

BÜROKRATLAR NE İSTER? KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRATİK DAVRANIŞ KURAMLARINA BAKIŞ

Dr. Hasan BÜKER*

ÖZET

Kamu politikalarının oluşumunda bürokratlar önemli bir etkiye sahiptir. Bu nedenle bürokratların davranışlarını ve tercihlerini etkileyen hususları anlamak kamu yönetimi çalışmaları açısından büyük önem arz etmektedir. Bu makale ile kamu yönetimi çalışmaları içerisinde bu konuda geliştirilen kuramsal yaklaşımlar irdelenmektedir. Yapılan kuramsal çalışmalar bürokrat davranışını şekillendiren en önemli güdüleyici olarak kişisel çıkar ve faydanın en üst seviyeye çıkartılmasını değerlendirmektedir. Kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi çerçevesinde belirtilen kuramsal yaklaşımların irdelenmesi ise son dönemde yönetim anlayışını etkileyen hususların bu kuramsal yaklaşımlarda büyük ölçüde yer bulamadığını göstermektedir. Sonuç olarak, yeni kuramsal yaklaşımların kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim çerçevesinde tartışılan hususları da değerlendiren davranış modelleri ile bürokratların kamu politikası yapım sürecine etkilerini değerlendirmesi gerektiği tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrat, Kamu Yönetimi, Rasyonel Tercih, Kamu Tercih, Kişisel Çıkar, Büro Biçimlendirme.

ABSTRACT

What Do Bureaucrats Want? Bureaucratic Behavior Theories In The Context Of The Paradigm Shift In Public Administration

Bureaucrats have a tremendous impact on the development of public policies. Understanding the determinants of the bureaucratic behavior, therefore, stands as an important issue in public administration studies. The current study examines theoretical approaches to this very issue as developed in public administration literature. Theoretical studies indicate that the most important factor affecting the bureaucratic behavior is self-interest and utility maximization. When assessed within the context of paradigm shift in public administration, it is obvious that they lack a discussion on the effects of important con-

* Öğretim Üyesi, Polis Akademisi

temporary concepts, which, ultimately, affect the works of public organizations and their administration. Conclusively, this article discusses that there is an apparent need to reassess these theoretical approaches by considering existing concepts and issues of the new public administration paradigm.

Key Words: *Bureaucrat, Public Administration, Rational Choice, Public Choice, Self-interest, Bureau Shaping.*

GİRİŞ

Değişen toplumsal ve küresel konjonktür kamuya ait kaynakların üretim ve kullanımına ilişkin makro ve mikro seviyedeki pek çok kuramsal yaklaşımda ve buna paralel olarak farklı ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli paradigma geçişlerini beraberinde getirmiştir. Bu geçişlerle beraber “yeni kamu yönetimi – new public administration” “yeni kamu işletmeciliği – new public management” “yeni kamu hizmeti – new public service” ve “yönetişim- governance” gibi kuramsal/kavramsal yaklaşımlar ve bunlara ilişkin uygulamaların değerlendirmeleri kamu yönetimi alanında önemli bilimsel çalışmalara konu teşkil etmektedir. Bunun yanında rasyonel, iş bölümü ve katı hiyerarşinin hakim olduğu modern bürokrasiye karşı çıkan ve daha esnek örgütsel yapıları ön plan çıkartan postmodern yaklaşımlar da örgüt kuramlarını, dolayısıyla da kamu yönetiminde bürokrasi ve örgütlenmenin esasları ve işleyişini yeniden ele almayı gerektirmiştir (Aydın, 2006: 216). Kuramsal değişimler paralelinde, kamu örgütlerinde şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik / verimlilik gibi esaslar gündelik bürokratik uygulamaları ve kamu politikalarının oluşumunu derinden etkilemektedir (Eken, 2006: 14-16). Kamu yönetimi alanında yaşanan bu paradigma değişimi gerek genel kamu yönetim sistemlerinin reformunun gerekse kamu yönetiminin elemanlarından olan kamu görevlilerinin (Eryılmaz, 2009: 9-10) konumları, yetkileri, görevleri, kamu politikalarının oluşumunda etkileri ve özellikle de kamu yönetiminin yaşadığı bu değişim sürecine ne şekilde etki ettikleri veya edebilecekleri itibarıyla yeniden değerlendirilmesini gerektirmiştir. Bu çerçevede bürokratların kamu yönetimi içerisinde rollerinin ve fonksiyonlarının şekillenmesinde etki eden faktörleri sistematik olarak ele alan kuramsal yapılar da değişim göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı genel olarak kamu yönetimi içerisinde, özellikle üst düzey bürokratların yönetsel/politik yaklaşımları ve davranış modellerini ele alan kuramları irdelemek, bu kuramların yaklaşımlarındaki değişimi ele almak ve bunu kamu yönetiminde yukarıda da bahsedilen paradigma değişimi çerçevesinde değerlendirmektir. Bu amaca yönelik olarak makale ilk olarak gele-

neksel anlamda bürokrasi ve bürokratlara ilişkin yaklaşımları özetlemekte ve bürokratların geleneksel kamu yönetimindeki yerine genel bir bakış sağlamaktadır. Daha sonraki bölüm bürokratik davranışı anlamaya yönelik olarak geliştirilen kuramları açıklamakta ve bu kuramların günümüzde geldiği aşamayı ele almaktadır. Son olarak, geleneksel kamu yönetiminde yaşanan paradigma geçişi ile bürokratik davranış kuramları birlikte değerlendirilmektedir.

1. GENEL ANLAMDA BÜROKRASİ VE BÜROKRATLAR

Çalışmanın içeriği itibariyle "bürokrasi" kavramı genel kabul görmüş farklı anlamlardan "bürolar tarafından yönetim" (Crozier, 1964: 2-4) anlamı ile ele alınarak değerlendirilmiştir. Bu yaklaşım, bürokrasiyi sistematik, kurallı ve hiyerarşik olarak organize olmuş bürolar / daireler ve bu dairelere atanmış memurlar tarafından devlete ilişkin iş ve işlemlerin sevk ve idaresi olarak anlamayı gerektirmektedir (Eryılmaz, 2009: 215). Bu çerçevede bürokratlar ise belirtilen bu bürolar ve dairelere atanmış olarak çalışan memurlar olarak anlaşılabilir. Genel kamu yönetimi anlayışı içerisinde bürokratlar üst düzey kamu yöneticileri olarak anlaşılır ve deneyimleri, bilgi birikimleri ve tecrübeleri sayesinde siyasetler, dolayısıyla da kamu politikaları üzerinde söz sahibidirler (Öztekin, 2010: 295). Bu çalışma çerçevesinde de 'bürokrat,' kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında yaşanan süreçlerde karar alma etkisine sahip üst düzey yöneticiler olarak ele alınmaktadır. Bu anlamda bürokratların devlet idaresinde sahip oldukları etki bürokrasinin de tanımlanması ve etkisinin ifadesi için kullanılır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman & Özer, 2010: 402). Bu genel yaklaşımlar da göstermektedir ki, kamu bürokrasisinin genel olarak devlet ve toplum üzerindeki etkilerinin tam ve doğru olarak anlaşılması ve değerlendirilmesi bürokratların davranışlarını, karar alma mekanizmalarını ve genel tutumlarını anlayabilmeye bağlıdır. Bürokratların tutum ve davranışları siyaseten belirlenmiş en etkin politikaları dahi uygulama aşamasında akim bırakabilir (Şaylan, 1986). Bunun yanında bürokratların tutum ve davranışları herhangi bir siyasi krizde devletin istikrar ve devamının da önemli bir belirleyicisi olacaktır (Çulpan, 1980; Göküş, 2000: 36). Bu çalışma, en genel ifadesi ile, bürokratik davranış diyebileceğimiz bu hususları ele alan kuramsal modelleri irdelemek ve bu modellerin kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi paralelinde ifade ettiklerini tartışmayı hedeflemektedir.

