

YOLSUZLUK OLGUSUNA SİYASET BİLİMİ ÇERÇEVESİNDEN BİR BAKIŞ

Sera ÖNER*

Çoğu zaman rüşvetle beraber anılan yolsuzluk eylemine karşı, küresel anlamda sosyal ve kamusal alanlarda mücadeleler devam etmektedir. Zaman içerisinde şekil değiştiren yolsuzluk, hala önemli bir sorun oluşturmaktadır; çünkü yolsuzluk toplumda gücün kötüye kullanılmasına neden olur, ulusların refahına zarar verir ve hesap verebilirliği olumsuz yönde etkiler. İnsanların bilgiye erişiminin ve liderlerinden yana beklentilerinin artması, halk bilinçlenmesinde ve yolsuzluk toleransında büyük değişikliklere neden olmuştur. Mevcut yolsuzluklarla mücadelenin hedefi, rüşvetin ödenmesini ve kabul edilmesini zorlaştırmak iken, aslında yolsuzluk olgusu sadece rüşvet kavramını içermemektedir.¹ Yolsuzluk olgusunun temel öznesi, kaba, aç gözlü ve doyumsuz olduğu kabul edilen insanoğludur. Eğer sosyal normlarla kontrol edilemezse, gücünü kötüye kullanabilir ve daha fazla maddi çıkar peşinde koşabilir. Öyleyse, yolsuzluk, modern toplumdaki güç örgütlenmesindeki dengesizlikleri yansıtmaktadır ve her ne kadar demokratik ilkelerin yaygın olduğu batılı ülkelerde düşük düzeyde görülse de, yolsuzluğun siyasi rejimi yoktur. Bu bağlamda, bu makalenin amacı, insan doğası temelinde, güç örgüsü, yolsuzluk ve tanımları, yolsuzluk kavramının demokrasi ve refah dağılımıyla ilişkisi gibi unsurları siyaset bilimi teorileri çerçevesinde değişik ülkelerden örnekler vererek incelemektir.

En eski siyaset bilimcilerden başlamak gerekirse, örneğin Thomas Hobbes'ın 16. yy'da yazmış olduğu Leviathan adlı eserinde söylediği gibi, insanoğlunun doğal ortamdaki hayatı “yalnız, yoksul, çirkin, kaba ve kısıdır”. Doyumsuz olan insanoğlu, sosyal norm ve kuralların olmadığı doğal yaşamda, amaçlarına ulaşabilmek için tüm araçları kullanabilir.

Hindistan'da bulunan İ.Ö. 300 - İ.S. 150 yıllarına ait bir metin, yolsuzluğun insan doğasında bulunduğunu vurgulamakta ve Thomas Hobbes'ın 16. yy'daki öngörülerine bir temel örnek teşkil etmektedir:

* Bilkent Üniversitesi, Amerikan Tarihi Programı Arş. Gör.

¹ Arvind K. Jain. Economics of Corruption. (Kluwer Academic Publishers: 1998) s. 3.

“[Kral] ticaret yollarını, taşıyıcıların, devlet memurlarının, hırsızların ve sınır muhafızlarının tacizlerine karşı koruyacaktır... ve sınırda bulunan memurlar kayıp malların telafisi için ellerinden geleni yapacaktır... Bal tutanın parmağını yalamaması imkansız olduğundan, devletin parasal kaynaklarıyla ilgilenenlerin, Kral’ın hazinesinin ucundan dahi olsa tadına bakmaması mümkün değildir”.²

Bir başka örnek ise Ortaçağ Fransa’sından verilebilir; “*pot de vin*” (*şarap testisi*) kelimesi günümüz Fransızcasında ‘rüşvet’ anlamında kullanılmaktadır çünkü ortaçağda şarap çok değerli bir üründü ve halk tarafından devlet memurlarına veya kralın adamlarına rüşvet olarak sunulmaktaydı.

Yolsuzluk kavramı, günümüzle karşılaştırıldığında, eskiden daha geniş bir anlama sahipti. Örneğin, Plato, Aristo, Thucydides bu terimi bireyin eylemlerinden ziyade tüm toplumun ahlaki durumunu nitellemek için kullanırlardı. Halkı, erdemlilik (Bkz. Machiavelli’nin Prens adlı eseri) veya refah dağılımı, liderler ve tebaaları arasındaki güç ilişkileri, güç kaynağı, hükmedenlerin hükmetmek için ahlaki haklılığı; veya halkın özgürlük sevgisi, siyasi liderlerin nitelikleri, siyasi değerlerin ve yönetimlerin sürdürülebilirliği yönlerinden incelerlerdi.³ Örneğin, krallık, prenslik ve imparatorluklarda, hükmedenlerin ahlaki durumu ve toplumun bütünü birbiriyle yakından ilintiliydi çünkü hükümdarlar, güç ve sadakatlerini ilan etmek için izledikleri prensiplerden sapmalar gösterdiklerinde, halk bir ikilemde kalıyor ve ‘Kral hata yapmaz’ söylemine inandırılıyordu.⁴ Toplumlar laikleştikçe, bölündükçe ve belli süreçlerle sistemleşince, demokratik süreçlerin sınırları ve haklılığı etrafında etno-politik hususlar vücut bulmaya başlamıştır. Bu nedenle, yolsuzluğun tüm topluma genellenmesi, demokrasilerin olduğu yerlerde pek mümkün değildir; çünkü demokrasilerde seçimler ve yönetime katılım yoluyla kamu sahası izlemeye alınmaktadır. Günümüzde ise, yolsuzluk, toplum geneline mal edilmekten çok, belli bir pozisyonda bulunan kişileri etkilemeye çalışan münferit bireylerce

² Daniel Kauffman. “Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons From Comparative Analysis.” Rick Staphenurst and Sahr Kpundeh. Curbing Corruption. (EDI: Washington D.C., 1999). s. 39.

³ Johnston, Michael and Alan Doig. “Different Views on Good Government and Sustainable Anticorruption Strategies.” Staphenurst and Kpundeh, Curbing Corruption adlı eserinden, s. 12.

