

YOLSUZLUĞUN ETKİLERİ VE SONUÇLARI : LİTERATÜRDEKİ GÖRÜŞLER VE TARTIŞMALAR

Prof. Dr. Ümit BERKMAN
Bilkent Üniversitesi
Öğretim Üyesi

GİRİŞ

Yolsuzluk, maddesel kazanç için (örneğin rüşvet) ya da ilk elde parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma, torpil) kamu yetkisinin yasadışı kullanımı olarak tanımlanabilir. Niteliği ve niceliği bakımından farklılıklar olmakla birlikte, bu sorun ya da hastalık tüm ülkelerde görülmektedir.

Yolsuzluk iki taraf arasında bir değiş-tokuşu içerir. Bir taraf yasal düzenlemelerde öngörülmemeyen bir etki aracı kullanarak diğer tarafın yani kamu görevlisinin konumundan kaynaklanan yetkisini isteği doğrultusunda saptırmaya çalışmaktadır. Bu etki ya da güç ile kamusal yetki takas edilmektedir. Bu etkinin aracı genellikle para, mal, hediye gibi maddesel nitelikte olabilir. Ekonomik nitelikteki yani maddesel değeri olan bu güç ile kamu görevlisinin kararı etkilenmek istenmektedir. Bu kazanç karşılığı kamu görevlisi de çıkarı sağlayanın isteği doğrultusunda işlem yapmaktadır. Diğer bir deyişle, kamu görevlisi yetkisini kişisel çıkarı için kullanmaktadır.

Kamu görevlisini etkilemek üzere para ya da mal gibi ekonomik bir güç yerine, aile-akraba-arkadaşlık ve parti bağları gibi ilk elde maddesel olmayan etkileme araçları da kullanılabilir. Bu durumda, kamu görevlisi maddesel çıkardan özel bağlılıkları ve yükümlülükleri nedeni ile bazı kişilere kamu işleminde ayrıcalık sağlamakta yani onları kayırmakta, yani yetkisini özel bir amaç için kurallara aykırı biçimde kullanmaktadır.

Toplumsal ya da siyasal sözügeçerliliğe sahip kişiler de bu güçlerini bir etki aracı olarak kullanarak kamu görevlisinden ayrıcalıklı bir kamu işlemi yapılması isteminde bulunabilirler. Bu durumda, kamu görevlisi yine maddesel çıkardan çok ileride kendisinin, örneğin iltimasa ihtiyacı

olduğu zaman (terfi, başka yere nakil gibi) bu kişiden yardım isteyebilme fırsatına sahip olmak düşüncesi ile ayrıcalıklı işlem yapmaya yönelebilir. Başka bir deyişle, bu gibi durumlarda kamu görevlisi, kayırmasının karşılığında kendisine "potansiyel bir iltimas" elde etmektedir. Bu iltimas kamu görevlisinin örneğin terfiinde somutlaşırsa maddesel bir kazançtan da söz etmek olanaklıdır.

Bu yazıda yolsuzluğun olası etkileri ve sonuçları hakkındaki çeşitli görüşler sunulmaya ve değerlendirilmeye çalışılacaktır. Yolsuzluğun olumsuz etkileri üzerinde görüşbirliği vardır. Ancak, yolsuzluğun olası "olumlu" etkileri ya da sonuçları hakkında tartışmalar son yirmi yılda ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, yolsuzluğun görece olarak az işlenmiş bu boyutuna daha ağırlık verilecektir.

Yolsuzluğun bazı koşullarda siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmede işlevsel olabileceğini ileri süren düşünürler, büyük ölçüde toplumbilimci Merton'dan etkilenmişlerdir¹. 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde özellikle yerel yönetimlerdeki yolsuzluk olaylarına değişik bir açıdan bakmaya çalışan Merton, yönetimin biçimsel yapılarının ve kurallarının sorunların çözümünde yetersiz kaldığı noktalarda yolsuzluğun işlevsel olabileceği savını ortaya atmıştır².

İleride ayrıntılandıracağımız Merton'un bu yaklaşımı, pek çok siyaset bilimcisini etkilemiştir. Sonuçta, yolsuzluğu "düzgüsel" (normatif) bir çerçevede ve salt "aktöresel" (ahlakî) nitelikte bir sorun olarak ele alan geleneksel yaklaşımın karşısına, yolsuzluğun belli bir işlev gördüğü ve bazı "yararları" olabileceği savı çıkmıştır³. Bu sav, özellikle azgelişmiş ülkeler üzerinde odaklaşan siyaset ve toplumbilimcileri arasında yandaş bulmuştur. Bu düşünürler, yolsuzluğun özellikle azgelişmiş ülkelerin koşullarında işlevsel etkileri olabileceğini kuramsal düzeyde tartışmışlardır. Bu yazıda bu görüşler özetlenmeye ve değerlendirilmeye çalışılacaktır. Daha sonra yolsuzluğun işlevsel etkilerinin ancak bazı çok özel koşullarda gerçekleşebileceği ve genelde yolsuzluğun azgelişmiş ülkelerin kalkınmalarını engelleyici bir niteliği olduğu görüşü üzerinde durulacaktır.

Burada bir noktayı okuyucunun dikkatine sunmak isteriz : Bu yazıdaki tartışmalar "iyi-kötü" ekseninde yapılmamaktadır. Örneğin,

¹ Arnold J. Heidenheimer (der.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970), S. 480, ve Gabriel Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development: The Revisionist Theses Revisited", *Comparative Political Studies* Cilt 7, sayı 1 (Nisan 1974), s. 65.

² Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (New York: The Free Press, 1957), s. 72-82.

³ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 65.

yazar kişisel olarak yolsuzluğun “kötü bir şey” olduğuna kesinlikle inanmaktadır. Ancak yolsuzluğun işlevsel etkileri üzerinde ağırlıklı olarak durulması, bu savın benimsenmesinden ya da yolsuzluğu bağışlatma düşüncesinden değil, fakat bu savın Türkiye’de akademik çevrelerde tartışılmaktan kaçınılmaması gerektiğini vurgulamak ve yolsuzluk sorununu çeşitli yönleri ile inceleyerek önlenmesi için daha geçerli tedbirler geliştirilmesi amacıyla kaynaklanmaktadır⁴.

II. “YOLSUZLUĞUN İŞLEVSEL ETKİLERİ” SAVI

1. İşlevsel Etkilere İlişkin İlk Savlar

Merton’un yaklaşımını sunmadan önce yolsuzluğun bazı olumlu etkilerinin 1900’lerin başında tartışmaya açıldığını belirtmek gerekir. Örneğin Ford 1904 yılında yayınlanan makalesinde, Amerika’daki belediye yönetimlerinde görülen yolsuzluğun sanıldığı kadar “tehlikeli” ve aşırı kaygılanmayı gerektiren bir durum olmadığını savunmuştur⁵. Ford’a göre ne kadar dürüst olursa olsun, yetersiz ve bilgisiz bir yönetim yolsuzluktan daha olumsuz bir seçenektir. Yolsuzluk içeren yöntemler ile örneğin “işlerin yürümesi”, ağır ve aksak yürümesine yeğlenmelidir⁶.

