

Rüşvet ve Bürokrasi: İlişkilerin Niteliği ve İlgili Etmenler^(*)

A. Ümit Berkman^(**)

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi sürecinde, kamu yetkilerinin çıkar karşılığı yasadışı kullanımı yadsınamayacak bir olasılıktır. Bu yazıda, bu olasılığı etkileyen etmenler rüşvet türü yolsuzluk örnek alınarak saptanmaya ve incelenmeye çalışılacaktır.

Rüşvet iki taraf arasında bir değiş-tokuş içermektedir.¹ Bir taraf yasal düzenlemelerde öngörülme-yen bir etki aracı kullanarak diğer tarafın yani kamu görevlisinin konumundan kaynaklanan yetkisini isteği doğrultusunda saptırmaya çalışmaktadır. Bu etki ya da güç ile kamusal yetki bir bakıma takas edilmektedir. Bu etki aracı genellikle para, mal gibi maddesel niteliktedir. Ekonomik nitelikteki bu güç ile kamu görevlisinin kararı etkilenmek istenmektedir. Bu kazanç karşılığı ka-

mu görevlisi çıkarı sağlayanın istemi doğrultusunda işlem yapmaktadır.

Bir kamu işleminin rüşvet yolu ile etkilenmek istenmesi için işlemin "müşteri" bakımından bir değeri, çoğu kez ekonomik değeri, olması gerekir. Örneğin, kişiler ya da kuruluşlar belli faaliyetlerde bulunabilmek için bürokrasiden belli belgeler, izinler almak durumunda ise, bu konuda yetkili kamu yöneticilerinin kararları ekonomik bir değer kazanır.² Kamu kuruluşları mal ya da hizmet satın alacakları zaman ihaleye ilişkin karar aynı biçimde ekonomik değer ya da fırsat içerir.³ Bunun gibi, kamu kuruluşlarının sağladığı eğitim, sağlık, haberleşme gibi hizmetlere olan istemler sunumu aşarsa, bu dengesizlik söz konusu hizmetlerin dağıtımında yetkili olan kamu görevlilerinin kararlarının ekonomik bir değer kazanmasına yol açar.⁴

(*) "Yolsuzluk ile Savaşım Stratejileri / Uluslararası Sempozyum" (Anti - Corruption Strategies / An International Symposium) konulu, HFSA, "United States Information Service", "The British Council", "Goethe - Institut, İstanbul", "Istituto Italiano di Cultura İstanbul" tarafından 29.9.-3.10.1997 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştirilen ve 6 ülkeden 35 bilimcinin ve felsefecinin katıldığı sempozyumda sunulmuştur.

Bu yazı, yazarın Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet başlıklı eserinde yer alan bazı kısımlardan yararlanılarak hazırlanmıştır. (Ankara: TODAİE, 1983).

(**) Prof. Dr., Bilkent Üniversitesi İşletme Fakültesi Öğretim Üyesi

1. Örneğin, bkz., S. Husein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption* (Singapore: Donald Moore Press, 1986), s. 13.

2 J.R. Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis", *Politikal Quarterly Cilt 49*, sayı 1 (Ocak-Mart 1978), s. 28.

3 Susan Rose-Ackerman, "The Economics of Corruption", *Journal Of public Economics Cilt 4* (1975), s. 187-188.

4 Robert O. Tilman, "Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States", *Public Administration Review Cilt 28*, sayı 5 (Eylül-Ekim 1968).

Kamu işlemlerine ilişkin bu tür kararların tümünü programlamak yani soyut ve genel kurallarla her somut durumu düzenlemek olanaksız olduğundan, bürokrasinin çeşitli basamaklarına yetki devri ve takdir yetkisi tanımak kaçınılmazdır.⁵

Nitekim, bürokraside çalışanlara hiyerarşik konumlarına bağlı olarak belli yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler, yukarıda belirtildiği gibi, zaman zaman ekonomik değer kazanabilmektedir. Bu yetkinin maddesel çıkar gözetilerek, çıkarı sağlayanın isteği doğrultusunda kullanılması rüşvet olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle, yetkinin yasal düzenlemelere aykırı biçimde kişisel çıkar için kullanılma olasılığı vardır.⁶

Bu olasılığı etkileyen (azaltan-çoğaltan) etmenler nelerdir? Bu etmenler kişilere, rüşvete konu olan işleme, örgüte ve çevreye ilişkin etmenler olarak dört kümede incelenecektir. Bu incelemenin temel amacı, rüşvet olayındaki ana etmenleri saptamak, bunlar çerçevesinde rüşvete ilişkin bazı önermeler geliştirmek ve böylece rüşvet ve olasılığı konusunda kurumsal bir model oluşturma çabalarına bir katkıda bulunabilmektir.

Söz konusu etmenler ilk elde çözümlenmeyi basitleştirmek amacı ile tek tek ele alınmakla birlikte, bunların birbirleri ile etkileşim halinde olduk-

ları gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin, kişilere ilişkin etmenlerin oynadığı rol ya da yolsuzluk olasılığına etkileri, örgüte ve çevreye ilişkin etmenlere bağlıdır. Diğer bir deyişle, örneğin yolsuzluğa yatkın niteliklere sahip bir kişinin başkasına oranla yolsuzluğa karışma olasılığı daha yüksek olduğu söylenebilir; ancak, örgütsel ve çevresel etmenler gözönüne alındığında, örneğin yolsuzluk olaylarının kolaylıkla açığa çıkarıldığı bir ortamda, kişilerin yolsuz davranışta bulunma olasılıklarının azalacağı ileri sürülebilir. Bu açıdan, her etmen kümesine ilişkin olarak geliştirilen önermeler, o kümenin çerçevesi içinde değerlendirilmelidir.

II. RÜŞVET ALAN VE VEREN İLİŞKİN ETMENLER

Rüşvet olayında ana oyuncular, rüşvet veren ve alan kişilerdir. Rüşvet verme ve alma "kararları" kişiler tarafından verilmektedir. Kişiler böyle bir karara varırken, yani yolsuz davranmaya yönelirken, hem kendilerine özgü niteliklerinden (değerleri, mali olanakları, beklentileri gibi), hem de kendileri dışındaki nesnel koşulların niteliklerinden (yolsuz işlemin içerdiği risk, örgütün denetim yapısı gibi) etkilenmektedir. Diğer bir deyişle, örneğin mali durumundan hoşnut olmayan ve beklentileri yüksek olan bir ka-

mu görevlisi yolsuz davranışına yönelmeye yatkın olabilir. Ancak nihai kararını kendi dışındaki diğer etmenleri de değerlendirerek verecektir.⁷ Örneğin sıkı bir denetim yapısına sahip bir örgütte çalışıyorsa, kişi yolsuz işlemin içerdiği riski (yani yakalanma olasılığını) yüksek bulabilir ve bu da yolsuz davranışta bulunma olasılığını azaltır. Başka bir deyişle, yolsuzluk sadece kişiye ilişkin etmenlerle açıklanamaz. Ancak, kişilerin kendileri dışındaki bu koşulları değerlendirişleri ya da algılayışları da, kendilerine özgü niteliklerine bağlı olarak değişebilir. Bir kişi örneğin yolsuz işlemin içerdiği riski ya da kazancı diğer bir kişiden farklı, yani daha az ya da daha çok görebilir. Bu nokta ileride tekrar ele alınacaktır. Şimdi kişiye ilişkin etmenler, rüşveti alan ve veren açısından incelenmeye çalışacaktır.