⁴ Carl J. Friedrich. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. (Harper and Row: 1974), s.102

işlenmiş eylemlerle bağdaştırılmaktadır; ve yolsuzluk tanımlaması da bir tür davranış sınıflandırması süreci halini almıştır.⁵

20. yy'da, yolsuzluk konulu literatür artmıştır. Çünkü bu literatüre olan ilgi farklı toplumlarda yaşayan insanların yaşam kalitelerini geliştirme ve sosyal adaletsizlik sorunlarını ele alma arzusundan kaynaklanmaktadır. Öyleyse, toplumun ilerlemesinden kim sorumlu olacak ve toplum, bireylerin kontrolleri dışında kalan olumsuz unsurları veya bireylerin kendi eylem ve tercihlerinden kaynaklanan eşitsizlikleri nasıl ortadan kaldırabilir? Burada altı çizilmesi gereken husus, güç ve refah arasındaki ilişkidir.⁶ Güç ve refah üç farklı düzeyde karşılıklı etkileşim halindedir. Öncelikle, refaha sahip olma, toplumun ahlaki değerlerini etkiler, çünkü “refah”, modern toplumlarda kuralları koyma yetkisine kimin sahip olacağına belirlenmesinde önemli bir rol oynar. İkinci olarak, refaha erişim arzusu, refah sahiplerinin, siyasi gücü elinde bulunduran kişilerden toplumu yöneten kurallardan sapmalarını istemesine neden olur. Üçüncü olarak, refah ve güç, münferit memurların rüşvet karşılığında kamu gücünü kötüye kullandıkları noktada da örtüşmektedir.⁷

Refah dağılımı, üzerinde uzlaşıya varılmış kuralların uygulanmasıyla yakından ilgilidir. Örneğin, demokratik toplumlar, vatandaşlarına temsilcilerini seçme aşamasında eşit güç vermektedir ancak uygulamada, varlıklı kesime, toplumu etkilemesi için ayrıcalık tanımayan demokratik bir toplum bulunmamaktadır. Öyleyse, toplumlar adaletsiz gelir veya refah dağılımını kabullenip kabullenmemelerine ve demokrasi ilkelerinin ne denli samimiyetle uygulanıp uygulanmadığına göre farklılıklar gösterirler. Gücün eşit dağıtılmaması, içinde bulunulan siyasi sistemin kurallarından kaynaklansa da, yoksul kesim, bu durumun yolsuzluk nedeniyle gücün eşit dağıtılmamasından kaynaklandığını düşünür.⁸ Bu, aynı zamanda bir hesap verebilirlik krizinden de kaynaklanmaktadır. Örneğin, krallar veya diktatörler iktidara geldiklerinde, toplumları için seçtikleri ve uygun gördükleri değerlerden sorumlu tutulurlardı. Modern ve demokratik toplumlarda ise, halk, kendi değerlerini temsil edecek yöneticileri seçmektedir. Ancak, burada önemli olan konu, eşit olmayan güç dağılımının, kanun ve kuralların adil ve şeffaf şekilde uygulanmasından ne ölçüde etkilendiğidir. Ayrıca, güç ve refah dağılımı, yolsuzlukla ilgili literatürde de iki

⁵ George Moody-Stuart. Grand Corruption. (World View Publications: 1997), 209

⁶ Jain, A.g.e., s.5.

⁷ Jain, A.g.e, s.5.

⁸ Jain A.g.e., s. 5-6.

büyük soruna neden olmaktadır: Yolsuzluk kavramının genel kabul görmüş tanımı ve çok geniş kapsamda tanımlayıcı ve anekdotlara dayalı olması.⁹ Yolsuzluk kavramının tanımları, yolsuzluğun nedenlerine göre yapılmaktadır. Bu bağlamda, iki tanımlama yaklaşımı bulunmaktadır: Davranışsal sınıflandırma tanımları ve neo-klasik tanımlar. Bunlara ek olarak, günümüzde, küreselleşmeye paralel yeni bir tanımlama eğilimi de gözlenmektedir.

Davranışsal tanımlar, yolsuzluğun kamu makamlarının, gücünün veya kaynaklarının kişisel çıkarlar için kötüye kullanımı konusuna yoğunlaşmaktadır. Ancak, bir çok siyaset bilimci kötüye kullanma, kamu alanı, kişisel ve çıkar kelimelerinin ne ifade ettiği sorularına objektif cevaplar aramaktadırlar. Ne yazık ki, bu konuda da genel geçer evrensel cevaplar bulunamamıştır.¹⁰ Davranışsal yaklaşım, kurumsal ve politik reformlar oluşturmak ve çeşitli yolsuzluk eylemlerinin sonuçlarını incelemek amacıyla, yolsuzluk örgüsünü belirlemeye çalışır.¹¹ Davranışsal yaklaşım, yolsuzluğun nedeni olarak, bireyi işaret etmektedir.¹²

Neo-klasik yaklaşıma gelince, yolsuzluk olgusunu, bireysel eylemlerden ziyade siyasetten kaynaklanan – halkın rızasının alındığı ve nüfuz ve otoritenin uygulandığı daha geniş süreçlerde bulunan- daha derin bir sorunla ilintilendirmektedir. Modern siyasi rolleri ve kurumları, tüm toplumun ahlaki sağlığıyla ilişkilendirdiği için bu yaklaşıma neo-klasik yaklaşım denilmektedir.¹³ Öyleyse, neo-klasik yaklaşım, yapısal etkiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹⁴

Küreselleşme, meşru uygulama araçlarını ve kamu otoritesini yeniden tanımlamamızı gerektirdiği için, yolsuzlukla ilgili olarak da yeni bir paradigma geliştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Örneğin, sınırlar ötesi kimliklerin gelişmekte olduğu Avrupa Birliği ülkelerinde olduğu gibi, devletin rolü gittikçe daha da fazla sorgulanmaktadır. Bir çok oturmuş demokrasilerde, uluslararası kalkınma kurumlarının yapısal düzenleme politikaları, büyük ekonomileri karşısında devletin küçültülmesi, piyasa odaklı ekonomi stratejileri ve özelleştirme son on yılların yükselen trendleri haline gelmiştir. Bir başka deyişle, devletler, gayri resmi bir şekilde küresel pazarlarla ve teknolojilerle entegrasyona

⁹ Tevfik Nas, Albert C. Price and Charles T. Weeber. "A Policy-Oriented Theory of Corruption." *American Political Science Review* No.80 (March 1986), s. 108.

