

“Olmalı”nın “Olabilir” Anlamına Gelmediği An: Yolsuzluk Karşısı Washington Uzlaşmasının Ortaya Çıkışı*

When “Should” Does Not Imply “Can.” The Making of the Washington Consensus on Corruption**

Ivan Krastev***

Tanrı rüşvet almaz
Tevrat, Tesniye, 10:17

John T. Noonan, Jr, şöyle yazmıştır, “Verilerin ötesine geçerek bir kestirimde bulunmak istiyorum: Bir zamanlar yaşam tarzı olan kölelik şimdi nasıl terk edilmişse, rüşvet uygulaması da bir gün aynı şekilde son bulacak.” (John T. Noonan, Jr, 1984). Amerika’nın önde gelen ahlakbilim ve rüşvet uzmanlarından biri tarafından, yaklaşık yirmi beş yıl önce yapılan bu kehanet, bir bakıma gerçek oldu. Ne var ki rüşvet uygulaması, kölelik gibi çağdışı kabul edilmedi, tam tersi, neredeyse McDonalds kadar yaygınlaştı, ama rüşvet ve yolsuzluk karşısı söylem, kölelik karşısı söyleme benzemeye başladı. Dünya liderleri, gazeteciler ve hatta sıradan vatandaşlar bile artık kafayı rüşvet ve yolsuzlukla bozmuş durumda. IMF’nin desteklediği yapısal uyum politikalarıyla ilgili bir soru üzerine Michael Camdessus, IMF destekli kısıtlayıcı politikaların gerekçesini neredeyse dine bağlayan bir yanıt verdi. “Yapısal uyum politikalarını kınayıp sonra da günahkâr yapılara karşı olamazsınız.” diye buyurdu Camdessus.¹ “Yolsuzluk, adam kayırma, hileli itilaf ve korumacılık gibi dünyamızı kasıp kavuran günahlara karşısınız, ister beğenin ister beğenmeyin, yapısal uyumu kabul etmek zorundasınız.”

* Bu makale *İş Ahlakı Dergisine Shifting Obsessions Three Essays on the Politics of Anticorruption* adlı kitaptan (Budepeşte, 2004, Central European University Press, s.1–41) alıntılanmıştır. Makalenin çevirisini Dr. Deniz Erguvan yapmıştır. Makalenin Türkçe olarak yeniden yayınlanmasına izin verdiği için Ivan Krastev’e teşekkür ederiz.

** Bana birlikte çalışma fırsatı verdikleri için Agora’daki çalışma arkadaşlarına teşekkür etmek istiyorum. Shalini Randeria’ya “Yolsuzluk Karşısı Washington Uzlaşması” kavramını yarattığı için özellikle minnettarım. Öylesine önemli bir kavramdı ki başlığa da koymaya karar verdim.

*** Ivan Krastev siyaset bilimcidir. Sofya’da yer alan Liberal Stratejiler Merkezinin (Centre for Liberal Strategies) başkanıdır. Krastev, ayrıca Avrupa Konseyi Dış İlişkiler Komitesi’nde (European Council on Foreign Relations) yönetim kurulu üyeliği ve merkezi Londra’da bulunan Uluslararası Stratejik Araştırmalar Enstitüsünde (International Institute for Security Studies IISS) konsey üyeliği görevlerini yürütmektedir. *Foreign Policy Bulgaria* dergisinin genel yayın yönetmeni ve *Europe’s World* dergisinin yardımcı editörüdür. İngilizce olarak yayımlanan son kitapları şunlardır: *The Anti-American Century* (edisyon, Alan McPherson ile birlikte, CEU Press, 2007) ve *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption* (CEU Press, 2004).

1 Michael Camdessus’la görüşme, *Foreign Policy*, Eylül–Ekim, 2000.

Çağdaş yolsuzlukla mücadele masalında, ilahi paradigma olan *yapısal uyum ve demokrasi*, gizemli biçimde iç içe geçmiştir. Yolsuzluk karşıtı bu yeni uzlaşma, demokratikleşme ve serbest piyasa gündemlerinin bulunduğu kritik noktadadır; bu nokta, küresel seçkinlerin, yerel demokratik grupların taleplerini de karşıladığı yerdir. Yolsuzluk karşıtı uzlaşmanın ortaya çıkış öyküsü, aynı zamanda küreselleşmenin nasıl işlediğinin de öyküsüdür. “Küresel” ve “yerel”in mutlu evlilik öyküsünde, “küresel”, uluslararası mali kurumlar, batılı hükümetler, uluslararası basın ve çok uluslu şirketler iken, “yerel”, sivil toplum örgütleri, yerel basın ve reformcu politikacılar.

Araştırmamın esas sorusu, *yolsuzlukla mücadele konusunda küresel uzlaşmanın nasıl sağlandığıdır*. Bu mücadelenin içeriği nedir, geleceği nasıl olacaktır? Bu araştırma, yolsuzlukla mücadelede izlenecek yolları değil, yolsuzlukla mücadele siyasetini ele alacaktır. Yolsuzlukla mücadelede izlenecek yolların ele alınması, kurumların ne yaptığının ve yapacağını incelenmesidir. Siyasetin araştırılması ise kurumların bunları neden yaptığını ve yapacağını inceler. Benim ilgimi çeken “ne” değil, “neden” sorusunun yanıtıdır.

Araştırma, *IMF, Dünya Bankası*, başlıca çok uluslu şirketler ve yolsuzluk karşıtı platformda öncü sivil toplum örgütü olan *Transparency International / TI (Uluslararası Şeffaflık Örgütü)* gibi, yolsuzlukla mücadelede önemli rol oynayan küresel aktörlerin stratejilerine ve kendi aralarındaki ilişkilere odaklanmaktadır. Yolsuzluk ve rüşvetin nasıl küresel siyaset meselesi hâline geldiği ve mücadelenin nasıl yapılandırıldığı gibi konulara değinen bu kısım, dört bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, yolsuzluğun neden küresel bir sorun hâline geldiği; ikinci bölümde yolsuzluğun Washington Uzlaşmasındaki kurumların neden ilgisini çektiği; üçüncü bölümde ise yolsuzluk üzerine yeni bir bilimin gelişmesi ele alınıyor.

Sonuç bölümü, yolsuzluk karşıtı uzlaşmayı sürdürme çabası doğrultusunda küresel ve yerel kurumlar arasındaki değiş tokuşun karmaşık yapısını gösterirken, yolsuzlukla mücadele ve reform arasındaki her an bozulabilecek ilişkiye değiniyor.

Yolsuzluk üzerine araştırma yürütmek, benim gibi Doğu Avrupalı bir siyaset bilimci için o kadar anlaşılır bir tercih ki bu konuyu neden incelediğim konusunda bir açıklama yapma gereği duyuyorum. İlgimi çeken, yolsuzluk konusunun kendisinden çok, günümüzde bu konunun ele alınış biçimidir. Bu nedenle, rüşvet ve yolsuzluk konusunun artık sıradanlaşmış kötülüğünü değil, bu ulvi amaçlı, yolsuzlukla mücadele seferberliğinin belirsizliğini incelemeye karar verdim.

Yolsuzluk, uzun yıllar, hikâyelerle süslenmesi gereken bir söylem oldu. Tek başına rakamlar bizi yeterince heyecanlandırmadı. Çoğu insan yolsuzlukla ilgili nesnel bir sosyal bilim olabileceğine inanmıyordu. Yolsuzluk, bütün kurbanlarının birer uzman olduğu bir bilimdi. Yolsuzluk hikâyeleri, merak uyandırıcı ayrıntılar, isimler, yerler ve komplo teorileriyle süsleniyordu. Rüşvet ve yolsuzluk pespaye ve anlamlı matematiksel modellere konulamayacak kadar müphem bir olgu olarak görülüyordu. Yemek pişirmek ve bahçecilik gibi, yerele ait bilgilerin hâkimiyetinde bir konuydu. İnsanlar yolsuzlukla mücadelenin başarılı olacağına pek inanmıyordu. Yolsuzlukla mücadele kampanyaları başlangıcında oldum olası hevesle karşılanır, sonunda bu beklenti yerini karamsarlığa bırakırdı (Visvanathan & Sethi, 1998).

Bütün bu olan biten artık geçerli değil. Bir zamanlar antropologların, sosyologların ve siyaset bilimcilerin uzmanlık alanı olan rüşvet ve yolsuzluk, ekonomistler tarafından ele geçirilmiş durumda. Artık Dünya Bankası öncülüğünde küresel bir yolsuzlukla mücadele kampanyası var ve neredeyse hiç kimse bu konuda herhangi bir şüphe serdetmeye cesaret edemiyor.

Yolsuzluk karşıtı uzlaşma, sol ve sağ, liberal ve muhafazakâr, küreselleşme taraftarı ya da karşıtı arasındaki ayrımlar arasında bir köprü kurduğu iddiasında. Yolsuzlukla mücadele, serbest ticaret, bilgi devrimi ve hatta evrensel insan hakları kriterleri gibi küreselleşme çağının diğer özelliklerine oranla, küresel arenada en az tartışmalı konu. Eylemcilerin Seattle ve Prag sokaklarında küreselleşmenin toplumsal maliyetini protesto ettiği günlerde bile yolsuzlukla mücadele politikaları, küresel ile yerel, sağ ile sol arasındaki tek uzlaşma konusuydu. Yerel STK'lar ve demokrasi taraftarı topluluklar, Dünya Bankasıyla etkin biçimde işbirliği yaparak yolsuzluğu ortadan kaldırmaya uğraşüyor.² Yabancı yatırımcıları ve hükümetleri düşman değil, müttefik olarak görüyorlar. Buradan, yerel sivil toplum kuruluşlarının Camdessus'un "günahkâr yapılarla savaşmak için, beğenseniz de beğenmeseniz de yapısal uyum politikalarını uygulamalısınız" şeklindeki görüşüne katıldığı anlamı çıkar mı? Yolsuzlukla mücadele konusundaki uzlaşma, aynı zamanda yolsuzlukla mücadele için uygulanacak politikalar üzerinde de bir uzlaşma mı demek?

