

Yolsuzluk, Ekonomik Liberalleşme ve Demokratikleşme: Yolsuzluğa Karşı Stratejilerin Siyasal Ekonomisi

Stephen Riley

Yolsuzluk, günümüzün gelişmekte olan veya geçiş dönemindeki ülkelerde genellikle “tersine Robin Hood karakterine sahiptir: kaybedenler genellikle fakir, kadın ve marjinal kesimdenken, galip gelenler zaten zengin olup, etkisiz ve fazla büyük bir devletin parçasıdır. Ortaçağ İngiltere’sinin efsanelerine göre kanun kaçağı Robin Hood zenginleri soyup fakirlere yardımcı olurdu. Ancak çağdaş yolsuzluk genellikle zaten zengin olanları ödüllendirir: genellikle fakir olanlardan üst derecede görev sahibi olan ve (orta veya yüksek derecede) zengin olanlara tekrar dağıtım şeklidir. Kaynakların yolsuzluk vasıtasıyla yanlış tahsisi, zenginliğin haksız dağılımı sonucu fakirliğin olduğu ve fakirlerin sosyal olarak dışlandığı yerlerde meydana gelir (UNDP, 1997). Bazı gelişmekte olan ve geçiş döneminde olan ülkelerde devlet etkili ve güçlü bir şekilde işlemez; tersine, yolsuzluk ve kötü yönetim sonucu, imkanların zaten varolan haksız dağılımını devam ettirir ve temel insan haklarının çiğnenmesine neden olur. Yolsuzluk ayrıca yeni haksızlıklar da yaratabilir.

Yolsuzluğa Karşı Stratejiler: Eski ve Yeni

Yolsuzluğun neden olduğu bariz zararların bir sonucu olarak, siyasetçiler ve kamu idaresi uzmanları yolsuzluğun etkisini azaltmak veya asgariye indirmek için birçok teşebbüste bulunarak, ilk olarak bir dizi “yolsuzluğa karşı strateji” belirlediler. Yolsuzluk kontrolü, veya yolsuzluğu ciddi bir şekilde kontrol etme teşebbüsleri yolsuzluğun kendisi kadar eskidir. Son yıllarda yapılan bir araştırma (Sen, 1997, ve bakınız Noonan, 1984) bazı eski örneklerden söz etmektedir. Eski Çin’de birçok devlet memuruna, dürüstlüklerinin devamının garanti altına alınması için, “yolsuzluk önleyici harçlık” ödenirdi; bu örnek, kıdemsiz devlet memurlarının düşük maaş düzeyi ile yolsuzluk düzeyleri arasındaki ilişki hakkında son zamanlarda yapılan tartışmaları çağrıştırıyor. İ.Ö. 4. yüzyılda Hindistan’da bir siyaset bilimcisi olan Kautilya, kamu görevlilerinin yolsuzluğa karışabileceği kırk ayrı yol tesbit etmeye çalıştı. Ayrıca, yolsuzluğun azaltılması amacını taşıyan ve “ödül” ile “ceza” sistemini beraberinde getiren bir ani-teftiş sistemi geliştirdi. Bunun gibi eski yolsuzluk kontrolü teşebbüsleri son yıllarda, özellikle de 1960’lardan sonraki dönemde kamu görevlilerinin ve akademik analistlerin geliştirdiği sistemlerle benzerlik taşır. Bu yolsuzlukla savaşıma teşebbüsleri, kamu görevlileri için teşviklerin ve olası cezaların uygulanmasına dayalıdır. Bu modern stratejilerin beraberinde, daha dürüst olması olası olan görevlilerin işe alınması ve (dürüst olması tercih edilen) davranışları hakkında daha iyi bilgi elde edilmesi teşebbüsleri de olmalıdır (Gould, 1980; McKinney and Johnston, 1986; Klitgaard, 1988).

Üç Ayrı Yaklaşım

Yolsuzluğa karşı önerilen bir strateji genellikle yolsuzluğun nedenlerinin ve niteliklerinin özel analizine dayanır. Yolsuzluk ve yolsuzluğa karşı çağdaş stratejilerle ilgili üç ayrı yaklaşım vardır: ekonomik analizler, kitle kamu oyu perspektifleri ve kurumsal bakış açıları. Ekonomik analizler yolsuzluk ile yolsuzluğa karşı stratejilerin tesbit edilmesinde "asıl unsur – etken"e önem verirken, kitle kamu oyu perspektifleri, yolsuzluğun sosyal veya kültürel şartlarını inceler ve sonuç olarak yolsuzluğa karşı kitle davranışlarında değişime veya kamunun haberdar olmasına dayalı stratejiler tavsiye eder. Bu iki yaklaşım sağlam bir şekilde yerleşik ve saygı gören, geniş bir akademik literatürü ve bazı siyasal uygulamaları olan yaklaşımlardır.

Üçüncü ve daha yeni, kurumsal bir yaklaşım, kamu sektörü ile kurumsal reforma odaklanmaktadır. Yolsuzluğu inceleyip, alt düzey yolsuzluğa odaklanan kısa vadeli ve belirli siyasal tavsiyelerde bulunduğundan dolayı, önemli bir yaklaşımdır. Yolsuzluğa karşı stratejiler hakkındaki tartışmaların çoğu ekonomik teori ile onun uygulamalarına ve ilgili alanlarına dayandığı için, bu daha yeni yaklaşımın henüz siyasal oluşumlar üzerinde fazla etkisi olmamıştır.