Key 1936 yılında yayınlanan yapıtında, yolsuzluk olgusuna geniş bir görüş açısı ile bakıldığında, yolsuzluğun bazı işlevsel sonuçlarından da söz etmenin olanaklı olduğunu ileri sürmüştür⁷. Amerika Birleşik Devletleri’nde eyalet ve yerel yönetimlerdeki yolsuzluk olaylarını örnek alan Key, kamu kuruluşlarına personel alımında görülen yaygın kayırmacılığın sonucunda, bürokrasinin toplumsal yapıyı daha temsil eder bir niteliğe kavuştuğunu, bu yolla iş bulabilen göçmenlerin topluma daha kolay uyum sağladıklarını ve ulusal bağlılıklarının güçlendiğini savlamıştır. Demiryolu, telefon, elektrik ve havagazı şirketlerinin ücret tarifelerine ve vergilendirilmelerine ilişkin kararları rüşvet ile etkilemeleri de, Key’e göre, bu hizmetlerin hızla gelişmesine ve yayılmasına yardımcı olmuştur⁸.

⁴ Yolsuzluğun bu yönüne ilişkin tartışmaların eksikliği *The Economist* dergisi tarafından vurgulanmış ve akademisyenler yolsuzluğun olumlu etkilerini de tartışmaya çağırılmışlardır. “Towards a Grammar of Graft”, *The Economist* (15 Haziran 1957).

⁵ Henry Jones Ford, “Municipal Corruption”, Arnold J. Heidenheimer (der.), *Political Corruption* içinde s. 293.

⁶ *Ibid.*, s. 288-291.

⁷ V.O. Key, Jr., “Techniques of Political Graft”, Arnold J. Heidenheimer (der.), *Political Corruption* içinde s. 46-53.

⁸ *Ibid.*, s. 51.

Key'e göre yolsuzluk toplumunda farklı aktöresel düzgülere sahip kümelerin birbirleri ile açıkça çatışmalarını da engellemektedir. Örneğin, fuhuş ve kumar, kümeler ve kurumlar tarafından farklı değerlendirilmektedir. Bunların yasaklanması ile fuhuş ve kumara karşı olan toplumsal kümelerin ve kilise gibi bazı kurumların baskıları giderilmekte, öte yandan emniyet görevlilerinin bu yasakları rüşvet karşılığı uygulamamaları ise, fuhuş ve kumara istemi olan kümelerin baskılarını hafifletmektedir⁹. Key'e göre sadece yasal düzgüler ile aktöresel olguları denetlemek olanaksızdır. Yolsuzluk, bir bakıma, kendine özgü bir denetleme süreci oluşturmakta, yasadışı eylem belli bir düzen ve sınır içinde kalmaktadır.

Yolsuzluğa dolaylı olarak değinen Whyte da, etnik kökenleri nedeni ile toplumsal hareketlilikleri düşük olan ve olağan yollardan saygınlık kazanma olanakları çok kısıtlı olan İrlandalı ve diğer bazı göçmen kümelerinin, kent yönetimlerinde siyasete atılıp yerel siyasal partilerin örgütlü yolsuzluk düzeninde etkin roller oynamaları sonucunda, bunların kent-sel toplumsal yapıda kendilerine bir konum bulabildiklerini ileri sürmüştür¹⁰.

Ancak, yolsuzluğun olumlu etkilerine ilişkin tartışmalar, Merton'un yolsuzluğu "gizli işlev" kavramı içinde incelemesinden sonra yoğunluk kazanmış ve az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun "olası yararları" irdelenmiştir.

2. Merton'un "Gizli İşlev" Yaklaşımı

Merton'a göre toplumsal olguların incelenmesinde bunların aktöresel boyutları çözümlenmenin dışında bırakılmalıdır. Aksi takdirde, olgunun ussal bir çözümlenmeye kavuşturulması olanaksızdır¹¹. Örneğin, yolsuzluk toplumsal ve yasal düzgüler açısından "kötü", "istenilmeyen", "yasak" bir eylemdir. Ancak, yolsuzluğu incelerken düzgüsel boyutundan arındırmak gereklidir. Bu tür bir yaklaşım ile yolsuzluğun yaşamını nasıl sürdürdüğü irdelenebilir ve anlaşılabilir. Merton'a göre, toplumsal ve yasal kurallara aykırı olmasına karşın yolsuzluğun varlığını sürdürmesi, gizli bir işlevi gördüğünü göstermektedir. Diğer bir deyişle, gereksinim duyulan belli işlevleri yerine getirecek biçimsel süreçler ve yapılar yoksa ya da yetersizse, bu işlevi görecektir yapılar ve süreçler oluşmaktadır. Merton,

⁹ Ibid., s. 52.

¹⁰ William F. Whyte, "Social Organization in the Slums", *American Sociological Review* Cilt 8 (Şubat 1943), s. 34-39. Bu kaynak Merton, *Social Theory and Social Structure*, s. 78'den alınmıştır.

¹¹ Merton, *Social Theory and Social Structure*, s. 71-72.

19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında Amerikan yerel yönetimlerinde görülen yolsuzlukları bu yaklaşım içinde incelemeye çalışmıştır.

Merton, o dönemlerde kent yönetimlerindeki yolsuzluğun bazı kümeler için biçimsel yapıların sağlayamadığı ya da öngörmediği gereksinimleri karşıladığından, önlenmesine ilişkin girişimlerin başarısız kaldığını ve bu işlevleri göreceği yeni düzenlemeler düşünülmediğinden de düzeltimlerin sonuç vermediğini ileri sürmektedir¹². Merton'a göre, örneğin oylarının karşılığında özellikle kente yeni gelmiş göçmenlerin işe alınmaları ya da kamu işlemlerinde ve diğer sorunlarında kuralların esnetilerek kendilerine "yardımcı" olunması gibi kayırma türü yolsuzluklar, bu yoksun kesimlerin gereksinimlerini biçimsel süreç ve yapılara oranla daha etkin bir biçimde karşılamakta ve yadsınamayacak toplumsal bir işlev görmektedir. Örneğin, yasal danışmaya ve benzer sosyal hizmetlere gereksinimi olduğunda ilgili kamu kuruluşuna başvuran bireyden bazı belgeleri doldurması istenmekte, hakkında soruşturma yapılmakta, yanıtlamak istemediği sorular sorulmakta ve hizmet belirli bir süreçten sonra sağlanmaktadır. Bu durumda kişi özellikle yeni göçmenler, sorunlarına daha dolaysız ve pratik çözümler bulan yerel siyasetçilere başvurmakta ve himaye eden ve edilen ilişkisi iki tarafın da çıkarlarına uygun düşmektedir¹³.

Bunun gibi, iş çevrelerinin biçimsel süreç ve yapılar çerçevesinde karşılanması zor olan ya da yetersiz kalan kimi gereksinimleri de, örneğin ekonomik güvence, belli bir kâr oranı, rüşvet türü yolsuzluk ile giderilmektedir¹⁴. Merton yolsuzluğu bağışlatmak amacını gütmeyeceğini fakat konuya farklı bir açıdan bakıldığında, yolsuzluğun belli işlevler gördüğünü ve bazı gizli gereksinimleri karşılayan bir seçenek olduğunu belirtmektedir. Yolsuzluğun yasalara ve düzgünlere aykırı olması onun gizli işlev gören bir tür "doğal" toplumsal yapı ve süreç olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. "Gizli işlev" kavramı çerçevesinde yolsuzluğun olumlu etkilerine değinen Merton'un bu yaklaşımı bazı siyaset bilimcilerini etkilemiş ve az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun olası olumlu sonuçları üzerinde belli bir yazının oluşmasına yol açmıştır.

3. Siyasal ve Toplumsal Gelişmede Etkiler

Yolsuzluğun işlevsel etkileri, özellikle az gelişmiş ülkeler üzerinde odaklaşan siyaset ve toplumbilimcileri tarafından tartışılmıştır. Merton'un yaklaşımından etkilenen ve 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında Ame-

¹² Ibid., s. 73, 81.

