Akademik Hassasiyetler **The Academic Elegance**
Yıl/Year: 2020 **Sayı/Issue: 13**
Cilt/Volume: 7 **Sayfa/Page: 241-265**
Araştırma Makalesi
Makale Gönderim Tarihi: 27/06/2019 **Makale Kabul Tarihi: 29 /05/2020**

YÖNETİM TARTIŞMALARINDA KAMU YARARINDAN KAMU TERCİHİNE VE KAMU DEĞERİNE[*]

Sevinç SOYOCAK ÖZALP[**]

Öz

Ortak yarar, ortak iyi, kamu menfaati, kamu iyiliği, kamu çıkarı vb. gibi ifadelerle de kullanılan kamu yararı kavramı, bireycilikten öte topluma, kamuya yarar sağlayan değerler bütünü olarak kabul edilirken, esnek, soyut ve net tanımı olmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmakta, sunulan kamu hizmetleri ile somutlaşmaktadır. Çünkü kamunun gereksinimleri doğrultusunda, devlet/kamu yönetimi aracılığıyla sunulan hizmetlerin esası kamu menfaatine ve kamu yararına dayandırılmakta; siyaset ya da kamu yönetimi alanında topluma dair tartışmalarda da sıkça ele alınmaktadır. Tarihsel süreç içerisinde de özellikle modern devlet ve kamu yönetiminde yaşanan değişikliklerle birlikte devletin rol ve işlevleri, kamu işlem ve eylemlerinin belirlenmesi, kamu hizmetlerinin niteliği ve örgütlenmesi kadar kamu yararı anlayışı ve nasıl sağlanacağı üzerine tartışmaların da güncelliğini koruduğu söylenebilir. Özellikle de son dönem yönetim tartışmalarında, geleneksel kamu yönetiminde siyasal olarak tanımlanan kamu yararı kavramının farklı yaklaşımlar çerçevesinde tartışıldığı ve paylaşılan ortak değerlerin bir sonucu olarak ele alındığı görülmektedir. Bu bağlamda çalışma kamu yararı kavramının gelenekselden, kamu tercihine ve kamu tercihinden, kamu değerine düşünsel dönüşümünü yönetim tartışmaları üzerinden incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yararı, Kamu Tercihi, Kamu Değeri*

FROM PUBLIC INTEREST TO PUBLIC VALUE IN ADMINISTRATION DISCUSSIONS

Abstract

The concept of public interest, which is also used with expressions such as common interest, the common good, public welfare, public good, public benefit, is considered as a collection of values that benefit the public, rather than individualism. However, the concept of public interest emerges as a concept without flexible, abstract and clear definition, and is embodied by the public services provided. In line with the needs of the public, the services provided through state or public administration are based on the public benefit and the public interest. In addition, they are frequently raised in public debates about politics or public administration. It can be said that the discussions on the role and functions of the state, the determination of public transactions and actions, the quality and

[*] Bu çalışma ICOAEF'19 V. International Conference on Applied Economics and Finance adlı kongrede sözlü olarak sunulmuş ve kongre özet kitapçığında basılmış çalışmanın yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiş halidir.

[**] Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, sevincozalp@hitit.edu.tr, https://orcid.org/0000-0002-3577-858X.

organization of public services and how they should be provided, as well as the changes in modern state and public administration, have been remained up to date throughout the historical process. Especially, in the recent administration debates, the concept of public interest which defined politically in traditional public administration is discussed within the framework of different approaches and considered as a result of shared common values. In this context, the present study aims to examine the intellectual transformation of the public interest, from traditional administration to public choice and from public choice to public value through administration discussions.

Keywords: *Public Interest, Public Choice, Public Value*

Giriş

Ortak yarar, ortak iyi, kamu menfaati, kamu iyiliği, kamu çıkarı vb. gibi ifadelerle de kullanılan kamu yararı kavramı, siyaset ya da kamu yönetimi alanında, topluma dair tartışmalarda sıkça gündeme getirilmektedir. Önkal ve Sümer (2014: 44–45)'e göre bu kavramların ortak noktası, "bireysel çıkarlardan farklı olarak, bireysel yararın üstünde veya dışında bir yarar/çıkar ilişkisini" işaret etmeleridir. Bu bağlamda kamu yararı, bireysel ya da tikel çıkarlardan öte topluma ortak yarar sağlayan değerler bütünü olarak, esnek, soyut ve net tanımı olmayan bir kavram olarak karşımıza çıkmakta, sunulan kamu hizmetleri ile somutlaşmaktadır. Çünkü kamu gereksinimleri doğrultusunda devlet/kamu yönetimi aracılığıyla sunulan hizmetlerin esası, kamu menfaatine ve kamu yararına dayandırılmaktadır. Bir anlamda kamu yararı, kamu hizmetlerinin bir ölçütü olarak idealize edilmiş, "tüm devlet organlarının işlem ve eylemlerinin genel nitelikteki amacı ve aynı zamanda nedeni" olarak görülmüştür (Tombaloğlu, 2014: 355). Bununla birlikte kamu yararının, kamusal hizmetlerin özel sektör eliyle de sağlanabileceğini ileri süren yaklaşımlar bulunmaktadır. Kamu yararı, ister devlet eliyle ister özel sektör eliyle kamusal hizmetlerin yürütülmesiyle gerçekleşsin politik kararlarla ve devletin varlığıyla doğrudan ilişkili bir kavramdır.

Kamu yararı (*public interest*) ya da ortak iyi (*common good*) kavramı ve ortak çıkarı sağlayan iyi bir politik düzenin ve yönetim tarzının nasıl olması gerektiği sorusu, Antik Yunan'dan günümüze kadar tartışılan bir konu olmuştur. Bu dönemde Aristo'nun iyi yaşamın gerçekleştiği yer ve en yetkin topluluk formu kabul ettiği polis[1], kent ölçekli ekonomik, toplumsal, politik bir örgütlenme tarzı olarak kabul edilmiştir (Aristoteles, 2000:9). Bu örgütlenme içerisinde belirli sayıda yurttaş görece doğrudan sayılabilecek bir demokrasi deneyimi içerisinde bir araya gelerek, polisin sorunları hakkında tartışarak karar almayı amaçlamışlardır. Kamusal çıkar, topluluk içerisinde

[1] Polis sözcüğü, Yunanca "politeia", Latince "politia" sözcüklerinden türerken, Fransızca ve İngilizce "police", Almanca "polizei" olarak ifade edilmektedir. Polis kavramı köken olarak eski Yunanca'da politika anlamında kullanılmıştır. Site ve kentleri, iyi düzen için kentteki devlet ve hükümet faaliyetlerini ve yönetimini ifade etmek üzere kullanılmıştır (Şeker, 2009:6).

kendilerini gerçekleştiren, topluluk için gerektiğinde feda etmesini bilen erdemli yurttaşlara bağlı kabul edilmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde uzmanlaşmış, toplumdan ayrışmış, profesyonel bir bürokratik örgütlenmenin belirmesi ise modern devletin belirgin bir özelliği olmuştur. Dahl'ın da belirttiği gibi modern devlet, ülke ve nüfus açısından büyük ölçekli iken, Antik Yunan'da var olan ilkelerin bu büyük ölçeğe uyarlanması gerekmiştir (Dahl, 1996:15). Temsil ilkesi, yurttaşların taleplerini temsilciler aracılığıyla aktarmalarının bir yolu olsa da yurttaşlığın kapsamı genişlemiş, sorunlar farklılaşmış ve karmaşıklaşmış, işleri üstlenen meslekten politikacılar ve yöneticiler ortaya çıkmıştır. Özel alan/kamusal alan ikiliği yeniden kurgulanırken özel alan bireysel hakların, tercihlerin ve çıkarın alanı olarak Antik Yunan'ın aksine korunmuştur. Kamusal alan ise kimi zaman devletle eş anlamlı kullanılan kimi zaman da politik bir içeriğe sahip olarak devletten ayrı bir alanın varlığını vurgulayan bir anlama bürünmüştür (Habermas, 1997:75–90). Douglass (1980:103–111)'e göre, bu farklılaşmanın temeli liberalizmin yükselişiyle kamu yararı ya da ortak yarar kavramları üzerinde de olmuştur. Ona göre ortak yarar kavramı, geleneksel biçimiyle kesin bir siyasi otorite anlayışıyla ilgiliyken, Paternalist devlet anlayışını simgeleyen bu düşünceye göre hükümetin kararı ne olursa, kesin olarak toplumun iyiliğini temsil ettiği için kabul edilecektir. Liberalizmle birlikte tartışılmaya başlanan bireycilik ile kamu yararı anlayışı ise ortak iyi kavramından farklılaşırken, toplumun bütün üyelerinin çıkarları vatandaş rolleri üzerinden toplumsal haklara dayandırılmıştır. Ancak kamu yararının temelini oluşturan bu anlayış, liberal ideolojinin tarihsel süreçte yaşadığı değişim ve dönüşüm içerisinde devlete yüklediği rol ve işlevlerle, farklı düşünsel temellerle ele alınmıştır. Bir anlamda tarihsel süreç içerisinde modern devlette yaşanan değişimler, kamu yönetiminin rol ve işlevlerinde, işlem ve eylemlerinin belirlenmesinde, dolayısıyla kamu hizmetinin niteliğinde, sunumunda vb. etkili olurken kamu yararı anlayışı da farklılık göstermiştir. Örneğin 1945 sonrasında sosyal devletin toplumsal sorumluluklarını yerine getirmek üzere ekonomiye müdahale etmesi, piyasada üretici ve dağıtıcı roller üstlenmesi, zayıf toplumsal gruplara yönelik sosyal politikalar uygulaması ve kamusal hizmetlerin kamu sektörü eliyle yürütülmesi kamusal çıkarla özdeşleştirilmiştir. Çünkü bu dönemde, "*devletin birey için iyi olanı gerçekleştirecek en uygun araçlara sahip olduğu…*" konusunda mutabakat oluşmuştur (Sezer, 1992:13). 1970'ler ise kamu çıkarını sağlamada devletin artan sorumluluklarının sorgulanmaya başlandığı yıllardır. Refah devletinin krize girdiği, bürokrasinin ve sosyal politikaların artan maliyeti, kamu hizmetlerinin verimsizliği, kamu işletmelerinin yol açtığı zararlar, politik amaçlı istihdam ve yatırımlar kadar, bürokrasinin toplumsal yaşamda artan rolü üzerinden bireysel özgürlükler, otorite, hiyerarşi ekseninde tartışmalar da artmıştır (Wagner,1996:193). Aslında bu sürecin temeli 1960'ların sonunda, Dwight Waldo ve arkadaşlarının öncülüğünde başlayan Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) hareketine dayanmakta, Weber'in bürokrasisi, Wilson'un