² Bu işbirliğiyle ilgili daha fazla bilgi edinmek için www.worldbank.org/wbi/governance adresine bakılabilir.

Yolsuzluk Neden Küresel Bir Meseleye Dönüştü

20. yüzyılın son on yılında, rüşvet ve yolsuzluk konusuna yönelik küresel bir ilgi patlaması yaşandı. 1982–1987 yılları arasında, “yolsuzluk” sözcüğü, *The Economist* ve *Financial Times* gibi dergi ve gazetelerin sayfalarında yılda ortalama 229 kere geçiyordu. 1989–1992 döneminde ise bu rakam yılda 502’ye yükseldi. 1993’te yolsuzluk sözcüğü, siyaset ve finans konusunda Avrupa’nın en saygın iki basın yayın organında 1076 kere tekrar edildi. Bu rakam, 1994 yılı için 1099, 1995 için 1246 oldu ve artış eğilimi hâlâ devam etmektedir.

Yolsuzluğun popüleritesi kitaplarla da sınırlı değildir. IMF ve Dünya Bankası kredi anlaşmalarına şeffaflığa ilişkin hükümleri dâhil ettiler. 1996 yılında Dünya Bankası, standart olarak tespit ettiği ilkelerini yeniden düzenleyerek, borçlunun gerekli önlemleri almaması durumunda, yolsuzluk ve dolandırıcılığın sözleşmeyi fesih gerekçesi sayılacağını açıkça beyan etti. Aralık 1997’de OECD Konseyi, yabancı görevlilerin denizaşırı ülkelerden rüşvet almasını yasaklayan uluslararası bir sözleşme imzaladı. 1997 yılında IMF, ülkenin iyi yönetilmediğine yönelik kaygılarını gerekçe göstererek Kenya’nın 227 milyon dolarlık kredisini askıya aldı. 1997 yılı Dünya Bankası ve IMF yıllık toplantısı, yolsuzluk konusunu özel gündem maddesi olarak ele aldı. Geçtiğimiz son beş yılda, yolsuzlukla mücadele projelerine milyarlarca dolar harlandı. Rüşvet ve yolsuzluk, Rusya, Çin, ABD, Almanya, Meksika ve Nijerya gibi çeşitli ülkelerde siyasi gündemin en üst sırasına oturdu.

Peki, birden ne oldu? Bugün daha mı çok yolsuzluk var? Yolsuzluğun zararları gittikçe daha da mı arttı? Küresel dünya yolsuzluğa karşı, küreselleşme öncesine göre neden daha az hoşgörülü?

Hızla büyüyen yolsuzluk literatürü (Tanzi, 1998; Rose-Ackerman, 1999), bu sorulara yanıt olarak birkaç temel değişikliğe işaret etmektedir.

Soğuk Savaş’ın Sona Ermesi

Soğuk Savaş’ın sona ermesi, siyasi ikiye bölünmüşlüğü de sonunu getirdi. Batılı demokrasilerin, yozlaşmış diktatörleri desteklemesi için artık ortada bir sebep yoktu. Sovyet tehdidi ortadan kalktığı için, yolsuzluk bir güvenlik sorunu olmaktan çıktı.

Soğuk Savaş’ın bitmesi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki büyük ideolojik çatışmaları da sonlandırdı. Romano Prodi, İtalya’daki “Temiz eller” operasyonunun başarısını açıklarken tek bir sözcük kullandı: “Yalta.” Yalta’nın sonu, İtalyan işletmelerini artık “parti vergisi” ödemenin meşru olmadığına ikna etti.

İdeolojilerin Sona Ermesi

Komünizmin sona ermesi, demokrasinin meşruiyetinin sorgulanmasına yol açtı. Büyük ideolojik çatışmalardan yoksun Batılı demokrasilerin vatan-daşları, dikkatlerini siyasetçilerin dürüstlüğüne ve kişiliklerine yöneltti. Avrupa siyasetinin "Amerikanlaşması" ile ideolojilerin baskın olduğu eski ekonomik düzenin yerini, liderlerin ön plana çıktığı yeni ekonomik düzen aldı. Artık halkın ilgisini çeken konu, siyasetçilerin ahlaki değerleri, kişisel duruşları ve dürüstlükleriydi.

Reel Sosyalizmin Sona Ermesi

Doğu Avrupa'da yeni gelişen yolsuzlukla mücadele duyarlılığının belirli kaynakları vardır. Komünist dönemde gayet doğal kabul edilen ve oldukça yaygın olan, "karşılıklı iyilik yapma" anlayışı yerini içinde daha az incelik barındıran bir rüşvet anlayışına bıraktı. Doğu Avrupa, "Bana bir iyilik yap." toplumundan, "Bana rüşvet ver." topluma geçiş yaptı.

Komünizm sonrası ülkelerde yaşanan sosyal eşitsizlik patlamasının girişimcilik ve çalışkanlık kavramları ile açıklanması zordu. Yeni zenginlerin ve yeni yoksulların ortaya çıkışı, başarılı ya da başarısız olma koşullarının kolay açıklanamaması, tek inandırıcı gerekçenin yolsuzluk olduğunu düşündürdü. Büyük özelleştirme girişimleri de rüşvet ve yolsuzlukları teşvik eden bir diğer önemli etmen oldu. Eski Sovyet bloğunda, servetin yeniden dağıtımının ne ölçekte gerçekleştiğini düşündüğümüzde, Doğu Avrupa'nın yolsuzluk konusunda neden bu kadar takıntılı olduğunu anlamamız biraz daha kolaylaşır (World Bank, 2000).

Yeni Medyanın Yükselişi

Yeni küresel bilgi çevresi ve araştırmacı gazeteciliğin popülaritesi, yolsuzluğun daha görünür olmasına katkıda bulunan diğer etmenlerdir. Bugün artık klavyenin birkaç tuşuna basarak Almanya'daki Kohl Skandalı, Kremlin kredi kartı ve New York Merkez Bankası skandallarıyla ilgili bilgi edinebilirsiniz. Yolsuzluk çok satıyor, çünkü rüşvet, "bir baştan çıkartma hikâyesi kadar mahrem, tecavüz kadar zorbaca". Yolsuzluk hikâyelerini yayımlamak hisse senedine yatırım yapmak kadar kârlı, üstelik riski daha düşük.

Demokrasinin Yükselişi

Demokrasinin yaygınlaşması, yolsuzluğun bu kadar tartışılmasının nedenlerinden biridir. Demokrasiler, tanım itibarıyla demokratik olmayan rejimlerden daha temiz değildir, ama demokratik ülkelerde hükümetler seçime gider ve hatta yeniden seçilememeyi bile göze alır. Seçim rekabeti, yolsuzluk

olaylarının su yüzüne çıkma olasılığını arttırır. Daha fazla ülkenin seçime gitmesi, yolsuzluğu daha görünür ve küresel ölçekte daha önemli kılmıştır.

Küresel Pazarın Yükselişi

Sermayenin hareketliliği ve yeni küresel pazar da yolsuzluğun görünürlüğüne kolaylaştırdı. Vito Tanzi'nin ifadesiyle "Küreselleşme, yolsuzluğun az olduğu ülkelerdeki bireylerle, yolsuzluğun salgın hâline geldiği ülkelerdeki bireylerin temasını sıklaştırmıştır. Özellikle, kazanan şirketin ihaleyi rüşvet sayesinde kazandığını, kendilerinin ise rüşvet vermediği için ihale dışı kaldığını iddia eden bazı şirketler nedeniyle bu temaslar, yolsuzluk konusuna uluslararası ilgiyi arttırmıştır." (Tanzi, 1998).

Sivil Toplumun Yükselişi

Sivil toplumun yükselişi ve STK'ların düzenlediği halkı bilinçlendirme kampanyaları, yolsuzlukla mücadele konusundaki duyarlılığı arttırdı. Sivil toplumun desteği sayesinde yolsuzluk, yalnızca bu sorunu yaşayan ülkelerin değil, aynı zamanda bu ülkeleri yolsuzluğa iten ülkelerin ve yabancı şirketlerin de gündemine girdi. Sivil eylemciler, Doğu'da yolsuzlukla kazanılan paranın Batılı bankalarda saklandığına dikkat çekti.

Organize Suçun Yükselişi

Interpol'ün bildirdiğine göre sadece 1999 yılında organize suçların tahmini kârı 400 milyar dolar ile 650 milyar dolar arasındadır. Siyaset biliminin gözünde yolsuzluk ve organize suç, yapısal olarak birbirine bağlıdır. Yolsuzluk, devletin etkili bir üçüncü taraf olmasını engelleyerek onu zayıflatır. Devletin kuralları uygulamadaki başarısızlığı, organize suç tarafından doldurulacak bir boşluk yaratır. Hükûmet ve yargı sistemi yolsuzluğa bulaştığında kanunların uygulanması yönünde bir yaptırım uygulayamaz ve böylece mafya tek yetkili infaz organı hâline gelir. Bu bağlamda, organize suç, artan yolsuzluğun hem kaynağı hem de ortaya çıkarttığı bir ürün olarak değerlendirilir.

Yolsuzluğun görünürlüğündeki artış çeşitli etmenlerle açıklanmaya çalışılmıştır. Bu etmenler, yolsuzluğun neden bu kadar çabuk küresel bir kaygı hâline geldiğini gösterse bile yolsuzluğun nasıl küresel bir politika sorunu olarak ele alınmaya başlandığını, Dünya Bankası ve IMF'nin yolsuzluğu neden ekonominin günahkâr yapılarından biri olarak adlandırdığını açıklamada yetersiz kalmaktadır.

Son on yılda patlak veren yolsuzluk skandalları, geçmişte yaşanmış skandallardan pek de farklı değildir. Bunu söyleyebilmek için 1970'lere dön-

mek ve Watergate ile meşhur Lockheed skandallarını hatırlamak yeterlidir. Almanya'daki Flick olayı ve Latin Amerika'da birbiri ardına patlayan skandallar da hafızamızı tazelememize yardımcı olabilir. Soğuk Savaş yılları boyunca yolsuzluk, gelişmekte olan ülkeler açısından önemli bir sorun ve medyanın yoğun olarak soruşturduğu bir konu olmayı sürdürdü.

