

YOLSUZLUK VE EKONOMİK KALKINMA*

(David Osterfeld'den Çeviri)

Yolsuzluk deyimi son derece aşağılayıcı ve küçük düşürücü çağırışmalar yapmaktadır. Yolsuzluk kavramı ile ilgilenenlerin çoğunun üzerinde ortak olarak uzlaştıkları husus, yolsuzluğun toplumun ileriye dönük değişimini ve ekonomik gelişimini engellediği varsayımdır¹.

Yolsuzluğa bir takım çıkarlar sağlama aracı olarak bakılması ile birlikte bu tür faaliyetler büyük bir artış göstermiştir. Yolsuzlukların olumsuz sonuçları olabileceği gibi faydalı sonuçları da olabilmektedir. Yolsuzlukların kesinlikle zararlı olduğu bilinmesine rağmen faydalı sonuçlar doğurduğuna yönelik incelemeler pek o kadar fazla değildir. Örneğin Panama' da Noriega'nın uyuşturucu ticaretinin başını çektiğine dair iddialar toplumu derinden yaralamış olmakla birlikte yine bir yolsuzluk örneği olmasına rağmen Peruvian caddesindeki işportacıların kendi mallarını satabilmek için, görevli memurlara rüşvet vermek suretiyle lisans temin etmeleri toplumsal üretime olumlu bir katkı yapmıştır.

Hangi tür yolsuzlukların faydalı ve hangilerinin toplumsal ahlaka aykırı olduğuna yönelik bir ayırım yapabilmek açısından belli bir takım ilkeler tespit etmek faydalı olacaktır. Marcos'lar, Duvalier'ler ve Noriega'ların yolsuzlukları hem ekonomi ve toplum bütünü üzerindeki etkisi bakımından ve hem de kendi faaliyetlerinin ahlaki değerlendirilmesi bakımından mütevazı sokak işportacılarının yolsuzluklarından ayrı bir şekilde ele alınmalıdır. Kişilerin tercihlerinin kısıtlanması veya özgürlüklerinin sınırlandırılması ahlaki bakımdan son derece çirkindir. Bu yazıda toplumsal faydanın ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında önemli rolü olan devlet müdahalelerine doğrudan bir cevap olacak şekilde, çeşitli yolsuzluk türleri üzerinde durulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, bu tür faaliyetlerin devletin özgürlükleri ihlalini etkin bir şekilde azalttığı, ekonomiyi serbest pazar ekonomisine yaklaştırdığı ve böylece ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu bir etki meydana getirdiği hususunun önemine değinilmektedir.

* David Osterfeld, "Corruption and Development", Journal of Economic Growth, Vol. 2, No: 4 s. 13-20. Bu makale Coşkun Can Aktan tarafından özet olarak Türkçe' ye tercüme edilmiştir.

Yolsuzluğun Tanımı

Yolsuzluğu tanımlamaya yönelik olarak pek çok tanım yapılmış olmasına rağmen bu tanımlardan hiç biri genel anlamda kabul görmüş değildir. Belki konuya verimli bir başlangıç yapabilmek için yozlaşmanın ne olmadığını ortaya koymak daha yararlı olacaktır. Genel olarak söylendiği şekliyle, "iyi bir vatandaş" devletin politikalarına ve yasalarına itaat eden; "iyi bir memur" ise devletin yasa ve politikalarını kendi kişisel çıkarlarının, üzerinde tutan ve halka hizmet eden kişidir. Politik anlamdaki yolsuzluklar ancak bu terimler çerçevesinde tanımlanabilecektir. Yolsuzluk olayında rol alan tarafları iki kategoriye ayırmak mümkündür. Birinci kategoride özel şahıslar, yani "devletin dışındakiler", diğer kategoride ise devlet memurları yani "devletin içindekiler" yer almaktadır. Yolsuzluk kavramı ile ilgili olarak yapılacak tanımlamalar bu iki tarafı mutlaka göz önüne almak zorundadır. Taraflardan birine rüşvet teklifinde bulunmak nasıl yolsuzluk ise, diğer tarafın bunu kabul etmesi de yolsuzluk olacaktır. Bu kategoriler arasında sıkı bir ilişki olması, taraflar arasında bir özdeşlik olmasını gerektirmez. Örneğin zimmetine para geçiren bir memur, özel bir şahsın konuyla ilgili olup olmadığını önemsemeden yolsuzluk yapmaktadır. Aynı şekilde, özel bir şahıs rüşvet teklif ederken bu rüşvetin reddedilmesi dahi yolsuzluk fiilini engellemeyecektir.

