

**SİYASET,
YOLSUZLUK
ve YOZLAŞMA**

editör COŞKUN CAN AKTAN

SİYASET, YOLSUZLUK ve YOZLAŞMA

•TARİHİ •NEDENLERİ •EKONOMİK ETKİLERİ
• MUHTELİF TERCÜMELER •

Editör:
Prof.Dr. Coşkun Can Aktan



**SOBİAD :: SOSYAL BİLİMLER ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ
HUKUK VE İKTİSAT ARAŞTIRMALARI MERKEZİ**

SOBİAD-HİAM Hukuk ve İktisat Araştırma Programı kapsamına dahil tüm disiplinlerde araştırmalar yapılmasını; konferans, panel, forum ve benzeri etkinlikler düzenlenmesini desteklemek amacıyla Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD) bünyesinde oluşturulmuş bir merkezdir.

:: Kurumsal İktisat :: Evrimsel İktisat :: Sosyal Sermaye İktisadı :: Regülasyon İktisadı :: Mülkiyet Hakları İktisadı :: İşlem Maliyetleri İktisadı ::
:: Kamu Tercih İktisadı :: Anayasal Politik İktisat ::



**SOSRES:: THE SOCIAL SCIENCES RESEARCH SOCIETY
The CENTER FOR STUDY OF LAW AND ECONOMICS (CSLE)**

The Center for Study of Law and Economics (CSLE) is an initiative of the Social Sciences Research Society (SOSRES), a non-governmental research organization based in Turkey. The objective of the CSLE is to promote high-quality research in the fields at the interface of law and economics.

Institutional Economics :: Evolutionary Economics :: Social Capital Economics ::
Regulatory Economics :: Economics of Property Rights :: Economics of Transaction
Costs :: :: Public Choice Economics :: Constitutional Political Economy ::



info@sobiad.org www.sobiad.org

Copyright © 2019, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği

Bu kitabın her türlü yayın hakkı Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD)'ne aittir. SOBİAD'ın izni olmadan tanıtım amaçlı toplam bir sayfayı geçmeyecek alıntılar hariç olmak üzere, hiçbir şekilde kitabın tümü veya bir kısmı herhangi bir ortamda yayımlanamaz ve çoğaltılamaz.

eISBN 978-605-68961-1-8

ÖNSÖZ

Yolsuzluk, geleneksel olarak, kamu otoritesini temsil eden bir bireyin kişisel servet ve refahını artırmak için kamu kaynaklarını kötüye kullanma çabası olarak tanımlanır. “*Kamu erkinin kişisel çıkarlar için kötüye kullanılması*” yaygın tanım olmakla birlikte yolsuzluğun sahip olduğu çok boyutluluk farklı tanımların da ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Buna göre yolsuzluk, kamusal kaynakların özel ve kamu kesimindeki aktörler arasındaki işlemlerle özel çıkarlara dönüştürülmesidir.¹

Bu kitap içerisinde yolsuzluk (corruption) konusunda bazı kaynakların Türkçe tercümeleri yer almaktadır. Kitapta yer alan tercümelerin tamamı daha önce Prof.Dr. Coşkun Can Aktan tarafından yayınlanan muhtelif kitaplar ve/veya muhtelif dergiler içerisinde yayınlanmıştır. Tercümeleri yapan değerli meslektaşlarımıza emekleri için bir kez daha teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Bu tercüme çalışmanın ülkemizde siyasal yozlaşma ve yolsuzluklar alanında yapılan çalışmalara bir katkı sağlamasını temenni ediyoruz.

Prof. Dr. Coşkun Can Aktan

¹ Coşkun Can Aktan, “Yolsuzluğun Politik İktisadı”, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 6, No 1, 2014.

İÇİNDEKİLER

Yolsuzluk ve Ekonomik Kalkınma David Osterfeld	6
Yolsuzluğun Tarihi Carl J. Friedrich	13
Kollama, Yolsuzluk ve Kaynakların Dağılımı Oskar Kurer	24
Yönetimde Açıklık Jacques Chevallier	47
Bürokratik Yozlaşma ve Ekonomik Kalkınma Nathaniel H. Leff	81
Özel Çıkarlar İle Kamu Çıkarları Arasında Kalan Bürokratlar William A. Niskanen	99

YOLSUZLUK VE EKONOMİK KALKINMA

David Osterfeld*

Çeviren: Coşkun Can Aktan

Nikaragua’ da Somoza, Haiti’de Duvalier, Panama’da Noriega ve Filipinler’de Marcos hakkında söylenenler ve yazılanlar üçüncü dünyadaki yolsuzluklar hakkında sayısız eleştiri ve yorumlar yapılmasına neden olmuştur. Ancak kızgınlığını ifade eden eleştirmenlerin yanı sıra analizlere dayalı olarak yorum yapan kimseler pek fazla olmamıştır. Yolsuzluk deyimi son derece aşağılayıcı ve küçük düşürücü çağırışimler yapmaktadır. Yolsuzluk kavramı ile ilgilenenlerin çoğunun üzerinde ortak olarak uzlaştıkları husus, yolsuzluğun toplumun ileriye dönük değişimini ve ekonomik gelişimini engellediği varsayımdır¹.

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

Hangi tür yolsuzlukların faydalı ve hangilerinin toplumsal ahlaka aykırı olduğuna yönelik bir ayırım yapabilmek açısından belli bir takım ilkeler tespit etmek faydalı olacaktır. Marcos’lar, Duvalier’ler

* David OSTERFELD, “Corruption and Development”, Journal of Economic Growth, Vol. 2, No: 4, s. 13-20. Bu makale özet olarak Türkçe’ye tercüme edilmiştir.

ve Noriega'ların yolsuzlukları hem ekonomi ve toplum bütünü üzerindeki etkisi bakımından ve hem de kendi faaliyetlerinin ahlaki değerlendirilmesi bakımından mütevazî sokak işportacılarının yolsuzluklarından ayrı bir şekilde ele alınmalıdır. Kişilerin tercihlerinin kısıtlanması veya özgürlüklerinin sınırlandırılması ahlaki bakımdan son derece çirkindir. Bu yazıda toplumsal faydanın ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında önemli rolü olan devlet müdahalelerine doğrudan bir cevap olacak şekilde, çeşitli yolsuzluk türleri üzerinde durulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca, bu tür faaliyetlerin devletin özgürlükleri ihlalini etkin bir şekilde azalttığı, ekonomiyi serbest pazar ekonomisine yaklaştırdığı ve böylece ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde olumlu bir etki meydana getirdiği hususunun önemine değinilmektedir.

Yolsuzluğun Tanımı

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

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

1) Devletin dışındaki kişilerin kendi çıkarlarına doğrudan katkıda bulunacak şekilde, (a) mevcut yasalardan ya da politikalarından kaçınmak suretiyle ve/veya (b) mevcut yasaların ya da politikaların değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması suretiyle kamu çalışanlarına bazı çıkarlar sağlamaları.

2) Devletin içindeki kişilerin kendi mevkilerini kullanarak kendilerine, ailelerine ve yakın dostlarına (a) doğrudan veya dolaylı olarak bazı çıkarlar temin etmek suretiyle veya (b) bazı yasa ve politikaları yürürlüğe koymak veya yürürlükten kaldırmak suretiyle bazı çıkarlar sağlamaları.

Bu tanım çok sıkıcı bir tanım olmakla birlikte beraberinde bir takım açıklamaların yapılmasını da zorunlu kılmaktadır. Yolsuzluk ifadesi genel olarak hem ahlak dışı ve hem de yasa dışı bir kavram olarak görülmekteyse de, yolsuzluk tanımlarında bu ifadelerden kaçınmaya özen gösterilmektedir. Ahlak dışı tabiri yolsuzluğun anlamına farklı bir boyut getirmektedir. Bir konunun ahlak dışı kabul edilmesi diğer benzer konuların da ahlak dışı olmasını gerektirmeyebilir. Farklı kültür ve adetleri ele alıyorsak bu hususun doğruluğunu kabul etmek zorundayız. Eğer yolsuzluk ahlaksal açıdan eleştirilmesi gereken bir olgu olarak ele alınacak olursa, kültürel sınırların aşılması ile birlikte kişiler, bazı ülkelerde niçin rüşvet alan veya eşine dostuna çıkar sağlamaya çalışan kamu çalışanlarının yolsuzluk yaptığına ya da niçin bazılarında bu tip faaliyetlere yeltenmediğine yönelik açıklamaların tuzağına düşeceklerdir.

Kanunların Belirsizliği

Bir olayın tam ve doğru olabilmesi onun yasallığına bağlıdır. Ancak bu tam ve doğru olabilmenin maliyeti oldukça yüksektir. Yolsuzluklar sadece yasallık açısından ele alınırsa toplum için politika üreten veya yasa yapan devleti etkileme gücü olan kişi veya gruplar, herkesçe yolsuzluk olarak kabul edilen bir takım faaliyetlerle uğraşarak kendi çıkarlarını yasal yollardan artırmaya çalışabilirler. Yolsuzluğa yasallık açısından yaklaşıldığında, bu açıdan yapılan tanım-

lamaların dışında kalacaklardır, çünkü faaliyetleri yasal olacaktır. Örneğin, yasa koyucular kendi bölgelerinin refahına yönelik yasaları daha çabuk çıkarırlar. Kamulaştırma uygulamaları resmi ve yasal olmakla birlikte, yolsuzluğun yasallık kriterine göre yapılan tanımlamalarının dışında kaldığı için yolsuzluk sayılamayacağı düşünülebilirse de aslında yolsuzluğa konu olduğu herkesçe bilinen uygulamalardır.

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

Çeşitli sübvansiyonlar sağlayarak, tarife engelleri koyarak veya çeşitli konuları ruhsata bağlayarak bazı kimselere bir takım imtiyazlar bahşetmek de bir tür dolaylı yolsuzluk türüdür. Bu tür yolsuzlukların hemen hemen hepsi Marcos devrinde Filipinler’ de yaşanmıştır⁵. Refahı artırmaya yönelik olarak, bütün kıtaya yayılmamış olmakla birlikte, Afrika devletlerinde sıkça görülen bir yolsuzluk türü de çiftçilerden tarımsal ürünlerin satın alınarak devletçe pazarlan-

masıdır. Tarımsal ürünlerin devlet tarafından düşük fiyatlardan satın alınarak, dünya pazarlarındaki fiyat düzeyinden satılması ile birlikte kanun koyucuların ceplerine büyük paralar girmektedir⁶.

Cinayet, hırsızlık ve kirlilik ile ilgili yasalarda da çeşitli yolsuzluklara rastlanmaktadır. Belli bazı kişi veya grupların lobicilik faaliyetleri ile bazı yasa veya politikaların yürürlükten kaldırılması sonucunda bazı çıkarlar sağlanması mümkündür. Fiyat kontrolleri ve ruhsat uygulamaları buna güzel bir örnek teşkil edebilir. Kişisel ve kamusal çıkarların birleştirilmesindeki zorluk, uygulama açısından yeterli bir motivasyon sağlayamamaktadır. Aslında bunun tam tersi ile daha sık karşılaşılmaktadır. Bir tarifelin yürürlükten kaldırılması ile birlikte fiyatlar düşecek ve toplumun faydası artacaktır. Toplam fayda oldukça yüksek olmakla birlikte, bu fayda toplumun tümüne yayılmakta, kişi başına bir kaç dolar olabilmektedir. Sonuç olarak, bir kişinin bir uygulamayı yürürlükten kaldırabilmek için göstereceği gayret çok az veya hiç teşvik görmeyecektir. Çünkü bu çabaların maliyeti oldukça yüksektir. Öte yandan, tarife engellerinden beklenen çıkarlar, bu tarifelin yer aldığı endüstrideki bir kaç kişiyi ilgilendireceği için elde edilecek kar az sayıdaki bu kişiler açısından üzerinde durmaya değerdir. Netice itibarıyla, bu tarifelerden çıkar sağlayanlar bu tarifelerin devamı için büyük çaba harcayacaklardır. Tarifelerin fayda ve maliyetleri arasındaki asimetri veri iken, gayet açıktır ki, tarifeler toplumun zararına dahi olsa kaldırılmayacaktır⁷.

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

SONUÇ

Bu çalışmada yolsuzluğun birbirinden tamamen ayrı iki türü arasındaki farklar ortaya konmaya çalışılmıştır. Bunlardan biri “daraltıcı yolsuzluklar” (restrictive corruption)’dır. Bu tür yolsuzluklar sosyal faydayı artıran fırsatları azaltırlar ve böylece ekonomik kalkınma üzerinde olumsuz sonuçlar doğururlar. İkincisi ise “genişletici yol-

suzluklar” (expansive corruption)’ dır. Bu ikinci tür yolsuzluklar sosyal açıdan verimli fırsatları çoğaltırlar.

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

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

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

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

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

REFERANSLAR

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

YOLSUZLUĞUN TARİHİ²

Carl J. Friedrich

Çeviren: Ahmet Burçin Yereli

“Yolsuzluk kavramını incelemek için bu kavramın İngilizce ve diğer dillerdeki gelişimini ve bu süreç içinde aldığı farklı anlam ve çağrışımları göz önünde bulundurmaya zorundayız. Böylece konunun özü kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Yolsuzluk, belli bir çevrede, örneğin politik bir çevrede gerçekten yaygın olan veya yaygın olduğuna inanılan bir takım normlardan kaynaklanan bir tür davranış kalıbıdır. Aynı zamanda, kamu harcamalarından elde edilen bazı özel kazançlar da bu kavram içine dahil edilebilir. Ancak bu husus ister kabul edilsin, ister edilmesin, gerçek olan şudur ki kamu harcamaları ile bazı kişilere belli özel kazançlar temin etmek mümkündür. Bu özel kazançlar değişik şekillerde olabileceği gibi, genellikle parasal niteliktedir. Söz konusu kazançlar ile belli bir kişi değil, daha çok bir aile veya bir grup kazançlı hale gelmektedir. Belli yetkilerle donatılmış bir devlet memuruna, ileriye dönük bazı işlerin halledilebilmesi için önceden para veya benzeri mükafatlar vererek, bazı uygulamaları kendi lehine çevirtmek ve bunun sonucunda devleti zarara uğratmak da yolsuzluk olarak kabul edilmektedir. Bize göre yolsuzluk kavramı özel çıkarların; özel tercihlerin veya prestijlerin ya da belli bir grup veya sınıfın çıkarları doğrultusunda kamu gücünün kullanılması ile birlikte, istenilmeyen zararlara yol açacak şekilde yüksek ahlaki değerlerden ve yasalardan kaçınmak için başvurulacak bütün yollardır. Ancak yolsuzluk süreci içinde bu sürece katılanlar kazanç elde etmesine rağmen bu sürecin dışında kalanların hepsi sürekli kaybetmektedir.

² Carl J. Friedrich, “Corruption in Historical Perspective”, in: *The Pathology of Politics*, (Chapter 8), New York, Harper Row 1972, s. 127-141.

Acton; ünlü açıklamalarında ahlaki değerler ve yetki paradoksuna da değinmektedir. Sistematik olarak yolsuzluk, ekonomik baskı olarak da bilinen bir baskı türüdür. Sadece seçmenlerin oyunun satın alınması değil, aynı zamanda her ne adla olursa olsun dolaylı olarak verilen her türlü rüşvet bu sürecin bir aracıdır. Burada karşımıza yolsuzluğun düzeyi ile ilgili bir soru çıkar. Yolsuzluklar her devlet biçiminde o devlete özgü olarak ortaya çıkmıştır. fiiklen birbirine benzeyen İngiltere, İsviçre ve A.B.D. gibi ülkelerde yapılan yolsuzluklar birbirinden oldukça farklıdır. Burada, yetkiler dağıtılırken oybirliği ilkesine ne kadar riayet edildiği ile yolsuzlukların kapsamı arasında bir ters ilişki kuralının bulunduğu iddia edilebilir. Yozlaşma fonksiyonel olduğunda, kötüye kullanma veya baskı yapma yetkisi ile doğru orantılıdır. Ancak bu yetki belli bir konsensusa dayanmasa bile, dayanıyor gibi gösterildiğinde karışıklıklar ortaya çıkmaktadır; veya bu yetki Anglo-Saksonlar veya Beyaz Protestanlar için bir konsensusa dayandırılırken, göçmenler veya siyahlar için böyle bir konsensüs söz konusu değildir. Bu gibi durumlarda oybirliği ilkesi gizletilmekte ve yolsuzluklar artmaktadır. Konsensusa dayalı olduğuna inanılan bir yetkinin her zaman baskıya dönüşmesi tehlikesi vardır. Tammany Hall bu konunun ilginç bir örneğidir. Willie Stark'ın "All The King's Men" adlı eserinde söz ettiği gibi "rüşvet, hangi çatalı kullanacağını bilmeyen bir kişi tarafından verildiğinde rüşvettir". Demokrasinin eleştirilmesi ve bu eleştirilerin artış göstermesi de demokrasinin bir gereğidir. Ancak tarihi gelişmeler böyle bir sonucun akla uygun olmadığını göstermiştir. İngiltere, Prusya ve Rusya'nın monarşi ile idare edildiği devirlerde dahi yolsuzluklara her yerde rastlanmaktaydı. Ancak gerçek şudur ki, açık toplumlarda kamunun dikkati yolsuzluklar üzerinde bağımsız bir baskı organı görevi görüyor iken, otokratik rejimlerde yolsuzluklar gizli kalmaktadır. Totaliter diktatörlüklerdeki yaygın yolsuzluklar, faşist ve nasyonal sosyalist rejimlerin mevcut tarihi belgelerinden de izleneceği üzere gayet aşikardır. Sovyetler Birliği'nde de apaçık yolsuzluklar yaşanmış ve yaşanmaktadır. Konuyu örnekleyebilmek açısından Hitler'in generali mareşal Hermann Goering'in 12 Kasım 1938'de bir toplantı da yolsuzluklarla ilgili olarak söylediklerine kulak verelim: "Çok kötü şeylere tanık oldum. Bölge Valiliklerindeki yöneticiler yarım milyon marka kadar rüşvet alıyor. Oradaki beyler bunu bilmiyor mu? (Her-

kes bunu kabul eder bir şekilde susuyor) Bunlar imkansızdır. Ben acımadan ve hiç tereddüt etmeden bu işin üzerine gideceğim.” Troçki de, Sovyetler Birliği’nin tamamen bürokratize edilmesinin yolsuzlukları artırdığını söylemiştir. Bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Totaliter rejimlerdeki yolsuzluklar çok çeşitlidir. İdeolojiler, politik sistemlerin dayandığı inanç sistemlerinin bozulması şeklindeki yolsuzluklara karşı mücadele vermektedirler. Bu tür yolsuzluklar, yasa hükümlerinin yanlış yorumlanarak başka alanlara çekilmesi şeklindedir. Yasanın anlamını bir şekilde değiştirerek ve yanlış yorumlayarak, kanunun ruhuna aykırı sonuçlar elde edebilmek için açık kapılar yakalanmaya çalışılır; en sonunda bu yanlış yorumlamalar kanunun ruhu haline gelir. Geçmişte filozofların üzerinde durduğu “ahlaki yolsuzluk”ların da bu şekilde ortaya çıktığına şüphe yoktur. Aristoteles, Machiavelli ve Plato kendi çalışmalarında demokrasi, oligarşi ve istibdat rejimlerindeki yozlaşmış anayasaların, kanun koyucu lehine yasa koyan ve onun çıkarlarına çalışarak halka baskı yaptığından söz etmişlerdir. Bu anayasalar sömürücü ve yozlaşmış anayasalardır. Aristo, Plato’nun fikirlerinden etkilenmiş ancak o, mutluluğun bile kanunlarla belirlenmesi gereği üzerinde durmuştur. Buna göre, en genel anlamıyla mutluluk, günümüzdeki kamusal veya genel çıkar ile yakından ilişkilidir. Yolsuzluk konusundaki bu fikirler uygulamada fonksiyonel olmayan yolsuzluklar olarak tanımlanmaktadır. Yolsuzluklar monarşi, aristokrasi ve devlet yönetim biçimi ile ilgili politik tercihler açısından son derece zararlı olmaktadır.

Klasik yolsuzluk kavramı günümüze kadar gelmiş olup Machiavelli, Montesquieu ve Rousseau’nun politik düşüncesinin temelini oluşturmuştur. Machiavelli’ye göre yolsuzluk vatandaşların dürüstlüklerine zarar veren bir süreçtir. Çünkü bir çok kişi büyük bir önder tarafından etkilenmedikçe zayıftır ve iyi vatandaşlık faziletlerinden yoksundur. Bu ortamda yolsuzluklar tehdit edici bir hal alır. Eğer toplumda fazilet de kalmaz ise, kendi faziletiyle toplumu derinden etkileyecek bir lider ortaya çıkmalıdır. Böyle olursa dönün rüşvet yiyen, yolsuzluk yapan kişileri bugünün en vatanperver, milleti için en çok çalışan kişileri haline geleceklerdir. Ancak burada sözü edilen lider Sezar gibi olmamalıdır. Machiavelli Roma imparatorluğunu son derece sert bir şekilde eleştirmektedir. Sezar’ı Roma tarihinin en kö-

tü karakteri olarak tanımlar. Çünkü Sezar Roma anayasasını geliştirmek yerine ona zarar vermiş ve iyice yozlaştırmıştır. XX. yüzyılda da benzer bir şekilde Hitler bütün yetkileri üzerine alarak, Almanya'yı yeniden imar ederek yardımsever bir kahraman olmak yerine, Alman inanç ve değerlerine en büyük darbeyi kendi indirmiştir.

Machiavellist olarak bilinen Francis Bacon, Machiavelli'nin etkilerini ortaya koymuştur. Ancak kendisi bir yolsuzluğa karışmış ve bütün ününü bu şekilde kaybetmiştir. Kendisi Yüksek fiantsöyle iken, belli partiler adına mahkeme öncesinde rüşvet almıştır. Konunun karmaşıklığı ve bizim amacımıza katkısı üzerinde biraz düşünmek gerekir. Kendi davasında Bacon, o ve arkadaşlarının hiç bir şey yapmadıklarını savunmuştur. Bu savunma günümüzde de üzerinde durulması gereken bir savunmadır. Kendisi yakalanıp tutuklanan şanssızlardandır. Fonksiyonel açıdan olay farklılık arz etmektedir. Bacon yolsuzluğu olayı ulaştığı noktayı göstermesi açısından çok önemlidir. Rejimin haksızlıklarını azaltacak amaçların sınırı aşılmış ve tepkilere yol açmıştır. Bu açıdan Bacon olayı Profumo skandalı ile yakından ilgilidir.

Roma Cumhuriyetinde yolsuzluklarla ilgili mahkemeler bulunmaktaydı. Cicero gibi kendini göreve adanmış kişiler, özellikle taşra yönetimlerinin yolsuzlukları başta olmak üzere, her türlü yolsuzlukları ortaya çıkarmayı ve yargılamayı kendileri için önemli bir vazife saymışlardır. Ancak bu çabalarda çok geç kalınmış ve Roma Cumhuriyetinde halkın ahlak düzeyi son derece bozulmuş ve ahlaki değerler büyük ölçüde ayaklar altına alınmıştır. Yolsuzluklar son derece doğal davranışlar haline gelmiş ve kendi atalarının ahlaka bağlılığının yerini almıştır. Roma'nın bu devri, Montesquieu'nun teorisindeki ilk örnektir. Soyluların yönetimde söz sahibi olduğu bir monarşiye veya aristokrasiye inanan bu asilzade "Grandeur de Romains et de leur Decadence" adlı eserinde Roma imparatorluğundaki yozlaşmalar üzerinde durmuştur. Romalıların fazileti onlara diğer Akdeniz rejimleri üzerinde zaferler kazanarak egemenlik kurmalarında yardımcı olmuş, ancak yerden göğe doğru genişleyen toprakları ahlaki yapılarını bozmuş ve sonuç olarak onlara imparatorluk kazandıran anayasal düzenleri bozulmuştur. Bugün edişe içindeki bazı kişilerin Amerika'nın da başına aynı şeyin gelip gelmeyeceğini tartıştıklarını görü-

yoruz. Montesquieu, iyi bir politik sistem veya düzenin despot bir monarşiye çevrilmesi gibi fonksiyonel olmayan bir sürecin tekrar yozlaşmaya yol açacağını ifade etmektedir.

Yozlaşma kavramının sınırları Rousseau tarafından çizilmeye çalışılmıştır. Rousseau, politik ve sosyal yaşam tarafından sömürülen insan konusu üzerinde durmuş ve bu düşünce XIX. yüzyıldaki Godwin ve Bakunin adlı anarşistler tarafından etraflıca incelenmiştir. Politik sistemin zarar görmesi kişilerin sömürülmesi demek değildir. Aksine kişilere zarar veren ve onları sömüren politik sistemin kendisidir. Rousseau kendi devrinde yolsuzluk olarak kabul ettiği olaylarla sonuna kadar mücadele etmiştir. Kendini, toplumu ikaz etmekle görevli biri olarak gören Rousseau halka yapılabilecek en iyi rehberliğin onların düşüncelerini yolsuzluktan uzak tutmak olarak görmüştür. Yolsuzluğa karşı Sparta'daki gibi düşüncelerin yönlendirilerek mücadele edileceğine inanmıştır. "Artistler, bilim adamları ve edebiyatçılar kendi dostlarını sömürmelerine neden olan sosyal şartları belirleyen ve bu şartların kurbanı olan kişilerdir... İnsanlar prensleri kendilerine eziyet ettiği zaman daha çok alkışlarlar." Kısaca; Rousseau ahlaki yozlaşmaya yol açan politik yozlaşma ile dolaylı olarak ilgilenmiş ancak daha çok ahlaki yozlaşma üzerinde durmuştur. Rousseau politik yozlaşmaya yetki mücadelesinin doğal bir sonucu olarak bakmış ve Acton'un görüşlerini benimsemiştir. Rousseau'ya göre eşitlik doğaldır ve adil ve dürüst olan yasalar sayesinde, yetkilerini artırarak insanları sömürmek isteyen kişilere karşı bu eşitliğin devamı sağlanmaktadır.

Eşitlik ile ilgili çalışmalardan önceki dönemde doğal eşitlik belki hiç yoktu. Rousseau'nun görüşleri, modern ve spesifik anlamda yolsuzluğun tarifine yardımcı olmuştur. Yetkilerin kötüye kullanılması tam anlamıyla yolsuzluktur. Daha önce de sözü edildiği gibi yolsuzluklar monarşik yönetimlerde daha fazladır. Aslında bir politik sistem haline gelmiş bulunan Walpole sistemi en göze çarpan yolsuzluk örneğidir. İlk olarak Walpole tarafından geliştirilen bu sistemde Mecliste partilerin sandalye sayısını belirleyen aldıkları oy çokluğu olmuştur. Bu sistemin muhaliflerinden Prof. Namier sistemi derinlemesine incelemiştir. Bütün partilere özellikle Walpole ve Pelham

dönemlerindeki Whig Partisi* parlamentoda daha kolay hareket edebilecek ve daha kolay yasa çıkarabilecek bir çoğunluğun peşine düşmüşlerdir. Walpole, kendisi ve kabinesi için parlamenter bir çoğunluğun sağlanabilmesi amacıyla mücadele etmiştir. Wraxall'ın "Anılar" adlı eserinden bize aktardığına göre Pelham yönetimindeki kabine yasama döneminin sonunda kendi partizanlarına verdikleri hizmete göre 500 pounddan 800 pounda kadar ödeme yapmıştır. Bu ödemeler Maliye Bakanlığınca yapılmış olup bakanlık kayıtlarında mevcuttur. Çeşitli incelemeler göstermektedir ki, Whig partisindikiler imtiyazlı ticaret şirketlerine, parlamento üyelerine ve seçmenlere yaptıkları doğrudan ödemeler ile ilginç bir yönetim sergilemişlerdir. Bütün bu olaylar yeterince bilinmekte olup Amerikalıların isyanında önemli bir etken olmuştur. Eğer halk yeterince bilgilendirilmiş olsa idi Özgürlük Deklarasyonu için Kral George yerine bu tür yolsuzlukların üzerine yürünecekti. Walpole bir keresinde, kendisi ve Townsend' in, kralın emaneti olan bir firmayı bir şehrin yönetimi için tayin ettiğinden bahsetmektedir.

Bolingbroke ve arkadaşlarının, mevcut sistemin eski anayasayı yozlaştırdığına yönelik çalışmaları oldukça ses getirmiştir. Bu çalışmalar fazla fonksiyonel olmamakla birlikte modası geçmeye başlayan bir sistemi tercih edilebilir bir hale getirmeye yardımcı olmuştur. İktisatçılara göre devlet memurlarının sunduğu hizmetler tekelci bir denetim sisteminin yerini almıştır. Bir kamu hizmeti için devlet memuruna hazineden yapılan bir ödemenin dışında başka herhangi bir çıkar sağlanmamalıdır. Almanya' da özel şahıslar ve gruplar açısından rüşvet vermek veya vermeye teşebbüs etmek suç sayılmış olup çok ağır bir biçimde cezalandırılmaktadır. Rüşvet suçu vatana ihanet veya kamu kurumlarına saldırıda bulunma suçları ile birlikte en tehlikeli suçlar arasındadır. Aynı ceza sistemi İsviçre, Belçika, Hollanda ve İskandinav ülkelerinde de mevcuttur. Bu modern ekonomilerdeki rasyonalize olmuş bürokrasinin mantıklı bir sonucudur.

Yolsuzluk olayı, küresel bir dejenerasyon olmaktan çok politik patolojinin bir türüdür. Bir tür yasaklara karşı gelme faaliyeti ya da

* Whig Party: İngiltere'de de aynı adı taşıyan ve monarşi otoritesiyle Anglikanizmin ayrıcalıklarına karşı parlamentonun ve Protestan mezheplerinin haklarını savunan parti.

bir davranış kalıbı olarak da tanımlanabilir. Teftiş kurulları şeklindeki denetçi kurumlar, kamu fonlarından yapılan harcamaları denetlemek üzere pek çok gelişmiş ülkede mevcut bulunmaktadır. Aynı zamanda resmi hizmetler dışında iş yapmayı önlemek açısından sivil hizmet komisyonları da kurulmuştur. Mutlakiyetçilik ile birlikte bazı kamusal makamların alınıp satılması oldukça genel bir olaydır. Ancak burada kralların yasalara uymaması nedeniyle yolsuzluklara yol açtıklarından söz etmek biraz yersiz olacaktır. Bu tür makam satışları kralın veya kendi konseyinin kararına göre düzenlenmekte ve kamu gelirlerini artırmakta idi. Buradan hareketle bu makamların satışı “yolsuzluğun denetlenmesi” olarak düşünülebilir. Çünkü, kralın kişisel zevklerinden çok bu makamların satışı kamu refahını artırmaya yaramıştır. Montesquieu ve Bentham gibi reformcu yazarlar, hizmetlerin artacağı ve gelişeceği düşüncesiyle makam alış verişini savunmuşlardır. Bentham’ın en dikkate değer yönü, İngiltere’de kamu dairelerinde rüşvete son veren faydacı yaklaşımlardaki reformları olmuştur. İngiltere’yi yolsuzluk batağından kurtaran süreç, kamu hizmetlerinde dürüstlüğün tesis edilerek geri kalmış yörelerin kalkındırılması ile gerçekleştirilmiştir. Buna göre patolojik fenomenler gidip daha da kötüleştirmek için gerekli olmadığı gibi düzenleyici de olabilmektedirler. XIX. yüzyılın ikinci yarısında, normal bir davranış olarak kabullenilen yolsuzluklar giderek İngilizlerin çoğunluğu tarafından ayıplanan bir olay haline gelmiştir. Aynı dönemde Prusya, Bavyera ve Fransa’da da benzeri reformlar başarıyla uygulanmış ve bürokrasi gerektiği gibi eğitilerek, kamu hizmetlerinde sorumluluk anlayışı geliştirilmiştir. Ancak burada, yolsuzluk kavramına bağlı olarak bürokrasi sorununu ve onun gelişimini araştırmak mümkün değildir. Sosyalist hareket ve Marksizm, amaçladıkları sosyal ve politik düzende ortaya çıkabilecek yolsuzlukları göz önüne almadan kendi devrimci düşüncelerini geliştirmişlerdir. Son yıllarda Sovyetler Birliği ve diğer sosyalist ülkeler kendi içlerindeki yolsuzlukların arttığını ve bununla mücadelede başarılı olunamadığını kabul etmek zorundadırlar. Çarlık dönemindeki bürokratik yozlaşmalar, özellikle yüzyılın sonlarına doğru oldukça kötü bir hal almıştır. Batı’da burjuva toplumunun ulaştığı düzeyi yakalayabilmek amacıyla, dürüst bir kamu yönetiminin kurulmasına çalışılmıştır. Bu bağlamda, söz konusu rejimlerde bir başka aşamaya geçildiğinde yolsuzluk kavramı da

değişmektedir. Daha önce de bahsedildiği gibi sosyalist ülkelerde ideolojik yolsuzluklardan önce daha pek çok yolsuzluk şekli bulunmaktadır. Sosyalist ideolojinin uygulamaya çalıştığı tam bürokratikleşme bu rejimlerdeki yolsuzluk sorununun merkezidir. Her bir yolsuzluk şeklinde güvenin kötüye kullanılması hadisesine rastlamak mümkündür. Bu nedenle yolsuzluk ve vatana ihanet eylemleri birbirleri ile sıkı bir ilişki içindedir.

