

TEPAV 3.Yolsuzlukla Mücadele Konferansı: Yerelleşme ve Yolsuzluk 5-6 Aralık 2007, Ankara

YERELLEŞME VE YOLSUZLUK

İlhan Tekeli

I.GİRİŞ

Herhalde bu toplantıyı düzenleyen arkadaşlarımızın beni bu toplantıya çağırmasının ana nedeni TEPAV'ın yolsuzluk konusunu bu yılki konferansında yerelliğe referansla ele almak istemeleri olmuştur. Son yıllarda yerellik konusunda çok sayıda yazı yazmış olmam böyle bir çağrıyı benim için de anlamlı kıldı. Oysa benim 1974 yılında Gencay Şaylan'la birlikte yazdığım Rüşvet Kuramı diye az bilinen bir başka çalışmam vardır. Hasan Celal Güzel *Yeni Türkiye* dergisinin *Siyasette Yozlaşma* özel sayısı için yaptığı incelemede o yazının bu konuda Türkiye'de yazılan ilk yazı olduğunu saptadığını söylemişti. 34 yıl sonra bu konuya yeniden dönmek de bana ilginç geldi.

Bu toplantı için hazırlanırken iki tür okuma yaptım. Bunlardan birinci türü TEPAV'ın son üç yılda bu konudaki yayınlarını okumak oldu. Türkiye'den ve uluslararası kuruluşlardan olan katılımcıların bildirilerinin tümünün birden okumanın, günümüzde konuyu ele alısta hakim ele alışın ne olduğunu bana öğreteceğini varsaydım. Bu konuda yanılmadığımı sanıyorum. Yaptığım ikinci okuma Gencay Şaylan'la birlikte 1974'de yazdığımız yazıyı yeniden okumak oldu. Bu okumanın, konunun henüz uluslararası topluluğun gündeminde önemli bir yer işgal etmediği bir dönemde, toplum bilimcilerin bu konuda normal olarak sorduğu, anlamaya çalıştığı, soruların neler olabildiği konusunda bir fikir verdiğini düşünüyorum. Bu iki tür okuma sonucu saptadığım farklılık benim için çok yararlı oldu. Biraz sonra yaptığım bu saptamayı konuşmam da kullanacağım.

Günümüzde uluslararası bir kampanya konusu olan yolsuzlukla mücadele çalışmalarının söylemlerinin belli bir kurgusu olduğu görülmektedir. Bu kurgunun ana hatları şöyle özetlenebilir.

- Yolsuzluk genellikle kamu gücünün/yetkilerinin bu gücü elinde tutanlarca kendilerine özel çıkarlar (maddi, manevi, siyasal) sağlamak için kötüye kullanılması olarak tanımlanmaktadır.
- Yolsuzluk toplumları sağlıklı hale getirmektedir. Kötüdür, ortadan kaldırılmalıdır.
- Ama toplumda/insanlarda yolsuzluk yapma eğilimi tamamen yok edilememektedir. Bu nedenle yolsuzluk eğilimiyle sürekli mücadele edilerek, bir toplumdaki yolsuzluk miktarı en aza indirilmeye çalışılmalıdır.

Bu yolsuzluğu en aza indirme amacını gerçekleştirmek için önerilen önlemler yolsuzluğun yapılabilme fırsatlarını azaltacak, yolsuzluğun açığa çıkabilmesini kolaylaştıracak mekanizmalar önerilmesi biçiminde olmaktadır. Bu mekanizmalar;

- Yönetimin şeffaf olması,
- Hesap verme zorunluluğu getirilmesi,
- Denetim kurumsallaşmış bulunması ve denetim işlevli STK'ların yaygınlaşması, olarak sayılabilir

Kamu görevlilerinin bu zorlaştırılmış koşullar altında yolsuzluk yapması ve bu yolsuzluğun saptanması halinde yolsuzluğu yapacak olanın;

- Karşılaşacağı cezai müeyyidelerin belirlenmiş olması ve bunları uygulayacak kurumların gelişmiş bulunması beklenmektedir.

Yolsuzluğun azaltılması konusunda önerilen bu reçete ilk bakışta çok akla uygun olarak geliyor. Ama bu toplantının yerellekle yolsuzluğu ilişkilendirmeye çalışan gündemi açısından, hakim yolsuzlukla mücadele paradigmasına bakıldığında, bu paradigmanın yolsuzluğu yerellekle ilişkilendirmekte yetersiz kaldığı görülmektedir. Çünkü uluslararası yolsuzlukla mücadele paradigması evrensellik iddiasını taşımaktadır. Yönetim bilimi yaklaşımları içinde geliştirilmiş bu çözüm önerileri her yerde ve her zaman uygulanabilecek bir şekilde formüle edilmiştir. Yerellekle ilişkilendirmesi için pek bir neden yoktur, bu ilişkilenecek sağlayacak çözümleme tutamakları bulunmamaktadır.