¹³ Ibid., s. 74-75.

¹⁴ Ibid., s. 74-76.

rika'da yerel yönetimlerdeki yolsuzluk olayları ile günümüzde az gelişmiş ülkelerde görülen yolsuzluk örnekleri arasında koşutluklar kuran bu düşünürler, yolsuzluğun az gelişmiş ülkelerde de bazı olumlu etkileri olduğunu ileri sürmüşlerdir¹⁵. Bu düşünürlerin savlarını sunmadan önce bir noktaya değinilecektir. Bu savın yandaşları yolsuzluğun olumsuz etkilerini yadsımamaktadırlar. Bu düşünürlerin bir bölümü de yapıtlarında yolsuzluğun hem olumlu hem de olumsuz etkilerini incelemeye çalışmıştır. Ancak, belirtmek gerekir ki, yolsuzluğun olumlu etkileri üzerinde daha çok durmuşlardır.

Bu savın önemli yandaşlarından biri olan Scott, yolsuzluğun salt "patolojik" bir olay olarak görülmemesi gerektiğini, bir tür "özel bir etki biçimi" olarak algılanmasının, konunun çözümlenmesi açısından, daha yararlı olacağını belirtmektedir¹⁶. Scott'a göre yolsuzluk biçimsel siyasal ve yönetsel yapıların ve süreçlerin, çıkar kümelerinin istemlerinin iletişimlerini düzenlememesi ya da öngörmemesi durumunda doğal bir etki biçimi olarak ortaya çıkmaktadır¹⁷. Diğer bir deyişle, istemlerin ve çıkarların duyurulabilmesi ve doyurulması olanakları biçimsel yapılar ve kurallar çerçevesinde kısıtlı ve yetersiz kalıyorsa, bireyler ya da kümeler öngörülme-yen etki biçimleri kullanmayı yeğleyebilmekte ve böylece bir bakıma doğal bir siyasal süreç oluşmaktadır. Örneğin, daha önce değinildiği gibi, az gelişmiş ülkelerde bireylerin aile, akraba, etnik, dinsel ya da yerel bağılıkları geniş tabanlı ve etkin siyasal çıkar kümeleri oluşturmalarını engellemekte ve istemler daha çok karar-uygulama sürecinde yasal düzenlemelerde öngörülme-yen etki biçimleri yani yolsuzluk ile gerçekleştirilmek istenmektedir. Örneğin, çiftçilerin rüşvet vererek düşük vergi ödemeleri ile bu kişilerin bir dernek kurarak tarım ürünlerine ilişkin vergileri yasama sürecinde düşürmeye çalışmaları, farklı etki biçimleri olmakla birlikte, aynı çıkarın doyumuna yöneliktir¹⁸. Başka bir deyişle yolsuzluk, çıkarın uygulama sürecinde gerçekleştirilmesi çabasından kaynaklanmaktadır.

Bunun gibi, ekonomik güce sahip olmakla birlikte siyasal karar-vericileri biçimsel kurallar çerçevesinde etkileme olanağı kısıtlı olan girişimciler ve iş adamlarının oluşturduğu çıkar kümeleri de öngörülme-yen etki araçları ile istemlerini gidermeye yönelmektedirler. Scott, Tayland'da girişimci kümenin büyük bir bölümünü oluşturan Çinli işadamlarına, etnik

¹⁵ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 65.

¹⁶ James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), s. viii, 6.

¹⁷ *Ibid.*, s. 2.

¹⁸ James C. Scott, "An Essay on the Political Functions of Corruption", *Asian Studies* Cilt 5, sayı 3 (1977), s. 504-505.

kökenleri nedeni ile, biçimsel etki süreçlerinin kapalı tutulması sonucu bu kümenin iş güvencesi sağlamak ve diğer istemlerini duyurabilmek için bürokrasinin işgörenleri ile “düzenli bir ilişki” kurduklarını belirtmektedir¹⁹.

Dwivedi de az gelişmiş ülkelerde yasama sürecinde etki olanaklarının kısıtlılığı nedeni ile bürokratları etkilemenin çıkar kümeleri için daha ussal olduğunu ileri sürmüştür²⁰. Özellikle sömürge yönetiminden geçmiş ülkelerde zaten yasal düzenlemeler ile çıkar kümelerinin gereksinimleri arasında yeterli bir ilişki bulunmamaktadır. Ayrıca, yasama aşamasında çıkar kümelerinin, özellikle iş çevrelerinin, etki girişimleri hoşgörü ile karşılanmamaktadır. Sonuçta, Dwivedi’ye göre Hindistan’da olduğu gibi, çıkar kümeleri etki kaynaklarını siyasa-uygulama sürecinde kullanmaya yönelmektedirler.

Scott’a göre, bu tür yolsuzluklar farklı kümelerin istem ve çıkarlarının doyumuna yardımcı olmakta ve baskılar azalmaktadır. Kümelerin istem ve çıkarlarının duyurulmadığı ve bir biçimde ve ölçüde doyurulmadığı bir ortamda, bir diğer etki biçimi olan “şiddetin” ortaya çıkması bir olasılıktır. Yolsuzluk bu olasılığı azaltmaktadır ve siyasal şiddete yeğlenmelidir²¹.

Huntington’un görüşü de buna yakındır²². Huntington’a göre, özellikle hızlı toplumsal-ekonomik değişim sürecinde yeni istemler, çıkarlar, kümeler ve güçler ortaya çıkmaktadır. Ancak, siyasal istem bu yeni istemlerin ve çıkarların biçimsel karar vericilere iletilmesi ve değerlendirilmesi için henüz yeterli kurallar ve süreçler oluşturmamıştır. Biçimsel karar vericiler yeni istemlere duyarlı da değildirler. Böyle bir ortamda, bu kümeler olası etki kaynaklarını biçimsel kuralların öngörmediği biçimde kullanmak yoluna gidecektir. Yolsuzluk bu bağlamda işlevsel ve geçerli bir seçenek olmaktadır. Çıkar kümeleri yolsuzluk aracılığı ile istemlerini doyurabilme olanağı bulmakta, böylece bir anlamda “karar sürecine katılmakta” ve düzenin karşıtı olacağına yandaşı olmaktadır. Bu durum siyasal düzenin olası şiddet olaylarından uzak kalmasına yardımcı olmaktadır. Bu bağlamda, “düzeltim” (reform) ile “yolsuzluk” koşut işlevler görmektedir. Huntington’a göre nasıl ki düzeltim köklü olmayan düzenlemeler ile kimi istemlerin sınırlı biçimde gerçekleştirilmesini sağlıyorsa, yolsuzluk da bazı toplumsal kümelerin çıkarlarının belli bir sınır içinde ger-

¹⁹ Scott, *Comparative Political Corruption*, s. 22.

²⁰ O.P. Dwivedi, “Bureaucratic Corruption in Developing Countries”, *Asian Survey* Cilt 7, sayı 4, (Nisan 1967), s. 251-252.

²¹ Scott, “An Essay on the Political Functions of Corruption”, s. 509-511.

²² Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), s. 59-71.

çekleştirilmesine aracı olmaktadır. Bu açıdan yolsuzluk bir bakıma şiddet, devrim, darbe gibi kargaşa boyutu daha yoğun olan siyasal bunalımları önlemekte ve yeğlenmesi belki de daha uygun bir seçenek niteliği kazanmaktadır²³.

