

REFORM VE ÇIKAR: KAMU TERCİHİ TEORİSİ PERSPEKTİFİNDEN KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU PROJESİ

İsmail KURUN¹

ÖZET

2003 yılında hazırlanan, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” olarak adlandırılan ve Türk kamu yönetiminde geniş çaplı ve köklü bir reform yapmayı amaçlayan proje çeşitli toplumsal kesimlerin direnişiyle karşılaştı ve kadük kalarak yasalaşamadı. Söz konusu reform yasasının oluşturulma sürecindeki direniş, siyasî davranışları çıkar güdülerini temel alarak açıklamaya çalışan kamu tercihi teorisi açısından incelenebilecek bir fenomendir. Bu bakımdan bu makalenin temel amacı söz konusu reform sürecini kamu tercihi teorisi perspektifinden analiz etmek ve söz konusu direncin arkasında yatan saiklerin ideolojik mi yoksa çıkar temelli mi olduğu sorusuna kamu tercihi teorisinin rant koruma ve kollama gibi analiz araçlarını kullanarak cevap vermektir. Teorinin açıklayamadığı ve ideolojinin daha büyük rol oynadığı düşünülen durumlar ise Heper’in aşkın devlet – araçsal devlet kavramlaştırması çerçevesinde analiz edilmiştir. Sonuç olarak makale, Kamu Yönetimi Temel Kanunu adlı reform tasarısının başarısız olmasının başat sebebinin geleneksel Türk kamu yönetiminin dağıttığı rantların, sahiplerince güçlü bir şekilde korunmak istenmesi olduğunu ileri sürmekte ve kamu yönetiminde reform yapmaya yönelik çıkarılan bazı dersler ve öneriler ile son bulmaktadır.

Anahtar kelimeler: kamu yönetimi; reform; kamu tercihi

REFORM AND INTEREST: THE PROJECT OF THE BASIC LAW ON PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY FROM THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC CHOICE THEORY

ABSTRACT

Prepared in 2003, dubbed “The Basic Law of Public Administration” and aimed at a full-fledged and fundamental reform in the Turkish public administration, the Turkish public administration reform project met with the opposition of various social groups, which brought about its failure to be passed into law. The opposition this reform project faced is a phenomenon that is fitting to be examined from the perspective of public choice theory which argues that political behaviors can be best understood as attempts to seek interest. The main objective of this article is to analyze the reform process in question from the perspective of public choice theory. When this theory falls short of exploring the source of this motivation, Heper’s conceptualization of transcendental state – instrumental state was employed. In conclusion, this article suggests that the major reason for the failure of this reform project is the fact that the rents that were being distributed by the traditional Turkish administration were forcefully protected by those who have been receiving them. The study ends with several lessons drawn and suggestions as to how to do public administration reform.

Key words: public administration; reform; public choice

¹ Doktora Öğrencisi, Ankara Üniversitesi, ismailkurun1@gmail.com

1. GİRİŞ

Yönetim üzerine kafa yoranlar, uzun yıllar, yönetimin “kamu yararı” denilen belirsiz bir ideal uğruna çalıştığını varsaydılar veya en azından öyle olmasını umdular. 19. yüzyılda iktisat bilimi insanın rasyonel maksimize edici (*rational maximizer*) olduğunu varsayarken, aynı yüzyılda çelişkili bir şekilde Abraham Lincoln, demokrasinin halkın, halk tarafından, halk için yönetimi olduğunu söyledi. Böylece 20. yüzyıla girildiğinde siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanlarında, siyasî aktörlerin ve bürokratların kamu yararı için çalıştıkları önkabulü yeterince sorgulanmadan varlığını sürdürdü. Aynı şekilde, demokrasinin insanların kamu görevlisi olunca hayırsever olacaklarına ve “halk için” çalışacaklarına dair gizli varsayımına karşı güçlü bir meydan okuma olmadı. Böylece *homoeconomicus*'us kamu görevi üstlenince ahlaki kararlar alacağına dair varsayım varlığını sürdürdü (Tullock, 2002: 4). Lincoln'un öngöremeyeceği derecede büyük yönetim mekanizmalarının halkı pek de halk için yönettiğini düşünmeyen bazı ekonomistler, 20. yüzyılın ikinci yarısının başlarında klasik iktisadın insanın rasyonel kâr maksimize edici olduğuna dair en temel varsayımını ve iktisadın diğer analiz araçlarını kamu yönetimi ve politikaya uyguladılar ve kamu tercihi teorisinin temellerini attılar (Butler, 2012: 15).

İlk kamu tercihi teorisyenleri gittikçe büyüyen yönetim mekanizmaları karşısında yönetime ne ihtiyaç bulunduğunu sorgulayıp her şeyin piyasa ile temin edilip edilemeyeceğini sordular. Onlara göre bir toplumda hemen her şey piyasa koşullarında temin edilebilirdi, ancak bazı anlaşmalara piyasa koşullarında girmenin pazarlık maliyeti (*bargaining cost*) oldukça yüksek olacaktı. Eğer bir anlaşmada, pazarlık maliyeti bu anlaşmanın sonucunda elde edilecek faydadan fazlaysa, bu anlaşma önceden üzerinde mutabakata varılmış bir usule göre yapılabilir ve sonrasında anlaşma hükümleri zorla uygulanabilirdi. Kamu tercihi teorisyenlerine göre bunu yapacak olan yönetimdir ve yönetimin asıl işlevi pazarlık maliyetlerini düşürmektir. Ancak yönetim, karar verdiği kamusal tercihlerde (*public choices*) kendi çıkarını kollayabilir; nihayetinde bürokratlar ve politikacılar da kâr maksimize edici *homoeconomicus*'lardır. Kamu tercihi teorisi işte buradaki ikilemi inceler. 20. yüzyılın ilk yarısı boyunca piyasanın kusursuz çalışmadığı gerekçesi ile kamusal sorunları yönetimin çözmesi isteniyordu. Kamu tercihi düşünürleri ise yönetimin de kusursuz çalışmadığını savlamaktadırlar (Tullock, 2002: 9-11).

2. ARAŞTIRMANIN AMACI, ÖNEMİ VE YÖNTEMİ

Türk kamu yönetimi reformu üzerine literatür zengindir.² Ancak Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu adı altında 2003’te hazırlanmaya başlanılan kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesi, henüz kamu tercihi teorisi perspektifinden analiz edilmemiştir. Bu makalenin amacı da kamu tercihi teorisi perspektifinden bu projeyi analiz etmektir. Makalenin araştırma sorusu şudur: “*Kamu tercihi teorisi Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı adı altında 2003’te başlatılan Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik reform projesini ve bu reformu karşı gösterilen direnci ne derece açıklayabilir?*” Makalede öncelikle kamu tercihi teorisi ana hatlarıyla incelenecektir. Bu incelemede, kamu tercihi teorisinin söz konusu reformu ve bu reformun başarısızlığını açıklayabilecek analiz araçlarına özel bir ağırlık verilecektir.³ Sonrasında bu perspektif ve araçlar sözkonusu reformu ve ona gösterilen direniş

² Türk kamu yönetimi reformunu çeşitli açılardan inceleyen bazı çalışmalar için bkz. Kutlu, Ö (2012), *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*, Konya: Çizgi Kitabevi; Sobacı, M. Z. (2006), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarının ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ Perspektifinden Bir Değerlendirmesi,” *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 28: 71-86; Çetin, S. (2010), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler,” *Çorum Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3): 23-38; Yılmaz, A. (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar,” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17: 215-240; Lamba, M. (2014), “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereksinimler Üzerinden Bir Değerlendirme,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(3): 135-152; Lamba, M. (2015), Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme,” *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20(1): 127-141.

³ Kamu tercihi teorisi standart ve iyi tanımlanmış bir yöntem olmaktan ziyade olayları yorumlamaya yönelik bir bakış açısı ve analiz araçları setidir. Bu nedenle zaten kamu tercihi teorisini kısaca da olsa bu kısa makalede incelemek mümkün

uygulanacaktır. Teorinin açıklamakta zorlandığı hususları aydınlatmak için Heper'in aşkın devlet – araçsal devlet ayırımına başvurulacaktır.

