

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMINDA İKİ KIRILMA NOKTASI: HERBERT SIMON VE KAMU TERCİHİ OKULU*

İmren Pınar DÜLGAR^a

İlkay TOSUN^b

Öz

1950'li yıllar itibariyle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının ilkeci tutumu eleştirilmeye başlamış ve günümüze kadar ulaşan zaman diliminde sistem içi çeşitli kırılmalar meydana gelmiştir. Kırılma işaretlerini veren ilk kuramcılardan biri, Herbert Simon'dur. Simon, 1946 yılında yayımlanan İdarenin Atasözleri (The Proverbs of Administration) adlı makalesiyle yönetimde kendisinden önce temel ilkeler olarak kabul edilen uzmanlaşma, komuta birliği, kontrol çevresi gibi konuları sorgulamaya açmış ve incelenmeye değer faklı bir ölçüt olarak 'verimliliği (efficiency)' sunmuştur. Simon, yönetimle ilgili sonraki çalışmalarında insanın düşünme, karar verme ve davranışını temel alan incelemeler yapmıştır. Yönetimde insan davranışlarının önemini vurgulayan Simon yönetimin salt mekanik ilkelerden oluşmadığını vurgulamıştır. Bu minvalden hareket ederek davranışlar üzerinden yönetime ilişkin genellemelere ulaşan diğer bir yaklaşım ise çağdaş yönetim yaklaşımlarından Kamu Tercih Okulu (Public Choice Theory)'dur. Simon ve Kamu Tercih Okulu arasında doğrudan kuramsal bir yakınlık bulunmamakla birlikte Kamu Tercih Okulu, Simon'u yönetimdeki hiyerarşi ve verimliliğe ilişkin sorgulamalarından ötürü geleneksel yaklaşımdan üstün tutar. Yönetimsel işleyişi insan davranışıyla açıklama çabası dışında, ekonomiklik/verimlilik merkezli teori üretmeleri ve hiyerarşiyi önemsizleştirmeleri söz konusu iki yaklaşımın diğer ortak noktalarıdır. Bu çalışmada, iki yaklaşımın neden benzeştikleri sorunsallaştırılmakta,

* Bu makale, 21-23 Şubat 2019 tarihleri arasında Nuh Naci Yazgan Üniversitesi'nde düzenlenen 16. Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR 16) sunulan ve özet metin olarak yayımlanan bildirinin genişletilmiş halidir.

^a Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, pinar.dulgar@hotmail.com

^b Arş. Gör., Ankara Üniversitesi, ilkaytsn@gmail.com

örtüşen ve ayrışan yönleri kullandıkları kavramlar ekseninde karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda sırasıyla yönetsel davranışı açıklamaya, piyasaya, örgütsel yapı ve işleyişe yönelik kullandıkları kavramlar karşılaştırılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetim bilimleri, verimlilik, hiyerarşi, karar verme, mantıksal pozitivism.



TWO BREAKING POINTS IN TRADITIONAL PUBLIC ADMINISTRATION: HERBERT SIMON AND PUBLIC CHOICE THEORY

Attitude the traditional public administration approach that adopts some principles started to be criticized in the 1950s and various breakings occurred in the system within the time period reached until today. One of the first theorists to give signs of breakings is Herbert Simon. In his 1946 paper, The Proverbs of Administration, he put the issues of specialization, unity of command and control span, which were previously recognized as fundamental principles before him, to question and presented efficiency as a different criterion worthy of review. Simon, in his later work on administration, made examinations based on man's thinking, decision-making and behavior. Simon was the proclaimed inventor of bounded rationality. His thesis is based on criticizing of rational (classical and ideal) model of human decision-making. According to him the rational model does not exist in reality. Simon argued that the problem is to understand how decisions are made in organizations. His theory is based on alternative behavior possibilities and their consequences. Rational man can't actually exist. The administrative man will seek only a limited number of alternatives and/or information about the consequences of different alternatives. In this point, Simon criticize the common principles of administration. He claims that the applicability of administrative principles depends on the conditions of the administrative decision process.

The Public Choice Theory is one of the contemporary approaches to administration. The Public Choice School, which had risen in the 1980s, idealized human behavior in economic terms. Theory depends on that evaluation economically non-market decision-making mechanisms or application of economic terms to political science. Public Choice School considers the field of politics and administration as an economic field of activity. Voters aim to increase the benefits of receiving services. Although elected ones purpose vote and status maximization, (assigned) bureaucrats aim to achieve status and salary maximization.

Although Simon and the Public Choice Theory do not have a direct theoretical relevance, there are similarities in some points. According to Public Choice Theory, Simon is superior to the traditional approach because of his questioning of hierarchy

and efficiency. Apart from an attempt to explain administrative functioning by human behavior, it is the other common points of these two approaches that they produce economics / efficiency centered theory and trivialize hierarchy. It can be said that the relationship between Simon and Public Choice Theory has an effect on the logical positivism method used by the reasons of conceptual and intellectual similarity. In this study, why the two approaches resemble the problematized, overlapping and diverging aspects are evaluated comparatively in terms of the concepts they use.

The reason of the similarity between Simon and Public Choice School is the effect of the logical positivism method. Within that scientific methodology the logical empiricists wanted to find a natural and important role for logic and mathematics and to find an understanding of philosophy. Simon built on human nature and the ability to choose among alternatives within an organizational setting. Simon argued that facts could be logically separated from values. Simon's administrative man was developed to replace the rational man and exists whenever an organization's values displace the individual's own values or the organization substitutes for individual's own judgment and decision-making process. he replaced the politics-administration dichotomy, its place the fact-value distinction of logical positivism. Also Public Choice School has adopted logical positivism intensively. Public Choice School compares the groups in the administrative area for their purposes. The School evaluates these groups as mathematical units. Aim maximization is used to describe behaviors.