Diğer bazı siyaset bilimcileri de bu görüşleri paylaşmaktadır. Örneğin, Abueva'ya göre, değişik toplumsal ve etnik kümelerden oluşan az gelişmiş ülkelerde, bu kümelerin birbirlerinden çok farklı istemlerinin genel nitelikli yasal düzenlemelerle tatmin edilmesi ve siyasal partilerin bu farklı kümeleri aynı potada birleştirmeleri hemen hemen olanaksızdır. Bu tür istemlerin yolsuzluk aracılığıyla parça parça doyuma ulaştırılması ise hem siyasal durulmayı sağlamakta hem de ulusal bütünleşmeye yardımcı olmaktadır²⁴.

Bayley'e göre, biçimsel siyasal etki yollarının bazı çıkar kümelerine açık olmadığı sistemlerde, yolsuzluk doğal bir etki aracı olmaktadır. Şiddet içermeyen bir etki biçimi olması ve bir anlamda "yönetime katılımı" sağlaması nedeni ile işlevseldir²⁵. Leff de yolsuzluğun karar verme sürecine bir tür katılım olduğu görüşündedir²⁶. Bu yönü ile yolsuzluk, yazarlara göre, az gelişmiş ülkelerin gelişiminde en önemli engellerden biri olan siyasal istikrarsızlığı azaltmaktadır. Başka bir deyişle, bu yazarlar açısından siyasal istikrarsızlığın maliyeti ya da zararı yolsuzluğunkinden yüksektir.

Needler, Meksika devrimini izleyen dönemde iktidara gelen Meksika Devrim partisinin, yerel önderlerin yolsuzluklara katılımını sağlayarak bunların karşılığını ve şiddet eylemlerini önlediklerini ve devrim sonrası olası bunalımların önemli bir ölçüde azaldığını ileri sürmektedir²⁷. Greenstone, Doğu Afrika ülkelerinde zayıf yerel yönetimlerin yolsuzluklar yardımı ile güç kazandıklarını, bunu izleyen dönemde daha etkili bir yönetim oluştuğunu savlamaktadır²⁸. Greenstone'a göre, çelişkili görün-

²³ Ibid., s. 64.

²⁴ Jose Velose Abueva, "The Contribution of Nepotism, Spoils, and Craft to Political Development", Arnold J. Heidenheimer (der.), *Political Corruption* içinde s. 534-539.

²⁵ David H. Bayley, "The Effect of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly* Cilt 19, sayı 4 (Aralık 1966), s. 728-729.

²⁶ Nathaniel H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist* Cilt 8, sayı 3 (Kasım 1961), s. 8-14.

²⁷ Martin Needler, "The Political Development of Mexico", *American Political Science Review* Cilt 55, sayı 2 (Haziran 1961), s. 308-311.

²⁸ J. David Greenstone, "Corruption and Self-Interest in Kampala and Nairobi: A Comment on Local Politics in East Africa", *Comparative Studies in Society and History* Cilt 8, sayı 2 (Ocak 1966), s. 199-210.

mekle birlikte, belli bir zaman kesitinde yolsuzluk siyasal yönetimin düzenliliği açısından işlevsel olmaktadır²⁹.

Nye da kamu görevlilerini biçimsel süreçler içinde nasıl etkileyeceklerini bilmeyen, onlar karşısında edilgin kalan toplumun özellikle geleneksel kesimlerinin yolsuzluğun yardımıyla yönetim ile daha etkili bir ilişki biçimi kurduklarını ileri sürmektedir³⁰. McMullan'a göre alt düzeylerdeki ufak çaplı yolsuzluklar görevliler ile yurttaşlar arasındaki uzaklığı azaltmakta ve ilişkiler "yumuşaklaşmaktadır"³¹. Bayley'in deyimi ile yolsuzluk biçimsel bürokratik düzeni "geleneklere uygun biçimde insallaştırmaktadır"³². Shils ile yolsuzluğun yasadışı da olsa bir etki biçimi olarak sonuç sağlamasından ötürü, devletin "korkutucu" görüntüsünü azalttığını ileri sürmektedir³³. Bu yazarlara göre, yolsuzluk işlevsel yönleri ya da etkileri de olan bir olgudur.

4. Ekonomik Gelişmede Olumlu Etkiler

Yolsuzluğun ekonomik gelişmede olumlu etkileri olduğunu savunanlar, tartışmaya ekonomik kalkınma-bürokrasi-verimlilik arasında olumlu ilişki kurulmasını eleştirerek başlamaktadırlar³⁴. Bu düşünürler, az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınma sürecinde devlet ve kamu bürokrasisi için etkin ve öncü roller öngörülmesinin, kamu kesiminin ekonomik kalkınmayı en verimli biçimde gerçekleştirebileceği varsayımına dayandığını, ancak bu varsayımın sorgulanması gerektiğini ileri sürmektedirler. Örneğin Bayley'e göre, kalkınmaya yönelik ekonomik çözümlerin tekeline devlet ve bürokraside saymak ve başka seçenekleri yadsımak önemli bir yanılgıdır³⁵. Devletin siyasa yapıcılarının ve plancılarının uygun çözümlerin anahtarına sahip oldukları sorgulanmaksızın varsayılmaz. Devletin ve bürokrasinin ekonomik siyasaları ve uygulamaları örneğin ideolojik ve siyasal önyargılara dayanabilir ve bu nedenle kalkınma için uygun çözümler içermeyebilir. Kısaca, devlet ve bürokrasi kalkınmanın aracı olacağı yerde, önemli bir engeli olabilir.

²⁹ Ibid., s. 210.

³⁰ J.S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* Cilt 61, sayı 2 (Haziran 1967), s. 421.

³¹ M. McMullan, "A Theory of Corruption", *Sociological Review* Cilt 8, sayı 2 (Temmuz 1961), s. 196.

³² Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", s. 729.

³³ Edward Shils, *Political Development in the New States* (The Hague: Mouton, 1962), s. 385.

³⁴ Örneğin, Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 8-14; ve Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", s. 719-732.

³⁵ Ibid., s. 727.

Bu görüşü ileri sürenlere göre, yolsuzluğun etkilerinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, "sakat" bir ekonomik politikanın uygulanma sürecinde rüşvet ile saptırılması ekonomik açıdan olumlu bir sonucun doğmasına yolaçabilir. Bu bağlamda, yolsuzluk "kötü" bir ekonomik siyasanın doğuracağı yanılığın maliyetini düşüren bir sigorta sayılabilir. Leff, bu konuda Şili ve Brezilya'daki gıda fiyatlarının dondurulmasına ilişkin ekonomik siyasaı örnek göstermektedir³⁶. Şili'de bürokrasi fiyat denetimlerini etkili bir biçimde yapmış, ancak fiyatları yetersiz bulan üreticiler üretimlerini düşük tutmuşlar ve sonuçta gıda maddelerinin sağlanması büyük bir sorun olmuştur. Brezilya'da ise, fiyat denetimi uygulamasının yolsuzluklar sonucu etkisiz kalmasıyla, pazarda gıda fiyatları yükselmiş ancak üretim de bir süre sonra artınca hem fiyatlar düşmüş hem gıda maddelerinin sağlanması sorun olmaktan çıkmıştır. Bu örnekler, Leff'e göre, "sakat" bir kamu ekonomik politikanın olumsuz etkilerinin yolsuzluk sonucu oluşan daha geçerli bir çözüm ile azaltılabileceğini göstermektedir. Bayley de yolsuzluk aracılığı ile oluşan eylemsel siyasanın, kamu ekonomik siyasasından daha uygun bir seçenek olabileceğini söylemektedir³⁷.