¹⁰ Johnston s.17.

¹¹ Johnston s.19.

¹² Nas, A.g.m., s. 109.

¹³ Johnston s.20.

¹⁴ Nas, A.g.m., s.20.

giderek ve resmi olarak da, NAFTA, Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi ticari pakt ve oluşumlar aracılığıyla, kendilerinden çok daha büyük ekonomik ve siyasi sistemlerin parçası haline gelmektedirler. Küreselleşme, aynı zamanda güç ve refah ilişkisi ekseninde dönmektedir. Siyasi rejimler, belli bir toprak ve halk üzerinde güç sahibiyken, ekonomi piyasaları daha küresel olduğundan, devlet egemenliğinin üzerinde gelmektedir. Eğer bu asimetrik ilişki olmasaydı, yolsuzluk küresel boyuta taşınacak kadar büyük bir sorun olmazdı çünkü günümüzde hemen hemen her şey, öyle ya da böyle alınabilen ve satılabilen bir meta haline gelebilmekte ve devlet daireleri bu amaçlar için kullanılabilirler.¹⁵

Bu bağlamda yapılmış olan ‘yolsuzluk’ tanımları her bilim adamının konuyu ele alışındaki farklılıkları ortaya koymaktadır. Örneğin, konuya, *devlet dairesi* perspektifinden bakan ünlü siyaset bilimci Joseph Nye’ a göre, yolsuzluk, maddiyat veya statü elde etmek için özel yollar kullanılması (şahıslar, yakın aile, özel klikler) nedeniyle resmi kamu görevinden sapma; veya kuralların rüşvet (kendisine güven duyulması gereken bir kişinin kararlarını değiştirmesi için ödül) vererek ihlal edilmesi; nepotizm (politik gücünü arttırmak amacıyla hükümetin, liyakattan ziyade akraba veya yakın çevresinden kişileri ataması- ‘*patronage*’); ve zimmete geçirme (şahsi çıkarları için devlet kaynaklarını kanuna aykırı şekilde üzerine geçirme – ‘*misappropriation*’) eylemlerini kapsamaktadır.¹⁶ Diğer yandan, bir başka tanınmış siyaset bilimci Carl Friedrich ise bu kavramı *kamu çıkarı* açısından tanımlamaktadır: “Yolsuzluk...devlet memuru veya bir devlet dairesi sorumlusu gibi elinde güç bulunan şahısların, yasal yollardan sağlanmamış para veya avantajları sunanlara kaymaları ve böylelikle kamunun ve çıkarlarının zarar görmesi halinde, ortaya çıkan olgudur.”¹⁷ Van Klaveren ise ‘*piyasa odaklı yolsuzluk*’ tanımını şu şekilde yapmaktadır: bir devlet memurunun yetkisini, ek gelir elde etmek için kötüye kullanmasına yolsuzluk denir...Bu nedenle, yolsuzluktan bahsederken, devlet dairesini, gelirini maksimuma çıkarma amacıyla kullanılan bir işyeri olarak gören devlet memuru akla gelmelidir. Böylelikle, devlet dairesi, ‘maksimuma ulaşma birimi’ halini alır.¹⁸

¹⁵ Johnston s.25-26

¹⁶ Mark Philip. “Defining Political Corruption.” Edt., Paul Heywood, Political Corruption adlı eserinden, s. 24.

¹⁷ Paul Heywood. “Political Corruption: Problems and Perspectives.” Political Corruption adlı eserinden, s. 14.

¹⁸ Mark Philip, A.g.m., s. 28.

Yolsuzluk kavramını tanımlama sorunsalını özetlemek gerekirse, yolsuzluk, modern toplumların son derece önemli bir sorunuyken, genel geçer bir tanımın yapılamaması sosyal bilimlerin yaşadığı bir ironidir çünkü yolsuzluk, değişik ortamlarda ve şekillerde vücut bulmaktadır. Belki de, en güvenilir genelleme şu şekilde yapılabilir: Yolsuzluk konusu incelenirken, neden bu konunun önemli olduğunu unutmamalı ve ele almak istediğimiz sorulara ve içinde bulunduğumuz ortamlara göre yolsuzluk tanımının değiştiğinin farkında olmalıyız.¹⁹

YOLSUZLUK, KALKINMA ve SÜRDÜRÜLEBİLİR DEMOKRASİ

Yolsuzluk, siyasi rejimleri ne olursa olsun, kalkınmış, kalkınmakta olan ve az gelişmiş bütün ülkelerde görülmektedir. Hukuk sisteminin doğası (kendisine güç ve yetki verilecek kişilerin seçilme süreçlerini belirleyen yasama ve yürütme kuralları) siyasi rejimlere nazaran, yolsuzluk düzeyinde çok büyük bir fark yaratmaktadır. Çünkü demokrasilerde dahi, çok yüksek düzeyde olmasa da yolsuzluk bulunmakta ve hiçbir demokrasi yolsuzluktan tamamen arınmış durumda değildir.²⁰ Ancak, yolsuzluğun demokrasiyle mi ülkelerin kalkınmışlık düzeyiyle mi ilintili olduğunu sorgulamak gerekirse, hukukun üstünlüğüne ve demokratik ilkelere daha çok saygı duyulan kalkınmış ülkelerde, demokrasinin daha kırılğan olduğu az gelişmiş veya kalkınmakta olan ülkelere nazaran yolsuzluk olgusuna daha az rastlandığı söylenebilir. Ayrıca, otoriter rejimlerin ve diktatörlüklerin bulunduğu ülkeler, belli bir klikin kaynaklara erişimi olmasından dolayı, erkin kötüye kullanımına daha yatkındırlar. Bir başka deyişle, sürdürülebilir kalkınmanın ve demokrasinin, sıkı uygulanan demokratik kurallar sayesinde daim kılınması yolsuzluk olgusunu azaltmaktadır.