Weber'in yaygın olarak bilinen ve tartışılan bürokrasi kuramı, bürokratları profesyonel birer meslek erbabı olarak değerlendirir ve bu çerçevede bir eğitim veya niteliğe bağlı olarak görevlerine atandıklarını ifade eder. Bu çer-

çevrede modern bürokrat için en büyük motivasyon sosyal statüsünü yükseltmek; bürokrat sürekli yükselmek ister ve bu yükselmenin statü ve güç anlamında kendisini daha iyi bir konuma taşımasını bekler. Ayrıca atanmış bir kamu görevlisi olmak bürokrat için görevinde başarıyı sahip olduğu statüyü devam ettirmenin yegane gereği kılabilir (Weber, 1996: 317-330). Weberyen anlamda bürokratin başarısını sergileyebilmesi ise genel olarak araçları amaçlara en ekonomik ve en verimli şekilde uyarlayabilmesinden geçmektedir (Gay, 2002:8). Ne var ki, Weber'in memurlara ilişkin bu yaklaşımını eleştiren çalışmalar, memurun nesnelliliği, tarafsızlığı veya siyasi iradenin etkisinden arındırılmış olma öngörüsünün gerçek kamu örgütlerindeki durumla çoğu zaman örtüşmediği kanaatini ortaya koymaktadırlar (Tortop vd., 2010: 433). Örneğin, Bener (2002:10) yaşanan ekonomik sıkıntıların bürokratların saygınlık yanında farklı materyal kazanımlar için de siyasi iradenin daha fazla etkisi altına girebildiğini ifade etmektedir (Ayrıca Bkz. TÜGİAD, 1997: 10).

Eryılmaz (2009: 49) da bürokratlar için en önemli motivasyon kaynağının "prestij" ve otorite kazanma olduğunu ifade eder. Bu prestij ve otorite ise bürokratin yönettiği kurumun sahip olduğu bütçe ve personel sayısı ile ilintilidir. Bu çerçevede, bir kamu kurumunun bütçe ve personel sayısının artışı ile bu kurumu veya büroyu yöneten bürokratin prestij ve otoritesinde o kadar artış olacağı öngörülür. Bu nedenle bürokratlar harcama planlarında yetki paylaşımı gerektirebilecek kadroların artışı engelleyici, bunun yanında kendi yetki ve sorumluluk alanlarını genişletici nitelikte kararlar alma eğiliminde olacaktırlar. Bu nedenle, Eryılmaz'a göre kamu yönetimi yapısı içerisinde kurumlar bütçe ve personel sayısını arttırarak güç kazanma ve sosyal imkanlarını genişletmeye yönelik bir rekabet sürdürürler ve bu rekabet de devlette büyümeyi beraberinde getirir.

Bürokratların kamu politikalarının geliştirilmesindeki etkileri onları siyasiler karşısında özgün bir güç sahibi yapmaktadır (Göküş, 2000: 36). Bu gücün gelişiminde bürokratların sahip oldukları teknik ve hukuki bilgi birikimini geliştirilen kamu politikalarına dayanak teşkil edecek şekilde siyasilerin hizmetine sunuyor olmaları önemli bir rol oynamaktadır (Aktan, 1998). Bunun yanında bürokratların siyasilere belirli bir problemin çözümü noktasında uygulanabilecek kamu politikası alternatiflerini de sundukları bilinmektedir (Ripley ve Franklin, 1982). Sunulan alternatiflerde ise bürokratin yönettiği kurumun yapı, işleyiş, bütçe ve personel itibarıyla konumunu güçlendirmesi, en azından koruması, önemli ölçüde gözetilmektedir (Göküş, 2000: 40). Kamusal politikaların arzı hakkındaki kararlar siyasi iktidar tarafından alınsa da bu politikaların bürokratlar tarafından etkilendiği ve şekillendiği bilinmektedir (Breton, 1974).

Tüm bu bilinen etkiler nedeniyle kamu yönetiminin üst seviyelerinde görev yapan bürokratların davranışlarını ve motivasyonlarını anlama kamu politikası yapım sürecinin başlatılması, politikaların formüle edilmesi, uygulanması ve değerlendirilmesi sürecinin tam olarak incelenebilmesi adına büyük önem taşımaktadır (Egeberg, 1995: 157). Bu çerçevede çalışmanın devam eden bölümünde bürokratların karar alma davranışlarını açıklamaya yönelik olarak geliştirilmiş kuramsal yaklaşımlar ele alınacaktır.

2. KAMU TERCİHİ EKOLÜ ÇERÇEVESİNDE BÜROKRAT DAVRANIŞI

Kamu tercihi kuramı, bürokratların kamu politikalarına etkileri, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi ve kamu yönetiminin işleyişine ilişkin çalışmalarda sıkça yer verilen kuramsal yaklaşımlardan birisidir. Bu yaklaşım büyük ölçüde 20yy. ortalarında D. Black (1948a, b), J. M. Buchanan (1949) ve K. J. Arrow (1950) tarafından yazılan makaleler ile şekillenmeye başlamış ve devam eden süreçte devletin işleyişine ilişkin çalışmaların önemli bir kısmına teorik temel teşkil etmektedir. Buchanan ve Tullock tarafından 1962'de yayınlanan *The Calculus of Consent* isimli eser ise devam eden yoğun çalışmaları ile birlikte bu yazarları kamu tercihi ekolü içerisinde en önemli yazarlar haline getirmiştir. Kamu tercihi teorisyenlerinin çıkış noktası itibarıyla ilk ve en önemli tartışması kişisel materyal çıkar kaygısının politik davranışın en önemli belirleyicisi olduğu yönündedir (Orchard ve Stretton, 1997: 410; ayrıca bkz. Gül, 2009). Mueller (2008: 31) "kamu tercihi" yaklaşımını ekonominin siyaset bilimine uyarlanması olarak ifade etmekte ve bu kavramla çerçevesinde çalışılan konuların, siyaset bilimi paralelinde; devlet kuramı, seçim kuralları, seçmen davranışı, parti politikaları, bürokrasi gibi konular olduğunu ifade etmektedir. Ancak kamu tercihi kuramı çerçevesinde yöntem ve yaklaşım, ekonomi bilminde esas olan insanın egoist, rasyonel ve faydacı bir varlık olduğu felsefesi etrafında örgülenmektedir. Bu çalışma açısından, ifade edilen genel ekonomi felsefesinin bürokrat davranışı ve kamu politikalarına ilişkin tercihlerin anlaşılmasına yönelik ortaya koyduğu tartışmalar önem arz etmektedir. Dolayısıyla mevcut makale kamu tercihi teorisyenlerinin seçmen davranışı veya politik davranış / tercihe yönelik tartışmalarını ele almamaktadır.

