

Bürokrasinin Kamu Harcamalarına Etkilerinin Rant Kollama Faaliyeti ile Birlikte Değerlendirilmesi

Evaluation of the Effects of Bureaucracy on Public Expenditure Together with Rent Seeking Activity

İbrahim KEKLİK¹ , Abdullah BARIŞ² 

¹Öğretim Görevlisi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, Zara Ahmet Çuhadaroğlu Meslek Yüksek Okulu, Sivas, Türkiye

²Dr. Öğr. Üyesi, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Tokat, Türkiye

Sorumlu yazar/

Corresponding author : İbrahim KEKLİK

E-posta/E-mail : ikeklik@cumhuriyet.edu.tr

ÖZ

Devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayat üzerinde etki edebilmek amacı ile yüklendiği görevler kamu harcamalarının yapılmasına ve bu harcamaların yıllar itibari ile artışına sebebiyet vermektedir. Kamu harcamalarının artışı ise ekonomik büyümeye pozitif bir etkide bulunmaktadır. Kamu harcamalarının planlanmasında ve uygulanmasında etkisi bulunan unsurlardan biri bürokrasi ve bürokrasinin bir üyesi olan bürokratlardır. Bürokratlar kamu harcamalarının plan ve uygulama sürecinde ekonomik büyümeye katkı sağlamak amacıyla da benimsemek ile birlikte diğer bir yandan kendi güçlerini, prestijlerini ve parasal yetkilerini artırabilmek amacıyla bürokrasinin büyüklüğünü de artırmak isteyebilmektedirler. Büroların büyümesi personel sayısının dolayısı ile büro hizmet üretim kapasitesini de artırmakta ve hiyerarşik yapının da değişmesini sağlamaktadır. Bürokratların organik bir birim olmaması, seçimler yapabilen ve birtakım tutum ve davranış modeline sahip insanlar olması, kamu harcamalarında alınan kararların da bireysel tercihler doğrultusunda alınması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum ekonomide yer alan kaynakların rant kollama yoluyla israf edilmesini, kamu harcamalarının verimsiz hale gelerek ekonomik büyümeyi de olumsuz olarak etkilemesi sonucunu doğurmaktadır. Bu çalışmada bürokrasinin kamu harcamalarına olan etkileri ve kamu harcamalarına etki eden bürokratik davranış modelleri, rant kollama faaliyeti çerçevesinde ele alınarak bir değerlendirme yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, kamu harcamaları, rant kollama faaliyeti, bürokratik kalite, ekonomik büyüme

ABSTRACT

The duties undertaken by the state to meet social needs and to have an impact on social and economic life cause public expenditure to be made and increased on a regular basis. This increase in public expenditure has a positive effect on economic growth. One of the factors that has an impact on the planning and implementation of public expenditure is the bureaucracy. Bureaucrats may want to increase the size of their offices in order to increase their power, prestige and monetary authority, while adopting the aim of contributing to economic growth in the planning and implementation process of public expenditure. The increase in the size of offices allows the number of personnel to rise and this in turn has an effect on the service production capacity of the bureau causing potential changes in the hierarchical structure. The fact that bureaucrats are not an organic unit, but people who can make choices and have a set of attitudes and behavioral models, reveals that the decisions taken on public expenditure are taken in line with individual preferences. This situation results in a waste of resources in the economy through rent-seeking, and also negatively affects economic growth by making public expenditure inefficient. In this study, the effects of bureaucracy on public expenditure and bureaucratic behavior models affecting public expenditure are evaluated within the framework of rent-seeking activity.

Keywords: Bureaucracy, public expenditure, rent-seeking activity, bureaucratic quality, economic growth

Başvuru/Submitted : 17.07.2023

Revizyon Talebi/
Revision Requested : 16.08.2023

Son Revizyon/
Last Revision Received : 12.09.2023

Kabul/Accepted : 22.09.2023

Online Yayın/
Published Online : 26.09.2023



This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0)

EXTENDED ABSTRACT

Public expenditure is defined as expenditure made by the state within the framework of certain rules in order to meet social needs and to intervene in social and economic life. The classic view of economics, based on a free market economy in which the presence of the state in the economy is limited, was the dominant economic view until the Great Depression. After the Great Depression, Keynes stated that a free market economy cannot always provide full employment, that full employment is a rare and short-term situation, and that the state should intervene in the economy, and with this view, the idea that the state should take a more active role in the market was accepted. The primary reason for the increase in public expenditure in this period was the increase in the duties of the state and public activities, that is, the diversity of expenditure.

The volume and content of public expenditure are influenced by economic, cultural and political factors. When we look at the increase in public expenditure from a political perspective, it can be seen that political parties, pressure groups, voters and bureaucrats involved in the political decision-making mechanism are influential.

Bureaucracy is the system that assists the political authority in the production of public goods and services and ensures that daily state services are provided. A bureaucrat is defined as a member of the organization referred to in the concept of bureaucracy. Bureaucrats especially want to increase the size of their offices in order to increase their power, prestige and monetary authority. With the expansion of the office, the number of personnel increases and the hierarchical structure changes accordingly. In addition, citizens who benefit from the services of the bureau want to access the public goods and services from which they benefit without any problems. In this regard, citizens who want the bureaus to work smoothly and without delay can create pressure. As a result of this pressure, the service production capacity of the bureau expands considerably. Another reason for the increase in public expenditure through bureaus is that bureaus are the sole producers of public goods and services. Due to this monopoly structure, bureaucrats try to increase the production of public goods and services to increase their monetary benefits. In order to reach this resource, they exaggerate the benefits obtained and ask for more appropriations than they need or make estimates based on higher figures than necessary. With the loss of control over the data provided to the government and the public on the costs of services and works, governments are often forced to give in to the demands of the bureaucracy.

