

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE RÜŞVET

Yavuz BAYAR*

Giriş

Türk kamu yönetiminde genel bir yozlaşmanın¹ varlığı her zaman güncelliğini korumuş bir konudur. Bu yozlaşma bir bütün olarak ele alınıp incelenmeye değer olmakla birlikte biz özellikle kamu yönetimi ve bir yerde onun müşterisi durumunda olan özel kişi, gurup veya kuruluşların doğrudan ilişkileri içinde ortaya çıkan ve rüşvet olarak adlandırılan özel bir tür üzerinde duracağız. Yapılan soyutlama önem açısından değil yaygınlık² açısından ve neden olduğu toplumsal rahatsızlık açısındanadır.

Rüşvet derken kamu hizmeti gören kişi ya da kişilerin müşterileri durumunda olan özel kişi, gurup veya kuruluşlarla olan ilişkilerinde belli özel çıkarlar karşılığı belli davranış ve eylem kalıpları içine girmelerini anladığımızı belirtmek isteriz. Burada kamu yönetiminin belli bir tutum ve davranışı sonucu özel kişi, gurup ya da kuruluşa bir çıkar doğmaktadır. Bu çıkar ya : a) yasal olarak rüşvet verene tanınmış bir çıkardır, ancak kamu yönetimi bu çıkarı kendiliğinden sağlamaya yanaşmamaktadır. b) yasal olarak rüşveti verenden başkasına tanınmıştır ve rüşvet yoluyla çıkara yön değiştirtilmektedir; veya e) çıkar yasal düzenlemeye konu olmamış veya yasal düzenleme sınırını taşımıştır ve rüşvet veren bu çıkarın kendisine yöneltilmesini amaçlamaktadır.³

Kamu yöneticisine sağlanan özel çıkarın da yasal olmaması gerekmektedir. Bunu belirtmek özellikle yukarıda değinilen birinci durum açısından önemlidir. Örneğin, tarlasına haksız elatma olan bir kişinin bunun saptanma-

* Yavuz Bayar, Kütahya Magnezit İşletmeleri Anonim Şirketi Yöneticilerindedir.

1 Dr. Ergun yozlaşma sözcüğünü Türk Ceza Yasasının suç olarak saydığı rüşvet, irtikap, ihtilası da kapsayacak biçimde yönetimi yasal yolların dışına taşıyan her türlü eylem ve işlemi içerecek biçimde kullanmaktadır. (Turgay Ergun, "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Mart 1978, s. 24).

2 Ahmet Mumcu, *Osmanlı Devletinde Rüşvet*, (AÜHF Yayını, 1969), s. 2.

3 Tekeli - Şaylan rüşveti yalnızca bu üçüncü duruma özgü olarak tanımlanmaktadır. (İlhan Tekeli - Gencay Şaylan "Rüşvet Kuramı" *Amme İdaresi Dergisi*, (Eylül, 1974), s. 93).

şını istemesi yasal olarak kendisine tanınmış bir haktır. Ancak görevli memur kendisi için harcırah yatırılmadığı sürece tarla başına giderek durumu saptamayacaktır; ve burada yatırılan harcırah rüşvet sayılamaz çünkü yasaldır.

Burada dikkat edilecek konu tanımın temelinde yasallığın ana ölçek olarak görünmesidir. Gerçekten rüşvetçi davranış normatif sistemde öyle tanındığı sürece vardır. Tanımlanan bu olgu karşısında birey ve toplum olarak durumumuz ise kültürel düzeyde değerler sistemine ve gene bu sistemden kaynaklanan ve bir kesimi ile toplumun yasal sistemi olarak ortaya çıkan normatif sisteme bağlı bulunmaktadır sonucuna ulaşmak tanımın temelinde yer alan yasallığın doğal sonucu olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, rüşvetin kökeninin yasal sistem ve toplumsal ahlaktaki bozukluklarla ilgili olduğu ve yasal düzenlemeler ve toplumsal ahlak bilincini yükseltmekle sorunun çözümlenebileceği yolunda bir kanı doğal sayılıp yaygın biçimde benimsenmektedir.

Oysa ki bizim savımız rüşvetin yalnızca yasal ya da ahlaki bir sorun olmadığı, bir sistem sorunu olduğu ve Türk kamu yönetiminde bu tür bozuk davranışın tarih içinde ve günümüzde geçerli bir demet etkiler sonucu bugünkü yaygınlık düzeyine ulaştığıdır.

Bu durumda sorumlu etkenlerin aşağıdaki kategoriler içinde aranması gerektiğini önermekteyiz :

Kamu Yönetiminde Eylem ve Davranış Belirleyen Etkenler

1) Kamu yönetiminde davranış ve eylemi belirleyen en somut etken siyasal otoritedir. Yönetişel sistem siyasal sistemin bir alt sistemi olarak tüm temel girdilerini üst sistemi olan siyasal sistemden alır. Bu girdilerin en önemlisi, daha önce de belirttiğimiz gibi, yasal düzenlemedir. Ancak bu tek girdi değildir. Uygulamada karşılıklı sistem ilişkisi içinde etkileşimler sonucu belli bir ilişki kalıbı doğmuştur ve bu kalıp incelenmelidir. Bu kalıbın incelenmesi kamu yönetiminde yasal davranış dışına taşmaların nedenleri konusunda önemli ipuçları verecektir. Ayrıca, bizim gibi normatif sisteminin yasallaşmış kesiminin önemli bir bölümünü kendisi yaratmayıp dışarıdan, başka sistemlerden aktaran bir toplum için yasal çerçevenin siyasal otorite-halk ilintisini tam yansıttığını kabul etmek yanlış olacaktır. Dolayısı ile kamu yönetiminin yasal davranış dışına çıkışında böyle bir uyumsuzluk da etkili olabilir. Bu bakımdan siyasal otoritenin niteliği inceleme konusu edilmelidir. Başka bir deyişle, kamu yönetiminde rüşvet yolu ile yasallık sınırları dışına çıkışların incelenmesinde siyasal otoritenin halka karşı duyarlılığı ve kamu yönetiminin siyasal otoriteye karşı duyarlılığı incelenmelidir.