Asıl Unsurlar ve Etkenler

Böylece, örneğin Klitgaard'ın stratejisi, neo–klasik (veya neoliberal) ekonomik teori-den türetilen "asıl unsur – etken" ekonomik analizine dayanır ve Afrika'da, Asya'da ve Latin Amerika'da, birbirinden son derece değişik, gelişmekte olan çeşitli ülkelerin şartlarında kendisi tarafından değerlendirilmiştir (Klitgaard, 1988; Klitgaard, 1991; Klitgaard, 1997). Bildiğiniz gibi, Klitgaard, hareketlerinde büyük serbestliğe, az sorumluluğa ve oldukça yüksek düzeyde tekel gücüne sahip memurların yolsuzluğa en çok karıştığı tezini savunur. Bu şekilde, ekonomistlerin (diplomatik bir şekilde) "rantiyeye" diye adlandırdıkları bedeli talep edebilirler. Daha az diplomatik olanlar buna yolsuzluk zenginliği derler. Klitgaard'a göre devlet gücünün azaltılması, memurların serbestliğinin sınırlandırılması ve bakanlıklardaki muhasebe bölümleri dahil olmak üzere, kamu görevlilerinin üzerindeki kontrolün güçlendirilmesi ile rantiyeler düşürülebilir. "Şeffaflık" da önemli bir kavramdır: daha önce gizli olan kamu görevlerini açmak, serbest ve sorgulayıcı bir basın ile aktif bir sivil toplum yoluyla halka açık serbest tartışmaların oluşturulması yolsuzluğun azaltılmasına yardımcı olabilir. Klitgaard'ın çalışmaları çok büyük etki sahibi olmuştur ve Susan Rose–Ackerman'ın çalışmaları ile birlikte Dünya Bankası'nın son yıllardaki analizlerinin temelinde yattığı görülmektedir (Rose–Ackerman, 1997; Dünya Bankası, 1997).

Yeni Gündem

Yolsuzluğa karşı stratejilerin etkinliği (veya tersi) hakkındaki bu tartışma, 1980'li yıllarda gelişmekte olan dünyada ve eski Sovyetler Birliği'nde yer alan olaylarla belirgin bir şekilde değişikliğe uğramıştır. Yolsuzluğun engellenmesi ile ilgili tartışmalar şimdi yeni şartlar altında yapılmaktadır: hem ekonomik reform ve yapısal düzenlemelerin yer aldığı, hem de gelişmekte olan ve geçiş dönemindeki ülkelerde, Samuel Huntington'un "Üçüncü Dalga" dediği demokratikleşme sürecinin olduğu bir dönemde yaşı-

yoruz (Huntington, 1991). 1970'li yıllardan beri, eski Sovyetler Birliği'nin tek partili devlet modelinin ve idare ekonomilerinin çökmesi ile, gelişim konusunda uluslararası çapta yeni bir fikir birliği ortaya çıkmıştır. Liberal demokrasi ile piyasa ekonomilerine geçmekte olan ülkeleri tarif etmek için "geçiş dönemindeki ülkeler" şeklinde yeni bir terim veya kavram doğarken, yardım bütçelerinin küçülmesine, dış borçların artmasına ve başlıca ihraç mallarındaki "ticaret şartlarının" gerilemesine rağmen gelişmekte olan ülkelerin hem ekonomik hem de siyasal açıdan reforma gitmesi beklenmektedir.

Bu yeni uluslararası fikir birliğinin önemli unsurları şöyle özetlenebilir. 1990'lı yılların yeni gelişim gündemi böylece gelişmekte olan ve geçiş dönemindeki ülkelerin piyasa ekonomisi ile liberal demokratik siyasal sistemi hedeflerine ulaşmakta gösterecekleri devamlı bir çaba beklentisini de dahil etmektedir. Son zamanlarda bu gündem, güçlü bir devlet ile yardım kuruluşlarının daha yüksek ahlaki standartları çerçevesinde fakirlerin ve marjinal olanların menfaatine de verilen önemi dahil etmiştir (UNDP, 1997; Dünya Bankası, 1997). Dolayısıyla bu hedeflere doğru ilerleme, gelişmekte olan ve geçiş dönemindeki ülkelerde daha iyi idare ile, yolsuzluğun elle tutulur bir şekilde azaltılması yolunda ciddi çaba gösterilmesi anlamına gelmektedir.

Yolsuzluk, özel sektörde veya çokuluslu şirketlerin etkinliklerinin bir ürününden, hatta yabancı yardım tahsislerinde yolsuzluktan çok, genellikle "kamu görevlerinde, kamu sektöründe, veya kurumsal yolsuzluk olarak tarif edilir. Burada iki ayrı tahmin yürütülmektedir: birincisi, devletin boyutu küçültülürse, kamu sektöründeki yolsuzlukların da azalacağıdır. İkincisi, daha serbest bir basın, rekabetçi parti siyaseti ile hukuki kurumlar ve mesleki dernekler gibi başka bağımsız kurumların tekrar oluşturulması veya yaratılmasını da içeren, liberal, çoğulcu siyasete doğru hareketlenme de yolsuzluğun teşhir edilmesini ve siyasal olarak zarar verici olmasını daha olası kılarak yolsuzluğu azaltacaktır.