1. Rüşvet Alana İlişkin Etmenler

Kamu görevlisinin yetkisini kişisel çıkarı için kullanma ya da kullanmama kararının, söz konusu yolsuz işlemin içerdiği maliyet ve yararların karşılaştırılmasına dayanacağı söylenebilir.⁸

Rüşvet almak memur için aşağıdaki maliyetleri içermektedir.

- a) Hapis ve para cezası
- b) Yargılanma süresince ilişkin mahkeme ve avukat masrafları

c) Memuriyet haklarının ve ayrıcalıklarının, maaş ve emeklilik gibi, sürekli ya da süreksiz kaybı,

d) Statü ve saygınlık kaybı

e) Başka bir işte istihdam edilme olanaklarının azalması ya da yitirilmesi

f) Rüşvet almanın, kişinin değerlerine aykırı düşmesini ya da yakalanma endişesinin yaratacağı ruhsal huzursuzluk.

Rüşvet almanın kamu görevlisi için yararları ise para, mal ve benzeri gibi maddesel kazançlardır. Ancak rüşvet almanın yararları yolsuz işlemin ortaya çıkmaması halinde elde edeceği, maliyetleri de yolsuz işlemin açığa çıkması halinde ödeneceği için, kişi maliyet-yarar hesabını yaparken yakalanma olasılığını da göz önünde tutacaktır. Bu açıdan, kişilerin yolsuz davranışta bulunma olasılıkları genelde cezaların ağırlığı, yakalanma olasılığı, yargılanma sürecine ilişkin masraflar, memurun yitireceği maaş, emeklilik hakkı ve memuriyete ilişkin benzeri ayrıcalıklar ve psikolojik maliyetler ile ters orantılı, rüşvetin sağlayacağı para, mal ve benzeri gibi maddesel kazançlar ile doğru orantılı olacaktır.

Ancak kişiler bu maliyet ve yarar öğelerine farklı ağırlıklar verebilir ya da yakalanma olasılığını farklı değerlendirebilirler. Başka bir deyişle, aynı tür bir yolsuzluk işlemi için kişiler

⁵ Naomi Caiden "Shortchanging the public Administration Review Cilt 39, sayı 3 (Mayıs-Haziran 1979), s. 296; Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis", s.27-28; ve Anthony Downs, Inside bureaucracy (Boston: Little Brown and Company, 1967), s. 63.

⁶ Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis", s.27; Robert Dowse, "Conceptualizing Corruption", Government and Opposition Cilt 12, sayı 2 (1977), s. 250-251; Edward C. Banfield, "Corruption as a Feature of Government Organization", Journal of Law and Economics Cilt 18, sayı 3 (Aralık 1975), s. 591-605; Downs, Inside Bureaucracy, s. 61-62, 64.

⁷ Caiden, "Shortchanging the public", s.296 Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis", s.31.

⁸ Bu bölümde Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis" den yararlanmıştır. Ayrıca, O.E.G. Johnson, "An Essay in Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries", Kyklos Cilt 28, sayı 1 (1975) den de dolaylı olarak yararlanmıştır.

kendi niteliklerine ve çevresel koşulları algılayışlarına bağlı olarak farklı maliyet ve yarar hesabı yapabilirler. Örneğin emekliliğine az bir süre kalmış olan kamu görevlisi için rüşvet almak çok riskli gözükebilir. Mali sıkıntı içinde bulunan ya da kendini böyle hissedenden kamu görevlisi yolsuz işlemin sağlayacağı yararı bir başka kamu görevlisine oranla daha yüksek görebilir. Yeni atanmış bir görevli, kuruluş ve kuruluşun işlemleri ve girdisi-çıktısı hakkında yeterli bilgi edinmeden rüşvete yönelmeyebilir. Bunun gibi, kamu görevlisi olarak iyi bir statü ve saygınlığa sahip bulunduğu inanan bir memur, bunları yitirme olasılığını ağır bir maliyet sayabilir. Yasalar ve kurallara saygılı olunmasına içten inanmış, yasadışı davranışları toplumun ve devletin düzenini sarsıcı gören bir kamu görevlisi ise hiç maliyet-yarar hesabına girmeyebilir.

Yukarıdaki açıklamaların ışığında kamu görevlisine ilişkin etmenler

- a) Görevlinin genelde ve mesleği hakkında değerleri ve tutumu
- b) Görevlinin kamuda ve kurumundaki hizmet süresi ve konumu
- c) Görevlinin yolsuz işlemin içerdiği riski değerlendirışı
- d) Olası yararların kamu görevlisi için önemi (memurun mali durumu ve beklentileri)

olmaktadır. Bu alt etmenlerin bir birlerini etkilemeleri doğaldır. Örneğin, memurun yolsuz işlemin içerdiği riski değerlendirışı ile değerleri ya da bürokrasideki konumu arasında yuka-

rıda değinildiği gibi belli bir ilişki vardır.

Bir genelleme yapmak gerekirse, yukarıdaki etmenler çerçevesinde biçimlenen maliyet-yarar hesabı sonucunda kamu görevlisi olası maliyetlerin olası yararları aştığına kanaat getirirse yolsuz davranışta bulunmayacak, olası yararların olası maliyetleri aştığına karar verirse yolsuz davranışta bulunacaktır.⁹

2. Rüşvet Verene İlişkin Etmenler

Konuya yolsuz işlem isteminde bulunan kişi açısından bakılınca, maliyetin aşağıdaki öğelerden oluştuğu söylenebilir.

- a) Hapis ve para cezası
- b) Yargılanma sürecine ilişkin mahkeme ve avukatlık masrafları
- c) Rüşvetin tutarı
- d) Rüşvet vermenin kişinin değerlerine (ya da firmanın normlarına) aykırı düşmesinin ya da yakalanma endişesinin yaratacağı ruhsal huzursuzluk.

