

Yunanistan ve Türkiye'deki Yolsuzluk Algıları ve Bu Algıların Yolsuzlukla Mücadele Politikaları Üzerindeki Etkisi*

Perceptions of Corruption in Greece and Turkey and Their Impact to Anti-Corruption Policies**

Angelos Giannakopoulos ***

Özet: Yunanistan ve Türkiye'deki yolsuzluk algılarının kısa bir karşılaştırılmasını yapmayı amaçlayan bu makale Avrupa Birliği tarafından desteklenen "Suç ve Kültür" projesinin yolsuzlukla ilgili araştırma sonuçlarına dayanmaktadır. Bu makalenin amacı her iki ülkedeki yolsuzluk algısını beraberce analiz etmekten ziyade Yunanistan ve Türkiye'deki yolsuzluk yapılarını incelemeyi hedeflemektedir. Bu doğrultuda, bu makale her iki ülkedeki yolsuzluğu, ülke sorunlarından herhangi biri olarak nitelemez. Yolsuzluğun her iki ülkede toplum dokusunu saran bir ağ ve devlet ve vatandaş ilişkisinin ikincisinin aleyhine olan yüzünün bir yansıması olduğunu ileri sürmektedir. Bu makale ayrıca her iki ülkede de yolsuzluğu besleyen ana damarın siyasi alanda aranması gerektiğini öne sürmektedir. Her ne kadar yolsuzluğun nedenleri ve koşulları Yunanistan ve Türkiye'de farklılık gösterse de siyaset yapmanın tarifi iki ülkede de güçlü ya da mevziyi korumakla eş değerdir. Yolsuzluk ise bu amacın en önemli araçlarından biri olarak siyasi aktörlerle kullanılmaktadır. Sistemin denetleyicisi konumunda olması beklenen medya ve sivil toplumun yeterince gelişmemiş, hatta işlevlerini doğru biçimde yerine getirmekten uzak olmaları iki ülke için de durumu daha kötüleştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, yolsuzluk mücadele politikaları, yolsuzluk algıları, Yunanistan, Türkiye.

Abstract: Based on corruption research conducted within the EU-funded project "Crime and Culture" the article undertakes a short comparison between perceptions of corruption in Greece and Turkey. The scope of the article, however, is not to analyze perceptions of corruption in toto but rather to investigate their typical structure in both countries. Accordingly, the article argues that corruption in both countries does not represent just a problem among others but is enmeshed in the very fabric of the society and proves to be a "vanity mirror" of a weak citizenship which characterizes the relationship between state and citizens. It also argues that the core element that boosts corruption in both countries should be located in the political sphere. Although reasons and conditions of corrupt conduct are in these two countries different, making politics means first of all securing power and corruption is one of the most important means to achieve this. The fact that the system of check and balances, to which the media and most importantly civil society should be included, is underdeveloped or not properly functioning, just worsens the situation.

Key Words: Corruption, anti-corruption policies, perceptions of corruption, Greece, Turkey.

* Bu makale, 2006–2009 döneminde Avrupa Birliği tarafından desteklenen *Crime as a Cultural Problem. The Relevance of Perceptions of Corruption to Crime Prevention* (Bir Kültürel Sorun olarak Suç: Yolsuzluk Algılarının Suçu Önlemeyle İltisisi) başlıklı proje çerçevesinde, Avrupa Komisyonunun Altıncı Çerçeve Programı altında yürütülmüş araştırma sonuçlarına dayanmaktadır. Bu karşılaştırmalı analiz yapılmasını mümkün kılan ve araştırmanın Türkiye ve Yunanistan'daki örnek olay incelemelerini yürüten Zeynep Şarlak, Bülent Bali ve Effi Lambropoulou'ya özellikle teşekkür etmek istiyorum. Örnek olayların raporlarının nihai hallerini görmek için projenin web sitesine bakılabilir: <http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture/finalcountriesreport.htm>.

** Makalenin çevirisi Dr. Deniz Erguvan tarafından yapılmıştır.

*** Dr. Angelos Giannakopoulos, Konstanz Üniversitesi'nde (Almanya) Avrupa Komisyonu Altıncı ve Yedinci Çerçeve Programları çerçevesinde desteklenen "Suç ve Kültür" ve "ALAC" araştırma projelerini yürüten dairenin başkanıdır. Giannakopoulos halen Almanya'da Dortmund Üniversitesi'nde doktora sonrası çalışmalarını yürütmektedir.

İletişim: University of Konstanz Department of History and Sociology Universitätsstr. 10 D-78457 Konstanz / Germany

§ angelos.giannakopoulos@uni-konstanz.de § +49 7531 883129.

