



TÜRKİYE'DE YOLSUZLUK ALGISI ÜZERİNE NOTLAR-2

Geçtiğimiz yılın sonunda Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün-*Transparency International (TI)*², *Yolsuzluk Algısı Endeksi 2014* yayınlandı. Türkiye'nin 2013 ve 2014 yıllarındaki endeks puanları ve sıralamasına baktığımızda, geçtiğimiz yıl yolsuzluğa ilişkin algının önemli ölçüde kötüleştiğini söylemek mümkün. Bu endekste bir ülkenin daha yüksek puanlara sahip olması ve sıralamada daha üst sıralarda yer alması yolsuzluk algısının daha düşük olduğu anlamına gelir. Buna göre Türkiye 2013'te sıralamaya dâhil edilen 177 ülke arasında 50/100 puan ile 53. sırada; 2014'te ise 175 ülke arasında 45/100 puan ile 64. sırada yer almıştır. Bu yazıda yolsuzluğa ilişkin algıdaki bu kötüleşmenin nedenlerini geçmiş yıllardaki çalışmalara da vurgu yaparak anlatmaya çalışacağız.

Söz konusu endeks 2014 yılı için oluşturulurken, 12 farklı anketin kamu sektörüne ilişkin yolsuzluk algısını ölçen soruları kullanılmıştır.³ Hesap verebilirlik, şeffaflık, görevi çıkar amaçlı kötüye kullanma, kural hâkimiyeti, rüşvet, adil yargılama gibi kavramları konu edinen bu anketlerden yola çıkarak 175 ülkede yolsuzluğa ilişkin algıyı ölçen bir araç/endeks ortaya konmaktadır. Ancak anketlerin yöntemleri ve verilerin bölgeselliği nedeniyle, her ülke için farklı sayıda veri setine başvurulmuş ve sıralamalar bunlara göre belirlenmiştir.⁴

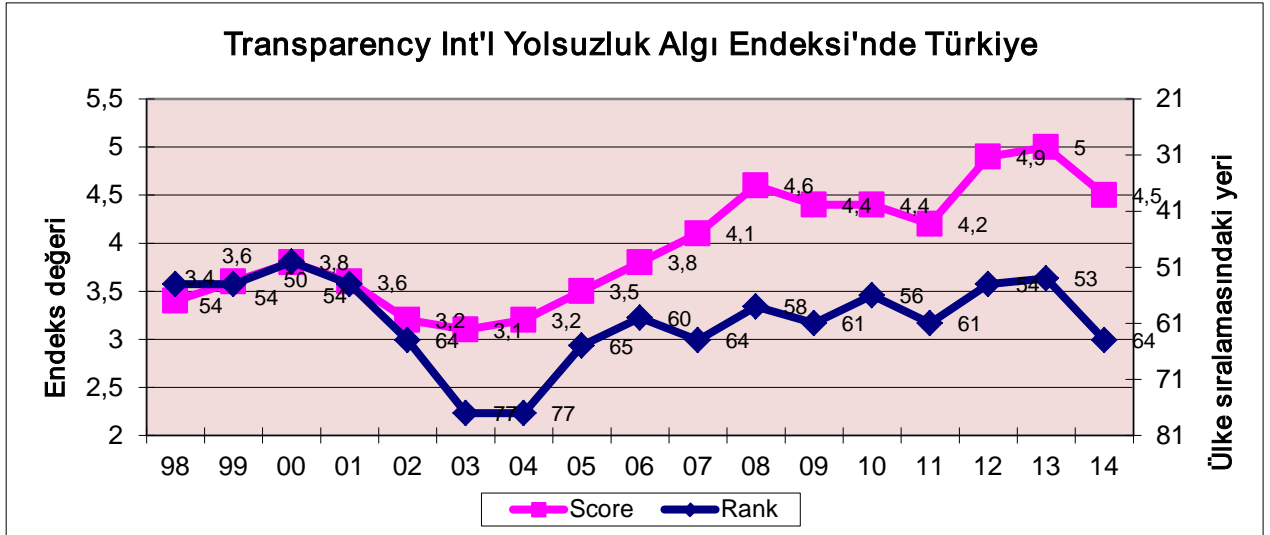
¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1238/Ragip+Evren+Aydogan>

² <http://www.transparency.org>.