33 yıl önce Rüşvet Kuramı konusunda Gencay Şaylan'la birlikte bir çalışma yaptığımız için, mevcut çözüm paradigmasının yetersizliğinin nedenini kolayca gördüm. Bizim rüşvet kuramı yazımız bir yönetim bilimi yazısından çok bir sosyoloji yazısıydı. Bu yazıda rüşvetin toplumlardaki işlevi, hangi koşullarda geliştiğini, rüşvetin verilme biçimlerini, rüşvet alanların bu konuda kendilerini ikna etmede ne tür psikolojik mekanizmalar kullandığı vb. konuları araştırıyordu. Engellenmek istenilen olgu önce sosyolojik ve psikolojik olarak tanınıyor, daha sonra çözümler üretilmek isteniliyordu.

Oysa günümüzde yolsuzlukla mücadele konusundaki hakim paradigma, normatif olarak toplum dışı kalması gerektiğini ilan ettiği bir olguyu, yakından tanıma gereği duymadan, ortadan kaldıracak bir önlemler dizisi öneriyordu. Bugün gündemimize aldığımız soruyu yanıtlamak, yani yolsuzlukla yerelliği ilişkilendirebilmek için yolsuzluğun sosyolojisini yakından tanımamız gerekiyor. Bu bakımdan Gencay Şaylan'la yazdığımız yazının, oldukça eski olmasına karşın, bugünkü konumuzu ele almakta önemli üstünlükler taşıdığını görmek beni belli belirsiz de olsa mutlu etti.

Bu nedenlerle bugünkü konuşmamda önce rüşvet ya da yolsuzluk olgusunu normatif olarak doğrudan dışlamadan önce bu olgunun bugünkü tartışmamız bakımından ihmal edilmemesi gereken özelliklerini ele alacağım. Daha sonra yereli bu yazıda hangi özellikleriyle analizimize katmamız gerektiği üzerinde duracağım. Bundan sonra da bir yerellikte yolsuzluğun üretilmesi konusunda hangi özgüllüklere sahip olduğunu ortaya koymaya çalışacağım. En sonunda da yolsuzlukla mücadele de yerele yönelmenin ne tür farklılıklar yaratacağını ele alacağım.

II.YOLSUZLUĞUN TOPLUMSAL YAPIYLA İLİŞKİLENDİRİLMESİNDE GÖZARDI EDİLMEMESİ GEREKENLER

Günümüzde yolsuzlukla mücadele paradigması kamu gücünü elinde tutanlar üzerinden geliştiriliyor. Bunun kendine göre bir mantığı var, toplumun tümünü rahatsız etmeden dikkatler sınırlı bir alanda toplanarak çözüme ulaşılmaya çalışılıyor. Oysa yolsuzluk/rüşvet olgularının gerçekleşebilmesi için en azından iki taraf bulunması gerekiyor. Zimmet gibi tek taraflı yapılabilecek gibi yolsuzluklar bir tarafa bırakılırsa, temelde iki tarafın da kendi çıkarını gerçekleştirdiğini düşündüğü bir ilişki bu. İlişkinin bir yanında (siyasetçi+bürokrat)tan oluşan kamu gücünü elinde tutanlar bulunuyor. İkinci yanında ise bu yolsuzluktan çıkar sağlayarak bu çıkarı kamu gücünü elinde tutanlarla bölüşenler (yurttaşlar +iş adamları) var. Yolsuzluk olgusunun iki yanını da hesaba katmadan dikkatlerin asimetrik olarak sadece kamu gücünü elinde tutanlara yönelmesinin çok önemli bir eksiklik olduğunu düşünüyorum.

Aslında yolsuzluk olgusunu iki taraflı bir çıkar ilişkisi olarak görmek de bu olguyu tam kavramak bakımından yetersizdir. Çünkü bu ikilinin dışında kalanlar vardır. Söz konusu ikili toplumun diğer kesiminin aleyhine bir çıkar ortaklığı yapmaktadır. Yolsuzluk ortakları kazanırken onun dışında kalanlar kaybetmektedir. Onun için de yolsuzluk diğer kesimlerden gizlenerek ortaklar arasında gizlice yürütülmektedir.