Yukarıda sözü geçen tartışmalar yolsuzluk kavramının devlet ile olan ilişkisinin anlaşılmasına yardımcı olmuştur. Burada, oldukça farklı kültürlere sahip ülkelerdeki batıcı politikaların meydana getirdiği alışılmamış sonuçlar üzerinde fazla durulmamıştır. Kolonicilik dönemlerinde de akrabalarının, yakınlarının ve diğer grupların çıkarları ile birlikte kendi kişisel çıkarları için sahip oldukları mevkileri kötüye kullanan kamu memurlarını gören ve topluma batı standartlarında bir kamu yönetimi getirmeye çalışan kamu yöneticileri de benzer sorunlarla uzunca bir dönem mücadele etmişlerdir. Dış yardım kuruluşlarında çalışan yöneticiler de, yardım yapılan ülkelerdeki bazı yöneticilerin yapılan yardımları arzulan ekonomik kalkınma amacıyla kullanmak yerine kendi ceplerine indirdiklerinin farkına varmışlardır. Ancak her ülkedeki kamu hizmetlerinde biraz yolsuzluk yapıldığını kabul etmek küçük bir teselliden öteye gidememektedir. Politik patoloji ile ilgili araştırmalarımız çerçevesinde yaşamsal bir farklılığa yol açan yolsuzlukların ne kadar olduğu incelenmeye çalışılmıştır. Bazı durumlarda yolsuzluklar o kadar yaygın bir hale gelmiştir ki, ekonomik büyüme ve kalkınma önündeki en önemli engeli oluşturmaktadır. Buradan hareketle, yerel kültürlerle ilgili olarak antropolojik izafiyecilikten yola çıkan bazı hoşgörülü ifadelerle rağmen, kültürel yozlaşmalar ve yolsuzluklarla mücadele etmenin gerekliliği pratik olarak kanıtlanmış bulunmaktadır. Ancak bunu gerçekleştirmek, söylemekten daha zordur. Dürüstlük ile ilgili standartları kim koyacaktır? Modern teknolojinin rasyonel gereklerinden kaynaklanan, evrensel bir standart mevcut mudur? Eğer mevcut ise bu standardın dayanağı nedir?

Yaygınlaşan yolsuzluklar şu gibi tehlikelere yol açmaktadır: (1) Etkinsizlik, (2) devlete güvensizlik, (3) kamu kaynaklarının israfı, (4) yabancı sermayenin ve yatırımcının cesaretinin kırılması ve (5) poli-

tik istikrarsızlık. Kalkınmış ülkelerdeki çalışmalar ile yolsuzluğun yol açtığı tehlikeler üzerindeki tartışmalar birbirini etkiler niteliktedir. Bu tehlikelerden kaçınılması, feodalite döneminin ardından ortaya çıkan Avrupa toplumlarında olduğu gibi yolsuzlukların kökü kazınacaktır. Eğer bir kamu çalışanı bir derebeyi gibi kendi özel çıkarlarını ön plana alarak, kendi başına buyruk hareket ederek, bulunduğu makamı kendi mülkü gibi kullanıyorsa yolsuzluk yapmaktadır. Bunun için Batı menşeli bir katı standart uygulamaya gerek yoktur. Bir memurun kendisine verilen takdir yetkisini para veya başka tür bedeller karşılığında belli kişi veya grupların çıkarları doğrultusunda kullanması halinin yolsuzluk olduğu ise yaygın bir kanıdır. Bu yolsuzlukların hemen hemen hepsi yasaklanmış ve ceza kapsamına alınmıştır. Bazı sabırsız araştırmacılar yolsuzluk olarak bilinen davranışlar üzerinde çalışmayı daha fonksiyonel bulmaktadırlar. İşte böyle bir araştırmacı şunları söylemektedir: “Hızlı bir ekonomik kalkınmayı gerçekleştirebilmek için Batı Afrika ülkelerinin sürekli yardım talepleri bu ülkelerde her geçen gün daha da artan yolsuzluklarla bağdaşmamaktadır...”. Frankly’e göre: “Tahrip edici etkileri olmasına rağmen yolsuzluklar yıkıcı ve devrimci bir fenomen değildir. Yumuşatıcı etkileri ile birlikte sürtüşmeleri azaltmaktadır. Daha yüksek düzeylerde ise refahı elinde bulunduranlar ile yetkiyi elinde bulunduranlar arasında bir köprü görevi görerek birbirlerinin asimilasyonuna yardımcı olmaktadır”. Bir başkasına göre de “Bir çok kültürde yolsuzluklar modernizasyonun en şiddetli safhasındaki yaygın faaliyetler olarak göze çarparlar.” Yeni bir takım kavramların asi bir topluma hızla empoze edildiği, her geçen gün yeni kanunların çıkarıldığı ve bir sınıfın başka bir sınıf üzerinde egemen hale geldiği, hızlı sosyal ve politik değişim koşulları altında yolsuzluklar oldukça fonksiyonel bir hal alırlar ve değişimi hızlandırır. Aslında Britanya, Prusya ve herhangi başka bir yerde olduğu gibi antik Roma ve Çin’de de yetki ve otoriteyi para ile kendileri için satın alan zenginler politik sistemin değişmez bir parçası olmuşlardır. Yerel koşullar oldukça değişkendir ve belli bir yolsuzluk şekli, politik anlayışa bağlı olarak geleneksel bir hale gelebilir. Böyle durumda, yerleşmiş geleneklere karşı çıkmak ise politik bir intihar olacaktır. İsa’nın, tüccarları Kilise’den atması, alışılmış bir hale gelen yolsuzluklara karşı kızgınlık duyan bir ahlâk reformcusunun tipik bir davranışıdır. Roma’lı hakim,

halka tercihlerini sorduğunda, bu tüccarların İsa'nın çarmıha gerilmesi yönünde bas bas bağırdıklarını düşünmek hiç de o kadar zor değildir. Ya da tüccarlara ticaret izni veren ve bir yolsuzluk düşmanına kızan toplumu ve kendilerini kurtarmaya hevesli olan papazların bu sonuçtan yakındığına inanmak oldukça güçtür. Hıristiyan Batı dünyasında yapılabilecek bu tip bir inceleme Batı'daki inatçı yolsuzluk karşıtı mantığın hayata geçirilmesine yardımcı olacaktır. Luther'in reformları da bu açıdan bir paralellik arz etmektedir. O dönemde, Kilise' deki yolsuzluklar herkesçe bilinen bir hal almıştı. Erasmus gibi ateşli bir reform yanlısı, Luther'in oldukça sivilleştirilmiş grubunda yer almakta hiç tereddüt etmemiştir.

Politika öğrencileri ile filozoflar açısından, yolsuzluk teorisinde yolsuzlukların önlenmesine yönelik oldukça fazla öneri mevcuttur. Bu öneri ve nasihatlerin ötesinde bu teoriler, mücadele edilen yolsuzluk türüne göre farklılık arz etmektedir. Machiavelli'nin ilgi alanına giren küresel yozlaşmalar onun kendisini, toplumu yolsuzluklardan kurtaracak üstün ahlaka ve fazilete sahip, kahramanvari bir lider olarak görmesine yol açmıştır. İşin ilginç yanı, günümüzdeki kısmi yolsuzluklarla mücadele eden parti programlarında da aynı ruhu görmek mümkündür. Her derde çare olarak ortaya atılan bu tür politik öneriler ütöpik olmaktan ileriye gidememiştir. Devletin ahlak standartlarının toplum tarafından en genel haliyle kabul edilmesi en önemli husustur. Bazı çalışmalar "dürüst" ve "dürüst olmayan" rüşvet ayrımında eski Tammany fikirlerini andırır niteliktedir. Buna göre, toplum tarafından kabul edilebilir ve geleneklerin bir parçası haline gelir ise rüşvet dürüştür. Fakat bu ayırım oldukça belirsizdir. Hindistan gibi gelişmekte olan bazı ülkelerde, Kamu Çalışanlarının Yönetim Hukuku ve Bakanların Yönetim Hukuku gibi yönetim kanunlarına devletin ahlakı ilave edilmiştir. Ancak, bu ahlaki öğütler gruplandırılmış ve halkın şikayetlerine dayalı ombudsman sistemi, hesap prosedürleri, idare mahkemeleri ve idari denetim ile meritokrasi gibi uygulamalar yardımıyla yolsuzlukları azaltan bir sistem geliştirilmiştir. Ancak bu uygulamalar çeşitli yorumlara açıktır. Çünkü bu uygulamalar vasıtasıyla yolsuzluklar azaltılırken, yine aynı uygulamalar yüzünden yolsuzlukların patolojik olması önlenmiş, sertlik

yanlısı ve prutanizmi* savunan teknokrat ve askerlerin içinde yer aldığı askeri bir diktatörlük şeklinde radikal çözümlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu husus ideolojik açıdan da desteklenebilir. Konunun diğer yönü ise kamu çalışanlarına ek gelirlere ihtiyaç duymayacak bir ücret düzeyi sağlamaktır. Batı' da üzerinde en çok durulan ve tartışılan konu budur.

Yetki kullanılan her yerde ve zaman diliminde yolsuzluklar mevcut olmuştur. Yolsuzluk ihanet ve şiddet ile yakın bir ilişki içindedir. Bu patolojiler karşılıklı olarak birbirlerini etkilemektedirler. Herhangi bir genel sonuca varmadan önce, günümüzdeki düzenbaz politik süreci yozlaştıran bazı yolsuzluk örneklerini analiz etmek daha yapıcı olacaktır.

* Puritencilik : İngiltere' de kraliçe Elizabeth döneminde yapılan reformları yeterli bulmayan ve ibadette sadelik yanlısı olanlara verilen ad.

KOLLAMA, YOLSUZLUK VE KAYNAKLARIN DAĞILIMI³

Oskar Kurer

Çeviren: Metin Meriç

1. GİRİŞ

Rant kollama faaliyetleri içinde yer alan yolsuzluğun, kaynakların dağılımı üzerinde negatif etkisi olduğu genel olarak kabul edilmektedir¹. Diğer taraftan revizyonistler, yolsuzluğun kaynakların dağılımı üzerinde önemli bir etkiye de sahip olduğunu tartışmaktadırlar. Ayrıca revizyonistler bu iddiaların, politik sistemin esas noktasını oluşturduğunu da ifade etmektedir. Kollamanın hakim olduğu böyle bir politik sistemde yapılan yanlış bir dağıtımın, kaynak dağılımı üzerinde negatif etkisi olduğu da genelde kabul edilmektedir.

Bu makalenin 2. bölümünde kollamanın hakim olduğu bir politik sistem ele alınmıştır. 3. bölümde ise, politik olarak yapılan dağılımlar tartışılırken, politikacıların elde etmeyi bekledikleri yolsuzluk kazançlarını hesaba katmadan uygulanacak politikaların sonuçları üzerinde durulmaktadır. Revizyonistler' e göre sub-optimal politikalar² rüşvetin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Fakat, daha sonra yolsuzlukların bu sub-optimal politikalar sonucunda meydana gelen olumsuzlukları azaltıcı bir etkisinin de olduğu ifade edilmektedir. Diğer taraftan, sub-optimal politikaların yolsuzlukların nedeni olarak kabul edildiği anda revizyonistlerin iddialarının da geçerliliğini yitirdiği görülecektir.

³ Oskar Kurer, "Clientism, Corruption and the Allocation of Resources", Public Choice: Vol. 77, No: 2, October 1993, s. 259-273.

¹ Tullock(1980)' un desteklediği bu tartışmalar, krueger (1974) tarafından en iyi şekilde incelenmiştir.

² Sub-Optimal Politika; ne çok iyi nede çok kötü, orta seviyede uygulanan politikalar olarak ifade edilmektedir.

Çalışmanın 4. ve 5. bölümlerinde ise, sub-optimal politikaların, çoğunlukla iyi olduğunu savunan revizyonistlerin tartışması yer almaktadır. Revizyonistlerin bu tartışması, politikacıların yolsuzluğu maksimum kazanç elde etmek için kullandığı noktasında toplanmaktadır. Diğer taraftan, büyük üretici gruplarının maksimum seviyede rüşvet vermeyi teklif etme ihtimalleri bulunması nedeniyle revizyonistlerin dediği gibi, yolsuzluklar kaynakların dağılımında sapmalara yol açmaktadır. Bu nedenle, devletin lisans ve sözleşmelerinin dağılımında, mal ve hizmetlerin üretimlerini karşılaştırmaya tabi tutması gerekmektedir. Fakat, eğer politikacıların, kaynak dağılımında politik desteklerini kullanacaklarını kabul edersek, bu durumda dağılımında yanlışlıklar oluşacağını söyleyebiliriz. Bir diğer yanlış dağıtım şekli de mal ve hizmetlerin etkisiz alanlara dağıtılması yanında hantal bir kamu sektörünün varlığından kaynaklandığı ifade edilmektedir.

2. POLİTİK ÇEVRE

Az gelişmiş ülkelerde, yolsuzlukla ilgili tartışmaların çoğunluğu³ politik sistemin yapısından kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte yolsuzluk olaylarının değişeceği düşüncesi olsa da, yolsuzluğun meydana geldiği politik sistemin tespit edilememesinden dolayı bu politik sistemin zarar göreceği ifade edilebilir.

Başlangıç noktamız kollamanın hakim olduğu bir politik sistemdir. Modeldeki aktörler, parti yöneticileri, partililer ve partili olmayanlardır. Bu modelde yer alan parti yöneticileri, devletin kazancını ve dağılımını belirleyen gücü elinde tutan politikacılarıdır. Parti yöneticisi politikacıların genelde, partililere karşı parti yöneticilerini seçtikleri ve destek oldukları görülmektedir. Partililerin bu davranışlarını sınıf, örgütlenme ya da ideolojiler de hiç bir şekilde etkilememektedir⁴.

Burada, bürokrasinin yetkisinin olmadığı da ifade edilmektedir. Devlet görevlilerinin işe alınmaları, promosyon ve diğer iltimasların -

³ Rose-Ackerman(1978)' in Birleşik Devletlerdeki benzer duruma bakışı.

⁴ Kollamacı bir sistemin anlatıldığı, Scott (1979) ve Lande (1977)' un bu konudaki bulguları bulunmaktadır.

örneğin, devlet sektöründe akrabalarının işe alınması-(Chubb, 1981:70) ya da kamu çalışanlarının çalışmaya devam etmelerinin sağlanması şeklindeki işlemler de (örneğin, Waterbury 1989: 355-356) gibi) politikacılar tarafından belirlenmektedir. Belirtilen bu durum, en azından bürokrasinin yetkisinin olmadığı şeklindeki tahminimizi de doğrulayan, durum değerlendirmesine oldukça benzerdir.

Parti yöneticileri ya da yetkili politikacılar da politik destekleri arkasına alarak, kişisel kazançlarını maksimuma çıkardıkları ifade edilmektedir. Bu kazançlar, politik destek için alışverişte bulunan partililer ile partili olmayanlara transfer edilen aslında, devletin kendisinin sahip olması gereken kazançlardan oluşmaktadır. Parti yöneticileri bu kazançları lisansların, dövizlerin ve sözleşmelerin kanunsuz yollardan dağıtımını şeklinde uygulanan yolsuzluk olaylarından ya da vergilerden kaçınma yoluyla elde etmektedirler.

Politik destek alışverişinde bulunan partililer kazançlarını genelde, hizmet kayırmacılığı ve patronaj kârı şeklinde elde etmektedirler⁵. Hizmet kayırmacılığından elde edilen bu kazançların, kolektif kazanç şeklinde ve genellikle mahalli okullar, yollar, su işletmeleri ve sağlık hizmetlerini kullanarak elde edildiği ortaya çıkmaktadır. Patronaj kazançları ise bir işin, bir kredinin, bir sözleşmenin elde edilmesi veya vergi muafiyetleri ya da bir devlet hizmetine giriş gibi ferdi kazançlar şeklinde oluşmaktadır.

Yolsuzluk, ferdi kazancı amaç edinerek, kanunları, kuralları ve düzenlemeleri ihlal etme davranışı olarak tanımlanmaktadır. Hizmet kayırmacılığı ise, politik ve bürokratik işlemlere göre yapıldığı için kabul görmekte ve bu yüzden de hizmet kayırmacılığından elde edilen kazanç yolsuzluk olarak kabul edilmemektedir. Diğer taraftan, patronaj yoluyla elde edilen kazançlar ise, yasal olarak yapılması gereken kanuni ve bürokratik işlemlerin yapılmaması şeklinde elde edildiğinden yolsuzluk olarak kabul edilmektedir.

⁵ Yapılan işlerin durum ve zamanına göre değişen rüşvet teorisi, bu şekilde anlatılmaktadır. Özellikle teoride güç olan konuların uygulamadaki amaçları değişiktir.

Bu senaryoda aktörlerin yolsuzluk olaylarına gayet rahat bir şekilde katıldıkları düşünülmektedir. Çünkü, bürokratik işlemlerin genelde pek sevilmediği ve bu işlemleri yapmamanın cezalandırma tehlikesi de oldukça düşük, hatta hemen hemen hiç yok gibidir. Modelde yapılan bu tahminin tamamıyla gerçek dışı olduğunu da kabul edemeyiz.

Özellikle”Kişilerin özel zenginleşme için kamu hizmetlerini kullanmaları, Afrika ülkelerinde normal ve kabul görmüş bir uygulama olarak görülmektedir ”(Andreski 1979; 277). Yolsuzluk kişinin kaçınmayacağı ve en iyi şekilde hazırlanabilen hayatın bir gerçeği olarak karşımıza çıkmaktadır (Waterbury, 1989: 344)⁶.

3. REVİZYONİST YANLIŞLIK

Revizyonistler, beceriksizlik ya da ideolojik eğilimler yüzünden bazı devletlerin sub-optimal politikalar peşinde koştuklarını iddia etmektedirler. Örneğin Bayley (1966; 727); devletlerin “doğru çözümler üzerinde hiç bir monopole sahip olmadığı; devletin basit, mantıksız ve aptalca şeyler yapabilecek bir çok bürokratik kuruluş içeren, bir kurum olduğu hususunu tartışmaktadır”. Nye(1967; 420) ise, piyasa mekanizmasına karşı sistematik bir şekilde yol gösteren emperyalist deneyimlerin sub-optimal politikalara neden olduğu şeklindeki görüşleri yorumlamaktadır. Leff (1964; 10)’ de gelişmeye karşı olmayan, ilk başlarda belirli hedefleri olan bir elit sınıf, ya da entellektüel ve politikacıların oluşturduğu bir devrim grubundan oluşan devlet örneğini ele almaktadır.

Yolsuzluk tartışmalarına devam eden revizyonistler, başlangıçta sosyal refahı savunuların daha sonra politik seçim sistemini takip ederek, devleti istedikleri noktaya getirerek geliştirebileceklerini ifade etmektedirler. Leff (1964; 8)’in örneğinde olduğu gibi, “eğer çıkar grupları devlete isteklerini anlatmakta yetersiz kalırlarsa ve eğer bu gruplar devletten daha çok büyümeyi istiyorlarsa, bunların

⁶ İlave olarak, Johnson (1975; 56)’ın hipotezinde refahın azaldığı, çünkü yeraltı ekonomisinin ortaya çıkmasının nedeni eksik rekabet piyasalarıdır. Etkisi büyük olan firmalar özellikle, rüşvete karşı oldukları kadar, riskinide paylaşmaktadırlar.

politik sisteme(yolsuzlukla) daha çok katılarak, devletin gelişmesine yardımcı olabileceğini” ileri sürmektedir. Nye (1967: 20) ise, “yolsuzluğun devletin üst seviyesindeki bir azınlık grubun üyeleri için yapılan ayrımcılığın ortadan kaldırılmasının yollarını da sağlayabileceğini ve bu yolları sağlayabilecek daha alt seviyedeki kişilerin kendisi için gerekli olan politik kararlara giriş yolunu bulmada yararlı olacağını” tartışmaktadır⁷.

İkinci olarak, revizyonistler yolsuzluğun uygulanan devlet politikaları sonucunda ortaya çıkan olumsuz etkileri ortadan kaldırarak, sub-optimal politikaların sonuçlarını etkileyebileceğini de ele almaktadırlar. Nye (1967: 420), “yolsuzluğun, ideolojik olarak yönetilen belirli ülkelerin ekonomik araçlarının sonuçlarını daha az olumsuz olarak gerçekleşmesine yardımcı olup olamayacağını tartışmaktadır. Bayley (1966: 727)' de, yolsuzluğun“daha iyi alternatifleri ortaya çıkarmak için zorlama aracı olarak kullanılabilirliğine” inanmaktadır. Leff (1964: 11) ise,“eğer devlet kararında yanılıya düşerse, yolsuzluk ile yapılacak muhtemel bir girişimin, daha iyi sonuçlara yol açabileceği” değerlendirmesini yapmaktadır.

Devletin taşıdığı revizyonist görüşüne göre de, bilgisizlik ya da çıkar gruplarının baskıları nedeniyle, politikacıların sub-optimal politikaları uyguladığı şeklinde, bir başlangıç noktası bulunmaktadır. Bu görüş, yolsuzluktan gelen kazançların, başlangıçta belirli politik hedeflere ulaşmak için yapılan hesaplamalar olduğu şeklinde düşünümemektedir. Yolsuzluk uygulamaları ile politik kollamacılığın birlikte ele alınması, revizyonistlerin bir yanlışı olarak ifade edilmektedir.

Kollamacılığın hakim olduğu bir politik sistemde yolsuzluk, uygulanan politikaları etkilemektedir. Bu politikaların uygulanması, politikacının elde edeceği kazanç ve alacağı politik desteğe bağlı olarak gerçekleştirilebilmektedir. Politikacıların refah seviyesini maksimuma çıkartan bu hareketleri, yolsuzluk olarak kabul edilmese de tercih edilmektedir. Devletten beklentisi olanların, hazırladığı lisans ve

⁷ Waterbury (1989; 345-354) bu talebin gerçek fiyatını göstermediğine itiraz etmektedir. Fakat biz burada bu ifadenin doğruluğunu kabul etmekteyiz.

tarife düzenlemeleri, endüstrilerin devletleştirilmesi ve devlet harcamalarının artırılması gibi araçlar, gelir sağlamak için kullanılacak yöntemler olarak görüldüğünden, bu araçların, rüşvet ve komisyon gibi çeşitli yollarla, politikacılar tarafından bu kişilere verilebilmekte ya da politik destek için yeniden düzenlenerek kollamacılara(devletten beklentisi olanlara) sunulabilmektedir. Fiyatların yapısının bozulmasına ve refahta azalmalara yol açan bu sub-optimal politikaların, yolsuzlukların bir sonucu olduğu kabul edilmektedir.

Bu bakış açısından yola çıkarsak, revizyonistlerin görüşlerinin geçersiz olduğu görülmektedir. Eğer, sub-optimal politikalar yolsuzluğun bir sonucu ise, başlangıç noktası olarak da bu politikaların sorumluluğu düşünülürse, bu politikalar sonucunda yapılan dağılımların etkilerinin hafifletilebilmesi için, yolsuzluğa başvurmanın biraz anlamsızlığı ortaya çıkmaktadır. Çünkü, hazırlanan lisanslar, yolsuzluk kazançlarını artırmak için meydana getirilmişse, nasıl bir mezattaki artırma işleminde rakip baskısının etkinliği artıracığı savunuluyorsa, bunun gibi rüşvet kazançlarının artması için de hazırlanacak yeni lisansların, etkinliğin artmasını sağlayacağını savunan, Left'in görüşleri de burada geçerliliğini yitirmektedir. Eğer, kollama politikasını savunanların elde etmeyi beklediği monopol kazançları için ayrımcı politikalar uygulanıyorsa, yolsuzluk, burada ilk olarak dağıtımda meydana gelen sapmaları ortaya çıkararak, daha sonraki refah azalışlarını hafifletebilir.

Esas olarak revizyonistlerin düşüncelerinin, devletin kararsız davranışları üzerinde toplandığı görülmektedir. Aynı zamanda revizyonistler, politikacıların yolsuzluk yaptığı durumlardaki davranışlarını da tartışmaktadırlar. Fakat, yolsuzluğun politik süreci etkilediğini de kabul etmemektedirler. Bir başka deyişle, politikacılar savundukları politik düşünceleri tartışmaya başladıklarında, mükemmel bir şekilde dürüst davranışlar içerisine girdikleri görülür. Fakat, daha sonra birden bire kendilerini yolsuzluğun içinde buluverirler. Ancak, ileriye doğru sub-optimal politikaların ideolojik eğilimlerden kaynaklandığını, yolsuzluğun ise sadece bu politikaların sonucunda ortaya çıktığını kabul etmektedirler.

Yolsuzluğun sosyal refahın gerçekleştirilmesinde kaynakları yanlış yönlendireceği de, Nye tarafından kabul edilmiştir (1967; 421).

Özellikle de, “ekonomik kazanç sağlamak için yolsuzluk sonucunda elde edilen kazançları gizlemek için sermaye kullanımının proje aşamasında teşvik edilen sektörlerde gerçekleştirildiği ifade edilmektedir”(p.421). Le Vine (1976: 101)' da, teşvik edilen projelerin, görünüşte ekonomik kazanç sağlamak için planlandığını. Ancak, gerçekte bu projeleri almak isteyen grupların, söz konusu projeler ile ilgili kredileri ayarlamaları veya maliyetleri belirlenmiş sözleşmeleri elde etmelerinde yardımcı olmaları karşılığında, yolsuzluk yoluyla elde edecekleri kazançları düşünerek hareket ettikleri kabul edilmektedir. Bu durum Gana' da uygulanarak destek bulmuştur. Gana' da Nkruman döneminde yapılan uygulamalar bu durumu çok iyi açıklamaktadır.”Scott (1972; 121), kollamacılık düşüncesinin kalkınma programlarında genellikle yer aldığını belirlemiştir. 1950'lerin sonlarında ve 60'larda Endonezya'daki devletleştirme uygulamasında görüldüğü gibi sosyalist politikaları savunan milliyetçi kanadın, patronaj ve yolsuzluk yolu ile elde ettiği kazançları, yeni kazanç alanlarına kaydırmak için devletleştirme hareketine giriştiği görülmektedir”(p.82)⁸.

Benzer şekilde Gana' da yapılan kakao ticaretinin yeniden düzenlenmesi ve merkezileştirilmesi politikaları ile ilgili olarak da, “devletin yapacağı hizmet ve harcamaların politik faydasını maksimuma çıkartmak için yapıldığını iddia eden CPP liderlerinin görüşleri ile de ilgi kurulmaktadır”(p.130). Fieldhouse (1986; 94) da, devletin sağlayacağı mal ve hizmetler üzerinde patronajın önemli bir etkisinin olduğunu belirlemiştir. Patronajın, ülkedeki kaynaklardan sınırlı bir pay alan ve sadece kendilerinden politik destek beklenen kamu çalışanlarının bulunduğu düzen içinde geliştiğini ifade etmektedir. “Bu düzende tüm mal ve hizmetlerin kullanımının izne tabi olması (lisanslanması) istenmektedir. Çünkü burada lisanslar ödüllendirme ya da tehdit unsuru olarak kullanılabilir. Ayrıca bu sistemde aşırı bir şekilde değerlendirilen mal ve hizmetleri dengelemek için yapılan fiyat kontrolleri ve para politikaları tercih edilmektedir. Çünkü bunlar ekonomide selektif olarak kullanılabilen araçlardır. Diğer taraftan devletin, tarımsal ürünler için piyasa fiyatının üstünde yüksek bir

⁸ Tayland' da (Scott, 1972; 70) benzer uygulamalar yapılmıştır.

fiyat ödeyerek bütün çiftçilere yardım ediyormuş gibi görünmesi yanında büyük çiftçi gruplarına daha fazla kazanç sağlayacak olan yardımlar(bedava tohum verilmesi, düşük faizli traktör kredisi kullanılması, vs.) yapmasının daha geçerli olacağı görülmektedir ve devamlı olarak yapılan bu tür uygulamalar genelde mahalli bir karakter taşımaktadır”.

Literatürde Johnson (1975), Nye'nin düşüncelerini toparlayarak, devletin ülke içerisinde faaliyet gösteren özel firmaları, "yolsuzluk vergisini" toplamak için kullanıp kullanmadığını tartışma konusu yapmaktadır. Özel firmaların böyle bir vergiyi, "hükümetten özel imtiyazlar ve bazı monopol hakları elde etmek için vereceklerini belirtmelerine karşılık, özel firmalar da bu vergiyi devletin normal vergi muameleleri içinde, herkesin ödediği şekilde verme yanlısıdır. Bu arada söz konusu firmalar bütün monopol rantlarını da elde etmeye devam etmektedirler"(Johnson, 1975; 55). Hükümetler bu şekilde davranarak firmaların vergiden kaçınmak için hazırladıkları yolları kapatabilir. Hükümetlerin bu şekildeki davranışları onların tekrar seçilme şanslarını da azaltabilir. Ancak, bu büyük oy kaybı tekelciliğin desteklenmemesi yanında, kaynakların yanlış dağıtımından da kaynaklanmaktadır(p. 56). Açıkça görüldüğü gibi, bu senaryoda yolsuzluklar, sub-optimal politikaların ortaya çıkmasının nedenini oluşturmaktadır⁹.

Bununla birlikte, burada söz konusu olan, oy kaybı veya skandalların ortaya çıkması değil, hükümette yer alan politikacıların kişisel kazançlarını maksimuma çıkartma istekleri ile politik destek alabilecekleri grupları yeniden belirleme isteğinden de kaynaklanmaktadır.

4. KAMU VE ÖZEL SEKTÖR: LİSANSLAR VE SÖZLEŞMELER

⁹ Benzer şekilde , Appelbaum ve Katz(1987; 685)' in tartışmasında iddia edildiği gibi "gelir grupları kendi kendilerini dengeleyerek rantlarının seviyesini tesbit etmektedir. Böylece,... teori.. belli rantları hazırlayanların kendi kendilerine rant oluşturarak, bu rantların seviyesini tesbit etmektedirler. Rant kollayıcıları bu durumu bilmekle birlikte, rant kollamanın getireceği refah hakkında bilgileri bulunmamaktadır.

Revizyonistlerin bu konuda belirli nedenleri öne sürmedeki ikinci dayanakları da, lisans ve sözleşmelerin, özel firmalar tarafından rekabete elverişli bir ortamda fiyatlarının belirleyerek, tekliflerini bir rekabet ortamında belirleneceğidir. Yapılan bu açıklamalarda, yolsuzluğun bir çok durumda dağıtımda optimaliteyi sağlayabileceği ifade edilmektedir. Devlet tarafından yapılan satın alımların, genelde piyasada en etkili firmalardan gerçekleştirildiği görülmektedir (Leff, 1964; 9. Beenstock, 1979; 23). Kamu sektörü içinde oluşan rant genelde emek üzerinde gerçekleşmektedir (Beenstock, 1979; 16. Rose-Ackerman, 1978; 61). Patronajın bulunduğu bir sistemde rant engellenmektedir. Çünkü patronajın politik yapıdan kaynaklanan bir mekanizmanın olduğu ifade edilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde ne lisansların ne de sözleşmelerinin benzer şekillerde en etkili firmaya verilir verilemeyeceği konusu da tartışılmaktadır.

Revizyonistlere göre, idari işlemlerde yolsuzluklar etkinliği artırabilir. Leff (1964; 11), Örneğin "bürokrasideki yolsuzluğun, gelişmekte olan bir ekonomide bir rekabet ortamı meydana getireceğine inanmaktadır. Bürokratların vermeye yetkili olduğu lisans ve yardımların sınırlı olması nedeniyle, firmalar arasında oluşacak rekabet ortamında ortaya çıkacak fiyat teklifleriyle dağıtımları gerçekleştirebilir. Böylece, rekabet ortamı ve etkinlik için doğru bir eğilim, sistem içerisine sokulabilir".

Anlatılan dağıtım mekanizmasında, revizyonistlerin tartışması devam etmektedir. Burada, lisansların ve sözleşmelerin düşük fiyat ile firmalara gitme eğiliminde olduğu görülmektedir. Yolsuzluğun geçerli olduğu bir düzende, sözleşmelerin rüşvet ödemek isteyenlere verildiği ifade edilmektedir. Düşük fiyatla sözleşmeleri almak isteyen firmalar arasında, en büyük rüşveti ödeyenlerin, lisansları ya da sözleşmeleri alacakları ifade edilmektedir. Örneğin, Leff (1964; 9) "uzun vadede piyasada kalmayı başaran firmaların, rekabete dayanıklı, güçlü firmalar olması nedeniyle en yüksek teklifi de bu firmaların yapabileceğini ve bunun sonucunda da sözleşme ve lisansların, bu etkili firmalara gideceğine" inanmaktadır. Benzer şekilde, Beenstock

(1979; 23)"en etkili firmanın, sözleşmeyi kazanmaya en yakın firma olacağını" iddia etmektedir"¹⁰.

