

## BÜROKRASİNİN EKONOMİK GÖRÜNÜMÜ

Ass. Doğan ŞENYÜZ

### A. Devletin Ekonomideki Yeri ve Amaçları

Klasik iktisatçılara göre tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir ekonomide denge dışarıdan bir müdahale olmaksızın kendiliğinden oluşmaktadır. Ancak; günümüzde tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir ekonomiyi düşünmek olanaksızdır. Bu olanaksızlık ekonomilerin noksan rekabet koşullarında faaliyetlerini sürdürmesinden ileri gelmektedir. Günümüzde Devlet noksan rekabet koşullarının ortaya çıkarabileceği bazı olumsuz etkileri gidermek için ekonomide aktif bir görev yüklenmiştir.

Devletin aktifliği üretimin bir kısmını üstlenmesi şeklinde karşımıza çıkar. Söz konusu üretimde devlet, kamusal mal ve hizmetlerle beraber dışsallığı yüksek özel mal ve hizmetlerin üretimine de ağırlık verir. Özel firmalar ise tümüyle özel mal ve hizmet üretirler. Bununla beraber bazı alanlardaki özel mal ve hizmet üretimi özel sektöre kapatılmış durumdadır. Böyle alanlarda devlet mali ve sosyal amaçlı kamu monopollerini oluşturur.

Devlet ve özel firmalar aynı piyasa koşullarında faaliyetlerini sürdürmektedirler. Ancak adı devlet olan firmaların amaç ve kapsamı piyasadaki diğer firmalardan farklıdır. Devletin amacı ekonomide dengeli bir gelir dağılımını sağlamak, istikrarı gerçekleştirmek, (büyümede, fiyatlarda, istihdamda) kaynakların optimal tahsisini sağlamak ve fonksiyonlar arası çatışmayı gidermektir (1). Oysa, piyasadaki özel firmaların başlıca amacı gerçekleştirdikleri üretimle kârlarını maximize etmektir. Bir başka deyişle, kamu kuruluşları üretilmesi piyasa koşullarında olanaksız ve özellikle yoksul sınıfların gereksinme

---

(1) Orhan ŞENER, Kamu Ekonomisi, Erenler Matbaası, İstanbul—1980, s. 25. Ayrıca bkz. İsmail TÜRK, Maliye Politikası, Doğan Yayınevi, Ankara—1975, s. 18, Sevim GÖRGÜN, Maliye Politikası, İ.Ü. İktisat Fakültesi yayını, No: 317, Çağlayan Basımevi İstanbul—1972, s. 31. Vural SAVAS, İktisat Politikası İstanbul İ.T.İ.A., Nihad Sayâr—Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 301/528, Sermet Matbaası İstanbul—1978, s. 21.

lerini karşılayacak türde olan mal ve hizmetler üreterek, sosyal refahı maximize etmeyi amaçlarken piyasadaki firmalar özel mal ve hizmet üretimine ağırlık vererek (kârlarını maximize etmeye çalışırlar. Bu durumda farklı amaçlara ve çalışma illkelerine sahip olan iki tip monopolden, devlet — monopolünün amacı aşırı (anormal) kâr elde etmek değil tüketicilere ucuz mal ve hizmet götürmektir (2).

Devletin üretim sınırını üretimin marjinal sosyal fayda marjinal sosyal maliyet eşitliği, (son birim üretimin meydana getirdiği sosyal mülkiyetin o üretimden elde edilen sosyal faydaya eşitliği) tayin etmektedir ki, devlet bu koşullarda üretimini gerçekleştirdiğinde amacına en iyi hizmet etmiş olur. Piyasadaki firmaların ise kâr maksimizasyonunu gerçekleştirebileceği üretim seviyesi, marjinal özel maliyetin marjinal özel faydaya eşitlendiği nokta olmaktadır.