When Simon searches how to achieve efficiency in the functioning of organizations, Public Choice School seeks to reduce the state and thus achieve efficiency. Public Choice School theorists are close to Simon because they question the principles of classical approach. Both approaches act from the basic assumptions regarding the nature of man. Regarding human nature, although both approaches are based on rationality, they are separated about "what kind of rationality?" Simon's perception of rationality means a qualitative and purely non-economic meaning. The Public Choice School, on the contrary, goes to a universal, objective and economic definition. Efficiency is defined as achieving the goal with minimum cost by increasing the benefit from labor force by both approaches. But Simon considers different about productivity combined with rationality.

Public Choice School's formula is "rationalization equals efficiency."

For Simon, rationality can only exist as limited. Therefore the effort to maximize the rationality is to achieve efficiency. In the School of Public Choice, the idea that human nature is shaping the functioning of the organization is dominant. Also Simon argue that the wishes of human nature will be integrated into the aims of the organization and adapt to them.

Keywords: Administrative sciences, efficiency, hierarchy, decision making, logical positivism.



Giriş

1900'lerin başından itibaren gelişen yönetim kuramları, yaklaşık yirmişer yıllık periyodlarla dönüşüme uğramış, her periyod kendisinden önceki dönemlerin kuramsal mirası üzerine eklenerek yükselmiştir. Amerikan kamu yönetimi geleneği üzerinden incelenen dönemsel aralıkların başlangıcı, yönetimin bilimselliği vurgusu ve ürün maksimizasyonu amacına odaklanan yönetsel ilkelerin ortaya konduğu geleneksel yaklaşımdır. 1929 Ekonomik Bunalımı, geleneksel yaklaşıma güncelleme getiren davranışçı yönetim ekolünün doğmasına erken bir vesile olmuştur. Davranışçı yönetim ekolü, geleneksel kuramın mekanik katılığına, insan davranışlarına odaklanan söylem üzerinden bir itiraz geliştirmiştir. Özellikle 1950'li yıllar itibariyle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının ilkeci tutumuna yönelik sistem içi eleştirilerden oluşan çeşitli kırılmalar meydana gelmiştir. Kırılma işaretlerini veren ilk kuramcılardan biri, Herbert Simon'dur. Simon (1946) *The Proverbs of Administration* adlı makalesiyle yönetimde kendisinden önce temel ilkeler olarak kabul edilen uzmanlaşma, komuta birliği, kontrol çevresi gibi konuları sorgulamaya açmış ve incelenmeye değer farklı bir ölçüt olarak 'verimliliği (*efficiency*)' sunmuştur. Geleneksel yaklaşım üzerinde bir kırılma noktası meydana getiren Simon'un yönetimle ilgili sonraki çalışmalarında insanın düşünme, karar verme ve davranışını temel alan incelemeler yaptığı görülmektedir. Simon bu yolla yönetime ilişkin genel çıkarımlar sunan bir kurama öncülük etmektedir.

Yönetime ilişkin genellemeler üzerine çalışan diğer bir kuram çağdaş yönetim kuramlarından 1980'li yıllarda yükselişe geçmiş olan Kamu Tercihi Okulu (*Public Choice Theory*)'dur.¹ İnsan davranışını -ekonomik anlamda- idealize eden Kamu Tercihi Okulu, temel olarak *piyasa dışı karar alma*

¹ Kamu Tercihi yaklaşımı, temel varsayımları aynı, farklı konularda incelemeler yapan dört düşünce okulu etrafında gelişmiştir: çoğunluk kuralı ve vergilendirmeyle ilgili anayasal sınırlandırmaları öneren en reformist yazarların yer aldığı okul *Virginia Okulu*, siyasi davranışlarda rasyonel tercih teorisi ve oyun teorisi, oylamada matematiksel nedenler, çıkar grupları ve bürokrasi konularını inceleyen *Rochester Okulu*, fayda ve kâr maksimizasyonu arayışı varsayımını güçlü biçimde vurgulayan *Chicago Okulu* ve bireysel çıkar ile toplumsal kültürü, kamuda zorunlu ve gönüllü işbirliklerini uzlaştırmaya dönük çalışmalar yapan *Indiana Okulu*'dur (Orchard ve Stretton, 1997, s. 410).

mekanizmalarının ekonomik incelemesi ya da ekonominin siyaset bilimine uygulanması olarak tanımlanmaktadır (Mueller, 1989, s. 1). Kamu Tercihi Okulu, siyaset ve yönetim alanını ekonomik bir faaliyet alanı gibi değerlendirmektedir. Ekol, seçmenlerin hizmet alımında faydalarını artırma amaçlarına karşılık, seçilmiş yöneticilerin oy ve statü maksimizasyonu, atanmış yöneticilerin ise statü ve maaş maksimizasyonu sağlama amacıyla hareket ettikleri savına dayanmaktadır.

Kamu Tercihi Okulu, Simon'ı hiyerarşiyi iyi yönetimin temel koşulu olarak görmemesi ve verimliliği yönetsel faaliyetleri değerlendirmede bir norm olarak alması bakımından klasik yaklaşımdan daha 'değerli' bir yerde konumlandırır (Ostrom ve Ostrom, 1971, s. 204). Simon'un yaklaşımı ile Kamu Tercihi Okulu arasında doğrudan kuramsal ve dönemsel birliktelik bulunmamakla birlikte iki bakış açısını yakınlaştıran benzerlikler bulunmaktadır. Bu çalışmanın amacının bir kısmını Simon ile Kamu Tercihi Ekolünün benzerliklerini analiz etmek oluşturmaktadır. Yönetsel işleyişi insan davranışıyla açıklama çabası dışında, ekonomiklik/verimlilik merkezli teori üretmeleri ve hiyerarşiyi önemsizleştirmeleri söz konusu iki yaklaşımın diğer ortak noktalarıdır. Her iki yaklaşımın benzerlikleri kadar ayrılan yönleri de bulunmaktadır. Çalışmanın amacının diğer yarısı da bu ayrılan yönleri tespit ederek her iki yaklaşımın da yönetime ilişkin özgün kuramsal çerçevesini ortaya koymaktır.

