

## Bir Politik Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet

### Bribery as a Type of Political Corruption

Ömer AYTAÇ<sup>1</sup>  
Mevlüt YILMAZ<sup>2</sup>

**Araştırma Makalesi / Research Article**

Geliş Tarihi / Received: 28.05.2021

Kabul Tarihi / Accepted: 15.11.2021

Doi: 10.48146/odusobiad.944345

**Atıf / Citation:** Aytaç, Ö. Ve Yılmaz M., (2021). "Bir Politik Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet" ODÜSOBİAD 11(3), 877-892, Doi: 10.48146/odusobiad.944345

### Öz

Bu makalede, bir politik yozlaşma türü olarak rüşvet olgusu tartışılmakta, rüşvetin politik sistem, bürokrasi, gelişme, modernleşme ve değişim süreciyle olan ilişkisi üzerinde durulmaktadır. Rüşvetin, politik istikrarsızlık ve politik karar alma sürecinde yaşanan sorunların bir türevi olarak bürokraside kendini gösteren patolojik bir sorun olduğu hususuna değinilmektedir. Her ne kadar rüşvet eylemi içinde olmanın bireysel ahlak ve toplumsal kültürle ilişkisi olmakla birlikte, bürokratik iş yapma biçimi, mevzuat, örgütsel kültür, politik süreç ve ülkenin içinde bulunduğu radikal değişim/gelişim süreçlerine bağlı olarak yaşanan istikrarsızlık ikliminden büyük ölçüde beslendiği ifade edilmektedir. Bu çalışmada, rüşvet, politik karar alma sürecinde yaşanan bir sorun olarak görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Rüşvet, Yolsuzluk, Politik Yozlaşma, Siyasal Sistem, Bürokrasi.

### Abstract

*In this article, the phenomenon of bribery as a type of political corruption is discussed and its relation with the political system, bureaucracy, development, modernization and change process is emphasized. It is mentioned that bribery is a pathological problem that manifests itself in bureaucracy as a derivative of political instability and problems in the political decision-making process. Although being in bribery is related to individual morality and social culture, it is stated that it is largely fed by the instability climate experienced due to the bureaucratic way of doing business, legislation, organizational culture, political process and radical change/development processes in the country. In this study, bribery is seen as a problem in the political decision-making process.*

**Keywords:** Bribery, Corruption, Political Corruption, Political System, Bureaucracy.

### Giriş

Rüşvet, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Hemen her toplumda kamu ahlâkını tahrip eden bu tür olaylara rastlanır. Rüşvet, toplum normlarına karşı yasal açıklardan faydalanarak ya da yasaları kendi çıkarları doğrultusunda yapılandırarak menfaat temin etme eylemine verilen addır. Toplumdaki ahlâki zaafardan biri olarak görülen rüşvetin (yolsuzluğun) çok farklı saiklere dayanan, toplumsal, politik yapıdaki yozlaşmaların bir sonucu olduğu ileri sürülebilir.

Kamu hizmeti gören kişi ya da kişilerin özel bir takım çıkarlar sağlamak suretiyle, sahip oldukları pozisyonlarını kötüye kullanmaları, yönetimde yozlaşmaya sebebiyet verir. Yönetimde yozlaşma kendisini rüşvet, yolsuzluk, zimmete para geçirme, irtikâp, usulsüzlük vb. şekillerde gösterir. Söz konusu yönetsel yozlaşma örneklerine tüm toplumlarda şu ya da bu şekilde rastlanır. Çünkü iktidar ilişkileri toplumdaki kaynakların kontrolü konusunda suiistimallere her zaman açık bir alanı oluşturur. Kamuya ait imkânların, kamu gücünü kullanan kişilerce maddi ya da statüsel çıkar konusu yapılması her zaman mümkündür. Çünkü kaynaklar kıttır. Bu kaynaklar üzerinde kontrol sağlayıcı güçler, kaynakların kendi lehlerine kullanımını sağlamak için karar ve yargı organlarını nüfuz alanlarına katmak isterler. Bu durum, rüşvet, irtikâp, usulsüzlük vb. yollara sapmayı kolaylaştırabilir. Yönetimde yozlaşma olayı olarak değerlendirilecek bu tür edimler yaygınlaştığı takdirde toplumsal alanın tüm bölmelerinde, adaletsizlik ve eşitsizlik yaygınlaşma

<sup>1</sup> Prof. Dr. İnsani ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, ELAZIĞ. E-posta: oaytac@firat.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-5435-7107

<sup>2</sup> Sorumlu Yazar, Dr. Öğr. Üyesi. İnsani ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, ELAZIĞ. E-posta: mevlutyilmaz@firat.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-8982-6778



temayülü gösterir. Bu olgu, toplumda sınıflaşma, tabakalaşma vs. gibi eşitsizlik hiyerarşilerinin keskinleşmesine yol açar.

Rüşvet ve yolsuzluk konusunda yapılan analizlerde, ilgili kavramlara yeteri açıklık ve berraklık getirilmiş değildir.<sup>3</sup> Gerçekte, yolsuzluk kavramı, daha çok politik dilde kullanılan, sosyolojik ve kriminolojik ağırlıklı bir kavramdır. Yolsuzluk, "siyasi iktidarı elinde bulunduran ve kamu gücünü kullanan seçilmiş ya da atanmış kişilerin, görevlerinin sağladığı kolaylıktan yararlanarak, kendileri veya başkaları lehine ekonomik çıkar sağlamaya yönelik işledikleri suçlarla bağlantılı olarak" (Kılıç, 2019) kullanılır. Bu bağlamda işlenen suçlar arasında, rüşvet, irtikâp, zimmet, ihaleye fesat karıştırma ve kaçakçılık türü suçlar sayılabilir.

Bu çalışmada, rüşvet türü deviant olaylar iktisadi kayırmacılık çerçevesinde değerlendirilmekte ve parası olanın kayırılması, işinin görülmesi, kolaylık sağlanması, öne geçirilmesi, kamu imkânlarından yararlandırılması gibi eşitsizliğe kaynaklık eden olaylar olarak görülmektedir. Dolayısıyla, kayırma; nepotizm ve kronizm gibi akraba-eş dost çevresini kollama şeklinde olabildiği gibi, kimi zaman da para karşılığında ödenen rüşvet şeklinde olmaktadır. Bu çalışmada, kamu görevlilerinin maddi destek karşılığında kamu imkânlarını illegal yollarla kullandırmaları şeklinde temayüz eden bir iktisadi kayırmacılığa, rüşvet (ve yolsuzluk) türü olaylara, bir politik yozlaşma sorunu olarak bakılmaktadır.

## Rüşvet Kavramı

Kamus-i Türki rüşveti, "bir memura... haksız bir iş gördürmek için verilen ücret ve hediye", Türk Dil Kurumu sözlüğü ise, 1. "bir görevlinin elindeki olanakları para ya da mal karşılığı kötüye kullanması 2. Bu yolda verilip alınan para ya da mal" olarak tanımlar (TDK, 1983).

Büyük Lorraine'da rüşvet kavramını, "bir kimseden bir şey koparmak için ona el altından verilen para, hediye, bir çıkar sağlamak amacıyla verilen para" olarak tanımlar. Bundan başka rüşvet alma ve vermeye ilişkin kavramlarda belli bir anlam bütünlüğü söz konusudur. Örneğin, rüşvet alma, "bir kimseye, bir işte yasal olmayan kolaylıklar göstermek için verilen parayı ya da hediyeyi kabul etmek," rüşvet vermek ise, "bir işi kolay yoldan yaptırmak için ilgili kişiye para ya da hediye vermek" (Cilt 19; 10002) olarak tanımlanır.

Rüşvet, herhangi bir alanda kurumsal karar verme yetkisini elinde bulunduranların kararlarını etkileyebilecek karar girdilerinden biri olarak da kabul edilir (Tekeli ve Şaylan, 1974: 98). Kamu görevlilerinin devlete ait mal ve hizmetlerin arzı sürecinde görev ve yetkilerini suiistimal ederek, ilgililere farklı işlemler uygulayarak çeşitli derecelerde fayda sağlaması rüşvet olarak görülür. Diğer bir ifadeyle rüşvet, karar verme yetkisini elinde bulunduranların, bundan dolayı elde ettikleri rantı, yani bir nevi yetki gelirine karşılık gelir (Çoban, 1999: 180). Rüşvet, kişilere ve kurumlara mali veya diğer menfaatler karşılığında belirli ayrıcalıklar tanıma adına yetkinin/gücün kötüye kullanılması olarak da görülebilir (Aktan, 2015: 50).

Öz itibarıyla, rüşveti, ayrıcalıklı işlem yapması karşılığında kamu görevlilerine yapılan ödeme olarak tanımlayabiliriz. Para ya da başka bir çıkar karşılığında menfaat temin edilmesi, kişi lehine işlem yapılması rüşvet kapsamı içinde değerlendirilir. Aynı zamanda kamusal yetkinin, imkân ve fırsatların, kişisel ya da siyasal kazanç saikiyle yasadışı kullanılması olgusu olarak da ifade edilebilir.

Türk Ceza Kanunu, rüşvet almayı ve vermeyi suç sayar. Rüşvet alma bir memur tarafından işlenebilir. Memurun normal olarak yapması gereken bir iş için maddi bir çıkar ilişkisi içinde olması rüşvet kapsamı içindedir. Rüşvet ancak memurun görev alanı içinde olan bir durumun mevcut olması halinde söz konusu olur. Rüşvet ilişkisinde "alan" ve "veren" olmak üzere iki taraf vardır. Rüşvet suçunun oluşması için rüşvet alanla verenin anlaşması, ortak çıkarlarda hemfikir olmaları gerekir.

Bürokraside görülen yolsuzluk ya da rüşvet olayları genellikle, yapılmaması gerekeni yapmak veyahut da yapılması gerekeni çabuklaştırma karşılığında bir çıkar elde etme şeklinde gerçekleşir (Eryılmaz, 1994: 244). Rüşvet kavramı genel olarak memurun görevini menfaat karşılığı bir kişi veya kuruma satması ya da bir kişi veya kuruma, kamuya ait kaynakları menfaat karşılığı kullandırması (Önder, 1994:122) olarak tanımlanır. Rüşvet aynı zamanda, "devlet gücünün rüşvet verene ayrıcalık sağlamakta kullanılması" (Tekeli ve Şaylan, 1974: 108) olarak görülebilir.

<sup>3</sup> Rüşvet, yolsuzluk ve adam kayırmacılık gibi patolojik sorunlara ilişkin ayrıntılı bilgi için şu kaynaklara bakılabilir: C.C.Aktan, *Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980-1990 Türkiye Deneyimi*, İstanbul: Afa Yayınları, 1992; C.C.Aktan, *Temiz Toplum ve Temiz Siyaset*, İzmir: T Yayınları, 1994; İ.Tekeli-G.Şaylan, "Rüşvet Kuramı", *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 7, sayı 3, 1974, Pierre Pean, *Rüşvet ve Azgelişmişlik* (Türkçe Bölümü Haz. İlhami Soysal) İst, Altın Kitaplar, 1990, S.H. El Attas, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, İstanbul, Pınar Yayınları, 1988; Ali Şahin Kılıç, *Uluslararası Boyutuyla Rüşvet Suçu*, İstanbul, Adalet Yay., 2019.

Rüşvet olgusunu politik yozlaşmanın bir türevi olarak gören Aktan (1992: 27), rüşveti, kamu görevlilerinin hizmet ifa ederken görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, kişi ve kurumlara ayrıcalıklı davranarak menfaat elde etmesi şeklinde tanımlar. Rüşvet olayı esasta, iki tarafın katılımı ile gerçekleşen politik bir alışveriş olayıdır. Ancak bu alışveriş kamu vicdanı ve toplumun değer sistemlerince meşruiyet sağlanmamış, yasal sınırlar içinde olmayan bir ilişkidir. Bu alışveriş iki taraftan oluşan bir *monopol* şeklinde işler ve tarafların gücü ve pazarlık yeteneği uzlaşma yeteneğini belirler.