1990'lı yılların yeni uluslararası siyasal gündemi aşağıdaki tahminleri de içermektedir. Hem gelişmekte olan hem de geçiş dönemindeki ülkelerde, sınırlı, yasal, dürüst ve şeffaf bir devletin gelişim sürecinin merkezinde yer alması gerekir. Bu genellikle böyle değildir ve kamu menfaati bu şekilde zarar görmekte ve insan hakları da çiğnenmektedir. ,oğunlukla devlet sektörü fazla büyük ve etkisizdir ve yolsuzluğa karışmıştır; kişisel ve grup olarak özel menfaatler toplu menfaatlerden önce gelir; kamu görevlilerinin de yerli veya yabancı iş adamlarının da işbirliği ile tekeli, alt düzey ve düşük maaşlı görevlerini istismar ederek kişisel bir zenginlik biriktirecek kadar serbestliğe sahiptir. Yolsuzluk genellikle kamu görevlilerinin hatırı sayılır bir serbestlik sahibi olduğu, devlet işlerinde az düzeyde sorumluluk ve şeffaflığın olduğu toplumlarda gerçekleşir; böyle toplumlarda "sivil toplum" kurumları genellikle zayıf veya gelişmemiştir.

Yolsuzluk Çeşitleri

Bu gibi tartışmaların çoğu, varolan yolsuzluk çeşitlerinin ve düzeylerinin üzerinde durmaz. Rastlantısal, sistematik ve sistem yolsuzlukları arasında farklılıklar olduğunu inanıyorum. Rastlantısal yolsuzluk, neredeyse bütün toplumlarda hayatın bir parçasıdır, ancak gelişmekte olan ülkelerde kamu kurumlarında sistematik olabileceği gibi, toplumun tümünde de sistemle ilgili bir hal alabilir (DeLeon, 1989; Riley, 1983). Hem yöre-

sel hem de planlanmış olabilir (Waterbury, 1973). Geçiş dönemindeki ülkelerde organize suçlar, büyük çaplı sahtekarlık ve yolsuzluk ile ilgili gittikçe artan sorunlar da daima endişe yaratan konulardır (Kaufmann, 1997). Böyle durumlarda, ekonomik liberalleşme, kontrolün kaldırılması ve kamu sektörü reform programlarının başlatıldığı zaman bile, yardım kuruluşları, sorumlu kamu görevlileri ve sivil örgütleri dürüst davranış ile iyi bir yönetim şekli arayışında zorlanmaktadır.

Yolsuzluğa Karşı Strateji Türleri

Bu meydan okumalara cevap vermek amacıyla son yıllarda yolsuzluğa karşı geliştirilmiş olan çeşitli strateji türleri vardır. Genel olarak dört düzeyde veya türde yolsuzluğa karşı strateji vardır: uluslararası, ulusal, bölgesel ve halkçı (Theobald, 1990). Daha önce de söylediğim gibi, 1990'lı yılların ortalarından itibaren yolsuzluğa karşı bir dizi uluslararası teşebbüs ortaya çıkmıştır (Kaufmann, 1997; RoseAckerman, 1997). Daha önceki yıllarda stratejiler, yolsuzluğa karşı kurumlar, kamu soruşturmaları, şikayet süreçleri ve kamu bilgilendirilmesi kampanyaları da dahil olmak üzere, ulusal ve bölgesel faaliyetlere dayanıyordu (Clarke, ed. 1983; Doig, 1995; Heidenheimer vd., 1989). Her ne kadar devlet memurları arasında yapılan temizlik gibi halkçı teşebbüsler fazla başarılı olmamışsa da, Hindistan'da ve Afrika'da hükümet-dışı örgütlerin ve diğer kamu menfaatleri gruplarının faaliyetleri sayesinde yolsuzluk konusu son yıllarda siyasal açıdan çok büyük önem kazanmıştır (Harsch, 1993; Guhan and Paul, ed. 1997; Theobald, 1990).

Belirsizlikler ve Sorunlar

Bu stratejiler göz önüne alınırken, ekonomik liberalleşme ve çoğulcu siyaset konusundaki iki çağdaş baskının düşünülmesi gerekir. Bunun gibi siyasal reform dürtüleri, 1990'lı yılların "Yeni Dünya Düzeni" çerçevesinde, uluslararası finans kurumlarından ve batılı yardım kurumlarından gelmektedir (Biersteker, 1995). IFI'nin ve yardım kurumlarının inancına göre, yolsuzluğu azaltmanın başlıca yolu, devletin küçültülmesidir. Serbestliğin ve hükümetin yolsuzluğa karışmış gelirinin azaltılması ile yolsuzluk da azalacaktır. İmkanların kısıtlanması ve devlet hizmetlerinin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesi ile daha dürüst bir sistem yaratılacaktır.

Ekonomik ve siyasal liberalleşme arasında bir simetri olduğu da iddia edilir: ekonomideki "serbest pazar"ın siyasette de "serbest pazar" (yani ideal bir liberal idare şekli) ile desteklenmesi gerekir. Ancak bu hedeflerin birbirine uygunluğu konusunda hem soyut hem de "gerçek dünya"da sorunlar vardır (Riley and Parfitt, 1994). Siyasal ve ekonomik liberalleşme arasındaki ilişki, savunucularının sandığı kadar açık değildir. Sıralama konusunda sorunlar vardır: hangisi önce gelir, ekonomik "tavuk" mu, yoksa siyasal "yumurta" mı? Ayrıca, her ne kadar daha küçük ve daha etkin bir devlet sektörü, liberal ve çoğulcu bir siyaset kadar çok isteniyorsa da, bu iki amaç ile yolsuzluğun azaltılması arasındaki ilişkinin çözülmesi zordur.