Çalışma, iki yaklaşımın neden benzeştikleri sorunsallaştırılmakta örtüşen ve ayrılan yönlerini kullandıkları kavramlar ekseninde karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda ilk olarak her iki yaklaşımın insan davranışına yükledikleri rasyonalitenin ve doyumun niteliği değerlendirilmektedir. Karşılaştırmanın ikinci boyutunu ise her iki yaklaşımın piyasadan ödünç alarak kullandıkları verimlilik ve girişimcilik kavramlarının analizi oluşturmaktadır. Son olarak kamu örgütlenmesine ilişkin bakış açılarını karşılaştırmak bakımından bürokrasi, hiyerarşi ve denetim üzerinde durulmaktadır.

A. Yönetsel Davranışı Açıklamada Kullanılan Kavramlar: Rasyonalite / Sınırlı Rasyonalite, Maksimizasyon/Doyum

Rasyonellik konusu, Simon tarafından geleneksel kamu yönetimi literatürünün verimlilik eksenli mutlak rasyonalite anlayışından farklı bir biçimde ele alınmaktadır. Simon'a göre mutlak rasyonel kararlar almak mümkün değildir. Rasyonel karar, tüm alternatifleri ve her alternatifin sonuçlarını ayrı ayrı bilmeyi ve alternatifleri tercih sırasına göre listelemeyi

gerektiren bir eylemdir. Rasyonel insanın aldığı kararlar optimal niteliktedir (Onaran, 1971, s. 51-52). Simon geleneksel yaklaşımın rasyonel insana dair bu üç önermesini eleştirmektedir. O halde optimal kararlar almak mümkün değildir. Birey, bir durumla ilgili olan tüm alternatifleri bilemez, üstelik alternatiflere ait her sonucu da ayrı ayrı düşünemez dolayısıyla hangi alternatifin daha çok fayda sağlayacağını öngöremediğinden onları önem sırasına koyamaz. Simon'a göre pratik örgüt yaşantısında bireyin bu varsayımlarla hareket etmesi yalnızca çok küçük bir alanda, çok basit olarak adlandırılacak kararlarda mümkündür. Simon, gerçek hayatta yalnızca doyurucu alternatiflerin ve sonuçların bilindiği bir rasyonelitenin olduğundan söz etmektedir; bu sınırlı rasyonelitedir.

Onun düşüncesinde insan, doğası itibariyle *homo economicus* ya da *economic man* olmadığı gibi, amacı ve arayışı salt bu saike dayandırılmaz. *Sınırlı rasyonelite (bounded rationality)* olarak ifade ettiği kavram, risk ve belirsizlikler, seçenekler hakkında tam bilgi sahibi olmama, para fonksiyonundaki ya da çevresel baskılardan kaynaklanan karmaşıklıklar, yapılması planlanan eylemin en iyi şekilde hesaplanamaması (Simon, 1972, s. 163-164) gibi yönleriyle mutlak (ekonomik) rasyoneliteden ayrılmaktadır. Simon (1955), *Administrative Behaviour* kitabında rasyonelizasyonun sınırlılıklarını üç grupta ele alır. Birincisi, kişilerin yetenekleri, alışkanlıkları ve yaşadıkları deneyimlerle edindikleri refleksleridir. İkincisi değerler ya da karar verme sürecinde baskısı olan amaçlar bütündür. Son olarak, kişinin kendi mesleği hakkındaki bilgi derecesi bu sınırlılıklardandır (Simon, 1955, s. 40). Rasyonelizasyonu sınırlandıran bu etkenler aynı zamanda onu evrensellikten uzaklaştırır. Rasyonel olan, öznedir; kişinin psikolojik ve sosyolojik süreçlerinin sonucuna, kültürüne bağlı olarak değişir. Bu yüzden davranışın nedenine ilişkin evrensel bir yanıt arama çabası anlamsızdır (Dikmen, 2015, s. 180-181).

Simon'un salt maddi çıkarlarını gözetken bir varlık olmaktan uzak ve sınırlı rasyoneliteye sahip olan bireyin neyin arayışında olduğu sorusunu doyum (*satisfaction*) kavramıyla yanıtlamaktadır. İnsan eldeki veriler ve algılama yetisi ölçüsünce doyum aramakta; parasal olmayan güdüleyicilerle desteklendiğinden yeterli kazançla yetinmektedir (Fişek, 2012, s. 230-231). “Simon, insanların maksimize olduğunu değil onun yerine tatmin olduğunu/doyuma ulaştığını” ifade etmektedir (Campitelli ve Gobet, 2010, s. 355). Birey, alternatiflerin tümünü algılamada yetersiz olmasına rağmen, alternatiflerin tatmin edici olup olmadığını fark etme konusunda yeterli bir kıstasa sahiptir. Alternatifler bu kıstasa göre değerlendirilirken bu kıstasa uygun bulunan ilk fikir üzerinde durulmakta ve karar verme süreci bu fikir etrafında oluşmaktadır. Simon'un üzerinde durduğu bu davranış şu biçimde açıklanabilir: “...insanlar

tüm elverişli uygun fikirleri değerlendiremezler ve olası fikirlerin fayda-maliyet analizini tam olarak yapamazlar. Tatmin olmak yeterli bir iyi fikri seçmektir; en iyi fikri seçmek demek değildir” (Campitelli ve Gobet, 2010, s. 355).