Bundan öteye, ekonomik siyasaların bürokrasi tarafından uygulanmasında da önemli sorunlar doğduğu belirtilmektedir. Örneğin Leff, ekonomik siyasanın "uygun" olmasına karşın, bürokrasinin uygulamada aşırı biçimselliğe yöneldiğini ve bu durumun kalkınma için bir engel olduğunu ileri sürmektedir³⁸. Böyle bir durumda, yolsuzluk ile bürokratik biçimselliğin ve katılığın yumuşatılması işlevsel olmaktadır. Huntington'a göre, katı, aşırı biçimsel, merkezi ve yolsuzluğa açık bir bürokrasiden daha beteri ancak katı, aşırı biçimsel, merkezi ve dürüst olanıdır³⁹. Weiner'e göre, rüşvetin yarattığı esneklik olmasa karmaşık, yazıcı ve katı bir kamu yönetimi dizgesinin olduğu Hindistan'da ekonomik yaşam felce uğrardı⁴⁰. Weiner bu açıdan rüşveti yönetsel çarkı işleten "yağa" benzetmektedir⁴¹. Huntington'da bu bağlamda yolsuzluğu değişim sürecinde yararlı bir "yağlama mekanizması" saymaktadır⁴². Dwivedi az gelişmiş ülkelerde bürokrasinin aşırı kuralcılığı sonucu yönetsel kararların alınmasında ve işlerin yürütülmesinde gecikmelerin yaygın olduğunu, rüşvetin ise

³⁶ Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 11.

³⁷ Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", s. 727.

³⁸ Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 13-14.

³⁹ Huntington, *Political Order in Changing Societies*, s. 69.

⁴⁰ Myron Weiner, *The Politics of Scarcity* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), s. 253.

⁴¹ *Ibid.*, s. 120.

⁴² Huntington, *Political Order in Changing Societies*, s. 69.

bürokrasiyi dürtücü, canlandırıcı, yazçizciliği azaltıcı bir etkisi bulunduğunu belirtmektedir⁴³.

Leff, yolsuzluk, belirsizlik ve yatırım arasında ilginç bir ilişki kurmaktadır. Leff'e göre, yatırım yapılması için belli bir güvence gerekmektedir. Girişimciler belirsizlik durumunda yatırım yapmaktan sakınacaklardır. Yolsuzluk ile bürokratik çevrenin davranışları yönlendirilebildiği ve denetlenebildiği ölçüde belirsizlik azalmakta, yatırım güvencesi ve olasılığı artmaktadır. Bunun gibi, ekonomik yaşamda yenilik ve yaratıcılık da belirsizliğin az olduğu güvenli bir ortamda türeyebilmektedir. Yolsuzluk ile böyle bir ortamın oluşturulabilmesi durumunda, ekonomi için küçümsenemeyecek yararlar söz konusudur⁴⁴. Nye, Doğu Afrika ülkelerindeki girişimci yeteneklere ve kaynaklara sahip Asyalı azınlıkların yolsuzluk sayesinde görevliler ile "işbirliği" kurduklarını, bunun sonucunda yatırım yapmaktan çekinmediklerini ve ekonomiye katkıda bulduklarını belirtmektedir⁴⁵.

Leff, yolsuzluğun firmaların verimliliğini arttıran bir etkisi de olduğunu ileri sürmektedir. Leff'e göre, örneğin döviz ya da kimi ticaret belgeleri gibi kısıtlı tahsislerde, istem sunuyu aşmakta, genellikle en yüksek rüşveti verebilen tahsisi almaktadır. Ancak rüşvet bir maliyet ögesidir. Leff, rüşveti veren firmanın fazladan olan bu maliyeti ya birikmiş kaynaklardan ya da işlerini daha verimli yürüterek karşılayabileceğini, sonuçta ekonomide verimli çalışan kuruluşların ayakta kalacağını ileri sürmektedir. Bu bağlamda, yolsuzluk az gelişmiş ülkelerin ekonomilerinde yokluğu duyulan verimlilik ve yarışmacılığı getirecektir⁴⁶.

Leff, yolsuzluğun olumsuz etkilerine ilişkin bazı savları da sorgulamaktadır. Rüşvet yolu ile vergi kaçırılması ve devletin gelirlerinin azalmasını, Leff olumsuz bir sonuç olarak görmemektedir. Şöyle ki; vergi gelirleri ile örneğin savaş uçakları alımı gibi üretken olmayan alanlarda harcama yapılacaksa, rüşvet karşılığı kaçırılmış olan vergi tutarı ile yapılan yatırımlar ekonomik açıdan daha yararlıdır. Leff'e göre, vergi kaçırmanın devlete oranla tüketim eğilimi düşük, yatırım eğilimi yüksek ise bu ekonomi için bir kazançtır, çünkü yatırım ekonomik gelişmeyi hızlandırmaktadır⁴⁷.

Bayley de, rüşvet alan kamu görevlisinin rüşvet verene oranla tüketim eğiliminin düşük, yatırım eğiliminin yüksek olması durumunda, yol-

⁴³ Dwivedi, "Bureaucratic Corruption in Developing Countries", s. 252.

⁴⁴ Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 10-11.

⁴⁵ Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", s. 420.

⁴⁶ Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 10-11.

⁴⁷ Ibid., s. 12-13.

suzluğun yatırıma katkısı olacağını ileri sürmektedir⁴⁸. Nye ise, üst düzey kamu görevlilerinin aldıkları rüşvetin alt düzeydeki kamu görevlilerine oranla daha az tüketime harcanacağını belirtmektedir⁴⁹.

Bayley, ayrıca, rüşvet alanın yetenekli bir kişi de olabileceğini, rüşvetin sağladığı ek gelirin olmaması durumunda kamu kesimindeki bu nitelikli işgörenlerin daha yüksek ücret veren özel kesime geçebileceklerini ve bunun da önemli bir kayıp olacağını ileri sürmektedir⁵⁰. Bu ilginç savlara Leff bir diğerini eklemektedir. Yolsuzluk bir anlamda kişilerin kendi çıkarlarını gözetmeleri demektir. Görünürde olumsuz olan bu davranışın, sanıldığı kadar "kötü bir şey" olmadığını ileri süren Leff, ekonomik kalkınmada bireysel atılımların önemli bir dürtü olduğunu, bu bağlamda yolsuzluğun bu tür dürtülerin gelişimine yardımcı olduğunu savlamaktadır⁵¹.

III. YOLSUZLUĞUN OLUMSUZ ETKİLERİ

Yolsuzluğun olumsuz etkileri ya da sonuçlarının değerlendirilmesine önce işlevsel etkilerine karşı ileri sürülen eleştirilerin sunulması ile başlanacaktır.

1. "İşlevsel Etkiler" Savının Eleştirisi

A. Yaklaşım Açısından

Yolsuzluğun olumlu etkileri ya da sonuçları olduğu savı, büyük ölçüde "işlevsel yaklaşımın" benimsenmesinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, yolsuzluğun bir işlev gördüğü, saklı bir gereksinimi karşıladığı varsayılmaktadır. Werlin ve Williams'a göre, bu yaklaşım açısından örneğin şiddetin, cinayetin ve saldırının da işlevsel olduğunu kabul etmek gerekmektedir⁵². Williams bir olgunun varlığının, onun bir işlevi bulunduğunu kanıtı olarak görülmesini eleştirmektedir. Williams'a göre, bu anlayış gerekircilik ve yazgıcılıktan farklı değildir⁵³.