Üç tarafı olan bu olgunun yönetim teknikleriyle araçsal olarak engellenmeye çalışılmasını tatmin edici bulmayanlar bu soruna bir ahlak sorunu olarak bakmaktadır. Bu bakış açısının üzerinde durduğu ahlak genellikle erdem ahlakı düzeyinde kalmaktadır. Bu ele alışıta, bireylerin vicdanının yolsuzluğu engelleyeceği varsayılır. Bu tür insanlar yoktur denemez. Ama bunların varlığı kendilerinin dışında kalanların yolsuzluk yapmasına engel oluşturmamaktadır. Hatta onların varlığı yolsuzluk yapmayı daha karlı hale getirmektedir.

Toplumların ahlaka ilişkin söylemlerine baktığınızda hiçbir toplum ahlakının yolsuzluğu doğrudan özendirdiği söylenemez. Ama toplum ahlakı içinde yolsuzluğu özendiren dolaylı ahlak ilkelerinin bulunduğu söylenebilir. Eğer toplumdaki ahlak ilkelerini çok genel hatlarıyla, sonuç ahlakı ve deontolojik ahlak diye ikiye ayırırsak yolsuzluğu özendiren ahlak ilkelerinin nasıl ortaya çıktığını kolayca kavrarız. Sonuç ahlakında ulaşılmak istenilen sonucun iyiliğine inanılıyorsa, bu iyiye ulaşmak için yapılacak her şey mubah görülebilmektedir. Bu ilk bakışta atılımcı bir toplum için gerekli bir ahlak gibi görünmektedir. Böyle bir ahlakı benimsemiş bir kimse eğer yönetimin kararları kendi amacına erişmesinin engeli olarak görüyorsa bu engeli yolsuzlukla/rüşvetle aşmanın doğru bir tutum olduğu konusunda kendisini ikna etmekte zorlukla karşılaşmayacaktır. Oysa deontolojik ahlak da amaçlar kadar kullanılacak araçlarında toplumca meşruiyetinin toplum tarafından kabul edilmesi gerekecektir. Eğer bir toplumda deontolojik ahlakı gelişmenin engeli olarak görmek eğilimi yaygınsa bu tür toplumlarda yolsuzluğu engellemek de o kadar güç olacaktır.

III.YOLSUZLUK OLGULARININ YERELDEKİ VE MERKEZLERDEKİ NİTELİKLERİ KONUSUNDAKİ YORUMLAR

Yolsuzluğun yerelde ve merkezi yönetimde nitelik olarak ne tür farklılıklar gösterdiğini ortaya koyabilmek için bir yolsuzluk/rüşvet tipolojisine gereksinmemiz var. Buradaki tartışmayı yürütebilmek için aşağıdaki tipolojiyi kullanacağım.

- **Çıkar Transferi:** Doğrudan devletin bütçesinden ya da sağlayabileceği gelirlerden ya da devletin taşınmaz mülklerinden bir kısmının özel kişilere bir rüşvet/yolsuzluk karşılığı devrinin sağlanmasıdır.
- **Rant Kollayıcılık:** Kamu yetkilerinin özellikle de takdir haklarının özel kişilere ya da tüzel kişilere rant sağlayacak biçimde kullanılmasıyla kamu görevlisinin sağladığı maddi ve manevi çıkarlardır.
- **Kayırmacılık:** Kamu yetkisinin değişik türdeki (partidaş, eş-dost, akraba-aşiret üyesi, tarikat yoldaşı vb.) kayırmacılıkları yaparak kullanılmasıdır. Bu tür kayırmacılıkların gerisinde oldukça yaygın bir şekilde siyasal destek sağlama kaygısı bulunmaktadır. Ama bazı hallerde de kamu görevlisinin kendi yakın çevresinde kabul görmesi amacıyla yapılmaktadır.
- **Popülizm:** Siyasal destek sağlamak için iktidarda bulunan grupların uyguladığı popülist kararlardır. Tabii ki popülizm kavramı ne olduğunu tanımını açıkça yapılmadan

kullanılmamalıdır. Halkın isteklerinin yerine getirilmesi, beklentilerinin karşılanması demokrasinin gereğidir. Bunda bir sorun yoktur. Bireylerin bu beklentilerini karşılayan kararların alınması, eğer bireylerin bu kararlara uygun davranışlarının birikerek toplumda bir krize yol açabileceği bilinmesine rağmen yapıyorsa, popülizm yapılması iddia edilebilecektir..

- **Küçük yolsuzluklar:** Rutin kamu hizmetlerinin görülmesi karşılığı alınan/verilen fiyatı oldukça belirli hale gelmiş küçük rüşvetlerdir. Bu rüşvet siyasal düzeye uzanmayan, genellikle bürokrasinin alt katmanlarında örgütlenmiş yolsuzluklardır.