Kamu tercihi teorisinin bürokratlara ve bürokrasiye bakan yönü büyük ölçüde Niskanen tarafından yazılan *Bureaucracy and Representative Government* (1971) isimli eser ile şekillenmiştir. Bu çalışma son dönemde kamu tercihi ekolü çerçevesinde en çok referans gösterilen bürokrasi teorisi olmuştur (Moe,

1997:455). Bu eser çerçevesinde Niskanen materyal kazanım motivasyonu, kamu yararına bir değişiklik yapma motivasyonuna göre nispeten düşük olan bürokrat için bile en önemli sorumluluğun bütçenin en üst düzeye çıkartılması (budget maximization) olarak algılandığını tartışmaktadır. Bu çerçevede bürokratların maaş, ikramiye, tanınmışlık, güç, atama hakkı, bürolarının verimi, kolay değişim yapabilme ve bürolarını kolaylıkla yönetebilme gibi kaygılar taşıdığı ifade edilmektedir. Bu kaygılardan ilk altısının (maaş, ikramiye, tanınmışlık, güç, atama hakkı, bürolarının verimi) gerçekleşmesi tamamen; son ikisinin (kolay değişim yapabilme ve bürolarını kolaylıkla yönetebilme) gerçekleşmesi için ise kısmen yönetilen birimin bütçesine bağlı görülmüştür. Niskanen tarafından tartışılan bu 'bütçeyi en üst düzeye çıkartma – budget maximization' kaygısı esasen klasik iktisat teorisyenlerinin öngördüğü kişisel çıkarını arttırma yönünde rasyonel tercihler yapma (home economicus) esasının kamu adına birtakım tercihler yapma gücüne sahip bürokratların davranışlarını tasvir etmek için kullanımıdır. Ne var ki, bürokratların rasyonel tercihleri neticesinde devlet, olması gerekenden 'daha büyük ve sevimli' hale gelmiştir; yani, toplum adına irrasyonel bir sonuç ortaya çıkmıştır. Niskanen'in teorisini ortaya koyduğu bu kitabın yayınlanması ile birlikte devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi kavramlar yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişim için önemli adımlar atılmaya başlanmıştır (Orchard ve Stretton, 1997: 411).

Niskanen'in yaklaşımı içerisinde önemli bir yer teşkil eden konulardan birisi bütçenin en üst düzeye çıkartılması (maksimize edilmesi) sürecinde bürokrat-siyasetçi (kanun koyucu, sponsor) ilişkilerinin nasıl şekillendiğidir. Bu ilişki Niskanen tarafından bürokrat tarafının iki önemli avantaja sahip olduğu bir 'iki taraflı tekel-two sided monopoly' olarak tanımlanmıştır. Bu avantajların ilki kamu hizmetinin yeg,ne sağlayıcısı olarak ürünün (verilen kamu hizmetinin) gerçek bedeli hakkında sahip olunan bilgidir. İkinci önemli avantaj ise siyasetçinin ürüne (sunulacak kamu hizmetine) ne kadar değer verdiğine ilişkin bilgidir. Bu bilgi kamuoyunun konjonktürel kaygılarına ve isteklerine siyasetçiler kadar hakim olmaktan kaynaklanır ve siyasetçiye karşı 'take it or leave it- al veya bırak'¹ şeklinde ifade edilebilecek bir seçenek sunma gücünü doğurur (Ayrıca bkz. Peters, 2001). Bahsedilen iki avantaj kısaca bilginin ve konjonktürün bürokrasiye verdiği güç olarak ifade edilebilir. Bu güç ise bürokratları seçici

1 Burada İngilizce orijinal ifadesine yer verilen deyim ile siyasetçilerin halka sunmak istedikleri hizmeti alabilmeleri için bürokrasinin talep ettiği bütçeyi karşılamak zorunda bırakılışını ifade etmek için kullanılmıştır. Bir deyim/atasözü olarak karşılığı "ne kadar ekmek o kadar köfte" olarak da algılanabilir.

birer monopolist olarak muktedir kılar ve kanun yapıcıları gereğinden büyük bir bütçeyi kabule zorlayabilir (Moe, 1997: 458). Çevik de (2010) Türkiye’de yaptığı deneysel çalışma ile bürokratların siyasetçiler karşısında sahip oldukları bu güce ilişkin bulgular elde etmiştir.

Bürokratların ‘bütçe maksimize ediciler – budget maximizer’ olarak tanımlandığı bu yaklaşım bugüne kadar farklı şekillerde eleştirilere tabi tutulmuştur. Örneğin, Migue ve Belanger (1975) bürokratların esasen maksimize etmeye çalıştıkları bütçenin ‘ihtiyari bütçe’ olduğunu bunun da kurum bütçesinin üretilen hizmetin minimum maliyetinden sonraki kısmı olduğunu ifade etmiştir. Esasen bürokratların kişisel olanaklarına (fiziki koşullar, araç, seyahat vb.) hizmet amaçlı olarak kullanabilecekleri de bu ihtiyari bütçedir. Niskanen de (1991: 30) bürokratların maaş ve kariyer gibi olanaklarının esasen görev yaptıkları kurumların toplam bütçesi ile doğru orantılı olmadığını bulan ampirik çalışmalara (Moe, 1997: 460) paralel olarak ortaya koyduğu teorik yaklaşımda bu yönde bir değişim yaparak bürokratların maksimize etmeye çalıştıkları bütçenin ihtiyari bütçe olduğunu kabul etmiştir. Bunun yanında Niskanen’in bürokratların konjonktüre bağlı olarak yapılacak işleri bahane göstererek bütçelerini artırma güçlerine ilişkin değerlendirmesi de, siyasilerin bürokratlarca getirilecek önerileri geri çevirme gücünü hesaplamadığı için eleştirilmiştir (Romer ve Rosenthal, 1978: 28). Aynı paralelde, Miller ve Moe (1983:300) da Niskanen’in bürokratların yapılacak işlerin belirlenmesinde sahip oldukları güce ilişkin yaklaşımını tek taraflı olmak ve siyasilerin sahip oldukları üstünlüğü hesaba katmamakla eleştirmişlerdir. Bu bağlamda, Niskanen’in öngördüğü kanun koyucunun tamamen pasif ve hareketsiz kalacağı düşüncesi eleştirilerek, yer yer siyasetçilerin de kamu hizmetlerine ilişkin tercihlerini bürokratlara dayatabilecekleri, bürokratların yanlış veya yalan bildirimleri karşısında yaptırım uygulayabilecekleri ve hizmet programını kendilerinin belirleyebilecekleri ifade edilmiştir. Bu ve benzer çerçevede Niskanen’in modeline getirilen eleştiriler makalenin devam eden bölümünde ele alınacak olan ‘büro biçimlendirme – bureau shaping’ teorisinin gelişimine nemli katkılar sağlamıştır.