Yolsuzluk ve Deneysel Araştırma Bulgularının Önemi: Yolsuzlukla Mücadeleye “Yukarıdan Aşağı” ve “Aşağıdan Yukarı” Yaklaşım

Geçtiğimiz 15 yılda, uluslararası yolsuzlukla mücadele söylemi ve bununla bağlantılı ulusal ve uluslararası düzeyde uygulanan yolsuzluk karşıtı rejimler, uluslararası toplumda ülkelerin demokrasi düzeyine dönük bir tutum gelişmesine neden olmuştur. Bu tutuma göre, eğer bir ülkede yolsuzlukla mücadele standartları yüksekse ve yolsuzluk marjinal düzeydeyse ülke demokratik bir ülke olarak algılanmaktadır. Bu, Uluslararası Şeffaflık Örgütünün yayınladığı *Yolsuzluk Algılamaları Endeksinde* (Corruption Perceptions Index/CPI), bir ülkenin yalnızca yolsuzluk düzeyinin değil, aynı zamanda ülkenin demokratikleşme düzeyinin de bir göstergesi olarak görülmektedir. Yolsuzluğun yaşanmadığı bir ülke, şeffaf ve demokratik bir ülke olmakla eş tutulmaktadır. Eski sosyalist ülkelerdeki ve genel olarak geçiş ülkelerindeki demokratikleşme süreci, bu ülkelerin yolsuzlukla mücadelede ve siyasal, toplumsal ve ekonomik hayatın tüm düzeylerinde ortaya çıkan sorunlarla başa çıkmada gösterdikleri performansla doğrudan ilişkilendirilmektedir.¹

Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan yıllık ilerleme raporlarında belirtildiği gibi, Avrupa Birliği genişleme çerçevesinde, yolsuzlukla mücadele önlemlerinin etkinliği, aday ülkenin AB'ye tam üyelik yolunda gösterdiği ilerlemenin değerlendirilmesinde temel öğedir. Bilindiği gibi, eski aday ülkelerden Bulgaristan ve Romanya ile adaylığı hâlen süren Türkiye gibi ülkeler bu olguyla başa çıkma konusunda ciddi sorunlar yaşamaktadır. 2008'de AB'ye kabul edilmelerinin ardından, yolsuzluk sorununu çözemedikleri için, Bulgaristan ve Romanya'ya verilmesi gereken AB fonları dondurulmuş, bu durum iki ülkenin yeniden yapılanma ve modernizasyon sürecini aksatan ciddi bir tehdit olarak kabul edilmiştir. Genel olarak, yolsuzluk, bu ülkelerin siyasal, sosyal ve ekonomik sistemlerinin AB standartlarına uyumunu tehdit eden ya da geciktiren bir etmendir. Ne var ki, “kıdemli” AB üyesi Yunanistan da son yıllarda yolsuzluk olaylarında büyük bir artış yaşamaktadır ve genişleme öncesi AB'de yolsuzluğun en fazla görüldüğü ülke hâline gelmiştir. Çoğunlukla Doğu ve Güneydoğu Avrupa ülkeleriyle ilişkilendirilse de yolsuzluğun Avrupa Birliği'nin tamamını ilgilendiren bir olgu olduğunun, yalnızca koşul, biçim, düzey ve esas oyuncular açısından ülkeden ülkeye farklılık gösterdiğinin altı çizilmelidir.² Ancak, yol-

1 Bu çalışma için seçilen ülkelerin 2009 yılı Yolsuzluk Algısı Endeksi'ndeki sıralamaları şöyledir: Türkiye 61, Yunanistan 71. Sıralamanın tamamına http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009 adresinden ulaşılabilir. (2 Eylül 2010 tarihinde erişilmiştir.).

2 Örneğin Avrupa'nın en temiz ülkelerinden Finlandiya'da kısa zaman önce yaşanan parti finansmanı skandalı hatırlan-

suzluk doğası itibarıyla örtülüdür ve hakkında deneysel kanıt elde edilmesi zordur. Bu nedenle, yolsuzluk araştırmaları, bir toplumda yolsuz davranışların ne derece yaygın olduğu hakkındaki algılara yönelik *geniş ölçekli* veri toplamak suretiyle yürütülmektedir.³ Bu makalenin, sonuçlarını temel aldığı araştırma projesi ise, yolsuzluk algıları hakkında *geniş ölçekli* incelemelerinin, mutlaka *derinlemesine*, yani yolsuzluğu hoş gören ya da cesaretlendiren tavır ve tutumlara dönük bilgi ile desteklenmesi gerektiği ilkesinden hareket etmiştir. Söz konusu araştırma projesinin ikinci temel dayanak noktası, “her bedene uygun”, ya da “yukarıdan aşağıya” bir yolsuzlukla mücadele yaklaşımının etkili olmayacağıdır. Kültürel eğilimlerin şekillendirdiği yolsuzluk algılamaları, bir ülkenin yolsuzluğu sorun olarak tanıma ve başarılı bir biçimde yolsuzlukla mücadele etme önlemleri alma kapasitesini belirler. Yolsuzluk, devlet ve toplumun niteliğiyle yakından ilişkilidir.⁴ Bu nedenle, Avrupa Birliği’nde yolsuzluğa karşı alınacak önlemleri daha etkili kılmak için, politikacılar AB üyesi ve aday ülkelerde yolsuzluğun nasıl algılandığına dikkat etmelidir. Önlem politikaları, yaygın sosyo-kültürel koşullara uyacak ve bu politikaların günlük uygulamada nasıl algılandığını göz önünde bulunduracak biçimde (“aşağıdan yukarıya”) düzenlenmelidir.