Aslında yolsuzluk, uluslararası siyaset alanında adı geçmeye başlamadan önce de büyük bir sorundu. Ciddiyeti neden şimdi anlaşıldı? Yolsuzluk mu arttı yoksa dünya mı değişti?

Yolsuzluk hakkındaki güncel literatür, konuya gösterilen bu ilgiyi ya yolsuzluğun artış göstermesine ya da yolsuzluğun görünürlüğünün artmasına bağlıyor. Yolsuzlukla mücadele konusundaki küresel uzlaşmayı yolsuzluk alanındaki ya da yolsuzluğun algılanış biçimindeki değişikliklere bir cevap olarak görüyor. Benim hipotezim ise bunun tam tersini savunuyor. Hipotezime göre, uluslararası ticaretin ve uluslararası mali kurumların politikalarındaki değişiklikler, yolsuzluğun görünürlüğünü arttırdı ve rolünün kavramsallaşmasını sağladı. Yeni yolsuzlukla mücadele söylemi de bu politikalara bir yanıt olarak gelişti. Yolsuzlukla mücadele konusundaki küresel tepkiye neden olan şey, yolsuzluğun artması değil, yolsuzluğun bir politika konusu olarak gündeme alınmasının sonucunda, yolsuzlukla ilgili elimize ulaşan verilerin artmasıdır. Yolsuzluk karşıtı küresel uzlaşmanın nasıl sağlandığını incelemek, küreselleşme hakkında, tek başına yolsuzluğun incelenmesinden daha çok fikir verir. Yolsuzluk karşıtı küresel uzlaşmaya dair incelemeler, yolsuzluğun önemli bir politika konusu olarak nasıl "keşfedildiğine" indirgenmemelidir. Yolsuzluğu kimin, neden "keşfettiği"ni araştırmak daha anlamlı gözükmektedir.

Yolsuzluk Neden Küresel Mesele Olarak Keşfedildi

Dünya Bankası, IMF ve OECD'nin yolsuzluğu keşfetme ve onunla savaşmaya karar vermesinin dilden dile dolaşan öyküsü, bir sivil toplum pembe dizisine benzer. Bu popüler öyküye göre, yolsuzluğa karşı gösterilen küresel tepki, demokratik kamuoyundan gelen baskının sonucudur. Yeni yeni ortaya çıkan küresel sivil toplum, yolsuzlukla mücadelenin küresel politikalar çerçevesinde yürütülmesi için bastırmıştır.

Bu öyküye göre, her şey TI ile başlamıştır. Bu örgüt, 1993 yılında Dünya Bankasında yönetici olarak çalışmış bir grup tarafından kurulmuş³ ve kendini bütün dünyada yolsuzlukla mücadeleye ve saydamlığı teşvik etmeye ada-

3 Uluslararası Şeffaflık Örgütü ile ilgili daha fazla bilgiye www.transparency.de adresinden ulaşılabilir.

mıştır. Çalışmalarıyla birkaç yıl içinde kendisini fark ettiren örgüt, uluslararası kuruluşları, yolsuzluğun küresel bir sorun olduğunu ve yalnızca Üçüncü Dünya ülkeleri ve Doğu Avrupa'yla sınırlanamayacağını fark etmeye çağırıldı. Günümüzdeki "yolsuzluk salgınından", OECD ülkelerinin sınırları dışında gerçekleşen yolsuzluklara yaklaşım biçimi sorumlu tutuldu. TI'nın bu muhalif mesajı, yolsuzlukla ilgili yerleşik görüşleri değiştirdi. Araştırmamın ikinci bölümünde, TI'nın bu mesajı nasıl aktardığı üzerinde duracağım. Şimdi ise TI'nın benimsediği yolsuzlukla mücadele stratejisinin, geniş kapsamlı bir koalisyon kurma konusunda ne kadar önemli olduğunu vurgulamak istiyorum. TI, bireysel yolsuzluk örnekleriyle zaman kaybetmeyi reddederek, çabalarını kurumsal değişimi desteklemek üzerinde yoğunlaştırdı. TI, yolsuzlukla mücadelede, yerel eylemcilerin yolsuzlukları ifşa etmeyi hedefleyen söylemlerini değil, uluslararası kurumların içerisindeki reformcuların söylemini benimsedi. Bu söylem özünde yolsuzlukla savaşmayı hedeflemiyordu. Şeffaflığı yaygınlaştırmaya yönelikti. Yolsuzlukla mücadelede benimsenen bu çatışmadan uzak yaklaşım, TI'nın kendi örgütsel yapılanmasını da güçlendirdi. Örgütün ulusal bölümleri sivil toplum, iş dünyası ve hükümet temsilcilerini bir araya getirdi ve ulusal bölümlerin küresel TI ilkeleri içerisinde özerkliklerini korumasına izin verildi. Bu kurumsal yaklaşım, yolsuzlukla mücadele politikalarına destek arama konusunda hem uluslararası kurumlarla iletişim kurmada çok başarılı oldu, hem de yerel tartışmalardan kendini uzak tutabildi. TI'nın ulusal bölümlerinde yerel yolsuzluk skandallarına adı karışmış ünlü isimlere sıkça rastlamak mümkündür. TI'nın benimsediği yaklaşım o kadar kapsamlıdır ki çoğu zaman kime muhalefet yaptığını anlamak pek kolay olmaz. Ama günümüzde yaşanan dürüstlük patlamasının sivil toplum ayağında değişikliğe yol açan kurum, TI'dır. Yolsuzlukla mücadele devriminin arşivlerinde, yolsuzluğun nasıl küresel bir konu hâline geldiği sorusuna verilebilecek başka yanıtlar da bulabiliriz. TI, yolsuzlukla mücadele uzlaşmasını yaratan bir etmen olarak görülebileceği gibi, Dünya Bankası ve ABD Dışişleri Bakanlığınca kararlaştırılmış politikanın aracı olarak da görülebilir.

ABD Yolsuzluğa Karşı

Bu alternatif hikâyede ise yolsuzlukla mücadeleyi başlatan Uluslararası Şeffaflık Örgütü değil, ABD Dışişleri Bakanlığı'dır. Patrick Glynn, Stephen Korbın ve Moises Naim'in deyişiyle, "Ticaret arttırmayı hedefleyen Clinton yönetimi 1993 yılında iktidara geçtikten sonra, Amerika'nın rüşvet sorununa dair yaklaşımında büyük bir değişim yaşandı. Dışişleri Bakanı Warren

Christopher ve ekonomik ve ticari işlerden sorumlu Devlet Bakanı Yardımcısı Daniel Tarullo, yolsuzluk sorununu fazla önemsemeyen seleflerinden farklı olarak, OECD rüşvet müzakerelerini Dışişleri Bakanlığının öncelikli konusu hâline getirmeye karar verdi. Bu ikili özünde Amerikan iş dünyasının uzun süredir diline doladığı 'adil koşullarda iş yapabilme' arzusunu yansıtmaktaydılar" (Elliot, 1997). Amerikan iş dünyasının yolsuzluk takıntısı 1970'li yıllara dayanmaktadır. Watergate skandalı sonrasında vicdan muhasebesi ve Lockheed skandalının şoku, Amerikalı kanun yapımcıları, 1977 yılında Amerikan vatandaşları ve şirketlerinin yabancı görevlilere rüşvet vermesini suç kapsamına alan (1988 yılında değişime uğrayan) Yolsuzluk ve Rüşveti Önleme Kanunu'nu yürürlüğe koymaya itti. 1970'lerle birlikte Amerikan iş çevreleri, üçüncü dünya ülkelerinin rüşvet beklentisi içindeki iş ortamlarında ABD'nin yolsuzluğa karşı sert tutumu yüzünden Amerikalı şirketlerin ciddi anlamda fırsat kaçırdığından şikâyet etmeye başladı. ABD istihbarat kuruluşlarının yardımı ile hazırlanan 1996 yılı Ticaret Bakanlığı raporuna göre, Amerikan şirketleri, 1994 ve 1995 yıllarında tahmini 11 milyar dolar değerinde iş fırsatını, rüşvet ödeyen rakiplerine kaptırdı. *The Economist*'in aktardığı bir başka hükmet kaynaklı araştırmaya göre, 1994 ve 1995 yıllarında Amerikan şirketleri 45 milyar dolar değerinde yaklaşık yüz iş anlaşması fırsatını, daha az ilkeli rakiplerine kaptırmıştı. Bu raporların arkasındaki analizler gizli tutulmuştur, bu nedenle kayıpların nasıl hesaplandığını bilmek zordur. Ancak bu rakamlardan hareketle, ABD, diğer OECD ülkelerini yabancı yetkililere rüşvet ödemeyi suç kabul etmeye, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde rüşveti vergiden muaf tutmaya yönelik kuralları değiştirmeye zorlayan bir kampanya başlattı. ABD'nin rüşvet müzakereleri politikasındaki en büyük faktör, Avrupa hükümetlerinin üzerindeki kamuoyu baskısı oldu. Avrupalı müzakerecilerin biri, "bu görüşmelerde utandırıcı durumlara düştüklerini" itiraf etti.

Yolsuzluğun keşfinin ticari boyutu ise, yolsuzluğun küresel politika sorunu olarak keşfinin, pek moda olduğu hâliyle "aşağıdan gelen baskı"ya indirgenemeyeceğini gösterir. Bu durum daha çok aşağıdan ve ABD'den gelen baskının bileşimidir. Bu iki yönlü baskı küresel yolsuzlukla mücadele sürecinde birbirini hem kullanmış hem de suiistimal etmiştir.

Yolsuzluğa karşı tutumunu değiştirmek için çok iyi nedenleri olan en az iki küresel oyuncudan daha bahsedilebilir: Çok uluslu şirketler ve Bretton Woods kurumları.