Birkaç Örnek

Bir çok gelişmekte olan veya geçiş döneminde olan ülkede devletin küçültülmesi ve siyasal liberalleşme amaçlanıyorsa da, bunların kamu sektöründeki yolsuzluğun

azaltılması için yeterli değil de gerekli olan şartlar olduğuna inanıyorum. Kamu sektöründe geniş çaplı yolsuzluk ile demokratik siyaset bir arada var olabilir. Batı Afrika'nın petrol üretici devi Nijerya'da, 1980'li yılların başında kısa bir demokratik idare dönemi olduğunda durum böyleydi. Shehu Shagari'nin idaresinde Nijerya'da ticari ve kamu sektöründe büyük çapta yolsuzluk vardı; "hayalet işçiler", hayali veya ölmüş işçilerin maaşını alan işçilerdi; hükümete ait mülkiyet açıkça çalınıyordu; yurtdışına çok büyük yasadışı transferler oluyordu. Çağdaş bir araştırmada belirtildiği gibi, bu muazzam yolsuzluğa karışmış olanlar izlerini de kaybettirmişlerdi: "Afrika'nın en yüksek binası olan Telekomünikasyon binası, Dış İşleri Bakanlığı ve Abuja'daki Federal Başkent İdaresi Muhasebe Bölümünde, bu yerler ile ilgili çok yaygın sahtekarlık suçlamalarının ardından yangın çıktı" (Falola and Ihonvbere, 1985). Bir dizi esrarengiz (belki de pek esrarengiz olmayan) yangınlar kanıtları ortadan kaldırdı. Sivil hükümet önce yolsuzluğun boyutlarını reddetti, sonra da yolsuzlukla savaşmak için koca bir bakanlık oluşturdu. Sivil hükümetin ömrünün pek uzun olmamasına ve hükümet darbesinden sonra yerini askeri bir rejime bırakmasına rağmen, onu izleyenler de genellikle onun kadar kötü çıktı. Kamu sektöründeki yağmalama ve ekonominin yanlış idaresi, Nijerya'nın egemenliğini zayıflattı ve muazzam dış borcunun artmasına neden oldu.

Demokratik siyasetle kamu yolsuzluğunun bir arada olduğu, genel anlamda benzer örnekler günümüz Hindistan'ında, ve güney Afrika'da Zambiya'da görülür. Her ne kadar Hindistan'dan dünyanın en büyük demokrasisi diye söz ediliyorsa da, ekonomist J.K. Galbraith de dünyanın en büyük işleyen anarşisisi diye söz etmektedir. Tanımlaması ne olursa olsun, Hindistan'ın federal çokpartili siyasal sistemi bağımsızlığından beri var olmuştur, bu da geçen Ağustos 50 yılı bulmuştur. Ancak Hindistan'ın siyasal sistemi son yıllarda üst düzey ve alt düzey yolsuzluk sorunları ile kuşatılmıştır. İsveç'ten Hindistan'a silah satışı konusunda kopan "Bofors" skandalı hala çözümlenememiştir. Bihar eyaleti yolsuzlukla eşanlamlı bir hale gelmiştir: kötü şöhretli bir devlet bakanı yaptığı dalaverelerle, kendisi hapisteyken yerini karısının almasını sağlamıştır. Ayrıca, federal düzeyde, yani en yüksek düzeyde yolsuzlukla ilgili tartışmalar devam etmektedir. Ancak bu konularda harekete geçildiğinden, umuma açık tartışmalar yapıldığından ve enerjik bir sivil toplumun varlığından dolayı, Hindistan farklılık göstermektedir (Guhan ve Paul, eds, 1997). Belki de buna cevap olarak, son Başbakan R.K. Gujral bu konularda kesin harekete geçme kararı almış ve çeşitli olağanüstü soruşturma komiteleri ile Hindistan'ın siyasal skandallarını incelemeye almıştır.

Zambiya'da olduğu gibi Hindistan'da son yıllarda bir ekonomik liberalleşme programı yer almaktadır. Ancak Zambiya kamu görevlerinde yolsuzlukla kuşatılmıştır. Frederick Chiluba'nın çok partili kabinesinde birçok bakanın adı yasadışı uyuşturucu kaçakçılığına karışmıştır. Başka yerlerde olduğu gibi Zambiya'da da ekonomik liberalleşme, yarı-hükümet mülkiyetinin şüpheli şartlar altında satışı yoluyla yolsuzluk için imkanlar yaratmıştır. 1990'lı yıllarda Kenya'da olduğu gibi, daha önce otoriter olan rejimlerin demokratikleşmesi (mükemmel olmasa da) yolsuzlukta elle tutulur bir azalma sağlamamıştır (Riley, 1992). Sık sık savunulan bir çözüm olan idarenin merkez dışına aktarılması da, yolsuzluğa karşı stratejilerden biri ile beraber yer almadığı

sürece alt düzey yolsuzluğa neden olabilir.