Eğer firmalar yolsuzluk kazancını maksimuma çıkartmak isterlerse, bu tartışmanın doğru olabileceğini söyleyebiliriz. Tam rekabet piyasasında mal ve hizmetlere düşük fiyat veren firmaların, uzun vadede her zaman için diğer firmaların verdikleri teklifler den düşük kalacak ve kendi teklifleri geçerli olacaktır ve bizler gerçekte revizyonistlerin ileri sürdüğü bu düşüncelerin geçerli olabileceğine inanıyoruz. Diğer taraftan, sözleşme ve lisansların dağıtımını çevreleyen gizliliğin, piyasanın işleyişini etkili bir şekilde koruyup koruyamayacağı da tartışılabilir.

Her şeyden önce revizyonistler, şeffaf olmayan bir devlet yöneticisinin lisans ya da sözleşmelerin onaylanmasında karar verici durumda olmasının da incelenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Örneğin Beenstock (1979; 16), bu kişinin izin için, "lisansı onaylamaya ve pulu gerekli yere yapıştırmaya hakkı olduğunu" iddia etmektedir. Bununla birlikte, kollamacı bir sistemde, görevlilerin genellikle kollamacıların bir parçası olduğu ve kesinlikle lisans ve sözleşmelerin dağıtılmasında esas kararı veren parti yöneticilerinin, aslında yetkili birer politikacı olduğu belirtilmektedir. Çünkü, parti yöneticileri sadece yolsuzluk kazançları ile değil aynı zamanda kendileri için gerekli olan politik destek sağlamakla da ilgilenmektedirler. Bu nedenle, revizyonistler tarafından kabul edilen objektif düşüncenin, burada önemli bir şekilde ayrıldığı görülmektedir.

Objektif düşüncede, politik desteğin yeri nedir? Sorusunun karşılığı olarak, rüşvet kazancının maksimuma çıkartılması durumunda, parti yöneticisi ve partililerin de mevcut kazançlarını maksimuma çıkaracaklarını ve bu yüzden de politik destek satın alabilecekleri iddia edilmektedir.

Bu durumda iki yönlü bir işlem düşünelim. Birincisi, politikacının rüşvet vermek isteyenlere fiyatlarını gerçek üretim fiyatlarından daha yükseğe çıkarmalarına izin vereceğidir. Bununla birlikte, politi-

¹⁰ Bütün üreticiler, ağız sıklıkta ve dürüstlükte eşittirler.

kacı başlangıçta tüm bu rantı partili firmalardan olduğu kadar, partili olmayan firmalardan da rüşvet ve komisyon yoluyla almaya çalışır. İkinci durumda ise, elde edilecek rantın toplam miktarının partililer ve parti yöneticileri arasında ki dağılımı ele alınmaktadır. Rüşvet kazancını maksimuma çıkarma isteğinin, politikacının takip etmesi gereken optimal bir hareket tarzı olduğu da söylenebilir.

Bu olayda önemli olan, piyasaların tam rekabet ortamında bulunmasıdır. Tam rekabet ortamında, herhangi bir miktarda piyasaya çıkan ürünün, piyasa fiyatlarında satılabileceği kabul edilmektedir. piyasalara giriş ve çıkış ücreti bulunmamaktadır ve ayrıca iyi düzenlenmiş bir piyasada yeni istihdam alanları da ortaya çıkabilecektir. Böyle bir durumda partili bir firma devletten, piyasa fiyatlarından daha fazla fiyat isteyerek kazanacağı gelire ilgilenmektedir. Eğer piyasada bütün ürünler piyasa fiyatından satılıyorsa, bu durumda devletle piyasa fiyatları arasında yapılacak bir sözleşme sonucunda, elde edilecek olan faydanın kaybedilmesi, firma için büyük bir önem taşımamaktadır. Bu durumda firmaların devletle ortaklığından elde edeceği tek fayda, vereceği politik destek sonucunda kazanacağı rant geliri olacaktır. Bu rant, devlete direkt transfer ödemeleri şeklinde yüklenen ekstra harcamalar şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Devlete yüksek fiyatla mal satmak isteyen, fakat bunun karşılığında da artan kazançlarını , politikacıya rüşvet şeklinde transfer etmek zorunda olan küçük ve partili olmayan bir firma düşünelim. Piyasaların tam rekabet halinde bulunduğu böyle bir ortamda, sözleşmelerin bu partili olmayan firmaya verilmesi durumunda, partililer ve parti yöneticilerinin piyasayı daha hareketli hale getirecekleri ifade edilmektedir. Anlaşma sağlanmış bir rüşvet miktarı ile, partili olmayan firma kazancını, partili olan firmaya verme teklifi yapabilir. Böylece partili firma, politik destek sağlamak için vereceği rüşvetin karşılığını alacağı transfer kazançları sayesinde eşitleyecek ve ek olarak da politikacı kendi gelirini yükseltmiş olacaktır. Öyle ki sözleşmelerin bu şekilde düşük fiyatla firmalara gitmeye eğilimli olduğunu savunan revizyonistlerin teorisinin de böylece hala geçerli olduğu da ispatlanmaktadır.

Bununla birlikte, gerçekte piyasalar tam rekabet ortamında değildirler. Bu nedenle partili bir firmanın üreteceği mal ve hizmetlerin talepleri de elastik olmayacaktır. Çünkü bu piyasalara giriş ve çıkışın fiyatı sıfır olmadığı gibi alternatif üretim fırsatları da hazır değildir. Bu durumda firmanın piyasa fiyatlarında ya da bu fiyatlarının altında üretim maliyetini belirleyen fiyatlar ile sözleşmeyi elde etmesi ya da etmemesi arasında çok büyük fark olmayacaktır.

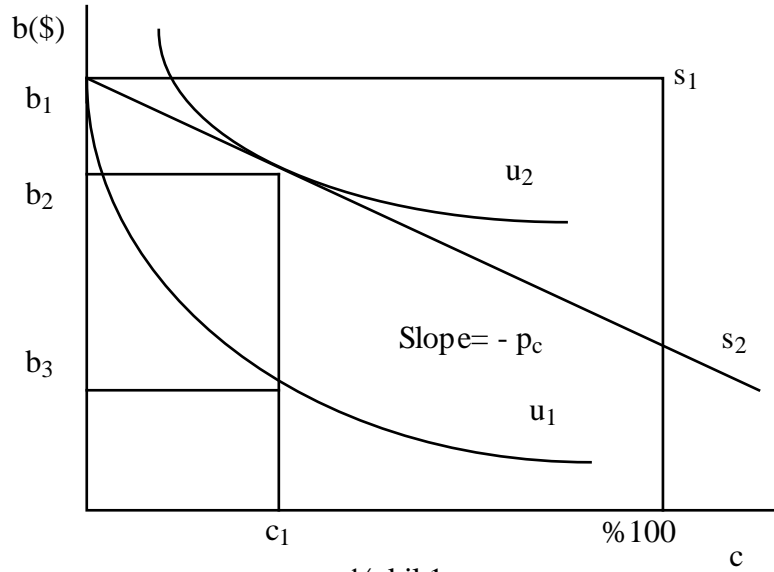
Politik desteğin genelde objektif bir ortamda ortaya çıktığı görülmektedir. Rüşvet ödemeyi maksimuma çıkarmak optimal bir sonuç taşımayabilir. Fakat, politikacının bir sözleşmeyi partili olmayan birine vermesi durumunda, elde etmesi gereken kazancını politik destek sağlamak amacıyla alacağı, ek bir rüşvet ile dengelemek zordur.

Sözleşmeyi partili ya da partili olmayana dağıtma yetkisine sahip bir parti yöneticisi düşünün. Partili olmayan firma küçük ve etkisiz bir firma olsun. Bu durumda, herhangi bir şekilde verilen fiyatta partili olmayan firma, büyük ve çok etkili ve partili olan bir firmadan, daha çok rüşvet ödemesi gerekecektir. Eğer politikacı, sözleşmeyi partili bir firmaya verirse, ek rüşvet alma imkanına kavuşacaktır. Fakat o zaman, verilen politik destek azalabilir. Ek rüşvet, sözleşmenin alınmamasından dolayı, partili firmanın faydasını eşitlemek için yeterli gelmeyebilir ve sonuçta verilen politik destek geri çekilebilir. Bu politik destek daha da üst noktaya çekilirse, partili firma kapanabilir ve politikacı bu hareketi ile önemli sayıda oy kaybedebilir ya da diğer hususlarda çeşitli düşmanlıklarla karşı karşıya kalabilir. Bu gerçek olmayan teorik bir resim gibi görülmüyor. Fakat politikacının seçim bölgesinde bulunan partili firmadaki istihdam kaybı çok önemli bir konudur.

Sonuç genelleştirilerek ele alınabilir. Öyle ki, parti yöneticisi, bütün lisans ve sözleşmeleri düşük bir fiyat ile firmalara verebilir. Bu şekil 1' de b_1 noktası ile gösterilmiştir. Yatay eksen de b dolar değerinden rüşvet ödeneğini ve yatay eksen de c' de partililere dağıtılan sözleşmelerin oranını göstermektedir. Bir başka şık' ta, parti yöneticisinin sözleşmeleri daha az etkili olan partililere verebileceği şeklindedir. Bu partili olan ile olmayan firma arasındaki etkinlikte meydana gelen fark, rüşvetin azalmasına neden olmaktadır. Bu du-

rumda eğer sözleşmenin ve lisansların ek bir oranı partililere verilirse politik destek için verilecek fiyat, kazanç kaybı olarak düşünülebilir¹¹.

Öyleyse politikacıların kararsızlık eğrileri nelerdir? Verilen sözleşmeler sonucunda elde edilen politik desteğin azalması kadar, rüşvet gelirinin getireceği marjinal faydayı da düşünmek akla yatkın gelmektedir. Bunu bir örnekle açıklamak istersek; hükümetin belirli firmalara vereceği büyük bir sözleşme için isteklilere bir çağrıda bulunduğunu farz edelim. İhaleye katılacak olan partili firmaya sözleşmenin hiç bir bölümünü vermemek isteği, büyük rüşvetler karşılığında verilen politik desteğin kazancını artırmak içindir. Bu beraberinde bir çok itirazları da getirmektedir. Fakat, bazı bölümlerde belirtildiği gibi bu sözleşmeler, rüşvet karşılığında partili olmayan firmalara da verilebilmektedir.



Şekil 1.

¹¹ Bu özellikle b_1s_2 doğrusuna aittir. Fakat bu konularda fazla tartışma bulunmamaktadır.

Bu b için (şekil 1' deki kararsızlık eğrisi) c' nin yerini alması marjinal azalmaya yol açar. Sözleşmelerin çıkarılmasına yardım ederek ek bir politik destek elde etmenin faydası ise rüşvetin sonuçlarına bağlı olarak oluşur. Sonuç olarak politikacıların partililer ile yaptıkları sözleşmelerin tamamının bölüştürülmüş oranının c_1' in b_2b_3 miktarına gelmesi iyi olacaktır (sözü edilen b_1b_2 rüşvet gelirinden).

Tam rekabet ortamında bu durumlarla çok karşılaşılmamaktadır. Partili firmalar, sözleşmeleri piyasa fiyatlarında elde edip etmeye karşı ilgisiz kaldıkları sürece politikacıların sözleşmeleri partililere verme karşılığında kazanacakları fayda da sıfır olacaktır. Bu durumda MRS_{bc} sıfır olur ve b_1s_1' e bağlanır. Optimal pozisyon bütün sözleşmelerin partili olmayanlara verildiği b_1 durumudur. İkinci bir üst durumda ise bütün firmaların eşittir. Burada $-pc$ sıfıra düşer ve b_1s_2 , b_1s_1 haline dönüşür. Eğer piyasalar tam rekabet ortamında ise parti yöneticileri sözleşmeleri partililere ya da partili olmayanlara vermede kararsız kalacaklardır. Bu tartışma sözleşmelerin partililere ve partili olmayanlara eşit bir şekilde verileceği gibi mantıklı bir tahmine gitmektedir. Böylece, b_1s_2' nin eğimi kesin şartlarda yükselir ve optimal pozisyon sola doğru değişir.

Bu yüzden tam rekabet piyasasını oluşturma ve sözleşmeleri verme yetkisine sahip olanların, sadece rüşvet girdilerini maksimuma çıkarmak için değil aynı zamanda politik destek sağlamakla de ilgilendiklerini kabul edersek, rüşvetin lisans ve sözleşmelerin optimal dağıtımını sağladığına inanmak için çok az nedenimiz bulunacaktır. Gerçekten, politik kazançlar ile rüşvet kazançlarının yer aldığı böyle bir ticaret ortamının bulunduğunu ispatlayan delilleri mevcuttur. Bu durumlarda lisansların bazen "devletin gözdelerine verilirken" bazen de rüşvet karşılığında verildiği görülmektedir (Andreski, 1979; 276). Benzer şekilde partililer çoğunlukla mahalli kamu hizmetlerinin sözleşmeleri için fiyat verirken bir önceliğe sahiptirler. Fakat bazı büyük sözleşmeler için rüşvet ödemesi beklenen yabancılara, bazen de kanun dışı ödemeleri aklamak için kullanılan danışma

şirketlerine de bu sözleşmelerin gittiği görülmektedir(Scott, 1972; 127-129).

Böylece yolsuzluk olaylarının ekonomide çarpıklıklara yol açtığı görülmektedir. Yolsuzluklar, sub-optimal ekonomik politikaların meydana getirilmesinde oldukça uygun bir ortam oluşturması yanında, sözleşme ve lisansların dağıtımında izlenen yöntemlerden de kaynaklanmaktadır.

5. KAMU HİZMETLERİNİN ÜRETİMİ

Geçtiğimiz bölümde, devlet tarafından yapılan hizmetlerin bedellerinin değiştirilmeye oldukça uygun olduğunu gördük. Bu bölümde ise, kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde meydana gelen çarpıklıkların rüşvetin sonucu olduğu anlatılacaktır.

5.1-Emek Girdileri

Teorimize göre ilk olarak düşünülen, devlet memuriyetinin partililere, verilen politik destekler karşılığında elde edilen bir bedel olarak görülmesidir. İkinci olarak, memuriyetin özel sektörden daha uygun şartlarda sağlandığının düşünülmesidir. Ücretlerin rekabet seviyesinin altında olması durumunda rüşvetin artırılmış ücretler şeklinde veya bilhassa kamu sektörünün aşırı kadroya sahip olması şeklinde kendini göstereceği tahmin edilmektedir.

Gözlemcilerin kamu sektöründe kıdeme bağlı olarak ortaya çıkan rantın varlığı ile ilgili tartışmaları artık yavaş yavaş gücünü kaybetmektedir. Beenstock (1979; 16), "bürokratlara düşük ücret ödenmesi sonucunda veya rüşvet ile elde edebileceklerini umdukları komisyonlar şeklindeki rüşvetler ile ücretlerini artırmaları sonucunda, ortaya çıkan bu durumların, ücretlerdeki piyasa eksikliklerini de yansıtmayacağına " inanmaktadır. Aynı şekilde Rose-Ackerman (1978; 61)' da, " yolsuzluk ile kazanç elde edilmesi için söz verilmesi durumunda, devletin işe başvuranların sayısını artırmak için ödemek zorunda kalacağı yüksek ücretleri düşürebileceğini" ifade etmektedir. Bu varsayımın altında yatan esas neden, rekabet ortamındaki teklifin istihdam şartlarını da rekabet seviyesine indireceği düşüncesidir.

Bununla birlikte eğer senaryomuz doğru ise rekabete uygun teklifler ortaya çıkmayacaktır. Politikacılar devlet memurlarının elde edecekleri rantları politik destek vermeleri karşılığında garantileyebilir. Bu rantın sadece yüksek ücret elde etmeleri şeklinde olduğu görülmektedir. Fakat eğer herkes serbest piyasada istediğini herhangi bir şekilde alabileceğini düşünürse o zaman politikacıya hiç bir zaman iş düşmeyecektir.

Parti yöneticileri, devlet memurlarına kendi lehlerine çalışmalarının karşılığında kamu hizmetlerinde daha iyi bir görev ya da daha başka yardımlar şeklinde maddi kazanç verme imkanlarına sahiptirler. Tam rekabet ortamında meydana gelen tartışmada ise, politikacıların ücretleri rekabet edebilir seviyede tutmak isteyeceklerini ve partililere yaptıkları çalışmaların karşılığını ödemek için devlet gelirlerini kullanabilecekleri de ima edilmektedir; bu durum tam rekabet piyasasında çalışan biri için, kamu veya özel sektörde aynı ücreti almaları durumunda ortaya çıkan iş farksızlığı ile ilgili tartışmaları hatırlatmaktadır. Aynı zamanda, fazladan veya eşit miktarda para yardımı almalarının da bireyi etkilemediği görülmektedir. Politik destek gerçektir ve tam olarak yerine getirilmektedir.

Öte yandan, tam rekabet piyasada gerçekleşmeyebilir. Özellikle, iş imkanları piyasadaki eldeki mevcut ücret düzeyinde ortaya çıkmayabilir. Bunun yanında ve hatta bundan daha önemli olan da politik desteğe bağlı olarak kazanılan marjinal kârların, kamu çalışanlarına para yardımı olarak verilenlerden ve onların özel sektörde görevlendirilmeleri durumunda alacakları ücretten çok daha büyük olacağı da belirtilmektedir. Diğer taraftan, kamu görevlileri arasında politikacılara, durumlarını korumak için bel bağlayanların bulunması yanında, politikacıların kendi akrabalarını da bu işlerde görevlendirmektedirler. Bu akraba yönetimindeki idarede çalışanlar sadece politikacının bir temsilcisi gibi davranmadıkları gibi patronaj ilişkilerini de tanımlayan sistemin temeli ile kişisel bağları da ortaya çıkarılmaktadır. Gerçekten politikacıların, ücretleri rekabet düzeyinde tutmak için kendi refahlarını en yüksek seviyeye çıkarmaları gerektiğini, oldukça mantıklı bir şekilde bizlere anlatarak inandırabilecekleri iyi nedenleri bulunmaktadır. Aynı düşünceleri savunan revizyonist görüş de, hemen hemen hiç akla yatkın gelmemektedir.

Değişik bir revizyonist düşüncede Bayley (1966; 728) tarafından ifade edilmiştir. Bayley, "yolsuzluğun kamu hizmetlerinin kalitesinin artmasına yardım edeceğini ileri sürmektedir" (eğer kamu sektöründeki ücretler, yetenekli adayların ilgisini çekmek için rekabet düzeyinin altında bırakılmış ise). Eğer işler patronaj esasına göre dağıtılmışsa bu bir sorun teşkil etmeyecektir. İlk olarak, parti desteğine sahip olmayan memurların yer aldığı birliği küçülteceği ve bunların devlet hizmetlerine giremeyecekleri belirtilmektedir. İkinci olarak ortaya çıkan durum, parti desteğine sahip olmayan grup ta dahil olmak üzere işlerin yeteneğe göre paylaşılacağıdır. İstihdam tasarıları içindeki esas düşünce ise, bireyin ancak politik desteğe bağlı olarak bir göreve gelebileceğidir. Andreski (1979; 28)' in Afrika için yazdığı gibi: "Kamu hizmetlerindeki görevlerin paylaşımı, çoğunlukla işe uygunluğa hiç bakmayan belirli kriterlere göre tayin edilir, kararlaştırılır". Öyleyse, yolsuzluğun bürokrasinin etkinliğini azaltmasının kaçınılmaz olacağını söyleyebiliriz.

Son olarak bu bölümde memur sayılarının etkinlikten çok daha değişik nedenler esas alınarak kararlaştırıldığını söyleyebiliriz. Elbette bu tanımlar etkinlikle çok az ilgilidir ve kamu görevlerinin politik desteği sağlamak ve korumak için çok etkili bir yol olduğunu belirtmektedir. Fakat kollamacılığın etkili olduğu gelişmekte olan ülkelerde aşırı kadrolu çok sayıda memurun yer aldığı kamu sektörünün bulunması da çok şaşırtıcıdır. Aşırı kadro, sadece israfı artıracak etken değil aynı zamanda devlet hizmetlerindeki verimi de azaltacak bir faktördür.

5.2- Kamu Malının Üretimi

Burada, yolsuzluğun kıt kaynakları dağıtma aracı olarak kullanmakta etkili bir yol olduğunu savunan revizyonistlerin iddiaları ile ilgileneceğiz. Bu durumla ilgili son tartışma ise, aşırı talep sonucunda işe girişlerin rekabete elverişli hale getirilmemesi nedeniyle, bir çok kişinin işe alınamayacağına inanan Trivedi (1988; 1389) tarafından yapılmıştır. Memur ücretleri, mevcut kamu hizmetlerinin dağıtılmasında uygulanan işe girişleri önleme yöntemidir. Eğer problem sadece bu ise eldeki hizmetlerin gerçekten optimal olarak bölüşürülebileceği ortaya çıkmaktadır.

Trivedi'nin düşüncesinin önemi, rüşvetin kamu yönetimine ve özellikle de görevlerin elde edilmesine bir etkisinin olmadığını savunan revizyonistlerin yanlışlarının hepsini içine almasıdır. Yolsuzluğun memurların yaptıkları hizmetleri etkilemeye başlamasıyla birlikte, bu düşüncede ortadan kalkmıştır. Gerçekten yolsuzluğun ihtiyaçlara bağlı olarak ortaya çıkıp çıkmadığını bir kenara bırakırsak, bunu destekleyecek deneysel bir delil de bulabiliriz. "Myrdal (1968; 553), sözkonusu benzer çözümlerin tam anlamıyla anlaşılmeden problem ile ilgili hiç bir şey yapmaya başlamayacaklarını belirterek bu konudaki düşüncelerin, Hindistan hükümetince bu konuda rapor hazırlamak için görevlendirilen Santhanam'ın çalışmasında da belirtilmektedir. Bu onun belirttiği gibi paranın hızlandırdığı işlerdeki yavaşlık ve etkinsizliğin en önemli nedenlerinden biri haline geldiğini bize göstermektedir". Öyleyse hizmetleri temin etmenin, yolsuzluktan bağımsız olmadığını söyleyebiliriz.

Fakat, Lui (1985), bu olayı bir dizi örnek model kullanarak incelemiştir. Lui'nin örneğinde hizmet zamanıyla çarpılan ve bu zamandaki müşterileri de kapsayan bir ihtiyaç ölçüsü ortaya çıkarılmaktadır. Bu modelde memurun hizmet zamanı, en yüksek rüşvet gelirini elde edeceği zamana göre ayarlanmaktadır. Burada çok yavaş bir hız seçilmeyecektir. Çünkü bu durumda sıraya girerek rüşvet ödemek isteyen çok az müşteri olacaktır (daha hiç bir rüşvet olayı görülmemişken). Başlangıçtaki r'nin optimal r'den daha büyük olduğunu farz edelim. Bu durumda sadece bazı müşteriler sıraya girecektir. Yolsuzluğa izin verildikten sonra, memur mevcut sistemi yavaşlatmaktan çok, hızlandırmak için teşvik edilmiş olur. Myrdal'ın hipotezine aykırı olarak, Lui'ninki (1985; 773) de bulunmaktadır. Bu hiç şüphesiz doğrudur ama Myrdal'ın (1968;953) düşüncesine de karşı çıkmamıştır. Santhana'nın raporuna dayanan deneysel gözleme göre de, yolsuzluğun kullanışsızlığı karşısında idari yöntemlerin rahatsız ediciliği hızlandırdığı kabul edilen yanlışlığı da somut olarak ortaya konulmaktadır. Gerçekten Myrdal'la tartışmaktan uzak kalarak, Lui'nin buluşları, Myrdal'ın deneysel gözlemi için teorik bir destek teşkil etmektedir.

Lui'nin (1985; 773-774) tartışmasına devam edersek; getirilen öneri, sisteme rüşvet karıştığında memurun sistemi yavaşlatmasının

muhtemel olmadığını göstermesi yönünden yararlıdır. Hiç rüşvet almadan hızlı bir hizmet için marjinal ücretin arttığını düşünürsek hizmetlinin optimal stratejisi için yapılacak hiç bir şey yoktur. Diğer bir deyişle, hizmet derecesi (fiyat-oran-Hız) sifıra eşittir ve r sonsuz büyüktür. Eğer rüşvete izin verilirse hız biraz daha artabilir ya da aynı kalabilir. Myrdal' ın hipotezine karşı çıkan Lui' nin hipotezi bu nedenle doğrudur.

Bu konudaki tartışma, gözlemcinin ifade ettiği yanlışlık ile çatışmaktadır. Memurlar yolsuzluk yapmaya başlarlar. Çünkü, kendilerinin esas yapmaları gereken işleri bu durumda önemsemezler. Yolsuzluk olaylarının devreyi girmesi ile birlikte iş hacmi hızlandırılır. Her zamanki gibi bu durum genelde bozuk bir sistemde ortaya çıkmakta ve ancak, yolsuzluk sadece bu sistemin bazı olumsuz etkilerini hafifletebilecektir.

Yolsuzluk, sadece kamu sektöründeki ara mallara ve emeğe yatırılan paranın çok yüksek olmasına yol açmaz. Yolsuzluk üretim yöntemlerinde ileri derecede verimsizliklere de sebep olabilir.

5.3- Kamu Hizmetlerinin Dağılımı ve Kamu Sektörünün Durumu

Devlet tarafından ne üretilecektir? Kamu sektörünün büyüklüğü ne olacaktır?

Burada ilk önce dağıtım probleminin ortaya çıktığı görülmektedir. Çünkü partili olmayanları düşünen hiç yoktur veya daha gerçekçi olmak gerekirse çok azdır ve bunun içinde partili olanlar ile olmayanların ayrı tutulduğu sözleşmeler düzenlenebilmektedir. Partililere kamu hizmetlerine girişte, partili olmayanlardan daha az ücretle bir iş verilir. Bu durum parti yöneticilerinin temin ettiği "selektif tarımsal krediler, burslar, okul ve üniversitelerde yerler, patronaj görevleri, sağlık hizmetleri, gübre(verimi artırmak için) gibi bilinen araçlar ile telafi edilmeye çalışılır "(Scott, 1972; 135)," ve bu durumda genelde kredi ve yardımlar en çok çalışana değil, en sadık olanlara verilir"(p. 129). "Diğer taraftan, yine bu durumda, polis sıradan vatandaşları meşru müdafaa ile korurken sadece önemli kimselerin ve onlara para ödeyenlerin evlerini etkin bir şekilde koruyacaktır"(Andreski, 1979; 281). Kamu hizmetleri için her iki grubunda ta-

lepleri hemen hemen aynıyken hizmetten faydalanmak isteyen partililer dışındakilerin hizmetten faydalanma imkanları bulunmamaktadır.

Dağıtımda meydana gelen problemlere ek olarak, yolsuzluk kamu sektöründe aşırı genişlemelere de yol açabilir. Yolsuzluk yolu ile ek bir faaliyetin üstlenilip üstlenilmeyeceği, kamu yararının gerçekleştirilmesi için değil de, kamudan veya politik desteklerden elde edilecek kazançlara bağlıdır. Bunların sonucunda, dağıtımda meydana gelen çarpıklıklara Rimmer (1984; 262) tarafından iki örnek verilmiştir: Bu duruma göre "Kanuni piyasanın bölünmesinden çiftçilerin çoğunluğunun kârlı çıkacağı görülmektedir. Fakat, devlet tarım kesime ürünleri için daha düşük fiyat öderken partililere verdiği kamu destekleri ve tarımsal krediler şeklindeki yardımlar ile kazançlarını artırmayı tercih etmektedir". Aynı şekilde, kredi alanlar, fiyat kontrolünün de olmaması nedeniyle avantajlı duruma geçeceklerdir ama bu durum, fiyat kontrolünü elinde tutmak isteyen patronaj sahipleri için geniş bir imkan meydana getirecektir. Diğer taraftan büyük sayıda partili olmayanlar, tarımsal destek ve kredilerin partililere akıllıca dağıtılması sonucunda devletin ve kendilerinin de bundan faydalanıp kazançlı çıkacaklarını düşündükleri kamu yararına olacak her şey için olumsuz olsa bile politik destekleri artacaktır.

Aynı tartışma firmaların devletleştirilmesinde de uygulanabilir. Kamu yetkilisi, devletleştirmenin politik destek sağlayıp sağlayamayacağı yanında, etkili bir yöntem olup olmayacağı hakkında da bir karar vermesi gerekmektedir. Farz edelim ki, parti yöneticileri öncelikle fazla kazanç elde etmenin bir çaresini bulmuşlar ve devletleştirilen firmada en az daha önceki kadar verimli çalışmaktadır. Bu durumda parti yöneticisi, patronaj yolu ile kendisine ek bir alan elde eder, fakat firmaların eski sahiplerinin uygulamaya karşı çıkmaları durumunda, politik desteklerini kaybetme tehlikesinin de ortaya çıktığı görülmektedir. Bu konuda verilecek karar ne olursa olsun, belki verimde bir düşüş görülmeyecektir. Fakat, verimde bir düşüş görülse bile, eğer ek patronajlara bağlı olan kazançlar, politik desteğin azalması durumunda elde edilecek kazançlardan daha az olacağına, parti yöneticileri hala firmayı devletleştirme düşüncesini taşıyacaklardır. Gerçekten de Afrika'daki çoğu devletleştirme programla-

rının daha çok bu dönemlerde hazırlandığı görülmektedir (bkz. s. 262' den alıntılar).

6. SONUÇ

Yolsuzluklar sonucunda meydana gelen pay dağıtımlarının, kaynakların rant kollama faaliyetleri ile dağıtılmasından çok daha önemli etkileri olduğu görülmüştür. Eğer politikacılar politika yapma yöntemlerinde yolsuzluk yolu ile bir kazanç elde etmeyi bekliyorlarsa, bunun sonucunda karşımıza sub-optimal politikalar çıkacaktır. Benzer örnekler, endüstrilerin devletleştirilmesindeki ölçsüzlüğe izin verilmesi yanında, özel sektörün de ölçsüz dengesi ve bu ölçülerle oluşturulan rantın ortaya çıkarılmasını belirten görüşleri de kapsamaktadır. Dağıtımda ileri derecede ortaya çıkan engellerin de, uygulama safhasına geçildiğinde aşıldığı görülmektedir. Ayrıca, lisans ve sözleşmelerin en verimli üreticilere dağıtılması yolu ile rantın devlet hizmetlerinden çıkarılacağını ve ayrıca yolsuzluğun da bürokraside verimliliği artırdığını savunan görüşlerin geçersiz olduğu da gösterilmiştir. Dahası devlet hizmetlerine farklı şekillerde giriş yolları var iken, kollamacılık yolunun kullanılmasının kaynakların dağıtımda kayıplara yol açtığını ifade edebilir.

KAYNAKLAR

Andreski, S.(1979); Kleptocracy as a system of government in Africa. In M.U. Ekpo(Ed.), Bureaucratic corruption in sub-saharan Africa. Washington: University Press of America.

Appelbaum, E. and Katz, E.(1987); Seeking rents by setting rents. Economic Journal 97: 685-699.

Bayley, D. H.(1966); The effects of corruption in a developing nation. Western political Quarterly 19: 719-732.

Beenstock, M.(1979); Corruption and development. World Development 7: 15-24.

Chubb, J.(1981); The social bases of an urban machine: The christian Democratic Party in Palermo. In S.N. Eisenstadt and R. Lemarchand(eds.), Political clientelism, patronage and development, 57-90, London: Sage Publications.

Fieldhouse, D. K.(1986); Black Africa 1945-1980. London:Allen and Unwin.

Johnson, O. E. G.(1975); An economic analysis of corrupt government, with special application to less developed countries. *Kyklos* 28: 47-61.

Krueger, A. O.(1974); The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review* 64: 291-303.

Lande, C. H.(1977); The dyadic basis of clientelism. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande and J. C. Scott(eds.), *Friends, followers, factions*, xiii-xxxvii. Berkeley: University of California Press.

Leff, N. H(1964); Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioural Scientist* 8: 8-14.

LeVine, V. T.(1976); Political corruption: The Ghana case. Stanford University Press.

Leys, C.(1965); What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies* 3: 215-230.

Lui, F. T.(1985); An equilibrium queuing model of bribery. *Journal of Political Economy* 93: 760-781.

Myrdal, G.(1968); *Asian drama: An enquiry into the poverty of nations*. Harmondsworth: Penguin.

Nye, J. S.(1967); Corruption and political development: A cost benefit analysis. *American Political Science Review* 61: 417-427.

Rimmer, D.(1984); *The economies of west Africa*. London: Weidenfeld and Nicolson.

Rose-Ackerman, S.(1975); The economics of corruption. *Journal of Public Economics* 4: 187-203.

Rose-Ackerman, S.(1978); *Corruption. A study in political economy*. New York: Academic Press.

Scott, J. C.(1972); *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall.