Yolsuzluğun tanımlanması esnasında hem devletin içindekiler, hem de dışındakiler birlikte ele alınmalıdır. Bu doğrultuda yolsuzluğu şu şekilde tanımlayabiliriz:

- 1)Devletin dışındaki kişilerin kendi çıkarlarına doğrudan katkıda bulunacak şekilde, (a) mevcut yasalardan ya da politikalarından kaçınmak suretiyle ve/veya (b) mevcut yasaların ya da politikaların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması suretiyle kamu çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamaları.
- 2)Devletin içindeki kişilerin kendi mevkilerini kullanarak kendilerine, ailelerine ve yakın dostlarına (a) doğrudan veya dolaylı olarak bazı çıkarlar temin etmek suretiyle veya (b) bazı yasa ve politikaları yürürlüğe koymak veya yürürlükten kaldırmak suretiyle bazı çıkarlar sağlamaları.

Bu tanım çok sıkıcı bir tanım olmakla birlikte beraberinde bir takım açıklamaların yapılmasını da zorunlu kılmaktadır. Yolsuzluk ifadesi genel olarak hem ahlak dışı ve hem de yasa dışı bir kavram olarak görülmekteyse de, yolsuzluk tanımlarında bu ifadelerden kaçınmaya özen gösterilmektedir. Ahlak dışı tabiri yolsuzluğun anlamına farklı bir boyut getirmektedir. Bir konunun ahlak dışı kabul edilmesi diğer benzer konuların da ahlak dışı

olmasını gerektirmeyebilir. Farklı kültür ve adetleri ele alıyorsak bu hususun doğruluğunu kabul etmek zorundayız. Eğer yolsuzluk ahlaksal açıdan eleştirilmesi gereken bir olgu olarak ele alınacak olursa, kültürel sınırların aşılması ile birlikte kişiler, bazı ülkelerde niçin rüşvet alan veya eşine dostuna çıkar sağlamaya çalışan kamu çalışanlarının yolsuzluk yaptığına ya da niçin bazılarında bu tip faaliyetlere yeltenmediğine yönelik açıklamaların tuzağına düşeceklerdir.

Kanunların Belirsizliği

Bir olayın tam ve doğru olabilmesi onun yasallığına bağlıdır. Ancak bu tam ve doğru olabilmenin maliyeti oldukça yüksektir. Yolsuzluklar sadece yasallık açısından ele alınırsa toplum için politika üreten veya yasa yapan devleti etkileme gücü olan kişi veya gruplar, herkesçe yolsuzluk olarak kabul edilen bir takım faaliyetlerle uğraşarak kendi çıkarlarını yasal yollardan artırmaya çalışabilirler. Yolsuzluğa yasallık açısından yaklaşıldığında, bu açıdan yapılan tanımlamaların dışında kalacaklardır, çünkü faaliyetleri yasal olacaktır. Örneğin, yasa koyucular kendi bölgelerinin refahına yönelik yasaları daha çabuk çıkarırlar. Kamulaştırma uygulamaları resmi ve yasal olmakla birlikte, yolsuzluğun yasallık kriterine göre yapılan tanımlamalarının dışında kaldığı için yolsuzluk sayılmayacağı düşünülebilirse de aslında yolsuzluğa konu olduğu herkesçe bilinen uygulamalardır.

Bu tür yasal kamulaştırmalar oldukça geneldir. Ancak XIX. yüzyıldaki Arjantinli diktatör Rosas hakkında iddia edildiği gibi düşmanlarının servetine el koyarak onları kendi arkadaşlarına dağıtması şeklindeki apaçık yolsuzluklar oldukça seyrek². Günümüzde kamulaştırma uygulamaları oldukça yaygınlaşmış olup yasal bir yapıya sahiptir. Bunun örneklerini, tarihin pek çok değişik döneminde ve pek çok değişik coğrafyada izlemek mümkündür. 1910 Devriminden sonra Meksika' da devlet, arazileri ve başlıca sanayi kuruluşlarını kollektif birimler arasında dağıtmak suretiyle bir takım reform hareketlerine girişmiştir³. 1917 Kasım'ında Sovyetler Birliği'nde "Ezilen ve Sömürülen Halkların Haklar Bildirgesi" ile birlikte özel mülkiyete son verilmiştir. Nazi Almanyası'nda, 1935 Nürnberg Kanunları ve on üç adet ilave kanun ile Yahudiler'in vatandaşlık hakları kısıtlanmış, bütün mal varlıklarına el konulmuştur⁴. Çin' de, Mao Zedong'un güçlenmesinden iki yıl sonra, 1951' de, Tarım Reform Kanunu çerçevesinde arazi sahiplerinin ellerinden arazileri acımasızca alınmıştır. Yeni kanuna göre savaş suçluları, vatan hainleri, bürokratik kapitalistler ve karşı devrimcilerin mülkleri istimlak edilerek, öldürülene kadar olan üç yılları hapisanelerde geçmiştir. 1967 yılında,