siyaset-yönetim ayrımı ve Taylor'un verimlilik ilkeleri üzerinden şekillenen geleneksel kamu yönetimi ve kamu yararı adına sunduğu kamu hizmetlerine yönelik eleştiriler ile başlamıştır. Waldo tarafından "türbülans" dönemi olarak da adlandırılan 1960'lar, ABD kamu yönetimi adına artan refaha karşın toplumda adaletin sağlanamadığı, kurumlara güvenin azaldığı, yoksulluk, ırk çatışmaları, şiddet ve ayaklanmalarının yanı sıra verimlilik için kalıplaşmış teknik bakış açısının arttığı ve değerler alanının geri planda bırakıldığı yıllar olarak kabul edilmiştir (Özgür, 2014:186). Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının, bürokrasiye yönelik eleştirileri bu dönemde bir diğer okul Kamu Tercihi teorisyenleri tarafından da desteklenirken merkezi ve hiyerarşik kabul edilen devlet başarısız ilan edilmiştir. 1970'ler ise kapitalizmin girdiği krizden mali ve yönetsel olarak Refah devlet modelinin sorumlu tutulduğu ve bu modele yönelik eleştirilerin arttığı yıllar olmuştur. Bu dönemde geleneksel kamu yönetiminde ilk kırılma noktası olarak kabul edilen ve verimliliğin yanı sıra kamu yararı, eşitlik ve sosyal adalet vurgusu ile gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı da görece önemini kaybederek, Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkisi altına girmiş gözükmektedir (Özgür ve Öztepe, 2015:98–99). Kuramsal temelde kamu ve özel sektör yönetimi arasında fark olmadığını belirten bu yaklaşım, 1980'lerin sonunda benimsenen neoliberal politikaların, kamu yönetiminde bir yansıması ya da pratiği olarak kabul edilen Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) başlığında ve önerdiği reformlarla yükselişe geçmiştir (Üstüner, 2000:19–20).[2] Bu yaklaşım ve benimsediği liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme gibi reformlar merkezi devleti ve bürokrasiyi sunduğu hizmetlerde tekelci, verimsiz, yetersiz ilan ederken, bürokrasinin azaltılmasını ve kamu hizmetlerinin piyasa ve birey odaklı sunulmasını önemsemektedir. Bu bakış açısı ile yaklaşım, geleneksel kamu yönetiminde siyasal olarak tanımlanan ve kamu hizmetlerinin temelini oluşturan kamu yararı anlayışı yerine kamu tercihine dayanan ve piyasa ilkeleri çerçevesinde örgütlenen kamu hizmetleri ve kamu yararı anlayışını benimsemiştir. Böylece merkezi devlet öncülüğünde temel toplumsal haklara dayanarak kolektif/genel ihtiyaçları karşılamaya yönelik kamu hizmetlerinde ifadesini bulan kamu yararı anlayışı da piyasalaşmış gözükmektedir. Ancak 90'ların sonu itibariyle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı da öngördüğü piyasa uyumlu reformlarla beklenen hedeflere ulaşamaması, dolayısıyla genel kamusal çıkarı sağlayamaması yönünde eleştirilerin hedef noktası haline gelmiştir. Bu süreçte Yeni Kamu İşletmeciliği'ne yönelik çeşitli alternatifler ön plana çıkarılmıştır (Genç, 2015:132–135). Bu alternatiflerden birisi de Moore (1995)'in "Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik

[2] Aslında "yeni" ön ekiyle geleneksel kamu yönetiminden farklılaşmaya çalışan Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarının, genel olarak rasyonel, katı hiyerarşik modeli sorguladıkları görülmektedir. Aralarındaki farklılıklara rağmen etkinlik, verimlilik, katılım, adem-i merkeziyetçilik gibi kavramları her iki yaklaşımda benimserken (Özgür ve Öztepe, 2015: 117–118), literatürde Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarının birbirleri yerine kullanıldıkları da görülmektedir (Doğan, 2017: 32). Bu kapsamda Üstüner (2000:20)'ye göre bu süreç bazı yazarlarca "eski şişedeki yeni şarap" olarak ifade edilmektedir.

Yönetim" (*Creating Public Value: Strategic Management in Government*) adlı kitabı ile gündeme gelen kamu değeri ve Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı olmuştur. Bu yaklaşım, kamu yararı kavramını kamu değeri anlayışı üzerinden ele alarak, kamu hizmetlerinde var olan sosyal değerlerin, piyasa üzerinden yeterince karşılanamayacağını vurgulamıştır. Kamu Değeri Yönetimi, kamu yararının devletin aracı olduğu ortaklıklar ve vatandaşların katılımı ile sağlanabileceği düşüncesine odaklanmıştır.

Bu kapsamda çalışma, kapitalist sistemin tarihsel olarak ortaya çıkışıyla birlikte ortak yarar ya da kamu yararı anlayışının kamu yönetimi açısından nasıl tanımlandığını ve süreç içerisindeki düşünsel dönüşümünü incelemeyi amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışma, kapitalist devletin üstlendiği rol ve işlevlere yönelik yönetim tartışmaları üzerinden kamu yararı anlayışını ele almaktadır. Bu kapsamda çalışmanın ilk bölümü, Antik Çağ, feodal dönem ve sonrasında yükselen kapitalist yönetim tartışmalarındaki ortak iyi ya da kamu yararı anlayışına yer verirken, ikinci bölüm geleneksel kamu yönetiminde kırılma noktası olarak da kabul edilen ve kamu tercihi temelinde değerlendirilen kamu yararı anlayışını ele almaktadır. Çalışmanın son bölümünde ise kamu değeri ve yönetimi üzerinden tartışılan kamu yararı anlayışı yer almaktadır. Çalışmada yöntem olarak literatür taramasından yararlanılmıştır.

1.ORTAK YARARDAN KAMU YARARINA

Antik Çağ'da ortak iyi veya ortak yarar (*common good*), bir anlamda kamu yararı (*public interest*) kavramı, bireyselliğe yer vermeyen, yurttaşların kendi çıkarlarını feda ettikleri poliste (*koine*) gerçekleşmektedir (Zabcı, 2011:8–9). Polis (*koine*), yurttaşların kentin meclisinde toplanarak ortak sorunlar hakkında tartışma yürüttükleri, karar aldıkları, kendi başına özerk bir yapı olmuştur. Aristo (2000:6-9)'a göre aile ve köylerden sonra gelen en yetkin form olarak polis, hanede/oikosta efendi statüsünde olan yurttaşın[3], hanenin dışında eşitleriyle politik iletişim kurarak kendini var ettiği, Arendt (2006:36)'nın ifadesiyle çoğulculuğun ve aleniliğin alanıdır. Dolayısıyla polisin varlığı, yurttaşın zoon politikon olarak varlığının ön koşuluydu. Yurttaş, polisin bir parçası olarak var olduğundan polisin çıkarı bütün yurttaşların çıkarınaydı. Bir anlamda yurttaşın işi, politikayla uğraşmak ve kişisel çıkarlarını aşmak olarak kabul edilirken, parçası olduğu siyasal alanın (polisin) çıkarının, bütün yurttaşların çıkarını gözeten "ortak yarar" a denk düştüğü kabul edilmiştir (Odabaş, 2018:2052). Bir anlamda bu dönemde ortak yarar, açıkça siyasal/ politik bir düşünce/düzen olarak kabul edilmiştir (Douglass, 1980:104-105). Platon'a göre toplumun ortak iyiliğini sağlayacak iyi bir siyasal düzen de adaletle temellenmekteydi (Ceylan, 2006:165). Ortak yarar, Simm (2011:555)'e göre Platon'un metinlerinde açık bir şekilde ifade edilmese de yazılarında, Platon'un toplumda ve

[3] Kadınlar ve köleler bedensel ihtiyaçların karşılanması için hanedeki gündelik işleri yerine getirmekle sorumlu kabul edilmişlerdir. Bu sayede erkek yurttaşlar, politika ile uğraşacak zamanı bulabileceklerdir (Arendt, 2006:65-76).

siyasette var olan ortak bir hedefe olan inancı açıkça görülmekteydi. Platon için en iyi siyasal düzen, her biri ortak iyiden yararlanan ve ortak iyiye katkı sağlayan farklı sosyal grupların, sosyal barışı teşvik ettiği işbirliği ortamıydı. Aristo da, Politika adlı eserinde "ortak iyi" yi (*to koinei sympheron*) uygun/ doğru anayasaların gerekçesi olarak kabul ederken (Bozeman, 2007:1), bir anlamda ortak yararı, adalet temelinde farklı sınıfsal çıkarları gözetecek uygun anayasaların kabulü olarak görmüştü (Saraç, 2002:1). Öyle ki Aristo, yönetimlerin sınıflandırılmasında ortak çıkarı, onu temsil eden yasaya uygun yönetmekle özdeşleştirerek yasayı iyi yönetimlerin ilkesi yapmıştır. Buna göre tek kişinin yasalı yönetimi monarşi, yasasız yönetimi tiranlık; bir azınlığın yasalı yönetimi aristokrasi, yasasız yönetimi oligarşi; çoğunluğun yasalı yönetimi politeia, yasasız yönetimi demokrasidir. Yasasız yönetimler, ortak çıkarı değil, yönetenin tikel çıkarını gözeten kötü yönetimlerdi (Aristoteles, 2000:81-103). Bu dönemde Platon ve Aristo'nun çalışmalarında yansıttıkları şekliyle ortak yarar düşüncesi, nesnel ve normatif olarak ele alınırken, ortak çıkar ve bireysel çıkar arasında bir ayrım gözetilmemiştir (Simm, 2011:555-556). Ayrıca ortak yararın, iyi yöneticiler/kural koyucular tarafından sağlanabileceği kabul edilirken, ister filozof ister din adamı olsun yöneticilerin kendi bencil çıkarları doğrultusunda hareket etmelerinin bu düşünceye tehdit oluşturacağı ifade edilmiştir. Bir anlamda Antik Çağ'da ortak iyi veya ortak yarar anlayışı adalet ile özdeşleştirilmiş gözükmektedir. Ortaçağ'a gelindiğinde ise polis tarzı örgütlenme yerini feodal örgütlenmeye bırakırken, kilisenin ve soyluların kamusal çıkarı temsil etme ayrıcalığına sahip olduğu düşüncesi hâkimiyet kazanmıştır (Habermas, 1997:60-80). Pirenne'nin belirttiği gibi, İtalya'da ticaretle yeniden canlanana kadar kentler, ruhban sınıfının denetiminde birer piskoposluk kentleriydi (Pirenne,1994: 56). Çok uzun bir zamana yayılan dönüşüm, 11. yüzyıla kadar geriye götürülen burjuvazinin kent-soylu sınıfın ortaya çıkmasıyla başlamış ve feodal yapıda aristokrasinin ve kilisenin ayrıcalıklarını yitirdiği Fransız Devrimi'yle tamamlanmıştır.