Scott, J. C.(1979); Corruption, machine politics and political change. In M. U. Ekpo(Ed.), *Bureaucratic corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a search of causes and consequences*, 101-135. Washington, DC: University of Press of America.

Trivedi, V.(1988); Corruption, delivery systems and property rights: A comment. *World Development* 16: 1389-1391.

Tullock, G.(1980); The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. In J. M. Buchanan, R. D. Tollison and G. Tullock(EDS?), *Toward a*

theory of the rent- seeking society, 39-50. College Station: A&M Texas University Press.

Waterbury, J.(1989); Endemic and planned corruption in a monarchical regime. In A.J. Heidenheimer, M. Johnston and V. Levine(Eds.), Political corruption: A handbook, 339-362. London: Transaction Publishers.

YÖNETİMDE AÇIKLIK⁴

Jacques Chevallier

Çeviren: Musa Eken

Açıklık kavramı, günümüzde yönetim üstüne yapılan konuşmalarda seçkin bir yer tutmaktadır. Açıklık sadece yönetimin kendine çeki düzen vermesini gerektiren temel değerlerden biri değildir. Aynı zamanda yönetimin yeniden düzenlenmesi eğilimlerinin üzerinde durduğu bir eksendir. Bürokratik kişiliğin özelliklerinden bazılarını tartışma ortamına getiren açıklık düşüncesi, aynı zamanda toplumun gözü önünde çalışan ve toplumla bütünleşmiş yeni bir yönetimin oluşumunu gerektirmektedir. Bununla beraber, söz konusu düşünce, sadece açık (şeffaf) bir düzeni ortaya koymak istese de, gerçek kapsamı, karmaşık işleri düzenlemeyi, gizli kalmış muhtemel hukuk dışı davranışları açığa çıkarmayı ve bunların doğrusunu gösteren açıklamaların yapılmasını da ifade eder.

Kavram, 70'li yılların ortalarında, geleneksel yönetim sisteminin tartışılmaya başlanmasıyla, olumsuz olarak görülen gizliliğin tersi ve onunla çatışan bir şekilde ortaya çıktı. Açıklık anlayışı, toplumla ilişkilerinde kendisini yenileyebilmeye muktedir, farklı bir yönetim sistemini tanımlamaya ve bunu yerleştirmeye yönelik bir eğilimdir. Fransa'da 1970'li yılların sonundan beri yönetimdeki gizliliği çok yönlü olarak ortadan kaldırmaya yönelik önemli reformlar yapılmaktadır. Görünüşe göre bu reformlar, açıklık tutkusunu gerçekleştirebilmektedirler. Başka bir ifadeyle, yönetimin çalışma ilkelerini ve halkla ilişki modellerini değiştirmeyi hedefleyen, somut önlemler paketinin uygulandığı görülmektedir. Bu değişimi anlatmak için, "camekân" (maison de verre), "günüşiğinde yönetim", "insan haklarının üçüncü kuşağı" ve "idari demokrasi" gibi çeşitli kavramlar ve formüller kullanılmaktadır. Böylece açıklık, yönetim sistemlerinin değişim dinamiğini anlatmak için kullanılan bir anahtar kelime hali-

⁴ Jacques Chevallier; "Le Mythe de la Transparence Administrative" Information et Transparence Administratives, PUF, Paris 1988.

ne gelmektedir. Üstün bir değere sahip olan açıklık düşüncesi, çağdaş toplumlarda geniş bir yayılma göstermektedir. Bu gelişme, yönetimdeki bozuklukların ve belirsizliklerin kaynağı olan ve durmadan büyüyen karmaşıklığa ve gizliliğe karşı bir tepki şeklinde olmaktadır. Ve bütün örgütler, etkinliklerini yenileyebilmek ve meşruiyetlerini yeniden kurabilmek için, faaliyetlerindeki gizli ve karanlık yönleri ortadan kaldırmak gerekliliğini hissetmektedir. Açıklık düşüncesinin Fransa'daki gelişimi ise, kamusal hayatta geleneksel olarak gizli tutulan bazı şeylerin ve özellikle ekonomik çıkar oyunlarının aydınlatılmasını öngören kanunların kabulü ve uygulanmasıyla görüldü. Aynı paralelde, 1981'de basın işletmelerinin ve özel işitsel görsel operatörlerin mali açıklığını sağlamak için bazı kararlar alındı. 11 Mart 1988 tarihli, politik hayatın mali açıklığına ilişkin kanun, ilk defa politika ve para arasındaki ilişkilerin üzerine gitti. Açıklık ihtiyacı, kendini sadece kamu yönetimi birimlerinde değil, aynı zamanda özel işletmelerde de hissettirmektedir; bilginin iyi bir şekilde dolaşımı, iletişimin önündeki engellerin kaldırılması, sürekli diyalog ve değişim akışının kurulması, personelde hareketlilik ve katılım elde etmek için vazgeçilmez olarak görülmektedir. Açıklık, çalışanların pasif, çekingen veya kaçak tavırlarını bertaraf ederek onları işletmeyle bütünleştiren bir araçtır.

Açıklık düşüncesi, sosyalist ülkelerde de şaşırtıcı bir başarı elde etmektedir. SSCB'de yeniden yapılanmanın (prestroika) vazgeçilmez bir parçası olarak değerlendirilen açıklık (glasnost), kamusal düzenin işleyişi hakkında gerçek ve tam bir bilgilenme yoluyla, devlet mekanizmasını ve sosyal kuruluşları, kitlelerin kontrolü ve gözetimi altına yerleştirmeyi amaçlamaktadır. Glasnost, kelime olarak, açıklıktan çok, "tanıtım"ı ifade etmektedir. Aynı zamanda, aydınlık, gerçek ve eleştiri hakkını da temsil eder.

Açıklık temasının bu başarısı, kuşkusuz önemli bir işlevin taşıyıcısı olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca kelime, pozitif yan anlamlarıyla, bazı çağrışımlar da yapmaktadır. Açıklık, öncelikle, perdeleri ve örtüleri kaldırmaktır; çıplaklıktır; geleneksel olarak saklanan şeylere ulaşma imkanı, kapalı şeylere zorla girme; gözlem altında tutma ve gizliliği kırmaktır. Ayrıca açıklık, bilinmeyen, içine girilemeyen şeylerle olan ilişkilerde hissedilen kaygının yatıştırılması ile karanlığın

ve donukluğun karşısında duyulan korkunun bertaraf edilmesidir. Raphaël Draï'nin dediği gibi, "...bir kelime sadece geçiştirmek amacıyla ele alınmamalı, psikanalistik sonuçlarıyla da ele alınmalıdır: Açıklığın karşısı, kapalıdır. Kapalılıkla olan ilişkiden doğan kaygı, bir çocuğun geceden korkmasından doğan kaygıyla aynı yapıya sahiptir...". Kapalı bir yönetim korku uyandırır, açık bir yönetim ise, güven verir. Açıklık düşüncesini ise, sosyal bağlar kuran, kamusal kurumların meşruluğunu yeniden sağlayan ve bireysel girişimlere uygun ortam hazırlayan bir dayanaktır. Yalnız, açıklığın uygulanmasıyla birlikte, bu ümit ve beklentilerin tamamen gerçekleşeceğini belirtmek zordur. Bu açıdan açıklık, gerçek bir "efsane" (mitos) olarak ele alınmaktadır, yani hayali bir imaj olarak görülmektedir. Ama kelime, toplumsal bilinçte ortaya çıkardığı çağrışımlarla, bir dizi somut sonuç ortaya çıkarabilir. Herkeste uyandırdığı çağrışımların derinliği ve yoğunluğu, kavramsal içeriğindeki kayganlık ve belirsizlik gibi bazı özellikleri temel çizgileri, açıklığı bir efsane olarak değerlendirmeyi kolaylaştırmaktadır.

Açıklık ancak somut reformlarla, suni ve belirsiz yapıdan çıkarak, etkili olabilir. Belirtmek gerekir ki açıklık, oldukça derin bir yapısal değişiklikle gerçekleşebilir. Yönetimde açıklığın, efsanevi niteliğinin ele alınmasından sonra, ortaya çıkışını, içeriğini (I) ve uygulama şartlarını (II) ele almak daha uygun olacaktır.

I. AÇIKLIĞIN ORTAYA ÇIKIŞI

Yönetimde açıklık efsanesi, halk ile yönetim arasında klasik ilişki modelindeki çıkmazlar üzerine, klasik modelin yerine geçecek ve daha iyi uygulanabilecek bir model arayışı sonucu doğmuştur. 70'li yılların ortasından itibaren, yönetsel hayatın temel kuralı gibi görülen ve son zamanlarda bütün meşruluğunu kaybetmiş olan gizlilik üstüne eleştiriler yoğunlaştı. Yönetim, kendini çevreleyen gizemi dağıtarak, halka işleyişinin yönünü anlatarak ve daha anlaşılabilir, daha insancıl, daha yakın hale gelerek, her yönüyle topluma dönme-ye çağrılmaktadır (A). Geleneksel değerlerin yerinden oynatılması, gizliliği ve gizliliğin devamını sağlayan anlayışı yıkmayı hedefleyen bir dizi somut önlemlerin uygulanmasını gerektirir (B). Açıklık düşüncesi, bu reformları, uyumlu bir bir düzen içinde, bütünleştirmeyi mümkün kılmaktadır. Açıklık bir kural haline gelmektedir. Bu ise,

ancak yasal düzenleme ve uygulamalarla mümkündür. Gizlilik kalıntıları ise, dağıtılacak bir sıkıntı, çarpışılacak kuvvet ya da kaldırılacak engel gibi görülmektedir. Bununla beraber, açıklığın arkasında efsanevi boyutunun yattığı önemli bir işlevi vardır. (C).

A. Geleneksel Modelin Çıkmazı

Tek taraflılık ve bağımlılık üstüne kurulu toplum ile yönetim arasındaki geleneksel iletişim sisteminin meşruiyetinin iflası, yönetimin kendini devam ettirebilmesinin şartlarından biri olarak görülen gizlilik ilkesinin tartışılmasını ortaya koydu. Gerçekte gizlilik, yönetim için, halkı farklı ve kendinden uzakta tutmaya, kararlarını saklamaya ve baskılardan kurtulmaya yarayan önemli bir araçtır. Yönetimin toplumdan izole olduğu andan itibaren, bu durum yönetsel bağımsızlığın garantisi gibi görülmez. Bu, yönetimin işleyişinin bozukluğunun bir ifadesi olarak görülmekte ve böylelikle gizlilik bütün mantığını kaybetmektedir. Gizlilik, iletişimi tıkayan bir duvardan çok, karşılıklı değişimi engelleyen bir engel olarak görülmektedir.

1. Meşruiyetin İflası

Geleneksel yönetim modelinin değer yitirmesi, 60'lı yılların sonunda Fransa'da, otorite sisteminin büyük bir kısmını sarsan bir krizin göstergelerinden biridir. Bu kriz, insanları daha toleranslı ve daha esnek bir yönetim türü aramaya itmektedir. Yönetim tarzının sertliği, halkla ilişkileri, otoritenin kullanılış şekli ve meşruiyeti tartışma konusu haline gelmektedir. Artık halk, tam yetkili bir yönetimin gönüllü uşağı olmak istememektedir. Tam yetkili bir yönetimin olduğu ortamda halk, gerçek gücünden ve denetim hakkından yoksundur. Artık, alışılmış "kamu yararı" veya "kamu hizmeti" anlayışı, yönetimi, tartışma ortamından kurtarmaya yetmemektedir. Burada, eğitimdeki ve kitle iletişim araçlarındaki gelişmenin sonucu olarak, kültürel düzeyde de genel değişikliğe bağlı bir "yönetime katılma arzusu"nun belirtisi ve özellikle, bürokratik mekanizmanın ölçsüz büyümesinden kaynaklanan bozulmaya karşı bir reaksiyon hareketi görülmektedir. Yönetim, yeni toplumsal isteklere cevap vermek için, toplumla ilişki kurmaya; meşruiyetini güçlendirmek için de yapısal değişiklikler yapmaya yönlendirilmektedir. Fakat, meşruiyetini, ku-

ruluşundan çok, uygulamadan almalı ve halkla ilişkilerini iyileştirmelidir.

Bu yeni anlayış, öncelikle, halkın gizli kalmış özlemlerine cevap vererek, toplumsal tansiyonu yatıştırmaya, yönetimin halkla ilişkilerini iyileştirmeye ve kamu yönetimine yeni bir meşruiyet kazandırmaya yöneliktir. Bu durum, "sihirli ilaç", "mucize ilaç" gibi görülen katılım anlayışının gelişmesiyle de sıkı sıkıya bağlıdır. Yönetim, halkla bütünleşerek, örgütsel yapısını ve işleyişini halka açmaya çağılmaktadır. Bununla beraber, elde edilen sonuçlar, beklendiği gibi olmayacaktır. Yönetime katılmanın gerçekleştirilmesiyle, sadece toplumsal görevlerin yürütülmesinde birliktelik ve halkla ilişkilerde derinlemesine bir değişiklik ortaya çıkmaz. Aynı zamanda, yönetilenlerde önceden kestirilemeyen, büyük bir pasiflik, sorumluluk almaktan ve inisiyatif kullanmaktan bir kaçış olduğu da ortaya çıkar. Böylece, yönetime katılmadan beklenen sonuç tam olarak gerçekleşmez. Bunun sonucu olarak halkla ilişkilerin ve yönetimin meşruiyet kazanma metodlarının değişimi, başka bir yönde aranacaktır. Ve halkın egemen olma fırsatı da elinden kaçacaktır. Bununla beraber, "kutsal gizlilik" ilkesini yıkararak, yönetimi, kamuoyunun gözlem ve denetimi altına yerleştirmek söz konusudur.

2. Gizliliğin Tartışılması

70' yılların ortasından itibaren, yönetim ve halk için aynı derecede önemli olan, gizliliğin istenmeyen bazı sonuçlara sahip olduğu fikri kendini gösterdi ve bunun tartışılması başladı. Her şeyden önce gizlilik, mutlak monarşiye kadar uzanan ve demokratik oluşumlarla uyuşmayan bir otoritarizmi ortaya koymaktadır. Gizliliğin tersi, vatandaşların bilgi edinme hakkının olmasıdır. Bilginin, memurlar ve yöneticiler tarafından gizlenmesi, güdük bir demokrasinin göstergesidir. Böyle bir durumda vatandaşlar, dikkate alınması gerekmeyen bir varlık olarak değerlendirilirler. Yani vatandaşlar, vatandaşlık hakkına sahip olmayan yönetilenler olarak kalmaktadırlar. Bilgi kaynaklarına ulaşma imkanları yoktur. Alınan kararların gerekçesini bilemezler. "Adı konmamış, belirsiz ve içine girilmeyen" bir yönetimin keyfi uygulamaları karşısında elleri kolları bağlıdır. Yönetimin, ekonomik ve sosyal hayatın bütününe müdahalesini yaygınlaştırdığı andan itibaren, bu durum çekilmez bir hal almıştır. Halk, varlığının

bütün yönlerini etkileyen yönetsel kararların sürekli bir hedefi olmuştur. Artık gizlilik, baskılara karşı yönetimin bağımsızlığının koruyucusu değil, toplumu egemenlik altında tutmaya yarayan bir araç haline almıştır. Toplumsal açıklık ve yönetsel kapalılığın gelişim seyri, totalitarizme doğru kayma tehlikesi taşımaktadır. Sonuçta, gizliliğin devamı, "acı çekmek istemeyen" ve "adı belirsiz kamusal güce güvenmeyen" vatandaşın yeni isteklerinin tersi bir gelişme olacaktır. Artık vatandaş, yönetsel gücün vergilendirmesini pasif bir şekilde taşımak istemiyor, buna karşılık, yönetimi tanımak, anlamak ve yönetim tarafından anlaşılma istiyor. Ayrıca gizlilik, iletişim yollarını tıkayan, bilgi toplanmasını engelleyen ve halkın reaksiyonlarına yol açan bir güvensizlik ortamı yaratarak, yönetim için de zararlı olmaktadır. Eğer, iyi eğitilmiş vatandaşlar için, bilgi verme ve açıklama yapma bir toplumsal yükümlülük ise, yönetim için de, halkın önerilerini toplamak, inanç ve kanılarını araştırmak bir yükümlülük ve ihtiyaçtır.

Gizliliğin özelliklerinin ve olumsuz sonuçlarının bu durumu, yabancı mevzuatlarla karşılaştırılırsa daha iyi anlaşılacaktır. Vatandaşların yönetsel dökümanlara ulaşma serbestliği ilkesi, İsveç'te 1766 Anayasası ile kabul edilmiştir. Bu ilke, 1966'da Bilgilenme Özgürlüğü Kanunu (Freedom of Information Act) ile ABD'nin uygulamaya koymasıyla, zaman içinde Batı ülkelerinde yer almaya başladı. Artık gizlilik ilkesi, yönetim sisteminin kurumsal ve işlevsel bir özelliği olarak görülmemektedir. Bununla birlikte, dışarıda olduğu gibi, Fransa'da da bilgi işlem sistemlerinin gelişmesi, gizliliğe darbe indirilmesinde önemli rol oynadı. Bilgi işlem sistemi, yönetimin topladığı ve dağıttığı bilgiler alanında önemli genişlemelere yol açtı. Bu durumda gizlilik, bireysel özgürlükleri tehlikeye düşürme riski taşımaktadır. Aynı şekilde, bilgi işlem sisteminin gelişmesi, bilgi almayı, vatandaşlara tanınan ve bazı garantilerle güçlendirilen bir hak olarak görmemize yol açmaktadır. Ve kuşkusuz bu, raslantı sonucu değildir. Çünkü, açıklık kavramı, 6 Ocak 1978 tarihli kanun üzerindeki tartışmalar boyunca, sıkça kullanıldı. Artık yönetsel gizlilik, meşruluğunu kaybetmiş bir halde bulunmaktadır. Resmi bilgilere ulaşmak için, vatandaşlara yeni imkanlar verilmesi gerekliliği, geniş bir konsensus oluşturmaktadır. Yönetimde reformculuğun güçlü bir motoru haline gelen açıklık, gizliliğin yerini almaktadır.

B. Yönetmel Reformculuk

Gizliliği tartışmaya yönelik hareketler, ilk bakışta Fransa'da, şaşırtıcı bir şekilde yönetimin örgütlenme ve çalışma mantığında bir değişim yolunu açan reformların uygulanmasını sağladı. Bu reformlar bazı özellikler arz etmektedir. Gizliliği her yönüyle yıkmayı hedefleyen önlemlerin yoğunluğu; iki yıl (1978-1979) gibi kısa bir süre içinde geri dönülmez adımların atılması; değişik yönleriyle birbirini tamamlayan kararlar arasındaki uyum; mevzuatın ve uygulamanın birleştirilmesi; ve nihayet, reformların kabulündeki konsensus, söz konusu reformların başlıca özelliklerindedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, 1981'den sonra alınan önlemler, yönetilenlere sağlanan garantileri güçlendirmektedir. Hala boşluklar ve yetersizlikler olsa bile, reform hareketlerinin daha yeni olduğu ve yapılacak iyileştirmelerin giderek davranış ve anlayışların değişiminde rol oynayacağı bir gerçektir. Yapılan temel değişiklikler, açıklığı ilke, gizliliği istisna haline getirmektedir. Gizliliğin tartışılması, farklı yönlerden fakat aynı amaçlı iki hareket ortaya koymaktadır: Birincisi, yönetimin "bilgi verme ödevi", ikincisi ise, yönetilenlerin "bilgi edinme hakkı"dır.

1. Bilgi Verme

Yönetmel gizlilik, sürekli bazı sınırlarla karşılaşmıştır. İletişimle ilgili düzenlemeler, yönetimin toplum üzerinde nüfuzunu sağlamak için vazgeçilmezdir. Ama bu düzenlemeler, geleneksel olarak, yönetimin buyruklarını dağıtmaya yardımcı olan, bir ara istasyon gibi görülüyorlardı. 70'li yılların ortasında gelişmeye başlayan bilgi verme politikası ise, eskisinden farklı bir mantığa dayanmaktadır. Buna göre, artık yönetim, faaliyetlerinin etrafını çeviren gizliliğin, çeşitli güçlüklerin ve toplumsal tansiyonun kaynağı olduğunu fark etmiştir. Yönetmel gücü elinde tutanların ve kamusal faaliyetleri yürütenlerin bilinmezliği ve anlaşılabilirliği, sadece alınan kararların iyi bir şekilde uygulamaya konulmasını engellememekte, aynı zamanda halkın güvensizliği ve hoşnutsuzluğunun temelini oluşturmaktadır. Yönetim, niyetini ortaya koyarsa, çalışmalarının amacını ve iç işleyiş düzenini dışarıya anlatırsa, etkinliğini ve meşruluğunu geliştirebilir.

Yönetmel kararların anlamı ve amacı, halk tarafından iyi bir şekilde anlaşıldığı ve bilindiği takdirde, bu kararların daha iyi kabul göre-

ceği ve uygulanacağı fikrinden hareketle, kamu yönetimi, bilgi verme konusunda uzmanlaşmış merkezler kurarak bilgi verme politikasını gerçekleştirebilir. Faaliyetlerini kamuoyunun istekleri doğrultusunda yönlendiren bu tür merkezler, yazılı dökümanlar, sözlü bilgiler ve medya gibi araçları kullanabilir. Bilgi verme merkezlerinin yapısı, halka bilgiyi doğrudan ulaştıracak şekilde düzenlenmelidir. Bilgiler, kişinin ihtiyacını karşılayacak ve onu yönlendirecek nitelikte olmalıdır. Bu amaçla, bir çok kamu yönetimi biriminde, halka yardımcı olmak ve bilgi vermek amacıyla "kabul ve danışma büroları" oluşturulmaktadır. Açıklığın önemli bir unsuru olan, "bilgi verme hizmeti"nin yaygınlaşması, halka çok kolay bir şekilde bilgilere ulaşma fırsatı sağlamaya yöneliktir. "Bakanlıklararası İdari Danışma Merkezleri" (CIRA), bilgi verme politikasında çok özel bir yere sahiptirler ve yönetsel türde herhangi bir soruya oldukça hızlı bir şekilde cevap verebilmektedirler. 1956'da Paris'te deneme amacıyla oluşturulan CIRA, 1959'da kurumlaştırıldı. Zamanla diğer şehirlere de yaygınlaştırılan CIRA, önemli işlevine rağmen, yönetilenlere içeriği zayıf teknik bilgiler vermektedir. Bu merkezle kişisel ilişkiler kurmak mümkün değildir. 3 Şubat 1982'de Bakanlar Kurulu kararı ile oluşturulan "Yönetim Hizmetinizde" (AVS) girişimi ise, daha olumlu bir amaç izlemektedir. Bu teşebbüs, mahalli düzeyde, yönetimin işleyişi hakkında bilgi vermeyi amaçlamaktadır. Bunun için gerekli bilgi işlem ve tele işlem araçlarıyla donatılmıştır. Söz konusu sistemde kişisel ve doğrudan ilişkiye girilebilmektedir. Ayrıca, oluşturulan bir komite, bilgi verme merkezlerinin faaliyetlerini izlemekte ve yönetim-halk ilişkilerinin iyileştirilmesi için gerekli önlemleri ve reformları araştırmakta ve sonuçları yetkililere önermektedir. Artık, devletin bilgi verme girişimi, mahalli idarelerce de yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Herhalükârda amaç, yasal ve idari düzenlemeler ile kamusal hizmetlerin karmaşasında halka rehberlik etmektir. Artık yönetim için, sadece halka bilgi vermek ve dağıtmak değil, gerekli bilgileri elde etmesi için yardımcı olmak da söz konusudur.

Memurların yazışmalarda isim kullanmaları, ilk bakışta, bilgi verme mantığıyla aynı kefedeki değerlendirilmektedir. Yönetsel işleyişin ve prosedürlerin anlaşılması, dosyaları izlemekle görevli memurların bilinmesiyle tamamlanmaktadır. Aynı şekilde, halkın, sorumluları ve karar organlarını bilmesi, kendini daha iyi yönlendirmesi açı-

sından önemlidir. Bununla birlikte, böyle bir uygulama, yönetsel danışma hizmetinin çerçevesini aşan bir niteliktedir. Çünkü bu uygulama, ilişkilerin kişiselleşmesiyle muhatapların birbirlerini karşılıklı algılamalarını ve ilişkilerinin yapısını değiştirmektedir. Artık, halkın soyut, gayri insancıl ve soğuk bir aygıt karşısında bulunma gibi bir duygusu yoktur. Bundan böyle halk, genel bir şekilde memurlarla değil, kimliği bilinen somut bireylerle karşılaşmakta ve onlarla diyaloga girebilmektedir. Diğer yandan, kamu görevlileri halkla ilişkilerinde isim belirsizliğinin gölgesine sığınmamaktalar. Çünkü, yapılan her işlemde, söz konusu işlemin kim tarafından yapıldığı belirtilmektedir. Böylece, gizliliğin uygulanmasıyla ortaya çıkan gayri şahsi ve gayri insancıl mantık yumuşatılmaktadır. Fakat açıklık düşüncesi, halka bilgi verme faaliyetinin sınırlarını da aşmaktadır.

2. Bilgi Edinme Hakkı

70'li yılların sonunda pozitif hukuka giren önemli kanunlar, açıklık kavramına yeni anlamlar yükledi. Buna göre, "bilgi edinme", halkın yönetime karşı kullanabileceği bir hak haline geldi. Yönetimin isteğine göre değişen bilgi verme politikası karşısında, gerektiğinde yönetimden bilginin kopararak alınmasını ifade eden bilgi alma hakkı yer aldı.

Bu değişim karmaşık bir hukuki yapı ortaya çıkarmaktadır. Bazen birbirleriyle kısmen kesişen, bazen de birbirini doğrulayan bir dizi hüküm, gizliliği çeşitli yönleriyle yıkmaya çalışmaktadır. Bu, bazı nedenlerle açıklanmaktadır; mevzuatla gelen her düzenleme özel bir talebi karşılamakta ve bir olgunlaşma süreci gerektirmektedir. Fakat her şey, sanki sorunun bütün önlemleri alınmış ve kabul edilen düzenlemelerin arasındaki uyum sağlanmış gibi cerayan etmektedir. Dolayısıyla söz konusu düzenlemelerden çok çarpıcı şeyler beklenmektedir. Bilgi edinme hakkı ile, yönetimin elinde tuttuğu çeşitli bilgi kategorilerine ulaşması için, halka hukuki bir silah vererek, yönetimde egemen olan gizlilik ilkesiyle çarpışmak söz konusudur. 1978-79 yıllarının üç büyük kanunu (6 Ocak 1978 tarihli Bilgi İşlem, Fişler ve Özgürlükler Kanunu, 17 Temmuz 1978 tarihli İdari Dökümanlara Giriş Kanunu ve 11 Temmuz 1979 tarihli Kararların Gerekçelendirilmesi Kanunu) yapılan reformların en çarpıcı unsurlarıdır. Bu kanunlarla halka hukuki bir değer kazandırılmaktadır. Artık halk, ga-

ranti ve koruma kurumlarına CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratives - İdari Bilgilere Giriş Komisyonu) ve CNIL'e (Commission Nationale Informatique et Liberté - Ulusal Bilgi İşlem ve Özgürlükler Komisyonu) dayanabilir ve yönetimden istediği bilgiyi elde edebilmek için açık prosedürleri takip edebilir. Ayrıca, 3 Ocak 1979 tarihli Arşivler, 4 Ocak 1980 tarihli İyi Hal Belgelerinin Otomatize Edilmesi, 27 Şubat 1977 ve 8 Haziran 1987 tarihli Vergi Mükelleflerinin Bilgilendirilmesi hakkındaki kanunlar ile 28 Kasım 1983 tarihli Kararname gibi düzenlemeler de, bireysel kararların konusu olan yönetilenlere gerçek bir şekilde bilgilenme imkanı sağlamaktadır.

Bütün bu düzenlemeler, yönetilenler için bazı garantiler oluşturulan bilgi edinme hakkını sağlamaya yöneliktir. Bu hakkın getirdiği yenilikler ve klasik hak ve özgürlükler yanındaki yeri konusunda bazı görüşler ileri sürüldü. Guy Braibant tarafından ortaya atılan görüşe göre, bilgi edinme hakkı siyasi ve medeni haklar ile ekonomik ve sosyal haklar kuşağından sonra gelen "insan haklarının üçüncü kuşağı"dır. Böylelikle, bilgi edinme hakkı kamusal iktidara karşı elde edilmiş haklar ve özgürlükler zincirinde kendi yerini almaktadır. Fakat somut uygulaması bazı zorluklarla karşılaşmaktadır. Geleneksel olarak, egemenlik altında tutulan bir mahkum gibi görülen halkın, yeni haklarına değer kazandırmak için bazı desteklere ihtiyacı vardır. Burada, yönetim-halk arasında bir işlev görececek olan "aracılık" (médiation) kurumuna ihtiyaç hissedilmektedir. Aracının rolü, haklarının kullanımında halka yardımcı olmak, yükümlülükleri konusunda yönetimi aydınlatmak ve böylelikle "açıklığın uygulanmasını sağlamak"tır. Aracının en önemli görevi, yönetimle ile halk arasındaki uyumsuzlukları yok ederek bakış noktalarını uyumlaştırmaktır. Aracılık kurumlarının gelişmesi, yönetim-halk ilişkilerinin yeniden dengelenmesi arzusunun somut bir göstergesidir. Artık, söz konusu ilişkiler eşitler arasındaki bir ilişkiye dönüşmekte ve bakış açıları uyumlaştırılmaktadır.

70'li yılların sonuna doğru, gizliliğin yerini bilgi edinme hakkı aldı. Geleneksel yönetim modelinin temelini teşkil eden gizlilik ilkesini tartışmaya açan reformlarda da çok ender rastlanan bir yoğunluk yaşandı. Açıklık anlayışı, bu reformlar arasında uyum sağlamaya

imkan tanımaktadır. Çünkü açıklığın ve buna yönelik reformların amacı, yönetimi çevreleyen sis perdesini kaldırarak, onu örten örtüyü yırtarak, onu koruyan duvarları kaldırarak "halka açık bir yönetim"e ulaşmaktır. Böylece açıklık düşüncesi, üstün bir değer ve yönlendirici bir çizgi haline gelmektedir. Fakat, bu gelişmelerin yanında, açıklığa ilişkin tanımlamalarda bazı belirsizlik ve karışıklıklar da ortaya çıkmaktadır. Söz konusu belirsizlikler ve karışıklıklar açıklığın kayganlaşmasını sağlamaktadırlar. Net ve tek bir tanımdan yoksun olan açıklığa yüklenen işlevler her şeyden önce açıklığın bir efsane (mitos) gibi görünmesine neden olmaktadır.

C. Efsanenin Yapısı

"Açıklık" kelimesi, görünüş olarak basittir. Gerçekte ise, oldukça farklı ve bazen de birbiriyle çelişik bir çok anlamı kapsamaktadır. Bu ise açıklık kelimesine çok tanımlı bir nitelik kazandırmaktadır. Aynı şekilde açıklık, hem kapalılık, hem de aydınlık ve ışığı ilke olarak benimseyen bir anlayışın çatışan iki yönünü şaşkıncu bir biçimde bünyesinde barındırmaktadır. Bu ise, açıklığa çok özel bir anlam yükleyen ve onu efsane haline dönüştüren bir durumdur.

Açıklık (şeffaflık), öncelikle, ışığın geçmesine ve arkada bulunan cisimlerin görülmesine imkan veren bir ortamı ifade eder. Bu anlamıyla açıklık, aynı zamanda bir dış gözlemci olan bireyler ve gruplar ile kamu kurumları arasındaki ilişkilerin arkasında yatan şeylerin de görünmesini ifade eder. Fakat açıklık kavramı, derecelendirilmeye elverişlidir: Gerçekten şeffaf bir yapı olabilir, yani kapladığı nesnelere netlikle gösterir veya yarı-saydam olabilir, yani ışığı süzerek objeleri gerçek boyutuyla göstermez. Buradan itibaren görüyoruz ki, açıklık ve kapalılık sadece bir dış ilişki halinde değiller, aralarında dereceler var ya da daha doğrusu, birbirlerini değişken bir şekilde bütünlemektedirler. Kapalılık, üstünü kapladığı nesnelere bütün unsurlarını örtmektedir, açıklık ise, kapladığı hiç bir nesneyi görünmez kılmak amacıyla değildir. Daha geniş olarak açıklık, içine girmeyi; serbestliği; kolaylığı; gizli alanları ortaya koymayı; görülen, bilinen bütün gerçekleri göz önüne sermeyi; hilesiz olarak gerçekleri ifade etmeyi simgelemektedir. Nihayet, Hegel'e göre açıklık, farklılıkların unutulması veya ortadan kaldırılmasında birbirini tamamlayan iki gerçek arasındaki mevcut ilişkidir. Açıklık (durchsichtigkeit) kapalılık yoluy-

la ortaya çıkan tuhaf (fremdheit) şeylerle çatışır. Buna rağmen açıklık, net bir ifade olarak görülmemektedir.