2) Kültürel düzeyde değer sistemlerinin nesnelere mekanizması yanında kişilik düzeyinde içleme (internalisation) mekanizması ile bireysel davranış kontrol etmeleri açısından da rüşvetçi davranışla yakın ilgisi bulunmaktadır. Bir üçüncü rol, topluluk düzeyinde rüşvet olgusuna karşı kamuoyu oluşmasında ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde kamuoyunun etkisi toplumsal onaylar ve ayıplamalar biçiminde kendini gösterir. Ancak bu etkinin yeterli olabilmesi toplumun uygun kültürel öğelere, değer

yargılarına, geleneklere ve anlayışa sahip olmasının gerekliliği yanında yaygın iletişim olanaklarının varlığına ve iletişim kanallarında çeşitli nedenlerle herhangi bir tıkanıklığın bulunmamasına da bağlıdır. Bu etkililik için bir diğer koşul kamu yönetiminin oluşan kamuoyu karşısında duyarlılığıdır.

3) Özellikle rüşvetçi davranış açısından önemli bir etkiler demeti de ekonomik sistemden gelmektedir. Rüşvet olayına konu olan çıkar, rüşvetin sunulabilirliği ve kabul edilebilirliğini ekonomik koşullar belirler.

4) Doğrudan etkileme genellikle hiç bir toplumda olağan etkenler arasında öngörülme-yen ama kanımızca olağan etkenlerin istenen sonucu vermeme-si durumunda başvurulan bir etki kaynağıdır. Yönetmel eylemin bağımsız de-ğişkenlerini etkileyerek istediği sonucu yasal olarak elde edemeyen kişi, gu-rup veya kuruluş bağımlı değişkenin kendisine etki uygulamak yoluna git-mektedir. Zor, tehdid, hile, sahtecilik, yolsuzluk ve konumuz olan rüşvet bu tür doğrudan etkileme girişimlerine örnektir.

Bundan çıkan sonuç, halk kitlelerinin yönetmel eylemin bağımsız de-ğişkenlerine etki edebilme olanağı ile rüşvetçi davranış arasında bir ters orantı ilişkisinin varlığıdır. Koşut olarak, normal etki kaynaklarından gelen etkle-rin toplumda çıkarına hizmet ettiği kesimin genişliği ile o toplumda rüşvetçi davranışın yaygınlığı arasında da ters orantı ilişkisi bulunması doğaldır.

Özetlersek, bir toplumda rüşvetçi davranışın kökenleri ve giderilmesi ko-nusu toplumun değer sistemi, normatif sistemi, siyasal otorite yapısı, siya-sal otorite-kamu yönetimi ilişkilenimleri kalıbı, kamu yönetimi-halk ilişkil-e-nimleri kalıbı, sosyal ve ekonomik yapısının konuyla ilgili yönelerinin ince-lenmesi yoluyla ele alınabilir.

Türk Toplumunda Rüşvetle İlgili Değer Yargıları

Bilindiği gibi İslamiyet sonrası Türk toplumunda laik (seculaire) bir fel-sefe mevcut olmadığı için toplumun değer yargılarının temeli yalnızca din-den kaynaklanagelmıştır. Toplumumuzda normatif sistemde rüşvete karşı hü-küm genel bir "haram" kavramından özelleştirilerek elde olunmaktadır.⁴ Gerçi İsl-am dininin özelliği olarak din aynı zamanda büyük ölçüde normatif sistemi de belirlemede ise de, rüşvet konusunda Kur'anda özel bir hüküm bulunma-maktadır.⁵ Rüşvete karşı kesin norm Hadiste vardır. Ancak İslam hukuku içinde rüşvet konusunda somut bir yaptırım belirlenmemiştir. Bu bakımdan gerek Osmanlı toplumunda ve gerekse çağdaş Türk toplumunda değer sis-temleri rüşvet konusunda kültürel ve toplumsal düzeyde değil daha çok ki-şilik düzeyinde etkili olmaya uygun nitelik göstermektedir. Gerçekten, somut bir yaptırımdan yoksun oluşu dolayısı ile rüşvet suçu, bir yerde "Allahla kul arasında hesabı görülecek" bir olay görünümüne de bürünebilmektedir. Bu durum rüşvete karşı çok güçlü bir kamuoyu oluşmasına uygun koşulları ya-ratmakta yetersiz kalınmasına da yol açmaktadır. Sonuç olarak geriye kişi-nin dinsel inançlarının kendisini rüşvete başvurmadan alıkoyması kalmakta-

⁴ Mumcu, *a.g.y.* s. 182.

⁵ *a.y.* s. 183

dır. Dolayısı ile toplumda dinsel inançların güçlülüğü ölçüsünde rüşvetin yaygınlık kazanma olanağının göreceli olarak kısıtlı kalacağı söylenebilir.

Gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde ve gerekse çağdaş Türk toplumunda rüşvetle ilgili değer yargısında bir değişiklik olması söz konusu değildir. Etkililiğine gelince, Osmanlılardan günümüze toplumumuzda dinsel inançlarda önemli bir zayıflama (veya bir güçlenme) olduğunu kabul etmek için özel bir neden göremiyoruz. Dolayısı ile, din rüşvete dün ne kadar engel olabiliyor (ya da olamıyor) idi ise bu gün de o kadar olabiliyor (ya da olamıyor) diyebiliriz.

Osmanlı Toplumunda Siyasal Otorite, Kaynağı ve Niteliği

Osmanlı toplumunda siyasal otoritenin kaynağı ve niteliğini incelemek için, Selçuk Sultanı Alaaddin'in ölümü üzerine 1300 yılında bağımsızlığını açıklayan Osman Bey'in siyasal otoritesine yasallık veren onayın başlangıç noktası olarak ele alınması gerekmektedir. Ancak bu onay konusunda değişik görüşler vardır : 1) Efsaneye göre Kayı, Oğuz Han'ın en büyük oğludur ve Türkler üzerinde otorite kendisine ve soyuna aittir.

'Kadimu'z-zaman Türkmen kaballı beyninde
Korkut Ata nam bir ehl-i hal'aziz vardı.
Birgün buyurdu ki : 'saltanat'a'kıbet
Oğuz Han'n vasiyyeti üzere oğlu Kayı Han
evladına nakl-edüp ilâa'huri'z-zaman ber
devam olur". (Müneccimbaşı, Sahaifü'l-Akhbar, III, 257)

Bu yüzden Selçuk Sultanı Alaaddin ölünce Bizans sınırındaki gazi beyleri biraraya gelerek Osman Bey'i bey ilan etmişlerdir. Bu teori Osman Bey'e değişik devletlerin egemenliği altındaki bütün Türkler üzerinde yasal bir otorite tanımayla çalışmaktadır.