Rüşvet veren için yarar, yolsuz işlemin kendisine sağlayacağı çıkarlardır. Ancak rüşvet vermenin yararları yolsuz işlemin ortaya çıkmaması halinde gerçekleşeceği, maliyetlerin de (rüşvetin tutarı hariç) rüşvetin açığa çıkması halinde ödeneceği için, kişi maliyet-yarar hesabına yakalanma olasılığını da katacaktır. Rüşvet alan örneğinde olduğu gibi, rüşvet verenler de maliyet-yarar öğelerine farklı ağırlıklar verebilirler. Örneğin, bir ihale-

nin kazanılması bir firma için, başka bir firmaya oranla yaşamsal olabilir. Bu firmanın göze aldığı riski ya da ödediği rüşvet miktarını başka bir firma kabullenemeyebilir.

Rüşvet alanda olduğu gibi, rüşvet verene ilişkin etmenler (a) rüşvet verenin değerleri ve tutumu; (b) rüşvet verenin mali durumu; (c) yolsuz işlemin içerdiği riski değerlendirışı; ve (d) olası yararların rüşvet veren için önemi olmaktadır.

Bir genelleme yapmak gerekirse, yukarıdaki etmenler çerçevesinde biçimlenen maliyet-yarar sonucunda, olası yararların olası maliyetleri aştığına kanaat getirirse kişinin rüşvet verme olasılığı artacaktır.

Bu arada rüşvet veren ve alan arasındaki ilişkilerin uzmanlaşmış “aracılar” vasıtası ile de kurulabileceğini belirtmek uygun olur. Nitekim, Türk Ceza Yasası’nın 226. maddesi Rüşvet alan ile veren arasında ilişki kuran üçüncü şahıs (raîş) hakkındadır. Rüşvete konu olan işlemin niteliğine bağlı olarak aracı seçildiği söylenebilir. Konumuz açısından aracılının önemi, rüşvet alan ve verenin riskini azaltmasıdır. Buna karşılık, aracı hizmeti karşılığında rüşvetten bir pay almaktadır. Dolayısıyla, rüşvet veren ve alan açısından aracının hizmeti yarar, ücreti ise bir maliyet öğesi olmaktadır.

III. RÜŞVETE KONU OLAN İŞLEME İLİŞKİN ETMENLER

1.Genel Olarak

Rüşvet olayında iki taraf arasında bir değiş-tokuş olmaktadır. Bir çıkar ile yetki, bir bakıma, takas edilmekte-

dir. Bu takasa konu olan da yolsuz bir işlemdir. Rüşveti veren yolsuz işlemi “almakta”, rüşveti alan da yolsuz işlemi yapmaktadır. Önceki bölümde, yolsuz işlemin niteliğine ayrıca bakılmaksızın (ya da bunu sabit sayarak), kişilerin yolsuz davranışta bulunma olasılıkları hakkında bazı önermeler geliştirmeye çalışmıştı. Bu bölümde, rüşvete konu olan işleme ilişkin etmenler saptanmaya, incelenmeye ve bu çerçevede yine bazı önermeler geliştirmeye çalışacaktır.

Rüşvet karşılığında kamu görevlisinden yapması istenilen yolsuz işlemi ana hatları ile “çabuklaştırıcı işlem” ve “çarpıtıcı işlem” olarak görmek olanaklıdır. Birinde yasal düzenlemelere uygun bir kamu işlemi çabuklaştırılmakta, diğerinde yasal düzenlemelere uygun olmayan bir kamu işlemi yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, çabuklaştırıcı işlemde memura yapması gerekli bir işlemi daha süratli yapması için, gereken bir işlemi yapmaması için rüşvet verilmektedir.

Çabuklaştırıcı ve çarpıtıcı işlem farklı “riskler” içermektedir. Yasalara aykırı bir kamu işlemi, süratlendirilmiş bir kamu işlemine oranla daha “ağır” bir suç oluşturur. Bu nedenle çarpıtıcı işlem çabuklaştırıcı işleme oranla daha fazla risk taşır. (Nitekim Türk Ceza Yasası’nın 212 ve 213. maddelerinde hafif ve ağır rüşvet suçu ayırımı yapılmakta ve bunlara farklı cezalar öngörülmektedir.) Bu açıdan, çabuklaştırıcı işlemin çarpıtıcı işlemden daha sık görülmesi daha büyük bir olasılıktır. Ancak içerdiği riske bağlı olarak çarpıtıcı işlemin fiyatının

9 Shackleton, “Corruption: An Essay in Economic Analysis”, s. 32, ve Michael Beenstock, “Corruption and Development”, World Development Cilt 7, sayı 1 (1979), s. 19-21.

(yani rüşvet tutarının) çabuklaştırıcı işlemin fiyatından daha yüksek olması beklenir. Öte yandan, işlemin içerdiği risk arttıkça, yolsuz işlem olasılığı da azalacaktır.

Çarpıtıcı işlemde ise müşterilerin, yani rüşvet verenlerin, istemleri aynı niteliktedir; işlemin hızlandırılması. Burada müşteriye sağlanan çıkar, çarpıtıcı işleme oranla kısıtlıdır. Bu çıkarı elde etmek isteyenler arasında yoğun bir yarışma yoktur, çünkü yasal düzenlemelere uygun bir işlem geç de olsa yapılacaktır. Ayrıca bu çıkara ilişkin “sunu” belli bir düzeye kadar “istemi” karşılayabilecek durumdadır. Bu durumda çabuklaştırıcı rüşvetin fiyatı, çarpıtıcı işleme oranla sabitleşmeye daha yatkın görünmektedir.

Çarpıtıcı işlemde ise müşterilerin istemleri birbirinden farklıdır. İşlem müşterinin isteği doğrultusunda biçimlendirilmektedir. Bu sistemin yani bozulacak kuralın niteliğinde ve istem sahibini sonuçta elde edeceği ayrıcalığın değerine bağlı olarak rüşvetin içerdiği risk ve fiyat oynayacaktır. Örneğin, sağlık, trafik kazası, işyeri denetimi ve yapı hakediş raporlarının rüşveti verenlerin istediği biçimde düzenlenmesinde, söz konusu çıkarlar ve riskler farklı düzeylerdir. Bu koşullarda, çarpıtıcı işleme ilişkin rüşvetin fiyatının sabitleşmesi zordur.

Ayrıca, birden fazla müşterinin aynı istemde bulunması ve söz konusu işlemin yaratacağı ayrıcalıktan ancak tek bir müşterinin yararlanabilmesi durumunda örneğin ihalede, çarpıtıcı işlem için bir yarışma doğmuştur. Diğer bir deyişle, çarpıtıcı işleme olan

istem işlemin sunusundan fazladır. Bu durumda sunuyu elinde tutan kamu görevlisini “pazarlık gücü” artmakta ve rüşvetin fiyatı yükselmektedir.

