

**BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARI
ÜZERİNDEKİ ARTIRICI ETKİSİ**

**İbrahim BAKIRTAŞ
(Yüksek Lisans Tezi)**

Eskişehir-1998

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ
ARTIRICI ETKİSİ

İbrahim BAKIRTAŞ
(Yüksek Lisans Tezi)

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL

Eskişehir-1998

ÖZET

Kamusal tercihler kuramına göre, ekonomik yapısı ne olursa olsun, ülkelerin kamu harcamalarına ilişkin kararları üzerinde dört faktör etkili olmaktadır. Bu faktörler; siyasi partiler, seçmenler, baskı grupları ve bürokrasidir. Çalışmada, bu faktörlerden bürokrasi incelenmiştir. Bürokrasi kamu harcamaları üzerinde artırıcı etkiye sahiptir. Çalışmanın amacı, bu artırıcı etkilere ilişkin olarak yapılan ampirik çalışmaları temel alarak, bürokratların kamu harcamalarını nasıl ve hangi yollarla artırdıklarını ve bu sorunun nasıl azaltılabileceğine ilişkin önerilen çözümleri ortaya koymaktır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak, bürokrasi hakkında genel bilgiler verilmiştir. İkinci bölümde, bürokrasinin kamu harcamalarını artırma eğilimlerinin nedenleri incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise, bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki etkilerine ilişkin modeller ve bu modeller doğrultusunda, bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkisinin belirli ölçüde azaltılması amacı ile önerilen çözümlere yer verilmiştir. Sonuç bölümünde ise, çalışmanın tümünün özeti yapılmış ve önemli noktalar vurgulanmaya çalışılmıştır.

ABSTRACT

According to the public choice theory, four factors are efficient over the decisions related to the public expenditure of the countries regardless of their economic structures. These factors are political parties, voters, pressure groups and bureaucracy. This paper examines the bureaucracy. Bureaucracy has increasing influences over public expenditure. Aim of the thesis, being based on the empirical studies about these increasing influences of bureaucracy over the public expenditure, is to put forward the proposed solutions about which ways and how the bureaucrats increase the public expenditure, and how this problem can be solved.

The thesis is composed of three chapters. In the first chapter, general information about bureaucracy is given. Second chapter deals with the reasons of increasing tendencies in the public expenditure. Third chapter points out the models and the solutions proposed in line with these models to reduce to some extent the increasing influence of bureaucracy over the public expenditure. Final chapter introduces the summary of the entire paper and highlights the significant points.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1- BÜRO.....	4
--------------	---

1.1 - Weber'e Göre Büro Anlayışı.....	4
---------------------------------------	---

1.2 - Downs'a Göre Büro Anlayışı.....	6
---------------------------------------	---

1.3 - Niskanen'e Göre Büro Anlayışı.....	7
--	---

2 - BÜROKRAT.....	8
-------------------	---

2.1 - Weber'e Göre Bürokrat Anlayışı.....	9
---	---

2.2 - Downs'a Göre Bürokrat Anlayışı.....	9
---	---

2.3 - Niskanen'e Göre Bürokrat Anlayışı.....	9
--	---

3 - BÜROKRASİ.....	10
--------------------	----

3.1 - Weber'e Göre Bürokrasi Anlayışı.....	11
--	----

3.2 - Downs'a Göre Bürokrasi Anlayışı.....	13
--	----

3.3 - Niskanen'e Göre Bürokrasi Anlayışı.....	14
---	----

4 - BÜROKRATİK DAVRANIŞ.....	15
------------------------------	----

İKİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARINI ARTIRMA EĞİLİMLERİNİN NEDENLERİ

1 - BÜRO BÜYÜKLÜĞÜ VE BÜROKRAT İLİŞKİSİ.....	21
2 - İKTİDAR PARTİSİ VE KAMUSAL MAL ARZI.....	22
3 - BÜROKRAT VE SEÇMEN İLİŞKİSİ.....	24
4 - BÜROYA İLİŞKİN ÇIKTI VE MALİYETLERİN BELİRSİZLİĞİ	25
5 - BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ VE BÜROKRAT İLİŞKİSİ.....	26
6 - BÜROKRATİK YÖNETİMDE OLUŞAN KONTROL KAYBI..	31

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARINI ARTIRICI ETKİLERİNE İLİŞKİN MODELLER

1 - NISKANEN MODELİ.....	35
2 - WILLIAMSON MODELİ.....	40
3 - MIGUE - BELANGER MODELİ.....	42
4 - FIORINA - NOLL MODELİ.....	45
5 - ROMER - ROSENTHAL MODELİ.....	47

6 - WYCKOFF MODELİ.....	50
7 - MODELLERİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	52
8 - BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARINI ARTIRICI ETKİLERİNE İLİŞKİN ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER.....	58
8.1 - Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması.....	58
8.1.1 - Benzer Mal ve Hizmet Üreten Kamu Büroları Arasında Oluşturulacak Rekabet.....	59
8.1.2 - Benzer Mal ve Hizmetler Üreten Kamu ve Özel Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması..	62
8.2 - Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi.....	63
8.3 - Ödüllendirme ve Teşvikler.....	64
8.4 - Özelleştirme.....	65
SONUÇ.....	67
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	70

GİRİŞ

1970'lere kadar ekonomi yazınında klasik kamu yönetimi anlayışının, ancak kuramda geçerli olduğu görülmektedir. 1970'lerden sonra, konuyu inceleyen ekonomistler, Weber ile başlayan klasik kamu yönetimi anlayışının yetersiz olduğunu görmüşlerdir. Bu dönemde etkinliği giderek artan politik ekonomi, kamu bürolarının nasıl bir davranış sergilediğini tümenden gelen ve mantıklı modellerle açıklamaya çalışmıştır. Kamusal tercihler yaklaşımı; bürokrasinin ortak görüşlerini ve günlük olaylarla olan ilişkilerini ortaya koyması nedeniyle, gerek o tarihlerde gerekse günümüzde genel kabul görmektedir.

Bürokrasiye ilişkin ekonomik yazın 1944 yılında Von Mises ile başlar. Von Mises' in çalışmaları ve tanımlamaları kamusal tercihleri açıklamaya yönelik değildir. Bunun uzantısı olarak, uzun yıllar ABD Devlet Bakanlığında bulunan Tullock'un çalışmaları yer almaktadır. Tullock, bu döneme ilişkin deneyimlerini "**The Politics of Bureaucracy**" (1965) adlı çalışmasında toplamıştır. Ancak, bu çalışma kamusal tercihler kuramına bir temel oluştursa da; ekonomistler bürokrasinin kamusal tercihler kuramı çerçevesindeki incelemelerinde temel olarak iki çalışmayı esas almaktadırlar. Bunlar; Downs'un "**Inside Bureaucracy**" (1967) ve Niskanen'in "**Bureaucracy and Representative Government**" (1971) adlı çalışmalarıdır.

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde bürokratik davranış analizinde bulunan ve bunu gerek matematiksel, gerekse mantıksal olarak ele alan ve kamu harcamalarının artışındaki faktörlerden biri olduğunu ortaya koyan Niskanen'dir. 1971 yılında yazdığı "**Bureaucracy and Representative Government**" adlı eserinde, bürokrasinin bütçeleme süreci içerisindeki fayda maksimizasyoncusu davranışlarını ele alarak incelemiştir. Nitekim bu tarihten sonra pekçok politik ekonomist konunun önemine dikkatleri çekerek, konu ile ilgili çalışmalara hız vermişlerdir. Yaptıkları çalışmalarda, bürokratik davranışın itici güçlerini ortaya koymayı hedeflemişlerdir.

Kuramsal ve belli uygulamaları temel alan açıklamalardan esinlenerek yapılan bu çalışma, kamu harcamalarının artışı üzerinde bürokrasinin etkilerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çünkü kamu kesiminin büyümesini açıklayan kamusal tercih kuramcılarının bir kısmı, analizlerinde, kurumları ön plana almaktadır. Bu analizlere göre devletin idari teşkilatı, yani bürokrasi devamlı büyüme eğilimindedir. Bu büyüme eğilimi hem kurumların büyümesi ve sayıca artması hem de ücretlerin artması şeklinde ortaya çıkar. Bu çalışmanın kapsamı, kamu harcamalarındaki artışın genel olarak incelenmesinden ziyade, bürokratik davranışın kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkilerini açıklamaya yöneliktir.

Çalışmada; 1970'lerden günümüze kadar kamusal tercihler kuramı çerçevesinde bürokrasi anlayışı incelenmeye çalışılmış ve çalışma ile doğrudan ilişkisi olan temel altı modele yer verilmiştir. Bu modeller ışığında bürokrasinin kamu harcamalarını artırmadaki rolleri ifade edilmiştir.

Türkiye’de konuyu çeşitli yönleri ile ele alan bir yapıtın olmaması bu çalışmanın yapılmasındaki en önemli etkenlerden biridir. Türkiye’de yapılan çalışmalar konunun bir yönü ile ilgili kuramsal nitelik taşımaktadırlar. Çünkü Türkiye’de bürokrasinin ekonomi üzerindeki etkilerini sayısal uygulamalarla ortaya koymak ve matematiksel analizlerini yapmak için gerekli istatistiksel verilere ulaşmak olası değildir. Bu nedenle, yapılan çalışmada bürokrasi bütçe ilişkisinin tüm yönlerini açıklayan kuramsal incelemelerin dışında, herhangi bir modelin Türkiye uygulamasına yer verilememiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, analizlerde çok sık kullanılan temel kavramların tanımlanmasına yer verilmiştir. Bu tanımlamalar, klasik iktisadi düşünceden başlayarak kamusal tercihler kuramına kadar geçen sürece uygun olarak yapılmıştır. İkinci bölümde, bürokratları kamu harcamalarını artırmaya yönelten ve bunun yanında bürokrasinin genişlemesine etkide bulunan faktörler ortaya koyulmuştur. Üçüncü ve son bölümde ise, ikinci bölümde sözü edilen faktörleri ele alan ve bunları analiz eden temel altı modele yer verilmiştir. Bu modellerin temel esasları ve yapılan çalışmalarda elde edilen sonuçlar belirtilmiş ve her ülke bürokrasi yapısı için belli şartlar altında uygulanabilen ve geçerliliği olan ortak çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde ise, çalışma genel hatları ile ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bürokratik yapıya ilişkin olarak son dönemde yapılan çalışmalarda incelenen yeni araştırma alanlarına yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

1-BÜRO

Bürokratik birimler veya bürolar kamu ve özel işletmelerin yönetimi için temel birimlerdir. Kamu büroları, kamu politikasının yürütülmesinde en önemli ünitelerdir¹.

Niskanen'den önceki sosyalbilimcilerin ve ekonomistlerin kitaplarında büro tanımlarını bulmak mümkündür. Özellikle kamusal tercihler kuramı öncesinde Max Weber ve Anthony Downs'un büro tanımları ekonomi yazınında önemli yer tutmaktadır. Büro kavramı, ekonomi yazınına uygun olarak, yazarlara göre şu şekilde tanımlanmaktadır.

1.1-Weber'e Göre Büro Anlayışı

Weber, rasyonel-yasal otorite olarak adlandırdığı otoriteye eşanlamlı olarak bürokrasi kavramını kullanmıştır. Weber, modern

¹ RIPLEY Randall B. and FRANKLIN Grace A., **Bureaucracy and Policy Implementation**, The Dorsey Press, USA. 1982, s.56.

büroların aşağıda sıralanan özelliklere sahip olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu özellikler Weber'in ideal büro tipini tanımlamaktadır².

i) Bürolar büyük organizasyonlardır,

ii) Çalışanlar, büro içerisinde yerine getirecekleri görevlere atama ile gelirler, ücret alırlar ve terfi ederler,

iii) Bürolar ast-üst ilişki yapısına sahip bir hiyerarşi düzeni içerisinde yönetilirler. Büro içi sorumluluklar ve yapılacak düzenlemeler belli hukuki kurallar çerçevesinde gerçekleşir,

iv) Daireler ve görevler kesinlikle ayrılmıştır. Üstler, üretimde fiilen çalışmayan kişilerdir. Ast, bir işçinin sahip olduğu role sahiptir ve büronun yetkilisine bağlıdır,

v) Bürokratik etkinlik; görevlerin fonksiyonel uzmanlaşması, etkinliğin gizliliği ve yönetiminin zorluğundan kaynaklanan karmaşıklık şeklinde karakterize edilebilir. Görevde uzmanlaşma, bir sınavdan sonra hak kazanılmasının ardından yapılan tayin ve usule uygun çalışma ile elde edilir ve buna göre bürokratin kıdem derecesi artar.

Weber, kar kollayan büyük modern organizasyonların tümünü tanımının dışında tutmuştur. Weber'in amacı, organizasyon içi davranışları ve organizasyonların ortak özelliklerini tanımlamaktır.

² WEBER Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, (Translated by HANDERSON A.M. and PARSONS T.), The Free Press, New York, 1966, s.167.

1.2-Downs'a Göre Büro Anlayışı

Downs, Weber'e benzer biçimde bir büro davranış kuramı oluşturmuştur. Bu, belirli bir dereceye kadar daha özet bilgileri kapsamaktadır. Downs, Weber'in belirttiği ilk üç özelliği ele alarak buna bir dördüncü özelliği ilave etmiştir. Bu ilave edilen dördüncü özellik³; "Büro, çıktının önemli kısmını karşılık beklemezsizin gönüllü olarak yapmakta ve bu çıktı organizasyon tarafından piyasada doğrudan veya dolaylı olarak değerlendirilememektedir." şeklinde ifade edilmektedir.

Sonuç olarak, Downs büro davranış özelliklerini olağanüstü zengin bir küme olarak tanımlayarak, bunları Weber tarafından desteklenen özelliklerden türetmiştir. Downs'un bu dördüncü özelliği, büroyu diğer büyük organizasyonlardan ayıran en önemli özelliktir.

Downs'a göre büro, periyodik olarak ödenek ve yardımlar alan büyük bir organizasyondur. Downs bu tanımında, kar amacı gütmeyen ve kar kollayan organizasyon ayrımı hakkında kesin bir ifade kullanmamıştır. Bu nedenle Niskanen'e göre, Downs'un tanımı oldukça kısırdır⁴.

Downs'un Weber ile ortak olan ilk üç özelliği, büro içindeki davranışı ve büronun yapısını açıklamada başarılı olabilir. Ancak,

³ DOWNS Anthony, **Inside Bureaucracy**, Little and Brown Company, Boston, 1967, s.25.

⁴ NISKANEN William A., **Bureaucracy and Public Economics**, Edward Elgar Publishing Ltd., England, 1996, s.22.

büronun çıktı davranışı ve büro ödeneğinin belirlenmesi konularında yetersiz kaldığı ortadadır⁵.

1.3-Niskanen'e Göre Büro Anlayışı

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde büro kavramını inceleyen Niskanen; Weber ve Downs tarafından ortaya koyulan özellikleri dikkate alarak, büronun sahip olması gereken özellikleri belirterek, büro tanımını yapmıştır.

Niskanen büroyu, aşağıda belirtilen iki özelliğe sahip organizasyonlar olarak tanımlamıştır⁶.

i) Bu organizasyonların yetkilileri ve çalışan memurları kişisel gelir gibi maliyet ve gelir arasındaki farkın hiçbir kısmına sahip olamazlar;

ii) Organizasyonların finansmanı, periyodik olarak yapılan ödenek ve yardımlardır. Gelirlerinin önemli bir kısmını mal ve hizmetlerin pazarlamasından sağlamamaktadırlar.

Bu açıklamaların ardından, tek cümle ile bürolar, periyodik olarak tahsis edilen ödenek ve yardımlarla finanse edilen, kar amacı gütmeyen organizasyonlar olarak tanımlanabilir⁷.

⁵ a.g.e., s.22.

⁶ a.g.e., ss.15-16.

⁷ BLAIS André and DION Stéphane, **The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991, s.4.

2-BÜROKRAT

İnsanlar toplu halde yaşamaya başladıktan sonra gelişen arkadaşlık, akrabalık ve personel anlayışı çerçevesinde küçük gruplar oluşturmuşlardır. Bu küçük topluluklar içinde yaşanması süreklilik gösteren olaylar meydana getirmiştir. Bu çerçevede meydana gelen veya gelecek olayların belli kurallar içinde yapılması, izlenmesi ve olumsuz olayların cezalandırılması gerekmiştir. Ancak grupların küçük olması nedeniyle, kişiler olayların kaydı belleklerde tutulmuştur.

Zamanla nüfusun ve kurumsal görevlerin artması sonucu, olayların kayıtları belleklerde tutulamamaya başlanmıştır. Unutkanlıklar yapılacak işe ve kişiye göre farklılıklar göstermiştir. Bu karmaşa içerisinde, zamanla düzenleyici bir ele ihtiyaç duyulmuştur. Karmaşık bir iş ile uğraşan bir kişi, herşeyi net düşünemeyeceği ve hatırlayamayacağı için dosyaları düzenleyen, kayıtları yapan ve yöneten uzmanlara ihtiyaç duyulmuştur. Aynı şekilde gittikçe büyüyen kamu kesiminde bir takım kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde de, uzman insanlara gerek duyulmuştur. Kamu bürolarında istihdam edilen ve kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasi otoritelere yardımcı olan bu uzman kişilere bürokrat denilmektedir.

Bürokrat kelimesi için Petit Larousse, *bir yönetimin bürolarında çalıştırılan* tanımını vermiştir. Bunun yanında bürokrat kelimesi çoğunlukla ve yanlış olarak, sosyologların "beyaz yakalılar" dedikleri kimseler için de kullanılır⁸.

⁸ COHEN Harry, *Demonics of Bureaucracy*, The Iowa State University Press, 1965, s.4.

2.1 - Weber'e Göre Bürokrat Anlayışı

Weber'in yaşadığı dönem için tanımlamaya çalıştığı bürokrat; bürokratik yapı içerisinde yer alan, görev ve sorumlulukları dahilinde çalışan ve bunları en iyi biçimde yerine getirdiğine inanılan modern kurumun en iyi temsilcisi olarak kabul etmektedir. Tanım, olması gereken bürokrat anlayışını ifade etmektedir.