2) Otorite Osman Bey'e Selçuk Sultanından devir yoluyla gelmiştir. Bu teori Neşri, Ahmedî ve Yazıcızade'nin Selçuk Sultanınca Osman Bey'e verildiğinden sözettikleri⁶ "tabıl ve alem" (beylik simgeleri)ile ilgilidir.

İslam geleneğinde Halife siyasal ve dinsel otoritenin kaynağı sayılır. Çünkü Hazreti Muhammed dinsel sistemini bir siyasal otorite boşluğu içinde ortaya koymak zorunda kalmıştır ve halifeler de O'nun temsilcileridir. Halifenin Müslümanlar üzerindeki otoritesi onların hükümdarlarını da kapsamaktadır ve bu yüzden halife onlara yetke devrinin simgesi olarak bayrak, davul v.b. gönderirdi. Her ne kadar Osman Bey'in Selçuk Sultanından bu simgeleri aldığı söylenmekte ise de bu, teorisinin geçerliğini kanıtlamamaktadır. Bilinen, bu teorisinin İslam geleneğinden kaynaklandığıdır.

3) Diğer bir teori otoriteyi tanrısal bir "vahy'e" dayandırmaktadır.

⁶ Mustafa Akdağ, *Türkiyenin İktisadi ve İctimai Tarihi*, (Cem Yayınevi, 1974), s. 132 - 133.

"Ve hem Peygamber Aleyhi's-selâm zamanına yakın zamanda Bayat Boyundan Korkut Ata Kopdu. Ögüz Kavminin bilgesiydi. Her derse olurdu. Gaaibden haber söylerdi. Hakk Ta'alâ anın gönlüne ilham ederdi. Ayıtdı : 'A'hır zamanda gerü hanlık Kayı'ya değe, dahi kimesne ellerinden almaya dedi. Deddiği Osman Rahmetu'ilaah neslidir."
(Yazıcıoğlu Ali, Tarih-i A'li Selçuk, I, 26.

Türklerce tutsak edilip Orhan Bey'in sarayına alınan Bizanslı bir papaz olan Palamas'ın mektuplarından öğrenildiğine göre Allah'ın Dede Korkut'a Türkler üzerinde egemenliğin dünyanın sonuna dek Kayı soyuna verildiğini bildirdiği inancı o zaman Türkler arasında yaygındı. Bu teori İslam ve Orta Asya Türk geleneklerinin bir bileşimi idi. Türkler Hanların Gök Tanrının gönderdiği bir ışıktan doğduklarına inanırlardı; Müslümanlık Gök Tanrı yerine Allah kavramını koymuştur.⁷

Bu teorilerin tarihsel açıdan önemi yoksa da, değişik sosyal gurupların sultanın otoritesini algılayış biçimini yansıtmaları bakımından büyük önem taşımaktadırlar. Bunlardan çıkarılacak sonuç, özellikle İmparatorluğun başlangıcında siyasal otoritenin bir ölçüde karizmatik öğeler taşımakla birlikte tümüyle geleneksel türde ve genellikle Orta Asya Türk geleneğine dayalı bir otorite olduğudur.

Osmanlı toplumunda siyasal otorite kavramına son katkı I. Selim zamanında olmuştur. I. Selim Mısır'ı aldığı zaman (1517) son Abbasi Halifesi Mütevekkil Memlûk Sultanının himayesinde yaşamakta idi. I. Selim halifelik nişanlarını Mütevekkil'den devralarak kendisini halife, tüm Müslümanların hükümdarı ilan etmişti.

Daha önce de belirtildiği gibi Hazreti Muhammed dinsel sistemini bir siyasal otorite boşluğu içinde ortaya koymak zorunda kalmıştı. Kurduğu hükümet Arab aşiretçiliği ile katı anlamı ile monarşi arasında bir geçiş idi. Devlette Peygamber yürütmenin başı, Şer'i hukukun koyucusu ve aynı zamanda yasa yorumlayıcı ve yargı erkinin sahibi idi. Yerine geçen halifeler de yürütme ve yargı erklerini devralmışlar ancak yasama erki Peygamberle kalmış ve halifelere geçmemişti.⁸

Halifelüğün eklenmesi ile saltanat bir teokratik-monarşi kimliği kazanmış ve bu niteliğini Tanzimata dek (belki de imparatorluğun sonuna dek) korumuştur.

Osmanlı sultanı geleneksel anlamda bir monark idi ve devletle özdeşti. Siyasal otorite yalnızca kendisinini : devlet başkanı olarak yürütmenin, halife

⁷ Halil İnalcık, *Türk İdari Teşkilatı Tarihi*, (SBF Yayını, 1965), s. 57.

⁸ Gibb - Bo...en, *Islamic Society and the west*. (Oxford Üniversitesi Yayını, 1916), s. 26.

olarak yargı erkinin ve monark olarak yasama erkinin sahibi idi. Yalnızca Şeyhülislamca yorumlanan Şeriat sultan üzerinde denetsel bir işleve sahipti ve bu denetleme de şeyhülislamlık makamını dolduran kimsenin kişiliğine bağlı olarak değişiklik göstermekte idi.

Kısaca özetlersek, Osmanlı toplumunda siyasal otorite dinsel geleneksel bir nitelik göstermektedir.

Osmanlı Sisteminde Siyasal Otorite-Kamu Yönetimi İlişkisi

Osmanlı toplumunda siyasal otorite-kamu yönetimi ilişkisinde başlangıçta belirttiğimiz alt sistem-üst sistem ilişkisinin ötesinde bir başka özellik te göz önüne alınmak zorundadır. Normal olarak kamu yöneticisi bir yerde siyasal otoritenin "hizmetçisi" durumundadır. Ama Osmanlı toplumunda kamu yöneticisi siyasal otoritenin çoğunlukla "malıdır". Bununla Osmanlı devlet düzeninde "kul sistemine" değinmek istiyoruz. Gerçekten Osmanlı devlet düzeninde düzenli ordunun -yenicheriler ve kapıkulu sipahileri- tümü, feodal ordunun ve yönetici kadronun büyük kesimi kullardan oluşmaktaydı.