Anahatlarıyla Kamu Tercih Teorisi

Kamu tercihi teorisinin ortaya çıkışı ve temel tezi

Buchanan'ın (1979: 184) “iktisadın araç ve yöntemleri ile siyasî karar alma sürecinin analizi” olarak tanımladığı kamu tercihi teorisi Tullock ve Downs gibi araştırmacıların 1960'ların ortalarında geliştirdikleri bürokrasi analizleri ile ortaya çıkmıştır.⁴ Bu öncü eserlerde bürokratların rasyonel bir şekilde kendi çıkarlarının peşinden koştukları varsayılmıştı. Bunları Buchanan ve Ostrom'un benzer çalışmaları izledi. Ancak kamu tercihi yaklaşımını tam teşekküllü bir teori olarak ortaya koyan kişi *Bureaucracy and Representative Government (Bürokrasi ve Temsili Hükümet, 1971)* adlı etkili eserinde bürokrasinin iktisadî bir teorisini geliştiren William Niskanen olmuştur (Moe, 1997: 456-459). Bu eserinde Niskanen, bürokratların kâr maksimize ediciler olduğu varsayımına dayanarak, kendi bürolarının üretim maliyetine dair bir bilgi tekeline sahip oldukları, bu bilgi tekeline istedikleri büyüklükte—ve genellikle gerekenden daha büyük—bütçeleri yasamadan geçirmek için kullandıkları, sonuç olarak gerekenden daha büyük ve verimsiz bir yönetime yol açtıkları gibi bazı temel önermeleri teorik bir bütünlük içinde ileri sürmüştür (Niskanen, 2007).

Kamu tercihi teorisinin kamu yönetimi literatürüne temel katkısı ve aynı zamanda temel tezi, bir demokraside politikacılar, seçmenler, çıkar grupları, bürokratlar ve yasama üyelerinin çıkarları arasında doğal bir dengenin bulunduğudür. Bu dengeye kamu tercihi teorisyenleri demokrasinin politik ekonomisi adını vermişlerdir. Örneğin, politikacıların seçmen kazanmak için yaptıkları gösterişli seçim kampanyalarını finanse etmek ile çıkar gruplarının kendi lehlerine olacak bir regülasyonu (sözgelimi bir mal için gümrük vergilerinin yükseltilmesi) yasama organından geçirmek arasında bir uyum vardır. Ancak bu, halkın çoğunluğunun çıkarlarıyla zıt olacağından, politikacılar bunu, sadece muhalif medyanın teşhir etmesi durumunda bundan fazlaca zarar görmeyecek derecede yaparlar, çünkü seçmen kaybetmek istemezler. Sonuç olarak bir demokraside atılacak her kamusal adım için buna benzer bir politik iktisadî bir denge oluşur. Schumpeter buna, “demokrasinin bir başka teorisi (*another theory of democracy*)” adını vermiş ve tıpkı bir piyasada çeşitli iktisadî çıkarların arasında rastlantısal, kendiliğinden, “insan tasarımı”nın değil ama “insan eylemi”nin sonucu olan bir iktisadî dengenin ortaya çıkması gibi bir demokraside de çeşitli sosyo-ekonomik çıkarların arasında kendiliğinden bir siyasî denge ortaya çıktığını söylemiştir (Schumpeter, 1994: 269-84).

Kamu tercihi teorisyenleri bu fikri daha da geliştirerek piyasada mal ve hizmetlerin birbiriyle uyuşan veya zıtlaşan çeşitli çıkarların oluşturduğu denge sonucunda kendiliğinden arz edilmesi gibi, demokraside de kamu hizmetleri birbiriyle uyuşan ve zıtlaşan çeşitli çıkarların oluşturduğu denge sonucunda kendiliğinden sunulduğunu (Niskanen, 2001: 259) savunmuşlardır. Kamu tercihi teorisinin anafikri olarak nitelendirilebilecek bu fikir, kamu tercihi perspektifinden kamu yönetimi çalışan araştırmacıları oyun teorisi senaryoları kurmaya yönlendirmiştir. Bir demokraside kamu yönetiminde yapılacak olan bir reformun hangi parçalarının hangi grupların çıkarıyla uyacağı ve hangileriyle çelişeceği, bu uyuma ve çelişmeler

değildir. Bu makalenin ilk yarısında yapılacak olan şey, kamu tercihi teorisinin Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması reformunun ve bu reforma karşı gösterilen direnci açıklayabilecek nitelikteki yorumlama biçimlerinin ve analiz araçlarının teorik bir çerçeve olarak ortaya konulmasıdır.

⁴ Gordon Tullock'un *The Politics of Bureaucracy* (1965) ve Anthony Downs'un *Inside Bureaucracy* (1967) adlı çığır açıcı eserleri kamu tercihi teorisinin temelini belirgin bir şekilde atan ilk eserler olarak zikredilebilir. Dahası için bkz. Mueller, D. C. (ed.) (1997). *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press. Kamu tercihi teorisinin köklerini 18. yüzyıl matematikçilerine ve özellikle Fransız filozof Marquis de Condorcet (1743-1794)'e kadar götürülenler de vardır. Bir örnek için bkz. Rowley, C. K. ve Schneider, F. (ed.) (2004). *The Encyclopedia of Public Choice*. New York: Kluwer Academic Publishers, 32.

sonucunda o reformun hangi unsurlarının başarılı olma ihtimalinin olduğu çeşitli senaryolar buna örnek olarak verilebilir.⁵

Kamu tercihi teorisinin temel varsayımları

Yukarıda kamu tercihi teorisinin ana fikrinde görüldüğü gibi, bireycilik ve rasyonalite bu teorisinin temel ön kabulüdür. Buna göre kamusal eylemleri yapanlar sadece rasyonel bir şekilde kendi çıkarı peşinden koşan bireylerdir. Kamu tercihi teorisi araştırmacıları sınıf, cemaat, cemiyet ve toplum gibi kolektivitelerin kendilerine ait eylemlerinin bulunduğunu ve bu eylemlerin bilimsel araştırmalara esas teşkil edebileceğini düşünmezler. Onlara göre sadece bireylerin yaptıkları tercihler var olabilir. Ayrıca bu bireyler, başkalarının faydası (örneğin kamu yararı) için çalışan kimseler değildir. Bireylerin her türlü eyleminin altında para, güç, itibar, şöret arayışı gibi şahsî çıkarlar yatar. Kısaca bireyler rasyonel bir şekilde kâr maksimize edicidirler (Lane, 1990: 70-76).

Kamu tercihi teorisinin bürokrasi analizleri

Kamu tercihi literatüründe bürokrasi analizleri temelde iki şekilde yapılmaktadır. İlki, bürokratların kendi çıkarlarını kollamaları sonucunda bürokrasinin nasıl genişlediği ve bunun nasıl verimsizliğe yol açtığını, ikincisi de bürokrat-politikacı ilişkilerini ve politikacıların bürokratları denetleme yöntemlerini konu edinmektedir.⁶ Bu başlıkta ise Türk kamu yönetimi reformunun analizi için daha fazla önem arz eden kamu tercihi teorisinin ilk tür bürokrasi analizleri üzerinde daha fazla durulacaktır.

Kamu tercihi okulunun ilk bürokrasi teorisini geliştiren kişinin Niskanen olduğu ifade edilmiştir. Niskanen'in bürokrasi teorisinin iki temel varsayımı vardır. Birincisi, bürokratlar sıradan rasyonel maksimize ediciler olarak güç, itibar ve para arayışı içinde oldukları için sürekli kendi bütçelerini ve kendi altlarında çalışan kişi sayısını artırmak için uğraşırlar. İkincisi ise bürokratlar kendi bürolarının giderleri ve ürettikleri hizmetin finansı hakkında sahip oldukları bilgi tekeli istedikleri büyüklükte bütçeleri politikacılar tarafından koparmak için kullanırlar (Wintrobe, 1997: 433-434).

Bu temel önermelerin yanısıra Niskanen bir dizi de yan önermeler sunar. Ona göre (1) bürokratların tasarruf yapmakta bir çıkarları yoktur; (2) bürokratlar kendi bütçelerini büyütseler ve gereğinden fazla para harcasalar da üstlerindeki politikacıların bu israfı denetlemeleri çoğu zaman zordur; (3) bürokratlar bütçeyi belirlerken herşeyi bütçenin içine koyup ya al ya bırak (*take-it-or-leave-it*) stratejisi uygulayarak, tüm bütçenin reddedilmesi mümkün olmayacağından tüm bütçenin kabul edilmesini sağlayabilirler; (4) bürokratlar kendi yöneticileri olan politikacılarla yakın temasta çalıştıklarından, onlara zarar verecek bilgi yayarak imajlarını zedeleyebilirler; (5) bürokratlar çıkar gruplarından rüşvet ve hediyeler alarak onları kayırabilirler; (6) bürokratlar kendi başlarına bir seçmen bloku olduğu için siyasî partilerden tavizler koparabilirler (Butler, 2012: 89-91). Başka bir önemli bürokrasi teorisini Downs ise bunlara bir de geniş bürokratik kurumlarda inovatif kişilerin sorun çıkarıcı olarak görüldükleri ve bir büronun güçlü bir desteğe sahip olması durumunda diğerlerinin istediği değişime direneceğini ekler (Richardson, 2011: 25-26).