2.2 - Downs'a Göre Bürokrat Anlayışı

Downs'a göre bürokrat, organizasyonel etkinliği doğrudan hesaplanamayan, büyük organizasyonlar içinde sürekli çalışan memurlara verilen isimdir⁹. Downs çalışmasında, bürokratları firma kuramındaki girişimci/ yönetici benzeri üretici role sahip kişiler olarak ele almıştır. Bürokratların tercihlerinde spesifik davranışlar sergilediklerini varsaymaktadır. Downs, bürokrasi hesaplarındaki farklılığın sebebi olarak, yine bürokratin içinde bulunan güdülerini görmektedir.

2.3 - Niskanen'e Göre Bürokrat Anlayışı

Niskanen'e göre bürokrat; bürokratik yapı içerisinde yer alan ve politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerden biridir. Aynı zamanda, bu aktörün, kamu harcamaları üzerinde etkin bir role sahip olduğunu belirtmektedir. Bununla beraber, bürokratin görevlerini yerine getirirken kendi çıkarlarını da dikkate alan bir iktisadi insan olduğunu vurgulamaktadır.

⁹ DOWNS, ss.24-25.

3 - BÜROKRASİ

Genel anlamda bürokrasi; belirli kamusal amaçları yerine getirme konusunda görevlendirilmiş memurların oluşturduğu hiyerarşik bir organizasyon olarak tanımlanır¹⁰. Konuyu günümüze getiren ekonomistler için bürokrasi, özel ekonomi kavramıyla paralel bir gelişme göstermiştir. Ancak, çalışmalarda kamu kesimi ve özel kesim birbiri ile tamamen farklı olarak ele alınmıştır¹¹.

Günden güne büyüyen devlet sektöründe; okullar, dernekler, ordu, hastaneler gibi karmaşık organizasyon ve kurumların artması uzman yöneticilere gereksinim duyulmasına neden olmuştur. Büyük kurum ve organizasyonların yönetsel görevlerinin karışıklığını gidermek için bürokrasiye ihtiyaç vardır. Halk arasında kamusal mal ve hizmetlerin tahsisinde, uyumsuzlukların çözümünde veya bir takım olayların engellenmesinde kişisel olmayan bir güce ihtiyaç duyulmuştur. Kişisel olmayan bu güç, bürokrasi olarak bilinen bir organizasyon sistemi içerisinde yer almıştır.

Bürokrasi kavramının ilk kez 1745 tarihinde fizyokrat ekonomist Vincent de Gournay tarafından, Prusya hükümetini nitelendirmek için kullanıldığı ileri sürülmektedir¹². Birçok noktası halen karanlık olduğu için bürokrasinin özlü bir tarihçesini vermek güçtür.

¹⁰ ETZIONI-HALEVY Eva, **Bureaucracy and Democracy**, Routledge & Kegan Paul Publishing, 1983, s.85.

¹¹ ATKINSON Anthony B., STIGLITZ Joseph E., **Lectures on Public Economics**, McGraw-Hill International Editions, Economics Series, Singapore, 1980, ss.310-311.

¹² SAUVY Alfred, **Bürolar ve Bürokrasi**, (Çev.: Yıldızhan YAYLA), Gelişim Dizisi, İstanbul, 1975, s.5.

3.1- Weber'e Göre Bürokrasi Anlayışı

Weber'e göre bürokrasi, günümüz modern kurumlarının temelini oluşturan kontrol, disiplin, yönetim ve organizasyon sistemidir¹³. Weber bürokrasinin tanımında, XIX. yüzyılın teknolojik koşulları ve Almanların otoriter eğilimleri ışığında, rasyonelliği en iyi biçimde sağlayabilecek özellikleri ortaya koymaya çalışırken, bu kuralların evrenselliğini ima etmemektedir¹⁴. Kurallar farklı ortamlarda ve zamanlarda değişebilmektedir.

Bürokrasi modern kurumların pekçok üyesi tarafından kullanılır. Modern dünyada rastlanan önemli sorunların tümü organize edilmiş, hiyerarşik, kurumsal ve bürokratiktir. Sağlık kurumları, yargı kurumları, mühendislik kurumları ve ordu bu hiyerarşik yapıdan ayrı tutulamaz¹⁵.

Bürokrasi belirli üstünlük ve etkinlikleri sağlar, belirli sosyal ve ilişkileri organize eden ihtiyaçlarla ilgilenir¹⁶. Kamusal mal ve hizmet üretir. Max Weber'in bürokrasi düşüncesinde de ifade edildiği gibi, bürokrasi; etkin, ileri görüşlü, hızlı ve kişisel olmayan bir organizasyon

¹³ COHEN, s.6.

¹⁴ VAROĞLU Demet, VAROĞLU Kadir, "Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri, Cilt II, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:262, Ankara, 1995, s.13-14.

¹⁵ BLAU Peter M., *Bureaucracy in Modern Society*, Random House, Inc., New York, 1968, s.21.

¹⁶ GILL Peter and PONTON Geoffery, *Introduction to Politics*, Second Edition, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989, ss.151-152.

olarak düşünölmüştür¹⁷. Weber ideal olarak belirlediği bir bürokratik yapının özelliklerinin aşğıdaki gibi olması gerektiğini belirtmiştir ¹⁸.

i) Bürokrasinin, hedefleri doğrultusunda yapacağı faaliyetler yasal görevler şeklinde belirlenir.

ii) Bürokrasinin yapısı hiyerarşiyeye uygun olmalıdır. Yani her alt kademedeki büro üstündekinin denetimi altında olmalıdır.

iii) Yapılan işlemler, somut kuralların çizdiği bir çerçeve içerisinde yürütölmelidir. Belirtilen işlemler, bu kuralların özel durumlara uygulanmasıdır. Kurallar açık olmalı ve düzenlemeler organizasyon içindeki her bir üyenin sorumluluğunu ve üyeler arasındaki ilişkileri tanımlamalıdır.

iv) İdeal bir görevli, bürosunu bireysel değerlendirmelerine dayanmaksızın yönetmelidir.

v) Bürokraside istihdam, niteliklere göre yapılmaktadır. Bürokraside görev bir kariyerdir¹⁹. Kıdeme veya başarıya, yahut herikisine göre bir terfi sistemi oluşturulabilir.

vi) Deneyim, salt bürokratik yönetsel örgütlenmenin teknik açıdan ulaşabileceği en yüksek etkinliği göstermektedir.

¹⁷ SHIVELY Phillips W., **Power and Choice:An Introduction to Political Science**, Third Edition, McGraw-Hill, Inc., New York, 1993, ss.295-296.

¹⁸ COHEN, s.13.

¹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. BULUTOĞLU Kenan, KURTULUŞ Erciş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, ss.43-47.

Weber'in bu mükemmel bürokrasi anlayışı, ne yazık ki, sadece düşüncede kalmıştır. Bu durumu Sauvy şu sözleriyle ifade etmektedir, "Ünlü bir papaza günah hakkında ne düşündüğü sorulunca, karşıyım demiş, bürokrasi hakkında herhangi birine ne düşündüğü sorulacak olursa, eğilimi ne olursa olsun karşı olduğunu söyleyecektir"²⁰.

Bürolarla iyi veya kötü bir ilişkisi olupta, bir takım suçlamalarda bulunmayan tek kişi yoktur. Bürokrasi kelimesi; bir kırtasiyecilik, sorumsuzluk, yavaşlık, hatta bazen zorbalık ve keyfilik dünyasını gözler önüne sermektedir²¹.

Bu yönden ele alındığında bürokrasi, iktidar isteklerinin yerine getirildiği ve uygulandığı bir sistem olarak tanımlanabilir. Bürokrasi ya da bürokratik sistem sözlerinin gerçek hayatta övücü, hatta tarafsızlık anlamında kullanıldığı çok enderdir.

3.2 - Downs'a Göre Bürokrasi Anlayışı

Anthony Downs yazdığı "**Inside Bureaucracy**" (1967) isimli çalışmasında kamusal tercihler kuramı açısından bürokratik davranışı incelemiştir. Bu çalışmasında Downs, bürokrasiyi yönetimin etkinliğini sağlayan bir araç olarak ifade etmektedir.

Anthony Downs tarafından, bürokrasi şu dört özeliğe sahip bir kurum olarak tanımlanmaktadır²².

²⁰ SAUVY, s.5.

²¹ KILIÇDAROĞLU Kemal, **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMOB Yayınları No:33, Ankara, 1997, s.38.

²² QUADE Edward S, **Analysis for Public Decisions**, Second Edition, Elsevier Science Publishing Co., Inc., New York, 1982, s.149.

i) Oldukça çok kişinin bir arada çalıştığı, ancak bu çalışanlardan sadece yarısının kurum tarafından bilindiği, yani yönetsel problemlerle karşı karşıya bulunan bir kurumdur.

ii) Büro üyeleri uzman kişilerdir. Üyeler çalışma saatlerinin çoğunu burada geçirmektedir. Büro üyelerinin gelirlerinin çoğalması organizasyondaki personel sayısına bağlıdır.

iii) Ücret, terfi ve personel alımları bir takım kuramsal esaslara dayanmaktadır.

iv) Çıktılarını piyasada doğrudan ve dolaylı pazarlayamayan bir organizasyondur.

3.3 - Niskanen'e Göre Bürokrasi Anlayışı

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde kavramı ele alan Niskanen'e göre; bürokrasi kavramı, siyasi iktidarın politikalarını uygulamaya koyan ve devletin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapının genel adı olarak tanımlanmıştır²³. Bu yapının, modern kurumun temeli olduğunu kabul etmekle beraber, iyi işletilmemesinin ve işletilmesindeki aksaklıkların etkinsizliğe yol açacağı belirtmektedir.

²³SAVAŞ Vural, *Anayasal İktisat*, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1989, s.15.

3-BÜROKRATİK DAVRANIŞ

Klasik iktisadi düşüncenin iki temel varsayımı vardır. Bunlar, **rasyonellik ve bireyselliktir**. Bundan hareket eden ekonomistler bilimsel çalışmalarında, *kişilerin kendi özel çıkarları peşinde koştuğu* varsayımı ile çalışmalarına başlarlar. Dolayısıyla bürokratik davranışı açıklayabilmek için, öncelikle bürokratların neyi maksimize etmeye çalıştıklarını ortaya koymak gerekmektedir²⁴.

Bürokratin davranışlarında yer alan fayda güdüleri tüm büro yaklaşımlarında ortak olan dört eğilimde toplanmaktadır²⁵.

i) Açıkça taraflı davranan bürokratlar, genellikle işletmelerinin sahip olduğu etkinliği ve yaptığı işlemlerin önem derecesini politikacı veya üst düzey yetkililere abartarak aktarır ve böylece bilgi aktarımında sapmalar meydana getirirler.

ii) Bürokratlar politikacı veya üst düzey yetkililerin verdiği kararlara uygun olacak biçimde, isteğe bağlı olarak, çıkarları yönünde kararlar verilmesi için çalışırlar.

iii) Bürokratlar eşit tercihler arasında genellikle çıkarları için faydalı sonuç verenleri tercih ederler.

iv) Yeni politik çözümler için yapılan araştırmalar bürokratların davranışları ve çıkarları tarafından engellenmektedir.

²⁴ TULLOCK Gordon and MCKEINZE Richard B., **Modern Political Economy: An Introduction to Economics**, International Student Edition, Kosaido Printing C.D. Ltd., Tokyo, 1978, s:411.

²⁵ DUNLEAVY Patrick, **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, Harvester Wheatsheaf, The University Press, Cambridge, s.149.

Kamu dairelerindeki bürokratik davranışları açıklamadan önce, kamu ve özel bürolar arasındaki farkı belirtmek gereklidir. Özel bürolar kar amacı ile kurulurlar. Bu nedenle özel büroların davranışı serbest piyasa analizi konusudur. Özel bürolar, insanların satın almak istedikleri mal ve hizmetleri üretirler. Kamu büroları, kar amacı gütmeyen firmalar olduklarından, kamuya doğrudan hizmetlerini satmazlar. Diğer bir ifade ile, bürolar hizmetlerini meclislere satarlar. Bunun karşılığında sağlanan hizmetlerin toplam maliyetlerini kapsayan yıllık belli bir ödenek elde ederler. Kamu büroları monopoldür. Kamu büroları bu yönleri ile de özel bürolardan ayrılmaktadır. Örneğin; Sağlık Bakanlığı, sağlıkla ilgili tüm politikalardan sorumludur ve tekeldir²⁶.

Özel ve kamu büroları arasındaki bu temel farklar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin bürokratik arzının, özel arzdan farklı sonuçlar doğuracağı ortadadır.

Son yıllarda, bürokrasi analizi yapan ekonomistler bürokratik davranışları ortaya koymaya çalışmışlardır. Ayrıca tüm bürokratik davranış çalışmalarının ortak noktası, hükümet içerisinde yer alan insanlardır²⁷. Bürokratların isteklerini çok sağlam nedenlerle ilişkilendirdikleri varsayımından hareket eden kamusal tercihler kuramcıları bürokrasi modellerini bu sav üzerine kurmuşlardır. Kamusal tercihler kuramı klasik düşünce ile birleştiğinde, bürokratların sahip oldukları yetkiler içinde yer alan kaynakları kontrol altında tutmaya çalışacakları ve hatta uygun durumda bu yetkilerini genişletmek

²⁶ BROWNING Edgar K. and BROWNING Jacqueline, **Public Finance and The Price System**, Third Edition, Macmillan Publishing Company, New York, 1987, s.71.

²⁷ SCHULTZ Richard J., **Federalism, Bureaucracy, and Public Choice**, Canadian Public Administration Series, Ottawa, 1980, s.6.

isteyecekleri ortadadır²⁸. Bürokratlar, kamu çıkarlarından daha çok kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaktadırlar. Bunun anlamı ise, herbir bürokratin kendi birimi ile ilgili olarak daha büyük büro ve daha çok para elde etmeye çalışmasıdır²⁹. Nitekim Niskanen'in varsayımına göre, bürokrat, büronun bütçe büyüklüğünü maksimize etmenin yollarını araştırmaktadır.

Bürokratlar gerçek anlamda iki yolla bütçe büyüklüklerini arttırırlar³⁰. Bunlar;

i) Niskanen'in de belirttiği üzere, büronun çıktı miktarını arttırma konusunda hükümet otoritelerini ikna etmek,

ii) Yasama organı tarafından talep edilen çıktı miktarını elde etmek için etkin olmayan üretim tekniklerini kullanarak gerekli girdi miktarlarını arttırmak şeklinde belirtilebilir.

Bürokrasi modellerinin çoğu, ödeneği kullanmaya yetkili olan bürokratların bürokratik davranışları üzerinde durmaktadır.

Williamson ise, bütçe maksimizasyonuna ek olarak bürokratların, kurumun personel sayısını arttırarak, faydasını maksimize etmeye çalışacağını belirtmiştir. Williamson ayrıca, bürokratların kendi

²⁸ NISKANEN William A., "A Reflection on Bureaucracy ad Representative Government", The Budget-Maximizing Bureaucrats: Appraisals and Evidence, (eds. BLAIS André and DION Stéphane), University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1991, ss.62-63.

²⁹ PARSONS Wayne, **Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997, s.307.

³⁰ HYMAN N. David, **Public Finance: A Contemporary Application of Theory and Policy**, 4th Edition, The Dryden Press, USA, 1993, s.193.

çıkarlarını müşterilerinin çıkarları gibi göstererek, güçlerini arttırmaya çalışacaklarını ifade etmektedir³¹.

Milton Friedman'ın kişilerin rasyonel davranışlarını ortaya koyan görüşe göre, insanların rasyonellik dereceleri aşağıdaki durumlara göre farklılık göstermektedir. Farklılık şiddet derecesi en azdan en çoğa doğru şu şekilde sıralanmaktadır;

i) Kişi başkasının parasını başkası için harcıyor ise, rasyonellik derecesi en azdır,

ii) Kişi kendi parasını başkası için harcıyor ise, ilk duruma göre daha rasyoneldir,

iii) Kişi başkasının parasını kendisi için harcıyor ise, ilk iki duruma göre daha rasyoneldir,

iv) Kişi kendi parasını kendisi için harcıyor ise, en rasyonel şekilde hareket eder³².

Bu görüş dikkate alındığında, bürokratların başkasının parasını başkası için harcadığı görülmektedir. Bu da bürokratların, kamusal mal ve hizmet üretiminde etkinliklerinin düşük olmasının sebeplerinden biridir. Dolayısıyla, örneğin, bir üniversitenin bürokratları en hızlı bilgisayara, en iyi fakülteye sahip olmak isterler, aynı şekilde bir hastane

³¹ LEVACIC Rosalind, "Public Choice: The Economics of Politics", New Thinking in Economics, (eds: ELGAR Edward and JR Shackleton), Billing and Sans Ltd., Worcester, Great Britain, 1990, s:150.

³² AKTAN Coşkun Can, **KİT Yeniden Yapılanma ve Özelleştirme Stratejisi: Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No:139, TİSK İnceleme Yayınları 12, Ankara, ?, ss.10-11.

yöneticisi en hızlı ve en iyi alet ve teçhizatın ellerinin altında olmasını isterler. Bu yol ile bürokratlar parasal gelirlerini artıramadıkları için, parasal olmayan bu gelirleri elde etmek istemektedirler. Bürokratları böyle davranmaya iten nedenlerin başında, ücretlerinin sabit ve etkinliğe duyarsız olması gelmektedir³³.

Aslında genel olarak, tüm bürokratlar davranışlarında aşırıya gittiklerini belli ölçülere kadar bilirler. Bu düşünceden hareketle, bürokratların davranışı Samuelson ve Nordhaus tarafından şöyle ifade edilmiştir³⁴: "Bürokratların davranışı, **çikolata** nasıl hecelenir biliyorum ancak ne zaman duracağımı bilmiyorum diyen bir çocuğun davranışına benzer."

³³ JOHNSON David, **Public Choice: An Introduction to New Political Economy** Bristlecone Books, 1991, s.284.

