

# Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri\*

Emre Kongar

Tüm kamu alanını, yani tüm vatandaşları ilgilendirdiği için, "Kamuda rüşvet" olayı "Türkiye'deki rüşvet sorunu" anlamına gelir.

Rüşvet ve yolsuzlukların toplumsal yaygınlığı hiç kuşkusuz, dünyada da birçok örnekte görüldüğü gibi, siyasal ve bürokratik yozlaşma sonunda ortaya çıkar.

Bu olayın toplumsal nedenlerini çok kaba hatlarıyla "Tarihten gelen nedenler", "Kültürel yapıdan gelen nedenler" "Siyasal yapıdan gelen nedenler" "Ekonomik yapıdan gelen nedenler", "Hukuksal yapıdan gelen nedenler" "Bürokratik yapıdan gelen nedenler" "Toplumsal yapıdan gelen nedenler", olarak yedi grup altında irdelemek olanaklıdır.

Bu kısa bildiride, yukarda belirttiğim yedi grup neden üzerinde durduktan sonra, yine çok kısa olarak "çözüm yolları" hakkında da bazı önerilerde bulunacağım.

## I. Kamuda Rüşvetin Toplumsal Nedenleri.

### 1. Tarihten Gelen Nedenler.

Türkiye Cumhuriyeti'nin, tarihsel mirasını devir aldığı Osmanlı İmparatorluğunda, "Mültezimlik" gibi akçeli devlet görevlerinin, özel kişilere "ihale edilmesi" tarihsel olarak kamudaki rüşvetin temel nedenleri arasındadır.

Özellikle "kamu denetimi" olmayan ve tüm "mülk" olarak Padişahın özel malı sa-

yılan Osmanlı İmparatorluğunda, her türlü devlet işi, "özel servetin arttırılması"nın meşru bir aracı" olarak görülmüştür.

### 2. Kültürel Yapıdan Gelen Nedenler.

Kültürel yapımız, rüşveti iki biçimde desteklemektedir.

*Birinci* olarak, yukarda açıklanan tarihsel oluşum sonunda, ne yazık ki kültürümüzde, "bal tutan parmağını yalar", "devletin malı deniz, onu yemeyen domuz" gibi "özdeyişler" yer almıştır.

İşin daha da acıklısı, bu "özdeyişlere" daha bir kaç yıl önce, "benim memurum işini bilir" biçiminde çok daha "çağdaş" ve hatta güncel sözlerin de Türkiye Cumhuriyeti'nin en üst makamlarına gelmiş kişiler tarafından katılmış olmasıdır.

Böylece, "toplumsal değerlerimiz" adeta rüşveti özendirir bir hale gelmiştir.

*İkinci* olarak, kültürel yapının bir eksikliğinin bir başka toplumsal yansımasının, rüşvet olayının engellenmesinde işlevsel olamadığını görüyoruz.

Bu yansıma, "kamu yararı" kavramının bir "vatandaşlık bilinci" biçiminde gelişmemiş olmasıdır.

Osmanlı döneminde "kul" anlayışı ile, "kamu yararı" kavramını "büyüklerine" bırakmış olan insanlar, Cumhuriyet döneminde de, "kulluktan vatandaşlığa" terfi ederken, sadece "bireysel çıkarlarının" bilincine varabilmişler, ama bireysel çıkarların da bir anlam ifade edebilmesi için

\* "Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri/Uluslararası Sempozyum." "Anti-Corruption Strategies/An International Symposium" konulu: "HFSA-Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi", "United States Information Service", "The British Council", "Goethe-Institut Istanbul", "Istituto Italiana di Cultura Istanbul" tarafından 29.9.-3.10.1997 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirilen ve 6 ülkeden 35 bilim insanı ve felsefecinin katıldığı sempozyumda sunulan bildirinin tam metnidir.

gerekli alt yapının kaynağı olan "kamu yararı" kavramını ne yazık ki geliştirememişlerdir.