Sonuç olarak devlet monopolleri üretimlerini yüksek seviyede fiyatlarında düşük düzeyde saptayarak amacına uygun faaliyette bulunurken; özel monopoller kâr maksimizasyonuna üretim miktarını düşürüp fiyatı yükselterek ulaşırlar.

Ancak burada önemle belirtilmesi ve gözönünde tutulması gereken nokta, özel firmalarca verimliliğin karşılaştırmalarda rahatlıkla bir gösterge olarak kullanılabilmesine karşın, kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesi oldukça zordur. Çünkü özel kesimde kâr verimliliğin kolayca ölçülebilmesine olanak vermektedir. Oysa kamu yönetiminde amaç kâr değil, halka ucuz ve kaliteli hizmet sağlamaktır. Kamu faaliyetlerinde kâr güdüsünün bulunmayışı, kârın kamu yönetiminde verimliliğin bir ölçüsü olarak kullanılmasına, her zaman imkân vermemektedir. Kuşkusuz kâr gibi standart bir kıstasın yokluğu kamu yönetiminde verimliliğin ölçülmesini güçleştirmektedir. Bu durum piyasa koşullarında üretilmesi olanaksız ve somut ürünlerin elde edilmesi söz konusu olmayan kamusal mallar (Örn. Ulusal Güvenlik) için geçerlidir. Diğer bazı hallerde ise (örn. eğitim, yargı vb.) elde edilen nihai hizmetlerin para birimi cinsinden ifadesi oldukça güçtür (3). Yani sonuç olarak söylemek gerekirse yukarıda sözü edilen sosyal fayda ve sosyal maliyet kavramlarının teorik olarak ifade edilmesi kolay ancak pratikte saptanıp ortaya konulması son derece güçtür. Bu nedenle kamu yönetiminin değerlendirilmesinde verimlilikten daha geniş bir anlamı ifade eden etkenlik kavramı ele alınarak gösterge olarak

(2) Zeynel DİNLER, Mikro Ekonomik Analize Giriş, Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No: 37, Kalite Matbaası, Ankara—1979, s. 366.

(3) Atilla DİCLE, Program Bütçesi, Kamu Yönetiminde Planlama —Programlama—Bütçeleme Sistemi, (PPBS), Balkan Basımevi, Ankara—1973, s. 8.

kullanılmaktadır. Etkenlik ise amaçları gerçekleştirebilme derecesi olarak tanımlanabilir.

Devletin yukarıda sözü edilen maksimizasyona ulaşabilmesi veya yaklaşabilmesi amacıyla devlet örgütünde büro ( birimsel kurum ve kuruluşlar ) denen üretim üniteleri sorumludur. Bürolar bütçeden aldıkları ödenekle mal ve hizmet üretimlerini devlet adına gerçekleştirirler.

Parasal gereksinimleri bütçeden karşılanan bürolarının faaliyetlerinden, başlarındaki bürokrat adı verilen kamu ajanları sorumludur. Bürokratların başlıca görevi, modern devlet anlayışına uygun yukarıdaki koşulları sağlamayı amaçlayan etkin mal ve hizmet üretiminin gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

Söz konusu Devlet bürolarının (\*\*\*) optimal faaliyet düzeyini Wagner ve Niskanen Modelleri diye adlandırabileceğimiz modellerden yararlanarak açıklamaya çalışalım (4).

### B— Wagner Modeli Yardımıyla Analiz

Devletin işleyiş mekanizmasının tümünü şekilsel olarak ortaya koymanın güçlüğü açıktır. Fakat bu güçlük modelde anlatım içinde geçen bazı basitleştirici varsayımlarla giderilmeye çalışılmıştır. Wagner modelinde devlet ölçeğe göre sabit maliyetle çalışan bir firma gibi düşünülmüş olup; Şekil I deki maliyet eğrilerinin yatay eksene paralel olması bu nedendir. Ancak hasılat eğrileri monopolcü firmanınkinin aynısı gibi düşünülmüştür. Bunun yanında analizde gelir kavramıyla fayda kavramı birbiri yerine kullanılmıştır.