Kamu tercihi ekolü içerisinde Niskanen’in ardından Tullock (1976) tarafından ortaya konulan ‘economic theory of bureaucracy – bürokrasinin ekonomik teorisi’ de bürokratların sıradan insanlar olarak tercihlerini yaparken çoğu zaman (her zaman değil) toplumun genelinden öte kendi faydalarını ön planda tutmalarının bekleneceği görüşünü tartışmalarının odağına yerleştirmektedir. Bu görüş çerçevesinde ilk olarak ele alınan husus bürokratların en önemli motivasyon kaynaklarının olanaklarını arttırmak olduğudur. Bunlar maddi olanaklar olabileceği gibi manevi olanaklarda olabilir. Maaş, çalışma koşulları (ofis,

araç, yardımcı vs.) diğer insanlar üzerindeki etki gücü, saygınlık ve tanınırlık bu olanaklar arasında sıralanmaktadır. Ancak, bu olanaklardan hangisinin artırılması en önemli kaygıdır? Buna kesin bir cevap vermenin oldukça zor olduğunu çünkü her birinin farklı şekillerde bir araya gelerek bürokratların motivasyonlarını belirlediklerini ifade eden Tullock, yine de bir yaklaşımla yaparak bürokratik açıdan arttırılmak istenen en önemli varlığın 'büyüklük' olacağını belirtmektedir. Genel bir kural olarak, bürokratin görev yaptığı birimin büyümesi; terfi şansını, gücünü, etkisini, saygınlığını ve hatta görev yaptığı büronun fiziki şartlarını dahi etkileyebilecek niteliktedir. Bu genel önerme ile Tullock, bürokrasideki genel büyümenin, bağlı bulunan bakanlığın büyümesinin veya en yakın birimin büyümesinin bürokratin sahip olduğu olanaklarda mutlak bir artış sağlayacağını ifade etmektedir. Bu çerçevede Tullock (1986:216), bürokratların ilk olarak tercihlerini çalıştıkları büronun büyümesi için kullanacaklarını, büyümeyle birlikte yeterli güce ulaşmalarının ardından ise maddi varlıklarını ve olanaklarını arttırma yönünde tercihler ve davranışlar sergileyeceklerini belirtmektedir.

3. DUNLEAVY'NİN "BÜRO BİÇİMLENDİRME – BUREAU SHAPING" KURAMI

Kamu tercihi teorisyenlerinin odaklandığı rasyonel seçim yaklaşımı paralelinde ortaya çıkan bu teorik yaklaşım da bürokratların yaptıkları tercihlerin kurumsal yapıya ve işleyişe olan etkisi üzerinde durmaktadır (James, 2003). Ancak, kamu tercihi teorisyenlerinin temel bürokrat güdüleyicisi olarak bütçe maksimizasyonunu öngören genel yaklaşımına Patrick Dunleavy (1991) Public Choice: Economic Explanations in Political Science isimli eseri ile önemli ölçüde karşı çıkmaktadır. Dunleavy bürokratların esasen büyük bütçeleri yönetmek değil "küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın" olacakları (s.202) kurumlarda çalışmak ve gündelik sıradan işlerle değil kamu politikalarına etki edebileceği pozisyonlarda çalışmak istediğini tartışmaktadır. Kamu tercihi teorisyenlerinin argümanlarına alternatif olarak geliştirilen ve "büro biçimlendirme" olarak ifade edilen bu yaklaşım, bürokratların kamu politikalarının oluşumunda sergileyecekleri yaklaşım ve tercihlerinin kamu yararından önce kendileri için bu niteliklerde (küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın) görevler veya kurumların oluşturulması ihtimalini göz önüne aldıklarını ifade etmektedir. Dunleavy (1991) yönetilen büronun bütçesini en üst seviyeye çıkartma gayretinin esasen bürokrat açısından riskli ve (fayda anlamında) geri dönüşümü oldukça düşük bir tercih olacağını ifade etmektedir.

Bu nedenle, bürokratlar yönettikleri birimleri daha küçük çaplı, sıradan sorumluluklardan ve görevlerden uzak, dolayısıyla da herhangi bir negatif siyasi karardan (genel tasarruf tedbirleri gibi) doğrudan etkilenmeyecek birimlere dönüştürme veya hâlihazırda bu nitelikte olan birimlerde görev alma çabası içerisinde olacaklarını tartışmaktadır. Bu çaba ile üst düzey bürokratların elde etmek istedikleri en önemli fayda ise sıradan ve rutin görevler yerine kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde daha etkin bir role sahip olacakları görevler üstlenebilmektir (Marsh, Smith ve Richards, 2000: 479).

3.1. Neden Bütçe Maksimizasyonu Bürokrat İçin İyi Bir Motivasyon Kaynağı Olamaz?

Dunleavy (1991) kamu tercihi teorisyenlerinin öngördüğü 'bütçe maksimizasyonu' güdüleyicisinin rasyonel bir bürokrat için etkili olamayacağı iddiasını ilk olarak bürokrasilerde toplu hareket etme problemi çerçevesinde açıklamaktadır. Dunleavy, bürokrasilerin esasen tek parçalı bir yapı içermeyip rütbelere göre farklı seviyelerde yapılanmış olduğunu ve genel olarak tek bir kişi veya küçük bir grubun güdümü ile yönetilmesi ihtimalinin çok küçük olduğunu ifade etmektedir. Bahsedilen yapısal durum üst düzey bürokratların kurum bütçesine ilişkin yapacakları düzenlemelerde sadece kendilerinin veya etkili oldukları grubun yegane sözcüğüne sahip olabildiğini güçleştirmektedir. Bu nedenle bütçe ve yapılanmaya ilişkin bürokratik tercihler kurum içerisinde sağlanan bir koalisyonun ortak çıkarlarına cevap verecek nitelikte şekillenmektedir. Böyle bir durumda alınan kararlar ile şekillenen kurumsal bütçeler ise genel olarak üst düzey bürokratlardan çok alt seviyede çalışanlar açısından maddi menfaat sağlayabilir. Çünkü üst düzey bürokratlar hâlihazırda iyi bir ücret ve bir takım ayrıcalıklara sahip olarak çalışmaktadır. Dolayısıyla, kurum içerisinde sahip olunan bürokratik derece/rütbe bütçeyi arttırma yönündeki bir motivasyonu değerlendirmede önemli bir unsurdur.

Bürokratların bütçelerini en üst düzeye çıkartma motivasyonu ile tercihlerini yönlendirdikleri anlayışının geçerli olmadığını ortaya koyma adına Dunleavy ikinci olarak tüm bürokrasi içerisinde tek tip bir bütçe yapılanmasından veya bütçe içerisinde yekpare bir harcama kaleminden bahsetmenin mümkün olmadığını savunmaktadır. Kurum bütçelerine bakıldığında genel olarak Batılı ülkelerde; kurumun kendine ait giderler için kullandığı bütçe (maaş, alt yapı, araç gereç gibi), kurumsal faaliyetleri gerçekleştirmek için kullandığı bütçe (mal ve hizmet alımın/üretimi amaçlı), diğer kurumlara aktardığı bütçe ve diğer kurumlardan kendisine bir takım sorumlulukları yerine getirmesi amacıyla

la aktarılan bütçeler görülmektedir. Kamu tercihi teorisyenlerinin argümanları çerçevesinde bu bütçe türlerinin hangisini arttırmanın mümkün olduğu ve bu arttırmaların ne şekilde üst düzey bürokratların kişisel çıkarlarına hizmet edebileceği konusu değerlendirilmesi gereken bir diğer husustur.