Bu çerçevede, biraz aşağıda yine üzerinde durulacak olan "demokrasi kültürü" de yeterince gelişmemiş, "demokrasi", "kamu yararının sağlanmasının aracı" değil, adeta "bireysel yağmacılığın aracı" olarak algılanmaya başlamıştır.

Böylece, "tarih ve tabiat varlıkları" gibi "kamu mülkiyetinde" bulunan yerlerin yağmalanarak, özel mülkiyete geçirilmesi sırasında, kimse kendi yararını da kapsayan kamu yararının yanını tutmamaktadır.

Kentin en işlek yerine, yoğunluğu müthiş arttıran ve trafik dahil tüm yaşam etkinliklerini felç eden bir gökdelen dikilmesinde, kimse, "toplum yararı"nı düşünmemektedir.

Yeşil alanların yağmalanmasında, kimse, kendisi de dahil, kent halkının gereksiniminin savunuculuğunu yüklenmemektedir.

Sonuç olarak, sürekli yağmalanan ve bir süre sonra yaşanmaz hale gelen, içinde yağmacıların da yaşaması olanaksızlaşan kentler üretmekteyiz.

Aynı biçimde "vergi mükellefi" ve "vatandaşlık" bilicimiz gelişmediği için, bizim vergilerimizden gelen fonların, ya da bizim mevduatımızdan kaynaklanan paraların ötekine berikine, kişisel çıkar uğruna kredi ya da teşvik olarak verilmesinin peşinde koşmamaktayız.

### 3. Siyasal Yapıdan Gelen Nedenler

Siyasal yapıdan gelen nedenleri dört grupta toplamak olanaklıdır.

Siyasal yapıdan gelen nedenlerin *birinci* grubu "demokrasi kültürümüzün" eksikliğinden kaynaklanmaktadır.

Türkiye'de "demokrasi kültürü" yeterince gelişmemiştir.

İnsanlarımız ne "vatandaş" ne de "seçmen" kimliklerinin gereklerini yerine getirmektedir.

Bireyler, "demokrasinin" kendi yararlarını da kapsayan "kamu yararının" ve kendi çıkarlarını da kapsayan "kamu çıkarının" korunmasına yaradığını görememektedir.

Tam tersine, mevcut siyasal sistem, özellikle de parti yapıları aracılığı ile "demokrasinin", bireysel çıkar, adam kayırma, kendi yandaşına çıkar sağlama gibi yolsuzlukların aracı gibi işlediği hakkında yaygın bir kanı oluşturmıştır.

Siyasal yapıdan gelen nedenlerin *ikinci* grubu, başta siyasal liderler olmak kaydıyla doğrudan siyasetçilerimizin çıkarıcılığından ve kalitesizliğinden kaynaklanmaktadır.

Ne yazık ki, Türkiye'de özellikle, siyasal partilerin sık sık kapatılmasının da etkisiyle, siyasetçiler, yeterince eğitilmeden ve süzülmeden Parlamente'ye girmektedir.

Siyasal partilerin yapısı ise gerek milletvekillerinin, gerekse belediye başkanlarının kişisel çıkarlara alet edilmesine yatkın bir yaklaşımı yansıtmaktadır.

Siyaset, Türkiye'de, "kamuya hizmet etmenin" değil, "bireysel olarak yükselmenin ve zengin olmanın bir aracı" olarak görülmeye başlamıştır.

Özellikle kalitesiz ve nitelsiz siyasal liderlerin iktidarlarını sürdürebilmeleri için, çevrelerine bireysel çıkarları ön plana alan kişileri toplamaları, bu yozlaşmayı daha da arttırmakta ve bir kısır döngüye çevirmektedir. Kalitesiz liderler, çıkarıcı çevreyi üretmekte, bu çevre de ancak kendi sayesinde başta kalan kalitesiz liderleri desteklemektedir.

Böylece, lider ve çevresi arasında bir "çıkarcı bağı", bir "kara ilişki" ortaya çıkmakta ve bu ilişki, parti farkı gözetmeksizin, tüm politikaya ve bu yolla tüm ülkeye egemen olmaktadır.