⁵ Kamu yönetimi ve oyun teorisinin biraraya gelmesi sonucunda yeni kavramların üretildiği de olmuştur. Örneğin, siyasî kurumların nasıl işlediğini açıklamaya çalışan bir oyun teorisi senaryosu kurma teşebbüsü sonucunda Tsebelis, "veto oyuncuları (*veto players*)" kavramını geliştirmiştir. Buna göre bir siyasa, gerek bireyler gerek gruplar, birçok toplumsal aktörün uzlaşmalarının sonucunda istikrarını korur ve bir siyasanın değişmesi için yeter sayıda aktörün statükonun değişiminden yana olması gerekir. Bu önermesinden sonra Tsebelis, bir demokrasideki çeşitli aktörleri veto oyuncuları olarak isimlendirerek, her bir veto oyuncusunu bir küme ile temsil edip bir kesişen kümeler bütünü oluşturmuş ve kümelerin kesişim alanlarını gri renkle boyamıştır. Ona göre grinin tonu nerelerde en koyu ise o siyasalar en istikrarlı olanlar, nerelerde de açık ise, o siyasalar değişime en açık olanlardır (Tsebelis, 2002).

⁶ Wintrobe (1997: 432-433) buna bir üçüncüsünü eklemektedir. Ona göre politika-bürokrasi çevrelerinde bürokratların gösterdikleri davranış çeşitleri ve özel bürokrasi – kamu bürokrasisi ayrımı üzerine analizler üçüncü bir araştırma kategorisi olarak değerlendirilebilir.

Niskanen ve takipçilerinin bürokrasi üzerine yaptıkları çalışmalar bürokrasinin verimsizliği olgusunun kamu yönetiminin en belirgin temalarından biri haline gelmesine büyük katkıda bulunmuştur. Kamu tercihi okuluna göre bürokrasinin verimsizliği kamu kurumlarının ürettiği hizmetlerin sayılabilir olmaması nedeniyle, kendilerine ayrılan bütçenin ürettikleri hizmetin ücretini aşip aşmadığının kontrol edilmesinin zor olması sebebiyle ortaya çıkar. Örneğin ordu, güvenlik hizmeti üretir ve vatandaşlar sonuç odaklı bir şekilde silahlardan ve askerlerden ziyade güvende olup olmadıklarına göre hizmetin kalitesini değerlendirir. Sorun işte burada çıkar. Bu güvenlik hizmetinin verimliliğini denetlemek ve ölçmek zordur. Bu zorluk, kamu hizmet ve mallarının tekel olması ve bürokratların maaşlarının sundukları hizmetin kalitesiyle genellikle ilişkili olmaması gerçeği tarafından pekiştirilir. Neticede büroların verimliliği denetimsiz ve bürokratlar motivasyonsuz kaldıklarından ötürü büyük verimsizlikler oluşur (Mueller, 2003: 363).

Niskanen'den sonraki çalışmalar büyük ölçüde Niskanen'in açtığı yoldan gitmişler ve bürokrasinin gücünün kaynaklarını incelemişlerdir. Bazı araştırmacılar ise Niskanen ve takipçilerinin bürokratların güç potansiyellerini ve kendi bürolarını genişletme temayüllerini abarttıklarını iddia etmiş ve bürokratları denetlemenin o kadar da zor olmadığını ileri sürmüşlerdir. Örneğin bürokrasinin kamu sektörünü genişletme eğiliminin bürokratların oy verme davranışlarını nasıl etkilediğini araştıran bir çalışmada, bürokratlar arasında idarenin büyümesi taraftarı olan sol partilere oy verilmesinin sivillerden sadece %5 daha fazla olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Ayrıca bu %5'lik fazlalığın kâr maksimizasyonu ile bir ilgisinin olmaması ihtimali de vardır (Wintrobe, 1997: 437-438). Başka bir eleştirel çalışma kamu kurumlarının bütçelerinin büyümesi ve ilgili bürokratların maaşlarının artması arasındaki ilişkiyi incelemiş ve sonuç olarak ikisi arasında anlamlı bir ilişkiye ulaşamamıştır (Wintrobe, 1997: 439).

Bu eleştirel çalışmalara göre politikacılar bürokratları ara ara sorgulayarak gereksiz harcamaları büyük oranda önleyebilirler; onları bütçe kesintileri ile cezalandırabilirler; aldıkları hediye ya da rüşvetleri tespit edip onları halk önünde teşhir edebilirler; birkaç tanesini ibret-i alem için cezalandırıp diğerlerini uslandırabilirler veya çeşitli teşviklerle verimliliği geliştirecek mekanizmalar kurabilirler (Butler, 2012: 93). Bir başka eleştiri de bir kamu tercihi kuramcısı olan Stigler'in ideolojinin demokrasilerde karar alım süreçlerinde ve siyasa yapımında hiç rolünün olmadığını iddiasına karşı geliştirildi. Bu radikal önerme ideolojinin siyasa yapımındaki rolüne ilişkin bir ilgiyi tetikledi ve Stigler'in hipotezi araştırmacılar tarafından test edildi. Sonuç olarak ise bireylerin ekonomik olmayan amaçlara ulaşmak için kaynak harcamaya istekli oldukları ortaya çıktı ve ideolojinin siyasa yapımında rol oynadığı bilimsel olarak gösterildi (Rubin, 2001: 328-330). Ancak kamu tercihi okuluna eleştirel yaklaşan bu çalışmalar kamu yönetimi literatüründe hala marjinal düzeydedir ve kamu tercihi literatüründe bürokrasinin verimsiz ve genişlemeye eğilimli olduğu ve bürokratları denetlemenin zor olduğu kanıları, altlarında yatan iki temel varsayımla birlikte hala oldukça güçlüdür.

Rant kollama

Bireylerin ya da çıkar gruplarının yasama veya yürütme üyelerini kendilerine tekel, imtiyaz veya direkt transfer verilmesi için yasal veya yasal olmayan yollardan etkileme uğraşı olarak tanımlanabilecek rant kollama (*rent seeking*), bir fikir olarak 1967'de Tullock tarafından geliştirilmiştir (Butler, 2012: 75-76). Rant kollama amacıyla yürütülen masraflı faaliyetler ile herhangi bir katma değer üretilmediğinden, rant kollamanın sosyoekonomik maliyeti çoğu zaman küçümsenemeyecek ölçüde büyüktür. Rant kollama sonucunda negatif sosyal değere sahip regülasyon, özel tekel veya doğrudan gelir transferi elde edilebilir (Tullock, 2002: 43). Sözcüselimi bir otomobil şirketi eğer yabancı otomobillerin iç piyasaya girmesini güçleştirmek için onlara uygulanan gümrük vergisini yükseltmek amacıyla milletvekillerine birer otomobil hediye ederse rant kollamış olur. Bir yasal düzenlemenin yürürlüğe girmesi durumunda bundan rant sağlayacak olanların sayısı az ve sağladıkları rant çoğunluğun göreceği zarara nazaran çok daha büyük olacağından dolayı bu çıkarı sağlayanlar sözkonusu çıkarı elde etmek için kolayca örgütlenip rant kollamak için hızlıca motive olurlar (Tullock, 2002: 37-38).

Tollison'a göre (1997: 507) rant kollamanın maliyeti ilk bakışta görülenden daha büyüktür, çünkü bir toplumda rant kollayanlar eğitim açısından genelde o toplumun üst katmanlarından geldikleri için bu insanlar rant kollamak yerine üretime kanalize edildiklerinde üretecekleri katma değer rant kollama durumunda üretilmeden kalır. Buchanan'a göre rant kollama üç şekilde sosyal israfa yol açar: (1) rantı elde edenlerin bu uğurda yaptığı harcamalar, (2) yöneticilerin rant kollama faaliyetlerine verdikleri tepkiler esnasındaki harcamaları, (3) rant kollama sonucunda üçüncü taraflarda oluşan düzensizlikler (Mueller, 2003: 334). Ayrıca rant kollama sonucunda oy verme süreci zarar görür; seçmenler oy verdikleri partilerin çıkar gruplarının lobi faaliyetlerinden etkilenmeleri sonucunda destekleyeceği yasal düzenlemeleri istemeden de olsa dolaylı yoldan desteklemiş olurlar. Bütün bunlar sebebiyle bireylerin üretim yaptıkları toplumlar zamanla müreffehleşirken bireylerin rant kolladığı toplumlar ekonomik olarak geri kalırlar.