Yolsuzluk ve Ekonomik Gelişme

Ekonomik liberalleşmenin, fazla büyük ve etkin olmayan devletin "ağır elini" ortadan kaldırarak, ekonomik gelişmeyi ve büyümeyi teşvik etmesi gerekir. Ancak akademik ve diğer siyasal yorumcular, yolsuzluğun ekonomik neticelerinin, büyük çaplı sahtekarlık, organize veya "organize olmayan" suç veya iş dünyası suçları ve uluslararası hırsızlığın geniş çaplı etkilerinden ayırmanın zor olduğunu farkettiler. Ancak yine de, yolsuzluğun çarpıtıcı ekonomik neticelerine önem verilmektedir (Ades ve Di Tella, 1996; RoseAckerman, 1978; Shleifer ve Vishny, 1993). Literatürde kullanılmaya bağlanan "rantiye arayışı" analizi, tereddüt, risk ve "bulaşma etkisi" konuları, yeni oldukları kadar önemlidirler de. Fikir birliğine varılan bir görüşe göre, büyük boyutta yolsuzluğun çok zarar verici etkileri vardır (IRIS, 1996; Gouldie ve Stasavage, 1996).

Bazı akademisyenler, yolsuzluğun kısa vadeli ekonomik (ve diğer) bedelleri ile sözümona uzun vadeli gelişim faydaları arasında ayırım yapar. Uzak Doğu'daki gibi bazı toplumlarda, yolsuzluk büyük boyutlarda olup (ayrı bir siyasal küre içinde "tecrit" edildiye bile) hızlı bir ekonomik büyümeye engel oluşturmazken, yolsuzluk Sahra'nın güneyindeki Afrika ülkelerinde ekonomik durgunluğun ve gerilemenin ayrılmaz bir parçasıdır ve Latin Amerika'da da zarar verici etkileri vardır. Her ne kadar yolsuzluk ile özellikle uluslararası suç arasındaki bağlantılar ihmal edilmiş bir araştırma alanı ise de, dış borçlar, global sermaye akışı, altın ve yasadışı uyuşturucular gibi malların değiş tokuşu ve "off shore" vergi sığınakları alanlarında araştırmalar olmuştur (Naylor, 1987; 1996; Hampton, 1996; Robinson, 1994).

Son yıllarda yapılan akademik araştırmalar, J.S. Nye ve N. Leff'in yolsuzluğun ekonomik yararlarının (sermaye oluşumuna yardımcı olmak, gelişimi hızlandırmak ve siyaseti "insanlaştırmak" gibi) bedelinden daha ağır geldiğine dair ileri sürdüğü "değişiklik taraftarı" görüş noktasına meydan okuma eğilimi göstermiştir (Nye, 1967; Leff, 1964, hem Heidenheimer vd., ed. 1989). İster tesadüfi, ister sistematik, ister sistemle ilgili olsun, ister yöresel veya planlı olsun, yolsuzluğun genellikle çok büyük boyutta zarar verici ekonomik etkileri olduğu, ancak bazı bölgelerde etkisinin şu ana kadar sınırlı olduğu konusunda fikir birliği vardır.

Üç Ana Soru

Yolsuzluk, ekonomik liberalleşme ve demokratikleşme hakkındaki tartışmalar fazla yüksek veya fazla soyut düzeylerde yürütülmektedir. Aslında cevap verilmesi gereken bazı kesin sorular vardır. "Gelişmekte Olan ve Geçiş Döneminde Olan Ülkelerde Yolsuzluk ve Yolsuzluğa Karşı Stratejiler" konusunda devam etmekte olan ortak araştırmalarından ortaya çıkan üç ana soru soruyorum. Bu sorular şöyledir:

1. Hangi çeşit yolsuzluklar en zarar vericidir?

Bu soru, her çeşit yolsuzluğun aynı derecede zarar verici olmadığını ima etmektedir. Aynı şekilde, bazı yolsuzluk çeşitlerinin etkileri daha kolay bir şekilde azaltılabilir. Kamu görevlilerinin karıştığı küçük çaplı, adi yolsuzluk çeşitlerinin çok büyük etkileri olmayabilir. Devlet ileri gelenleri ile idareci sınıfların karıştığı büyük çaplı yolsuzluk-

lar –Marcos ve Mobutu ailelerinin yolsuzluğu gibi– itibarla ilgili sonuçların yanısıra, ekonomik büyümedeki sonuçlar açısından çok daha zarar verici etkileri olabilir. Yolsuzluk kontrolü veya yolsuzluğun ortadan kaldırılması bedeli ile karşılaştırılınca, bazı yolsuzluk çeşitleri tahammül edilebilir boyutta sayılabilir. Ancak durum gerçekten böyle midir? Ekonomik liberalleşme adı yolsuzluk çeşitlerini ortadan kaldırabilir, ancak demokratikleşme, bir “şeffaflık etkisi” yaratıp daha büyük, daha zarar verici yolsuzluk çeşitlerini azaltabilir.

2. Yolsuzluk ile fakirlik arasındaki bağlantılar nedir ve etkin, kuvvetli bir devlet yolsuzluğu azaltıp bu şekilde kitle fakirliğini hafifletmeyi nasıl başarabilir?

