



Bürokrasi ve Suç Olgusu

Meryem ÇAKIR

Süvari Mah. 1690 Sok. 13/8 Etimesgut/Ankara

Özet

Bu çalışmada günümüz ulus-devletinin önemli sorunlarından biri olarak bürokrasideki suç olgusu incelenmeye çalışılmıştır. Bürokrasi ve suç olgusunun incelemesi bürokraside kayırma ve bürokraside rüşvet olguları çerçevesinde teorik olarak ele alınmıştır.

Öncelikle bürokrasi kavramının tarihsel süreç içinde geçirdiği evrim açıklanmıştır. Daha sonrasında ise kayırma ve rüşvet kavramlarının tanımları yapılarak nedenleri araştırılmaya çalışılmış, daha sonrasında da çözüm önerileri verilmeye çalışılmıştır. Rüşvet ve kayırma yozlaşmanın iki türü olarak toplumların devlete olan güvenini azaltmakta ve giderek büyüyen bir sorun haline gelmektedir. Bu sorunların çözümü için değişik öneriler olmasına rağmen hala demokratik devletlerin kanayan yarası konumundadırlar.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Suç, Kayırma, Rüşvet

Case of Crime in Bureaucracy

Abstract

In this study, crime phenomenon which is a major problem of nation states is tried to be analyzed. Bureaucracy and the analysis of crime phenomenon are discussed theoretically in detail with respect to favouritism and bribing in bureaucracy.

In this study, crime phenomenon which is a major problem of nation states is tried to be analyzed. Bureaucracy and the analysis of crime phenomenon are discussed theoretically in detail with respect to favouritism and bribing in bureaucracy. Firstly, the evolution of the bureaucracy concept is explained according to its historical development process. Then, the causes of favouritism and bribing are explored by defining them and possible solutions are offered to them. Bribing and favouritism as the two kinds of corruption make maintaining public confidence in the state really hard and as a result they have become a major problem. Although there are different solutions offered to these problems, they are still the bleeding wounds of the democratic societies.

Key Words: Bureaucracy, Crime, Bribery, Favouritism

1. GİRİŞ

Modern ulus-devlet yapılanmasının temel kurumlarından biri olan bürokrasi 18. yüzyılda bugünkü bilinen anlamıyla ortaya çıkmıştır. Tarımsal kapitalist üretim tarzının ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkmasıyla birlikte modern devletin aynı üretim sisteminin bir tamamlayıcısı misyonuyla var olması sonucunu doğurmuştur. Kapitalist üretim tarzının tüm alanlara ortak ve aynı şekilde yayılabilmesi amacıyla ulus-devletin toprak üzerinde örgütlenmesi yoluna gidilmiş böylece, hem piyasa için pazar açılmış hem de homojenleştirme sağlanmıştır. Modern ulus-devletin ortaya çıkış aşamasındaki bu amaçlarını yerine getirebilmesi için en rasyonel yöntem olarak bürokrasi yapılanması kabul görmüştür. Her ülkenin kendi özgül tarihsel koşullarına göre şekillenen bürokrasi yapılanmaları birbirlerinden kültürlere göre değişen hukuk kurallarına bağlı olarak farklılık göstermişlerdir. Bu farklılıklar aynı zamanda bürokratik yozlaşma ve bürokratik suçların niteliğinde de görülmektedir.

“Devlet daha doğar doğmaz, kendini toplumdaki bağımsız kılar, ve belli bir sınıfın organizması haline geldiği ölçüde ve bu sınıfın egemenliğini doğrudan doğruya üstün kıldığı ölçüde, bu bağımsızlığı daha da büyük olur...Şu var ki, devlet bir kez toplum karşısında bağımsız bir güç haline geldi mi, kendisi de, artık yeni bir ideoloji yaratır. Meslekten politikacılar, kamu hukuk kuramcıları, özel hukukçular, gerçekte, ekonomik olaylarla olan bağlantıyı hıyileyle örtbas ederler”(Engels, 1979: 452).

Kayırmacılık, rüşvet gibi yozlaşma türleri sistem içinde birçok sorun yaratmasına rağmen bu sorunlara sistemin kendi içinde net çözümler bulunamamıştır. Yine de bir kısım sorunları azaltabilecek birtakım öneriler tartışılmaktadır. Sorunun temelini anlamak için öncelikle bürokrasi kavramının kendisini tanımlamak gerekmektedir.

2. Bürokrasi

2.1. Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi algısı kavramsal tanımlama yapılırken kişilere göre farklı içeriklerle anlamlandırılmaya çalışılmıştır. Kimileri bürokrasiyi tanımlarken Marksçı ya da Weberci bürokrasi olarak kavramı düşünürlerin tanımlarına göre açıklamış kimileri ise kapitalizmin dönemselliği çerçevesinde tarihsel olarak bürokrasinin geçirdiği evrelere göre bürokrasi tanımlı yapmıştır. Ülkemiz kamu yönetimi yazınında daha çok ilk belirtilen durumla karşılaşılmaktadır.