Today, the bureaucracy plays a decisive role in the process of public policy making. Public choice theory is based on individual utility maximization, which also refers to the pursuit of utility by public decision-makers. It is stated that the basic units are not organic units such as parties, states or nations, but individuals who can make choices and have a set of attitudes and behavioral models, and hence it is assumed that the decisions taken in the public sector are based on individual preferences as in the private economy.

In an environment where bureaucrats are not rent-seeking, an exogenous increase in public expenditure that increases productivity will directly increase the productive capacity of the economy and directly contribute to economic growth. Government investment expenditure on public goods and services that have the highest potential to increase productivity will increase productivity and thus economic growth. Moreover, the impact of improvements in bureaucratic quality on economic growth depends on the relative magnitude of changes in public expenditure. If the change in bureaucratic quality is accompanied by a decrease in productivity-enhancing investment expenditure, this may have a negative impact on economic growth. The important point here is that improvement in bureaucratic quality reduces incentives for rent-seeking. Strong institutions with good monitoring and accountability mechanisms can be effective in controlling rent-seeking activities. In this case, an improvement in bureaucratic quality is likely to produce positive economic growth outcomes.

In an economic system where there is no rent-seeking and where bureaucratic quality is high, the desired growth results will be achieved by directing public expenditure to investment expenditure that will increase productivity. In the presence of rent-seeking, the importance of bureaucratic quality emerges. High bureaucratic quality controlling the rent-seeking of bureaucrats in order to maximize their own interests will lead to the transfer of public expenditure to more productive channels. In the presence of a general policy and regulatory environment that will increase the efficiency of productive investment expenditure together with bureaucratic quality, the increase in public expenditure will have a direct and positive effect on economic growth.

1. Giriş

Ekonomik büyüme süreci içerisinde kamu harcamalarının artışı ve kamu harcamalarının ekonomik büyümedeki rolü literatürde ilgi gören bir konu olmuştur. Kamu harcamalarının planlanması ve uygulanması sürecinde birçok aktör görev almaktadır. Bu aktörlerden birisi bürokratlardır ve bürokratlar kamu harcama programlarını yönetmekten sorumludur. Kamu harcama programları kamu harcamalarının etkinliğini azaltabilecek ve ekonomik büyümeye zarar verebilecek şekilde bir rant kollama aracı olarak kullanılabilir bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bürokrasi performans açısından verimli olarak çalışması halinde ekonomik büyümeyi teşvik edebilecek harcama politikalarını benimseme eğilimindedir. Fakat bürokrasinin performansı üzerinde etkili kontrol ve denge mekanizmasının kurulmaması, hesap verebilirliğin olmaması halinde bürokratlar iktidarlarını kötüye kullanmaya ve kamu harcama projelerinden rant aramaya eğilimli hale gelebilmektedir. Bu durum da ekonomik büyüme sürecini engelleyebilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle kamu harcamalarının artış sürecine ve bürokrasinin kamu harcamalarına olan etkilerine değinilecektir. Ardından kamu harcamalarına etki eden bürokratik davranış modelleri incelenecektir. Son bölümde ise bürokrasinin rant kollama eğilimi de göz önünde bulundurularak bir değerlendirme yapılacaktır.

2. Kamu Harcamaları Kavramı ve Kamu Harcamalarının Artışına Yönelik Görüşler

Literatürde birçok tanıma sahip olan kamu harcaması kavramı genel olarak devletin toplumsal ihtiyaçları karşılamak, sosyal ve ekonomik hayat üzerinde birtakım müdahalelerde bulunmak amacıyla belirli kurallar çerçevesinde yaptığı harcamalar olarak ifade edilmektedir (Türk, 1999, s. 27).

Ekonomi içerisinde devletin yaptığı müdahalelerin rolü uzun yıllardır tartışılan bir konu olmuştur. Devletin ekonomi içerisindeki varlığının kısıtlı olduğu, serbest piyasa ekonomisine dayanan klasik iktisat görüşü 1929 yılında yaşanan büyük buhrana kadar olan dönemde hâkim olan iktisadi görüş olmuştur. Ekonomik büyümenin ve başarının serbest piyasa ekonomisi ile gerçekleşeceğinin kabul edildiği bu dönemde geçerli olan klasik maliyenin kamu harcamaları konusundaki tutumu, mümkün olan en az harcamayı gerektirmiştir (Akman, 2011, s. 26). Bu dönemde devletin asli fonksiyonu olan görevler haricinde kamu harcamasından özellikle sosyal harcamalardan bahsetmek mümkün olmamıştır (Kökocak, 2011, s. 22).

1929 yılında ortaya çıkan Büyük Buhran Keynesyen iktisadi görüşün başlangıcı olmuştur. Keynes serbest piyasa ekonomisinin her zaman için tam istihdamı sağlayamayacağını, tam istihdamın nadir olarak rastlanılan, kısa dönemli bir durum olduğunu, devletin ekonomiye müdahalesinin gerekliliğini ifade etmiş ve 1980'li yıllara kadar etkisini göstermiş olan bu görüşle birlikte devletin piyasada daha aktif bir rol almasının gerekliliği fikri kabul görmüştür. Bu fikre göre daha aktif role sahip bir devlet, daha fazla kamu harcaması yapmalı ve daha fazla kamu harcaması ile ekonomik büyüme ve gelişme gerçekleşmelidir (Timur ve Albayrak, 2016, s. 804). Talep yönlü bir görüş olan Keynesyen görüşe göre devlet kamu harcamaları yolu ile ekonomiye müdahale ederek harcama eksikliğini gidermeli ve istihdam ile milli gelir düzeyinin artırılmasını sağlamalıdır (Öztürk, 2014). Kamu harcamalarının artışı sadece harcama miktarının artırılması yoluyla değil aynı zamanda içerik açısından da zenginleşmenin sağlanmasını da gerektirmektedir.

