

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
50. Seri / Yıl 2007

KAMU EKONOMİSİ AÇISINDAN RÜŞVET

Araş. Gör. Murat ŞEKER

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZET

Yolsuzluk çeşitlerinden biri olan rüşvet, kamu ve özel alanlarda yaygın bir şekilde karşılaşılan bir olaydır. Rüşvet hukuki bir anlamla beraber iktisadi bir anlam da taşımaktadır. İktisadi açıdan incelenmedikçe kuramsal altyapı eksik kalacaktır. Bu çalışma rüşvetin kamu ekonomisi açısından değerlendirildiği bir çalışmadır. Ana amaç rüşvetin kamu ekonomisindeki yerinin belirlenmesidir. Bu çalışmada rüşvetin kamu ekonomisine etkileri ortaya konulacaktır. Konunun sınırlandırılması adına diğer yolsuzluk çeşitleri alınmamıştır.

ABSTRACT

Bribery, that is an encountered act, is a kind of corruptions in public and private areas. Bribery has both economical and legal meaning. Unless it is investigated from an economical point of view, theoretical infrastructure will be insufficient. This study is about bribery which is evaluated in public economy. Prime goal is determination of bribery's position in the public economy. Bribery's effect on the public economy are brought up in this study. The other kinds of corruptions are not taken under consideration to restrict the subject.

GİRİŞ

Devletin varoluş dönemlerinden itibaren süregelen yolsuzluk olayları ekonomik, sosyal, hukuki ve daha bir çok bilim dalına göre açıklanmaya çalışılmaktadır. Yolsuzluk çeşitlerinden biri olan rüşvet, devlet yönetiminde, kamuya ait kurum ve kuruluşlarda ve özel hayatın her alanında kendisini göstermektedir. Hem devlet adına görevli olan kamu görevlileri hem de gerçek ve tüzel kişiler, rüşvet ile karşılaşmakta ve bir şekilde rüşvete taraf olmaktadır.

Bu çalışma toplumun her aşamasına ve hayatın her alanına yayılmış olan rüşvet olayına, farklı bir açıdan bakmayı amaçlamaktadır. Bu farklılık, rüşvete kamu ekonomisi açısından bakılmasıyla sağlanmaya çalışılacaktır. Elbetteki rüşvetin nedenleri, oluşum şekilleri, tarafları, sonuçları ve engellenmesi için alınması gereken önlemler birden fazla etkene bağlı olmakla beraber bir çok bilim dalıyla ilişkilidir. Ancak bu çalışmada rüşvetin nedenlerine, tarihi seyrine, boyutlarının istatistiksel tahminlerine ve rüşvetin engellenmesi için yapılacak uygulamalara yer verilmeyecektir. Konunun sınırlandırılması ve ortaya konan bakış açısının netleşmesi adına sadece rüşvetin kamu ekonomisi içerisindeki yeri, şekli ve kamu ekonomisi açısından sonuçları incelenecektir.

Bu bağlamda ilk bölümde rüşvetin kuramsal altyapısının tanımlanması için tanım ve kapsam üzerinde durulacaktır. Burada hukuki açıdan tanımlanacak olan rüşvet, iktisadi açıdan da ele alınacaktır. Tanım ve kapsamın belirtilmesinden sonra, rüşvete ilişkin faktörlere ve rüşvet tiplerine yer verilecektir. İkinci bölüm çalışmanın temel tezini oluşturma amacıyla, rüşvetin kamu ekonomisi içerisindeki yerinin belirlenmesine

ilişkindir. Bu bölümde rüşvet, bir kamu geliri ve kamu hizmeti bedeli olmasının yanısıra kamudaki kayıtdışılığın görüntüsü olarak üç farklı açıdan yorumlanacaktır. Çalışmanın son bölümü ise rüşvetin kamu ekonomisi açısından sonuçlarını ve kamu ekonomisine etkilerini ortaya koyacaktır.

1. RÜŞVETİN KURAMSAL ALTYAPISI

Bir yolsuzluk çeşidi olan rüşvet, hem asırlardan beri süre gelen bir uygulama olması hem de kullanım alanının genişliği nedeniyle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için önemli bir iktisadi, hukuki ve sosyal olaydır. Rüşvet kavramına farklı açılardan yaklaşılarak yapılacak olan yorumlar, iktisadi açıdan yorumlanmadıkça suç unsurluğu ve sosyal etkileri tam olarak anlaşılamayacaktır. Rüşvet olayı, hayatın her alanında olması nedeniyle tüm iktisadi faaliyetleri kapsamaktadır. Öte yandan rüşvetin, piyasalara ilişkin etkilerinin yanısıra kamu ekonomisi ve yönetimi üzerine de önemli etkileri bulunmaktadır.

Bu bölümde rüşvetin tanımı ve kapsamı hukuki ve iktisadi açıdan açıklanarak, rüşvetin teoride ve uygulamada karşılığı aranacaktır. Sonrasında rüşvete ilişkin faktörlere ve rüşvet tiplerine değinilecektir.

1.1. Rüşvetin Tanımı ve Kapsamı

Rüşvet, yolsuzluk türlerinden sadece birisi olmasına rağmen en yaygın olanıdır. Yolsuzluk genel anlamda “Kamusal gücün özel kazançlar için kötüye kullanılması” olarak tanımlanabilir (C.W.Gray, D.Kufmann, 1998: 7). Arapça olarak “rüşvet” kelimesinden gelen rüşvet ise sözlükte “vazifeli bir kimsenin elindeki imkanları para veya mal karşılığında kötüye kullanması, bu şekilde verilip alınan para veya mal, eşya” olarak tanımlanmaktadır (Devellioğlu, 2001: 902). Ancak bu tanımlama yeterli değildir. Rüşveti tanımlamak ve kapsamını çizmek için hukuki ve iktisadi açıdan değerlendirmek gerekir. Çünkü rüşvet, hukuki alanda incelenen bir olay olmasının yanısıra kamu ekonomisinde de incelenmektedir. Bu çalışmada rüşvet, hukuki açıdan çok iktisadi açıdan ele alınacak ve kamu ekonomisi içindeki yeri ve önemi tartışılacaktır. Ancak rüşvetin tanımlanmasının netliğe kavuşması açısından hukuki yaklaşımı vermek, teorik altyapıyı oluşturmak açısından önemlidir.

Bu kısımda rüşvetin tanımı, kapsamı, faktörleri hukuki ve iktisadi açıdan ele alınarak, rüşvet kavramı kategorize edilecektir.

1.1.1. Hukuki Alanda Rüşvet

Hukuk literatüründe rüşvet; memurun icbar (zorlama) veya ikna (razı etme) tarzında bir hareketi ile olmaksızın görevi sebebiyle temin ettiği haksız menfaat olarak tanımlanmaktadır (Artuk vd., 2000: 425). Kamu çalışanlarının rüşvet almasının yanısıra özel sektör çalışanları da rüşvet alabilmektedir. Ancak bu kişiler, kanun tarafından

cezalandırılacak kişilerin dışındadır. Kanunda sadece kamu çalışanlarına ilişkin hükümler sözkonusudur (Vitu, 1974: 326-328).

Rüşvetin hukuki açıdan genel bir tanımlaması yapılacak olunursa, “memurun icbar veya ikna tarzında bir hareketi olmaksızın kanunen veya nizamden yapmaya mecbur olduğu işi öncelikle yapmak, geciktirmek veya yapmamak, yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmamak, geciktirmek veya yapmak için bir kimseden haksız menfaat ya da buna ilişkin vaat almasını sağlayan anlaşma” denilebilir (Artuk vd., 2000: 427).