Önermiş olduğum bu sınıflamanın, yolsuzluk olgusunu incelemek için en iyi sınıflama olduğunu iddia etmiyorum. Ama merkezdeki ve yereldeki yolsuzlukların farklarını ortaya koyacak bir tartışmayı yönetebilmek için yeterli olduğunu düşünüyorum.

Hangi türde olursa olsun bir yolsuzluğun oluşumu ve sürdürülmesinin belli koşulların gerçekleşmesine bağlı olumsal bir olgu olduğu söylenebilir. Bunlar;

- Aktarılabilecek bir çıkarın bulunması,
- Bu çıkarın dağıtılmasında kamu otoritelerinin takdir yetkisinin genişliği,
- Takdir yetkilerinin kullanılmasında gizliliğin yüksekliği
- Hesap sorma/verme yollarındaki kurumsallaşmanın düşüklüğü

olarak sayılabilir.

Bu toplantıyı örgütleyenler bu oturumun başlığını yerleşme yolsuzluğu artırmakta mıdır diye bir soru halinde formüle etmişlerdir. Bir anlamda bizden bu sorunun yanıtını bekliyorlar. Bildirimim yerellekle yolsuzluğun ilişkisini kuracağım bu bölümüne girerken önce bu soruyu irdeleyeceğim. Sanıyorum ki bu soruyu ideolojik bir saplantınız yoksa yanıtlamanız zordur. Bir yandan yolsuzluğun azlığının ya da çokluğunun hangi metriğe göre saptanacağı konusunda sorunlar bulunmaktadır. Öte yandan bu sorunun yanıtları bir ülkede yönetimin merkezileşme derecesine ve ele alınan yerelliğin toplumsal özelliklerine göre değişecektir. Yani hangi merkez, hangi yerel soruları yanıtlanmadan bu tür yargılar geliştirilemez. Bu nedenle, ben bu bölümde yanıtlanabilecek olduğunu düşündüğüm bir soruyu ele almaya çalışacağım. Türkiye gibi bir ülkede merkezde ve yerellikteki yolsuzluğun azlığı ya da çokluğu üzerinde bir yargıda bulunmaya çalışmadan sadece merkezde ve yereldeki yolsuzluk türleri ve bunların sürdürülebilirlikleri konularındaki farklılıkların neler olabilecekleri üzerinde duracağım.

Yolsuzluğun önce doğrudan devlet kaynaklarından *çıkart transferi türünü* ele alalım. Bütçe'ye bağlanmış devlet harcamaları üzerinden yolsuzluk yapılmasının diğer yolsuzluk türlerine göre daha zor olduğu söylenebilir. Çünkü denetim mekanizmaları kurumsallaşmıştır. Ama yine de yolsuzluk yapılması yolları bulunmaktadır. Bu yolsuzluklar çoğunlukla ihale yoluyla yapılan işlerde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle de ihale yasaları yolsuzluğun önlenmesinde dikkatlerin en çok yoğunlaştığı alanlardır. Yine yarışması gereken firmalar arasındaki ön anlaşmalarla fiyatların yüksek tutulması, işin tesliminde kalite denetimin hakkıyla gerçekleştirilmemesi, ihale sonrasında yeni fiyat tespitleri vb. yollarıyla yolsuzlukların yapılabildiği bilinmektedir. Bu tür yolsuzlukların hem merkezi yönetimlerde hem de yerel yönetimlerde gerçekleşebildiğini biliyoruz. Türkiye gibi yönetimi çok merkezileşmiş bir ülkede merkezi yönetimlerin bütçelerinin yüksek olduğu, çok değişik alanlarda mal ve hizmet aldığı düşünülürse, yerel yönetimlere göre yolsuzluk potansiyelinin yüksek ve fırsatlarının çok daha çeşitli olduğu söylenebilir. Buna karşılık denetim ve hesap sorma

mekanizmalarının yerel yönetimlerde daha az gelişmiş ve daha esnek olduğu düşünülürse bu tür yolsuzlukların sürdürülebilirliğinin yüksek olduğu söylenebilir. Çıkar transferi türü yolsuzlukların kamunun gayri menkullerinin tahsisi, kiralanması ve satışı yoluyla yapılanları için merkezdeki fırsatların yerel yönetimlere göre daha yüksek olacağı ileri sürülebilir. Bu tür gayrimenkullerin mülkiyeti Türkiye’de çoğunlukla merkezi yönetimlerin elindedir. Bu alanda takdir haklarının kullanılma biçimi şeffaf değildir ve denetim kurumsallaşmamıştır. Bu alandaki sürdürülebilirlik oldukça yüksektir.