Fransız Devrimi öncesinde Sözleşmeciler yasanın ortak çıkarı sağlayacağını yeniden keşfetmişlerdir. Doğal hukuk düşüncesinden hareketle içerisinde mülkiyetin yer aldığı bir özel alanın varlığını güvence altına almanın yolu toplumsal sözleşme olarak görülürken, sözleşmeyle kurulacak toplum, üyelerinin yurttaş olacakları politik bir toplumdu (Kılıç, 2015). Böylece Tanrısallığa dayandırılan feodal ayrıcalıkların temeli ortadan kalkmış ve yurttaşların iradelerine dayalı sözleşme toplumun temeli olmuştur. Yasa, bu sözleşmenin sonucu olarak ortak çıkarı temsil etmekteydi. 16–17. yüzyılla birlikte yükselen modern devlet ve siyasi düşüncede de, kamu yararının ya da ortak iyinin yasa koyucunun iradesi ile belirleneceği görüşü, ilk sözleşmeci olan Hobbes'un gücün üstünlüğü düşüncesinde de açıkça görülmektedir. Hobbes (2007:92–94)'e göre doğa durumunda "insan insanın kurdudur". Bu nedenle doğa durumu, herkesin herkesle savaştığı bir ortamdır. Doğada eşitlik, insanın kendi yaşamını koruma, mülkiyet hakkı vardır. Ancak bu savaş ortamında kimse için bu

haklar güvence altında değildir. Bu nedenle bireyler, doğa durumundan çıkmak için bir sözleşme yaparak Tevrat'ta adı geçen bir ejderha olan Leviathan'a benzetilen egemen gücü yardıma çağırırlar. Leviathan, sözleşmenin tarafı değildir. Bireylerin yetkilerini ona devretmişlerdir ama o da karşılığında düzeni ve istikrarı sağlayacaktır (Ağaoğulları, 2011:434–442; Hobbes, 2007:101–102). Hobbes'a göre bu egemen güç, kamu yararının/ortak iyinin ne olacağına karar verme yetkisine sahiptir ve bireysel çıkarlarla çatışması halinde bile, genel yararın ve toplumsal barışın sağlanması için bireyler bu güce itaat etmelidirler (Korkut, 2006: 79; Hobbes, 2007:131–138). Kamu yararı, otoritenin belirlediği "ortak iyi" üzerinden yine otoriteye itaat ile gerçekleşecektir. Bu yaklaşım yönetim tartışmalarında da mutlak monarşik merkezi devletin yönetim bilgisi ve modern kapitalist yönetim düşüncesinin de ilk halkası olarak kabul edilen kameralizm ya da kameral bilimlerde de görülürken, egemen gücün üstünlüğü bu dönemde polis devlette [4] kendisini açıkça göstermektedir (Güler, 2009:34–36). Bu dönemde devlet, yasalar çerçevesinde sağlanacak eşitlik ortamında, toplumun genel yararı/refahı için müdahale etme, bireyi/ bireysel çıkarları sınırlandırabilme yetkisine sahiptir. Bir anlamda toplumun genel refahı, genel iyiliği ya da kamu yararı, bireysel özgürlükler ve çıkarlardan üstün tutulurken, devletin müdahale alanına bırakılmaktadır (Aktel, 2015:89-90).

Ancak 18. yüzyılda Avrupa kıtasında, Aydınlanma çağı olarak kabul edilen dönemle birlikte yaşanan bilimsel, siyasi, kültürel ve endüstriyel ilerlemeler ile birey, rasyonellik, özgürlük ilkelerine dayalı daha iyi bir dünya düzenine olan inanç bu dönemin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Özellikle Kant'ın, Aydınlanma Çağı'nın parolası haline gelen "Kendi aklını kullanma cesareti göster!" sözü (Kant, 1784:1) ile polis devletin, bireyi boyunduruk altına alan yönetim kuralları eleştirilmeye başlanmıştır. Gürkan (2007:236-237)'nin de belirttiği gibi Kant'a göre, *"iyi düzen için hukukun araçsallaştığı ve askıya alındığı polis devletindeki "olağanüstü hukuk"*, hukuk kabul edilemezdir. Buna göre polis devletin düzenlediği kamusal alanda bireylerin uymaları gereken zorunluluklar yerine, bireylerin sahip olduğu haklar bulunmalı; bireyle devlet arasında tek taraflı bir idari ilişki değil, karşılıklı hukuksal bir ilişki düzeni kurulmalıdır. Bu görüş, bireylerin özgürlüğünü ve temel haklarını güvence altına almayı amaçlayan liberalizmle birlikte yükselişe geçerken, liberal siyasi düşüncenin kurucularından John Locke tarafından da desteklenmiştir. Locke'a göre bireyler, kendi iradeleri ile doğa durumundaki haklarını (yaşam, mülkiyet, hürriyet) korumak, güvenliğini sağlamak ve daha uygar bir topluma (doğa durumundan toplum durumuna) geçmek için toplum sözleşmesi ile devleti kurmuşlardır (Miller vd.1995:67-70). Bu bağlamda devlet, kendi otoritesinden önce var olan bu doğal haklara müdahale etmemelidir. Locke, kaynağını toplumun tüm üyelerinin gücüne dayandırdığı toplum sözleşmesi

[4] Polis devlet'in temel felsefesi, "devletin toplumun genel iyiliği için bireyleri sınırlandırma yetkisine sahip olduğu" inancına dayanmaktadır (Güler, 2009: 36).

ile egemenin haklar üzerindeki sınırlarını çizerken, verilen sınırlı yetkiler egemen tarafından kamu yararına uygun kullanılacaktır (Çapar ve Yıldırım, 2012:18–19). Bir anlamda Locke'ta kamu yararı/ortak iyi, sınırlı egemen tarafından doğal hakların korunması ve sürekliliğinin sağlanması olarak kabul edilmiştir. Bu yaklaşım, Adam Smith ile yükselen ve iktisadi liberalizm düşüncesinin temellerini oluşturan, "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" görüşü ile merkantilizmin aşırı devlet müdahaleciliğini eleştiren fizyokratlar tarafından da destek görmüştür. Onlara göre de egemenin/devletin tek görevi, kişi özgürlüğünü, can güvenliğini ve özel mülkiyeti korumak olmalıdır (Köymen, 2007:22). Bu çerçevede kamu yararı, 18.-19. yüzyılla olgunlaşan liberal düşüncede bireysel haklar, özgürlükler ve devletin sınırları üzerinden ele alınmıştır.

Özellikle de 1750'lerle Sanayi Devrimi ile başlayan ve 1789 Fransız Devrimi ile devam eden dönemde, bireycilik anlayışı ön plana çıkarken, genelde tartışmalar genişleyen bireysel özgürlükler alanında bireyin, bireye ve bireyin, devlete karşı korunması gerekliliği vurgusu üzerine olmuştur. Bu dönemde kamu yararı/ortak iyi tartışmalarında Fransız Devrimi'nin düşünsel arka planını oluşturan ve kendi döneminin düşünürlerinden ayrılan Rousseau'nun genel iradeye dayalı demokratik ve özgürlükçü bir toplum kurulabileceği görüşleri ayrı önem kazanmıştır. Onun var olan uygarlığa karşı eleştirileri, Fransız Devrimi'ne ve sonrasındaki hukuk devleti anlayışı üzerinde etkili olmuştur. Rousseau'ya göre insanoğlu doğa durumunda sahip olduğu eşitlik, özgürlük, barış durumunu, toplum durumuna (uygar topluma) geçişle birlikte kaybetmiştir. Rousseau, "Toplum Sözleşmesi'nin, "*her bir ortağın kişiliğini ve mallarını bütün müşterek güçle koruyup savunan ve her bir kişinin herkesle birleşirken yine de sadece kendine itaat ettiği ve eskisi kadar özgür kaldığı bir ortaklık biçimi nasıl bulunabilir?*" sorusuna çözüm bulduğunu ileri sürmektedir (Rousseau, 2018:27-28). Bunun cevabı, sözleşmeyle her ortağın bütün haklarını topluluğa devretmesi ve topluluğun eşit bir parçası olmasıdır. Bu şekilde topluluğun iradesi olan genel irade, herkesin ortak iradesi olduğundan bireyler kendi kararlarına uymuş olacaklar ve eşitlik ile özgürlüğü yeniden kazanmış olacaklardır. "*Bütün herkesin birleşmesiyle oluşan bu kişiliğe vaktiyle Site adı veriliyordu ve şimdi de Cumhuriyet ya da siyasal gövde adını almaktadır; üyeleri bu kişiliği pasif durumdayken devlet, aktif durumdayken egemen merci diye, başkalarıyla kıyasladıklarında ise kudret diye adlandırırlar*" (Rousseau, 2018:29). Rousseau, toplumsal sözleşmenin ana aracı olan genel iradeyi, "herkesin iradesinden" farklı olarak "herkesin ortak iradesi" olarak görürken; bu ortak iradenin oluşturduğu devletin amacını da yine genel iradenin yararlarına hizmet olarak görmüştür (Korkut, 2006:85–86). Bir anlamda Rousseau'ya göre özgürlüğün ve medeni toplumun birlikte var olabilmesinin tek koşulu hukuk oluşturmayı ve uygulatmayı mümkün kılan genel iradedir (Sarıipek, 2010:98). Böylece Sanayi ve Fransız Devrimi sonrası, birey, özgürlük, eşitlik gibi kavramlar üzerinden yükselen hukuk devleti anlayışı ile kamu yararı, genel yarar adına yasa ile özdeşleştirilirken (Akıllıoğlu, 1988:12),

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 6. maddesinde "yasa, genel yarar adına yapılır" hükmü ile açıkça ifadesini bulmuştur (Dik, 2005:6). Bu bağlamda egemenlik-esleklik ilişkisinde hukukun üstünlüğü ön plana çıkarılırken, kapitalist ilişkilerin gelişimine paralel karmaşıklaşan toplumun ihtiyaçlarının/çıkarlarının karşılanmasında meşruiyetini kanunların üstünlüğünden alan yasal-ussal otorite ve bürokratik örgütlenme yükselişe geçmiştir.