### Rüşvetin Mahiyeti ve Türleri

Rüşvet ve yolsuzluk olayları birden fazla kişi arasında cereyan eder. Genellikle gizliliği gerektirir ve gizli kapaklı olur, taraflar arasında karşılıklı çıkarları içerir, kamuya ait imkânlar yağmalanır, haksız kazancı esas alır, toplumsal değerlerin ihlali, toplumun önemseydiği adalet, eşitlik, hak vb. değerlerin aşınmasına yol açar. Toplumun aldatılması anlamına gelir, toplumda devlete ve kurumlarına karşı lakaytlık ve güven bunalımı oluşur, şahsi çıkarın toplumsal çıkarların üstünde tutulmasını esas alır. Bu yüzden, yasalar ve toplumsal normlar tarafından meşru addedilmez.

Kamuya ait rantları kişisel kullanımına açmak isteyen kişi ya da gruplar, rüşvet vasıtasıyla, toplumun biçimsel kuralları dışına çıkmış olurlar. Kamuya ait rantların bütün bir topluma transferi yerine belirli kişi ve gruplara transferi söz konusudur. Çünkü rüşvet veren kişi ya da gruplar, bunun karşılığında daha fazla kazanç sağlarlar ki bu rüşveti vermekte bir sakınca görmezler. Bununla birlikte üzerinde tasarruf edilen kaynak gerçekte bütün bir kamuya ait olan kaynaktır (Tekeli ve Şaylan, 1974: 100).

Ekonomik açıdan bakıldığında, rüşvet vermek, iktisadi fayda ve kâr maksimizasyonuna dayalı araçsal rasyonel bir eylem olarak görülür. Rüşvet verme bir kişi ya da kuruluş için diğerlerinin aleyhine uygun iktisadi kazanım elde etmenin yolu olarak işlev görür. Siyasi iktisatçılar, acil iktisadi faydanın ötesinde, rüşvetin sosyal ağların oluşturulmasına da katkıda bulunacağını ve bunun da bireyler ve kuruluşlar için uzun vadeli faydalar sağlayacağını ileri sürerler. Dahası, bir ortakla eşit şartlarda işbirliğinin aslında yolsuzluğu teşvik edebileceğini ifade ederler (Chen vd., 2016; Abbink-Henning, 2006; Gneezy vd. 2016; Weisel ve Shalvi, 2015; Lan-Hong, 2017).

Rüşvet alma/verme olayında, fiyatı belirleyen değişkenler söz konusudur. Bunlardan biri "risk" faktörüdür. Verilen rüşvetin alan açısından taşıdığı riski karşılar nitelikte olması gerekir. Ödenecek miktara eş bir maddi değer, prestij, siyasi ikbal, özgürlük vb. tür bir kaybın veya kazancın söz konusu olması gerekir. Alan açısından da rüşvetin ayrı bir maliyeti ya da değeri vardır. Karşı tarafa sağlanan yararın ederinden başka, o yararı sağlarken aldığı risk de rüşvete maliyet olarak yansır (Gürsoy, 2001: 69). Bu çerçeveden bakıldığında, örneğin, emniyet kemerini takmadığı için trafik polisinin talep edeceği miktarla, bir ihale, büyük meblağlı bir otoyol projesi, büyük ölçekli alımlar vs. de talep edilen rüşvetin miktarı birbirinden farklı olacaktır.

Rüşvet, kişisel menfaat karşılığında yetkinin ve gücün kötüye kullanılması olarak değerlendirildiğinde, bu eylemin, yani gücün ve yetkinin kötüye kullanılmasının iki yönünden bahsedilebilir: 1.Hukuka/kanuna uygun işlemlerin hızlandırılması için gücün yetkinin kötüye kullanılması. Bu türden işlemler bazı kişilere fayda sağlayacağı açıktır. Örneğin prosedürlerin hızlıca sonuçlandırılması karşılığında bazı kişiler diğerlerine nazaran, mali ya da diğer menfaatler elde edebilir. 2.Hukuka/kanuna aykırı işlemlerin hızlandırılması için gücün/yetkinin kötüye kullanılması. Örneğin sınava girmeden veya sınavı geçmeden önce mali avantajlar sağlayarak sürücü belgesi alınması (Aktan, 2015: 50).

Rüşvet olayı iki şekilde gerçekleşir. Birincisi kamu görevlilerinin bizzat isteği üzerine, ikincisi ise, memurun muhatabı olan kişi ve kurumlarca teklif edilmesi halinde gerçekleşir. Bir başka deyişle, olayın *rüşvet isteme* ve *rüşvet kabul etme* gibi iki boyutu bulunur. Rüşvet istemede kamu görevlisi *aktif süje* durumundadır. Rüşvette her iki taraf için de bir menfaat söz konusudur. Taraflar menfaat karşılığında kamuya ait kaynakları kullanırlar (Aktan, 1992: 25-26). Rüşvet yasal açıdan ise iki şekilde gerçekleşir: Birincisinde kanuna uygun olan kamu işlemlerinin daha hızlı ve süratli yerine getirilmesi (ayrıcalıklı işlem) şeklinde yetki ve görev kötüye kullanılırken, ikincisinde ise kanuna uygun olmayan kamu işlemlerinin menfaat karşılığı yapılması, görev ve yetkinin kötüye kullanılması söz konusudur. Birincisine *çabuklaştırıcı rüşvet* (hafif rüşvet) ikincisine ise *çarpıtıcı rüşvet* (*ağır rüşvet*) adı verilir (Berkman, 1983: 23).

Çabuklaştırıcı rüşvet, yasal prosedürlere uygun bir kamu işlemini hızlandırmak, tez elden sonuçlandırmak gayesiyle verilen ve alınan rüşvete denilmektedir. Pek çok ülkede ve Türkiye'de, kamu bürokrasisindeki yavaşlık, hantallık, ister istemez bu türden bir eğilimin varlık kazanmasına neden olmaktadır. Genelde ağır/aksak, hantal işleyen mekanizmadan kaynaklandığı gibi, kimi durumlarda da süresi gelmemiş taleplerin istemi söz konusu olduğunda da devreye girmektedir. Özellikle, hastane, tapu, adliye vb.



kurumlarda sistemin yavaş işleyişinden kurtulmak için, hızlandırıcı taleplerle rüşvet verme, alma eyleminin hayata geçirilmesi söz konusu olmaktadır.

Çabuklaştırıcı rüşvet, resmi kurumlarla ilişkisi olan herkesin bir şekilde bulaştığı türdendir. Alan ve veren yanlış bir iş yaptığı kanaatinde değildir ve bu yüzden de yaygınlık sığıcı oldukça yüksektir. Vergi ve tapudaki memurdan, hastanedeki hizmetliye, belediyedeki zabıtanın trafik polisine kadar halkla doğrudan teması olan her kamu görevlisine, vatandaşın işlerinin tez elden görülmesi ve daha fazla mali külfetten kurtulması karşılığında maddi çıkar teklif edilmesi, sıradan günlük pratikler olarak görülür. Bu doğrultuda, bürokraside, vatandaşın yasal işlemlerinin halledilebilmesi için adeta dışsal bir girdinin gerekliliği açık ya da gizli bir şekilde deklare edilmiş olur. Bu sayede hediye veya rüşvet türü eylemlerin meşru/makul bir dayanağı tesis edilmiş olur. Bu tür rüşvetin piyasa değeri yüksek olmamakla birlikte yaygınlık sığıcısının yüksek olması, vatandaşın ve memurun hatalı standartlarda bir ilişkisellik zemini ihdas ettiği anlamına gelir.

Çarpıtıcı rüşvet (*ağır rüşvet*) ise, yönetimin tepe noktalarında ya da karar alma sürecinde aktif role sahip olanlarca gerçekleştirilen bir fiildir. Yasal boşluklardan faydalanarak belirli kişi ve gruplara menfaat temin etmek ve karşılığında kişisel çıkar elde etmek söz konusudur. Çarpıtıcı rüşvette, kamu işleminin prosedüre uygun şekilde gerçekleştirilmesinden çok, kamu ya da toplum aleyhine de olsa, yarar sağlayanın isteminin yerine getirilmesi söz konusudur. Örneğin, yeşil alanlara iskân ruhsatı talebi, kullanım mühleti geçmiş veya gıda tüzüğüne uygun olmayan gıdaların çeşitli yer ve şekillerde pazarlanmasının sağlanması talebi "saptırıcı" türden (ağır) bir rüşveti gerektirmektedir. Yine, kamu kurumlarında rüşvet çarkının kurulduğu, bazı basına yansıyan olayların adil bölüşmeme, ekiplerin değişmesi ya da aklama operasyonu çerçevesinde su yüzüne çıktığı olmaktadır. Genel rüşvet mekanizmasının kurulmuş bir sistem dâhilinde çalıştığı, burada herkesin elinde bulundurduğu yetki ve aldığı risk oranında pay aldığı, sistemin bir ekip faaliyeti şeklinde örgütlendiği, birçok üst düzey kamu görevlisinin rüşveti, çeşitli araçlar vasıtasıyla aldığı görülmektedir. İşin içerisinde rant bölüşümünden başka, kamusal konumu sağlamlaştırma gayreti ya da diğer siyasal – sosyal faktörler de söz konusu olmaktadır (Gürsoy, 2001: 69).

Yukarıda sözü edilen doğrudan rüşvet pratiği dışında bir de dolaylı rüşvet türünden bahsedilebilir. Dolaylı rüşvet kapsamı içerisinde nepotizm (=akraba kayırmacılığı) ve kronizm'i (=eş dost kayırmacılığı) de saymak mümkündür. Nepotizm ve kronizm gibi akraba ve eş-dost kayırmacılığı, bürokratik ilişkileri ters yüz ettiği gibi kayırılan yarar ve menfaat temin ederken, bürokratik aktörler de, kontrollerinde olan iktidarı (resmi/devlet) yine kendilerine kişisel yarar getirecek biçimde kullanmış olurlar. Bu sayede, itibar ve statülerini pekiştirmekle kalmaz aynı zamanda dolaylı olarak da maddi kazanç elde etmiş olurlar (bkz. Aytaç, 2010b:92).

Kimi durumlarda da, halk arasında "takoz koyma" olarak ifade edilen, bir işin normal işleyişine mani olunmasını gidermeye dönük rüşvet alış veriş de söz konusu olmaktadır. "Pay alma" olarak da adlandırılan bu türden rüşvetin sıkça gerçekleştirildiği de olmaktadır. Kamu yetkisine sahip olan, ancak, normal işleyiş süreciyle doğrudan ilişkili olmayan, fakat işe müdahale edebilecek konuma sahip kamu görevlisi "pay alma" işlemine potansiyel oluşturmakta, zaman zaman da bu tür yasal olmayan talepleri yerine getirmektedir. Yine, kamudaki alt seviye personelin bahşişten ayrı olarak aldıkları küçük miktardaki ücretler de "avanta" olarak nitelendirilmekte ve rüşvetin bir başka türüne karşılık gelmektedir. Özellikle tescil veya trafik memurlarına, gümrük dairelerindeki personele, tapu dairesindeki arşiv/dosya getiren memurlara vs. verilenler buna örnek olarak gösterilebilir (Gürsoy, 2001: 65-68).