³ Tüm bu veri setleri söz konusu konularda uzman olan kişilere yapılan anketler sonucunda oluşturulur. Takip eden yıllarda aynı uzmanlardan değerlendirme almaya ve her yılki değerlendirmede karşılaştırılabilir soruların kullanılmasına dikkat edilir. Bunun yanında, bu türden bir niceliksel çalışmanın yöntemi, farklı araştırmalar sonucunda ortaya çıkan verilerin nasıl ağırlıklandırıldığı ve belli bir hesaplama yöntemi içinde endeks puanlamasına nasıl dönüştürüldüğüne ilişkin bir tartışma da yürütülmektedir. Bu yazının temel konusu itibarıyla yöntemsel bir tartışmaya girilmeyecek olmasına karşın, endeksinin bu boyutunun da akılda tutulmasında fayda vardır: (TI analistlerinin kendi açıklamaları için: http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor1; bu yaklaşıma eleştirel yaklaşan yorumlar için: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/dec/03/transparency-international-measure-corruption-valid>, <http://globalanticorruptionblog.com/2014/12/04/transparency-international-makes-its-data-less-transparent-why-ti-should-be-ashamed-of-its-2014-cpi-report/>)

⁴ Bu 12 veri seti her ülkenin değerlendirilmesinde kullanılmaz. Verilerin toplandıkları bölgelere ve kapsadıkları ülkelere göre TI analistleri her ülke için o yılki endekste kullanılacak veri setlerine karar verirler. Ancak bu yıldan yıla

Şubat 2013'te yine aynı endeks sonuçlarına dayanarak hazırladığımız değerlendirme notunda, Türkiye'deki yolsuzluk algısının seyrine ilişkin karşılaştırmalı bir değerlendirme yapmıştık.⁵ Söz konusu yazıda yolsuzluk algısını etkileyen iki temel durum ortaya çıkmıştı. (1) Yolsuzluk konusunda değerlendirmeler yapan uzmanların ekonomik kriz dönemlerinde ülkelerin yolsuzluk durumuna ilişkin algıları objektif durumdan daha kötü olabiliyor; bunun tersi de geçerli oluyor. (2) Bir ülkenin ekonomik krizden çıkma yönünde bir seyir izlemesi nedeniyle yolsuzluk algısının kısmen iyileşiyor olması, o ülkede yolsuzluğu büyük oranda ortadan kaldıracak -algıyı daha da düzeltecek yapısal dönüşümlerin gerçekleştirildiği anlamına gelmiyor. 1998-2012 yılları arasında *Yolsuzluk Algısı Endeksleri'nin* verilerini derleyerek yaptığımız bu çalışmada Türkiye açısından da benzer bir durum geçerliydi. 2001 krizini takip eden üç senede çok kötü bir performans sergileyen Türkiye'nin skoru 2004 yılından itibaren iyileşmeye başlamış, küresel krizin etkilerinin görülmeye başladığı 2008'e kadar ortalama bir seviyede kalmıştır. 2008-2011 arası aşağı doğru sınırlı bir hareket olsa da, 2011- 2013 yılları arasında gerek genel seçim sonuçları ile ilişkilendirilen istikrar ortamı gerekse de küresel ekonomik krizin etkilerinin yumuşaması nedeniyle bir miktar düzelme yaşanmıştır. Sonuç olarak, 2000'li yıllar boyunca Türkiye yolsuzluk algısı konusunda başlardaki bir olumlu sıçramanın dışında yatay bir seyir izlemiş, küçük dönemsel oynamalar göstermiştir. 2013 Şubat'ında bu sonuçları şöyle yorumlamıştık: "yolsuzluğun tanımı gereği kurumsal ve yapısal bir özellik arz ettiği, algının olumluya dönmesi ve istikrarlı bir şekilde yüksek kalmasının ancak kurumsal yapılarda ve insanların davranış/zihniyetlerinde değişikliklere yol açan uzun erimli politikalarla gerçekleşeceğini bir kere daha hatırlatıyor." Buradan hareketle, bu yazıda 2013 ve 2014 endeks sonuçlarını da ekleyerek aşağıdaki tabloya ulaştık:



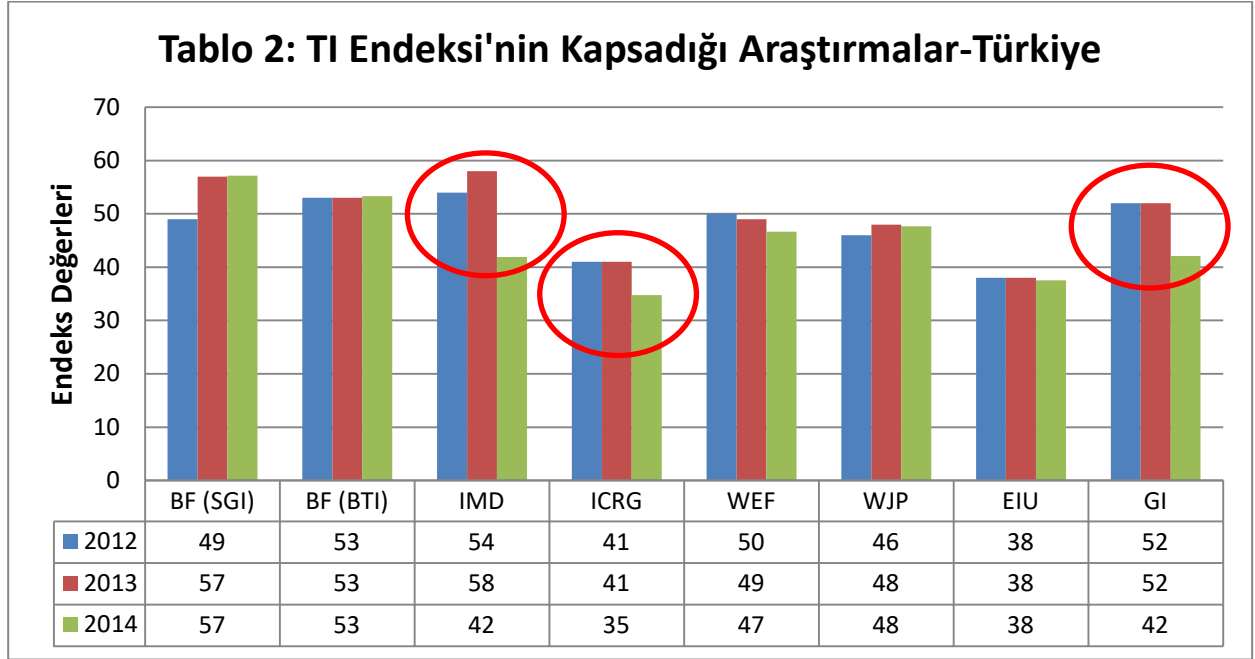
çok büyük değişiklikler yaşandığı anlamına gelmez; genelde yıllar arasında aynı ülkeler için aynı veri setlerini kullanma yöntemi tercih edilmiştir. (Bu veri setlerinde yer alan hangi soruların TI endeksinde kullandığına dair detaylı bilgi için: http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor1)

⁵ http://www.tepav.org.tr/upload/files/1360164631-3.Turkiye___de_Yolsuzluk_Algisi_Uzerine_Notlar.pdf

İlk bakışta, *Yolsuzluk Algısı Endeksi 2014* sonuçları geçen yazıda yaptığımız kapsayıcı yorumun isabetli olduğu kadar detaylandırmaya muhtaç olduğunu da ortaya koymaktadır. Öte yandan, 1998-2012 sonuçlarına bakarak yapmaya çalıştığımız değerlendirmenin nesnel temellerini derinlemesine incelemek için de önemli ipuçları vermektedir. Türkiye geçtiğimiz iki yılda önemli bir ekonomik/finansal kriz yaşamamış olmasına rağmen 2012/2013 ve 2014 yolsuzluk algısı ölçümlerinde gerek puanlama gerekse de sıralama açısından önemli bir fark vardır. Bu farkın nedenlerini değerlendirmek için yazının geri kalanında Türkiye'nin toplam endeks puanındaki düşüşü yaratan anket sonuçlarına yoğunlaşacağız.