Kamu yönetimi içerisinde farklılık gösteren diğer ilgili değişken ise kurum çeşitliliğidir. Dağıtım yapan kurumlar (para, mal ve hizmet düzeylerinde), düzenleme ve denetleme yapan kurumlar, aktarım yapan kurumlar (genel devlet bütçesinden özel kurumlara), dış sözleşmeler yapan kurumlar bu çeşitlilik çerçevesinde genel kamu bürokrasinin parçalarıdır. Bu parçalı kurumsal yapı çerçevesinde bürokratların geneli için bütçe maksimizasyonu hipotezini savunmak oldukça zor görünmektedir. Ayrıca, kurum türünün bütçeyi en üst seviyeye çıkartma motivasyonunu belirlemede bir diğer önemli değişken olduğu ifade edilmektedir.

Yukarıdaki tartışmaların devamında Dunleavy (1991), bürokratların Niskanen (1971) tarafından ifade edildiği gibi bütçelerini en üst düzeye çıkartma motivasyonunun tutarlı olmasının; bürokratların kurum içerisindeki rütbe ve konumlarındaki farklılıklar, kurumların yapısal farklılıkları ve bütçe unsurları arasındaki farklar nedeniyle mümkün olamayacağını ifade etmektedir.

3.2. Bürokratların Motivasyonları ve Büro Biçimlendirme Stratejileri

Bütçe arttırarak kendisi için önemli olan varlıkları çoğaltma kaygısı her bir bürokrat için geçerli olamayacaksa bürokratları motive eden diğer unsurlar neler olabilir? Bu soru çerçevesinde kuramsal yaklaşımını şekillendiren Dunleavy (1991), kamu tercihi teorisyenlerinin argümanlarına oranla daha objektif ve farklı durumlara uygulanabilir bir açıklama geliştirmeyi hedeflemektedir. Dunleavy (1991) bir bürokratin refahının maddi varlıklardan öte yakın çalışma ortamının karakteri ile doğrudan bağlantılı olduğunu, bu nedenle de rasyonel bir bürokratin çalıştığı kurumu yukarıda ifade edildiği gibi ideal (küçük, elit, [diğer meslektaşlarından] üstün, siyasi güce yakın, gündelik sıradan işlerle değil kamu politikalarına etki edebilecek) bir yapıya dönüştürme veya bu biçimde bir kurumda görev alma çabası içerisinde olacağını belirtmektedir. Bu çerçevede bürokratların izledikleri büro biçimlendirme stratejileri beş şekilde kendisini göstermektedir:

a. Büyük Çaplı Yeniden Yapılandırma Faaliyetleri: Kurumun yapısında yapılacak değişiklikler belirtilen ideal çizgiye ulaşmak için vazgeçilmezdir. Yeniden

yapılandırma faaliyetlerinde hedef gündelik ve rutin işleri üst yönetimin çalışmalarında mümkün olduğunca az yer tutacak şekilde alt birimlerin yöneticilerine aktarmak ve bürokratları kamu politikalarına yönelik çalışmalara daha fazla odaklanmaya müsait hale getirmektir. Genel kamu yönetimi yapılanmasının izin verdiği durumlarda coğrafi olarak kurum içerisinde böyle bir ayrıma gitmek de bu strateji çerçevesinde mümkün olabilmektedir.

b. İç İşleyiş Uygulamalarının Dönüştürülmesi: Kurum içerisinde bir takım görevlerin alt seviye memurlara devredilmesi ve onların yaptığı pek çok işin de otomasyona tabi tutulması bürokratları kamu politikalarına etki etme ve kontrol sağlama adına daha müsait hale getirecektir. Özellikle yeni personel istihdam etme yönünde ciddi kısıtlamalar bulunduğu düşünülürse mevcut kadro yapısını görevleri itibarıyla bir dönüşüme tabi tutma daha etkili bir strateji olmaktadır.

c. Dış Paydaşlarla İlişkilerin Yeniden Tanımlanması: Genel olarak kurumlar arası ilişkiler literatürü bir kurumun diğer bir kuruma bağıllığını mümkün olan en alt seviyeye düşürme eğiliminde olacağını öngörmektedir (Hanf ve Scharpf, 1978). Bu paralelde, bürokratların da yeniden biçimlendirme stratejileri ilişkili oldukları paydaşlarına olan bağımlılıklarını azaltma ve özellikle rutine ilişkin işlerini onlara devrederek politika belirleme ve değerlendirme içerikli görevleri kendi üzerlerine alma şeklinde gerçekleşecektir.

d. Diğer Kurumlarla Çekişme: Kurumlar kendileri ile aynı veya paralel sektörlerde görev yapan kurumlarla çekişme yaşarlar. Bu çekişme genel olarak kamu politikalarını etkilemeyi ve ideal tip bir büro biçimine ulaşımı sağlayacak türden görevleri alma ve daha alt seviyedeki rutin görevleri de diğer kurumlara devretme yönündedir.

e. Mevcut İş Yükünü Devretme: İdeal bir büro biçimine ulaşım için uygulanabilecek en radikal strateji ise yürütülen rutin ve gününbirlik işleri ya alt seviye kurumlara veya yerel yönetimlere devretmektir. Böyle bir strateji ile bürokratlar kendi yönettikleri kurumun işleyişinde daha fazla politika üretme faaliyetine yer verme ve buna rağmen kaynaklarından fazla bir kayba uğramama şansı bulurlar.

Belirtilen bu stratejileri kullanarak sahip oldukları olanakları en üst seviyeye çıkartmalarına yarayacak bir büro biçimlendirme faaliyetini bürokratlar için belirleyici temel motivasyon kaynağı olarak gören Dunleavy'nin bu kuramsal yaklaşımı kamu yönetimi çalışmaları içerisinde geniş yankı bulmuştur. Ancak teorinin öngörülerine yönelik çeşitli eleştiriler de yok değildir. Öncelikli olarak

rasyonel tercih kavramına ilişkin genel eleştiriler (Ward, 2002) Dunleavy'nin teorisi için de söz konusu olmaktadır (Marsh vd., 2000). Bürokratların gerçekten Dunleavy'nin öngördüğü öncelikleri gözettiler ve bunlara ulaşmak adına gerekli olan rasyonel seçimi yapacakları ampirik olarak desteklenmiş değildir (Lowndes, 1996). İkinci olarak, bürokratların yönetsel görevler yerine politika yapımına ilişkin görevleri tercih edecekleri yönündeki öngörü eleştiri konusu olmuştur. Marsh ve arkadaşları (2000) bir bürokratin yönetsel görevleri ile politika yapımına ilişkin görevleri arasında net bir ayırım yapılamayacağı ve bu iki fonksiyonun çoğu kez iç içe geçmiş olduğunu yaptıkları ampirik çalışmanın sonuçlarına dayalı olarak belirtilmektedirler. Son olarak, Dunleavy'nin teorisi bürokratlarla politikacılar arasındaki ilişkiyi ele almamakla eleştirilmiştir (James, 2003).