Kalkınmacılık ve yolsuzluk arasındaki ilişkiyi daha iyi gösterebilmek amacıyla, Avrupa Birliği, Latin Amerika (Brezilya, Arjantin, Bolivya, Sierra Leone), Afrika (Uganda, Nijerya), Rusya, Çin-Hong Kong ve Singapur gibi ülkelerden örnekler vermek yerinde olacaktır. Ayrıca, demokrasi ve kalkınma genel çerçevesinde, yolsuzluk kavramının devlet dairesi odaklı ve kamu çıkarı odaklı tanımları temelinde, ülke tecrübeleri incelenecektir. Bir başka deyişle, kalkınma ve demokrasi mücadelesi veren ülkelerin kamu ve özel sektörlerinde

¹⁹ Johnston, s. 28

²⁰ Rose-Ackerman, Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. (Cambridge University Press: NY, 1999) s. 57.

yaşanan yolsuzlukların içeriği ele alınacaktır. Bu tür ülkelerde, kamu sektöründe görülen yolsuzluk alanlarını sıralamak gerekirse: Kamu ihaleleri, sözleşme imzalama, ithalat-ihracat izin lisansları, arazinin parsellenmesi; vergi veya gümrük vergisi şeklinde gelir tahsilatı; varlıklı elit tabakanın vergiden muaf tutulması, akraba veya arkadaşların kamu makamlarına atanması; hediyeler; temel kamu hizmetleri için (resmi belgeler çıkarılırken) devlet memurlarının fazla ücret tahsil etmesi. Sonuç olarak, 20. yy devlet yönetiminde görülen en kötü fiilin, genellikle aç gözlülük ve erki elinde tutma hırsından kaynaklanan, belli bir bireye veya gruba hizmet edecek şekilde, halkın verdiği kamu yetkilerinin kötüye kullanımı olduğu söylenebilir.²¹ Yolsuzluk, ulusal ve uluslararası olmak üzere iki boyut kazanmıştır. Uluslararası yolsuzluk, uluslararası ekonominin kötüye kullanılması sonucu ortaya çıkan kaçakçılık ve kara para aklama fiillerini kapsar. Bu tür yolsuzluklar, BM, NAFTA ve WTO gibi, uluslararası ve devletler arası ikili anlaşmalar, paktlar, birliklerle veya uluslararası örgütlerce engellenmeye çalışılmaktadır. Mevcut literatüre göre, ulusal boyutta görülen yolsuzluk, ülkelere göre değişiklik göstermektedir çünkü her ülke veya bölgenin kendine özgü tarihi, kültürü, siyasi sistemi, inançları, ekonomik ve sosyal kalkınmışlığı bulunmaktadır.²² Uzun vadeli kalkınma planlarının ve sosyo-politik sistemin yansımaları olan sosyal uygulamalar, kırılabilirlik düzeyine göre yolsuzluk olgusuna açık olabilir.²³ Bu nedenle, bu makalenin metodolojisi *kültürel relativizme* dayanmaktadır, yani politik ve bürokratik olmak üzere ikiye ayrılabilen ulusal boyuttaki yolsuzluk olgusu, ülkeden ülkeye değişmektedir.

Politik yolsuzluk, rüşvet, seçimlere hile karıştırma, para sızdırma, kadrolaşma, siyasi tekelcilik, muhalefet gruplarını resmi kanallar aracılığıyla korkutma ve ülkenin geleceğini belli bir klik elinde bulundurma gibi unsurları kapsarken, bürokratik yolsuzluk ise bürokratların sürekli ve karlı eylemlere girişerek gelirlerini arttırmaları, alınan rüşveti üstleriyle paylaşmaları, siyasi ve ekonomik bağımlılık yaratarak yerlerini garantiye almaları anlamına gelir.²⁴ Her iki durumda da, yolsuzluk eylemlerine karışanlar, belli bir işleyiş ağı oluşturarak, bozulmuş sosyo-politik sistemi korurlar ve reformlara karşı çıkarlar. Bu durum aynı zamanda, o toplumda bulunan Sivil Toplum Örgütlerinin, yürütme ve yargı gibi denetim mekanizmalarının, bu türlü eylemleri işleyenleri cezalandırmada ne

²¹ Stapenhurst and Kpundeh. *Curbing Corruption*. s. 1.

²² B.E.D de Speville. "The Experience of Hong Kong, China in Combating Corruption." Stapenhurst ve Kpundeh, *Curbing Corruption* adlı eserinden, s.57.

²³ Heywood, A.g.m., s. 10.

²⁴ Johnston & Doig. A.g.m., s. 15.

denli zayıf olduklarını ortaya koyar. Yolsuzluklara politikacıların, bürokratların ve devlet memurlarının taraf olması, hayatın çeşitli kesimlerinden kişilerin taraf olmayacağı anlamına gelmez; yani, bu tür eylemlere, iş adamları, dini liderler, çeşitli meslek grupları ve medya da taraf olabilir.²⁵

Yukarıda görüldüğü gibi, burada iki önemli değişken bulunmaktadır: Sosyal sistem (sivil toplum) ve siyasi sistem (politikacılar, bürokratlar ve devlet memurları). Az gelişmiş ülkelerde (terminolojik olarak Güney yarım küre ülkelerinde), sivil toplum iyi eğitilmiş değildir ve yolsuzluk konusunda ya bilgisiz ya da dezorganizasyon, demokrasinin hayatın vazgeçilmez bir parçası olduğu kalkınmış ülkelerde (Kuzey), vatandaşlar, yolsuzluklar konusunda daha bilinçlidir; hükümetlerin icraatlarını izlemeye alırlar ve kanuna aykırı eylemlere karşı tepkilerini dile getirirler. Keefer ve Knack, yaptıkları bir araştırmada, yolsuzluğun zayıf bürokratik kurumlara ve düşük ekonomik büyümeyle ilgili olduğu sonucuna varmışlardır.²⁶ Ayrıca, seçimlerde ve resmi kurumlarda bulunan bürokratlar, tekel oluşturan siyasi partilerce kolaylıkla manipüle edilebilmektedir. Ne yazık ki böyle bir durumda, hesap verebilirliğe gölge düşmektedir. Otoriter rejimlerle yönetilen ülkelerde görülen, sivil toplum örgütlerini yolsuzluk karşıtı eylemlerinden caydırma ve sindirme politikalarına şaşmamak gerekir.