Kamu tercihi teorisi literatüründe rant kollama altında incelenen üç önemli yan kavram vardır. Bunlardan ilki olan rant koruma (*rent protection*), sahip olunan rantın muhafazası için kaynak sarfette demektir (Tollison, 1997: 515-516). Rant koruma özellikle kamu yönetimi reformu bağlamında önem kazanır; eğer bir toplumda büyük rant sahibi çıkar grupları varsa, reformun başarılı olması için onların bu rantlarını korumak amacıyla harcaacakları kaynaktan daha fazla kaynak harcamaya istekli olunması gerekir. İkincisi olan oy ticareti (*logrolling*) ise siyasî partilerin kendi politikalarına destek arayışı içinde diğer partilerin aslında desteklemek istemedikleri politikalarını kerhen desteklemeleri, bir anlamda siyasî destek takası yapmaları anlamına gelir ki bu, siyasî bir ranttır (Tullock, 2002: 37-38). Örneğin bir siyasî parti, yasama organından geçirmek istediği bir kanun taslağına destek arayışı içinde, başka bir siyasî partinin bu kanuna destek vermesi karşılığında o partinin hazırladığı başka bir kanun taslağına destek verirse oy ticareti yapmış olur. Bu kavramların üçüncüsü, bir siyasî partinin belirli bir siyasa yaparken kazanacağı oylarla kaybedeceği oyları kendi lehine optimize ettiği denge hali anlamına gelen içsel koruma (*endogenous protection*) kavramıdır. Magee'ye göre içsel koruma dengesi potansiyel olarak tüm hükümet politikalarını açıklayabilir. Ona göre içsel korumacı olan siyasalar (*endogenous policies*) ekonomik olarak verimsiz, siyasî olarak ise verimlidir. Kökenleri çıkar gruplarının faaliyetlerinde yatan bu siyasalar, piyasada bir fiyatı olan mallar gibidir. Siyasî partiler açısından da politikada ölçek ekonomileri vardır; bireylerden ziyade grupların oylarını kazanmak seçim kampanyasının optimizasyonu için gereklidir. Hükümetler siyasalar üzerinde gerçek belirleyici değildirlir; onlar sadece politika piyasasındaki siyasa alım-satımlarında gözetmen gibidirlir. Mesela bir malın gümrük vergisini düşürmek için destekten daha fazla muhalefetle karşılaşılıyorsa o malın fiyatı içsel koruma dengesindedir (*endogenous level of protection*). Politikacılar sadece siyasî piyasanın rekabetçi olmadığı durumlarda kendi tercihlerini işleme sokabilirler. Bu nedenle rekabetçi siyasî piyasalarda oy maksimizasyonundan herhangi bir sapma, politikacıyı muhtemel bir yenilgiye açık hale getirir (Magee, 1997: 25-26).

Özelleştirme ve sendikalar ile regülasyon ve çıkar grupları arası ilişkiler

Kamu tercihi okulu araştırmacılarının üzerine çalıştıkları birbiriyle içiçe geçmiş çeşitli alanlardan birisi de özelleştirme, regülasyon, sendika ve çıkar grubu arası ilişkilerdir. Yukarıda incelendiği gibi kamu tercihi okulu araştırmacıları bürokrasinin verimsiz olduğunu iddia ettiklerinden devlet eliyle mal ve hizmet üretimine karşı çıkmışlar ve özelleştirmeleri hararetle desteklemişlerdir. Onlara göre bir hizmet en verimli ve etkin şekilde özel sektör tarafından piyasa koşullarında üretilir; bu nedenle devlet zorunlu olmadıkça asla herhangi bir mal ve hizmet üretimine kalkışmamalıdır. Dunleavy (1986: 13) kamu tercihi teorisinin ABD ve Britanya'da özelleştirmeleri önemli oranda teşvik ettiğini söylemiştir.

Özelleştirme faaliyetleri, en fazla, özelleştirilen kurumlarda çalışan kamu işçilerinin, bürokratların ve ilgili kamu sendikaların çıkarlarına zarar verdiğinden, bireylerin rasyonel kâr maksimize edici olduğu liberal demokrasilerde özelleştirmelere en fazla çıkanlar genelde bu üç gruptur (Dell'Aringa, 2001: 19). Özelleştirmeler sonucunda ilgili kurumlarda çalışan kamu işçilerinin işlerine son verilmiş, bürokratların makamları ve maaşları ellerinden alınmış, sendika yöneticilerinin ise itibarları ve gelirleri düşmüştür. Bu nedenle özelleştirmeleri engellemek için sendikaların organize ettikleri kitlesel gösterilerde kamu işçileri ve bürokratlar özelleştirme karşıtı çeşitli eylemler yapmışlar, bürokratlar ve kamu sendikaları yargı yollarına başvurmuşlar ve lobi faaliyetleri yapmışlardır. Yerleşme düzeyinin düşük olduğu devletlerde kamu

sendikaları, daha geniş ölçüde örgütlenebildiklerinden, siyasî iktidarlar üzerinde büyük baskılar uygulayabilmişlerdir (Keller vd., 2001: 73).

Özelleştirmelere benzer şekilde regülasyonlar da kamu tercihi okulu araştırmacılarının eleştirilerine maruz kalmıştır. Bunun nedeni devletin piyasaya müdahalede bulunmasının ekonomik verimsizlik doğurmasıdır. Gwartney vd.'ne göre (2006: 710-11) regülasyonun siyasî desteğinin altında çıkar gruplarının rant kollamak için harcadıkları paralar yatar. Bu nedenle bir süre sonra bir piyasayı regüle etmesi beklenen kurumlar, ilgili çıkar gruplarının kontrolüne geçerler. Ayrıca regülatif düzenlemeler değişken piyasa koşullarında hızla güncelliğini yitirmeye mahkumdur ve regüle edici kurulların bürokrasisi bunları güncellemekte çoğunlukla geç kalır. Stigler'in regülatif ele geçirme (*regulatory capture*) teorisi de, benzer şekilde, düzenleyici kurumların bir süre sonra belirli bir çıkar grubunun eline geçeceğini ve bu şekilde bilindik bürokratik verimsizlik oluşacağını savlar (Chang, 2001: 279-280; Moe, 1997: 462).

Kamu tercihi teorisinin sorunlara yönelik çözüm önerileri

Kamu tercihi okulu araştırmacıları liberal demokrasilerdeki bürokrasilerin bu sorunlarını hafifletmeye yönelik bir takım çözüm önerileri geliştirmişlerdir. Geniş kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna tekabül eden bu önerilerin en öne çıkanları, (1) bürokratik kurumlar arasına rekabet aşılacak, (2) bürokratlara verilen emirlerin açık ve net olmasına dikkat etmek, (3) ilgili politikacıya sadık, dolayısıyla onun çıkarlarına karşı çalışmayacak bürokratları göreve getirmek, (4) bürokratları ödüller vasıtasıyla verimli olmaya teşvik etmek, (5) vergi konulmasına anayasal sınırlar getirerek bürokrasinin finansmanını kesmek, (6) devletin aslı görevleri (adalet ve güvenlik) haricindeki mal ve hizmet üretimini özel sektöre bırakmak için gereksiz bürokratik kurumları lağvetmek veya özelleştirmek, (7) evrak trafiğini azaltmak ve yerel yönetimler arasına rekabet aşılacak için devlet teşkilatını yerelleştirmek, (8) bürokratlara geçmişe dönük (*ex post*) yaptırımlar uygulamak (Wintrobe, 1997: 431-440), (9) imtiyazları kaldırmak (Tullock, 2002: 41) olarak sıralanabilir. Kamu tercihi okulu araştırmacıları en güvenilir çözümün anayasaya vergi konulması hususunda ayrıntılı şartlar koymak ve vergi konulmasını zorlaştırmak olduğunu söylemektedirler. Bu fikir araştırmacıları anayasal iktisat denilen bir bilimsel çalışma alanı yaratmaya sevk etmiştir. Artık kamu tercihi okulu araştırmacıları gittikçe daha fazla anayasal iktisat alanında ve özellikle vergiler üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Tollison (1997: 524) bu reform önerilerinin uygulanmasına dair bazı tavsiyelerde bulunur. Ona göre bir toplum ne kadar rant kolluyorsa, o toplumda (*rent-seeking society*) kamu yönetimi reformu yapmak o kadar zordur. Bu nedenle faydacı bir reformcu eğer lobicilerin sahip oldukları rantları korumak için kendisinin harcayacağı kaynaktan daha fazlasını harcamaya istekli olduklarını biliyorsa reforma kalkışmamalıdır, çünkü böyle bir içsel korumacı denge ortamında reform yapmanın sosyal maliyetinin reformun getireceği ekonomik kazançlardan daha yüksek olması mümkündür.

Kamu tercihi teorisinin Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesine bakan yönlerini incelemeyi bitirmeden önce, son olarak Heper'in Berki'den alıntılanarak detaylandırıp Türk bürokrasisine uyguladığı aşkın devlet – araçsal devlet kavramlaştırmasına yer verilerek Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması teşebbüslerini anlamlandırmaya yönelik gerekli perspektif ve analiz araçları elde edilmiş olacaktır.