Kanun rüşveti, basit ve nitelikli rüşvet alma-verme olarak ikiye ayırmaktadır. Basit rüşvet, kanuna göre yapılması zorunlu olan bir işin yapılması veya yapılmaması gereken bir işin yapılmamasını kapsamaktadır. Burada daha çok hizmetin çabuklaştırılması, öne alma gibi işlemler sözkonusudur. Nitelikli rüşvet alma ve verme ise, yapılmaması gereken bir işin yapılması veya yapılması gereken bir işin yapılmaması durumlarını kapsamaktadır (Artuk vd., 2000: 425).

Rüşvet, hukuki alanda;

- Kanunen yapılması mecbur olunan şeyin yapılması veya yapılmaması,
- Kanunen yapılmaması mecbur olunan şeyin yapılmaması veya yapılması,
- Kanunen sunulan mal ya da hizmet karşılığında, verilmesi gerekmeyen bir mal veya paranın alınması,
- Kanunen sunulan mal ya da hizmet karşılığında, herhangi bir menfaatin sağlanması ya da para veya menfaat hakkında taahhüt veya teminatın kabul edilmesi,
- Kanunen yapılması mecbur olunan işin öncelikle yapılması,
- Kanunen yapılması mecbur olunan işin geciktirilmesi veya yapılmaması,
- Kanunen yapılmaması mecbur olunan şeyin geciktirilmesi veya yapılması durumlarında kendini gösterebilir.

Hukuki anlamda rüşvete konu olan nesnelere ise (Artuk vd., 2000: 445-447) :

- Para,
- Hediye,
- Her ne nam altında olursa olsun sağlanan diğer menfaatler,
- Alıp satılan veya ihale edilen malların gerçek değeri ile verilip alınan bedel arasındaki fahiş fark olarak sıralanabilir.

1.1.2. İktisadi Alanda Rüşvet

Rüşvet, en eski çağlardan itibaren varlığını sürdürmüş bir yolsuzluk örneğidir. Bir anlamda siyasal yozlaşmanın en önemli görüntüsüdür. Rüşvetin doğuşu genel anlamda devlet ile insan ilişkilerinin ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir (Aktan, 2001: 4).

Rüşvetle ilgili genel tanımlamalardan birisi “kamu görevlilerinin para, mal, hediye gibi bir takım maddi çıkarlar karşılığında, bunları sağlayan kişi veya kümelerle ayrıcalıklı bir kamu işlemi ile çıkar sağlamaları” şeklindedir (Berkman, 1983: 21).

Rüşvet, kamu otoritesini elinde bulunduran kişi ya da kurumlarla çeşitli çıkar ilişkileri kurulabilecek taraflar arasındaki bir anlaşma olarak tanımlanabilir. Rüşvet sayesinde ekonomik bir çıkar sözkonusu olacaktır. Bu ekonomik çıkar, rüşveti veren tarafın mevcut ekonomik faaliyetlerinin maliyetlerini düşürebileceği gibi, rakiplerine karşı haksız bir rekabet hali de sağlayabilecektir (Korkmaz vd., 2001: 20).

Rüşvet, genel anlamda kamu hizmetlerindeki talebin karşılanamaması ya da hizmetlerin sunumunda gecikmelerin, yavaş ilerlemelerin olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır. Rüşvet; para, mal, hediye gibi maddi değerler olabileceği gibi dolaylı yönlere çıkar sağlayacak bir şekilde de olabilmektedir (Berkman, 1983: 21). Ancak rüşvet, sadece kamu hizmetlerinin talebi karşılanamaması durumunda ortaya çıkmaz.

TESEV'in yaptığı araştırmaya bakıldığında, kurumlarda algılanan rüşvet yaygınlığında sırasıyla; gümrük, trafik polisi, tapu daireleri, belediyeler, trafik dışı polis, vergi daireleri/maliyeciler, devlet hastaneleri, mahkemeler/hukuk sistemi, elektrik hizmetleri, üniversiteler ve silahlı kuvvetlerin geldiği görülmektedir (Adaman vd., 2003: 51). Dolayısıyla bu kurumlar, rüşvetin kapsamının genişliğini göstermektedir. Rüşvet sadece arz-talep dengesine göre değil, devlet kurumlarının çoğunda farklı durumlarda ve farklı şekillerde kendini gösteren bir olaydır. Ayrıca İTO'nun yaptırdığı bir araştırmada ise rüşvet ve yolsuzluğun en yaygın olduğu meslek gruplarında sırasıyla; işadamları, siyasilere, bürokratlar, bankacılar, medya mensupları ve memurlar gelmektedir (Korkmaz vd., 2001: 86). Bu iki araştırma rüşvetin; taşıdığı risk ve çıkar boyutuna göre şekillendiği ve tarafların da bu kriterlere göre yerlerini aldığını göstermektedir. İlk çalışmada daha çok bireysel alınan, risk ve çıkar boyutunun düşük olduğu rüşvet olayları görülürken, ikinci çalışmada kurumsallaşmış bir şekilde ve özellikle siyasi korumacılığın gölgesinde yapılan, yüksek risk ve çıkar içeren rüşvet olayları göze çarpmaktadır. Her iki çalışmanın aynı yıllarda yapılmasına rağmen sonuçlarının bu denli farklılığı, rüşvete bakış açısının ne olması gerektiğini açıkça göstermektedir.

Rüşvet literatüründe ise, görev ve yetkinin kötüye kullanılması sayesinde ortaya çıkan rüşvete "çabuklaştırıcı rüşvet" (hafif rüşvet), yasadışı bir işlem içeren rüşvete de "çarpıtıcı rüşvet" (ağır rüşvet) tanımlaması yapılmaktadır (Berkman, 1983: 23).

Öte yandan hediye ve rüşvet kavramları birbirine karıştırılmaktadır. Bu noktada neyin rüşvet olduğu değil de, hangi amaç doğrultusunda yapılan eylemin rüşvet olduğu anlam kazanmaktadır. Çoğu zaman rüşvet sayılması gereken bir eylem, hediye olarak gösterilmeye çalışılmaktadır.

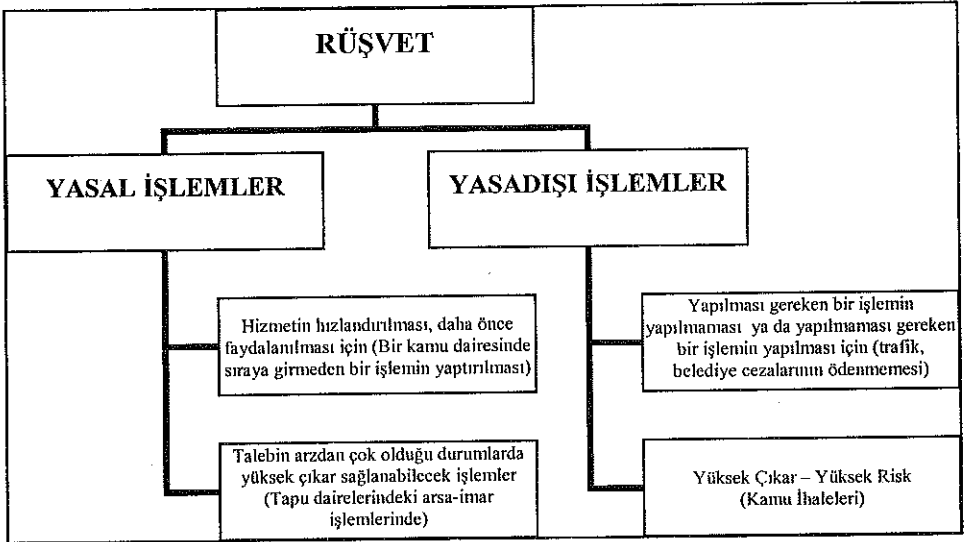
Dolayısıyla herhangi bir nedenle verilen hediye ile rüşvet arasındaki ayrımı yapmak rüşvetin çerçevesini tanımlamak açısından oldukça önemlidir. Hediye görüntüsü altında verilen rüşvetle, normal bir hediyeyi ayırabilmek oldukça güçtür. Ancak buradaki en önemli ayıraç, hediye bir karşılık gözetilmezken, rüşvette karşılığın esas olmasıdır. Yine de bu ayrımı dışarıdan saptamak, çıkar ilişkisini ortaya koymak, eylemdeki gizliliğin ya da açıklığın şeklini belirlemek rüşvetin tanımını zorlaştırmaktadır (Tanzi, 1998: 9-10).