Bunun dışında, rüşvetçi (yolsuz) davranış, sadece maddi olanla sınırlı değil, aynı zamanda, *itibar, iyi bir gelecek, rahat bir çalışma ortamı, mevki ve makam* gibi çok değişik alanları da kapsamaktadır. Tüm bunlarda ortak olan nokta kişinin yasal olmayan yollarla kendisine ve yakınlarına menfaat temin etmesidir denebilir.

Ülkemizde belli aralıklarla gündeme gelen ithalat ve ihracat rejimleri, sübvansiyonlar, teşvik fonları vb. ise politik rüşvet kapsamı içerisinde sayılabilir. Ayrıca, oy satın alma, logrolling, propaganda, patronaj vs. de politik rüşvetten sayılabilecek fiillerdir. Ayrıca holdinglerden, çok uluslu şirketlerden siyasal partilere yapılan yardımlar da yolsuzluğun en zararlı örneklerindedir. Bu noktada yolsuzluğun bir başka biçimi olarak resmi otoritenin yardımıyla siyasal kayırma ve mevki dağıtma olaylarının yaygın hale gelmesidir (Ergun, 1978: 26).

Dolaylı rüşvetin bir çeşidi de, bürokratik kademelerde etkili pozisyonlarda bulunmuş görevlilerin emekli olduktan sonra belli şirketlerde son derece parlak işler bulabilmeleridir. Bunda iki neden etkili olur. Yaptığı hizmetlerin karşılığını alır, kamu imkânlarını yararlandığı kişi ve gruplarca emeklilik sonrasında bir şekilde ödüllendirilir ya da ayrıldığı yerdeki nüfuz ve popüleritesini çalışacağı şirket ya da firma lehine kullanabileceği gerçeğine dayanır.

Ayrıca hediyeleşmede bir tür rüşvet olayıdır. Hediyeleşme bürokratik, politik alana nüfuz ederek taraflı, eşit olmayan, haksız ve hukuksuz davranışları yaygınlaştırır. Belli bir amaca binaen verilen hediye, bürokratik ilişki ağında karşılık bulması kaçınılmazdır. Çünkü vermeye birlikte karşılıklılık beklentisi biçiminde beliren güçlü bir motivasyon söz konusudur. Hediyeleşme ile kamu görevlilerine sağlanan kişisel menfaatler, görevin yerine getirilmesi sürecine doğrudan etki edebilir. Örneğin bir firmanın promosyon olarak hediye ya da numune ilaç dağıtımını yapması ve doktorların belirlenen ilaçları reçetelere sıklıkla yazılması için kongrelerde onların ulaşım, barınma ve kayıt ücretlerinin karşılanması bu türden bir olay olarak değerlendirilir (Sökmen, 2011: 235).

Rüşvet olayı, iki tarafın katılımı ile gerçekleşen politik bir alışveriş olayı olmakla birlikte, bu ilişki hukuki ya da toplumsal bir meşruiyetten yoksundur. Kamu vicdanı ve toplumsal değerler bu fiil içinde bulunmayı bir sapma hali olarak niteler. Buna karşın, bürokratik kurumlarda şu ya da bu şekilde bu fiilin varlığına tanık olunur, kimi zaman, işlerin aksaması pahasına da olsa, eşitsizlik ve adaletsizliği artırıcı bu tür fiillerin varlığı hemen herkesin malumudur. Bu realite, rüşvetin, genel geçer, her zaman başvurulabilecek, her daim karşı karşıya kalınacak bir eylem biçimi olduğu gerçeğine de işaret eder.

### **Rüşvet: Belirleyici Dinamikler**

Rüşvet olgusunun çok yönlü bir etkilenim yapısı mevcuttur. Rüşvet ve yolsuzluk olaylarının doğası, ortaya çıkışı, türleri, toplumun siyasal yapısı, iktisadi durumu, yönetim-halk ilişkilerinin düzeyi, siyasal sistemin halka bakış biçimi, toplumun kültürel gelişmişlik düzeyi, yaşama tarzı vs. ile çok yakından ilişkilidir.

Rüşvete neden olan etmenler arasında devlet otoritesinin temsilcisi olan kamu görevlisinin yetkisi başta gelir. Gelişmiş demokratik, liberal ülkelerde dahi “devlet” kurum ve kuruluşlarıyla etkin bir “yetki” gücüne sahiptir. Doğal olarak rüşvete ziyadesiyle açık olan bu “yetki”, kamusal alanda daha fazladır. Kamu görevlisinin yetki ve görevlerini kötüye kullanarak yarar sağlamaya dönük davranışları rüşvet kapsamında değerlendirilir.

Yolsuzluk araştırmacısı Vito Tanzi, rüşvet ve yolsuzluğa kapı açan bazı etkenlere vurguda bulunur. Bu etkenlerin bir kısmı doğrudan diğer kısmı da dolaylı bir etkiye sahiptir. Doğrudan etki eden faktörler, “düzenlemeler ve izinler”, “karmaşık vergi sistemleri”, “hükümetin harcama kararları”, “kamusal mal ve hizmetlerin piyasa ederinin altında sunulması”, “kamu görevlilerinin ekonomik kararlar üzerindeki takdir yetkisi” ve son olarak da “siyasi partilerin finansman ihtiyacı”. Dolaylı etkiye sahip faktörler olarak da, “bürokrasinin kalitesi”, “kamu ücret düzeyi”, “hem içsel hem dışsal kurumsal kontroller”, “Ceza sisteminin önemi”, “kuralların, yasaların ve sürecin şeffaflığı”, “ülke liderinin örnek davranışı” ifade edilmektedir. Hiç kuşkusuz bu etkenler, gelişmiş olsun az gelişmiş olsun her ülkedeki yolsuzluk eylemlerini farklı şekillerde etkilemektedir (Berksoy-Yıldırım, 2017: 12).

Bir başka rüşvet/yolsuzluk araştırmacısı C.Can Aktan (1992: 54-55), rüşvetin nedenleri hususunda şu noktaların altını çizer: 1.Kamu görevlilerinin ücretlerinin yaşamlarını sürdürmede yetersiz kalması, 2.Toplumun eğitim ve kültür düzeyinin düşüklüğü, 3. Özellikle az gelişmiş ülkelerde geleneksel değer yargılarının güçlü olması (geleneksel anlayışta, çalışmadan çok eş dost, aile bağları, hemşerilik vs. gibi sosyal kriterlerin ölçü alınması, insanları çalışmaya yönelten güdülerin eksikliği, buna karşın, fırsatçılık ve kayırmacılığın yaygın olması). 4. Hukuk sisteminde belirsizlik ve yasal boşlukların olması, 5. Gelir ve servet dağılımının düzensizliği, 6. Demokrasi kültürünün yerleşmemiş olması, sorumlu vatandaş, bilinçli yurttaş anlayışının yaygın olmaması. Ayrıca pratoryanizmle (askeri müdahaleler) demokrasinin kesintiye uğraması ve kamu kaynaklarının israf edilmesi, 7. Enflasyonun yaygın olması (spekülatif kazanç eğilimini artırır ve köşe dönücülük kültürünün oluşmasına yol açar).

Rüşvetin toplumsal, yönetsel kültürde yaşanan patolojik halin bir türevi olarak yükselişe geçtiğini dile getiren El-Attas, *Toplumların Çöküşünde Rüşvet* (1988) adlı eserinde, rüşvetin şu etmenlerle yakından ilişkili olduğuna dikkatleri çeker: Yönetici elitlerin önleyici mekanizmaları devreye sokmaktaki yetersizlikleri, kişileri hukukilik dairesi içinde kalmaya yöneltici kontrol mekanizmalarının (değer-norm) etkinliğinin zayıflaması, toplumsal değer ve yasal ilkeleri içselleştirmeye dönük değer yargılarının resmi düzlemde yeterince benimsetilememiş olması, toplum üyelerinin maddi yaşam standartlarının düşmesi, asgari yaşama koşullarının şiddetinin artması, toplumsal düzlemde lüks tüketim ve yüksek yaşam standardının yüceltilmesi, buna karşın maddiyatta bir iyileşme görülmemesi, önleyici cebri yaptırımların yetersizliği ve caydırıcılıktan uzak olması, toplumsal baskı ve denetim eksikliği, bu konuda medyanın işlevsizliği ya da kamu imkânlarının yağmalanmaması yönünde duyarlı yayın yapmaktan kaçınmaları, toplumsal sorumluluk duygusunun yetersizliği, yurttaş olma bilincinden yoksunluk, STK'ların yeterli denetim ve baskı grubu oluşturma işlevini yerine getirememesi, iktidarların rüşvet ve yolsuzluk olaylarının üzerine gitme noktasında ikircikli ya da istekli olmamaları, sosyal değer yargılarının aşınması, sanayileşme/kentleşme





gibi radikal sosyal hareketlerin sonucunda anomik ve değersel çözümlenin baş göstermesi, hukuka ve meşru olana dönük bağlılığın zayıflayarak kural dışılık kültürünün hâkim olması ve son olarak hala devletin önemli bir işveren olarak varlığını sürdürmesi, girişimcilik kültürü ve geleneğinin oluşmamış olması, kamu imkânları üzerinde hesap yapanların sayısını ve etkinliğini artırmaktadır.

Rüşvet kuramı üzerine çalışan Tekeli ve Şaylan ise, rüşveti yaygınlaştıran nedenlerin belli başlılarını şu şekilde sıralar: a) Rüşvete konu olan kaynaklar/fırsatlar büyüdükçe bu kaynak ve fırsatlar için eşdeğer güce sahip yarışan gruplar varsa rüşvet miktarı artar ve özel rüşvet biçimleri gelişir. b) Sosyal değişme hızının yüksekliği rüşvet için talebi artırır. c) Sosyal değişme sonucu devlet görevlerinin değişmesi ile bürokratik kararların kaynak kontrolündeki etkinliğinin artması rüşveti artırır. d) Bürokrasinin merkezîyetçi yapısı ve tekel kontrolü, rüşvetin kurumsallaşmasını kolaylaştırır, düzenliliğini artırır. Bürokrasinin merkezîyetçilik seviyesi, hiyerarşinin her düzeyinde alınan rüşvetin miktarını artırır ve rüşveti yukarıya tırmandırır (1974:107).

Gerçekte, iktisadi kaynakları kullanma kıtlığı, rüşvet olayına davetiye çıkarır. Fırsat kıtlığı ve ekonomik gelişmenin yetersizliği, kişiyi rüşvet vermeye iterken görevlilerin daha iyi standartlarda yaşama eğilimlerini de kışkırtmış olur. Ekonomik gelişme sürecine girilmesiyle birlikte toplumda potansiyel kaynaklar artar ve bu noktada rüşvet mekanizmasının işlemesi için uygun zemin oluşur. Toplumdaki kaynaklar ve fırsatlar büyüdükçe, bu durum kaynak ve fırsatlara sahip olmak isteyenlerin rekabet şansını artırarak rüşvetin yaygınlaşması için elverişli bir zemin yaratır.

### ***Siyasal Sistem, Politik Yozlaşma ve Rüşvet***

Toplumda çeşitli insan grupları sürekli olarak çıkarlarını maksimize etme çabası içindedirler. Çıkar/menfaat pastası ve maddi ayrıcalıklar kıt olduğundan, verili ayrıcalıkları korumak/genişletmek, diğer gruplar üzerinde otorite kurmakla mümkün olur. Bunun yolu ise iktidardan geçer. İktidar çevresi, arzulanı hedeflere ulaşmak ve bunu devam ettirme olanağına sahiptirler. Bunun için her grup, örgütleri aracılığı ile maksimum güçte iktidar üssü kurmaya gayret eder. Bir grup/sosyal sınıf ne kadar ayrıcalık sahibi ise, o ölçüde kontrolü ele geçirecektir. Bu bakımdan, ayrıcalık peşinde koşan gruplar/sınıflar, doğrudan iktidarın oluşturduğu kurumlar üzerinde etkili olma mücadelesi verecek ya da bu kurumları etkisiz kılmaya çalışacaktır (Şaylan, 1975: 88-89).