4. EGEBERG'İN "KİŞİSEL ÇIKAR" KURAMI

Önceki iki bölümde ele alınan kuramsal yaklaşımlar temelde bürokratların rasyonel tercihler yaparak kişisel çıkar kaygısı ile davranışlarını ve tercihlerini şekillendirecekleri öngörüsü etrafında gelişmiştir. Genel olarak birey davranışını ele alan yaklaşımlar açısından özel bir şahsiyet olarak bürokratların kişisel çıkarlarını aldıkları kararlarda ön planda tutmaları normal olarak beklenen bir durumdur ve şaşırıcı değildir. Örneğin Blais ve arkadaşları (1991:229) yaptıkları çalışma ile ulusal seçimlerde bürokratların kamu sektöründeki istihdama tehdit olmayacağını düşündükleri sosyal demokrat görüşlü partileri destekleme eğiliminde olduklarını belirlemişlerdir. Bu gibi bir durumda bürokratların kişisel çıkar düşünceleri kamu görevlisi kimliklerinden ayrı olarak değerlendirilerek diğer herhangi bir birey kadar bencil olmaları normal karşılanabilir. Buna benzer olarak, yüksek gelir elde edeceği beklentisi ile bir başka kuruma geçiş için çabalayan bir bürokratin davranışındaki kişisel çıkar takibi de herhangi bir bireyin davranışına benzer olarak rasyonel bir tercih olarak değerlendirilir ve normal karşılanır. Esasen kamu yönetimi açısından daha ilgili olan durum bürokratların kamu politikalarına ilişkin yaptıkları tercihlerde ne derecede kişisel çıkar odaklı hareket ettiği. Egeberg'in (1995) sistematize ettiği bu yaklaşım çerçevesinde kamu politikalarının belirlenmesinde bürokratların tercihlerini belirleyen rasyonel değerlendirme sürecinde bürokratların kişisel çıkarlarının ne şekilde ortaya çıktığı ve etkili olduğudur.

Bürokratların davranışları ve tercihlerinin etkili olduğu kamu politikaları iki farklı alternatif çerçevesinde değerlendirilebilir. Bunlardan ilkinde; sağlık, eğitim, ulaşım, güvenlik gibi temel kamu politikaları söz konusudur. Egeberg (1995: 159) bu alanlarda uygulanacak politikalar adına alternatifler arasından

tercih edilecek bir kamu politikası için bürokratin kişisel çıkarı ile kamu yararı arasındaki çelişki ihtimalinin çok düşük ve belirsiz seviyede olacağını öngörmektedir. Örneğin, okullarda basılı kitaplar yerine el bilgisayarlarının kullanımı tercihini yapan bürokratin bu amaçla alınacak el bilgisayarlarından kişisel olarak maddi çıkar sağlaması oldukça düşük bir ihtimal olarak değerlendirilmektedir. Daha açık bir ifade ile belirtmek gerekirse; bürokratin uygulanacak alternatifler arasından tercihini belirleyen en önemli nedenin bürokrat(lar)ın belirtilen politikadan sağlayacağı kişisel çıkar olması beklenmemektedir. Beklenmeyen durumların ortaya çıkması ise genel olarak bir yolsuzluk olarak değerlendirilir ve idari/adli süreçler çerçevesinde belirlenmiş yaptırımlar ile karşılaşılır. Bu genel durumun istisnası ise belirli bir gruba hizmet veren bir kamu kurumunun yöneticisinin yine o grup içerisinde olan bir insan olmasıdır. Örneğin, hayvancılık ile ilgili politikaları yönlendirme ve uygulama yetkisine sahip bir bürokratin esasen bu alanda faaliyet gösteren işadamlarından biri olması kişisel çıkarlarının kamu politikası adına yapacağı tercihte etkili bir unsur olması beklentisini makul kılabilir.

Kamu politikalarına ilişkin ikinci durum ise Egeberg (1995) tarafından yönetsel/kurumsal politika yapımı olarak adlandırılmakta olup bürokratların kişisel çıkar çatışmasına girmelerinin daha fazla beklenebileceği alan olarak tanımlanmaktadır. Bu tip bir kamu politikası yapım süreci; örgütlenme, personel istihdamı, kariyer planlama, altyapı, performans yönetimi, konum ve örgüt kültürü gibi doğrudan yönetim enstrümanlarını kapsayacak hususlara ilişkindir. Genel kamu bürokrasisi içerisinde bu tip faaliyetleri gerçekleştiren personel sayısı oldukça az olmakla birlikte hiyerarşik yapı içerisinde üst kademelere yükseldikçe bürokratların bu tip yönetsel politikalarda önemli ölçüde rol aldığı görülmektedir. Bu tip politikaların oluşumunda bürokratların yukarıda belirtilen doğrudan kamu hizmetlerine ilişkin (eğitim, sağlık, güvenlik vs.) politikaların oluşumunda yaşayacaklarına oranla daha fazla şahsi çıkar gözetmesi ve çelişki yaşaması olası bir beklentidir. Örneğin, tarım bakanlığında görevli bir bürokratin kendisi ve yakın çevresindeki diğer bürokratların kariyer planlarını, ikramiyelerini, konumlarını, etki alanlarını, yetkilerini vb. etkileyecek bir politika yapım sürecinde, hayvancılara verilecek teşvik miktarına ilişkin bir politikanın yapım sürecine kıyasla daha fazla şahsi çıkarlarını gözetme eğiliminde olması beklenir. Bu çerçevede, bürokratların kurumlarını yeniden organize eden bir politikanın yapım sürecinde veya kurumda istihdam edilecek personele ilişkin bir politika belirlenmesinde kariyer planlarını ve kişisel çıkarlarını politikaların şekillenmesinde yapacakları tercihlerde daha fazla ön plan çıkartmaları beklenebilir.

Ne var ki, Egeberg kamu politikası yapım sürecinde bürokratin kişisel çıkarının açıklama gücünün, kişisel çıkarların ne kadar iyi kavrandığı ile örgüt kültürü ve yapısının göreceli etkisine bağlı olduğunu da önemle vurgulamaktadır. İlk olarak, (politika yapımındaki karar alma sürecinin içerisinde gerçekleştiği) siyasi ve yönetsel kültür "bencillik" olarak da ifade edilebilecek kişisel çıkarları davranışı veya tercihi belirleyen en önemli unsur haline getirme durumunun meşruiyetini tanımlamaktadır. Burada ortaya çıkan soru, March ve Olsen'in (1983:282) de ifade ettiği gibi "kültür" olarak tanımlanabilecek normatif sistem ve değer yargılarının farklı kurumsal alanlarda kişisel çıkar takibini ne kadar uygun bulduğudur. Egeberg, batılı kültürler açısından bir bürokratin birey olarak (seçmen, aday, sendika üyesi, sözcü gibi rolleri itibarıyla) kişisel çıkarlarını takip etmesinin açık bir hak olduğunu ancak kişisel çıkarların bürokratin resmi rolüne etki etmesinin tamamen uygunsuz ve yakışıksız bulunduğunu ifade etmektedir. Batılı olmayan toplumlar açısından ise, özellikle grup odaklı bir bürokrat için kendi ve ait olduğu sosyal grubun çıkarları kamu politikalarının belirlenmesi adına yapacağı tercihlerde ön plana çıkartması aynı derecede olumsuz bulunmayabilmektedir (Egeberg, 1995:162).

