



BÜROKRASİNİN EKONOMİK ANALİZİ (Kavramlar, Modeller, Sorunlar ve Çözüm Önerileri)

Prof. Dr. Ahmet KARAASLAN^{*}
Arş. Grv. İbrahim BAKIRTAŞ^{**}

ÖZET

Bu çalışmada, kamu tercihleri teorisi içerisinde kamu kesiminin büyümesini açıklamaya yönelik yaklaşımlardan biri olan bürokrasi ve bürokratik davranışın ekonomik karar alma süreci ve bunun genel ekonomik denge üzerindeki etkileri incelenmiştir. Çalışma dört bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde temel kavramlar ve tanımlamalarla bürokrasi açıklanmıştır. İkinci bölümde bürokrasinin ekonomi modelleri tanıtılmıştır. Üçüncü bölümde bürokrasinin ekonomik gücünü belirleyen unsurlar incelenmiştir. Son bölümde ise, sorunun çözümüne ilişkin olarak ileri sürülen çözüm önerilerine yer verilmiştir.

GİRİŞ

Kamu harcamaları teorisinin, kamu kesiminde ekonomik açıdan meydana gelen olaylar ve bu olayların sonuçlarını tam olarak açıklayamamasına bağlı olarak, 1896'da ilk olarak Wicksell tarafında incelenen ve 1944'ten sonra Von Misses, Arrow, Black, Downs, Niskanen, Olson, Tullock ve diğer politik iktisat analizlerinde bulunan iktisatçıların da katkılarıyla, kamu kesiminde ekonomik açıdan meydana gelen olayların ve sonuçlarının politik karar alma süreciyle yakından ilişkili olduğu-

^{*} Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü Öğretim Üyesi.

^{**} Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

nu ileri sürülmüştür. Bu iktisatçılar tarafından yapılan çalışmalar, kamu kesiminin genel ekonomi içindeki payının ve etkinliğinin artmasında politik karar alma süreci ve bu süreç içerisinde yer alan öznelerin önemli olduğunu ortaya koymaktadır. Bu özneler; seçmenler, politikacılar, baskı-çıkar grupları ve bürokratlardır. Bu özneler gerek kendi aralarında gerekse çevre öznelerle etkileşim kurarak genel ekonomiyi etkilemektedirler.

Büyük krizin ardından devletin ekonomiye müdahalesinin meşruluk kazanması, o dönemden sonra kamu harcamalarının artış hızını daha da artırmıştır. Bu artış hızının nedenleri ve buna ilişkin modeller oluşturulmuştur. Bu çalışmalar kamu harcamaları teorisinin temelini oluşturmaktadır. Ancak, bu gelişmeler kamu harcamalarının artışını açıklamada yetersiz kalmıştır. Bu nedenle, kamu harcamaları teorisinde belirtilen nedenlerin dışında, politik hayatında bu artışların bir unsuru olduğunu belirten yeni bir akım olarak *kamu tercihleri teorisi* ortaya çıkmıştır.

Bu temel öngörüden hareketle hazırlanan çalışmada, bu öznelerden bürokratin davranışları ve bürokrasi incelenecektir. Bu incelemede, öncelikle özne ve öznenin davranışı kavramsal olarak tanıtılacaktır. Bu temel tanıtımın ardından, bürokrasinin ekonomi modellerine yer verilecektir. Son bölümde ise, bu teorik altyapıdan hareketle bürokrasinin karar alma süreciyle bağlantılı olarak, nasıl etkilediği, genel hatlarıyla, analiz edilecektir. Ancak, bu bölümde Türkiye’de bürokrasiye ilişkin doğrudan ve gerçek verilere ulaşmak mümkün olmadığı için çalışmada Türkiye için bir ekonomik analize yer verilmeyecektir. Bunun yanında çalışmanın son bölümünde belirtilen, bürokrasinin genel ekonomideki aşırı büyüklüğü ve politik süreçteki rolü Türkiye için de geçerliği olduğu için ayrıca Türkiye için konu tekrar ele alınmayacaktır. Son bölümde ise, bürokratik etkinsizlik ve bürokrasinin aşırı büyüklüğün beraberinde getirdiği ekonomik sorunların giderilmesi için ileri sürülen önerilere yer verilecektir.

I. TEMEL KAVRAMLAR VE TANIMLAMALARLA BÜROKRASİ

Büro, gerek kamu gerekse özel kesimde yer alan işletmelerin temel birimidir. Ancak, bu çalışmada özel kesim büroları değil, kamu büroları, bu büroların bir araya gelişi ile oluşan bürokrasi, bu bürolarda istihdam edilen bürokrat ve çalışmanın ekonomik boyutunda önemli bir yeri olan bürokratik davranış incelenecektir. Bu çalışmayı daha anlaşılır bir temele oturtmak amacıyla öncelikle bu kavramların tanımlamalarına yer verilecektir. Bu tanımlamalar, kamusal tercihler teorisi içerisinde yapılacaktır.

Kamu politikasının yürütülmesinde temel birim olan büro; periyodik olarak tahsis edilen ödenek ve yardımlarla finanse edilen, kar amacı gütmeyen organizasyon olarak tanımlanabilir (BLAIS and DION, 1994:4). Bu tanım ele alındığında kamu bürolarının iki temel özelliği dikkat çekmektedir. Bunlar:

i) Büroların yetkilileri ve çalışanları kişisel gelir hesaplamalarında olduğu gibi, büronun maliyet ve gelirleri arasındaki farkın hiçbir kısmını kendileri için tahsis edemezler,

ii) Bürolar ürettikleri mal ve hizmetleri pazarlayarak değil, periyodik olarak tahsis edilen ödenek ve yardımlarla finanse edilirler.