Kamu harcamalarındaki artış trendine sebep olan unsurlar harcama miktarı ve harcama çeşitliliği olarak sınıflandırılabilir. Harcamalar içerisinde zamanla meydana gelen rakamsal artış harcama miktarını ifade ederken harcama çeşitliliği, harcama konusu olmamış olan unsurlara ait harcamaların ortaya çıkmasını ifade etmektedir (Erdem, Şenyüz ve Tathoğlu, 2012, s. 38).

Bu dönemde kamu harcamalarının artışının öncelikli sebebi devletin görevlerinin ve kamusal faaliyetlerin artması başka bir ifade ile harcama çeşitliliği olmuştur. Klasik iktisadi görüşe göre devletin asli görevi toplumun güvenliğini sağlamak iken Büyük Buhran sırasında ekonomide büyüme, gelişme ve istikrarın sağlanması bunun yanında gelir dağılımının daha adaletli hale gelmesi de devletin görevleri arasına girmiştir. Bu durumun neticesinde kamu harcamaları da artmaya başlamış hatta olağanüstü dönemlere gelindiğinde bu artış sıçrama şeklinde gerçekleşmiştir (Pehlivan, 2012, s. 70-71). Kamu harcamalarının seyrine bu dönem için bakıldığında 1980'lere kadar ciddi bir artış olduğu görülmektedir.

1980'li yıllara gelindiğinde ise özellikle 1974 yılında yaşanan Arap-İsrail savaşı sonrasında Arap ülkelerinin batı ülkelerine petrol ambargosu uygulaması ile beraber stagflasyon yaşanmış ve arz yönlü iktisadın önü açılmıştır. Arz yanlı iktisada göre ise ekonomide devletin rolünün küçültülmesi ve kamu harcamalarının bir politika aracı olarak azaltılması görüşü hâkim görüş olmuştur. 1980'li yıllar ve sonrasında bazı ülkelerde düşüş görülmeyle birlikte yavaşlamış halde de olsa kamu harcamalarının bir artış trendinde olduğu görülmüştür (Tanzi ve Schuknecht, 2000, s. 3).

Kamu harcamalarının artışını açıklayan ilk yaklaşım Alman iktisatçı Adolph Wagner tarafından ortaya çıkarılan Wagner Kanunu olmuştur. Kamu harcamalarında ortaya çıkan artış oranının milli gelirdeki artış oranından daha hızlı

yükseldiğini ve bu durum nedeni ile kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payının arttığını ifade eden Wagner, devlet faaliyetlerinin artış kanununu ortaya çıkarmıştır (Musgrave ve Musgrave, 1973, s. 114)

Wagner kanunu, ekonomik büyümeyi kamu harcamalarındaki değişimin temel belirleyicisi olarak nitelendirmektedir (Ağayev, 2012, s. 10). Özellikle sanayileşme sonucunda devletin idari ve güvenlikle ilgili görevlerini daha etkili olarak yerine getirmesinin gerekliliği, toplumun kamusal hizmetleri daha fazla ve daha kaliteli bir şekilde istemesi sebepleri ile kamu harcamalarında artışın zorunlu olarak gerçekleşeceği Wagner tarafından vurgulanmaktadır. Kamu harcamaları milli gelirdeki artışın nedeni değil bir sonucu olarak kabul edilmektedir. Bu sebepten ötürü kamu harcamalarına bir politika aracı olarak güvenilmesinin mümkün olmadığı da savunulmaktadır (Günaydın, 2003, s. 5).

Musgrave Amerika Birleşik Devletleri'nin kamu harcamalarının 1890 ile 1948 yılları arasındaki değişimini incelemiş ve artışın devamlı olduğunu fakat savaş ve savaşla ilgili harcamaların genel olarak bu artışın sebebi olduğunu ifade etmiştir (Akdoğan, 2016, s. 77). Ayrıca savaş ve savaşla ilgili harcamalar çıkarıldığında kamu harcamalarının milli gelir ile paralel bir seyir izlediğine de dikkat çekmiştir. Musgrave gelişme sürecini tamamlayan bir devletin kamu giderlerinin içeriğinin değiştiğini ve değişimin daha çok sağlık, eğitim giderleri ile diğer sosyal harcamalar yönünde olduğunu da belirtmiştir (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2019, s. 63).

Peacock ve Wiseman savaş gibi buhran dönemlerinde harcamalarda sıçramanın meydana geldiğini ve bu dönemden sonra gelen dönemlerde ise artmış olan harcamaların eski düzeyine dönmediğini ifade etmişlerdir. Savaş gibi olağanüstü dönemlerin ardından kamu harcamalarında azalma meydana gelmiş olsa dahi yeni düzeyin eski düzeye kıyasla yüksek olması sebebi ile kamu harcamalarının devamlı yükselme eğilimi içerisinde olduğunu savunmuşlardır (Akdoğan, 2016, s. 73).

3. Bürokrasi ve Bürokrasinin Kamu Harcamalarına Etkileri

Kamu harcamalarının hacmi ve içeriğini ekonomik, kültürel, politik unsurlar etkilemektedir. Politik açıdan kamu harcamalarının artışına bakıldığında siyasal karar alma mekanizmasının içerisinde yer alan siyasal partiler, baskı grupları, seçmenler ve bürokratların etkilerinin bulunduğu görülmektedir (Buchanan, 1967, s. 7).