Yolsuzluk Bir Sorun mu Yoksa Bir “Çözüm mü?": Seçili Ülkelerde Yolsuzluk Algısının Temel Hatları

Toplumsal olguları anlamada yapısalcı bir yaklaşım benimsediğimizde, kültürü insanın çevresi ile olan ilişkisinin ifadesi ve gerçekliğin oluşturucusu olarak doğasının bir sonucu şeklinde tanımlayabiliriz. Bu anlamda, yolsuzluk davranışının kültürel boyutları, temel olarak bir toplumdaki yolsuzlukla ilgili tüm *akıl yürütme* ve *eylemde bulunma* faaliyetleriyle ilgilidir. Genel olarak, yolsuzluk, dış gözlemciler tarafından olumsuz, yani sapkın davranmış, kanun ihlali, kültürel geri kalmışlık, profesyonellik eksikliği vb. şeklin-

malıdır. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Finlandiya Şubesi Başkanı Santeri Eriksson, skandalın Finlandiya'da yolsuzluğun sadece başka ülkelerde yaşandığına dönük yaygın kanıyı sarstığını belirtmiştir. Bakınız, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* <http://www.faz.net/s/RubDDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc-E202FFC9D8D534AF1A8EEA20025EDFE98-ATpl-Ecommon-Scontent.html> (2 Eylül 2010 tarihinde erişilmiştir).

3 Yolsuzluk Algısı Endeksinin kullandığı yöntemlere ulaşmak için http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/methodology (2 Eylül 2010 tarihinde erişilmiştir).

4 Yunanistan Başbakanı Giorgos Papandreou, Yunan mali krizinin kökeninin yolsuzluğu teşvik eden siyasi ve sosyal tutumlara dayandığını belirterek, krizi doğrudan ülkedeki yaygın yolsuzlukla ilişkilendirmiştir. Bkz. *I Kathimerini*, 12/14/2009.

de yorumlanır. Sosyolojik bakış açısından ise yolsuzluk, sonunda yol açacağı olumsuz toplumsal etkiler göz ardı edildiğinde, toplumsal bir soruna “çözümü” temsil edebilir. Örneğin Romanya ve Bulgaristan gibi toplumlardaki insanlar, yolsuzluğu, dönüşüm döneminin değişen gerçekleriyle başa çıkmak için kullanmaktadır. Yolsuzluk, pazar ekonomisine geçişle birlikte görülen adaletsizlik, eşitsizlik, yeni sınıf oluşumu gibi bütün olumsuz etkilere işaret eder. Yolsuzluk algısının sosyo-ekonomik kriz bilincini yansıttığı sosyalizm sonrası ülkelerin tersine, yıllardır modernleşme yolunda ilerleyen Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelerde yolsuzluk, normalliğin bir parçasıdır. Ufak tefek rüşvet ve yolsuzluklar günlük hayatta iş yaptırmanın bir yoludur sadece. Siyaset ve ekonomide yaşanan büyük yolsuzluk olayları ise gücü ve kârı elde etmenin ve korumanın meşru aracı olarak hizmet etmektedir.

Yunanistan'daki Yolsuzlukla Türkiye'deki Yolsuzluk Arasındaki Farklar (ya da Benzerlikler) Nelerdir?

Bu bölümün amacı, yolsuzluk algılarını bir bütün olarak analiz etmek değil, daha çok kendine özgü yapılarını araştırmaktır.⁵ Bu temel analiz hattında, her iki ülkede de, toplumun devlet tarafından himaye altına alınması (patronaj) yaygın görülen bir sosyo-politik kalıptır. Bu kalıp genel anlamıyla yolsuzluğu destekler niteliktedir. Ancak, iki ülke arasında, yolsuzluğu oluşturan önkoşullar, gelişimsel çerçeveler, temel işlevler ve baş aktörlerin rolleri oldukça farklılık göstermektedir. Niteliği ve işlevi açısından, her iki ülkedeki yolsuzluk için, zayıf vatandaşlık bağlarının “makyaj aynası” tanımını kullanmak yanlış olmaz. Bunun anlamı, çalışmamız süresince her iki ülkede görüştüğümüz bazı toplumsal grup temsilcilerinin görüşünden farklı olarak, yolsuzluğun, geleneksel ve dini davranış kuralları tarafından belirlenmiş ahlaki değerlerin çökmesi sonucu, toplumsal ilişkilerde görülen bir “hastalık” olarak görülmemesi gerektiğidir. Yolsuzluk, devlet ve toplumun tutarsız modernizasyonunun yapısal belirtisi, devlet ve toplumun dokusundaki yapısal eksiklikleri ortaya koyan algı kalıpları ve daha da önemlisi eylem türleri olarak görülmelidir. Bu nedenle, yolsuzluk kendi başına bir toplumsal işlev bozukluğu gibi değil, vatandaşlar ve devlet arasındaki ilişkinin dokusuna işlemiş bir eylem olarak kabul edilmelidir.