Bürokrat ise, gittikçe büyüyen kamu kesiminde bir takım kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan ve bir yönetimin bürolarında çalışan uzman kişiler olarak tanımlanabilir (COHEN, 1965:4). Genel siyaset bilimi açısından yapılan bu tanım kamusal tercihler açısından yeniden tanımlanacak olursa, tanım daha da genişlemektedir. Bürokrasinin ekonomi analizine göre bürokrat, bürokratik yapı içerisinde ve politik karar alma sürecinde yer rol alan , organizasyonel etkinliği doğrudan hesaplanamayan ve büro içinde sürekli olarak çalışan aktördür (DOWNS, 1967:24-25).

Bürokrasi ise, genel anlamda, kamu kesimin genişlemesiyle birlikte, belirli kamusal amaçları yerine getirme konusunda görevlendirilmiş memurların oluşturduğu hiyerarşik bir organizasyondur (ETZIONI-HALEVY, 1983:85). Ancak, bu olması gerekeni ifade etmekle birlikte, kavram kamusal tercihler açısından tanımlandığında daha değişik bir boyut almaktadır. Kamusal tercihlere göre bürokrasi, siyasi iktidarın politikalarını uygulamaya koyan ve devletin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapının genel adıdır (SAVAŞ, 1989:15). Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere kamusal tercihler taraftarları da bürokrasiyi kamu kurumlarının temeli olarak almaktadır. Ancak, bu yapının iyi işletilmesinin ve işletilmesindeki aksaklıkların kamu kesiminin başarısızlığına neden olacağını belirtmektedirler.

Kamusal tercihler içinde yer alan bürokratik davranış analizlerinde klasik iktisadi düşüncenin iki temel varsayımından hareket edilmektedir. Bu iki temel varsayım rasyonellik ve bireyselliktir. Bu varsayımlar ışığında kamusal tercihler taraftarları bürokratları özel çıkarları peşinde koşan insanlar varsayımı ile incelemektedirler. Dolayısıyla çalışmalarda da bürokratların neyi maksimize etmeye çalıştıkları incelenmektedir (TULLOCK and MCKEINZE, 1978:411).

Yapılan çalışmalarda bürokratik davranışı kolaylaştıran dört unsur belirtilmektedir. Bunlar;

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.

Kamu dairelerindeki bürokratik davranışları açıklamadan önce, kamu ve özel büroların amaçları 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 (BROWNING and BROWNING, 1987:71). 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. 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 isteyecekleri ortadadır (NISKANEN, 1991:62-63). 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 çalışmasıdır (PARSON, 1997:307).

Bürokrasi modellerinin çoğu, ödeneği kullanmaya yetkili olan bürokratların bürokratik davranışları üzerinde durmaktadır. Bunu yanında bürokratların, kurumun personel sayısını artırarak ve kendi çıkarlarını müşterilerinin çıkarları gibi gösterek, güçlerini arttırmaya çalışacakları da bu çalışmalarda belirtilmektedir (LEVACIC, 1990:150).

Milton Friedman'ın kişilerin rasyonel davranışlarını ortaya koyan görüşüne 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 eder (AKTAN, ?:10-11).

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 yöneticisi en hızlı ve en iyi alet ve teçhizatın ellerinin altında olmasını isterler. Bu yol ile bürokratlar parasal gelirlerini artıramadıkları için, para-

sal olmayan bu gelirleri elde etmek istemektedirler. Bürokratları böyle davranmaya iten nedenlerin başında, ücretlerinin sabit ve etkinliğe duyarsız olması gelmektedir (JOHNSON, 1991:284).

Aslında genel olarak, tüm bürokratlar davranışlarında aşırıya gittiklerini belli ölçülere kadar bilirler. Bu düşünceden hareketle, Samuelson ve Nordhaus bürokratların davranışını, “**Banana** nasıl hecelenir biliyorum, ancak ne zaman duracağımı bilmiyorum” diyen bir çocuğun davranışına benzetmektedirler (SAMUELSON and NORDHAUS, 1992:310).

II. BÜROKRASİNİN EKONOMİ MODELLERİ

Ekonomi teorisi içerisinde bürokrasiye ilişkin ilk tartışmaların sosyalizmin uygulanmasına yönelik olduğu ileri sürülmektedir (SÖNMEZ, 1987:201). Bu noktadan hareketle başlanılan bürokrasinin ekonomi analizi çalışmalarında Ludvig Von Mises önemli bir yere sahiptir. Von Mises çalışmasında, bürokrasilerin mal ve hizmet üretimi yoluyla çıkarlarını maksimize etmeye çalışacaklarını ileriye sürmüştür. (MISSES, 1944:201) Ancak, bu mekanizmanın işleyiş tarzını oluşturamamıştır.

Kamusal tercihlere ve bürokrasinin ekonomi analizinin ortaya konulmasına kadar geçen dönemde, kamusal talebin niteliklerine bağlı olarak bu talebin büyüklüğünün belirlenmesine ilişkin sorunlarla ilgilenilmiştir (SAMUELSON & NORDHAUS, 1992: 310). Ancak, kamusal tercihler ekolüyle bu çalışma konuları daha mikro düzeyde ele alınmaya başlanmıştır. Bu gelişmelerin meydana gelmesinde Downs, McKeinze, Buchanan ve Tullock kamu kesiminin genişlemesini ekonomi analizlerine dayanarak açıklayan önemli isimlerdir. Bu ekonomistler, kamu hizmeti ile dışsallık kavramlarının tanımına uymayan bir takım faaliyetlerin neden kamu kesimi tarafından gerçekleştirildiğini, diğer yandan ise vergi adaletinin neden açıkça dışlandığı konuları üzerinde çalışmışlardır. Tüm bu çalışmaların uzantısı olarak, bürokrasi analizini sistematik anlamda ilk olarak Niskanen incelemiştir (MUELLER, 1985:156). Bu çalışmanın yanında; Williamson, Fiorina-Noll, Romer-Rosenthal, Migue-Belanger, Wyckoff'un ortaya koyduğu ampirik çalışmalar, bürokrasinin ekonomik analizinin gelişmesinde önemli yere sahip çalışmalardır.