Yasama organı seçmenlerin ve tüketicilerin tercihleri doğrultusunda bütçeyi hazırlamaktadır. Bütçe, toplumun kamusal mallara olan talebini ifade etmektedir. Hükümetin görevi yasama organı tarafından onaylanan bütçe politikalarını uygulamaktır. İdari üniteler ve büroların görevi ise toplumun ihtiyaçlarına yönelik hazırlanan bütçe politikalarını uygulamaktır (Mueller, 2003, s. 359). Kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasi otoriteye yardımcı olan ve günlük devlet hizmetlerinin görülmesini sağlayan sistem olan bürokrasidir. Bürokrasi devlet işlerinin görülmüş olduğu ofis anlamına gelen "bureau" ve iktidar anlamına gelen "cratie" kelimelerinin birleşmesi sonucu meydana gelen bir terim olmakla beraber kamu idarelerinin güç ve hakimiyetini ifade etmektedir (Baransel, 1979, s. 297). Bürokrasi kelimesi 18. yüzyılda Vincent de Gourny tarafından kullanılmıştır ve dört değişik anlamda kullanıldığı ifade edilmektedir. Birinci anlam kamusal mal ve hizmetlerin üretimini sağlamak amacıyla kurulmuş olan daireleri ifade etmekte iken ikinci anlam siyasi kurumların almış olduğu kararları uygulayan memurları ifade etmektedir. 18. yüzyılda siyasi kararları uygulayan memurlar aynı zamanda iktidarı kendi yararına kullanan memur grubu olarak görülmüş ve bürokrasi bu durumu anlatan bir kavram olarak da kullanılmıştır. Bürokrasi kavramının üçüncü bir anlam olarak kullanılışı kırtasiyecilik anlamıdır. Bu anlamda bürokrasi kavramı negatif anlam ifade etmektedir. Weber tarafından ortaya konulmuş olan bir örgüt, örgütlenme, yönetim ve işleyiş anlamı da dördüncü anlamı olarak nitelendirilmektedir (Öztaş, 2015, s. 140-142). Bürokrat ise bürokrasi kavramında ifade edilen örgütün bir üyesi olarak ifade edilmektedir.

Bürokratlar özellikle güçlerini, prestijlerini ve parasal yetkilerini artırmak için bürolarının büyüklüğünü artırmak istemektedirler (Self, 1993, s. 33). Büronun genişlemesi ile büroların personel sayısı artmakta ve hiyerarşik yapıda buna göre değişmektedir. Ayrıca büronun hizmetinden faydalanan vatandaşlar fayda sağladıkları kamusal mal ve hizmetlere sorunsuz şekilde ulaşmak istemektedirler. Büroların aksaksız ve gecikmesiz çalışmasını isteyen vatandaşlar bu konuda baskıda oluşturabilmektedirler. Bu baskı neticesinde büro hizmet üretim kapasitesi fazlasıyla genişlemektedir (Niskanen, 1971, s. 40).

Kamu harcamalarının büro vasıtası ile artmasına etken olan diğer bir neden ise büroların kamusal mal ve hizmetlerin tek üreticisi olmalarıdır. Bu monopol yapı sebebi ile bürokratlar parasal faydalarını artırabilmek için kamusal mal ve hizmetlerin üretimini artırmaya çalışmaktadır (Johnson, 1991, s. 294).

Bürokratlar bütçe içerisinde kendileri için en büyük kaynağa sahip olmak istemektedir. Bu kaynağa ulaşmak için ise elde edilen faydayı abartarak ihtiyaçtan daha çok ödenek isterler veya tahminleri olması gerekenden daha yüksek rakamlar üzerinden yapmaktadır (Horngren, Sundem, Elliott ve Philbrick, 2002, s. 289). Verilen hizmet ve yapılan işlerin maliyetleri konusunda iktidara ve kamuoyuna sunulan verilerin kontrolünde yaşanan kayıp ile birlikte iktidarlar genellikle bürokrasinin taleplerine boyun eğmek zorunda kalmaktadır (Ataç, 1976, s. 150).

4. Kamu Harcamalarına Etki Eden Bürokratik Davranış Modelleri

Günümüzde bürokrasi kamu politikalarının oluşturulması sürecinde belirleyici bir role sahiptir. Kamu tercihi teorisinin temeli bireysel fayda maksimizasyonuna dayanmaktadır ve kamudaki karar alıcıların faydalarının peşinde koşmasını da ifade etmektedir. Buchanan temel birimlerin parti, devlet veya ulus gibi organik birimler olmadığını, seçimler yapabilen ve birtakım tutum ve davranış modeline sahip olan kişiler olduğunu belirtmiş, kamuda alınan kararların da özel ekonomide olduğu gibi bireysel tercihler doğrultusunda gerçekleştiğini varsaymıştır.

Bilimsel manada bürokrasi kavramına ilişkin ilk çalışmalar Max Weber tarafından gerçekleştirilmiş olmakla birlikte kamuda karar alıcı konumundaki bürokratlar ile ilgili olarak ilk tartışmalar Ludving Von Mises ile başlamıştır. Mises “Bürokrasi” adlı eserinde bürokrasiyi piyasa, özel sektör ile karşılaştırmak sureti ile tanımlamıştır. Mises’e göre bürokrasi otoriterleşme ve kanunlara göre değil kendi koyduğu kurallara göre faaliyette bulunma eğilimine sahiptir. Mises bürokrasinin ve bürokratların kanunların uygulanması sürecinde birer vasıta olması gerekirken kendilerini devletin kutsal bir temsilcisi olarak görmelerinin asıl tehlike olduğunu ve bürokrasilerin çıkarlarını maksimize etmek için mal ve hizmet üretimi yolunu tercih ettiklerini ifade etmiştir (Von Mises ve Morris, 1944, s. 201). Mises’e göre oy kaygısına sahip olmayan bürokratlar gelirlerini, sahip oldukları imkanları artırma isteğinde sahiplerdir ve kamu harcamalarının artırılmasına da daha yatkın olmuşlardır.