Çok Uluslu Şirketler Yolsuzluğa Karşı

Geleneksel yolsuzluk algısına göre, çok uluslu şirketlerin yolsuzluk kaynağı olmaktan çıkıp yolsuzluk savaşıları hâline “dönüşmeleri” çarpıcı bir değişimdir. Yabancı sermayenin bir zamanlar ne derece yolsuzlukların kaynağı olarak görüldüğünü göstermek için Bulgar dilinde, iş yapmak için kullanılan bütün Fransızca, Almanca ve İngilizce kelimelerin yolsuz bir davranışı çağrıştırdığını belirtmek yeterlidir.

1960 ve 1970’li yıllarda yabancı yatırımcılar yolsuzluğu, gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinin açılması ve modernleşmesi için yararlı bir vasıta olarak görüyordu. Rüşvet, sömürgecilik sonrası devletlerin hükümetleri tarafından konmuş korumacı engelleri kırmak için bir araçtı.

Dünya Ticaret Örgütü’nün cesur yeni dünyasında, korumacılık pek çok hükümet için hiç kalkışılmayacak bir lükstür. Orta ve Doğu Avrupa’nın geçiş ekonomilerinde, korumacılık politikası söz konusu bile olamaz, çünkü IMF kredilerine bağımlılıkları ve doğrudan yabancı yatırım için rekabet etme gerekliliği, bu ülkeleri ekonomilerini açmaya ve korumacı olmayan bir politika benimsemeye zorlamıştır. Bu yeni açık çevre, çok uluslu şirketlerin yolsuzluğa olan bakış açılarını değiştirmelerinin başlıca nedenidir.

Normal mal ve hizmet piyasalarıyla karşılaştırıldığında, rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olduğu piyasalarda, yerel bilgi çok değerlidir. Kamu görevlilerinin desteğini almak ve ihaleyi kazanmak için yalnızca kese kâğıdına sarılı paranın miktarına güvenilemez. Bu gibi piyasalarda gizlilik ve kapalılık hâkimdir. Pazarda rekabetçi olabilmek için, ne zaman, kime ve nasıl rüşvet verileceğinin bilinmesi gerekir. Yerel işletmeler, yolsuzluğun egemen olduğu piyasalarda çok daha iyi bir konumdadır çünkü piyasada etkili olabilecek ağlarla bağlantıları vardır ve yerel bilgiye sahiplerdir. Başka bir deyişle, yolsuzluğun yaygın olduğu iş ortamlarının koşulları, yabancı yatırımcılardan çok, yerel işletmeler için elverişlidir. Son yıllarda Doğu Avrupa’daki büyük yolsuzluk skandalları, sözleşmeleri çok uluslu şirketlerin kazanmasından değil, kaybetmesinden ve bu nedenle mülkiyet haklarının zarar gördüğünü düşündüklerinden patlak vermiştir. Rus petrol şirketi Yukos’un, “hisse karşılığı kredi” yoluyla 1996 yılında oligarşinin önde gelen isimlerinden Mihail Khodorkovsky’e devredilmesi, “yolsuzluğun bir korumacılık yöntemi” olduğu tezinin klasik örneğidir. Ocak 1995 ve Ağustos 1998 tarihleri arasında *Financial Times* Moskova muhabiri olan Chrystia Freeland (2000), *Sale of the Century (Yüzyılın Satışı)* adlı oldukça bilgilendirici kitabında bu anlaşmanın arkasındaki sırrı ortaya dökmüştür. Başlangıçta Khodorkovsky, diğer Rus oligarklarla Yukos’un kendisine “ait” olduğuna dair bir anlaşma-

ya vardı. Bundan sonra yapılacak iş, yabancıları dışarıda tutmaktı. Yukos, "stratejik şirket" olarak sınıflandırıldı, yani yabancıların satın alması resmen yasaklandı. Ancak Khodorkovsky bunun yeterli olmayabileceği endişesine kapıldı. Yabancılar hukuki boşluklardan yararlanarak belki de bir Rus şirketi ile işbirliği yapabiliyordu. Khodorkovsky tehditleri yok etmek için gereken her türlü önlemi aldı. Grubu Menatep, yoğun bir hukuki ve siyasi kampanya başlattı. Rusya'nın eski IMF temsilcisi ve kampanyanın beyni Konstantin Kagalovsky, birkaç yıl sonra Freeland'a yabancıları dışarıda tutmanın tekniğini açıkladı. İşin sırrı, yabancı katılımını yasaklayan yasaı kasten muğlaklaştırarak yoruma açık hâle getirmektir. Yabancı firmalar yasa da bir boşluk bulup Rus ortakları aracılığıyla Yukos için bir teklif yapmaya karar verdiklerinde Kagalovsky, Menatep'in bu konuyu mahkemeye götüreceği konusunda onları uyaracaktı. Bu derece yoruma açık bir yasa ve mahkemede ev sahibi olmanın avantajı ile Menatep'in kazanma şansı çok yüksekti.

Bütün mesele, yabancı firmaların tamamen hukuki olan sorusunu, siyasi bir konuya dönüştürmektir. Yani, "Yabancılar da 'hisse karşılığı kredi' anlaşmasında yer alabilmelerine olanak tanıyacak yasal bir teknik ayrıntı bulabilirler mi?" şeklindeki soruyu, "Güçlü bir Rus şirketini Rus mevzuatının karanlık bataklığında alt etmeye yetecek yerli bağlantılara ve bilgiye sahipler mi?" şeklinde bir siyasi soruya dönüştürmek.

Kagalovsky duruma şöyle bir açıklama getirmişti: "Yasalar açık ve net olmadığında, sadece avukat tutup konuyu onlara devredemezsin. Riski göze alıp almayacağına kendin karar vermelisin."

Bu oldukça etkileyici dolambaçlı bir düzenektir ve işe yarar. Yabancı firmalar riski göze alamadılar. Ancak Chrystia Freeland, Kagalovsky'nin yasanın yabancıların katılımını bu derece riskli hâle getirecek bir muğlaklıkta yazılmasını nasıl sağladığını çok merak ediyordu. Kagalovsky'nin yanıtı oldukça aydınlatıcı oldu: "Eh, tabii ki, yasa maddesini ben kendim yazdım ve bu konuyla özel olarak ilgilendim."

Böylece Rus yasalarının muğlaklığına atfedilen kötü şöhretin, bir Rus/Sovyet mirası ya da kötü bir yabancı tavsiyesi olmadığı, tamamen farklı bir şeyin sonucu olduğu ortaya çıktı. Kanun bilerek muğlaklaştırılıp yoruma açık hâle getiriliyordu ve bunun altında yatan tek neden, yabancıları dışarıda tutmaktı. Yukos'un "satın alınmasının" ardındaki Bizans hikâyesi, Sibirya'nın petrol yataklarında yalnızca "içeridekilerin" hayatta kalabileceğinin en iyi örneğidir.

Kendisiyle yapılan özel bir görüşmede, üst düzey bir İngiliz diplomat, Batılı yatırımcıların yolsuzluğun yaygın olduğu pazarlara girmesine izin verilmediğinden şikâyet etmiş, “Bizi istemiyorlar, yatırımlarımızı, hatta rüşvetimizi bile istemiyorlar.” diye sorunu açıkça dile getirmiştir.⁴

Çok uluslu şirketlerin yolsuzlukla mücadele hareketine katılması ve yolsuzluğu engelleme konusunda etkili adımlar atılması için bastırmalarının başlıca nedeni, yolsuzluğun, korumacılığın gizli bir türü olduğunun keşfedilmesidir. Buradan çok uluslu şirketlerin yolsuzluğa karışmadıkları anlamından çok, artık normal piyasaları tercih ettikleri anlamını çıkartabiliriz. Özellikle eski sömürgeci ülkelerle bağlantılı çok uluslu şirketlerin “yerli” muamelesi gördüğü ve mevcut şebekeleri gayet iyi tanıdıkları gelişmekte olan ülkelerden farklı olarak, eski Sovyet Bloku içinde, yabancı yatırımcılar “yabancı” olmanın kendileri için maliyetini keşfetmişlerdir.

Dünya Bankası Yolsuzluğa Karşı

Yolsuzluğun dezavantajlı olduğunu keşfedenler sadece çok uluslu şirketler ve ABD değildi. Dünya Bankası ve (bağlantılı olduğu) IMF de yolsuzluğu çözenin diğer sorunların çözümünde faydalı olabileceğinin farkına vardı.

Hem Dünya Bankasının hem de IMF'nin Soğuk Savaş kurumları olduğu ve görevlerinin özgür dünya ile komünizm arasındaki küresel çatışma çerçevesinde şekillenmiş olduğu gittikçe unutuluyor. Dünya Bankası, komünizmin yoksul üçüncü dünya ülkelerini ele geçirmesini önlemede önemli bir rol oynamıştır. Bu rolü oynarken, Dünya Bankası, özellikle üçüncü dünya müşterilerinin hassasiyetleri konusunda oldukça dikkatliydi. Tüm Soğuk Savaş dönemi boyunca, “yolsuzluk” kelimesi IMF ve Dünya Bankasının sözlüğünde yer almadı. James Wolfensohn şöyle yazar, “Dünya Bankasına geldiğimde, ‘yolsuzluk’ sözcüğünü asla kullanmamam istendi. Yolsuzluk, sizin de anlayacağınız gibi, siyasetle özdeşleşmişti ve bu konuya girersem yönetim kurulu ile başımın derde gireceği kesindi.”⁵

Ancak 1996 yılından itibaren Dünya Bankası ve IMF artık yolsuzluk konusunu göz ardı edecek konumda değillerdi. Çeşitli nedenlerden dolayı her iki kurum da yolsuzlukla ilgilenmek zorunda kaldı. Birinci neden, Dünya Bankası ve IMF programlarına yönelik daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik baskısıydı. Eleştirmenlerinin gözünde, Washington Uzlaşmasının kurumları yolsuzluk konusunda fazla hoşgörülüydü, hatta yolsuzluk kay-

⁴ Bu makalenin yazarıyla yapılan görüşmeden alınmıştır.

⁵ Yolsuzlukla Mücadele Küresel Forumu'nda yapılan yorumlar.

nağı olmakla suçlanıyorlardı. İkinci neden, iyi yönetişimi Dünya Bankası ve IMF'nin koşullarına ekleme konusundaki ABD baskısıydı. Üçüncü neden de Washington Uzlaşmasının politikalarının, özellikle IMF ve Dünya Bankasının Rusya'daki performansının gittikçe eleştiri konusu olması ve ABD'de etkili muhafazakâr çevrelerin Dünya Bankasının kapatılması ya da en azından rolünün azaltılması yönündeki baskılarıydı (Moises, 2000).