Rüşvet, hükümetlerin kontrol ettikleri kaynakların kullanımı ve kaynakların yaratılması sürecinde, kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları sonucunda üçüncü kişilere çıkar sağlamaları şeklinde ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda kamu birimleri ile çıkar grupları arasında "patronaj" ilişkileri oluşmakta ve kurumsal nitelikte devlet sapmaları yaşanmaktadır (Krueger, 1994: 417).

Genel anlamda rüşvet (Korkmaz vd., 2001: 21);

- Kamu kurum ve kuruluşların özel firmalara ilişkin ihale süreçlerinde,
- Kamu kurum ve kuruluşlar tarafından bireylere ya da firmalara dağıtılan ayni ve nakdi yardımlarda,
- Kamunun özel kesimden topladığı vergi ve vergi benzeri yükümlülüklerin azaltılması ya da hiç alınmaması durumlarında,
- Lisans ve patent haklarının alım ve devir süreçlerinde,
- Kanuni bir durumun belli kesimler lehine yorumlanması sürecinde,
- Yargı makamlarında, özel kurumlara ilişkin alınan kararlar sürecinde,
- Kamunun bireylerden ve kurumlardan alması gereken cezai işlemlerin alınma sürecinde,
- Ticari işlemlerde firmalar ile kamu kurumları arasındaki çeşitli yükümlülüklerin, yasal ya da yasadışı kaldırılması-azaltılması durumlarında görülür.

Tablo 1: Rüşvet Alanları



Kaynak : (Bulutoglu, 2004: 413-416 ; ve yazarın değerlendirmeleri)

Rüşvet yasal ve yasadışı işlemleri kapsamı açısından iki grupta incelenebilir. Yasal işlemlerde verilen rüşvetler de ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmetinin hızlandırılması adına yapılan işlemleri içermektedir ki, bunlar riski ve dolayısıyla rüşvet miktarı az olan işlemlerdir. İkincisi ise, daha yüksek miktarlarda rüşvetlerin alındığı, yasal olan ve büyük çıkarların sağlanacağı işlemleri kapsar. Yasadışı işlemler ise yasalara aykırı durumları içeren, risk ve çıkar boyutunun en yüksek seviyede olduğu işlemlerdir. Ayrıca yasadışı işlemler bünyesinde bazı cezaların ödenmemesi için alınan ve verilen, risk oranı düşük rüşvetler de vardır.

1.2. Rüşvete İlişkin Faktörler ve Rüşvet Tipleri

Rüşvet alan ile rüşvet veren, rüşvetin oluşması için gereken iki taraftır. Bu iki taraf arasında çıkar ilişkisi ve her çeşit menfaat sözkonusudur. Ancak unutulmaması gerekir ki, rüşvet veren taraf, verdiği rüşvetten çok daha fazla miktarda bir çıkara sahip olacaktır. Dolayısıyla rüşvet alan, verene göre daha az oranda bir menfaate razıdır. Rüşvet alanın, rüşvet aldığı işlemi birden fazla tekrar edebilme ihtimali, yani rüşvetin geçtiği işlemin kişinin asli işi olması, alınan rüşvetin miktarından tatmin olma olasılığını artıracaktır. Çünkü rüşvet içeren işlemin tekrarlanma olasılığı yüksektir.

Bu iki taraftan rüşvet alan genelde bir kamu görevlisi, rüşvet veren ise kamunun dışında yer alan özel kişi ya da firmalardır. Kişilerin rüşvet almasını etkileyen iç ve dış etkenler sözkonusudur. İç etkenler olarak kişinin inançları, geleceğe dair beklentileri ve maddi durumu gibi özellikler sıralanabilir. Dış etkenler ise, kişinin çalıştığı kurumun denetim yapısı, rüşvete ilişkin işlemin taşıdığı risk unsuru, çalışma ortamının ve eş durumdaki diğer çalışanların davranışları olarak sıralanabilir. Bu noktada toplumun bakış açısı hem içsel hem de dışsal bir etkidir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 4). Katlanılacak maliyetler açısından değerlendirildiğinde, rüşvet alanın katlanacağı en büyük maliyet rüşvetin taşıdığı risk ve yakalanma sonucunda karşılaşılabilecek cezalardır. Ayrıca toplumun bakış açısı ve kaybedilecek olan saygınlık da manevi yönden katlanılacak maliyetlerdir. Rüşvet veren için ise maliyet, daha çok bulunduğu sektörde ya da toplumda yaşayacağı statü kaybıdır. Ancak içinde bulunulan kesimde rüşvet olgusu doğal karşılanıyor ve diğer taraflarca da uygulanıyorsa yaşanacak statü kaybı daha az ya da hiç olmayacaktır. Bu durumda katlanılacak maliyet, gerçekleşmesi istenen işlemin gerçekleşmemesi sonucunda doğacak olan zarardır. Ancak bu zarar beklenen kar ve gelir üzerinden olduğu için farklı durumlarda zararın telafisi yapılabilecektir. Her iki tarafı da etkileyen en önemli unsur yakalanma riskinin oluşturacağı huzursuzluktur. Ancak yakalanma riskinin düşük olması ya da yakalansa bile uygulanacak yaptırımların etkisiz olması bu huzursuzluğu azaltacaktır.

Tablo 2: Rüşvete İlişkin Faktörler

Rüşvete Konu Olan İşlem	Kamu Kuruluşu Unsuru	Çevresel Etkenler
İşlemin niteliği	Kamu kuruluşunun işlevlerinin niteliği	Toplumsal sistemin değişme ve gelişme hızı
İşlemin içerdiği risk	Görev dağılımı ve yetki paylaşımının düzeni, karar mekanizması	Bürokrasi
İşleme olan talep ve işlemin arzı	Kamu kuruluşunun rüşvetle anılma durumu ve toplum karşısındaki görüntüsü	Kamu ve özel kesimin karşılıklı konumları ve ilişkisi
İşlemin gerçekleşmesi için rüşvet alması gereken görevli sayısı	Kuruluşun normları	Denetim mekanizmaları ve cezalar

Kaynak : (Berkman, 1983: 31-52).