Weber, bu durumu rasyonellik ilkesi ile açıklamaktadır. Weber'e göre kapitalizm ve devlet rasyonelliğin iki yüzünü oluşturmaktadır (Habermas, 2001:184–185). Weber, "Kapitalizmin Ruhu ve Protestan Ahlakı" adlı çalışmasında kazanç elde etme isteğinin farklı toplumlarda görüldüğünü ancak kapitalizmin yarattığı farkın, kârı sürekli kılmak için özgür emeği rasyonel bir işletme olarak örgütlemesi olarak belirtmektedir (Weber, 1999: 20). Weber yasal /ussal otoritenin ideal tipi olan bürokrasinin yazılı kurallar çerçevesinde işbölümü ve uzmanlaşmaya dayalı örgütlenmesini ise rasyonelliğin devlet alanına yansıması olarak kabul etmektedir (2005: 46-48). Weber'e göre kapitalizmle karşılıklı etkileşim içerisinde olan bürokrasi, geleneksel ve karizmatik otoriteden sonra "*yasal statünün, ussal olarak yaratılmış kurallara dayalı nesnel yetkinin geçerliliğine duyulan inanç aracılığıyla*" egemenlik sağlamaktadır (Weber, 2017:8). Bu bağlamda yurttaşlar topluluğu olan ulus adına toplumsal hizmetleri yürütecek yasal ve egemenliğin bir aracı olarak görülen bürokrasi, merkezi, gayri şahsi, uzmanlaşmış, hukuki yapısıyla her siyasal yapıda apolitik, verimli, etkili hizmet sunumu ile genel kamu yararı adına idealize edilmiştir (Uzun, 2013:113). Bu dönemde kamu yararı anlayışında rasyonalite kadar verimliliğe önem veren bir diğer isim de Amerikan kamu yönetimi disiplininin kurucusu Woodrow Wilson olmuştur. Bir reformcu olarak da kabul edilen Wilson, siyaseti yönetimden ayırırken "bilimsel rasyonelliğin siyasi çekişmeyi ortadan kaldıracağına" ve bilimin üstünlüğü ile belirlenecek politikaların, kamu yönetiminin güncel sorunlarına çözüm yaratırken, kamu yararının temelini oluşturacağına inanmıştır (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2018: 25). Wilson, 1887 yılında yayımladığı 'İdarenin İncelenmesi' (*The Study of Administration*) adlı makalesinde, "idari faaliyetler" alanını "siyasetin telaş ve tartışmalarından uzak", "bir iş alanı" olarak tanımlamıştır (Wilson, 1887: 209). Wilson, Alman düşünür Bluntschli'ye atıfta bulunarak yaptığı açıklamada, siyasetin büyük ve evrensel konulardaki devlet faaliyeti olduğunu, buna karşılık idarenin devletin bireysel ve küçük işlerini yerine getirdiğini, ilkinin devlet adamının, ikincisinin ise teknik memurun sorumluluk alanına girdiğini söylemektedir (Wilson, 1887:210-211). Ayrıca idari faaliyetlerin en az maliyetle, en etkin biçimde nasıl yerine getirileceğine odaklanan Wilson'ın (1887:197) kamu yönetiminde "*siyaset ve yönetim ayrılığını, işletmecilik/ piyasa ilkelerine dayandırarak inşa etme*" çabası taşıdığı ve Taylor'ın bilimsel yönetimi[5] ile benzerliğe sahip olduğu

[5] Taylor da işletmecilik ilkeleri üzerinden yönetimi evrensel ve politik alan dışında tarafsız görürken, yönetimde verimliliği evrensel, rasyonel ilkelere dayandırarak ön plana çıkarmıştır (Dikmen, 2011:94).

kabul edilmektedir (Şener, 2007:34). Bir anlamda Wilson, yönetimi siyasetten bağımsız, politik olarak tarafsız, rasyonel, teknik olarak ele alırken, sadece kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü kabul etmiş, kamu hizmetlerinde rasyonalite kadar verimliliğe de önem vermiştir (Drefyus, 2000:209–210). Bu doğrultuda 19. yüzyılla birlikte temellerini Weber'in bürokrasi modeline, Wilson'un siyaset-yönetim ayrımına ve Taylor'ın verimlilik ilkesine dayandıran Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımında kamu yararı; halkın temsili ile politik ve hukuksal olarak tanımlanan, toplumun genel yararı adına bürokrasi tarafından uygulanan, homojen, etkili ve verimli kabul edilen kamu hizmetlerinde somutlaşmış gözükmektedir.

2. KAMU YARARINDAN KAMU TERCİHİNE

1970'lerle beraber geleneksel kamu yönetimi ve onun Keynesyen politikalar çerçevesinde şekillendirdiği Refah ya da sosyal devlet modeli ile sunduğu kamu hizmetleri temelindeki kamu yararı anlayışı eleştirilmeye başlanmıştır (Şaylan,1994:78-88). Bu eleştirilerden birisi de, Büyük Ekonomik Buhran sonrası devletin ekonomik ve sosyal alanda artan müdahalesi ile giderek genişleyen bürokrasinin siyasal alanın talimatlarıyla talepleri karşılamaktan uzak, etkin ve verimsiz sunduğu kamu hizmetleri ile kullanılan kaynakların yarattığı mali ve ekonomik kriz düşüncesine destek veren Kamu Tercihi Teorisi olmuştur (Kurun, 2018:87). Bu teori, ekonomik ve sosyal alanda ağırlığı artan devletin rol ve işlevleri kadar sunduğu kamu hizmetlerinde somutlaşan kamu yararı anlayışını tartışırken, klasik liberal teori çizgisinde devlet alanının sınırlandırılması gerekliliği üzerinde durmuştur (Çoban, 2014:75). Okul, liberalizm temelindeki bireycilik anlayışını temel alırken, "bireysel olandan toplumsal olana, bireysel tercihlerden ya da faydalardan da kamu tercihine ya da toplumsal faydaya ulaşıldığı" savunulmaktadır (Sallan Gül, 2004:9).

Aslında bu tartışmanın kökeni, 19. yüzyılda yükselen, faydacılık (utilitarizm) ve Jeremy Bentham'ın görüşlerine kadar uzanmaktadır (Conway, 2011:87). Faydacılık, ahlaki ve siyasal olarak "en çok sayıda bireyi en mutlu yapacak şeyi yapmak" olarak savunulurken, Bentham da devletin amacını, "azami sayıdaki bireyin azami mutluluğu için eylemde bulunmak" olarak kabul etmiştir. Bentham, kamuya ait kaynakların sadece "*bazılarının çıkarları*" doğrultusunda kullanılmasına karşı çıkarken, en fazla sayıda bireysel çıkarı ayrı ayrı maksimize etmek için kullanılacak kamu kaynağının, bir toplumdaki kamusal yararı artıracağını savunmuştur (Uzun, 2013:112). Bu bağlamda Bentham'a göre, "*toplumsal/genel çıkar onu oluşturan bireylerden bağımsız olmadığı gibi, kamusal yarar da ondan faydalanacak bireylerin tercihleriyle şekillenecektir*" (Atılgan ve Aytekin,

Özellikle Başkan Roosevelt döneminde gündeme getirilen kamu yönetiminde "milli verimlilik eksikliği" ve "kaynakların verimsiz yönetimi" meselesi, Taylor'un yönetimde verimliliği artırmak ve "en iyi yönetim" için büyük–küçük işletmelerden, devlet dairelerine kadar birçok kurumda "bilimsel yönetimin uygulanabilirliği" vurgusunu ön plana çıkarmış gözükmektedir (Taylor, 2016:11-13).

2012:309). Bireysel tercihlerin ortaya konulabilmesinin ise halkın yönetime katılımının artırılması ve demokrasinin güçlendirilmesi ile sağlanabileceğini belirten Bentham'a göre, bireylerin katılımcı demokratik gücü ile merkezi imkânların birleştirilmesi toplumsal refahı artırırken, devlet her alana müdahale etmemeli, özgürlükleri güçlendirmelidir (Çelik ve Usta, 2010:128). Ayrıca Bentham'ın piyasanın kendi kendine düzenleyeceğine dair olan inancı, devletin ekonomik yaşamdaki müdahalesine ve genel yarar ya da kamu yararı düşüncelerine kuşkuyla bakmasına neden olmuştur (Sallan Gül, 2004: 16). Bu görüş, Adam Smith'in kurucusu olduğu klasik liberal iktisadi teori üzerinde etkili olurken, özgürlükler alanı, ekonomik insanın (*homo economicus*) kendi faydasını sağlamaya yönelik, kendi çıkarlarının peşinde koştuğu devletin müdahil olmadığı kapitalist sistem ya da piyasa olarak kabul edilmiştir. Bu alanının korunması ve güçlendirilmesi görevi de devlete verilmiştir (Akın, 2009:102). 19. yüzyılda, Carl Menger tarafından kurulduğu kabul edilen Avusturya İktisat Okulu da, refahın devlet eliyle yeniden dağıtımına ve hükümet kontrolüne karşı çıkarken, rasyonel birey ve piyasa savunusu ile devletin sınırlandırılması gerektiğini vurgulamıştır (Kiessling ve Richey, 2004: 4). Bu okula göre bütün toplumsal karar ve eylemler, bireyler tarafından gerçekleştirilmekte ve kolektif bütünü anlamanın yolu da bireysel eylemlerin incelenmesinden geçmektedir (Yayla, 1993:154). Mises ve Hayek'in de temsilcisi olduğu bu okul, birey eylemlerini temel alan iktisadi yaklaşımı ile bir sonraki yüzyılda geleneksel kamu yönetimi ve Refah devleti modeli eleştirileri üzerinden yükselen ve Virginia Okulu ve Chicago Okulu düşünceleri[6] etrafında şekillenen Kamu Tercihi Teorisi'ne zemin oluşturmuştur (Çoban, 2014:75).