Weberci bürokrasi, yapılanmanın daha çok yasal-ussal otorite ile ilişkili olarak kapitalist toplumda devletin toplum üzerindeki otoritesini işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik yapı ve planlama (Çoker, 1995:2) yoluyla sağladığını açıklamaktadır. 20. yüzyılın başında Max Weber bürokratik örgütlenmeyi ideal bir form olarak görmüştür. Weber (2011: 313), rasyonel bürokrasinin birtakım özelliklerini şöyle sıralamıştır:

- Kurallar, yasalar ve yönetmeliklerce belirlenmiş resmi yetki alanları belirlenmiştir.
- Gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler olarak dağıtılmıştır.
- Nitelikli kişilerin belirlenmiş görevleri yerine getirmesi gerekmektedir.
- Ast-üst ilişkisi sayesinde denetim sağlanabilmektedir.
- Modern bürokrasi yazılı belgelere dayanır.
- Bürokratların tüm çalışma kapasitelerini kullanmaları gerekir.
- İşyeri yönetimi genel kurallara bağlıdır.

Diğer taraftan Marksist bürokrasi kuramı ise kapitalizm, devlet ve sınıflar arasındaki bağlantıyla açıklanmaktadır. Kapitalist devletin ortaya çıkışı ve bürokrasinin olgunlaşması arasında devletin somutlaşması açısından dolaylı bir bağlantı kurulmaktadır. Buna göre bürokrasi sınıfsal farklılıkları pekiştiren ve egemen sınıfın çıkarları doğrultusunda hareket eden bir yapıdır. Bürokrasi, üretim sisteminin dışında feodal toprak beylerini ve statü sahibi memurları korumakla yükümlü yürütme organı olarak kapitalist sistemin devamlılığını sağlamaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 55-56). Yine de bürokrasi egemen sınıfa tabii olmadığından bürokratlar kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilme esnekliğine sahiptir (Mouzelis, 2003:11). Bu esneklik sınırsız olmamakla birlikte kapitalist sınıfın öngördüğü ölçüde bir özerkliğe sahiptir. Marksist kurama göre tıpkı sınıflar ve devletin tarihin belli bir aşamasında ortaya çıkmaları gibi yine tarihin belli bir aşamasında ve ekonomik sebeplerle sınıflar ortadan kalkması devletin ortadan kalkma sonucunu doğuracaktır. Bürokrasinin bu aşamada ortadan kalması üç tedbirle mümkün olabilecektir, bunlar “tüm ücretlerin ortalama işçi ücreti” düzeyine indirilmesi ve bürokratların statüsel olarak ayrıcalıklarını kaybetmeleri, doğrudan demokrasi yoluyla güçler ayrılığının yok edilmesi, böylece herkesin demokratik yönetim içinde yer alabilmesi, bu görevlilerin seçim yoluyla iş başına gelip görevini kötüye kullandığı zaman azledilebilmesidir (Fişek, 2011:106).

Bürokrasiyi kavramsallaştıran iki temel kural olarak Marksçı ve Weberci yaklaşımlar yönetsel olarak benzeşmelerine rağmen varılan sonuçlar farklıdır. Yönetsel olarak her iki kuram da modern ulus- devletin bir aygıtı olarak bürokrasiyi yaygın birikim rejimi içinde ele almışlardır. Kendi dönemi içinde incelenen bürokrasi erken kapitalist devletteki şekilleriyle açıklanmaya çalışılmıştır. Buna göre Weberci kuram bürokrasiyi evrensel olarak gerekli görmekte, rejimsel farklılık göstermeden onun azledilmesinin olanaksız olduğunu iddia etmektedir. Oysa Marksist kurama göre bürokrasi evrensel değil tarihseldir, gerekli koşullar oluştuğunda bürokrasinin ortadan kalkması kaçınılmazdır.

Modern anlamda bürokrasinin olgunlaşma ve özsel olarak bütün hatlarıyla ortaya çıkması Fordist kamu personel rejimi uygulamasında görülmektedir. Kamu personelinin çalışma esasları objektif hukuk kurallarına bağlı olarak nesnel düzenlemelerin sonucunda belirlenmektedir. Statü hukuku olarak tarif edilen bu sistemde kurallar tüm memurlar için aynılık teşkil etmektedir. Anayasal bir düzenleme içinde meşruluk kazanan memuriyet, alınan kararlara karşı üst makama başvurulabilmesi veya idari veya adli yargı yoluna gidilebilmesi yoluyla güvence altına alınmıştır (Aslan, 2012:133). Genel, objektif ve soyut kuralların uygulanması, yasal haklar, kişiselikten arındırılmış bir yapı, genel çıkarların peşinden koşma özgürlüğü, kuralların devlet tarafından konularak sözleşme hukukundan farklılaşması,

kariyer ve liyakat sistemi, iş güvencesi ve kadro sistemi gibi kavramlar 1930 ve 1970 arası bürokrasi rejimini tanımlamaktadır. Kapitalizmin 1970lerde tekrar bir birikim krizine girmesi müdahaleci devletin geri çekilmesine yol açmış ve tekelleri birikim düzenindeki bürokrasi yapısını da değiştirmiştir.