Ayrıca, politikacıların bu özelliği, önce bürokrasiye, sonra da tüm kamuoyuna, "ör-

nek" olarak da kötü bir etki yapmakta, adeta eğitim yoluyla, sürekli bir ahlak yozlaşması, bir rüşvet ve yolsuzluk yaygınlaşması tüm ülkeyi pençesine almaktadır.

Siyasal yapıdan gelen nedenlerin *üçüncü* grubu, bütün politikacıların şu ya da bu nedenle, bu rüşvet ve yolsuzluk mekanizmasına bulaşmasından dolayı, rüşvetin ve yolsuzlukların hesabının siyasal olarak sorulamamasından doğmaktadır.

*Dördüncü* olarak, rüşvet yolsuzlukların önlenmesinde alınacak tedbirlerin yasalara ilişkin olmasından dolayı, bu yasaları çıkartmayan ve daha da kötüsü bizzat rüşvet ve yolsuzluklara bulaşarak topluma örnek olan politikacılar, bu toplumsal yaranın hem ortaya çıkmasında hem de tedavi edilmemesinde birinci derecede sorumludurlar.

Aslında bu durum son derece vahim bir soruna işaret etmektedir. Rüşvet ve yolsuzluğun önlenmesi, yasal düzenlemelere bağlıdır. Oysa yasal düzenlemeleri yapacak olan politikacılar bizzat rüşvetin ve yolsuzlukların üreticisi durumunda olduklarından, durumu düzeltecek yasal önlemlerin alınması olanaksızlaşmaktadır.

### 4. Ekonomik Yapıdan Gelen Nedenler

Ekonomik yapıdan gelen nedenleri, çok genel olarak üç büyük grup içinde ele almak olanaklıdır.

*Birinci* olarak, genel ekonomik politikanın nitelikleri, rüşveti bir ölçüde düzenleyici etkiler yapmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti, batı modeli kalkınmayı kendisine hedef almıştır. Fakat, batı dünyasındaki kalkınmanın motoru olan sermaye birikimi, Cumhuriyetin ilk yıllarında yetersiz olduğundan, bu eksiklik, Devletin müdahalesiyle ve devletin eliyle telafi edilmek istenmiştir.

Bu çerçevede, Devlet, bir yandan doğrudan yatırım yaparken, öte yandan özellikle yabancı tüccara karşı, yerli iş adamlarını desteklemiştir.

Bu uygulama, bir yandan doğrudan ekonomik faaliyette bulunan Devletin memurlarında bu faaliyetlerin "ürünlerinden yararlanmak", ve öte yandan da, Devletin desteği ile zenginleştirilen bireylerin servetlerinden "pay almak" konularında önce arzuların, sonra da adeta "hak" haline gelen, "komisyon" adı altındaki rüşvet olaylarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Bu çerçeve içinde, Türkiye'deki tüm devlet bankaları bugün rüşvetin ve yolsuzlukların baş nedenlerinden biri haline gelmiştir. Bu bankaların elindeki olanakların işadamları bürokratlar ve politikacılar tarafından yağmalanarak paylaşılması sırasında ortaya çıkan sorunlar, sokak ortalarında mafya elemanlarının birbirlerini ve yüksek dereceli bürokratları yaralamaları ve öldürmeleriyle kamuoyu tarafından öğrenilmektedir.

İşin daha da kötüsü, doğrudan Hükümet, yani Kabine ve bazı yatırımcı bankalıklar, verdikleri teşvikler, gösterdikleri kolaylıklar yoluyla da bu "sermaye birikimine" yardımcı olurken, pay almaya başlamışlardır.

Özelleştirme uygulamaları ise, işte bu yollarla üretilmiş bulunan kamu mallarının satışı sırasında, ek bir yolsuzluk ve rüşvet alanı olarak ortaya çıkmış görünmektedir.

Ekonomik yapıdan gelen nedenlerin *ikinci* grubu, "kayıt dışı ekonominin" yaygınlaşmasından kaynaklanmaktadır.