Kelimenin karmaşıklığının altını çizen etimolojik açıklamalar göstermektedir ki, yönetimde açıklık anlayışı en azından üç tip tanımlamayı kapsamaktadır: Öncelikle, içine girilebilen ve kararlarının anlamını ve gerekçesini açıklamayı kabul eden bir yönetim; buna göre açıklık, "iletişim"i ifade etmektedir. İkinci olarak, örgütlenmesinin ve işleyişinin mantığını, faaliyetlerinin gizli yönlerini herkesin gözü önüne seren bir "camekân" veya "bir "gün ışığında yönetim" (administration au grand jour) haline gelen bir yönetim; bu noktada açıklık, bilgi verme ve dağıtma ile eş anlamlıdır. Nihayet üçüncü olarak; toplumla birleşen bir yönetimin toplumla arasındaki bütün farklılıklar silinir. Ama ortada cevaplanması gereken bir soru vardır. Toplum mu yönetime yaklaşmalı, yoksa yönetim mi toplumu egemenliği altına almalıdır? Açıklık ise, karşılıklı yakınlaşmayı sağlama eğilimindedir. Efsanenin (açıklığın) dinamik gücü, bu üç tip tanımlamayı vurgulamaktadır.

1. İletişim

Öncelikle açıklık, halkla gerçek bir karşılıklı değişime girmeye yönelik bir iletişim mantığını kabul eden yönetimi ifade eder. Gizlilik üstüne kurulu geleneksel yönetim modelinde, toplumla yönetim arasındaki ilişkilerin dolaşımı, tek taraflılık üstüne ve uysal ve esnek kabul edilen bir toplum üstünde yönetimin egemenliğini sağlayacak tarzda kurulmuştur. Bu iletişimin yukarı doğru olması, yönetimin ihtiyacı olan bilgileri elde etmesine yaramakta; aşağı doğru iletişim ise, yönetsel düzenlemeleri topluma dağıtmaya yaramaktadır. Kendilerinin dışında cereyan eden yönetsel süreç üzerinde en küçük bir yetkiden yoksun olan halkın, yönetsel mekanizmaya uyması beklenmektedir. Halk ile yönetim arasındaki ilişkiler, yönetimin üstünlüğü ve tek taraflılık ilkesine dayanmaktadır. Açıklık, emretme mantığına dayanan bu "tek yanlı" (monologal) ilişki modelinin yerine yenisinin konmasını gerektirmektedir. Tek yanlı ilişki modelinde yönetim, egemenliği altında bulunanlara emir kipiyle konuşur ve hiç bir gerçek tartışmaya izin vermez. "Yönetsel psikallerji" doğuran bu metodun yerini, "iki taraflılık" (dialogal) veya "karşılıklılık" esasına dayanan bir model almalıdır. Bu sistemde ilişki, bir karşılıklı değişim ha-

line gelmekte ve muhataplardan her biri karşısındakinden gerçek bilgileri alma hakkına sahip olmaktadır. Halk artık egemenlik altında olmaktan çıkmakta, yönetimle ilişkilerinde bir taraf haline gelmektedir.

Yönetimsel ilişkilerde bu yeniden dengeleme ve yönetimin kendini dışa açmaya zorlandığı bu gelişmeler, daha önce bilgi verme politikası incelenirken ele alındı. Yönetimin egemenliğini koruduğu ve aşağıya doğru inen bir bilgi akışı söz konusu olsa bile, niyet ve amaçları hakkında toplumu aydınlatmak için ona doğru giderek, yönetim, bilgi verme görevini yerine getirmeyi ve halka yaklaşmayı kabul etmektedir. Yönetimin kendini anlaşılır kılabilmesi için de, dilini halka adapte etmesi ve onun kullandığı dile göre değiştirmesi gerekmektedir. Çünkü, eğer alıcılar, aktarılan mesajı anlayabiliyorlarsa, bilgi o zaman değerli olmaktadır. İletişimle ilgili yasal düzenlemeleri özümseyen yönetim, kendisini herkesçe anlaşılır hale getirmek için, kapalılıktan vazgeçmek zorundadır. Fakat ilişkilerde bu yeniden dengeleme, halkın bilgi edinme hakkını elde ettiği andan itibaren kuşkusuz daha netleşecektir. Bundan böyle, yönetim, yaptığı işlerin gerekçesini belirterek, dosyaları açarak, tuttuğu fişleri herkesin gözü önüne sererek içeriğini açıklaması için uyarılmaktadır. Halk ise, istediği bilgileri almak için bilgi edinme hakkı gibi hukuki bir araca sahiptir. Böylece, sessizlikten çıkan yönetim, iletişim dünyasına girmiş olmaktadır.

2. Tanıtım

Açıklık aynı zamanda ve daha derinlemesine, yönetimin kendini tanıtma ilkesine uymasındadır. Kendisini çevreleyen koruyucu alacakaranlıktan çıkan yönetim, artık halkın gözü önünde çalışmaktadır. Çok uzun süre gizliliklerini saklamaya muktedir olamayan yönetim, kendisini "camekân" haline dönüştürerek, faaliyetlerini "gün ışında" uygulamak zorundadır. Habermas bize, kapitalizmin doğduğu çağda, yani 18. yüzyılda, gizlilik uygulamasına ve devlete karşı sivil toplumu korumak için burjuvazi tarafından oluşturulan bir araç olan "tanıtım ilkesi"nin nasıl doğduğunu göstermektedir. Bu ilke, politik tercihlerin toplum tarafından eleştirilmesine ve tartışılmasına izin vermekte, toplumun etki alanının ve ufkunun genişlemesine yol açmakta ve kamuoyunun şekillendiği ve ifade edildiği ortamda devlet ile sivil toplum arasında bir ara istasyon olmaktadır. Tanıtım politikası,

"mutlakiyetçi rejimler tarafından uygulanan gizlilik politikasıyla çatışıyor, problemleri ve şahsiyetleri kamuoyunun tartışmasına açmak için gayret sarf ediyor ve politik kararların kamuoyunun önünde tekrar gözden geçirilmesi gerektiğini savunuyordu". Fakat sonraları tanıtım, yönetim mekanizmasına yayılmadı. Tersine, gelişen bürokratikleşme, gizlilik ilkesiyle korunan bir alana sığınarak kamuoyunun gözünden kaçmak amacındaydı. Bu anlamda yönetsel gizlilik, mutlak monarşilerin kalıntısı gibi değerlendirilebilir. Bu durum Marx'a göre, "bürokrasinin ruhsal yapısı"dır. Gizlilik, yönetime özerk hareket etme kapasitesini koruma ve geliştirme imkanı verecektir. Gizlilik ve sır saklama ilkesi, çalışanları, hizmetlerin yürümesi ve mevcut çatışmalar konusunda susmaya zorlayarak, kendini uyumlu çalışıyormuş gibi gösteren bir mekanizmaya tek yanlılık kazandırmaktadır. Yönetim, kendini gizli alanlarla ve sırlarla çevreleyerek, sosyal baskılardan korunmaya çalışmakta ve kendini dokunulmaz hale getirmektedir. Kutsallık imtiyazıyla süslenmiş yönetim halk tarafından, himayeci, uzak ve üstün bir güç gibi görünmektedir. Bu gücün rolü ise, "genel fayda" ve "kamu yararı"ni sağlayarak toplumu birleştirmek ve sulh içinde yaşatmaktır.

Açıklık, tanıtım ilkesinin yönetimde yayılmasıyla, gizliliklerin yok olmasını ifade etmektedir. Açıklık, yönetsel işlerin herkesin gözü önüne serilmesini ve tartışmaya konu olmasını gerektirmektedir. Yönetim gizliliği kaldırdığı sürece kendini halka tanıtmış olmaktadır. Burada yönetsel açıklık, çağdaş toplumlarda halkın bilgilendirilmesi adına, gizli bölgelerin kaldırılmasını hızlandıran geniş tanıtım faaliyetleriyle bütünleşmektedir. Aynı zamanda, yönetsel aktörlerin özerk alanlarının kısıtlanmasını da hızlandırmaktadır. Bununla beraber tanıtım, yönetim için de özel bir ihtiyaçtır. Tanıtım, bir yandan yönetimi kamusal tartışmaya açarak ve kamuoyunun baskısına boyun eğmesini sağlayarak, meslekleşme mantığıyla bugüne kadar hakimiyet kurmuş bir mekanizmaya demokratik tohumlar ekmektedir. Artık yönetim, hesaplarını açıklamaktan, tercihlerini doğrulamaktan ve hatalarını düzeltmekten kaçınamayacaktır. Böylelikle açıklık, her şeyden önce bir demokratikleşme girişimi olacaktır. Diğer yandan ve özellikle, tanıtım, bürokratik örgütlenmeye sıkı sıkıya bağlı unsurlardan bazılarını tartışmaya açmaktadır. Kamuoyunun yönetim üzerindeki gözü, onun iç ilişkilerini, hiyerarşik otoritenin uygulanma

şartlarını ve kararların alınış biçimlerini değiştirebilecektir. O halde denilebilir ki, gizliliğin yapısal unsurlardan biri olduğu ölçüde, bürokratik kişilik kendi kendine zarar vermektedir. Bu anlamda açıklık, bürokratikleşmeyi ortadan kaldıracı bir güç olarak ortaya çıkmaktadır.

3. Yakınlaşma

Açıklık, daha çok gün ışığında çalışan ve diyaloga hazır bir yönetim gerektirmektedir. Açıklık aynı zamanda, toplumla yönetim arasındaki sınır çizgisinde, toplumla bütünleşen bir yönetimin varolmasını da gerektirmektedir. Hegelci anlamda açıklık, toplumdan izole olmuş, kopmuş bir yönetimin sonunu belirtir ve farklılıkları yok etme sürecinde topluma açık hale gelen bir yönetimin imajını da verir. Geleneksel yönetim modeli, toplumla yönetim arasında paylaşılmış alanlar üstüne kuruluydu. Kamusal işlerin, uzman, yetkili ve mesleklerine güvenilmiş kişiler tarafından yürütülmesi esastı. Bu şartlarda yönetim, kendine özgü düzeni olan bir kişilikti. İmtiyazlı bir sosyal statüye sahip yönetim, toplumdan farklı ve mesafeli bir haldeydi. Aradaki fark ve mesafe, rollerin karışmasını önlemeye yönelikti ve halkı yönetimden ayıran ve dışlayan bir dizi düzenlemelerle geliştirilmişti ve korunmaktaydı.

Açıklık, yönetim ile toplum arasındaki sınırları yumuşatarak bu farklılıkları ve mesafeyi tartışmaya açmaktadır. Yönetimdeki kapallığı azaltmaya yönelik olarak halk ile yönetim arasında kurulacak köprüler ve örülecek bağlar, bürokratik örgütlenmenin formel kalıplarını daha esnek hale getirmekte ve yönetimi sosyal çevresine karşı duyarlı kılmaktadır.

Karşılıklı yakınlaşma öncelikle, halk ile memurlar arasında kişiselleşmiş doğrudan ilişkiler kurulmasıyla teyid edilmektedir. Memurlarda "insanlık boyutu", "kurumsal rol"den önce gelmelidir. Bu şartlarda halkla ilişkiler, diyaloga girmeye muktedir bireyleri (memurları) gündeme getirmektedir. F. Dupuy ve J.C. Thoenig de, yönetimin mevcut işleyişinde düzenleme yapmanın önemini özellikle belirtmektedirler. Onlara göre, halkla ilişkileri iyileştirecek düzenlemelerin uygulanması, yönetim ile toplumsal aktörler arasında oluşan açık görüşmelere ve iki taraflılık (dialog) mantığının tek taraflılık

mantığına üstün gelmesiyle mümkündür. Memur kendisine hiyerarşi karşısında bir serbest hareket alanı ve özerklik tanıyan halkla doğrudan ilişki kurma kapasitesini artırmak eğilimindedir. Yönetimsel işlemlerde memurların isim belirtmemesinin kaldırılması, kişiselleştirme olayının güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Fakat açıklık fikri, toplum ile yönetim arasında çok derin bir şekilde karşılıklı etkileşim gerektirmektedir. Bu durum kamusal ve örgütsel özelliğini kaybeden yönetimin, toplumda erimesinin kaçınılmaz olduğunu belirtir. Oysa açıklık, özelliğini kaybetmiş, ama buna rağmen topluma bütünleşerek kendini güçlü kılmış bir yönetim görmemizi sağlamaktadır. Topluma açık hale gelen yönetim, zamanla kendini kaybedecektir. Bununla birlikte, uzmanlaşmış ve meslekleşmiş bürokratik mekanizma nedeniyle dışa itilmiş halkın, yönetimin işlev ve görevlerini tekrardan onaması sürecine şahit olunacaktır. Bu süreç, idari sorumluluğun yerine getirilmesinde, halk tarafından yönetimin işleyişine yapılan bir müdahale ile ortaya çıkmaktadır. Yönetim, kararların hazırlanmasında halkı dikkate almak ve bazı görevlerinin icrasında onları temsil etmek zorundadır. Burada ilk bakışta, açıklık ve katılım fikirleri, yönetim-halk arasındaki mesafeyi kapatma ve yönetimin topluma açılmasının ifadesi olarak birbirleriyle birleşmektedirler.

Yönetimde açıklık efsanesi, bu üç tip ayrılmaz tanımlamanın (bilgi verme, bilgi alma hakkı, yakınlaşma) ikiye katlanması ve büyümesi sonucu oluşmaktadır. Açık yönetim, halkla diyaloga girebilen, devamlı olarak halkın gözü önünde çalışan, izole olmuş katı ve leviathan pozisyonunu terk ederek toplumla birlikte yaşayan bir yönetimdir. Yapısal unsurların ortaya konulması, açıklık efsanesinin gerçek işlevini ortaya koymamaktadır. Bu unsurlardan ya da başka bir deyişle açıklığa atfedilen bu tanımlamalardan her birini aşan açıklık kavramı, tamamen rasyonel analizlerin ötesinde bir projedir. Açıklık, yönetimin meşrulaştırılmasının güçlü bir aracı gibi görülmektedir. Faaliyetlerini açıklık simgesi altına yerleştiren yönetim, açıklığın getireceği faydayı elde etmeye çalışmaktadır. İşleyişi için gerekli konsensusu kurmak ve desteği almak için yönetim, diyaloga yönelik tavırdan, açıklığından ve yakınlaşmasından argüman toplamak istemektedir. Açıklığın saygınlık kazanması, yönetimi halkın denetim alanına çekmektedir. Burada açıklığın neden, yönetimin yeniden

meşruiyet kazanması için gerekli yeni bir sisteminin merkezinde yer aldığı anlaşılır. Fakat, açıklık (efsane) gerçeklerden farklı bir imaj da vermektedir.

II. GERÇEKLERİN IŞIĞINDA AÇIKLIK

Açıklığın üretici boyutunu ve dinamik gücünü göz ardı etmemek gerekir. Açıklık, bir tuzak, bir serap, somut görünümünden yoksun bir kararsızlık ve hayal değildir. Gerçekleşme çemberinden geçen açıklık, yönetsel ilişkilerin yapısının değiştirilmesine ve dahası, yönetsel kurumların yeniden düzenlenmesine katkıda bulunan bir reformlar bütünüyle kendini göstermiştir. Bürokratikleşmenin azaltılmasına yönelik olarak açıklık ise, geleneksel örgütlenme modellerini yıpratmaktadır. 70'li yılların sonundan beri süren bu hareket hiç durmadı. Açıklık politikası, mevzuatı ıslah etmeye yönelik yumuşatıcı, uygulamadan doğan boşlukları kapatmayı öngören tamamlayıcı ve de yeni yönlerde gelişmeyi öngören bir şekilde durmaksızın gelişmektedir. Her şey, eski yönetim modelinin sıkıntılarının dağıtılması ve yönetimin oldukça geniş bir şekilde dışa açılması için gerekli itici bir güç yaratılmış gibi cereyan etmektedir. Bundan böyle bu gelişmeler, sadece açık bir yönetimin egemen olmasının ifadesi olarak anlaşılmayacaktır. Çünkü efsanevi boyutuyla açıklık, gerçekte "gerçekleşme" ihtimallerini dışarıda bırakan hayali bir yansıma ortaya koymaktadır. Yapılan reformların analizi göstermektedir ki, açıklık sadece bazı sınırlamalarla karşılaşmamaktadır (A), aynı zamanda kendini hayali kılan çok önemli engellere çarpılmaktadır (B). Aynı şekilde açıklık, bir amaç olmaktan çok bir araç haline gelme eğilimindedir (C).

A. Sınırlandırılmış Açıklık

Alınan önlemlerin yoğunluğuna ve tartışılmaz önemine rağmen, son yıllarda sürdürülen açıklık politikası, yönetsel gizliliği yok etmeye ve toplumla yönetim arasındaki geleneksel ilişki modelini kökten değiştirmeye yetmedi. Açıklık politikası, hiç şüphesiz yönetsel kapallığı azaltmaya ve halkla olan ilişkileri değiştirmeye katkıda bulundu, fakat bu "yönetsel devrim" şeklinde olmadı. Açıklık düşüncesine eklenen efsanevi işlev ile, ortaya çıkan somut veriler arasındaki uçurum dikkate değer tarzdadır. Gerçekleştirilen açıklık, sembolik kaynaklar ve hayali güçlerden hareket edilerek oluşturulmuştur ve ol-

ması gereken açıklıkla çok az ilişkilidir. Düş kırıklığı yaratan bu sınırlar, bazı sınırlamaların varlığından kaynaklanmaktadır. Bu sınırlar göstermektedir ki, açıklık mutlak değil, nisbi bir kavramdır ve gizlilik engeline çarpmaya devam etmektedir. Eğer yapılan reformlar, gizliliği sınırlamaya veya belli bir sınır içinde tutmaya izin veriyorsa, gizlilik her zaman açıklığın yapısal sınırını oluşturmakta ve açıklıkla ayrılmaz bir hale gelmektedir.

1. Düzenlemelerin Yetersizliği

Öncelikle, açıklığın sınırları, onu gerçekleştirmek için yapılan reformların(düzenlemelerin) içeriğinden kaynaklanmaktadır. Kuşkusuz, yönetsel bilgi verme politikası, açıklık yolunda bir ilerlemedir. Halka gerekli bilgileri aktararak yönetsel işleyişi kolaylaştırmayı amaçlayan bu politika, gerçek bir iletişim ihtiyacına cevap vermekten uzaktır. Yönetim ile halk arasındaki ilişki, temelde tek taraflı ve eşit olmayan bir şekilde kalmaktadır. Verilen bilgiler teknik ve süzülmüş bilgilerdir. Bu bilgilerin detaylıca açıklanması yönetimin isteğine bağlıdır. Bu durumda açıklık, yönetsel ilişkilerin değişiminin bir aracı olmaktan çok, programlanmış bir stratejinin ürünü gibi gözükmektedir. Bununla birlikte, mevcut gelişmeler, halkın yararına olan bilgi edinme hakkının oluşturulmasına yönelik mevzuat düzenlemelerine doğru gitmektedir. Fakat, yasal düzenlemeler bazı eksiklikler taşımaktadır ve bu eksiklikler gizliliğin korkunç yüzünü tekrar ortaya çıkarmaktadır. Sadece bilgi edinme hakkı önemli istisnalar ortaya koymuyor, aynı zamanda uygulamaya konulması için öngörülen oldukça karmaşık prosedürler de, yönetimin keyfiliğine açık kapı bırakmaktadır. Söz konusu gediklerden bazıları tıkanca ve yeni ilerlemeler öngörülse bile, yönetsel açıklık "mutlak" bir şekilde ortaya konamamaktadır.

Halka verilmiş bilgi edinme hakkı, yönetsel faaliyetlerde sadece kısmi bir açıklığa yol açmaktadır. Mevzuatlarda hala yönetimin yararına gizliliği koruyan düzenlemeler vardır. Örneğin, gerekçelendirme yükümlülüğü sadece bazı kararlar için geçerlidir. Bunun dışındakilerin gerekçesini, yönetim isterse açıklamayabilir. Fişlere ve yönetsel dökümanlara ulaşma (accès) serbestisine gelince, bu serbesti de, yeni mevzuatlarla getirilen bazı gizlilik sınırlarıyla karşılaşmaktadır. Söz konusu sınırlar (gerek özel çıkarlar açısından, gerekse bazı ka-

musal çıkarlar açısından), 17 Temmuz 1978 tarihli kanunun 6. maddesinde belirtilen gizliliklerle beraber kamu faaliyetlerinin geniş bir alanını kapsamaktadır. Diğer yandan, sadece ilgililere açık "isme ait" (nominatif) dökümanların özel statüsünü hesaba katarsak görürüz ki, mutlak açıklık düşüncesiyle uyuşmayan bir dökümanlara giriş (accès) serbestisine sahibiz. Gizlilik hiç bir şekilde yönetim bünyesinde kaybolmamaktadır. Yeni hukuki düzenlemeler sadece gizliliği sınırlamak, yani onun sınırlarını belirleyerek resmileştirmek amaçındadır. Devletin gizliliğini korumak için yaygınlaştırılmış geleneksel karmaşık örgütlenmeler, Fransa'da hala varlığını sürdürmektedirler. Bu şartlarda yönetimde açıklık, "kapalılığın endişe verici bölgeleri"nin yeniden oluşturulmasıyla dengelenmiş olan "yarı açık bir kapı"ya benzemektedir. Kuşkusuz kabul edilmeli ki, bir ilk adım söz konusudur ve muhtemeldir ki, diğer batı ülkelerinin örneklerini göz önüne alarak eksiklikleri tamamlayacak üst reformlar gelecektir. Açıklığın dinamiği, gizli alanları kısararak yeni ilerlemeler getirecektir. Açıklık hareketinin yayılması, 1986'da olduğu gibi, bazı gizliliklerin (savunma gizliliği gibi) yeniden tanımlanmasına yol açacaktır. Bununla beraber, aksi yönde bir hareket sürecine girmeksizin zamanında davranmakla gizliliğin tamamen kaybolmasına neden olunabilir. Herkesin, bireysel özerkliğini koruyan gizli ve kapalı bölgelere ihtiyacı vardır. Bunun yanında önemli kamu çıkarları da korunmalıdır. Kişileri ilgilendiren bazı kararların kamuoyuna açıklanmaması esastır. Bu durumda yönetsel gizlilik, herkesin birbirleri hakkında çok şey bilmesini ve içli dışlı olmasını önlemek için vazgeçilmezdir. Aynı şekilde, bazı kamusal faaliyetler de sessizlik istemektedir. Demokratik tartışmayı yasaklamak ve utanç verici şeyleri gizlemek için sürekli başvurulan "hikmeti hükümet" (raison d'Etat) tuzağına düşmeksizin, bazı kamusal sahaların koruma altına alınması kaçınılmazdır. Söz konusu sahaların gün ışığına açılması, toplumun geleceğini tehlikeye düşürebilir. O halde, nihai olarak açıklık, yönetsel işlerin tamamının görülebilir olacağını ifade etmemektedir. Yönetime verilen bazı görevler gizliliği gerektirmektedir ve mevcut yasal düzenlemelerin getirdiği sınırlar yapısal zorunluluğunun bir sonucudur denilebilir.

Mevzuatın eksiklikleri, bilgi edinme hakkının iyi bir şekilde uygulanmasını sağlamak için öngörülen garantilerin yetersizliğinde de

söz konusudur. Yönetim kötü arzularını öne çıkararak, düzenlemele-
rin uygulanmasını felce uğratma imkanına sahiptir. Halk ise, buna
karşı koymak için gerekli hukuki silahlara sahip değildir. O halde,
yönetsel ilişkilerin yeniden dengelenmesi yapay bir şey midir ve
açıklık hala yönetimin isteğine mi bağlıdır? Yönetim yasal yükümlü-
lüklerinden kaçınmak için oyalayıcı araçlar kullanabilir. En azından,
sessiz kalarak, zamana bağlı olarak gerekçe gösterme yükümlülü-
ğünden kurtulabilir ve hızlılık isteklerine rağmen iletişim süresini
uzatabilir. Yönetimin bu tür olumsuz eğilimleri, halkı karmaşık ve
uzun bir prosedüre girmeye zorlamaktadır. Halk mevzuatla belirlen-
miş şartlara titizlikle uyarsa, bilgi edinme hakkının değerinde bir
eksilme olabilecektir. İdari hakim ise, prosedürdeki bu katılığı artır-
mak eğilimindedir. Aynı şekilde, dik kafalı ve düşmanca davranan bir
yönetim karşısında dökümanlara giriş hakkı, gerçek bir engelli par-
kur gibidir. Ve bu parkuru halk hatasız kullanılmalıdır. Çünkü, yapıla-
cak herhangi bir hatanın cezası bilgi edinme hakkının kullanılama-
masıdır. Ayrıca, dava düşürücü süreyi aşmamak için bu konuda titiz
olunmalıdır. Zaten zorla elde edilmeye çalışılan açıklığın sınırların-
dan birini oluşturan bu prosedürler ve prosedürleşme eğilimleri,
aracı kurumlarda da kendini göstermektedir. Bu kurumlara müracaat
şartları kesin bir kurala bağlanmıştır. Aracı kurumlar, açıklık
politikasının vazgeçilmez araçları olarak görülmektedirler. Fakat, bu
kurumlar sahip oldukları beşeri ve materyal kaynaklar bakımından
zayıftırlar. Bu da sistematik bir kontrol (CNIL örneğinde olduğu gibi)
veya yerinde bir araştırma (CADA'da olduğu gibi) yapılmasının en-
gellemektedir. Hukuki zorlama gücünün yokluğu bazen dosyaların
incelenmesini güçleştirmektedir. Bu eksiklik ise, söz konusu kurum-
ların sadece "ısrar" ve "tavsiye" gücüne dayanmalarına neden ol-
maktadır. Kuşkusuz bu noktalar üzerinde bir rötuş gereklidir. Ama,
formaliteciliğe kaçmadan bu yönde fazla bir şey yapılamaz. Hukuki
garantilerin çoğaltılması, paradoksal olarak, açık yönetimin başarı-
sızlığının belirtisidir. Çünkü, yönetimin açıklığa karşı bir direnci var-
dır ve zamanla bu direnç artacaktır. Tutum ve davranışların değişimi,
belki de açıklık politikasının görünümünü değiştirebilir.

2. Tutum ve Davranışların Değişmezliği

Yönetimde açıklık, tutum ve davranışlarda hala etkili olan geleneksel ilişki modeli engeliyle karşılaşmaktadır. Bilgi edinme hakkının yasal durumu, halkın ve memurların tavırlarında bir etki yapmaya yetmedi.

Yönetim açısından, eğer halkla ilişkilerin iyileştirilmesi politikası bir konsensusu amaç edinirse, halkın bilgi edinme hakkı daha çok ihtiyatla değerlendirilmektedir. Bu durum, yönetim tarafından genellikle bir zorlama, bazen de bir karışma gibi görülen açıklığın, kabul edilmekten çok zorla benimsendiğini göstermektedir. Bu çerçevede, 17 Temmuz 1978 tarihli kanun örneği belirleyici bir niteliktedir. Kuşkusuz, mevzuatın uygulanmasında yönetimin pasif bir direniş göstermesi endişesi vardı. Ama, uygulama bilançosu olumlu değerlendirilebilir. Sadece CADA'nın görüşleri değil, aynı zamanda yapılan gözlemler ile yönetim birimlerinin CADA'dan istediği görüş ve tavsiyeler göstermektedir ki, yönetim birimleri dökümanlara giriş serbestisinin uygulanması ile ilgilenmektedirler. Kanunun zaman içinde daha iyi uygulanacağı beklenebilir. Kanunun bilinmezliği bazı yönetim birimlerinde devam etse bile, bu bir acemilik olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, yönetimin açıklığı benimsemesindeki zayıflık, dökümanlara giriş serbestisinin uygulanmasına ortam hazırlayan beşeri ve materyal araçların eksikliğinde kendini göstermektedir. Halktan gelen bilgi talepleri, yönetim tarafından, en iyimser ifadeyle bir angarya gibi görülmektedir; en kötümser ifadeyle ise, bir karmaşa kaynağı ve bir uyuşmazlık riski olarak görülmektedir. İki yönetim modeli (bürokratik yönetim modeli ve açık yönetim modeli) arasında kararsızlık geçiren memur, sürekli sıkıntılı bir çelişki yaşamaktadır.

Halk açısından ise, uygulamalar, arzu edilen açıklık için çok büyük bir heyecan yaratmamaktadır. 1978 tarihli kanunun uygulama şartlarının incelenmesi burada daha önemli olmaktadır. İnceleme ortaya koymaktadır ki, söz konusu kanun toplumun büyük bir kesimi tarafından iyi bilinmemektedir. Bunun nedeni, kanunun tanıtımındaki yetersizliktir. Öte yandan, kanun bireysel hakları korumak ve savunmak için daha çok kullanılırken, toplumun genelini ilgilendiren konular hakkında bilgi edinmek amacıyla daha az kullanılmaktadır. Son yıllarda, dernek, işletme ve sendika gibi grupların CADA'ya yaptıkları müracaatlardaki artışa rağmen, bu artış yine de gerçek kişile-

rin yaptıkları müracatlardan daha azdır. CADA'nın yaptığı bir tesbite göre, dökümanlara ulaşma serbestisi "kamusal faaliyetler hakkında bilgilenmesi için vatandaşa verilmiş bir araçtan" çok, "yönetim birimleriyle olan uyuşmazlıklarda yargıya başvurma hakkını kazanmak için kullanılan bir araç" gibi görülmektedir. Yine bu tesbit göstermektedir ki, söz konusu serbesti biraz amacından sapmış ve geleneksel ilişki yapısına sürüklenmiştir. Diğer yandan, bilgi talepleri yönetimin ve prosedürlerin sınırlandığı çerçeve içinde yürütülmek zorunda olduğundan, sosyal olarak seçkin bir kullanıma konu olmaktadır. CADA'nın istatistikleri ve anketler gösteriyor ki, bilgilenme hakkı, meslekleri, formasyonları ve sosyal pozisyonları icabı, prosedürlerin karmaşıklığının üstesinden gelebilen, hükümleri anlayabilen kişilerce kullanılmaktadır. Böylelikle, açıklık sadece yönetime ulaşmada bir demokratikleşme hayali olarak kalmaktadır.

Açıklık uygulaması, nisbi bir düş kırıklığı doğurabilen bir yapıdadır. İyi tanınmayan ve kullanılmayan bir yasal düzenleme hakkında şüphecilik egemen olur. Özellikle, yönetim ile halk arasında yeni ilişkiler kurmaktan uzak olan yasal mevzuatlar, daha çok çatışma ve güvensizliğin kaynağı olarak görülürler. Bilgi edinme hakkı ise, hem yönetim hem de halk tarafından, yönetime karşı kullanılan bir silah gibi görülmektedir. Şüphesiz, bu güçlükler geçicidir ve tutum ve davranışlar zamanla değişecektir. Michel Croizer'nin meşhur deyimine göre, "toplum kararnamele değiştirilemeyeceğinden", uzun bir acemilik döneminden sonra açık yönetim gerçekleştirilecektir. Yeni düzenlemeler, gizliliğin sonunun geldiğini değil, ama sonun başlangıcı olduğunu göstermektedir. Fakat bu iyimser görüş, gerçekleşmesi hayal olan açıklık anlayışına bağlı çelişki ve şüpheleri göz ardı etmektedir.

B. Hayali Açıklık

Eğer yapılan reformlar, gizliliğin kısmen kaldırılmasıyla ve halka yeni bilgi alma imkanlarının verilmesiyle, daha esnek ve toleranslı çalışan bir yönetim tipinin araştırılmasını ifade ediyorsa, söz konusu reformlar "açık yönetim" oluşturmaya yetmeyecektir. Açıklık efsanesi, vatandaşla yönetim ilişkilerinin değişiminde güçlü bir motor olmaktadır. Eşitlik temelinde halkla diyaloga giren, toplumla birlikte yaşayan ve toplumun gözü önünde çalışan bir yönetim, sadece ide-

alize edilmiş bir imajdır. Bu idealize imaj, yönetimin kamuoyunun beklentilerine cevap vermek ve faaliyetleri üzerindeki konsensusu güçlendirmek için çalışmasını ifade eder. Bununla beraber, yönetsel gerçekler böyle değildir. Tam bir açıklık düşüncesi sadece, bir rüya ve bir seraptır. Yönetim kendine has kimliğini kaybetmeksizin, tekilci kişiliğini terk etmeksizin ve bürokratik örgütlenmesinin temellerini yıkmaksızın topluma açık bir hale gelemez. Mevcut şartlarda yönetimde açıklık, bir göz yanılması, kesintisiz uzanan bir ufuk çizgisi ve yaklaştığımızı sanarken uzaklaşılan bir amaç gibi görünmektedir. Kapalılık ve gizlilik ise, kendisini yok etmek isteyen girişimler karşısında yeniden doğmak eğilimindedir.