1950 ve 1960'lı yıllarda gündeme gelen Kamu Tercihi Teorisi (*The Public Choice Theory*), Avusturya İktisat Okulu'nun, ikinci kuşak temsilcisi Mises'in insan davranışlarını ön plana çıkaran metodolojik bireycilik anlayışı ve sübjektivizm (*praxeloji*) ilkesi üzerinden hareket ederken, "politikanın bireysel teorisi" olarak kabul edilmiştir (Akcagündüz, 2010: 30). Metodolojik bireycilik anlayışı, toplumda alınan karar ve tercihlerin anlaşılması için birey davranışlarına bakılması gerektiğini ifade ederken, sübjektivizm (*praxeoloji*) ilkesi de insanların bilinçli ve kendi değerlendirmelerine göre tercihte bulunduklarını, hedefleri doğrultusunda eyleme geçtiklerini belirtmektedir (İmre, 2006:69–71). Bir anlamda bireyler rasyoneldir ve faydalarını maksimize edecek tercihler doğrultusunda eyleme geçeceklerdir. Kamu Tercihi Teorisi de felsefi temelini bireyselciliğe ve bireysel fayda maksimizasyonuna dayandırırken, siyasi karar mekanizmalarının daima kamu yararı düşüncesine yönelik davrandıklarını ve kararlarını bu yönde kullandıkları yönündeki düşüncelere karşı eleştirel duruş sergilemişlerdir (Dura, 2006:109). Okul, iktisadi birey (*homo*

[6] Anayasal İktisat olarak da bilinen ve en önemli temsilcisi James Buchanan olan Virginia Okulu, devletin kontrolsüz sürekli bir şekilde büyüdüğünü ve bunun da bireylerin ekonomik, politik hak ve özgürlüklerini sınırlandırdığını vurgularken, devletin meşruiyetini felsefi düzeyde incelemektedir. Milton Friedman'ın da temsilcisi olduğu Chicago Okulu ise serbest ekonominin en güçlü savunuculuğunu yaparken devletin ekonomi alanına müdahalesinin sınırlandırılması gerektiğini vurgulamaktadır (www.canaktan.org).

economicus) ile siyasal birey (*homo politicus*) arasında fark olmadığını belirtirken, ekonomik alanda kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bireyin, siyasal alanda da aynı davranış biçimiyle hareket edeceğini ve kamu yararını gözetemeyeceğini savunmaktadır. Okulun en önemli temsilcilerinden Buchanan metodolojik bireyselciliğin önemini belirtirken, sadece bireylerin tercihte ve eylemde bulunabileceğini, politik değerlerden bile söz ederken bireysel değerlerin, tercihlerin karar verme sürecinde değişebileceğini ifade etmektedir (Buchanan, 1954:120-121). Bu kapsamda teori, toplumun genel çıkarına, kamu yararına hizmet ettiği düşünülen politikacıların, bürokratların, hatta seçmenlerin, daha çok kendi bireysel çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerini savunmaktadır (Çoban, 2014:76–89). Bu nedenlerle, politik alanda "bazılarının çıkarları" doğrultusunda alınan siyasi kararların, bürokrasi tarafından gerçekleştirilen verimsiz hizmet uygulamalarının ve her geçen gün artan kamu harcamalarının eleştirisini yapan Kamu Tercihi Okulu, kamu yararı kavramının pragmatik bir şekilde neredeyse tüm hükümet politikalarını haklı çıkarmak için kullanılmakta olduğunu ve bu formda otoriter bir rasyonalizasyona dönüştürüldüğünü ifade etmektedir (Self, 1993:233). Bu çerçevede giderek büyüyen devlet müdahalesine bireyin ekonomik, politik hak ve özgürlükleri çerçevesinde şüpheyle yaklaşırken, her türlü devlet müdahalesine karşı durarak, devletin müdahale alanının sınırlandırılması gerektiğini vurgulamaktadır (Eren, 1993:66).

1970'lerle bu eleştiriler üzerinden yükselen neoliberalizmin temelinde de, insanın iktisadi bir birey (*homo economicus*) olduğu ve piyasa vurgusu bulunmaktadır (Adaman, 2017). Neoliberal politikaların kurucusu ve Avusturya İktisat Okulu'nun da üçüncü kuşaktan temsilcisi olan Hayek de, piyasayı, farklı bireylerin, muhtemelen birbiriyle çatışan farklı amaç ve çıkarlarını gerçekleştirebildiği özgürlükler alanı olarak görürken, devletin toplumsal genel refahı sağlama ve kamu yararını artırma çabasında toplumsal ve ekonomik alana müdahalesini eleştirmektedir (Hayek, 1995:17-28). Toplumdaki genel yarar anlayışına karşı çıkan Hayek, Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi" ni eleştirirken, "genel irade" söyleminin bir tür egemenlik ve iktidarı kullanma modeli oluşturduğunu belirtmekte, ekonomik yaşamın ve toplumsal kuralların merkezi bir otoriteden/devletten kaynaklanmasını, bireysel talepler ve özgürlükler önünde önemli bir engel kabul etmektedir (Yayla, 1993:108). Bu bağlamda 1970'lerle birlikte toplumsal kaynak dağılımının devlet eliyle ve "bireyin, toplumsal hakları olan bir vatandaş" olduğu kabulüyle gerçekleştirilmesi eleştirilirken, dağılımının rasyonel çıkarları doğrultusunda hareket eden "iktisadi birey" ve piyasa temelinde daha verimli gerçekleştirilebileceği kabul edilmiştir (Adaman, 2017). Özellikle de küreselleşme sürecinin öncülüğünü gerçekleştiren yeni sağ (neoliberal) politikalar, çözümü: kamusal mekanizmaların tasfiyesinde ve piyasa mekanizmalarının yaygınlaştırılmasında görmüştür. Kamunun ürettiği mal ve hizmetlerin özel sektör tarafından, piyasa koşullarında üretiminin sağlanması istenmektedir.

Çünkü piyasa rekabet ve kar ilkesine göre çalışmakta, kamuya göre daha verimli kabul edilmektedir (Güler, 2005:16). Böylece devletin rol ve işlevleri üzerindeki tartışmalar artarken, bürokratik geleneksel kamu yönetimi aracılığıyla sunulan kamu hizmetleri ve kamu yararı anlayışı da değişime uğramıştır. Bu dönemin yönetime yansıması ise Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) yaklaşımı aracılığıyla olmuştur. Yaklaşım, geleneksel kamu yönetiminin bürokratik yapısını ve tekelci hizmet sunumunu eleştirirken, farklı tercihlerin karşılanabilmesi ve alternatif hizmet sunumları adına piyasa odaklı bir yönetim anlayışına destek vermiştir (O'Flynn, 2007:354). Böylece Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile klasik devlet örgütlenmesinin piyasa şartlarına göre yeniden yapılandırılması, siyasi sorumluluk alanının daraltılması, hiyerarşik yapının esnekleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin rekabet, müşteri odaklı yeniden tanımlanması gündeme getirilmiştir (Genç, 2010:148). Bu süreci destekleyen liberalizasyon politikaları, devletin sunduğu kamu hizmetlerini özelleştirmeyi amaçlarken, birçoğunun piyasa esaslarına göre sunulmasına olanak sağlamışlardır. Kamu hizmetlerinin kamu sektörü dışında kurum ve aktörlere devri ise karar süreçlerinde özel sektörün ortaklığına imkân sağlayan ve yeni iktidar tarzı olarak tanımlanan yönetişim modelini ortaya çıkarmıştır. Bayramoğlu (2005:33-34)'e göre birlikte yönetme ilkesine dayanan yönetişim, devletin değişen rolünü ve biçimini destekler niteliktedir; devlet, düzenleyici konumda bırakılırken, sivil toplum etkinleştirilmiştir. Devlet ile toplum arasındaki uzaklığı aşmak ve demokrasiyi artırmak amacında benimsenen yönetişim, sivil toplumun etkinleştirilmesi dolayısıyla halkın ihtiyaç ve taleplerinin görülmesi açısından da önemli kabul edilmiştir (Güler, 2005:38-39). Bu bağlamda toplumsal hak olan, bürokratik değerlere dayanan, ticari değeri olmayan geleneksel kamu hizmetleri piyasa ilkeleri doğrultusunda yeniden tanımlanarak ekonomik mal ve hizmetlere dönüştürülürken, yurttaşlar da hizmet ve kalitesini seçme hakkına sahip müşteriler olarak görülmüşlerdir. Kamu hizmetleri, politik ve yönetsel kararlar yerine, müşteri olarak görülen vatandaşların, rasyonel tercihleri ve beklentileri doğrultusunda piyasa ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilecektir. Kamu yararı, ortak yarar gibi değerler zayıflarken, bireycilik ve bireysel yarar ön plana çıkarılmıştır (Karcı, 2008:58). Böylece kökeni kamu tercihi kuramı temeline dayanan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının getirdiği piyasa temelli bakış açısıyla kamu hizmetleri ürüne dönüşürken, kamu yararı da bireysel tercihlerin/ yararların toplamı olarak kabul edilmiştir. Bu dönemle birlikte kamu yararı düşüncesi, girişimci ya da piyasa dostu bir devlet ve piyasa temelinde tanımlanmaya başlanmıştır.