Özellikle 1980 sonrasında devletin de göz yumması ve hatta teşviki ile bir yandan "kayıt dışı" adıyla anılan, "faturasız işlemlere" dayalı ekonomi yurt dışı işlemler bağlamında büyük bir yaygınlık kazanırken, öte yandan kara para aklanması da bu alandaki önemli bir etkinlik halini almıştır. Kayıt dışı ekonominin ve kara paranın sistem içine sokulmasında ve aklanmasında başvuru olan işlemler, rüşvet me-

kanizması yoluyla yapıldığından, "kayıt dışı ekonominin" genişlemesi kamudaki rüşvetin yaygınlık kazanmasında da olağanüstü bir etki yapmaktadır.

Ekonomik nedenlerin üçüncü grubu gelir farklılaşmasından doğmaktadır.

Pek çok tarihsel ve yapısal nedenin yanında, artık yapısal ve sürekli bir ekonomik özellik haline almış olan enflasyon, kara paranın ve kayıt dışı işlemlerin yaygınlaşması, ülkedeki gelir farklılaşmasını uçurum haline getirmiş, bu ise politikacıların ve bürokratların bu yağma sırasında ortaya çıkan "uçurum farklılıklarını" telafi ederek, ceplerini doldurma, kendilerini ve ailelelerini güvenceye alma arzularını arttırmıştır.

Bir başka deyişle, normal ve namuslu yollardan "memurluk" yaparak yaşamak gittikçe zorlaşırken, eğitim, sağlık gibi hizmetlerin de serbest piyasa mekanizmasının belirlediği fiyatlara bırakılmakta oluşu, insanların en temel gereksinimleri bakımından yetersiz koşullarla karşı karşıya kalmalarına yol açmakta, bu da rüşvet ve yolsuzluk uygulamalarını teşvik etmektedir.

#### 5. Hukusal Yapıdan Gelen Nedenler.

Hukusal yapı dört açıdan Türkiye'de rüşvetin yaygınlaşmasına yol açmaktadır:

*Birinci* olarak bu yapı eskimiştir. Yasalar, yönetmelikler yani hukuksal kurallar, vatandaşın işlerini yürütmesinde yeterli değildir.

Ayrıca tüm sistem, Devletin vatandaşla "güvensizliği" üzerine kurulduğu için, engelleyici ve yasadışı bir nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla, "normal işlerin" yürütülmesinde bile hukuksal sistemden gelen zorluklar, rüşvetin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.

*İkinci* olarak bu yapı, bizzat Yargıtay Başkanının da belirttiği gibi, siyasal yapıdan bağımsız değildir.

Bu nedenle, bir yandan siyasal etkilere

açık olarak, rüşvet ve öteki yolsuzluklardan etkilenmekte, öte yandan, siyasal yapı üzerindeki denetim gücünü kullanmamaktadır.

*Üçüncü* olarak hukuksal yapımız, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede, etkin ve verimli bir düzene sahip değildir. Bir başka deyişle, hukuk düzenimiz, çağdaş yolsuzluklarla başedecek bir felsefeyle oluşturulmamıştır.

*Dördüncü* olarak, bu felsefe eksikliğinden de kaynaklanan bir biçimde, hukuksal yapımız, "organize suç" kavramı çerçevesinde etkin önlemlere sahip değildir. Rüşvetin çok önemli bir bölümünün "kara para" ve "organize suç" çerçevesinde ortaya çıktığı düşünülürse bu eksikliğin ne denli önem taşıdığı anlaşılır.

#### 6. Bürokratik Yapıdan Gelen Nedenler.

Bürokratik yapı da dört ayrı biçimde rüşvetin ve yolsuzlukların yaygınlaşmasına neden olmaktadır.

*Birinci* olarak bu yapı, kamu denetiminin yani vatandaş girişiminin eksikliğinden dolayı doğrudan doğruya "memurların insafına" terkedilmiş durumdadır. Yani mevzuat ne olursa olsun, vatandaşın işinin görülmesi memurun davranışına ve merhametine terkedilmiştir.

*İkinci* olarak, hukuksal yapı bölümünde belirtildiği gibi tüm sistem devletin vatandaşla güvensizliği üzerine kurulu olduğundan, yasakçıdır. İşlerin "normal olarak" yürütülebilmesi için bile, yardıma ve desteğe gereksinim vardır.