Werlin bir örnekseme ile sorunu şöyle açmaktadır. Yüksek ateşi olan

⁴⁸ Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", s. 728.

⁴⁹ Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", s. 423.

⁵⁰ Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", s. 728.

⁵¹ Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption", s. 13.

⁵² Herbert H. Werlin, "The Roots of Corruption-the Ghanaian Enquiry", *Journal of Modern African Studies* Cilt 10, sayı 2 (1972), s. 250; Robert J. Williams, "The Problem of Corruption: A Conceptual and Comparative Analysis", PAC toplantısına sunulan bildiri, New York, Eylül 1976, s. 10.

⁵³ Ibid.

hastasına doktor endişelenecek bir durum olmadığını, çünkü, ateşin, beden mikropkara karşı savunmasının doğal bir sonucu olduğunu söyleyebilir. Ancak, doktorun yüksek ateş için önlem alması da gerekir. Doktorun yüksek ateşin işlevselliğini tartışmaktan öteye gitmemesi ise anlamlı bir davranış değildir. Werlin'e göre, yolsuzluğun işlevsel etkilerini savunanların yaklaşımı bundan farklı değildir. Ateşin uzun süre düşürülemediği gibi yolsuzluğun sürekliliği durumunda işlevsellikten söz etmek anlamsızdır⁵⁴.

Sorunu kuralcı ve aktöresel boyutlarından arındırarak incelemeye çalıştıklarını belirten olumlu etkiler savının yandaşları, kendi önyargılarının çözümlemelerini etkilemesini önleyememişlerdir. Örneğin, yolsuzluğun ekonomik gelişmede yararlı etkileri olduğunu savlayanlar, kamu kesimi öncülüğünde kalkınma seçeneğinin bazı pazar ekonomisinin az gelişmiş ülkelerin ekonomik kalkınması açısından daha uygun bir seçenek olduğu varsayımı ile hareket etmişlerdir. Bunun gibi, yolsuzluğun siyasal durulmayı sağladığını savlayanlar, siyasal gelişmeyi ağırlıklı çıkar kümelerinin, örneğin iş çevrelerinin çıkarlarının doyumu ile özdeş tutmuşlardır.

B. Siyasal ve Toplumsal Gelişmede Etkileri Açısından

Yolsuzluğun çıkar kümelerinin istemlerini doyurdukları, siyasal kalmayı ve durulmayı sağlayan ve şiddet olasılığını azaltan bir seçenek olduğu savı, karşıt görüşde olan düşünürlere göre gerçeği yansıtmamaktadır. Örneğin, Huntington, Scott ve Nye'in savlarını eleştiren Marican'a göre, az gelişmiş ülkelerde yolsuzluğun yanında siyasal istikrarsızlık ve şiddet olayları da gözlenmektedir. Başka bir deyişle, yolsuzluk ve şiddet birbirlerini dışlamamaktadır; hatta yolsuzluğun siyasal şiddeti kışkırttığı ileri sürülebilir⁵⁵. Marican, siyasal istikrarsızlığın ve şiddetin tek nedeninin yolsuzluk olmamakla beraber katkısının da yadsınamayacağını belirtmektedir. Marican'a göre, 20. yüzyılın başlarında Amerika'da yerel yönetimlerdeki yolsuzlukların olumlu etkilerinden söz edenlerin ve günümüzde az gelişmiş ülkelerde de koşut etkiler arayanların gözden kaçırdıkları temel nokta, söz konusu yolsuzlukların bulunmadığı bir durumda siyasal yaşamın daha düzenli ve daha az şiddet içerebileceği ve ekonomik gelişmenin de daha hızlı olabileceği olasılığıdır⁵⁶.

Myrdal ise yolsuzluğun siyasal düzensizliği dolaysız olarak arttırdığı-

⁵⁴ Werlin, "The Roots of Corruption", s. 250.

⁵⁵ Y. Mansoor Marican, "Corruption and Violence", *Philippine Journal of Public Administration* Cilt 15, sayı 1 (Ocak 1971), s. 28.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 29.

nı ileri sürmektedir. Myrdal'a göre, yolsuzluk, örneğin baskı yönetimlerine yolaçmaktadır. Azgelişmiş ülkelerde askeri müdahaleler, sivil yönetimlerin yolsuzluğu önlemek için gerekli önlemleri almadıkları ve bu yönde etkin davranmadıkları gerekçesi ile yapılmaktadır. Bu, yolsuzluğun siyasal durulmayı sağladığı savının geçerli olmadığını göstermektedir⁵⁷.

Heidenheimer da, siyasalarının yolsuzluk sonucunda çarpıtılması karşısında, yönetimin zora dayanan yöntemlere başvurabileceğini, bunun da siyasal şiddeti körükleyebileceğini ileri sürmektedir⁵⁸.

Ben-Dor, yolsuzluğun siyasal karar sürecine bir tür katılımı sağladığı savının abartılmış bir görüş olduğunu belirtmektedir. Ben-Dor'a göre, bu anlamda katılım ancak ekonomik güce sahip çıkar kümeleri, örneğin iş çevreleri için olanaklıdır. Toplumdaki diğer kesimlerin böylesine katılımı çok kısıtlı olduğu gibi, yolsuzluk düzeni genellikle belli bir yararlananlar kümesi oluşturmakta ve yolsuzluk yapmak ancak bu kümenin ayrıcalığı olmaktadır. Bu durum ise, yolsuzluğun öne sürülen katılım etkisini seçkin biçime dönüştürmekte, toplumsal kümeler arasında olası çatışmayı keskinleştirmekte, toplumsal bütünleşme olanaklarını zayıflatmakta ve şiddet olasılığını arttırmaktadır⁵⁹.

Werlin yolsuzluğun çıkar kümeleri arasındaki yarışmayı gereksiz yere keskinleştirdiğini, yolsuzluğun savlandığı gibi toplumsal bütünleşmeye yardımcı olmadığını ileri sürmektedir⁶⁰. Werlin'e göre, örneğin kamu kuruluşlarına eleman alınırken ya da ihaleler verilirken kişinin kabile kökenine bakılması sonucunda Gana'da siyaset ve yönetim kabilelerarası savaşım ve çatışma ile tanımlanır olmuştur⁶¹. Werlin, Amerika'da çağın başlarında görülen yolsuzlukların olumlu etkileri olmuş olsa bile, aynı etkilerin günümüzdeki azgelişmiş ülkelerde de işlevsel olacağını savlamanın eksik bir karşılaştırmaya dayandığını ileri sürmektedir. Werlin'e göre, herşeyden önce koşullar farklıdır. Amerika'da örneğin siyasal yaşamda çıkar kümelerinin sayısı az değildi ve aralarında belli bir denge ve yarışma bulunmaktaydı. Siyasal partiler olgunlaşmış, büyük ölçüde bağımsız ve etkin bir basın oluşmuş, çeşitli kuruluşlar ve dernekler ortaya

⁵⁷ Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York: Random House, 1968). s. 938.

⁵⁸ Arnold J. Heidenheimer (der.), *Political Corruption* içinde s. 485.

⁵⁹ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 72-73.

⁶⁰ Herbert H. Werlin, "The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience", *Political Science Quarterly* Cilt 88, sayı 1, (Mart 1973), s. 76-77.

⁶¹ Ibid. Bu sorunun diğer Afrika ülkelerinde de gözlenebileceğine ilişkin bkz. Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation* (New York: Atherton Press, 1968), s. 119, 121-122.