Kölelerden asker ve yönetici olarak yararlanmak bir Osmanlı buluşu değildir. Sistem, Memluklar, Romalılar, Persler ve Selçuklular vb. tarafından da kullanılmıştır. Ancak Osmanlılardaki kul sistemi örgüt, kapsam, gençlik ve disiplini yönünden kendinden öncekileri çok geride bırakan bir uygulamaya idi.⁹

Kul sisteminden amaç yetkinin tümüyle bağlılıklarından kuşku duyulmayan öğelere emanet edilmesidir. Osmanlı sisteminde bu amaç çok iyi gerçekleştirilmiştir. Kullar ister devşirilsin, tutsak edilsin, satın alınsın ya da armağan olarak sultana verilsinler kendilerini yaşamları boyu sultanın kölesi, onun kişisel "malı" sayarlardı; ölüncedyek sultan nereye gönderirse gitmeye, en küçük isteğine boyun eğmeğe, ödüllendirilmesini olduğu kadar cezalandırmasını da aynı yumuşak başlılıkla kabul etmeye zorunlu idiler.¹⁰

Bu durumda kamu yönetiminin siyasal otoriteye karşı son derece duyarlı ve bağımlı oluşu tartışma götürmez bir gerçek olarak ortaya çıkmaktadır.¹¹

Gerçekte bu duyarlılık ve bağımlılık tam bir özdeşme derecesine varırmıştı. Dolayısı ile Kamu yönetiminin siyasal otoritenin ortaya koyduğu doğrultu dışında bir davranış kalıbı içine girmesine olanak bulunmamakta idi.

Bundan çıkarılacak sonuç, siyasal otoritenin kamu yönetiminin müşterisi durumunda olan halk kitleleri karşısındaki durumu ne ise aynı durumun kamu yönetiminde de benimseneceğidir.

⁹ Arnold Toynbee, "A Study of History", New York : Dell Publishing Co. Oxford Üniversitesi Yayını, C. 11, 1965), s. 209.

¹⁰ Alber H. Lybyer, *The Government of the Ottoman Empire in the Time of Suleiman the Magnificent*. (Cambridge : Harvard Üniversitesi Yayını, 1913). s. 55.

¹¹ Osmanlı tarihi bu tür bağımlılığın dramatik örnekleri ile doludur. Sultanın görevlendirdiği bir çavuşun tek başına yüzbinlik orduların içinden geçip başkomutanlık karargahına girmesi ve başkomutanın kellesini alıp dönmesi az rastlanan olaylardan değildir,

Osmanlı devlet düzeninde siyasal otoritenin dinsel-geleneksel bir nitelik gösterdiğine değinmiştik. Başka bir deyişle, siyasal otoriteye yasallık kazandıran onay halkın etken değil edilgen bir biçimde katılması ile biçimlenmişti. Dolayısı ile burada karşılıklı bir etkileşimden çok tek yönlü bir etkileme ve bağ-eğme ilişkisi bulunmaktadı. Bu etkilemenin niteliği ise kültürümüzde "devlet baba" kavramında kendini ortaya koyan hayırhah ve babaca (paternalistik) bir kalıp olarak ortaya çıkmaktadır.

Aynı paternalistik kalıp kamu yönetiminin halka karşı olan tutum ve davranışına da aynen yansımıştır.

Osmanlı Devlet Düzeninde Kamu Yönetimi - Halk İlişkisi

Siyasal otoritenin ve bununla özdeşmiş durumda olan kamu yönetiminin halka karşı paternalistik bir davranış kalıbına sahip olduğunu belirtmekle bunun kamu yönetimi-halk ilişkilerinin bu kalıp içinde biçimlenmesi için gerekli ve yeterli koşul olduğu savında değiliz. Bu davranışın kendisine yöneltilen halk kitlelerince de onay görmesi gerektiği gerçeğini unutmamak gerekir. Osmanlı toplumu Osmanlı Kamu Yönetimine bu onayı vermiştir.¹² Toplumun siyasal otoriteye yasallık sağlayan onayının niteliğini incelerken bu onayın toplumun değer yargıları, dinsel inançları ve kültürü ile nasıl yakından ilgilendirildiğini görmüştük. Halkın ilahi hukuka, Şeriate, "u'l-ül emre" (emir verme durumundakilere) itaatı onu yasal otoriteye ve belli düzeylerdeki temsilcileri olan kamu yöneticilerinin paternalistik davranışını tartışmasız kabule yöneltmiştir.

Bu durumda halkın yasal otorite karşısındaki durumu, kültürü ve değer sistemleri gereği, yasal otoritenin kendisi için yasal saymadığı çıkarları elde etmek için kamu yönetimini doğrudan etkileme yollarına başvurmaktan alıkoyan önemli bir etken olmuştur. Öte yandan kamu yönetiminin yasal otoriteye kesin bağlılığı da siyasal otoritenin halk kitleleri için yasal saydığı çıkarların sağlanmasında dış bir etkilemeye gerek olmaksızın eyleme geçmesini sağlamakta idi. Başka bir deyişle bu çerçevede rüşvet ve yolsuzluğa yaygın biçimde başvurulması söz konusu değildi.

Doğal olarak, bütün bu davranış ve onaylama konusunda söylediklerimiz imparatorluğun Türk-Müslüman ögesi için geçerlidir. Türk-Müslüman olmayan ögeler için ne dinsel ne de geleneksel böyle bir onay söz konusu olmamıştır. Onlar için Osmanlı devlet düzeninde siyasal otorite *de facto* bir olgudur. Gerçi siyasal otorite onlar için de bir ölçüde "hayırhah" ve paternalistiktir ama bu Türk-Müslüman ögeye göre daha düşük düzeydedir. Kendileri imparatorluk içinde ikinci sınıf vatandaş durumundadırlar. Siyasal otoritenin bu ögelerle ilişkileri için kamu yönetimine gösterdiği doğrultu da bu niteliktedir. Dolayısı ile İmparatorluğun Türk-Müslüman ögesi dışında kalan toplumsal ögeleri kamu yönetimini doğrudan etkileme yollarına başvurma gereği ve eğilimi içindedirler. Ancak İmparatorluğun gerileme devrine kadar kendilerinin herhangi bir toplumsal güçten yoksun oluşları ve toplumda oluşabilecek olumsuz kamuoyu onları bu konuda etkin duruma geçmekten alıkoymuştur.¹³

¹² Akdağ, *a.g.y.*, C. II, s. 158.