1980 sonrası kapitalist sistemde müdahaleci devlet geri çekilmiş, devletin genişleyen alanı daraltılmıştır. Yönetişim yoluyla artı değer üretim alanının böylece tekrar özel sektöre açılmasıyla devlete ait kurumlar özelleştirilmiş ve piyasaya açılmıştır. Teorik alt yapısında devletin temel haklara ket vurucu olduğu bu nedenle piyasalaşmış toplumsal yapı ile devlet müdahaleciliğinin önüne geçilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Devlet daha çok işletmeci yönetim anlayışına göre şekillenmeli, özelleştirmelere ve deregülasyona önem vermeli, piyasadaki elini çekmelidir. Piyasa kendi kendine bir düzen içerisindedir, dışarıdan başka bir müdahaleye gerek yoktur. Devlet ise aşırı hantallaşmış, bürokrasi içine gömülmüştür. Bu dönemde bürokratlara olan güven azalmış ve bürokrasinin etkinliği azaltılmaya çalışılmıştır. Bürokratların kamusal çıkarın peşinde değil kendi çıkarlarının peşinde koştuğuna dair güvensizlik oluşmuştur (Akbulut, 2009: 233). Aynı zamanda bürokrasinin merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk gibi örgütsel sorunları fazlaca tartışılan konular olmaya başlamıştır. Devlete biçilen yeni rol düzenleyiciliktir. Üst kurullar bürokratik işlemeziğe karşı bir çözüm olarak öne sürülmüş bu örgütlenmeler piyasanın işleyişine etkinlik katma amacıyla çeşitli yetkilerle donatılmıştır. Bu kurumlar daha çok bürokraside var olan hantallaşmayı ve yozlaşmayı önlemeye yöneliktir.

2.2. Bürokraside Suç Olgusu

Bürokrasinin geliştiği ve günümüze kadar geldiği zaman içinde bürokraside birtakım yozlaşmalar meydana gelmiş, yasalar tarafından suç sayılan durumlar ortaya çıkmıştır. Bürokraside işlenen suçların tanımları ve yaptırımları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de çoğu zaman aynı nedenlerden dolayı düzenlemeler yapılmaktadır. Genel olarak kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, araçlar yoluyla işlemleri yürütme, yolsuzluk, rüşvet ve zimmet gibi işlevsel sorunlar bürokrasi içinde ortaya çıkmaktadır. Bu sorunlar aynı zamanda suç teşkil edebilecek durumlara yol açabilmektedir. Haraç, dolandırıcılık, kayırmacılık, hilekârlık, yasa dışılık, yolsuzluk, ayrımcılık, haksızlık, tehdit, kleptokrasi, yakınları kayırmak, yasayı işletmemek, belirli kişileri korumacılık, bölgencilik, simgecilik, yasa tanımazlık, oluru olmaz kılma, sahte sözleşmeler, kendine hizmet etme, siyasal atamalar, çıkarıcılık, hırsızlık gibi suçlar genel olarak bu işlevsel sorunların sonuçları olmaktadır. Siyasal bir yozlaşma türü olarak bilinen yolsuzluk, bürokrasinin bilinen en yaygın suç türlerinden biridir. Burada yolsuzluk türleri olarak kayırmacılık ve rüşvet ele alınacaktır.

2.2.1. Kayırmacılık

İltimas olarak da bilinen kayırmacılığa daha çok üretim ilişkileri tam anlamıyla gelişmemiş, feodal bağların kuvvetli

olduğu toplumlarda rastlanmaktadır. Toplum içinde bireysel konumlanışını başaramamış, “biz” sözcüğü ile kendini ontolojik olarak var eden kişilerin çoğunluğu oluşturduğu toplumsal yapılar kayırmacılığa daha yatkındır. Kabilecilik olarak da tanımlanan kayırmacılık “kamu örgüt birimlerindeki ya da bu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı yöreden olmak, aynı siyasal partinin çizgisinde bulunmak gibi özgül ölçülerin yakın görünümüne geçmesi, yönetim çalışmalarını düzenleyen evrensel ölçülerinse geri plana atılması halidir”(Oktay, 1997: 209). Kamu örgütlerinde belli bir işlem için belli kişilere ayrıcalık sağlanabilir, bu ayrıcalık maddi çıkar temeli üzerine değil birtakım bağımlılık ve yükümlülükler üzerine kurulu olabilir. ‘ekonomik’ bir basının ya da bu yolla bir ayrıcalık sağlamanın yerine maddi olmayan bir gücün kullanılması söz konusu olabilir. Örneğin akrabalık bağının etkileme aracı olarak kullanılması mümkündür (Berkman, 1983: 25-26).

İlk olarak ABD’de 1828 yılında başkanlık seçimini kazanan General Jackson tarafından uygulanan kayırma sisteminin zaman içinde farklı amaçlar için kullanılması sonucunu ortaya çıkarmıştır(Tortop, 1999: 48). Kamu hizmetlerine giriş aşamasında kişilerin göreve uygun uzmanlık bilgisi ya da liyakat önemsenmeden farklı ilişkiler sebebiyle hak etmedikleri bir göreve getirilmeleri kayırmacılığa bir örnek teşkil etmektedir. Kamu görevlisi alımında esas olan sınav uygulaması kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman bir göstermelikten ibaret kalmaktadır. Yazılı sınavların şart olduğu bazı alanlarda sözlü sınav da koyulup çağırılması gereken aday sayısından fazla aday sınavlara davet edilmekte böylece kayırmacılık daha kolay bir şekilde uygulanabilmektedir (Eryılmaz, 2003: 240-241).

Bürokraside kayırmacılığın türlerine bakılacak olunursa bunlar:

- akraba kayırmacılık,
- eş-dost kayırmacılık,
- siyasal kayırmacılık,

olarak sıralanabilir (Aktan, 2001: 57-58).

2.2.1.1. Akraba Kayırmacılık (Nepotizm)

Akraba kayırmacılık, kamu görevinin gerektirdiği nitelikler önemsenmeyerek yalnızca akrabalık ilişkileri dayalı olarak orta çağda kilise papazlarının çocukları olmadığından “yeğen”lerini kayırmasıyla ortaya çıkmıştır (Jones,2012: 2).