çıkmişti. Bu gibi koşullar yolsuzluğun olumsuz etkilerini önemli ölçüde hafifletmişti. Ancak bu koşulların yeterince oluşmadığı Gana gibi az gelişmiş ülkelerde ise, Werlin'e göre, yolsuzluğun "yıkıcı" etkileri tüm gücü ile işlemiştir. Örneğin Gana'da yolsuzluk, siyaset ve yönetimi kabileler-arası güç savaşımına dönüştürmüş, düzenin yasallığını zedelemiş, siyasal bunalımlar ve askeri müdahaleler birbirini izlemiş, siyasal düzen bir türlü oturmamıştır⁶².

Marican da yolsuzluğun Latin Amerika ülkelerinde kötü etkileri olduğunu, siyasal yaşamda bunalımların ve şiddetin, büyük ölçüde, yolsuzluğun "nimetlerinden" yararlanmak isteyen ve az sayıdaki güçlü çıkar kümelerinin çatışmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir⁶³.

C. Ekonomik Gelişmede Etkileri Açısından

Yolsuzluğun ekonomik gelişmede yararlı etkileri olduğunu savlayanlar, kamu kesimi öncülüğünde kalkınma seçeneğinin uygun bir strateji olmadığı varsayımından yola çıkmaktadırlar. Devletin ve bürokrasinin ekonomik politikalarının kalkınma açısından "uygun" olamayabileceğini, özel kesimin ve çıkar kümelerinin yolsuzluk yardımı ile bunları etkileme ve "düzeltme" olanağına kavuştuklarını ileri sürmektedirler. Ben-Dor'a göre, bu savın geçerli olabilmesi için bir biçimde yolsuzluk ile hızlı ekonomik gelişmenin koşutluğunun gösterilmesi gerekmektedir⁶⁴. Alatas ekonomik gelişmede yolsuzluğun katkısından değil, ancak olumsuz etkilerinden söz etmenin olanaklı olduğunu ileri sürmektedir. Alatas'a göre, yolsuzluk ekonomik gelişmeye yönelik siyasaları saptırmaktadır⁶⁵. Ben-Dor bu tür saptırmaların girişimci kümeler tarafından yapıldığını, bunların çıkarları ile toplumsal çıkarları özdeş tutmanın gerçekçi olmadığını vurgulamaktadır⁶⁶. Ben-Dor, ayrıca, doğal koşullar altında ekonomik açıdan başarılı olamayacak firmaların, yolsuzluğun sağladığı ayrıcalık ile iş yapabildiklerini, yolsuzluğun yarışmacılığı ve verimliliği arttırdığı savının sözde kaldığını belirtmektedir.

Carino ve Guzman da, girişimcilerin ve firmaların rüşvet vererek, örneğin ihaleleri kazanmalarının verimlilik ile bir ilgisi olmadığını, rüşvetin maliyetinin genellikle ihalenin öngördüğünden düşük nitelikte mal ya da hizmet verilmesi ile karşılandığını ileri sürmektedirler. Bunun so-

⁶² Werlin, "The Consequences of Corruption", s. 82-85.

⁶³ Marican, "Corruption and Violence", s. 29.

⁶⁴ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 70.

⁶⁵ S. Hussein Alatas, *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption* (Singapore: Donald Moore Press, 1968), s. 80.

⁶⁶ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 71.

nucunda, hem devlet verdiği karşılığını alamamakta, hem de verimli olan değil ancak rüşvet veren firmalar ekonomide barınmaktadırlar⁶⁷.

Rüşvet alan kamu görevlisinin verene oranla tüketim eğiliminin düşük, yatırım eğiliminin yüksek olması durumunda yolsuzluğun ekonomi için yararlı olduğu savı da eleştirilere uğramıştır. Marican maaşları genellikle düşük olan alt ve orta düzey kamu görevlilerinin bu tür ek gelirleri tüketime harcayacaklarının kesin olduğunu, üst düzey yöneticilerinin alabileceği yüksek miktarlardaki rüşvetin de gösterişçi tüketime harcanacağını ileri sürmektedir⁶⁸. Price, Afrika ülkelerinde bürokratların Mercedes satınalma tutkularından söz etmektedir⁶⁹. Carino ve Guzman, yiyici bürokratların gece kulüplerinde ve kumarda rüşvet paralarını tükettiklerini belirtmektedir⁷⁰.

Ben-Dor'a göre, ister vergi kaçırın işadama ister rüşvet alan bürokrat örneğinde olsun, yolsuzluğun yarattığı kazancın yatırıma yöneldiğine ilişkin bir kanıt yoktur⁷¹. Waterbury de büyük çaplı yolsuzluk paralarının ülke dışına çıkarıldığını, yabancı ülke bankalarına yatırıldığını ileri sürmektedir⁷². "Tüketim eğilimi düşük, yatırım eğilimi yüksek olursa" gibi savlar imgesel olmaktan öteye gitmemektedir. Bu tür yaklaşımlarla yolsuzluk gibi ciddi bir sorunun incelenmesi uygun görünmemektedir.

Yolsuzluğun bürokrasinin biçimselliğini kırdığı, işleri hızlandırdığı, bir bakıma verimliliği arttırdığı savı, Myrdal'a göre açıkça yanlıştır⁷³. Myrdal kamu görevlisinin, örneğin yapması gereken bir iş için rüşvet almasının verimlilik ile bir ilgisi olmadığını belirtmektedir. Yazara göre kamu işlemlerini bilinçli olarak yavaşlatan görevlinin, rüşvet karşılığı işlemi sözde süratlendirmesini verimlilik saymak olanaksızdır. Waterbury de yolsuzluğun savlandığı gibi yazçizciliği azaltmasından çok kamu işlemlerinin ancak belli bir "ücret" karşılığı görülmesi durumunu yaratan etkisinden söz edilebileceğini belirtmektedir⁷⁴. Ayrıca, Myrdal'a göre, yolsuzluk

⁶⁷ Ledivina V. Carino ve Raul P. de Guzman, "Negative Bureaucratic Behavior in the Philippines: Its Causes, Developmental Consequences and Control Measures—Past and Prospective", Siyaset Bilimi Uluslararası Derneği'nin toplantısında sunulan bildiri, Moskova, 12-14 Ağustos 1979, s. 7-8.

⁶⁸ Marican, "Corruption and Violence", s. 25.

⁶⁹ Robert M. Price, *Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana* (Berkeley: University of California Press, 1975), s. 143.

⁷⁰ Carino ve Guzman, "Negative Bureaucratic Behavior in the Philippines", s. 8.

⁷¹ Ben-Dor, "Corruption, Institutionalization, and Political Development", s. 71.

⁷² John Waterbury, "Corruption, Political Stability and Development: Comparative Evidence from Egypt and Morocco", *Government and Opposition* Cilt 11, sayı 4 (1976), s. 445.

⁷³ Myrdal, *Asian Drama*, s. 953.

⁷⁴ Waterbury, "Corruption, Political Stability and Development", s. 430.

dedikodularının sonucunda, yöneticiler tedirgin olmakta, karar vermekte daha da yavaş davranmakta ve sonuçta verimlilik, savlandığının tersine, düşmektedir⁷⁵.

Yolsuzluğun siyasal, toplumsal ve ekonomik gelişmede olumlu etkilerine ilişkin savlar genellikle geçerliliği tartışılır varsayımlara dayanmaktadır. Örneğin, yolsuzluğun siyasal durulmayı sağladığı savı, var olan siyasal düzenin salt "iyi" olduğu, korunmasının uygun olacağı varsayımına dayanmaktadır. Bunun gibi, yolsuzluk ile doyurulan iş çevrelerinin çıkarlarının kamu çıkarına uygun düştüğü varsayılmaktadır. Yolsuzluğun yararlananlar için bir tür "sömürü" aracı olduğu gözden kaçırılmaktadır.