Rant kollayıcılık diye adlandırdığımız türdeki yolsuzluklar kanımca en önemli yolsuzluk alanlarından biridir. Devletin regülatif işlevlerini kullanarak kamu ajanlarının kararlarıyla iş adamlarının ve mülk sahiplerinin yararlanabilecekleri çok değişik alanlarda rantlar yaratılabilmektedir. Tabii ne tür rantların yaratılabileceği genellikle izlenilen ekonomik politikalara bağlıdır. Örneğin ithal ikamesiyle kalkınma yolunun izlendiği, dolayısıyla dış ticaretin denetim altında tutulduğu dönemlerde kotaların dağıtımı, gümrük tarifelerinin manüplasyonu ile önemli ölçüde rantlar yaratılabilmektedir. Benzer bir biçimde anti-tekelci regülasyonların bulunmadığı bir rejimde tekelciliğe izin verilerek önemli tekel rantları yaratılmaktadır. Teşvik sistemleriyle de rantlar oluşturulmaktadır. Bu tür rantların oluşturulması ve dağıtılması tamamen merkezi yönetimlerin denetiminde olmaktadır. Bu durumda yolsuzluklar da merkezden yapılmaktadır. Ama yerel siyasetçilerin bu çarkın tamamen dışında kaldığı söylenemez. Merkezdeki siyasetçilerin yeniden seçilmeleri için yerel siyasetçilerle ilişkilerini iyi tutmak zorunda olmaları, yerel siyasetçilere de bir pazarlık gücü vermekte ve söz konusu çarka katılmalarına kapı açabilmektedir.

Rantların yolsuzluk konusu olduğu durumlarda ranttan yararlananlar bir çok halde ödemesini bir yetki sahibine yapmaktan çok o yetki sahibinin üyesi olduğu bir siyasal kuruluşa ya da onun denetimindeki bir vakfa bağış halinde vermektedir. Bu halde takdir hakkını kullanan güç sahibi vicdanını rahatlatmakta ama o ülkedeki hukuk devletinde önemli bir rahne açmaktadır.

Yerel düzeydeki yönetimlerin çok etkili olduğu bir başka rant oluşturma alanı arsa rantlarıdır. Yerel yönetimler altyapı götürerek ya da götürmeyerek, imar planı kapsamı içine alarak, imar haklarını artırarak kent üstündeki arsa değerleri yüzeyini manüple etmektedir. Bu yolla çok büyük gelir transferleri yaratılmaktadır. Denilebilir ki yerel yönetimler de merkezi yönetimlerden çok daha farklı bir alanda rant yaratabilmekte ve rüşvet/yolsuzluk yapabilme olanağına sahip olmaktadır. Ülkenin büyük kentlerinde imar rantları çok yüksek değerlere ulaşabilmektedir. Bu durumda da bu rantların yüksek değerli kesimlerinin dağıtılmasını merkezdeki siyasetçiler kendileri denetlemek istemekte ve bunu sağlamak için büyük kentlerin bazı özel kesimleri için imar kararı yetkilerini merkeze transfer eden yasalar çıkarmaktadırlar.

İmar rantlarının yolsuzluk yapmak için önemli potansiyeller içerdiği iddia edilebilir. Devlet kaynaklarından transfer biçiminde yapılan yolsuzluğun bütçe ile ilişkili bir üst limiti vardır. İmar rantlarında böyle bir sınır yoktur kent büyüdükçe yayıldıkça sürekli artırılabilir. Tüm mülk sahiplerinin rantlarını yükselten onlarda da ümitler yaratan bir yanı vardır. Bu konudaki takdir hakları geniş esnekliklere sahiptir. Bir kentteki arsa değerleri yüzeyinin yükselmesi, o kentte yaşamı pahalılaştırmakta, dolayısıyla tüm kent halkı tarafından ödenmektedir. Buna karşın bu ödemeyi yapma durumunda olanlar yaşamlarının pahalılaşmasıyla rant yüzeyinin oluşumu arasındaki ilişkinin farkında değildir. Tüm bu özellikler imar rantı yaratarak yapılan yolsuzlukların yapılmasını ve sürdürülmesini kolaylaştırmaktadır.