Toplumda iktidarın temel kaynakları çoğu zaman servet, para, mülkiyet vs. gibi diğer grupların kontrolünü sağlayan olanaklar ve bunlara bağlı sosyal prestij, karizma gibi unsurlardır. Bu kaynakları etkili şekilde kontrol eden sınıf, toplumda daha fazla iktidar sahibi olur ve devleti en etkin şekilde kontrol eder. Böylelikle siyaset, iktidar sahibi gruplar ile kimi ayrıcalıksız gruplar/sınıflar arasındaki çekişme etrafında şekillenir. Grupların/sınıfların görece ağırlıkları, çatışma konusu olan ayrıcalıkların/kaynakların nitel ya da nicel durumu siyasal kurumsallaşma biçimi üzerinde belirleyici rol oynar. Bu realite, aynı zamanda siyasal yolsuzluk kalıplarının ortaya çıkması gerçeğine de işaret eder. Bir başka ifade ile toplumsal dinamiğin koşulları, siyasal kurumsallaşmayı belirler ve siyasal yolsuzluk kalıpları buna bağlı olarak ortaya çıkar (Şaylan, 1975: 89).

Gerçekte, rüşvet ve yolsuzluk fiilleri, sosyal ve politik örgütlenmenin başlangıç dönemlerine kadar götürülebilir. Bu örgütlenmelerde *kamu görevlisi* olarak hizmet veren insanların ortaya çıkması ile birlikte, kamuya ait kaynaklar üzerinde çıkar mücadelesi de başlamış olur (bkz. Rajafatnam, 1970). Kamu kaynakları üzerinde sevk ve idare yetkisine sahip görevlilerin bu yetkilerini suiistimal etmelerine sık rastlanır. İlkçağın Yunan ve Roma dünyasında olduğu kadar Doğu ve İslam toplumlarında da rüşvet olayının yaygınlık sığasının yüksek olduğu bilinir (bkz. Mumcu, 1985).

Kamu hizmetlerinin yeterince rasyonel bir çerçevede icra edilememesi ve insan tekinin tatmin edilmemiş ihtiyaçlara sahip olması, yasal boşluklar ve sahip olma güdüsünün ıslah edilmemiş olması, gerçekte herkese ait kaynakların, belirli kişiler arasında paylaşımına açık kapı bırakır. Bir başka deyişle, bürokratik yapının ve bürokrasiyi kuşatan çevresel alanın rasyonel ve objektif kriterlere dayandırılmaması, rüşvet ve yolsuzluk türü olayların ortaya çıkmasını olanaklı kılar.

Rüşvet ve yolsuzluk türü olayları birer politik yozlaşma türü olarak ele alan C.C.Aktan, bu tür fiillerin politik karar alma sürecinde ortaya çıktığını ileri sürer. Çağdaş demokrasilerde politik mübadele olayının aktörleri olan seçmenler, siyasal partiler, bürokrasi ve baskı grupları, fayda maksimizasyonu için mücadele ederler. Seçmenler kamu imkânlarından daha fazla faydalanmak, siyasal partiler iktidara gelebilmek, bürokrasi verili konumunu muhafaza etmek, baskı grupları da devletten elde edecekleri rantları maksimize etmek isterler. Politik yozlaşma gerçekte politik mübadelelerin bu elementleri arasındaki mücadele sürecinde ortaya çıkar. Bunların dışında politik yozlaşmada etkili unsurlar olarak, görevlilerin maaşlarının düşüklüğü,

başarı ve dürüstlük yerine akrabalık ve arkadaşlık ilişkilerin önemini vurgulayan değer yargıları, yasal boşluklar, demokrasi kültürünün eksikliği ve enflasyon önemli yer tutar (1992: 51).

Aktan, *Kamu Tercih Teorisi'nden* esinlenerek, politik yozlaşmanın en temel nedenini kamu sektörünün ve devletin müdahale alanının giderek genişlemesini gösterir. Devletin büyümesi ve bir ahtapot gibi toplumu kuşatması *Leviathan Devleti* doğurur. Devletin aşırı derecede büyümesi onu kontrol edilemez bir noktaya getirir, politik alanda olduğu kadar ekonomik alanda da bir yozlaşmaya sebebiyet verir. İktisadi kaynakların israf edilmesi, kamu kaynaklarının kötü kullanımı ve dağılımı söz konusu olur. Gerçekte, ekonomide etkinsizliğe yol açan politik yozlaşmayı bütünüyle bir sosyal maliyet olarak görmek mümkündür. Baskı ve çıkar gruplarının devletten bir iktisadi transfer elde etme faaliyetleri milli ekonomiyi optimumdan saptırır. Politik yozlaşmanın etkileri, iktisadi anlamda kaynak dağılımı ve kullanımında etkinsizliğe yol açar. Baskı ve çıkar gruplarının politik yozlaşma yoluyla “ekonomik transfer” elde etme gayretleri elde edilen transferin türüne göre iki tür sonuç ortaya çıkarır. İktisadi amaçlı mali yardımlar veya sübvansiyonlar olarak adlandırılan bu transferler dışında bir de sosyal amaçlı mali yardımlar olarak görülen transferler bulunmaktadır (1992: 50-66).

Politik yozlaşma kendisini farklı şekillerde gösterir: Rüşvet, zimmete para geçirme, irtikâp, memuriyeti kötüye kullanmak vs. gibi olumsuz tutum ve davranışlar (Eryılmaz, 1994: 244). Bununla birlikte, söz konusu yozlaşma türlerinin (örn. rüşvet alma, verme, nepotizm, kronizm, zimmet, irtikâp, adam kayırmacılık vs.nin) her birinin kendine özgü dinamikleri ve oluşum süreçleri vardır. Yine bu tür olayları, hazırlayan, yaygınlaştıran ve geleneksel bir eylem tarzı haline getiren değişik faktörler vardır. Bunların tümü, yolsuzluk ve rüşvetin sınırını çizer ve sığasını genişletir. Bu faktörler, rüşvet olayının komplike bir zihniyet dünyasının, karmaşık ve hareket halindeki bir sosyal sürecin doğal bir sonucu olduğu gerçeğiyle yüzleşmemizi olanaklı kılar.

Rüşvet olayında siyasal otoritenin niteliği oldukça önemlidir. Yönetmel sistem ya da bürokrasi, temelde siyasal sistemin bir alt dalıdır ve yönetim sistemindeki bozukluk siyasal sistemin yansımaları sonuçlardır. Çünkü gerçekte siyasal sistem ile yönetmel yapı arasında karşılıklı bir ilişki mevcuttur. Yönetmel yapı, siyasal kararları hayata geçiren bir alt ünite konumundadır. Siyasal sistemin işleyiş özellikleri ve dinamikleri bürokratik sistemin yapısını da belirler.

Siyaset, aynı zamanda, yönetmel bir içeriğe sahiptir ve yasama, yürütme eylemi de siyaset vasıtasıyla yerine getirilir. Bazı gelişmekte olan ülkelerde siyasetin yargı üzerinde hissedilir bir etkisi mevcuttur. Kamu görevlisi istihdamı ve meslekte yükselme ve terfiler de siyasal etkiye açık durumdadır (Özellikle üst düzey bürokrat atamalarında rüşvet söylentilerine sıklıkla rastlanılır. Ayrıca, personel alımında kayırmacılık yapan siyasetçinin gayretleri siyaset yatırımı ya da rüşvetin bir başka versiyonuna işaret eder). Aynı zamanda, siyasetin bir istikrar öğesi ve karar mekanizmasının işleticisi olarak ekonomideki ağırlığı da görmezlikten gelinemez (Steinberg-Austern, 1995; Gürsoy, 2001: 73). Siyasetteki rüşvet, kurumlardaki gibi pratik sonuçları olan bir olay değildir. Örneğin, seçim kampanyalarına verilen destekteki gibi uzun vadeli bir yatırım söz konusu olabilir. Almanya başbakanı Kohl'ün seçim kampanyalarında aldığı yardımı bu bağlamda değerlendirebiliriz. Dolayısıyla seçim harcaması ile rüşvet arasında doğrudan bir ilişkinin varlığından söz edilebilir. Yine seçimi kaybeden adayın devletin değişik kademelerinde görevlendirilmesi rüşvetin farklı yönüne işaret eder. Burada kamu olanakları seçim kaybeden siyasiye rüşvet olarak sunulmakta, kamu olanakları keyfi olarak, kalifiye olmayan bir şekilde kullanılmaktadır. Ayrıca, bazı kamu görevlilerinin özel şirket kurumlarında yönetim kurulu üyesi olmaları vs. siyaset-ekonomi-bürokrasi bağlamında rüşvetin bir başka, dolaylı yoldan belirleyici hale geldiğine işaret etmektedir (bkz. Gürsoy, 2001: 74)

Siyasetçilerin kamusal potansiyeli bir arpalık gibi görüp kendi yandaşları için kullanıma açmaları halinde, rüşvet/yolsuzluk olayları yaygın ve olağan bir hal almış olur. Siyasal iktidarın, vatandaşla kurduğu siyasal alış-veriş rejimini, kamusal imkân ve fırsatları bir yağma, talan edilmesi gereken, üzerinde hak iddia edilen bir emtiaya dönüştürmesi, devlet ve kamu düzenine büyük zarar verir, hak/adalet anlayışı toplumsal meşruiyetini ve güvenilirliğini yitirir. Kamu imkânları, gücü elinde bulunduran, nüfuzlu ve partizan grupların elinde bir şiddet ve terör aygıtı haline gelir.

### ***Kamu Bürokrasisi, Yönetmel Bozulma ve Rüşvet***

Weber'in bürokrasi kuramında kamu bürokrasisinin işleyişine dair kesin/kati kurallar ve fonksiyonel bir yapıdan söz edilir. Bir başka ifade ile kamu bürokrasilerinde yetkililer ve diğer çalışanlar verilen görevlerin yerine getirilmesi için gerekli kaynaklara sahip değildirler ancak bu kaynakların kullanımından sorumludurlar. Bu bakımdan resmi iş-özel işten, resmi gelir-özel gelirden ayrışır. Kamu çalışanları miras alınabilen ve satılabilen özel mülkiyet anlamındaki yükümlülüklerle sahip değildirler (Bendix, 1960'dan akt. Runinstein ve Maravic, 2010: 33).



Kamu bürokrasisi, rüşvetin içinde olduğu sistem olarak kabul edilir. Buna göre kamu bürokrasilerinin belli özellikleri ya da bazı yapısal nitelikleri rüşveti belirlemede önemli rol oynar. Bürokratik sistemin rüşvet olgusunu etkileyen dört önemli niteliğinden söz edilebilir. Bunlar; devletin görev kapsamı, bürokratik otoritenin dağılışı biçimi, yerleşik bürokratik kültürün normları ve bunların memurlar üzerinde etkinliği, bürokrasinin içindeki uzmanlaşma derecesidir (Tekeli-Şaylan, 1974:104-105).

Kamu bürokrasisi, düzenleme, uygulama ve denetim işlevi görür. Kamu, aynı zamanda ekonomide ağırlıklı bir yere sahip, çok sayıda mal ve hizmetin alıcısı durumundadır. Tüm liberalizasyon çabalarına, devleti küçültme politikalarına rağmen, devletin/kamunun ekonomik alanda kapladığı yer hala büyüktür. Bu gerçek, kamu bürokrasisinin son derece yüksek bir rüşvet potansiyeline sahip olduğunu gösterir. Özellikle, mal ve hizmet alım süreçlerinde, ihaleler ve büyük meblağlı projelerde hatırı sayılır bir rüşvet potansiyeli söz konusudur. Çok uluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerde dağıttığı rüşvetler, büyük bir rüşvet pastası gerçeğiyle bizi yüzleştirir (Gürsoy, 2001:72).