Öte yandan, bu savların gerçeğe uygunluğu da inandırıcı bir biçimde gösterilememiştir. Örneğin, yolsuzluğun şiddeti azalttığı ya da yatırıma katkısı olduğu savları imgesel durumlarda geçerli olmaktadır. "Rüşveti alanın, yatırım eğilimi verene oranla yüksek olursa", "para yatırıma yönelirse", "bu yatırım kalkınmayı canlandırır" gibi koşullu savlar yolsuzluğa zoraki olumlu etkiler yüklemek çabası gibi görünmektedir. **Kısacası yolsuzluğun olumlu etkilerine ilişkin savların dayandığı varsayımların niteliği, bu savların öngördüğü etkilerin ancak çok özel koşullarda ortaya çıkması ve olumlu etkilere ilişkin görgül verilerin bulunmaması gibi noktalar, bu savların benimsenmesini imkânsız kılmıştır.**

2. Yolsuzluğun Zararları

Yolsuzluğun yukarıda değinilen olumsuz etkilerine ek olarak, yolsuzluğun diğer bazı zararları aşağıda sunulmaktadır.

A. Siyasal Sistem Devlet ve Yönetimin Yozlaşması

Yolsuzluğun en genel ve olumsuz etkisi siyasal sistemin, devletin ve yönetimin yasallığını ve saygınlığını zedelemesidir. Williams'a göre, yasalar, beğenilsin ya da beğenilmesin, devletin ve toplumsal düzenin temelidir⁷⁶. Örneğin rüşvet verenin istediğini yaptırması, yasaları geçersiz ve anlamsız kılmaktadır. Yaygınlaşması durumunda yolsuzluk toplumu kural tanımamaya ve kargaşaya itmektedir. Yasaların ve kuralların etkisini yitirdiği toplumlar ise çürümeye mahkûmdur. Yolsuzluk kuralsızlığı körüklemekte, toplumun ve devletin temelini sarsmaktadır.

Myrdal yolsuzluğun yurttaşın devlete ve yönetime olan bağlılığını ve desteğini azalttığını, siyasal düzenin yasallığını zayıflattığını ve sonuçta

⁷⁵ Myrdal, *Asian Drama*, s. 953-954.

⁷⁶ Williams, "The Problem of Corruption: A Conceptual and Comparative Analysis", s. 4.

siyasal bunalımlara yol açtığını belirtmektedir⁷⁷. Frederick ve Werlin de benzer sorunlardan söz etmektedirler⁷⁸.

Bu konudaki görüşleri toparlamak gerekirse, kamu hizmetlerinden rüşvet verenlerin ya da tanıdıkları olanların ayrıcalıklı yararlanmaları, kamu siyasalarının özel çıkarlar için saptırılması gibi uygulamalar, kamu yararı, eşitlik, haktanırlık gibi toplumsal devlet ilkelerinin sözde kalmasına, yurttaşların düzeni yozlaşmış saymalarına, yönetime güvensizlik duymalarına, devlete olan saygılarının azalmasına neden olmaktadır. Bu tür olumsuzluklar ise siyasal bunalımlar ve kargaşa için uygun bir ortam yaratmaktadır. Yolsuzlukların yaygınlaşması durumunda, hükümetlerin ve hatta siyasal sistemlerin yaşamları sona erebilir.

B. Kamu Yönetimin "Felce Uğraması"

Yolsuzluk ile kamu siyasalarının saptırılması, yönetimin uygulamaya çalıştığı plan ve programların gerçekleşmesini önlemekte, yönetimin ussal ve verimli çalışmasını zorlaştırmaktadır. Siyasa ve programların yolsuzluklar sonucu öngörülen biçimde ve düzeyde uygulanmaması yönetimi "acizleştirmekte", yönetimin "yönetme kapasitesi" düşmekte, yönetimin özü olan düzenliliği sağlamak zorlaşmaktadır. Bu koşullarda kamu yönetiminden beklenen işlevlerin verimli bir biçimde yapılması olanaksızlaşmakta, bürokrasi kalkınmanın etkin bir aracı yerine engeli durumuna düşmektedir. Yolsuz eylemlerin yaptırımsız kalması durumunda bürokraside çalışanlar iş başarıma güdülerini ve gönüllüklerini yitirmekte, dürüst ve nitelikli fakat rüşvet almayan görevliler kamu hizmetinden soğumakta, işlerine yabancılaşmakta ve örgütten ayrılma olasılıkları belirlemektedir⁷⁹. Kamu yöneticileri "işleri düzeltmek bana mı kaldı" gibi edilgin ve olumsuz bir tutuma yönelmekte, hatta kimisi de yolsuzluk sürecine katılıp "payını" almayı yeğlemektedir. Böyle bir kısır döngünün olduğu kamu örgütünde, hizmetlerin verimli bir biçimde yürütülmesini beklemek iyimserlik olur.

C. Kamu Yönetiminin "Pahalılaşması"

Yolsuzluk, yurttaş için "pahalı yönetim" demektir. Örneğin işlerin rüşvetsiz görülmediği bir yönetsel dizgede, yurttaşın ödediği vergi anlamını yitirmekte, verilen rüşvetler kamu hizmetleri için ikinci bir ödeme olmaktadır. Bunun gibi, ihalelerde yolsuzluklarda örneğin rüşvetin mik-

⁷⁷ Myrdal, *Asian Drama*, s. 950-952.

⁷⁸ Carl J. Friedrich, *The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy and Propaganda* (New York: Harper and Row, 1972), s. 138; Werlin, "The Roots of Corruption the Ghanaian Enquiry", s. 250.

⁷⁹ İlhan Tekeli ve Gencay Şaylan, "Rüşvet Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi* Cilt 7, sayı 3 (Eylül 1974), s. 110-111.

tarı ya ihale tutarına eklenerek ya da ihaleye konu olan malın niteliği düşürülerek çıkarılmakta, sonuçta her iki durumda da ihale kamuya pahalıya gelmektedir.

İhalelerde yolsuzluklar üstleniciler ve kamu görevlilerinden oluşan asalak bir çıkar kümesi yaratmakta, yurttaşın verdiği vergilerden oluşan kamu harcamalarının bir bölümü bu küme tarafından, deyim uygun ise, çalınmaktadır. Yolsuzluk aracılığı ile vergi kaçırılması da benzer niteliktedir. Bu tür yolsuzlukların yaygınlaşması durumunda, kamu yönetimi "kara para" oluşturan ve bunun dağıtımını yapan yasadışı bir düzene dönüşmektedir.

IV. SONUÇ

Yolsuzluğun işlevsel etkilerine ilişkin savların dayandığı varsayımların zayıflığı, bu savların öngördüğü etkilerin ancak çok özel koşullarda ortaya çıkması ve işlevsel etkilere ilişkin görgül verilerin bulunmaması bu savları geçersiz kılmaktadır. Yolsuzluğun zararları ya da bedeli çok fazladır ve özellikle az gelişmiş ülkeler bunu karşılayabilecek durumda değildirler. Bu nedenle, yolsuzluğun önlenmesi ya da azaltılması için önlemler alınması zorunludur. Bu konuda da bilimsel çalışmalar yapılması gereklidir⁸⁰.

⁸⁰ Bu konuda bkz., A. Ümit Berkman, "Yolsuzluk ve Rüşvete Karşı Önlemler", *Ekonomi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3 (Kış 1988).