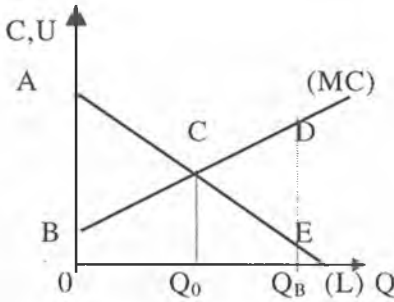
A. Niskanen Modeli

Kamusal tercihler kuramı çerçevesinde bürokrasi kavramı üzerinde ilk sistematik ekonomi analizini Niskanen yapmıştır. Niskanen çalışmasında, bir ekonominin temel davranışsal isteklerini ve kamusal tercihler çerçevesinde bürokrasilerin çalışmalarını, bu isteklerin bürokratik davranışlar için ne ifade ettiğini incelemiş ve karakterize etmeye çalışmıştır (WYCKOFF, 1990:169). Niskanen Modelinin iki karakteristik özelliği vardır. Bunlar; i)Bürokratların belli talep ve maliyet koşulları altında faydalarını maksimize etmek için toplam bütçelerini artırma istekleri, ii) Bürolar ile iktidar partileri arasında bir tür siyasi mübadelenin varolmasıdır(BRETON&WINTROBE, 1975:195).

Niskanen'in bürokrasi modeli, bütçe maksimizasyonuna dayanmaktadır (UDEHN, 1996:75). Bu nedenle Niskanen'e göre, tüm fayda boyutları büro'nun toplam bütçesinin bir fonksiyonudur. Bu temel noktadan hareket eden Niskanen bürokratların maliyet ve gelir arasındaki farkı maksimize eden çıktı düzeyi karşısında elde edilebilecek bütçeyi sağlama mücadelelerine dikkat çekmiştir (ORZECOWSKI, 1977:231). Niskanen analizinde bürokratların monopol üstünlüklerini dikkate alarak, büroların mükemmel fiyat farklılaştırıcı güce sahip olduklarını ileri sürmektedir.

Niskanen Modeli bu bilgiler ışığında, grafiksel olarak şekil 1'de ifade edilmiştir. Grafikteki (L) eğrisi bir kamusal mal ve hizmet için toplumun talep eğrisini göstermektedir. MC ise, böyle bir mal ve hizmetin sosyal marjinal maliyetini göstermektedir. Q_B çıktı düzeyinde kabul edilebilir en büyük bütçe toplam gelirin toplam maliyete eşitlik koşulu ile $0AEQ_B$ 'de meydana gelmektedir. Yani, $0AEQ_B=0BDQ_B$ alanları birbirine eşittir (CULLIS&JONES, 1992:89).

Şekil 1: Niskanen Modeli



Q_0 çıktı düzeyinde meydana gelen tüketici artığı, çıktı düzeyini Q_B 'ye yükseltecektir. Çünkü bürokrat, tüketiciye ait tüketici artığını kendi çıkarları doğrultusunda kullanacaktır. Bu durum, şekilde CDE üçgeninin alanı ile ifade edilmektedir. ABC üçgeni CDE üçgenine eşit olduğu yerde çıktı düzeyi ilk duruma göre iki kat artacaktır. Büro için pareto etkinliği sağlayan çıktı düzeyi (L) ve (MC) doğrularının kesiştiği C noktasında oluşmaktadır. Ancak, büro Q_B çıktı düzeyinde üretim yaptığında pareto etkinliğinden sapılacak ve aşırı üretim meydana gelecektir. Bu, çıktının her biriminin maliyetine yansımakta ve aşırı üretimin meydana gelmesi etkinsizliği artırmaktadır (BAILEY, 1995:231).

Williamson Modeli

Williamson modeli, büroların aşırı miktarda personel çalıştırdığını ve minimum maliyetin üzerinde üretim yaptığını ileri sürmektedir (ORZECOWSKI, 1977:323). Williamson, bürokratların kuruma ilişkin çıktı-maliyet ilişkisini en iyi bilen kişiler olduğunu belirterek, bu üstünlük nedeniyle bürokratların maliyetle gelir arasındaki parasal farkı dolaylı olarak elde etme çabasında olduklarına işaret etmektedir.

Williamson'a göre, bürokratlar minimum maliyetten daha fazla çıktı yoluyla, kurumun ihtiyaç duyduğu potansiyeli dolaylı olarak belirleme üstünlüğünü elde ederler. Bürokratlar bu potansiyeli, personel alımları yoluyla kurum içi hiyerarşi basamağını artırmak ve bu yolla kişisel fayda sağlamak amacıyla kullanacaklardır (HAYES&WOOD, 1995:69).

Williamson modeline göre, en az iki sebepten dolayı personel sayısı bürokratlar için önem taşımaktadır. Bunlar; i) Personel sayısı ile üst ve orta yönetimin ücretleri arasında pozitif bir ilişki olmasıdır (POMMERENNE & FREY, 1978: 88), ii) Geniş bir personel yapısının yönetimin güvenliğini artırmasıdır (TAKATA, 1995: 27).