Nepotizm özellikle akrabalık ilişkileri güçlü toplumlarda görülmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, yakın akraba ilişkileri, bağlılıkları ve yükümlülükleri ikincil küme ve formel örgüt ortamında da önemli ölçüde etkili olmaya devam etmektedir (Berkman, 1983: 26).

Bürokraside nepotizm kayırılan kişinin yeterli uzmanlığa ve bilgiye sahip olamaması nedeniyle verimsiz kalmasına, örgütsel açıdan ise istenen sonuçlara ulaşılamamasına sebep olmaktadır. Bürokratların buldukları konumun gereklerine uygun olması, kamusal hizmete yararlı olmak bakımından aldığı eğitimin ve tecrübelerinin yeterli olması gerekmektedir. Ancak üst düzey bir bürokratin ya da kurumda sözü geçen bir bürokratin akrabası olması sebebiyle kayırma uygulaması sonucu bürokrasi güvenilirliğini yitirmektedir.

2.2.1.2. Eş- Dost Kayırmacılık(Favorizm)

Bir kimsenin arkadaşlık, dostluk, hemşerilik gibi ilkelere dayalı olarak bir kamu görevine atanmasıdır. Fovorizmin özü itibarıyla nepotizmden farkı yoktur (Aktan, 1999: 19). Yalnızca burada kayırılan kişi akraba değil eş, dost veya hemşeridir. Aynı memlekette doğma, aynı okulda okuma, aynı sosyal grup içinde yer alma gibi etkenler favorizme sebep olabilmektedir. Hatta bazen bürokrat tarafından doğrudan tanınmayan kişiler bile kayırılmakta yapılanın etik, ahlaki ve yasaya uygun olmadığı göz önünde bulundurulmamaktadır.

2.2.1.3. Siyasal Kayırmacılık (Kronizm)

Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi gibi işin gerektirdiği niteliklere sahip olmaksızın sadece çok eski yakınlarına özellikle de politik tercihe yakınlık gibi nedenlerle ayrıcalıklı bir şekilde davranmasına kronizm denilmektedir (Araslı ve Tümer,2008: 1239).

Siyasal kayırmacılıkta siyasi partilere mensup kişiler veya siyasi parti içinde etkinlik gösteren bürokratlar kendi siyasi partilerine oy veren ve destekleyen kişileri ödüllendirmektedir. Üst düzey bürokratlar kendi siyasi partilerine yakın duran kişileri kayırmakta kamu görevlerine atanmalarında yardımcı olmaktadır. Siyasi parti liderleri ya da üst düzey parti mensupları bürokrasiye kendi yandaşlarını yerleştirerek yine liyakat ilkesini ihmal etmektedirler.

Ülkemizde sıkça rastlanan bu durum bürokrasinin özerkliğini kaybetmesine sebep olmaktadır. Özellikle 1980 sonrası neo-liberal politikaların uygulamaya konulmasıyla birlikte kamu örgütlerine ve bürokrasiye girme yolu olarak iktidardaki siyasi partiye yakın olma bir gereklilik halini almıştır. Yalnızca bürokrasiye giriş aşamasında değil bürokrasi içindeyken konumunu muhafaza edebilme ve yükselebilmek için siyasi partizanlık devam ettirilmektedir.

Bazı üst düzey bürokratlar hemşerilik, arabalık ve siyasi parti bağlantısını kullanan yakınlarını ve ya tanıdıklarını kayırmaktadır. Aynı din, aynı mezhep ve aynı ırktan gelme kayırma için gerekçe oluşturmaktadır. Böylece ötekileştirme ve diğerleri olguları yaratılmaktadır. Bu davranışlar bazen toplumda olumlu bir yaklaşım atfedilmektedir. Kayırmacıya karşı gelen bürokratlar kimi zaman kendi sosyal çevrelerinden dışlanmaktadır (Yılmaz,1997:432).

Liyakat ilkesinin uygulanamayışı kayırmacılık sonucunu doğurmaktadır. Kayırmacılık ise hem etik olarak yanlış hem de yasal olarak suç sayılmasına rağmen yasalarda kesin hatlarının belirli olmaması, yasaya göre kılıf uydurup birtakım göstermelik seçme yöntemleri kullanmak ve kavramın muğlaklığı kişilerin cezalandırılmasının önündeki önemli engeller olarak tanımlanabilir.

2.2.2. Rüşvet

Rüşvet genel olarak çoğu toplumda yakınılan bir konu iken somut olarak aydınlatılması ve araştırılması zor olan bir yozlaşma türüdür. Bunun sebebi rüşveti veren ve alan arasında bir sır olarak kalma özelliğidir. Zira bizim de kanunumuzda yer aldığı üzere rüşvet doğrudan yasal bir suç olarak karşımıza çıkmaktadır. Rüşvet, toplumda dedikodu düzeyinde konuşulur; fakat nerede, ne kadar ve nasıl ve ne içinleri ile ciddi bir araştırma konusu olmaya çok az yatkındır (Oktay, 1997:212).

Rüşvet kavramı, kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para veya diğer şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade eder (Aktan, 2001: 53). Bir başka tanımı da şöyle yapılabilir: “özel veya kamusal belirli bir fonksiyonla yükümlü olan bir kişinin kendisi veya başkası için doğrudan doğruya veya dolayısıyla diğer bir kimseden fonksiyonuna bağlı veya fonksiyonunun kolaylaştırdığı bir tasarrufa icra etmek, geciktirmek veya ihmal etmek için herhangi bir surette olursa olsun bir şey talep etmesi veya vaatle bulunulmasını istemektir” (Dönmezer, 1984:95).