*Üçüncü* olarak, memurların yaşam standartları çok düşüktür. Ayrıca reel ücretleri zaman içinde, artma değil düşme eğilimi gösterir. Çünkü Türkiye'nin seçtiği enflasyonist kalkınma modeli uygulaması, kalkınmanın yükünü sabit gelirli vatandaşın üzerine yığmaktadır.

Memurların sendika kuramamaları, hem ücret açısından, hem de meslek de-

ğerlerinin uygulanabilmesi ve belki rüşvetin bir ölçüde denetlenebilmesi açısından önemli bir eksiklik gibi görünmektedir.

*Dördüncü* olarak hem kültürel hem de siyasal yapı, memurları rüşvet almaya ve yolsuzluk yapmaya teşvik etmekte bu durum, bürokrasinin tümünü, rüşveti besler hale getirmektedir.

#### 7. Toplumsal Yapıdan Gelen Nedenler.

Türkiye'de esas olarak yozlaşma, iç göç olgusunun ivme kazandığı, hukuk devleti kurallarının, yanlış bir popülizme kurban edildiği 1950'li yıllardan başlayan bir gecekondulaşma olayı ile çok yakından bağlantılıdır.

Sanayileşmeye dayalı olmak yerine, tarımdaki makinalaşmanın ortaya çıkardığı bir iç göç olgusu, 1950'li yıllardan beri, Türkiye'yi etkilemektedir.

Siyasal iktidarların bu iç göç karşısında, arsa üretmek yerine, kaba kuvvetle yapılan gaspın meşrulaştırılmasına yönelik "gecekondu affı" politikaları, Türkiye'deki hukuk devletini sarsan en önemli olaylardan biridir.

Çünkü kırsal alanlardan gelerek, mafya ve benzeri örgütler aracılığı ile hazine, belediyelerin ve kimi zaman da özel şahısların mülkiyetinde bulunan arsaları gasp eden ve böylece zenginleşen aileler, bir süre sonra, bu yöntemi yaşamın tüm alanlarında kullanmaya başlamış ve sonuç da almışlardır.

Bu yolla başarıya ulaşan aileler, bir süre sonra önce yerel örgütlere, sonra da ulusal parti politikalarına egemen olmuş ve hem yerel meclisler hem de ulusal delegelik aracılığı ile, tüm sistemi egemenlikleri denetlemeye başlamışlardır.

Bu oluşum, hukuk devletinin temellerini önemli ölçüde sarsmış, politikacılar, kurallara göre değil, kendilerine destek veren bu "delegelerin" özel çıkarlarına göre davranmaya başlamışlardır.

İşte bu oluşum, hukuk devletinden

önemli sapmaları getirmiş, bu sapmalar, demokrasinin yozlaşmasına yol açmış, sonunda, hukuk kuralları ve kamu yararı yerine, rüşvet ve yozlaşma tüm topluma egemen olmuştur.

"Herkesin" rüşvet aldığı bir yapı içinde, birey ile sistem arasında bir kısır döngü oluşmakta, bireyler sistemi, sistem de bireyleri besler hale gelmektedir.

**Sonuç olarak, bugün Türkiye, başta politikacılar olmak üzere, herkesin rüşvet aldığı, rüşvetin günlük yaşamda "normal" bir uygulama olduğu, insanların politika-ya "köşeyi dönmek" için girdiği ve rüşvet alarak "köşeyi döndüğü" ve rüşvet alanların, aldıkları rüşvetlerin yanlarına kâr kaldığı bir ülke haline almıştır.**

Kamudaki rüşvetin nedenleri üzerinde çok genel olarak durduktan sonra, şimdi yine çok kısaca, bu nedenlerin nasıl ortadan kaldırılabileceğine, yani rüşvetle mücadele- nin nasıl yapılabileceğine bakabiliriz.

## II. Kamuda Rüşvet Nasıl Önlenebilir?

Rüşvetin önlenmesi için üç genel ilkenin bilincine çok iyi varmamız gerekmektedir.