Çabuklaştırıcı işlemin daha çok bürokrasinin alt ve orta düzeyinde, çarpıtıcı işlemin ise bürokrasinin daha çok üst ve orta düzeylerinde görülmesi beklenir.

Yolsuz işlemin niteliği gibi, yolsuz işlem sürecine gerçekleşebilmesi için yetkisini kötüye kullanmaları gerekenlerin sayısı arttıkça “gizliliğin” azalması nedeni ile risk artacak ve rüşvet olasılığı azalacak, ancak rüşvetin fiyatı da artacaktır. Yolsuz işlemin gerçekleşmesi için yetkisini kötüye kullanması gerekenlerin sayısı az olursa, rüşvet olasılığı artacaktır.

Yukarıdaki açıklamalar ışığında, rüşvete konu olan yolsuz işleme ilişkin alt etmenler: (a) İşlemin niteliği (çabuklaştırıcı ya da çarpıtıcı işlem), (b) İşlemin içerdiği risk, (c) İşlemin peşinde olanların sayısı ya da işlem için istem, (d) İşlemden yararlanabileceklerin sayısı ya da işlemin sunusu, ve (e) İşlemin gerçekleşebilmesi için yolsuz davranışta bulunması gereken görevli sayısı olmaktadır.

2. Bazı Karar Alanlarında Yolsuz İşleme İlişkin Etmenler

Rüşvete konu olan yolsuz işleme ilişkin bu incelemeye, kamu bürokrasinin düzenleyici, satın alıcı ve hizmet sağlayıcı bazı işlevleri örnek alınarak somutlaştırılmaya çalışılacaktır.

A. Düzenleyici İşlevler: Ekonomik ve toplumsal yaşamda kamu bü-

rokrasisinin düzenleyici ve denetleyici işlevleri, nüfus cüzdanından ölüm belgesi düzenlemeye, sürücü ehliyetinden dışalım izni vermeye kadar çeşitli, yaygın ve kapsamlıdır. Bu işlevler merkezi kuruluşlar, taşra teşkilatı kuruluşları ve yerel yönetimler gibi çeşitli düzey ve nitelikteki kamu kuruluşları vasıtası ile yürütülmektedir.

Düzenleyici işlevlerin temel özelliği bunların devletin tekelinde olmasıdır. Başka bir deyişle, bu işlevler sadece kamu bürokrasileri tarafından yerine getirilmemektedir. Örneğin, sürücü ehliyeti, vasıta, bina ya da işyeri ruhsatı, müteahhitlik karnesi ancak ilgili kamu kuruluşlarından sağlanabilir. Aynı şekilde trafik, işyeri, vergi ya da gümrük denetimleri sadece ilgili kamu kuruluşları tarafından yapılır. Bu tür gözetim ve denetim işlevleri tekelinde bulunduran kamu kuruluşları, bu işlevlere ilişkin tek karar kaynağı olmaktadır. Diğer bir deyişle, kişinin peşinde olduğu bu tür işlemi yapacak ya da kararı alacak başka kuruluşlar yoktur. Doktorun ya da avukatın hizmetinden memnun olmayan bir müşteri, başka bir doktor ya da avukat bulabilir. Fakat, ehliyet sınavında başarısız olan bir kişi yine aynı kuruluşa başvurmak ve aynı süreçten geçmek zorundadır. Kişiler ya da firmaların yatırımlarda bulunabilmek, dışalım ve dışatım yapabilmek, vergi indirimlerinden, gümrük bağışıklığından ve kredi olanaklarından yararlanabilmek için ilgili kamu kuruluşlarından belli belgeler ve onaylar almak durumundadırlar. Kamu kuruluşlarının vereceği diğer bazı kararlar da, dışalım bel-

gelerinin tahsisi, özel dershanelerin açılması-kapatılması, kent alanının planlanması ve vergi hesaplamaları gibi, bazı kişiler için büyük kazançlara ya da kayıplara neden olabilmektedir. Kısacası, birtakım kararlar kamu kuruluşlarının tekelinde olduğu gibi, bunların bir bölümü de “ekonomik değer” yaratan ya da yitiren niteliktedir. Bu durumda kararlardan etkilenenler zaman zaman yasal olmayan yöntemler kullanmak yoluna gidebilmektedir. Bu tür kararlar almaya yetkili kişiler de konumlarından bir “rant” çıkarmayı düşünebilirler.

B. Hizmet Sağlayıcı İşlevler: Kamu bürokrasisinin düzenleme alanında “hizmet olan yoğun istem” önemli bir değişken olarak ortaya çıkmaktadır. Kaynakların kıtlığı nedeni ile bazı kamu hizmetlerinin (sağlık hizmeti gibi) sunusu bu hizmetlere olan istemi karşılayabilecek düzeyde olmamaktadır. Bu tür hizmetlere ilişkin sunu-istem dengesizliği bir “karaborsa” oluşmasına ve bu hizmetleri sağlamada ya da dağıtımında yetkili olan kişilere bir kaynak aktarımına olanak tanıyacak bir ortama yol açmaktadır.¹⁰ Burada, yetkili ya da karar verici sayısını artırarak rüşveti azaltmak olanaklı değildir; çünkü temel belirleyici karar azlığı-çokluğu değil, kaynak kıtlığıdır. Örneğin, hastaneye hasta yatırma konusunda belirleyici olan hastanedeki yatak sayısıdır.

Eğer bu hizmetler Sovyetler Birliği’nde konut tahsisi gibi, sadece kamu kuruluşları tarafından sağlanan hizmetler ise (yine “tekel” ögesi oluyor),

rüşvete konu olma olasılığı daha da yüksektir.

Özetle, kaynakların kıtlığı nedeni ile kamu hizmetinin sunusu, istemi karşılamıyorsa, söz konusu hizmetin özel piyasadan temini olanaksız ya da hizmetin özel kesim tarafından da sağlanmasına karşılık fiyatı kamu kesimininkinden yüksek ise, bu durumda kimi kişiler bu hizmetlerden yararlanabilmek için “öngörülme” ödemeler yapmaya yönelebilirler.

C. Satınalma Kararları: Kamu kuruluşlarının satınalma işlemlerinin rüşvet olgusu “ekonomik fırsattan” kaynaklanmaktadır. Örneğin satıcının malını tek alıcı (savaş uçaklarında olduğu gibi) devlet ise ortadan önemli bir ekonomik fırsat bulunmaktadır. Satılacak malın ya da hizmetin devlet dışında alıcısı olmakla birlikte, toplu satışın sağlayacağı kazanç büyük ise böyle bir durumda da, ekonomik fırsat için yarışma vardır. Bu yarışmanın rüşvet biçimine dönüşmesi olasıdır.