1990’lı yılların sonlarındaki yeni uluslararası gelişim tartışmaları göz önüne alınarak bu soruların incelenmesi gerekiyor. Yolsuzluk ile fakirlik arasındaki ilişki yukarıda tasvir ettiğim kadar basit midir? Bazıları yolsuzluğun fakirliğin bir sonucu olduğunu iddia eder: çok düşük düzeyde maaş alan (belki de maaş almayan) kamu görevlileri, ihtiyaçları olduğu için rüşvet isterler ve yolsuzluğa karışırlar; veya fakirlikten dolayı, ücretsiz olan kamu hizmetlerini (sağlık hizmetleri veya ilaç sağlanması gibi) “satma” yoluna giderler. 1990’lı yılların sonu için amaçlanan fakirlik azalması (daha yüksek okur–yazarlık oranları ve daha geniş çaplı eğitim imkanları gibi) yolsuzluğun azalması ile sonuçlanabilecek midir? Bu konudaki iddiam şöyledir. Özellikle gelişmekte olan veya geçiş dönemindeki ülkelerde yolsuzluk bir dereceye kadar bir dizi yönetim sorunlarından biridir. Önemli bir konu, kamu hizmetlerinin genelde topluma etkin ve tarafsız bir şekilde sağlanmasıdır; başka bir konu da devletin sabit ve tarafsız bir kaynak tabanı oluşturmasıdır. Daha etkin ve güçlü bir devlet çerçevesinde, o toplumun bir parçası olan fakirlerin ileri düzeyde ve devamlı bir kurumsal reforma ve kamu sektörünün güçlendirilmesine ihtiyacı vardır. Bu devlet, kamu hizmetlerinin özellikle en fakir yurttaşlara sağlanması için gerekli olan şartları sağlar. Bu büyük çaplı yönetim ve gelişim gündemi çerçevesinde yolsuzluğa karşı etkin ve maliyeti azaltan stratejilerin de göz önüne alınması gerekir.

Yolsuzluğun ve yolsuzluğa karşı stratejilerin daha geniş bir sosyal ve ekonomik gelişme ve sosyal gelişim yoksunluğu çerçevesinde değerlendirilmesi gerekir. Yolsuzluğun bir konu olarak ortaya çıkışı, geliştirilmiş bir “sosyal” yaşamın, paralı ekonominin, güçlü bir sivil toplum ve oldukça yüksek derecede sosyokültürel homojenliğin yaratılması ile ilgilidir. Yolsuzluğa karşı önlemlerin aşağıdaki şartlar altında daha büyük zorluklarla karşılaşması mümkündür: büyük bir varlık sektörü, bağlantısız ve az bütünlüştürmüş bir ekonomi; ciddi çapta bölünmeler, zayıf bir sivil toplum ve kamuya yüksek düzeyde güvensizlik (Theobald, 1990). Dolayısıyla bu ikinci soruyu incelerken, yolsuzluğun ve yolsuzluğa karşı stratejilerin bu geniş sosyal, kültürel ve tarihi boyutlarını göz önünde bulundurmak gerekir.

3. Kısa ve uzun vadeli olarak yolsuzluğa karşı hangi stratejilerin en etkin olması daha olasıdır?

Daha önce de anlattığım gibi, yurttaş ve halk, kurumsal ve hukuksal, büyük çaplı ve kıdemli kamu görevlileri düzeyinde olmak üzere birçok strateji vardır. Yolsuzluk imkanları ve teşviklerinin sınırlanması ve yakalanma riskinin artırılması için, ayrıca

yurttaşların katılımına, şikayet ve ıslah sistemine de imkan veren hukuksal ve yapısal stratejilerin uygulanması gerekir. Burada ana konular tabii ki bedel, etki, etkinlik ve devamlılıktır, ancak yolsuzluğa karışmış olanların siyasal ve finansal güçlerinin de göz önünde bulundurulması gerekir. Asıl lazım olan, maliyeti azaltan bir şekilde ve yurttaşların menfaati göz önünde bulundurularak yolsuzlukla savaşta planlı ve devamlı bir yaklaşımdır. Ekonomik ve siyasal liberalleşme ile yolsuzlukla savaş arasındaki ilişki açısından, ekonomik liberalleşme ile ilgili başlıca problem, piyasa kuvvetlerine dayanan uzun vadeli bir strateji olmasıdır. Hedeflerine hemen ulaşan reformlar sağlaması mümkün değildir. Siyasal liberalleşme ile ilgili başlıca problem de, "iyi yönetim" ile hep bir arada yer alamaması ve ekonomik liberalleşmeyi de zayıflatmasıdır. Bazı durumlarda, demokratikleşme "iyi yönetimi" zayıflatmıştır da (1990'lı yılların başında, Gana'da seçimi kazanmak isteyen reformcu hükümetin yoldan çıkması gibi). Mozambik'te olduğu gibi, yolsuzluğun artışı nedeniyle ekonomik açıdan liberal hükümetlerin büyük zorluklar çektiği bazı durumlar da vardır.

Dolayısıyla, yolsuzluğa karşı etkin bir strateji arama hedefi bazen amaçlanan başka ve daha geniş hedeflerle çakışabilir. Ekonomik liberalleşme de demokratik siyaset de daima yolsuzluğun azalması ile sonuçlanmaz. Ancak, yolsuzluğa karşı başarılı bir kampanyanın yürütülmesi için gerekli olan temelleri oluştururlar.