Rüşvete konu olan işlem, kamu kuruluşu ve çevreye ilişkin etkenler de rüşvetin oluşumunda etkilidir (Berkman, 1983: 31-52). Rüşvete konu olan işlemin niteliği, işlemin taşıdığı risk, işleme olan arz-talep dengesi ve işlem sırasında rüşvet verilecek görevli sayısı rüşvete ilişkin faktörler arasındadır. Özellikle işlemin gerçekleşmesi adına rüşvet verilecek görevli sayısının birden fazla olması, rüşvete konu olan işlemi yürüten kurumda bir rüşvet mekanizmasının varlığına işaret eder. Böyle bir durumda verilen rüşvetlerin miktarı az ama sayısı fazla olabilmektedir. Bu mekanizma, mekanizmayı kabullenmiş rüşvet veren kişi ya da kurumlarca doğal bir vergilendirme gibi algılanmakta ve zorunlu bir davranış biçimini ortaya çıkarmaktadır. Kamu kuruluşunun niteliği, çalışma yapısı, örgütlenme sistemi de rüşvete ilişkin faktörlerdendir. Bu noktada kamu kuruluşunun toplum nezdindeki görüntüsü önem taşımaktadır. Tüm bu faktörlerin yanında, toplumun gelişim hızı, bürokrasinin varlığı ve vazgeçilmezliği, denetim mekanizmalarının etkin ve cezaların caydırıcı nitelikte olmaması rüşveti etkileyen çevresel faktörlerdir.

Rüşvete ilişkin faktörler, rüşvet tiplerinin belirlenmesinde önemli etkenlerdir. Tablo-3'de rüşvet tipleri, ne için ödendiğine göre kategorize edilmiştir.

Tablo 3 : Rüşvet Tipleri

A	<ul style="list-style-type: none"> • Kıt bir faydayı elde etmek amacıyla • Bir maliyetten kaçınmak amacıyla
B	<ul style="list-style-type: none"> • Bir devlet memuru tarafından kullanılan yetkiden faydalanmak için alınan referans mektubu
C	<ul style="list-style-type: none"> • Bir fayda elde edebilmek veya bir maliyetten kaçınabilmek için sağlanan bilgi amacıyla
D	<ul style="list-style-type: none"> • Faydanın başkaları tarafından paylaşılmasını önlemek amacıyla • Başkalarına maliyet yüklemek amacıyla

Kaynak : Transparency International, National Integrity Systems, The TI Source Book, 1996.

A grubunda gösterilen rüşvet tipleri, arzolan bir kamu hizmetinin talebi karşılayamaması durumunda ortaya çıkan kıt bir faydayı elde etmek amacını taşır. Ayrıca bu tipte maliyetten kaçınma amacı da güdülmektedir. B grubunda kamu görevlisinin yetkisinin rüşveti veren lehine kullanması amaçlanmaktadır. Bu grupta rüşvetin niteliği ve değeri değişmektedir. C grubu ise herhangi bir kamu malı ya da hizmetinden daha önce faydalanmak için ya da bir maliyetten kaçınabilmek için gereken bilginin alınmasını kapsamaktadır. D grubu, birey ya da kurumların rüşvet vererek varolan bir faydanın başkaları tarafından paylaşılmasını önlemek ya da başkalarına maliyet yüklemek amacını içermektedir. Buradaki bahsedilen “başkaları” deyiimi ile genel anlamda, rüşvet veren firmanın rakibi olan diğer firmalar kastedilmektedir.

2. RÜŞVETİN KAMU EKONOMİSİ İÇİNDEKİ YERİ

Rüşvetin özünde kamu hizmetinin arzı ile bu hizmete olan talebin dengesizliği ve genel anlamda yapılması gereken bir işlemin yapılmaması ya da yapılmaması gereken bir işlemin yapılması yatar. Ayrıca işlemlerin süreçlerinde ortaya çıkan geciktirmeler ya da hızlandırmalar da rüşvetin kapsamındadır.

Kamunun bedel karşılığında sunduğu bir hizmete bireylerin talebi arttığında ve arzın talebi karşılamadığı durumda bir talep fazlası meydana gelir. Bu durumla piyasa ekonomisinde karşılaşıldığında, malı arz edenler malın fiyatını yükselterek arz-talep dengesini kısa dönemde dengeye getirir. Malın fiyatı yükseldiğinde fazla olan talep azalışa inecek ve dolayısıyla arz-talep dengesi sağlanmış olacaktır. Ancak, kamu ekonomisinde piyasa ekonomisinin şartları geçerli değildir. Çünkü piyasa ekonomisinde mal ve hizmetler fiyat karşılığında arz edilir. Kamu ekonomisinde böyle bir durumdan söz etmek mümkün olmadığı için, kamu malı ya da hizmetinin fiyatını yükseltmek talep fazlasını dengeye getirebilecek bir çözüm değildir. Kamu kesimi bu durumda, talep fazlası yaşanan mal ya da hizmetini arz ederken sıraya koyma ya da buna benzer yöntemleri uygulamaya başlayacaktır. Dolayısıyla mal ya da hizmeti elde etmenin zaman maliyeti artırılmış olacaktır. Kamu kesimi bu işlemi yaparken ihtiyacı daha yüksek olanlara öncelik tanıyabilir. Ancak bunun tespiti güç olmakla beraber, etkinliği gözeterek yapılacak olan uygulamalarla önceliklerin sağlanması daha uygundur. İşte bu noktada, denetim eksikliği varsa, kamu hizmetini dağıtmakla yükümlü kamu görevlileri, rüşvet ödeyenlere öncelik tanıyabilir (Bulutoğlu, 2004: 6).

Öte yandan kamu ya da özel çıkar grupları arasındaki rekabetin artması rüşvetin kamu ekonomisi içinde daha sık şekilde yer almasına neden olmaktadır. Merkezi planlı sistemlerde rüşvet yaygın grupların talep ettiği bir kavram iken çok büyük çıkarlar sözkonusu değildir. Ancak çıkarların yüksek boyutlara ulaştığı durumlarda firmalar arasında rüşvete dayalı bir rekabet yolu izlenmektedir (Tekelli ve Şaylan, 1974: 104). Bir anlamda rüşvet, rekabet unsurlarından biri haline gelmektedir. Böylece rüşvet kamu ekonomisindeki yerini, piyasa ekonomisinin rekabet unsurlarından biri olarak almaktadır.

Bu bölümde rüşvetin kamu ekonomisi içerisindeki yeri üç açıdan incelenecektir. Bunlardan ilki, rüşvete bir kamu geliri olarak bakılan durumdur. İkinci sırada yer alan

kamu hizmetinin bir bedeli olarak rüşvetin konumlandırılması, konuya farklı bir açıdan bakılmasını sağlayacaktır. Rüşvetin, piyasa ekonomisindeki kayıtdışılığın, kamu kesimindeki görüntüsü olarak yer alması ise üçüncü bakış açısını oluşturacaktır.

2.1. Kamu Geliri Olarak Rüşvet

Vergiler, harçlar, resimler, şerefiyeleler, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, kamu borçlanmaları, para politikaları ve para basmaktan doğan gelirler ve diğer gelirler başlığında bağışlar, yardımlar, savaş tazminatları ve ganimetler kamu geliri olarak sıralanabilir (Aksoy, 1998: 140).

Bu gelirler içerisinde yer alan, kamunun belli bir bedel karşılığında sunduğu hizmetlerden alınan ödentiler; damga pulu, resim, harç, tarife, aidat, ödenti gibi çeşitli isimlerle anılır. Kamu hizmeti görevlileri farklı nedenlerden dolayı bir işlemi yapmak için rüşvet ya da bahşiş alırlar. Bu durum yasal olmayan rüşvetin yanısıra kurumların çeşitli vakıflarına olan bağışlarla da gündeme gelmekte ve uygulanmaktadır. Dolayısıyla makbuz karşılığında “vakfa bağış” adı altında alınan ödentiler de bir kamu geliri halini almaktadır (Bulutoğlu, 2004: 341).