Heper'e göre (2015: 27) “aşkıncılık, insanın aslen *ahlakî* bir topluluğa ait olduğu inancını ifade ederken, araçsalcılık insanın aslen bir *çıkâr* topluluğuna ait olduğunu ifade eder [vurgu orijinal metinde].” Heper, aşkın devlet ve araçsal devlet (bürokratik aşkıncılık ve bürokratik araçsalcılık da denilebilir) her ikisini de aşırı aşkıncı – ılımlı aşkıncı ve aşırı araçsalçı – ılımlı araçsalçı olarak ikiye ayırır. Ona göre, “ılımlı aşkıncı yönetim biçimlerinde topluma değiştirilemeyecek normlar kümesi şeklinde bir ‘konsensüs’ empoze edilir ... devlet, belirli normlar etrafında kurumsallaşmıştır.” “Aşırı araçsalçı yönetim biçimi tüm toplum kesimlerini aynı hizaya getiren demokrasidir ... yönetilenlerin sürekli aktif ve etkin onayına dayanır ... ılımlı araçsalcılıkta ise toplum içerisinde kabul edilebilir bir eşitsizlik doğal karşılanır. (Heper, 2015: 28-29).”

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu” Reform Projesi ve Tepkiler

Reformu hazırlayan ortam ve Türk kamu yönetiminin sorunları

Kutlu (2012: 66-73), dünya çapında kamu yönetimi reformlarını hazırlayan etkenleri ekonomik, politik, toplumsal ve diğer etkenler olmak üzere dört başlık altında sayar. Bunlar sırasıyla 1973-74 petrol krizleri, Yeni Sağ siyasî partilerin ve kamu tercihi okulunun yükselişi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle birlikte vatandaşların değişen talepleri ve küreselleşmeyle birlikte finans kuruluşlarının artan baskılarıdır. Bütün bu etkenlerin sonucunda özellikle 1980’lerden sonra küresel düzeyde bir kamu yönetimi reformu dalgası başlamış, ama Türkiye’de, Özal’ın sınırlı gayretleri haricinde, kamu yönetiminde 2003’e kadar ciddi bir reform teşebbüsü olmamıştır. Bunun sonucunda 2000’lerin başlarına gelindiğinde Türk kamu yönetimi yoğun merkezîyetçilik, verimsizlik ve etkisizlik gibi geleneksel kamu yönetimi hastalıklarından mustarip hale gelmiştir.

Reform girişimi: Kamu Yönetimi Temel Kanunu projesi

Bu problemleri çözmek hedefiyle dönemin hükümetinde 2003 yılı başlarında bir reform iradesi oluştu ve “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kurulu” kuruldu. Söz konusu reform 29 Ocak 2003 tarihinde Bakanlar Kurulunun gündeminde görüşüldü ve kısa bir süre sonra işletme profesörü Ömer Dinçer reform projesinin koordinatörü ve Başbakanlık Müsteşarı olarak atandı. Dinçer ve reform ekibi çeşitli kamu kurumlarında söz konusu reform için bir toplumsal uzlaşma zemini oluşturmak ve bu sayede reformu daha demokratik bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla birçok toplantı düzenlediler. Söz konusu reform girişiminin amacı genelde ekonomik verimliliği amaçlayan kamu tercihi okulunun önerileri ile büyük bir uygunluk arzemesinin yanında, sivilleşme ve bireysel özgürlükleri geliştirme maksadı güden Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da derin etkisi altındaydı. Reform tasarısı temel olarak (1) merkezî idarelerden yerel idarelere yetki ve bütçe aktarımını, (2) yetersiz malî kaynakları verimli kullanmayı, (3) yetersiz örgüt ve personel problemlerini çözmeyi ve (4) devleti aslî görevlerine (adalet ve güvenlik) çekmek için KİT’leri özelleştirmeyi amaçlamıştı (Dinçer, 2015: 218-222; Kutlu, 2012: 243-247).

Nihayetinde “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” olarak bilinen bir yasa tasarısı hazırlandı ve tasarı meclisten geçti. Ancak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tasarımı Haziran 2005’te veto etti. Reform projesi için tanıtım faaliyetleri yapılmasından Cumhurbaşkanlığı vetosuna kadar olan süreçte projeye tedbirli bir destek sunan o dönemin anaakım medyası (memurlar.net, 2003), vetodan sonra, içinde yargı, bürokrasi, çeşitli sendikalar, siyasî partiler ve sivil toplum kuruluşlarının da bulunduğu bir koalisyonla beraber reform aleyhinde kuvvetli bir kampanyaya başlattı. Bu kampanya boyunca üniter yapının bozulacağı, demokrasinin kısıtlanacağı, laiklik ilkesinin zedeleneceği, merkezin çevre tarafından kuşatıldığı, cumhuriyet rejiminin ve devrimlerinin tehlikede olduğu, kamu yararının yok edildiği ve reformun anayasaya aykırı olduğu gibi söylemler kullanıldı. Bu bölümde, kamu tercihi okulunun iddia ettiği her kamu politikasının altında yatan çıkar güdüsünün bu söylemlerin altında da yatıp yatmadığı sorgulanacak ve reforma karşı gösterilen sözkonusu direnişin kamu tercihi okulu perspektifinden analizi yapılacaktır.

Reforma karşı direniş kaynağı: ideoloji veya çıkar?

Bu makalede, Türkiye’de katı ideolojik tavırlara Batılı ülkelerde olduğundan daha fazla rastlandığı varsayılarak, ideolojinin söz konusu reforma karşı direnişin bir kaynağı olabileceği kabul edilmektedir. Bu noktada makalenin başında değinilen Heper’in aşkın devlet – araçsal devlet dikotomisi analiz için kavramsal bir çerçeve sunmaktadır. Heper (2015: 33) Türkiye devletinin, Mustafa Kemal Atatürk’ün tanımladığı normlar etrafında kurumsallaşmış, ılımlı aşkınıcı bir yönetim mekanizması olduğunu savlar. Ona göre üniter-merkezîyetçilik, devletçilik, laiklik, çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma istenci gibi unsurlardan müteşekkil Atatürkçülük olarak ifade edilebilecek bir yarı-ideoloji Türkiye kamu bürokrasinin ana kurumları içinde yuvalanmış ve iç-sosyalleşmeler aracılığıyla kuşaktan kuşağa devam etmiştir. Türkiye’de devlet bürokrasisi Atatürk’ün ölümünden 2000’lere değin Atatürkçü düşünce karşıtı eylem ve söylemleri doğrudan devlete

tehdit olarak algılamış ve yoketmeye çalışmıştır (Heper, 2015: 120-165). Önceden ifade edildiği gibi, reforma karşı direncin kaynağı da, *söylem düzeyinde*, sosyalizmle karışık Atatürkçülük olması bakımından ideolojiktir; ordu en çok üniter devlet yapısının bozulacağı, Cumhurbaşkanı laiklik ilkesinin zedeleneceği, yargı anayasasının ihlal edildiği, içinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve İşçi Partisinin de bulunduğu ulusalcı-Kemalist-sosyal demokrat koalisyon merkezin çevre tarafından kuşatıldığı ve küresel kapitalist düzene teslim olduğu, sendikalar ise sosyal devletin yok edildiği, devletin satıldığı söylemlerini ideolojik gerekçeler olarak öne sürüyorlardı (Dinçer, 2015: 33-74; Özvarış, 2016).