Şekil I de dikey eksende büronun gelirini belirleyen ödenek (tahsisat) miktarı yatay eksende büronun faaliyet genişliğini ifade eden hizmet miktarı gösterilmektedir.

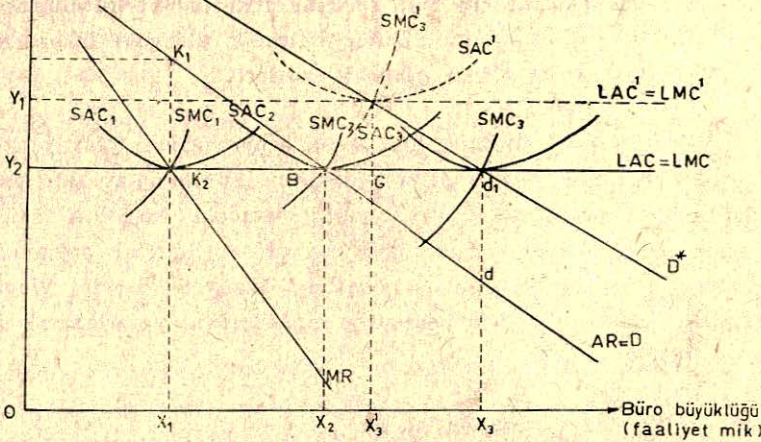
Şekil I de görüldüğü üzere piyasa koşullarında çalışan özel firma üretim seviyesini ( $X_1$ ) de tutup marjinal maliyet marjinal gelir eşitliğini ( $MM=MG$ ) sağlayarak; ( $k_1, k_2$ ) kadarlık bir aşırı kâr elde etmeyecektir. Ancak bu üretimi gerçekleştiren firmanın devlet olduğunu göz önüne alırsak, Devlet bü-

(\*\*) Buradaki büro kavramı, kamusal mal ve hizmet üreten devletin idari mekanizmasının ekonomik yönü ile ilgili bulunmaktadır.

(4) Wagner Modeli için bkz. Orhan ŞENER, Kollektif Karar Alma Mekanizması (Bütçenin saptanmasına ilişkin kişisel tercihlerin açıklanmasının ekonomik yorumu), Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi yayını, Bursa—1980, s. 109 Niskanen Modeli için bkz. Kenan BULUTOĞLU, Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, Sermet Matbaası İstanbul—1977, s.132.

Ödeme  
(Gelir)

ŞEKİL: I



SMC= Kısa dönem marjinal maliyet

SAC= Kısa dönem ortalama maliyet

LMC= Uzun dönem marjinal maliyet

LAC= Uzun dönem ortalama maliyet

AR= Ortalama Gelir

MR= Marjinal Gelir

roları gerçekleştirdikleri üretim miktarını sürekli arttırmak isteyeceklerini görürüz. Çünkü bu kurumların kâr gibi bir amaçlarının olmaması yanında bu davranışın iki nedeni daha vardır. Bu nedenlerden birincisi bürokratların yan gelirlerini, şöhret iktidar, saygınlık, patronaj güçlerini arttırmak istemeleri, ikincisi ise bütçeden sağlanan ödenekler nedeniyle harcama yapma konusunda sorumsuz ve savurgan davranabilmeleridir. Özellikle gelecek seneki alabileceği ödeneğin miktarını bu seneki ödeneğin miktarının oluşturması; eldeki kaynakların bir kısmının gereksiz yere harcanmasına neden olur. Böylelikle gereksiz ve verimsiz kalemlere de harcama yapılması sonuçta produktivitenin düşüklüğüne neden olurken maliyetleri de yükseltmektedir.