Örnekler üzerinden hareketle bu iki ülkede yolsuzluğun nasıl algılandığına bakıldığında, öncelikle vatandaşların yolsuzluğu olağan bir iş yaptırma yolu olarak gördüğünün, bu anlamda yaygın bir yolsuzluk algısının bulunduğu

5 Burada sunulan karşılaştırmalı analiz, araştırmacının yukarıda belirtilen *Crime as a Cultural Problem. The Relevance of Perceptions of Corruption to Crime Prevention* (Bir Kültürel Sorun olarak Suç: Yolsuzluk Algılarının Suçu Önlemeyle İltisaki) başlıklı projesi içerisinde yürüttüğü çalışmanın deneysel çerçeve analizine dayanmaktadır. Dipnot 1'e bakınız.

nun altı çizilmelidir. Dahası, Yunanistan'daki gibi, yolsuzluğun sadece "başkaları" tarafından yapıldığını söylemek (yolsuzluğu taşeronla havale etmek) ya da "gerekli bir kötülük" olarak haklı bulmak; Türkiye'deki gibi, yolsuzluğu kınamak ama bir yandan yolsuzluk ağlarında yer alarak kâr elde etmeye çalışmak, yukarıda belirtilen yolsuzluk tanımı çerçevesinde değerlendirilmesi gereken tipik yolsuz davranış boyutlarıdır. Bu tarz düşünce ve uygulamalar, her geçen gün günlük yaşamın kavramsal ve ahlaki tutumlarına da siner. Toplumun tüm alanlarında görülen yolsuz davranışların altında, geleneksel değerlerin çökmesinin yattığına dönük genel bir kanı vardır. Ama bu kanı, toplumsal aktörlerin yolsuz davranışlarının değerlendirilmesinde çifte ahlaki standartların uygulandığını gösterir. Geleneksel değerler, kişinin sosyal çevresiyle olan etkileşiminin her alanını kapsayan evrensel boyutta geçerli davranış ilkeleri olarak değil de, ailesi ya da çevresi içindeki kazançlarını güvence altına alacak bir *araç* olarak görülmektedir. Bireyin kendi yakın çevresi içindeki davranışlarını düzenleyen değerler, diğer toplumsal aktörler ve özellikle de devlet yetkilileri ile etkileşimini düzenleyenlerden çok daha farklıdır. Aile ortamında ahlak dışı olarak görülen bir davranış, kişinin sosyal çevresinde haklı olarak değerlendirilebilir. Bu durum ise, derin bir *sadakatler çatışması* yaratır. Bu çatışmanın vatandaşlığın tanımlanma ve yaşanma biçimiyle güçlü ilişkileri bulunmaktadır. Söz konusu sadakatler çatışması devlet ve toplumun oluşumunun (Hobbes'un toplum sözleşmesi tanımına dayanarak) derinliklerine kadar işler. Çünkü topluluğu oluşturan şeyi, yani genel toplum refahını koruma aracı olan, "oyunun" kurallarının herkes tarafından kabullenmesi olgusuna zarar verir.

Bu durum vatandaşların devlet yetkilileriyle ilişkilerini nasıl algıladıklarıyla ilişkilidir. Bu açıdan yolsuzluğun, toplumsal adaletsizliğin bir tür telafi yöntemi, kaynakların yeniden dağıtımı ve sonucunda adaletin yeniden tesisinin bir yöntemi olduğu yönünde güçlü ortak algılar mevcuttur. Yukarıda sözünü ettiğimiz, vatandaşlar arasındaki iki kutuplu değer yargıları, burada daha somut bir şekil alır. Burada tanımlandığı anlamıyla kaynakların yeniden dağıtılması, en çok vergi kaçırma şeklinde kendini gösterir. Vatandaşlar yalnızca devlete ödemek zorunda oldukları borcu inkâr etmekle kalmaz, devleti, kişisel ya da ailevi refahları için bir adaletsizlik etmeni ve bir engel olarak görürler. Böyle bir adaletsizlikle, ancak adaletin tazmin edilmesi ya da dengelenmesi gibi gerekçelerle haklı gösterilmeye çalışılan ve bir tür hayatta kalma stratejisi olarak görülebilecek sapkın uygulamalar sayesinde başa çıkılabilir.