1. İletişimin Muhtemel Geleceği

Belirli şartların bir araya gelmesiyle oluşan iletişim düşüncesi, yönetsel ilişkilerde çok derin bir değişim gerektirmektedir. Bu şartlar olmadan iletişim düşüncesi sadece boş bir kavram ve yönetimdeki geleneksel davranışların devamını sağlayan bir teknik olmaktadır. Eğer halk karşısındaki üstünlük pozisyonundan vazgeçen yönetim halka kulak verir, halkın isteklerini algılar, onların bakış açılarına saygılı olur ve kamusal yükümlülükler halka empoze edilmekten çok, karşılıklı tartışma ve görüşme yoluyla belirlenirse gerçek bir diyalog kurulmuş olur. Karşılıklılık ve eşitlik ilkesine dayanan iletişim mantığı, yönetimin imtiyazlarından vazgeçmesini ve üstünlük özelliğini terk etmesini gerektirmektedir. Yani, söz konusu gelişmeler kamusal gücün esas alındığı geleneksel yönetim modelinin tasfiyesi anlamındadır. Bu açıdan, yönetimin elindeki bilgi ve belgelere ulaşma, kamusal gücün dayandığı temel dayanaklardan yönetimi yoksun bırakan bir unsurdur. Gerçek bir iletişimin ortaya konulması, sadece mevcut örgütlenme ilkelerinin yön değiştirmesini ve geleneksel anlayışların ters dönmesini değil, aynı zamanda yönetsel kişiliğin de değişimini öngörmektedir. Yönetimin sahip olduğu eylem ve işlem kapasitesini, statüsünün özelliğini ve düzenleyici fonksiyonunun kapsamını tartışmaya açan yeni iletişim düşüncesi, kamusal gücün köklerine dokunmaktadır. Her şeyin güce dayandığı bir sistemde iletişim, sadece eşit olmayan ilişkilerin sürdürülmesiyle yaşayabilir.

Uygulama göstermektedir ki, yönetsel gücün gelişmesi, açıklığın tamamen kavramsal düzeyde kalmasına yol açmaktadır. İletişimle

İlgili düzenlemeler, temel yapısı değişmez kalan bir sisteme yerleştirilmiştir. Halk yeni bilgi edinme araçlarından faydalansa bile, yönetsel ilişki tek taraflı kalmakta ve gerçek bir diyalog kurulamamaktadır. Yönetilenlerin bilgi edinme hakkı, görünüşte iletişim düşüncesi içinde sayılmaktadır. Oysa, uygulama şartları tam bir diyalogu engellemektedir. Kurulan değişim devamlı değildir. Bir belge veya fişe ulaşma isteği nedeniyle yönetimle ilişkiye girebilmek, kesin bir şekilde belirlenmiş kurallar uyarınca olmaktadır. Açık ve net düzenlemelere rağmen, halk, yine de geleneksel görevi olan dilenci ve isteyici pozisyonunu terk edememektedir. İyi veya kötü niyetle, yönetim, bilgi isteğine yürürlükteki mevzuatı uygulayarak cevap verir. Uyumsuzluk durumunda aracı kurumların müdahalesi, ek bir zaman gerektirmekte ve yönetim ile halk arasında yeni mesafeler yaratmaktadır. Bu kurumlar ilgililerin haklarını korudukları ölçüde bir siper oluştururlar. Artık yönetsel ilişkiler doğrudan değil, araçlarla gerçekleşmektedir. İlişkilerde aracının varlığı yeni hukuki garantilerin ortaya konması sonucunu doğurmaktadır. Her halükârda, gerçek bir diyaloga ulaşılamamakta ve klasik yönetim modeline uygun bir soru/cevap süreci yaşanmaktadır. Yönetim-halk ilişkisi, yönetimin halkı dışlaması ve araya mesafe koyması temelinde kalmaktadır. İlişkilerin mevzuatla çerçevelenmesi, onu formalitelerin gölgesinde bırakmakta ve kişiselleşmeye katkıda bulunmamaktadır. Karşılıklı etkileşim fikrini tamamen dışta tutan bu durum, tek sesliliğin bir görünümü niteliğindedir. Yönetim, bilgi isteyen kim olduğunu ve onun bakış açısının ne olduğunu bilmeden bilgi vermektedir. Dahası, bu çelişkili bir durum yaratmaktadır. Mevzuatla empoze edilmiş, serbestçe konuşulmamış bu durum yandaştan çok birbirine güvenmeyen düşman iki şeyi tartışmaya açmaktadır. Halk yönetim üstüne çıkmaya çabaladığı zaman, yönetim de daha az maliyetle hukuki yükümlülüklerinden kurtulmayı amaçlamaktadır. Bu çatışma, halkla ilişkilerde aracı kurumların yer almasından veya hakimin müdahalesinin gerekli olmasından itibaren açık bir hale gelmektedir. Paradoksal bir şekilde, yönetimin insiyatifiyle gelişen bilgi verme politikası iletişim mantığına daha uygundur. Bilgi verme politikası (ödevi), halkın isteklerine karşı yönetimin yeni bir duyarlılığını gerektirmektedir. Buna göre yönetimin, anlaşılabilirliği doğuran faktörleri ve çatışma kaynaklarını ortadan kaldırmaya gayret ederek halkın karşısına

çıkması söz konusudur. Bu politikanın ortaya çıkardığı, yönetimin gayri şahsi niteliğinden vazgeçmesi süreci, halkla ilişkilerdeki değişimi ifade eder. Artık yönetim, karşılıklı değişim düşüncesine uygun olmayan ezici üstünlük pozisyonundan çıkarak diyaloga girmektedir.

Yeni iletişim mantığına göre bu sapma, geleneksel davranışların hala devam edişiyile açıklanmaktadır. Bir yandan, statüsünün ayrıcalıklarına bağlı bir memur, halk karşısında kendini koruyucu bir mesafe koyma eğilimindedir. Diğer yandan, halk, yönetimi kendine uzak, gizemli ve çok güçlü bir mekanizma gibi görmektedir. O halde, açıklık politikası yönetsel ilişkilerin yönünü değiştirmemiştir. Daha önce halka, yönetime girme (accès) serbestisi sağlayan bir güç ve kendini duyurabilmesi için yeni imkanlar veren açıklık politikası, halkla ilişkilerin geleneksel tabakalaşmasının güçlenmesine katkıda bulunmuştur. Buna karşılık diyalog, bir göz yanılması ve dolambaçlı yol olarak kalmaktadır. Eski modelin devam edişi, alınan önlemlerin yönetsel gücün işleyişine dokunmadığı gerekçesiyle açıklanabilir. Kuşkusuz, kamuoyu yönetimi daha titiz, daha dikkatli ve daha ihtiyatlı olmaya zorlamaktadır. Eğer yönetsel amaçlar ve gerekçeler iyi aydınlatılırsa, halk kararların alınması ve yönetsel işleyiş konusunda pek o kadar meraklı olmayacaktır. İletişim, kamusal gücün varlığından kaynaklanan yapısal sınırlarla da karşılaşmaktadır.

2. Örgütsel Kapalılık

Açıklık, yönetimin işleyişini herkesin gözü önüne sererek, onu bir "camekân" haline getiremedi. Her örgütte gizlilik vardır. Örgüt ancak, göz kamaştıran kuvvetli ışığı engelleyen filtreler ve kendisini yersiz bakışlardan koruyan yasal düzenlemeler oldukça yaşayabilir. Bu durum örgütün iç sisteminin işleyişinde vazgeçilmezdir. Buna göre, açıklığın gündeme getirdiği aydınlık suni ve yanıltıcıdır. Yönetsel bilgiler hiç bir zaman serbestçe ve tam bir açıklıkla dolaşmaz. Böylece açıklık, yönetsel mekanizmada neler olup bittiğini net olarak seçmemizi, ortaya çıkan gelişmeleri ve çatışmaları, yapılan uzlaşmaları tam olarak görmemizi yasaklayan bir yarı saydamlık haline gelmektedir.

Gerçekleştirilen reformlar, durmaksızın kendini yeniden kurma gayretinde olan ve hatta bazen gizliliği yok etmek için ortaya konul-

muş prosedürlerin arasında bu gayretini sürdüren yönetsel kapalılığı yok etmeye yetmemiştir. Sürekli yeniden doğan bu kapalılığın çeşitli sebepleri vardır. Öncelikle; açıklık politikası, bütün yönetsel yapıları yeniden elden geçirme olarak düşünülmedi. Reformcular, kapalılığın nedenlerinden birini oluşturan bürokratik örgütlenmenin temel ilkelere dokunmadan açıklığı gerçekleştirmek istediler. Bilgi edinme hakkının tanınması, yönetsel kapalılığı sağlayan ve yönetimi toplumdandan izole eden örgütlenme mekanizmalarını yok etmeyi başaramadı. Aynı şekilde, hiyerarşi ilkesi yönetsel örgütlenmenin kilit taşı olarak kalmaya devam etti. Oysa bu ilke, yönetsel bilgilerin serbest dolaşımı ve dağıtımını fikriyle tamamen çatışmaktadır. Her bilginin hiyerarşik üstten geçmesini gerektiren bu ilke, bilgilerin süzgeçlenmesinde etkili bir düzenleme ve yönetim birimlerine doğrudan girişleri yasaklayan koruyucu bir kalkan olmaktadır. Hizmetleri bir bütün gibi göstererek, bunların birliğini ve uyumunu korumaya yönelik olan hiyerarşi ilkesi ile, yönetimi tartışma alanına çekmek ve kamuoyunun önünde çalışmasını sağlamak amacıyla olan açıklık düşüncesiyle tam bir uyumsuzluk içindedir. Hiyerarşi ilkesinin varlığını sürdürmesi, halka bilgi edinme hakkının tanınmasıyla memurların sessizliğinin bozulacağı düşüncesini etkisiz hale getirmektedir. Memurların statüsünü yeniden düzenleyen kanun, kuşkusuz yeni bir yükümlülük getirdi. Söz konusu yükümlülük, halkın bilgi talebini karşılama yükümlülüğüdür (13 Haziran 1983 tarihli kanununun 27. maddesi). Fakat bu yükümlülük, daha önceki maddelerde belirlenmiş kurallara uymakla yerine getirilmektedir. Yani, memurun bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmesi için, "mesleki gizlilik" kurallarına ve görevleri nedeniyle veya görevlerinin icrasında öğrendikleri bütün bilgi, olay ve belgelerin (belgelere ulaşma hakkının açık tuttuğu dökümanlar hariç) korunmasını gerektiren "sır saklama yükümlülüğü" kurallarına uyulması gerekmektedir. Sır saklama yükümlülüğü, bütün bilgiler için gizlilik kuralının geçerliliğini sağlayan temel bir unsurdur. Ayrıca, bilgi ve belgelerin iletişimi, uygulamada hiyerarşi tarafından organize edilmiş olacaktır. Çünkü, hiyerarşi sadece genel ilkeleri belirleyerek işin icrasını memurlara bırakmayıp, bilgi taleplerinin üstlere aktarılmasını da isteyecektir. Böylece bilgi ve belgelere ulaşma serbestisi, hiyerarşik perspektifte düzenlenmektedir. Bu da, memurların statüsünü düzenleyen yeni kanunun hükümlerine rağmen, memurlarla-

rın sorumluluktan kurtulmalarına ve açıklık anlayışının gerektirdiği bilgi ve belgelere ulaşmanın aksamasına yol açmaktadır. Böylece açıklık, temel boyutlarından birinden yoksun kalmaktadır. Kamusal isteklere karşı memurları duyarsızlaştıran koruma yükümlülüğü de sistemi tamamlamaktadır. Bu yükümlülük ile, başarısızlıkları açığa vurmadan yönetimin bir bütün halinde çalıştığının dışarıya gösterilmesi söz konusudur. İç çatışmalarını dışa göstermeyen ve bilgi vermeyen yönetim kendini halka homojen ve sistemli bir yapı gibi tanıtmak eğilimindedir. Hiyerarşik örgütlenme, bütün gerçek tanıtım faaliyetlerini engeller. Bilgi edinme hakkı bile, bürokratik gizliliğin kılıfını kaldırmaya yetmez.

Bürokratik geleneklerin bu şekilde devamı, kapalılığın yeniden doğuşunun derin sebepleri arasında yatmaktadır. Bir yandan, açıklık yolunda gerçekleştirilen bazı gelişmeler, kapalılığın büyümesi ve güçlenmesiyle dengelenmiştir. Halk, giderek karmaşıklaşan bir yönetim yapısıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu karmaşıklık ise, yönetimin büyük bir bölümünde açıklık fikrini etkisizleştirmeye uygun bir yapıdadır. Örgüt şemalarının anlaşılabilir olduğundan, mevzuatların çoğaldığından ve karar süreçlerinin aydınlatıldığından hareketle, açıklıktan nasıl bahsedilebilir? Her şey sanki açıklıkla kapalılık (gizlilik) arasında bir yarış varmış gibi geçmektedir. Diğer yandan açıklık, örgütlerin çalışmasında gerekli olan bazı unsurlarla bağdaşmaz. Her yönetimin kendini bazı gizliliklerle, bazı sırlarla çevrelemeye ihtiyacı vardır. Bu sadece gücünü çevresine kabul ettirmek için değil, kendi öz kimliğini göstermek ve bunu ispatlamak için gereklidir.

Bilgi yönetimin elindedir ve bu da, yönetimin bilgiyi "tanıtım" ilkesine ters bir şekilde, yani propaganda amacıyla kullanmasına yol açmaktadır. Aynı şekilde, bilginin akıcılığını sağlamaya yönelik her politika güçlü direnişlerle karşılaşacaktır. Mevcut dengeleri tartışma konusu yapan bu direniş, örgütteki bazı aktörlerin pozisyonunu zayıflatan bilgi kaynaklarının dağıtımıyla ortaya çıkmaktadır. Sonunda bu direniş, gizliliğin bir kaynağı olmaktadır. Bilgi dağıtımındaki hiyerarşi kontrolü gibi örnekler göstermektedir ki, yönetimde açıklık politikası, bazı güçlüklerden kurtulamamaktadır. Örneğin, yönetime ulaşmada resmi prosedürün ötesinde, gayri resmi merkezlerin varlığını devam ettirmesi de etkili bir unsurdur. Kapalılık, örgüt oluşturan

kaynaklanan yapısal bir öge gibi görülmektedir. Her örgüt, yaşaması ve istikrarı için kapalılığa (en azından nisbi bir kapalılığa) sahip olmalıdır. Böylece, açıklık düşüncesi kendi içindeki bir çelişkiyle yıpranmaktadır.

3. Strateji Olarak Tanıtım

Kapalılığın yeniden doğuşu yönetime, tanıtım ilkesinin sınırlarını göstermektedir. Bu da, yönetimin kamuoyunun gözü önüne sunulmuş bir "camekân" olmasını ve onun örgütlenme mantığının değişimini sekteye uğratmaktadır. Bürokratik ilkelere sadakat, gerçek bir "yönetim demokrasi"nin oluşumunu engellemektedir. Böylece, açıklık efsanesinin merkezinde yer alan tanıtım ilkesi başka bir yön almakta ve beklenenin tersine dönüşmek eğilimindedir. Tanıtım, yönetilenlerin yönetim üzerinde bir egemenlik aracı olmak yerine, yönetimin halka yönelik yaptığı bir propaganda aracı durumuna gelmektedir. Buna göre, örgütün işleyişi hakkında bilgi vermekten çok, örgütün kendisinin tanıtımı söz konusudur.

Bu dönüşüm, tamamen farklı iki anlamı ifade eden tanıtım kavramında görülmektedir. Halka açıklığı ifade eden birinci anlam, ticari amaçlarla toplum üzerinde psikolojik bir faaliyet yürütmeyi anlatan ikinci anlamla karıştırılmaktadır. Bu da gösteriyor ki, ikinci anlam birinci anlamın tersidir. Habermas, bu dönüşüm mantığını güzel bir şekilde açıklamaktadır. Ona göre, tanıtım ilkesinin yıkılması, özel etki alanı kurma amacına yönelik (dernek, sendika, işletme gibi) ve kamusal etki alanı kurma amacına yönelik (yönetim birimi, parti gibi) olarak faaliyet yürüten kuruluşlarca işgal edilmiş ve kolonileştirilmiş kamuoyunun iyi organize olamamasına bağlıdır. Böyle bir kamuoyu, kendi gelişmesinin ve kollektif çıkarlarının tartışılmasındaki fonksiyonunu kaybetmiştir. Tanıtım, iktidarın işleyişinin halk tarafından kontrolünün aracı olmak yerine, tersi bir hal aldı. Yani bir egemenlik kurma aracı oldu. Kamuoyunun isteklerini öngören bir tanıtım çalışmasıyla, toplumun beğenisini ve benimsemesini kazanmak mümkündür. Eski burjuva toplumunun dejenere olmuş tipi olan, politik kamusal etki alanı oluşturma sisteminin yerini, örgütlerce yapılan ve bilginin manipülasyonu esasına dayanan bir tanıtım türü almaktadır. Böylece, tanıtım ilkesi asıl içeriğinden ayrılmakta ve gizliliği tartışmaya açmaktan uzaklaşmaktadır. Buna göre, eleştirilere açık ger-

çek bir tanıtım yerini, bilginin manipüle edildiği bir tanıtım sistemine bırakmaktadır. Gösteriş esasını benimseyen bu tanıtım, gizliliğe dayanmaktadır ve kamuoyu nezdinde kayıtsız şartsız ve tartışmasız bir benimseme elde etmek amacındadır.

Açıklık politikasının uygulaması tanıtım fenomenini tamamen hayali kılmıştır. Dışa açılma düşüncesinin arkasında üstü kapalı bir şekilde, yönetimin eylem ve işlemlerine tasvip arayışı yatmaktadır. Propaganda aracı olarak hizmet eden bilgi verme, faaliyetleri hakkındaki uzlaşmayı güçlendirmek için yönetim tarafından giderek genişleyen bir amaçla kullanılacaktır. Varılan bu peşin yargı (ya da endişe) yönetimin uyguladığı bilgi verme politikasında görülmektedir. Bir cezbetme stratejisini ortaya çıkaran ve sosyal talebe göre çalışmayı arayan bu politika bir tür kamusal pazarlamanın (marketing public) kalbini oluşturmaktadır. Gerçek tanıtım kampanyalarıyla yönetim, bazı hizmetlerin bilinen imajını veya bazı kararlara katılımı iyileştirmeye gayret etmektedir. Çok önemli bir anonsçu haline gelen yönetim, mümkün olan her imkandan yararlanarak, faaliyetini değerlendirmek ve destekçilerini artırmak için iletişim araçlarını yoğun bir şekilde kullanmakta kararsızlık göstermemektedir. Aynı şekilde yönetim, kamuoyunda uygun bir ortam oluşturmaya yönelik olarak, halkla ilişkilerin yumuşak şeklini kullanmaktadır. Halkla ilişkiler, kamuoyunu yatıştırmakta ve ona güven vermektedir. Yönetim, kararlarının gerekçelerini halka açıklayarak ve onlarla sıcak ve kişiselleşmiş bir ilişki kurarak, önyargıları çürütmeyi ve onları problemleri daha iyi anlayabilir ve emirler karşısında daha yumuşak olabilir hale getirmeyi aramaktadır. Giderek artan endişe, tamamen bilgi edinme hakkının hukuki hükümlerinin yürürlüğe konulmasındaki gecikme değildir. "Judoka stratejisi"ni (stratégie du judoka) uygulayan yönetim, ilk bakışta zayıflığın ve dayanıksızlığın bir ögesi gibi görünen güç unsuruna tekrar dönebilir.

İyi niyetini gösteren yönetim, kabul edilebilirliğini geliştirmekte ve çevresindeki konsensusu artırmaktadır. Yönetimsel açıklık, tutum ve davranışların değiştirilmesi ve cezbetme stratejisinin birlikteliğiyle ortaya çıkmaktadır. Açıklık, yönetim üzerinde daha az egemenlik kurulması, buna karşılık, "toplumsal kontrol" araçlarının geliştirilmesi eğilimindedir. Halka, yönetim mekanizmasına fazla yabancı ol-

madıkları duygusunu vererek, her şeyden önce onların benimsemelerini (tasviplerini) elde etmek söz konusudur.

4. Yönetimsel Açıklık ve/veya Sosyal Açıklık

Yönetimsel açıklık efsanesi, sahip olduğu kaynakları terk etmeyi, güçlü olmanın ayrıcalıklarından vazgeçmeyi ve mevcut kişiliğinden çıkmayı kabul eden, iradesiz ve pasif bir yönetim varsayımı üzerine dayanmaktadır. Böylelikle, yönetimin yok olması, açıklığın varılan son aşamasıdır. Topluma açık hale gelen yönetim zamanla kendi kendine eriyebilir. Sonuçta yönetimsel açıklık, bütün politik amaçların ve sosyal bölünmenin ortadan kaldırılması, kaynaşmış, homojen ve tek yönlü bir vücut olarak toplumun yeniden oluşturulması gibi siyasi düşünce tarihini işgal eden eski bir rüyanın yeniden gündeme gelmesinden başka bir şey değildir. Yönetimde açıklık efsanesi, toplumsal birlik efsanesinden ayrılmaz. Oysa, iletişimdeki muhtemel gelişmeler, kapalılığın devamı, tanıtım ilkesinin ters dönmesi gibi unsurlar gösterdi ki, yönetimsel aktör kendini kolayca elimine olmaya bırakmamakta ve açıklık, şok bir dönüşle yönetimsel gücün hizmetinde bir silah haline gelme tehlikesi taşımaktadır. Toplumla yönetim arasındaki mesafelerin kalkması, yönetimi toplum üzerinde bir nüfuz uygulamaya götürerek paradoksal bir sonuç doğurmaktadır.

Bu dönüşüm, bürokrasinin kaldırılması ve devletin zayıflamasıyla toplumsal birlik efsanesinin gerçekleşeceği ihtimaline inandığımız yerde açıkça ortaya çıkar. Sosyalist ülkeler örneği göstermektedir ki, topluma açık bir yönetim düşüncesi kaçınılmaz olarak ters yönde, yönetime açık bir toplum şeklinde, dejenere olmak eğilimindedir. Toplumla bütünleşmekten uzak olan yönetim, onu kendine çekmekte ve onu dikkatli bakışları altında tutmaktadır. Yönetimin bakışlarında toplum tamamen net bir şekilde görülmektedir. Uysal ve esnek olan toplum artık hiç bir pürüz göstermemekte ve yönetimin nüfuzuna karşı hiç bir direnişte bulunamamaktadır. Totalitarizm, devletin himayesinde birleşmiş bir toplum fantazisine dayanmaktadır. Açıklık bunun ayırt edici simgelerinden biridir. B.H. Lévy'nin dediği gibi, totalitarizmin, kapalılığın bir versiyonu olduğuna inanmak yanlıştır. "Toplumun devletçe benimsenmesi açıklığın en üst düzeyini gerektirir. Söz konusu benimsemenin hiç bir karanlık bölgeye toleransı yoktur. Öyle ki, mevcut görüş ayrılıkları da gizlenmek zorundadır. İkti-

dar, toplumdaki karanlık noktaları azaltma gayretlerini sürdürmektedir ve toplumu saydam bir nitelikte düşünmektedir. Ve glasnost anlayışında da, en azından arka planında bu amaç bulunur". Daha çok aydınlık ve partinin herkesin gözü önünde çalışmasını isteyen Lenin'e dayanan Gorbaçev, glasnostu karanlık köşeleri kaldırma aracı olarak görmektedir. Aydınlık, muhtemel sapmalara ve aykırı davranışlara karşı büyük bir etkinlikle savaşmada partiye güç vermelidir.

Yönetimde açıklık anlayışı, bazı potansiyel endişeler taşımaktadır. Yönetimsel görünebilirliğin artışı, toplumsal görünebilirlik düzeyini de artırma riski taşımaktadır. Şöyle ki, yönetimin elindeki bazı gizli bilgilere ulaşma, özel hayata saygı ilkesini aşarak bireysel gizlilikleri öğrenme fırsatı verebilmektedir. Liberal ülkelerde, bilgi talebi adına gizli bölgeleri azaltan tanıtım faaliyetleri, bireysel mahremiyetlerin korunması amacıyla yönelik yeni gizli bölgelerin oluşturulmasıyla dengelenmektedir. Örneğin, bilgi işlem sistemi hakkındaki düzenlemeler, başlangıçta özel hayatın korunması endişesinden hareket edilerek yapılmıştır. Bu "özele dönüş" bazıları tarafından, "sosyalleşme ve bireyselleşme modası"na varan bir "devrim" olarak değerlendirilmektedir. Böylelikle görülür ki, açıklık efsanesi, özel ve kamusal açıklık sınırlarının yeniden belirlenmesine yol açan ve açıklığın işlevinin kısıtlanmasının gerektiren özel hayatın gizliliği efsanesi gibi bir karşı efsane (contre-mythe) ile karşılaşmaktadır. Toplum ile yönetim arasındaki karşılıklı etkileşim hareketine gelince, bu da, bürokratik kişiliğin ve özellikle meslektaşının (ihtisaslaşmanın) temel çizgilerinin sürdürülmesiyle sınırlandırılmaktadır. Kamusal işlerin meslektaşın organlarının görevi olduğunun kabul edilmesi, çok dar kapsamda ilişkilerin oluşturulmasını veya dışarıyla işbirliği yapılmasını ortadan kaldıramamaktadır. Toplumla olan değişimler, rollerin kesin bir şekilde ayrılması temelinde oluşmaya devam etmektedir.

Açıklık politikasının sınırları sadece konjonktürel ve kaldırılabilir nitelikte değildir. Bu sınırlar, yönetimsel açıklığı hayali hale getiren önemli güçlüklerle dayanmaktadır. Bir yönetim, bütün imtiyazlı ve kendini halktan ayıran özelliklerini kaybetmeden açık hale gelemez. Fakat, şunu bilmek gerekir ki, efsane ile gerçek arasındaki fark, açıklığın etkinliğini tehlikeye düşürecek kadar büyük değildir.

C. Aşılmış Açıklık

Neticede, söz konusu açıklık politikasının sınırlı bir işlevi vardır. Yönetimsel bilgilere ulaşmak için halka yeni imkanlar vererek, gizliliğin geleneksel anlayışını tartışmaya açtı. Buna karşılık, açıklık, yönetimsel örgütlenme ilkelerine dokunmadı. O halde açıklığın yönetimsel yapılar üzerinde yüzeysel bir etkisi oldu. Bürokratik örgütlenme modelinin değiştirilmesi somut hale getirilemedi. "Açık yönetim" teması basit bir ideoloji oldu. Her şey, gerçekleşen reformların içeriğini değerlendirmek ve yönetimin meşruluğunun temelini sağlamlaştırmak için hareketlendirilen açıklık efsanesi, içine her şeyi alan çok geniş bir zarfımsı gibi, tanımlamalarının işlevi çok ağırımış gibi, ortaya çok fazla yankılanmalar çıkmış gibi cereyan etmektedir. Gerçekte ise, açıklık efsanesi, yönetimsel reformculuğun diğer temsilcileriyle rekabet içinde bulunmaktadır ve açıklık, diğerlerine göre çok geniş bir perspektifte etkide bulunmaya muktedirdir.

1. Rakip Reform Temaları

Açıklık, 70'li yıllarda, yönetimsel reformculuğun sunduğu tek yol değildir. Açıklığa paralel olarak, 60'lı yıllarda gündeme gelen ve yönetimi, yönetimsel metodlarını ve örgütlenme ilkelerini rasyonalize ederek modernleşmeye ve yeniliklere uymaya çağıran "etkinlik" teması tekrar aktif hale gelecektir. Yönetimin hizmetlerinin kalitesine dikkat ederek ve elindeki araçları en iyi şekilde kullanarak özel işletmeler gibi performansını sürekli iyileştirmesi fikri belli bir aşamaya ulaşmıştır. Bu fikrin geçerliliği tartışılmazdır. Etkinlik üstüne konulan bu vurgu, kuşkusuz petrol krizinden (1972 petrol krizi) sonra ortaya çıkan yeni ekonomik ortamla açıklanmaktadır. Büyüme oranındaki azalma, doğrudan üretici olmayan faaliyetlere ayrılmış milli hasıla payında bir artış gerektirmektedir. Yalnız, kamu yönetiminin verimindeki bir artış, hizmetlerinin kalitesini düşürmeksizin, kaynaklarındaki kısılmaya karşı koyma fırsatı verebilir. Ama etkinlik ihtiyacı, özellikle halkın beklentisine cevap vermektedir. Giderek talep edici hale gelen yönetilenler, yönetimin yetersizliklerinden, eksikliklerinden ve yavaşlığından yakınmaktadırlar. Bu da, yönetimin görevlerini en iyi kalitede sunmasını ve mümkün olan en iyi şekilde yerine getirmesini gerektirmektedir.

Açıklık da, katılım gibi ikinci plana geçmek durumundadır ve artık halkın en büyük isteği gibi görünmemektedir. Bu da, yönetimsel bilgi

ve belgelere ulaşma hakkının oldukça sınırlı bir kullanımını ifade eder. Yönetimsel faaliyetlerin, bazı görevleri yerine getirmekten ibaret olduğu düşünülürse, açıklığın sınırlı bir işlevi olacaktır. Tüketim tatminine özel bir yer ayıran tüketici, kamu yönetiminin yaptığı önemli tercihler hakkında aydınlatılmış olmaktan ya da olmamaktan pek endişe duymaz. Bu, genel yönetim anlamında böyledir. Fakat, halkın kendisini ilgilendiren yönetimsel kararların doğrudan hedefi olması durumunda, bilgilendirilmemiş olmak endişesi tamamen hissedilmektedir. Diğer yandan, etkinlik ve açıklık temalarının uyumu şüphelidir. Kuşkusuz, açıklık sadece teknik değil aynı zamanda sosyal olan bir idari etkinliğin şartı gibi değerlendirilebilir. Ama yönetimsel karar sürecini ağırlaştıran ve yavaşlatan açıklık kamusal faaliyetlerin uyumuna ve hızlılığına zarar verebilir. O halde, açıklık ve etkinlik, kamu yönetiminin yeni sosyo-ekonomik ortama uyum sağlaması gereğine cevap vermeyi öngören yönetimsel reformculuğun iki farklı kutbunu oluşturmaktadır. Bu çelişki, açıklığı yönetimsel reformun nihai bir amacından çok, bir aracı yapmaya götürecektir geniş bir vizyonla ortadan kaldırılabilir.

2. Bir Araçsal Kullanım

70'li yıllarda görülen yeni yönetimsel temalar, geleneksel örgütlenme modelindeki krizin doğurduğu farklı yönetimsel reform tanımlamaları, yönetimin kalitesinin iyileştirilmesiyle ilgili söylemlerde uzlaştırılmıştır. Sanayi toplumunun değişimiyle ortaya çıkan ve sosyo-ekonomik faaliyetlerin bütününe uygulanabilen yeni istek gibi değerlendirilen bir temanın gelişmesiyle aynı ana rast gelen bu söylemler yönetimsel işleyiş mantığının merkezine "kullanıcı (tüketici) tatmini"ni yerleştirmektedir. Yönetim halka ucuz ve en iyi hizmetleri vererek ve onların beklentilerini cevaplayarak tüketici tatminini arttırmaya çağrılmaktadır. Bu gelişme, memurların yenilikçi kapasitelerinin harekete geçirilmesinden geçen modernleşme ve uyum sürecine bağlıdır.

Bu perspektifte açıklık, işletmelerdeki gibi, kalitenin hizmetinde bir araçtır. Gerçekte kalite, iç planda, hizmetin değişim amaçlarını ve gereklerini açıkça memurların göz önüne seren bir projenin tanımını da içerir. Dış planda ise, kalite, halkın en iyi şekilde karşılanmasına ve en iyi şekilde bilgilendirilmesine katkıda bulunabilen bütün araç-

ların yönetimce uygulamaya konmasını gerektirmektedir. Bu şekliyle açıklık sadece bir amaç değil, aynı zamanda kaliteli bir yönetimin oluşturulması aracıdır.

Açıklık temasının gelişimi göstermektedir ki, reform motoru haline gelerek gerçek üstü bir faaliyet icra eden ve yönetimin meşruiyetini sağlamaştıran efsanevi oluşumlara dayanmaya yönetimin daima ihtiyacı vardır. Yeni efsaneler, katılım, açıklık, etkinlik, ve kalite eskilerinin (kamu hizmeti, kamu gücü, kamu yararı) yerini almaktadır. Ayrıca, yönetsel açıklığın değişimi, bazı zorluklara cevap veren efsanelerin üretilmesini ve uygulanmasını ortaya çıkarmaktadır. Bir yandan, gerçek ile efsane arasında karışık ilişki vardır. Buna göre, her efsanenin kendine özgü özelliği, bütün gerçekleşme imkanlarını dışa koyan gerçeklerin ötesinde kalmasıdır. Tersine ise, her efsane, etki yaratmak için gerçeğe dayanmak eğilimindedir ve efsane ile gerçek arasındaki fark, dinamik gücünü tehlikeye atmaksızın belli bir çizgiyi geçemez. Diğer yandan, efsaneler her zaman çok hızlı olan ideolojik sahnenin önünde birbiri arkasına gelmek eğilimindedir. Efsanelerin kullanımdan kalkmaları, modalarının geçmesi hızlı bir şekilde olmaktadır. Efsaneler kendi kendine tüketim ürünleri haline gelmektedirler. Bu değişim çağdaş toplumlarda istikrarlı dayanaklar bulmanın zorluğunu çok iyi bir şekilde göstermektedir.