Önceki bölümlerde kamu tercihi okulu araştırmacılarına göre her bir kamu politikasının toplumsal grupların çıkarları arasındaki bir dengeye dayandığı ve kamu yönetiminde reform girişimlerinin de bu perspektiften değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmişti. Nitekim Tollison'un, üretim yapmaktan ziyade rant kollayan bir toplumda reform yapmanın zorluğuna ve karşılaşılacak direniş sonucunda meydana gelecek sosyo-ekonomik maliyete dikkat çektiği belirtilmişti. Türkiye'de de 2003'te başlatılan kamu yönetimini yeniden yapılandırma projesine karşı gösterilen direnişin gerekçesi olarak ifade edilen söylemlerin iyi temellendirilmiş gerekçeler olmaktan uzak olması ve zikredilen reform karşıtı toplumsal grupların geleneksel kamu yönetimi modelinde yerleşik çıkarlarının bulunması, kamu tercihi teorisinin sözkonusu direniş açıklayabilme potansiyelini artırmaktadır. Ayrıca reform, sonradan reform karşıtı olacak anaakım medyadan önce tedbirli bir destek görmüş, ancak reformun getirecekleri daha net bir şekilde ortaya çıkınca direniş başlamıştır. Bunun yanısıra dünyada 1980'lerden 2000'lere değin kamu yönetimi reform dalgası öyle güçlüdür ki Avustralya'da olduğu gibi bazen reform sosyal demokrat siyasî partiler eliyle gerçekleştirilmiştir (Kutlu, 2012: 142). Benzer şekilde Heper'in de Türkiye'de devlet yönetimini aşırı aşkını değil, sadece ılımlı aşkını olarak sınıflandırdığı hatırlanabilir ki bu, kısmî bir araçsalcılığa işaret eder. O nedenle Türkiye'deki reform karşıtı cephenin direniş kaynağını sadece ideolojik gerekçelerle açıklamak mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla reforma karşı gösterilen dirence kamu tercihi okulu perspektifinden bakmak yerinde olabilir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki zikredilen ideolojik endişelerin hemen hepsi reform karşıtı cephenin tüm gruplarında bulunmaktaydı, ancak bazı endişeler bazı gruplarda daha baskındı. Söylemsel endişelerin altında yatan çıkarları araştırmaya orduyla başlamak gerekirse, ordunun *koruduğu* rantın bürokratik itibar, kısmî kurumsal otonomi ve yüksek maaşlar olduğu söylenebilir. Nitekim Ömer Dinçer'in reform projesi üzerinde çalıştığı dönemde elde ettiği tecrübelerle dayanarak söylediği gibi (2015: 38-41), Genelkurmay Başkanlığı, kendisinin Savunma Bakanlığına bağlanmasından ve Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına devredilmesinden endişe duyuyordu. Halbuki bunlar zaten çağdaş liberal demokrasi standartlarının gerekleridir. Bu nedenle demokrasi karşıtı görünmemek için ordu, reform sürecinde Atatürkçü ilkelerin müdafasına yönelik söylemleri iyi gerekçelendirmeden kullanıyordu. Hale'nin (2014) Türkiye'de ordunun kendi meşru çıkarlarını korumak için geleneksel olarak politikacıları tehdit ettiğine dair argümanı da burada hatırlanabilir. Bununla birlikte ordu, Türkiye'de en kapalı devlet kurumlarından birisi olduğu ve bu nedenle üyelerinin iç-sosyalleşmesinin güçlü olduğu beklenebileceğinden ötürü, reforma karşı çıkan grupların arasından ordunun en fazla ideolojik gerekçelerle reform karşıtı cephede bulunanlardan birisi olduğu iddia edilebilir.⁷ Nitekim Heper'in de gösterdiği gibi (2015), Atatürk'ün Cumhuriyete yüklemiş olduğu aşkın devlet misyonunu, en azından sözkonusu reform sürecinde, en gönüllü olarak devam ettiren kurumlardan birisi ordudur.

Reforma direnen diğer kurum olan Cumhurbaşkanlığı ise orduya benzer şekilde üniter yapı ve laiklik hakkındaki endişelerini dile getiriyordu. Ahmet Necdet Sezer'e göre Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın 4. maddesindeki, "Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, ..., kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak" ifadesi kamuda başörtüsünün önünü açmayı hedeflemekteydi. Sezer, reformda bahsi geçen, kamu yönetiminin kişilerin hak ve özgürlüklerini kısıtlamayacak olmasına yönelik düzenlemeyi Anayasa'nın 5., 12. ve 14. maddelerine aykırı bulmuştu. Sonraki gün olan 4 Ağustos

⁷ Nitekim Dinçer de Genelkurmay Başkanlığında reform üzerine yaptığı sunumdan sonra üniter yapının zedelediği endişesi taşıyan ancak sunumdan sonra bu endişesi kaybolan bir generalin öğle yemeği arasında kendisinin kulağına bazı olumlu cümleler fısıldadığını anlatmaktadır. Bu anekdot, ordunun bir kısmının gerçekten ideolojik gerekçeler ile reforma karşı olduğunu göstermesi açısından zikre değerlidir.

2004'te gazeteler "Sezer'den türban uyarısı" (Milliyet, 2004) ve "Laiklik dersi" (Cumhuriyet, 2004) gibi manşetlerle çıktı. Bu nedenle Dinçer (2015: 44), Sezer'in, laiklik ilkesi uğruna kişilerin hak ve özgürlüklerinin ihlal edilebileceğini düşündüğünü yazmaktadır. Daha sonra 2007 yılında Harp Akademilerinde yaptığı konuşmada Sezer, "rejimin, cumhuriyet kurulduğundan beri hiçbir dönemde bu kadar tehlikeyle karşı karşıya kalmadığını" söyledi (Hürriyet, 2007). Bütün bunlar birlikte değerlendirildiğinde devletin en üst makamı olan Cumhurbaşkanlığından emekli olmak üzere olan bir kişinin reforma karşı bu direnci hemen hemen tamamen ideolojik gerekçelerle göstermiş olduğu ileri sürülebilir.

Reforma direnen bir diğer kurum olan Cumhuriyet Halk Partisi ise benzer şekilde üniter yapının bozulacağı ve federalizme kapı açıldığı endişelerinin yanına (CHP, 2015) bir de merkezin çevre tarafından kuşatıldığı ifadesini eklemiştir (Dinçer, 2015: 46). Merkezin çevre tarafından kuşatıldığı kaygısı kamu tercihi teorisinin CHP'nin reforma gösterdiği tepkiyi açıklamaktaki önemine işaret eder. Uzun yıllar boyunca, ve aslında belli ölçüde günümüzde de, zenginliğin "devlet kapısı"ndan geçtiği bir ülke olan Türkiye'de devlet kurumlarıyla girdikleri patronaj ilişkileri sonucunda zenginleşmiş elitlerin ve kamu bürokrasisinin oluşturduğu kapalı bir yapı konumundaki merkez, devlet kurumlarında şeffaflaşma, yerelleşme ve verimsizliği engelleyici önlemler sonucunda halka açılacağından, CHP'nin büyük oranda bu kesimlerin rantını korumak için reforma karşı çıktığı öne sürülebilir. Buna rağmen CHP'nin federalizme kapı açıldığı ve ülkenin bölüneceğine dair yeni-ulusalcı söylemleri kullanması ve bu söylemlerin de bir miktar etkili olması, Hanioglu'nun (Sabah, 2012) da işaret ettiği gibi, Kemalizmin bir logokrasiye dönüştüğünü gösterir. Rantlarını korumak isteyen kimseler ideokrasiden logokrasiye dönüşen Kemalizmin ana söylemlerini faydalı birer araç olarak kullanmaktadırlar. Dinçer (2015: 49) aynı düşüncüyü, "Değişim ve açık sistem, vesayete dayalı iktidarlarını ellerinde tutmayı zorlaştırmaktadır. Bu kez; üniter yapının bozulacağı, Cumhuriyet'in kazanımlarının yok olacağı ... gibi alışılmış söylemleri tekrar tekrar dillendirmekten vazgeçmezler." şeklinde dile getirmektedir. Bütün bu söylemlerin altında yatan asıl direniş kaynağının, büyüdükçe bir kesime servet transfer eden kapalı kamu bürokrasisinin sağladığı rantların korunması endişesi olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte merkezin çevre tarafından kuşatılacağı iddiası, Adalet ve Kalkınma Partisi (Ak Parti)'ye bakan yönü açısından da incelenebilir. Seçmen kitlesinin hatırı sayılır bir kısmı taşrada yaşayan gelir düzeyi düşük vatandaşlardan oluşan dönemin Ak Parti hükümetinin merkezî teşkilatta yerelleşme ve şeffaflaşma politikasıyla aslında kendi seçmenlerine avantaj sağlama amacı güttüğü spekülasyonu yapılabilir.

Reform sürecinde ilk başlarda biraz kararsız kalmalarına veya tedbirli bir destek vermelerine rağmen, Cumhurbaşkanının vetosundan sonra anaakım medya da güçlü bir şekilde reforma direnç göstermiştir. Dinçer'e göre (2015: 51) bu değişim o dönemlerde ordu eliyle gerçekleştirilen darbe planlarının hazırlıklarından olan psikolojik hareketin unsurlarından birisiydi. Hürriyet, Milliyet ve Cumhuriyet gibi anaakım gazetelerde ve birçok televizyon kanalında Cumhuriyetin kazanımlarının tehlikede olduğu, üniter yapının bozulacağı ve laikliğin zedeleneceği endişeleri yayılıyor ve reform karşıtı kamuoyu oluşturulmaya çalışılıyordu. Ayrıca basın üzerinde yapılan istatistiksel bir araştırmanın sonuçlarına göre 2002 öncesinde gerçekleştirilen özelleştirmelere medya çok az yer ayırmakta iken 2002 ve sonrasındaki özelleştirmelere çok geniş yer ayırmış ve bu özelleştirmeleri ağır bir şekilde eleştirmiştir (Tahincioğlu, 2011: 94-95). Yine benzer bir çalışmada aynı bulgulara ulaşılmıştır ve bunun sebebi, araştırmacının ifadesiyle, "basının ekonomi politikasıdır, çıkar ilişkileridir (Yüksel, 2002: 97)". Dolayısıyla Dinçer'in de ifade ettiği gibi (2005: 53), söylemsel endişelerin altında yatan asıl kaygı, muhtemelen medyanın sahip olduğu ve korumak istediği rantlardı, çünkü anaakım medya ülkede hala ordu ve ulusalcı elitleri muktedir olarak görmekte ve iktidar savaşıyla onların yanında saf tutmanın kendisinin çıkarına olduğunu düşünmekteydi.

