şekillerde ortaya çıkan yolsuzluk, pek çok ülkede ciddi siyasi, iktisadi, sosyal, kültürel ve ahlaki sorunların başlıca kaynağını oluşturmaktadır.

Yolsuzluk ile mücadeleye dönük uluslararası çabalar, geçtiğimiz yıllarda hızla artmaktadır. Bu çabalar, yolsuzluğun tanımlanmasının ve yolsuzluk ile mücadelede işbirliğinin sağlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Uluslararası çabaların tümünde yolsuzluk uluslararası rekabeti bozmak suretiyle uluslararası iktisadi ilişkiler üzerinde olumsuz etkiler oluşturan bir olay olarak değerlendirilmekte ve tavsiyeler, deklarasyonlar, anlaşma ve sözleşmeler yoluyla yolsuzluk

ile mücadelede işbirliği aranıp standartlar oluşturulmaya çalışılmaktadır.

## KAYNAKLAR

Aktan, Coşkun Can., Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset, İstanbul: T Yayınları, 1994.

Aktan, Coşkun Can., Politik Yozlaşma Ve Kleptokrasi, İstanbul: Afa Yayınları 1992.

Aktan, Coşkun Can., “Türkiye’de Devlet Ahlakının Yeniden Tesis Edilmesine Yönelik Öneriler”, Türkiye Günlüğü, Sayı 51, Yaz-1998. S. 74-78.

Aktan, Coşkun Can., “Siyasal Yozlaşmaların Önlenmesine Yönelik Çözüm Önerileri”, Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1997, S.1045-1059.

Aktan, Coşkun Can., “Siyasal Patoloji Ve Siyasal Yozlaşma”, Yeni Türkiye, Mart-Nisan 1997, S.1063-1077.

Bowman, James S. And Frederick A. Elliston., *Ethics, Government, And Public Policy, - A Reference Guide-*, New York: Greenwood Press, 1988.

Banfield, Edward. “Corruption as a Feature of Governmental Organizations.” *Journal of Law and Economics* 3. 1975.

Cody, Michael And Richardson R. Lyan., *Honest Government -An Ethics Guide For Public Service-*, London: Praeger, 1992.

Cooper, Terry L., *Handbook Of Administrative Ethics*, New York: Marcel Dekker, Inc.,1994.

Copp, David And David Zimmerman, (Eds.) , *Morality, Reason And Truth: New Essays On The Foundations Of Ethics*, Totowa, N.J: Rowman, 1984.

Clark, Michael, ed. *Corruption: Causes, Consequences and Control*. London: Pinter. 1983.

Elliot, Kimberly ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. 1997.

Green, Bruce A., *Government Ethics Reform For The 1990's*, New York: Fordham University Press, 1991.

Heidenheimer, Arnold J. Michael Johnston And Victor T. Levine., *Political Corruption (Eds.) -A Handbook-*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. (New Brunswick, NJ: Transaction Books)*, 1970. pp. 3-28.

Heywood, Paul (ed.). *Political Corruption*. Oxford: Blackwell. 1997.

Johnston, Michael. *Political Corruption and Public Policy in America*. Monterey, CA: Brooks-Cole. 1982.

Madsen, Peter And Jay M. Shafritz., *Essentials Of Government Ethics*, New York: Meridian Book, 1992.

McKinney, J. and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures*. Philadelphia: ISHI Press, 1986.

Moody-Stewart, George. *Grand Corruption in Third World Development*. Berlin, 1994.

Robinson, Daniel S., *Political Ethics*, New York: Crowell Co. 1935.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press. 1978.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.

Zimmerman, Joseph., *Curbing Unethical Behavior in Government.*, London: Greenwood Press, 1994.