BÜROKRATİK YOZLAŞMA VE EKONOMİK KALKINMA⁵

Nathaniel H. Leff

Çeviren : Mustafa Sakal

Az gelişmiş ülkelerin çoğunda bürokratik yozlaşma, hem yurt içindeki hem de yurt dışındaki ekonomik gözlemciler tarafından oldukça geniş ölçüde tenkit edilmiştir. Ekonomik gözlemcilerin yorumları özellikle ahlaki temellere dayanmakla birlikte ekonomide verimsizlik, teknokratik yetersizlikler ve yozlaşmaların ekonomik büyüme üzerinde önemli zararlı etkilere sahip olduğu vurgulanmıştır¹.

Bürokratik yozlaşma, bürokrasi faaliyetleri üzerinde etki yapmak için bireyler ya da gruplar tarafından kullanılan yasadışı her türlü müesseseler olarak tanımlanabilir. Örneğin; yolsuzluk imkanlarının bulunması bu grupların politik karar alma sürecine mevcut olandan çok daha fazla müdahale ettiğini göstermektedir. Söz konusu yozlaşmalar bu şekliyle ele alındığında politik sistemin etkinliği hakkında önemli bilgiler sağlayacaktır. Bununla birlikte yozlaşmalarla ilgili belli bilgilerin elde edilmesi kalkınma politikalarının üzerindeki etkileri hakkında da bilgi verecektir. Bu tür yozlaşmalar spesifik yönlendirmelerle politik çıkar sağlamayı düşünen grupların ilgisine bağlıdır. Görüleceği üzere, birçok az gelişmiş ülkenin kalkınma çabalarının başlangıcında bu tür eğilimler görülmektedir. Bu nokta çok önemli olabilir. Örneğin iş alemi, hükümete kendi çıkarlarını açıkça beyan ederek kendi dezavantajlarının ortadan kaldırılmasını ister. Bu gruplar Kamu kesiminin ekonomiye katkısından çok daha fazla ekonomik büyümeye katkıda bulunurlar. Politikaların tespit edilme-

⁵ Nathaniel H. Leff, "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", in: Arnold J. HEIDENHEIMER, Michael JOHNSTON ve Victor T. LEVINE; Political Corruption - A Handbook, New Brunswick, Transaction Publishers, 1988, s. 389-403.

sinde kendi çıkarlarını artırmak yoluyla gelişmeye yardım edebilirler.

Bununla birlikte, tartışılan esas konu belli tipteki yozlaşmalarla sınırlandırılmıştır. Hükümetin ekonomik politikalarının şekillendirilmesinde ortaya çıkan bürokratik yozlaşmalarda bürokratların sorumluluğu mal ve hizmet arz ederken görevlerini suiistimal etmesiyle meydana gelmektedir. Bu tip yozlaşmalara örnek olarak dış ticarete bilhassa ihracat, ithalat, yatırım veya üretim teşviklerinden elde edilen rüşvetler ya da vergi ödemekten kaçınmak şeklinde ortaya çıkan uygulamalar verilebilir.

Bu tür rüşvetler ekonomik faaliyetler üzerindeki bir vergi benzeri pay niteliği taşımaktadır. Söz konusu ödemeler doğrudan politik karar alma süreci yoluyla yasallaştırılamamaktadır. Alınan rüşvetler devletten çok bürokratlar tarafından tahsil edilir ve hükümet politikalarını tahrip eder. Bundan dolayı bu leke onlara sürülmektedir. Politik ve ekonomik karar alma sürecinde ortaya çıkan bu tür ödemelerin net etkilerinin belirlenmesi mümkün olamamaktadır. Kamu politikalarının yönlendirilmesinde bu eğilimler tercih edilecek politikaların seçilmesini zorlaştırdığı gibi kalkınmayı da engellediği görülmektedir.

Çalışmada bürokratik yozlaşma ile bürokratik etkinsizlik birbirinden ayırt edilmeye çalışılmıştır. Yozlaşma daha çok politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında ortaya çıkan yasa-dışı etkilerden kaynaklanmaktadır. Etkinsizlik ise, diğer taraftan başarı yada başarısızlık ile ilgili olmakta veya diğer bir deyişle bürokratların politik çıkarları, yolsuzluk ve rüşvet yoluyla politik çıkarları ile ilgili olmayıp belli hedeflerin gerçekleştirilmesinde bürokrasi yoluyla kullanılan araçların ekonomisiyle ilgilidir. Ampirik olarak konu incelendiğinde bürokratik etkinsizlik ya da yozlaşma birlikte görülebilir ve biri diğeriyle karışabilir. Her ikisi de bir politik problem ya da analitik amaçlar için bir değer taşıyabilir. Bununla birlikte ikisinin de ciddi bir biçimde farklı sonuçları olup birbirinden ayrılması gerekmektedir.

YOZLAŞMAYI KİMLER, NİÇİN KINAMALI?

Bürokratik yozlaşmanın ekonomik etkilerine başlamadan önce, kısa bir saptama yapmak faydalı olabilir. Yozlaşma konusundaki bütün tartışmalarda, kurumun hemen hemen evrensel olarak kınanıp, lanetlendiği bu tür sorunlarla mücadele edilmesinin gereği savunulmaktadır. Bu yüzdendir ki tartışmalar, açıkça belli olmayan yozlaşmaların ideolojik temellerinin ve kendi çıkarını korumanın ahlaki değerlere dayalı olduğu yönündedir. Bu durum, rasyonel bir analiz yapılmasında tespiti oldukça zor engel teşkil edebilir. Bu çerçevede yozlaşmaya karşı geniş ölçüde önyargılı kaynakların anlaşılır biçimde analiz edilmesi gerekir. Söz konusu eğilimlerin belli kaynaklarını tanımlamak ve onun erdemi üzerinde her bir tartışmayı değerlendirmek suretiyle konu kısımlara ayrılarak genelleştirilerek tenkit edilebilir. Bu amaçla bilhassa az gelişmiş ülkelerde devlet memurları, entellektüeller, politikacılar ve işadamlarının davranışlarının kaynağını anlamaya çalışmak gerekmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde iş yapan yabancı yatırımcılar yozlaşmaların ortaya çıkardığı bu tür engeller üzerinde durmaktadırlar. İlk olarak, kendi işlerinin normal devam etmesinde sık sık rüşvet vermek durumunda kalmalarından dolayı kızmışlardır. İkinci olarak, onlar moral değerlere dayanarak onları tenkit etmişler ve bu ülkelerin geç kavrama karakteri nedeniyle hem de sebebi olarak yozlaşmayı kınamışlardır.

Çok karmaşık bir biçimde bu argümanın farklı bir boyutu ekonomik kalkınmanın geliştirilmesinde yeni çıkarlar ortaya çıkarmasıdır. Ekonomistler ve gözlemcilere göre ekonomik kalkınmada aşırı biçimde bu tür engellere ilgisizlik nedeniyle ekonominin kendiliğinden büyümesi söz konusu olmuştur. Bu nedenle ekonomi uzmanları az gelişmiş ülkelerde bu kesimin artan önemli rolüne dikkati çekmişlerdir.

İlk olarak, bu tür gelişmelerin az gelişmiş ülkelerde yerli müteşebbislerin eksik olmasıyla ortaya çıkan sıkıntılara bağlı olduğu gibi kurumların ihtiyaçlarına bağlı olduğu da vurgulanmıştır. İkinci olarak yakın geçmişteki ekonomik teori, ekonomide dışsallık ve diğer yapısal özelliklerin önemini vurgulamakta, az gelişmiş ülkelerde bu tür sorunların düşük gelir dengesi tuzağından dolayı ortaya çıkan sorunlar olduğunu ve bunun önlenmesi gereği üzerinde durmak-

tadırlar. Buna ilave olarak, önemli sorunlardan biri de ekonomik büyümenin sağlanmasında özel sermayenin kaçışı ve teknik becerilerin yetersizliği gerçeğidir. Kamu için transfer akışının ortaya çıkması, özel sermaye için yeterli güvenin sağlanmasını engellemekte ve bilhassa az gelişmiş ülkelerde hükümetlerin kaynak ihtiyaçlarının artması karşısında kamu müdahalelerinin artışı ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla politik baskılar ve devletin aşırı bir biçimde kaynak sıkıntısı içerisinde olması ekonomide piyasalara aşırı devlet müdahalesi sonucunu doğurmaktadır.

Öncelikle bu durum rüşvet yoluyla ortaya çıkan bürokratik etkinlik ve bürokratik yeniden yönlendirme ile ilgilidir. İkinci olarak hükümetlerin ve bürokrasinin bu problemlerin halledilmesine yönelik çabaları oldukça yetersiz kalacaktır. Dolayısıyla söz konusu kurumların ekonomik büyümeye katkısı olmayabilecektir. Kalkınma sürecine öncülük etmesinden ziyade, hükümetler ve bürokratik kurumlar gelişmeyi azaltan sektör de olabilir. Sonuç olarak tartışma, bürokrasinin böyle bir stratejik kurum olması, bürokratik yozlaşmaların yüksek politik öncelikler taşıması, nispi olarak ucuz ve kolay kazançlar ortaya çıkardığına delalet eder.

Bununla birlikte kamu politikalarının etkin olması için, bürokratik kurumların tamamen görevlerini başarılı bir biçimde yerine getirmesi gerekmektedir. Bu nedenle memurların rüşvet yoluyla, kendi belirlenmiş amaçlarını saptırmak için etkilenmemesi önemli olur. Bu argümanın mantığı şu şekildedir; kalkınma-bürokrasi etkinlik-dürüstlük.

Bu sebepler zinciri bütün bürokratik yozlaşma kritiğinin merkezidir ve gelecek bölümde dikkatlice bu konu incelenecektir. Konuya girmeden önce önemli bir kaç noktaya işaret etmek yerinde olacaktır.

Dış yardımlar bilhassa devletlere bu tür sorunları çözmek için verilmektedir. Bürokrasinin uygulamaları bir çok projenin başarısını ya da başarısızlığını belirlemektedir. Bunun ötesinde yabancı kalkınma uzmanları bu tür problemlerle karşılaşacaklardır. Bir ülkede kamu hizmet reformu yapılması düşünülüyorsa, bürokratik yozlaşmaların önüne geçilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte kalkınma

güçlerini yabancı uzmanların iyi test etmeleri ve ortaya çıkan bu tür yozlaşmalara karşı çıkarak çözmeleri mümkün olmamakla beraber bu sorunların ancak siyasal karar alma sürecinin iyi işlemesiyle ortaya çıkabileceğini bilmeleri gerekir. Bürokrasinin yeniden yapılanmasında, uzmanlar kamu yönetimi uzmanları ve yönetim bilimlerine güvenebilir. Ancak, kalkınmanın sağlanmasında ekonomik politikaların yanında dikkatin özellikle az gelişmiş ülkelerde bürokrasinin reformuna doğru yönlendirilmesi hiç te sürpriz değildir.

Az gelişmiş ülkeler rüşvetin ve yolsuzluğun tenkidini yapmaları yerine ekonomik kalkınmadaki yozlaşmalardan kalkınma-bürokrasi-etkinlik-dürüstlük mantığıyla hareket ettikleri takdirde kurtulabilirler.

Bunun ötesinde, ideolojik açıdan güçlü çıkarların mevcut olması belli yeniliklerin yapılmasını güçleştirmektedir. Nitekim az gelişmiş ülkelerde entellektüellerin, politikacıların ve işadamlarının ekonomik ve siyasal karar alma süreçlerindeki rolleri de oldukça büyüktür.

Yozlaşmalara yönelik entellektüellerin ve politikacıların davranışları bir dereceye kadar birbirine benzerlik arz etmektedir. Aynı yüksek elitin üyeleri olarak radikal ya da reformcu, idealist yönleri olduğundan, yozlaşmayı tenkit ederler. Ancak az gelişmiş ülkelerdeki çağdaş görünümlü entellektüeller Shils'in işaret etmiş olduğu gibi sık sık fazilet ararken, jakobenlere de benzemeye çalışırlar².

Entellektüeller sık sık devleti yüceltmeye çalışsalar bile kendi işlerini yaparlarken rüşvet alırken veya verirlerken rüşvet yemeye kendilerini haklı görürler. Onları bu tür eğilimlere devletin içinde bulunduğu sistemin ittiğini ifade ederler. Genellikle, onlar politik kültürü tam olarak özümsememeleri dolayısıyla eski sistemin engellerini rüşvet vererek aşmaya çalışırlar fakat sistemin tahrip edildiğini de görmezler.

Bununla birlikte onlar, rüşvet alma veya verme sonucu ortaya çıkan yozlaşmaların neden olduğu itibar kaybı ve işten uzaklaştırılmaların bu tür eğilimlerden kaynaklandığını da bilir. Bilindiği gibi az

² Edward Shils, " Polical Developpment in the New States", Comparative Studies in Society and History, 1960, p. 279.

gelişmiş ülkelerin çoğunda çıkar grupları zayıftır ve politik partiler nadiren klik mücadelelerinin dışına çıkamazlar. Bunun sonucu olarak, rüşvet sadece açıkça sistemin gereği olarak işlerin yürütülebilmesi için gerekli bir unsur olarak görülebilmektedir. Dolayısıyla, politik elitin bürokrasinin etkili kontrolünü sürdürmesi, bu tür eğilimlerin önlenmesine yönelik teknikler geliştirmesi gerekmektedir³. Ancak, sözkonusu yaklaşımlar politik olarak bir etnik grubun önceliği, ege-men elitin baskınlığını sürdürmeyi istemesi dezavantajını taşıyabilir.

Az gelişmiş ülkelerdeki müteşebbisler de bürokratik yozlaşmaları tenkit etmişlerdir. Çünkü onlar işlerinin daha hızlı yapılabilmesi için rüşveti ödemesi gereken kişilerdir. Bunun yanında, rüşvetin belli ekonomik özellikleri sebebiyle, yalnız rüşvetin maliyetinin ötesinde, onun muhtemel artışındaki hoşnutsuzluk artmaktadır.

Bürokratik yozlaşmaların sadece durdurulması yetmemekle birlikte artışının sınırlandırılmasını gerçekleştirmek önemlidir. Örneğin, herhangi bir dönemde sadece kısıtlı dış ticaret kotası ya da tahsis edilecek yatırım teşvik ve lisans sayısı olabilir. Bunun sonucu olarak, tercih edilenlerin sayısı sınırlı olacağından bu ayrıcalıklardan yararlanacak olan müteşebbisler arasında gizli bir biçimde müzayede yapılır. Bu gizli müzayede sonunda belli sayıdaki lisans ve teşvikleri en yüksek fiyatı(rüşveti) veren kişiler elde eder ve müteşebbisler arasındaki rekabet de rüşvetin değerini yükseltir. Uzun dönemde teşviklerin dağıtılmasında tercih edilenler en etkin üreticiler olacaktır.

Piyasadaki marjinal firmalar diğer taraftan bazı baskılarla karşılaşabileceklerdir. Onlar ya düşük seviyede kâr edecekler ya da artan etkinliği zorlamaları ve bu yüzden optimal bir biçimde kaynakları kullanmaları gerekecektir. Eğer onlar mücadelenin dışına düşerlerse, diğer firmalara göre yarı yarıya zayıf bir pozisyona yerleşeceklerdir. Bu firmalar o zaman daha fazla marjinal kalacaklar, çünkü bürokratik tercihler yoluyla dezavantajlı duruma düşeceklerdir.

Bu durumda, marjinal durumda bulunan firmalar üretimlerinde etkinlik kazanırlarsa teşvik elde etmede başarılı olabileceklerdir. Ancak bu durumda da sınırlı sayıda olan teşviklerin bitmesi söz ko-

³ Cf. Riggs, pp. 28 - 30.

nusu olabilecektir. Az gelişmiş ülkelerde yeterince yaygın olmamakla birlikte verilen teşvikler bir sübvansiyon niteliği taşımakta ve etkisizliği sübvansiyon etmek için üreticilere verilmektedir. Bunun ötesinde görüleceği gibi, bu tür yozlaşmalar ekonomide monopolistik sanayilerin doğmasına neden olabilecektir.

Bundan başka bürokratların bu tür eğilimleri karşısında teşvik alan işadamları kârlarının bir kısmından vazgeçmek zorunda kalsalar bile gelecekte alınan teşviklerden dolayı daha fazla kâr elde edebileceklerdir. Tercih edilmenin ekonomik değeri tercih edildikten sonra elde edilen getiriye denktir. Bu değeri elde edecek müteşebbislerin rüşvetle işlerini gördürmeleri pek yadsınılamaz. Gerçekte ödenen miktar belli değildir. Bu en üst seviyede bürokratlar ve işadamlarının nispi pazarlık becerilerine dayanmaktadır. İşadamları arasındaki rekabet durumunda daha üst limitlere ulaşılmasına yol açılacaktır. Böyle bir durum bürokratların tercihlerinde de etkili olacaktır. Bu tercihlerde bürokratlar aslan payını kendisine ayıracaktır. Ancak farklı bürokratlar tarafından rekabetçi satış, işadamlarının pazarlık durumunu güçlendirecektir. Fakat genelde onlar muhtemelen kendi beklenen kazançlarının nispi olarak geniş payını ödemeye zorlanabileceklerdir. Dolayısıyla, işadamlarını kendi kurumlarının kazançlarından mahrum eden bir kurumu sevmemeleri de sürpriz değildir⁴.

Yukarıdaki tartışmalar belli nitelikteki yozlaşmalara yönelik negatif bir davranışları ve çıkarları içermektedir. Bu çalışmada ise bu tür yozlaşmalara yönelik ortaya çıkan eksik ve tek yönlü tartışmalar, elverişli materyellerle çatısı geliştirilmiştir. Kendi işlemleri hakkında gizlilik yozlaşmanın devam etmesine angaje olunmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte yozlaşmalardan çıkar sağlayanlar, kendi faaliyetlerinin sosyal fayda veya zararlara yönelik etkilerini hiç düşünmezler.

Yozlaşmalara ilişkin geniş çaplı tenkitler konuyu yeniden incelemeye ciddi bir engel teşkil etmektedir. Gerçekten yorum yapma ol-

⁴ Bu süreci Alexandre Kafka, "The Brazilian Exchange Auction", The Review of Economics and Statistics, October 1956, makalesinde güzel bir şekilde açıklamıştır.

dukça zor olan bir konu olmakla beraber, politik tartışmalar daha çok az gelişmiş ülkelerdeki gelişmelere dayalıdır.

YOZLAŞMALARIN POZİTİF ETKİLERİ

Bürokratik yozlaşmaların iyi bir biçimde analizi sık sık az gelişmiş ülkelerde hükümetin ve özel kesimin hangi hizmetleri yapması gerektiğinin ve aktif olarak ekonomik kalkınmanın geliştirilmesinde ekonomik rollerin belirlenmesi açısından önemlidir. Bu tür yozlaşmalar sadece rüşvet verenlerin zorlamasıyla ya da muhalefet etmesiyle ortaya çıkar. Bu yorumların geçerliliği tartışılabilir. Yozlaşmaların etkileri de yeniden değerlendirilmelidir. Hükümet kalkınmaya engel olan klasik bir elite sahipse, yenilikçi bir grup entellektüel veya politikacılar bu klasik elitin yaklaşımlarına karşı çıkabilir. Bununla birlikte bürokratik yozlaşmalarla birlikte kalkınmanın hızlandırılması da mümkün olabilmektedir. Aynı zamanda, yatırım ve ekonomik yenilik eğilimleri kalkınma hızını arttırabilir.

Hükümetin Mücadelesi ya da İlgisizliği

Hükümet ve bürokrasi, ekonomik faaliyetlere attırmak ya da hızlandırmak isteyen müteşebbislerin isteklerine ilgisiz kalabilir. Böyle bir durum ekonomik kalkınmaya yönelik etkili baskıların olmaması ya da politik karar alma sürecinde işadamlarının çıkarlarının çok fazla olmamasından kaynaklanabilir. Bilhassa müteşebbislerin marjinal gruplar olduğu durumda ya da yabancı marjinal yatırımcı grupları olduğunda bu durum geçerlidir. Genel olarak, hükümet ekonomik faaliyetlere daha fazla ilgisiz kalması durumunda, ekonomik faaliyetlerin ve yeniliklerin desteklenmesinde de aktif olarak hareket etmeye isteksiz davranabilir.

Hatta daha önemlisi, bürokrasi müteşebbislerle mücadele edebilir. İktidar bu tür rekabetten hoşlanmaz. Bu özellikle kolonial ekonomilerde mevcut olan bir durumdur. Geniş ülkedeki orta sınıfın klasik yetkiyi elinde tutanlara meydan okuması tehlike arz etmez.

Hükümetler Belli Önceliklere Sahiptir

Belli bir hizmet sunulmasına rağmen az gelişmiş toplumlara ilişkin yukarıda bahsedildiği şekilde ekonomik kalkınmanın önemine dikkat çekilse bile hükümetler ve bürokrasi öncelikle mevcut duru-

mun devam etmesine eğilimlidir. Eski rejime karşı başarılı devrim gerçekleştirmiş olan ülkelerde bu tür gelişmeler yaşanmaktadır. Ancak hükümet, dinamik olarak geliştirilebilse bile bu ekonomik gelişmenin arttırılmasına doğru olmaz. Diğer taraftan, örneğin bu tür politikaların tam etkisi (elit askeri güçte bir artış gibi) ekonomik kalkınma açısından büyümeye engel şeklinde ortaya çıkabilir.

Benzer bir şekilde, ekonomide bürokrasinin geniş bir biçimde oynadığı aracılık rolü ve onun muvaffakiyeti ya da desteği, daha çok ekonomik teşebbüslerin idare biçimi veya yönetiminde mutlaka aranan şart olacaktır. Böyle bir durumda rüşvet faydalı etkiye sahip olabilir. İlk olarak, bürokrasi daha fazla ekonomik büyümenin sağlanması ve daha elverişli faaliyetlerin geliştirilmesi açısından kararlar almaya hükümeti ikna edebilir. Politik tedbirler ya da müteşebbisler yoluyla aranan özgürlükler onların altüst ettiği ekonomik sistemin bürokrasinin uygun hale getirmesi ekonominin gelişmesine yardım eder. Bu lisans, kredi, dış ticaret kotası tahsisi veya herhangi bir şeyi yapmak için birçok alanda bürokratik yardımın gerekliliğinden dolayı hepsinden önemlidir.

Bürokratik Yozlaşma Belirsizliği Azaltır ve Yatırımları Artırır

Yozlaşma mevcut olabilecek olandan daha yüksek yatırım yapılarak ekonomik kalkınmaya da yardım edebilir.

Yatırım kararları daima risk ve belirsizlik ortasında yer alır. Aubrey'in işaret ettiği gibi⁵, bu zorluklar az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve politik ortamında çok daha karmaşık yapı içindedir. Geleceğe yönelik arz ve talep şartlarının tahminleri ekonomik değişim ve gelişim periyodu esnasında vuku bulan keskin uygulamalardan ve verilerin eksikliğinden dolayı daha zordur. Piyasaların yanlış tahmin edilmesinin tehlikesi düşük gelir seviyelerinde daha düşük, ikame elastikiyetinden dolayı daha ciddidir.

⁵ H.C. Aubrey, " Investment Decision in Underdeveloped Countries" in Capital Formation and Economic Growth, National Bureau of Economic Research. Princeton, 1955, pp. 404-15. Diğer bulgular için bkz. Y.Sayigh (Entrepreneurs of Lebanon, Cambridge, Mass. 1962, p. 117).

Ekonomik tahminleri yapma probleminden başka, potansiyel yatırımcılar da hükümetin temelde bilinmeyen politik davranışlarıyla karşılaşır. Ekonomide hükümetin genişleyici rolünün artan tehlikeleri keyfi hareket üzerinde etkin bir kontrol koymak, temsili hükümetin başarısızlığından dolayı artmaktadır. Şahsi çıkarlara hizmet eden ve rasyonel olmayan karar alma süreci kamu kesiminde politiklardaki sık sık değişimlerden dolayı ekonomideki riskler artar. Sonuç olarak eğer müteşebbisler yatırım yaparlarsa, onlar için geleceğin kendi çevresindeki ilişkilerde zararlı müdahaleler getirmemesi için bazı sigortalar yapmalıdırlar. Politik belirsizlik ve kriz dönemlerinde, yatırımların azalması ve ekonomik durgunluğun ortaya çıkması durumunda bu zorluklarda bir artış olabilir. Müteşebbisleri daha güçlü hale getirmek ve belli teşvikler sağlamak önceden tahminleri olumlu yönde etkilerse de işlerin daha hızlı görülmesine yönelik olarak yozlaşmaların yatırımcıların oranını artırabileceği de söylenebilir.

Yozlaşma ve Yenilikler

Az gelişmiş toplumlarda yenilik yapmak isteyenler ekonomik çıkarların mevcudiyetinden dolayı çok ciddi engellemelerle mücadele etmek zorunda kalmaktadırlar. Yeni işlemler ve ürünlerle ekonomik olarak rekabet edemeyeceklerinden, karşı çıkanlar genellikle yatırımlarının korunması ve gelecekteki getirileri için hükümete baskı yapacaklardır. Eğer bürokrasi yenilikleri desteklerse ya da mücadele ederek refüze ederse, yenilikler ekonomide kendini hissettirebilir. Çoğunlukla, genel ekonomik çıkarlar mevcutsa bürokrasi korunmalarla ilgili politik ayrıcalıklar varlığı halinde kendini uzun süre ayakta tutabilir.

Bu durumda, rüşvet ve suistimaller yoluyla politik olarak kendi çıkarını oluşturmada önce onun yenilikleri tanımak için ekonomik yeniliklerle mücadele edebilir⁶. Az gelişmiş ülkelerde ekonomik yenilik yapmak isteyenler sık sık politik klikler ya da partilerin muhalefetiyle karşılaşır. Yozlaşma, diğer bir benzer baskıların amaçlarını düzenlemede daha düşük radikal bir değer taşır.

⁶ Cf. Lasswell, p. 671.

Yozlaşma, Rekabet ve Etkinlik

Önceki kısımda görüldüğü gibi, bürokratik yozlaşma az gelişmiş bir ekonomide etkinlik için ekonomide rekabetin bir unsurunun önemli bir göstergesi olmaktadır. Bunun için lisanslar ve bürokratlara tercih yapma hakkı sınırlandırılabilir. Teşvikler, müteşebbisler arasında fiyat artışıdaki rekabet yoluyla tahsis edilir. Bu nedenle çok yüksek ödenen rüşvet teşviklerin tahsisine yönelik başlıca kriterlerden biridir, hem cari işlemlerden hem de teşviklerin tahsis edilmesinden gelir elde etmeye neden olur. Uzun dönemde bu kaynakların her ikisi yoğun bir biçimde üretimde etkinliğe bağlıdır. Bundan dolayı rekabet ve etkinliğe doğru bir eğilim sisteme girmiştir.

Böyle bir baskı genellikle rekabetin olmadığı çoğu sektörde az gelişmiş ekonomilerde çok daha önemlidir. Mal piyasalarında yüksek derecede bir monopol piyasası çok sık rastlanan bir durumdur. Uluslararası rekabet genellikle, kotalar, tarifeler ve yüksek değerlenmiş döviz kurları yoluyla genellikle korunmaktadır. Faktör piyasalarında çatışma ve aksaklık yoğundur. Sonuç olarak, rekabetin bir unsuru olarak tanımlamaların değeri anlaşılabilir.

Yanlış Politikalara Karşı Bir Engel Olarak Yozlaşma

Bürokrasi içerisinde ortaya çıkan yozlaşmalar yanlış ekonomik politikaların tüm kayıplarına karşı bir korunma ve bir engel olarak değerlendirilebilir. Hatta az gelişmiş ülkelerde hükümetlerin aktif olarak ve akıllı bir biçimde büyümeyi geliştirebilmesi, hükümet politikalarının amaçlarına ulaşmak için iyi bir biçimde politika geliştirilmesine yönelik hiç bir güvence yoktur. Etkin bir biçimde, yozlaşma yanlış yönlendirmede güçlü bir etki taşıyabilir. Ancak, yozlaşmalar bu tür hatalar kaybolursa azaltılabilir. Hükümet bu tür eğilimlere müteşebbislerle geliştirdiği politikalarla karşı çıkabilir. Bundan dolayı hükümet politikasının belli bir maliyet taşıması mümkün olduğundan uygulanan politikalara karşı müteşebbislerin kendilerini güvence altına alması gerekmektedir.

Az gelişmiş bir ülkede müteşebbisler genellikle böyle bir güvenceye sahip olmak ister. İlk olarak, politik hedefler çok açık biçimde belliyse, uzmanlar politik hedefleri başarmada en iyi aracı olarak çalışabilirler. Örneğin, uzmanlar ihracat teşvikleri, ithal ikamesi veya

diğer sektörler arası öncelikler gibi temel konularda kendileri arasında farklı fikirde olabilir. Bunun sonucu olarak eğer hükümet kararlarında hata ederse yozlaşma yoluyla ortaya çıkan eğilimler en iyisi olabilir. Uzmanlar muhalif olarak bölünmeyi destekler. Bunun ötesinde ekonomide hükümet politikalarının her tarafa yayılan etkisi nedeniyle zayıf kararların etkisi ve ciddi politika hatalarına karşı bir güvenceye sahip olan avantajlar birleştirilir. Eğer hükümet hızlı bir biçimde yanlış yönde karar alırsa yozlaşmalar yoluyla kayıp olmayacak güven sağlanacaktır.

Bu noktada bazı uygulamalar açıklamaya yardım edebilir. Örneğin Peron'un ekonomik politikalarını rüşvetle sabote eden çiftçiler, Arjantin'in daha sonraki ithalat kapasitesinin sürdürülmesine teşekkür etti. Diğer bir örnek ayrıntılı bir şekilde bu sürecin nasıl işletilebileceğini gösterir. Son yıllarda Latin Amerika ülkelerinde enflasyondaki önemli unsurlardan biri üretimdeki durgunluk ve tarım ürünlerinin fiyatlarındaki artışlar olmuştur. Şili ve Brezilya hükümetleri tarım ürünleri fiyatlarını dondurarak ve kontrolleri zorlamak için bürokrasiyi görevlendirerek enflasyona karşı koymuştur. Şili'de bürokrasi sadakatle fiyat kontrollerini sürdürmeye devam etmiş ve tarım ürünleri arzı nispi olarak durdurulmuştur. Hızla artan enflasyon oranı tarım ürünleri üretim artışını desteklemiştir. Brezilya'da bununla birlikte, bürokrasinin etkinsizliği fiyat kontrollerinin zorlayıcılığını sabote etmiş ve üreticiler tarafından kabul edilen fiyatları artırmaya müsaade edilmiştir. Bu fiyat artışına cevap vermek için tarım ürünleri üretimi enflasyon oranının sınırlandırılması için artırılmıştır⁷.

Bu durumda müteşebbislerin başarısı ve hükümetten daha etkin bir politikanın üretilmesini yozlaşan bürokrasiyle sağlanmıştır. Bunun ötesinde sonraki ekonomik uygulamalarda tarım üretimi fiyat elastikiyeti vurgulanarak kararlar açıklanmış ve daha sonra köylü üreticilerin üretimine ticaret açısından müsaade edilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

⁷ Bu araştırmanın hazırlanmasında Latin Amerikan Ekonomik Kalkınma uzmanlarına oldukça çok şey borçluyum.

Bu noktalar bazı tarihi perspektifle incelendiğinde belki güçlendirilir. John Nef'in dikkate çektiği gibi, dürüst ve etkin Fransız bürokrasisinde ekonomik yeniliklerin bastırmaya yönelik sorumluluk ölçüsü büyüktür. Bu sorumluluk 18.Yüzyıl esnasında artmıştır⁸. Karşı şekilde İngiliz bürokrasisinin gevşekliği Kolbertizm'in* uygulanması ile sistemi disiplin altına alınmasına müsaade etmiş ve yeni ekonomik süreç ve aktivitelerin geliştirilmesine izin verilmiştir.

Bürokratik Yozlaşmanın Negatif Etkileri

Yozlaşmaların negatif etkilerine ilişkin argümanların çoğu ekonomik kalkınmanın yozlaşmanın hükümet ve bürokrasi politikaları yoluyla en iyi şekilde geliştirilebileceğine ilişkin varsayımlara dayalı olmaktadır. Önceki kısımda işaret edildiği gibi, gerçekten ekonomik kalkınmanın gerektirdiği bu varsayımlar hükümet politikalarının düzenlenmemiş bir özel sektörün faaliyetlerinden daha fazla büyümesinin sağlanmasıyla ilgilidir. Gerçekten çoğu azgelişmiş ülke hükümetlerinin ekonomik politikaları, diğer global ekonomik politikalarından öncelikler bakımından çok büyük farklılık gösterir. Hatta sömürge altında kalan eski rejimlere karşı başarılı bir devrim yapılırsa, politika yönetici kliklerin ekonomik çıkarlarının geliştirilmesi ya da politik grupların baskın çıkarlarının geliştirilmesi amaçlanabilir. Bu tür eğilimler birçok ülkenin ekonomik politikalarına rağmen ekonomik kalkınma açısından akılsızca ve çok ciddi olumsuz etkiler taşıyacak şekilde olabilir. Söz konusu eğilimler diğer bazı amaçların yerine getirilmesine yönelik de olabilmektedir⁹.