Ancak, yolsuzluk davranışına dönük bu tür işlevsel bir tutum, her iki ülkedeki kamu yönetim performansının bilinmesi durumunda haklı görülebilir. Vatandaşların deneyimlerine göre, bu ülkelerde kamu yetkilileri işle-

rin yürümesi konusunda yetersiz kalmakta ve hatta engeller koymaktadır. Bu duruma, sayıca şişmiş bir kamu yönetiminin bulunduğu Yunanistan'da rastlanabilir. Kamu çalışanlarının sayıca fazlalığı (örneğin Yunanistan'daki kamu görevlilerinin sayısı Birleşik Krallık'takilere çok yakındır), uyulması gereken çok sayıda ve mantık dışı resmî prosedürlerin varlığıyla meşrulaştırılır. Bu bir yandan performans yetersizliklerine neden olurken, diğer yandan vatandaşlar da hayal kırıklığı yaratır. Sonuçta işlemleri hızlandırmak ve kötü yönetimin kolayca üstesinden gelmek için rüşvet teklif edilir. Ancak, devlet yetkilileri ve vatandaşlar arasındaki ilişkinin temel nitelikleri göz önünde tutulduğunda, yukarıda belirtilen çifte ahlaki standartlar, bu durumda da geçerlidir. Nitekim Yunanistan'da iktidar partileri, devleti, siyasi güçlerini güvence altına almak için kullanabilecekleri bir tür kiralık mal olarak görür. Türkiye'de de olduğu gibi, siyasi partiler müşterilerini, devlet içinde maaşı çok yüksek olmayan kadrolarda görevlendirerek, seçmine ayrıcalıklı bir ilişki ağı ve güç birliği içinde yer aldığı duygusunu yaşatır. Kamuda kadroların bu şekilde dağıtılması ya da en azından böyle bir kadro elde etme umudu, bazı vatandaşları belli bir siyasi partiye oy vermeye teşvik eder ve böylece her genel seçimin ardından kamu çalışanlarının sayısı artar. Ortaya çıkan aşırı şişkinlik ve verimsizlikten şikâyet eden vatandaşlar da sorunlarını çözmek için kendilerini rüşvet vermek zorunda hisseder.⁶

80'lerin başından itibaren siyasi güç sağlamak için Yunanistan'da siyasi partiler tarafından yoğun olarak uygulanan bir başka yol da, tüketimi arttırmak için AB tarafından verilen sübvansiyonları dağıtarak oy satın almaktır. Devleti sadece bir dağıtım mekanizması ve refahın temel kaynağı olarak görmek, kişisel çıkarların peşinden koşmaya ve her anlamda hazcı bir bireysel yaşam tarzına izin veren, güçlü bir tüketici refah devleti anlayışını doğurmuştur. İktidar ilişkileri sistemine katılım biçimi ya da bireysel çıkarları korumanın bir aracı olarak yolsuzluk, vatandaşların kendi aralarında ya da devlet yetkilileriyle olan ilişkilerinde karşılıklı hizmet şeklini alan kendine özgü bir dayanışma biçimi olarak görülebilir.

Türkiye'de, otoriter devlete karşı güvensizlik, eşit derecede gelişmiş ve yerleşmiştir. Devlet aygıtındaki kadrosunu korumanın bir yolu olarak klientelist (kayırmacı) ağlarda yer almak, sadece güçlü Türk devletinin bahşedebileceği bazı ayrıcalıklar elde etmek anlamına gelir. Genellikle, Yunanistan'daki gibi Türkiye örneğinde de, devleti sosyal yardım tedarikçisi olarak görmek ve bu nedenle devlet tarafından işletilen kaynakların dağıtımının bir par-

6 Yunan hükümetinde Başbakan Yardımcısı Theodoros Pangalos, 21 Eylül 2010 tarihli bir meclis görüşmesinde, geçmişte kamu kadrolarında yapılan yanlış atamalar yüzünden hem önceki hükümetlerin hem de vatandaşların devlet kaynaklarını birlikte hortumladığını söylemiştir. Bakınız *I Kathimerini*, 22 Eylül, s. 4.

çası olmayı istemek tutumunu gözlemleyebiliriz. Benzer şekilde, Türkiye örneğinde de, günlük yaşamda vatandaşların kamu yetkilileriyle karşı karşıya kaldıklarında başvurdukları yolsuzluk, “hayatta kalmanın ve iş yaptırmanın bir yolu” gibi tartışmalı bir gerekçeyle savunulmaktadır. Ayrıca, çifte ahlaki standartlar Türkiye’de de oldukça yaygındır çünkü devletten çalmak yaygın olarak kabul gören bir davranışı temsil ederken, komşudan çalmak yazılı olmayan iyi niyet ve ahlak kurallarını çiğnemek anlamına gelir. Kamu yetkililerini, kişinin vatandaşlık hakkı olan kamu hizmetlerinin sağlayıcısı olarak görmek, her iki ülkede de neredeyse hiç görülmeyen bir algıdır ve bu algı eksikliği, yolsuzluk ve rüşveti beslemektedir.