Konuyu şöyle açmak olanaklıdır. Bir kamu kuruluşunun satın almayı öngördüğü malın nitelikleri açıkça belli ise ve söz konusu malın kamu kuruluşları dışında da pazarı yani alıcısı var ise, satınalma sürecinde rüşvet olasılığı azalacaktır. Malın niteliklerinin açıkça saptanmış olması fiyat-kalite karşılaştırmasını kolaylaştırır. Malın pazarının olması fiyatının bilinmesini sağlar. Tercih edilecek mal ile ilgili takdir yetkisi bu durumda azalmaktadır. Bu koşullarda, satınalma görevlisinin rüşvet olarak yüksek fi-

yatlı ya da düşük kalitede bir malı tercih etmeye kalkışması riskli bir durumdur.¹¹ Her ne kadar satın alınan malın fiyatının yüksekliği ya da kalitesinin düşüklüğü ile alınan rüşvetin miktarının da artması beklenirse de, satın alınan malın dikkati çekmesi ve soruşturma konusu olma olasılığı da aynı oranda artmaktadır. Bu arada, malın pazarının bulunması kurumsal olarak satıcının malını kamu kuruluşları dışındaki kuruluşlar ya da kişilere de satabilmesi demektir. Bu koşullarda, satıcının satınalma görevlisine rüşvet verme gereği ve olasılığı azdır.

Buna karşılık, bir kamu kuruluşunun satın almayı öngördüğü malın nitelikleri açıkça saptanamıyorsa ya da satıcıların malları farklı özelliklere sahip olup anlamlı bir fiyat-nitelik karşılaştırılmasına kolayca olanak vermiyorsa (örneğin savaş ve yolcu uçakları) tercih edilecek mal ile ilgili takdir yetkisi ve dolayısıyla rüşvet olasılığı artacaktır. Malın kamu kuruluşları dışında pazarının olmaması ya da çok az sayıda alıcının bulunması halinde, malın satıcıları tek alıcı ya da çok önemli bir alıcı olan söz konusu kamu kuruluşuna satış için yarışacaklardır. Bu ekonomi fırsat için yarışmanın yasal olmayan biçimlerde sürdürülmesi olasılığı vardır. Satıcıların malları farklı özelliklere sahip olduğu için fiyat-nitelik karşılaştırması zorlaşır. Bu nedenle, tercih edilecek mal ile ilgili takdir yetkisi artar ve satın alınan malın fiyatı ve niteliğine bakarak rüşvet alınıp alınmadığı kolayca anlaşılamaz. Bu açıdan, satınalma görevlisinin rüş-

vet alma olasılığı artar. Buradan bir genellemeye gitmek gerekirse, takdir yetkisinin geniş olduğu durumlarda yolsuzluk olasılığının görece olarak artacağı ileri sürülebilir.

3. Sonuç

Kamu kuruluşlarının düzenleme, hizmet sağlama ve satınalma alanlarındaki bazı faaliyetlerinin irdelenmesi göstermektedir ki, farklı biçimlerde ve niteliklerde olmakla birlikte kamu işlem ve kararları zaman zaman ekonomik fırsatlar yaratmaktadır. Bu tür kararlara olan istem ise genellikle karar sunusunu aşmaktadır. Bu sunu-istem dengesizliği karşısında olan kişilerin, hem karar peşinde olanların hem de karar verecek kamu görevlilerinin yukarıda gösterilmeye çalışıldığı gibi, yasal düzenlerde öngörülme ya da yasaklanan yollara yönelme olasılıkları artmaktadır.

Kişilerin yolsuz işlem girişimleri bir kamu örgütü içinde oluşmaktadır. Örgüte ilişkin etmenler ise, hem kişileri hem de yolsuz işlemin niteliğini etkilemektedir. Başka bir deyişle, rüşvet olayında ve olasılığında diğer önemli bir etmen örgütün kendisidir. Şimdi bu konu incelenecektir.

IV. ÖRGÜTE İLİŞKİN ETMENLER

I. Örgütün İşlevlerinin Niteliği

Kamu örgütünü hangi nitelikleri rüşveti etkilemektedir? Önemli bir belirleyici örgütün işlevleridir. Örgüt ne tür işlevleri yerine getirmektedir? Hangi alanlarda ve ne tür karar verme

yetkisine sahiptir? Bu kararların ekonomik değeri var mıdır?

Kamu kuruluşunun işlevleri ve kararları kişiler ya da kümeler için ekonomik değer taşıyor ya da ekonomik fırsatlar yaratıyorsa, rüşvete konu olma olasılığı artacaktır. Örneğin, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Dairesi, işlevlerinin niteliği açısından farklı rüşvet gizilgücü taşımaktadır.

Aynı biçimde, bir kuruluşun yürüttüğü işlevlerinin önemi belli koşullarda değişebilir. Örneğin Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğuna tam üye olması halinde, belki de Dışişleri Bakanlığı'na verilecek bazı işlevler, bu kuruluşun rüşvete açılma olasılığını arttıracaktır. Ya da, hızlı kentleşmenin, kent alanındaki mekânların kullanımına ilişkin küçümsenmeyecek ekonomik fırsatlar yaratmakta ya da yoketmekte olması yerel yönetimlerin rüşvete konu olmasına yol açmaktadır.

2. Yetkinin Dağılışı, Karar Biçimi ve Uzmanlaşma

Örgütün yapısı ile yakından ilgili bir etmen kuruluş içindeki yetkinin dağılışı biçimidir. Yetkilerin örgütsel kademeler arasında dağılım biçimi hangi basamakta ne tür kararların verilebileceğini ve bunların nasıl denetleneceğini belirler. Bu belirleme de rüşvet ilişkilerinin oluşumunu etkiler. Örneğin, örgütsel yapı sıkı bir merkeziyetçiliğe dayanıyorsa, önemli kararların ve denetimin üst düzeylerde top-

¹¹ Beenstock, "Corruption and Development", s. 17.

lanması nedeni ile rüşvetin üst düzeylerde görülme olasılığı yüksektir.