Williamson modeli özetle, faydalarını maksimize etmeye çalışan büroların daha geniş bir personelle çalışacağını ve bunu maliyetlere yansıtacaklarını ileri sürmektedir (ZARDKOOHI&GIROUX, 1990:185). Geniş personel bir yandan büronun hiyerarşik yapısında değişiklikler meydana getirirken diğer yandan bütçenin yıllık ödenek miktarını da etkilemektedir (PEACOCK, 1997:221). Bu durumun devamı halinde, yıllar itibarıyla kamu harcamalarında artış meydana gelecektir.

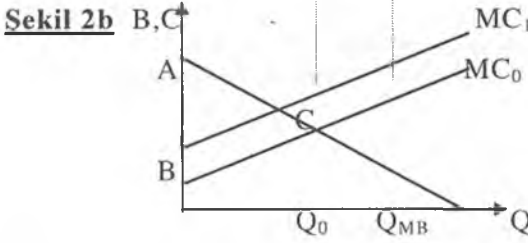
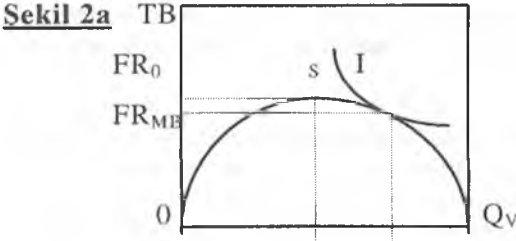
C. Migue-Belanger (M-B) Modeli

M-B modelinde bürokratların çıktı miktarı yanında bütçeleme süreci yardımıyla artırmaya çalıştıkları isteğe bağlı bütçeleri ile bürokratların tercihleri arasındaki ilişki incelenmiştir. İsteğe bağlı bütçe, büro tarafından sunulan kamusal mal ve hizmetin minimum maliyeti ile büronun sunulan mal ve hizmet için elde ettiği ödenek arasındaki farktır. İsteğe bağlı bütçe, bürokratin kontrolünde olduğu için, büronun aşırı üretim yapmasına olanak vermektedir (MIGUE&BELANGER, 1974: 44).

M-B modelinde yer alan temel varsayımlar; i) Büronun bütçeleme süreciyle monopol gücünü pekiştirmeye çalıştığı, ii) büronun değişimden ve üretimden kaynaklanan etkinsizlikleri bildiğidir (ORZECOWSKI, 1977: 234). Şekil 2'de model grafiksel olarak gösterilmektedir. Çizim, büronun mükemmel fiyat farklılaştırıcı olduğu varsayımına dayalı olarak yapılmıştır. Şekil 2a'daki TB toplam bütçeyi ifade etmektedir. $0sQ_V$ eğrisi ise bürokratin bütçe eğrisidir. Bütçe doğrusunun eğimi $0Q_0$ 'a kadar pozitif olup, bu noktadan sonra bütçe doğrusunun eğimi negatiftir. M-B modelinde $0sQ_V$ eğrisinin sQ_V kısmı ile temsil edilen bürokratin efektif bütçe doğrusu üzerinde durulmuştur. Modele göre, bürokrat Q_0Q_V çıktı düzeyleri arasında yer alan bir düzeyde üretim yapacaktır. Şekil 2b'de belirtildiği üzere optimum çıktı düzeyi olan Q_0 'da maksimum mali artık meydana gelmektedir. Bu durum şekilde ABC üçgeninin alanına eşittir ve bu noktada pareto etkinliği sağlanmaktadır (MIGUE&BELANGER, 1974:32).

M-B'ye göre, bütçe kısıtı içerisinde bürokratlar, çıktı düzeyi olarak Q_{MB} ve mali artık olarak FR_{MB} kombinasyonunu tercih etmektedir. Çünkü, bürokratin efektif bütçe doğrusu olan $0sQ_V$ eğrisinin sQ_V kısmıyla I farksızlık eğrisi bu noktada kesişmektedir.

Şekil 2: Migue-Belanger (M-B) Modeli



M-B modelinde maksimizasyon süreci, bürokratların minimum maliyetin üzerinde bir maliyetle üretim yapmasını ifade etmektedir. Bu nedenle yapılan harcamalar marjinal maliyetin MC_0 'dan MC_1 'e hareket etmesine neden olmaktadır ve yeni denge çıktı düzeyi Q_{MB} 'de oluşmaktadır (ORZECOWSKI, 1977:238).

M-B modelinde büro çıktı miktarının artması ile bütçe ödeneklerinin gereksiz yere kullanıldığını belirterek, daha büyük bir bütçeye sahip olmak için, bürokratların birbirleriyle mücadele edeceklerini ve bu yolla kamu harcamalarının artacağı belirtilmektedir (ORZECOWSKI, 1977:239).

D. Fiorina- Noll Modeli

Fiorina-Noll modeli, modern kurumların aşırı bürokratikleşmeleri savı üzerine kurulmuştur (FIORINA&NOLL, 1978:239-254). Modelde bürokrasinin büyüməsi ile kamu ekonomisinin genişlemesi arasında bir ilişki kurulmaktadır.

Fiorina- Noll modeline göre, demokratik düşünce yapısına sahip tüm toplumlarda bürokratik yapının genişlemesi ve kırtasiyeciliğin artması eleştirilmiştir. Ancak, devlet kurumlarına olan ihtiyacın artması ve bunun sonucu olarak yeni büroların oluşturulması beraberinde aşırı bürokratikleşmeye yol açmaktadır. Bu aşırı bürokratikleşme nedeniyle, tutarlı davranışlar sergileyen rasyonel kişiler kendi çıkarlarına rehberlik etmesi için bazı devlet kuruluşlarının oluşturulması için harekete geçeceklerdir. Modelde ifade edilen tutarlı davranışlar sergileyen rasyonel kişiler bütçelerini maksimize etmeye çalışan bürokratlar, oylarını maksimize etmeye çalışan politikacılar ve faydalarını maksimize etmeye çalışan seçmenlerdir.

