

KAMU HİZMETİNİN FELSEFİ TEMELLERİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİNDE GEÇİRDİĞİ DÖNÜŞÜM

PHILOSOPHICAL ROOTS OF THE CONCEPT OF PUBLIC INTEREST AND ITS TRANSFORMATION IN NEW PUBLIC ADMINISTRATION

Prof.Dr. Mustafa ÖKMEN¹
Yrd.Doç.Dr. Fatih DEMİR²

ÖZET

Kamu hizmeti kavramının, temelde kuralları koyan ve idealist bir düşünce olarak siyaset ve ahlak felsefesinde oldukça geniş yer tuttuğu görülmektedir: kamu hizmeti, daha yüksek bir görev aşkını, bencillikten uzak faaliyeti, iyi vatandaşın görev ve sorumluluğunu ifade eder. Çağdaş kamu tercihi teorisyenleri bu düşünceye ve onun özgeci güdülerle ilişkilendirilmesine karşı çıkmışlar ve politikacılar ile kamu görevlilerinin, tüm insanlar gibi, kendi çıkarlarını düşündüklerini ve sadece kendi faydalarını maksimize etme isteğiyle güdülendiklerini ileri sürmüşlerdir. İdeal bürokrasinin mimarı olan Weber'e göre bürokratların davranışı dış kaynaklıdır ve kamu örgütlerinin yapısı ve kültürüne bağlıdır, fakat sosyalleşme ve ozmos sonucunda içselleştirilecektir. Dolayısıyla kamu hizmeti kültürleri, bireysel ve kolektif davranışı güdüleyen ve biçimlendiren düşünceler, değerler ve uygulamalardan oluşmaktadır. Kamu hizmeti düşünceleri ve etoslarının günümüz kamu hizmeti rejimlerinde hangi düzeyde uygulandığı, önemli bir sorudur.

ABSTRACT

It can be seen that the concept of "public service" occupies considerable space in political and ethical philosophy as a rule-setting and idealistic thinking: public service implies a higher sense of mission, non-selfish action, and duties and responsibilities of a good citizen. Contemporary public choice theoreticians objected to this philosophy and its association with altruistic motives; they claimed that politicians and public officials, like all other people, considered their self-interests first and motive by the desire to maximize their own benefit. According to Weber, the founder of ideal bureaucracy, behaviour of bureaucrats is exogenous and not independent from the structure and culture of public organizations, but it will

¹ Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,

² Uşak Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü,

be internalized as a result of socialization and osmosis. Therefore, public service cultures consist of thoughts, values and practices which motive and configure individual and collective behaviour. One question is the extent to which public service ideals and ethos are applied in contemporary public service regimes.

kamu hizmeti, kamu tercihi, özgeci davranış
public service, public choice, altruistic behaviour

1. GİRİŞ

Kamu hizmeti, idari faaliyetlerin en büyük ve kapsamlı bölümüdür, ve idare hukuku için çok önemli bir kavramdır. İdari sözleşme, kamu malı, memur, kamulaştırma, idari yargı gibi pek çok kavramın, “kamu hizmeti”ne atıfta bulunmadan tanımlanması mümkün değildir.³ Peki, neler kamu hizmeti olarak kabul edilir? Kamu hizmetine dönük davranışın özellikleri nelerdir?

Aslında, tarihsel olarak çeşitli biçimlerde tanımlanabilecek olan bir “yüksek otorite”ye hizmet etmeye bağlılık ile ilgili talepler, insan davranışı üzerinde her zaman çok ağır bir yük oluşturmuştur. Bu davranış genellikle isteyerek itaat, sadakat, güvenilirlik, ve, “yüksek otorite” tarafından temsil edilen bir umutlu gelecek vizyonunu içeren bir dizi ön koşulu kapsamaktadır. Örneğin Niebuhr’a göre bir değere inancı olan ve bir davaya sadakatle bağlı olan birey, kendi gerçekliğini aşan bir gerçekliğe bağlanmıştır; bu gerçeklik, o kişinin varlığı sona erdikten sonra da varlığını sürdürecektir. Kişi bu gerçekliğe bağlıdır, fakat bu gerçeklik o kişiye bağlı değildir. Bu durum, kişinin varlığından çok önemi için geçerlidir. Toplum, o kişinin davasıdır; devamı, gücü ve ihtişamı o kişinin eylemlerindeki birleştirici amaçtır. Kendisini ve eylemlerini, arkadaşlarını ve onların eylemlerini yargıladığı, ayrıca kendi eylemlerinin başkaları tarafından yargılandığı standart, topluma sadakat standardıdır.⁴

İstatistiksel bulguları tercih edenler, ölçülemeyen şeyin var olamayacağını söylerler. Bu anlamda, kamu hizmeti düşüncesi, ve kamu yararına ya da kamusal görev bilinciyle hareket etme güdüsü, insan varoluşunun pek çok ince ve soylu yönünden biridir. Sevgi, mutluluk, ya da arkadaşlıkta olduğu gibi, kamusal görev bilinciyle hareket etme güdüsü de sosyal bir araştırma ile tespit edilmesi zor bir kavramdır.⁵

Yüce gönüllü ve soylu güdülere sahip kamu hizmetlileri olarak düşünülen eski memurların da, kamusal yarar adına hareket ettiklerine gerçekten inanırlarken, aslında kendi çıkarları veya sınıf çıkarları için hareket etmiş olduklarına şüphe yoktur. Onların da hesap vermedikleri veya seçkinci davrandıkları kesindir. Bunun sebebi şudur: kamu görevi bilinciyle

³ Ali Ulusoy, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004: 11.

⁴ H. Richard Niebuhr, **Radical Monotheism and Western Culture**, Harper and Row Torchbooks, New York, 1970: 25; aktaran: Louis C. Gawthrop, **Public Service and Democracy**, Chatham House Publishers, New York, 1998: 80-83.

⁵ Barry O’Toole, **The ideal of public service**, Routledge, Abingdon, England, 2006: 1.

davranılması anlamında bir kamu yönetimi “altın çağı” hiçbir zaman yaşanmamıştır. İnsan doğası, pek çok konuda olduğu gibi, bu anlamda da ciddi şekilde kusurludur. Bununla beraber, **ideal** kamu hizmeti her zaman olmuştur, ve gerçek dünya perspektifinden bakıldığında ne kadar kusurlu görünürse görünsün, bu ideal, kamu hizmetlikleri için bir rehber vazifesi görmüştür. Bu ideal bugün alaya alınmasa bile göz ardı edilmektedir; ve kamusal faaliyet için rehber artık daha belirsiz bir kavram olan “verimlilik” haline gelmiştir.⁶

Gawthrop Ortaçağ Avrupasındaki kamu hizmeti anlayışına örnek olarak Floransa kentini vermektedir:

“On dördüncü yüzyılda Avrupa’yı kasıp kavuran Kara ölümün sonucunda ortaya çıkan durumu bir düşünün. Marvin Becker ve Daniel Lesnick’in ilgili çalışmalarında açıkladıkları gibi, Floransa’nın karşı karşıya kaldığı sağlık ve sosyal refah problemleri devasa boyutlardaydı. Bunun sonucu olarak, o günkü Floransa hükümetinin krize cevap verme biçimi bir vatandaş sorumluluğu tutumunu ortaya koymuştur; bu tutum dar bir görev kavramından aşamalı olarak zor durumdaki komşularıyla ilgilenmek için toplumun bütünü adına kendini gerçekleştiren bir sorumluluk ve yanıt verme biçimindeki daha geniş bir anlayışa evrilmiştir. Hükümetin, diğer toplum kuruluşlarıyla beraber, muhtaç, yaşlı, öksüz, açlık çeken, ölmekte ve ölmüş olanlarla ilgilenme konusunda doğrudan sorumluluk üstlendiği bir bağlamda, detaylı ve nicelikli sağlık, refah, ve insani hizmet sistemleri yavaş yavaş şekillenmiştir. Bunun net sonucu şudur: (1) Floransa hükümetinin demokratikleşmesi ve politika sürecine halkın katılım düzeyinde ciddi bir yükselme, (2) siyasal yapı içinde genel anlamda etik-moral bilincin artması, ve (3) yasal zorunluluklardan ziyade ahlaki “iyi” anlayışına dayalı, derinden hissedilen bir vatandaş yükümlülüğü duygusu⁷.”

Floransa’nın Rönesans’ın doğduğu yer olmasıyla bu “vatandaşlık görevi” anlayışının gelişmesi arasında bir bağlantı olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Yine bir Floransa’lı olan Machiavelli’nin yazılarından anlaşıldığı üzere, zamanla Floransa’daki inanç, umut, ve hayır gibi değerlerin yerine bireysel çıkarlar ve rekabete odaklanan yeni bir toplumsal ton ve hava yerleşmiştir. Yine de durumla ilgili objektif gerçeklerden emin olunabilir. Batı medeniyetinin tarihinde belli bir noktada, bir toplum birbirine faydanın mantığı yerine hayır temelinde hizmet etmek için bir araya gelmiştir. Bunun kesin sonucu ise zamanın Floransa toplumunun tutumunun “egoist güdülleri toplumun çıkarına tabi kıldığı organik ve rekabetçi olmayan bir topluma olan inanca katkı yapmış olmalarıdır.⁸

Bu çalışma kamu hizmeti kavramının hukuksal tanımını ele almamaktadır. Bu bağlamda özellikle Türk Danıştayının içtihatları ve Fransız doktrini ile şekillenen, “nelerin kamu hizmeti olup nelerin olmadığı” şeklindeki tartışmaya girilmeyecek ve sadece düşünsel planda kamu hizmeti kavramı ele alınacaktır. Makalede öncelikle kamu hizmeti düşüncesinin

⁶ O’Toole, 2006: 2.

⁷ Gawthrop, 1998: 85

⁸ Marvin Becker, "Aspects of Lay Piety in Early Renaissance Florence," in **The Pursuit of Holiness in Medieval and Renaissance Religion**, ed. Charles Trinkaus, E.J. Brill, Leiden, 1974: 190-192, aktaran: Gawthrop, 1998: 86.

felsefi temelleri incelenecektir. Bu bağlamda Antik Yunan’da Platon ve Aristo’dan başlayarak Aziz Akinalı Thomas, Rousseau, Grup Teorisyenleri ile Thomas Hill Green’in kamu hizmeti hakkındaki düşünceleri incelenerek batı dünyasında kamu hizmeti düşüncesinin tarihsel gelişimi ortaya konmaya çalışılacaktır. Daha sonra Farabi, İbn Haldun ve Yusuf Has Hacip’in eserlerinde bu konularda yapılan değerlendirmelere yer verilerek Klasik İslam’da kamu hizmeti düşüncesi ele alınacaktır. Son bölümde ise günümüzde kamu yönetimi alanına hakim olan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kamu hizmeti kavramı üzerinde yaptığı etki ve kamu hizmetinde motivasyon konusu tartışılacaktır.