Kamu harcamaları ve ekonomik büyüme sorununu ele alan literatür içerisinde yer alan neoklasik ve içsel büyüme modellerinde politika oluşturma sürecine dahil olan bürokratlar gibi kilit aktörlerin maddi kişisel çıkarlarına daha az dikkat edilmiştir. Arrow ve Kurz’un 1970 yılında yapmış oldukları çalışma ile birlikte ekonomik büyüme ve kamu harcamaları arasındaki pozitif bağın sağlam kanıtları ortaya atılmıştır (Naseer, 2019, s. 205). Arrow ve Kurz neoklasik çerçeve içerisinde maliye politikasının kapsamını tanımlamış ve sonrasında birçok literatürde kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasındaki bağlantılar araştırılmıştır. Örneğin Devarajan, Swaroop ve Zou tarafından 1996 yılında yapılan çalışmada 43 ülkede 1970 – 1990 yılları arasındaki dönemde kamu harcamalarının ekonomik büyümeye pozitif bir etkisinin bulunup bulunmadığı test edilmiş ve istatistiksel manada anlamlı ve pozitif bir sonuca ulaşılmıştır (Devarajan, Swaroop ve Zou, 1996, s. 313-344). Chen (2006), Ghosh ve Roy (2004), Carboni ve Medda (2011) yaptıkları çalışmalarda kamu harcamalarının biri büyümeye yol açan diğeri ise refaha yol açan iki türden etkisinin bulunduğunu ve uzun vadeli büyüme oranını maksimize etmek için hangi bileşimin en uygun olduğunu araştırmıştır (Turnovsky, 2000, s. 185-210). Fakat, büyüme literatürü savurgan kamu harcamalarına katkıda bulunabilecek rant arayışının nedenlerini araştırırken bürokrasinin kalitesi konusuna daha az önem vermiştir.

Neoklasik gelenekten farklı olarak kamu tercihi teorisi kamu harcama politikalarını tasarlamaktan ve uygulamaktan sorumlu olan politikacılar ile bürokratları literatüre dahil etmiştir. Buchanan kamu tercihi teorisini özel ekonominin materyal ve yöntemleri ile siyasi karar alma sürecinin analizi olarak tanımlamış ve kamu ekonomisinde alınan kararların özel ekonomiye benzer şekilde bireyler tarafından tercihlerine bağlı olarak alındığını varsaymıştır (Aktan, 2002, s. 6). Buchanan, Tullock ve Downs gibi kamu tercihi teorisyenleri politikacı ve bürokratların bireylere benzer şekilde egoist, rasyonel ve faydacı davrandıklarını ifade etmektedirler.

Tullock 1967 yılında yaptığı çalışmada ilk kez rant kollama fikrini ortaya atmıştır. Bu çalışmayı takiben Krueger rant kollamayı kamu çalışanlarının bireysel kazançlarını en üst seviyeye çıkarmak için yaptıkları ve sosyal kayıplar ile sonuçlanan davranışlar olarak tanımlamıştır (Krueger, 1974, s. 291-292). Bu araştırmayı takip eden çalışmalar kamu harcama politikalarından sorumlu bürokratların rant kollama faaliyetlerine nasıl dahil edildiklerini araştırmıştır. Kamu tercihi teorisine dayalı dinamik büyüme modelleri rant kollama davranışının varlığı ile kamu harcamalarının negatif büyüme sonuçlarına yol açabileceğini öngörmüş ve kamu harcamalarındaki verimsizliklerin kamu görevlileri tarafından kişisel kazançlarının maksimize edilmesi ile açıklanabileceğini ifade etmişlerdir.

Kamu tercihi teorisine bağlı kalarak bürokrasinin kamu harcamalarına etkisi ile ilgili ilk sistematik çalışma Niskanen tarafından yapılmıştır. Niskanen bürokratlar için en önemli sorumluluğun bütçenin en üst seviyeye çıkarılması olarak algılandığını ifade etmektedir. Bütçenin en üst seviyeye çıkarılması ile birlikte bürokratlar maaş, tanınmışlık, güç, atama hakkı, bürolarının verimi gibi kaygılarından kurtulacaklardır (Orchard ve Stretton, 1997, s. 411). Niskanen’in bütçe maksimizasyonuna dair düşüncesinin çerçevesi farklı nüanslar eklenerek yapılan çalışmalar ile birlikte genişlemiştir.

Breton ve Wintrobe 1975’te yaptıkları çalışmada Niskanen modelinin içerisinde bürokratların faydalarını maksimize edebilmek için bütçenin en üst seviyeye artırılması isteklerinin yanında bürolar ile hükümet arasında bir siyasi değiş tokuş durumunun var olması durumunu da ifade etmişlerdir (Breton ve Wintrobe, 1975, s. 195). Bürokratlar verilen kamu hizmetinin gerçek bedeline ve siyasetçinin bu kamu hizmetine ne kadar değer verdiğine ilişkin bilgiye sahiptir. Bu bilgi sayesinde bürokratlar siyasetçileri halka sunulmak istenen hizmetin verilebilmesi için bürokrasinin talep etmiş bulunduğu bütçeyi karşılamak zorunda bırakırlar (Moe, 1997, s. 458).