³⁴ SAMUELSON A. Paul and NORDHAUS William D., **Economics**, Fourteenth Edition, McGraw - Hill, Inc., Singapore, 1992, s.310.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARINI ARTIRMA EĞİLİMLERİNİN NEDENLERİ

Politik karar alma süresince mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin kararların alınması aşamasında birçok unsur etkili olmaktadır. Bu unsurlar, politik karar alma sürecinin başlangıç aşamasından, kararların uygulanmasına kadar geçen süreç içerisinde yer alan aktörler olarak ifade edilmektedirler. Bu aktörler; siyasal partiler, baskı grupları, seçmenler ve bürokratlardır³⁵. Bu aktörler, karar alma süreci boyunca bir yandan birbirleri ile etkileşim içerisinde, diğer yandan ise çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Bu hareketlerin başarıya ulaşması ise, kamu harcamalarının artış sebeplerinin başında gelmektedir.

Bilindiği üzere özel firmaları kar, politikacıları ise oy maksimizasyonlarını artırmaya yönelik itici güçler harekete geçirmektedir. Ancak bürokratları motive eden unsurların ne olduğunu ve neyi maksimize etmeye çalıştıklarını belirli bir nedene bağlamak zordur.

Çalışmanın bu bölümünde, kamusal karar alma süreci boyunca ve kararların uygulanması aşamasında bürokrat ve/veya bürokrasinin kamu harcamalarını artırma eğilimlerinin nedenleri incelenecektir. Kısaca bürokratları motive eden unsurların neler olabileceği ve neyi hangi yollarla maksimize etmeye çalıştıkları ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

³⁵ BUCHANAN James, **Public Finance in Democratic Process**, The University of North Carolina Press, Chapell Hill, North Carolina, 1967, s.7.

1 - BÜRO BÜYÜKLÜĞÜ VE BÜROKRAT İLİŞKİSİ

Yasama organının kamu hizmetleri için toplum adına kolektif talepte bulunduğu düşünülebilir. Ancak bu amaca ulaşmada ve araçların seçiminde bir kuruma ihtiyaç vardır. Devlet dairelerine, genel olarak, yasama organı tarafından kararlaştırılan politikaları uygulama konusunda yetki verilir. Son dönemde yapılan araştırmalar, devlet dairelerinin yasama organının emirlerine ilgisiz kalmadıklarını, ancak bununla beraber, karar alma sürecinde aktif rol almaya çalıştıklarını ortaya koymaktadır. Kamusal tercihler kuramı, bürokratların hırs ve çıkarlarının devleti daha da büyüteceğini iddia etmektedir³⁶.

Bir sonraki bölümde incelenecek olan Niskanen modelinde de belirtildiği üzere, bürokratlar; parasal gelirlerini artırmak, güç, prestij ve geniş atama yetkisini elde etmek ve başında buldukları büronun ihtiyaçlarını rahatlıkla gidermek amacı ile bürolarının genişliğini maksimize etmeye çalışırlar³⁷. Çünkü büronun genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, bürokratların prestij düşkünlüğü ve kendi çıkarlarına hizmet edecek güçlerini artırmaya yardımcı olacaktır³⁸. Büyüyen büro beraberinde personel sayısını artıracaktır. Bu ise, hiyerarşik yapıda yeni düzenlemeler meydana getirecektir³⁹. Bu yeni

³⁶ SELF Peter, **Government by The Market? The Politics of Public Choice**, Macmillan Press Ltd., New York, 1993, s.33.

³⁷ McNUTT P.A., **The Economics of Public Choice**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1996, s.135.

³⁸ ERBAY Yusuf, **Bürokrasi, "Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat - Siyasetçi İlişkisi"**, Yeni Türkiye: Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl:3, Sayı 13, Ocak - Şubat 1997, s.406.

³⁹ SAVAŞ Vural, **Politik İktisat**, İkinci Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994, s.157.

düzenleme kademe sayısını artıracak, artan kademe sayısı ise bürokratin parasal gelirine ek bir gelir getirecektir⁴⁰.

Özetle, bürokratin en önemli hedeflerinden birisi, bürosunu genişletmektir. Çünkü bürokratik anlayışa göre, büyük her zaman en iyidir⁴¹. Eğer bir bürokrat bürosunu daha etkili bir hale getirmek istiyorsa bunu büro büyürken yapmak hem daha kolay, hem de daha hızlıdır⁴². Büroların daha büyük olması, karar alma sürecinde bürokrasinin daha etkin bir rol oynamasını da sağlayacaktır.

2 - İKTİDAR PARTİSİ VE KAMUSAL MAL ARZI

Seçimde çoğunluğu sağlayarak iktidar olan siyasi parti, kamusal faaliyete konu olan mal ve hizmetlerin, hangisinin ne kadar olacağına bir defa karar verdikten sonra ya bu mal ve hizmet sepetini satın alacak ya da üretmek durumunda kalacaktır. Bazı mal ve hizmetler satın alınsa da, çoğu mal ve hizmetleri bürokrasi aracılığı ile üretecektir. Aslında özel kesimden mal alım işlemini de devlet, bürokrasi aracılığı ile gerçekleştirmektedir. Bu nedenle bürokrasi, kamusal faaliyetin arz cephesinde önemli bir yere sahiptir.

Demokratik bir toplumda, bürokrasinin büyüklüğünü belirleyen en önemli faktör kamusal faaliyetin genişliğidir. Kamusal faaliyet konusu

⁴⁰ SAKAL Mustafa, "Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşma", Yeni Türkiye: Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı1, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl:3, Sayı:13, Ocak-Şubat1997, s.441.

⁴¹ JOHNSON, s.286.

⁴² SAVAS E. S., Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme, (çev: YENER Ergun), Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları:517, Ankara, 1994, s.18.

mal ve hizmetlerin daha çok olduğu toplumlarda bürokrasi daha büyük bir yere sahiptir⁴³.

Herhangi bir ekonomik sistemin oluşturduğu, kurumsal yapıya bağlı kurumların biri kamu sektörüyle ilişkilirse, bu dolaylı olarak bürokrasi ile de ilgilidir. Bir bürolar kümesi olarak tanımlanabilen bürokrasi devlet tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden sorumlu birimlerdir. Herhangi bir büro, çıktılarının satışından daha çok, toplam çıktı miktarına bağlı olarak finanse edildiğinden, kar amacı gütmeyen bir organizasyon gibi davranmaktadır⁴⁴.

Kamu büroları kamusal mal ve hizmetlerin tek üreticisi ve belirli kaynakların tek alıcısıdır. Birçok ekonomist, kamu bürolarının bu monopol yapısından dolayı, bürokratların rekabet baskısından uzak olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle, bürokratların etkin çalışmak veya büro yapılarında yeni bir düzenleme yapmak gibi bir kaygı taşımadıklarını ifade etmektedirler. Kamusal mal ve hizmetleri talep eden tüketicilerin, bürokratları maddi olmayan kazançları aramak için teşvik ettiğine ve yönlendirdiğine inanılır. Örneğin; büyük büro, boş zaman ve daha rahat edebilecekleri bütçe büyüklükleri gibi teşvik edici unsurlar, bunların arasında yer alır. Kamu büroları arasında rekabet ortamının olmaması ise, bu büroların bir monopol gibi davranmasına neden olmaktadır. Bunun yanında, bürokratların doğru karar vermelerini önleyen diğer bir unsur ise, kazançlarının yetersizliğidir. Çünkü, bürokratlar her ne kadar bir monopol izlenimi uyandırsa da, faaliyetleri sonunda elde edilen karı ve kazancı kendileri sahiplenemezler⁴⁵.

⁴³ BLAU Peter and MEYER Marshall W., **Bureaucracy in Modern Society**, Random House, New York, 1956, s.156.

⁴⁴ JACKSON P. M. and BROWN C. V., **Public Sector Economics**, 4th Edition, Blackwell, T.J. Press Ltd., Padstow, Great Britain, 1994, s.196.

⁴⁵ JOHNSON, s.294.

Bu noktalardan hareket eden bürokratlar, elde etmek istedikleri bu parasal faydaları elde edebilmek için, bütçe ile dolaysız bir bağlantı içinde bulunan kamusal mal ve hizmetlerin miktarını artırmaya çalışacaklardır.

3 - BÜROKRAT VE SEÇMEN İLİŞKİSİ

Bürokratlar ile hizmet verdiği vatandaşlar arasında, büronun imkanlarını genişletilmesi konusunda açık veya kapalı bir işbirliğinin varlığı kamu harcamalarının genişlemesindeki önemli diğer bir etkidir. Büronun yaptığı iş sürecinin uzun ve masraflı olduğunu gören vatandaşlar bu aksaklığın ve gecikmenin nedeninin yetersiz kadro, elverişsiz bina ve teknik yetersizlik gibi faktörlerden kaynaklandığını düşünürler. Çünkü şikayetçi oldukları bürokratlar, kendilerini daima bu tür imkansızlıklar arkasına saklanarak savunurlar. Söz konusu büronun hizmetlerinden yararlanan baskı grupları, büronun genişlemesi için siyasi otorite üzerine baskı uygularlar. Bunun yanında bürokratların, güçlü bir baskı unsuru oldukları da bir gerçektir. Sonuç olarak, büronun hizmetlerini talep edenler ile bu malları hükümet adına arz edenler birleşir ve büronun hizmet üretim kapasitesini olması gerekenin üzerine çıkarırlar⁴⁶.

Bürokrasinin masraflı ve etkin olmayan bir tarzla çalışmasının, piyasada olduğu gibi ilgili büronun tasfiyesine yol açmaması, aksine daha büyük ödenek ve kadro imkanlarıyla desteklenmesi yoluna gidilmesinin en önemli nedeni, bürokrat ile seçmen/vatandaş ilişkisidir.

⁴⁶ NISKANEN Williamson, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Adherton, New York, 1971, s.40.

Serbest piyasada masraflarını azaltamayan ve/veya kar etmeyen bir firma kapatılır. Bürokraside ise, yukarıda sözü edildiği üzere, vatandaşlardan gelen şikayetler, ilgili devlet dairesinin kadro ve bütçe yönünden desteklenmesine sebep olur. Örneğin; eğer bir toplumda suç oranı artıyor ise, güvenlik hizmetleri çatısı altında yer alan güvenlik güçlerinin kadro sayısı ve bütçe ödeneğinin artırımı yoluna gidilir⁴⁷.

Kamu kesiminin genişlemesinin, yani kamu harcamalarının artmasında bürokratların seçmen davranışlarını da belirtmek gereklidir. Çünkü bürokratlar da seçmendir ve belirtilen fayda fonksiyonlarını elde etmek amacı ile oyunu kullanacaktır. Kamu kesiminin büyümesi ve bürokratların gelirleri arasında pozitif bir ilişki vardır.⁴⁸ Rasyonel seçmen davranışının ekonomik kuramı da, bürokratların seçim ile amaçlarına ulaşmada halktan daha başarılı olduklarını ileri sürmektedir⁴⁹.

4 - BÜROYA İLİŞKİN ÇIKTI VE MALİYETLERİN BELİRSİZLİĞİ

Bürokrasiye ilişkin temel sorun, bürokratlar tarafından yapılan üretimin etkinliğinin ölçümünde ortaya çıkar. Buna ilişkin en önemli sorunlar, çıktının birimler bazında kolayca değerlendirilememesi ve piyasada bu ürünlerin kar amacıyla kolay satılabilir olmamasıdır. Bundan dolayı, büro çıktılarının en az maliyetle üretilip üretilmediğinin hükümet

⁴⁷ SAVAŞ, *Anayasal İktisat*, s.16.

⁴⁸ BUSH Winson C. and DENZAU Arthur T., "The Voting Behavior of Buraucrats and Public Sector Economics", Budget and Bureaucrats: The Source of Government Growth, (ed. BORCHERDING T. E.), Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977, ss.96-97.

⁴⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. BENNETH James T. and ORZECOWSKI William P., "The Voting Behavior of Breaucrats: Some empirical evidence", Public Choice, Vol:41, 1983, ss.270-282.

tarafından belirlenmesi de zor bir olaydır. Özel bir firma için ise, durum farklıdır. Firma çıktısını diğer bir firmanın ürettiği benzeri bir çıktı ile karşılaştırır ve bunun sonucunda ürün ile ilgili olarak elde edilen bilgiler hızlı bir biçimde firma sahibine ulaştırılır. Üretim maliyeti karşılaştırılan firmanınkinden yüksek ise, firma bunun nedenlerini hızlı bir şekilde belirleyecek ve kar elde edebilmek için maliyetlerini düşürmenin yollarını arayacaktır⁵⁰.

Bürokratların büyük ilgi odaklarından biri de, kendilerine verilmiş olan görevleri düşük maliyetlerle ürettikleri konusunda yasama organını inandırmaktır. Bütçesinin tamamını harcamayan bir bürokrat, gelecek mali yılda ödeneğinde kısılma yapılacağı tehlikesi ile karşı karşıya kalacağını düşündüğünden, meclisin verdiği ödenekleri mali yılın son aylarında tüketmeye çalışacaktır. Bu döneme ilişkin harcamalar yasalara uygun yapılacak, ancak harcamaların yapıldığı hizmetlere ilişkin maliyetler kesin olarak bilinemeyecektir.

Bürokrat, faaliyetleri ile ilgili olarak fayda ve maliyetleri yanlış sunmakla kalmayacak, bu fayda ve maliyetleri etkileyecek eylemlerde de bulunacaktır. Bürokrat, bu yol ile ödeneklerini artırmaya çalışacaktır. Bu da kamu harcamalarının yıllar itibarı ile artmasına neden olacaktır⁵¹.

5 - BÜTÇE BÜYÜKLÜĞÜ VE BÜROKRAT İLİŞKİSİ

Bürokratik organizasyonlar için aşırı bütçe talebinde bulunarak, bütçelerini büyütme temel arzularıdır. Bu sebeple, bütçeleme sürecinde

⁵⁰ HYMAN, s.202.

⁵¹ STIGLITZ Joseph E., **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev: Ö. Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi, Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaası, İstanbul, 1994, s.255.

en büyük parasal kaynağı elde etmek için, politikacılar ve bürokratlar karşılıklı oyun içerisindedirler⁵². Bürokratlar bunu yaparken üç taktik kullanırlar;

i) Verilen bir fonksiyonun yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulandan daha çok ödenek isterler,

ii) Verilen hizmet düzeyinde elde edilen faydayı abartırlar,

iii)Varsayımlarını şişirerek tahminlerinin toplamını artırırırlar⁵³.

Varsayılan bu taktiklerle bürokratlar, yasama organını yanıltarak istedikleri bütçe rakamlarını elde edebilirler.

Bütçe maksimizasyonu davranışında, bürokratik yapı içerisinde yer alan kişiler arasındaki işbirliği önemlidir. Bu ilişki, büronun başındaki bürokratin çalışma süresini büronun gerçek performansına bağlı olarak etkiler. Çalışanlar birlikte aldıkları kararlarla etkin oldukları gibi, büronun başında bulunan bürokrati bilgilendirmeme ve direktiflerine uymama davranışı içine de girebilirler. Bu açıdan bakıldığında, bürokratik yapı içerisinde yer alan kişilerin çıkarları daha büyük bütçelerde birleşmektedir⁵⁴.

Bürokratların faydaları bütçeleri ile doğrudan ilişkili olup, bu ilişki pozitif yönlüdür. Büyük bütçeler daha çok ücretli çalışan personele olanak verdiği için kariyer yapısını genişletir, terfi için basamak sayısı

⁵² HONGREN Chyrles T. and SUNDEM Garry L., **Introduction to Management Accounting**, Eight Edition, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ., 1990, s.289.

⁵³ MUSGRAVE Richard and MUSGRAVE Peggy, **Public Finance in Theory and Practice**, Fifty Edition, McGraw-Hill Book Company, NewYork, 1989, s.101.

artar ve bunun sonucunda bütçenin olanak verdiği ölçüde ücretleri artan bürokratların sosyal durumu ve prestiji artar.

Bütçe ölçüsünü artırmada kullanılan en önemli kriter, büronun sunmuş olduğu çıktı düzeyidir. Bu amaçla, bürokratlar marjinal sosyal faydanın (MSB), marjinal sosyal maliyete (MSC) eşit olduğu noktadan daha çok, toplam sosyal faydanın (TSB) toplam sosyal maliyete (TSC) eşit olduğu noktaya kadar hizmetlerini genişletmeye çalışacaklardır⁵⁵.

Şekil 1'de de görüleceği üzere, bürokratlar çıktı miktarının etkinliğinden daha çok bürokratik arz güdüsü ile hareket etmektedirler. Etkin büro çıktı düzeyi Şekil - 1a 'da görüleceği üzere, marjinal sosyal fayda ve marjinal sosyal maliyetlerinin kesiştiği noktada belirmektedir. Örneğin; hava kuvvetleri gibi bir askeri büro için çıktı düzeyi, yıllık olarak savunma amacıyla alınan yeni füze sayısıdır. Etkin çıktı düzeyi yıllık olarak Q^* birimdir. Marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu nokta E noktasıdır. Bürokratlar ise, bütçelerini maksimize edecek yolları aramaktadır. Bu sebeple, bürokratlar çıktıları için olabildiğince çok ödenek elde etmeye çalışacaklardır.

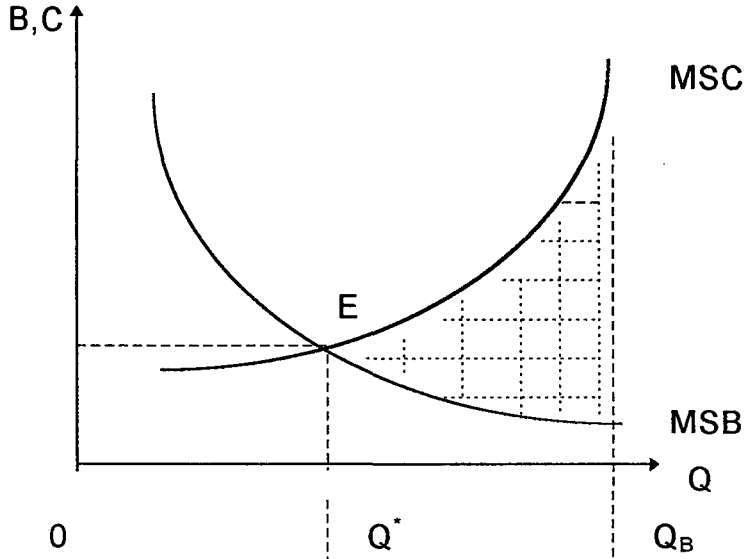
Büro çıktı düzeyinin toplam sosyal fayda ve toplam sosyal maliyetlerine ilişkin durum Şekil - 1b' de gösterilmiştir. Büronun arzu ettiği çıktı düzeyi, etkinliğe bağlı olarak artacaktır. Etkin çıktı düzeyi toplam sosyal maliyet (TSC) eğrisinin eğiminin toplam sosyal maliyet (TSB) eğrisinin eğimine eşit olduğu noktada oluşmaktadır. Bu düzeyde, marjinal sosyal fayda marjinal sosyal maliyete eşittir. Bu durum, Şekil-1a'da gösterilmiştir.