Yetkinin dağılışı biçimi gibi karar biçimi de rüşvet ilişkilerinin oluşumunu etkiler. Örgütün işlevlerine ilişkin süreç ve kararlar programlanmadığı ölçüde kamu görevlisinin seçenekler karşısında izleyeceği yol belirlenmekte, takdir yetkisi azalmakta ve üzerindeki bürokratik denetim olanağı artmaktadır. Bu koşullarda belirlenmiş davranıştan sapma daha kolay saptandığından rüşvete konu olma olasılığı görece olarak azalmaktadır. Buna karşılık, programlanmamış kararlarda görevlinin izleyebileceği seçenekler genişlemekte, takdir yetkisi artmakta ve bürokratik denetim güçleşmektedir. Genellikle kademe yükseldikçe, programlanan karar sayısı da azalmaktadır.

Bu bağlamda örgütün işlevlerinde uzmanlaşma, ilgili konu ya da süreç hakkında ayrıntılı mesleki bilgi ve beceriyi içerir. Bu niteliği ile kamu görevlisine yetki ve güç sağlar.¹² Kamu kuruluşlarında çalışan ve uzmanlaşmış bir karar konumu işgal eden yapı denetim mühendisleri, proje etüt uzmanları, vergi uzmanları, çay ve tütün "ekspertleri", doktorlar ve bilirkişiler buna örnektir. Uzmanlaşma ile birlikte takdir yetkisi genişlemektedir. Bu koşullarda rüşvet gizilgücü artmaktadır. Ayrıca, söz konusu kararı verecek uzman sayısı azaldıkça, rüşvet olasılığı artmaktadır. Örneğin, Tekel Yönetiminin çay ve tütün alımlarında malın alımı ya da imhası hakkında tek ya da birden fazla "ekspere" karar yetkisi

verilmesi farklı rüşvet olasılıkları taşır.

Bu bölümü toparlamak gerekirse, örgütte yetkinin dağılışı biçimi (merkezi-yerel), karar biçimi (programlanmış-programlanmamış) ve uzmanlaşma derecesi, rüşvetin oluşumunu ve olasılığını etkileyen alt etmenlerdir.

3. Örgütün "Sabıkası" ve Görünüşü

Örgüte ilişkin bir başka alt etmen "sabıkasının" ya da söz konusu kuruluşta açığa çıkmış rüşvet olaylarının bulunup bulunmamasıdır. Bir rüşvet olayının ortaya çıkarılması o kuruluşta çalışan kamu görevlileri için "caydırıcı" nitelikte bir örnektir. Yakalanma olasılığının yüksek olduğunu göstermektedir. Bu açıdan, açığa çıkmış rüşvet olaylarının bulunması, örgütteki görevlilerin rüşvet alma olasılığını azaltıcı bir etken gibi görünmektedir. Ancak bu konuda bir genellemeye varmak zordur. Çünkü, zaman zaman rüşvet olaylarının ortaya çıkarılmasına karşın, buralarda rüşvetin devam ettiği gözlenmektedir. Olasıdır ki, açığa çıkan rüşvet olaylarından gerekli "dersler" alınmakta ve yeni rüşvet biçimleri ve ilişkileri geliştirilmektedir. Örneğin araçlar kullanılmakta, iletişiminde yeni işaretler ve simgeler oluşturulmakta, para yerine daha değişik araçlar ile ödeme yapılmaktadır.

Kamuoyunun örgüt hakkındaki kanısı da bir etmen olarak görülebilir. Kamuoyunda bir örgüt hakkında rüşvet alındığı, rüşvetsiz iş yapılmadığı

yönünde bir kamu yaygınsa, kişiler bu kuruma işi düşüklerinde rüşvet vermeye hazır olabilirler. Bu kuruluşta çalışanlar da yapılan öneriler karşısında rüşvet alabilirler. Başka bir deyişle, örgüt hakkındaki olumsuz görüntü, örgütün rüşvete yatkın normlarını pekiştirebilirler ve ortaya kısır bir döngü çıkabilir.¹³ Eğer örgüt hakkındaki olumsuz görüntü gerçekte abartılmış ise, bu durumda yöneticilerin konuya duyarlı olmaları, dedikoduların çıkarmaması için yasaların harfiyen uygulanmasını istemeleri olasıdır. Böyle bir örgütsel ortam ise işlerin çok yavaş gitmesine neden olabilir. Bu yavaşlığı "süratlendirmek" için de kişilerin kamu görevlilerine rüşvet vermeye yönelebilir ve yine kısır bir döngü oluşabilir.¹⁴ Kısacası, gerçeği yansıtsın ya da yansıtmassın, örgüt hakkında olumsuz bir görüntü rüşveti azaltmaktan çok arttırıcı nitelikte gözükmektedir.

4. Örgütün Düzgüleri (Normları)

Örgüte ilişkin bir diğer etmen örgütte geçerli olan düzgülerdir. Diğer örgütsel değişkenler ile birlikte bu değişken örgütte çalışanların rüşvet olgusunu değerlendirişlerini ve buna ilişkin davranışlarını (örneğin maliyet-yarar hesaplarını) etkiler. Örgütte

geçerli olan kurallar ile biçimsel kurallar arasında farklılık olabilir. Örgüt düzgülerini bürokratik kurallardan "sapma derecesi" rüşvetin niteliğini ve olasılığını etkiler. Örneğin yolsuz davranışların tepkiyle karşılandığı bir örgütsel ortamda, memur rüşvet almaktan kaçınabilir. Buna karşılık, yolsuzluğun yadırganmadığı bir örgütsel ortamda rüşvetin kurumsallaşması bile olanaklıdır. Örgütlü rüşvet olgusu bu tür bir örgütsel ortamda oluşmaktadır.¹⁵ Bu gibi durumlarda örgütün amaçları, kamu yararı ve hizmeti gibi bürokratik düzgüler geçerliliğini yitirmekte, örgüt çalışanları yasal olmayan çıkarlarını sağlayan bir araç ("arapalık") olarak görülmekte ve kullanılmaktadır. Genellikle, karar sürecine katılan üst ve orta düzey yöneticilerinden oluşan bir "yiyici" küme, örgütte diğer çalışanların yakınma ve ihbar olasılıklarını azaltmak için alt düzeylerde rüşvet alınmasına göz yumabilir. Sonuçta bürokratik kurallar ve yaptırımlar geçersiz ve etkisiz kalır. Bu tür örgütlerde, üst düzeylerde büyük meblağları içeren, alt düzeylerde ise görece olarak daha küçük miktarlarda ancak yaygın bir rüşvet düzeni oluşabilir.

Örgütlü rüşvetin bir örneği Amerika Birleşik Devletleri'nde "yeraltı

13 Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York: Random House, 1968), s.941.