Simon, örgütlerin de bireyler gibi doyum arayışında olduğunu savunmakla birlikte, örgütlerin ekonomik rasyonalitesini artırma amacını vurgular ve bu anlamıyla rasyonaliteyi verimlilikle (*efficiency*) tanımlar. Verimlilik ise ekonomik kaygıyı ifade eden bir kavram olarak rasyonalitenin ekonomik olmayan vurgusunu içinde barındırmaz (Hartwig, 1978, s. 160,171). Bu anlamda Simon’un kendisinden önceki kuramsal çizgiden çok uzaklaştığı söylenemez.

Simon, tartışmalarında davranış temelinde ilerlese de kullandığı analiz yöntemi rölatiftir (Dikmen, 2015, s. 180). Bu bakımdan Kamu Tercihi Okulu’nu Simon’un karşı kutbuna koymak yanlış olmayacaktır. Çünkü Kamu Tercihi Okulu’nda davranış evrenseldir; tek bir birey tipinin davranışını tüm örgüt düzeylerine uyarlayan metodolojik bireycilik esas alınır. Metodolojik bireycilik yönteminin kullanılması, teorisyenleri bireyler hakkında dört temel varsayıma ulaştırır: kendi çıkarı peşinde koşarlar, rasyoneldirler, kendileri için en yüksek faydayı sağlayan alternatifi seçerler, buldukları duruma -karşılaşacakları kesinlikler, riskler ve belirsizlikler hakkında sahip oldukları bilgi derecelerine göre- faydalarını maksimize edecek sonucu belirleyebilirler (Ostrom ve Ostrom, 1971, s. 205). Okulun, *homo economicus* ile *homo politicus* arasında ayrım olmadığını varsayımı (Çoban, 2003, s. 77), ekonomik insan (*economic man*), karar alan insanla (*man: the decision maker*) özdeşleştirmesini getirmiştir (Ostrom ve Ostrom, 1971, s. 205). Ekonomik davranışlarında kendi çıkarını gözeten insan siyasal/yönetimsel davranışlarını kamu yararına göre değil, kişisel çıkarına göre biçimlendirecektir. Bu, kamu yönetiminde ekonominin yöntemlerinin kullanılmasını önermelerinin gerekçesidir (Çoban, 2003, s. 77). Kamu Tercihi Okulunun somutlaştırdığı bu analiz şekli, siyaseti anlamak için iktisadi düşüncenin kullanılmasına dayanan yeni bir akım başlatmıştır. Ancak bu durumda bir ekonomistin gerçeklik ve soğuk akıl yürütmeye dönük tutumunun 'kamu yararı'nın bulanık doğasını çözmesine nasıl yardım edebileceği ile ilgili paradoksal bir sonuçlar ortaya çıkmıştır (Fein, 2017, 30).

Kamu Tercihi Okulu’nda toplumsal davranış, herhangi bir özel davranış gibi tamamen bireysel tercihlere ve amaçlara göre şekil alır; özel veya toplumsal bütün davranışların arkasında bireyler vardır (Buchanan ve Tullock, 1997, s. 61). Diğer bir ifadeyle bireylerin siyasetçi, bürokrat ya da iş adamı gibi rollere bürünmeleri onların varsayımsal olarak doğasından kaynaklanan davranışları

değiştirmeyeceğinden mantıksal bir ayırım gözetilmez. Okulun siyasi davranışın kamu yararı yerine bireysel çıkarı esas aldığını ortaya koyan görüşü, kamu yönetiminin, Keynesyen merkezi planlama ve refah devleti anlayışı çerçevesinde şekillenmeden var olabileceğine dair bir yeni yaklaşımı içermektedir (Çoban, 2013, s. 90). Kamu Tercih Okulu devleti genellikle grupların veya bireysel aktörlerin karmaşık bir topluluğu olarak modellemektedir. Bu modellemenin içinde politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve çıkar örgütleri gibi parçalar yer alır. Devletin bu kurucu parçalarının (bazen birbirleriyle çatışan) çıkarlarına bakmadan salt devletin çıkarlarından söz etmek zorlaşmaktadır. (Lemieux, 2015, s. 24). Bireyin davranışlarını genelleştirerek örgütlere uyarlama noktasında Simon'la kesişim olduğu söylenebilir. Kamu Tercih Okulu'nda fayda maksimizasyonu ve Simon'da doyum arayışı hem bireyler hem de örgütler için temel alınmıştır. Ancak kâr/fayda kavramı somut ve ölçülebilir, doyum kavramının ise soyut ve ölçülemez nitelikte olması (Fişek, 2012, s. 232), birincisinin davranış tarzını açıklamada kullandığı evrensellik iddiasının ikincisinde olmayışıyla tutarlı görünmektedir.

B. Piyasaya İlişkin Kavramlar: Verimlilik ve Girişimcilik

Verimlilik (*efficiency*) kavramı, nasıl tanımlandığına bağlı olarak yönetimin ideolojisini belirleyen kavramlardan biridir. Nitekim çağdaş yönetim kuramlarında ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kelimeleri aynı anlamda kullanılarak bunlardan herhangi birinin amaçlanmasının doğru olduğu varsayılarak bu kuramlar, Weber'in bürokratların "sorumluluk ahlakı" tanımlamasının reddinde birleşirler (Gay, 2002, s. 162-163).