⁵⁴ NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, s.40.

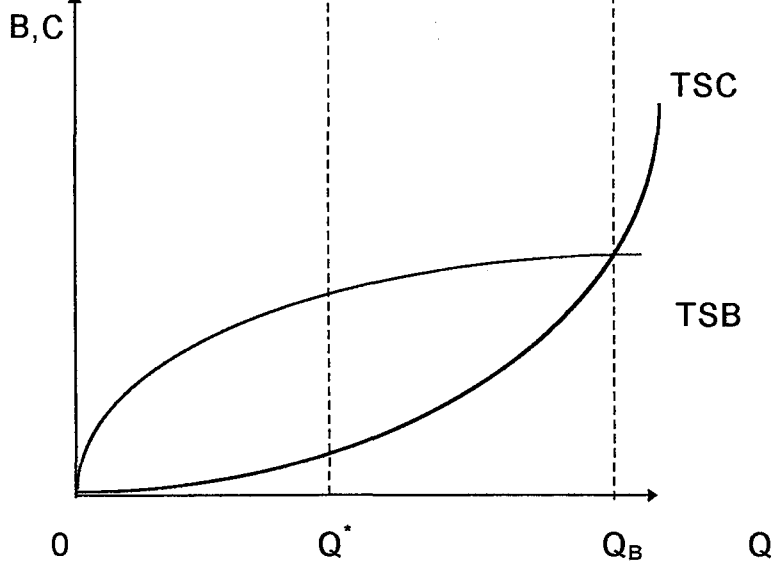
⁵⁵ BAILEY Stephen J., *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*, Mackays of Chatham PLC., Chatham, Kent, Great Britain, 1995, s.104.

SEKİL - 1 : Bürokrat ve bütçe büyüklüğü arasındaki ilişki

(Şekil- 1a)



(Şekil - 1b)



Büro ise çıktı düzeyini toplam sosyal faydanın toplam sosyal maliyete eşit olduğu noktaya karşı gelen Q_B düzeyine çıkarmayı

deneyecektir⁵⁶. Burada kamusal mal ve hizmet talep eden gerçek vergi ödeyicilerinin talebini karşılamak için zorunlu harcamalarını artırarak, bürokratlar, bütçe harcamalarının belirlenmesi aşamasında başarılı olabilirler⁵⁷.

Eğer bürokratlar arzu ettikleri bu çıktı düzeyini onaylatabilirler ise, bütçe ödeneklerini artırmış olacaklardır. Bunun ise, kamu kesimi harcamalarında bir artış meydana getireceği ortadadır. Ancak, bu tür bir artış sonucunda bir refah azalması meydana gelecektir. Bu durum ise Şekil-1a' da gösterilmiştir. Net faydadaki azalma taralı üçgenin alanına eşittir.

Bütçe görüşmeleri, devlet yetkilileri için yapmaları gereken pekçok görevden biridir ve onun içindir ki bu faaliyet onların zamanlarının sadece küçük bir kısmını işgal eder. Oysa bürokratlar için durum farklıdır. Onlar tüm dikkatlerini bütçe üzerinde yoğunlaştırırlar ve en kötü olasılıkla kendileri için ayrılan ödeneği elde tutma çabasıdadırlar⁵⁸.

Özetle, bürokratların fayda fonksiyonu tartışmaları, yönetimle ilgili olarak fayda, güç ve statü, ek ücret, prestij, ücretler, çalışan personel sayısını da içine almaktadır. Bürokratların fayda fonksiyonu ile ilgili olan bu unsurların çoğu bütçe ölçüsüyle doğrudan bağlantılıdır. Böylece, fayda maksimizasyoncusu bürokratlar bütçe maksimizasyoncusu olarak da görülebilir. Fayda maksimizasyoncusu ve bütçe maksimizasyoncusu bürokratlar, bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bütçe karar alma

⁵⁶ HYMAN, ss.202-204.

⁵⁷ BUCHANAN James M., **Constitutional Economics**, Butler and Tanner Ltd., London, 1991, s.38.

⁵⁸ CULLIS John and JONES Philip, **Public Finance and Public Choice:Analytical Perspectives**, McGraw-Hill Book Company, New York, 1992, s.373.

sürecinde tarafsız kurumlar değillerdir⁵⁹. Bürokratların gücünde düzenli artışın olması, dolayısıyla bunların bütçelere yansımaları, kamu harcamalarının büyümesine neden olacaktır⁶⁰.

6 - BÜROKRATİK YÖNETİMDE OLUŞAN KONTROL KAYBI

Büroların doğal monopol olması ve bunun sonucunda rekabet baskısından uzak olması nedeniyle, monopol olan bu büroların etkinliğinin ölçülmesinde, kendisinin dışında bilgi edinilebilecek bir kurumun olmaması, bürokratik yönetim üzerinde kontrol kaybı meydana getirmektedir.

Sorun, bürokrasi ile ilgili bilgilerin yine bürokrasiden kaynaklanmasıdır. Bir yıl içerisinde yapılan işler, hizmet verilen vatandaş sayısı ve yapılan işlerin maliyeti gibi bürokrasinin nasıl işlediğini yansıtan bilgileri siyasi iktidara ve kamuoyuna sunan bürokrasinin kendisidir. Gerçi siyasi iktidar, bürokrasinin hazırladığı verilerle, kendi genişleme taleplerini desteklediğini ve bu verilerin abartıldığını bilir. Ancak oluşan bu kontrol kaybı nedeniyle elinde bu abartmayı kesinlikle belirleyecek kriterler olmadığı için, bürokrasinin isteklerine boyun eğmek zorunda kalır⁶¹.

Seçmen/vatandaşlara göre, bürokratlar kurulan hükümetle beraber atama yolu ile gelirler ve onlarla beraber giderler. Yasama organı,

⁵⁹ BROWN and JACKSON, s.197.

⁶⁰ MILLER Garry and MOE Terry, "Bureaucracy, Legislators and The Size of Government", American Political Science Review, Vol:77, 1983, s.297.

⁶¹ ATAÇ Beyhan, "Kamu Kesimi, Politika ve Bürokrasi", Prof. Dr. Suat Mirza'nın Anısına Armağan, Cilt 1, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:42, Eskişehir 1976, s.150.

kontrolü altındaki büroları denetlemek isterse, hükümet bürolarının bütçesini sınırlama ve etkinliğini gözden geçirecek komiteler atar. Atanan bu komiteler tüm bu görevlerini tek tek ele alarak inceleyemeyeceklerinden alt komisyonlar meydana getirirler. Yasama gücü altındaki denetleyici büroların çalışma programlarında aksaklıklara yol açacaktır⁶².

Siyasi iktidar, bürokrasiyi denetlemeyi ciddi bir şekilde istemiş olsa da, denetimle görevlendireceği komiteler ilgili büronun hizmetlerinden yararlanan insanlar olacaklardır. Örneğin; Tarım Bakanlığı'nın kadro ve bütçe taleplerini inceleyen komitede kırsal yöreden gelen ve bu işleri bilen insanlar bulunacaktır. Bu kimseler çoğu defa Tarım Bakanlığı'nın hizmetlerinden yararlanan insanlardır ve hemen her zaman bu hizmetlerin arzının artmasından yana olacaklardır⁶³

⁶² JOHNSON, ss.284-285.

⁶³ SAVAŞ, *Anayasal İktisat*, s.17.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ARTIRICI ETKİLERİNE İLİŞKİN TEMEL MODELLER

Ekonomi kuramı çerçevesinde bürokrasiye ilişkin ilk tartışmaların sosyalizmin uygulamasına yönelik olduğu gözlenmiştir⁶⁴. Ludving Von Misses, bürokrasilerin mal ve hizmet üretimi yoluyla çıkarlarını maksimize etmeye çalışacaklarını ileri sürmüştür. Ancak, Misses bu mekanizmanın işleyiş kuramını oluşturamamıştır⁶⁵.

Ekonomik yaklaşım sınırları içinde, bürokrasi analizlerinde maksimizasyon yönteminin kullanılması Tullock ve Downs tarafından gerçekleştirilmiştir⁶⁶. Her iki ekonomistin birleştiği nokta; çoğunluk oylamasının pazarlığa yol açtığı ve bunun bireysel çıkarların doyuma ulaşmasını sağladığı şeklindedir. Tullock, pazarlık konusuna ilişkin olarak yaptığı ilk çalışmasında çoğunluk ilkesinin geçerli olması durumunda devletin ve dolayısı ile kamu harcamalarının genişleyeceğini ifade etmektedir⁶⁷. Downs, Tullock'un bu varsayımını eleştirerek,

⁶⁴ SÖNMEZ Sinan, **Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı**, Teori yayınları, Ankara, 1987, s.201.

⁶⁵ MISSES Ludving von, **Bureaucracy**, Yale University Press, New Haven, 1944, s.67.

⁶⁶ SÖNMEZ, s.201.

⁶⁷ TULLOCK Gordon, **The Politics of Bureaucracy**, Public Affairs Press, Washington, 1965, ss.134-136.

1 - NISKANEN MODELİ

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde bürokrasi kavramı üzerinde ilk sistemli çalışmayı 1971 yılında Niskanen yapmıştır. Niskanen toplumbilimciler ve siyasetbilimcilerin analizlerini temel alarak, iktisadi anlamda bürokrasi kavramını incelemiştir⁷¹ ve bürokratik büyüme kuramını şekillendirmiştir⁷².

Niskanen çalışmasında, bir ekonominin temel davranışsal isteklerini ve kamusal tercihler yaklaşımı çerçevesinde bürokrasilerin çalışmalarını, bu isteklerin bürokratik davranışlar için ne ifade ettiğini incelemiştir ve karakterize etmeye çalışmıştır⁷³. Niskanen modelinin iki analitik özelliği vardır. Bunlar⁷⁴:

i) Bürokratların belirli talep ve maliyet koşulları altında faydalarını maksimize etmek için, toplam bütçelerini maksimize etmek istedikleri,

ii) Bürolar ile iktidar partisi arasında bir tür siyasi alış-verişin varolmasıdır. Büroların, iktidar partisinin üretilmesini talep ettiği mal ve hizmetlere karşılık iktidar partisinden, bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan bütçe ödeneklerini talep etmeleridir.

⁷¹ JACKSON Peter M., "Taxation, Public Choice and Public Spending", Current Issues In Public Sector Economics, MacMillan Press Ltd., New York, 1993, s.27.

⁷² BUCHANAN, Constitutional Economics, s:38.

⁷³ WYCKOFF Paul Gary, "Bureaucracy, inefficiency, and time", Public Choice, Vol:67, No:2, 1990, s.169.

⁷⁴ BRETON Albert and WINTROBE Ronald, "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau:A Note on Niskanen Theory of Bureaucracy", Journal of Political Economy, vol:83 No:1, 1975, ss.195-196.

1 - NISKANEN MODELİ

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde bürokrasi kavramı üzerinde ilk sistemli çalışmayı 1971 yılında Niskanen yapmıştır. Niskanen toplumbilimciler ve siyasetbilimcilerin analizlerini temel alarak, iktisadi anlamda bürokrasi kavramını incelemiştir⁷¹ ve bürokratik büyüme kuramını şekillendirmiştir⁷².

Niskanen çalışmasında, bir ekonominin temel davranışsal isteklerini ve kamusal tercihler yaklaşımı çerçevesinde bürokrasilerin çalışmalarını, bu isteklerin bürokratik davranışlar için ne ifade ettiğini incelemiştir ve karakterize etmeye çalışmıştır⁷³. Niskanen modelinin iki analitik özelliği vardır. Bunlar⁷⁴:

i) Bürokratların belirli talep ve maliyet koşulları altında faydalarını maksimize etmek için, toplam bütçelerini maksimize etmek istedikleri,

ii) Bürolar ile iktidar partisi arasında bir tür siyasi alış-verişin varolmasıdır. Büroların, iktidar partisinin üretilmesini talep ettiği mal ve hizmetlere karşılık iktidar partisinden, bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan bütçe ödeneklerini talep etmeleridir.

⁷¹ JACKSON Peter M., "Taxation, Public Choice and Public Spending", Current Issues In Public Sector Economics, MacMillan Press Ltd., New York, 1993, s.27.

⁷² BUCHANAN, Constitutional Economics, s:38.

⁷³ WYCKOFF Paul Gary, "Bureaucracy, inefficiency, and time", Public Choice, Vol:67, No:2, 1990, s.169.

⁷⁴ BRETON Albert and WINTROBE Ronald, "The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau:A Note on Niskanen Theory of Bureaucracy", Journal of Political Economy, vol:83 No:1, 1975, ss.195-196.

Niskanen'in temel bürokrasi modeli, bütçe maksimizasyonuna dayanmaktadır⁷⁵. Niskanen'e göre, tüm bürokratik fayda boyutları, büronun toplam bütçesinin bir fonksiyonudur. Bürokratların fayda fonksiyonuna kaydedilen çeşitli değişkenler arasında; ücret, bütçenin ek ödeneği, güç, terfi, prestij, büro çıktısı, değişiklik yapabilme açısından rahatlık ve büro yönetiminde rahatlık yer almaktadır⁷⁶.

Niskanen, bürokratların maliyet ve gelirler arasındaki farkı maksimize eden çıktı düzeyinin aksine elde edilebilecek en yüksek bütçeyi sağlama mücadelelerine dikkat çekmiştir⁷⁷. Bu sebeple, bürokratların, büronun yıl sonunda artan ödeneği üzerinde haklarının olmadığı ifade edilmiştir. Niskanen'e göre, bürokratlar sivil işgörenlerdir ve maliyet sonrası kalan hiçbir vergi gelirini tutma iddiasında değildirler. Buna bağlı olarak, Niskanen, artan ödeneğin bütçe genişlemesini dolaylı olarak gerçekleştirdiği iddiasını ileri sürmektedir⁷⁸.

Niskanen bu önemli modelini ikinci makalesi "**Bureaucrats and Politicians**" (1975) ile daha da geliştirmiştir. Niskanen, büroların sadece monopol üstünlüklerini dikkate almakta ve büroların mükemmel fiyat farklılaştırıcı güce sahip olduklarını ileri sürmektedir. Büroların, devlet çıktıları sonucunda oluşan tüketici artığının, yaklaşık olarak, tamamını kullanabileceklerini savunmuştur⁷⁹. Bu bilgi ışığında Niskanen'e göre,

⁷⁵ UDEHN Lars, **The Limits of Public Choice**, McGraw-Hill, New York, 1996, s.75.

⁷⁶ NISKANEN, **Bureaucracy and Representative Government**, s.38.

⁷⁷ ORZECZOWSKI William, "**Economics Models of Bureaucracy: Survey, Extension, and Evidence**", Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth, (ed. BORCHERDING T. E.), Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977, s.231.

⁷⁸ BROECK Julien Van Den, **Public Choice**, Kluwer Academic Publisher Association of Post Keynesian Studies, 1988, s.22.

⁷⁹ BAKAR Samuel and ELLIOTT Catherina, **Reading In Public Sector Economics**, D.C. Health and Company, Toronto, 1990, s.47.

politik parti yönetiminde kendi tercihlerini kabul ettirebilen bürokratlar monopol güce sahiptir⁸⁰

Kamusal mal ve hizmetin arzcuları olan bürokratlar, maliyet ve üretim fonksiyonları hakkında iktidar partisinden daha çok bilgiye sahiptir. İktidar partisinin edinebildiği bilgiler ise orantısız ve çelişkilidir. Böylece, bürokrat bir bütçeyi elde ettiğinde tüketici artığı oluşabilmektedir⁸¹.

Bürolar, bütçe sürecinin kamusal özelliği nedeniyle yüksek derecede monopol güce sahiptirler⁸². Bürolar, bütçenin kaynağında, bir başka deyişle bütçe komisyonlarında pazarlık edebilirler. Pazarlık, her birim kaynak üzerinde tek tek yapılır. Bunun sonucu, politikacı büyük bir paket içinde monopol bir büronun çıktısını satmaya zorlanır⁸³.

Niskanen'e göre, toplam çıktı düzeyi için gerekli olan bütçe rakamını büro teklif ederken, özel sektördeki büro, belirli bir fiyattan çıktı düzeyi teklif etmektedir. Niskanen, bu sebeple kamu bürokratlarının sosyal optimumdan çok ileri düzeyde çıktı üretebileceklerini ifade etmiştir⁸⁴.

Niskanen ileri sürdüğü modeli, grafiksel olarak, şekil-2' de açıklamıştır. Grafikteki L eğrisi, kamusal bir mal için toplumun talep eğrisini göstermektedir. MC ise, böyle bir hizmetin marjinal maliyetini göstermektedir. Büronun denge çıktı düzeyi Q_B 'de oluşmaktadır. Q_B

⁸⁰ BRETON and WINTROBE, s.195.

⁸¹ BROWN and JACKSON, s:202.

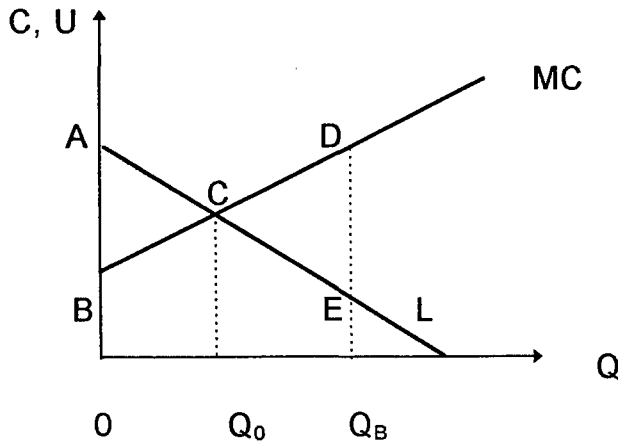
⁸² ORZECZOWSKI, s.231.

⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz. NISKANEN Williamson, "Bureaucrats and Politicians", Journal of Law and Economics, Vol:18 (3), December 1975, ss.617-644.

⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. McNUTT, ss.113-117.

düzeyinde makul olan en büyük bütçe, toplam gelirin toplam maliyete eşitlik koşulu ile, $0AEQ_B$ 'de meydana gelmektedir. Yani $0AEQ_B = 0BDQ_B$ alanları birbirine eşittir⁸⁵. Q_0 çıktı düzeyinde meydana gelen ABC tüketici artığı, çıktı düzeyini Q_B 'ye yükseltecektir. Çünkü bürokrat, tüketici-seçmene ait tüketici artığını kendi çıkarları doğrultusunda kullanacaktır. Bu, şekilde CDE üçgenin alanı ile ifade edilmektedir. ABC üçgeni CDE üçgenine eşit olduğu yerde, çıktı düzeyi ilk duruma göre iki kat artacaktır. Bu noktadan sonra, büro, pareto etkinliğini sağlamayan bir çıktı düzeyinde üretim yapacaktır. Pareto etkinliğini sağlayan çıktı düzeyi, L ve MC'nin kesiştiği Q_0 düzeyinde meydana gelmektedir. Q_B düzeyinde büro aşırı üretim yapacaktır. Niskanen tarafından ele alınan fayda ve toplam maliyet fonksiyonları ile çıktı Q_0 'dan Q_B 'ye iki kat artmaktadır. Bu ise, çıktının her biriminin maliyetine yansımaktadır. Sonuçta, aşırı üretimin meydana gelmesi etkinsizliği artırmaktadır⁸⁶.

ŞEKİL- 2 : Niskanen Modeli



⁸⁵ CULLIS John and JONES Philip R., "The Economics of Bureaucracy", The Growth of The Public Sector, (ed. GAMMELL Norman), Edward Elgar Publishing, Great Britain, 1993, s:89.

⁸⁶ BAILEY, s.231.

Özetle, Niskanen'in temel modeli, bürokratların geniş bütçeden yalnızca fayda kazanma ve monopol gücü en üst düzeye çıkarma konusundaki çabalarını temel almaktadır. Bürokratların bu çabalarına bağlı olarak, büro çıktısı, pareto etkinliğini sağlayan düzeyin ötesinde oluşacaktır.

Niskanen modeli daha sonraki dönemlerde de incelenmiş ve modele eleştiriler yöneltilmiştir. Jackson, Niskanen modelinde ileri sürüldüğü gibi, bürokratik davranışın açıklıkla tanımlanmasının mümkün olmadığını ileri sürmektedir. Çünkü bürokratların fayda fonksiyonunun Niskanen tarafından ortaya konulanda daha karmaşık olduğunu ifade etmektedir⁸⁷.

Niskanen modeli, iktidar partisinin bürokrasinin taleplerini karşılaması sırasında yetersiz bilgiye sahip olduğu için bürokratların isteklerine boyun eğdiği varsayımına dayanmaktadır. Ancak bu yetersiz bilgi düzeyine ve büroların monopol etkisine rağmen iktidar partisi bütçeleme sürecinde ortaya çıkabilecek sıkıntıları hissetmekte ve seçmenden daha fazla vergi istemenin oy olarak maliyetini de çok iyi bilmektedir. Bu sebepten iktidar partilerinin, bürokratin ödenek taleplerine direnç göstermeyeceği varsayımının yanılıcı olduğu ifade edilmektedir⁸⁸.

⁸⁷ BROWN and JACKSON, s.202.

⁸⁸ BULUTOĞLU Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş: Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s.162.

2 - WILLIAMSON MODELİ

Williamson modeli, belirli bir sınırlama içerisinde özel sektör firma yöneticilerinin, firma çıkarlarının yanında kendi çıkarları için de çalıştıklarını varsaymaktadır. Model, bu tip firmaların aşırı miktarda personel ile çalıştığını ve minimum maliyetin üzerinde üretim yaptıklarını ifade etmektedir⁸⁹.

Özel sektör firmada, üretim miktarı; tüketici ve vatandaşın tercihleri doğrultusunda belirlenir⁹⁰. Williamson'a göre, bu firmaların yöneticileri kendilerini bürokratlarınkine benzer bir pozisyonda bulurlar. Çünkü, heriki yönetici, kuruma ilişkin maliyet-çıktı ilişkisini en iyi bilen kişilerdir. Bu bilgi üstünlüğü nedeniyle, kurumların her ikisindeki yöneticiler, maliyetle gelir arasındaki parasal farkı dolaylı olarak elde etmektedirler.

Williamson'a göre, yöneticiler minimum maliyetten daha fazla çıktı yoluyla, organizasyonun ihtiyaç duyduğu potansiyeli dolaylı olarak belirleme üstünlüğünü elde ederler. Bürokratlar, bu potansiyeli personel alımları yoluyla, yönetimin bölümlerini artırmak ve bu yolla fayda sağlamak amacı ile kullanacaklardır⁹¹.

Özellikle büyük özel sektör işletmelerinde mülkiyet ve yönetim birbirinden ayrılmıştır. Dolayısıyla mülkiyet sahipleri yöneticilerin, aynı kamu büroları gibi, mülkiyetle gelir arasındaki farkı elde tutmalarını engelleyemezler.

⁸⁹ORZECOWSKI, s.232.

⁹⁰ GALBRAITH John Kenneth, *Economics and The Public Purpose*, Penguin, Harmondsworth, 1973, s.161.

⁹¹ HAYES K. and WOOD L. L ., "Utility Maksimizing Bureaucrats: Bureaucrats point of view", *Public Choice*, January, Vol:82, 1995, s.69.

Williamson'ın modeline göre, en az iki nedenden dolayı personel sayısı, fayda kayıplarını meydana getirmektedir. Birinci olarak, personel sayısı ile üst ve orta yönetimin ücretleri arasında pozitif bir ilişkinin olmasıdır. Bunun yanında, organizasyon hiyerarşisindeki basamaklardaki artış personel sayısını artıracaktır. Üstlerin kendi altlarındakilerden daha fazla ücret aldıkları varsayımında, aşırı personel daha yüksek ücret, bu ise daha büyük güç anlamına gelmektedir⁹².

İkinci neden, geniş bir personelin, yönetimin güvenliğini arttıracığı düşüncesidir. Personel düzeyinin artışına bağlı olarak organizasyonun risk ve güvensizliği azalacaktır. Personel sayısı büro için güç anlamına gelmektedir⁹³. Eğer bürokrasinin devamlılığı için, güvenilir bir kaynak olarak personel görülüyor ise, personel fonksiyonunun genişletilmesi firmanın fayda düzeyini etkileyecektir⁹⁴. Bu nedenle organizasyon minimum kazanç sınırlamasını yerine getirmek zorunda olduğunda, büro yöneticileri göstergelerden bağımsız olarak personel sayılarını belirleyeceklerdir. Bunu marjinal maliyetin, marjinal faydaya eşit olduğu noktanın ötesinde sağlayacak bir üretim düzeyi ile birleştirecektir.

Özetle, Williamson modeli özel sektör firma yöneticilerini, minimum maliyetin üstünde çıktıyla fayda maksimizasyoncusu olarak ele almıştır. Bu durumda, fayda maksimizasyoncusu firmalar daha geniş bir personel ile bunu yüksek maliyetlere yansıtacaklardır⁹⁵. Bu bir yandan büronun

⁹² POMMERENNE Werner and FREY Bruno S., "Bureaucratic Behavior In Democracy", Public Finance, Nos.1-2, Vol:63, 1978, ss.88-89.

⁹³ TAKATA Yasuma, Power Theory of Economics, St. Martin's Press, Inc., New York, 1995, s.27.

⁹⁴ McNUTT, s.135.

⁹⁵ ZARDKOOHI Asgar and GIROUX Gary, "Bureaucratic Behavior and The Choice of Labor Input: A Study of Municipal Government", Public Choice, Vol:64, 1990, ss.185-190.

hiyerarşik yapısında değişiklik meydana getirirken, diğer yandan bütçenin yıllık ödenek miktarını da etkilemektedir. Bundan başka, çevresindeki değişmelere tepki olarak, fayda maksimizasyoncusu firmalar, personel sayılarında yeni düzenlemeler yapacaklardır.

3 - MIGUE-BELANGER (M - B) MODELİ

Migue-Blanger (M-B); Niskanen ve Williamson'ın özelliklerini uygun şekilde birleştirerek, büronun fayda maksimizasyonu kuramını geliştirmişlerdir. Modelde, bürokratların çıktılarının yanında, bütçeleme süreci yardımıyla artırmaya çalıştıkları isteğe bağlı bütçe⁹⁶ ile bürokratların tercihleri arasındaki ilişki incelenmektedir⁹⁷. Büronun bütçeleme süreci ile monopol gücünü pekiştirmeye çalıştığı, büronun değişim ve üretim etkinsizliklerinin bilindiği modelin temel varsayımlarıdır⁹⁸.

M-B, bürokratin büro çıktısı ve isteğe bağlı bütçe ifadeleri ile tanımlanan amaçlarını maksimize etmeye çalışacaklarını temel alan bürokratik yetki modelini oluşturmuşlardır. Bu çalışmalarını bazı kurumsal koşullarda uygulamışlardır. Ancak, bu çalışma bürokratların maksimizasyon davranışını açıklamakta yeterli olamamıştır⁹⁹. Buna karşın çalışma, diğer çalışmalara yol gösterme açısından bazı önemli bulguları ortaya koymaktadır. Bu bulgulara göre, büro bütçesinin çok büyük olmasına karşın, çıktı düzeyinin politik otoriteler tarafından ortaya

⁹⁶ İsteğe bağlı bütçe, üretilen hizmetin üretiminin minimum maliyeti ile büronun hizmet için verilen ödenek arasındaki farktır.

⁹⁷ MIGUE Jean-Luc and BELANGER Gerard, "Toward a General Theory of Managerial Discretion", Public Choice, XVII, Spring 1974, s.44.

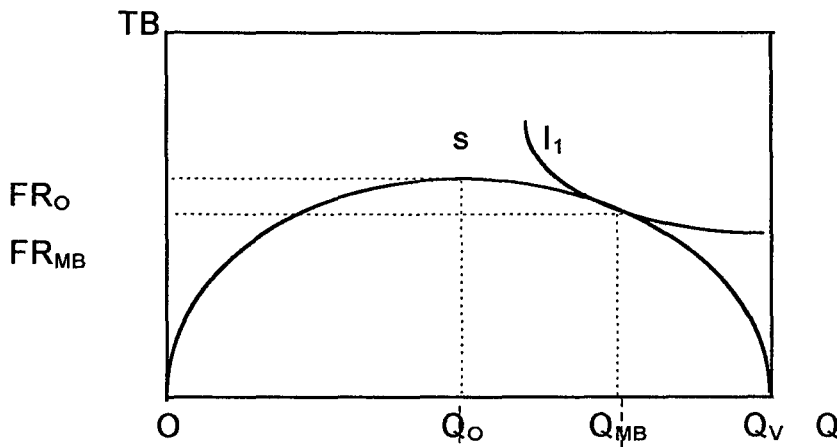
⁹⁸ ORZECOWSKI, s.234.

⁹⁹ NISKANEN William, "A Reassessment", Bureaucracy and Public Economics, (ed.NISKANEN William), Edward Elgar Publishing Ltd, England, 1996, s.274.

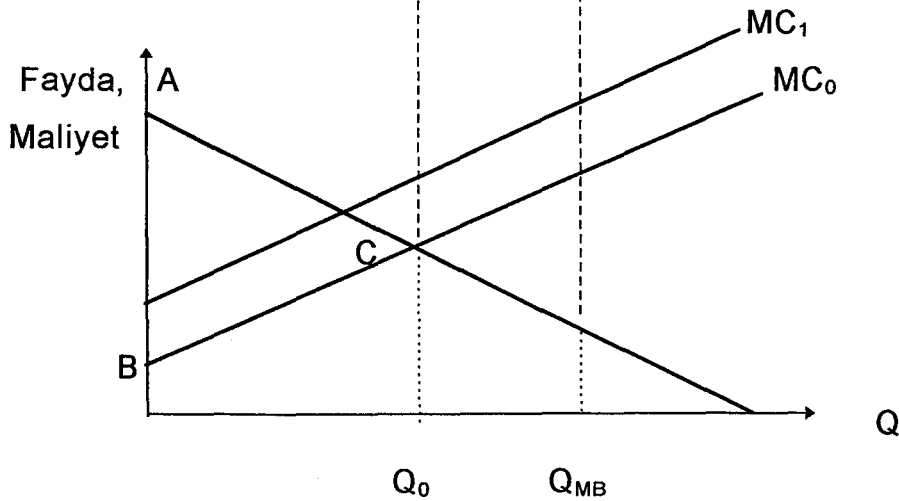
koyulan talep şartlarına bağılı olarak düşük olabileceği belirtilmektedir. Bunun yanında, bürokratların çıktı düzeyinin yetersiz olması durumunda, çıktı düzeyinin ayarlanabileceğini, ancak bu çıktının etkin olarak üretilmeyeceğini belirtmektedirler¹⁰⁰.

ŞEKİL - 3: M-B Modeli

(Şekil - 3a)



(Şekil - 3b)



¹⁰⁰ NISKANEN William, "Bureaucrats and Politicians", Bureaucracy and Public Economics, (ed. NISKANEN William), Edward Elgar Publishing Ltd., England, 1996, ss.244-245.

M-B modelinde ifade edilen isteğe bağlı bütçe aşırı çıktıya olanak vermektedir. M-B modelinde TB olarak tanımlanan, toplam bütçe eğrisi üzerindeki hiçbir noktada çıktı düzeyi toplam bütçeye eşit değildir.

Şekil-3'de M-B modeli grafikte gösterilmektedir. Çizim, büronun mükemmel fiyat farklılaştırıcı olduğu varsayımına göre yapılmıştır. Şekil-3b'de, optimum çıktı düzeyi olan Q_0 'da maksimum mali artık (fiscal residuum) meydana gelmektedir. Bu şekildeki ABC üçgeninin alanına eşittir ve çıktı düzeyi pareto etkinliğini sağlamaktadır.

Şekil-3a'daki TB toplam bütçeyi tanımlamaktadır. OsQ_v eğrisi ise, bürokratin bütçe eğrisidir. Bürokratin bütçe doğrusu genellikle orjine konkavdır. Bütçe doğrusunun eğimi OQ_0 çıktı düzeyine kadar pozitiftir. Bu noktadan sonra, bütçe doğrusunun eğimi negatiftir. Bürokratlara ilişkin olarak yapılan bu çalışma, eğrinin sQ_v kısmı ile temsil edilen bürokratin efektif bütçe doğrusu üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu nedenle, bürokrat OQ_0 ve OQ_v çıktı düzeyleri arasında yer alan bir düzeyde üretim yapmayı tercih edecektir¹⁰¹.

M-B'ye göre, bu bütçe kısıtı içerisinde bürokratlar, çıktı düzeyi olarak Q_{MB} ve mali artık olarakta FR_{MB} 'i içeren bir kombinasyonu tercih etmektedirler. Çünkü, bu noktada bürokratin efektif bütçe doğrusu olan OsQ_v eğrisinin sQ_v kısmı ile bürokratin farksızlık eğrisi I_1 kesişmektedir. Bürokratlar, büroyu destekleyen kulisler yaparak, maaşları ve terfileri, boş zaman gibi harcamaları artırarak ek fayda elde etmektedirler.

M-B modelinde maksimizasyon süreci, bürokratların minimum maliyetin üzerinde bir maliyetle üretim yapmasını ifade etmektedir. Bu

¹⁰¹ MIGUE-BELANGER, s.32.

nedenle yapılan harcamalar, marjinal maliyetin MC_0 'dan MC_1 'e hareket etmesine neden olacaktır. Bu durumda, yeni denge çıktı düzeyi Q_{MB} 'de oluşmaktadır¹⁰².

Özetle, M-B modelinde, birinci olarak, büroların maliyetlerindeki artışın desteklenmesi için tercihlerini gösterdikleri varsayılmıştır. İkinci olarak ise, büroların mükemmel fiyat farklılaştırıcı olarak monopol güce sahip oldukları varsayılmıştır. Bunların yanında modelde, bürolardaki, özellikle ödeneklerdeki artışa bağlı olarak üretim ve etkinsizliğin bir arada olabileceği ifade edilmektedirler¹⁰³.

M-B; büro çıktılarının genişlemesi ile bütçe ödeneklerinin gereksiz yere kullanıldığını belirterek, daha büyük bir bütçeye sahip olmak için, belirli konularda bürokratların birbirleriyle mücadele edeceklerini ve bu yolla kamu harcamalarını arttıracaklarını ifade etmektedirler.

4 - FIORINA-NOLL MODELİ

Fiorina-Noll, modern kurumların ortak eleştirisi konusunun aşırı bürokratikleşmeler olduğunu belirterek, modelini bu sav üzerine kurmuştur¹⁰⁴. Bu sebeple, kuramda bürokrasinin kamu ekonomisinin genişlemesindeki rolü doğrudan ele alınmamaktadır. Ancak bürokrasinin büyümesi ile kamu ekonomisinin genişlemesi, dolayısı ile kamu harcamaları arasında dolaylı bir ilişki kurulmaktadır.

¹⁰² ORZECZOWSKI, s.237.

¹⁰³ a.g.e., s.238.

¹⁰⁴ FIORINA Morris P. and NOLL Roger G., "Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspectives on the Growth of Bureaucracy", Journal of Public Economics, Vol:9, 1978, ss.239-254.