F. Wyckoff Modeli

Wyckoff modeli, bürokratların toplam bütçe ve etkinlik üzerindeki tercihlerini incelemektedir. Wyckoff hükümet harcamaları, zaman akışı ve bürokratların bağlı oldukları politikacıları büro ödenekleri üzerinde artırıcı güce sahip baskı unsurları olarak görmektedir. Model, bürokrasilerin mal ve hizmet üretiminde x-etkin olduklarının önceden bilindiğini varsaymaktadır. Wyckoff modelinde politikacıların davranışları incelenmiş ve bunun sonucunda bürokratik aldatma gücüne sahip bürokratlarla, bürokratların yetkilerini kısıtlama yetkisine sahip politikacılar arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır (WYCKOFF, 1990: 169)

Wyckoff modelinin 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. Modele göre, bürokratlar büro gelirlerini organizasyonel etkinlik altında artırmak amacıyla politikacılara kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının maliyetlerden az olduğunu göstermektedirler. Bu yola bürokratların politikacı ve yasama organından daha fazla bilgiye sahip oldukları ve bu üstünlüğü kullanarak ödeneklerini artırma konusunda başarılı oldukları sonucuna varılmıştır (WYCKOFF, 1990:170).

II. BÜROKRASİNİN EKONOMİK GÜCÜNÜ BELİRLEYEN UNSURLAR

Çalışmanın bu kısmında, yukarıda belirtilen modeller de dikkate alındığında, bürokratik gücün artmasında ve devletin ve dolayısıyla genel ekonomi üzerinde bürokrasinin gücünü belirleyen unsurlar incelenecektir.

A. Büro Büyüklüğü

Yasama organının kamu hizmetleri için toplum adına kolektif talepte bulunduğu varsayımından hareket edildiğinde, bu amaca ulaşmada ve araçların seçiminde bir kuruma ihtiyacı vardır. Kamusal mal ve hizmet üretiminde siyasi otoriteye yardımcı olan ve günlük devlet hizmetlerinin görülmesini sağlayan sistem bürokrasidir. Bu nedenle, yasama organı tarafından kararlaştırılan politikaları uygulama konusunda bürokrasiye yetki verilir. Son dönemde yapılan araştırmalar, bürokrasinin ve/veya bürokratik gücün 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 etmektedir (SELF, 1993:33).

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 çalışırlar (McNUTT, 1996:135). Çünkü büronun genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, bürokratların prestij düşkünlüğü ve kendi çıkarlarına hizmet edecek güçlerini artırmaya yardımcı olacaktır (ERBAY, 1997:406). Büyüyen büro beraberinde personel sayısını artıracaktır. Bu ise, hiyerarşik yapıda yeni düzenlemeler meydana getirecektir (SAVAŞ, 1994:157). Bu

yeni düzenleme kademe sayısını artıracak, artan kademe sayısı ise bürokratin parasal gelirin ek bir gelir getirecektir (SAKAL, 1997:441).

Özetle, bürokratin en önemli hedeflerinden birisi, bürosunu genişletmektir. Çünkü bürokratik anlayışa göre, büyük her zaman en iyidir (JOHNSON, 1991:286). Eğer bir bürokrat bürosunu daha etkili bir hale getirmek istiyorsa, bunu büro büyürken yapmak hem daha kolay, hem de daha hızlıdır (SAVAS, 1994:18). Büroların daha büyük olması, karar alma sürecinde bürokrasinin daha etkin bir rol oynamasını da sağlayacaktır.

B. İktidar Partisi Ve Kamusal Mal Arzı

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 bir kamusal 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 faaliyete konu olan mal ve hizmetlerin daha çok olduğu toplumlarda bürokrasi daha büyük bir yere sahiptir (BLAU&MEYER, 1956:156).

Herhangi bir ekonomik sistemin oluşturduğu kurumsal yapıya bağlı kurumların biri kamu sektörüyle ilişkiliyse, 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 davranmaktadır (JACKSON&BROWN, 1994:196).

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 veremelerini 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 sahiplenemezler (JOHNSON, 1991:294).

Bu noktalardan hareketle bürokratlar, elde etmek istedikleri parasal faydalar için, bütçe ile dolaysız bir bağlantı içinde bulunan kamusal mal ve hizmetlerin miktarını artırmaya çalışacaklardır.

Seçmen

Bürokratlar ile hizmet verdiği vatandaşlar arasında, büro imkanlarının 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 çıkarırlar (NISKANEN, 1971:40).

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. 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 gidilir (SAVAŞ, 1989:16).

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 (BUSH & DENZAU, 1977:96-96). Rasyonel seçmen davranışının ekonomik kuramı da, bürokratların seçim ile amaçlarına ulaşmada halktan daha başarılı olduklarını ileri sürmektedir (BENNETH & ORZECOWSKI, 1983:270-282).

D. Büroya İlişkin Çıktı Ve Maliyetlerin Belirsizliği

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 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 arayacaktır (HYMAN, 1990:202).

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 kısıl-

ma 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 olacaktır (STIGLITZ, 1994:255).

E. Bütçe Büyüklüğü

Bürokratik organizasyonların aşırı bütçe talebinde bulunarak, bütçelerini büyütme temel arzularıdır. Bu sebeple, bütçeleme sürecinde en büyük parasal kaynağı elde etmek için, politikacılar ve bürokratlar karşılıklı oyun içerisindedirler (HUNGREN & SUNDEM, 1990:289). 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 artırırlar (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1989:101).