Kamu bürokrasilerinin devasa bir rüşvet potansiyeli taşıdığını vurgulayan Berkman (1992:1345), kamu bürokrasilerindeki söz konusu potansiyeli ve rüşvet olasılığını etkileyen faktörlerden de söz eder. Ona göre, rüşvetin spesifik doğası ve rüşvet olasılığı, ilgili kişiye, söz konusu rüşvet eylemine, olayın vuku bulunduğu örgüte ve son olarak içinde çalışılan örgütün sosyo-kültürel, ekonomik ve politik ortamına göre değişiklik gösterir.

Bürokrasinin rüşvetçi eylemin ortaya çıkmasındaki gücünü önemseyen kimi teorisyenler, asıl belirleyici nedenin, "bürokraside tikanıklık; demokratik katılım eksikliği; toplumun isteklerine ayak uyduramayan mevzuat" (Alkin, 1990) olduğunu ifade ederler. Devletin düzenleme, görev ve yetkisi, bu sahada rüşvet potansiyeline açık bir alan oluşturur. Ruhsat, izin, rapor işlemleri vs. gibi düzenleme yetkisini elinde tutan devlette, kamu görevlisi açısından rüşvete uygun bir ortam bulunur. Evlendirme daireleri, gümrükleme büroları, pasaport alımları, tapu işleri vs. gibi alanlarda yapılan işlemle ilgili hediye, avanta, bahşış vs. de rüşvet ya da rüşveti çağrıştıran işlemler olarak görülebilir. Kamunun mal/hizmet alım sürecinde beliren rüşvet potansiyeli de, işe talip olanlar arasında rüşvet fiiline açık bir zemin oluşturur. Kamu ihalelerine giren işadamları, kamu görevlisine "pay" vermekte, işe talip olanlara da "çıkma" adı altında belirli oranda bir bedel vermektedirler. İhalenin "muhammen bedelindeki" miktar yükseldikçe rüşvet pastası da büyümektedir (Berkman, 1983; Gürsoy, 2001: 72-73).

Rüşvete konu olan bir başka alan karar sürecidir. Yargı bunun bariz bir örneğini teşkil eder. Ortada hürriyetin kısıtlanması ya da yarar tayini gibi önemli bir durum söz konusu olunca, rüşvet bir başka değer kazanır. Güvenlik birimlerinin rüşvete konu olan işlemleri bu çerçevede değerlendirilebilir. Yargı sürecinde kararı etkilemeye dönük fiiller olarak kabul edilebilecek hediye, ikram ve hürmet, para vs. öteden beri bilinen uygulamalardır. Yine, cezaevlerinde hükümlü ve tutuklulara sağlanan ayrıcalıklı imkânlar, rüşvete açık bir alan teşkil edecek türdendir. Ayrıca, cezaevlerinde kurulan "haraç" düzeni de, diğer etmenlerle birlikte rüşvetin bir başka yüzünü bize gösterir (Gürsoy, 2001: 73).

Bürokrasinin işleyiş usulü ve tarzı da, rüşvet için yol açıcı bir fonksiyon görür. Bürokratik prosedürler, önceden belli bir plan ve program dâhilinde işlediğinden rüşvet için elverişli bir zemin oluşturur. Bu noktada bürokratların yetki ve inisiyatiflerini rüşvetten yana kullanabilmeleri her zaman mümkündür (Aktan, 1992: 27-29).

Türk kamu yönetiminde genel bir yozlaşmanın varlığına işaret eden pek çok çalışmada (bkz. Ergun, 1978, Tekeli ve Şaylan, 1974, Aktan, 1994, Alkan, 1993, Kılıç, 2019) da, bürokratik sistemin rüşvete açık bir potansiyel taşıdığına vurguda bulunulur. Örneğin, kamu bürokrasisinin ayrıntılı yasal bir düzeneğe sahip olması, ağır hukuk kuralları ile donatılmış mevzuatın varlığı; memur kadar vatandaşın yasal sınırlar içinde kalmasını zorlaştırarak hukuk dışı yolları denemesini provoke eder. Kuralların ayrıntılı/komplike yönleri olması, idarecilerin yetki ve inisiyatif kullanmaktan yoksun bulunmaları, bürokratik iş hacminin yüksekliği vs. rüşvet/yolsuzluk türü olayların iç dinamiklerini artırır.

Bürokrasinin merkezîyetçi özelliği de, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının artmasında önemli rol oynar. Bürokrasinin merkezîyetçiliği kamu hizmetlerinin denetiminde güçlükler doğuracağından rüşvetin yaygınlaşmasını sonuçlar. Merkezîyetçilik kırtasiyeciliğe neden olduğundan bürokratik engellerin aşılmasında rüşvet rasyonelize edilmiş, bireysel bilinçlerde meşruiyete kavuşmuş bir seçenek olarak belirir. Bu durum rüşveti gerekli bir olgu olarak öne çıkarır. Örneğin tapu işlemleri sırasında tapu metninde isim ya da soy isim ile ilgili herhangi bir harfte yanlışlık/eksiklik tespit edildiğinde, bunun çözümü için birçok bürokratik uygulama sonunda ancak çözüme kavuşturulacağı vatandaş tarafından bilinir. Ancak bunun kolay yoldan halledebilmesi adına vatandaş, kamu çalışanlarıyla enformel ilişki ağları vasıtasıyla iletişime geçer. Kamu çalışanları da bunu makul görerek kendileri açısından durumu rasyonelleştir. Bu bakımdan



Bürokrasinin merkezîyetçilikten uzaklaştırılması, işlemlerin basitleştirilmesi ve şekilciliğin amaç olmaktan çıkarılması durumunda rüşvetin kapsamı daraltılmış, miktarı ise azaltılmış olur.

Bürokrasideki görev-ücretlendirme dengesinin iyi kurulmadığı durumlar da memurları meşru olmayan kazanç temin etmeye yöneltilir. Alınan maaş/gelir düzeyinin tatmin edici olmadığı durumlarda, memurlar yasa dışı yolları kendi bilinçlerinde meşru addedecek bir noktaya gelebilirler. Gelir koşullarının düşük olması, ahlaki ölçütleri zayıflatılabilmekte, rüşveti, zimmete para geçirmeyi, çıkar amaçlı ilişkiler içine girmeyi kolaylaştırabilmektedir.

Bürokrasinin kendine özgü işlemsel formu ve yoğun/yaygın işlem trafiği, vatandaşın işini zamanında ve gerektiği gibi yapabilmesini engeller. Resmi kanalları prosedür gereği geçemeyen vatandaş, rüşvet veyahut nüfuzlu birini devreye sokarak illegal usullerle işini görmek zorunda kalabilir.

Burada kamu görevlisi, vatandaşın arzu ve beklentileri karşısında yüksek bir basınç altına girebilir, toplumun kendine duyduğu güveni istismar ederek kamu yararına hanel getirecek şekilde davranabilir. Kamusal görevin ifasına ilişkin kural ve standartlara aykırı biçimde açıkça kişisel kazanç için kamuyu istismar eden eylemlerde bulunabilir. Dahası, üçüncü tarafın başka türlü elde edemeyeceği herhangi bir mal veya hizmete erişimine imkân sunarak ona fayda sağlayabilir (Philp, 2007: 42).

Bu yüzden ki, bürokratik mekanizmanın işleyiş mantığı bizatihi suiistimale davetiye çıkarıcı, rüşvet ya da yolsuzluğu hazırlayıcı etkenlerin başında gelir. Bir başka deyişle, bürokratik iş yapma biçiminin labirentvari şekilde kurgulanmış olması, vatandaşın en basit işini dahi bürokrasiyi atlayarak, kestirmeden, enformel yol ve usulleri tercih etmesine yol açar. Devlet dairelerinde iş yapma usullerinin zorlaştırıcı, dolambaçlı, hatta gayri insani şekilde kurulmuş olması, vatandaşın bürokratik sistemden şikâyetini/hoşnutsuzluğunu artırır. Gerek memur-vatandaş ilişkisinin sağlıklı olması, gerekse mevzuatın doğasından kaynaklı olarak resmi ilişkilerin karmaşık, detaylı ve ağır bir hukuki zeminde cereyan etmesi ya da vatandaşın bürokratik literatüre/terminolojiye sahip olmamasının getirdiği iletişim kopukluğu bürokratik mekanizmayı yer yer kilitler. Bundan başka devletin vatandaşa olan güvensizliğinin işareti olarak ayrıntılı belge, dosya ve evrak tanzimine gitmiş olması da kırtasiyeciliği, bürokratik evrak trafiğini artırma etkisi yaratır. Söz konusu bürokratik bariyerler, vatandaş, devletle olan ilişkilerinde aracı kullanmaya iter, ya yakınına, eşini dostunu devreye sokmasına ya da maddi imkânlarını seferber etmesine neden olur. Bu yüzden vatandaşın nazarında devlet, devlet dairesi ve uygulamadaki sorunlardan dolayı olumsuzlayıcı bir imge olarak yer tutar. Bu durum, resmi prosedürün dışına çıkılmasını, gayri resmi yollara sapmaya yöneltici bir etken olarak görülebilir. Bu durum aynı zamanda, devlet vatandaş ilişkilerinin hatalı standartlarda kurulması, adam kayırmacılık ve rüşvet türü olayların olağan ve gerekli sayıldığı bir toplumsal/kültürel vasatın inşası anlamına gelir.

Son yıllarda e-devlet uygulamaları ve bürokratik hizmetlerin dijitalleştirilmesinin bir sonucu olarak yer yer bürokratik yoğunluğun azaldığına tanık olunmaktadır. Bu durum, rüşvet ve kayırmacılık illetinin görece azalması sonucunu doğurmaktadır denebilir. Ayrıca devletin ekonomik ağırlığının görece azalmakta oluşu rüşvet ve yolsuzluk pastasının küçülmesi ya da daralması etkisi de yaratmaktadır.

Öz olarak ifade etmek gerekirse, bürokratik ortam pek çok yönü ile rüşvet ve yolsuzluklar için elverişli bir iklime sahiptir. Özellikle de bürokratik sistemdeki bir takım çarpıklıklar, örneğin, devlet anlayışının bozukluğu, sorunlara yaklaşımda tutarsızlıklar, yetki kapışması, zorla işletilen hizmet üretimi, yetkisinden yararlanan açık göz görevli, parçalanma ve eşgüdüm sorunu, personel rejiminin yetersizlikleri, statü çeşitliliği/belirsizliği, rol karmaşası vs. (Büyüklü, 1976: 79-82) geçmişte olduğu gibi bugün de bürokratik işleyiş kilitleyen ve rüşvete açık kapı bırakan problemler olarak varlığını sürdürür. Bunun dışında, bürokraside adam kayırmacılığın (nepotizm) yaygınlaşması, politik özelliklerine göre memur alınması, liyakatin önemini yitirmesi, siyasi partilere yakınlık veya nüfuslu kimselerle olan akrabalığın sosyal adalet ve eşitlik ilkesinin yerine geçmesi bürokrasi içindeki yapılanmanın sağlıklı temellere dayanmadığını gösterir.