Vergilemeye Karşı Engeller

⁸ Industry and Government in France and England : 1540-1640. Ayrıca bkz. J.J.Spengler, "The State and Economic Growth - Summary and Interpretations", p. 368, in H. Aitken, ed., The State and Economic Growth, N.Y.1959.

* Çevirenin notu : Kolbertizmin Fransız Merkantalizminin gelişmesine oldukça büyük katkısı olmuştur. Colbert, Fransız merkantalizmini iktisadi liberalizm aşaması, himayeci liberalizm aşaması, liberalizme dönüş aşaması olarak tanımlamış ve Fransız mallarının kalitesinin artırılmasını savunmuştur.

⁹ Frank Golay, "Commercial Policy and Economic Nationalism", Quarterly Journal of Economic, 1958, and B. Glassburner, "Economic Policy-Making in Indonesia, 1950-1957", Economic Development and Cultural Change, January 1962.

Bu argümanın bir boyutu vergileme üzerine odaklanmıştır. Bürokratik yozlaşmalar kalkınma politikalarına yönelik engeller taşıyabildiği gibi kamu için ihtiyaç duyulan vergi gelirlerinin elde edilmesinde hükümet politikalarını da engelleyebilir.

Bu argüman muhtemelen hükümet kalkınma amacına yönelik harcamalarda ciddi bir biçimde önem kazanabilir. Ekonomik kalkınma hakkındaki beklentiler genellikle onları gözlemleyen batılılar arasındakinden az gelişmiş toplumların elitleri arasında oldukça farklılık gösterir. Hatta eğer baskın gruplar belli gelişmelerin farkında olurlarsa kalkınmanın maliyetini göğüslemek için isteksiz olabilirler. Bundan dolayı toplanan vergilerin mevcut seviyesi ve vergi ile finanse edilen kaynakların bütçeye tahsisinde ekonomik kalkınmanın geliştirilmesinde baskı yapmayı istediği yönetici grupların kararlarında etkili olabilir. Bu durumda etkin olmayacak şekilde vergi toplanamamış ekonomik büyüme üzerinde etkisine yönelik bürokrasi kritize edildiğinde yanlış anlamalar olabilecektir. Gelirlerin toplanmasında ve kalkınma için yapılan harcamalarda bu grupların bir kısmı bir kayıptan daha ziyade bir kazanç sağlayabilir.

Kamu Harcamalarının Faydası

Bunun ötesinde hükümetin kalkınma amacına yönelik harcamalara yüksek bir marjinal eğilime sahiptir. Kalkınmaya yönelik talebin yüksek olması da talebin gelir elastikiyetine bağlı olduğu görülebilir. Ortalama tahsisatlarla ilgili isteklerin sınırlanmasında faktörlerde değişme olmaksızın, hükümet gelirlerindeki artışlar bazı istekleri daha fazla savurganlığa yönlendirebilir. Örneğin, bütçe gelirlerinin artışının yanında daha düşük silah harcaması yapmak için savunma hizmetleri daha çok jet gemisiyle arz edilebilir.

Kinikizm*

Diğer bir argüman kalkınmaya bir engel olarak yozlaşmanın ortaya çıkardığı ve özel çıkarıcılık anlayışı sinikizme ve sosyal uyumsuz-

* Çevirenin notu: Kinikizm bir ahlâk felsefesidir. Atina'lı Antisthenes ve Sinop'lu Diogen'in ahlâk öğretisidir. Sinikizm'e göre insanın amacı mutluluktur. Mutluluk ancak içsel bir özgürlükle gerçekleşir. Sinop'lu Diogen'in "Gölge Etme Başka İhsan İstemem" sözü Kinik felsefenin esasını oluşturur.

luğa sebep olabilir. Bundan dolayı toplumun ekonomik kalkınmasına yönelik fedakarlıklar yapmak için gönüllülüğü azaltabilir.

Bu argüman birkaç noktada kritize edilebilir. İlk olarak sinikizm, sosyal düzenler hayalden kurtarıldığı ölçüde, farz edildiği gibi kalkınma üzerinde önemli etkilere yol açabilir. Ekonomik ve sosyal şartlardan dolayı halk oldukça fazla sıkıştırılmaktadır. Bu yüzden ki, devletin aşırı müdahalesi ve savurganlıklarının artması dolayısıyla halk artık fedakarlık yapmayabilir.

İkinci olarak sinikizm, bürokratik yozlaşmalara sebep olursa, toplumun geri kalan kısmında kendi çıkarını aramaya yönelik faaliyetler artar. Bu ekonomik kalkınma için kendilerinin teşvik edilmesine yönelik bir egoizme neden olur. Bunun sonucu olarak, sinikizm geleneksel engeller üzerinde geçerli bir engel olur ve artan kendi çıkarını aramaya ve yeni tutkulara öncülük eder, ekonomik kalkınmanın ilerlemesi sağlanabilir.

Öte yandan, bu argüman kişisel bencil faaliyetlerden çok ekonomik büyümede abartılı davranmaya benzer. Bu manzaradaki siyasal güç hep birlikte görünür. Açıkça ifade edileceği gibi, böyle bir model ekonomik kalkınmada nasıl yer alacağı muteber bir rehberden ziyade entellektüellerin bir fantezisi gibi görünür.

Daha genel olarak, az gelişmiş toplumların en temel özelliklerinden birkaçı halkın fedakarlık yapmaya gönülsüz olması, sinikizmin yaygın oluşu ve yardımseverliğin yaygın olmamasıdır. ahlakı hor görme ve gönülsüzlüğe yönelik çok iyi nedenler olduğunu tahmin etmek gerekir. İki taraflı güvensizlik ve düşmanlık genellikle kültürel boşlukların çok derin kök salmasına, haksız gelir dağılımına ve anlaşmazlıkların uzun sürmesine neden olur. Hızlı değişme yeniden çıkan müesseseler ve değerler, sosyal dayanışmaya engel olur. Böyle durumlarda azaltılan bürokratik yozlaşmalar kamunun moralini ıslah etmek için sadece marjinal bir katkı yapacaktır.

Politik Sistem Olarak Yozlaşma

Önceki kısımdaki analizler ve perspektiflere dayanarak bürokratik yozlaşmanın politik bir problem olarak ele alınması faydalı olabilir.

İlk olarak politik problemin tabiatına göre bürokratik yozlaşmaların çözülmesi esas alınmalıdır. Görüleceği üzere, yozlaşmalara yönelik tartışmaların çoğunda yozlaşmaların politik, ekonomik ve ideolojik özellikler taşıdığı ve daha çok çıkar gruplarının faaliyetleri sonucu ortaya çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla yozlaşmalarının azaltılması bu özelliklerin dikkate alınmasında en önemli varsayımlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Bunlardan başka, ekonomik kalkınma üzerindeki etkileri bakımından yozlaşmaların çok iyi anlaşılması gerekmektedir. Görüldüğü gibi belli şartlar altında kalkınmaya yönelik yozlaşmaların sonuçları genellikle farz edildiği kadar ciddi değildir. Aynı zamanda, yozlaşma nedenleri gözden kaçırılmayacak kadar önemli pozitif etkiler de taşıyabilir. Sonuç olarak, söz konusu modelin şartlarına gerçekçi olarak yaklaşıldığında makalede tartışılan tipte bir yozlaşma çok fazla problem olmamaktadır. Bu spesifik şartlara bağlı olarak söz konusu türde yozlaşmalar ülkeler ve sektörler arasında değişecektir.

Bununla beraber, modelin şartları umulduğu gibi çıkmazsa, yozlaşmalar kalkınmaya önemli bir engel olacaktır. Bürokratik yozlaşmalar politik bir problem olarak mevcut olduğundan çok genişlerse, bilhassa az gelişmiş bir ülkede belli başlı başıbozuklar onarılmaz bir hal alır. Öte yandan yozlaşmayla çıkar sağlayan kimselerden politik ve ekonomik çıkarların yok edilmesi halinde güçlü dirençle karşılaşacağının kabul edilmesi gerekir. Daha önemlisi, yozlaşmaların mevcut olduğu ülkelerde bu tür eğilimler ülkelerin psikolojik ve sosyal yapılarında çok derin kök salar. Psiko-kültürel düzlemde yozlaşma baskın evrensel bir norm halini alıncaya kadar artabilir. Sosyal olarak yozlaşmaların azaltılması ya da ortadan kaldırılması muhtemelen, bürokrasi dışında yeni güç merkezlerinin oluşmasını ve rekabetçi politikaların gelişmesini gerektirir. Ancak böyle değişmeler uzun bir ekonomik ve sosyal gelişme döneminde ortaya çıkabilecektir.

Oyalayan Yavaş İşleyen Sektör: Bürokrasi

Bu tartışmadan iki sonuç çıkmıştır. İlk olarak, bürokratik politikaların ekonomik kalkınmada engellerin yozlaşmalar yoluyla nasıl üstesinden gelmeye çalışılacağı varsayımlara dayalı olarak açıklanmıştır. Birçok az gelişmiş ülkede, bürokrasi öncülük yapan bir sek-

törden çok bir engelleyici sektör olabilmektedir. İkinci olarak, bürokrasi çok kısa dönemde beklenmedik şekilde psikolojik ve sosyal şartlara derin bir biçimde kök salarak doğrudan politikaların oluşturulmasında etkili olabilmektedir. Braibanti'ye göre¹⁰, bürokratik yozlaşmaların önlenmesinde güçlü araştırma komisyonları sınırlı bir başarıya sahiptir. Ancak zorlama yoluyla olandan ziyade zaman yoluyla problemin ıslah edileceğinin beklenilmesi gerekir.

Yozlaşmalara karşı alışılmış doğrudan müdahale politikalarına yönelik kötümser önlemler yerini, dolaylı olarak müdahaleleri ele alan belli uygulamalara bırakması gerekir. Problem belki de özellikle kıt ve önemli kaynakların kullanımında ekonomik olmak olunması açısından en iyi şekilde dürüst ve muktedir yöneticilerle kullanılması gerektiğinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten bu eksiklik, birkaç sebeple bilinenden çok daha ciddi olabilir. Örneğin sermayenin azlığı gibi. Politik sebeplerinden dolayı, kalkınma sürecinde bu en büyük handikaplardan birisidir. Daha önce işaret edildiği gibi, elverişli biçimde yurtiçi üretimi az gelişmiş ülkelerde uzun dönemde artırmak beklenilmeyebilir. Sonuç olarak, ekonomik girdiler ve kaynakların en şekilde kullanılması oldukça büyük öneme sahiptir. Eğer yozlaşmayı kıt idari kaynakların tahsisinde bir problem olarak incelersek, geçerli iki çözümün ortaya konulması gerekir.

İki Teknik

İlk olarak elverişli kaynakların kendi produktivitelerinin ve kalkınmanın geliştirilmesinde en büyük olacağı alanlarda birleştirilmesi gerekir. Hükümetler böyle bir bütçe yaptığı taktirde hem dürüst hem de şahsi tanıtımının yanında daha yüksek öncelikli hedeflere ulaşılmasını da sağlayacaktır.

Kıt kaynakların kullanımında ekonomik davranmanın yolu kalkınmasını hızlı gerçekleştiren ülkelerin sonuçlarını elde etmek için benzer alternatif üretim tekniklerinin kullanılmasını gerektirir. Başlangıçta bu doğrudan hükümet ve bürokratik ekonominin dü-

¹⁰ Ralph Braibanti, "Reflections on Bureaucratic Corruption", Public Administration, Winter 1962, p. 370-372.

zenlenmesi, üzerindeki güvensizliğin giderilmesi politik amaçları başarmak için belirlenen ölçüler olacaktır.

Çoğu durumda, istenilen etkiler ya piyasa güçleri yoluyla ya da gerekli teşvikler veya engellemeler sağlayarak başarılabilir. Daha az devlet müdahalesi ve sonuçta güvenli bir bürokrasiye ihtiyaç duyulur. Örneğin, yurtiçi fiyatlar seviyesini düşürmek isteyen bir devlet ya ağırlıklı fiyat düzenleme sistemi kurarak ya da ithalata rekabetçi bir önlem olarak izin verir. Benzer bir şekilde, açıkça paranın devalüasyonu farklı döviz kurlarının oluşmasından ortaya çıkan boşlukların giderilmesinde faydalı olabilir. İtiraf edilmesi gerekirse, bu tür politikalar bazı arzu edilmez sonuçlar taşıdığı gibi ekonomiyi devletin daha karmaşık yönetmesiyle sakınılacak olan yan etkiler de taşır. Bu noktada, politika alternatifleri olarak değerlendirildiğinde, düşünülen doğrudan yönetim politikalarını bürokratik yozlaşmaların nasıl etkileyeceği açıkça hesaplanmalıdır. Bu durum benzer hedefleri gerçekleştirebilecek araçlar arasında daha gerçekçi bir seçimin yapılmasına neden olacaktır. Belki de bürokratik kaynakların elverişliliği ölçüsünde karışık ya da dolaylı yönetim politikaları yerine doğrudan uygulamaları içeren en iyi süreç seçilecektir.

Bunun yanında , daha alışılmış bir uygulama, eğer bütün bürokrasinin yozlaşmasından dolayı bir sıkıntı duyulursa bürokrasiye itimat edilmez ve o zaman da en iyi bürokratlar ve politikaların seçilmesidir. Aşağıda önerilen süreç, devletin kendi toplumunun bir gerçeği olarak yozlaşmayı kabul etmesi ve bu çatı altında politik karar almayı optimize etmeye çalışmasıdır.

Sonuç olarak çalışmada ekonomik kalkınmada bürokratik yozlaşmayla zihinleri meşgul eden noktalara dikkat çekilmiştir. Ortaya çıkan bu durumda dikkatler toplumdaki politik ve ekonomik eksikliklerden kaynaklanan yozlaşmalara odaklanırsa yozlaşmalara neden olan uygulamalardan kaçınmak gerekecektir. Böyle yanlış yönlendirmelerden doğan kayıplardan sakınmak için burada önerilen türdeki önlemlerin yeniden düşünülmesi faydalı olacaktır.

ÖZEL ÇIKAR İLE KAMU ÇIKARI ARASINDA KALAN BÜROKRATLAR ⁶

William A. Niskanen

Çeviren: İsmail Aktürk

1. GİRİŞ

Çok iyi dostlarımdan bazıları bürokrattır. Birkaç yıl önce bu gözlem beni, bu kadar akıllı, çalışkan ve devleti düşünen insanların niye, bir çok kötü şeyler yaptığını düşünmeye itti. Bu kişisel niteliklerin, büyük ve küçük bir çok hatalardan sakınmada yeterli olamayacağı son derece açıktı. Şayet hükümet en iyi ve en akıllı kişilerce iyi idare edilmiyorsa, bizim gibi sıradan insanlarca iyi idare edilmesi nasıl beklenebilirdi?

Amerikan hükümet sisteminin kendi bireysel çıkarlarını düşünen sıradan insanlarca yönetilmesine yönelik olarak bilinçli bir şekilde tasarlandığını hatırlayınca, bu konudaki ikilemim daha da arttı. Martin Diamond şöyle yazmaktadır:

“...Federalist kurucuların sahip olması gereken niteliklerle, bunları izleyen kişilerin sahip olması gereken nitelikleri arasında kesin bir ayırım yapılmıştır. Kuruculuk, parti zıtlıklarından kötü etkisinden uzak durmayı gerektirir. Fakat daha sonra gelen kişiler Amerika’yı yönetirken bu parti zıtlıklarına, sonuçlarını doğru bir şekilde yönlendirdiği ve değiştirebildiği ölçüde gereksinim duyacaktır. Kurucular kendilerinden sonra gelenlerin isteklerine güvenebilecekleri bir mekanizma kurmaktadır. Bunlar çıkar ve istekleri düzenleyen, sürekli ve kendini devam ettirebilen bir kurumlar sistemi meydana getirdiklerine inanmışlardır...”(Diamond, 1959, ss. 67-68).

⁶ William A. Niskanen; «Bureaucrats Between Self-Interest and Public Interest» in: Horst Hanusch (ed); Anatomy of Government Deficiencies, Springer-Verlag Berlin -1983, s. 111-115.

Yönetim hakkındaki güncel tartışma benim ikilemim konusunda şu üç cevaptan bir veya daha fazlasını önermektedir:

(1) Kurucuların^{***} bireysel çıkara dayanan işleyebilir bir sistem kurduklarına inanmaları tamamıyla yanlıştır. Ben bunu hem normatif hem de pozitif nedenlerle reddediyorum. Birincisi, Amerika Birleşik Devletleri yaşayan en eski cumhuriyettir ve bana göre ilk 150 yıl içinde oldukça başarılı bir yönetim olmuştur. İkincisi, bireysel çıkara dayanan yönetimin alternatifleri hiç cazip değildir ve böyle bir ideal için özenli bir çabaya sahip olmak çok önemlidir.

(2) Kurucular tarafından planlanan yönetim sistemleri oldukça değiştirilmiştir. Daha önceki makalemde, Birleşik Devletlerin anayasasındaki en büyük değişiklik federal yetkilerdeki sınırlamalara uymama olmuştur. Bu sorunun ortaya çıkışının nedenini bir ölçüde, anayasanın yasal değişiklikleri konusunda etkili bir amaca sahip olmamasıdır.

(3) Kurucular tarafından planlanan yönetim sistemi oldukça yetersizdir. Çıkarların ve isteklerin düzenlenmesi konusunda yetersiz kaldıkları en önemli yönetim kurumu bürokrasidir. (Diğer bir kurum ise denetim kuruludur) Bu yetersizliğin muhtemel sebebi bunların federal yetkilerin yönetiminde az bir bürokrasinin yeterli olacağını düşünmeleridir.

Bu nedenle, bir makalenin amacı bürokrasi için bir anayasal kuruluş modelini dikkate almaktır. Bu konu Kurucular açısından, “yeni politika bilimi” görüşü yönünden, bir kişinin belirli politikalar konusundaki tercihlerini etkileyen çıkarlar ve isteklerden ayrı tutularak yaklaşılacaktır.

2. BÜROKRASİNİN ALTERNATİF MODELLERİ

Kenneth Boulding’in belirttiği gibi, tüm sosyal örgüt şekilleri üç bütünleştirici ilişkinin bileşimine dayanmaktadır: Sevgi, mübadele, tehdit¹. Sevgi, sadakat ve yurtseverlik gibi bencilce olmayan nitelikleri içermektedir ve bir kişinin diğer biri için bir şey yapmasına ne-

^{***} Çevirenin notu: The Founders (Kurucular); A.B.D. Anayasasının kurucularıdır

¹ Boulding görüşünün iyi bir özeti . Boulding (1968)’ te sunulmuştur.

den olmaktadır. Mübadele ilişkisi ise başkalarının istediği bir şeyi yapmanın karşılığında diğer taraftan da kendi istediğini yapma şartına bağlamasıyla ilgilidir. Tehdit ise, birinin kendi istemediği bir şeyi yapmaması için, diğer tarafın istediğini yapmasına neden olmaktadır. Yalnız burada yasal olarak otoritenin gerçekleştirilen bir tehdit ilişkisini içeren baskı arasında bir ayırım yapmak önemlidir. bu sosyal örgütler arasındaki farklılıklar öncelikle bu üç belirleyici ilişkinin nispi önemlerini ortaya koymaktadır.

Bürokrasinin etkin modeli Konfüçyus ve Eflatun' dan çıkmış ve Hegel ve Weber tarafından şekillendirilmiştir. Hegel' e göre bürokratik devlet, rasyonel bir devlettir. Werner Dannhauser' in kısaca belirttiği gibi, Hegel bürokratları "seçkin bir grup olarak görmüş ve bu grupta yeterli eğitim ve yeteneğe sahip herkesin yeri olduğunu savunmuştur. Bunların güçlerinin kontrol ve dengelere konu olmasına karşın, daha az dış sınırlamalara gereksinimleri olduğunu, çünkü çalışma, nitelik ve kabiliyetle kendi görevlerini yerine getirmekten tatmin olacaklarını ileri sürmüştür. Bürokrasi eski aristokraziyle aynı anlamdadır. İkisi de erdemin koruyucusu ve simgesidir ve rasyonel bir devletin tacındaki bir mücevherdir (Dannhauser, 1980). Weber içinse, aksine bürokrasi rasyonel ve etkin bir kurumdur ve sadece bürokrasi dışında belirlenmiş hedefler için hizmet eden bir araçtır. Yine Dannhauser'den alıntı yaparsak"... Weber için rasyonellik tamamıyla bir araçtır ve amaçlara hizmet edişini değerlendirmede yetersiz kalınmaktadır. Sonuçta, Weber "rasyonel olmak" deyimiyle "etkin ve yeterli" olmaktan daha başka bir şey olduğunu söyleyemez.; bürokrasi rasyoneldir. Çünkü, diğer örgütlenme şekillerine kıyasla teknik olarak üstündür"(Dannhauser, 1980). Weber bürokrasiyi yönlendirmede bir çeşit "karizmatik otoriteye" inanmıştır. Fakat bu şahsın kendi ülkesindeki sonuçlarını öngörememiştir. Wood' dan, McGeorge Bundy' ye kadar, kamu yönetimi alanında Amerikan yazınının bu görüşün zayıf bir yansımasıdır ve Weber' in kuşkuculuğundan ziyade bürokratların kamu çıkarına hizmet edeceği şeklindeki Hegel' in görüş açısını yansıtmaktadır. Bu yazıdan çıkan temel öneri, kamu hizmeti için iyi kişileri seçerek onlara kamu çıkarına olacağına inandıkları alanda kullanmaları için bilgi ve yetki vermektir. Bireysel çıkarlar ve kamunun çıkarları ya sevgi ya da tehdit yoluyla birleştirilmelidir.

Geliştirilen bürokrasinin alternatif modeli iki temel görüşe dayanmaktadır:

(1) "... İnsan davranışının sosyal fonksiyonları belirleyen ara madde iken, sonuçları belirleyen özel isteklerdir.

(2) Bürokratlar (ve politikacılar) diğer insanlar gibidir. Örneğin kamu çıkarı hakkında özel bir bilgileri veya onlara karşı bir yükümlülükleri yoktur.

Bu model aslında Machiavelli, Montesquieu, Whig filozofları, Amerikanın Kurucuları ve modern kamu tercihi bilimcileri tarafından geliştirilen yatlaşımlarla daha tutarlıdır. Yeni bürokrasi modelinin geliştirilmesinde en büyük katkılar Mises, Tullock, Downs ve bu makalenin yazarı tarafından yapılmıştır. Bu model bürokratların kişisel olarak karşı karşıya oldukları teşvik ve sınırlamaların belirgin özelliklerine ve devlet dairelerinin dış ilişkilerine dayandırılmaktadır. Bürokratik teşviklerin en önemli özelliği, bir bürokratin, devlet dairesinin kârını, kişisel kazanç olarak ele geçiremeyeşidir. Devlet dairesinin dış ilişkilerinin en önemli niteliği ise, bir devlet dairesinin belli bir bütçe karşılığında hizmet sağlama taahhüdüne girmesidir ve genellikle bu daire tekeli bir güce sahiptir. Bu modelin daha gelişmiş, hükümetin denetleme sürecinin etkilerini dikkate almaktadır. Bu modelin en önemli sonuçları aşağıdaki gibidir:

(1) Belli bir talebi olan bir kamu hizmeti için (politikacıların açıkladıkları gibi) o dairenin bütçesi çok büyüktür. örneğin; hizmetin net değerini maksimize edecek bütçeden daha da büyüktür.

(2) Bu hizmeti başka bir üreticiden almanın maliyetine bağlı olarak bütçedeki aşırılığın tutarı artmaktadır. Ayrıca denetleme sürecinin bazı özelliklerine bağlı olarak artmaktadır.

(3) Bu bütçe fazlalığı aşırı üretime ve etkin olmayan alanlara gitmektedir. Bu alanlar ise bürokratin kişisel motivasyonuna ve dairesinin teşvik yapısına bağlı olmaktadır.

Bu bürokratik davranış modeli, sosyal davranışın genel ekonomik modelinin bir türevidir - bireysel çıkar temel teşviktir-. Mübadele ise bütünleştirici ilişkide etkin olandır.

3. BÜROKRASI İÇİN BİR ANAYASA

Anayasa, bir kuruluşun yapısını, yetkisini ve karar verme kurallarını tanımlayan bir kurallar bütünüdür. Bu kurallar yazılı bir anayasa şeklinde olabileceği gibi yarı yasal şekilde olabilir veya bu şartlar hakkında ortak beklentiler şeklinde yazılı olmayabilir. Etkili bir anayasanın örgüt içinde büyük bir çoğunluğun rızası olmadan, gruplar tarafından değiştirilemeyen kurallara sahip olması gerekir. Bu durumda yazılı bir anayasa, eğer bir grup ceza almayacağını bilerek yasaya uymazsa sadece yazılı bir kağıt şeklinde engel oluşturacaktır. Yazılı olmayan bir anayasa ise, yasaya uymama daha büyük bir kitle tarafından disipline edilebiliyorsa, daha etkili olacaktır.

Benim amacım, bürokrasinin nasıl organize edilmesi konusundaki genel beklentileri değiştirerek, bürokrasinin yazılı olmayan anayasasını değiştirmektir. Şimdi geçerli olan yapı, "en iyi ve en akıllı" olanı kiralamak, belli görev süreleri vermek, tekelci devlet dairelerinde onları kötü bir şekilde örgütlemek ve sonra "devletin benim için ne yapabilir diye değil, ben devletim için ne yapabilirim sorusunu beklemek şeklindedir"². İşte bir noktada olay başlamaktadır. Benim görüşüm yukarıdakinin aksine, bürokrasi de bir kurumlar sistemi ve çıkar ve isteklerin düzenlenmesine yönelik bir yapıdır. Bürokratların bu tür özel çıkarları onları kamu yararına daha fazla hizmet eden davranışlara itecektir.

Şimdiye kadar kamu çıkarının tanımını yapmaktan çekindim. Bununla birlikte, kamusal çıkarları ilgili yasama yetkisine sahip kişilerin çıkarları olarak tanımlamak yeterli olacaktır. Diğer yandan, yasama yetkisine sahip meclis, kamusal çıkarlara hizmet etmeyebilir. Ama sorun asıl anayasanın bazı bölümlerindeki değişiklikler yapma yoluyla çözümlenmelidir. Dolayısıyla, benim önerilerim meclisteki tüm önceliklere daha iyi cevap verebilen bir bürokrasi modeli belirlemeye yöneliktir. Siz veya ben bunların sonuçlarından hoşlanamayabiliriz. Fakat en azından hükümetin sorumluluğu çok büyük bir kitleye yakın olan bu grup üzerinde odaklaştırılacaktır.

² Kısaca hatırlatırsak, Başkan Kennedy' inin vatandaş ve devlet arasındaki ilişkiye bakış açısı yansıtıcı beyanı 20 yıl önce hemen hemen hiç tartışılmamıştır.

Yeni bürokrasi modelinden hareketle önerilmiş bir çok reformlar, her devlet dairesinde teşvik sisteminde bürokrasinin yapısında ve denetleme sürecinde değişiklikleri gerektirmektedir.

(1) Bir çok durumda, bir bürokratin teşvikleri iki şartla belirtilmiştir. Bir bürokratin maaşı ve ek kazançları öncelikle yürüttüğü bütçenin bir fonksiyonudur ve cezayı gerektiren bir davranışı yoksa, o andaki görevinde kalabilmede etkili olmaktadır. Bu ilk şart ikramiye sistemiyle düzeltilebilir. Bu sistem siyasi otoritelerin, bürokratların buldukları görevlerdeki maaşlarını performanslarına bağlı olarak arttırmak için bireysel olarak yetkili olan kişilerin maaşlarını da arttırmasını sağlayacaktır. İkinci şart ise, aşağıdaki sistem aracılığıyla değiştirilebilir. Her kıdemli bürokrat o andaki konumuna bağlı olarak maaş alacaktır. Fakat o derecede sadece belli bir görev süresi olacaktır. Örnekte, en yüksekteki derecelerin altında bir çok derece daha bulunmaktadır³. Modern hükümetin çarpıklıklarından biri de, hükümetlerin halk üzerindeki otoritesinin artmasıyla birlikte, bakanların bürokrasi üzerindeki otoritesi önemli ölçüde azalmıştır. Yukarıdaki gibi bazı reformlar bürokratların devlet dairelerinin siyasi başkanlarına karşı duyarlılığını arttırmak için gereklidir.

(2) Bir çok durumda, bir devlet dairesi fonksiyonel biçimde uzmanlaşmış bir tekeldir. Bu durum her devlet dairesinin yasama organıyla pazarlık etme gücünü artırmakta, hizmetlerin kalitesini ve üretim tekniklerini azaltmakta ve büyük yanlışlıklar yapma ihtimalini yükseltmektedir. Bu durum, bir çok devlet dairesinin bir program bütçesi yapmaları, bazı durumlarda ise her program kapsamındaki hizmetler için özel firmaların teklif vermeleri, özendirilerek değiştirilebilir. En azından yasama organı benzer hizmetleri veren devlet dairelerinin periyodik olarak birleştirilmelerinden vazgeçmeli, bu daireler arasındaki rekabete işlerlik kazandırılmalıdır. Bu konudaki ampirik gözlemler, hem bürokrasi hem de özel sektör içindeki rekabetin, hükümetin etkinliğini ve duyarlılığını arttırdığı sonucunu önemli ölçüde desteklemektedir.

³ Hernekadar bu reformlar radikal görünsede, 1978' de onaylanan A.B.D. federal sivil hizmet reform hareketi, bu önerilen reformların herbirini değişik bir şekli içermiştir.

(3) Bir çok durumda, bir devlet dairesinin faaliyetlerinin denetimi iki şekilde belirlenmektedir. Denetim grubunun bu daire tarafından sağlanan hizmetlerdeki tercihleri, yasama organından ve muhtemelen halkın tercihlerinden de önemli olmaktadır⁴. Diğer secim bölgelerindeki seçmenlerle daha fazla ilgili olduklarından kanun koyucular bürokratik performansı izlemede yeterince teşvik edilmezler. İlk durum, kanun koyucuların heyetlere gelişigüzel atamalarıyla veya ad-hoc heyetlerini devlet dairelerini denetlemesine izin verilmesiyle veya istihdam edildikleri yönetimdeki oylamanın dışında tutulup tutulmamaları gereğini dikkate almaktır. İkinci durumun düzeltilmesi ise daha zordur. Parti bürokratik performansı izlemede kanun koyucudan (birey) daha güçlü olduğundan, adayların seçiminde partinin rolünün güçlendirilmesi dikkate alınmalıdır. Aynı zamanda, vergi ödeyen sınıfın uygun bir şekilde yetkilendirilmesi yoluyla, özel gözlemcilik sistemi de dikkate alınmalıdır. Bu zor bir konudur ve tek başına hiç bir reform yeterli olmayacaktır. Fakat geliştirilmiş bir gözlemci için ödeme zamanı büyük ölçüde önemlidir. Günümüzde maalesef iyi yönetim iyi kamu hizmeti olarak düşünülmektedir.

Kamu çıkarı için daha genel ve büyük bir yükümlülüğün bir rolü vardır. Bu konudaki kişisel görüşlerim senelerdir değişmemiştir.

“Faydalı ve sürekli olacak herhangi bir kamu yönetimi ve reformu, kendi çıkarlarına çalışan bürokratlar ve denetim elamanlarının, faaliyetlerinde kamu çıkarlarıyla uyumlu şartları meydana getirmelidir. Dürüstlük ve bencil olmama gibi nitelikler diğer erdemler gibi, sınırlı kaynaklardır. Diğer sosyal kurumlarda bu gibi erdemlere çok güvendiğinden, bunların kamu sektörü tarafından akılsızca harcanmaması gerekir. bu hükümetin bir kriz zamanında ön plana çıkardığı bu erdemlerin gücü inkar edilemez. bu tür erdemlerin az olduğu durumlarda, hükümet faaliyetleri - savaş tehdidi dolayısıyla bir kriz durumu haricinde - insanların bu tür asil nitelikleri konusunda fazla talepkar olmamalıdır”(Niskanen, 1971; s. 194).

⁴ A.B.D.’de bu durum kanun koyucuların atamalarda etkili bir sisteme sahip olmalarının ve bürokratların oylamaya katılımlarının yüksek seviye de olmasının bir sonucudur. Almanya ve diğer bazı ülkelerde, bürokratların yasamada ki yüksek oranlarının etkisi aynıdır.