Rüşvetin ortaya çıkmasında birçok faktör rol oynamaktadır, öne çıkan nedenler şunlardır:

- Yönetimsel nedenler,
- Ekonomik nedenler,
- Hukuki nedenler.

2.2.2.1. Yönetimsel Nedenler

Kamu yönetimi yapısındaki örgütsel ve işlevsel yozlaşmanın bir sonucu olarak rüşvet uygulaması görülmektedir.

Örgütsel yapı aşırı merkeziyetçi, kuralcı ve gizlilik esasına göre şekillenmişse ise bürokraside rüşveti ortaya çıkması kaçınılmazdır. Kişilerin sınırsız güç ve otorite istemi içinde olmaları bürokrasinin etkinliğine ket vurmaktadır. Yönetimsel nedenlerden dolayı etkinliği azalan bürokrasiye karşı kişilerin güveni azalmaktadır. Rüşvet yoluyla birtakım yönetsel engeller ve sınırlamalar aşarak işlem kolaylığı bu şekilde sağlanmaya çalışılmaktadır.

2.2.2.2 Ekonomik Nedenler

Ekonomik olarak ikincil bölüşüm ilişkilerinde gelir dağılımı açısından büyük farklılıklar olan ülkelerde rüşvet yoluyla bürokrasiye iş gördürme olgusu daha yaygındır. Toplumsal sistemin hızla geliştiği ve değiştiği yerlerde potansiyel kaynak ve fırsatlar artmakta ve bunların kontrolü için rüşvet uygun bir mekanizma haline gelmektedir (Tekeli ve Şaylan, 1974: 103). Doğrudan üretime katılmayan bürokrat statüsündeki kişilerin gelirlerini artırma yolu olarak gördükleri rüşvet yoluyla kamu görevlerinin bir kısmını yerine getirme ya da görevleri olmayan bir konuyu halletme, çabuklaştırma yöntemlerine başvurmaları ekonomik açıdan bürokratların rekabet koşulları içinde kendilerini var etme çabalarını göstermektedir.

Bazıları ise müdahaleci devlet rejiminin rüşvete ve yolsuzluğa sebep olduğunu söylemektedir. Örneğin TÜSİAD (1995:61) araştırmasına göre devletin ekonomik alanda büyümesinin rant kollama faaliyetlerini artırdığı düşünülürse, devletin ekonomi içindeki payının artması ekonomik sorunların ve yozlaşmaların kaynağı olduğu görülmektedir. Yine aynı doğrultuda, “rant peşinde koşma davranışının rant kaynağının var olduğu yerde ortaya çıktığı bilindiğine göre, yozlaşma kısıtlamalar ve hükümet müdahalesinin olduğu yerde gerçekleşmesi olasıdır. Örnek olarak ise kotalar ve tarifeler gibi ticaret kısıtlamaları, desteklemeler ve vergi indirimleri gibi ikameci ve korumacı endüstri politikaları, fiyat kontrolleri, katlı kur uygulamaları ve döviz tahsis şemaları ve hükümet tarafından kontrol edilen kredi şartları veya sözleşmeleri gösterilebilir” (Mauro, 1998:11). Kıt olan

ekonomik kaynakların dağıtımında müdahaleci devlet içinde bürokrasi önemli bir rol oynamaktadır. Gümrük tarifelerini belirlemek, döviz kurlarını düzenlemek, teşvik ve vergi indirimlerini saptamak, devlet bankaları aracılığıyla kredi dağıtmak, yatırım yapılan öncelikli alanları belirlemek, özelleştirme ve kamulaştırma kararlarını vermek, kamu yatırımları için ihale açmak, sözleşme yapmak, imtiyaz modeliyle projeler gerçekleştirmek gibi ekonomik kararları alma yetkisi bürokrasidedir. Bu kararlar rantsal dağıtımla ilgilidir. bu rantlardan yararlanmak isteyenler bazen yasal yolların dışına çıkarak ve rüşvet yoluyla rant sağlamaktadırlar. Bu rant çarkı içinde bürokratlar da kendi ekonomik sıkıntıları nedeniyle bir rant sağlamaya çalışabilirler (Şen, t.y. :13). Devletin ekonomideki etkinliği ve müdahaleciliği bürokratlara rüşvet konusunda birçok olanak vermektedir.

Enflasyon oranı yüksek olan bir ülkede memur maaşlarının enflasyonun artışına paralel olarak artmayışı ve satın alma gücünün azalması nedeniyle bürokratlar rüşvet yoluna başvurabilirler. Bilimsel araştırmalar enflasyon oranı ile yozlaşma türleri arasında doğru bir orantı olduğunu göstermektedir (Braun ve Tella, 2000:18).