Yolsuzlukla mücadele, Soğuk Savaş sonrası dünyada da işe yarayabileceğini kanıtlamak isteyen Dünya Bankasının ve aynı ölçüde olmasa da IMF'nin yeni stratejisinin bir parçası oldu.

Banka için, iyi yönetim ve şeffaflık gündeminin üç belirgin getirisi vardı: Yeni başkanı James Wolfensohn tarafından üstlenilen yönetimin yeniden yapılandırılması atılımını, kurumun inşası konusundaki yeni vurguyu ve bilgiyi tek bir paket hâline getirdi; Bankanın imajını düzeltti ve üçüncü olarak, Bankanın kendisini IMF'nin ortodoks politikalarından ayrı konumlandırmasını sağladı.

1997 raporunda, Banka, devleti yeniden keşfetti ve devlet ile piyasa ilişkisi üzerindeki konumunu yeniden formüle etti. Bankanın vardığı sonuca göre, işleyen bir devlet olmazsa işleyen bir piyasa da olamazdı ve geçiş sürecinde kurumsal reformlara öncelik verilmeliydi.

İzlenen yolun başarısızlığından, politikaların yanlışlığı değil önceliklerin yanlış belirlenmesi sorumlu tutuluyordu. Washington Uzlaşmasına göre, Rusya gibi yerlerde, ilk reform paketinin başarısız olmasının nedeni, zayıf kurumsal çevreydi. Farklı çevrelerdeki politikaların başarısızlıklarını açıklamak için artık hep "yolsuzluk" kavramı kullanılıyordu. Değişik başarısızlık hikâyelerindeki ortak nokta, yaygın bir yolsuzluk olgusunun varlığıydı. Yolsuzluk üzerine odaklanmak, Bankanın başarısızlıklarını açıklamasına yardımcı oldu. Bu durum Joseph Stiglitz gibi kurum içi reformcular için de Ortodoks yaklaşımın değiştirilmesi konusunda bir tartışma ortamı yarattı. Ama yolsuzlukla mücadele edebilmesi için Dünya Bankasının bu kavramı siyasi olmaktan çıkarması gerekiyordu. Wolfensohn bu konuda şöyle diyordu: "Birçok ülkeyi ziyaret ettim ve "yolsuzluk" sözcüğünün siyasi değil, sosyal ve ekonomik bir konu olarak yeniden tanımlanması gerektiğine karar verdim." Bu yeni tanımlama, 1996 yılında gerçekleşti. Yolsuzluk artık siyasetle ilgili değildi.

İkinci kuşak reformların başarısının aşırı yolsuzluğun ortadan kaldırılması koşuluna bağlı olduğu ilan edildi. Kapsamlı bir küresel yolsuzlukla mücadele girişimine ihtiyaç vardı. 1997 yılında Dünya Bankası, "Ülkelere Yolsuzlukla

Savaşta Yardım” başlıklı bir belge ile kurum politikasını yayınladı ve kendisini yolsuzlukla mücadelede nihai merci olarak başvurulacak bir danışman olarak gösterdi.

Ancak Dünya Bankasının yolsuzluk “keşfinin” yalnızca eski politikalarını yeniden kullanıma sokmak ve yeni bir meşruiyet kazanmak için tasarlanmış, kuşku uyandırıcı bir stratejiye indirgenemeyeceğinin altını çizmemiz gerekir. Böyle bir yorum, radikal solcuların ve radikal Fransızların hoşuna gidebilir, ne var ki önemli bir noktayı gözden kaçırmaktadır. Uluslararası finans kurumlarının yolsuzlukla mücadele saplantısının altında yatan şey, Dünya Bankasının Rusya ile yaşadığı deneyimi, küresel kalkınma sorunlarını yeniden düzenlemede bir paradigma olarak kullanmış olmasıdır. Diğer bir deyişle, yolsuzluk saplantısı, Rusya ve geçiş ekonomilerinin tamamına dönük bir saplantının doğrudan sonucudur.

Yolsuzluk Bilimi Nasıl Doğdu

Hikâyemin en ilgi çekici bölümünü, OECD’nin rüşvetle mücadele müzakereleri üzerindeki Amerikan baskısı, Dünya Bankasının Rusya takıntısı ya da yolsuzluğu ekonomik bir konu hâline dönüştürmesinin altında yatan kurumsal çıkarı oluşturmuyor. Hikâyem küresel STK’lar üzerine de değil. Sosyal bilimler üzerine.

Yolsuzluğun herkese uyan tek bir yöntemle çözülebilecek bir küresel politika meselesi olarak kabul edilmesinin arkasında radikal bir keşif yatar: Yolsuzluğun ölçülebilir hâle getirilmesi. Günümüz küresel yolsuzlukla mücadele girişimini mümkün kılan şey, sosyal bilimlerin yolsuzluk söylemini kökten değiştirmiş olmasıdır. Yeni yolsuzlukla mücadele uzlaşması, yeni bir yolsuzlukla mücadele bilimi dünyaya getirmiştir. Yeni yolsuzlukla mücadele bilimi ise yeni yolsuzlukla mücadele uzlaşmasını haklı çıkaran verileri üretmiştir.

Yolsuzluk geleneksel olarak sosyal bilimler için tuhaf bir konudur ve 19. yüzyılın sonundan 20. yüzyılın başına kadar teorik söylemde neredeyse hiç yer almaz. Marx ve Mill’in toplama eserlerinin dizinlerinde “yolsuzluk” kavramı geçmez. 19. yüzyılda, yolsuzluk, katlandığımız, hakkında dedikodu yaptığımız, şikâyet ettiğimiz bir konuydu belki, ama asla üzerinde derinlemesine düşündüğümüz bir konu olmadı. “Yolsuzluk” gazetelerde ve kitapçıklarda yer alsa da bilim insanlarının eserlerinde pek yer almadı.

Yolsuzluk, temelde ahlaki bir mesele olarak algılandığı için toplumsal araştırmacıların ilgisini çekmedi. *Corruption: Ethics and Power in Florence in*

1600–1770 (*Yolsuzluk: 1600–1770 yıllarında Floransa'da Etik ve Güç*) adlı kitabında Jean-Claude Waquet, incelediği dönem boyunca, yolsuzluk söyleminin hükümet üzerine değil, insan doğası üzerine bir söylem olduğunu gösterir. Bu yüzden, siyasi literatürde yolsuzluktan söz edildi ama üzerinde derinlemesine durulmadı. Bireylerin ahlaksızlığının, kurumları da yozlaştırdığı görüşü yüzünden, kurumsal yolsuzluk konusu tartışılmadı. 19. yüzyıl sonlarında ABD'de kalkışılan yolsuzluk karşıtı reformların başarılı olmasının nedeni, yolsuzluğun incelenmesinden kaynaklanan yeni fikirlerin sonucuna değil, iki ayrı örgütsel bozukluğun sonucuna bağlandı. Kamu hizmetlerinin başka kurumlara ihale edilmesinin gittikçe etkisizleşmesi ve hükümet büyüdükçe, patronaj bazlı istihdamın gittikçe verimsizleşmesi, kamu hizmetleri reformunda bir ivme yarattı (Rose-Ackerman, 1999).

Son zamanlarda sosyal bilimlerin yolsuzluk konusundaki tedirginliği, tanım sorunu ile ilgilidir. Farklı kültürler ve farklı tarihsel dönemlerdeki tüm yolsuzluk eylemlerini kapsayacak ve yolsuzluk üzerine yapılan tartışmaları bir dizi vaka çalışmasının ötesine taşıyacak genel bir tanıma gerek duyulmaktadır.

Siyasi yolsuzluğu tanımlamak için üç temel yaklaşım birbiriyle yarışmaktadır. *İlki*, yolsuzluğu özel kazançlar için kamu görevini kötüye kullanmak olarak tanımlar. *İkincisi*, yolsuzluğu kamuoyu ve kamu yararı açısından ele alır. *Üçüncüsü* ise piyasa merkezli bir tanımdır. Bu tanımda yolsuzluk piyasanın dışındaki piyasa türü davranış olarak kabul edilir. Tüm bu tanımların, güçlü ve zayıf olduğu noktalar vardır ve hepsi de yolsuzluk incelemelerini farklı bir şekilde ele alır (Heywood, 1997). Tanım tartışması sürekli şu sorularla boğuşmak zorunda kalmıştır: Yolsuzluk araştırmalarını, yasaların suç kabul ettiği kamu görevinin kötüye kullanılması eylemleriyle sınırlandırabilir miyiz, ya da henüz suç kapsamına alınmamış yolsuzluk eylemlerini de incelemeli miyiz? Mevcut sömürge mevzuatı tarafından yolsuzluk olarak algılanan ama kamuoyunun aynı fikirde olmadığı bir durum karşısında ne yapmalıyız? Eğer kamu yararı ya da kamuoyu merkezli yolsuzluk tanımlarını benimserseniz, kamu yararı nedir ve kamuoyu kimin görüşüdür? Yolsuzluğu parasal biçimle mi sınırlandırmalıyız yoksa parasal olmayan rüşvet biçimleri de dâhil edilmeli mi? Yolsuzluk araştırması kapsamında kişisel kazanç nasıl tanımlanmalı? Bütün bu tartışmalar yolsuzluk konusunu inceleyen akademisyenler tarafından iyi bilinmektedir.

Yolsuzluk konusundaki en büyük sorun, geçerli bir tanım üzerinde anlaşma sağlanması değil, *veri elde edilmesi* konusunda olmuştur. Yolsuzluk bir suç olmasına rağmen kimsenin ihbar etmekle pek ilgilenmemesi yüzünden, mahkemede son bulan yolsuzluk vakalarının oranı, gerçekte yaşanan yol-

suzluk olaylarının oranına göre çok küçüktür. İspatlanmış yolsuzluk olayları da parmakla sayılabilecek kadar azdır. Kamuoyuna güvenmek de yanıltıcı olabilir çünkü yolsuzlukla mücadele söylemi sık sık siyasi amaçlar için kullanılır ve toplumda yaşanan yolsuzluk olaylarına kamuoyununun bakış açısı, fiili durumdan çok, yolsuzlukla mücadele söylemiyle şekillenir.