Bu tür eylemler, nihai olarak demokrasiye zarar vermekte, yönetişimi daha kırılgan hale getirmekte ve demokrasi ilkelerinin uygulanmaması veya gayri-samimi şekilde uygulanması nedeniyle kötü yönetim ortaya çıkmakta, bürokratik ve siyasi yolsuzluklarla ilgili hesap verme ortadan kalkmaktadır. Bu da, demokrasi kurallarının daha sıkı uygulandığı gelişmiş ülkelerin, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelere nazaran yolsuzluk olgusuna daha az maruz kaldığını göstermektedir. Örneğin, kayda değer siyaset bilimcilerden Micheal Johnston, “Kökleşmiş yolsuzluk konusunda ne yapılabilir” adlı makalesinde, yolsuzluğun kalkınma sorunlarından biri olduğunu öne sürmektedir.

“Devlet memurları, şahsi çıkarlar ve sürdürülebilir demokrasi” adlı başka bir makalesindeyse Michael Johnston²⁷ ciddi düzeydeki yolsuzlukların siyasi sistemi daha az demokratik yaptığı yönündeki sürdürülebilir demokrasi

²⁵ M. Kisubi. “Involving Civil Society in the Fight against Corruption.” Staphenurst and Kpundeh, *Curbing Corruption* adlı eserinden, s. 120.

²⁶ Keefer and Knack. “Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” *Economics and Politics* 1995, 7-3:-237-47.

²⁷ Micheal Johnston. “Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet.” Kimberly Ann Elliott, *Corruption and the Global Economy* adlı eserinden.

argümanını sorgulamaktadır. Peki, tersi bir durum düşünülebilir mi? Yolsuzluktan tamamen arınmış demokratik bir toplum bulunmamaktadır; ancak, ikinci ve üçüncü dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında, kalkınmış ülkeler daha olumlu bir pozisyonda bulunmaktadırlar. Politik yolsuzluk, aslında ulus devletin veya spesifik olmak gerekirse, batılı demokrasilerin ve daha ciddi boyutta da gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin yaşadığı ve istikrarı etkileyen krizlerden biridir.²⁸

Avrupa Birliği örneği, Johnston'ın savını güçlendirmektedir; çünkü yüksek ticari bariyerler, üstün nitelikli AB uzmanları ve cömert maaşlar sayesinde, yolsuzluk konusunda ciddi sorunlar yaşamamaktadır. Bir başka siyaset bilimci John Peterson, "Avrupa Birliği" başlıklı makalesinde bu orantısallığa ve yolsuzluk olgusunun az görülmesinin nedenlerine değinmektedir. Peterson'a göre, AB'de, neredeyse Marx Weber'in 'temiz ve yüksek performanslı bürokrasi ideali'ne yakın derecede, yolsuzluk olgusuna az rastlanmaktadır.²⁹ Ancak, sahtekarlık ve dolandırıcılık alarm verecek düzeyde yüksektir. Bunun temel nedenlerinden birisi de, AB Komisyonu'nun sahtekarlık ve dolandırıcılık eylemlerinin azaltılması konusunda yeterli politika araçlarından mahrum olmasıdır. Aynı zamanda, bu tür Topluluk çapında yapılacak bir denetim, Komisyon'a daha fazla mali kaynak ve yetki verilmesini gerektirecektir ve Üye Devletler, olası bir yetki verilmesi halinde AB Komisyonu'nun etkin çalışacağına inanmamaktadır.³⁰ Bu nedenlerden dolayı, yolsuzluk olgusunun bir parçası olan bütçe yönetimi alanında sahtekarlık ve dolandırıcılıkla ilgili durum daha kötü bir seyir almıştır.³¹

Kalkınma, kısıtlı kaynaklardan optimal sonucu elde etmeyi öngörür. Bu bağlamda, yolsuzluk, söz konusu kaynakların kullanımı ve dağıtılması konularında önemli bir sorun teşkil etmektedir.³² Sürdürülebilir kalkınma için, siyasi irade, idari reformlar, denetim kurumları, parlamento, yargı sistemi, sivil toplum, medya ve özel sektör gibi ulusal bütünlük unsurlarının, yolsuzluktan arındırılması gerekir. Öncelikle, idari reformların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, güçlü bir siyasi irade (demokratik ilkelerin samimiyetle ve

²⁸Heywood, A.g.e., s.3.

²⁹ John Peterson. "The European Union." Paul Heywood, Political Corruption adlı eserinden, s.160.

³⁰ <http://www.spectrezine.org/europe/Auditors.htm>

³¹ Ibid.

³² Michael Johnston and Jerome B. McKinney. Fraud Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures. (National Plan Service: 1986) s.462.

sıkı bir şekilde uygulanması anlamına gelir) ve bağımsız denetim-izleme kurumları veya ombudsmanın bulunması bir zarurettir. Ayrıca, seçim sistemi öyle düzenlenmelidir ki yolsuzluğa bulaşmış insanlar veya siyasi tekel mensuplarının resmi makamlara erişimi kesilmelidir. Eğer yargı sistemi yıldırıcı hapis ve para cezalarına hükmetmezse, tüm bu çabalar geçersiz olacaktır. İdari sistem, yolsuzlukları engellemede yetersizse, acil yargı reformları devreye sokulmalıdır. Ayrıca, yönetim aktörlerinin, kamuoyuna güven vermek için, her türlü işlemlerde medyaya karşı şeffaf olması gerekir.³³ Devlet memurları için meslek içi eğitimler ve el kitapçıkları hazırlanmalı ve memur maaşlarının, memurları rüşvet almaktan vazgeçirecek kadar tatmin edici olması gerekir.