Tanzanya' da, Arusha Bildirgesi ile birlikte bütün sanayi kuruluşları ve mali kurumlar devletleştirilmiştir. Son olarak, Güney Afrika'lı siyahlar her türlü yasal engellerin kurbanı olmuşlardır. Çeşitli sübvansiyonlar sağlayarak, tarife engelleri koyarak veya çeşitli konuları ruhsata bağlayarak bazı kimselere bir takım imtiyazlar bahşetmek de bir tür dolaylı yolsuzluk türüdür. Bu tür yolsuzlukların hemen hemen hepsi Marcos devrinde Filipinler' de yaşanmıştır⁵. Refahı artırmaya yönelik olarak, bütün kıtaya yayılmamış olmakla birlikte, Afrika devletlerinde sıkça görülen bir yolsuzluk türü de çiftçilerden tarımsal ürünlerin satın alınarak devletçe pazarlanmasıdır. Tarımsal ürünlerin devlet tarafından düşük fiyatlardan satın alınarak, dünya pazarlarındaki fiyat düzeyinden satılması ile birlikte kanun koyucuların ceplerine büyük paralar girmektedir⁶.

Cinayet, hırsızlık ve kirlilik ile ilgili yasalarda da çeşitli yolsuzluklara rastlanmaktadır. Belli bazı kişi veya grupların lobicilik faaliyetleri ile bazı yasa veya politikaların yürürlükten kaldırılması sonucunda bazı çıkarlar sağlanması mümkündür. Fiyat kontrolleri ve ruhsat uygulamaları buna güzel bir örnek teşkil edebilir. Kişisel ve kamusal çıkarların birleştirilmesindeki zorluk, uygulama açısından yeterli bir motivasyon sağlayamamaktadır. Aslında bunun tam tersi ile daha sık karşılaşılmaktadır. Bir tarifenin yürürlükten kaldırılması ile birlikte fiyatlar düşecek ve toplumun faydası artacaktır. Toplam fayda oldukça yüksek olmakla birlikte, bu fayda toplumun tümüne yayılmakta, kişi başına bir kaç dolar olabilmektedir. Sonuç olarak, bir kişinin bir uygulamayı yürürlükten kaldırabilmesi için göstereceği gayret çok az veya hiç teşvik görmeyecektir. Çünkü bu çabaların maliyeti oldukça yüksektir. Öte yandan, tarife engellerinden beklenen çıkarlar, bu tarifenin yer aldığı endüstrideki bir kaç kişiyi ilgilendireceği için elde edilecek kar az sayıdaki bu kişiler açısından üzerinde durmaya değerdir. Netice itibarıyla, bu tarifelerden çıkar sağlayanlar bu tarifelerin devamı için büyük çaba harcayacaklardır⁷.

Bu nokta çok önemlidir. Kişiler veya gruplar sosyal faydadan çok kendi faydalarını ön planda tutarak hareket ederler ve bu doğrultuda politikacıları etkilemeye çalışırlar. Bunun en güzel örneği, toplumun zararına olan ve belli bazı kişi veya grupları gözeten yasa ve politikalarıdır. Bu nedenle politikacıları etkilemenin bir yolu olan rüşvet, toplumsal açıdan son derece zararlıdır.

Sonuç

Bu çalışmada yolsuzluğun birbirinden tamamen ayrı iki türü arasındaki farklar ortaya konmaya çalışılmıştır. Bunlardan biri "daraltıcı yolsuzluklar" (restrictive corruption)'dir. Bu tür yolsuzluklar sosyal faydayı artıran fırsatları azaltırlar ve böylece ekonomik kalkınma üzerinde olumsuz sonuçlar doğururlar. İkincisi ise "genişletici yolsuzluklar" (expansive corruption)' dir. Bu ikinci tür yolsuzluklar sosyal açıdan verimli fırsatları çoğaltırlar.