14 Caiden, "Shortchanging the Public", s.298.

15 Gerald Caiden ve Naomi Caiden, "Administrative Corruption", *Public Administration Review* Cilt 37, sayı 3 (Mayıs-Haziran 1977), s. 306; ve Ledivina C. Carino v Raul P. de Guzman, "Negative Bureaucratic Behavior in the Philippines: Its Causes, Developmental Consequences and Control Measures - Past and Prospective", *Uluslararası Siyaset Bilimi Derneğinin toplantısına sunulan bildiri, Moskova, 12-18 Ağustos 1979*, s. 3.

12 bkz. örneğin, Peter Blau ve Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1971, ikinci baskı), s.73-75.

dünyasının” ilgili güvenlik görevlerine yaptığı düzenli ödemelerdir.¹⁶ Güvenlik görevlerini bu kişilerin yasalarla aykırı eylemlerine örneğin kumar oynatmak, kadın ve uyuşturucu madde satmak gibi göz yummak, başka bir deyişle, yasaları uygulamamak için düzenli rüşvet almaktadır. Bu bir tür “maaş”ın tutarı hiyerarşik konum ile doğru orantılıdır. Filipinler’de buna “tong” denilmektedir.¹⁷ Türkiye’de de, örneğin kimi gümrük müdürlerinin gümrük mevzuatını uygulamamaları için bazı kişilerden düzenli rüşvet aldıkları yolsuzluk soruşturmalarında ve yargı sürecinde ortaya çıkmıştır.

5. Sonuç

Kişilerin yolsuz işlem girişimleri bir kamu örgütü içinde oluşmaktadır. Örgüte ilişkin bazı etmenler kişileri, yolsuz işlemi ve yolsuzluk olasılığını etkilemektedir. Öte yandan, kamu örgütleri de bir çevre içinde bulunmakta ve bu çevreye ilişkin bazı etmenler de örgütleri, yolsuz işlemi, kişileri ve yolsuzluk olasılığını etkilemektedir.

V. ÇEVREYE İLİŞKİN ETMENLER

Kamu bürokrasisinin rüşvet gizilgüç içeren dizgeleri olduğu gözönüne alınırsa kamu bürokrasisinin olduğu her yerde rüşvet olasılığından söz edilebilir.

Ancak, rüşvetin niteliği ve olasılığı kişilere, söz konusu yolsuz işleme, örgüte ve çevreye ilişkin etmenlere ve bunların etkileşimine bağlıdır. İlk üç etmen kümesi incelenmiş olup, bu son bölümde kamu bürokrasisinin içinde bulunduğu çevreye ilişkin bazı etmenler üzerinde durulacaktır.

1. Toplumsal Sistemin Değişim Hızı

Toplumsal sistemin değişim hızı ile yolsuzluk arasında bir ilişki kurulabilir.¹⁸ Toplumların yerleşik norm dizgeleri belirli bir zaman dilimi içinde neyin iyi, neyin kötü olduğunu belirler. Örf-adet, aktöre, yasa gibi çeşitli biçimler alan ve farklı düzeylerde kurumsallaşan bu düzgüler, toplumdaki güç dengeleri, çekişmeler, teknolojik gelişmeler sonucu etkilenmekte ve zaman aralığını süresine bağlı olmakla birlikte, genellikle geçiş döneminde normlar belirsizleşmekte ve bu zaman diliminde, hoşgörü sınırının genişlemesi ile, kuraldışı davranışlar için görece olarak daha uygun ve daha serbest bir ortam oluşmaktadır.

Düzenli dışı bir davranış türü olan rüşvet de böyle bir ortamda daha kolay işleme olanağı bulmaktadır. Bu açıdan toplumsal dizgenin değişimi ve hızı ile rüşvet olasılığı arasında anlamlı bir ilişki olduğu ileri sürülebilir.

Bazı düşünürler gelişmiş ülkelere oranla azgelişmiş ülkelerde yolsuzluk ve rüşvetin daha yaygın oluşunu toplumsal dizgenin değişimi hızına bağlamaktadır.¹⁹ Bu yazarların bazıları, bugünün gelişmiş ülkelerinin 19. ve 20. yüzyılın başlarında, bazı farklılıklar olmakla birlikte, günümüzün az gelişmiş ülkeleri gibi büyük bir değişim sürecinden geçtiklerini, bu süreç içinde devlet, vatandaş, kamu hizmeti, ekonomik ve toplumsal siyasi gibi kavram ve konularda toplumsal kuralların yeniden biçimlendiğini, bu geçiş döneminde yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olduğunu, normların zamanla “yerleşmesi” sonucunda da yolsuzluk ve rüşvetin azaldığını belirtmektedirler.²⁰ Bu çerçevede içinde olduğu toplumlarda rüşvet olasılığının görece olarak artacağı söylenebilir.

2. Toplumsal ve Bürokratik Normlar Arasında Uyum

Toplumsal sistemin değişimi ve yeni normlara geçişin diğer önemli bir boyutu da, bu süreç içinde örf-adet, aktöre, ekin gibi normlar ile devletin normlarının yani yasal düzgülerinin, koşut bir biçimde ve düzeyde değişip değişmedikleridir. Yazılı ve yazılı olmayan bu kural ve değer türlerinin içerdiklerinde belirgin farklılıklar olabilir. Her ne kadar yasalar genellikle toplumsal düzgülerden kaynaklanmakta ise de, yasaların başka toplum-

lardan alındığı örnekler de vardır. Böyle durumlarda, “devletin” ve “toplumun” yasaları farklı olabilir ve genellikle devletin koyduğu kurallar geçerliliklerini ve yaptırım etkilerini yitirirler.²¹ Örneğin görevlilere hediye ya da bahşış vermenin kültürel düzgülere ters düşmediği bir toplumda, yasal ve bürokratik kuralların bunları rüşvet sayıp dışlaması pek de etkili olmayabilir.²²

Bu bağlamda, “toplumun ve “devletin” yasaları arasındaki uyum derecesinin yolsuzluk ve rüşvet olasılığını etkilediği ileri sürülebilir. Rüşvetin kural dışı bir davranış olarak toplumsal düzgülerin yaptırımı ile karşılaştığı ortamlarda yasal kuralların etkisi de artar. Rüşvete ilişkin yaptırımlarda toplumsal ve yasal kuralların birbirini desteklemesi durumunda rüşvet olasılığı azalır, düzgülerin çelişkili olması halinde rüşvet olasılığı artar.

3. Kamu ve Özel Sektörün Karşılıklı Konumları

Kamu bürokrasisinin olduğu yerde rüşvet potansiyelinin de bulunduğu belirtilmişti. Bu açıdan ister kapitalist, ister sosyalist ülkelerde olsun, kamu bürokrasileri rüşvete açık olabilir. Ancak, bu sistemlerde rüşvet biçim, miktar ve düzey açısından farklılık gösterebilir ve göstermektedir.