Kamu Tercih Okulu temsilcilerinden Vincent Ostrom, disiplinde verimliliğin iki biçimde ele alındığından söz eder. Wilson'la başlatılan klasik yaklaşıma dayandırdığı anlamıyla verimlilik, hiyerarşik açıdan iyi işleyen bir örgütte işin performans maliyetinin en aza indirgenmesidir. Örgütlenmenin doğrusal olduğu, uzmanlaşmaya dayalı olan ilkesinin çerçevesinde profesyonel işleyiş esastır. Diğer anlamıyla ise verimlilik, performansı artırarak en az maliyetle amaçlara ulaşılmasıdır. Bu tanım, Herbert Simon'la kullanılmaya başlanmıştır (Ostrom, 1989'dan akt. Zengin, 2009, s. 162). Birincisinde emek gücüne harcanan maliyetin düşürülmesi, ikincisinde ise emek gücünü sonuna kadar kullanarak diğer girdilerin maliyetinin azaltılması yoluyla ancak, her iki yaklaşımın da aynı hedefe varmak istedikleri söylenebilir. Kamu Tercih Okulu'nun kendisini Simon'la başlayan tanımlamaya dâhil ettiği görülmektedir.

Simon, verimliliği yönetim teorisinin merkezine alır; örgütlenmenin nasıl yapılandırılacağı ve verimli bir şekilde (*efficiently*) işleyeceği temel araştırma konusudur. Dar anlamıyla verimlilik prensibi, belirli amaçlara ulaşmada, hem ekonomi teorisinde hem de yönetsel teoride, rasyonalizasyonu ençoklaştıran her faaliyetin özelliğidir (Simon, 1955, s. 38-39). Simon, alternatif yönetsel faaliyetleri arasında tercih yapmada verimliliği bir norm olarak belirlerken yönetsel faaliyetlerin net bir şekilde tanımlanabilir ve ölçülebilir olması gerektiğini vurgular. Bunun önkoşulu olarak iyi işleyen hiyerarşik bir örgütün varlığını temel gereklilik olarak görmemesiyle (Ostrom ve Ostrom, 1971, s. 204) geleneksel teoriden ayrılan Simon, bu noktada Kamu Tercih Okulu'yla birleşir.

Piyasaya ilişkin olarak *girişimcilik (entrepreneurship)* kavramı, Kamu Tercih Okulu'nun çalışmalarında Simon'a göre daha merkezi bir konumdadır. Kamu Tercih Okulu düşüncesinde, piyasa faaliyeti ile demokratik faaliyet arasında çok basit bir ayırım gözetilmesi, bürokratik iş (*bureaucratic businesses*) ve siyasi girişimcilik (*political entrepreneurship*) kavramlarının kullanılmasını mümkün kılmıştır. Öyle ki, birincisi fiyat mekanizmasını kullanırken diğeri oylama sistemi ile işlemektedir; piyasada ödeme yapmak isteğe, tercihlere bağlı iken, demokrasi ortalama seçmenin tercihlerini dikkate alır (Evans, 2014, s. 40).

Kamu Tercih Okulu yaklaşımına göre, rekabetin sağlanması amacıyla kâr sağlayıcı firmalar tüketici taleplerini karşılamayı üstlenirken siyasi girişimciler çıkar gruplarının isteklerine pasif bir şekilde yanıt verirler (Dilorenzo, 1988, s. 66). Piyasa faaliyetinin veya girişimciliğin toplumun net gelirine 'olumlu' bir katkı sağlayacağı varsayılır; kâr, girişimci ve/veya işletme tarafından toplumsal iyiye yapılan katkı olarak görülür (Yalman, 2011, s. 68).

Simon için girişimcilik, özel bir ilgi alanı değil iş örgütlenmelerinin işleyişini açıklamada kullandığı bir kavram olarak görülmektedir. İş örgütlenmesinin katılımcıları girişimci, çalışan ve müşteridir. Girişimcilerin diğerlerinden ayrılan yönü, onların kararlarının çalışanların faaliyetleri için nihai denetim aracı olmasıdır. Böylelikle kâr sağlamaya çalışan girişimcilerin amaçları örgütlenmeyi ayakta tutmaya dönüktür. Ancak ekonomik amaçların dışında prestij, iyi niyet, bağlılık gibi başka güdüleyicileri de vardır (Simon, 1955, s. 16-17). Simon'un kavramı kullanmasında karar alma sürecinde bilgi sınırlılığına dikkat çekmesine rağmen bu süreçte kullandığı "köprüdeki yalnız kaptan" benzetmesi, işletme literatüründe girişimcilik düşüncesine farklı bir bakış açısı olarak algılanır. Simon'un düşüncesinde girişimcilik, karar almada geleneksel liderlik kavramını aşan bir davranışçı yaklaşımla ortaya konulur (Minkes ve Foxall, 2003, s. 224-225).

C. Örgütsel Yapı ve İşleyiş İlişkin Kavramlar: Bürokrasi, Hiyerarşi ve Denetim

Birey, doğası gereği nerede olursa olsun kendi çıkarlarını gerçekleştirmek ister ya da örgütün amaçlarını benimser düşünceleri iki yaklaşımın ayrışma noktalarından diğeridir. Simon, bireyin davranışlarının örgüt içinde farklılaşacağı düşüncesiyle kamu örgütleri ve özel örgütlenmelerin işleyişleri arasında basit ayrımlar yapar. Özel yöneticilerin kendi özel çıkarlarını gerçekleştirmek istemesine rağmen kamuda kişisel çıkarların kamu yararına aykırılık oluşturulmaması beklenir. Yine de ona göre, her iki kesimi de kapsayan bir yönetim kuramının ortaya konulması mümkündür. Bireyin genel anlamda örgüt içerisindeki davranışlarını belirleyici nitelikte örgüt içinden veya dışından gelen farklı etmenler söz konusudur (Simon, 1975, s. 8-9). Kamu Tercih Okulu'nun bireyin siyasetçi, bürokrat ya da iş adamı olduğunda değişmeyeceği varsayımından farklı olarak bireyi örgüte bağlayan, onun davranışını örgütün davranışının bir parçasına dönüştüren ilişkiler mevcuttur. Bireyin örgüt içindeki konumu, onun yargılarının temeli olan değer öncüllerinde değişikliklere yol açarak davranışlarında farklılaşmalara sebep olur (Simon, 1975, s. 82).