### ***Sosyo-Ekonomik Gelişme Süreci ve Rüşvet***

Rüşveti besleyen sosyo/ekonomik etkenler arasında toplumsal yapının gelişmişlik düzeyi ya da potansiyel kaynağın büyüklüğü ve toplumsal dağılım biçimi de önemli rol oynar. Tekeli ve Şaylan'a göre, ekonomik kaynakları kullanma fırsatlarının kıtlığı rüşvete zemin hazırlar. Fırsatların kıtlığı ve iktisadi gelişmenin yetersiz oluşu, kıt fırsatları kullanmak için rüşvet vermeyi teşvik eder. Toplumsal gelişmenin/değişimin hızlı olduğu yerlerde, potansiyel kaynak ve fırsatlar artar ve bunların kontrolü için rüşvet uygun bir mekanizma haline gelir. Örneğin hızlı bir kentleşme varsa, plancı kamu otoritelerinin vereceği kararlar ile bazı kişi ya da gruplar büyük çıkarlar sağlayabilir. Halk arasında arsa spekülasyonu ile tanımlanan bir süreç böylece bir yönetsel karara bağlı olarak ortaya çıkar ve bu kararlar bazı kişilere/gruplara büyük fırsatlar



sunar (1974:103). Bundan başka, ekonomik kriz ve darboğazların yaşandığı dönemlerde, kamu görevlisi ile vatandaş arasındaki ilişkiler olağan çizgisinden sapabilir. Ivlevs ve Hinks'in (2014) ifade ettikleri gibi, kamu görevlileri arasında, krizden etkilenen hane halkları, nüfuzlu kesimler ya da iş insanları, devletle olan ilişkilerinde rüşvet ödemeye daha istekli ve eğilimli olabilirler. Bir başka ifade ile, rüşvet verenler arasında, özellikle kriz mağdurları mağdur olmayanlara kıyasla kamu görevlilerine daha fazla rüşvet verme eğiliminde olabilmektedirler.

Sosyo-ekonomik gelişme süreci, rüşvetçi davranışın oluşmasında çoğu zaman hazırlayıcı bir fonksiyon icra eder. Özellikle, sosyo-ekonomik değişkenler rüşvet ve yolsuzluk edimleri için belirleyici bir işlev görür. Sosyo-ekonomik değişkenlerin ilki; kaynağın büyüklüğü, ikincisi; kaynağı kontrol etmek isteyen grupların/sınıfların gücü ve kontrol için bir rekabetin var olup olmadığıdır. Üçüncüsü de; toplumun rüşvete karşı geliştirdiği biçimsel (formel) kontrol mekanizmalarıdır. Bunlar, basın/yayın, kamuoyu, baskı grupları, parlamenter denetim vs. gibi mekanizmalardan oluşur. Bu mekanizmanın rüşvete karşı etkinliği, büyük ölçüde söz konusu yarışmanın niteliğine bağlıdır. Eğer gruplar arasında imkân ve fırsatlara dönük sert bir yarışma varsa, biçimsel mekanizmaların etkin bir rüşvet kontrolü sağlamaları beklenebilir. Ayrıca toplumsal sistem içinde değerlerin gücü biçimsel kontrol mekanizmalarının etkin çalışmasını destekler. Rüşvete karşı olan toplumsal değerler yaygın kontrolün etkinliğini artırmakla beraber, esas etkisini bürokrasinin tutum ve davranışlarında gösterir. Burada toplumsal sistemin değişme hızı da bir o kadar önemlidir. Sistemin değişme biçimi ve hızı, sözü edilen diğer değişkenleri etkileyerek rüşvetçi davranışın oluşmasını kolaylaştırır. Toplumsal değişme ile potansiyel kaynağın büyüklüğü, grupların gücü, gruplar arası yarışma ve biçimsel kontrol mekanizmalarının içerikleri değişir (Tekeli ve Şaylan, 1974:103-104).

Toplumsal/iktisadi gelişme ile birlikte, devletin yapısında ve fonksiyonlarında meydana gelen değişim, fırsat ve imkânlarda artışa sebebiyet verir, kamu imkânları üzerinde tasarrufta bulunmak isteyen grupların iştahını kabartır (bkz. Nye, 1989). İş çevreleri iş yapma maliyetini azaltmaya istekli olduklarından ağır vergiler ve regülasyonlar, rüşvet için teşvik edici bir zemin oluşturmaktadır. Regülasyonlar, kamu ihaleleri ve özelleştirmeler vasıtasıyla finansal faydaların firmalara transferini denetleme gücüne sahip olan ve düşük ücret alan kamu görevlilerini yasadışı ödemeleri kabul etmeye daha istekli olmaya teşvik eder (Sanyal, 2005: 141).

Gerçekte, kamusal alanın genişlemesi, devlet çarkının genişlemesi, bu daire içinde rekabet eden kesimlerin mücadelesini kızıştırır. Devletin genişlemesi de aslında, üretken toplumdan transfer toplumuna doğru bir geçişi ifade eder. Nitekim transfer toplumunda özellikle rant kollama adı verilen politik yozlaşmalara sıklıkla rastlanılır. "Rant kollamanın ekonomik açıdan görünür maliyeti israf, hırsızlık ve yağmacılıktır. Rant kollamanın fırsat maliyeti ise bu tür faaliyetler yerine üretken faaliyetlerde bulunmanın milli gelire yapacağı katkılara eşittir. Rant kollama konusunda yapılmış ampirik çalışmalar, Türkiye'de rant kollamanın dünya ülkeleri arasında nitelik ve nicelik yönünden önemli yer tuttuğunu gösterir. Türkiye'de lisans kollama, kota kollama, teşvik kollama vb. türde rant kollama türleri yaygındır" (Aktan, 1992: 121). Rüşvet ve yolsuzluk türü fiiller, özellikle de gelişmekte olan ülkelerin iktisadi ve sosyal kalkınma süreçlerinde önemli olumsuz sonuçlar doğurur (Jain, 2001; Vranka ve Bahnik, 2018). Bu ülkelerin kendi iç dinamikleri ve toplumsal yapıları, rüşvetçi fiillerin hayat bulması ve yaygınlaşmasında başat rol oynar (Pean, 1990). Zira bu ülke insanların değer yargıları gelenekseldir. Bağımlılık ilişkileri yaygındır. Çalışma ve başarıdan çok, yakın aile bağları, eş dost, hemşerilik gibi sosyal bağlar ekonomik kriterlerden önde gelir. İnsanları çalışmaya ve başarıya yöneltici motivasyonlar zayıftır. Aksine fırsatçı ve spekülatif kazanç yollarına eğilim fazladır (Aktan, 1992:34). Kuşkusuz bu kriterler, gelişmekte olan dünyada, çıkar ve fırsat kollama, rant teminine dönük iktisadi mücadele arzını önemli ölçüde provoke eder.

Dolayısıyla, kurumsal gelişimini tamamlayamamış, hızlı ve radikal değişim süreci yaşayan, iktisadi ve siyasi açıdan çalkantılı ülkelerde, normatif kalıpların dışında hareket etme, illegal tutum/davranışlar, dolayısıyla rüşvet ve yolsuzluk türü olaylara daha fazla rastlanır. Bunda, yerleşik kurumsal yapının durumu, siyasal düzenin yapısı, sivil kitle örgütlerinin gücü/çok sesliliği, vatandaşların bilinçli ve özgür şekilde yönetime katılmaları, idari ve adli yapının işleyiş biçimi, rüşvet/yolsuzluğa dair kamuoyu hassasiyeti vs. önemli etkenler olarak belirir (Gürsoy, 2001: 65).

Rüşvetçi (yolsuz) faaliyetlerin küresel çapta ekonomik gelişme üzerindeki olumsuz etkileri, pek çok araştırma raporunda da dile getirilmektedir. Bu araştırmalara göre, rüşvet/yolsuzluk iktisadi büyümeyi ve toplam yatırımı düşürür, doğrudan yabancı yatırımını azaltır, firmaları kayıt-dışı ekonomiye sevk eder ve hem kamu sektörü bütçelerini hem de altyapı üretkenliğini zayıflatır (Dimant ve Schulte, 2016: 54). Benzer biçimde Mauro (1995) bürokratik verimlilik endeksi bağlamında yolsuzluk ve bürokratik sistem etkinliğinin subjektif göstergelerini analiz ederek yolsuzluğun özel teşebbüsü/yatırımları düşürdüğünü ve dolayısıyla da ekonomik gelişmeyi sekteye uğrattığını ileri sürer (Hofstede vd. 2004: 172).

Yönetimde yozlaşma ve rüşvet türü olayların toplumun sosyo/ekonomik gelişme süreciyle yakından ilişkili olduğunu ileri süren Ergun da, hızlı toplumsal değişim ya da geçiş dönemlerinde toplumun hemen tüm parçalarında görülen bozukluk ve düzensizliklerin, sistemin önemli ve büyük bir parçasını oluşturan kamu yönetimi üzerinde de etkili olduğuna vurgu yapar. Zira kamu yönetimi toplumdan soyutlanamaz. Sistemin bir bütün olarak düzenli işlemesi, ancak tüm parçalarının sorunsuz işlemesiyle sağlanabilir (1978: 30).

Kamunun iktisadi süreçteki etkinliğini artırması, sosyal/ekonomik alana artan müdahalesi de, toplumdaki kıt kaynakların kontrol ve dağıtımının belirli sınırlar dâhilinde yerine getirilmesine yol açar. Kamunun denetim siyaseti, daha çok, belge (lisans) verme, izin (permi) verme, kota saptama, raiş verme gibi şekillerde olur. Ancak yine de denetimin sıklığı yönetsel mekanizmanın fonksiyonel işleyişini temin etmede yetersiz kalır. Çünkü denetim insan unsurunca gerçekleştirilmekte ve dolayısıyla denetleyici ile denetlenen arasındaki ilişkilerin meşru ve yasal sınırlar dâhilinde sürdürülmesi her zaman mümkün olmamaktadır.

Toplumda iktisadi kaynakları kullanma fırsatları zayıf ise, bu rüşvet üzerinde tetikleyici rol oynar. Kim rüşveti verirse kaynaklar üzerinde söz sahibi olur. Ayrıca kamu görevlilerinin daha iyi koşullarda yaşama arzuları onları rüşvet ilişkisi içinde bulunmaya itebilir. Sosyoekonomik yapının değişmesi ve modernleşme sürecinin varlığı, yeni kaynak ve fırsatlar yaratmakla kalmaz, bunlar üzerinde etkili olmak isteyenlerin mücadelesini de kızıştırır. (Rüşvet burada etkili bir unsur olarak öne çıkar.)

Bu noktada şu soru akla gelebilir. “Politik yozlaşma (rüşvet-yolsuzluk) ekonomik kalkınma üzerinde yararlı olabilecek bir araç olabilir mi? Ya da politik yozlaşma yoluyla ekonomik kalkınma ne ölçüde başarılabilir.” (Aktan, 1992: 61). Bu soru içinde türlü çelişkileri de barındırır. Nitekim gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluk, rüşvet ve adam kayırmacılık olgusunun yaygınlığına binaen bu tür davranışların bürokratik yapıya bir tür fonksiyonellik kazandırdığı da ileri sürülmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için memurlar ve yöneticiler mutlak surette kişisel çıkar ummaktadırlar. Bu olmadığı durumlarda işler kilitlenmekte, içinden çıkılmaz hale gelmektedir. Rüşvet yozlaşmış bu yönetsel mekanizmaya işlevselliğini kazandıran taze bir kan olarak görülmektedir (Bkz. El Attas, 1988). Kalkınmacı anlayışa göre, bazı ülkelerde kalkınma sürecinde rüşvet/yolsuzluk türü olaylar, geleneksel değerlerin yerini modern değerlere/normlara bırakmasında geçiş sürecini yumuşatır, yeni grupların asimile edilmesinde uzlaşmacı rol oynar, bu sayede kalkınmaya ve sistemin dışında kalan gruplar için yolsuzluk bir çeşit sisteme dâhil olma biçimi ve demokratikleşme sürecine karşı gelmeden idare edilme seçeneği sunar (Aykaç, 2006). Ne var ki, rüşvet/yolsuzluk türü fiillerin, sosyal adalet ve eşitlik hissiyatını yaralayıcı, toplumsal düzeni bozucu yanları her daim bir problem olarak durmaktadır. Zira insanlar hak, adalet, eşitlik vb. değerlerin tedavülden kalktığı bir dünyaya uzun vadeli olarak rıza göstermezler. İktisadi ve yönetsel yozlaşma, beraberinde çoklu sorun yumakları ortaya çıkartır, bu sorunların çözümü bazen imkânsız boyutlara varabilir. Örneğin, ülkemizde, geçmiş on yıllarda yaşanan politik krizler ve yönetsel darboğazlar; bütçe açıkları, kronikleşen enflasyon, dış borç stokunda artış, artan vergi yükü ve ya sömürüsü gibi iktisadi sorunlar getirdiği gibi, köşe dönücülük, vurgunculuk, stokçuluk, rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, ahlaki bozulmalar vs. gibi patolojik davranış kalıpları da getirmiştir.