Olayın pür ekonomik yönü bu olmakla beraber bürokrasinin politik niteliğinin bulunması, politik yatırımları dolayısıyla kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Siyasal iktidarlar bürokratların bu özelliğinden yararlanarak oy potansiyellerini sürekli olarak maksimize etmeye çalışırlar. Böylelikle iktidarda olan siyasiler bir sonraki dönemde tekrar iktidar olmanın yollarını ararlar. Bu nedenlerle bürokrasinin yönetimine atanan elemanların tam an-

lamıyla tarafsız davrandıkları her zaman tartışılabilir.

Üreteceği hizmeti belirleme olanağına sahip olan bürokratin bu davranışı sınırsız değildir. Yani bürolar zararına üretim yapamazlar. Şekil I de ortalama gelirin ortalama maliyete eşit olduğu  $X_2$  üretim miktarında devlet ne kâr ne de zarar eder ve B noktasında ( $AR=AC$ ) dengededir. Yukarıda anılan güdülerle hareket eden bürokrat üretimi ( $X_3$ ) seviyesine arttırmak isterse  $dd_1$  kadar maliyet fazlası ortaya çıkar. Veya üretilen mal ve hizmet ( $x_d$ ) fiyatından satılırken maliyeti ( $x_{d1}$ ) kadar olmaktadır. Ancak büronun kısa dönem marjinal ( $SMC^1$ ) ve ortalama maliyet ( $SAC^1$ ) eğrilerinde şekilde kesik çizgilerle gösterilen biçimde yukarıya kayar. Buna bağlı olarak uzun dönem marjinal ( $LMC^1$ ) ve ortalama maliyet ( $LAC^1$ ) eğrilerde ( $LMC^1=LAC^1$ ) olarak şekilde yer değiştirir.

Söz konusu maliyetleri kapsayacak kadar ödenek olması halinde ( $D^*$ ) üretim seviyesi ( $X'_3$ ) olarak ( $D^*) = AR = AC$  belirlenebilir (5).

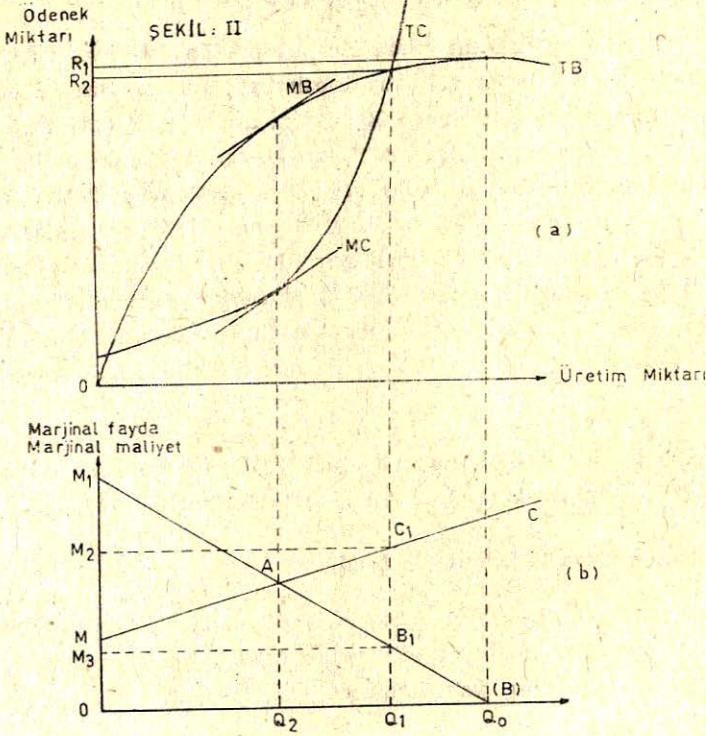
### C — Niskanen Modeli Yardımıyla Analiz

Devlet bürolarının üretim seviyelerini saptamada kullanılan ikinci yaklaşımı Niskanen modelinde iki ayrı şekil yardımıyla incelemeye çalışacağız. Şekil II (b), Şekil II (a)dan, yararlanılarak çıkarılmıştır.