2. BATI DÜNYASINDA KAMU HİZMETİ DÜŞÜNCESİ

Yirmi birinci yüzyılın başlarında kamu sektörü yöneticileri eğitim ve uygulama açısından uzman, kişilik ve sadakat bakımından da profesyonel olmalıydılar. Rasyonel tarafsızlık açısından bakıldığında, liderlik sunması, yeterlilik göstermesi, ve çağdaş politika sistemlerinin kompleks yönetsel karar verme labirentinden başarıyla manevra yapabilme kabiliyetine sahip olması beklenen kişiler profesyonel bürokratlardır. Ancak son on yıl içinde ABD ve Avrupa’da, ayrıca eski Sovyet ülkelerindeki demokratik siyasi sistemlerde kamu sektörü yöneticileri, fayda mantığı ya da müteşebbislik mantığının desteklediğinden farklı bir kamu-sektörü gerçekliğiyle karşılaşmak zorunda kalmışlardır. Bu gerçeklik şudur: demokrasi adına hizmet eden kişilerin verdikleri yönetsel kararlarda etik bilinç duygusunun yansıtılması için açık ve sürekli bir talep şeklinde bir farklı değerler merkezi ortaya çıkmıştır.⁹

Görev bilincinin yapaylığının korunması için pek çok kamu yöneticisinin verdikleri hizmeti bağlantısız bir tarafsızlık, nötr yeterlilik ve duygusuz rasyonalite ile ilişkilendirme çabası gösterdikleri görülebilir. Gawthrop, bu duruma örnek olarak T.S. Eliot’un Katedralde Cinayet adlı eserinin kahramanlarından Üçüncü Şövalye’nin yaptığı konuşmayı vermektedir. Eserde, Canterbury arşidükü Thomas Beckett’e suikast düzenleyen Üçüncü Şövalye kalabalığa dönerek şöyle demektedir: “söylemek istediğim bir şey var...yaptığımız şeyde, siz ne düşünürseniz düşünün, bizim hiç bir çıkarımız yoktu. Biz, sadece ülkesini her şeyin önüne koyan dört sıradan İngiliziz. Başta söylediğim gibi, lütfen en azından bize bu işte hiçbir çıkarımız olmadığı konusunda inanınız”.¹⁰

2.1 Antik Dönemde Kamu Hizmeti Düşüncesi

Yedi bin yıllık Yahudi-Hıristiyan İncil tarihine bakıldığında, şüphe, güvensizlik ve sinizm şeklindeki insan tutumlarının, inanç, umut ve sevgi biçimindeki temel etik-moral erdemlerle sürekli çatışma halinde olduğu görülebilir. Bu değerler çağların felsefi, teolojik ve ideolojik literatüründe

⁹ Gawthrop, 1998: 87-88.

¹⁰ T.S. Eliot, *Murder in the Cathedral*, Faber and Faber, London, 1938: 78-79; aktaran: Gawthrop, 1998: 98-99.

derinlerde yer etmişlerdir ve tüm olgunlaşmış ahlaki çerçevelerin merkezi unsurlarıdır. Şüphe, güvensizlik ve sinizm gibi duyguların, esasında demokrasinin üzerinde yükseldiği hizmet düşüncesinin ilkesel temellerini aşındırdığı inkar edilemez.¹¹

Kamu hizmeti ideali antik ve soylu bir kökene sahiptir. Aslında, felsefenin kendisi kadar eskidir. Kamu hizmeti ideali, Aristo'nun ve Platon'un çalışmalarında, özellikle de Aristo'nun "Politika" ve Platon'un "Devlet" adlı eserlerinde en güzel ifadelerini bulmaktadır. Bu idealin özü, siyasetçi olsun idareci olsun, kamu görevlisinin kendi çıkarlarını bir kenara koyması ve "kamu"ya hizmet etme şeklinde algıladığı bir görevi yapan bir kamu hizmetlisi olmasıdır. Günümüz dünyasında böyle bir idealin gerçekçi olmadığı ileri sürülebilir, çünkü insan doğasına terstir, ve toplum artık o kadar karmaşık bir hal almıştır ki kamu görevlisinin neyin kamu yararına olduğunu bilmesi mümkün değildir. Elbette böyle bir argümanda doğruluk payı vardır çünkü bireyler kişisel çıkarlarını bir kenara koymayı ve her bir durumda kamu yararının nerede olduğunu tespit etmeyi neredeyse imkansız bulabilirler. Aristo bu gerçekleri Politika'da kabul etmiştir. Aslında, daha da ileri gitmiştir: "görevinden elde edeceği karları ve kamusal malları elde etmeyi düşünen kişi, sürekli görevde kalmak ister"¹², ancak bu problemlerin kabul edilmesi idealin gücünü azaltmaz; tersine artırır, çünkü bir arzu ve ilhama sahip bir kamu görevlisini temsil eder. Aynı zamanda bu, eğitimin de bir parçasıdır.

Eğitim, Platon'un kamu hizmeti ve kamu görevi düşüncelerinin temelindedir. Onun özellikle Devlet'te ortaya konan görüşleri, bütün kamu hizmeti düşünceleri içinde muhtemelen en etkili olanlarıdır. Devlet'te Platon ideal devleti yaratmamıştır, çünkü ona göre böyle bir devlet ancak üyelerinin, yaşamın temel ihtiyaçları anlamında kendi kendine yettiği, ilkel bir toplumda olabilir. Bunun yerine, gerçek dünyada var olabilecek ve idealin bazı özelliklerini bir araya getirebilecek bir devleti betimlemiştir. O zamanki Atina toplumunda yaygın olan yolsuzluk algılamasından dolayı Devlet'i yazmayı düşünmüştür. Cevap aradığı temel soru şudur: adalet nedir, ve insan toplumunda nasıl gerçekleştirilebilir? Onun görüşü, toplumun "doğal bir entite" olduğu şeklindedir; bu entitede insanlar kendi kendine yeterli değildir, birbirine bağımlıdır ve birbirinden farklıdır. Farklı yeteneklere göre uzmanlaşmayı sağlayan örgütlü toplum, hem doğal hem de avantajlıdır. Bir toplumda adalet sadece teknik bir yasal terim değildir, aynı zamanda toplumun doğru düzenlenmesi için de kullanılması gereken bir terimdir: toplumdaki her bir düzen kendi işiyle meşgul olur...ve kendi uygun işini yapar. Adalet budur ve adil bir toplum böyle olur".¹³ Onun Devlet'i adalete ulaşılmasının en büyük ihtimal olduğu, karar verici-hükümet fonksiyonu, idari-askeri fonksiyon, ve öğretim fonksiyonu olmak üzere üç toplumsal fonksiyonun en iyi düzenlenmiş ve en az yolsuz olduğu devlet olacaktır.

¹¹ Gawthrop, 1998: 99-100.

¹² Aristotle, **Politics**, editör ve tercüman Sir Ernest Barker, Oxford, Oxford University Press, 1946, III.vi.11.

¹³ Platon, **The Republic** editör ve tercüman F. M. Cornford, The Clarendon Press, Oxford, 1941 baskısı: 126.

Platon'un Devlet'te tanımladığı devlet “gösterişli” veya “kızgın”dı. Gösterişli derken Platon “kendimizi sadece ev ve giysi gibi temel ihtiyaçlarla sınırlamayalım; işleme ve resim gibi sanatlarla uğraşmalı, ve altın ve fildişi gibi zengin maddeleri toplamalıyız” diyordu. Devlet büyüdükçe temel ihtiyaçları yönetmeyen pek çok görevle şişirilecektir, örneğin, avcılar ve balıkçılar, sanatçılar ve şairler, aktörler, dansçılar ve yapımcılar, hizmetliler ve berberler ve pek çok başka uzman”. Bunların hepsinin üstünde ise askerlere ihtiyaç olacaktır, ve bu askerlerden de yönetici elit elde edilecektir. Bu ihtiyaç ortaya çıkmıştır, çünkü “yeterince otlak ve tarım arazimiz olacaksa, komşumuzun toprağının bir kısmını koparıp almamız gerekecektir; ve onlar da sadece gerekli olanlarla yetinmezse, bizim toprağımızın bir kısmını koparıp almak isteyeceklerdir”. Bu askerlerin çalışmaları “hepsinden daha önemlidir” ve “diğer işlerden en eksiksiz bağımsızlığa ve en büyük beceri ve pratiğe sahip olmalıdırlar”. Onlar “zenginliğin koruyucularıdır”.¹⁴

Platon koruyucu sınıfı ikiye ayırmaktadır: birincisi, devletin karar verme ve yasamayla ilgili fonksiyonlarını icra edecek olan “filozof krallar”, ikincisi ise idari fonksiyonları icra edecek olan “yardımcılar”.¹⁵ Bununla beraber, tüm koruyucular, Platon'un yaşadığı dönemde Atinalı gençlerin geçtiğine benzer zorlu bir eğitimden geçeceklerdir. Cornford'a göre bu eğitim “temelde okuma ve yazma, epik ve dramatik şiir öğrenme ve okuma, lir çalma ve lirik şiirler söyleme, aritmetik ve geometrinin en temel kuralları, ve atletik egzersizlerden oluşmaktadır”.¹⁶ Devlet'te Platon bu sistemi basitleştirmektedir, ve koruyucuların karakterinin gelişimine olanak sağlamayan unsurları çıkarmaktadır (bölüm IX). Bu bölüm, Cornford'un “gösterişli devletin sağlıklı unsurlardan kurtulduğu süreç” olarak tanımladığı süreçtir.¹⁷

Devlet'te Filozof Kral olacak olanlar yüksek öğrenime bir dizi sınavla seçilirler. Bu yüksek öğrenimin amacı, koruyuculara bir “iyi bakışı kazandırmaktır. Soyut düşünme konusunda ciddi bir eğitim almaları gerekmektedir. Bu amaca yönelik olarak, on yıl boyunca matematik çalışacaklardır, ve buna aritmetik, geometri, cisim geometrisi, astronomi ve harmonik dahildir.¹⁸ Daha sonra 30 yaşında bir eleme daha yapılacak ve seçilenler “daha yüksek ayrıcalıklara kavuşacak ve Diyalektiğin gücü ile sınanacaklardır”.¹⁹ Diyalektik, “hiçbir duyu organından yardım almayan mantığın, her durumda özdeki gerçekliği bulduğu bir süreç aracılığıyla elde edilen ve İyiliğin kendisinin doğasını saf zekâ ile kavrayana kadar devam ettirilen bir felsefi tartışmadır”.²⁰ Diyalektikle ilgilenme süreci yaklaşık 5 yıl sürer. Bundan sonra, seçilenler ordu komutanları olacakları ve başka daha düşük görevler alacakları gerçek dünyaya gönderilirler.

¹⁴ Platon, 1941: 58-61.

¹⁵ Platon, 1941: 100.

¹⁶ Platon, 1941: 65.

¹⁷ O'Toole, 2006: 11.