3. KAMU TERCİHİNDEN KAMU DEĞERİNE

1990'larla birlikte Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, hedeflediği başarıyı sağlayamaması nedeniyle sorgulanmaya başlanmıştır. Neoliberal politikaların öncülüğünü de gerçekleştiren Yeni Kamu İşletmeciliğinin,

kamu üzerinden piyasa ilkelerine, yurttaş üzerinden müşteriye, sosyal bütünleşme üzerinden rekabete ve toplumsal haklar üzerinden bireysel tercihlere tanıdığı ayrıcalıklı yaklaşımla kamu yararını sağlayamadığı gerekçeleriyle eleştirilmiştir (Ayhan ve Önder, 2017:22). Ayrıca siyasal iktidar ve yönetim örgütlenmesinin her ölçeğinde demokratikleşme sağlanacağı düşüncesiyle benimsenen yönetişim modelinin de güçlü bir piyasa ideolojisinin ötesine geçemediği, devlet kadar sivil toplum alanını da piyasalaştırıldığı ifade edilmektedir (Güler, 2005:35). Bu çerçevede 1990'lardan sonra Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının, piyasa odaklı bakış açısıyla kamu yönetiminde yürüttüğü reformların etkilerini düzenlemek adına çeşitli alternatif yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşımlardan birisi de 1995 yılında Moore tarafından yazılan "Kamu Değeri Yaratmak: Kamuda Stratejik Yönetim" (*Creating Public Value: Strategic Management in Government*) adlı eserle gündeme gelen kamu değeri kavramı ve Kamu Değeri Yönetimi (*Public Value Management*) olmuştur (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:147–148). O'Flynn (2007:358)'e göre Moore'un eseri, 1990'larda Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının yaşadığı problemleri ortaya koyarken, kamu hizmetlerinin doğasında olan toplumsal değerlerin, piyasanın verimlilik hesabı tarafından yeterince ele alınmamış olabileceğine dikkat çekmekte, ayrıca piyasanın güçlü ideolojik pozisyonuna karşı devletin egemenliğine doğru bir değişime işaret eder niteliktedir. Bu kapsamda yaklaşımın, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kısa vadeli kar hedefi yerine, "kamu değeri" yaratma amacında olduğu ifade edilmektedir (Ökten, 2019:2396). Ancak O' Flynn (2007:358)'e göre, son dönemde popüler hale gelen kamu değeri kavramının açık ve net bir tanımı bulunmamakta, kamu değeri, çok boyutlu bir yapı olarak görülmektedir. Benington (2005:49) da kamu değerini, kamu kurum ve yöneticilerinin, vatandaşların değer atfettiği şeylere sahip çıkması ve zenginleştirmesi olarak kabul etmektedir. Bireylerin değer atfettiği şeylerin niteliğinin, kamu alanı ve kaynakları ile ortaklaşa geliştirilmesi çerçevesinde tanımlanan kamu değeri, bir anlamda bireyler/vatandaşlar adına kamu hizmetlerinin sürekli iyileştirilmesi ile ilgili bir yaklaşımı temsil etmektedir. Stoker (2006:42) de kamu değerini, bireysel ya da kamu hizmeti üreticilerinin tercihlerinin toplamından öte, seçilmiş ve atanmış devlet görevlileri ile kilit paydaşları/vatandaşları içeren ortaklaşa müzakerelerin bir sonucu olarak görmektedir. Bir anlamda kamu değeri kavramı, "kamu kurumlarının kamu kaynaklarını, vatandaşlar tarafından değer verilen ve yararlanılan sonuçları içerecek biçimde" kullanmalarına ilişkin bir kavramdır (Köseoğlu ve Aziz, 2014:150).

Bryson vd. (2014:449)'a göre de, piyasanın egemenliğinde ve ekonomik bireycilik döneminde değersizleştirilen devlet/hükümet ve kamu yöneticileri hakkında endişelenen Moore (1995) kamu değerini, kamu girişimi paydaşlarının (*stakeholder*) değerleri olarak ele almıştır. Moore (1995:52-55), kamu sektörü girişimleri (hizmetlerin) değerinin, kamu yöneticileri ve onlara güvenen vatandaşlar tarafından nasıl analiz edilmesi

gerektiği konusunda altı hususu vurgulamaktadır. Bunlardan ilki değerlerin, toplum denilen soyutlamalara değil, bireylerin istek ve algılarına dayandığıdır. Sonuç olarak, kamu sektörü yöneticileri bu istek ve algılara uygun hareket etmelidir. İkinci husus, bireylerin karşılanması gereken bu farklı isteklerinden mallar ve hizmetler, pazarlar tarafından üretilip dağıtılabilmektedir. Diğerleri ise kamu kuruluşları tarafından üretilen ve vatandaşların temsili hükümet aracılığıyla ifade ettikleri isteklerdir. Bu istekler kamu yöneticilerinin temel kaygılarıdır. Kamu değeri perspektifi, farklı ihtiyaç ve isteklerin, bireysel ihtiyaçların etkin talebe çevrilemediği, satın alma gücüne sahip olmayan bireylerin bulunduğu ya da devlet desteği olmadan riskli yatırımların gerçekleştirilmediği özel/piyasa tarafından karşılanamadığı zamanlarda, devletin farklı şekillerde kamu değeri yaratabileceğini belirtmektedir. Yurttaşların isteklerinin bir kısmı, bölünemez ve satılamaz tipte olduklarından piyasa sistemiyle sağlanamayan ama bireysel olarak talep edilen ve tüketilen kolektif hizmet ya da değerlerdir. Bunun ülkemizdeki karşılığı tam kamusal nitelikli mal ve hizmetlerdir. Yurttaşların bir kısım istekleri ise, özel sektör ile kamusal sektör arasında sorumlulukların ve hakların uygun dağıtımı, ekonomik fırsatların ve sosyal zorunlulukların adil dağıtımı, kamu sektörü için toplanan vergilerin ekonomik kullanımı gibi politik istekleri içerir. Üçüncü husus ise bu temel kaygılar üzerinden, kamu sektöründeki yöneticilerin değer yaratabileceğidir. Burada en belirgin yol kamu yöneticilerinin, kendilerine emanet edilen para ve otoriteyi yurttaşlara değer üretmek için kullanmalarıdır. Örneğin aileleri tarafından kullanabilecekleri temiz parklar kurabilirler ya da eroin bağımlılarına tedavi sağlayabilirler. Moore'a göre, kamu sektörü tarafından üretilen ve değer taşıyan her şey, bireysel faydalanıcılar tarafından tüketilen fiziksel bir ürün ya da hizmet olmasa bile, bu kamu değeri yaratma olarak adlandırılabilir. Kamu yöneticileri aynı zamanda yurttaşların, üretken ve verimli bir kamu kurumu isteğini karşılayacak bir kurum kurarak (*establishing*) ve işleterek (*operating*) de değer yaratabilirler. Dördüncü husus, hükümet faaliyetleri her zaman siyasi otorite içerdiğinden, değer yaratılmasında siyaset ve siyasi otoriteler de önemlidir. Beşinci husus ise bu bağlamda yurttaşların, siyasi otoritelerden ya da kamu yöneticilerinden kamu girişiminin politik kararının- hikâyesini de içerecek şekilde- hesabının verilebilmesini isteyebilmelerini içermektedir. Son olarak Moore'a göre, kamu yöneticisinin faaliyet gösterdiği dünya değişecektir. Bu değişim ile değişecek vatandaş istekleri, kamu yöneticilerinin görevlerini yerine getirme yöntemlerini de değiştirecektir. Kamu girişiminin, yeni amaçlara uyarlanabilir, yenilikçi olması önemlidir. Bu noktada kamu değerinin üretilmesi öncelikli olarak kamu yöneticilerinin performansına ilişkin kabul edilmiştir. Moore (1995:22-23), kamu yöneticisinin etkin kamusal değer yaratma, vizyon tanımlama ve gerçekleştirme adına stratejik olarak üç noktaya (*strategic triangle*) entegre olabilmesi gerektiğini belirtmektedir. Buna göre ilk olarak kamu yöneticisi neyin değerli ve etkili olacağına dair doğru karar vermelidir. İkinci olarak

meşruiyeti ve politik olarak sürdürülebilirliği iyi teşhis etmeli, son olarak da operasyonel olarak neyin mümkün olduğunu iyi hesap etmelidir. Kısacası kamu değeri göz önüne alındığında, kamu yöneticileri özü (*substance*), siyaseti ve yönetimi birleştirmenin bir yolunu bulmalıdır. Bir anlamda kamusal değer, siyaset ya da piyasa gibi tek taraflı belirleyiciler yerine, yurttaşların istek ve beklentileri doğrultusunda, siyasetin oluru ile kamu yöneticilerinin kamu değeri üretmelerine ilişkindir. Moore, yurttaşların kamu değeri olarak hükümetten istek ve beklentilerini, yüksek performanslı, hizmet odaklı bürokrasi, istenilen sosyal sonuçlara ulaşmada verimli, etkili, adil koşullar yaratacak kamu kuruluşları olarak görmektedir (Bryson vd. 2014:449). Bu çerçevede kamu değeri, yalnızca çıktılar üzerinden değil aynı zamanda güven ve adalet üretebilecek süreçler ile oluşturulan, vatandaşlar tarafından kolektif olarak dile getirilen ve politika/siyaset aracılığıyla yönlendirilen tercihlerin bir yansıması olarak kabul edilmiştir (O'Flynn, 2007:358).

Bu bağlamda Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı, piyasa ekonomisi ile ilgili düşüncelerin ötesine geçilmesine imkân tanırken, kamu alanına da çeşitli sosyal ve politik değerlerin göz önüne alınmasına katkı sağlamış gözükmektedir (Benington, 2011:11–12). Bir anlamda Kamu Değeri Yönetimi, bir yandan piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesine yönelirken, diğer yandan da kamu örgütlerinin ürettiği hizmetlere vatandaşların atfettiği değer ile ilgilenmektedir. Kamu yararı, vatandaşların atfettikleri değerler üzerinden belirlenen kamu hizmetlerinde somutlaşırken, ortaklaşa iletişimin sonucu paylaşılan değerlere ilişkin kabul edilmiştir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:149). Bu değerler, yatırımların artırılması ve istihdam yaratılması gibi ekonomik değerlerden, çevre kirliliğinin ve israfın önlenmesi gibi ekolojik değerlere kadar uzanabilmektedir. Bu kapsamda kamu değeri, birey adına olduğu kadar geniş bir alanda yer alan topluluklar adına da üretilen değere ilişkindir (Benington, 2005:36). Bir anlamda kamu değeri yaratma sürecinin arkasında geniş bir kamusal alan olduğu kabul edilmektedir. Bennington (2005:36) kamusal alanı, kamu kurumları ve hükmet güvencesinde toplanan bireylerin, günlük taahhütleri ve davranışları yoluyla bir araya getirdikleri değerler, mekânlar, kurallar, organizasyonlar, bilgi ve diğer kültürel kaynaklar ağı olarak düşünmektedir. Bennington'a göre kamu değeri, bu alanda tartışılmakta ve genellikle sürekli bir diyalog süreci ile tesis edilmektedir. Bir anlamda Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı ile birlikte "bireylerin pasif anlamda haklarını korumak" adına sunulan kamu hizmetlerine, "aktif anlamda bir değer ekleme" hedeflenirken, birey ve topluluklar kamu politika ve hizmetlerinin belirlenmesinde önemli bir aktör konumuna getirilmişlerdir. Kamu hizmetleri, yalnızca hiyerarşik ya da piyasa bakış açısının değil, vatandaş tecrübe ve beklentilerinin de dâhil edildiği, karşılıklı diyalog ve müzakerelerin bir sonucu olarak görülürken, hiçbir sektör de kamu hizmetlerinde ve kamu yararı gözetiminde tekel olma yetkisine sahip görülmemektedir (Stoker, 2006:44). Bu bağlamda Kamu Değeri Yönetiminde kamu yararı, kamusal (siyasiler, bürokratlar), bireysel

(vatandaş, hizmet kullanıcısı) ve diğer paydaşların gerçekleştirdiği müzakereler ve diyaloglar sonucu, etkileşimle belirlenen tercihlerin toplamı olarak kabul edilmiştir.