¹³ Mumcu, *a.g.y.*, s. 106.

Osmanlı Devlet Düzeninde Yerleşik Onay - Davranış Kalıplarının Bozulması

Osmanlı toplumunda siyasal otorite kavramını ve bu otoriteye yasallık kazandıran onayı incelerken bu sistemin imparatorluğun sonuna dek böyle sürdüğünü söylemekle birlikte bu konuda kesin bir tutum almaktan kaçınılmıştık. Gerçekten, kendisine yasallık veren onay gereği tartışılmaz ve paylaşılmaz olması gerekli olan bu otorite Gülhane Hattı ile eşrafın ve daha sonra Tanzimat Hareketi ile belli toplumsal gurupların paylaşma isteklerine konu olmuştur. Bu, halk düşününde ve onayında bir kavram kargaşasına yol açmıştır. Bilinçli olmasa da kendi sistemi içinde tutarlı bir onay fiili bir duruma başeğme biçimine dönüşmüştür. Bu ise Türk ve Müslüman halkı, daha önce de açıkladığımız mekanizma ile, kamu yönetimini doğrudan etkileme konusunda diğer öğelerin eğilimleri içine girmekte özgür duruma getirmiştir.

Zaten kul sistemi, önce kamu yönetiminin asker kanadından başlayarak, siyasal otoriteye kesin bağlılıktan çıkma savaşımına başlamış ve sonunda kul sistemi tümüyle kaldırılarak geride ancak teorik bir sistem ilişkisi kalmış ve bu ilişki de tüm sosyal sistemdeki aksamaya bağlı olarak aksamıştır. Dolayısı ile siyasal otorite yerleşik biçimi ile kalsaydı bile kamu yönetiminin işleyişi eskiye göre daha çok doğrudan etkileme gerektirir ve kaldırır duruma gelmiş olacaktı. Siyasal otoritedeki bozulma ile bu gereklilik daha da artmıştır.

Bütün bu bozulmalar İmparatorluğun Türk-Müslüman halk dışındaki öğelerinin bir toplumsal (ekonomik) güç olarak ortaya çıktıkları döneme rastlamıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, hemen tümüyle Hristiyan ve Musevi azınlıkların oluşturdukları bu yeni tüccar ve banker sınıfı Müslüman devletin hoşgörülen ama ikinci sınıf vatandaş sayılan öğeleri idi. Ekonomik güçlerinin büyük oluşuna karşın siyasal ve sosyal yönden ayırım görüyorlardı. Dolayısı ile oluğan yeni ortamdan da yararlanan bu sınıflar siyasal ve sosyal güce hile ve yasal olmayan araçlarla ulaşma yolunu, bir yerde zorunlu olarak, seçmişlerdir. Bu da ilgili bütün taraflarda genel bir ahlak çöküntüsüne yol açmıştır.¹⁴ Türk kamu yönetiminde rüşvet ve yolsuzluğun yaygınlaşmaya başlaması bu gelişmelerin bir sonucu olmuştur.

Bu gelişmeyi destekleyen ve güçlendiren başka bir etken 16. yüzyıl sonlarına doğru İmparatorluğun içine düştüğü mali ve parasal sıkıntı sonucu dar geliri kamu yöneticilerinin giderek artan geçim sıkıntısı içine düşmeleri ve bunun sonucu olarak dürüstlük ve saygınlıkları üzerinde olumsuz etkilerin ortaya çıkmasıdır.¹⁵

Böylece, genel olarak sistemin yozlaşması ve parasal sıkıntıların da kamu yöneticileri üzerinde daha çok baskılar getirmesi sonucu Türk kamu yönetimi-halk ilişkilerinde rüşvet büyük boyutlara varan bir yaygınlık kazanmış ve zaman içinde gelenekselleşmiştir.

14 B. Lewis, "Some Reflections on the Decline of the Ottoman Empire", *Studia Islamica*, C. 9, 1958, s. 11 - 127.

Mumcu, *a.g.y.*, s. 106, 301.

15 Lewis, *a.g.y.*, s. 111 - 127.

Rüşvet Geleneğinin Çağdaş Türkiye Cumhuriyetine Devri

Osmanlı İmparatorluğunun gerileme devrinde 16. yüzyılın sonlarına doğru yaygınlaşmaya başlayan ve yıkılışa kadar kemikleşen Türk kamu yönetiminde rüşvet geleneğinin çağdaş Türkiye Cumhuriyetine devrolunduğu yadsınamaz bir gerçektir. Nedeni : 1) Toplumun tümü inançları, alışkanlıkları ve değer yargıları ile birlikte devralınmıştır; ekonomik gücü elinde tutan ve konumuz açısından eğilimleri daha önce belirtilen azınlık gurupları da aynı toplum içinde Cumhuriyet toplumuna geçmiştir. 2) İmparatorluğun kamu yöneticilerinin bir kesimi de tüm alışkanlıkları, davranış kalıpları ve değer yargıları ile Cumhuriyetin kamu yöneticileri olarak görev almışlardır. 3) Osmanlı kamu yönetimine ait bazı örgütlenme biçimleri, yasal çerçeve, yöntem ve uygulamalar da oldukları gibi yeni kamu yönetimi içine sokulmuşlardır.

Türk kamu yönetiminde rüşvet olgusunun kaynağını böylece saptadıktan sonra Cumhuriyetin ilk dönemleri için doğal sayılması gereken bu durumun günümüze kadar önemli bir azalma göstermeden gelişinde rol oynayan destekleyici etkileri ve Cumhuriyet döneminde getirilen karşı önlemleri ve etkililik derecelerini incelemeye geçebiliriz.