### **Modernleşme Süreci, Bireyselleşme ve Rüşvet**

Modernleşme süreci, aslında toplumsal/iktisadi/kültürel sistemin radikal bir altüst yaşaması, hızlı ve köklü bir dönüşüm sürecine tekabül eder. Bu süreçte yerleşik olan her şey derin bir kopuş ya da yenilenme durumunda kalır. Değer ve anlam ölçüleri değişir, yeni dönemde işlevselliğini yitirmekle birlikte, rasyonel, makul, legal değer ve tutumların edinilmesi hemen gerçekleşmez. Bu durum toplumsal/kültürel yozlaşmalara sebebiyet verdiği gibi politik sistem, bürokrasi ve vatandaş-kamu görevlisi ilişkileri de bundan büyük ölçüde etkilenir. Bu süreç, rüşvetçi edimler için elverişli bir zemin yaratır (Şaylan, 1975: 85; Huntington, 1989; Aktan, 1992: 24):

1. Modernleşme toplumda yeni kaynaklar ve fırsatlar yaratır. Toplumsal güçler, mevcut kaynakları kullanmak için politik karar alma sürecine baskı yaparlar. Bu süreçte yasal olmayan tutum ve tavırlar devreye girebilir.

2. Modernleşme ile birlikte toplumdaki yerleşik değer sistemleri zarar görür, insanların davranışlarına yön veren mekanizmalar işlerliğini yitirir ve değer/davranış düzleminde bir ikilem, zıtlık yaşanır. Bu zıtlık, toplumdaki mevcut kaynakların kullanılması esnasında mevcut kaynaklardan istifade yönünde yeni ve meşru olmayan değer sistemlerinin rasyonalizasyonuna yol açar. Yerleşik değerlerin gücünün zayıflaması, rüşvet/yolsuzluk edimlerine karşı bir mekanizma oluşturmakta yetersizlik doğurur.

3. Modernleşme toplumun tüm noktalarında bir altüst bir başkalaşım yaratır. Toplumun yerleşik dokusu sürekli değişim geçirdiğinden, toplumdaki biçimsel kontrol yapılarında boşluklar ortaya çıkar. Karar alma sürecindekilerin bu boşlukları kendi kişisel çıkarları yönünde kullanmaları mümkün olabilir.



Modernleşme çok yönlü olarak, toplum genelinde bir değişime ve yeniden yapılanmaya olanak tanır. Toplumsal yapı, değişime içkin değerler doğrultusunda yeni ve farklı rol arayışları içine girer. Yeni insanlar için yeni yapılar, kurumlar ve değerler tahsis etmenin yolları aranır. Bu noktada bazı tampon mekanizmalar devreye girer. İnsanlar bir süre bu mekanizmalara göre yaşayışlarına yön verirler. Kaybetmekte oldukları değer ve kurumlara geçici dahi olsa kavuşmanın avuntusunu yaşarlar. Ancak değer ve yapı transferi olanca gücüyle devam eder. Kentleşme ve endüstriyel hayat alanları yeni kentlileri, yeni zihinsel paketler ekseninde dönüştürmeye zorlar. Çünkü kent, dayanışmacılık, birincil ilişki, grupsal birlikteliklerin önemini azaltmış, bireyciliği, kendi ayakları üzerinde durmayı ve atomik öznelere olarak var olmayı öne çıkarmıştır.

Modernleşme, toplumun yerleşik dokusunda gedikler açtığından, kurumlar, değerler, inançlar, ideolojiler, tutum/davranış ve yaşama tarzları büyük sarsıntı geçirir. Alışılmış, istikrarlı yapı altüst olurken, yeni değer ve anlayışlar hemen benimsenemez. Bu kaotik ortamda, insanlar varlıklarını sürdürmeye en elverişli ve kolay yol arayışına düşerler. Bu ise, çoğu kez diğer insanların aleyhine olacak rant kollama, fırsat aşırma ve yağmalama olaylarını beraberinde getirir. Bu olgu aynı zamanda eski toplumsal yapıda işlevsel olan, kişilerin zihinlerinde ve anlam dünyalarında bir değeri temsil eden adalet, eşitlik, kanaatkârlık, namus vb. değerlerin de sorgulanmasına, yeni formasyonda geçerliliklerinin tartışılır hale gelmesine yol açar. Çünkü kentleşmeye ve sanayileşmeye doğru evrilen, yaşama ve düşünme kalıpları yer değiştiren, yeni bilgi ve görgü kalıplarına göre hayatını kurmaya çabalayan insanların, hayatlarını sürdürme sürecinde bağlandıkları, içselleştirdikleri ve kutsadıkları ilke ve değerler yerli yerine oturmuş değildir. Dolayısıyla bireyi harekete sevk edici fonksiyonlar görmekten uzaktırlar.

Toplumsal değerlerin aşınması her alanda olduğu gibi yönetsel alanda da deformasyona sebebiyet verir. Bu süreçte, kamusal erk sahiplerinin de nasıl ve ne şekilde hareket edecekleri hususunda belirsizlikler, kurulu değer/norm bütünleri yol gösterici olmaktan uzaklaşır. Bu süreçte kişisel çıkar saikiyle hareket edenler çoğalır. Norm-dışı davranmayı, rasyonalize edici bir mantık yürütme süreci devreye girer. Bu yönde yeni değer, anlayış ve umdeler icat ederek onlara sarılır, yaptıkları eylemi meşrulaştırma yoluna giderler. Politik/yönetsel alandaki bozulma, yozlaşma zamanla toplumun tabanına doğru yayılır, burada yeni kültürel dayanaklar, anlayışlar kök salmaya başlar. Böylelikle hem politik yapı hem de toplumsal-kültürel yapı, illegaliteye içkin, eşitsizlik ve adaletsizlik temelli yeni ve hatalı standartlarda yapılanır hale gelir. Bu durum, toplumsal anomi, kaos ve kargaşa rejimine karşılık gelir. Bu ortam, her türlü kural-dışılık, suç, şiddet edimlerini beslediği gibi, güçlüden yana, parası olandan yana türlü haksızlık ve eşitsizliğin köken bulmasını provoke eder.

Modernleşme ve yaşam tarzında meydana gelen değişimler paralel şekilde, toplumda tüketimciliğin körüklenmesi, irrasyonel tüketim eğilimlerinin yükselişi, doğal olarak bireysel bilinçlerde makul olan sınırı zorlama noktasında rasyonalize edici argümanlar devreye girebilir. Toplumsal beklentilerin, kişilerin konumları/statüleriyle uyumlu yaşama ve tüketme eğilimi içinde olmayı dikte ettiği durumlarda insanlar statüye uygun harcama eğilimi içine girerler. Statüye uygun gelir/iktisadi koşullara sahip olmadığı durumlarda birey, söz konusu beklentiye yasal sınırları zorlama yoluyla karşılık vermeye çabalar. Gelirin unvan ya da statüyle paralel olmaması, bireyin kuraldışı eğilimler içine girmesini kolaylaştırır.

Rüşvet/yolsuzluk türü davranışlar, modernleşme ya da hızlı toplumsal değişmelerin olduğu, yerleşik/istikrarlı değer ve anlam ölçülerinin sarsıldığı dönemlerde hız kazanır. Yerleşik normlara bağlılığın azalması, yeni değerlere uyumun olanaklı olmadığı durumlarda, kişiler, çıkar hırslıyla, kuraldışı edimler içine daha kolay girebilirler. Huntington (2007: 262)'ın da ifade ettiği gibi, modernleşme ile birlikte rüşvet (yolsuzluk), düzensizlik, gruplar arasında stabil ilişkiler ve onaylanmış otorite modellerinin olmamasıyla gelişim imkânı bulur. Etkili bir otoritenin varlığı ve grup çıkarlarını koruyan örgütlülük bireysel/toplumsal yolsuzluk fırsatlarını azaltır.

Gerçekte modern toplum, eski toplumsal formasyonlara göre, yönetsel yozlaşmaların gizlenmesi ve üstünün örtülmesini imkânsız kılacak olanaklara da sahiptir. Bilinçli yurttaşlık, toplumsal duyarlılık, sosyal sorumluluk, kamusal kurumların fonksiyonel denetimi, yönetime katılma, kitle iletişim araçlarının soruna gösterdiği yakınlık ve toplumu bilgilendirmesi, kamu imkânlarının yağmalanmasının önündeki engeller olarak görülebilir. Ancak bu saydığımız mekanizmalardan yoksunluk bu tür olayların yaygınlaşmasında etkili bir unsur olmaktadır. Yönetimde yozlaşma örneklerinin üstü örtülü, gizli kapaklı yapılması, dışarıdan gözlenmeye müsait olmayışı, bu olayların önlenmesinde yukarıda saydığımız mekanizmaların ancak kısmi rolleri olabileceğini düşündürmektedir. Burada önemini hissettiren gerçeklik insan ögesinin niteliğidir. Kanunlar ne kadar mükemmel olursa olsun, insanların kanunları kendi egolarına hizmet edecek şekilde kullanmaları mümkündür. Ancak biçimsel kontrol mekanizmaları bu tür olayların yaygınlık sığalarını azaltabilir. Kamuoyu hassasiyeti siyasileri dikkatli tavırlar almaya iterken, politik sistemin tıkanması, çözümler getirememesi tehlikesini de ortadan kaldırmış olur.

## Sonuç Yerine

Rüşvet ve yolsuzluk türü olaylara hemen her tür toplumda rastlanır. Özellikle kurumsal gelişimini tamamlayamamış, hızlı ve radikal değişim süreci yaşayan, iktisadi ve siyasi açıdan çalkantılı ülkelerde normatif kalıpların dışında hareket etme, illegal tutum/davranışlar, dolayısıyla rüşvet ve yolsuzluk türü olaylar daha fazla görülür.

Gerçekte, rüşvetin alınması da verilmesi de bir sistem sorunudur. Olayı sadece bireysel boyutta değerlendirmek mümkün değildir. Bu tür olaylar, devletin, bürokrasinin, siyasal işleyişin ve toplumsal yapının karakteristik unsurlarından bağımsız olarak açıklanamaz. Çünkü neticede bireysel bir durum olmakla birlikte bireyin rüşvetçi davranış içine girmesine zemin hazırlayan siyasal, iktisadi, hukuki bir zeminin de bu tür olayların ortaya çıkmasında etkili olduğu bir gerçektir.