Bu yaklaşımla kamu yararı, paylaşılan değerlere ilişkin iletişimin sonucu olarak görülürken, kamu hizmetlerinin merkezinde yer alan ekonomiklik-verimlilik-etkinlik kavramları yerine, kamu-özel-sivil dengesini gözeten, demokrasi, birlikte yönetme, müzakere, işbirliği gibi söylemlerle birlikte yeni yönetim modelleri de gündeme getirilmiştir (Karkın, 2015:252). Kamu yararının gerçekleştirilmesinde, vatandaşların müzakere içerisinde olmaları kamu değeri üretmeleri açısından önemli kabul edilirken, hiyerarşik yönetim ve piyasa odaklı yönetişimden farklı olarak ağ yönetişimi (*network governance)* modeli benimsenmiştir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014:154–155). Böylece kamu yararı, kamu hizmeti sunan ve kullananların ve diğer paydaşların yer aldığı ağ üzerinden ortaklaşa ve işbirliği sonucu belirlenen kamu değeri olarak kabul edilmiştir.

Sonuç

Devletin/kamu yönetiminin sahip olduğu rol ve işlevler çerçevesinde sunduğu kamu hizmetlerinde somutlaşan ortak iyi ya da kamu yararının, tarihsel süreçte siyaset ve yönetim tartışmalarındaki farklı anlayış ve yaklaşımlar çerçevesinde çeşitli içeriklerde ele alındığı görülmektedir. Bu bağlamda geleneksel kamu yönetiminden, Yeni Kamu İşletmeciliğine ve sonrası Kamu Değeri Yönetimine, kamu yararı kavramının düşünsel bir dönüşüm içerisinde olduğu kabul edilebilir. Geleneksel kamu yönetiminde, genel yarar adına hukuk kurallarına dayandırılan, politik olarak tanımlanan ve tekel kamu hizmetlerinde somutlaşan kamu yararı anlayışının, Kamu Tercihi yaklaşımı temelinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve savunduğu piyasa odaklı hizmetler çerçevesinde ele alındığı ve devletin üstlendiği rol ve işlevler çerçevesinde değişti(rildi)ği görülmektedir. Buna göre geleneksel kamu hizmetlerinin yetersiz ve verimsiz kabul edilmesi ile birlikte kamu yararı anlayışının somutlaşacağı kamu hizmetleri piyasa temelinde ve bireysel tercihlere göre tasarlanırken, kamu yararı da bireysel tercihlerin toplamı olarak kabul edilmiştir. Ancak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının piyasa odaklı bakış açısıyla sunduğu hizmetlerinin kamu yararını sağlamaması, bazı hizmetlerin piyasa tarafından karşılanmasının güçlüğü ile yükselişe geçen kamu değeri yaklaşımı ve yönetimi ile kamu hizmetlerinde piyasa temelli dayanaklardan uzaklaşıldığı görülmektedir. Bu yaklaşım ile kamu hizmetleri, hizmeti sunan ve kullananların karşılıklı diyalog ve müzakereler sonucu ortaklaşa, bir diyalog süreci ile tesis ettikleri bir anlayışın yansıması olarak ele alınmıştır. Dolayısıyla da kamu yararı da, vatandaş tecrübe ve beklentilerinin dâhil edildiği geniş bir kamusal alanın değerleri üzerinden belirlenen ortak bir çabanın sonucu olarak kabul edilmiştir. Bir anlamda kamu yararının somutlaştığı hizmetlerde, sadece kurallara ve prosedürlere dayalı girdilere ya da sadece performansa dayalı çıktılara değil, çoğulcu bir yaklaşımla üretilen, güven ve adaletle sürdürülen

süreç ve sonuçlara doğru odaklanıldığı görülmektedir. Ayrıca kamu hizmeti sunumunda dolayısıyla kamu yararı anlayışında yalnızca hiyerarşik örgütlenmenin ya da piyasanın koordine edilmesi değil, müzakere yollarının koordinasyonu da önemli kabul edilmiştir. Kamu yararı anlayışında verimlilik, etkililikten sonra demokratik değerlerin ve sivil toplumun ön plana çıkarıldığı da görülmektedir. Bu bağlamda gelenekselden, kamu tercihine ve kamu tercihinden, kamu değerine yönetim tartışmaları ekseninde kamu yararı kavramının, kamu ve piyasadan sonra sivil toplum temelinde tanımlandığı görülmektedir. Sonuç olarak, kamu hizmetlerinin, hiyerarşik yönetimden, piyasa yönetişimine ve sonrasında ağ yönetişimine göre örgütlendiği ve kamu yararı kavramının da bu düşünsel çerçevede dönüştü(rüldü)ğü, yönetim tartışmalarında ise "kamu değer yönetişimi" (*public value governance*) olarak yer aldığı söylenebilmektedir.

Kaynakça

Adaman, F. (2017). Neoliberalizm Kavramının İktisat Disiplini Bağlamında Kuramsal Bir Tartışması. Erişim Tarihi: 20.04.2019 https://tr.boell.org/tr/2017/04/03/neoliberalizm-kavraminin-iktisat-disiplini-baglaminda-kuramsal-bir-tartismasi.

Ağaoğulları, M. A. (2011). *Batı'da Siyasal Düşünceler*. İletişim Yayınları. İstanbul.

Akcagündüz, E. (2010). "Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Olan Bir İnceleme". *Ekonomi Bilimleri Dergisi*. 2 (2). ss. 29–35.

Akıllıoğlu, T. (1988). "Kamu Yararı Üzerine Düşünceler". *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*. 9 (1–3). ss. 11–22.

Akın, O. (2009). "Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises". *Mülkiye Dergisi*. 264 (33). ss.101–128.

Aktan, C.C. (2018). İktisat Okulları. Erişim Tarihi: 14.01.2020. www.canaktan.org.

Aktel, M. (2015). "Kameralizmi Anlama Çabası". *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 7 (12). ss.83–98.

Arendt, H. (2006). *İnsanlık Durumu*. (Çev. Bahadır Sina Şener).İletişim Yayınları. İstanbul.

Atılgan, G. ve Aytekin, A. (2012). *Siyaset Bilimi: Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinler Arası İlişkiler*. Yordam Kitap. İstanbul.

Aristoteles (2000). *Politika*. (Çev. Mete Tunçay). Remzi Yayınları. İstanbul.

Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). "Yeni Kamu Hizmeti: Yönetişime Açılan Bir Kapı". *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*. 3(2). ss. 19-48.

Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İletişim Yayınları. İstanbul.

Benington, J. (2005). From Private Choice To Public Value? Erişim Tarihi:14.04.2019 https://www.researchgate.net/publication/252055942_From_Private_Choice_to_Public_Value

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Indivialism*. Georgetown University Press. USA.

Bryson, J vd. (2014). "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administrationn and the New Public Management", *Public Administration Review*. 74(4). ss. 445-456.

Buchanan, J.M. (1954). "Social Choice, Democracy and Free Markets". *Journal of Political Economy*. 62(2). ss.114-123.

Ceylan, T. (2006). "Siyaset Felsefesinin Temel Problemlerinden Biri ve Birlikte Yaşamanın Koşulu olan Adalet (Platon)". *Atatürk Üniversitesi Kazım Karabekir Eğitim Fakültesi Dergisi*. 14(14). ss.159–176.

Conway, D. (2011). "Klasik Liberalizm". (Çev. AtillaYayla). *Liberal Düşünce Dergisi*. Yıl.16. Sayı.64. ss.85-90.

Coşkun, S. ve Dulkadiroğlu, H. (2018). "Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) İdari Devletin Gelişimi ve Woodrow Wilson'un Etkisi". *Journal of Political Administrative and Local Studies*. 1(2). ss.21–54.

Çapar, S. ve Yıldırım, Ş. (2012). "Hobbes ve Locke'un Devlet Düşüncesine Katkıları". *Türk İdare Dergisi*. (474). ss. 77–102.

Çelik, F. ve Usta, S. (2010). "Klasik Liberalizmde "Özgürlük" ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. (24). ss. 121–135.

Çoban, R. A. (2014). Kamu Tercihi Teorisi, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. (Edt. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür). Nobel Yayınevi. Ankara.

Dahl, R. (1996). *Demokrasi ve Eleştirileri*. (Çev. Levent Köker). Yetkin Yayınları. Ankara.

Dik, E. (2005). "Kamu Yararı Anlayışında Değişim Baskısı". *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 2 (4). ss. 1–18.

Dikmen, A. A. (2011). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. Tan Yayınları. Ankara.

Douglass, B. (1980). "The Common Good and The Public Interest". *Politcal Theory*. 8(1). ss. 103–117.

Drefyus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı*. (Çev. Işık Ergüden). İletişim Yayınları. İstanbul.

Dura, Y. C. (2006). "Kamu Tercihi Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi". *Türk İdare Dergisi*. 451. ss.107-117.

Eren, E. (1993). "Piyasa Başarısızlığından Kamu Başarısızlığına: Bürokrasi Sorunu". *Ekonomik Yaklaşım*. Cilt 4.Sayı.10. ss.59-81.

Genç, N. F. (2010). "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı". *Türk İdare Dergisi*. 2010(466). ss.145–159.

Genç, N.F. (2015). Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. (Ed. Özer Köseoğlu, Mehmet Zahid Sobacı). Dora Yayınları. Bursa.

Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Paragraf Yayınevi. Ankara.

Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*. İmge Kitabevi. Ankara.

Güler, B. A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*. İmge Kitabevi. Ankara.

Gürkan, C. (2007). "Kameralizm: Modern Yönetim ve Maliye Düşüncesinin Doğuşu ve Gelişimi". *Toplum ve Bilim*. (110). ss. 236–237.

Habermas, J. (1997). *Kamusallığın Yapısal Dönüşümü*. (Çev. Mithat Sancar, Tanıl Bora). İletişim Yayınları. İstanbul.

Habermas, J. (2001). *İletişimsel Eylem Kuramı*. (Çev. Mustafa Tüzel). Kabalcı Yayınları. İstanbul.