Simon, örgütün amacının gerçekleştirilmesini davranışa ilişkin kararların hiyerarşik biçimde yapılanmasıyla açıklar. Bu, yapılanmayı oluşturan kişilerin çalışmaları arasında eşgüdüm sağlanması için örgütteki herkesin diğerlerinin çalışmaları hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacak bir mekanizmadır (Simon, 1975, s. 119). Ona göre, yöneticilerin denetim alanı daraldıkça örgütün hiyerarşik kademelenmesi artar. Fazla hiyerarşik kademelenme kırtasiyeciliğe yol açar. Bu durumda Simon, denetim alanı geniş olan az kademeli bir hiyerarşik düzen önerir (Meier ve Bohte, 2000, s. 117).

Simon örgüt algısında bireyi örgütün hiyerarşik kademelenmesindeki bir unsur olarak incelerken, örgütün hedeflerini gerçekleştirilmesindeki en önemli kişilerin, yönetsel hiyerarşinin en alt seviyelerindeki kişiler olduğunu şu örneklerle ifade etmektedir: *"Otomobil, fiziki bir obje olarak, bir şef ya da mühendis tarafından üretilmez ama montaj hattındaki makine ustası tarafından üretilir. Yangın, itfaiye şefi tarafından değil, itfaiye ekibinde hortumu alev tutan kişi tarafından söndürülür."* Bu bağlamda, Simon *"yönetsel hiyerarşinin en alt seviyesinde olan bireyler kurumun hedeflerinin başarılmasında önemli rol oynadıklarını"* belirleterek, bizzat uygulayıcı olan personelin örgüt içindeki işlevine vurgu yapmakta ve

uygulayıcı personeli odak noktası olarak önemsemektedir.² Simon yönetici için 'yöneten-yönlendiren' yerine 'etkileyen' ifadesini kullanmayı önermektedir. Bunun nedeni, yöneticinin uygulayıcı personelin kararları üzerinde sadece etkileyen olarak bulunmasıdır. Simon yönetimin, otorite ve işlevlerin dağılımından daha fazla şey ifade ettiğini bu nedenle uygulayıcı çalışanın odak noktası alınması gerektiğini vurgulamaktadır (Simon, 1955, s. 2-3).

Simon'a göre, hiyerarşinin aşağı kısımlarında, alınan karardaki çerçeve aşağı yukarı belirlenmiştir. Hiyerarşinin alt tabakasındaki birey tarafından "...değerlendirilen unsurlar çoktan tek tek belirlenmiştir ve bu unsurların tümü verilen şartlar altında değerlendirilmek zorundadır" (Simon, 1955, s. 217). Örgüt hiyerarşisinin alt kısımlarında bulunan bireyler için karar, örgüt hiyerarşisiyle paralel biçimde sınırlayıcıdır. "Hiyerarşinin daha üst kısımlarında ise kararlar, artistik ve yaratıcı yapıdadır. Yeni değerler araştırılır, ölçülüp tartılır, yeni yönetsel yapı olasılıkları değerlendirilir"(Simon, 1995, s. 217). Hiyerarşinin üst tabakasından alınan kararların yeni bir durum yaratacak biçimde olması, bu kararların daha ciddi sorumluluk gerektirdiğini ortaya koyar. Alt kademelerdeki kararlar ise üst kademedeki oluşturulan yeni bir durum için yardımcı unsurdur. Üst kısımlarda oluşan kararların yeni ve yaratıcı niteliği sebebiyle bu yeni kararların eylemlere dönüşmesini sağlamak için alt tabakalara iletimi gerekli bir unsurdur. Simon, örgüt hiyerarşisinin üst aşamalarında meydana gelen kararların aşağı doğru iletişim olmadıkça uygulayıcı çalışanların eylemlerini etkilemeyeceğini belirtir. Bu iletişimin en ideal hali, "uygulayıcı personelin davranışları ve alışkanlıkları sayesinde örgüt için faydalı olan kararları kendi kendine fark etmesi..." dir (Simon, 1955, s. 11). Bu fark ediş, uygulayıcı personelin, örgütsel bağlılık ve etkinlikle bir bağ kurulmasının telkin edilmesi ile sağlanır. Telkin durumu, otorite kavramının Simon'daki ifadesidir. Simon'a göre, "otorite üstün astı ikna için değil ama onun rızasını almak için çabalamasıdır"(Simon, 1995, s. 11). Üst kademedeki alınan kararların alt kademelere iletimini, otoritenin kendisidir. Otorite süreci, üst kademedeki bir örgüt üyesinin kararları şekillendirip alt gruplara ilemesi ile başlar. Bunu yaparken üst kademe, bu kararların astları tarafından kabul