Bürokrasinin denetim ve gözetim olmak üzere ekonomide faaliyet gösterdiği iki alan vardır. Bu alanlar ruhsat veya izin verme olarak somutlaşmaktadır. Özel sektörün ya da kişilerin herhangi bir alanda iş yapabilmesi ruhsata ve izne bağlı olduğu durumlarda muhakkak devletten izin alınması gerekmektedir. Yapılan iş daha sonrasında da devletin denetimine tabii tutulmaktadır. Tüm bu işlemler içinde bir dizi bürokratik işlemler mevcuttur. Bu uzun sürebilen bu işlemler bürokrasi vasıtasıyla yerine getirilir. İşlemlerin çabucak bitirilmesi amacıyla bürokratlara rüşvet verilebilir. Denetim görevlisine ya da ruhsat vermekle ilgili görevi bulunan kişiye rüşvet verilmesi eksik belgeleri rüşvet yoluyla görmezden gelme, çevreyi kirleten bir fabrikaya ceza verilmemesi gibi eylemler bir yozlaşma türü olarak rüşvetin sonuçları olabilir. Daha önceden belirlenmiş ihale şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirmemiş firmalara ihalenin verilmesi, devalüsyanın önceden bürokratlar tarafından bazı kişilere haber verilmesi, gümrük tarifesinde kişilere göre uyarlamalar, ödenmesinin mümkün olmadığı bilindiği halde devlet bankalarından kredi verilmesi gibi sonuçlar rüşvet yoluyla sağlanabilmektedir (Şen, t.y. :13).

TEPAV’ın (2006:65) “Yolsuzlukla Mücadele” raporuna göre ülkemizde kamu sektöründe meydana gelen yolsuzluk alanları ve rüşvete en çok başvuru alan konular şunlardır:

- Müteahhitlere büyük kazançlar sağlayacak büyük çaplı devlet ihaleleri
- Elektrik, akaryakıt ve gaz gibi bazı endüstri kollarında fiyatların ve kar oranlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve sonuçta bu iş kollarına hâkim kimselerin, kar oranlarını ve fiyatları yüksek tutabilmek için yolsuzluğa başvurmaları,
- Bazı hammaddelerin tahsisinde hükümetin söz sahibi olması,
- Büyük miktarda vergi alınması ve sonuçta rüşvet karşılığı takdir edilecek vergi miktarının küçük tutulmasını sağlama girişimleri ve
- Hükümetin çeşitli alanlarda sağlamış olduğu kredi ve teşviklerden yararlanma imkânı elde etme girişimleri.

Özetlemek gerekirse pek çok diğer nedenin yanında ekonomik nedenler rüşvet yoluna başvurmayı doğal hale

getirmiştir. Böylece gelir dengesizliği uçurumu artmış, rüşvet uygulamalarını teşvik etmiştir.

2.2.2.3. Hukuki Nedenler

Bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri olan, işlem ve eylemlerin önceden belirlenmiş yazılı kurallara göre yürütülmesi, örgütsel amaçların kısa zamanda ve tam olarak gerçekleştirilmesi, tarafsızlık, hızlılık, verimlilik, istikrar ve devamlılık yanında aynı zamanda hukuksal bir gereklilik olmaktadır. Çünkü yönetsel eylem ve işlemlerden doğan sorumluluğun belirlenmesi yanında, her yönetsel eylem ve işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun olarak yapılması gerekir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 235).

Değişen yeni ekonomik, sosyal ve kültürel konjonktüre uyum sağlayamayan hukuksal sistemler hem bürokrasinin sağlıklı işlemlerini sağlamakta hem de rüşvet başta olmak üzere diğer yolsuzlukları önlemekte yetersiz kalmaktadır. Tüm hukuksal sistemin aşırı kuralcı olması ve bürokratik mekanizmasının vatandaşa karşı güvensizliği ortaya çıktığından hukuksal sistemin engelleyici ve yasakçı bir özelliğinin mevcudiyeti de etkinlik açısından zararlıdır.

Hâkimlerin ve savcılarının yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olmaları gerekmektedir. Hâkimlerin siyasi parti gruplarından veya bürokrasinin çeşitli alanlarından kişilerle bağlarının bulunması rüşvet konusunda verilecek kararların tarafsızlığını etkileyebilmektedir.

Yasal düzenlemeler yeterli olsa bile rüşvetin yaygınlaştığı bir sistemde adli kurumlardaki kamu görevlilerinin de rüşvet alma ihtimali yüksektir. Her ne kadar yasalar rüşvet alımını yasaklamış da olsa adli makamlardaki rüşvet eğilimi bürokrasinin diğer kesimlerinin de rahatça rüşvet eğiliminde olmasına neden olmaktadır.

Bürokrati aşırı derecede koruyucu bir hukuk sistemi de bürokratların rüşvet alma yoluna başvurmalarının bir diğer sebebidir. Yasaların dışına çıkmanın bir yaptırımı olmadığı zaman ya da yasaların dışına çıkmanın sonucunda hukuki bir müeyyide bulunmadığı zaman bürokratlar kolaylıkla rüşvet alma davranışına yönelebilirler.

Ülkemiz açısından bakılırsa yasal olarak rüşvetin suç sayıldığı görülmekte fakat yasalara ne kadar uyulduğunun derecesi net olarak bilinmemektedir. Son yıllarda hukuk sistemindeki tıkanma ve gecikmeler toplumun bürokrasiye olan güvenini de kırmaktadır. Böylece bireyler bürokrasiyle olan ilişkilerinde hukuk yolunu kullanmak yerine diğer başka illegal yollara başvurmuşlardır. Hukuk sistemimizdeki yolsuzlukların hukuki sebepleri şunlardır:

- Cezaların yetersizliği ve infaz sistemi,
- Hazırlık soruşturması ve yargılamaların uzun sürmesi,
- Duruşma hazırlığı ve duruşmanın amacına uygun yürütülmemesi,
- Gereksiz yere bilirkişiye gidilmesi,
- Fiziki nedenler ve yardımcı personel yetersizliği,
- Hâkim ve savcı sayısının yetersizliği,
- Mahkemelerin ve Yargıtay'ın iş yükü
- Adliye binaları ile kullanılan araç ve gerecin yetersizliği (İğdeler, 2004: 84).