Rüşvetin kamu geliri olarak algılanması, beraberinde “rüşvet piyasası” kavramını getirmektedir. Bu piyasa iki yanlı monopol bir piyasaya benzemektedir. Tarafların gücü ve pazarlık yeteneği ile bir anlamda rüşvetin fiyatı belirlenmektedir. Bu noktada rüşvetin niteliği önem arz etmektedir. Çünkü çarpıtıcı bir rüşvetin fiyatı, çabuklaştırıcı bir rüşvetin fiyatından şüphesiz daha yüksek olacaktır. Her iki durumda da risk ve yakalanma sonucu karşılaşılabilecek cezanın boyutu, fiyatı belirleyen önemli etkenlerdendir (Berkman, 1983: 24). Ancak rüşvet piyasasında rüşveti alanın kamu değil kamu görevlisi olduğu unutulmamalıdır.

Rüşvetin miktarı arz-talep dengesindeki talep fazlalığı hakkında bilgi verir. Piyasa ekonomisinde fiyatların yükselmesi arz-talep dengesini sağlayabilir. Kamunun bedel karşılığında sunduğu bir mal ya da hizmet satın alınırken rüşvet veriliyorsa, bu malın ya da hizmetin fiyatı yükseltilmiş olur. Çünkü razı olunan bir ek ödeme sözkonusudur. Burada hizmetin örgütlenmesi ve hizmette kullanılan sermayenin sermayedarı devlet olmasına karşın, rüşvet karşılığında hizmet veren kamu görevlileridir. Dolayısıyla rüşvet mekanizması devlet hizmetini bu haliyle piyasa malı haline getirmemektedir. Çünkü sermayedarla, rüşveti alan kesim farklı kesimlerdir (Bulutoğlu, 2004: 6).

2.2. Kamu Hizmeti Bedeli Olarak Rüşvet

Rüşvet, kamu hizmeti sunanların bu hizmetleri kullananlardan kendileri için aldıkları kanunsuz bir bedel olarak nitelendirildiğinde, bir anlamda devlet gücü ile halka yüklenen bir bedel olarak yerini almaktadır (Bulutoğlu, 2004: 413-416).

Devlet, kamu görevlisine yaptığı iş karşılığında bir ücret ödemektedir. Rüşvet ise kamu görevlisine yapılan bir ek ödemedir. Kamu görevlisi elde ettiği maaşının haricinde

bir de rüşvet gelirine sahiptir. Osmanlı Dönemine bakıldığında bazı kamu hizmetlerinde hizmeti yerine getiren görevlilerin, ücretlerini kısmen ya da tümüyle hizmet sunulanlardan aldığına rastlanmaktadır. Bunun en büyük örneğini, yargı hizmetlerinde görevli olan kadılara, yaptıkları hizmet karşılığında hizmeti alanların ödeme yapması oluşturur. Bu durum devlet düzeninin içinde yer almış ve uzun yıllar boyunca uygulanmıştır (Mumcu, 2005: 140).

Rüşveti yasal bir işlemi hızlandırmak, ilgili işi daha öne geçirmek için alan kamu görevlileri, belli bir kamu düzeni içinde yer almakta ve bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaygın bir seviyede seyretmektedir. Rüşvetin bu şekline çoğu kamu kuruluşunda rastlamak mümkündür. Son yıllarda rüşvet ile ilgili yapılan araştırmalara bakıldığında bünyesinde rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olduğu düşünülen kurumlar arasında, gümrük (%77), emniyet (%76), tapu daireleri (%65) ve belediyeler (%63) ilk sıralarda gelmektedir (Adaman vd., 2003: 51).

Yasal işlemi hızlandırmak adına alınan rüşvetlerin yanısıra, bazı kamu kurum ve kuruluşları memurlarının kurduğu vakıflar aracılığıyla makbuz karşılığında bazı ödentiler almaktadır. Buna benzer bir uygulama ABD’de görülmektedir. ABD’de, bir işlem için gereken formun memur tarafından doldurulması istenirse, ödenecek olan harçtan daha fazla harç ödenir. Bir anlamda bu durumda çabuklaştırma hizmeti için yapılan ödeme legalize edilmiş olmaktadır. Vakıflardaki bağış sisteminin de bu duruma benzer bir hale dönüştürülmesi belki de rüşvetin kamu hizmetinin bedeli olma anlayışını azaltabilecektir (Bulutoğlu, 2004: 413-416).

Yukarıda bahsedilen rüşvet şekli, daha çok düşük miktarlarda gerçekleşmekte ve yerel bazda yaşanmaktadır. Daha yüksek miktarlardaki rüşvetler ise talebe göre az miktarda sunulan kamu hizmetlerinde geçerlidir. Çeşitli amaçlarla çıkarılan ruhsatlar, arsa ve imar işlemleri, lisanslar gibi hizmetler, ödetilen yasal bedele karşın yüksek çıkarlar sağlanabilen hizmetlerdir. Dolayısıyla bu hizmetlere ilişkin işlemlerde verilen rüşvetlerin miktarı yükselmektedir. Bu noktada arz-talep ilişkisinin haricinde sağlanacak çıkarın boyutu daha etkindir (Bulutoğlu, 2004: 413-416). Her iki tür rüşvet de, yasal işlemlerle ilgili hızlandırma ya da öne alma gibi amaçları taşıyan ve rüşvet verene düşük ya da yüksek çıkar sağlayan kamu hizmetleri karşılığında alınan ödentilerdir. Bu tür rüşvetlerin azaltılması için ilgili kamu görevlisinin maaş ve özlük haklarındaki düzeltmeler etkisini gösterebilir.

Rüşvet ile kamu hizmetleri, alıcıları açısından daha pahalı bir hale getirilmektedir. Böylece birey ve kurumların kamu hizmeti için ödediği bedel ve vergilere yeni bir bedel eklenmektedir. Bu bedel ikinci bir vergileme gibi kamu mal ya da hizmetinin fiyatını artırmaktadır. Ayrıca kamu ihalelerinde alınan rüşvetler, ihale bedeline eklenmekte ya da ihaleye konu olan malın niteliği düşürülmektedir (Tarhan vd., 2003: 56). Bu tür işlemlerde rüşvet, firmalar tarafından ihaleye sözkonusu olan işin maliyetlerine eklenmektedir. Hatta bazı durumlarda ihalenin kazanılması sonucunda, çeşitli gerekçelerle yapılması gereken işin istenilen düzeyden daha düşük bir düzeyde yapılmasıyla ya da işlemin geciktirilmesiyle karşılaşılabilir.

2.3. Kayıtdışılığın Kamusal Yansıması Olarak Rüşvet

Kayıtdışı ekonomi, özellikle gelişmekte olan ülkelerin iktisadi sorunlarının başında gelmektedir. Kayıtdışı ekonomi, GSMH hesaplarını elde etmede kullanılan ve bilinen istatistiksel yöntemlere göre tahmin edilemeyen gelir yaratıcı ekonomik faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir (Çiloğlu, 1998: 11). Kayıtdışı ekonomi yasadışı faaliyetleri içeren yeraltı ekonomisini ve kayıtlara tam ya da kısmen girmeyen tüm ekonomik işlemleri kapsamaktadır. Kayıtdışı ekonomi yasal düzenlemelerin dışında kalan ekonomik faaliyetlerin yanısıra yasadışı ekonomik faaliyetleri de kapsamaktadır (Portes vd., 1989: 11-13).

Piyasa ekonomisinde kayıtdışılığın, kamu kesimine en büyük etkisi toplanamayan vergi gelirleriyle kendini göstermektedir. Piyasa ekonomisinde görülen kayıtdışılığın, kamudaki görüntüsü ise rüşvet ve yolsuzluklarla ortaya çıkmaktadır. Rüşvet, kayıtdışılığın kamudaki görüntüsü olduğu gibi piyasa ekonomisindeki kayıtdışılığın da nedenleri arasındadır. Rüşvet ve kayıtdışılık, birbirlerinin hem nedeni hem de sonuçları arasındadır.