İki örnekte algı kalıpları ve yolsuzluk biçimleri oldukça birbirine benzese de farklı yapısal koşullar üzerine oturmaktadır. 80’lerin başına Türk devletinin otoriter ve her şeye muktedir konumu nedeniyle devletin her türlü malın dağıtımında ana aktör olduğu algısı Türkiye’de Yunanistan’a göre daha güçlüydü. 1980 darbesi sonrasında dönemin Başbakanı Turgut Özal tarafından serbest piyasa kapitalizmine geçiş amacıyla başlatılan liberal ekonomik model uygulaması, yolsuzluğu büyük ölçüde hızlandırdı. Ama toplumun farklı alanlardaki temsilciler tarafından algılandığı hâliyle, Türkiye’de yolsuzluğun ana alanı olarak politikacı, devlet bürokrasisi ve işadamları üçgeni, devletin güçlü konumunu oldukça yaygın hâle getirmiştir. Genel olarak işadamları yolsuzluk sistemi içerisinde verdikleri kararları optimize etmenin yolunu bulmaya çalışır. Sermaye biriktirme süreçlerini hızlandırdığı ve kendi lehlerine haksız rekabet sağladığı sürece yolsuzluk düzeninin bir parçası olmaktan çekinmez. Şu anda, 2002’den itibaren başlatılan yerelleşme sürecinin bir sonucu olarak belediye işletmeleri, yasal boşluklardan yararlanarak yasadışı hibeler almak ve bunları gıda, kömür vb. şekillerde yerel seçmenlere dağıtmak yoluyla yolsuzluk ortamını daha da genişletmiştir.

Türkiye’de yolsuzluk kavramının altında, ister aynı ailenin ister aynı grubun üyeleri, isterse devlet ve vatandaşlar arasında olsun, geniş bir sosyal ilişkiler anlayışına bağlı, benzeri olmayan bir kültürel kod yatar. Bu kod, koruyucunun korunana sağladığı destektir. Türk toplumu Yunan toplumuna göre daha az bireycidir. Hiyerarşilerin sosyal ilişkiler üzerinde güçlü bir hâkimiyeti vardır. Bu hâkimiyetin temeli, güç ve zorlama duygusuna değil, himaye eden ve himaye altına alınan kişi arasındaki rıza ve karşılıklı kabul dayalı asimetrik ilişki kalıbına dayanır. Bu tutum, toplumun her düzeyinde hâkimdir ve örneğin Yunanistan’la karşılaştırıldığında, üyelerin bağlı oldukları ağlara duyduğu sadakatin çok daha ötesindedir. Ayrıca, Türk devleti ve toplumunun genelini niteleyen derin siyasi sonuçları vardır; siyasetin içinde yer aldığı çerçeveyi ve toplumun üzerinde bir koruyucu olarak dev-

letin rolünün nasıl algılandığını büyük ölçüde belirler. Adalet ve Kalkınma Partisi hükûmeti söz konusu olduğunda, bu tutum, toplumdaki yoksullar ve daha az ayrıcalıklılar için var olan gerçek İslami refah gelenekleri ile birlikte değerlendirilmelidir. İslami derneklerin geleneksel olarak içinde yer aldığı refah faaliyetleri Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından siyasi bir programa ve stratejiye dönüştürülmüştür. Bu siyaset, önceki siyasi oluşumların kendinden olanı kayırması nedeniyle ekonomik sıkıntılar yaşamış ve “Anadolulu (ya da İslami) Kalvinistler”⁷ olarak adlandırılan sosyal tabakanın yeni rejime eklenmesini içerir. Devlet himayesi hâlâ mevcuttur ancak koşulları ve ortaya çıkış biçimleri farklılık göstermektedir.

Her iki ülkede de yolsuzluğu artıran temel öge, siyasi alandadır. Her iki durumda da siyasette belli ilişki kalıpları, bozuk yönetim ve kayırmacılığın temellerini atar. Siyasi partiler bir emir komuta zinciri içinde oluşmuştur. Böylesi bir siyasi yapı içinde, siyasi liderler, genellikle her iki ülkede de olduğu gibi, yolsuzluğu kolayca görmezden gelebilirler. Parti finansmanı sorununun dışında, milletvekillerinin parti lideri ve yakın çevresi tarafından belirlenmesi ve “seçilmiş” değil de “atanmış” olmaları, siyasi himayeyi ve bunun olumsuz etkilerini artırır. Ayrıca yolsuzluk her iki ülkede de, özellikle genel seçimler öncesinde rakip partilerdeki siyasilerin birbirlerini karşılıklı olarak karalamalarını sağlayan bir rekabet aracıdır. Özellikle Türkiye açısından, yukarıda açıklandığı şekliyle devlet zihniyeti, Türkiye’deki siyasi yaşamın sınırlarını büyük ölçüde belirler ve sosyal hayatın dinamiklerini bastırır. Türkiye’de 1923 yılında Cumhuriyet kurulduğundan beri, devlet bürokrasisi ve siyasal düzen tarafından denetim altına alınan siyasi alan, ardı ardına gelen askerî darbelerle iyice daralmıştır. Özellikle 1980 yılındaki darbe sonrasında, ekonomik alan, siyasetçilerin hareket edebildikleri tek alan olmuştur. Bu şartlar altında, kaynak ve servet dağıtımı, siyasetçiler tarafından siyasi gücü sürdürmenin başlıca yolu olarak görülmüştür. Bu doğrultuda, genellikle hem gayri kanuni pratikler, hem de siyasi yolsuzluğun “gri sahasında” yer alan uygulamalar, politik eylemin zeminini hazırlar. Benzer şekilde, Yunanistan’da siyasi partiler de siyasi güç elde etmek ve korumak amacıyla AB kaynaklarını büyük ölçüde sağa sola dağıtmış ve böylece aşırı tüketim ve hazcı bireycilik gibi olumsuz alışkanlıkları arttırmıştır. Bütün politik eylemlerin her yerde temel mantığı güç elde etmek ve gücü korumak olsa da bu iki ülkede var olan mantığın sonuçları dramatik sonuçlar yaratmıştır. Medya ve sivil toplumun da dâhil olduğu denetleme ve dengeleme mekanizmaları yeterince gelişmemiş olduğu için, siyaset sadece yol-