Ayrıca Türk Ceza Hukuku'na göre son yapılan düzenleme ile rüşvetle ilgili olarak şu maddeler yer almaktadır:

MADDE 252- (1) Rüşvet alan kamu görevlisi, dört yıldan on iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. Rüşvet veren kişi de, kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Rüşvet konusunda anlaşmaya varılması hâlinde, suç tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.

(2) Rüşvet alan veya bu konuda anlaşmaya varan kişinin, yargı görevi yapan, hakem, bilirkişi, noter veya yeminli mali müşavir olması hâlinde, birinci fıkraya göre verilecek ceza üçte birden yarısına kadar artırılır.

(4) Birinci fıkra hükmü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu kurum veya kuruluşlarının ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının iştirakiyle kurulmuş şirketler, bunların bünyesinde faaliyet icra eden vakıflar, kamu yararına çalışan dernekler, kooperatifler yada halka açık anonim şirketlerle hukukî ilişki tesisinde veya tesis edilmiş hukukî ilişkinin devamı sürecinde, bu tüzel kişiler adına hareket eden kişilere görevinin gereklerine aykırı olarak yarar sağlanması hâlinde de uygulanır.

(5) Yabancı bir ülkede seçilmiş veya atanmış olan, yasama veya idarî veya adlî bir görevi yürüten kamu kurum veya kuruluşlarının memur veya görevlilerine veya aynı ülkede uluslararası nitelikte görevleri yerine getirenlere, uluslararası ticarî işlemler nedeniyle, bir işin yapılması veya yapılmaması veya haksız bir yararın elde edilmesi veya muhafazası amacıyla, doğrudan veya dolaylı olarak yarar teklif veya vaat edilmesi veya verilmesi de rüşvet sayılır.

Anayasada belirtilen "hukuk devleti" ilkesine rağmen hukuk devletine olan inancın sarsılması, yargının ve Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelmektedir. Kişilere göre farklı hukuk uygulaması olabileceği anlayışını gösteren bazı örnekler, insanların yargıya olan inancının sarsılmasına neden olmaktadır. Ancak hukuk devleti ilkesinin uygulanmasını gerçekleştirmek sadece yargının görevi değildir. Devletin diğer tüm kurum ve kuruluşları da işlem ve kararlarında bu ilkeye uyarak hukuka uygun işlemler tesis etmekle yükümlüdürler. Ne yazık ki bazen bu kurumlar, anılan ilkeyi göz ardı ederek kararlar ve işlemler oluşturabilmekte, yanlışların ilgililer tarafından yargıda düzeltilireceğini düşünmektedirler. Bu da hukuk devleti ilkesinin işlerliğini olumsuz yönde etkilemektedir (TEPAV, 2006:61).

Kayırmacılık ve rüşvet alt başlıklarında ele alınan bürokrasinin işlevsel anlamda hem etik hem de yasal olarak suç kabul edilen yozlaşma şekilleri farklı nedenlere dayansa da demokrasinin işlerliği açısından çözülmesi zaruri sorunlardır.

3. Çözüm Önerileri

Bürokrasinin bilinen sorunlarına ve suç olarak kabul edilen yozlaşma türlerine karşı günümüze kadar birçok çözüm önerisi getirilmeye çalışılmıştır. Bazı çözüm önerileri bürokraside kayırmacılık ve rüşvet gibi yozlaşmaları önlemede başarılı olurken bazıları beklenen sonuçları verememiştir. Çözüm önerilerinin yalnızca rüşvet ve kayırmacılığa ilişkin değil tüm yozlaşma türlerini ortadan kaldıracı bir etkiye sahip, bütüncül olması gerekmektedir.

Aşırı merkezîyetçilikten kaçınma, kırtasiyeciliğin azaltılması, personel rejiminde reform, mevzuatın yeniden düzenlenmesi, yaptırımların ağırlaştırılması gibi önlemler en çok dile getirilenlerdir.

Kültürel açıdan etik kurallarının toplumsal yaşamda yer etmediği bir toplumda yasalar yoluyla bürokratik yozlaşmayı

engellemek oldukça güçtür. Bu nedenle öncelikli olarak bireylerin etiksel olarak gelişmeleri gerekmektedir. Demokrasi bilincinin ve toplum yararı anlayışının işlerlik kazanması gerekmektedir.

Açık ve şeffaf bir yönetim rüşveti ve kayırmacılığı önlemede bir diğer önemli etkidir. Böylece yönetimde iyileştirme sağlanacak, halkla ilişkiler yumuşayacak ve yönetim daha demokratik bir nitelik kazanacaktır. Açıklık ilkesinin uygulanmasıyla birlikte merkezîyetçilik, statükoculuk, gizlilik gibi olumsuzlukların giderilmesine yardımcı olacaktır (Tanrıseven, 2006:81).

Bürokrasi siyasetten arındırılmalı, kamu görevliliğine atamada siyasi parti yandaşlığı kriter olmaktan çıkarılmalıdır. Bunu önlemek için kamu personeli liyakat ilkelerine göre işe alınmalıdır. Yazılı sınavların sözlü sınavlara göre önemi artırılmalıdır. Yazılı ve sözlü sınav sonuçlarına itiraz hakkı bulunmalı ve adli değerlendirmeler tarafsız olarak yapılmalıdır.