İkinci olarak, bir bürokratin kişisel çıkar odaklı hareket potansiyeli bu bürokratin içerisinde yer aldığı biçimsel örgüt yapısına bağlıdır. Egeberg bu konuda biçimsel örgüt yapısının belirli bir pozisyonda bulunan bürokratin ne ile ilgilenmesi gerektiği, kimlerle ilişki içerisinde olacağı ve belirli görevlerin nasıl yerine getirileceği hususlarında belirleyici unsurlar olduğuna dikkat çekmektedir. Bu nedenle bürokrat tarafından örgütsel anlamda verilen bir kararın veya yapılan bir tercihin açıklanması için mutlaka karar veren bürokratin içerisinde yer aldığı koşullar değerlendirilmelidir. Bu çerçevede, Egeberg'in yaklaşımı bürokratin karar verme sürecinin ne tamamen sosyal etkilerden uzak ne de sosyal çevrenin etkisi altında gerçekleştiğini öngörmektedir.

Egeberg yaptığı genel değerlendirmede, temel kamu politikalarının (sağlık, eğitim, güvenlik, vb. kamu hizmetlerine ilişkin) geliştirilmesinde bürokratların rolünü anlayabilmek için kişisel çıkar odaklı rasyonel tercih yaklaşımı kapsamında bürokratin içerisinde yer aldığı örgüt ile profesyonel bağlantıların mutlaka değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Ne var ki, yukarıda da belirtildiği gibi kişisel çıkar kaygısının ön plana çıktığı durum, temel kamu politikası yapım sürecinden öte yönetsel/kurumsal politika yapım sürecidir. İlk olarak bir kamu örgütünde yeniden yapılanma (reorganization) süreci için bir bürokratin resmi sıfatı itibarıyla yapacağı tercihlerde kişisel çıkarının etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Bürokratin mevcut örgüt yapısı içerisinde sahip olduğu konum ve yeni yapılanmada sahip olması muhtemel konum zaman

zaman yeniden yapılanma çalışmalarının şekillenmesinde pazarlık konusu d,hi olabilir (March ve Olsen, 1983:294). İkinci olarak örgütün insan kaynakları politikalarına ilişkin kararlarda bürokratların kişisel çıkarlarının etkili olabileceği ifade edilmektedir. İstihdam edilecek yeni elemanların demografik özelliklerinin karar veren veya tercih yapan bürokratin kişisel menfaatlerini olumsuz (mevkiinin önemsizleşmesi, kaybedilmesi vb.) etkilemeyecek şekilde belirlenmesi bu durumun bir göstergesi olabilir. Son olarak, Egeberg'in kuramsal yaklaşımı d,hilinde bürokratların örgütlerindeki ücretlendirme politikalarının belirlenmesindeki rollerinin kişisel çıkarlarının etkisi altında olabileceği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, kişisel çıkar etkisinin belirtilen önceki iki tür (yeniden yapılanma ve insan kaynakları) yönetsel/kurumsal politika yapım sürecindekinden daha belirgin olacağı öngörülmektedir. Peters ve Hood (1994:216) tarafından yapılan çalışma da bu alandaki politikaların oluşumunda bürokratların kişisel çıkarlarının etkili bir değişken olduğu belirlemiştir.

Özet olarak, Egeberg'in "kişisel çıkar hipotezi" ile kamu politikalarının belirlenmesinde bürokratların resmi sıfatları ile yaptıkları tercihleri ve aldıkları kararları etkileyen unsurlardan birinin de neticede oluşacak kamu politikasının kendilerine sağlayacağı kişisel fayda veya uğratabileceği muhtemel zarar olduğu tartışılmaktadır. Bu çerçevede bürokratların kişisel çıkarlarının temel kamu politikası yapım sürecinden çok yönetsel/kurumsal politika yapım sürecinde daha belirgin olarak gözlemlendiği ifade edilmektedir. Ancak, bürokratların genel olarak temel kamu politikası yapım sürecinde rol aldığı düşünülerek kişisel çıkarların bürokrat davranışını açıklamada "belirsiz ve nadir" bir role sahip olduğu ifade edilmektedir. Kişisel çıkar dışında biçimsel örgüt yapısı, kültür ve normatif düzen gibi diğer unsurların da kamu politikası yapım sürecinde bürokrat davranışının belirleyicileri arasında mutlaka ele alınması gerektiği de vurgulanmaktadır.

TARTIŞMA ve SONUÇ

Çalışmanın başlığı olarak ifade edilen 'bürokratlar ne ister?' sorusunu cevaplamaya yönelik olarak geliştirilen temel kuramsal yaklaşımların geleneksel kamu yönetiminde h,kim düşünceler etrafında şekillendiği görülmektedir. Belirtilen teorik yaklaşımlar, yayınladıkları dönemden bugüne kadar özellikle İngiliz ve Amerikan bürokrasileri için sınırlı da olsa test edilmiş ve yukarıda belirtilen eleştirilere tabi tutulmuştur. Ne var ki, özellikle son yıllar kamu yönetimi açısından önemli bir paradigma değişimine şahitlik etmektedir. Bu çerçevede katı hiyerarşik bürokratik kamu yönetimi örgütlenmesi daha yumuşak ve ya-

tay bir örgütlenmeye doğru değişmekte ve karar mekanizmalarını örgütün alt seviyelerinde çalışan bürokratlara doğru aktarma eğilimi önem kazanmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde bürokrasi ve siyasilere yanında sivil toplum ve özel sektörün de yer alması gerektiği düşüncesi bu değişimin bir diğer yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokratların sadece siyasilere değil doğrudan halka hesap verebilmesi, yönetimde şeffaflık ve etkinlik / verimlilik gibi yeni kamu yönetimi anlayışında hakim esaslar da paradigma değişiminin önemli göstergeleri arasında yer almaktadır. Peki, bu durumda bürokratların davranışlarını ve tercihlerini anlamak için mevcut kuramsal yapılar yeterli midir?

Yapılan literatür taramasına dayalı olarak ortaya konulan kuramsal yaklaşımlar 'bürokratlar ne ister?' sorusuna genel olarak 'rasyonel insanlar olarak kişisel faydalarını arttırmak isterler' cevabı ile karşılık vermekte ve bu fayda artırımının yöntemleri ve esasları üzerinde öngörülerini geliştirmektedirler. Ne var ki, yukarıda da görüldüğü gibi bu kuramlar genel itibarıyla katılımcı yönetim (veya yönetişim), hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, performans yönetimi gibi modern yönetim terminolojisinden büyük ölçüde uzak kalmaktadır. Dolayısıyla bir önceki paragrafın sonunda ifade edilen sorunun en kestirme cevabı 'hayır' olacaktır. Öyleyse bir sonraki soru 'kamu yönetimindeki paradigma değişimi bürokrat davranışını anlama konusunda ne gerektirir?' olmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde öncelikle bürokratların gerek siyasilere gerekse halka karşı daha sorumlu ve hesap verebilir hale geldiği gözetilerek bürokrat davranış modelleri yeniden ele alınmalıdır. Bu çerçevede, analitik bütçe yapılarının, sivil gözetim kurullarının, bağımsız düzenleyici ve denetleyici yapıların, uluslararası kurumların, özel sektörün ve diğer muhtemel gözetim ve denetim unsurlarının bürokrat davranışını şekillendirme potansiyelleri mutlaka değerlendirilmelidir. Bu değerlendirme çerçevesinde yukarıda ifade edilen eleştiriler de dikkate alınarak bürokratların her davranış ve tercihin temelinde 'rasyonelite' olmayabileceği, rasyonellik durumunun kişiler arası göreceliği veya her rasyonel tercihi yönlendiren hususun 'fayda maksimizasyonu' olmayabileceği hesaplanmalıdır. Bu çerçevede, rasyonel tercih yaklaşımlarını etik değerlerin varlığı ve etkilerini gözetmemekle eleştiren çalışmalar (Stavren, 2001) ve altruizm-diğerkamlık kavramları etrafında gelişmiş bilimsel tartışmalar da (Batson, 1991) yol gösterici ve bürokratik davranış kuramlarının yeniden ele alınmasında dikkate değer niteliktedir.