¹⁸ Platon, 1941: 235-244.

¹⁹ Platon, 1941: 253.

²⁰ Platon, 1941: 247.

Koruyucuların her zaman toplumun faydasına davrandıkları görüşü, tüm koruyucuların (hem filozof krallar hem de yardımcıları) Spartalı gibi basit bir hayat yaşamasıyla güçlendirilmiştir. Platon “koruyucular için sağlanacak evler ve diğer malların onları daha az mükemmel koruyucular yapmaması, ve vatandaşlara kötü davranmalarını teşvik etmemesi” anlamında bir sağduyu olması gerektiğini söylemiştir.²¹ Bu ifadenin ardından özel çıkarlar ve kamusal görev ile ilgili önemli bir felsefi pasaj gelmektedir:

“Öncelikle hiçbirisi en temel ihtiyaçları dışında özel mülke sahip olmamalıdır. İkincisi, hiçbirinin herkese açık olmayan bir evi veya deposu olmamalıdır...Gıdalarını...diğer vatandaşlardan verdikleri hizmet karşılığı ücret olarak alacaklardır...ve yemeklerini ortak yiyecekler ve bir kamptaki askerler gibi beraber yaşayacaklardır...altın ve gümüşe ihtiyaçları olmayacaktır, çünkü bu metallerin ilahi karşılıkları her zaman kendi ruhlarında vardır...tüm vatandaşlar arasında sadece onların altın ve gümüşe dokunması, veya onlarla aynı çatı altında bulunması, ya da onları süs olarak takması veya onlardan yapılmış eşyalardan içmesi yasaktır...Bu yaşam şekli onların kurtuluşu olacak ve onları devletin kurtarıcısı yapacaktır. Eğer kendi arsalarına veya evlerine ya da paralarına sahip olacak olurlarsa, çiftlikleri ve evlerini yönetmek için koruyuculuğu bırakacaklar, ve vatandaşlarıyla müttefik olmak yerine onlara düşman tiranlar haline geleceklerdir.”

Aristo'ya göre de pratik anlamda bir devletin yerine getirdiği altı hizmet vardır. Bunların ilk beşi şunlardır: yiyecek sağlamak, sanat ve zanaatlar, silahlar, içişleri ve askeri konular için mülkiyet, ve kamusal ibadet. Altıncı “ve en yaşamsal öneme sahip hizmet, kamusal yararın neyi talep ettiğine ve neyin insanın özel işi olduğuna karar verilmesi”dir, başka bir ifadeyle, karar verme ve adalet sistemidir.²² Bir devlet, “tüm bu hizmetlerde yeterli olacak şekilde oluşturulmalıdır”. Devlette çiftçiler, zanaatkârlar, askerler, mülk sahibi sınıf, din adamları, “önemli konular hakkında ve neyin kamu yarına olduğuna karar veren bir organ bulunmalıdır”²³. Yasa koyucunun, gençlerin eğitimini en başta gelen ve en önemli görevi sayması gerektiği konusunda herkes hemfikir olacaktır. Bu eğitimin konusunun ne olacağı, ve kimlerin bu eğitimi alacağı konusuyla ilgili olarak Aristo şöyle demektedir: “İyi tektir ve her birey ve toplum için aynıdır; ve yasa koyucunun vatandaşların zihinlerinde işlemesi gereken şeydir”.²⁴ Başka bir ifadeyle, eğitimin yasa koyucunun birinci meselesi olmasında hem ahlaki hem de siyasi bir sebep vardır. “İnsanlar, iyilik eyleminde bulunmadan önce eğitilmeli ve alışkanlık kazandırılmalıdır”.

Toplum, hükümetlerin her düzeydeki kariyer profesyonellerinin kendisini ortak çıkar değer vizyonuna götürmesine bağımlı durumdadır. Bu yöndeki bir ilk adım olarak, kamu yöneticileri her yönden “bürokrasi”ye empoze edilen baskıcı ve zayıf düşüren sınırlamalarla yüzleşmeye ve geçmişte demokrasinin etik güçlerini birleştirmiş olan hizmet nosyonunun içerdiği değerler ve erdemleri teyit etmeye istekli olmalıdırlar. Demokrasi

²¹ Platon, 1941: 106.

²² Aristotle, 1946: VII.viii.6.

²³ Aristotle, 1946: VII.viii.9.

²⁴ Aristotle, 1946: VII.xiv.21.

ruhundaki kamu hizmeti, ortak çıkara koşulsuz bağlılık gerektirir. Bundan azı yeterli olmaz; bundan fazlasına ise gerek yoktur.²⁵

2.2 Ortaçağda Kamu Hizmeti Düşüncesi: Aziz Thomas Aquinas

Ortaçağ teologu **Thomas Aquinas** da siyasetin pratik yönü olan kamu hizmetinin ortak iyi adına hareket etme şeklinde bir ahlaki sorumluluğa işaret ettiğini ileri sürmüştür. Onun argümanı, insanın ruhsal, siyasi, ve ekonomik esenliğe ancak toplum içinde olmakla erişebileceği, ve bu esenliği ortaya çıkarmanın da, Tanrı'nın dünyadaki temsilcileri olan yöneticilerin görevi olduğu şeklindedir. Aquinas'a göre "erdem" ortak iyinin peşinden koşarken şahsi çıkarları bir kenara koymak anlamına gelmektedir, ve bu, tüm yöneticilerin görevi olmalıdır. Erdemli olmayanlar ortak iyiye, dolayısıyla Tanrı'ya karşı görevlerini yerine getirmemiş olurlar.

Aristo'nun Ortaçağdaki en önemli yorumcularından biri olan Aquinas da politikanın çoğunlukla başarı ile ilgili olduğunu ifade etmiştir: politika pratiği, siyasi liderlerde basiret gerektirmesi açısından ahlaki bir sorumluluktur. Bu basiretin amacı da "ortak iyi"dir. Her toplumda, o toplumun amaçlarını gerçekleştirecek bir iktidar olmak zorundadır. İktidarın başlıca görevleri ise ortak iyiye ve yararı gerçekleştirmek, düzeni sağlamak, kişilerin güvenliğini, ihtiyaçlarını ve mutluluğunu gerçekleştirmektir.²⁶

Platon ve Aristo'da olduğu gibi, Aquinas'a göre de bir yönetici, yönetmekle sorumlu olduğu kişilerin ortak iyiliği adına kendi kişisel iyiliğini bir kenara koymalıdır: "tüm yöneticilerin amacı hükümetinin sorumlu olduğu bölgedeki refahın güvenceye alınması olmalıdır. Yönetici, ortak refahın zararına kendi kişisel çıkarlarının peşinden koşarsa, bu düşüncenin temeli sarsılır ve hükümet adaletsiz hale gelir."²⁷ Aquinas'ın yasa tanımlamasında da aynı mülahazanın etkisi görülebilir. Ona göre yasa, toplumu yönetme görevini üstlenmiş olan yöneticinin, ortak yararı sağlamak amacıyla koyduğu ve yayınladığı aklın emridir; böylece Aquinas kamu hizmeti ile yasa koyma arasında bağlantı kurmaktadır.²⁸

2.3 Avrupa Aydınlanması Döneminde Kamu Hizmeti Düşüncesi

Aydınlanma ile beraber Avrupa'da dini inançlar reddedilmiş ve mantık ile ikame edilmiştir. Bu dönemde, çağdaşı bazı filozoflardan farklı olarak Rousseau'nun kamu hizmeti düşüncesine yaptığı katkı, kişisel, topluma ait, ve genel irade arasında ayırım yapması olmuştur. Rousseau bu çıkarlar arasında çatışmalar olacağını, fakat yöneticilerin genel iradeyi üstün tutması gerektiğini ileri sürmüştür. Toplumda grup çıkarları olduğunu ve tüm bireylerin kendi çıkarlarını düşündüklerini kabul etmiştir, fakat bu doğal bir durum olmakla beraber, bireysel ve grup çıkarları arasında ayırım yapmak ve parçalarının toplamından daha fazlası olan genel iradeye ulaşmak mümkündür. Bu genel iradeyi keşfetmenin ve onun yararına çalışmanın,

²⁵ Gawthrop, 1998: 101.

²⁶ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007: 87.

²⁷ Thomas Aquinas, **Selected Political Writings**, editör: A. P. D'Entreves, tercüme eden: J. G. Dawson, Oxford, Basil Blackwell, 1954: 11-15.

²⁸ Ayferi Göze, 2007: 83.

devletin kamu hizmetine bağlı olanların görevi olduğunu ileri sürmüştür. Ona göre genel irade tek başına devletin güçlerini ve devletin ulaşmak için başardığı amacı – ortak iyiyi – yönlendirebilir.

Aşağıda bahsedilecek olan Grup Teorisyenleri, ve genel olarak plüralistler, kamu tercihi teorisyenleri ve network teorisyenleri özünde düşüncelerini Rousseau'nun irade kavramından geliştirmişlerdir. Onların, özellikle Arthur Bentley'in çalışmalarında karşımıza çıkan, ortak iyi diye bir şeyin olmadığı ve siyasi sistemlerin işleyişini çıkarları olan grupların belirlediği şeklindeki kötümser görüş, tamamen Rousseau'nun gözlemlerine dayanmaktadır, ancak bunların saptırılmış halidir.²⁹

Rousseau, toplumda grupların olduğunu kabul etmiştir. Bu grupların kendine özgü, belki de toplumun geri kalanının çıkarlarına aykırı birtakım çıkarları olduğunu da kabul etmiştir. Bireylerin de çıkarları olduğunu, ve bireysel çıkarların ait oldukları grupların ve toplumun bütününe çıkarları ile çelişebileceğini de ifade etmiştir. Aslında, toplumdaki yöneticilerin çıkarları olduğunu belirtmiştir: hem kendi bireysel iradeleri, hem de yönetici grubun grup iradesi vardır, ve bu da genel iradeye aykırı olabilir; hükümet etmekle görevli olanlar kendi çıkarlarını ve grup çıkarlarını genel çıkar için bir kenara koymalıdır. Rousseau bu açıdan bakıldığında Platon, Aristo ve Aquinas ile aynı çizgidedir. Ayrıca Rousseau da, Platon gibi, vatandaşlık için eğitimin değerine inanmaktadır.³⁰

Rousseau'nun Hegel, Marx ve İngiliz İdealistleri dâhil olmak üzere diğer filozoflar üzerinde önemli etkisi olmuştur. İngiliz idealistleri arasında T. H. Green, İngiliz kamu hizmetinde egemen olan insanların felsefi ve etik genel görünümünden kısmen sorumlu olan kişi olarak bilinir. Green'in felsefesi, sosyal bir hayvan olan insanın kendi içinde bir amaç olduğunun bilincinde ve kendini gerçekleştirme arayışı içinde olduğu görüşüne dayanır. İnsan bunu ancak toplum içinde ve ancak başka insanlar da böyle yapıyorlarsa gerçekleştirebilir. Dolayısıyla ortak iyi toplumdaki kendi potansiyellerini gerçekleştirmeye çalışan tüm insanların karşılıklı uyumudur. Hükümetin, özellikle de kamu yönetiminin görevi ise bu ortak iyiyi kolaylaştırmaktır. Platon ve Rousseau gibi Green de kamu görevlilerini, izlemekle memur oldukları ortak iyinin koruyucuları olarak görmüştür.