Kayırmacılık yapılması kapsamına giren yolsuzluklar yelpazesi çok geniştir. Tabii çıkar ve rant transferinde de kayırmacılıktan söz edilebilir. Ama kayırmacılık türü yolsuzluklar sadece bu iki alanla sınırlı değildir. İşe almada, kamu hizmetleri götürmekte önceliklerin saptanmasında, bazı bilgilerin sızdırılmasında vb. çok çeşitli alanda kayırmacılık yapılabilir. Yerel yönetimlerin kayırmacılık için merkezi yönetimlerden daha elverişli olduğu söylenebilir. Tabii ki bu, merkezi yönetimlerde kayırmacılık yapılmadığı anlamına gelmemektedir. Bu düzeyde özellikle yerel parti örgütü içinde güç sağlamak için kayırmacılık yapılmaktadır. Kayırmacılığı bürokratlardan çok siyasal aktörler yapmaktadır. Kayırmacılık yapan bürokratların da çoğunlukla siyasal kadrolara geçmek beklentileri bulunduğu düşünülebilir.

Siyasal yaşantımızda iktidara gelen partilerin kadrolaşma eğilimleri, bu bakımdan çok ilginç özellikler taşımaktadır. Siyasal partilerin bürokrasinin tepe noktalarındaki belli sayıdaki kadroya kendi güvendiği kendilerine yakın kişileri getirmesi bir dereceye kadar normal karşılanabilir. Ama en alt kadrolara kadar kayırmacı pratiklerle memur atanmasını normal görmek olanağı yoktur. Bu pratikler içinde liyakat esasına göre akılcı bir bürokrasi oluşması ve bu bürokrasiye girenlerin siyasete bulaşmadan bir kariyer beklentisi geliştirmesi olanağı kalmamaktadır. Siyasetçilere bağımlılığı yüksek bürokratik kadroların oluşması siyasal amaçlı kayırmacılıkları kolaylaştırmaktadır.

Popülizm türü yolsuzlukların yapılmasının tek amacı siyasal destek sağlamaktır. Yerel yönetimlerin popülizm yoluyla yolsuzluk yapma olanakları çok sınırlıdır. Popülizm türü yolsuzluk yapmak olanakları büyük ölçüde merkezi yönetimlerin elinde toplanmıştır. Bu çıkar transferi türü yolsuzluklarda olduğu gibi kolayca denetlenemez. Siyasal süreçler içinde meşru kanallar içinde üretilmiş kararlara dayandırılmaktadır. Bunun sürdürülmesini engelleyen pratikte ortaya çıkan sonuçlardır. Bu kararlar sonucu bireylerin biriken davranışları beklenen krizi ortaya çıkarınca bu alandaki yolsuzluk artık sürdürülemez. Acı ilaç gibi kararlar alınmak zorunda kalınır. Buna karşılık siyasal karar vericilerin popülizm eğilimleri tamamen ortadan kaldırılamaz. Bir ölçüde hep kalır.

Popülizmi salt demokratik rejimlere özgü, oy toplamak amacıyla yapılan bir yolsuzluk olarak düşünmemek gerekir. Türkiye’de askeri müdahale dönemlerindeki iktidarlar da halkın desteğini sağlamak önemli ölçüde popülizm yapmışlardır. Onların da kendi meşruiyetleri konusunda kuşkulu olduğu için, bu yoldan yararlanmaya çalıştıkları düşünülebilir.

Popülizm dışı yolsuzlukların hepsinin daha başlangıçta kötü olduğunu kabul etmek ve onu önlemek için önlemler almanın toplumun yararına olduğunu iddia etmek olanaklıdır.

Ama popülizmlerin her zaman kötü sonuçlar doğuracağı iddia edilemez. Bazı hallerde belli işlerin yapılması için bir devletin meşru olarak kabul ettiği kuralların halkın kapasitelerinin sınırlılıkları gözönünde tutularak, popülistik kaygılarla gevşetilebilir. Eğer meşru kabul edilen yollar gerçekte uygulanabilirlik taşııyorsa, popülist bir politika izlenmesi kriz çıkarıcı değil kriz önleyici bir sonuç doğurabilir.

Böyle bir popülizmin Türkiye’de en çok bilinen uygulaması Türkiye’nin kentleşmesi sırasında gecekondü alanlarının gelişmesine izin verilmesi olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye’de hızlı bir kentleşme başladığında kentlerde bina yapımı modernist bir meşruiyet çerçevesine sahipti. Bir kentte yapılan bir binanın meşru olarak kabul edilmesi için, önce bir arsa sahibi olunması, belediyeye başvurarak bir çap alınması, daha sonra bir mimar ya da mühendise plan yaptırılıp belediyeden yapı izni alınması, daha sonra bu plana uygun inşaat yapılacak, daha sonra bu bina için belediyeden oturma izni alınacak ve kentte yaşanmaya başlayacaktır. Köyünden koparak gelen bir

köylünün böyle bir konut yapmak için ne parası ne de bilgisi vardır. Böyle bir meşruiyet çerçevesine onun uyum yapabilmesi olanaksızdır. Onlarda gecekondu yapılarak kentte varlıklarını sürdürmüşlerdir. Onların kentte bu yolla varlıklarını sürdürmelerine göz yummaları yerel yönetimlerin popülizm amaçlı bir yolsuzluk yapmaları demektir. Ama sonuçları kötü olan değil iyi olan bir popülizmdir.