Migue ve Belanger bütçenin en üst seviyeye çıkarılması ile ilgili olarak bürokratların aslında ihtiyari bütçeyi başka

bir ifade ile kurum bütçesinin üretilen hizmetin maliyetinden sonraki kısmını artırmaya çalıştıklarını ifade etmiştir (Migué, Belanger, Niskanen, Migué ve Bélanger, 1974, s. 41). İhtiyari bütçe ile bürokratlar kendi kişisel ihtiyaçları için harcama yapabileceklerdir. Bu modelde büro bütçesi çok büyüktür fakat çıktı düzeyine bakıldığında ise bu haliyle etkisizliğin söz konusu olması mümkündür.

Tullock tarafından 1976 yılında açıklanan görüşte bürokratların toplumun genelinden ziyade kendi faydalarını ön planda tutacağını ifade etmiştir. Tullock bürokratların genel olarak olanaklarını artırmak istediklerini, bu olanakların maaş, çalışma koşulları, saygınlık, tanınırlık gibi unsurlardan oluştuğunu belirtmiştir. Olanakların artması için büyüklüğün artması gerektir ve bürokraside yaşanan büyüme bürokratin sahip olduğu olanakları artıracaktır (Tullock, 1976, s. 87-89).

Romer ve Rosenthal seçmenler ile bürokratların birbirini etkilediği varsayımından hareketle bir model ortaya koymuşlardır. Bu modelde bürokratların her seçim bölgesini tanıdıkları varsayımından hareketle bürokrasinin seçmenleri etkileyeceğini ve bu etkileşim ile beraber seçmenlerin tercih ettikleri harcama düzeyinden daha fazlasına ikna edebileceğini belirtmişlerdir (Romer ve Rosenthal, 1979, s. 567). Bürokratlar ve seçmenler arasındaki etkileşimin neticesinde dolaylı da olsa kamu harcamalarının artması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Williamson özel sektör firma yöneticilerinin bürokratlarla benzer şekilde firma çıkarları için çalışırken aynı zamanda kendi çıkarları içinde çalıştıklarını varsaymaktadır. Williamson'a göre firma yöneticileri bürokratlar gibi kurumla alakalı maliyet çıktı ilişkisini çok iyi bilmektedir ve yöneticiler maliyet ile gelir arasındaki farkı dolaylı bir şekilde elde etmektedirler. Bürokratlar minimum maliyetin üstündeki çıktıyla fayda maksimizasyonunu sağlayarak daha fazla personel ile bunu maliyetlere yansıtacaklardır. Daha fazla personel büro içerisinde hiyerarşi basamaklarını artıracak, üst personelin alt personelden yüksek ücret alması ile birlikte daha büyük güce de ulaşılacaktır. Bunun yanında daha fazla personel yönetimin güvenliğini artırmak içinde bir araç olarak kullanılacaktır (Hayes ve Wood, 1995, s. 70). Bu model büronun personel sayısı ve hiyerarşik yapısında değişiklikler meydana getirirken ödeneklerin artmasını da sağlayacaktır. Williamson'un varsayımına göre bürokrat örgütsel boşluğu en üst düzeye çıkararak bu boşluğu fazladan personele dönüştürmektedir.

Paul Gary Wyckoff geliştirdiği bürokrasi modelinde politikacılar ile bürokratlar arasındaki ilişkiyi ortaya koymaya çalışmıştır. Wyckoff'a göre politikacılar bürokratların yetkilerinin genişletilmesi ve kısıtlanması yönünde karar verici konumundadır. Bu nedenle bürokratlar büro gelirlerini artırmak üzere kamusal malların fiyatlarının maliyetlerden daha az olduğunu gösterme yoluna gitmektedirler (Wyckoff, 1990, s. 170). Bu modelde bürokratların kamusal malların maliyetleri ile ilgili olarak politikacılardan daha fazla bilgiye sahip olması neticesinde politikacıları etkileyerek bütçesini artırmak için politikacıları etkileyebileceği üzerinde durulmuştur.

Mauro kamu harcama programlarında rant kollama sorununun sektörler arasında farklılıklar gösterdiğini ifade etmiştir. Mauro'ya göre yolsuzluk yapan yetkililer kamu kaynaklarını rüşvet almak amacı ile daha büyük fırsatlar sunan faaliyetlere harcamayı tercih edeceklerdir. 1998 yılında yapılan çalışmada rant arayışının eğitime yönelik harcamaları daha şeffaf olması sebebi ile azalttığı ortaya koyulmuştur (Mauro, 1998, s. 263-279).

Tanzi ve Davoodi Mauro'ya benzer bir şekilde daha yüksek rant arayışının daha yüksek kamu yatırımı, daha düşük devlet gelirleri, daha düşük işletme, bakım harcamaları ve daha düşük kamu altyapısı ile ilişkili olduğunu bulmuşlardır. Tanzi ve Davoodi'ye göre rant arayışı büyük ve daha karmaşık kamu yatırım projelerinin sayısını artırmaktadır. Bunun en büyük nedeni bu tip projelerde rant kollama fırsatının daha fazla olmasıdır (Tanzi ve Davoodi, 1998). Karmaşık harcamaların halk tarafından kolayca incelenememesi rant kollayan kamu görevlileri için daha iyi fırsatlar sağlamaktadır. Dolayısı ile eğitim gibi harcamalar yerine kamu denetiminden uzak tutulan savunma harcamaları gibi harcamalar rant kollayan kamu görevlileri tarafından tercih edilmektedir.