Güçlü bir özel kesimin ve örgütlü çıkar kümelerinin bulunduğu gelişmiş kapitalist ülkeler ile bunların bulun-

16 John A. Gardiner, *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City* (New York: Russell Sage Foundation, 1970), *passim*.

17 Carino ve Guzman, “Negative Bureaucratic Behavior in the Philippines”, s. 3.

18 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), s. 59-71; Scott, *Comparative Political Corruption*, s. 3 ve s. 29-33; ve Jose V. Abueva, “The Contribution of Nepotism, Spoils, and Graft to Political Development”, Arnold J. Heidenheimer (der), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New York: Holt, Rinehart and Wiston, 1970) içinde s. 534-539.

19 *Ibid*.

20 Ronald Wraith ve Edgar Simpkins, *Corruption in Developing Countries* (London: George Allen and Unwin, 1963), s. 33; J. David Greenstone, “Corruption and Self-Interest in Kampala and Nairobi”, *Comparative Studies in Society and History* Cilt 8, sayı 2 (Ocak 1966), s. 194-210.

21 M. McMullan, “A Theory of Corruption”, *Sociological Review* Cilt 9, sayı 2 (Temmuz 1961), s. 181-201.

22 Furnival, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, s.

madığı ve kamu kesiminin mutlak egemen olduğu sosyalist ülkelerde rüşvet olgusu farklı niteliktedir. Sosyalist sistemlerde kamu kesiminin aldığı kararlar ve yürüttüğü işlevler görevli olarak kapsamlı olmakla birlikte, bunlar kişiler için büyük ekonomik fırsatlar ya da çıkarlar yaratıcı nitelikte değildir. Bu nedenle, rüşvet daha çok konut ve araba tahsis ya da sağlık raporu temini gibi hizmete ilişkin kamu işlemlerinde kendini göstermektedir.²³ Örneğin eski Sovyetler Birliği'nde bazı kentlerde konut bulmak büyük sorun olup, kişiler başvurularının öncelikli değerlendirilmesi, işyerlerine yakın olan ya da birkaç odalı bir konutun tahsisi için kamu görevlilerine rüşvet vermektedir.²⁴ Bu tür rüşvetin miktarı sağlanan ayrıcalığa bağlı olmakla birlikte, "müşterilerin" kısıtlı mali olanakları rüşvet miktarını sınırlandırmaktadır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerde ise, kamu bürokrasisinin kararları ve işlemleri zaman zaman büyük ekonomik fırsatlara ya da çıkarlar yaratıcı nitelikte olmakla birlikte, genellikle özel kesim istemlerini ve çıkarlarını örgütlenerek siyasal sisteme yansıtmaya çalışmakta, örneğin yasama sürecinde etkide bulunarak bunları meşrulaştırmak yoluna gitmektedir. Böyle bir ortam bürokrasiye yönelebilecek muhtemel baskıları azaltmaktadır. Öte yandan baskı kümeleri, kamuoyu, basın gibi kurumlar da bürokrasinin et-

kin ve verimli çalışması için baskıda bulunmakta böylece önemli ölçüde bürokrasinin dış denetimi sağlanmaktadır.

Bu koşullar, rüşvet olasılığını göreceli olarak azaltmakta ancak büyük ekonomik çıkarların söz konusu olduğu yönetsel kararlarda, çıkar peşinde olanların gücü, sayı ve rekabetine bağlı olarak rüşvet olgusu yine de ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda, rüşvet miktarı göreceli olarak büyük olmakta ve bürokrasinin üst düzeylerinde görülmektedir.

Sosyalist sistemlerde ise, yukarıda değinildiği gibi genellikle rüşvet miktarı kısıtlı olmakta ve bürokrasinin orta ve alt düzeylerinde gözlenmektedir. Her iki sistemde de rüşvet az gelişmiş ülkelere oranla daha az yaygın görülmektedir. Özetle, kamu kesimi ile özel kesimin toplum ve devlet bağlamında birbirlerine karşı göreceli konumlarının belirgin bir biçimde kurallara bağlandığı ve kurumsallaştığı toplumlarda, kamu bürokrasisinde rüşvet olasılığı göreceli olarak azalmaktadır.

4. Denetim Mekanizmaları

Çevreye ilişkin etmenlerin sonucusu rüşvete karşı geliştirilen sosyal siyasal denetim mekanizmaları ve bunların etkinliğidir. Basın, medya, kamuoyu, sivil örgütler, baskı kümeleri, siyasal partiler, yürütme, yasama ve yargı gibi kurumların bürokrasi ve rüşvet üzerindeki denetimleri, rüşvet

olasılığını etkilemektedir. Bu tür bürokrasi dışı denetimlerin etkili olduğu ortamlarda rüşvetin açığa çıkma olasılığı ve dolayısıyla riski artmakta, bu da rüşvet olasılığını azaltmaktadır. Özetle, toplumun "gelişmiş ve olgun", vatandaşın da "bilinçli ve sesli" olduğu demokrasilerde rüşvet olasılığı iyice zayıflamaktadır.²⁵

VI. SONUÇ

Bu yazıda kamu bürokrasileri rüşvet gizilgücü içeren sistemler olarak ele alınmıştır ve bu gizilgücü ya da olasılığı etkileyen etmenler saptanma-

ya ve incelenmeye çalışılmıştır. Kişilere, rüşvete konu olan işleme, örgüte ve çevreye ilişkin etmenler olarak dört ana küme bağlamında kurumsal bir model geliştirmeye ve rüşvetin nedenleri, temel nitelikleri ve işleyişi belirlenmeye çalışılmıştır. Bu modeli oluşturan etmenlerin birbirleri ile sınırları açıktır ve iç içe geçişler vardır. Bunlar birbirlerini etkiledikleri gibi, değişik zaman ve mekanlarda ya da toplumlarda farklı ağırlıklar kazanmakta ve dolayısıyla rüşvetin olasılığı, niteliği, miktarı ve yaygınlığı gibi boyutlarda farklı olabilmektedir.

²³ Sovyet gazetelerinde alınan örnekleri içeren bir çalışma için bkz. John Kramer, "Political Corruption in the U.S.S.R.", *Western Political Quarterly* Cilt 30, sayı 2 (Haziran 1977), s. 214-216

²⁴ *Ibid.*, s. 215. Ayrıca bkz. Charles A. Schwartz, "Corruption and Political Development in the U.S.S.R.", *Comparative Politics* Cilt 11, sayı 4 (Temmuz 1979), s. 425-443.

²⁵ Maurice Punch, "Key Issues", Maurice Punch et al (der), *Coping With Corruption in Borderless World* (Boston: Kluwer, 1993) içinde s. 17.