Cumhuriyet Döneminde Rüşvet Uygulamasına Olumsuz Etki Edebilecek Gelişmeler

1) **Siyasal Otoritenin Niteliğinin Değişmesi :** Cumhuriyetin "Egemenlik Ulusundur" ilkesini getirmesi ile siyasal otorite kaynak ve nitelik yönünden önemli bir değişikliğe uğramıştır. Artık otorite gelenekten ve dinden değil halkın kendisinden kaynaklanmaktadır. Yasallığı belirleyen halkın bilinçli onayıdır ve halk bu onayını etkin ve özgür biçimde ortaya koyma olanağına sahiptir. Başka bir deyişle Cumhuriyet Türkiyesinde otorite yasal-ussal (legal-rational) bir nitelik kazanmıştır. Bu değişimin konumuz açısından önemi şudur :

- a. Halkın kendi çıkarlarının yasallaştırılması açısından siyasal otoriteye etki etme olanağı doğmuştur. Artık bazı çıkarlarını kamu yönetimini doğrudan etkileyerek değil, siyasal otoriteyi etkileyerek yasallık sınırları içine aldirmek ve bu yolla kamu yönetimini belli davranış kalıplarına sokmak olanağına sahip olmuştur.
- b. Otorite artık gelenek ve dinsel inançlara dayanmadığı için belli gelenek ve dinsel inançları paylaşmayan guruplar için de aynı ölçüde geçerlik kazanmıştır. Artık bu guruplar için de bilinçli ve etkin bir katılma ve onay söz konusudur. Bunlar da siyasal otoriteyi etkileyerek çıkarlarını korumak konusunda kamu yönetiminden belli davranışları elde edebilirler. Dolayısı ile doğrudan etkileme, kamu yönetiminden belli davranışları ve tepkileri almak için tek yol olmaktan çıkmıştır.

Doğal olarak, bu olanaklar teorik açıdan vardır. Uygulamada siyasal otoritede bu nitelik değişmesi bir ölçüde biçimsel düzeyde kalmıştır. Bunun iki nedeni vardır :

- a. Sözü edilen türde bir etkileşim için gerekli mekanizmalar henüz tam anlamı ile yaratılamamıştır. Cumhuriyetten sonra uzunca bir süre Türkiyede tek partili bir düzen egemen olmuştur. Çok partili siyasal yaşama geçtikten sonra da seçim yasalarının ve ön seçim sistemlerinin "halkın çıkarlarına hizmet etmeyen" siyasal iktidarlar doğurduğu ve siyasal otoriteyi "halk iradesinden" soyutladığı yaygın eleştiri konusu olmaktadır. Dolayısı ile yeni düzen içinde de geniş kitlelerin siyasal otoriteyi etkileyerek çıkarlarına yasallık kazandırma olanağı kısıtlı kalmaya devam etmektedir. Yeni düzenin getirdiği bir de olumsuz gelişme vardır, bu da hak yaratma (yasallaştırma) ve hak arama yerine siyasal baskı ile kamu yönetiminden belli ödünlere sağlanması yolunun açılmasıdır.
- b. Halkta bilinç ussal-yasal otoritenin temel gereklerinden biridir. Halk otoritenin kaynağı olduğunun ve bu otoritenin oluşumunda kendi rolünün bilincinde olmalı ve bu rolü etkin biçimde oynamaya gönüllü ve yeterli olmalıdır. Bu bir eğitim sorunudur. Halkımızın seçimlere ilgisizliği, yaşamsal öneme sahip bir çok siyasal soruna duyarsızlığı, günlük yaşamımızda yurttaş, delege ve hatta milletvekili oylarının fiyatının açıkça tartışılır olması halkımızda henüz tam bir siyasal bilinçlenmenin oluşmadığını göstermektedir.

Bu durumda, biçimsel koşullar var olsa bile, siyasal otoritenin, kaynağı olan halka karşı yeterince duyarlı olmasını beklemek yersizdir.

2) Kitle İletişim Araç ve Olanaklarının Gelişmesine karşın kamu yönetimi üzerinde yeterli bir kamuoyu yaratılamamaktadır. Bunun nedeni halkın siyasal otoriteyi etkileyememesine neden olan aynı bilinçsizliktir. "Yasallık" ve "hak" kavramları üzerinde yeterli bir bilinçlenme yoktur; dolayısı ile kamu yönetiminin belli durumlar karşısında tutum ve davranışları herkesçe benimsenir ve kesin bir biçimde irdelenememektedir. Kamu yönetiminin belli bir tutum ve davranışı toplumun bazı kesimlerince kınanırken bazı guruplar aynı tutum ve davranışı rahatlıkla savunabilmektedirler.

Topluma bu konuda etkin bir kamuoyu oluşmasını sağlayacak değer yargılarını yerleştirme yönünde fazla bir ilerleme de sağlanamamıştır. Hala "gemisini kurtaran kaptanlar" toplumda onay görmektedirler.

Ayrıca seçtiğimiz kalkınma modelinde ne pahasına olursa olsun anapara birikimi ve girişimci yaratma yaklaşımımız, kamu yönetimi ile ilişkilerinde "işlerini yürütenlere" bir ölçüde hoşgörü ile bakılması gerektiği gibi bir yanlış izlenimi topluma yerleştirmiş görünmektedir.

Bu bakımlardan, Cumhuriyet döneminin kitle iletişim olanak ve araçları konusunda sağladığı gelişmeler kamu yönetimi- halk ilişkilerinde etkin bir kamuoyu oluşumu konusunda beklenen yararlı sonuçları tam anlamı ile sağlayamamıştır. Kaldı ki birileri hakkında zaman zaman varlığından söz edilen ama geçitli nedenlerle açıklanmayan "dosyalar" olduğu yolunda kitle iletişim araçlarında rastladığımız yayınlar ülkemizde iletişim kanallarındaki tıkanıklıkların tümüyle giderilemediği kuşkusunu da uyandırmaktadır.