7 İslami Kalvinistler: İç Anadolu’da Değişim ve Muhafazakarlık, Avrupa İstikrar Girişimi (ESI), http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_69.pdf (10 Eylül 2010 tarihinde erişilmiştir.).

suzluğa karışmakla kalmaz, yolsuz davranışlara bir üslup kazandırarak yolsuzluğu siyaset yapmanın önemli araçlarından biri hâline getirir. Bu ülkelerde siyaset yapmak, her şeyden önce gücü güvence altına almak anlamına gelir ve yolsuzluk bunu başarmak için en önemli araçlardan biridir.

Aşağıdaki politika önerileri, AB düzeyinde ve ulusal düzeyde öneriler olmak üzere ikiye ayrılmış olmasına rağmen, bir bütün olarak Avrupa Birliğinin kurumsal yapısından kaynaklandıkları için aralarında bir etkileşim vardır. Bu durum ikili ve karşılıklı bir stratejiyi; hem kısa hem de uzun vadeli bir eylem planını gerektirir. Kısa vadeli eylem planı, işlenmiş bir suça bir *tepki* olarak yasalar doğrultusunda mücadele etmekle ilgili iken, diğeri yolsuzluğu önlemek için uzun vadede sonuç doğuracak faaliyetleri içerir. Her iki eylem planı da dengeli bir şekilde uygulanmalıdır.

Siyasi Politikalara Yönelik Düşünceler

AB Düzeyi

Genel olarak, Avrupa Birliği adalet ve hukuk mevzuatı, yolsuzlukla mücadeleyi, ciddi şekilde ele alınması gereken bir sorun olarak görmektedir. Lizbon Antlaşması ve Avrupa Birliği Konseyinin “Stockholm Programı: Vatandaşa hizmet Veren Açık ve Güvenli Bir Avrupa”⁸ başlığı altında yeni uygulamaya koyduğu program, AB düzeyinde yolsuzlukla mücadelede var olan eksiklikleri aşmak için atılmış doğru adımlardır. Yolsuzlukla mücadelede kısa vadeli eylem planında önem taşıyan üç temel öge vardır: Yolsuzlukla mücadelede etkin diğer Avrupa kurumları ile daha yakın bir işbirliği, daha etkili bir denetime dönük yönetsel önlemler ve vatandaşların yolsuzlukla mücadeleye katılımını arttıracak sivil toplum araçları için güçlü bir destek.

(1) *Avrupa çapında faaliyet gösteren diğer uluslararası kuruluşlar ile yolsuzlukla mücadelede koordinasyon sağlanması*: Avrupa Konseyi-GRECO ve OECD ile işbirliği içinde konsolide bir yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirmek, özellikle AB üyesi ve aday ülkelerin uluslararası yolsuzlukla mücadele anlaşmalarına uyup uymadıklarını takip etmede olmazsa olmaz bir koşuldur. “Stockholm Programı” içerisinde bu yolsuzlukla mücadele seçeneğinin benimsenmesi biraz gecikmeye yol açar. Ancak bu seçenek, yolsuzlukla başa çıkmada Birliğin kapasitesini ve özellikle GRECO çerçevesindeki üye devletler arasında koordinasyonu ciddi derecede arttırır.

8 Stockholm Programının tam metnine <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14449.en09.pdf> adresinden ulaşılabilir. (10 Eylül 2010 tarihinde erişilmiştir.).

(2) *Daha etkili bir denetime yönelik yönetsel tedbirler:* Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisinin (OLAF) yolsuzlukla mücadele alanındaki faaliyetleri ve misyonunun yanı sıra, daha etkin bir mali soruşturma yürütebilmek için, EUROSTAT gibi tüm mevcut mekanizmalar birleştirilip etkili bir kontrol sisteminin kurumsallaştırılması sağlanmalı, AB ve ulusal düzeydeki yetkililer ve yargı sistemleri arasındaki çatışmaları aşmanın yolları bulunmalıdır. Yunan mali krizinden çıkardığımız dersler bu seçeneği vazgeçilmez kılmaktadır. Bunun yanı sıra tüm üye devletlerin, daha fazla şeffaflık için, özellikle kamu ihaleleri ve mali kontrol alanında ilgili eylem ve belgeleri internet üzerinden yayımlaması bir zorunluluk hâline getirilmelidir.