Öncelikle yıllık olarak yapılan bu anketlerin içeriği, endeksin bu anketleri birleştirme yöntemi ve Türkiye bölümünün içeriğine dair birkaç detay verelim. Söz konusu endeksin oluşturulması için kullanılan 12 farklı veri seti, her ülkenin değerlendirilmesi için kullanılmaz. Türkiye için 2012 ve 2013'te 9, 2014'te ise 8 veri setinin sonuçları kullanılmıştır; endeksler oluşturulurken kullanılan yöntemin standart sapma oranları da sırasıyla 2,1;2,4 ve 2,69 olarak hesaplanmıştır. Bu üç yılın skorlarını karşılaştırmamıza olanak veren 8 anket ve bu anketlerin sonucunda ortaya çıkan görünüm aşağıdaki gibidir⁶:

⁶ Tabloda Türkiye'nin değerlendirilmesi için kullanılan endeksler sırası ile aşağıdaki gibidir; Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2014; Bertelsmann Foundation Transformation Index 2014; IMD World Competitiveness Yearbook 2014; Political Risk Services International Country Risk Guide 2014; World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2014; World Justice Project Rule of Law Index 2014; Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2014; Global Insight Country Risk Ratings 2014. Bu veri kaynaklarının içeriğine ilişkin daha detaylı bilgilere *Yolsuzluk Algısı Endeksi 2014* analistleri tarafından hazırlanan kitapçıktan ulaşılabilir: http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#myAnchor1.



Başta değindiğimiz gibi, bu yazıda Türkiye'nin 2013 ile 2014 yılı arasındaki düşüşünün sebeplerini araştırıyoruz. Verilere yakından bakıldığında, yuvarlak içine alınmış üç veri seti dışında 2013 ile 2014 yılı arasında Türkiye'nin skorlarında önemli bir değişiklik görünmüyor. Bu nedenle iki yıl arasında yaşanan skor ve sıralama düşüşünün nedenlerini yuvarlak içine alınmış bileşenleri analiz ederek anlamaya çalışacağız. Öncelikle bu üç anketin içeriğini inceleyelim;

(1)IMD Dünya Rekabet Edebilirlik Merkezi'nin (IMD World Competitiveness Center) anketinden *Yolsuzluk Algısı Endeksi'nin* kullandığı veri tek bir soruya bağlı olarak toplanıyor: "Rüşvet ve yolsuzluk: Var mıdır? Yok mudur?" Bu soruya verilen yanıtlar üzerinden yapılan hesaplamada Türkiye'nin 2013'te 58 olan puanı 2014'te 42'ye düşüyor.

(2) Politik Risk Hizmetleri (PRS: Political Risk Services):Ulusal Risk Rehberi (ICRG: International Country Risk Guide) . Bu anketin verilerinin tümü *Yolsuzluk Algısı Endeksi* değerlendirmelerinde kullanılıyor. Temel olarak yolsuzluğu ölçmek için gümrük, vergi uygulamaları, polis kontrolleri, kamunun borçlanma/iş yapma işlemleri sırasında karşılaşılan rüşvet ve yolsuzluk ölçülüyor. Ayrıca, adam kayırmacılık, politik patronaj, siyasetin usulsüz finansmanı ve iş dünyası ile kamu görevlileri arasındaki ilişkilere dair algılar toplanıyor. Bu anketin sonuçlarından derlenerek *Yolsuzluk Algısı Endeksi'ne* dâhil edilen verilere göre Türkiye'nin 2013'te 41 olan puanı 2014'te 35'e düşüyor.