Demokratik düşünce yapısına sahip tüm toplumlarda bürokratik yapının genişlemesi ve kırtasiyeciliğin artması eleştiri konusudur. Ancak, devlet kurumlarına olan ihtiyacın artması ve bunun sonucu olarak yeni büroları oluşturulması beraberinde aşırı bürokratikleşmeye yol açmaktadır. Bu durum çeşitli açıklamalarla ifade edilmektedir. Bu açıklamalardan birincisi; demokratik hükümet bilmecevidir. Yani hükümetlerin politikalarının uzun dönemde spekülâtif olmaktan ileriye gidememesidir. İkinci açıklama; bürokratikleşmenin kamusal mal ve hizmetin üretimi için oldukça etkin bir mekanizma oluşturabileceği düşüncesidir. Üçüncü açıklama, aşırı bürokratikleşme nedeniyle, tutarlı davranışlar sergileyen rasyonel kişiler, kendi çıkarlarına rehberlik etmesi için bazı büroların oluşması için harekete geçeceklerdir.

Yukarıda belirtilen üçüncü açıklama; bütçe maksimizasyoncusu büro, oy maksimizasyoncusu politikacı ve fayda maksimizasyoncusu seçmenleri ifade etmektedir. Bu sayılan rasyonel kişiler Fiorina - Noll tarafından test edilmiştir. Model, hükümet kurumlarının genel olmamakla birlikte, çeşitli ortak temel etkinlikler üzerinde birleştiklerini varsaymaktadır. Bunlardan birincisi; bir yasama organı tarafından her bir politikacıya gösterilen seçim çevresindeki seçmenleri aşma uygulamasıdır. İkincisi, hükümetin etkinliği üzerinde tek başına temel teşkil etmemekle birlikte, vergi ödeyen vatandaşlar üzerindeki vergilendirme sisteminin yapısıdır. Üçüncüsü; bürokrasinin seçmenlerin şikayetlerini dinleyen memur ve yasa yapıcı gibi hareket eden milletvekili ve yasama organından ayrılmasıdır. Dördüncüsü, halkın şikayetlerini dinleyen memur rolünü yerine getiren bir milletvekilinin hükümet harcamaları ve devlet yapısı içindeki yeri ile belirlenmektedir. Sonuç olarak model; tek temsili bölgede, oy çokluğu ile seçilen üyeler, yasama organı ve bir merkezden idare edilmeyen, otonom yönetilen bir kurumu betimlemektedir.

Modelden çıkan sonuç; bürokrasinin, harcamaları maksimize etme yollarını araştırmaya da, aşırı bürokratikleşmeye katkıda bulduklarıdır. Bu da, sorunun şiddetini artıran bir faktör oluşturmaktadır.

Fiorina-Noll, devlet faaliyetlerine ilişkin üretim fonksiyonlarının ölçümünde belirli problemlerle karşılaşılması nedeniyle, modellerinin ampirik testlerini sonuçlandırmanın güçlüğüne ifade etmektedir. Bununla beraber, birbiriyle etkileşim içerisinde olan iki faktöre dikkat çekmektedirler. Bunlar; kamusal mal ve hizmetlerin talebine ilişkin gelir esnekliği ile politikacıların yeniden seçilmek için katlandıkları fedakarlıklardır. Eğer kamusal mal ve hizmetlere ilişkin talebin gelir esnekliği sıfır ise, politikacılar yeniden seçilmek için, büyük fedakarlık ve zorluklarla hizmetlerin miktarını artırarak, başarılı olmaya çalışacaklardır. Fiorina-Noll modelinin yukarıda sözü edilen faktörlerinin ampirik testlerle sonuçlandırılmayacağı ifade edilmektedir.

Fiorina-Noll, açıklamalarında bürokrasiye pasif bir rol vermektedirler. Bürokrasi, bölgelerine gidecek hizmeti ön planda tutan temsilcilerin davranışlarına bağlı olarak büyüme amacını gerçekleştirmektedir. Demokratik bir süreçte kamusal faaliyete olan talep artışının doğal sonucu olarak, faaliyeti üreten bürokratik organizasyonda da bir büyümeye yol açacaktır.

5 - ROMER-ROSENTHAL MODELİ

Downs¹⁰⁵ analizinde politik partileri ortaya koyarak, basit halk oylaması modellerini geliştirmiştir. Analizde bürokrasilerin politik süreç

¹⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. DOWNS Anthony, *A Economics Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

sonunda çıkarlarının olduğu ve eğer mümkünse, bürokratların çıkarlarını daha da artırmaya çalışacakları ileri sürülmüştür. Bürokratların başında buldukları büronun bütçesini olabildiğince büyütme çalışacakları genel bir hipotez olarak ifade edilmiştir¹⁰⁶.

Bu hipotezi temel alan Romer-Rosenthal, seçmen bürokratlar ilişkisine dayanan bir model geliştirmişlerdir. Bu modelde, bürokrasinin seçmenleri belli bir kuramsal ortam içinde tercih ettikleri düzeyden daha yükseğini tercih etmeye ikna edebileceğini belirtmişlerdir¹⁰⁷.

Modelin birinci varsayımı, bürokratların her bir seçim bölgesindeki seçmenleri tanıdığıdır. Modelde; X, büro harcamalarını ve Y, özel mala ilişkin tercihleri olan herhangi bir seçmeni ifade etmektedir. Tercihler şekil - 5'deki farksızlık eğrileriyle ifade edilmiştir. Her bir seçmenin, sınırlı gelirleriyle bürokrasi harcamalarının belli bir kısmını ödedikleri varsayılmıştır. AB doğrusuyla X ve Y arasındaki değişim ifade edilmiştir.

Seçmen, büro bütçesi için X^* düzeyini tercih etmektedir. Seçmen X_R 'i tercih ettiğinde, X_B ile X_R arasındaki herhangi bir X düzeyi için oy kullanacaktır¹⁰⁸.

Büro harcama düzeyinin, X_R ilk düzeyine bağlı olarak tercih edildiği modelde belirtilmiştir. Şekil-5' deki seçmen maksimum X düzeyini elde etmek için, düşük olan X_R ' yi yükseltmek amacı ile mücadele edecektir. Bu, ortanca seçmenin özelliği olup, ortanca seçmenlerin tümü için

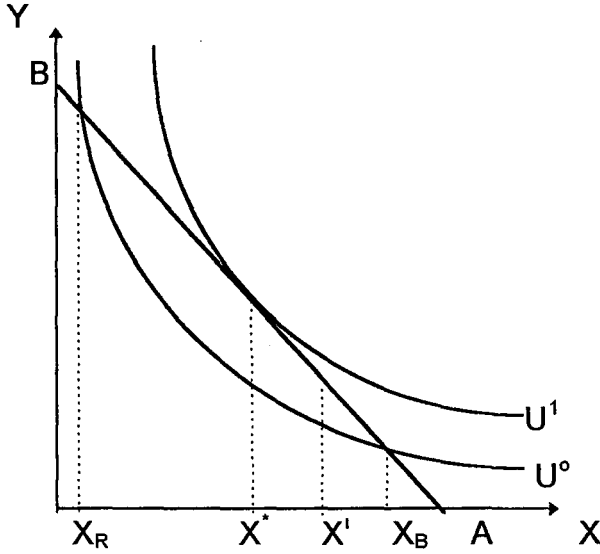
¹⁰⁶ BOADWAY Robin W. and WILDASIN David E., **Public Sector Economics**, Second Edition, Little & Brown Company Ltd., Boston, 1984, s.158.

¹⁰⁷ ROMER Thomas and ROSENTHAL Howard, "Bureaucrats Versus Voters: On The Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy", Quarterly Journal of Economics, Vol:93, November 1979, s.567.

¹⁰⁸ BOADWAY and WILDASIN, s.159.

geçerlidir¹⁰⁹. Bürokrasinin yeterli çoğunluğu sağladığı varsayımında, X düzeyi X_R 'den büyük olacaktır.

ŞEKİL - 5: Romer-Rosenthal Modeli



Ancak, toplumun tüm olası X düzeylerinde seçim yapmadığı düşünülüyorsa, tercih, büro tarafından önerilen X^1 düzeyidir. Büronun önerdiği miktarın referandumda oyların çoğunluğunu sağlayamaması durumunda, X düzeyi anayasa tarafından kabul edilmiş olan X_R düzeyidir. X^1 ve X_R arasında ortanca seçmen X^1 tercih eder. Çünkü büro harcamalarına karşı gelen miktar X_R , ortanca seçmenin en çok tercih ettiği X^* dan küçük olduğu için, bürokrat, ortanca seçmeni en çok tercih ettiği X^1 in üzerinde bir bütçe harcaması miktarını, X^1 de oy vermeye razı edebileceklerini belirtmiştir¹¹⁰. Romer-Rosenthal, bu çerçevede bürokrasi

¹⁰⁹ BARRY Norman P., *An Introduction to Political Theory*, Third Edition, The Macmillan Press Ltd., Malaysia, 1995, s.284.

¹¹⁰ ROMER and ROSENTHAL, s.567.

ve seçmen arasındaki ilişkinin sonucuna göre dolaylı olarak kamu harcamalarının da artacağını ileri sürmüştürler.

6 - WYCKOFF MODELİ

Wyckoff 1990 yılında yayınladığı “**Bureaucracy, Efficiency and Time**” adlı makalesinde yeni ve çok kesin bürokrasi modellerini kullanarak, bürokratik etkinsizlik modellerini eleştirmiş ve bunların ışığında bürokratik davranışları açıklamaya çalışmıştır¹¹¹. Analiz, bürokratların toplam bütçe ve etkinlik üzerindeki tercihlerini baz almıştır. Bununla beraber, bunların gerçek dışı varsayımlar olmadığını da çalışmasının başında belirtmiştir.

Wyckoff; hükümet harcamaları, zaman akışı ve bürokratların bağlı oldukları politikacıları, gelir üzerinde artırıcı güce sahip baskı unsurları olarak görmektedir. Wyckoff, Niskanen ve Williamson modellerinin konunun anlaşılmasında önemli yerleri olduğu belirtilmektedir. Bu modellerin içerisinde yer alan temel tanımların yanında talep eğrisinden çok politikacıların fayda elde etmesine ilişkin yeni bir bürokrasi modeli geliştirmiştir. Modelde; politikacılar gözlemlenmiştir. Bunun sonucunda, bürokratik aldatma gücüne sahip bürokratlarla, bürokratların yetkilerinin kısıtlanması yeteneğine sahip politikacılar arasındaki ilişki ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Modelin temelinde, bürokratların girdilerden elde edilen kamusal malların üretimine ilişkin üretim fonksiyonu ve kamusal malların üretim maliyetleri hakkında politikacılardan daha fazla bilgiye sahip oldukları düşüncesi yatmaktadır. Ekonomi yazınında, bürokratların bu bilgi

¹¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. WYCKOFF, ss.169-179.

üstünlüğü dolayısı ile politikacıların tercihlere karşı çıkma güçlerinin zayıf olması da modelin unsurlarından biridir. Modele göre; bürokrasiler, büro gelirlerini organizasyonel etkinlik altında artırmak amacı ile, politikacılara kamusal malların fiyatlarının maliyetlerden az olduğunu gösterirler¹¹². Bunun yanında modelede; bürokrasilerin ürettikleri malların üretiminde X-etkin¹¹³ olduklarının önceden bilindiği varsayılmaktadır.

Wyckoff yaptığı analizler sonucunda, bürokratları çevreleyen kısıtların değişkenlik göstermesi sebebi ile bütçe maksimizasyonu varsayımının doğruluk analizinden daha çok, müşteri maksimizasyonu varsayımı analizlerinin akla daha uygun olduğunu vurgulamaktadır.

¹¹² WYCKOFF, s.170.

¹¹³ X - etkinliği fikri 20. yüzyılın son çeyreğinde oluşmuştur. Kavram; topluluk ve organizasyonların normalden ne çok fazla, ne de çok hızlı çalışmadıklarını ortaya koymak amacı ile 1966 yılında Leibenstein tarafından ileri sürülmüştür. Leibenstein, X-etkinliği hakkındaki fikirlerini "The New Palgrave" (1977) adlı eserinde ortaya koymuştur. Kavram düzenli olarak izlenen bir fenomeni açıklamaktadır. Firmalar yüksek israflarla üretim yapmaktadırlar. Ancak durum sadece küçük birimlerden oluşan kurumlarda görülüyorsa, israfın önemli kısmı önlenabilir. Bkz. BUTTON Kenneth J. and WEYMAN-JONES Thomas G. "X - efficiency and Tecnical Efficiency", Public Choice, Vol:80, 1994, ss.83-104.

X-etkinliği kuramına göre, firma kaybı (optimalden sapma) teknolojik yetersizliğin bir sonucu değildir. Bunun yanında psikolojik, kişisel tembellik ve kültürel faktörler de en az modası geçmiş sistem ve araçların terk edilmesi kadar önemlidir. X-etkinliği; düzenleme ve sorumluluk, bir araya getirme ve uyumlaştırma, organizasyonel ilişkilerin ve görevlerin net olarak belirtilmesinde organizasyonel isteksizlik ve/veya becerisizliğin bir sonucudur. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. PERLMAN Mark, "Harvey Leibenstein", New Horizons In Economic Thought: Appraisals of Leading Economics, (ed. SAMUELS Warren J.), Edward Elgar Publishing Ltd., England, 1992, ss.184-201.

Bunun yanında analizde var olan iki olası sınırlandırmayı da şöyle özetlemiştir;¹¹⁴

i) Wyckoff sonuçların tümünde; müşteri ve bütçe, bürokratin birbiri ile bağlantılı tercihleri olarak varsayılmıştır. Bürokrat; müşteritercihlerinde görünürde meydana gelen hareketlenmeye bağlı olarak bütçesini artırmak için güçlü koza sahip olacaktır. Ancak, tercihlerin çok değişken olduğuna ve karşı örnekler oluşturmanın çok kolay olduğuna da dikkatler çekilmektedir. Bununla beraber, bürokratin seçmene oranla kendisine fazla bütçe sağlayacak başka bir tercihin olması durumunda kararsızlık göstereceği ifade edilmektedir.

ii) Modelde varsayılan büro için, sıfır bütçe ve sıfır çıktı arasındaki ilişkinin fayda düzeyinin, politikacının geliri ve kamu hizmetlerinin birim maliyetlerine duyarsız olduğu varsayılmaktadır.

7 - MODELLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Yukarıda çalışmanın temelini oluşturan modeller genel hatları ile sunulmuştur. Bu kısımda ise, tüm incelenen modellerin ana temalarının belirtilmesi ve/veya en azından modellerin birbirleri ile karşılaştırılması için Tablo-1 hazırlanmıştır.

Niskanen modeli bürokratların en büyük bütçeyi elde ederek, faydalarını maksimize edecekleri varsayımına dayanmaktadır. Yaklaşımda, kamu yöneticileri bütçe maksimizasyoncusu olarak tanımlanmıştır.

¹¹⁴ WYCKOFF, s.178.

Williamson modeli, büro yöneticilerinin personel ve bununla ilgili harcamalar yoluyla fayda sağlayacaklarını ileri sürmüştür. Williamson, çalışmasında büroların, kar maksimizasyoncusu firmalardan daha çok maliyetli olması ve sahip olduğu personel varlığı varsayımından hareket etmiştir. Williamson'ın modelinde diğer önemli bir nokta, bürokratik israfın açıkça tanımlanmasıdır. Bunun yanında, prestij ve gücün bir göstergesi olarak, aşırı personelin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkisini ortaya koymuştur¹¹⁵.

Migue-Belanger'e modeline, bu iki yazarın soyadlarının başharflerini dikkate alarak, M-B modeli de denilmektedir. M-B modeli, Niskanen ve Williamson'ın modellerini birleştiren bir modeldir. Model, büroların büyümesi ve üretim etkinsizliği üzerine kurulmuştur. M-B, büro çıktılarının artması sonucu, bütçe ödeneklerinin gereksiz yere kullanıldığını belirterek, daha büyük bir bütçeye sahip olma konusunda büroların Niskanen'in varsayımında belirtilen unsurları elde etmek için, birbirleri ile mücadele edeceklerini ileri sürmektedir.

Fiorina-Noll modelinde bürokrasi ve kamu harcamalarındaki artış arasında doğrudan bir bağlantı yoktur. Ancak, bürokrasinin büyümesi ile kamu harcamalarındaki artış arasında dolaylı bir ilişkinin varlığı belirtilmektedir.

Romer-Rosenthal modelinde, kamu harcamalarındaki artış bürokratik yapı ile doğrudan ilişkili olarak analiz edilmemiştir. Kamu harcamalarındaki artışın nedeni; seçmen ve bürokrasi arasındaki ilişkinin sonucu olarak belirtilmiştir.

¹¹⁵ PEACOCK Alan, *The Political Economy of Economic Freedom*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997, ss.221-222.

Wyckoff modeli, bürokratların üretilen kamusal mal ve hizmet maliyetleri hakkında politikacılardan daha fazla bilgiye sahip olduğu varsayımından hareketle, bürokratların faydalarını maksimize ederken kamu harcamalarını nasıl artırdıklarını analiz etmektedir.

Tablo 1'de tüm modellerin amaçları ve sonuçları özetlenmektedir.