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

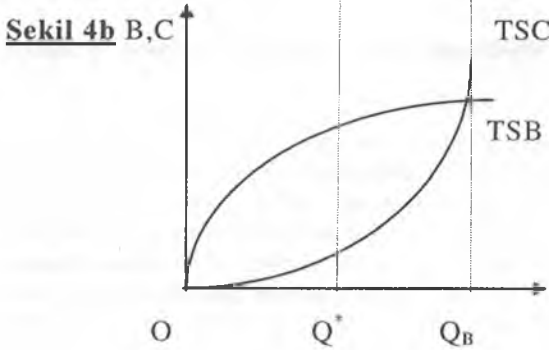
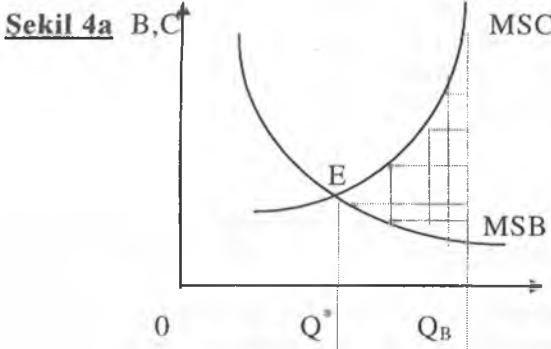
Bütçe maksimizasyonu davranışında, bürokratik yapı içerisinde yer alan kişiler arasındaki işbirliği önemlidir. Bu ilişki, büronun başındaki bürokratin çalışma süresini büronun gerçek performansına bağlı olarak etkiler. Çalışanlar birlikte aldıkları kararlarla etkin oldukları gibi, büronun başında bulunan bürokrati bilgilendirmeme ve direktiflerine uymama davranışı içine de girebilirler. Bu açıdan bakıldığında, bürokratik yapı içerisinde yer alan kişilerin çıkarları daha büyük bütçelerde birleşmektedir (NISKANEN, 1971:40).

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 artar ve bunun sonucunda bütçenin olanak verdiği ölçüde ücretleri artan bürokratların sosyal durumu ve prestiji artar. Bütçe ödeneğini 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 çalışacaklardır (BAILEY, 1995:104).

Şekil 4'de de görüleceği üzere, bürokratlar çıktı miktarının etkinliğinden daha çok bürokratik arz güdüsü ile hareket etmektedirler. Etkin büro çıktı düzeyi Şekil 4a'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.

Şekil 4: Bürokrat ve bütçe büyüklüğü arasındaki ilişki



Büro çıktı düzeyinin toplam sosyal fayda ve toplam sosyal maliyetlerine ilişkin durum Şekil 4b' de gösterilmiştir. Büronun arzu ettiği çıktı düzeyi, etkinliğe bağlı olarak artacaktır. Etkin çıktı düzeyi toplam sosyal maliyet (TSC) eğrisinin eğiminin toplam sosyal fayda (TSB) eğrisinin eğimine eşit olduğu noktada oluşmaktadır. Bu düzeyde, marjinal sosyal fayda marjinal sosyal maliyete eşittir. Bu durum, Şekil 4a'da gösterilmiştir.

Büro ise çıktı düzeyini toplam sosyal faydanın toplam sosyal maliyete eşit olduğu noktaya karşı gelen Q_B düzeyine çıkarmayı deneyecektir (HYMAN, 1990:202-204). Burada kamusal mal ve hizmet talep eden gerçek vergi ödeyicilerinin talebini karşılamak için zorunlu harcamalarını artırarak, bürokratlar, bütçe harcamalarının belirlenmesi aşamasında başarılı olabilirler (BUCHANAN, 1991:38).

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 4a' 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 çabasıdadırlar (CULLIS & JONES, 1992:373).

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 ödeneğiyle doğrudan bağlantılıdır. Faydalarını maksimize etmeye çalışan, aynı zamanda bütçelerini de maksimize etmeye çalışan bürokratlar, bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, bütçe karar alma sürecinde tarafsız kurumlar değildir (BROWN & JACKSON, 1994:197). Bürokratların gücünde düzenli artışın olması, dolayısıyla bunların bütçelere yansımaları, kamu harcamalarının büyümesine neden olacaktır (MILLER & MOE, 1983:297).

F. Bürokratik Yönetim Üzerinde Meydana Gelen Kontrol Kaybı

Büroların doğal monopol olması ve bunun sonucunda rekabet baskısından uzak olması nedeniyle, 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 kalır (ATAÇ, 1986:150).

Seçmen/vatandaşlara göre, bürokratlar kurulan hükümetle beraber atama yolu ile gelirler ve onlarla beraber giderler. Yasama organı, 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 artışı, çalışma programlarında aksaklıklara yol açacaktır (JOHNSON, 1991:284-285).

Siyasi iktidar, bürokrasiyi denetlemeyi ciddi bir şekilde istemiş olsa da, denetimle görevlendireceği komiteler ilgili büronun hizmetlerinden yararlanan insanlar olacaktır. 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 olacaktır (SAVAŞ, 1989:17).

II. BÜROKRATİK GÜCÜN SINIRLANDIRILMASINA 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 güçtür (KRISLOV, 1974:34).

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 konulmalıdır (JOHNSON, 1991:196). 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.

A - 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 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 kaldırılabilecek ve belirli hizmetlerin herkes tarafından hazırlanabilir olması belki de bürokratik çabayı artıracaktır. 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 edilmelidir (MUELLER, 1985:160).

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.