Makalenin giriş kısmında da ifade edildiği gibi modern toplumda kamu yönetiminin konumu yeniden şekillenmekte, dolayısıyla da bürokratların özellikle

kamu politikalarının belirlenmesi ve değerlendirilmesindeki rolünün doğru anlaşılması büyük önem taşımaktadır. Bu çalışma, böylesi önemli etkiye sahip bir grup insanın tercihlerini ve bu tercihlerle kamu politikalarının oluşumunu nasıl etkilediklerini sistematik olarak modelleyen kuramsal yaklaşımları özetleyerek yaşanan paradigma değişimi çerçevesinde bu yaklaşımların nasıl anlaşılması gerektiği tartışmıştır. Bu tartışmalar ışığında görülmektedir ki; gerçekleştirilen bu kuramsal çalışmalar büyük ölçüde batılı ülkeleri baz almaktadır. Ülkemizde kamu yönetimi ve kamu politikası çalışmalarının geliştirilmesi adına bu kuramsal yaklaşımların yukarıda tartışılan hususlar da dikkate alınarak Türk kamu bürokrasisi için denenmesi ve geçerliliklerinin belirlenmesi bu alanda yapılan/yapılacak bilimsel çalışmalara önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Aydın, A.H. (2006). Kamu Yönetimi ve Polis. Gazi Kitabevi, Ankara.

Aktan, T. (1998). Kamu İdaresi, 2. Baskı. Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

Arrow, K. J. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. Journal of Political Economy, 58: 328–346.

Batson, D.C. (1991). The Altruism Question: Toward a Social-Psychological Answer. Lawrance Erlabaum Publishers, USA.

Blais, A., Blake, D.E. ve Dion, S. (1991). The Voting Behavior of Bureaucrats. İçinde geçtiği eser: Andrea Blais ve Stephane Dion (ed.) The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence, 205-230. University of Pittsburg Press, Pittsburg.

Black, D. (1948b). The decisions of a committee using a special majority. Econometrica, 16: 245–261.

Black, D. (1948a). "On the rationale of group decision making." Journal of Political Economy, 56: 23–34; reprinted in K.J. Arrow and T. Scitovsky (eds.) (1969) 133–146.

Breton, A. (1974), The Economic Theory of Representative Government, London, Macmillan Press Ltd.

Buchanan, J. M. (1949). The pure theory of government finance: A suggested approach. Journal of Political Economy, 57: 496–506.

Bener, E. (2002). Bürokratlar, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Crozier, M. (1964). Bureaucratic Phenomenon. University of Chicago Press. Chicago.

Egeberg, M. (1995). Bureaucrats as Public Policy Makers and Their Self Interests. Journal of Theoretical Politics, 7, 157-167.

Çevik, F.K. (2010). Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı.

Çulpan, R. (1980). Bürokratik sistemin yozlaşması. 1. Ulusal Sosyal Bilimler Semineri Bildirisi.

Eken, M. (2006). Yönetimde Şeffaflık: Teori –Uygulama. Sakarya Kitabevi, Sakarya.

Gay, Paul De. (2002). Bürokrasiye Övgü, (Çev: Engin Yıldırım, Seçkin Bayraktar ve Şuayip Çalış). İstanbul: Değişim Yayınları.

Göküş, M. (2000). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6, 35-44.

Gül, S.K. (2009). An Evaluation of the Rational Choice Theory in Criminology.

Girne American University Journal of Social and Applied Science, 4, 36-44.

Gültekin, S. (2011). New public management: Is it really new? International Journal of Human Sciences [Online]. 8:2. Erişim Adresi: <http://www.insanbilimleri.com/en>

Hanf, K. ve Scharpf, F. (1978). International Policy Making. London: Sage Publishing.

James, O. (2003), The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureaushaping Interpretations. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

March, J.G. ve Olsen, P.O. (1989). Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York: The Free Press.

March, J.G. ve Olsen, P.O. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us About Government. American Political Science Review, 77: 281-296.

Marsh, D. Smith, M.J., Richards, D. (2000), Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau-Shaping Model, British Journal of Political Science, 30: 461-482.

Migue, J.L., ve Belanger, G. (1974). Toward a General Theory of Managerial Discretion. Public Choice, 17, 27-43.

Miller, G. J. ve Moe, T. M. (1983). Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government. American Political Science Review, 77: 297-322.

Moe, T. M. (1997). The positive theory of public bureaucracy. İçinde geçtiği eser: Mueller, D.C. (ed.) Perspectives on Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press, 455-480.

Mueller, D.C. (2008). Public Choice: An Introduction. İçinde geçtiği eser: C.K. Rowley ve F.G. Schneider (ed.), Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy, s.31-45, Springer Science & Business Media, USA.

Niskanen, W. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine-Atherton.

Niskanen, W. (1991). A Reflection On Bureaucracy And Representative Government. İçinde geçtiği eser: Andrea Blais ve Stephane Dion (ed.) The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence, 13-31. University of Pittsburg Press, Pittsburg.

Orchard, L. & Stretton, H. (1997). Public choice. Cambridge Journal of Economics, 21, 409-430.

Öztekin, A. (2010). Yönetim Bilimi, 4. Baskı. Ankara: Siyasal Yayınları

Peters, B. G. (2001), Politics of Bureaucracy, Routledge. London.

Peters, B.G. ve Hood, C. (1994). Conclusion: What Have We Learned? İçinde geçtiği eser: Christopher Hood ve B. Guy Peters (ed.). Rewards at the Top. A Compe-

rative Study of Public Office, 215-217. London: Sage.

Ripley, R.B. ve Franklin, G.A. (1982). Bureaucracy and Policy Implementation. The Dorsey Press.

Romer, T. ve Rosenthal, H. (1978). Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo. *Public Choice*, 33: 27-43.

Staveren, I. (2001). The Values of Economics: An Aristotelian Perspective. Routledge, USA.

Şaylan, G. (1986). Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasi İdeoloji. Verso Yayınları, Ankara.

Tullock, G. (1976). The Vote Motive. London: Institute of Economic Affairs.

Tullock, G. (1986). The Growing Cost of Government: A Test of Two Explanations. *Social Science Quarterly*, 67, 216-218.

Tortop, N., E.G. İsbir, B. Aykaç; H. Yayman & M. A. Özer (2010). Yönetim Bilimi, 8. Baskı. Ankara: Nobel Yayın.

TÜGİAD (1997). Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, Haz: K. Çınar. İstanbul: TÜGİAD Yayınları.

Weber, M. (2006). Sosyoloji Yazıları, 6. Basım (Çev: Taha Parla). İstanbul: İletişim Yayınları

Ward, H. (2002) Rational Choice. İçinde geçtiği eser: Marsh, D. & Stoker, G. (ed.) *Theory and Methods in Political Science*, 2nd edition. London: Palgrave.