TABLO - 1

<i>Modelin Ekonomi Yazınındaki Adı</i>	<i>Modelin Kuran Ekonomistinin Adı</i>	<i>Modelin İlk İncelendiği Çalışmanın Adı ve Yayımlandığı Tarih</i>	<i>Modelin Temel Amacı</i>	<i>Çalışmanın Sonucu</i>
Niskanen Modeli	William A. NISKANEN	Bureaucracy and Representative Bureaucracy, 1971	Büroların istenilenden daha çok çıktıyla bütçelerini maksimize etmeye çalıştıklarını ileri sürmüştür. Niskanen'e göre, tüm bürokratik fayda boyutları büronun toplam bütçesinin bir fonksiyonudur.	Bürokratların bütçe maksimizasyoncusu oldukları ve bu nedenle kamu harcamaları üzerinde artırıcı etkiye sahip oldukları ampirik olarak ortaya konulmuştur.
Williamson Modeli	Oliver E. WILLIAMSON	The Economics of Discretionary Behavior Managerial Objectives, 1964	Büro yöneticilerinin minimum maliyetin üstünde çıktı yoluyla faydalarını maksimize etmeye çalıştıklarını ileri sürmüştür. Bu varsayımı yaparken en önemli faktör olarak personeli almıştır. Artan personel büronun ödeneğini artırıcı yönde etkide bulunacaktır.	Fayda maksimizasyoncu davranışlar sergileyen bürokratların personel sayılarını artırma yolu ile ek gelir elde ettikleri ortaya konulmuştur

M - B Modeli	J. L. MIGUE G. BELANGER	Toward a General Theory of Managerial Discretion, 1974	Büro çıktılarındaki artışın ödeneklerinin gereksiz yere kullanılmasına yol açacağını belirterek; büroda değişen üretim ve etkinsizliğin bir arada oluşabileceğine işaret etmiştir.	İsteğe bağlı ödenek ve bürokratlar arasındaki ilişkiler ortaya konulmuştur. Bürokratların isteğe bağlı ödeneklerini kullanma eğilimlerinin nedenleri ampirik olarak ispatlanmıştır.
Fiorina - Noll Modeli	Morris P. FIORINA ve Roger G. NOLL	Voters, Bureaucrats and Legislators, 1978	Model; modern kurumların aşırı bürokratikleşmesi üzerine kurulmuştur. Bu aşırı bürokratikleşmenin, bürokrasinin büyümesine neden olacağı ve bu yol ile dolaylı olarak kamu harcamalarının artacağı modelde varsayılmıştır	Aşırı bürokratikleşme sonucunda bürokratik yapıda meydana gelen gelişmelerin, kamu harcamalarını dolaylı olarak artırdığı sonucuna varmıştır.
Romer - Rosenthal Modeli	T. ROMER ve H. ROSENTHAL	Bureaucrats vs. Voters: On The Political Economy of Resource Allocation By Direct	Model; seçmen ve bürokratlar arasındaki ilişkilere dayanmaktadır. Bu modele göre, bürokrasinin seçmenleri	Bürokrat ve seçmen ilişkilerinin kamu harcamalarını artırıcı yönde etkilediği sonucuna varmışlardır.

Wyckoff Modeli	Paul Garry WYCKOFF	Democracy, 1979	belli bir kurumsal ortam içinde tercih ettiği düzeyden daha yükseğini tercih etmeye zorlayabilecekleri belirtilmiştir.	Bürokratların; politikacı ve yasama organından daha fazla bilgiye sahip oldukları ve bu üstünlüğü kullanarak ödeneklerini artırma konusunda başarılı oldukları sö- nucuna varmıştır.
	A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects, 1988		Modelin temel varsayımı; bürokratların girdilerden elde edilen kamusal malların üretimine ilişkin üretim fonksiyonu ve kamusal malların üretim maliyetlerinin bilinmesinde politikacılardan daha fazla bilgiye sahip olduklarıdır. Bürokratların bu yolla ödeneklerini artıracabilecekleri belirtilmiştir.	

8 - BÜROKRASİNİN KAMU HARCAMALARI ÜZERİNDEKİ ARTIRICI ETKİLERİNE İLİŞKİN ÖNERİLEN ÇÖZÜMLER

Bir ülkenin siyasi yapısı ne olursa olsun bürokratik gücün büyümesi gerçek anlamda bir takım problemler yaratır. Bu problemlerle başa çıkmayı denemek, ideolojik düzeyde tüm bulguları akla uydurmak ve haklı çıkarmak güçtür¹¹⁶.

Günümüz bürokrasi yapısında varolan problemleri çözmek amacı ile neler yapılabileceği üzerindeki tartışmaların sonunda çeşitli çözüm önerileri ortaya konuldu ise de, konuyu inceleyen ekonomistler problemlerin bürokrasinin kendi yapısından meydana geldiği üzerinde hem fikirdirler. Bu yönden ele alındığında, sorunlar büronun kurumsal çevresi ve bölümlerinin özelliklerine bağlı olarak farklılık göstereceğinden, belirlenecek çözümler büronun bu özellikleri dikkate alınarak ortaya konulmalıdır¹¹⁷. Bununla beraber, kamusal tercihler yaklaşımı içerisinde bürokraside varolan ve çalışmanın modeller kısmında belirtilen modellerin ışığında bürokrasilere fayda sağlayacak bir takım ortak çözüm önerileri aşağıda dört grup halinde sunulmuştur.

8.1 - Bürolar Arasında Rekabetin oluşturulması

Niskanen, bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkilerini ortaya koymaya çalışan analizlerinde bürokratik yapıda varolan sorunların belirli ölçüde azaltılması, özellikle de kaynak ve zaman

¹¹⁶ KRISLOV Samuel, *Representative Bureaucracy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ, 1974, s.34.

¹¹⁷ JOHNSON, s.296.

israfının önlenmesi için bürolar arasında rekabet ortamının oluşturulması fikrini ileri sürmüştür. Niskanen'den sonraki ekonomistler tarafından da kabul edilen bu görüş ile, kamu harcamalarında belirli bir noktadan sonra gereksiz olan artışın ve kırtasiyeciliğin azaltılabileceği ifade edilmiştir.

Bürolar arasında rekabet unsurunun yerleşmesi bürokratik gayreti artıracaktır. Bürolar arası rekabetin yerleştirilmesi ile birtakım büroların monopol etkisi ortadan kaldırılabilir ve belirli hizmetlerin herkes tarafından hazırlanabilir olması belki de bürokratik çabayı artırabilecektir. Böylece, monopol hizmetlerine ilişkin maliyetler, diğer monopol bilgileri ile incelenerek doğrulukları ortaya koyulabilecektir. Bu yapılırken, bürokrasiler arasındaki rekabetin sınırları aşmamasına ve bürokrasilerin birlikte güç oluşturmamalarına dikkat edilmelidir¹¹⁸.

Modeller ile ortaya konulmaya çalışılan genişletici bürokrasi anlayışını önlemek amacı ile bürokratik yapı iki türlü rekabet ortamına sokulabilir. Bunlardan birincisi, kamu büroları arasında oluşturulacak bir rekabet; ikincisi ise, kamu büroları ile benzer hizmet sunan özel bürolar arasında oluşturulacak rekabettir. Bu durum aşağıda ayrı ayrı ele alınarak, incelenmektedir.

8.1.1 - Benzer Mal ve Hizmet Üreten Kamu Büroları Arasında Oluşturulacak Rekabet

Politik piyasaya rekabet baskısının yerleştirilmesinde kullanılabilecek bir yol, benzer mallar sağlayan birçok bürokrasiye izin

¹¹⁸ MULLER, ss.160-161.

vermektedir. Ekonomistler kamusal malları sağlamada rekabetin üstünlüğünü vurgulamaktadırlar¹¹⁹.

Ancak geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, monopol bürolar arasında birbirinin yerini tutabilecek büroların tümüyle ortadan kaldırılmasının gerekliliğini savunmaktadır. Çünkü geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına göre, kamu yönetimleri arasındaki rekabet savurganlığa neden olmaktadır. Bu sebeple geleneksel kamu yönetimi düşüncesine sahip olanlar, kamusal mal ve hizmet üretiminde uzman monopollere benzer şekilde faaliyet gösterecek grup büroların oluşturulmasını savunmaktadırlar. Geleneksel anlayışın ileri sürdüğü bu tip büro anlayışının bir takım üstünlükler oluşturacağı kuramsal olarak belirli ölçülere kadar geçerlidir. Bu tip büro anlayışı, kamusal malların üretiminde ölçek ekonomilerinin¹²⁰ faydalarını sağlayabilecek, rekabetin bir göstergesi sayılan reklam masraflarını ortadan kaldırabilecek, tüketiciler ve yasama organı açısından daha az bilgi sağlama maliyeti

¹¹⁹ JOHNSON, s.297.

¹²⁰ Ölçek ekonomileri, bir firma ya da endüstride çıktı artışına bağlı olarak uzun dönem ortalama maliyetlerinde azalma meydana gelmesidir. Bkz. MILLER Roger L., **Economics Today**, Seventh Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1991, ss.579-582. Ölçek ekonomisini doğuran nedenler içsel ve dışsal ekonomiler olarak ikiye ayrılır. İçsel ölçek ekonomileri, bir firmanın üretim hacminin genişlemesi ile endüstrideki, diğer firmaların üretim ölçeklerinden bağımsız olarak ortaya çıkar. Bunlar işçilerin işi yaptıkça uzmanlık kazanmaları, yönetimde etkinliğin artması, sermaye verimliliğinin yükselmesi, pazarlama masraflarının azalması gibi etkilerdir. Dışsal ölçek ekonomileri ise tüm endüstride üretim ölçeğinin bir bütün olarak artmasının sonucudur ve her firmanın maliyetini düşürücü yöndeki etkilerdir. Örneğin teknolojinin gelişmesi dolayısıyla maliyetlerin azalması veya endüstri talebinin artması sonucu girdi olarak kullanılan bir faktörün fiyatının düşmesi gibi. Gerek içsel gerek dışsal ölçek ekonomileri pozitif veya negatif olabilir. Diğer bir deyişle, bu faktörler maliyetleri düşürücü yönde etkide bulunabilecekleri gibi artırıcı yönde de etki doğurabilirler. Bkz. SEYİDOĞLU Halil, **Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Adalet Matbaacılık Tic. Ltd. Şti., Ankara, Ocak 1992, ss.653.

sağlayacak ve birimlerin denetim altında tutulması maliyetlerini azaltacaktır.

Geleneksel kamu yöneticileri, rakip bürolar tarafından meydana getirilen kamusal malların birbirinin aynı olacağını ifade etmektedirler. Bunun yanında, özel sektöre bakıldığında General Motors, Chrysler, Toyota, Volkswagen ve Honda'nın herbirinin hizmeti diğerinin kopyası görünümündedir. IBM, Apple, Commodore, Toshiba ve diğer bilgisayar büroları için de aynı durum geçerlidir. Benzer rekabet, kamu malları için de söz konusu olabilir.

Monopol bürolar, ölçek ekonomileri için her zaman faydalı olmayabilir. Yerel yönetim hizmetlerinin hazırlanmasında ölçek ekonomilerine ilişkin olarak yapılan çalışmalar, bu hizmetlerin birim maliyetlerinin, yerel yönetimlerin sınırları ile beraber arttığını ortaya koymaktadır. Amerika'da yerel yönetimlere ilişkin olarak yapılan ve eğitim, güvenlik ve itfaiye hizmetlerini kapsayan çalışmalarda küçük bölgelerde üretilen mal ve hizmet miktarının daha yüksek olduğu görülmüştür. Metropolitan alanlarda rekabet ve etkinlik durumları göz önüne alınarak serbest yerel yönetimlere izin verilmesi durumunda kaynakların daha etkin kullanılacağı ifade edilmektedir.

Ulusal düzeyde, bürolar arasında bir rekabet ortamının yaratılmasının gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Böylece yasama organı maliyetler hakkında daha çok bilgi edinecektir. Bu yolla kamu harcamalarının belirli ölçülerde azaltılabileceği savunulmaktadır.

8.1.2 - Benzer Mal ve Hizmetler Üreten Kamu ve Özel Bürolar Arasında Rekabetin Oluşturulması

Benzer mal ve hizmetler üreten kamu ve özel bürolar arasında oluşturulacak rekabet, kamu bürokrasilerine alternatif nitelik taşıyan özel piyasanın yaygınlaştırılmasını ifade etmektedir. Devletlerin çoğunda; yangından korunma, temizlik hizmeti ve sağlık gibi birtakım yarı bölünebilir mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde kamunun yanında özel kesim de yer almaktadır ve bunda başarılı da olmaktadır¹²¹.

Bu tip rekabet, ulusal ekonomi için pekçok üstünlükler sağlayacaktır. Öncelikle büroların; tüketicinin tercihlerine olan duyarlılığı artacak, bürokratik yapı küçülecek, kamu kesimi bürolarının monopol gücü azalacak ve bu malların kamu kesimi tarafından hazırlanması durumunda değerlendirmek için yasama organına bir ölçüt sağlanacaktır. Böylece özel arzın kullanılması yolu ile, bütçe maksimizasyoncusu monopol büroların performansı değerlendirilecektir¹²².

Bu konuda, Kanada'daki özel ve kamu kesimi demiryollarına ilişkin olarak Daves ve Christensen'in çalışmaları, kamu kesimindeki etkisizliğin kamu ve özel bürolar arasındaki rekabetle ortadan kaldırılacağını ortaya koymaktadır¹²³.

¹²¹ MULLER, s.160.

¹²² JOHNSON, s.296.

¹²³ DAVES D. W. and CHRISTENSEN L. R., "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", Journal of Political Economy, Vol:88, 1988, ss.958 - 976.

8.2 - Bürokratik Yapının Yeniden Düzenlenmesi

Usul değişikliği yolu ile politika değişikliğinin zorluğu ve iktidarın birçok önemli astını kontrol etmedeki yetersizliği göz önüne alındığında, yürütmenin yeniden düzenleme işini yapması hem süreç olarak hem de politik nedenlerle zordur¹²⁴.

Yeniden düzenleme, büyük değişiklikler yapmanın sancısız bir yoludur. Saldırgan bir organizasyon, daha dostça bir organizasyona bağlanır, işbirliğinden hoşlanması zor bir büronun baş yöneticisi, aniden başka bir büronun baş yöneticisinin yardımcısı olur ve bir zamanlar birbirine ters amaçlara yönelik programlar birleştirilir. Bütün yeniden düzenlemelerin amacı, bir farklılık yaratmak değildir. Gerçekte yeniden düzenlemelerin çoğunun amacı, bürokrasinin yaptıklarını veya bunları yapma yöntemini değiştirmektir. Yeniden düzenlemeler; kaynakların programlara akışı, kariyerlerin kişilere dağılışı veya görevlerin tanımlanışı değiştirildiğinde bir farklılık yaratabilir.

Frederick C. Mosher, 1967 yılında hükümet tarafından farklı kamusal düzeylerde yapılan oniki yeniden düzenleme işlemini çalışmasında incelemiştir. Çalışmasında, organizasyonun yaptıklarını değiştirmeyi hedefleyen yeniden düzenlemeler daha az başarılı olurken, idari bir sorunu çözümlenmeyi hedefleyen yeniden düzenlemelerin başarı oranının daha yüksek olduğu sonucuna varmıştır¹²⁵. Aynı şekilde, ilgili organizasyonun içinden kaynaklanan yeniden düzenlemelerin, dıştan

¹²⁴ WILSON James Q, **Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**, (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ ve diğerleri), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TAKAV Matbaası, Ankara, 1996, s.294.

¹²⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. MOSHER Frederick C., **The GAO: The Quest for Accountability in American Government**, Boulder, Colo: Westview Press, 1979.

empoze edilmeye çalışılanlara nazaran daha başarılı olduğunu ortaya koymuştur¹²⁶.

8.3 - Ödüllendirme ve Teşvikler

Bürokratik davranışın belli bir disiplin içine alınmasında izlenecek en etkin yollardan biri, bunları katı devlet muhasebe hesaplarından dışlamaktır. Ancak bürokratların herhangi bir kritere göre değerlendirilmesinin mümkün olmadığı, özellikle de genel kabul görmüş geleneksel muhasebe ilkeleri ile bunun gerçekleştirilmesinin güç olduğu ortadadır. Genel bütçeden tahsis edilen ödeneklerin sonunda kullanılmayan kısmının yanması, büroların davranışlarını etkileyen en önemli unsurlardandır. Bu sebeple, artan ödeneklerin büroda kalması tasarrufu teşvik edeceğinden bürokrasinin kamu harcamalarını artırma eğilimi de belli oranda frenlenebilecektir.

Niskanen'in pekçok radikal önerilerinden biri de bu doğrultudadır. Bu öneriye göre; bürokratların maliyetler üzerinden elde ettikleri herhangi bir tasarrufun belirli bir oranının onlara verilmesi yolu ile hizmetlerin pekçoğunda etkinlik teşvik edilebilir. Buna ilişkin olarak, başarıya ulaşmak için uygulamada kullanılabilecek iki çözüm yolu ileri sürülmektedir. Bu çözüm yolları¹²⁷;

¹²⁶ DAVIDSON Roger H. and OLESZEK Walter J., **Congress and Its Members**, Fourth Editions, Congressional Quarterly, Inc., Washington, 1994, s.276.

¹²⁷ MULLER, s.160.

ı) Bürokrata yıl sonu kullanılmayan ödenekten pay vermek¹²⁸. Bu çözüm yoluna göre, siyasal organın onayladığı ödenek ile bürolara sipariş edilen hizmet düzeyinin gerçek maliyeti arasındaki farktan, yani maliyet tasarrufundan, bürokrata bunun belli bir yüzdesi ödül olarak verilebilir. Bunun için siyasal organın, bürokrata sipariş ettiği mal ve hizmet miktarının ölçülebilmesi ve başlangıçtaki gerçek maliyetler hakkında yanılmaması gerekir.

ıı) Bürokratların hizmet performansları için ödül vermek. Bu çözüm yoluna göre ise, bürokrata çalıştığı dönem içerisinde sergilemiş olduğu performans düzeyine bağlı olarak, hizmeti bıraktıktan sonra, bunun karşılığı olarak ödül verilmelidir.

8.4 - Özelleştirme

Bürokratik etkinsizliklerin çoğunun kaynağı, büroların sahip olduğu monopol güçtür. Bu monopol gücü azaltmanın bir yolu, özel firmalar arasında rekabet yolu ile kamusal mal arzının özelleştirilmesidir. Pekçok devlette; devlet inşaatı özel firmalar tarafından yapılmaktadır. Aynı şekilde askeri silah, karayolları, uzay araştırma aletleri, hükümete ait telefon ve elektrik hizmetleri de özel firmalar tarafından geliştirilir ve üretilir.

¹²⁸ Bürokratların meydana getirebileceği "sahte" tasarruf olasılığı konuya ilişkin çözüme şüphe düşürmektedir. Ayrıca bürolar arasına rekabetin yerleştirilmesi bu riski iki katına çıkarabilir ve benzer malların üretilmesine neden olabilir.