Veri sorunu, aynı zamanda *yolsuzluğun ölçümünün meşruiyeti* sorunudur. Bir ülkede yolsuzluk artmıştır dediğimizde ne iddia ediyoruz? Kişi başına düşen yolsuzluk eylemlerinin arttığını mı, daha fazla insanın yolsuzluk eylemine karıştığını mı, kamuoyunda ülkedeki yolsuzluk olaylarının arttığına dönük bir algının bulunduğunu mu, yoksa yolsuzluğun en üst düzeyde bile yaşanmaya başladığını mı kastediyoruz?

Yolsuzluk ile ilgili diğer zorluk *toplumdaki işlevlerini tanımlamaktır*. Günümüzde yolsuzluğun kalkınmaya zarar verdiği konusunda var olan fikir birliği, on yıl öncesinde genel kabul gören bir görüş değildi. 1960'lı ve 1970'li yıllarda yolsuzluk, Üçüncü Dünya ile ilgili yoğun olarak tartışılan bir konuydu ancak kalkınma üzerindeki etkileri konusunda bir fikir birliği yoktu. Asya'daki ekonomik mucize, yolsuzluğa karşı katı tutumu neredeyse geçersiz kılıyordu, çünkü Güney Doğu Asya kaplanları, yolsuzluğun yaygın olduğu ülkeler olarak algılanmalarına rağmen başarılı olmuştu. Akademisyenleri ve kanun yapıcıları yolsuzluğu kınamak konusunda ihtiyatlı davranmaya iten bir diğer neden de siyasiydi. Soğuk Savaş döneminde yolsuzluk birçok kişi tarafından demokratik bir hastalık olarak görülüyordu ve dünyanın farklı bölgelerinde yaşanan çok sayıda askeri darbe ve komünist müdahaleler, yolsuzlukla mücadele söylemi ile meşrulaştırılıyordu. *The Economist*, 1957'de, *yolsuzluğun Soğuk Savaşta bir etmen olduğunu* yazdı. Yolsuzlukla mücadele söylemi, komünist devrimci söylemlerin paravanı olarak algılanıyordu.

1960'larda ve 1970'lerde gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğun rolünü değerlendiren iki ana okul vardı. Huntington gibilerinin görüşüne göre, yolsuzluğun olumlu etkileri olabilirdi. Yolsuzluk şiddet azaltıyordu. Modernleşmeye uyum sağlanmasına yardımcı oluyordu. Yolsuzluk devrim karşıtıydı. Huntington'un iddiasına göre, "Bir sistemin polis memuruna rüşvet veren kişi, o sistemin karakolunu basan kişiye göre sistemle daha iyi özdeşleşmiştir." (Huntington, 1968).

Yolsuzluk savunucuları, Robert Merton'un ABD'deki siyasi mekanizmaların işlevsel analiz yöntemini benimsedi. Bu analize göre, yolsuzluk ortaya çıktığı somut bağlamın dışında ele alınamaz ve birçok durumda yolsuzluk toplumun kalkınması bakımından işlevseldir.

Comparative Political Corruption (Karşılaştırmalı Siyasal Yolsuzluk) adlı kitabında James Scott, sömürgecilik sonrası modernleşme bağlamında, yolsuzluğun birkaç gizli işlevini göstermiştir. Örneğin, yolsuzluk, Malezya'daki Çin azınlığın siyasi karar alma sürecine erişmesi için tek kanaldı. Sovyetler Birliği'ndeki "blat" (yapılan iyiliğin parasal olmayan değiş tokuşu) olgusu, kıtlık ekonomisine nüfusun uyum biçimi olarak algılanıyordu. 1964 yılının sonlarına doğru, Columbia Üniversitesi'nden Nathaniel Leff'e göre, "yolsuzluk, normalde tekelci özellikler gösteren bir sanayiye rekabet ögesini sokabilir... ve sistemi verimlilik doğrultusunda harekete geçirebilir"di (Leff, 1964). Rüşvet de aşırı bürokratik ortamlarda işlemlerin hızlanması için kullanılabilir bir zaman kazanma mekanizması olarak gerekçelendiriliyordu.

Yolsuzluk tartışmalarında ahlakçı tavır sergileyen okul ise, gelişmekte olan ülkelerde rüşvetin olumlu bir rol oynadığını kabul etmeye hazır değildi. Yolsuzluğun, ulusal idarenin işleyişi ve sivil kültür üzerindeki kalıcı olumsuz etkisine işaret ediyordu. Yolsuzluk eleştirmenleri, yolsuzluğun kısa vadeli maliyetinden çok, devletin ve toplumun uzun vadeli geleceği üzerindeki etkileri üzerinde duruyordu. Ama hem savunucular hem de ahlakçılar, yolsuzluğun bağlamdan etkilenen bir konu olduğu, yolsuzluğun analizinin de doğası gereği bağlamsal olması gerektiği görüşünü paylaşıyordu. 1960 ve 1970'li yıllarda, yolsuzlukla mücadele için küresel bir politika paketinin tasarlanıp, Nijerya, Rusya, Meksika ve Çin gibi farklı ülkelerde aynı anda uygulamaya geçirilebileceğine inanmak sapkınlık olarak değerlendirilirdi.

Bu eski tartışma bağlamında, günümüz yolsuzlukla mücadele paradigması, oldukça belirgin bir farklılık taşımaktadır. Yolsuzlukla mücadele bilgisinin, bağlam dışında değerlendirilmesi, yolsuzluğun artık siyasi değil ekonomik bir sorun olarak ele alınmasıyla başladı. Bunun ardından yeni yolsuzlukla mücadele paradigmasına yol açan üç büyük "keşif" geldi.

İlk keşif yolsuzluğun kurumsal bir sorun olduğuydu. İkinci keşif yolsuzlukla ilgili eski bilgilerin siyasetle ilgisi olmadığıydı. Üçüncü ve nihayet büyük keşif ise yolsuzluğun nicel olarak ifade edebileceğiydi.

Bu üç büyük keşif sayesinde, ekonomik söylem, yolsuzluk tartışmalarında geçerli diğer tüm söylemlerin bir kenara itilmesine neden olmuştur. Yolsuzluk anlayışındaki en büyük dönüşüm, yolsuzluğun belirli teşvikler altında ortaya çıkan rasyonel bir davranış olduğu varsayımıydı. Teşviklerin doğru yola sokulmasının yolsuzluk davranışını azaltmak için yeterli olduğu iddia edildi. 17. yüzyılda, yoldan çıkmış insanların, kurumları da yolsuzluğa sürüklediğine inanılıyordu. Son yıllar sadece insanları yolsuzluk yapmaya itenin kurumlar olduğunu göstermekle kalmadı, yolsuzluk sorunu-

nun politika tercihlerine dayalı bir sorun olduğu konusunda da ısrarcı oldu. İnsanları yolsuzluk eylemine iten şey, yolsuzluğu ayakta tutan politikaların uygulanmasıdır. Ekonomik formülasyonunda, yolsuzluk söylemi bağlamından arındırılmıştır ve kuralcıdır. Yolsuzluk incelemelerinin tek meşru çıkış noktası bireydir. Topluma ve toplumsal pratiklere bakmaz.

Ekonomi dışındaki bilim dallarından olanların küresel bir yolsuzlukla mücadele politikasının riskini tartışmada başarısız olmaları, yolsuzluğun bağlamdan arındırılmasını mümkün kıldı. Antropologların, sosyologların ve siyaset bilimcilerin, yolsuzluk tartışmaları üzerindeki ekonomist tekeline karşı çıkamama nedeni biraz da yolsuzluk ile ilgili kültürel argümanların politik açıdan doğru olmadığına keşfedilmesidir. 1960'larda kalkınma üzerine yapılan tartışmalarda, birçok antropolog ve siyaset bilimci, yolsuzluğun değişik biçimlerinin, değişik siyasal ve kültürel rejimlerin birer özelliği olduğu düşüncesinden hareketle dikkatlerini yolsuzlukla ilgili vaka örneklerine yöneltti. Farklılaşma, yolsuzluk incelemelerinde temel yöntemdi. Birey, kendi kültürel ve siyasal ortamında "rasyonel" kabul edildi. Eski yolsuzluk söylemine göre farklı siyasal rejimler, farklı yolsuzluk türleri için koşullar yaratıyordu. Küçük yolsuzluk eylemlerinin yaygınlaşması ile siyasal yolsuzluğun artması arasında doğrudan bağlantı kurulmamıştı. Eski söylemler açıklamalar getirmeye çalışıyordu ve aslında yolsuzlukla mücadele değil, bir yolsuzluk söylemiydi.

Batı normlarındaki yolsuzluk eylemlerinin, Batılı olmayan toplumlar için geçerli olmadığını öne süren çoğu antropolog ve siyaset bilimci, Batılı olmayan toplumlarda aşırı derecede yolsuzluğun yaşandığı yönündeki suçlamaların haksızlığını savunur konuma geçmiş oldular. 1980'li yıllarda, aynı kültürel farklılık argümanları, bu toplumlara kalkınma ve ekonomik büyüme açısından geri kalmış muamelesi yapmanın bahanesi olarak görülmeye başlandı. Antropologlar, çok sevdikleri yerli halklar tarafından ciddi bir saldırıya uğramıştı. Son yıllarda Afrika'da yolsuzluğun ekonomi politiği üzerine yürütülen akademik tartışma, Afrikalıların yolsuzluğun kültürel boyutlarını incelemekte gösterdikleri direnci ortaya koymaktadır. Bu durum küresel yaklaşımın yolsuzluk sorununu tekeline alması için imkân tanımış, Washington Uzlaşmasının politikalarına uygun düşmüştür.