Reforma direnen başka bir kurum Anayasa Mahkemesi (AYM) ve Danıştay'ın başı çektiği yargı organıydı. Ömer Dinçer (2015: 235), Cumhurbaşkanı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nı veto etiketten sonra tekrar meclisten geçirip Cumhurbaşkanına geri göndermemelerinin sebebinin, göndermeleri halinde bu sefer de Anayasa Mahkemesinin kanunun anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptaline karar vermesinin ve böyle bir durumda Türkiye'de değişimin önünün tamamen kesilmesinin mümkün olması ihtimali olduğunu söylemektedir. Dolayısıyla kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinde AYM arka planda destekleyici bir rol oynamıştır. Benzer şekilde Dinçer (2015: 50), reform ekibiyle birlikte yapılması düşünülen reformları görüşmek üzere Danıştay'da bir müzakere toplantısı düzenlediklerinde, Danıştay Başkanı Nuri

Alan'ın toplantıyı açış konuşmasına merkezin çevre tarafından kuşatıldığı ve üniter yapının bozulduğu endişelerini dile getirerek başladığını belirtir. Ayrıca Danıştay, 2003'ten itibaren kamu yönetimi reformu çatısı altında yapılan birçok özelleştirme girişimini, sendikaların açtığı iptal ve yürütmeyi durdurma davalarını kabul ederek, engellemeye çalışan bir görüntü vermiştir. Bu şekilde Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD), Türkiye Denizcilik İşletmesi (TCİ)'ne ait bazı deniz limanları, Eti Holding A.Ş., Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş. (TÜPRAŞ) gibi birçok KİT'in özelleştirilmesini bir müddet ertelemiş veya tamamen engellemiştir (Atiyas ve Oder, 2008: 113-140). Ancak bütün bunlara bakarak yargının direnişinin ardındaki motivasyonu tespit etmek diğerlerinin motivasyonlarını tespit etmekten daha zor görünmektedir. Bununla birlikte yargının hem ideolojik hem de çıkar temelli gerekçelerle reforma karşı çıktığı öne sürülebilir.

Sendikalar, sivil toplum örgütleri (STK) ve odalar da, yukarıdaki endişelere ek olarak, sosyal devlete son verildiği, küresel kapitalist düzene teslim olunduğu ve devletin satıldığı söylemleri eşliğinde reforma karşı etkin bir şekilde direnmişlerdir. Ancak bu grupların sözkonusu söylemlerinin altında neredeyse tamamen rant koruma ve kollama güdüsünün yatmakta olduğu ileri sürülebilir. Bu nedenle reforma karşı gösterilen direnişler arasından kamu tercihi teorisinin açıklama gücünün en yüksek olduğu direnişin sendikalar, odalar, STÖ'ler ve derneklerin gösterdikleri direniş olduğu söylenebilir. Bu grupların büyük ölçüde ordunun emirlerini yerine getirerek reform karşıtı gösteriler yaptıkları ve o dönemlerde planlanan askerî darbe hazırlıkları için toplumsal zemin oluşturmaya çalıştıkları sıklıkla dile getirilen bir iddidir. Örneğin 2009'daki Ergenekon soruşturması esnasında JİTEM'in birçok toplantısının Türk Metal Sendikasında yapıldığı (Taraf, 2009), "Cumhuriyet Mitingleri"ne Cumhurbaşkanlığı örtülü ödeneğinden ve Sosyal Sigortalar Kurumundan para aktarıldığı (Dunyabulteni, 2009) ileri sürülmüştür. İddia edilebilir ki, reform karşıtı ulusalcı endişe söylemlerinin altında yatan korunan rantlar sendika başkanlarının sahip oldukları itibar ve maaşlar ve kamu işçilerinin maaş ve özlük hakları, kollanan rantlar ise içinde bulunulan iktidar mücadelesinde o dönemde muktedir görünen ordunun tarafında yer alarak bunun sonucunda beklenen kazançlardı. Örneğin reformla birlikte Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılacağı haberi üzerine Yıl-İş Sendikası gazetelere, üzerinde "sosyal devleti ortadan kaldırma," "ulus devleti parçalama" gibi klasik ulusalcı endişelerin yazıldığı tam sayfa ilanlar vermişlerdir, ancak Dinçer'e göre (2015: 56) bu ilanların asıl sebebi adigeçen sendikanın üye, dolayısıyla sendika aidatı kaybetmek istememesiydi. Benzer şekilde yukarıda da ismi geçen birçok KİT'in özelleştirilmesi esnasında Liman İş, Tes-İş, Petrol-İş Sendikaları ve Uluslararası Nakliyeciler Derneği gibi çeşitli birlikler tarafından Danıştay'a iptal ve yürütmeyi durdurma davaları açılmış ve özelleştirmeler engellenmeye çalışılmıştır (Çokgezen, 2005: 15-16; Atiyas, 2008: 113-140; Ersöz vd., 2003: 18; Kalaycıoğlu ve Çelik, 2013: 14).⁸

Son olarak sivil bürokrasinin vermiş olduğu tepkiyi incelemek gerekir. Dinçer'e göre (2015: 69) en az direniş sivil bürokrasiden gelmişti. Ordu ve yargı dışındaki bürokratik kurumlar (eğer direniş gösteren bazı üniversiteler de dışarıda tutulursa) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın yasalaşmaması için neredeyse hiçbirşey yapmamışlar, ancak tasarı Cumhurbaşkanlığınca veto edildikten sonra meclisten tedricen geçen diğer reforma yönelik düzenlemelere, uygulamayı geciktirme, kapsamını genişleterek uygulanmasını imkansız hale getirme veya uygulamakta gevşek davranma gibi geleneksel bürokratik direniş yöntemleriyle sadece düşük oranda direnmişlerdir.

⁸ Özelleştirmelere karşı sendika ve kamu işçilerinin gösterdikleri tepkinin rant koruma amacı güttüğüne dair özelleştirmeler literatüründe birçok örnek bulmak mümkündür. Bu örneklerden sadece bazıları için bkz. Akalın, U. S., Tüfekçi, S. (2014), "Türkiye'nin Petrol Politikaları ve Enerji Özelleştirmelerine Bir Bakış," *İktisat Politikaları Araştırmaları Dergisi*, 1(1): 51-66; Ateş, A. (2014), "Türkiye'de Liman Özelleştirmeleri: İskenderun Limanı Örneği," *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(25): 427-457; Soyak, M. (2010), "Özelleştirme Olgusu ve Türkiye'nin Özelleştirme Deneyimi Üzerine Bir Değerlendirme," *Memleket Siyaset Yönetim*, 5(14): 187-209; Yıldırım, A., Harmanlı, A. K. (2012), "Hemşirelerin Özelleştirmelere İlişkin Algı Ölçeğinin Geliştirilmesi," *Hemşirelikte Araştırma Geliştirme Dergisi*, 2: 1-16. Bununla birlikte özelleştirmelere gerçekten sosyal demokrasi perspektifinden yaklaşarak ideolojik tepki gösteren akademik çalışmalara da, seyrek de olsa, rastlanmaktadır. Bir örnek için bkz. Yaşar, G. Y. (2011), "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Neo-Liberal Dönüşümü," *Mülkiye Dergisi*, 35(272): 163-193. Bu makalede sosyal güvenlik sektöründeki özelleştirmelerin "paran kadar sağlık hizmeti" anlayışını getirdiği söylenmekte ve kamu yönetimi reformu eleştirisi üzerinden neo-liberalizm eleştirisi yapılmaktadır.

SONUÇ

Kamu Yönetimi Temel Kanunu projesi Türk kamu yönetiminde yapılmaya çalışılan en köklü reform projesiydi ve çok güçlü bir direniş ile karşılaştığından yasalaşamadı. Bu makalede söylemsel düzeyde ideolojik saiklerle yapıldığı görülen bu direnişin altında aslında direnç gösterenlerin çıkarlarını koruma amacının yatıp yatmadığı sorgulanmıştır. Yapılan araştırma sonucunda Cumhurbaşkanlığının ve daha düşük derecede olmak üzere ordunun gösterdiği direncin büyük ölçüde Heper'in deyişiyile Kemalist aşkın devlet yönetiminin gösterdiği ideolojik refleksler olduğu, bunun dışında siyasî partilerin, medyanın, çeşitli sendikaların, odaların ve derneklerin gösterdikleri direnişin büyük ölçüde rant koruma veya rant kollama amacı güttükleri sonucuna ulaşılmıştır. Reforma güçlü bir şekilde direnenler arasında olan yargının ise motivasyonu hakkında akıl yürütmek diğerlerinden zordur; yargının hem ideolojik saiklerden hem de rant koruma ve kollama saiklerinden hareketle reforma direndiği tahmini yapılabilir. Ordu, yargı ve bazı üniversiteler haricindeki sivil bürokrasi ise reforma karşı ağıttan hiçbir direniş göstermemişlerdir.