Bürokratların politik baskılardan etkilenmeden, kamu hizmetlerini kesintisiz ve etkin şekilde yerine getirmelerini ifade eden bürokratik kalite ülke bürokrasisinin şeffaf olmasını, bürokratların hükmetme gücü ve uzmanlıklarını göstermektedir. Bürokratik kalitenin bozulması ülke bürokrasisinin şeffaf olmamasına, bürokratların hükmetme gücünü kaybetmelerine ve kamusal hizmetlerin sağlanmasında bürokrasinin genel etkinliğinin zayıflamasına sebep olmaktadır. Siyasi sürecin doğası, şeffaflık ve açıklığın olmaması, kamuoyunun bütçe sürecine ilişkin düşük düzeydeki bilinci bürokratik kalite ile birlikte maliye politikası ve kalkınma bütçelerinde de bozulmaya sebep olabilmektedir. Yapılan birtakım politik kuramsal yaklaşımlar hesap verebilir bürokrasiye sahip demokratik ülkelerde bile, kamu harcamalarındaki çarpıklıkların seçmenlerin bilinçsizliğinden kaynaklanabileceğini de göstermektedir.

5. Kamu Harcamalarının Artışında Bürokrasinin Etkisinin Değerlendirilmesi

Bürokratların rant arayışının bulunmadığı bir ortamda üretkenliği artıran kamu harcamalarındaki dışsal bir artış ekonominin üretken kapasitesini doğrudan yükseltecek ve ekonomik büyümeye doğrudan bir katkı sağlayacaktır.

Devletin üretkenliği artırmak için en yüksek potansiyele sahip kamusal mal ve hizmetlere yönelik yapacağı yatırım harcamaları verimliliği ve dolayısıyla ekonomik büyümeyi artıracaktır.

Güçlü devlet kurumları ve daha kaliteli bürokrasi ile devlet, sosyal refahı en üst düzeye çıkarmaya daha meyilli olacaktır. Bu sayede kamu harcamaları sosyal refahın en üst seviyeye çıkarılmasına imkân sağlayan kamu mallarına ve hizmetlerine yönelecektir. Fakat, zayıf kurumların bulunduğu ve hesap verilebilirliğin olmadığı bir durumda bürokratlar kamu harcamalarını, rantlarını en üst düzeye çıkaracak harcamalara tahsis etmeye yönelebileceklerdir. Bu halde üretkenliği artıran yatırımlara yönelik kamu harcamaları rant arayışı için daha uygun olmaları sebebi ile artacaktır. Ayrıca daha fazla rant kollama fırsatı sayesinde kamu hizmetlerinin görülmesine yönelik cari harcamalar azalırken verimsiz yatırım harcamaları artacaktır.

Ekonomik büyüme sürecinde bürokratik kalitenin rolünü kabul etmek önemlidir. Bunun yanında bürokratik kalitedeki gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisi kamu harcamalarındaki değişikliklerin göreceli büyüklüklerine de bağlıdır. Bürokratik kalitedeki olumsuz değişim ile beraber üretkenliği artırıcı yatırım harcamalarının azalması durumunun ortaya çıkması ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyebilecektir. Burada önemli olan husus bürokratik kalitedeki iyileşmenin rant arayışına yönelik davranışları azaltmasıdır. İyi bir izleme ve hesap verilebilirlik mekanizmasına sahip güçlü kurumlar rant kollama faaliyetlerini kontrol etmekte etkili olabilir. Bu durumda bürokratik kalitedeki iyileşme muhtemelen ekonomik olarak olumlu büyüme sonuçları üretecektir.

6. Sonuç

Bürokrasi kamu harcamalarının programlanmasında önemli bir göreve sahiptir ve kamu harcamalarının hangi kaynaklara yönlendirileceği ekonomik büyümeyi doğrudan etkilemektedir. Kamusal karar alma sürecinde çok önemli bir role sahip olan bürokratların kişisel çıkarları doğrultusunda hareket etmeleri ve rant arayışı içerisinde olmaları kamu harcamalarının verimsiz kaynaklara aktarılmasına, ekonomik açıdan kaynak israfına ve ekonomik büyümenin olumsuz etkilenmesine sebep olmaktadır.

Rant arayışının olmadığı, bürokratik kalitenin yüksek olduğu bir ekonomik sistemde kamu harcamalarının üretkenliği artıracak yatırım harcamalarına yönlendirilmesi ile birlikte istenilen büyüme sonuçları elde edilecektir. Bu noktada en önemli olan husus harcamaların marjinal üretkenliği yüksek olan kamusal mal ve hizmetlere tahsis edilmesidir. Marjinal üretkenliği düşük olan kamusal mal ve hizmetlere tahsis yapılması halinde ekonomide büyüme sonuçlarının istenilen düzeyde elde edilememesi durumu da ortaya çıkabilecektir.

Rant arayışının varlığında ise bürokratik kalitenin önemi ortaya çıkmaktadır. Bürokratik kalite ile birlikte bürokratların kendi çıkarlarını maksimize edebilmek için rant arayışlarının kontrol altına alınması kamu harcamalarının daha verimli kanallara aktarılabilmesine yol açacaktır. Bürokratik kalite ile birlikte üretken yatırım harcamalarının verimliliğini artıracak bir genel politika ve düzenleyici ortamın varlığı halinde kamu harcamalarının artışı ekonomik büyümeyi doğrudan olumlu olarak etkileyecektir.

Rant kollama faaliyetleri ekonomik büyüme ve kalkınma önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Bürokratik kalitenin artırılması, bürokrasinin rant kollama faaliyetlerinden arındırılması, kamu harcamalarının verimliliği yüksek kamusal mal ve hizmetlere tahsis edilmesi ile birlikte yapılan kamu harcamalarının sıkı bir şekilde denetlenmesi ve şeffaflığın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınma yolunda kamu harcamalarının israfını ve verimsiz kamu harcamalarını engelleyebilecektir.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul onayı gerekmemektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları: Çalışma Konsepti/Tasarım- İ.K., A.B.; Veri Toplama- İ.K.; Veri Analizi/Yorumlama- İ.K.; Yazı Taslağı- İ.K.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi- İ.K., A.B.; Son Onay ve Sorumluluk- İ.K., A.B.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Ethics Committee Approval: Ethics committee approval is not required.