Niskanen modelinde de ürettiği hizmeti bütçedeki ödenekleri karşılığı siyasal organa satan bürokratlar Wagner modelinde de olduğu gibi üretim miktarını sürekli arttırmak isterler. Ancak bu üretim miktarının bir sınırı vardır. Zararına gerçekleştirilecek üretime siyasal organ haklı olarak tepki gösterir. Çünkü iktidardaki siyasal organ, vergi gelirlerini arttırma (mevcut vergilerin oranını arttırmak veya yeni vergiler koymak) ile tam istihdamdaki bir ekonomide para basmanın (enflasyonun) oy olarak maliyetini iyi bilir.

Şekil II nin yatay eksenlerinde üretim miktarları dikey eksenlerde üstteki şekilde ödenek miktarı alttaki şekilde marjinal fayda ve maliyet gösterilmektedir. Hizmetin marjinal faydasının sıfır olduğu  $Q_0$  noktası hizmet üretiminin en üst noktasını oluşturur. Bu üretim seviyesi için büronun elde ettiği ödenek miktarı  $OR_1$  dir. Ancak  $OQ_0$  üretim seviyesinde hizmetin toplam maliyeti toplam faydasını geçerek zarara neden olmaktadır. Bu nedenle hizmetin ( $OQ_0$ ) miktarında üretilmesine ( $OR_1$ ) seviyesinde ödenek verilmesiyle engel olunur.

(5) Richard E. WAGNER, The Public Economy, «Bureaucracy and Efficiency in Public Output», Markham Economics Series, Markham Publishing Company, Chicago, 1973, s. 118.



TC= Toplam Maliyet (üretimin siyasal organa olan mali yükü)  
 TB= Toplam Fayda (üretimin siyasal organ için taşıdığı değer)  
 $M_1B = (M_1, Q_0)$  Marjinal değerlendirme eğrisi (marjinal fayda)  
 MC= (TB) nin (MC) (TC) ye çizilen teğetlerin eğimleri alınarak elde edilmiştir.

Toplam maliyetin toplam faydaya eşit olduğu ( $OR_2$ ) ve tekabül eden ödenek seviyesi üretimin son sınırını tayin eder. Böylelikle hizmetin en üst sınırında ( $OQ_1$ ) olarak belirlenir. Bu durumda, üretilen bir hizmetin marjinal maliyeti ( $Q_1 C_1$ ) olduğu halde, faydası ( $Q_1 B_1$ ) kadardır. Büronun ( $OQ_0$ ) seviyesinde üretimde bulunması halinde ( $Q_1 C_1 - Q_1 B_1 = C_1 B_1 = M_2 M_3$ ) kadar net maliyet fazlası ortaya çıkmaktadır. O halde üretimi daha da azaltığımızda en etkin noktanın marjinal maliyetin marjinal faydaya eşitleme koşulunu sağlayan noktayı şekil üzerinde arayıp gösterirsek; ( $Q_2$ ) üretim seviyesinde marjinal maliyetin marjinal faydaya eşit olduğu ( $MC = M_1 B = A$ ) görürüz. Ancak burada biz devleti veri olarak ele aldığımızda maksimizasyona ulaşma açısından marjinal değerlendirme yerine toplam değerlemeyi kullanacağız. Bu durumda büronun ( $Q_2 Q_1$ ) kadar daha fazla üretimde bulunabileceğini görürüz. Bu modelde de açıkça

görüldüğü gibi bürokratlar başında buldukları bürolarının üretim seviyesi (OQ<sub>1</sub>) ile sınırlıdır.

### SONUÇ

Öz olarak söylemek gerekirse; aynı piyasa koşulları içinde çalışan özel ve kamu firmalarının farklı miktarlarda mal ve hizmet üretmesi; etkinlik koşullarının he iki firma açısından farklı olmasından ileri gelmektedir. Bu farklılık devlet bürolarının üretim seviyelerinin saptanmasının altında çeşitli ekonomik, siyasal, sosyal ve psikolojik davranışlar yatmasından ileri gelmektedir.