Buna neden iyi oldu dediğimi kısaca açıklayacağım. Hızlı kentleşmeye giren bir ülke hem kente yeni gelenlere yeterli iş sağlamak için sanayi yatırımı hem de yapması ve kentsel altyapı ve konut yapımı için büyük miktarlarda yatırım yapmak durumundadır. Oysa Türkiye'nin kapital birikimi çok sınırlıdır. O halde yapılması gereken kentlerdeki altyapı ve konut yatırımını ucuzlatmak olmaktadır. Gecekondu bu ucuzlatmayı sağlayan bir çözüm olmuştur. Bu konuda uygulanan popülizm hem bu ucuzlatmayı sağlamış hem de Türkiye'de kentleşmenin büyük siyasal krizlere düşmeden gerçekleşmesini sağlamıştır. Türkiye'ye göre kentleşmesini çok daha uzun sürede ve daha elverişli kapital birikim koşullarında tamamlayan Avrupa'da bu geçiş döneminde büyük siyasal krizler yaşanmıştır.

Küçük rutinleşmiş rüşvetler genellikle rutin bir kamu hizmetin görülmesinin hızlandırılması için verilmektedir. Bu halde bir takdir yetkisinin kullanılmasıyla kaynak dağıtımı söz konusu değildir. Yurttaşlar zaman kazanmak için çatışmak yerine standartlaşmış bir rüşvet vermeyi tercih etmektedir. Bu tür yolsuzlukları rutinleşebilmesi genellikle merkezi yönetim organlarının halka hizmet sunan uçlarında gerçekleşebilmektedir.

IV.YERELDEKİ YOLSUZLUKLA MÜCADELENİN ÖZGÜL YANLARI ÜZERİNE

Bir ülkede merkezi yönetimlerdeki yolsuzluklarla mücadelede genel geçer mücadele yöntemlerinin uygulanabileceğini söyledikten sonra üzerinde ayrıntılı yorumlar yapmayacağım. Bu konuşmada beni ilgilendiren konu yereldeki yolsuzlukların nasıl önleneceğidir. Yolsuzluk türlerini irdelerken yerelliklerde imar rantlarının ve kayırmacılığın en önemli yolsuzluk/rüşvet kaynağı olduğunu görmüştük. Şimdi bunların önlenme yolları üzerinde ayrı ayrı duralım

İmar rantlarının nasıl engellenilebileceği konusunda oldukça gelişmiş düşünceler vardır. Günümüzde kentlerin imar planlarının hangi yöntemle yapılması gerektiği konusunda bir paradigma değişikliği yaşanmaktadır. Geçmişteki kapsamlı akılcı planlama paradigmasının yerini katılımcı pratiklerle geliştirilen esnek stratejik planlama yaklaşımları almaktadır. Bir kent planlaması içinde rant yaratılması kaçınılmazdır. Ama bu planlar gizli ve kapalı kapılar arkasında hazırlanırsa oluşacak bu rantların yolsuzluklara/rüşvete kaynaklık yapması olasılığı çok yüksektir. Planlama süreci ilgilerin katılımına açık bir biçimde müzakere edilir ve demokratik süreçler içinde meşruluk kazanırsa bu plan yolsuzluk eğilimlerini cesaretlendirmez.

Yeni stratejik plan geçmişteki planlara göre çok daha esnektir. Bu esneklik imar yöneticilerine geçmişteki planlara göre çok daha geniş takdir hakkı kazandırmaktadır. Bu esneklik günümüz dünyasında bir kente büyük yatırımları çekebilmek ve kentlerin yarışabilirliklerini artırmak istenmektedir. Özellikle günümüzdeki kentler yarışabilirliğini artırmak için ölçek atlayan ilişkiler içinde girmektedirler. Glokal ilişki bunu anlatmak için kullanılmaktadır. Bu durumda yerel yöneticiler kendilerini çok güçlü uluslararası sermayeyle müzakere süreçleri içinde bulunmaktadır. Bu müzakerelerin yapılması genelde o kentte yaşayanların yararına. Ama bu müzakere süreçlerinde yolsuzluk yapıldığı konusundaki kuşkuları ortadan kaldırmak çok zor olacaktır.