Yolsuzluğa Karşı Stratejinin Kararlaştırılması

Yolsuzluğa karşı bir stratejinin kararlaştırılmasında göz önüne alınması gerektiğine inandığım önemli konular hakkındaki düşüncelerimle bu bölümün sonuna geliyorum. (Tabii ki, belirli bir ülkede ekonomik reform ve demokrasiye geçiş durumuna göre bu düşüncelerin sadece bazıları uygulanabilir.) İlk olarak, stratejinin ayrıntılarının belirlenmesi gerekir. Kamu görevlileri ve siyasetçiler, belki de gazeteciler ve başka eylemciler dahil olmak üzere, yolsuzluk konusuyla ilgili kişilerin var olan yolsuzluk çeşitlerini ve yaygınlık derecesini belirlemeleri gerekir. Yerel ve uluslararası hükümet dışı örgütler ve Uluslararası Şeffaflık gibi baskı gruplarının idare ettiği ve strateji konusunda yeni fikir ve önerilerin geliştirildiği çeşitli "workshop" örnekleri vardır (IRIS, 1996). Konuyla ilgili olanların, yolsuzluğa yol açan yapısal şartları (yani bürokrasi çeşidi, resmi kurallar ve kamu görevlilerin maaş düzeyleri) ve bunların etkisini azaltmak için gerekli olan stratejileri incelemesi gerekir. Yolsuzluğa karşı böyle bir stratejinin nasıl ve ne gibi bir zaman süresinde uygulanması gerektiğini göz önüne almaları gerekir. Bunun için aşağıdaki konuları ele almak gerekir:

1. Zamanlama ve Sıralama

Yolsuzluğa karşı bir strateji kampanyası yürütülürken, başlangıcı iyi düşünülmelidir. Yüksek düzeyde bir kamu görevlisini örnek göstermek herhalde kamu görevlilerine genel bir dürüstlük çağrısı yapmaktan iyidir. Batı Afrikalı romancı A.K. Armah yolsuzlukla savaşma kampanyalarını sıradışı balık ağlarına benzetmiştir: bu balık ağları "küçük balıkları" yakalayıp "büyük balığı" kaçırlırlar. İlk iş olarak "büyük balığı" yakalamak daha doğru bir şey olup, iyi bir örnek olacaktır.

Yolsuzluğa karşı stratejinin ekonomik liberalleşme ile ilgili olarak zamanlaması da iyi düşünülmelidir. Yapısal bir düzenlemede "kaybedenler" in yolsuzluğa karışması da-

ha olasıdır. Düzenlemeler orantılı fiyatlarda büyük değişikliklere neden olup yeni imkanlar ve teşvikler sağlayacaktır. Dolayısıyla yolsuzluğa karşı stratejilerinin bir düzenleme döneminin yerleşmesinden sonra tekrar incelenmesi gerekir. Demokratikleşme de zamanlama ve sıralama konularını etkileyebilir. Yolsuzluğa karşı strateji bir kampanyada yapılan demagojiden ileri gitmeyebilir. Yolsuzluğa karşı sadece sembolik olan bir strateji ile gerçekten etkin olan bir strateji arasında ayırım yapmak zordur. Ancak demokratik bir hedefi olan reformcu bir hükümetin arkasında halkın iradesi olacaktır.

2. Tutarlılık

Yolsuzluğa karşı bir stratejinin zaman boyunca tutarlı olması gerekir: iyi bir şekilde koordine edilmeli ve belirli bir konu üzerine odaklanmış olmalıdır. Yolsuzluğa karşı bazı stratejilerin bir "maskot"u veya bir "slogan"ı vardır ve geniş çaplı kamu oyu kampanyaları yürütürler (Hong Kong'da ve Avustralya'nın eyaletlerinde olduğu gibi). Tutarlı olabilmek için, amaçlanan hedeflerin sınırlı olması gerekir. Çok büyük boyutlu amaçların ikna edici olması zordur ve başarılı olamaz. Yolsuzluğa karşı stratejiler, siyasal, yönetim ve iş dünyası ile ilgili bütün etkinlikleri kapsayacak şekilde yürütülmelidir. Yaklaşımında da tutarsızlık olmamalıdır. Tabii ki hükümetin bazı bölümleri (gümrük ve vergi bölümleri gibi) yolsuzluğa daha yatkın olarak görülebilir, ancak yolsuzluk ile ilgili olan herkesin aynı derecede riskte olması gerekir.

3. Reformun detayları ve devamlılığı

Yolsuzluğa karşı stratejilerle ilgili olarak son yıllarda geliştirilen bazı yenilikler vardır. Bunlar şunlardır:

- kamu sektörünün, gümrüğün, polis teşkilatının, maliyenin ve daha geniş siyasal sistemin neresinde yolsuzluğun var olduğunu anlamak için özel sektörde gizli araştırmaların yapılması. Böyle bir araştırma 1997 Dünya Gelişme Raporu'nda kullanıldı (Dünya Bankası, 1997).

- muhasebeci, kamu finansı uzmanları, hukukçuların ve onların mesleki kuruluşlarının yeteneklerinin kullanılması.