Eğer yolsuzluk, söz gelişi faydalı ise o halde bunun üzerinde önemle durulmalıdır. Sosyal faydanın ve özgürlüklerin önüne bir engel konularak, daraltıcı yolsuzlukların bir türü olan müdahaleci uygulamalar, ekonomik açıdan geciktirici bir etkiye sahiptir. Ekonomik açıdan zararlı sonuçlar doğuran kanun ve politikalarından kaçınmak ise genişletici yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, genişletici yolsuzluklar duruma göre faydalı olabilmektedir. Bu tür yolsuzluklar, ekonomik özgürlüklerin devletçe engellenmesinin yaratacağı zararları önlemeye yardımcı olmaktadır. Müdahaleciliğin hiç olmadığı bir toplumda sosyal açıdan verimli bir bölüşümü ve ekonomik özgürlükleri engelleyen hiç bir mani bulunmadığı için genişletici yolsuzluklara rastlanmaz.

Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içindedir. Daraltıcı yolsuzluklar sosyal verimliliğe çeşitli engeller getirir. Aynı zamanda yolsuzluklar ile devletin faaliyet alanları arasında da belli bir ilişki mevcuttur; devlet ne kadar müdahaleci olursa yolsuzluklar o derecede artış gösterir. Oldukça yetersiz olmakla birlikte, ampirik veriler de bunu teyit eder niteliktedir. Çin Halk Cumhuriyeti, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği gibi yarı-totaliter toplumlarda yolsuzluk eylemlerinin büyük boyutlarda olduğunu gösteren örneklerin sayısı da bir hayli fazladır⁸. Bu ülkelerde devletin evrensel bir denetim mekanizması haline gelmeye çalışması, yolsuzlukları da evrenselleştirmiştir⁹.

İlişkinin bu yönü gelişmiş-az gelişmiş ülkeler arasında değil, devlet faaliyetleri sınırlı olan ve olmayan devletler arasında daha belirgindir. Devlet ne kadar sınırsız ise (yani faaliyet alanı ne kadar geniş ise) hem daraltıcı hem de genişletici yolsuzluklar o kadar fazladır.

Konu ile ilgili politik açıklamalar son derece belirgindir. Bu açıklamalarda hem yolsuzluklarla, hem de ekonomik kalkınma ile ilgilenilmekte, yolsuzluğun artmasına yol açan devlet faaliyetlerinin azaltılması üzerinde durulmaktadır. Bu tür çalışmalar hem yolsuzlukları azaltacak, hem de ekonomik büyüme ve kalkınmayı teşvik edecektir. Böylelikle, daraltıcı

yolsuzluklar azalacaktır. Çünkü, devletin faaliyetleri sınırlandırıldıkça refah transferinde kullanılabilir fırsatlar azalacak ve bu tür girişimler için daha az zaman ve çaba harcanacaktır. Genişletici yolsuzluklar, daraltıcı yolsuzluklarla pozitif bir ilişki içinde olduğuna göre, genişletici yolsuzlukların azalması daraltıcı yolsuzlukları da aynı oranda azaltacaktır. Dahası, devletin özgürlükler üzerindeki sınırlamaları azaltıldıkça, bu tür faaliyetlere yönelme ihtiyacı da azalacaktır.

REFERANSLAR

- 1) David Bayley, "The Effects of Corruption in a Developing Nation", *Western Political Quarterly*, December 1966, s. 719.
- 2) Stanislav Andreski, *Parasitism and Subversion* (New York: Pantheon, 1966) s. 130.
- 3) Robert West ve John Augalli, *Middle America* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976), s. 297; Andreski, a.g.e., s. 216-23.
- 4) Hanna Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York: Meridian 1971), s. 288-89; William Shirer, *The Rise and the Fall of the Third Reich* (Greenwich: Fawcett, 1965), s. 323.
- 5) Bu alandaki örneklerin sayısı çok fazladır. Bkz. Guy Sacerdoti, "Favoritism Still in Favor", *Far Eastern Economic Review*, June 30, 1983, s. 50-51; Robert Manning, "The Philippines in Crisis", *Foreign Affairs*, Winter 1984/85, s. 392-410; William Overholt, "The Rise and Fall of Ferdinand Marcos", *Asian Survey*, November 1986, s. 1137-63; ve The University of the Philippines, School of Economics, *The Philippine Economic Crisis: A Work Shop Report*, (Manila: June 1984).
- 6) David Osterfeld, "Famine in Africa", *Journal of Social, Political and Economic Studies*, Fall 1983, s. 267-68; D. Gale Johnson, "World Food and Agriculture", *The Resourceful Earth*, eds. Julian Simon ve Herman Kahn (Oxford: Basil Blackwell, 1984), s. 99.
- 7) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1977); Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).
- 8) Konstantin Simis, *The USSR: The Corrupt Society* (New York: Simon and Schuster, 1982).
- 9) Simis, a.g.e., s. 39.