Bu filozoflar parçalarının toplamından daha fazla olan bir toplum görüşünü benimsemişlerdir. Buna karşın, metodolojik bireyciliğe dayalı bir felsefe okulu ise temel analiz biriminin birey olması gerektiği ve “ortak iyi” veya “kamu yararı”nı elde etmenin yolunun bireylerin kendi çıkarlarından başlamak olduğunu savunmuştur. İngiliz utiliteryanizminin babası olan Jeremy Bentham, “toplum”un bir kurgu olduğunu ileri sürmüştür.³¹ Toplumun çıkarı, toplumu oluşturan bireylerin çıkarlarının toplamından başka bir şey değildir. Tüm utiliteryenler için, hükümetin ve yöneticilerin

²⁹ O'Toole, 2006: 42.

³⁰ O'Toole, 2006: 42.

³¹ Eski İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher da 31 Ekim 1987'de Women's Own dergisine verdiği röportajda “toplum diye bir şey yoktur” (there is no such thing as society) derken aynı şeyi ifade etmiştir.

görevi, bireylerin kendi çıkarlarının peşinden gitmesini sağlamak ve bunu önleyen engelleri ortadan kaldırmaktır. Hükümetler ve kamu görevlilerine rehberlik edecek ilke, en fazla sayıda insanın mutluluğu olmalıdır. Kamu hizmeti hala ortak iyiye veya kamu yararına hizmet etmek olarak algılanıyordu, fakat bu, somutlaştırılmış bir soyutlama olarak değil, sonunda maksimum toplumsal refahın sağlanacağı düşüncesiyle herkesin kendi çıkarını takip etmesinin sağlanması şeklindeydi.

Modern iktisadın babası olan Adam Smith, natüralizm ile utiliteryanizm arasında bir köprü öneren bir ahlak filozofuydu. Doğal bir düzen şeklindeki toplum görüşü itibariyle Adam Smith yukarıda tartışılan ilk ekole dâhil edilebilir. Bireyler hakkındaki görüşleri ise onu ikinci ekole sokar. *Theory of Moral Sentiments* adlı eserinde insanların eylemlerinin doğal olarak altı güdüden kaynaklandığını ileri sürmektedir: kendini sevme, sempati, özgür olma arzusu, adap duygusu, çalışma alışkanlığı, ve değiş-tokuş veya ticaret eğilimi.³² Bu güdüler ışığında, bir bireyin çıkarının nerede olduğuna en iyi yine kendisi karar verir ve kendi başına bırakılırsa insanlar sadece en büyük faydayı sağlamakla ve güdülerini dengelemekle kalmaz, aynı zamanda ortak iyiyi de geliştirirler. Smith'in sempati düşüncesi ile kamu hizmeti motivasyonu arasında bir bağlantı vardır. Smith'e göre sempati toplumun etkin bir çimentosudur ve bizim şefkat ve empati dediğimiz şeye yaklaşımdır. Sempati insanların kendilerini başkalarının durumuna koymalarını ve ne yapılması gerektiğine dair ahlaki yargılarda bulunmalarını sağlamaktadır. Young, Smith'i şu şekilde yorumlamaktadır: “ahlaki duyarlılıklar düzgün işlerse, siyasi kültür, siyasi ajanların ortak iyiyi ... ve kamusal refahı teşvik etme arzusu olan kamusal erdem ile karakterize olacaktır.”³³ Smith, bunun ahlak eğitimi ve ekonominin bir kamusal yarar olarak algılanması suretiyle gerçekleşeceğini ileri sürmüştür.

3. KLASİK İSLAMDA KAMU HİZMETİ

Klasik İslam döneminde kamu hizmeti, çeşitli filozoflar tarafından, genellikle daha geniş “siyaset” ve “devlet idaresi” düşüncesi kapsamında ele alınmış bir konudur. Farabi, İbn Haldun ve Yusuf Has Hacip'in düşüncesinde “kamu hizmeti” kavramına rastlamak mümkündür.

3.1 Farabi: Erdemli Şehirde Kamu Hizmeti

Farabi (870-950) klasik Yunan felsefesi ile İslam'ı uzlaştırmaya çabalamış bir filozoftur. Özellikle Platon ve Aristo'nun siyaset felsefesini İslam toplumuna uyarlamaya ve onların düşüncesi ile İslam'daki toplum refahı anlayışı arasında bir çelişki olmadığını ortaya koymaya çabalamıştır. İslam filozofları arasında, gelmiş geçmiş en büyük filozof olarak kabul edilen Aristo'dan sonra gelen İkinci Öğretmen (Muallim-i Sani) olarak anılmaktadır.

³² E. Roll, *History of Economic Thought*, Faber and Faber, London, 1954.

³³ Young, Jeffrey T., *Economics as a Moral Science: The Political Economy of Adam Smith*, Edward Elgar, Cheltenham, 1997: 178.

Erdemli şehir ve erdemli yönetim gibi konulara odaklandığı Medinet'ül Fazıla adlı eserinde V. Kısım, 15. Bölümde “Mükemmel Toplumlar ve Mükemmel Yönetici”yi ele alan Farabi, her insanın varlığını sürdürmek ve en üstün mükemmelliği elde etmek için birçok şeye ihtiyaç duyduğunu, ve bütün ihtiyaçlarını tek başına karşılamasının imkansız olduğunu ortaya koyar. Dolayısıyla mükemmelliği isteyen insan ancak birbiriyle yardımlaşan insanların bir araya gelmesiyle bu amacına ulaşabilir. Her insan başka bir insanın özel bir ihtiyacını karşılar.³⁴ Toplumun bütününün bu katkısı sonucunda herkesin varlığını devam ettirmek ve mükemmelliğe ulaşmak için muhtaç olduğu şeyler karşılanmış olur. Farabi'ye göre, insanların kendileriyle gerçek anlamda mutluluğun elde edildiği şeyler için birbirlerine yardım etmelerini amaçlayan bir şehir, erdemli, mükemmel bir şehirdir (medinet'ül fazıla), ve böyle bir toplum da mükemmel bir toplumdur.³⁵

Farabi toplumu insan bedeni analogisini kullanarak açıklamaya çalışmıştır. Bedenin organları birbirinden farklı ve yaratılış itibarıyla birbirinden üstündür, ve amir bir organ – kalp – ve ona yakın organlar vardır. Bu organların her birinde bu amir organın amacına uygun özellikler mevcuttur. Bazı organlar ise bu amir organa yakın organların altında yer alırlar. Bu şekilde bir hiyerarşinin olduğu toplumda son sırada sadece kendi üstündeki organların amaçlarına hizmet eden, hiçbir yönetici işlevi olmayan organlar vardır. Aynı bunun gibi insanlar arasında da bir hiyerarşi mevcuttur. En üstte yönetici vardır; altında ona yakın olan, yöneticinin amacına uygun eylemde bulunan insanlar yer alır. Son sırada ise başkalarının amaçlarına uygun olarak faaliyette bulunan, ancak kendi amaçlarına uygun olarak kimsenin fiilde bulunmadığı grup yer alır; bu son grup, başkalarından hizmet görmeksizin başkalarına hizmet edenlerden oluşur.³⁶

3.2 İbn Haldun ve “Asabiyyet”

Sosyoloji, tarih, siyaset bilimi gibi pek çok alanda İslam dünyasının ilk eserlerini verdiği kabul edilen İbn Haldun (1332-1406), *asabiyyet* ve *mülk* kavramları etrafında siyaset teorisi ve bürokrasi ile ilgili önemli değerlendirmeler yapmıştır.

İbn Haldun'un *asabiyyet* kavramı, sosyal bilimciler tarafından genellikle “topluluk duygusu”, “dayanışma duygusu”, “grup dayanışması”, “sosyal dayanışma”, “grup duygusu”, ya da “komünal duygu” şeklinde yorumlanmıştır. Buna karşın *asabiyyeti* “askeri ruh” veya “vurucu güç” olarak yorumlayanlar da olmuştur.³⁷ Asabiyyet, hizmet anlayışına bakan yönü itibarıyla, topluma bağlılık, güvenlik için gönüllülük, fedakarlık için

³⁴ Burada modern iktisadın meydana gelmesine izin verdiği kabul edilen “uzmanlaşma” düşüncesinin de etkisi olduğu görülmektedir.

³⁵ Ahmet Arslan, *Farabi - İdeal Devlet: Açıklamalı Çeviri*, Vadi Yayınları, Ankara, 1997: 99-101.

³⁶ Arslan, 1997: 101-102. Farabi bu son grubun en alt sırada bulunan ve en değersiz grup olduğunu ifade etmişse de, bunun söz konusu grubu aşağılamayı amaçlamadığı, sadece bu grubun siyasi yönetici olarak bir işlevinin olmadığını ifade etmeye çalıştığı düşünülebilir.

³⁷ Ümit Hassan, *İbn Haldun'un Metodu ve Siyaset Teorisi*, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul (2. baskı), 1998: 205-208.

hazır olma, iç birlik gibi görünümlere sahip bir dayanışma duygusu biçiminde tezahür etmektedir.³⁸ İbn Haldun, “devlet politikası ve devlet, halk için sorumluluk almaktır; kullar arasında Tanrı yerine işlevde bulunmaktır, Tanrının hükümleri, Tanrı kulları ve yarattıkları içinde yürütmeyi üstlenmektir” der. Bu ise ancak iyi, yararlı tutumla ve halk için en elverişli doğrultuda yürümeyle amaca ulaştırılabilir.³⁹

Bürokrasiyle ilgili görüşleri, kamu hizmeti hakkındaki düşüncesini anlamak açısından önemlidir. İbn Haldun, gerek genel olarak “mülk devlet”in yapısını, gerekse “tavırları”nı incelerken, bürokrasinin evrimini siyaset teorisiyle kaynaştırmıştır. “Halifelikle ilişkili olan dini görev ve memuriyetler” başlığı altında, halifelerin yaptıkları atamalar, fetva ile ilişkili olan görevler, yargı işleri, güvenlik yetkilileri ve komutanlıklar, yargıya ilişkin kayıt işleri ve noterlik, muhtesiplik (emniyet müdürlüğü) ve mali memurlukları ele almaktadır. Asabiyyet kavramı ile beraber ele alındığında, memuriyet makamlarının toplumun genel iyiliği için fedakârlık yapma yerleri olduğu görülebilir. İbn Haldun’un toplumda “dayanışma” kavramına verdiği ağırlık, onun kamu hizmetini Platon gibi kişinin kendi çıkarlarının ötesinde toplumun çıkarlarına dönük bir faaliyet olarak görmesini açıklar.