² Simoncu kuramın bireye vurgusundan söz ederken diğer kuramlarla farkını ortaya koyabilmek için belirtmek gerekir ki, davranışçı kuram, örgütün en önemli unsuru olarak insanı görürken, "etki-tepki" karmaşası içinde onu değerlendirmektedir. Geleneksel kuramdaki gibi tek bölünmez bir otorite-buyuran anlayışı olmasa bile yöneten ve yönlendirilen ayırımıyla bulunarak, yönlendirilen bireylerin yöneticilerden etkilenerek davranışsal tepkilerde bulunduğuna değinmektedir. Simon'a göre ise örgüt, buyuran bir otorite veya otorite etkisiyle oluşan birey davranışından daha fazla bir şeydir. (Ayrıntılı bilgi için: Fişek, 2012).

edileceği beklentisi içindedir. Ast da bu kararları beklemektedir, hareketleri bu kararlar tarafından biçimlenir (Simon, 1955, s. 126-127). Alt kademelerin eylemlerini belirleyen üst kademe kararlarının yanı sıra, alt kademelerin bizatihi kendilerinin aldığı kararlar vardır, bunların niteliğinin üst kademeler tarafından çerçevelenmiş biçimdedir. Bu çerçeveyi oluşturan şey, üst kademe kararlarının alt kademeler için değer öncülü olmasından ileri gelmektedir (Fişek, 2012, s. 227-229).

Niskanen'in de dâhil olduğu bir grup Kamu Tercih Okulu yazarı ise, bürokrasilerin katı bir biçimde hiyerarşik olduğunu, her kamu kurumunun en tepedeki yönetici tarafından mükemmel bir biçimde kontrol altında tutulduğu ve yönetildiği düşüncesine sahipken Dunleavy gibi parçalı ve katı olmayan bir yapıya sahip olduğunu düşünen yazarlar da vardır. Okulun temel varsayımı olan bürokratların bütçe ve politikalar konusunda karar verirken kendi çıkarlarını maksimize edecek şekilde davranmaları her iki grupta da ortak düşüncedir. Ancak Niskanen bürokratların bu eğilimlerinin devletin sürekli büyümesine neden olduğunu söylerken Dunleavy bunun 1980'li yıllardaki gelişmeleri açıklamada geçerli olmadığını belirterek bürokratları 'aklamadan' küçülme politikalarını anlamlandırmaya çalışmıştır (Yalçın, 2010, s. 119-121).

Kamu Tercih Okulu, ayrıca hiyerarşiyle ilgili olarak denetleme problemi üzerinde yoğunlaşır. Memurların kariyerinde ilerlemeleri, amirlerinin değerlendirmelerine bağlı olduğu için onlar, amirlerini memnun etmeye çalışır. Kendileri hakkındaki olumlu bilgiler amirlerine ulaştırılırken olumsuzluklar hakkında amirlerin bilgi sahibi olması önlenir. Böylelikle bilgi yetersizliği memurların denetimlerinin azalmasına ve hataların artmasına yol açar (Ostrom ve Ostrom, 1971, s. 209). Niskanen'in bu soruna çözüm önerisi ise, bürolar arası rekabettir. Bürolar arası rekabet yoluyla, denetim maliyetlerini azaltılarak etkin bir denetim sağlanması öngörülür. Seçmenler, siyasetçiler ya da üst düzey bürokratlar, denetim faaliyetini yerine getirmede yetersiz olarak görülür ve bu şekilde denetimin maliyeti artırdığı ileri sürülür (Niskanen, 1979, s. 520-521). Hiyerarşinin fazlalığı Simon'da kırtasiyecilik, Kamu Tercih Okulu'nda denetim problemi olarak açıklanmakta diğer konularda olduğu gibi ilk yaklaşım, ekonomikliği göz ardı etmezken ikinci yaklaşım salt ekonomiklik üzerinden değerlendirmeye gitmekte ve çözümü küçülmede aramaktadır.

Sonuç

Simon ve Kamu Tercih Okulu arasındaki ilişkinin kavramsal ve düşünsel benzerliğin nedenleri arasında kullandıkları mantıksal pozitivism yönteminin etkisi bulunmaktadır. Bu yöntem, sosyal bilimlerde bulguların birkaç cümleye

indirgenerek basit eşitliklerle formüle etme, iki boyutlu şekiller üzerinde gösterme olarak uygulanırken özellikle iktisat alanında, temel varsayım olarak kabul edilen bazı kabuller üzerine kuramlar oluşturmada işlevselleştirilmektedir (Yalçın, 2010, s. 13).

Simon ve Kamu Tercih Okulu arasındaki düşünsel benzerliğin anlamlandırılmaya çalışıldığı bu yazıda, iki yaklaşımın başladıkları yer ve kullandıkları kavramlar benzeşse de varmaya çalıştıkları sonucun farklılaştığı görülmektedir. En genel ifadeyle Simon, örgütlerin işleyişindeki verimliliğe nasıl ulaşılacağını araştırırken Kamu Tercih Okulu, devletin küçültülmesi ve böylece verimliliğe ulaşılmasının yolunu aramaktadır. Kamu Tercih Okulu yazarlarının klasik yaklaşımın ilkelerini sorgulamasından ötürü kendilerini Simon'a yakın görmelerine rağmen yeni evrensel değerler belirleyerek klasiklere yaklaştıkları söylenebilir.

Her iki yaklaşım insanın doğasına ilişkin temel varsayımlardan hareket etmektedirler. İnsan doğasına ilişkin olarak her iki yaklaşım da rasyonaliteyi temel almasına rağmen "nasıl bir rasyonalite" konusunda farklılaşmaktadırlar. Simon'un rasyonalite algısı öznel, niteliksel ve salt ekonomik olmayan bir anlam ifade eder; Kamu Tercih Okulu ise aksine evrensel, nesnel ve ekonomik bir tanımlamaya gider.