Özellikle geçiş ekonomilerinde rüşvet ile kayıtdışılık arasında doğrusal bir oran izlenmektedir. Bu ülkelerde rüşvet ve yolsuzluk seviyesindeki artışlar kayıtdışı ekonomik faaliyetlerin artışlarıyla birliktelik göstermektedir. Shleifer ve Vishny (1993)'ün yaptıkları çalışmada yolsuzluk ve rüşvet mekanizması adeta ikinci bir vergi gibi çalışmaktadır. Ancak bu "ikinci vergi" gizli olması nedeniyle ekonomi üzerinde diğer vergilerden daha fazla bozucu etkiye sahiptir. Johnson vd. (1998)'nin hazırladığı bir diğer çalışmaya göre yolsuzluk ve rüşvet ile kayıtdışılık arasında anlamlı bir ilişki tespit edilmiştir. Bu çalışmada Latin Amerika, OECD ve geçiş ülkelerinden örnek ülkeler incelenmiş, yolsuzluk seviyesindeki 1 puanlık iyileşmenin, kayıtdışı ekonomik faaliyetlerde %8-11'lik bir azalışı sağladığı görülmüştür (Johnson vd., 1998: 387-392). Yapılan çalışmalar göstermektedirki, kayıtdışılık ve yolsuzluk birbirini tamamlayan bir yapıdadır. Yolsuzluğun en önemli enstrümanı olan rüşvet ise kayıtdışılığın kamusal görüntüsü olarak kendini göstermektedir.

3. RÜŞVETİN KAMU EKONOMİSİ AÇISINDAN SONUÇLARI

Rüşvetin kamu ekonomisindeki yeri önceki bölümde üç değişik açıdan incelenmiştir. Bu bakış açıları aynı zamanda, rüşvetin kamu ekonomisi açısından sonuçları hakkında da bilgi vermektedir. Bu bölümde, bu sonuçlar dört alanda ortaya konulacaktır. Rüşvet, kamu ekonomisinde kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açarken, kamu hizmetinin maliyetleri artmakta ve kalitesinde azalmalara neden olmaktadır. Rüşvetin bir diğer sonucu ise kamu hizmetinden faydalanma sırasında haksızlığa yol açmasıdır.

3.1. Kaynak Kullanımında Etkinsizlik

Kaynak kullanımında etkinlik, kamu ekonomisinin en önemli amaçlarından birisidir. Genel anlamda bireylerin ihtiyaçlarının sonsuz, kaynakların ise kıt olduğu

düşünülürse; kaynak kullanımındaki etkinliğin önemi daha iyi anlaşılacaktır. Hükümetler kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek için kamuya ait çeşitli alanlarda reform girişimlerinde bulunmaktadır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerde kaynaklar etkin kullanılmamaktadır. Bu noktada rüşvet, kıt olan bu kaynakların kim tarafından, hangi amaçla ve nasıl kullanılacağını belirleyen bir faktör olarak yerini almaktadır.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde, bir yandan kaynak kıtlığı sözkonusuyken diğer yandan vatandaşların beklentileri sürekli artış içerisinde. Denetimin eksikliği ve yapısal sorunların varlığı ile birleşen bu durum kamusal hizmetlerin ve kaynakların dağılımında, rüşvete yeni alanlar yaratmaktadır. Öte yandan rüşvet mekanizmasının yerleştiği yerel ya da merkezi yönetimlerde görülen örgütlenme yetersizlikleri, kaynakların verimli, etkin ve tasarruflu bir şekilde kullanılmasını engellemektedir.

Kaynakların kullanımında teknelci yetkiye sahip olan görevliler, görevlerini kötüye kullanarak karar alma aşamasında haksızlığa neden oluyor ve ilgili birimde hesap verme mekanizması etkin bir şekilde uygulanmıyorsa, bu durum kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açar. Bu noktada saydamlık kavramıyla karşılaşılır. Kamu yönetiminde saydamlık, kamusal kaynakların kullanımında etkinliği ve verimliliği artırdığı gibi kamu yönetimine olan güveni de artırır (Tarhan vd., 2003: 56).

Rüşvet ile kaynakların dağıtımında kamu yararı gözardı edilmekte, özel çıkarlar ön plana geçmektedir. Herhangi bir kamu projesinde, özel sektöre ihale edilecek bir durumun sözkonusu olması, rant elde edebilme imkanı doğurabilecektir. Görevini kötüye kullanan kamu görevlisi ile, yapılacak kamu projesi sosyal amacından uzaklaşarak daha fazla rant elde edebilme amacına yaklaşır. Böylece kaynakların savurganca harcanması ve etkin bir şekilde tahsis edilmemesiyle karşılaşılır (Adaman vd., 2001: 16).

Rüşvetin kaynak kullanımında etkinsizliğe yol açması örneklendirilecek olunursa, kamunun kentlerdeki topraklarının kullanımı ele alınabilir. Değeri giderek artan bu alanlara, inşaat izini veren kurumlardaki görevliler ile müteahhitler arasında yüksek boyutlu çıkar ilişkisi doğabilmektedir. Bu durum kamuya ait kaynakların kullanımında etkin davranılmamasına neden olmaktadır. Rüşvet mekanizması bu piyasada aktif rol oynamaktadır.

Öte yandan özellikle kamuya ilişkin ihale süreçlerinde yaşanan rüşvet olayları, kaynakların kullanımında etkinsizlik yaratmaktadır.

3.2. Kamu Hizmetlerinin Üretim Maliyetlerinde Artış

Rüşvete bir kamu hizmeti bedeli olarak bakıldığında, kamu hizmetinin üretiminde bir maliyet unsuru olarak yer aldığı görülmektedir. Rüşvet ile kamu hizmetinin üretim maliyetleri artmaktadır. Özellikle ihale süreçlerinde yaşanan rüşvet olayları bu açıdan önem arz etmektedir.

Kamuya ilişkin ihale süreçlerinde yaşanan rüşvet olayları, ancak bürokratların ve siyasilere korumacılığı altında yapılabilmektedir. İhalenin kazanılmasıyla rüşvet maliyeti, yapılacak olan işi etkilemekte ve verimsiz projelerle karşılaşılmasına neden olmaktadır. Bu durum özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan kamu kesiminin özel sektöre ihale ettiği yatırım projelerinde sıkça görülmektedir (Karaca, 2000: 96). İhaleyi rüşvet sayesinde kazanan taraf ödediği rüşveti, yapacağı işin maliyetlerine eklemektedir. Maliyetlere eklenen rüşvet, kendini maddi bir yük olarak göstereceği gibi zaman maliyeti olarak da ortaya çıkabilmektedir. Her iki durumda da kamu malının üretim maliyeti artmaktadır.