3.3 Yusuf Has Hacıp ve “Kutadgu Bilig”

Türk tarihinde coğrafya, iklim, din, kültür ve uygarlık değişikliğe uğramasına rağmen toplum ve devlet anlayışının aşağı yukarı aynı kaldığı görülebilir. Yöneticilere devlet idaresi, ahlak ve siyasetle ilgili çeşitli tavsiyelerde bulunan, öğretici niteliği ağır basan bu eserler Türk devlet adamlarının başucu kitabı niteliği taşımıştır. “Siyasetname” adı verilen bu eserlerin hepsinde hükümdarda bulunması gereken nitelikler, devlet yönetiminin ve saltanatın şartları ve esasları birbiri ardına sıralanmakta ve tartışılmaktadır.⁴⁰

Karahanlı sarayında haciplik⁴¹ görevi yapan Yusuf Has Hacıp de “Kutadgu Bilig”⁴² adlı eserinde dönemin devlet adamlarına yönetim dersleri vermektedir. Bu eserde yer alan tavsiyelerin bir kısmı kamu hizmetiyle de ilgilidir. Öncelikle hükümdar bir kamu hizmeti vermektedir, ve bunu yaparken belli ilkelere uygun davranmaktadır. Ülkesinde uzun süre hüküm sürmek isteyen hükümdar, kanunu eşit uygulamalı ve halkı korumalıdır. Yusuf Has Hacıp, hakanın ancak görevlerini yerine getirdiği takdirde tahta kalabilmesini gerektiren eski Türk devlet geleneğine atıfta bulunmaktadır. Bu görevlerin en önemlileri ise halkı yedirmek, giydirmek ve korumaktır. Örneğin, eserde adı geçen Ulug Bey, halkın mutlu olması gerektiğini, bunun

³⁸ Helmut Ritter, “Irrational Solidarity Groups: A Socio-Psychological Study in Connection with Ibn Khaldun”, *Oriens*, vol. I, 1948: 1-44; aktaran: Hassan, 1998: 243-244.

³⁹ Ayferi Göze, 2007: 98.

⁴⁰ Mahmut Arslan, *Kutadgu Bilig’deki Toplum ve Devlet Anlayışı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul, 1987, s. 8-9.

⁴¹ “Perdedar” anlamına gelir. Hükümdarla görüşmek isteyen kişiler öncelikle hacipin huzuruna çıkarlardı.

⁴² Pek çok araştırmacı ve edebiyatçıya göre Kutadgu Bilig, “mutluluk bilgisi” anlamına gelir; ancak Arslan’ın yorumuna göre “iktidar bilgisi” anlamı da vardır, ve içeriğine bakılacak olursa bu anlamı daha uygun gelmektedir. Bkz. Arslan, 1987.

için de karnının doyması gerektiğini ifade eder. Ayrıca, eski Türk devletlerinin varlığının “töre”ye sıkı sıkıya bağlı olduğu da belirtilmektedir. “Törenin anayasal niteliğinde değişmeyen ilkeleri de vardır; bunlar adalet, faydalılık, eşitlik ve insanlıktır.”⁴³

Kutadgu Bilig’de hükümdara verilen tavsiyelere genel olarak bakıldığında bunların, hükümdarın bir kamu hizmetlisi olduğu ve halka hizmet etme görevini yerine getirmediği takdirde meşruiyetini kaybedeceği düşüncesinin yansımaları olduğu görülebilir. Buna ek olarak eserde “tapuççu” adı verilen bir sınıf ve bu sınıfın mensupları vardır. Bunlar, günümüz diliyle söylenecek olursa, mühürdar, hazinedar, başkatip, katip, kapıcıbaşı, devlet danışmanı bilgin, elçi, protokol şefi, vezir gibi görevlilerdir.⁴⁴ Bu şekilde eserde karşımıza çıkan bürokratik kadro da hükümdarın halkı doyurmak, giydirmek ve korumak şeklindeki öncelikli görevlerinde ona yardımcı olmakla yükümlüdür. Dolayısıyla bu kişiler de kamu hizmetlisidir ve kamu hizmeti vermektedirler. Sonuç olarak, Kutadgu Bilig’deki kamu hizmeti anlayışının da antik dönemdekine benzer nitelikler arz ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

4. BATIDA MODERN DÖNEM KAMU HİZMETİ DÜŞÜNCESİ

Woodrow Wilson’un “İdarenin Çalışılması” başlıklı makalesinin⁴⁵ 1887’de yayınlanmasından yedi yıl önce *The Nation* gazetesi “bakanlıkların dürüst ve genel olarak verimli ve işletmeye benzer şekilde yürütülmesi” talebiyle bir kampanya yürütmüştür. Bu kampanya, hükümetin işleyişinde insan doğasını, özel sektördeki aynı düzenlemelerde olduğu kadar kabul eden bir değişiklik talep etmiştir. İdari görevler için seçilen kişiler “işletme nitelikleri” temelinde seçilmelidirler. Yayın, başkan Grover Cleveland’ı “işletme ilkelerinin hakimiyeti” üzerinde ısrarla durduğu için övmüştür, ve *Galveston News (Teksas)* ile *New Orleans Times-Democrat* adlı yayın organlarına da “işletme benzeri verimlilik ve kamu hizmetinde dürüst bir sadakat” için verdikleri güçlü destekten dolayı teşekkür etmiştir. Editörler “metotları işletmeye yakın ve kapsamlı, ayrıca her zaman güvenilebilir” kişiler olan kamu yöneticilerini onaylamışlardır.⁴⁶

“Grup teorisyenleri” adı verilen akademisyenler, kamu hizmeti ve kamusal yarar nosyonlarına tutarlı eleştiriler getirmişlerdir. Bunlar en iyi Arthur Bentley ve David Truman’ın ufuk açıcı eserlerinde görülebilir. Bu teorisyenlere göre tüm toplumlar sadece grupların bir araya gelmesinden ibarettir. Bu gruplar çıkarları temsil eder ve birbiriyle çıkarlarının hem kamu

⁴³ Mahmut Arslan, *Kutadgu Bilig’deki Toplum ve Devlet Anlayışı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul, 1987, s. 82-83.

⁴⁴ Mahmut Arslan, *Kutadgu Bilig’deki Toplum ve Devlet Anlayışı*, Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul, 1987: 87.

⁴⁵ 1912-1920 yılları arasında ABD Başkanı olan Wilson’un bahsedilen makalesinin künye bilgileri şöyledir: “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (June 1887): 197-222.

⁴⁶ Gawthrop, 1998: 126.

politikası oluşturma süreçlerinde temsil edilmesini, hem de en azından kısmen tatmin edilmesini sağlamak için birbiriyle çekişirler. Bilmeseler de herkes bu gruplara üyedir ve grupların üyelikleri birbiriyle çakışabilir. Siyasi karar vericileri bile gruplara üyedirler, ve bu siyasi gruplar, örneğin siyasi partiler ve devlet kurumları, birbirinden oldukça farklılaşmakla beraber, ulusal veya kamusal çıkarları değil, grup üyelerinin çıkarlarını temsil ederler. Bentley için bunun sebebi açıktır: ona göre “toplumsal bütün” diye bir şey yoktur, sadece birbirine baskı yapan, birbirini oluşturan, ve yeni grupları bertaraf eden gruplar vardır.”⁴⁷

Toplum veya toplumun ortak çıkarı diye bir şeyin olmadığı, dolayısıyla ortak iyiye hizmet etme diye bir görevin de olmayacağı düşüncesi, en güçlü şekilde Amerikalı siyaset bilimci Arthur Bentley ve onun izinden giden David Truman tarafından ifade edilmiştir. Bentley, 1908 yılında “Hükümet Süreci” adlı bir kitap yayınlamıştır. Ona göre “toplumsal bütün” diye bir şey mevcut değildir. Bu savını, ulusların sayısız gruplardan oluştuğu görüşüne dayandırmıştır. “bir nüfusun tüm unsurlarının bütün sınıflandırmaları, nüfusun gruplar halinde analiz edilmesini içermelidir. Bu grupların hepsinin birer çıkarı vardır”. Aslında Bentley için “çıkar...bir gruba eşittir...” Ayrıca, bu dünyada gerçekten bulduğumuz şey, gözetleyip üzerinde çalışabileceğimiz şey, çıkarları olan insandır, bundan daha azı veya fazlası değildir. Aslında siyasi sürecin incelenmesi için, öncelikle bu grupların altında yatan süreçlerin incelenmesi gerekir. Bentley, siyasi grupların (devlet organları veya siyasi partiler gibi) başka gruplardan oluştuklarına veya başka grupların üzerine inşa edildiklerine inanmaktadır.⁴⁸

Ayrıca, Bentley’e göre, siyasi örgütleri oluşturan grupların çıkarları dışında “kamusal yarar” diye bir şey de yoktur. Bentley, sürekli olarak sosyal çıkarların veya sosyal refahın bazı şeyleri gerektirdiğinin söylendiğini, herhangi bir geleneğin ya da kurumun, toplumun refahını artırdığı için varlığını sürdürdüğünün iddia edildiğini belirtir; ancak ona göre “sosyal bütün” denebilecek hiçbir grubun hiçbir şekilde yorum konusu yapılması mümkün değildir.⁴⁹ Bentley, “sosyal bütün”, ve dolayısıyla ulusal veya kamusal çıkar düşüncesinin terk edilmesi gerektiğini belirtir:

“Üzerinde çalışmak istediğimiz hiçbir toplumda toplumun bütünü için geçerli olacak bir grup çıkarı bulamayacağız. Her zaman, belirli bir grubun, başka siyasi ya da diğer gruplara yöneltilmiş siyasi çıkarları veya faaliyetleri ile karşılaşacağız – ve grup olguları dışında bir siyasi olgu da bulamayacağız. Siyasi yaşam olguları her zaman toplumu oldukça gerçek çizgiler ile bölecektir...Toplum, kendisini oluşturan grupların kompleksinden başka bir şey değildir.”⁵⁰

Bu kötümser dünya görüşüne göre, hükümetler ve kamu görevlilerinde genel bir kamusal yarar kavramı mevcut değildir. Kamu tercihi yazarları daha da ileri giderler ve Grup Teorisyenlerinin düşüncelerini nihai

⁴⁷ Arthur Bentley, *The Process of Government*, 1955 baskısı, The Principia Press, Evanston, 1908: 269.

⁴⁸ Arthur Bentley, *The Process of Government*, 1955 baskısı, The Principia Press, Evanston, 1908: 206-212.

⁴⁹ Bentley, 1908: 220.