(3) *Vatandaşların katılımını arttıracak araçları desteklemek:* Yolsuzlukla mücadele stratejileri çoğu zaman yolsuzluğa karşı yürütülen savaşa vatandaşların katılımını göz ardı eder. AB, vatandaşların bu savaşta doğrudan ve daha etkin bir rol almasını sağlayarak, çifte fayda elde edecektir: Hem vatandaşlarıyla doğrudan ilişki kurmuş olacak, hem de yolsuzlukla daha etkili biçimde mücadele edebilecektir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün Avukatlık ve Hukuki Danışmanlık Merkezleri (ALAC), etkili araçlar sunulduğunda, vatandaşların yolsuzluğa karşı eyleme geçtiğini göstermiştir. Bu merkezler yolsuzlukla mücadele alanında başarılı bir araç görevini üstlenmiştir ve bu merkezlerin üye ve aday ülkelere verdiği desteğin kurumsal ve mali çerçeveye oturması için Avrupa Birliği'nin uygun yollar bulması gerekir. Avrupa Birliği'nin desteklemesi gereken bir başka konu da yolsuzluğa karşı kamu bilincinin artırılması için her türlü tanıtım araçlarının kullanımınıdır.⁹

Ulusal Düzey

Yukarıda belirtildiği üzere, ulusal düzeydeki yolsuzlukla mücadele stratejileri AB'nin genel çerçevesinden kopuk değerlendirilemez. Belirli bir eylem planı çerçevesinde, aralarında somut örneklere göre değerlendirilmesi gereken çok sayıda etkileşim mevcuttur. Burada da altı çizilmesi gereken nokta, AB'nin destekleyici koordinasyonu ve denetim işlevidir. Ancak, yukarıda belirtilen yolsuzluk algılamalarına dair analizde de görüldüğü gibi, kurallara uyma davranışını teşvik edecek tüm çabalar, öğrenme sürecinin bir parçası olarak görülmelidir. Bir önleme stratejisi olarak yolsuzlukla mücadele, *sosyal bir eğitim projesidir ve kısa vadeli bir faaliyetten çok, uzun vadeli bir yatırım* olarak değerlendirilmelidir. Kurum ve davranış kurallarını uyumlu

9 ALAC'ı yerel koşullara uyarlamak için gerekli ilkeleri geliştirmek, Avrupa Komisyonunun Yedinci Çerçeve Programı başlığı altındaki "ALAC: Avrupa'da Katılım ve Vatandaşlığın Geliştirilmesi" adlı AB fonu destekli projenin temel görevidir. Proje Uluslararası Şeffaflık Örgütü'ndeki bir grup araştırmacının katılımıyla yeni başlamıştır ve proje makalenin yazarı tarafından yönetilmektedir.

bir ilişki içine sokmak, bir gecede halledilecek bir iş değildir. Devlet, kural, kadro, hukuk, güven, vatandaşlık vb. kavramlar yerel anlayışlara göre uyarlanmalı ve kadrosu şişirilmiş devlet kurumları ve aşırı mevzuat gibi sorunlarla mücadele edilmelidir. Ancak bu süreçte yolsuzlukla mücadelenin aşğıdaki belirtilen öğeleri özellikle dikkate alınmalıdır.

Siyaset alanında, seçim ve parti sistemlerindeki çıkar gruplarının ataerkil temsilini aşabilmek için acilen bir reforma ihtiyaç vardır. Kurumsal kontrol yapıları oluşturmak için sivil toplum aktörlerinin gelişimini teşvik etmek de devlet kurumları ve sivil toplum arasındaki derin güven bunalımını aşmak konusunda uzun vadeli bir stratejinin geliştirilmesini kolaylaştıracaktır. Yolsuzluğun, devlet aygıtıyla başa çıkmada kullanılan meşru bir araç olduğuna dair yaygın kanıyla savaşmak için, adam kayırmacılığın vatandaş ve devlet arasındaki güven kaybının uygun bir tazminat biçimi olmadığı konusunda bilinçlendirme çalışmaları yürütülmelidir. İleri bir yolsuzlukla mücadele tekniğı olarak, yolsuzluğu en erken aşamalarda tespit etmek için önlemler almak, sadece kontrol mekanizmalarının geliştirilmesiyle değil, okul ve üniversite düzeyinde eğitim önlemleri almakla başarılacak bir girişimdir. Evrensel anlamda sosyal sorumluluk duygusunu geliştirmek ve aynı zamanda toplumun seçkin üyelerinin ailevi, yerel, mesleki sorumluluk duygularından vazgeçmelerini sağlamak, yolsuzlukla ve bu zihniyetle uzun vadeli bir mücadeleyi gerektirir ve iki ülkede de yolsuzlukla mücadelenin uzun yıllar sürececek bir proje olacağını açıkça ortaya koymaktadır.