- Uluslararası Şeffaflık gibi kurumların hizmetlerinden yararlanılması. Bu kurumun gelişimi ile IMF ve Dünya Bankası gibi Uluslararası Finansal Kurumların (IFI) yolsuzluğa karşı stratejilere gösterdiği ilginin sağladığı avantaj, yolsuzlukla ilgili bir şeyler yapmak isteyen siyasal liderlere yardım sağlamasıdır. Liderlerin "bir şeyler yapmamız lazım; başkaları bunu yapmamızı istiyor" demesine imkan tanır. Ayrıca yolsuzluğun kendi ülkeleri ile sınırlı kalmayıp, çok daha geniş bir alanda yaygın olduğunu söyleyebilir, dolayısıyla yolsuzluğa karşı stratejilerin faaliyetlerine ve şeffaflığına karşı yapılabilecek "milliyetçi" itirazları engelleyebilirler.

Reformlar, devamlılığın yanısıra, siyasal olarak da mümkün olmalıdır. Siyasetçiler, kendi siyasal geleceklerini tehlikeye atmadan yolsuzluk önlemleri alabileceklerini anlamalıdır. Kendileri yolsuzluğa karışmadıysa, başarıyı üstlenip, suçlanmayı da bertaraf edebilmeliler. Zamanlama ve devamlılık açısından "başarılar"ın kayıtları tutulmalıdır. İlk birkaç ay içinde gözle görülür zaferler yoksa, yolsuzluğa karşı stratejiler zayıf ve yapmacık gibi görünecektir. Bir yıl kadar sonunda hiç bir belirgin ilerleme yoksa bütünü yapmacık gelecek, devamlılığı çok zor olacaktır.

4. Siyasal ve idari irade

Siyasal ve idari irade, yolsuzluğa karşı yürütülen herhangi bir stratejinin çok önemli bir yönüdür. Güçlü reform vaatleri, siyasal liderlerden kişisel örnekler ve vaatler olmadıkça, hükümetten gelen niyet beyanatları, reform çabaları ve stratejiler sadece kozmetik bir oyun olarak kalacaktır. Büyük boyutlu veya sistemle ilgili yolsuzluğun verdiği zararı kınayan, ancak etkin bir şeyler yapma konusunda başarısız kalan birçok siyasetçi olmuştur. Tabii ki sistemle ilgili yolsuzluklarda siyasal sistemin tepesinde bile olan siyasetçiler tek tek fazla bir şey yapamaz. Ancak başka konularla ilgili olan vaatlerini ispat etmek için harekete geçebilirler. Önemli değişikliklerin yer alması için demokratik güvenilirliklerini kullanabilirler. Son zamanlarda yapılan bir araştırmada bir liderin yolsuzluk konusu ile ilgili kendi ciddiyet düzeyini nasıl gösterebileceğinin örnekleri verilmiştir (Kpundeh, 1997):

- yolsuzluğa karışan bakanları işten almak ve işten alınmalarının nedenini resmi olarak ilan etmek,
- yolsuzluğa karşı stratejinin bir unsuru olarak polis teşkilatının tekrar düzenlenmesi,
- reform çabası dahilinde, kazanılmış hakları ortadan kaldırmak ve güçlü seçim bölgelerini ele almak,
- faaliyete geçmek için yasal olarak onaylanmış davalardan çok "skandal"ları kullanmak.

Demokratik siyasetçiler, belirgin siyasal menfaat görmedikleri ve (siyasal) bedelden korktukları zaman harekete geçmek konusunda ürkek olurlar. Harekete geçmeleri için siyasal iradelerinin güçlendirilmesi gerekir. Bunun için herhangi bir toplumdaki "demokratik denge"nin daha iyi hale getirilmesi (Johnston, 1997), reform için bir kamu seçim bölgesinin oluşturulması, serbest bir basın, bağımsız kurumlar ve finansal işlemlerde açıklık gibi, yolsuzluğa karşı stratejilere yardımcı olacak "sivil toplum" kurumlarını çoğaltmak gerekir. Yolsuzluğun "insani" bir hale getirilmesi de önemlidir: kaynakların genellikle soyut kalan yanlış dağıtımının insani boyuttaki bedelini ilgili olan herkesin anlamasını sağlamak gereklidir. Yolsuzluk konusunda harekete geçilmesi için demokratik siyasetçilerin siyasal iradelerini güçlendirmek zordur, ancak gereklidir. Bu konuda da sonuca ulaşmak isterim.

Sonuç

Reformun teşvik edilmesi ve devam ettirilmesi için olağanüstü siyasal ve idari irade gereklidir. Siyasal rekabetin siyasetçileri harekete geçmeye zorladığı demokratik toplumlarda bu daha çok görülür. Dolayısıyla yolsuzluğun azaltılması için demokratikleşme gerekli olan, ancak yeterli olmayan bir şarttır. Ekonomik liberalleşme de kamu sektöründeki yolsuzluk için, basit bir şekilde her derde deva değildir. Ancak devletin boyutunun küçültülmesi, potansiyel yolsuzluk "giriş"inin boyutunu küçültür ve kamu sektörünün, çağdaş etkin ve kuvvetli devlet idealine doğru hareket etmesini sağlar. Sofistike olan, zamanlaması ve sıralaması iyi yapılmış yolsuzluğa karşı stratejiler, ekonomik ve siyasal liberalleşmenin amaçladığı hedeflere yardımcı olacaktır.

Çeviren: Leyla Tonguç