Üstelik, adem-i merkezîyetçi bir kamu politikası, vatandaşları, yerel ve merkezi yönetimleri izleme konusunda daha bilinçli hale getirecek ve böylelikle, yolsuzluğa yatkın idareciler üzerinde sivil bir baskı oluşturulabilecektir. Yerel yönetimlerde liderlerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımın cesaretlendirilmesi, daha iyi bölge yöneticileri, encümen azaları ve yerel katılımcıların seçilmesi anlamına gelir ve böylelikle yerel kalkınma kapasitesi artırılmış olur.³⁴ Aynı zamanda, kamu ve özel sektör arasındaki diyalogun geliştirilmesi de demokrasiyi güçlendirir.³⁵ Bu nedenle, toplumun katılımı ve liderlik rolü üstlenilmesi, ulusal bütünlüğü canlandıran ve pekiştiren bir unsur olarak dahil edilmelidir.³⁶ Örneğin, Uganda halkı, 1970'li yıllarda, hükümetlerin yolsuzluklarına karşı kayıtsız kalıyordu. Ancak, zaman içerisinde, Uganda'nın kötü yönetilmesine ve yoksullaştırılmasına karşı sivil toplum örgütleri aracılığıyla tepkiler geliştirmeye başladılar.

Aynı şekilde, demokrasi rejiminin oldukça hassas olduğu ve nihai olarak da, adaletsiz gelir dağılımı nedeniyle ekonomilerinin yolsuzluklardan bir hayli etkilendiği Arjantin, Brezilya ve Bolivya, yerel ve merkezi yönetimlere halk katılımı, şeffaflık yoluyla kamu bilincinin geliştirilmesi, idari ve hukuki reformlar gibi yukarıda değinilen araçları kullanarak yolsuzluğa karşı mücadele başlatmışlardır. Örneğin, genç demokrasi ülkelerinden Bolivya bir önceki despotik yönetimden, düzensizlik, kaos ve yolsuzluğa neden olan hükümetin yönetim anlayışını miras almıştır. Bolivya, kamu hesap verebilirliği açısından

³³ Rick Stanphurst. The Media's Role in Curbing Corruption. (World Bank Institute: Washington D.C., 2000).

³⁴ Kisubi, A.g.m., s.125.

³⁵ Wolfgang Reineck. Global Public Policy: Governing without Government. (Brookings Institution Press: Washington D.C., 1998).

³⁶ Kisubi, A.g.m., s.125.

gösterdiği çabalara bakılınca, Latin Amerika içerisinde tektir. 1982 yılından beri, temsili ve katılımcı demokrasi alanında ilerleme kaydetmiş ve aynı zamanda kimin hangi hususlarda nasıl hesap vermesi gerektiğinin sınırlarını çok iyi çizmiştir. Başarısız ekonomik ve sosyal reform çabalarının askeri darbelere ve son yıllarda da sosyal patlamalara yol açtığı Arjantin'e gelince, bu ülke kalkınma ve sosyal barış anlamında zor günlerden geçmektedir. Bunun, kötü yönetimin yanı sıra, IMF para politikalarının yerel unsurları göz önüne almadan tepeden inme bir ekonomi yönetimini salık vermesinden kaynaklandığı söylenebilir.

Bu bağlamda, yönetimin içinde kökleşmiş olan yolsuzluk sorunlarını çözmek için, yetkililerin öncelikle yolsuzluğun nedenlerini detaylı bir şekilde incelemeleri ve durum incelemesinden sonra, demokratik ilkelere sıkı sıkıya uyulacak şekilde, siyasi iradenin takip edeceği uzun vadeli sosyal ve ekonomik politikalar belirlemeleri gerekmektedir. Örneğin, Brezilya, sosyal ve ekonomik kemer sıkma politikalarından oluşan bir dizi yolsuzlukla mücadele reformlarından geçmektedir.

Yolsuzluk olgusu, refahın dağılımıyla bağlantılı olduğuna göre, ekonomi piyasaları da reformdan geçmeli ve piyasaları denetleyecek etkin izleme kurumları oluşturulmalıdır. Örneğin, Sovyetler Birliği sonrası Rusya, güçlü ekonomik reformlar olmaksızın yolsuzlukla başa çıkılamayacağına en canlı örneğidir. Sosyalizmden liberal piyasa ekonomisine geçişten sonra, Rusya, piyasa aktörlerini yeterince dengeleyememiş ve bunun sonucu olarak, otoriteyi sağlayacak mafya gibi unsurlar bu denge boşluğunu doldurmuştur.

Bir başka örnek de Singapur'dan verilebilir. 1950-1955 arasında, ülkede, devlet memurları arasında geniş çaplı yolsuzluklar baş göstermiştir. 1970 ve 1980'lerde, görevden alma, hediye almada kısıtlama, para ve hapis cezası gibi sıkı uygulamalar devreye sokularak devlet memurlarının uygunsuz fiillerde bulunmasının önüne geçilmiştir. Bugün, Singapur kamu sektörü, dünyanın en güvenilir piyasalarından biridir.

REFORMLAR

Şu ana kadar anlatılanları özetlemek gerekirse, bir çok ülke tecrübesi de göstermiştir ki yolsuzlukların meydana gelebileceği yerlerde uygulanacak reformların kapsamı son derece önemlidir. Bu bağlamda, reformlar, kapsam açısından dört başlık altında toplanabilir: önleyici, yaptırım gücü olan, kamuda

bilinç yaratan ve kurum oluşturan.³⁷ Önleyici türdeki reformlar şunları öngörür: Hükümet programlarının sadeleştirilmesi, ATM memurlarının kaldırılması, devlet memurlarına tatmin edici düzeyde yüksek maaş ödenmesi; rekabetçi ve halka açık kamu ihale yapısının oluşturulması; reformları uygulayan devlet memurlarının, kurallara uymamaları halinde alacakları para ve hapis cezaları konusunda bilgilendirilmesi.