Cumhuriyet Döneminde Rüşvet Geleneğini Destekleyen Etkenler

Cumhuriyet Türkiyesinde rüşvet geleneğine karşı önlemlerin başarısızlık nedenlerini sayarken değindğimiz etkenlere ek olarak bu geleneğin sürdürülmesinde destekleyici yönde işlev gören bir takım etkenler de toplumumuzda geçerliğini korumaktadırlar :

1) Türk kamu yönetiminde siyasal otoriteden bağımsızlaşma savaşı da bir gelenektir. Bu savaşın kul sisteminin, önce kamu yönetiminin asker kanadından başlayarak siyasal otoriteye kesin bağımlılıktan kurtulma uğraşına girmesi ile başladığına daha önce değinmiştik. Kul sisteminin tümüyle ortadan kaldırılmış olmasına karşın bu savaşım daha sonraki yıllarda Bâb-ı Âli-Mabeyn arasındaki çekişmelerle sürekli canlı tutulmuştur. Zaman olmuş padişahlar "hal" edilmiş, zaman olmuş 31 Mart olayı gibi karşı girişimlerle mabeyn ağırlığını koymuştur. Bu çekişmede uzun sürede kamu yönetimi sürekli kazançlı çıkmasına karşın her an karşı eylemlere hazırlıklı olma zorunluğu kamu yönetiminde siyasal otoriteye karşı bağımsızlık savaşımını gelenekselleştirmiştir.

Bu gelenek te Cumhuriyet Türkiyesine devrolunmuştur. Savaşım gündümüzde de sürmekte ve kamu yönetimi her gün yeni ödünler koparmaktadır. Kamu yönetiminin belli kesimleri için "özerklik"ler, "güvence"ler Cumhuriyetin bağından beri sürekli gündemde tutulmaktadır.

Kamu yönetimini siyasal otoriteye bağımlı ve duyarlı tutmak için girişilen yasal düzenleme yöntemi artık ters işlevli (dysfunctional) bir durum yaratmıştır. Bu gün 3.000 den fazla yasa çok ayrıntısal yönlerine kadar yönetsel yaşamın her yönünü düzenlemektedir. Dodd, bu eğilimin meclislerin Sultan'ın yönetiminin keyfi davranışlarını denetleme güdüsünün temel olduğu günlerden kaldığını ileri sürmektedir.¹⁶ Ancak bu çokluk bu gün kamu yönetiminin siyasal gücün karşısına da "mevzuat hazretleri" ile çıkabilmesine olanak sağlamaktadır. Başka bir deyişle kamu yönetimini siyasal otoriteye duyarlı kılmak için geliştirilen yasal karmaşık çerçeve onun siyasal otoriteye karşı savunmasına hizmet eder duruma gelmiştir.

Siyasal otoritenin kamu yönetimini daha duyarlı yapmak için son yıllarda bulduğu, kanımızca daha da zararlı, çözüm gelen siyasal iktidarların kamu yönetimi personelini dipten kapıya değiştirme yoluna gitmeleridir. O anda iktidarda bulunanların "hizmetin gereği", muhalefette bulunanların ise "kıyım" olarak niteledikleri bu uygulamanın yönetsel yaşamda onulmaz yararlar açacağına kuşku yoksa da amaçlanan sonucu vereceği kuşkuludur.

Siyasal otoriteye, hele yasal-ussal nitelikte bir siyasal otoriteye duyarsız bir kamu yönetiminin daha çok doğrudan etkileme yollarına başvurulmasını gerektirici ve özendirici olduğunu daha önce belirtmiştik.

2) Türk kamu yönetiminde kamuoyuna ve halka karşı duyarsızlık ta bir gelenektir. Bu geleneğin kamu yönetiminin paylaşılmaz ve tartışılmaz bir otorite kaynağı ile özdeşmesinden doğduğuna daha önce değinmiş bulunuyoruz.

¹⁶ C. H. Dodd. "Administrative Reform in Turkey", *Uçblic Administration*, (Bahar, 1965), s. 71 - 83.

Türk kamu yöneticisi doğal olarak bu geleneği de devralmıştır. Buna karşın kamu yöneticisinin "e.eleniik" statüsünü bırakıp "hizmetçilik" statüsünü benimseyebilmesi için etkin bir koşullandırmadan geçtiğini savunmak güçtür. Ayrıca "mevzuat hazretleri" burada da kamu yöneticisinin imdadına yetişmekte ve onun "savunabiirliğini" artırmaktadır. Yaklaşık 3000 yasa içinde herhangi bir davranış veya eyleme yasa dayanak bulmak zor olmasa gerektir.

3) Osmanlı toplumundaki ekonomik güç sahibi sınıfın kamu yönetimi ile ilişkileri konusundaki eğilimi ve uygulamasını belirlemiştik. Cumhuriyet dönemi ile Türk ve Müslüman ögeler de yavaş yavaş bu grubun "rahle-i tedrisinden", eğitiminden geçerek onun değer yargılarını, geleneklerini ve alışkanlıklarını aarak bu sınıfa katılmışlardır. Böylece Türkiyede kamu yönetimini doğrudan etkilemeye gönüllü ve eğilimli, ayrıca bunun için gerekli parasal olanaklara sahip grup daha da gelişmiş ve genişlemiş olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiyede özel girişimcilik geleneğinin, günün koşulları gereği, ikinci sınıf vatandaş statüsündeki guruplar tarafından belirlenmiş olması Türkiye için bir talihsizlik olmuştur. Dinsel inancı ve kökeni ne olursa olsun, eşit ve özgür yurttaşların geliştirip yerleştireceği bir temel ve gelenekle çok değişik sonuçlar elde olunabilirdi kanısındayız.

4) Kamu yönetiminin toplumsal ve ekonomik yaşamda düzenleyici rolü Cumhuriyet döneminde hızla artmıştır. Bunun sonucu olarak söz konusu olan çıkarlar büyümüş ve çeşitlenmiş, buna koşut olarak doğrudan etkileme konuları da çeşitlenmiş ve karşılık olarak sunulan ödümler de büyümüştür.

5) Kamu yöneticisinin dürüstlüğünü tehdit altına koymayan parasal olanaklar sağlanamamıştır. Bütçe olanaklarının kısıtlılığı ve sürekli enflasyon kamu görevilerini sürekli bir geçim sıkıntısı içinde tutmuştur. Temel gereksemelerini bile karşılamakta güçlük çeken kimselerden dürüstlük beklemek hayalciilik olacaktır.