Çoğu zaman alt ve orta düzeydeki bürokratların bu yollara başvurması ekonomik sebeplerdedir. Gelir dağılımındaki eşitsizlikler azaltılmalı, böylece bürokratların rüşvete ya da diğer yozlaşma türlerine başvurması engellenmelidir.

4. Sonuç

Modern anlamda bürokrasi kavramının tanımları ve özellikleri hakkında farklı görüşler ortaya atılmıştır. Bunlardan en öne çıkanlar olarak Marksçı ve Weberci kuramlar çeşitli açılardan kavramı anlamlandırmaya çalışmışlardır. Zaman içinde bürokrasi kuramının uygulamada birtakım eksiklikleri olduğu ortaya çıkmış, bürokrasi yozlaşmıştır. Bu yazıda yozlaşmanın iki türü olan kayırmacılık ve rüşvet olguları açıklanmaya çalışılmıştır.

Etik ve yasal açılardan suç olan kayırmacılık ve rüşvetin çeşitli türleri ve nedenleri vardır. Gerek kayırmacılığın nedenleri gerekse rüşvetin nedenleri öz olarak manevi veya maddi gerekçelere dayanmaktadır. Kamu görevlilerinin içinde yaşadıkları popülasyon içinde yer edinebilme kaygısı sebebiyle kayırmacılık, ekonomik açıdan da buldukları statü içindeki sınıf atlama kaygıları yatmaktadır.

Bu yozlaşma türlerinin aşılması için etik anlamda kişilerin kendilerini geliştirmesi, birtakım yasal düzenlemeler, yönetimde açıklık ve şeffaflığın sağlanması ve ekonomik iyileştirmeler sağlanması gerekmektedir.

Kaynaklar

Akbulut, Ö. (2009), Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, Turhan Kitabevi, Ankara.

Aktan, C. C. (1999). Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlak Doğru: 3- Siyasal Ahlak, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.

Aktan, C.C.(ed.)(2001), Siyasal Ahlak ve Siyasal Yozlaşma, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri, Hak-İş Yayınları, Ankara 51-69

Araslı, H. ve Tümer, M. (2008), Nepotism, Favoritism and Cronyism: A study of their effects on job stress and job satisfaction in the banking industry of north Cyprus, *Social Behavior and Personality*, Vol.36, No.9, pp.1237-1250.

Aslan, O. E.(2012), Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara..

Berkman, Ü. (1983), Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet. TODAİE Yayını, Ankara.

Braun, M. ,Tella, R., M. (2000) Inflation and Corruption, Division of Research, Harvard Business School. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.7373&rep=rep1&type=pdf> 15.09.2003

Çoker, Z. (1995), Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika, TİD., C.67, S.409, Aralık.

Dönmezer, S.(1984), Özel Ceza Hukuku Dersleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Engels, F. (1979), Seçme Yapıtlar, Sol Yayınları, c.3, s.452, İstanbul.

Ergun ,T., Polatoğlu, A. (1992), Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara.

Eryılmaz, B. (2003), Kamu Yönetimi, Erkam Yayınevi, İstanbul.

Fişek, K. (2011), Yönetim, Kilit Yayınları, Ankara.

Gözübüyük, A. Ş. ve Akıllıoğlu T.(1993), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara'dan aktaran Çevikbaş, Rafet.(2006) Yönetimde Etik ve Yozlaşma, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 20 Nisan 2006 Sayı: 1, 265-289.

İğdeler, S. (2004) Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele, Türk İdare Dergisi, S.442, Mart 77-107.

Jones, R.G.(2012), Nepotism in Organizations, Taylor and Francis Group, Routlage, New York.

Mauro, P.(1998), "Corruption: Causes and Consequences and Agenda For Further Research

"<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/mauro.pdf> (son erişim tarihi: 15.09.2013)

Mouzelis, N. P., (2003) Örgüt ve Bürokrasi, Modern Teorilerin Analizi, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya.

Oktay, C. (1997), Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Der Yayınları, İstanbul.

Şen, M. L. Yönetim ve Etik Ders Notları, Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yönetimsel Etik Yaklaşımı, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir – 1998 isimli Yayınlanmamış Doktora Tezinin Birinci Bölümünden özetlenen kısım.

https://dosya.sakarya.edu.tr/Dokumanlar/2013/KYO452/504557674_etik1.doc (son erişim tarihi: 15.09.2013)

Tanrıseven, H. (2006), Hukuksal ve Yönetimsel Açıldan Rüşvet: Nedenleri ve Çözüm Önerileri, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır.

Tekeli İ.,Şaylan G.(1974), Rüşvet Kuramı, Amme İdaresi Dergisi,C.7,S.3 Eylül. 92-113.

TEPAV (2006), Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm önerileri, TEPAV Yolsuzluklarla Mücadele Kitapları-1, Matsa Basımevi, Ankara, 2006.

Tortop, N.(1999), Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara

TÜSİAD (1995), 21. Yüz Yıl Yeni Bir Devlet Modeline Doğru Optimal Devlet: Kamu Ekonomisinin ve Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği Yayını, Şubat Yayın no: TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul

Weber, M. (2011), Sosyoloji Yazıları, Deniz Yayınları, İstanbul.

Yılmaz, A. (1997), Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 13 418-438.