Yaptırım gücü olan reformlar ise, sıkı hukuki tedbirleri kapsamaktadır. İlgili alandaki kanunların modern çağın gereklerine uygun olması gerekir. Kanun koyucu yani yasama, kanunu çiğneyenler arasında ayrıcalık tanınmaksızın herkesin kanun ve kurallara uymasını sağlamalıdır. Kurumsallaşma sağlayan reformlar kapsamında, yeterli sayıda personel eğitilmeli ve gerekirse, bağımsız personel alım komisyonları oluşturulmalıdır. Siyasal ekonomi uzmanı Jeremy Pope'un da belirttiği gibi, kamu bilinci, özgür medya aracılığıyla mümkün kılınabilir. Bu bağlamda, yetkililerin, yolsuzluğun kısa, orta ve uzun vadedeki zararları üzerine halkı belli aralıklarla medya aracılığıyla bilinçlendirmesi kamu farkındalığını arttırır ve güven tesis eder. Yönetişim, bir bütünlük, süreklilik ve devlet ekonomisinde etkinlik gerektirdiğine göre; ekonomi kontrol mekanizmaları kurulması, adem-i merkezîyetçilik, özelleştirme ve ekonomik büyüme aracılığıyla sağlam ekonomik reformların oluşturulması, vatandaşların ülke refahından adil bir şekilde payına düşeni almasını mümkün kılar.³⁸

1996'da, Daniel Kaufmann kalkınmakta olan ve eski komünist rejim ülkeleri olmak üzere toplam 63 ülkede 165 elit kamu ve özel sektör kesiminde yolsuzluk konulu bir anket yapmıştır. İncelemede elde edilen cevaplara bakıldığında, genellikle, yolsuzluğun kamu sektöründe görüldüğü ve son 10 yıl içerisinde, yolsuzluk oranının arttığı gözlemlenmiştir. Ankete cevap verenlerin, ekonomik reformların zayıflığıyla yolsuzluk olgusunun birebir alakalı olduğu konusunda hemfikir oldukları görülmüştür.³⁹

Yolsuzlukla mücadele yürüten çeşitli ülkelerdeki çabaların başarısı ve başarısızlığı, bu mücadele alanındaki ilerlemeyi neyin engellediğini göstermektedir: kontrol mekanizmalarının kısıtlı yetkiye sahip olması, liderlik eksikliği; eşgüdümsüz, bölük pörçük reformlar, hukuki düzenlemelere fazla güvenilmesi, ancak icraatın olmaması; çok iyi belirlenmiş ve başarılabılır

³⁷ Jeremy Pope, "Elements of a Successful Anticorruption Strategy." Stapenhurst ve Kpundeh, *Curbing Corruption* adlı eserinden, s. 99.

³⁸ Johnston & Doig, A.g.m., s.19.

³⁹ Kauffman, A.g.m., s. 36.

hedeflerin konulamaması; hükümet dışı STK aktörlerinin yönetime dahil edilememesi.⁴⁰ Yönetişim kalitesinin geliştirilmesi aşamasında olmazsa olmazlardan olan siyasi reformlar, politikacılar ve hukukçular tarafından, yalnızca ‘halka hizmet için varız’ arzusuyla idealleştirilmemelidir. Çünkü halka hizmet için hazır olan kişilerin de kusurları olabilir. Sistemi o şekilde inşa etmelidirler ki, insan çıkarından ziyade sistemin çıkarları önde gelmelidir. Reformcuların önünde bulunan en büyük engel, bu mesajı reformların içerisine yedirebilmektir.⁴¹

SİYASİ İRADE EKSİKSE?

Buraya kadar, yolsuzlukla mücadele ve çözüm alternatifleri ele alınmıştır. Ancak, tüm bu alternatifler, kendini adanmış siyasi liderler olmadan gerçekçi kılınmaz. Afrika’da yolsuzluk konusunda uzmanlaşmış Robert Williams, politikacıların durumu düzeltmekten ziyade, büyük bir çoğunluğunun veya bizzat hükümetlerin, yolsuzlukla mücadelede sorun yarattığına işaret ediyor.⁴² Yolsuzlukla mücadele kampanyaları, ülkelerinde büyük işlere yatırım yapan yabancı kreditorleri ve uluslararası finansal kuruluşları yatıştırmak için, siyasal retorikte sık sık kullanılabilir. Bu nedenle, eğer ‘hasta’ iyileşmek istemezse, ilacın hiçbir tesiri olmaz.

Yine, Afrika’da yolsuzluk konularında uzman Dele Olowu, Nijerya’daki siyasi aktörlerin hesap verebilirlik ve tutarlılıktan sık sık bahsettiklerini ancak bu bahsedilenlerin, etiğe aykırı davranışların tespiti ve cezalandırılması hususunda gerçek anlamıyla uygulanmadığını belirtiyor.⁴³ Yolsuzlukla mücadele kurumları oluşturulurken dahi, bu kurumlar, belirlenmiş hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak kaynaklardan yoksun bırakılabiliyorlar. Aynı şekilde, Sierra Leone’de, 1992 yılında, askeri hükümet yolsuzluğa karşı savaş açtığını bildirdi, ancak kanunlarda bu alanda spesifik bir yaptırım gücü bulunmuyordu.⁴⁴

Hükümet, yasama ve yürütmenin başında kendini adanmış bir lider yoksa, çözüm ne olursa olsun boşuna kürek çekilmiş olunacak ve politikacıların günü kurtarmaktan başka bir görevi olmayacaktır. Ancak, yolsuzluk ve saydamlık

⁴⁰ Pope, A.g.m., s.98.

⁴¹ Jain, A.g.e., s 218.

⁴² Robert Williams. Political Corruption in Africa, (Gower Publishing Company: 1987) s. 125.

⁴³ Dele Olowu. “Bureaucratic Delay and the Prospects for Regeneration in Nigeria.” *Corruption and Reform* 2 (3); 215-33.

⁴⁴ Kpundeh, Sahr. “Prospects in Contemporary Sierra Leone.” *Corruption and Reform*, 1993 7(3); 207-27.

literatürü, politikacıların güven vermemesi veya kararlı olmamaları halinde, reformları kimlerin yürüteceğini belirtmemektedir. Bu da cevaplanması zor bir sorudur. Doğal olarak, nitelikli bir yönetim tabakasının eksikliği, toplumun sosyal tabakaları arasındaki uçurumu açacak ve Arjantin örneğinde olduğu gibi sosyal patlamalara neden olacaktır.