⁵⁰ Bentley, 1908: 222.

sonucuna varacak şekilde geliştirirler: kamu görevlileri kendi çıkarlarını ve temsil ettikleri kurumlar ile grupların çıkarlarını maksimize edeceklerdir.⁵¹

Amerikan filozofu John Rawls (1921-2002), Smith'in izinden gitmiştir; Smith'in dağıtımda adalet düşüncesi, onun "Adalet Teorisi"ni geliştirmesini sağlamıştır. Rawls insanların neden devlete itaat ettiklerini ve devletlerin ve kamu görevlilerinin eylem ve kararlarına neyin rehberlik etmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Ona göre tüm kararlar iki ilkeyi uygulayarak alınmalıdır. "Özgürlük ilkesi" devletin bireylerin temel hak ve hürriyetlerini desteklemesini gerektirir; "farklılık ilkesi" ise öncelikle iki şeyin gerçekleşmesine bağlıdır; bunlar, devletin (i) temel ihtiyaçların karşılanması için kaynakların dağıtımında temel bir eşitlik olmasını sağlaması, ve (ii) diğer tüm kaynaklara erişim için fırsat eşitliği sağlamasıdır. Bu koşullar yerine geldiği takdirde "farklılık ilkesi"nin uygulanması, kararların ancak toplumun en az avantajlı grubunun yarına oldukları durumda haklı gösterilebileceklerini ifade eder; ortak çıkar bu şekilde gerçekleşebilir. Bu değiştirilmiş utiliteryanizm, Bentham ve Smith geleneğinden gelmektedir.⁵²

4.1 Kamu Tercih Teorisi

Kamu tercihi teorisi, siyasi davranışı analiz etmek için ekonomik araçlar kullanan, kaynağını ideolojiden alan bir demokratik siyaset görüşüdür. Özünde devletin büyümesine ve hükümetin "hamiyetperver" olduğu ve kamu yararı ve ortak iyi ile ilgilendiği "mit"ine karşı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Tüm bireylerin kendi çıkarını düşünen ve faydalarını maksimize etmek isteyen kişiler oldukları varsayımından hareket eden kamu tercihi teorisyenleri, hükümetlerin hamiyetperver olmadıklarını, kendi çıkarlarını düşündüklerini, ve genellikle de kötücül olduklarını göstermeye çalışmışlardır. Bu görüşe göre bürokratlar da kamu yararının özgecil muhafızları ya da hükümet politikalarının sadık uygulayıcıları değildir; sadece kendi çıkarını düşünen ve maaş, ofisin yan gelirleri, halk tarafından tanınma, güç, iltimas ve büroyu yönetme kolaylığı gibi unsurlarca motive edilen kişilerdir.⁵³ Erişime açık olan iktisadi piyasa, rekabet ve fiyat mekanizması ortamında bireyler kendi faydalarını nasıl maksimize edeceklerini seçme konusunda özgürdürler ve dolayısıyla bunun sonucunda toplamda maksimum toplumsal fayda ve refah, ya da maksimum kamusal yarar ortaya çıkacaktır.

Tullock'un modifiye edilmiş siyaset piyasası görüşü, bürokratların kendi faydalarını geliştirmeye çalışmakla beraber, "onların faydalarının kısmen mal tüketebilme özelliğine, kısmen de diğer insanların başına gelen iyi şeyleri takdir edebilmelerine dayalı" olduklarını ifade eder.⁵⁴ Başka bir ifadeyle, kısmen bencil, kısmen de kamu yararı düşünen insanlardır. Downs

⁵¹ W. A. Niskanen, **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine, Chicago, 1971; M. Olsen, **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Harvard University Press, 1971 baskısı, Cambridge, 1965.

⁵² John Rawls, **A Theory of Justice**, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

⁵³ W. Niskanen, **Bureaucracy: Servant or master?**, Institute of Economic Affairs, London, 1973.

⁵⁴ G. Tullock, **The vote motive**, IEA, London, 1976: 27.

da bürokratların kendi çıkarları ile motive olmalarına karşın, performansları ile gurur duyma, bir programa, departmana veya hükümete sadakat, ve vatandaşa en iyi şekilde hizmet verme gibi daha kapsamlı motivasyonları da olabileceğini ileri sürmektedir.⁵⁵ Bu teorisyenler, bürokratların kamu hizmeti ile motive olabileceklerini ve özgeci davranabileceklerini, fakat bunun tek motivasyonları olmadığını kabul ederler.

4.2 Rasyonel Tercih Teorisi

Rasyonel tercih teorisi, bireylerin çıkarlarını her türlü kişisel davranışta maksimize etmeye çalıştıklarını savunur, ve vatandaşların tercihte bulunurken mükemmel bilgiye dayandıklarını varsayar. Özellikle iktisadi Alana atıfta bulunan bir kavram olarak, rasyonel tercih teorisinin ikinci varsayımı da piyasada mükemmel rekabet olduğu şeklindedir. Bu varsayımların her ikisi de, gerçekçi olmadıkları için eleştirilmiştir ve hala eleştirilmektedir; ancak, bilimsel analiz yapabilmek için bazı soyutlamaların gerektiği de bir gerçektir. Rasyonel tercihten elde edilecek doğal bir çıkarım, ekonomik çıkarımı maksimize etmeye çalışan bireyin, kamusal çıkarı göz ardı edeceği değildir. Pek çok araştırmacı rasyonel tercih ile yeni kamu yönetimi (YKY) paradigması arasında bir korelasyon olduğu sonucuna ulaşmıştır; örneğin Kelly, YKY'nin insanların kendi çıkarlarına hareket eden rasyonel ve iktisadi bireyler oldukları varsayımına dayandığını ifade etmektedir.⁵⁶ Rasyonel tercih teorisi ışığında YKY felsefesine göre gerçekleştirilen reform sürecinde, devletin kendi çıkarlarını korumak için rasyonel bir tercih yapmaya zorlandığı sonucuna ulaşılabilir. Bu anlamda, devlet cihazı kamudan ayrılmakta ve kendi adına varlığını sürdüren bir “tüzel kişilik” haline gelmektedir; kamu politikalarının önceliklerini, kamusal yararın korunmasından, maliyetlerin azaltılması ve kurumların küçültülmesine indirgemektedir. Bu süreçte kamu yararının göz ardı edilmesi şartıdır.

Rasyonel tercih teorisi, bazı davranışları oldukça başarılı biçimde açıklayıp öngörebilir, ancak kamu hizmetinden aşına olunan pek çok davranışı açıklayamaz. John DiIulio bu durumu şöyle açıklamaktadır:

“Benim en önemli argümanım...bürokrasiye rasyonel tercih yaklaşımının kapsamının, kaçırılan hususlardan çok daha az önemli ve ilginç olduğudur. Özellikle rasyonel tercih teorileri ve asil-vekil teorileri neden bürokratların işlerinden kaytardıklarını, bozduklarını ve yolsuzluk yaptıklarını açıklamaya yardımcı olmaktadır. Fakat işleri ile ilgili olarak çaba gösteren (çok çalışanlar ve kitaba uygun hareket edenler), destekleyici olan (kamusal ve örgütsel hedefleri özel hedeflerinin önüne koyan) ve fedakarlıkta bulunan (görevin gerektirdiklerinin ötesine geçen) bürokratların varlığı ile ilgili olarak söyleyecekleri pek fazla şey yoktur. Aslında neden bürokratların bütçeleri maksimize ettiklerini açıklamaktadırlar; kamunun parasını neden kendi paraları gibi koruduklarını açıklamazlar; neden bürokratların kendi etki alanlarını genişletmek için çabaladıklarını açıklar, fakat neden iş arkadaşlarıyla gönüllü olarak işbirliği yaptıklarını açıklamazlar; aynı şekilde, neden bazı bürokratların denetim sistemini alt etmenin yollarını öğrenmeye yatırım yaptıklarını açıklar,

⁵⁵ A Downs, **Inside Bureaucracy**, Little Brown, Boston, 1967.

⁵⁶ R. M. Kelly, “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy, and the New Public Management”, **Public Administration**, 81 (1), 1998: 119-40.

fakat neden pek çok bürokratin işini iyi yapmak için psikolojik strese ve fiziksel tehlikelere kendilerini rutin olarak maruz bıraktıklarını açıklamaz.”⁵⁷

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ VE KAMU HİZMETİ

Devletin uygun görevi ve kimliği hakkındaki yönetim felsefesi ve teorilerinde meydana gelen değişiklikler, kamu hizmetlilerinin eylemde bulunma, düşünme ve davranma biçimlerini nasıl değiştirdi? Kamu hizmetine saygınlık, cesaret ve adanmışlık katan değerler süreç içinde nasıl kaybedildi? Bunları nasıl yeniden keşfedip ortaya koyabiliriz?⁵⁸ Bunlar, YKY sürecinde kamu hizmeti anlayışının yaşadığı dönüşümü anlamak amacıyla geliştirilen aşağıdaki bölümde cevap aranan sorulardır.

5.1 Kamu İşletmeciliği

1970’li yıllarda tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz sonucunda, başka şeylerin yanı sıra, kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu gündeme gelmiştir. Bu olgunun ifade ettiği kavramlar arasında bürokrasinin azaltılarak kamu hizmetlerinde etkenliğin sağlanması, yönetimde açıklık, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların karar alma sürecine katılımının sağlanması, kamu çalışanları için etik kodların oluşturulması ve sürdürülebilirliğinin temin edilmesi sayılabilir.⁵⁹ Bu bağlamda gündeme gelen devletin yeniden inşası projesi, idarenin hangi hizmetleri nasıl ve hangi açla yapması ya da yaptırmaması hususlarının ülke koşullarında yeniden gözden geçirilmesini önemli hale getirmektedir.⁶⁰

Yeni kamu yönetimi, pek çok ülkede savunulduğu gibi, resmi bürokrasi yöneticilerini işlerini yaparken “serbestleştirme”yi savunmakta, böylece onlar üzerindeki doğrudan idari kontrollerin bir kısmını azaltmayı, bunu da büyük ölçüde kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasına daha fazla dikkat gösterilmesini teşvik etmek için piyasa güçlerini harekete geçirerek yapmayı amaçlamaktadır. Piyasa modelinin etkisi, reforma tabi tutulan sektörün dilinde oldukça açıktır. Özellikle 20. yüzyılda kamu hizmetine yönelik korumalar kaldırılmıştır; çalışanların sözleşmeli istihdam edilmesi uygulaması yaygınlaşmıştır; departman sekreterleri baş yönetici (chief executive) olmuşlar ve genellikle özel sektörden transfer edilmeye başlanmışlardır; kurumlar satıcı haline gelmişler ve tercihen özel sektörle rekabet etmeye başlamışlardır, ve bütçeler satın alma bedeline indirgenmişlerdir. Bakanlar sözleşmeler için müzakere ederken performans

⁵⁷ J. J. DiIulio, “Principled agents: The cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, S.4 (1984): 281.

⁵⁸ Janet Denhardt ve Robert Denhardt, *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, New York & Londra, 2007: xii.

⁵⁹ Coşkun, Bayram (2004), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, [editörler: Uzun, Turgay ve Serap Uzun, *Avrupa Birliği Sürecinde Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara içinde]: 89.