Merkeziyetçiliği ağır basan bir bürokraside doğal olarak illegal tutum ve davranışlara sıklıkla rastlanır. Siyasal ve bürokratik tepe noktalardan en alt birimlere varıncaya kadar rüşvet, yolsuzluk, partizanlık, adam kayırmacılık gibi çok sayıda yönetsel yozlaşma örnekleri görülebilir. Bu olgunun toplumsal bir sorun haline gelmesi ve toplumsal kesimlerin bu olgu karşısında duyarsızlaşması söz konusu yozlaşmanın olağan bir yaşam biçimi haline gelişine yol açar.

Bürokratik süreçte torpil ya da rüşvet vasıtasıyla bazı insanlara ayrıcalık tanınması, hizmetin bazı insanların aleyhine gerçekleştirilmesine neden olur. Rüşvetle işin yürütülmeye çalışılması, iş sahibi için ek bir vergi, memur için normal ve gerekli bir gelir kaynağı haline gelir. Adamı olanın ya da rüşvet verenin işinin çabuk halledilmesi, arkası olmayan ya da rüşvet verecek durumda olmayanın ise işinin görülememesine neden olur. Torpil ve rüşvet, bürokratik işleyişi olumsuz etkileyerek, etkinlik ve verimliliğin düşmesine neden olur. Bu doğrultuda bürokraside verimlilik için bu iki patolojik unsurun devre dışı bırakılması gerekir.

Yolsuzluk olayları arttıkça devlet gücünden çok şey kaybeder ve topluma transfer edilmesi gereken kaynaklar azalır, gelir diliminin küçüldüğü görülür. Toplumun refah standardı aşağılara iner. Enflasyon artar, sabit gelirlilerin ücretleri yerinde sayar. Bu vasat, toplum üyelerinin ahlaki değerlerini gözden geçirmelerine ve içinde buldukları koşulları dikkate alarak rasyonalize edilmiş gerekçeler icat etmelerine yol açar. Bu noktada, rüşvet, yolsuzluk, suiistimal, usulsüzlük vb. olaylarda patlama görülür. Bu tür olayları meşru addetmeyen toplumsal değer yargıları da kentleşme, endüstrileşme, işsizlik, göç, siyasal yozlaşma, medyadaki kirlilik vb. faktörler neticesinde tahrip olur, söz konusu patolojik tutum ve davranışlar içine girmeyi engelleyici mekanizmalar fonksiyonunu yitirir.

**Yazar Katkı Oranları:** Çalışmaya 1. yazar %51, 2. yazar %49 oranında katkı sağlamıştır.

## Kaynakça

- Abbinck K. ve Heike H.-S. (2006). Neutral versus loaded instructions in a bribery experiment. *Experimental Economics*. 9 (2), 103-121.
- Aktan, C. C. (2015). Political Corruption: An Introductory Study on Terminology and Typology. *International Journal Of Social Sciences and Humanity Studies* 7 (1), 47-66.
- Aktan, C.C. (1992). Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi 1980-1990 Türkiye Deneyimi. İstanbul: Afa Yay.
- Aktan, C.C. (1994). Temiz Toplum ve Temiz Siyaset. İzmir: T Yay.
- Alkan, T. (1993). Siyasal Ahlâk ve Siyasal Ahlâksızlık, Ankara: Bilgi Yay.
- Alkin, E. (1990). Yolsuzluk Teorisi. *Türk Henkel Dergisi*. 5 (69).
- Aykaç, A. (2006). Türkiye'nin Yolsuzluk Sicili. *Radikal Gazetesi*, 11.07.2006
- Aytaç, Ö.(2010a). Kayırmacı İlişkilerin Sosyolojik Temeli. *Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*. Ed. Ramazan Erdem. İstanbul: Beta Yay.
- Aytaç, Ö. (2010b). Bürokratik Kayırmacılık: Enformel Bağlayıcılıkların Yönetim İlişkilerine Etkisi. *Yönetim ve Örgüt Açısından Kayırmacılık*, Ed. Ramazan Erdem, İstanbul: Beta Yay.
- Berkman, Ü. (1983). Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet. Ankara: TODAİE Yay.
- Berkman, Ü.(1992). Bureaucracy and bribery a conceptual framework. *International Journal of Public Administration*, 15 (6), 1345-1368.





- Berksoy, T. ve Yıldırım N.E. (2017). Yolsuzluk Kavramına Genel Bir Bakış: Problemler ve Çözüm Önerileri. *Journal of Awareness*, 2 (1) 1-18.
- Büyüklü, Ş.(1976). Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (3).
- Chen Y.- Jiang S.-Villeva M.C. (2016). The tragedy of corruption. Social Science Electronic Publishing. <http://EconPapers.repec.org/RePEc:iza:izadps:dp10175>
- Çoban, O.(1999). Bir Siyasal Yozlaşma Türü Olarak Rüşvet ve Ekonomik Etkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 13 (1) 173-195.
- Dimant, E. ve Schulte, T. (2016). The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective. *German Law Journal*. 17(1) 53 – 72.
- El-Attas, S. H. (1988). *Toplumların Çöküşünde Rüşvet*, (Çev. C.Cerit) İstanbul: Pınar Yay.
- Ergun, T.(1978). Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 11 (1)24-30.
- Eryılmaz, B. (1994). *Kamu Yönetimi*. İzmir: Üniversite Yay.
- Gneezy U.-Saccardo S. -van Veldhuizen R. (2016). Bribery: Greed versus reciprocity. Social Science Electronic Publishing. Available from: <http://hdl.handle.net/10419/130838>
- Gürsoy, Ş. (2001). Bir Yolsuzluk Türünün Sosyo-Kültürel Çözümlemesi, Rüşvet. *Dini Araştırmalar*. 3 (9), 63-76.
- Hofstede, G. vd. (2004), "Culture's role in entrepreneurship: self employment out of dissatisfaction" (in) *Innovation, entrepreneurship and culture: the interaction between technology, progress and economic growth*, edited by E. Terrence, J. Ulijn. Edward Elgar Pub. pp.162-203.
- Huntington, S.P. (1989), "Modernization and Corruption" (in) *Political Corruption-A Handbook*, Edit by A. J.Heidenheimer-M. Johnston and V. T.Levine, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Huntington, S.P. (2007). Modernization and Corruption. (in) *Political Corruption: concepts and contexts I* edit by A.J. Heidenheimer and J. Klaveren M. Johnston, New Brunswick (USA) and London: Transaction Publishers, pp. 253-263.
- Ivlevs, A. & Hinks, T. (2014). Global economic crisis and corruption, *Public Choice*, 162 (3-4) 425-445.
- Kılıç, A. Ş. (2019). *Uluslararası Boyutuyla Rüşvet Suçu*. İstanbul: Adalet Yay.
- Lan T.- Hong Y. (2017). Norm, gender, and bribe-giving: Insights from a behavioral game. *PLOS ONE, Public Library of Science*. 12 (12) 1-21.
- Lechte, J. (2006). *Elli Çağdaş Düşünür. Yapısalcılıktan Postmoderniteye*. (Çev. B.Yıldırım) İstanbul: Açılım kitap.
- Mumcu, A. (1985). *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, İstanbul: İnkılap Kitapevi.
- Nye, J.J. (1989). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. (in) *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Edit by A.J. Heidenheimer-M.Michael, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Önder, A. (1994). *Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler*. İstanbul: Filiz Kitabevi (4.basım).
- Pean, P. (1990). *Rüşvet ve Azgelişmişlik (Türkçe Bölümünü Haz. İlhami Soysal)* İstanbul: Altın Kitaplar.
- Philp, M. (2007). Conceptualizing Political Corruption. (in) *Political Corruption: concepts and contexts I* Edit by A. J. Heidenheimer-J. Van Klaveren-M. Johnston, New Brunswick (U.S.A.) and London (UK): Transaction Publishers, pp. 41-58.
- Rajafatnam, S. (1970). Bureaucracy versus Kleptocracy. (in) *Political Corruption: Readings In Comparative Analysis*, Edit by A. J. Heidenheimer. New York: Routledge.
- Rubinstein, W. D. ve Maravic, P.(2010). Max Weber, Bureaucracy, and Corruption. (in) *The Good Cause*. Edited by Gjalte de Graaf, Patrick von Maravić and Pieter Wagenaar, Verlag Barbara Budrich, pp. 21-35.
- Sanyal, R. (2005). Determinants of Bribery in International Business: The Cultural and Economic Factor. *Journal of Business Ethics*. 59, 139-145.
- Sökmen, U. (2011). Devlet Memuruna Hediye Rüşvet (mi)dir? *Maliye Dergisi*, 161, 231-258.

- Şaylan, G. (1975). Toplumsal Değişme, Yönetmel Bozulma ve Yolsuzluk. Amme İdaresi Dergisi, 8 (4), Aralık.
- Tekeli, İ. ve Şaylan G. (1974). Rüşvet Kuramı. Amme İdaresi Dergisi, 7 (3), Eylül.
- Vranka, M.A. ve Bahnik, S. (2018). Predictors of Bribe-Taking: The Role of Bribe Size and Personality. *Frontiers in Psychology*. 2018 ;9:1511. DOI: 10.3389/fpsyg.2018.01511.
- Weisel O. ve Shalvi S. (2015). The collaborative roots of corruption. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. Aug 2015, 112 (34) 10651-10656; DOI: 10.1073/pnas.1423035112.

## Extended Abstract

This article, the phenomenon of bribery as a type of political corruption is discussed and its relation with the political system, bureaucracy, development, modernization and change process is emphasized. It is mentioned that bribery is a pathological problem that manifests itself in bureaucracy as a derivative of political instability and problems in the political decision-making process. Although being in bribery is related to individual morality and social culture, it is stated that it is largely fed by the instability climate experienced due to the bureaucratic way of doing business, legislation, organizational culture, political process and radical change/development processes in the country. In this study, bribery is seen as a problem in the political decision-making process.

In this study, bribery-type deviant events are evaluated within the framework of economic favoritism. Bribery is the event that causes inequality such as favoring those who have money, doing their job, providing convenience, putting them forward, benefiting from public opportunities. In paper, economic nepotism, bribery (and corruption) type events, which are characterized by the illegal use of public facilities by public officials in return for financial support, are viewed as a problem of political corruption.

In essence, bribery can be defined as a payment made to public officials in exchange for preferential treatment. Providing benefits in exchange for money or any other benefit, taking action in favor of the person is within the scope of bribery. It is also the illegal use of public authority, possibilities and opportunities for personal or political gain.

The abuse of power and authority can be done in two ways. First one, the abuse of power and authority in order to accelerate procedures that is in accordance with the law. It is apparent that these procedures will be causing benefits for some at the expense of others. An example is receiving financial or other benefits in return for concluding procedures in a shorter time. Second, the abuse of power and authority in order to accelerate procedures which are against the law. As an example, a person may receive a traffic license by providing financial benefits prior to entering an exam either/or passing the exam.

Bribery has two dimensions: First, it happens upon the request of public officials, and second, when it is offered by the person and institutions that are the addressee of the civil servant. In other words, the event has two dimensions, such as asking for bribes and accepting bribes. The public official when demanding bribe is in a position of active subject. This situation may be defined as "active bribery", but it is essentially used to mean "forced bribery".

Incidents of bribery and corruption are encountered in almost every kind of society. Bribery is a type of political corruption which has been existent since the old ages. Bribery has occurred when state and person relations has commenced. Acting outside the normative patterns, illegal attitudes/behaviors, thus bribery and corruption are more common in countries that have not completed their institutional development, are experiencing a rapid and radical change process, and are economically and politically turbulent.

In fact, bribery is a system problem. Many factors such as the state, bureaucracy, the functioning of the political mechanism, and the nature of the social structure play a role because bribery behavior has an impact on the political, economic and legal factors that pave the way for it as well as the individual.