Politik piyasaya rekabet baskısının yerleştirilmesinde kullanılacak bir yol, benzer mallar sağlayan birçok bürokrasiye izin vermektir. Ekonomistler kamusal malları sağlamada rekabetin üstünlüğünü vurgulamaktadırlar (JOHNSON, 1990:297).

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 ekonomilerinin faydalarını sağlayabilecek, rekabetin bir göstergesi sayılan reklam masraflarını ortadan kaldıracak, tüketiciler ve yasama organı açısından daha az bilgi sağlama maliyeti 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.

Benzer mal ve hizmetler üreten kamu ve özel bürolar arasında oluşturulacak rekabet ise, 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 olmaktadır (MUELLER, 1985:160).

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 değerlendirilecektir (JOHNSON, 1990: 296).

Bu konuda, Kanada'daki özel ve kamu kesimi demiryollarına ilişkin olarak Daves ve Christensen'in çalışmaları, kamu kesimindeki etkinsizliğin kamu ve özel

bürolar arasındaki rekabetle ortadan kaldırılacağını ortaya koymaktadır (DAVES&CHRISTENSON, 1988: 958-976).

B. 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 zordur (WILSON, 1996: 294).

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 varmıştır (Ayrıntılı bilgi için bkz. MOSHER, 1979). Aynı şekilde, ilgili organizasyonun içinden kaynaklanan yeniden düzenlemelerin, dıştan empoze edilmeye çalışılanlara nazaran daha başarılı olduğunu ortaya koymuştur (DAVIDSON & OLESZEK, 1994:276).

C. 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 yıl 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 pek çok 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 yolları;

i) Bürokrata yıl sonu kullanılmayan ödenekten pay vermektir. Bu çözüm yoluna göre, siyasal organın onayladığı ödenek ile bürolara sipariş edilen hizmet

düzeninin gerçek maliyeti arasındaki farktan, yani maliyet tasarrufundan, bürokrata bunun belli bir yüzdesi ödül olarak verilebilir. Bunun için siyâsal organın, bürokrata sipariş ettiği mal ve hizmet miktarının ölçülebilmesi ve başlangıçtaki gerçek maliyetler hakkında yanılmaması gerekir.

ii) Bürokratların hizmet performansları için ödül vermektir. Bu çözüm yoluna göre ise, bürokrata çalıştığı dönem içerisinde sergilemiş olduğu performans düzeyine bağlı olarak, hizmeti bıraktıktan sonra, bunun karşılığı olarak ödül verilmelidir (MUELLER, 160-161).

D. 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.

Kamu bürolarının yerine özel büroların kullanılmasının, diğer ifade ile özelleştirmenin gerekliliği iki faktöre dayanmaktadır (SPANN, 1977:89). 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 güçtür

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kamusal tercihler kuramının bir disiplin olarak çıktığı dönemden beri, hatta daha öncesinde klasik kamu yöntemi yaklaşımı içerisinde de, bürokratik gücü harekete geçiren unsurlara ilişkin olarak yapılan çalışmalar dikkate alındığında, bürokratları kamu harcamalarını artırmaya iten güdülerini tek bir nedene bağlamak mümkün değildir. Ancak, yapılan incelemelerde bürokratik gücün şiddetini ve yönünü belirleyen önemli unsurların bürokrasi ile ilişkisi olan değişkenler olduğu görülmektedir. Nitekim bürokratik gücü etkileyen unsurlar iktidar partisi, seçmenler, çıktı-maliyet belirsizliği, bütçe büyüklüğü, büro büyüklüğü ve bürokratik yönetim üzerinde meydana gelen kontrol kaybıdır. Tüm bu unsurlar bürokratik güç tarafından kullanılmakta ve bu durum beraberinde kamu harcamalarında artış meydana getirmektedir. Bu sorunun belli ölçüde azaltılabilmesi için, her ülkede geçerliliğinin olduğuna inanılan ortak çözüm önerileri ise, i)bürolar arasında rekabet ortamının oluşturulması, ii)bürokratik yapının yeniden düzenlenmesi, iii)ödüllandirme ve teşvik, iv) özelleştirme şeklinde sıralanabilir. Ancak şu noktanın unutulmaması gerekmektedir ki, ekonomik ve siyasi yapısı ne olursa olsun bürokratik davranışların meydana getirdiği optimumdan sapmaları ve etkinsizlikleri tam anlamıyla ortadan kaldırılabilmek mümkün değildir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ATAÇ Beyhan (1986), "**Kamu Kesimi, Politika ve Bürokrasi**", Prof. Dr. Suat Mirza'nın Anısına Armağan, Cilt 1, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayın No:42, Eskişehir.
- BAILEY Stephan J. (1995), **Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice**, Mackays of Clatham PLC., Kent.
- BARRY Norman P. (1995), **An Introduction to Political Theory**, Third Edition, The Macmillan Press Ltd., Malaysia.
- BLAU Peter and MEYER Marshall W. (1956), **Bureaucracy in Modern Economics**, Random House, New York.
- BENNETH James T. and ORZECOWSKI William P. (1983), "**The Voting Behavior of Bureaucrats: Some Empirical Evidence**", Public Choice, Vol:41.
- BOADWAY Robin W. and WILDASIN David E. (1984), **Public Sector Economics**, Second Edition, Little & Brown Company Ltd., Boston.
- BRETON Albert and WINTROBE Ronald (1975), "**The Equilibrium Size of a Budget Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy**", Journal of Political Economy, Vol:83.1.
- BROWN C. V. and JACKSON P.M. (1994), **Public Sector Economics**, 4th Edition, Blackwell, T. J. Press Ltd., Padstow.
- BUCHANAN James M. (1991), **Constitutional Economics**, Buttler and Tanner Ltd., London.
- BUCHANAN James M. (1967), **Public Finance in Democratic Process**, The University of North Carolina Press, Chapell Hill, North Carolina.
- BUSH Winston C. and DENZAU Arthur T. (1977), "**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.
- CULLIS John and JONES Philip (1992), **Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives**, McGaw-Hill Book Company, New York.
- COHEN Harry (1965), **Demonics of Bureaucracy**, The Iowa State University Press.
- DAVES D. W. and CHRISTENSEN L. R. (1988), "**The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competetive Environment: The Case of Canadian Railroads**", Journal of Political Economy, Vol:88.
- DAVIDSON Roger H. and OLESZEK Walter (1994), **Congress and Its Members**, Fourth Edition, Congressional Quarterly, Washington.
- DOWNS Anthony (1967), **Inside Bureaucracy**, Little and Brown Company, Boston.