⁶⁰ Akif Çarkçı, *Yeni Kamu Yönetimi Çağında Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar*, Erguvan Yayınları, İstanbul, 2008: 38.

standartlarına dayanmaya başlamışlardır, bu standartlara ulaşılması da finansal ikramiyelere bağlı hale gelmiştir.

Hall'un aktardığına göre, OECD'nin birçok ülkede gerçekleştirilen bir anketi, aşağıdaki ilkelerin ortak olarak benimsendiğini ortaya koymuştur:

- kamu politikası hedeflerine ulaşmada, kaynak yönetiminin de desteğiyle, daha fazla esneklik sağlamak için yönetsel otorite geliştirmeye dönük eğilimin devam etmesi,
- performansı geliştirerek ve hesap verebilirliği artırarak, sonuçlara daha fazla odaklanma,
- kamusal istişareyi içeren ve ihtiyaçlarla daha ilgili ve taleplere daha fazla yanıt verebilir nitelikte kamu hizmetlerinin verilmesini sağlayan, daha güçlü bir hizmet kalitesi yönelimli yaklaşım,
- hizmet, performans, hesap verebilirlik ve verimliliği geliştirmek için örgütsel yapıların benimsenmesine odaklanma,
- daha güçlü performans yönelimini kolaylaştırmak ve hizmet odaklı kamu hizmeti kültürünü güçlendirmek için etkin kamu sektörü işgücü ve liderliğinin öneminin daha fazla vurgulanması,
- hükümetlerin politika amaçlarını etkin ve maliyet-etkin şekilde gerçekleştirebilmeleri için kapasitelerini geliştirmek amacına dönük düzenleyici reform.⁶¹

Bürokrasiyi azaltma çabaları sırasında siyasi liderler vatandaşları “kamu hizmetlerinin bireysel müşterileri ve kolektif tüketicileri” olarak yeniden tanımlamayı düşünmüşlerdir. Kamu hizmetlerinin bu şekilde piyasalaştırılmasının amacı, bireysel vatandaşların seçme şansını artırmak olmuştur. Bu yüzden pek çok alanda kamu hizmeti sağlayıcıları, hem kendi aralarında, hem de kendileri ile özel sektör arasında rekabete maruz kalmıştır. Her halükarda siyasi liderler kamu bürokrasileri ile, kamu çalışan sendikaları dahil olmak üzere, çeşitli örgütlü çıkarlar arasındaki bağları kırmak istemişlerdir.⁶²

Özel sektör yöneticileri, yasama üyeleri ve diğer siyasetçiler, kamu sektörü yöneticilerinin idari kapasitelerinde verimli ve kendilerine verilen programların hedef ve amaçlarına ulaşmada etkin olmalarını beklerler. Ayrıca, yürütmedeki üstlerine karşı sorumlu olmaları, ilgili yasama organlarına karşı hesap verebilir olmaları, ve hizmet verdikleri grupların ihtiyaçlarına karşı da yanıt verir olmaları beklenir. Son olarak, mesleklerinin standartlarına bağlı ve yaşamın pragmatik siyasi gerçekliklerini değerlendirecek kadar siyasi feraset sahibi, ve demokrasi adına hizmetle dolu bir yaşama da tam olarak kendilerini adanmış olmaları beklenir. Bu yeni girişimci yönetim paradigması veya yeni kamu yönetimini benimsemenin,

⁶¹ Hall, Kathleen D. (2005), Science, Globalization, and Educational Governance: The Political Rationalities of the New Managerialism, *Indiana Journal of Global Legal Studies* - Volume 12, Issue 1, Winter 2005: 159.

⁶² Peter Aucoin, Political Science and Democratic Governance, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 29, No.4, 1996: 646.

kamu hizmeti etosu açısından çok daha kapsamlı bir anlamı vardır, çünkü devlet bürokratlarına hâkim olan etos ile işletme liderlerine hakim olan etos birbirinden farklıdır.

ABD’de Başkan Yardımcısı Al Gore’un hazırladığı *Ulusal Performans İncelemesi Raporu* ve 1993 yılında Kongre’den geçen Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası, paydaşlara (hissedarlar) hesap verebilirlik, müşteri memnuniyeti, performans ölçümü, stratejik planlama, ve downsizing taktiklerine vurgu yapan özel sektörün şirket kültürünün, yirmi birinci yüzyılın hükümetinin şablonu olmasına dair açık göndermeler yapmaktadır.⁶³

Buna karşın Gregory Yeni Zelanda’daki güçlü kamu hizmeti geleneğinin, yerini fırsatçı, işten işe gezen, ve giderek daha fazla parasal ödüllere dayanan yeni bir kariyerçi kültüre bırakmakta olduğunu belirtmektedir. Kamu hizmetlileri kendilerini masumca kendi çıkarını düşünen fayda maksimizasyoncuları olarak görebilir; buradaki tuzak, fırsatçılığın yasal sözleşme düzenlemeleri ile perdelenmesidir. Güvensizlik varsayımına dayanan sistemler güvensizlik üretme eğiliminde olurlar.⁶⁴

Kariyer kamu hizmetinin çeşitli basamaklarında profesyonel yeterlikleri eksik olan kişiler büyük ölçüde ayıklanırlar; siyasi açıdan bilgisiz veya yanlış bilgilere dayanan kişiler genellikle kendileri bırakırlar, ancak demokrasinin amacı hakkında etik-moral farkındalıkları olmayan ya da olgunlaşmamış kişiler ise, yasadışı bir faaliyete karışmadıkları müddetçe örgütten gelen onaylanmama sinyallerini alamazlar. Dolayısıyla, belki de kamu sektörünü özel sektör işletme değerleri ile doldurmak için tasarlanmış yeni işletme prosedürleri geliştirmek yerine, demokrasinin değerleri ve erdemlerinin yeniden doğrulanması gerekmektedir; bu süreç sadece devletin üst makamlarını işgal edenlerin yürüttüğü bir süreç olmamalıdır; ayrıca kamu hizmeti mesleği ile ilgili okulların da bir arada gösterecekleri bir çabanın ürünü olmalıdır.⁶⁵ Gregory, demokrasinin dört şey gerektirdiğini ifade eder: (i) profesyonel idarecilerinin iyi muhakeme, dikkatli mülahaza, özkısıtlama, tedbir, ve dengeli, iyi geliştirilmiş bir şüphecilik duygusu ortaya koymalarını, (ii) oydaşma ve uzlaşmaya ulaşmak için taviz vermeye istekli olmayı ve ılımlı olmayı, (iii) açık bir yönelme, amaca odaklılık, iç kuvvet, zihinsel disiplin ve güçlülere cesaretle göğüs germe kabiliyeti, ve (iv) kuralların, düzenlemelerin, prosedürlerin ve yetkili makamların kararlarının kesin, serinkanlı ve tarafsız bir şekilde, adil, eşitlikçi yönetim.⁶⁶

⁶³ Al Gore, "Creating a Government That Works Better and Costs Less," **Report of the National Performance Review**, Washington, D.C.: Superintendent of Documents, September 1993.

⁶⁴ R. J. Gregory, "Social capital theory and administrative reform", **Public Administration Review**, S.59 (1999): 67. Bunlara Gregory sırasıyla basiret, itidal, metanet ve adalet adını vermektedir. Kutadgu Bilig’de de hükümdar Kün Toğdı "Adalet", vezir Ay Toldı "İyi yönetim", vezirin oğlu Ögdilmiş "Akıl", Vezirin Kardeşi Odgurmış ise "ahiret" anlamına gelmektedir.

⁶⁵ Gawthrop, 1998: 130.

⁶⁶ Gawthrop, 1998: 143-144.

5.2 Yeni Kamu Yönetiminde Kamu Hizmeti Motivasyonu

1980'lere kadar kamu yönetiminde spesifik teoriler ve ampirik araştırmalar görülmez. 1982'de "kamu hizmeti motivasyonu" terimi ilk defa kamu hizmetiyle ilintili bir spesifik motivasyon türünü ifade etmek için kullanılmıştır. "Kamu hizmeti motivasyonu"nu bireylerin başkaları ve toplum için iyi olanı yapma amacıyla insanlara hizmet vermeye dair bir yönelim olarak düşünmek tercih edilir. Bu anlamda kamu hizmeti motivasyonu kamusal alandaki bireyler – hükümetler ve kamu yararına çalışan örgütler – ve özel sektördeki bireyler arasında bulunabilir.

Perry ve Hondeghem'e göre, "eğer insanların yaptıklarında kendi çıkarlarını maksimize etmeyi amaçladıklarına inanma eğilimindeyseniz, bu insani içgüdüden faydalanmak için teşvik sistemleri oluşturmayı ve aynı zamanda bununla ilgili işlev bozukluklarına karşı korumayı istememiz olasıdır. Bunun aksine, eğer kamu hizmetlileri genel olarak başkalarının iyiliğini isteyen kişilerse, o halde her zaman onların iyi olanı yapacaklarına güvенеceğiz."⁶⁷

Hükümet hizmetlerinin artması, kamu gücünü kullanmak için işe alınan insanlar hakkında endişelere neden olmuştur. Bu durum, kamu görevlilerinin işe alınmasını yönetebilmeye ve onların davranış ve motivasyonlarına rehberlik etmeye dönük olarak tasarlanmış ilkeler ve etik uygulama kodlarının oluşturulmasına yol açmıştır. Bugün hükümette ve kamu yönetiminde meydana gelmekte olan pek çok değişiklikten dolayı, kamu hizmeti motivasyonu önemli bir konu olarak tekrar gündeme gelmiştir.⁶⁸

Norman, 91 kamu hizmetlisiyle yaptığı mülakatlara ve Yeni Zelanda kamu sektöründe çalışarak ve sektörle ilgili raporlar hazırlayarak edindiği deneyimlere dayanarak bunun örneklerini vermektedir. Ölçülen hedefler, geleneksel normların yerini almaya başlamıştır: "bunu yaparsan şunu alırsın" mantığı insanların "bu"na değil "şu"na odaklanmalarına yol açmaktadır. Ödüllü alan kişi, "bana bunu yapmam için ödül veriyorlarsa, o zaman bu benim yapmayı istemeyeceğim bir şey olmalı" diye düşünmektedirler, ve yaratıcı düşünme ve çalışma güdülerini ortadan kalkacaktır.⁶⁹ Kendileriyle mülakat yapılan kamu görevlileri güvenin azaldığını, ve çalışanların kendilerini karşılıklı çaba içindeki bir ekibin parçası olarak değil de birey olarak tanımlamaya daha eğilimli olduklarını belirtmişlerdir. Bu durum geleneksel kamu hizmeti ideallerinin yerini aldığından, Norman piyasa modelinin "elit bir reformcu grubuna zorlayıcı bir motivasyon sunmuş olabileceğini, fakat aynı zamanda görevleri "ulusal çıkara hizmet etmek"ten

⁶⁷ Perry ve Hondeghem, 2008: 8.