Sonuç olarak Türkiye'de 2003 yılında hazırlıkları başlatılan ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olarak bilinen geniş çaplı bir kamu yönetimi reform projesiyle neticelenen girişime karşı çeşitli toplumsal grup veya kurumların gösterdikleri direnişini kamu tercihi kuramı perspektifinden değerlendirmek, bu direnişini anlamlandırmaya yardımcı olmuştur. Bu makalede de kamu tercihi teorisinin bu direnişin kaynaklarını açıklamakta büyük oranda başarılı olduğu iddia edilmiş, başarısız olduğu noktalarda ise Heper'in aşkın devlet yönetimi – araçsal devlet yönetimi kavramsallaştırması kullanılarak ideolojik gerekçelerin mevcudiyetine işaret edilmiştir.

Bütüncül olarak değerlendirildiğinde aslında sözkonusu Türk kamu yönetimi reform projesinde, makale içinde değinilen Tollison'un önerisinin gözardı edilmesinin sözkonusu tasarının yasalaşamamasını açıkladığı ileri sürülebilir. Tollison'un dediğı gibi yoğun ve yaygın bir şekilde rant koruyan veya kollayan toplumlarda kamu yönetiminde reform yapmak zordur. O nedenle son olarak belirtilmelidir ki, güçlü bir şekilde rant kollayan bir toplum olarak Türkiye toplumunda da aslında o reformun gerçekleştirilmesine karşı etkili ve yaygın bir direnişin olacağı, mevcut çıkarlar dengesinin reformun önünde büyük bir engel oluşturduğu daha iyi tahmin edilmeli ve reform stratejileri daha profesyonelce yapılmalıydı. Bu makalenin politika önerisi, çıkarılan bu dersle uyumlu olarak, Türkiye'de reform yapmayı düşünenlerin Türkiye toplumunun güçlü bir rant kollayıcı ve koruyucu bir toplum olduğu gerçeğini akıllarında tutmaları gerektiğı yönünde olacaktır. Sözkonusu reform projesinin 2005'te Cumhurbaşkanının vetosuyla akim kaldığı ifade edilmişti. O dönemde oldukça istekli bir şekilde hazırlanan projenin 2005'ten sonra neden bir daha ülke gündemine hiç taşınmadığı ise dikkat çekicidir. Bunun kamu tercihi teorisi perspektifinden analizi ise başka bir çalışmaya konu olabilir.

KAYNAKÇA

- Atiyas, İ., Oder, B. (2008). *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*. Ankara: TEPAV Yayınları.
- Buchanan, J. M. (1979). *What Should Economist Do?* Indianapolis: Liberty Press.
- Butler, E. (2012). *Public Choice: A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs.
- Chang, K. H., De Figueiredo, R. J. P ve Weingast, B. R. (2001). Rational Choice Theories of Bureaucratic Control and Performance. L. R. William F. Shughart II (Der.) *The Edgar Companion to Public Choice*: İçinde 271-293. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CHP. (2015, Nisan 15). “Haberler, Giriş ve Kısa Özet”, https://www.chp.org.tr/Haberler/0/chp_tarihi-54.aspx (Nisan 16, 2016).
- Cumhuriyet Gazetesi İnternet Sitesi. (2004, Ağustos 4). “Laiklik Dersi”, <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/2004/8/4/8.xhtml> (Nisan 16, 2016).
- Çokgezen, M. (2005). Özelleştirme: Sonuçlar ve Tartışmalar. *Piyasa*, 15-16: 46-55.
- Dell’Aringa, C. (2001). Reforming Public Sector Labor Relations. G. D. Carlo Dell’Aringa (Der.) *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment: An International Handbook*: İçinde 1-24. New York: Palgrave Macmillan.
- Diñçer, Ö. (2015). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?* İstanbul: Alfa.
- Dunleavy, P. (Güz 1986). Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches. *Public Administration*, 64: 13-34.
- Dunyabulteni. (2009, Ağustos 21). “Cumhuriyet Mitinglerinin Kaynağı Belli Oldu”, http://www.iyibilgi.com/haber.php?haber_id=131573 (Nisan 16, 2016).
- Ersöz, H. Y. vd. (2003). Özelleştirmede Çalışanların Mülkiyet Sahipliği: Kardemir Örneği. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 46: 1-36.
- Gwartney, J. D. vd. (2006). *Economics: Private and Public Choice*. Londra: Thomson.
- Hanioglu, Ş. (2012, Ocak 29). *Bir Logokrasinin Son Günleri*. <http://www.sabah.com.tr/yazarlar/hanioglu/2012/01/29/bir-logokrasinin-son-gunleri> (Nisan 2016, 2016).
- Heper, M. (2015). *Türkiye'de Devlet Geleneği*. (N. Soyarı, Çev.) Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Hürriyet. (2007, Nisan 13). “Sezer’in Konuşmasının Tam Metni”, <http://www.hurriyet.com.tr/sezerin-konusmasinin-tam-metni-6329346> (Nisan 16, 2016).
- Kalaycıoğlu, S. ve Çelik, K. (Ekim 2013). Tunçbilek Kömür İşletmelerinde Özelleştirmenin Madencilik, İşçilik ve Tunçbilek Üzerine Etkileri. *Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 16(1): 3-19.
- Keller, B., Due, J. ve Andersen, S. K. (2001). Employer Associations and Unions in the Public Sector. G. D. Carlo Dell’Aringa (Der.) *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment: An International Handbook*: İçinde 71-97. New York: Palgrave Macmillan.
- Kutlu, Ö. (2012). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Lane, J. E. (1990). The Epistemological Foundation of the Public Choice Theory. *Scandinavian Political Studies*. 13(1): 65-82.
- Magee, S. P. (1997). Endogenous Protection: The Empirical Evidence. D. C. Mueller (Der.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*: İçine 526-562. Cambridge: Cambridge University Press.
- Memurlar.net. (2003, Kasım 05). “www.memurlar.net”, <http://www.memurlar.net/haber/3124/> (Nisan 16, 2016).
- Milliyet. (2004, Ağustos 4). “Sezer’den Türban Uyarısı”, <http://www.milliyet.com.tr/2004/08/04/siyaset/asiy.html> (Nisan 16, 2016).
- Moe, T. M. (1997). The Positive Theory of Public Bureaucracy. D. C. Mueller (Der.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*: İçinde 455-481. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. A. (2001). Bureaucracy. L. R. William F. Shughart II (Der.) *The Edgar Companion to Public Choice*: İçinde 258-271. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Niskanen, W. A. (2007). *Bureaucracy and Representative Government*. New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.

- Özvarış, H. (2016, Şubat 1). *Ömer Dinçer: Türkiye İçin Yerel Yönetimler Özerkliği Önemli Bir İhtiyaç!*
<http://t24.com.tr/haber/omer-dincer-turkiye-icin-yerel-yonetimler-ozerkligi-onemli-bir-ihtiyac,326329>
(Nisan 16, 2016).
- Richardson, S. O. (2011). *The Political Economy of Bureaucracy*. New York: Routledge.
- Rubin, P. H. (2001). Ideology. L. R. William F. Shughart II (Der.) *The Edgar Companion to Public Choice*:
İçinde 328-337. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Schumpeter, J. A. (1994). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Routledge.
- Tahincioğlu, A. N. (2011). Yazılı Basında Özelleştirme Haberlerinin Sunuluşu: Tekel Eylemi Örneğinde Bir
Araştırma. *Atatürk İletişim Dergisi*, 1: 71-98.
- Taraf. (2009, Mart 4). “JITEM toplantıları Türk Metal'de Yapılmış”, Sesonline,
http://www.sesonline.net/php/genel_sayfa.php?KartNo=53101 (Nisan 16, 2016).
- Tollison, R. D. (1997). Rent Seeking. D. C. Mueller (Der.) *Perspectives on Public Choice: A Handbook*:
İçinde 506-526. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tullock, G. (2002). The Theory of Public Choice. G. Tullock, A. Seldon, & G. L. Brady (Der.) *Government
Failure: A Primer in Public Choice*: İçinde 1-82. Washington, DC: Cato Institute.
- Wintrobe, R. (1997). Modern Bureaucratic Theory. D. C. Mueller (Der.) *Perspectives on Public Choice: A
Handbook*: İçinde 429-455. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yüksel, E. (2002). Basında POAŞ Özelleştirme Haberleri? Basın Meslek İlkeleri, Haberde Nesnellik İlkeleri
ve Haber İçeriklerini Etkileyen Unsurlar Bağlamında İçerik Analizine Dayalı Bir Değerlendirme.
Selçuk İletişim, 2(2): 93-106.