Kamu bürolarının yerine özel büroların kullanılmasının, diğer ifade ile özelleştirmenin gerekliliği iki faktöre dayanmaktadır¹²⁹. Bunlar;

i) Özel fayda maksimizasyoncusu bürolar minimum maliyetle hareket ederken, kamu büroları bu durumun tersine hareket etmektedir.

ii) Özel büroların etkinlik ölçüleri, kamu bürolarının etkinlik ölçüsü gibi politik sınırlamalarla kısıtlanmamaktadır. Böylece, özel bürolar maksimum etkin ölçüye ulaşabilmekte ve kamu bürolarındaki gibi mutlaka uygun bir zamana ihtiyaç duymamaktadır.

Ancak gerek kuramda, gerekse uygulamada özelleştirilecek işlerin neler olabileceğini tam olarak belirlemek güçtür¹³⁰.

¹²⁹ SPANN Robert M., "Public versus Private Provision of Government Servis", Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, (ed. BORCHERDING T.), Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977, s.89.

¹³⁰ JOHNSON, s.296.

SONUÇ

Yapılan bu çalışmada, bürokrasinin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkileri incelenmeye çalışılmıştır. Bürokrasiye ilişkin ilk incelemeler 1944'lü yıllara dayanmaktadır. Ancak yapılan bu incelemeler ve bunun uzantısı olarak Weber'in yaptığı çalışmalar, bürokrasi kavramını, kamu yönetimi ve sosyoloji disiplini içerisinde incelemiştir. Konuyu ekonomi disiplini içerisinde ele alarak, gerçek anlamda inceleyen kişi Niskanen'dir.

1971 yılında yayınlanan "**Bureaucracy and Representative Government**" makalesi ile Niskanen, bütçelerini maksimize etmeye çalışan bürokratların davranışlarını ekonomik açıdan incelemiştir. Niskanen'in bu çalışması daha sonra Breton ve Wintrobe tarafından derinleştirilmiştir. Bu çalışmanın ardından, bürokratik davranış kuramını çeşitli ekonomistler farklı yönleri ile ele alarak, incelemiştir.

Williamson, bürokratik davranış kuramını oluştururken, bürokratların kendilerini ve başında buldukları büronun geleceğini güvenlik altına almak veya böyle bir riski azaltmak için, personel sayılarını artırdıklarını ifade etmektedir. Artan personel sayısı ise, bir yandan büronun hiyerarşik yapısını değiştirirken, diğer yandan kamu harcamaları üzerinde artırıcı bir etki meydana getirmektedir.

Migue - Belanger 1974 yılındaki çalışmalarında, bürokratların kamu harcamaları üzerinde etkin bir role sahip olmasını bürokratik güç ve isteğe bağlı bütçe arasındaki ilişki ile açıklamaya çalışmışlardır. Fiorina - Noll 1978 yılındaki çalışmalarında, aşırı bürokratikleşme ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi ortaya koyarken, Romer-Rosenthal da bürokratların, bürokratik davranışlarını bürokrat seçmen ilişkisi içerisinde incelemiştir.

1980'li yılların son çeyreğinden itibaren, bürokratların kamu harcamaları üzerindeki etkilerinin yanında, bürokratik etkinsizlik ve bu etkinsizliğin makroekonomik dengeler üzerindeki etkileri üzerinde durulmaya başlanmıştır. 1990 yılında Wyckoff, yazdığı **“Bureaucracy, Efficiency and Time”** makalesinde, bürokratik etkinsizlik ile kamu harcamaları arasında ilişki kurmaya çalışmıştır. Günümüzde bürokratik etkinsizlik ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiye dayanan çalışmaların hız kazandığı görülmektedir.

Çalışmada incelenen modellerin de ortaya koyduğu üzere, bürokratları, kamu harcamalarını artırmaya iten güdülerini tek nedene bağlamak mümkün değildir. Ancak modellere dayanarak bürokratik davranışları yönlendiren güdüler; bürokratların sahip olmak istedikleri güç, prestij, geniş yasal yetkiler, daha rahat hareket edebilecek büyüklükte bürolar ve daha çok para olarak belirtilebilir.

Yasama organı bürokratların kamu harcamalarını gereksiz yere artırdığını bilmesine karşın, bunu önleyebilmede başarılı olamamaktadır. Çünkü, monopol şartlarında mal ve hizmet üreten büroların üretim maliyetleri yine o büro tarafından bilinmektedir. Gelecek yıl ödeneğinden daha fazla pay almak isteyen bürokrat ise, bu bilgileri kendi isteği doğrultusunda yasama organına iletmektedir. Yasama organının, büroların monopol yapısı nedeni ile bu hizmetlerin maliyetlerini ve

etkinliklerini değerlendirmesi de güçtür. Bu üstünlüklerinin farkında olan bürokrat ise, büronun bütçesini çıktının marjinal sosyal maliyetinin marjinal sosyal faydasına eitlendiği denge noktasının otesinde oluşturmaktadırlar.

Kamusal tercihler kuramında, bürokrasilerin kamu harcamaları üzerindeki artırıcı etkilerinin ve bürokratik etkinsizliğin belli ołde azaltılabilmesi için, her ülkede geçerliliğinin olduğuna inanılan ortak zm oներleri ileri sürülmüştür. Bu ortak zm oներleri; i) bürolar arasında rekabet ortamının oluşturulması, ii) bürokratik yapıdaki yeni düzenlemeler, iii) oduಲ್ಲendirme ve teşvikler, iv) ozelletirme Őeklinde ifade edilmektedir. Ancak bu oներlerin hemen ardından, kamusal tercihler kuramı, ekonomik ve siyasi yapısı ne olursa olsun bürokratik davranışların meydana getirdiği bu etkilerin, hiçbir zaman, tam anlamı ile ortadan kaldırılamayacağını ifade etmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKTAN Coşkun Can :**KİT Yeniden Planlama ve Özelleştirme Stratejisi: Türkiye İçin Bir Model ve Stratejik Planlama Önerisi**, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Yayın No:139, TİSK İnceleme Yayınları 12.
- ATAÇ Beyhan :“Kamu Kesimi, Politika ve Bürokrasi”, **Prof. Dr. Suat Mirza'nın Anısına Armağan**, Cilt 1, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:42, Eskişehir, 1986.
- ATKINSON Anthony B., STIGLITZ Joseph E. :**Lecture on Public Economics**, McGraw-Hill International Editions, Economics Series, Singapore, 1980.
- BAKAR Samuelson, ELLIOT Catherina :**Reading In Public Sector Economics**, D.C. Heath An Company, Toronto, 1990.
- BAILEY Stephen J. :**Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice**, Mackays of Chatham PLC., Chatham, Kent, Great Britain, 1995.

- BARRY Norman : **Modern Political Theory**, Third Edition, The Macmillan Press Ltd., Malaysia, 1995.
- BENNETT James T., : "The Voting Behavior of Bureaucrats:
ORZECZOWSKI William P. Some Empirical Evidence", **Public Choice**, Vol:41, 1983.
- BLAIS Andre, : **The Budget-Maximizing Bureaucrat:
DION Stephane Appraisals and Evidence**, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.
- BLAU Peter M. : **Bureaucracy In Modern Society**, Random
MEYER Marshall W. House, Inc., New York, 1956.
- BLAU Peter M. : **Bureaucracy In Modern Society**,
Random House, Inc., New York, 1968.
- BOADWAY Robin W., : **Public Sector Economics**, Macmillan
WILDASIN David E. Press, London, 1995.
- BRETON Albert, : "The Equilibrium Size of a Budget
WINTROBE Ronald Bureau: A Note on Niskanen's Theory of
Bureaucracy", **Journal of Political
Economy**, Vol:83.1, 1975.
- BROECK Julien Von Den : **Public Choice**, Kluwer Academic
Publishers, Association of Post-Keynesian
Studies, 1988.

- BROWNING Edgar K.,
BROWNING Jacqueline
: **Public Finance and The Price System**,
Third Edition, Macmillan Publishing Com-
pany, New York, 1987.
- BROWN C. V.,
JACKSON P. M.
: **Public Sector Economics**, 4th Edition,
Blackwell, T.J. Press Ltd., Padstow, Great
Britain, 1994.
- BUCHANAN James M.
: **Public Finance in Democratic Process**,
The University of North Carolina Press,
Chapell Hill, North Carolina, 1967.
- BUCHANAN James M.
: **Constitutional Economics**, Butler and
Tanner Ltd., London, 1991.
- BULUTOĞLU Kenan,
KURTULUŞ Erciş
: **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz
Kitabevi, İstanbul, 1988.
- BULUTOĞLU Kenan
: **Kamu Kesimi Ekonomisi: Devletin
Ekonomik Bir Kuramı**, Filiz Kitabevi,
İstanbul, 1988.
- BUSH Winston C.,
DENZAU Arthur T.
: "The Voting Behavior of Bureaucrats
and Public Sector Growth", **Budgets and
Bureaucrats: The Source of
Government Growth**, (ed. BORCHERDING
T.E.), Duke University Press, Durham,
North Carolina, 1977.

- BUTTON Kenneth J., :“X-efficiency and Technical Efficiency”,
WEYMAN-JONES Thomas G. **Public Choice**, Vol:80, 1994.
- COHEN Harry :**Demonics of Bureaucracy**, The Iowa
State University Press, 1965.
- CULLIS John, :**Public Finance and Public Choice:**
JONES Philip **Analytical Perspective**, McGraw-Hill
Book Company, New York, 1992.
- CULLIS John G., :“The Economics of Bureaucracy”, **The**
JONES Philip R. **Growth of The Public Sector**,
(ed.GAMMELL Norman), Edward Elgar
Publishing, Great Britain, 1993.
- DAVES Douglas W., :“The Relative Efficiency of Public and
CHRISTENSEN Lourits R. Private Firms in a Competitive
Environment: The Case of Political
Economy”, **Journal of Political Economy**,
Vol:88, 1980.
- DAVIDSON Roger H., :**Congress and Its Members**, Fourth
OLESZEK Walter J. Editions, Congressional Quarterly Inc.,
Washington, 1994.
- DOWNS Anthony :**A Economics Theory of Bureaucracy**,
Harper and Row, New York, 1957.
- DOWNS Anthony :**Inside Bureaucracy**, Little, Brown and
Company, Boston, 1967.

- DUNLEAVY Patrick : **Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations In Political Science**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1992.
- ERBAY Yusuf : "Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat - Siyasetçi İlişkisi", **Yeni Türkiye: Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1**, Yeni Türkiye Matbaa Hizmetleri, Yıl: 1, Sayı:13, Ocak-Şubat 1997.
- ETZIONI-HALEVY Eva : **Bureaucracy and Democracy**, Routledge and Kegan Paul, 1983.
- FIORINA Morris P.,
NOLL Roger G. : "Voters, Bureaucrats and Legislature: A Rational Choice Perspective on The Growth of Bureaucracy", **Journal of Public Economics**, Vol: 9, 1978.
- GALBRAITH John Kenneth : **Economics and The Public Purpose**, Penguin, Harmondsworth, 1973.
- GILL Peter,
PONTON Geoffrey : **Introduction to Politics**, Second Edition, Basil Blackwell, Oxford, 1989.
- HAYES K.,
WOOD L. L. : "Utility Maximizing Bureaucrats: The Bureaucrat's Point of View", **Public Choice**, Vol:82, 1995.

- HONGREN Chyrles T.,
SUNDEM Garry L. : **Introduction to Management Accounting**, Eight Edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ., 1990.
- HYMAN N. David : **Public Finance**, Third Edition, The Dryden Press, USA, 1990.
- JACKSON Peter M. : "Taxation, Public Choice and Public Spending", **Current Issues In Public Sector Economics**, (ed. JACKSON Peter), Macmillan Press Ltd., New York, 1993.
- JOHNSON David : **Public Choice: An Introduction to The New Political Economy**, Bristlecone Books, 1991.
- KILIÇDAROĞLU Kemal : **Kayıtdışı Ekonomi ve Bürokraside Yeniden Yapılanma Gereği**, TÜRMÖB Yayın No:33, Ankara, 1997.
- KRISLOV Samuel : **Representative Bureaucracy**, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ, 1974.
- LEVACIC Rosalind : "Public Choice: The Economics of Politics", **New Thinking in Economics**, (eds: ELGAR E. and JR S.), Billing and Sans Ltd., Worcester, Great Britain, 1990.

- MCKEINZE Richard B.,
TULLOCK Gordon
:**Modern Political Economy: An Introduction to Economics**, International Student Edition, Kosaido Printing C.D. Ltd., Tokyo, 1978.
- McNUTT P. A.
:**The Economics of Public Choice**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1996.
- MISSES Ludving Von
:**Bureaucracy**, Yale University Press, New Haven, 1944.
- MILLER Roger L.
:**Economics Today**, Seventh Edition, Harper Collins Publishers, New York, 1991
- MILLER Garry,
MOE Terry M.
:"Bureaucrats, Legislators and The Size of Government", **American Political Science Review**, Vol:77, 1983.
- MIGUE Jean-Luc,
BELANGER Gerard
:"Toward a General Theory of Managerial Discretion", **Public Choice**, XVII, Spring 1974.
- MOSHER Frederick C.
:**The GAO: The Quest for Accountability in American Government**, Westview Press, USA, 1979.
- MUELLER C. Dennis
:**Public Choice**, Cambridge University Press, New York, 1985.

- MUSGRAVE Richard A.,
MUSGRAVE Peggy :**Public Finance In Theory and Practice**,
Fifth Edition, McGraw-Hill Book Company,
New York, 1989.
- NISKANEN Williamson :**Bureaucracy and Public Economics**,
Edward Elgar Publishing Ltd., England,
1996.
- NISKANEN Williamson :**Bureaucracy and Representative**
Government, Aldine-Adherton, New York,
1971.
- NISKANEN William A. :“Bureaucrats and Politicians”, **Journal of**
Law and Economics, Vol: 18(3),
December 1975.
- NISKANEN Williamson A. :“A Reflection on Bureaucracy and
Representative Government”, **The Budget-
Maximizing Bureaucrats: Appraisals and
Evidence**, (eds.BLAIS A.and DION S.),
University of Pittsburgh Press,Pittsburgh,
1991.
- NISKANEN William :“A Reassessment”, **Bureaucracy and**
Public Economics, (ed.NISKANEN
William) Edward Elgar Publishing Ltd.,
England, 1996.
- NISKANEN William :“Bureaucrats and Politicians”,
Bureaucracy and Public Economics, (ed.

- NISKANEN William), Edward Elgar Publishing Ltd., England, 1996.
- ORZECZOWSKI William :“Economic Model of Bureaucracy: Survey, Extension, and Evidence”, **Budget and Bureaucrats: The Source of Government Growth**, (ed. Borcharding T. E.),Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977.
- PARSONS Wayne :**Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997.
- PEACOACK Alan :**The Political Economy of Economic Freedom**, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1997.
- PERLMAN Mark :“Harvey Leibenstein”, **New Horizons In Economic Thought: Appraisals of Leading Economics**, (ed. Samuels W. J.), Edward Elgar Publishing Ltd., England, 1992.
- POMMEREHNE Werner W., :“Bureaucratic Behavior In Democracy: A Case Study”, **Public Finance**, Vol.33, 1978.
- FREY Bruno S.

- QUADE Edward S. :**Analysis for Public Decisions**, Second Edition, Elsevier Science Publishing Co., Inc., New York, 1982.
- RIPLEY Randall B.,
FRANKLIN Grace A. :**Bureaucracy and Policy Implementation**, The Dorsey Press, USA, 1982.
- ROGENTHAL Howard,
ROMER Thomas :“Bureaucrats Versus Voters: On The Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy”, **Quarterly Journal of Economics**, Vol:93, November, 1979.
- SAKAL Mustafa :“Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maximizasyonu ve Bürokratik Yozlaşma”, **Yeni Türkiye: Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1**, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl 3, Sayı 13, Ocak-Şubat 1997.
- SAMUELSON A. Paul,
NORDHAUS William D. :**Economics**, Fourteenth Edition, McGraw-Hill, Inc., Singapore, 1992.
- SAUVY Alfred :**Bürolar ve Bürokrasi**, (Çev: Yıldızhan Yayla), Gelişim Dizisi, İstanbul, 1975.
- SAVAS E.S. :**Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme**, (Çev:Ergun Yener), Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları: 517, Ankara, 1994.

- SAVAŞ Vural :**Anayasal İktisat**, Beta Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1989.
- SAVAŞ Vural :**Politik İktisat**, 2. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1994.
- SCHULTZ Richard :**Federalism Bureaucracy and Public Policy**, Canadian Administration Series, Ottawa, 1980.
- SELF Peter :**Government By The Market?: The Politics of Public Choice**, Macmillan Press Ltd., New York, 1993.
- SEYİDOĞLU Halil :**Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük**, Adalet Matbaacılık Tic. Ltd. Şti., Ankara, Ocak 1992.
- SHIVELY Phillips W. :**Power And Choice: An Introduction to Political Science**, Third Edition, McGraw-Hill, Inc., New York, 1993.
- SÖNMEZ Sinan :**Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı**, Teori Yayınları, Ankara, 1987.
- SPANN Robert M. :**"Public versus Private Provision of Governmental Servis", Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth** (ed.BORCHERDING

Thomas), Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977.

- STIGLITZ Joseph E. :**Kamu Kesimi Ekonomisi**, (Çev: Ömer Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaası, İstanbul, 1994.
- TAKATA Yasuma :**Power Theory of Economics**, St. Martin's Press, Inc., New York, 1995.
- TULLOCK Gordon :**The Politics of Bureaucracy**, Public Affairs Press, Washington, 1965.
- UDEHN Lars :**The Limits of Public Choice**, McGraw-Hill, New York, 1996.
- VAROĞLU Demet,
VAROĞLU Kadir :“Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Cilt II, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:262, Ankara, 1995.
- WEBER Max :**The Theory of Social and Economic Organization**, (Translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons), The Free Press, New York, 1966.

- WILSON James Q :**Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TAKAV Matbaası, Ankara, 1996.
- WYCKOFF Paul Gary :“Bureaucracy, Inefficiency, and The Time”, **Public Choice**, Vol:67, No:2, 1990.
- ZARDKOOHI Asgar,
GIROUX Gary :“Bureaucratic Behavior and The Choice of Labor Input: A Study Of Municipal Government”, **Public Choice**, Vol:64, 1990,