1980'lere bir hareket getiren Washington Uzlaşması, kalkınma ekonomisi ve ana akım ekonomi teorisi arasındaki ayrışmanın sonunu getirdi. Ulusların müreffehleşme biçimlerinin dünyanın her yerinde benzer olduğu kabul edildi. Hatta refah toplumuna ulaşmanın yolunun doğru politikaları benimsemek ve bunlara sıkı sıkıya bağlı kalmak olduğu ortaya atıldı.

Kalkınmaya ilişkin bu kökten anlayış farklılığı, eski yolsuzluk çalışmalarının önemli bulgularının yeniden düzenlenmesine neden oldu. 1960'larda yoksul ülkelerin daha fazla yolsuzluğun görüldüğü yerler olarak algılanması yaygındı. 1990'ların sağduyusu ise yoksul ülkelerde daha fazla yolsuzluk görülmediğini, yolsuzluğun görüldüğü ülkelerin daha yoksul olduğunu söylüyordu.

Yeni yolsuzlukla mücadele bilimi, yolsuzluğun kültürle hiçbir ilgisi olmadığını, kurumsal ortamların ve bazı politikaların belirgin özelliği olduğunu iddia ediyordu.

Ama yolsuzlukla ilgili yeni bilgiler, doğası gereği normatifti, yani kuralcıydı. Doğrulaması çok zordu, çünkü yolsuzluk ölçülebilir değildi. Yolsuzluğu siyasetten bağımsız bir ekonomik konu hâline getirmek için yeni araçlar gerekiyordu.

Yolsuzluğun küresel bir sorun olarak inşası, yolsuzluğun ölçülebilir olduğunun keşfiyle başlamıştır. Bütün büyük keşifler gibi, yolsuzluğun ölçülebilir olduğunun keşfedilmesi de şans eseri olmuştur. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, kamuyu etkilemek ve küresel yolsuzlukla mücadele eylemleri için destek sağlamak için, çok uluslu şirketlerin üst düzey yöneticileri tarafından algılanma biçimine göre ülkelerin yolsuzluk sıralamasını yapmaya karar verdi ve 1994 yılında ilk yolsuzluk algısı endeksini yayınladı.⁶ Çok uluslu şirketlerin üst düzey ve deneyimli yöneticileri ile görüşen ve elde ettiği görüşme verilerini diğer kaynaklardan gelen bilgilerle dengeleyen TI, 53 ülkenin sıralandığı bir tablo yayınladı. Yolsuzluk endeksinin etkisi çok büyük oldu. Dünya çapındaki tüm büyük gazeteler tabloyu yayınladı ve üzerinde yorumlar yaptı. Muhalefet partileri tabloya atıfta bulunmaya, hükümetler ise saldırmaya başladı. Ama sıralamanın en önemli etkisi, kamuoyunu, ülkelerin yolsuzluk derecelerini karşılaştırmanın ve bir ülkedeki yolsuzluğun artışı izlemenin mümkün olduğuna ikna etmek oldu.

Yolsuzluğun ulusal düzeyde hesaplanması bir TI buluşu değildi: *Political Risk Services (Politik Risk Hizmetleri Grubu)* adlı bir şirket, yıllardır farklı ülkelerdeki iş ortamlarının yolsuzluk derecesini belirlemek amacıyla kestirimlerde bulunuyordu. Ama elde ettiği sonuçları sadece müşterilerine verdiği için bu kestirimler hiçbir zaman "yolsuzluk ölçme" yöntemi olarak ortaya konmamıştı. Politik Risk Hizmetleri Grubu, sonuçlarını gizli tutup, sıralamalarına ilişkin bilimsel bir iddiada bulunmamıştı. Şirket, yolsuzluk tahminlerinin izlenim yoluyla edinilmiş kanıtlara dayandığını biliyordu.

⁶ TI yolsuzluk algısı endekslerine www.transparency.de adresinden ulaşabilir.

TI da yolsuzluk algısı endeksini yayınlayarak gerçek yolsuzluk ölçümünde başarılı olduğunu beyan etmiş değildi. Örgütün uzmanları bunun bir algı endeksi olduğunun altını çiziyordu.⁷ Ama istenen etki yaratılmıştı ve sıralama gazetelerde yer almıştı. Sonraki aşama kolaydı. Tablo yayınlandıktan sonra, ekonometristler gerek bu sıralama, gerekse *Politik Risk Hizmetleri Grubunun* sıralaması üzerinde çalışmaya başladı ve ülkeler arası regresyon analizleri yaptılar. Elde edilen bulguları şöyle özetleyebiliriz: Yolsuzluk, ekonomik büyümeye zarar verir, yabancı yatırım düzeyini azaltır. Yani iki ülke arasındaki diğer koşullar eşitse, yabancı yatırımcı yolsuzluğun az olduğu ülkeyi tercih eder. Yolsuzluk çoğunlukla yoksulları etkiler ve kamu yatırımının mantığına ters hareket eder (hükümetler, yolsuzluk potansiyeli yüksek projeleri destekler) vesaire vesaire (Tanzi, 1998; Rose-Ackerman, 1999).

Yolsuzluk artık anekdotlar ve durumsal analizlerden daha fazlasıydı. Yolsuzluk çalışmaları enflasyon konusuna benzer biçimde yürütülmeye başlandı. Yolsuzluk nedenleri, hükümetlerin siyaset üzerindeki etkisine indirgenmişti. Bir halkla ilişkiler aracı olarak tasarlanan TI'nın yolsuzluk endeksi, kasıtlı olarak yeni yolsuzlukla mücadele politikalarının tasarlanması için temel alınan sağlam verilere dönüştürüldü. Ekonomistler yolsuzlukla ilgili temel sorunu, yani veri eksikliğini çözmeyi başarmış, nicel analizle elde edilen meşruiyet zemininde ekonomik olmayan söylemler temelli olarak kenara itilmişti. Dünya Bankasının kendi araştırmacıları da dâhil olmak üzere son zamanlarda birçok araştırmacı, TI'nın yöntemlerini eleştirmiş⁸, yolsuzluğun nicel analizinden elde edilen dayanaksız görüşlere sınırlar koymaya çalışmıştır. Ama bu açıklamalar bile yolsuzluk ölçümünün keşfinin, yolsuzluk söylemini değiştirdiği gerçeğini değiştiremez. Konuyla ilgili son yayınlar istatistiksel korelasyonlarla doludur.⁹

Yolsuzluk çalışmalarındaki bu büyük değişim, yeni küresel mücadele politikası paketini mümkün kılmış ve meşrulaştırmıştır.

Yolsuzlukla Mücadele ve Reform

Yolsuzluk karşıtı uzlaşmanın gelişimine baktığımda yolsuzlukla mücadele üzerine güncel çalışmaların varsayımlarına uymayan bir seyir gözlemliyorum. Bu uzlaşmanın, yolsuzluğun artmasının bir sonucu ya da buna veri-

7 Yıllar içinde Şeffaflık Örgütü uzmanları yöntemlerini geliştirmek için sürekli çalıştı.

8 Örn. bkz. Daniel Kaufman, www.worldbank.org/wbi/gac.

9 Yakın zamanlı yolsuzlukla mücadele üzerine yapılan çalışmaların kaynakçasına Uluslararası Şeffaflık Örgütü ve Dünya Bankası'nın web sitelerinden ulaşılabilir.

len bir tepkiyle, hatta yolsuzluğun daha görünür olmasıyla herhangi bir ilgisi olmadığını düşünüyorum. Uzlaşma, çıkarlarını yolsuzluğa odaklanmakta gören küresel oyuncuların oluşturduğu bir koalisyon sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu küresel oyuncular, ABD hükümeti, Uluslararası finansal kurumlar ve büyük yabancı yatırımcılardır. Her birinin yolsuzluğa odaklanmak için kendine göre nedenleri vardır. ABD hükümeti, yolsuzlukla mücadele kampanyasını, ticari çıkarları yönünde kullanmaktadır. Uluslararası finansal kurumlar bu kampanyayı kendi politikalarına destek sağlamak için bir araç olarak görmektedirler. Çok uluslu şirketler ise yolsuzlukla mücadele kampanyasını geliştirmekte olan piyasalardaki gizli korumacılığı azaltmak için bir fırsat olarak değerlendirmektedir. Bu çıkar koalisyonu, yolsuzluğun merkezi bir politika sorunu olarak ele alınmasını sağlamıştır. Ancak bu yeni uzlaşmayı küresel bir politika konusu olarak meşrulaştıran şey, "yerel" bir sesle ve yeni yolsuzlukla mücadele biliminden elde ettiği yeni verilerle konuşan TI'nın, yolsuzlukla mücadele eden küresel bir sivil toplum örgütü olarak ortaya çıkması olmuştur. Ekonomik olmayan söylemlerin marjinalleşmesi, yolsuzluk konusundaki fikir birliğinin ortaya çıkması için en önemli ön koşul hâline gelmiştir.

Sonuçta elimizde eleştirinin ötesine geçmiş yeni bir politika paradigması ve yeni bir söylem vardır. Benim ilgimi çeken de yolsuzluğa karşı açılmış bu küresel savaşa dönük hiçbir eleştirel yaklaşımın bulunmamasıdır. Dünya Bankası ve IMF tarafından desteklenen yolsuzlukla mücadele politikaları paketinin, aslında Washington Uzlaşması politikalarının yeniden tasarlanmış hâli olduğunu gözlemlediğimde, küresel yolsuzlukla mücadele uzlaşmasının nasıl oluştuğunu inceleme fikri aklıma geldi. Normal koşullarda bu politikalara saldırmaya hazır yerel demokrasi eylemcilerinin, aynı politikalar kendilerine yolsuzlukla mücadele önlemleri olarak sunulduğunda sessiz kalması bir çelişkidir. Yolsuzlukla mücadele söylemi, ekonomi ve yönetim alanındaki neoliberal politikaların önemli bir gerekçesi hâline gelmiştir.

Yolsuzluğun ekonomik, sosyal ve siyasi maliyeti üzerindeki uzlaşma, IMF ve Dünya Bankası tarafından yolsuzluğun nedenleri ve yolsuzluğu frenleme politikaları olarak sunulmuştur. Küresel ve yerel topluluklar, yolsuzluğun, ekonomik büyümeyi engelleyeceği, sosyal eşitsizliği arttıracığı ve demokrasiye zarar vereceği konusunda fikir birliği içindedir. Aynı zamanda yolsuzluğa karşı iki farklı argümanları vardır.