(3) Global Insight- Ülke Risk Puanlamaları: Bu ankette yolsuzluk sorununun ekonomik ve politik nedenlerine dair analitik bir vurgu yapabilmeyi amaçlayan sorular kullanılıyor. Analistler iş dünyası temsilcilerinin planlama, izin ve teşvik gibi konularda yolsuzluğa ilişkin deneyimlerinden yola çıkarak bir değerlendirme yapıyorlar. Bu anketin sonuçlarından derlenerek *Yolsuzluk Algısı Endeksi'ne* dâhil edilen verilere göre Türkiye'nin 2013'te 52 olan puanı 2014'te 42'ye düşüyor.

Değerlendirmede kullanılan diğer beş ankete baktığımızda ise (2013-2014 arasında) Türkiye'nin puanlamasının iyileşme gösterdiği bir ankete rastlamak mümkün değil. Örneğin, kamu görevlilerinin yetkilerini kişisel çıkarları doğrultusunda kullanıp kullanmadıklarının ve herhangi bir

kötüye kullanma durumunda yasal bir yaptırıma uğrayabileceklerine dair bir endişe duyup duymadıklarının araştırıldığı *Bertelsmann Vakfı Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri (SGI)* araştırması sonucunda Türkiye'nin geçtiğimiz yılda bir iyileşme göstermediği, vasat pozisyonunu devam ettirdiği görülüyor. Ek olarak, ülkelerdeki kamu kaynaklarının yolsuzluk yoluyla belirli zümrelere dağıtılıp dağıtılmadığının araştırıldığı *Dünya Ekonomik Forumu Üst Düzey Yönetici Anketi (WEF)* verilerine göre de Türkiye'nin, yukarıdaki üç anketteki kadar olmasa da, geçen yılki vasat konumundan geriye gittiği görülüyor.

Toparlamak gerekirse, *Yolsuzluk Algısı Endeksi 2014* yukarıdaki anketlerden derlediği verilerle yaptığı puanlama ve sıralama ile Türkiye'nin yolsuzluğa ilişkin karnesinin iyileşme göstermek bir tarafa kötüleşmekte olduğunu gösteriyor. Bu yazıda, Türkiye'de yalnızca açıklanan nihai rakamlar üzerinden, üstünkörü yapılan tartışmanın alt kırımlarını ortaya koymaya çalıştık; bazı sonuçlara ulaştık. Rakamların da gösterdiği üzere ekonomik büyüme ve refah dönemlerinde yolsuzluğa ilişkin algılar belirli bir düzelmeye göstermektedir ancak Türkiye bu iyileşme döneminden sonra kısmen yakaladığı ortalama konumunu ileri götürmekte güçlük çekmektedir.

2014 Yolsuzluk Algısı endeksinde Türkiye'nin puanının dramatik bir şekilde düştüğü anketler aşağıdaki konulara yoğunlaşan anketlerdir: (1) siyasi partilerin finansmanının şeffaf, demokratik kurallara uygunluğu; (2) siyaset ve iş dünyası arasındaki ilişkilerinin yasal çerçevesi; (3) hızlı işleyen, kural hâkimiyetine dayalı, siyasi iktidarların etkilerinden uzak, özerk bir yargı organı yapılanmasının varlığı; (4) siyasetçilerin yaptıkları kamusal işlemlerle ilgili hesap verebilir olup olmadığı; (5) kamusal yetkilerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanan ve/veya adam kayırmacılık yoluyla mevki, imtiyaz dağıtan siyasetçi ve kamu görevlilerinin yargılanmasının önündeki engellerin varlığı; (6) toplumda "yasaların herkese eşit şekilde uygulandığına" dair inancın olup olmadığı.

Türkiye'nin endeks puanındaki düşüşe neden olan bu anketlerin içerikleri, yolsuzlukla mücadele konusunda çaba gösterenlerin hangi alanlara yoğunlaşması gerektiği konusunda ipuçları veriyor.