Yaklaşımlar, rasyonalite kavramındaki ayrılığa rağmen verimlilik hedefinde uzlaşmış yakınlaşmış görünmektedirler. Verimliliğin emek gücünden elde edilen faydayı artırarak en az maliyetle amaca ulaşma olarak tanımlanması iki yaklaşımın benimsediği ortak bir bakıştır. Verimliliğin rasyonalite ile birleşme noktasında yeniden ayrılık meydana gelmektedir. Kamu Tercih Okulu'nun formülü rasyonalizasyon eşittir verimlilik; bu sebeple daha keskin biçimde kamu kurumlarında rekabet gibi kavramlar öne çıkarmaktadır.

Kamu örgütlerinde bürokratların davranışlarının insan doğasıyla açıklanma çabası ise Weberyen bürokrasinin gayri şahsiliği ve örtük biçimde de olsa kamu yararına hizmet düşüncesinin tam karşısında yer almıştır. Weber'de örgütsel kurallar insan doğasını biçimlendirirken Kamu Tercih Okulu'nda insan doğası örgütün işleyişini biçimlendirmektedir düşüncesi hâkimdir. Simon ise insan doğasındaki isteklerin örgütün amaçlarıyla bütünleşeceği, onlara uyum sağlayacağını düşüncesiyle Weber'e daha yakın görünmektedir.

Simon ve Kamu Tercih Okulu, kendilerini klasik yaklaşımdan ayırsalar da işletme temelli düşünme tarzının ürünü olarak her iki yaklaşımın da bu çizgiden gerçek bir kopuş gerçekleştirmediği söylenemez. Kamu yönetimi ve

bürokrasiyi siyasal, toplumsal anlamından uzak biçimde değerlendirdikleri, ekonomik amaçlara odaklandıkları görülmektedir. Kamu Tercih Okulu, bunu 'ekonomik insan' varsayımının her yerde ve koşulda geçerli olacağı düşüncesine dayandırırken Simon, 'ekonomik insan'a psikolojik faktörler eklemesiyle onu törpülemektedir.



KAYNAKÇA

- Campitelli, G. ve Gobet, F. (2010). "Herbert Simon's Decision-Making Approach: Investigation of Cognitive Processes in Experts", *Review of General Psychology*, vol.14 no.4 p. 354-364.
- Çoban, A. (2003). "Kamu Tercih Teorisi", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar). Ankara: Nobel Yay., s.75-95.
- Dikmen, A. A. (2015). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*, Ankara: NotaBene Yayınları.
- Dilorenzo, T. J. (1988). "Competition and Political Entrepreneurship: Austrian Insights into Public-Choice Theory", *The Review of Austrian Economics*, vol.2, p.66.
- Evans, A. J. (2014). "A Subjectivist Solution to Limits of Public Choice: Reasserting the Austrian Foundations of Subjectivist PoliticalEconomy", *The Review of Austrian Economics* vol. 27, p. 23-44.
- Fein, K. P. (2017). "Mont Pelerin in Virginia", *The Nation*, September 25/ October 2, p. 27-31.
- Fişek, K. (2012). *Yönetim*, Ankara: Kilit Yayınları.
- Hartwig, R. (1978). "Rationality and Problems of Administrative Theory", *Public Administration*, vol.56, Issue 2, p.159-179.
- Gay, P. Du (2002). *Bürokrasiye Övgü: Weber-Organizasyon-Etik*, (Çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar, vd.). İstanbul: Değişim Yayınları.
- Kenneth J. M. ve Bohte, J. (2000). "Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance", *Administration & Society*, vol. 32 no. 2, p.115-137.
- Lemieux, P. (2015). "The State and Public Choice", *The Independent Review*, v.20, no.1, p. 23-31.

- Minkes, A. L. ve Gordon R. F. (2003). "Herbert Simon and The Concept of Dispersed Entrepreneurship", *Journal of Economic Psychology* vol. 24, p.221-228.
- Mueller, D. (1989). *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. (1979). "Competition Among Government Bureaus", *The American Behavioral Scientist*, vol. 22 no. 5, May/June, 1979, p.517-524.
- Orchard, L. ve Stretton, H. (1997). "Public Choice", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, p.409-430.
- Ostrom, V. ve Ostrom, E. (1971). "Public Choice: A Different Approach of Public Administration", *Public Administration Review*, March/April, p.203-216.
- Simon, H. (1946). "Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, vol. 6, no. 1, Winter, p.53-67.
- Simon, H. (1955). *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York: The Macmillian Company.
- Simon, H. (1972). "Theories of Bounded Rationality", *Decision and Organization*, (ed. C. C. McGuire and Roy Radner). Amsterdam: North-Holland Publishing Company, p.161-176.
- Simon, H. (1975). *Kamu Yönetimi*, (Çev. Cemal Mihçioğlu). Ankara: A.Ü. SBF Yayınları.
- Simon, H. (1974). *Yönetimde Yeni Karar Verme Bilimi*, Çev. Mustafa Tosun, *Amme İdaresi Dergisi*, c.7, no.3, s.114-150.
- Onaran, O. (1971). *Örgütlerde Karar Verme*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Orchard, Lionel ve Hugh Stretton (1997). "Public Choice", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, 409-430.
- Savaş, V. (1997). *Anayasal İktisat*, İstanbul: Avcıol Yayınları.
- Şaylan, G. (2003). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınevi, s.573-593.
- Yalçın, L. (2010). *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Yalman, G. (2011). "İktisadi Devlet Kuramları veya 'İktisadın Emperyalizmi': Bir Örnek Olarak Rant-Kollama Analizi", *Praksis* c. 23, s.63-84.

Zengin, O. (2009). *Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