Peer Review: Externally peer-reviewed.

Author Contributions: Conception/Design of Study- İ.K., A.B.; Data Acquisition- İ.K.; Data Analysis/Interpretation- İ.K.; Drafting Manuscript- İ.K.; Critical Revision of Manuscript- İ.K., A.B.; Final Approval and Accountability- İ.K., A.B.

Conflict of Interest: The authors have no conflict of interest to declare.

Grant Support: The authors declare that this study has received no financial support.

Yazarların ORCID ID'leri / ORCID IDs of the authors

İbrahim KEKLİK 0000-0002-1087-4452
Abdullah BARIŞ 0000-0001-5637-9126

KAYNAKLAR / REFERENCES

- Ağayev, S. (2012). Kamu harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisi: Eski Sovyetler Birliği ülkelerinde Wagner Yasası analizi (1995-2009). *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 7(2), 7-27.
- Akdoğan, A. (2016). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akman, T. K. (2011). *Kamu maliyesine giriş*. İzmir: İlya İzmir Yayınevi.
- Aktan, C. C. (2002). Kamu tercihi teorisi ve anayasal politik iktisat. C. C. Aktan (Ed.), *Anayasal iktisat* kitabı içinde (s. 3-30). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş yönetim düşüncesinin evrimi: Birinci cilt: Klasik ve neo-klasik yönetim ve örgüt teorileri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Breton, A., & Wintrobe, R. (1975). The equilibrium size of a budget-maximizing bureau: A note on Niskanen's theory of bureaucracy. *Journal of Political Economy*, 83(1), 195-207.
- Buchanan, J. (1967). *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice, Vol. 4 of the collected works of James M. Buchanan*. Indianapolis, Ind.: Liberty Fund.
- Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H.-F. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2019). *Kamu maliyesi* (10. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erdem, M., Şenyüz, D. ve Tatlıoğlu, İ. (2012). *Kamu maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Günaydın, İ. (2003). Türkiye'de Wagner Kanunu'nun geçerliliği üzerine ekonometrik bir araştırma (1970-2002). *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 17(3-4), 79-94.
- Hayes, K., & Wood, L. (1995). Utility maximizing bureaucrats: The Bureaucrat's point of view. *Public Choice*, 69-83.
- Horngren, C. T., Sundem, G. L., Elliott, J. A., & Philbrick, D. R. (2002). *Introduction to financial accounting (Vol. 8)*. Prentice Hall.
- Johnson, D. B. (1991). *Public choice: An introduction to the new political economy*. Mayfield Pub Co.
- Kökocak, A. (2011). *Kamu ekonomisi*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the composition of government expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2), 263-279.
- Migué, J.-L., Belanger, G., Niskanen, W. A., Migué, J.-L., & Bélanger, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion [with comment and reply]. *Public Choice*, 27-51.
- Moe, T. (1997). The positive theory of public bureaucracy. In D. C. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice: A handbook* (pp. 455-480). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, D. C. (2003). *Public choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1973). *Public finance in theory and practice*.
- Naseer, S. (2019). Public spending, quality of bureaucracy and economic growth: A theoretical analysis. *The Pakistan Development Review*, 58(2), 203-221.

- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Publishers.
- Orchard, L., & Stretton, H. (1997). Public choice. *Cambridge Journal of Economics*, 21(3), 409-430.
- Öztaş, N. (2015). *Yönetim* (Üçüncü Baskı). Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztürk, N. (2014). *Maliye politikası*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Pehlivan, O. (2012). *Kamu maliyesi*. Murathan Yayınevi.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1979). Bureaucrats versus voters: On the political economy of resource allocation by direct democracy. *The Quarterly Journal Of Economics*, 93(4), 563-587.
- Self, P. (1993). *Government by the market?: The politics of public choice*. Macmillan International Higher Education.
- Tanzi, V., & Davoodi, H. (1998). Corruption, public investment, and growth. In H. Shibata, & T. Ithori (Eds.), *The welfare state, public investment, and growth* (pp. 41-60). Springer.
- Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public spending in the 20th century: A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timur, M. C., ve Albayrak, N. (2016). Kamu harcamaları ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkinin analizi: Wagner Kanunu I. Erişim adresi: <https://Search.Proquest.Com/Docview/2167796785?Accountid=8403>
- Tullock, G. (1976). The economic theory of bureaucracy. In M. Hill (Ed.), *The policy process: A reader* (pp. 57-83). Prentice Hall Hertfordshire.
- Turnovsky, S. J. (2000). Fiscal policy, elastic labor supply, and endogenous growth. *Journal of Monetary Economics*, 45(1), 185-210.
- Türk, İ. (1999). *Kamu maliyesi* (3. Basım). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Von Mises, L., & Morris, R. (1944). *Bureaucracy*. Yale University Press New Haven.
- Wyckoff, P. G. (1990). Bureaucracy, inefficiency, and time. *Public Choice*, 67(2), 169-179.

Atıf Biçimi / How cite this article

Keklik, I., & Baris, A. (2023). Bürokrasinin kamu harcamalarına etkilerinin rant kollama faaliyeti ile birlikte değerlendirilmesi. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 2023; 70, 61-69. <https://doi.org/10.26650/mcd2023-1328396>