Kamu kesiminin daraltılmasıyla rüşvetin azalacağını savunanlar, kamunun özel kesimle olan ilişkisinin azaltılması düşüncesiyle haklı görünebilirler. Eğer kamu kesimi özelleştirmeler yoluyla, ekonomideki payını küçültürse çeşitli mal ve hizmet alımına ilişkin alınan -verilen rüşvetlerin ortadan kalkabileceğini düşünmek bu açıdan bakıldığında doğru gözükebilir. Çünkü devlet harcamalarında bürokrasinin takdir ve yetki alanı ne kadar geniş olursa rüşvet ortamına da o kadar alan yaratılmış olur. Bu görüşün aksine fikir ileri sürenlerin tezi, kamu kesiminin, piyasa ekonomisi gibi çalışmasıyla piyasanın şartlarını uygulamak zorunda kalacağıdır. Yani devletin yapması gereken mali işlemler, yatırımlar ve diğer kamu harcamaları özel sektör aracılığıyla yapılırsa, bu süreçte rüşvet mekanizması kaçınılmaz bir şekilde kendini gösterecektir. Buradaki ayrımı keskin çizgilerle yapmak oldukça güçtür. Bir işlemin kamu kesiminin mi özel kesimin mi daha az maliyetle gerçekleştirebileceğini hesaplamak bazı istatistiki çalışmalarla sağlanabilmesine rağmen*, yapılan işlemde duyulan memnuniyet ve işin

* Kamu sektörü – özel sektör arasında performans karşılaştırması analizlerine dayanan ampirik çalışmalarda, sunulacak bir hizmetin hangi sektörün daha etkin ve az maliyetli gerçekleştireceğine dair sonuçlar elde edilmektedir. Çalışmanın sınırlandırılması açısından bu sonuçlar bu makalede değerlendirilmeyecek, ancak fikir vermesi nedeniyle yapılan kısa literatür araştırmasına burada yer verilecektir. Konuyla ilgili örnek çalışmalar ;

- T. E. Borcharding, W. Pommehne and F. Schneider, "Comparing the Efficiency of Private and Public Provision: The Evidence from Five Countries," in : Nationalökonomie, Journal of Economics, Supplement 2, 1982, by Springer - Verlag, pp. 130-133.
- John Tepper Marlin, Privatization of Local Government Activities - Lessons from Japan, New York: 1982.
- Donald F. Kettl, The Myths, Realities, and Challenges of Privatization, Jossey Bass Publ. 1993, San Francisco, s. 251.
- E. S. Savas, Privatization - The Key to Better Government - New York Chatham House, 1987, s. 138.
- A. Walters, "Ownership and Efficiency in Urban Buses", Prospects for Privatization, Ed. Steve H. Hanke, Proceedings of The Academy of Political Science, Volume 36, Number 3, New York, 1987, 89.
- D. G. Davies, "The Efficiency of Public Versus Private Firms, The Case of Australia's Two Airlines", Journal of Law and Economics, April-1971.
- Robert M. Spann, "Public Versus Private Provision of Governmental Services", in: Thomas E. Borcharding (ed.), Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, 1977, Duke University Press, s. 80.
- Emmanuel Jimenez, Marlaine E. Lockhead and Vicente Paqueo, The Relative Efficiency of Public Schools in Developing Countries, Washington DC: 1988.
- Nancy M. Peterson, "Solid Waste Collection", This Way Up, Ed. Raymond Q. Armington and William D. Ellis, 1987, s. 101.

kalitesinin ölçülebilirliği görecelidir. Daha az maliyetle gerçekleştirilebilen bir işlemin sonucunda kaliteli bir hizmet alınmayabilir. Bu noktada özellikle kamunun özel kesime ihale ettiği işlemlerin yerine getirilmesinde artan maliyetler sözkonusudur. Kamu kesimi artan maliyeti ya dolaylı olarak vatandaşlardan vergilerle finanse edecektir ya da vatandaşlara üretilen mal ya da hizmetin fiyatı olarak yansıtacaktır. (Korkmaz, vd.; 2007: 25-26)

3.3. Kamu Hizmetlerinden Yararlanmada Haksızlık

Kamu ekonomisinde kaynakların etkin dağılımı kadar kamu hizmetinden faydalanmakta tarafsızlığın sağlanması da önemlidir. Vatandaşlar, kamunun sunduğu mal ya da hizmeti almakta eşit şartlarda yerlerini almaktadır. Talebe göre daha az olan kamu malı ya da hizmetlerinde genellikle sıraya koyma yöntemi uygulanmaktadır. Bu noktada rüşvet verenler, sunulan mal ya da hizmete daha önce sahip olabilmektedir. Böylece rüşvet ile kamu hizmetinden daha önce faydalanabilme imkanı doğmaktadır. Özellikle basit rüşvet olarak nitelendirilen rüşvet tipinde, kamu hizmetinden daha önce faydalanma amacı güdülerek zaman maliyeti ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.

Kamu hizmetlerinden yararlanmada haksızlığın, yaygın olduğu ülkeler genellikle gelişmekte olan ülkelerdir. Kamu hizmetinin ve kaynak dağılımının adil bir şekilde olmadığı bir ülkede, adil olmayan vergilendirmelerle bir haksızlık yaratılmaktadır. Bu ülkelerde, kamu kesiminin çoğu biriminde, rüşvet aracılığıyla, var olan hizmetten yararlanmada haksızlıkların yaşanmasının önüne geçilememektedir.

3.4. Kamu Hizmet ve Yatırımlarında Kalite Düşüklüğü ve Verimsizlik

Rüşvetin kamu hizmet ve yatırımlarında kalite düşüklüğüne neden olması, ihale süreçlerinde yaşanan rekabete bağlıdır. Bu noktada kamu ihalelerinde, rüşvet mekanizmalarının yaşandığı, hatta bu mekanizmanın bir rekabet unsuru haline geldiği uygulamalara rastlanmaktadır. Rüşvetin bir rekabet unsuru olduğu bu alanlarda, ihaleyi rüşvet sayesinde kazanan firma verdiği rüşveti bir maliyet unsuru olarak görmekte ve vereceği hizmeti de ona göre düzenlemektedir.

Yasalara aykırı olan işlemlere ilişkin alınan bu rüşvetler yüksek risk oranı taşımaktadır. Yüksek risk beraberinde yüksek miktarlardaki rüşvetleri getirmektedir. Bu tür işlemler genellikle siyasal koruma ve kollama halinde mümkündür. Rüşvetin açıklanan önceki tiplerinde düşük miktarlarda ödemeler varken burada oldukça yüksek oranlar sözkonusu olabilmektedir (Bulutoğlu, 2004: 413-416). Dolayısıyla "basit rüşvet" olarak nitelendirebileceğimiz ilk tür rüşvetlerin azaltılması için kamu görevlisinin maaş ve özlük haklarındaki düzeltmeler, burada etkisini göstermeyebilir. Çünkü alınan rüşvet, sağlanacak çıkar doğrultusunda çok yüksek miktarlara ulaşabilmektedir.

Kamu ihalelerinde yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olması, vergi veren vatandaşların verimsiz veya gereksiz projelerle karşılaşmasına neden olmaktadır. Bu

verimsizlik mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki, rüşvetten kaynaklanan maliyet artışına bağlıdır. Verimsiz yatırım projelerinin desteklenmesi ülkenin ekonomik gelişimini ve standartlarını olumsuz etkilemektedir. Yapılan ekonomik araştırmalarda, yolsuzlukla ekonomik büyüme arasında negatif bir ilişki olduğunu göstermekte, yolsuzluklardaki artışın ekonomik büyümeyi gerilettiği sonucuna ulaşılmaktadır (Mauro, 1995: 681-712). Yasal olmayan ödemeler bir yandan maliyetlerin artmasına neden olurken öte yandan kamusal mal ya da hizmetin kalitesinin düşmesine yol açmaktadır. Bu düşüş yapılan ekonometrik çalışmalarda % 30-50 aralığında belirlenmiştir (Wade, 1982: 287-327).

SONUÇ

Yolsuzluğun bir çeşidi olan rüşvet, toplumun ve yaşamın her alanında olması nedeniyle bireyleri, kamu ve özel kesimi ekonomik, sosyal ve hukuki açıdan etkileyen bir olaydır. Rüşvetin tanımlanmasında yapılacak olan hukuki tanımlar iktisadi açıdan irdelenmedikçe tam olarak anlamına kavuşamayacaktır. Rüşveti sadece hukuki bir olay olarak ele almak bir yalnlık yaratarak rüşvetin etkilerinin bütünüyle görünmesini engelleyecektir. Bu açıdan bakıldığında rüşvet, temelinde kamusal gücün, özel kesim lehine kötüye kullanılmasıdır.