Öte yandan, tamamiyle STK'lara güvenilemez, çünkü yönetim alanında yeterli uzmanlıkları olmayabilir. Bu nedenle, eğer güçlü bir siyasi irade olmazsa, 'en kötü durum' senaryosu olarak şunlar meydana gelebilir: Tıpkı Hobbes ve Schmitt'in tanımladığı gibi, toplumun ulusal bütünlüğü tehdit altında kalabilir. Hobbes, ulusal egemenliğe karşı tehdidin, asillerden ve politik elitten kaynaklanacağını öngörürken, Schmitt, bu konuda bir adım daha öne çıkarak, tehdidin iç ve dış güçlerden kaynaklanacağını belirtmiştir. Sonuç olarak, yolsuzlukla yeterince mücadele edilmemesi, refahın adaletsiz dağılımına ve haliyle, sosyal tabakalar arasında dengesizliklere, politik sahada da zaafiyetlere meydan vermektedir. Dolayısıyla, mali açıklarını ve gelir dağılımı dengesizliğini kapatmak için gittikçe daha dışa bağımlı olan devlet, 'dış güçlere hükmetme' ile 'tabii olma' arasındaki ince çizgiyi çizemez duruma gelir.⁴⁵

SONUÇ

Yolsuzluk, doğal ortamda arzuları, istekleriyle hareket eden ve aç gözlü insan oğlunun yapısında bulunan olumsuz bir eğilimdir. Sosyal normlar ve kurallarla kontrol edilebilir. Gelişmekte olan, az gelişmiş ve demokratik olmayan toplumlarda daha fazla görülürken, en demokratik ve kalkınmış ülkelerde dahi, çok düşük oranlarda da olsa, yolsuzluk olgusuna rastlanmaktadır. Çünkü, yolsuzluk ve 'bal tutan parmağını yalar' deyişiyle ifade edilebilecek insanoğlunun çıkarıcılığı ve bencilliği, tamamen yok edilemez, ancak törpülenebilir.

Eski zamanlardan beri, topluluklar, derebeylikler, toplumlar ve uluslar yolsuzlukla karşılaşmışlar ve bu olgu, insanoğlunun gelişimine paralel olarak şekil ve içerik değiştirmiştir; eski zamanlarda, yolsuzluk tüm toplumun genel ahlakını değerlendirme ölçüsüyken günümüzde, bireyin ahlakı ve davranışlarıyla ilintilendirilmektedir. Günümüzde görülen yolsuzluk olgusunun karakteristiklerine bakmak gerekirse, şu sonuçlara varılabilir: Öncelikle, bu tür eylemler medya ve diğer bilgi akış ağlarıyla daha bilinir hale gelmiştir. İkinci olarak, halkı için emellerine ulaşmak uğruna herşeyi mubah sayan ve yaptıklarını topluma mal eden derebeyleri ve kralların yerine (Machiavelli) laik ve demokratik

⁴⁵ Philip, A.g.m., ss. 40-41.

ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla, yolsuzluk olgusu bireye indirgenmiştir. Günümüzde, uluslararası örgütler, STK'lar ve akademisyenler, yönetimlere, hükümetlere ve refahın adil dağılımına katkıda bulunmak ve bu bağlamda, yolsuzluğun nedenlerini belirlemek ve yolsuzlukla mücadele stratejileri oluşturmak için, diğer ülkelerin tecrübelerini incelemektedirler.

Önleyici olma, yaptırım gücü oluşturma, kamu farkındalığı yaratma ve kurum oluşturma gibi reformlar, politikacıların isteksiz veya sadece görünüşte istekli olmaları halinde asla etkin olamaz. Bu durumda, ne olabilir ve toplum bundan nasıl etkilenebilir? Adaletsiz bir refah dağılımı tablosu ortaya çıkacağı için, sosyo-politik bir kaos vücut bulacaktır. Ancak, yolsuzluk olgusu insan doğasından kaynaklandığına ve kusursuz bir toplum bulunmadığına göre, tamamen ortadan kaldırılamaz. Sonuç olarak, politikacıların, STK'ların, bürokratların ve devlet memurlarının, kendi toplumlarının yerel özelliklerine göre, yolsuzlukla mücadelede en uygun ince ayarı yapması gerekir.

KAYNAKÇA

- Heywood, Paul. Political Corruption. (Blackwell Publishers: Malden, 1997).
- Jain, Arvind K.. Economics of Corruption. (Kluwer Academic Publishers: 1998).
- Johnston, Michael and Jerome B. McKinney. Fraud Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Cures. (National Plan Service: 1986).
- Keefer, Philip and Stephen Knack. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 1995 Vol 7 No 3: 207-27.
- Kimberly, Ann Elliott. Corruption and the Global Econom. (Institute for Int. Economics: 1997).
- Kpundeh, Sahr, "Prospects in Contemporary Sierra Leone", *Corruption and Reform*, 1993, 7(3): 237-47.
- Nas, Tevfik, Albert C. Price and Charles T. Weeber. "A Policy-Oriented Theory of Corruption." *American Political Science Review* No. 80 (March 1986).
- Olowu, Dele. "Bureaucratic Delay and the Prospects for Regeneration in Nigeria"; *Corruption and Reform* 1987 2 (3) pp. 215-33
- Reineckie, Wolfgang. Global Public Policy: Governing without Government. (Brookings Institution Press: Washington D.C., 1998).
- Rose-Ackerman, Susan. Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform. (Cambridge University Press: NY, 1999).
- Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh. Curbing Corruption. (Economic Development Institute of the World Bank: Washington D.C., 1999).
- Stapenhurst, Rick. The Media's Role in Curbing Corruption. (World Bank Institute: Washington D.C., 2000).
- Williams, Robert. Political Corruption in Africa, (Gower Publishing Company: 1987)
- <http://www.spectrezine.org/europe/Auditors.htm>