- ERBAY Yusuf (1997), “**Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkisi**, Yeni Türkiye:Siyasette Yozlaşma Özel Sayısı 1, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl 3, Sayı 13.
- FIORINA Morris P. and NOLL Roger G. (1978), “**Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspectives on The Growth of Bureaucracy**”, Journal of Public Economics, Vol:9.
- ETZIONI-HALEVY (1983), **Bureaucracy and Democracy**, Roudledge and Kegan Paul.
- HAYES K. and WOOD L. L. (1995), “**Utility Maksimizing Bureaucrats: Bureaucrats Point of View**”, Public Choice, Vol:82, January.
- HONGREN Chyrles T. and SUNDEM Garry L. (1991), **Introduction to Management Accounting**, Eight Edition, Prentice-Hall Inc., Englewoods Cliffs, NJ.
- HYMAN N. David (1990), **Public Finance**, Third Edition, The Dryden Press, USA.
- JOHNSON David (1991), **Public Choice: An Introduction to The New Political Economy**, Bristlecone Books.
- KRISLOV Samuel (1974), **Representative Bureaucracy**, Prentice-Hall Publishing, Englewood Cliffs, NJ.
- McNUTT P. A. (1996), **The Economy of Public Choice**, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- MIGUE Jean-Luc and BELANGER Gerard (1974), “**Toward a General Theory of Managerial Discretion**”, Public Coice, XVII, Spring.
- MILLER Garry and MOE Terry (1983), “**Bureaucracy, Legislators and The Size of Government**”, American Political Science Review, Vol:77.
- MISSES Ludving Von (1944), **Bureaucracy**, Yale University Press, New Haven.
- MOSHER Frederick C. (1979), **The GAO: The Quest for Accountability in American Government**, Westview Press, USA.
- MUELLER C. Dennis (1985), **Public Choice II**, Cambridge University Press, New York.
- MUSGRAVE Richard and MUSGRAVE Peggy (1989), **Public Finance in Theory and Practice**, Fifty Edition, McGraw-Hill Book Company, New York.
- NISKANEN Williamson (1971), **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine-Adherton, New York.
- ORZECOWSKI William (1977), “**Economic Model of Bureaucracy: Survey, Extension and Evidence**”, Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth, (ed. Borcharding T. E.), Duke University Press, Durham, North Carolina.
- PEACOCK Alan (1997), **Political Economy of Economic Freedom**, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- POMMERENNE Werner and FREY Bruno S. (1978), “**Bureaucrats Behavior In Democracy**”, Public Finance, Vol:63.

- ROMER Thomas and ROSENTHAL Howard (1979), “**Bureaucrats Versus Voters: On The Political Economy of Resource Allocation By Direct Democracy**”, Quarterly Journal of Economics, Vol:93, November.
- SAKAL Mustafa (1997), “**Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşma**”, Yeni Türkiye: Sivas'te Yozlaşma Özel Savısı 1, Yeni Türkiye Medya Hizmetleri, Yıl:3, Sayı:13.
- SAMUELSON A. Paul and NORDHAUS William D. (1992), **Economics**, Fourteenth Edition, McGraw-Hill, Singapore.
- SAVAS E. S. (1994), **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı: Özelleştirme**, (çev: Ergun Yener), Milli Produktivite Merkezi Yayınları: 517, Ankara.
- SAVAŞ Vural (1994), **Politik İktisat**, İkinci Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- SAVAŞ Vural (1989), **Anayasal İktisat**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul.
- SELF Peter (1993), **Government By The Market? The Politics of Public Choice**, Macmillan Press Ltd., New York.
- SÖNMEZ Sinan (1987), **Kamu Ekonomisi Teorisi: Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı**, Teori Yayınları, Ankara.
- SPANN Robert M. (1977), “**Public Versus Private Provision of Governmental Servis**”, Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth, (ed. Borcharding T. E.), Duke University Press, Durham, North Carolina.
- STIGLITZ Joseph E. (1994), **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (çev: Ö. Faruk Batırel), Marmara Üniversitesi, Teknik Eğitim Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Matbaası, İstanbul.
- TAKATA Yasuma (1995), **Power Theory of Economics**, St. Martin's Press, Inc., New York.
- UDEHN Lars (1996), **The Limits of Public Choice**, McGraw-Hill Company, New York.
- WEBER Max (1966), **The Theory of Social and Economic Organization**, (Translated by A. M. Henderson and T. Parsons), The Free Press, NEW Yirk.
- WILSON James Q. (1996), **Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yapıyorlar**, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, TAKAV Matbaası, Ankara.
- WYCKOFF Paul Gary (1990), “**Bureaucracy, Inefficiency and The Time**”, Public Choice, Vol:67, No:2.
- ZARDKOOHI Asgar and GIROUX Gary (1990) “**Bureaucratic Behavior and The Choice of Labor Input: A Study of Municipal Government**”, Public Choice, Vol:64.