Yolsuzluk karştı serbest piyasa argümanı, devletin büyüklüğünün yolsuzluğu arttırıcı etkisi olduğunu söyler. Vito Tanzi, "Yolsuzluğun artışında devletin ekonomideki rolünün artışının uzun dönemli etkisi vardır. Yüksek ver-

giler, yüksek düzeyde harcamalar ve yeni yönetmelikler yolsuzluk eylemleri üzerinde anında etki göstermeyebilir, ama zaman içinde etkisi ortaya çıkar” diye yazar (Tanzi, 1998). Tanzi'nin hipotezi, Washington Uzlaşmasının da temelini oluşturur. Yolsuzluğun yükselişi, müdahaleci devletin uzun vadedeki etkisi olarak kabul edilmiştir. Güçlü ve büyük devlet, yolsuzluğun en büyük kaynağı olarak belirlenmiş ve yeni küresel yolsuzlukla mücadele politikasının temelleri buna göre atılmıştır. Ekonomistler, büyük devletin yolsuzluk nedeni olduğu varsayımından hareketle, bir sonraki adımlarını atarak yolsuzlukla mücadele kampanyasının başarılı olabilmesi için devletin ekonomiden çekilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir.

Yolsuzluğa karşı demokrasi argümanı, modern toplumların yeteri kadar demokratik olmadığını öne sürer ve piyasanın aşırı güç kazanmasına karşı çıkar. Yolsuzluğa neden olan devletin değil, paranın büyüklüğüdür. Siyasi partilerin yasadışı finanse edilmesi ve hükümet ile iş dünyası arasındaki suç oluşturan yakınlıklar yolsuzluk nedenidir. Yerel sivil toplum eylemcileri, yolsuzluğa karşı açılan savaşı klasik bakış açısıyla “insanlar” ile “çıkarlar” arasındaki savaş olarak görür. Yolsuzlukla mücadele söyleminin uzun tarihinde, piyasa karşıtı argüman, kamuoyunun ilgisini daha fazla çekmiştir.

Yolsuzluğa karşı serbest piyasa argümanı, hükümetlerin piyasaların işleyişinden kontrolü kaldırması ve devletin ekonomiden elini çekmesi üzerinde dururken, demokrasi argümanı etkili mevzuat ve yönetmeliklerin geçirilmesi ve siyasi süreçte paranın etkisinin kısıtlanması gerekliliği üzerinde durur.

İki argüman birbiriyle mutlaka çelişkili olmak zorunda olmasa da politika öncelikleri aynı değildir ve küresel yolsuzlukla mücadele kampanyasında eşit derecede temsil edilmemektedir. Rekabet mantığına aykırı olacak şekilde yabancı görevlilere yapılan ödemeler, OECD tarafından suç kapsamına alınmış olsa da seçmenlerin gücünü elinden alan siyasi partilere ve parti yetkililerine yapılan ödemeler, denizaşırı ülkelerde rüşveti yasaklayan OECD anlaşmasınınca suç kabul edilmez (Rose-Ackerman, 1999).

Serbest piyasa argümanı, daha az vergi ödenmesini isterken, demokrasi argümanı daha fazla vergi ödenmesi taraftarıdır. Çünkü her hakkın bir maliyeti vardır (Holmes & Cass, 1999). Serbest piyasa ve demokrasi argümanları söylem açısından uzlaşabilir bulunsa da vergileri bir yandan azaltmak öte yandan arttırmak mümkün değildir. Yolsuzluk uzlaşmasının liberal-muhafazakâr ayırımının ötesine geçtiği algısı bir yanılısamadır.

Bu açıdan, Dünya Bankası tarafından hazırlanan yolsuzluğa karşı küresel cevap, serbest piyasa argümanının mantığına uygundur ama demokratik argümanın mantığına her zaman uygun düşmez.

Bu durumda, "yerel" olanın, yolsuzluğa karşı verilen küresel tepkideki asimetriyi neden gözden kaçırdığı sorusu üzerinde durmak gereklidir.

Bana göre, bu "körlük", yolsuzluğun, doğası gereği siyasi, ekonomik ve aynı zamanda ahlaki bir konu olmasıyla ilişkilidir. Anechiarico ve Jacobs'un (1996) *The Pursuit of Absolute Integrity (Mutlak Dürüstlüğün Peşinde)* adlı kitaplarında, üstüne basarak belirttiği gibi kamuda ve reformcular arasında yolsuzluğa duyulan ahlaki tiksinti o kadar çok ki, yolsuzlukla mücadele politikaları üzerinde fayda-maliyet çalışmaları bile yürütülmüyor. Yolsuzluğun ahlaki maliyeti o kadar yüksek algılanıyor ki yolsuzlukla mücadele politikalarının getireceği her türlü maliyet kabul ediliyor. Konunun "ahlaki" niteliği, yolsuzlukla mücadele kampanyalarının siyasi hesap verebilirliğin olağan prosedürlerinin üstünde tutulmasını sağlıyor. Yolsuzlukla mücadele söylemi normatif kalmayı sürdürüyor.

Yolsuzlukla mücadele konusundaki yeni bilgiler de yolsuzluk karşıtı politikaların normatif niteliğini güçlendiriyor. Yolsuzluk üzerine yürütülen yeni çalışmalar, çoğunlukla yolsuzluğun maliyeti üzerinedir, yeni strateji öneren çalışma pek yoktur. Yolsuzluğun ekonomik büyümeyi engellediği bulgusu, yolsuzlukla ilgili ne yapmamız gerektiği konusunda yol göstermez. Yolsuzlukla mücadele reformlarının ekonomi politikası üzerine ancak son iki yılda çalışma yapılmaya başlanmıştır (Rose-Ackerman, 1999; World Bank, 2000) ve benimsenmiş yolsuzlukla mücadele önlemlerinin önceliklerine aykırı bazı bulgular elde edilmiştir.

Dünya Bankası tarafından karşılıklı anlaşmaya dayalı ve siyaseti dışta bırakan bir biçimde tasarlanıp sunulan küresel yolsuzlukla mücadele politikası paketi, Washington Uzlaşmasının en tartışmalı politikaları ve yönlerinin bazılarının ısıtılıp yeniden sunulmasıyla sonuçlanmıştır. "Yerel" in gözü, mevcut yolsuzlukla mücadele seferberliğinin kuralcı doğasına kapalıdır çünkü onlara göre "yolsuzluk" hiçbir zaman bir siyaset konusu olmamıştır. "Yerel", yolsuzlukla mücadele söylemi tarafından gasp edilmiştir. Demokrasi eylemcilerinin görüşüne göre, yolsuzlukla mücadele siyaseti, tanım itibarıyla ilerici ve reformcudur.

Komünist dönemi anılarıma geri döndüğümde, yolsuzlukla mücadele kampanyasını gerçek bir reform zannetme hatasına daha önce de düştüğüm hissine kapılıyorum. 1980'lerde, Berlin duvarının hâlâ ayakta olduğu ama insanlar ve komünist hükümet arasında daha da yüksek bir duvarın bulunduğu yıllarda, yolsuzlukla mücadele söylemi, çok az sayıdaki toplumsal eleştiri söylemlerinden biriydi. Güven krizini hisseden komünist yetkililer, insanların güvenini yeniden kazanma çabası içinde, yolsuzlukla mücadele bağlamında muazzam tasfiyeler başlattı (Holmes, 1993). Yolsuzlukla müca-

dele söylemi, hükümet kontrolündeki gazetelerin kapaklarına da egemen oldu. Çoğumuzun gözünde bu değişim gerçekten reforma benziyordu ama sonradan başarısız bir karşı-reform girişimi olduğu ortaya çıktı. Yolsuzlukla mücadele söylemi, politika tartışmasına hâkim olmaya başladığından beri geçmişte yaşadığım bu deneyim beni temkinli olmaya itiyor. Küresel yaklaşım, meseleleri siyasetten uzaklaştırarak, uzmanların anlayabileceği konulara dönüştürmekte ve yolsuzlukla mücadele siyaseti, sahte fikir birlikleri yaratmaktadır. Ancak politikaları sadece uzmanlar belirleyemez. “Tanrının rüşvet almadığını” bilmek yeterli değildir. En azından demokratik argüman bunu öne sürmektedir.

Referanslar

- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B.. (1996). *The pursuit of absolute integrity: How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago.
- Coulloudon, V. (1997). The criminalization of Russian political elite. *East European Constitutional Review*, 6, 73–78.
- De Sardan, O. J. P. (1999). A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies*, 37(1), 25–52.
- Freeland, C. (2000). *Sale of the century*. London: Little, Brown and Company.
- Heidenheimer, A. J. (1970). *Political corruption: Readings in comparative analysis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- Heywood, Paul (Eds.). (1997). *Political corruption*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Holmes, L. (1993). *The end of communist power: Anticorruption campaigns and the legitimation crisis (Europe and the International Order)*. Oxford: Oxford University.
- Holmes, S., & Cass R. S. (1999). *The cost of corruption*. New York, London: W.W Northon & Company.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. Connecticut: Yale University.
- Eliot, K. A. (Eds.). (1997). *Corruption and the global economy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Moises, N. (2000). Washington consensus or Washington confusion. *Foreign Policy*, 118, 87–101.
- New Perspectives in Combating Corruption. (1998). A joint publication of the Transparency International and the Economic Development Institute of the World Bank.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government*. Cambridge: Cambridge University.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures*. IMF Staff Paper.
- Visvanathan, S., & Sethi, H. (Eds.). (1998). *Foul play*. New Delhi: Banyan.
- Wedel, J. (1998). *Collision and collusion: The strange case of Western aid to Eastern Europe*. New York: St. Martin's.
- Williamson, J. (1990). What washington means by policy reform. In John Williamson, (Eds.), *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington D.C.: Washington Institute for International Economics.
- World Bank. (2000). *Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate*. Washington D.C.: The World Bank.