Sonuç ve Öneriler

Bir toplumda ayrıksı, norm dışı davranışların bulunması normaldir. Önemli olan bu tür davranışların belli bir düzeyin üzerine çıkarak toplumun sağlığını tehdit etmesine olanak vermemektir. Yapılacak şey toplumu elde edilmesi olanaksız bir ideale doğru zorlamak değil, bir doktor gibi iyi bir koruma ile hastalığın patlak vermesini önlemek ve patlak verince de iyileştirmeye çalışmaktır.¹⁷ Dolayısı ile rüşvetin tümüyle ortadan kalktığı bir toplum düşünmek ve bunu gerçekleştirmeye çalışmak yersizdir; ancak rüşvetin toplumsal hastalık niteliği gösterir bir yaygınlık kazanmasını önlemek te gerekmektedir. Burada yaygınlık kavramını salt sayısal açıdan ele almadığımızı belirtmeliyiz. Sisteme marjinal alanlarda rüşvet ne denli yaygın olursa olsun toplumsal yaşam için fazlaca tehlikeli olmayacaktır. Örneğin, bir devlet dairesinde bel-

¹⁷ Emile Durkheim, "On the Normality of Crime", *Theories of Society* Parsons et al., (Free Press, New York 1965), s. 875.

gelerin arasına sıkıştırılan bir miktar para ile diğer iş sahiplerine göre sıra önceliği sağlama uygulaması ahlak açısından uygun olmamakla birlikte toplumsal yaşam için yakın bir tehlike sayılamaz. Ama rüşvet normatif sistemin temel düzenlemelerinde etki edecek düzeye çıktığında toplum için ciddi bir tehlike doğmuş demektir. Rüşvet yolu ile başkalarının yaşamları veya temel hak ve özgürlükleri üzerinde oynanabilen bir toplum, toplum olarak yaşamını uzun süre götüremeyecektir.

Türk kamu yöneticisi için özdeyiş olarak söylenen "ağzı var mıdır? öyle ise yer" yargısı, büyük ölçüde belli gurupların özleyişlerini dile getirmelerinin bir belirtisi ise de, bir ölçüde de ülkemizde rüşvet olayının yaygınlığı konusunda bir durum saptamasını yansıtmaktadır. Rüşvet, doğası gereği, çoğunlukla gizli kalabilen, "alan memnun, satan memnun" bir olay olduğu için yukarıda açıklamaya çalıştığımız biçimde nicelik ve niteliğini saptama olanağından yoksunuz. Bu durum bizi kanılarla yetinmek zorunda bırakmaktadır ve ülkemizde rüşvet uygulamasının nicelik ve nitelik olarak kritik düzeyin üzerinde olduğunu söylemek fazla yanılmak olmayacaktır kanısındayız.¹⁸ Toplum olarak bu noktaya geliş nedenlerimizi kısaca incelemeye çalıştık; rüşvet uygulamasının toplumumuzda "normal" düzeyine indirilmesi konusundaki önerilerimizi de şöyle sıralayabiliriz :

a. Siyasal sistemde, yasal otoritenin halk iradesi demek olduğu otoriteyi kullananlarda bir bilinç olarak yerleştirilmeli, halk siyasal otoriteyi kendi iradesi olarak benimsemeli ve gerektiğinde yönlendirmelidir. Doğal olarak, bunun için gerekli demokratik mekanizmaların geliştirilmesi ihmal edilmemelidir.

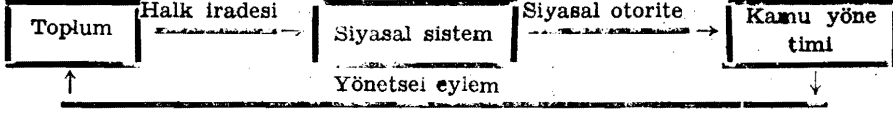
b. Halk iradesinden soyutlanmamış bir siyasal otorite karşısında kamu yönetiminin özerkleşme yönündeki eğilim ve çabası frenlenmeli ve bugünkü gibi tersine çevrilmelidir. Özerklik yalnızca kamu yönetiminin uzmanlığının gerektirdiği ölçüde kalmalıdır.

c. Otoritenin kaynağının halk olduğu bilinci kamu yönetimine de yerleştirilmelidir. Kamu yöneticisi kendini efendi değil hizmetçi olarak görmeye alıştırmalıdır.

d. Kamu yönetiminin siyasal otoriteye ve kamuya karşı "savunulabilirliğini" artıran yasal düzenlemeler labirenti kaldırılmalıdır. Yasal çerçeve yalınlaştırılmalı, formaliteler enaza indirilmelidir. Böylece belli alanlarda kamu yönetiminin işleyişini denetleme ve değerlendirme aşırı uzmanlık gerektirir bir iş olmaktan çıkacaktır.

Yukarıda belirtmeye çalıştıklarımızı bir duyarlılık zinciri kurulması biçiminde özetleyebiliriz :

¹⁸ Tekeli - Şaylan da aynı kanıyı paylaşmaktadırlar. (Tekeli - Şaylan. a.g.y.,



Kamu yönetiminin yasal yollardan toplumun istekleri doğrultusunda yönlendirilebime o anağının geliştirilmesi rüşvete başvurulmasını azaltıcı bir etken olarak çauşacaktır. Buna ek olarak :

e. Kültürel düzeyde rüşvete karşı "haram" kavramına yardımcı laik değer yarguları geliştirmeli ve topluma benimsetilmelidir. Böylece hem kişilik düzeyinde hem de topluluk düzeyinde ek kontrol yaratılmış olacaktır.

f. Kitlesele iletişim kanalları tüm potansiyelleri ile çalışır duruma getirilmeli, var olan tıkanıklıklar giderilmelidir. Bu kontrol mekanizmalarının etkililiğini artıracaktır.

g. Kamu yöneticileri dürüstlüklerini zorlamayacak parasal olanaklara kavuşturulmalıdır.

Yukarıda özetlediğimiz önlemleri içeren, ve gerektiğinde başka yan önlemlerle desteklenen, bir programın Türk kamu yönetiminde rüşvet uygulamasını "normal" düzeyine indireceğine inanıyoruz. Ayrıca önerilen önlemlerin çok önemli bir özelliği rüşvetle savaşımın sağlayacakları tek yarar olmamasıdır; he-men hepsinin toplumsal yaşamın başka alanlarında da aynı değerle olumlu etkiler yaratma potansiyeli bulunmaktadır. Bu da önerilerin uygulanabilirliği açısından küçümsenemez bir üstünlüktür.