*Rüşveti önlemenin, birinci yolu demokrasi bilincinin, kamu yararı anlayışının, vatandaşlık kavramının ve dolayısıyla, kamu denetiminin, geliştirilmesidir.*

Bunun için de hiç kuşkusuz, herşeyden önce, Milli Eğitim Bakanlığının denetiminde olan okullardan işe başlamak gerekmektedir.

Aile ve kitle iletişim araçları, etkinlik ve yaygınlık açısından okuldan sonra gelir.

*Rüşveti önlemenin ikinci yolu şeffaf devletin geliştirilmesidir.*

İdarenin tüm işlem ve eylemleri yalnız yargı denetimine açık olmakla kalmamalı, tüm vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin her an bilgisine ve eleştirisine açık tutulmalıdır.

*Rüşveti önlemenin üçüncü yolu, ya-*

sakları azaltmak, olanaklı ise kaldırmak, devletin ekonomik faaliyetlerini ve doğrudan kaynak aktarma işlerini azaltmak ya da yoketmektir.

Bu çerçevede, başta Ziraat Bankası olmak kaydıyla, devlet bankalarının tümü, zaman yitirilmeden özelleştirilmelidir.

Böylelikle, hem ekonominin kendi mantığına göre işlemesine olanak tanınmış olacak, hem de devlet eliyle, bireylerin zengin edilmesine, rüşvet ve yolsuzluk olaylarına son verilmiş olacaktır.

Bu üç genel ilkenin, yani demokrasi- nin geliştirilmesiyle, devletin şeffaflaştırılması ve küçültülmesi ilkelerinin uygulanması sırasında, hukuk düzeni ve bürokrasi, etkinlik ve dürüstlük açısından yeniden gözden geçirilmelidir.

1950'li yıllarda başlayan bir "gecekondulaşma" olayının getirdiği gasp ve yağma kültürünün siyasal partilere ve devlete egemenliğine son verilmelidir.

Siyasal partiler yasası, delege egemenliğini önleyecek biçimde yeniden ele alınmalıdır.

Bu çerçevede, bir yandan iç göç çerçevesinde arsa üretimi ve kent hukuku dışı alanların denetimine önem verilmeli öte yandan hukuk devletinin güçlendirilmesi için özel projeler hazırlanmalıdır.

Hem yargı, hem de bürokrasi, olanaklı olduğu ölçüde, siyasetten bağımsızlaştırılmalıdır.

Yargı, rüşvet ve yolsuzlukların insan-

ların yanına kâr kalmayacağına ilişkin örnekleri mutlaka üretmelidir.

Ayrıca birinci ilkeye uygun olarak, rüşvetin ve yolsuzluğun bedeli mutlaka ama mutlaka siyaseten de ödettirilmeli, topluma örnekler gösterilmelidir.

Bu genel ilkelere ek olarak şu hızlı önlemler alınabilir:

Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, daha yaygın ve etkin bir yapıya kavuşturulmalı ve bu alanda da kullanılmalıdır.

Başbakanlık Denetleme Kurulu daha yaygın ve etkin olarak kullanılmalıdır.

Devlet Bankaları derhal özelleştirilmelidir.

İhaleler, Dünya Bankası'nın ihale sisteminde göre yapılmalıdır.

İhaleler ve müteahhitlerin istihkak ödemeleri, kamuya açık ilanlarla duyurulmalıdır.

Vatandaşın resmi işlemleri sırasında, tüm istekleri için, sadece ve sadece beyanı ile yetinilmeli, kendisinden hiçbir ek evrak istenmemeli, ilerde yalan beyanı sabit olursa, aldığı hak iptal edilerek ve ek müeyyideler uygulanarak cezalandırılmalıdır.

Resmi muameleler sırasında, vatandaştan her ne ad altında olursa olsun, makbuz karşılığı bağış alınması da yasaklanmalıdır.

Sanıyorum, bu önlemler alınır, rüşvetin "kökü kazınmaz" ama, bir toplumsal "norm" olmaktan da çıkar.