Kayırmacılığın yerel yönetimlerde yaygınlığı üzerinde durmuştuk. Bu yaygınlığın bir nedeni yerelliklerde yüzyüze ilişkilerin güçlü olması ve yöneticilerin bu tür ilişkiler dolayısıyla toplumda çok yaygın olan kayırmacılık taleplerini geri çevirmekte çok zorlanmasıdır. Şimdi bu konu üzerinde çok durmayacağım. Benim burada üzerinde esas duracağım konu siyaset merkezli kayırmacılık olmaktadır. Ne yazık ki Türkiye’de demokrasi pratiği içinde kayırmacılık yaygındır. Bu da var olan demokrasinin aktif değil pasif yurttaşlar yaratmasına neden olmaktadır. Yerel siyasette kayırmacılığın gizli kalması büyük ölçüde kentin kamu alanının merkezi siyasal aktörlerle hemen hemen tamamen işgal edilmiş olmasıyla yakından ilişkilidir. Yerel siyasal örgütler yerelliğin sorunlarını yerel kamu alanında tartışmaktan çok ülke kamu alanındaki siyasal çatışmaları kendi yerelliklerinde yeniden üretmektedirler. Yerel işlerin tartışıldığı bir kamu alanı kalmayınca da demokratik süreç içinde kayırmacılıkların tartışılacağı bir platform kalmamaktadır. O halde de yereldeki kayırmacılık kolayca sürdürülebilmektedir.

Yereldeki kayırmacılık olanaklarının kullanılmasında dört önemli siyasal aktörün yarıştıkları görülmektedir. Bu aktörler iktidarda olan partinin il başkanı, o ilin milletvekilleri, belediye başkanları ve il genel meclisi başkanlarıdır. Parti içi yarışma büyük ölçüde bu aktörler arasındaki kayırmacılık yarışına dönüşmektedir. Kayırmacılıkla mücadele edilmek isteniyorsa bu konudaki önlemleri siyaset biçiminin değiştirilmesinden başlayarak almak gerekecektir. Kendi parti pratiği içinde kayırmacılıkla mücadele etmeyen bir iktidarın yolsuzlukla mücadele kampanyaları çok ikna edici olmaz. Tabii ki, pasif yurttaşın yerini aktif yurttaşın aldığı, yerel kamu alanının merkezin işgalinden kurtarıldığı bir ortamda kayırmacılığın sürdürülmesi zorlaşacaktır.

V.SON VERİRKEN

Konuşmamın sonuna geldim. Konuşmamı bitirmeden önce yerelliklerdeki anonimliği yeterince gelişmemiş sosyal ilişkilerin o yerelliklerin yolsuzluk bilânçosuna nasıl yansıtacağı üzerinde kısaca duracağım. Söz konusu yereller eğer çok büyük kentler değilse, bu yerellikte gelişen toplumsal ilişkilerin yolsuzlukların oluşmasına ve denetimine değişik türde etkileri olabilecektir. Bunlardan biri toplu çıkar söz konusu olduğunda bir yerelliğin tüm olarak yolsuzluğun öznesi haline gelmesidir. Böyle bir durumu Türkiye nüfus sayımında yaşadık. Küçük yerleşmeler İller Bankasından alınacak paylarını artırmak için yerleşmelerinin nüfusunu çok göstererek adeta toplu bir yolsuzluk gerçekleştirdiler.

Küçük yerellikteki ilişkiler büyük ölçüde yüz yüze ilişkiler halinde kurulmaktadır. Böyle bir toplumda bir kişiye uygulanabilecek toplumsal yaptırım onun yüze bakamaz hale getirilmesidir. O halde bu tür toplumlarda yolsuzluğun yapılmasının zor olacağını iddia edebilir miyiz? Bu soruya ancak özel koşullarda evet diyebiliriz. Eğer bu toplumda sonuç ahlakı egemen bulunuyorsa, bu yolsuzluğu yapan kişi yaptığı yolsuzluğu kendisine olduğu gibi çevresine de haklı gösterebilecektir. Hatta bu yolsuzluğu gücünün göstergesi haline getirerek, çevresinin bir bölümünde olsa bile hayranlık yaratabilecektir.

Görüldüğü üzere yolsuzlukla toplumların ilişkileri çok karmaşıktır. Bu nedenle tarih boyunca sürüp gelmiştir. Ama bu olgulara bakıp onu normalleştiremeyiz. Bir yandan toplumların yönetimlerini sürekli iyileştirerek yolsuzluk fırsatlarını azaltırken, öte yandan sürekli olarak mücadele etmemiz gerekir.