Bu çalışmada rüşvetin kamu ekonomisindeki yerinin incelenmesi sonucunda üçlü bir yapıya rastlanmıştır. Bunlardan birincisi, rüşvetin bir kamu geliri olarak kamu ekonomisinde yerini almasıdır. Özellikle kamusal hizmetlerde alınan bağış ve benzeri ödentiler rüşvet niteliğine bürünebilmekte ve kamunun normal gelirlerine ek bir gelir olarak kendini gösterebilmektedir. Rüşvetin bir kamu hizmeti bedeli haline dönüşmesine çoğunlukla, hızlandırılması istenen bir kamu hizmetinin elde edilme sürecinde karşılaşılmaktadır. Burada yasal bir işlemin daha hızlı yapılması ya da bir kamu hizmetinden daha önce yararlanma gibi işlemler sözkonusudur. Kamu hizmetini sunan kamu görevlisi rüşvet sayesinde, elinde bulundurduğu kamu gücünü rüşvet veren lehine kullanabilmektedir. Rüşvetin kayıtdışılıkla olan ilişkisi ise kamu ekonomisindeki edindiği üçüncü yerdur. Özel sektörde meydan gelen kayıtdışılığın kamudaki yansıması rüşvettir. Çünkü rüşvet kayıtlara girmeyen, kamu gücünü temsil edenin, sunması gereken hizmeti sunarken aldığı yasal olmayan bir ödentidir. Rüşvetin geçtiği hizmetin ve hizmeti sunanların kamuya ait olmasına beraber, alınan rüşvet kamuya değil kamu görevlisine gitmektedir. Ayrıca kayıtdışılık ile rüşvet arasında doğrusal bir ilişkinin olduğu çalışmada belirtilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde rüşvetin kamu ekonomisi içerisindeki yerinden yola çıkılarak bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Rüşvet ile kamu kesiminin ve kamu maliyesinin en önemli amaçlarından biri olan kaynakların etkin kullanımı sektöre uğratılmaktadır. Rüşvet, kamu mal ya da hizmetinin üretiminde bir maliyet unsuru olarak yer almakta ve bu durum kamusal ürünlerin üretim maliyetlerinin artmasına neden olmaktadır. Öte yandan rüşvet sayesinde, kamu hizmetlerinden faydalanmada haksızlıklar yaşanmakta, rüşvet verenin vermeyene göre daha avantajlı bir duruma gelmesine engel olunamamaktadır. Son olarak direkt olamamakla beraber rüşvetin dolaylı bir etkisi daha

ortaya çıkmaktadır. Bu etki ise, özellikle kamu ihalelerinde gerçekleşen rüşvet olayları sonucu, sunulacak hizmetin kalitesinde kendini göstermektedir. Piyasa ekonomisinde bir rekabet unsuru olarak yerini alan rüşvet, kamu yatırımlarının kalitesizliğine ve kamu ekonomisinde verimsizliğe neden olmaktadır. Rüşvet vererek ihaleyi kazanan taraf ya vereceği hizmetin fiziksel kalitesini düşürmekte ya da teslim süresini uzatmaktadır. Bu durum kamunun planladığı yatırımların plana aykırı bir sürede gerçekleşmesi ya da bu yatırımların kalitesizliği ile sonuçlanmaktadır.

Rüşvetin hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerdeki varlığı inkar edilemezken, rüşvetten gelişmekte olan ülkelerin daha fazla etkilendiği açıkça ortadadır. Zaten kamu gelirleri kısıtlı, gelişmelerini tamamlamış ekonomilerde yapısal sorunların ekonomide yarattığı olumsuzluklar sıkça yaşanmaktadır. Bu olumsuz yapıya rüşvetten kaynaklanan verimsizliğin, kaynak kullanımındaki etkinsizliğin ve kayıtdışılığın da eklenmesi gelişim sürecini sekteye uğratmaktadır.

KAYNAKÇA

- ADAMAN, F.; vd. (2001), *Hane Halkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, TESEV Yayınları, İç Politika Serisi I, İstanbul.
- ADAMAN, F.; vd. (2003), *İş Dünyası Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, TESEV Yayınları, İç Politika Serisi II, İstanbul.
- AKSOY, Ş. (1998), *Kamu Maliyesi –Kamu Harcamaları-Kamu Gelirleri-Devlet Borçları-Bütçe-Maliye Politikası–*, 3.bs., Filiz Kitabevi, İstanbul.
- AKTAN, C.C. (Ed.) (2001), *Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri*, Hak-İş Yayınları, Ankara.
- AKTAN, C.C. ve KIVRAK, Ö. (2000), *Devlet mi, Piyasa mı?*, Topsyöy Yay., Ankara.
- ARTUK, M.E.; vd. (2000), *Ceza Hukuku*, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- BERKMAN, Ü. (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayını, Ankara.
- BULUTOĞLU, K. (2004), *Kamu Ekonomisine Giriş*, 8. bs., Batı Türkeli Yayıncılık, İstanbul.
- ÇİLOĞLU, İ. (1998), Kayıt Dışı Ekonominin İşleyişi ve Kamu Bütçesine Etkisi, *Hazine Dergisi*, Sayı.11, Ankara.
- DEVELLİOĞLU F. (2001), *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat*, Aydın Kitabevi, Ankara.
- GRAY C.W. and KAUFMANN D. (1998), Corruption and Development, *Finance and Development*, Vol. 35, No:1, pp. 7-10.
- JOHNSON, S.; vd. (1998), Regulatory Discretion and the Unofficial Economy, *The American Economic Review*, Vol. 88, No:2, pp. 387-392.

- KARACA, Y. (2000), Yolsuzluklar Büyümeye Nasıl Zarar Verir?, *Maliye Dergisi*, Sayı: 133, Ankara.
- KORKMAZ, E. vd. (2001), *Türkiye 'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri*, İTO Yayınları, Yayın No.35, İstanbul.
- KORKMAZ, E. vd. (2007), *Yolsuzluğa Bakış: İstanbul Örneği*, İktisatlılar Vakfı Yayınları, Yayın No: 2007-1, İstanbul.
- KRUEGER, O.A. (1994), Economists' Changing Perceptions of Government, *Weltwirtschaftliche Archive*, 127: 417-431.
- MAURO, P. (1995), Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109: 681-712.
- MUMCU, A. (2005), *Tarih İçindeki Genel Gelişimiyle Birlikte Osmanlı Devleti'nde Rüşvet*, 3. bs., İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- PORTES, A.; vd. (1989), *The Informal Economy Studies in Advanced and Less Developed Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.11-37.
- TANZI, V. (1998), Corruption Arround the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, IMF Staff Papers, Vol: 45, No:4, pp.9-10.
- TARHAN, B.; vd. (2003), *Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri*, TBMM Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, TBMM, Ankara.
- TEKELLİ, İ. ve ŞAYLAN G. (1974), Rüşvet Kuramı, *TODAYE Dergisi*, S:3, Ankara.
- Transparency International (1996), *National Integrity Systems*, The TI Source Book.
- VITU, A. (1974), *Özel Teşebbüste Çalışan Memurların, İşçilerin Rüşvet Alması*, (Çev. İskender Tepebaşı), AD., S.: 4-5, Ankara, ss.326-328.
- WADE, R. (1982), The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India, *Journal of Development Studies*, 18; 287-327.
- YILMAZ, A. ve KILAVUZ, R. (2002), Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt.3, Sayı.2, Manisa.