⁶⁸ Sylvia Horton, History and Persistence of an Idea and an Ideal, in James Perry ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, London, 2008: 18.

⁶⁹ R. Norman, **Obedient servants?** Victoria University Press, Victoria, New Zealand, 2003:102.

“belirli hizmetlerin taşeronu” olmaya dönüşen kamu görevlileri için bir zorluğu ifade ettiğini söylemektedir.⁷⁰

Dias ve Maynard-Moody yaptıkları olay çalışmasında en deneyimli çalışanların bazılarının “neden burada çalışıyorum? Kimseye yardımımız dokunmuyor” diye hayıflanarak nasıl bir hayal kırıklığı içinde kurumdan ayrıldıklarını ortaya koymaktadırlar.⁷¹

Küresel kamu yönetimi devrimiyle ilişkili olan önemli bir gelişme, hükümetlere halkın güveninin kaybolmasıdır.⁷² 1970’lerden itibaren vatandaşlar giderek hükümetlerin verdikleri – ve veremedikleri - hizmetlerden dolayı hayal kırıklığına uğramışlardır.⁷³ Muhtemelen, kısa süre zarfında piyasa gibi görünen, kendi çıkarını düşünen bireylerden oluşan devlet ve kar amacı gütmeyen sektörün ortaya çıkması söz konusu olacaktır. Eğer güdüler ve motivasyonlar arasında böyle kusursuz bir eşleşme meydana gelirse, ve performans güçlü olduğu müddetçe, normatif modelin ortadan kalkmasına ağıt yakılacak mıdır? Bunun cevabı, iki nedenden ötürü “evet”tir. Birincisi, her zaman kamu hizmeti ideallerinin hayat verdiği bir kamusal ve kar amacı gütmeyen işgücü kesimi mevcut olacaktır, bu yüzden dışlama etkisi⁷⁴ varlığını sürdürecektir. İkincisi, piyasa modelinin kusurlu doğası, bu modelin gerçekten işleme için kamu hizmeti motivasyonuna sahip çalışanlar gerektirmektedir.⁷⁵

6. SONUÇ

Kamu hizmeti kavramının geçmişi, devlet kadar eskidir. Devlet kurumu var oldukça devlet tarafından sunulan kamu hizmetleri de var olmuştur. Kamu hizmetlerinin kapsamı, siyasi ideolojiye ve devlet rejimine göre dönemden döneme ve ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir; devletin çok sınırlı kamu hizmeti vermesi gerektiğini savunanlar olduğu gibi, tüm alanlarda hizmet vermesi gerektiğini ileri sürenler de olmuştur. Kamu hizmetinin niteliği ile ilgili de tarih boyunca değişik fikirler ileri sürülmüştür; Aristo, Platon, Akınalı Thomas, Rousseau, Farabi, İbn Haldun, Yusuf Has

⁷⁰ Norman, 2003: 224.

⁷¹ J. J. Dias ve S. Maynard-Moody, “For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, S.17 (2007): 204; aktaran: Donald P. Moynihan, “The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance,” in Perry, James ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, 2008: 254.

⁷² V. A. Chanley, T. J. Rudolph ve W. M. Rahn, “The origins and consequences of public trust in government”, **Public Opinion Quarterly**, S.64 (2000): 239–56; J. S. Nye, P. D. Zelikow, ve D. C. King, **Why people don’t trust government**, Harvard University Press, Cambridge, 1997; S.Van de Walle, **Perceptions of administrative performance: The key to trust in government**, Leuven, Belgium, Public Management Institute, 2004.

⁷³ James Perry ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, London, 2008: 1.

⁷⁴ Dışlama etkisine (*crowding-out effect*) göre, devlet harcamalarından dolayı gelir artar, para arzı sabitse faizler yükselir, bunun sonucu olarak da özel tüketim veya yatırımda azalma meydana gelir.

⁷⁵ Moynihan, 2008: 255-256.

Hacip gibi düşünürler kamu hizmetinin nasıl olması gerektiği ile ilgili kafa yormuşlar, eserler vermişlerdir. Sayılan düşünürlerin ortak noktası, kamu hizmetinin, kişinin kendi çıkarını bir kenara koymasını ve toplumun yüksek idealleri uğruna çalışmasını gerektirdiğini düşünmeleridir.

Günümüzde piyasa modelinin yükselişiyle beraber, bu gibi normatif değerlerin altının boşaltıldığını gözlemlemek mümkündür. Piyasa modeli, kamu ve kar amacı gütmeyen çalışanların özünde yer alan güdeleri büyük ölçüde göz ardı etmekle kalmamakta, aynı zamanda bu güdeleri yok etmekle de tehdit etmektedir. Sonuçta ortaya çıkan şey genellikle bir itaat ahlakıdır. Kamu hizmetlisi şöyle düşünür: “bana neyin doğru, neyin yanlış, neyin yasal, neyin izin verilmeyen olduğunu, suç isnat edilemeyecek bir şey olup olmadığını, ithamlara karşı herhangi bir güvence olup olmadığını anlatın, böylece etik bir kamu hizmetlisi olarak kabul edilebilirim.” Kısacası, bir taraftan ahlaki yaşamı ritüel hale getirme konusunda özenli davrandığımız, diğer taraftan ritüellere ahlak boyutu katma hususunda uzman haline geldiğimiz bir gerçektir. Yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin, içinde bulunduğumuz dönemde kamunun çıkarının kamu görevlilerinin bireysel çıkarlarının önüne konduğu, kamu yararının ortaya çıkmasının amaçlandığı kamu hizmeti düşüncesini zayıflattığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

1. Aquinas, Thomas, **Selected Political Writings**, editör: A. P. D’Entreves, tercüman: J. G. Dawson, Oxford, Basil Blackwell, 1954.
2. Aristotle, **Politics**, editör ve tercüman Sir Ernest Barker, Oxford, Oxford University Press, 1946.
3. Arslan, Ahmet, **Farabi İdeal Devlet: Açıklamalı Çeviri**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
4. Aucoin, Peter, Political Science and Democratic Governance, **Canadian Journal of Political Science**, Vol. 29, No.4, 1996, s. 643-660.
5. Becker, Marvin Becker, "Aspects of Lay Piety in Early Renaissance Florence," in **The Pursuit of Holiness in Medieval and Renaissance Religion**, ed. Charles Trinkaus, E.J. Brill, Leiden, 1974.
6. Bentley, Arthur, **The Process of Government**, 1955 baskısı, The Principia Press, Evanston, 1908.
7. Chanley, V. A., T. J. Rudolph ve W. M. Rahn, “The origins and consequences of public trust in government”, **Public Opinion Quarterly**, S.64 (2000), s. 239–56.
8. Coşkun, Bayram, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye”, **Avrupa Birliği Sürecinde Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar**, editörler: Uzun, Turgay ve Serap Uzun, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 89-111.

9. Denhardt, Janet ve Robert Denhardt, **The New Public Service: Serving, not Steering**, M.E. Sharpe, New York & Londra, 2007.
10. Dias, J. J. ve S. Maynard-Moody, "For-profit welfare: Contracts, conflicts, and the performance paradox", **Journal of Public Administration Research and Theory**, S.17 (2007), s. 189–211.
11. DiIulio, J. J., "Principled agents: The cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy", **Journal of Public Administration Research and Theory**, S.4 (1984), s. 277–318.
12. Downs, A., **Inside Bureaucracy**, Little Brown, Boston, 1967.
13. Eliot, T. S., **Murder in the Cathedral**, Faber and Faber, London, 1938.
14. Gawthrop, Louis C., **Public Service and Democracy**, Chatham House Publishers, New York, 1998.
15. Gore, Al, "Creating a Government That Works Better and Costs Less," **Report of the National Performance Review**, Washington, D.C.: Superintendent of Documents, September 1993.
16. Göze, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.
17. Gregory, R. J., "Social capital theory and administrative reform", **Public Administration Review**, S.59 (1999), s. 63–75.
18. Hall, Kathleen D., Science, Globalization, and Educational Governance: The Political Rationalities of the New Managerialism, **Indiana Journal of Global Legal Studies** - Volume 12, Issue 1, Winter 2005, s. 153-182.
19. Hassan, Ümit, **İbn Haldun'un Metodu ve Siyaset Teorisi**, Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul (2. baskı), 1998.
20. Horton, Sylvia, History and Persistence of an Idea and an Ideal, in James Perry ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, London, 2008, s. 17-32.
21. Moynihan, Donald P., "The normative model in decline? Public service motivation in the age of governance," in Perry, James ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, 2008, s. 247-267.
22. Niebuhr, H. Richard, **Radical Monotheism and Western Culture**, Harper and Row Torchbooks, New York, 1970.
23. Niskanen, W., **Bureaucracy and Representative Government**, Aldine, Chicago, 1971.
24. Niskanen, W., **Bureaucracy: Servant or master?**, Institute of Economic Affairs, London, 1973.
25. Norman R., **Obedient servants?** Victoria University Press, Victoria, New Zealand, 2003

26. Nye, J. S., P. D. Zelikow, ve D. C. King, **Why people don't trust government**, Harvard University Press, Cambridge, 1997.
27. O'Halpin, E., **Head of the Civil Service: a Study of Sir Warren Fisher**, Routledge, London, 1989.
28. O'Toole, Barry, **The ideal of public service**, Routledge, Abingdon, England, 2006.
29. Olsen, M., **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**, Harvard University Press, 1971 baskısı, Cambridge, 1965.
30. Perry, James L. ve Wouter Vandenabeele, Behavioral Dynamics: institutions, identities and self-regulation, in Perry, James ve Annie Hondeghem (eds), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, 2008, s. 56-79.
31. Perry, James ve Annie Hondeghem (editörler), **Motivation in Public Management: The Call of Public Service**, Oxford University Press, London, 2008.
32. Platon, **The Republic**, edited and translated by F. M. Cornford, The Clarendon Press, Oxford, 1941 baskısı
33. Rawls, John, **A Theory of Justice**, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
34. Ricoeur, Paul, **The Symbolism of Evil**, Beacon Press, Boston, 1967.
35. Ritter, Helmut, "Irrational Solidarity Groups: A Socio-Psychological Study in Connection with Ibn Khaldun", **Oriens**, vol. I, 1948, s. 1-44.
36. Roll, E., **History of Economic Thought**, Faber and Faber, London, 1954.
37. Schick, A., **The spirit of reform**, Report prepared for the State Services Commission and the Treasury, New Zealand, 1996.
38. Tullock, G., **The vote motive**, IEA, London, 1976.
39. van de Walle, S., **Perceptions of administrative performance: The key to trust in government**, Leuven, Belgium: Public Management Institute, 2004
40. Young, Jeffrey T., **Economics as a Moral Science: The Political Economy of Adam Smith**, Edward Elgar, Cheltenham, 1997
41. Ulusoy, Ali, **Kamu Hizmeti İncelemeleri**, Ülke Kitapları, İstanbul, 2004.