Hayek, F. A. (1995). *Kölelik Yolu*. (Çev. Turhan Feyzioğlu, Yıldıray Arsan). Liberte Yayınları. Ankara.

Hobbes, T. (2007). *Leviathan*. (Çev.Semih Lim). Yapı Kredi Yayınları. İstanbul.

İmre, A. G. (2006). Avusturya Okulu İçinde Ludwig von Mises ve İktisadi Düşünceye Katkısı. Basılmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi. İstanbul.

Kant, I. (1784). "What is Enlightenment?". https://warwick.ac.uk. (Erişim tarihi: 21. 12.2019).

Karcı, Ş. M. (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımın Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme". *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 8(16). ss.40-64.

Karkın, N. (2015). Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamındaki Yeri, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. (Ed. Özer Köseoğlu, Mehmet Zahid Sobacı). Dora Yayınları. Bursa.

Kılıç, Y. (2015). "Hobbes, Locke ve Rousseau'da Doğa Durumu Düşüncesi". *Temaşa Erciyes Üniversitesi Felsefe Bölümü Dergisi*. 2(2). ss. 97–117.

Kiessling, S. T. - Richey, G. R. (2004). "Peter F. Drucker and the Austrian School of Economics". *Management Decision*. 42(10). ss. 1–13.

Korkut, L. (2006). "Temel Hak ve Özgürlüklerin Bir Sınırlama Nedeni Olarak Kamu Yararı Kavramı". *Liberal Düşünce*. 11 (44). ss. 77–98.

Köseoğlu, Ö. - Tuncer, A. (2014). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açıdan Bir Tartışma". *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 12(24). ss. 145–170.

Köymen, O. (2007). *Sermaye Birikirken: Osmanlı, Türkiye, Dünya*. Yordam Kitap. İstanbul.

Kurun, İ. (2018). "Reform Ve Çıkar: Kamu Tercihi Teorisi Perspektifinden Kamu Yönetimi Temel Kanunu Projesi". *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*. 2/2. ss.85-98.

Miller, D. - Connolly. W. - Ryan. A. (1995). *Blackwell'in Siyasal Düşünce Ansiklopedisi II*. (Çev. Bülent Peker ve Nevzat Kıraç). Ümit Yayıncılık. Ankara.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press. USA.

Odabaş, U. K. (2018). "Tarihsel Süreçte Kamusal Alanın Yapısal Dönüşümü ve Habermas". *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Ekim 22(Özel Sayı).ss.2051-2066.

O'Flynn, J. (2007). "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications". *The Australian Journal of Public Administration*. 66 (3). ss. 353–366.

Ökten, S. (2019). "Kamu Değeri Yapımı Çerçevesinde Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu". *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*. 8(4). ss. 2394-24223.

Önkal, G. ve Sümer, O. (2014). *Etik Açısından Kamu Yararı Kavramının Olanaksızlığı*. (Ed. Feyzi Uluğ, vd.). II. Kamu Etiği (Seçilmiş Kongre Bildirileri 27–28 Mart 2013. TODAİE Yayınları. Ankara.

Özgür, H. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi. (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür). *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Nobel Yayınları. Ankara.

Özgür, H. ve Öztepe, C. M. (2015). Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı. *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi.* (Ed. Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı). Dora Yayınları. Bursa.

Pirenne, H. (1994). Ortaçağ Kentleri, Kökenleri ve Ticaretin Canlanması. (Çev. Şadan Karadeniz). İletişim. İstanbul.

Rousseau, J. J.(2018). *Toplum Sözleşmesi* (Çev. Işık Ergüden). Koridor Yayınları. İstanbul.

Sallan, G. S. (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa!* . Etik Yayınları. İstanbul.

Saraç, O. (2002). "Kamu Yararı Kavramı". *Maliye Dergisi*. Cilt:139. ss.16–26.

Sarıipek, B. D. (2010). "Rousseau'nun Vatandaşlık Fikirlerinin Yirminci Yüzyıl Vatandaşlık Algısıyla Karşılaştırılması". *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 1(1). ss. 93–103.

Self, P. (1993). *Government By The Market?*. Palgrave. London. ss .232-261.

Sezer, U. B. (1992). "Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması". *Amme İdaresi Dergisi*. C.25. S.4. ss.3–29.

Simm, K. (2011). "The Concept of Common Good and Public Interest: From Plato to Biobanking", *Cambridge Quarterly of Heathcare Ethics*.20.ss. 554-562.

Stoker, G. (2006). "Public Value Management A New Narrative for Networked Governance?". *American Review of Public Administration*. 36 (1). ss. 41–57.

Şeker, G. (2009). Polisin Kent Güvenlik Uygulaması ve Yönetim Modeli. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Basılmamış Doktora Tezi. İzmir.

Şaylan, G. (1994). *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. İmge Kitabevi. Ankara.

Şaylan, G. (2008). *Temsili Demokrasinin Önlenemez Krizi*. İmge Kitabevi. Ankara.

Şener, H.E. (2007). *Kamu Yönetiminde Postmodernizm*. (Der. Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner). Nobel Yayıncılık. Ankara.

Taylor, F.W. (2016). *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*. (Çev. H. Bahadır Akın). Adres Yayınları. Ankara.

Tombaloğlu, N. (2014). "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Yararı Kavramı", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 5 (1). ss. 353–358.

Uzun, T. (2013). Kamu Yararı Anlayışındaki Değişim: Kamu Tercihi Yaklaşımı Bağlamında Bir Değerlendirme. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. (Edt. Asım Balcı, vd.). Seçkin Yayıncılık. Ankara.

Üstüner, Y. (2000). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği". *Amme İdaresi Dergisi*. C. 33.S.3. ss.15-31.

Wagner, P. (1996). *Modernliğin Sosyolojisi: Özgürlük ve Cezalandırma*. (Çev. Mehmet Küçük). Sarmal Yayınları. İstanbul.

Weber, M. (1999), *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*, (Çev.Zeynep Gürata). Ayraç Yayınları. İstanbul.

Weber, M.(2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev. Bahadır Akın).Adres Yayınları. Ankara.

Weber, M. (2017). *Meslek Olarak Siyaset*. (Çev. Levent Özşar). Biblos Yayınları. Bursa.

Wilson W. (1887). "The Study of Administration". *Political Science Quarterly*. 2(2). ss.197-222.

Yayla, A. (1993). *Özgürlük Yolu: Hayek'in Sosyal Teorisi*. Turhan Kitabevi. Ankara.

Zabcı, F. (2011). *Kamu Yararı Üzerine Bir Değerlendirme, Kuramsal ve Tarihsel Boyutlarıyla Hak Mücadeleleri I*. (Der. Y. Bürkev, vd). Notabene Yayınları. Ankara.

Extended Abstract

The concept of public interest, for which such terms as common good, common benefit, public good, public benefit can also be used. is frequently emerged in the discussions regarding society in the field of politics or public administration. According to Önkal and Sümer (2014:44–45), the common point of these concepts is that, "unlike individual interests, they point to a benefit / interest relationship above or beyond the individual benefit". In this context, the public interest is seen as a flexible, abstract and undefined concept as a set of values providing common benefit to society, rather than individualism, and embodied by the public services. In line with public needs, the services provided by the state / public administration is based on the public interest. In a sense, the public interest was idealized as a measure of public services and was seen as 'the general purpose and the cause of the operations and actions of all state organs'. (Tombaloğlu, 2014:355).

The concept of public interest or common good has been an issue discussed since the ancient times, and various opinions have been put forward on how a good interest and governance should be. However, while the changes in the historical process, especially in the modern state, have an impact on the roles and functions of public administration, the determination of their operations and actions, and therefore on the quality and delivery of public service, etc., the understanding of common good or public interest has also been differentiated. For example, the understanding of public interest defined politically in the traditional public management with the neoliberal policies and transformation in the state after 1970 and based on public services has been replaced by public services and public interest organized within the framework of market principles with the New Public Management approach based on the public preferences. Thus, the concept of public interest, which is expressed in public services to meet collective / general needs based on fundamental social rights, has been differentiated. However, it is observed that this approach has also been questioned in addition to the New Public Management approach due to the economic and social crisis of the 1990s. While the new Public Management fails to achieve the expected success of the market-compatible reforms and does not match the public sphere, various alternative approaches have been brought forward. One of these alternatives was Moore (1995) 's Public Value and Public Value Management approach, which came up with the book "Creating Public Value: Strategic Management in the Public". Public Value Management is focused on the idea that public benefit can be achieved through partnerships and citizens' involvement with the government. In this context, the aim of

the study is to examine the intellectual transformation of the public interest and its content from traditional to public preference and from the public preference to public value.

In the present study, it is seen that the concept of common good or public interest embodied in the public services offered by the state / public administration within the framework of the roles and functions of the state / public administration is discussed in different contexts within the framework of different understandings in the political and administrative debates throughout the history. It could be noted that the concept of public interest is an intellectual transformation from traditional public administration to New Public Management and then to the Public Value Management.

It is accepted that the concept of public interest, which is based on the rules of law in the name of the general public, defined politically and embodied in the monopoly public services, has or has been changed as the idea of the public services offered by the New Public Management based on public preference in traditional public administration. Accordingly, while the traditional public services are considered to be inadequate and inefficient, the public interest concept will be embodied, and public services are designed according to individual preferences on the market basis even if the sum of individual preferences is accepted as the public interest. On the other hand, while moving away from the hierarchical or market-based foundations in terms of determining public services within the management of increasing public value is due to the aspects of New Public Management approach that do not correspond to public sphere and difficulties in fulfilling some services by the market, it is seen that a service concept as a result of mutual dialogue and negotiations, including the citizen experience and expectations has been adopted. In this context, the public interest is seen as the result of a mutual effort, including citizen experiences and expectations. In this approach embodied in public value management, the public interest is embodied in public services determined on the basis of attributed values, while it is accepted in terms of shared values as a result of joint communication.

As a result, it is seen that in the intellectual transformation of public interest in the prominent management debates from traditional to public preference and from public preference to public value, the concept of public interest is defined within the framework of a management approach shifting to civil society after the public or the market. In this context, it could be noted that the public interest is organized according to hierarchical management, market governance and then to the network governance. In the services where the public interest is materialized, it is seen that not only the inputs or performance-based outputs based on rules and procedures, but also the processes and results that can produce with reliance and justice are focused. Finally, not only the coordination of the hierarchical organization or the market, but also the co-ordination of the negotiation routes is considered important in the presentation of the public interest.