

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI:
YÖNTEMBİLİMSEL BİR DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

Lutfi YALÇIN

Ankara-2010

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI:
YÖNTEMBİLİMSSEL BİR DEĞERLENDİRME**

Doktora Tezi

Lutfi YALÇIN

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Birgül A. GÜLER

Ankara-2010

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

**KAMU YÖNETİMİ KURAMLARI:
YÖNTEMBİLİMSEL BİR DEĞERLENDİRME**

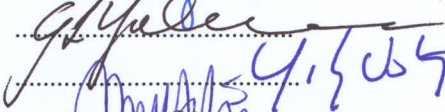
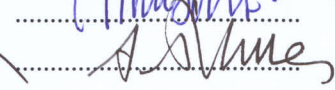


Doktora Tezi

Tez Danışmanı : Prof. Dr. Birgül Ayman Güler

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Prof. Dr. Birgül Ayman Güler	
Y. Doç. Dr. Galip Yalman	
Doç. Dr. Yılmaz Üstüne	
Doç. Dr. Mehmet Yetiş	
Doç. Dr. Ahmet Alpay Akın	

Tez Sınavı Tarihi 22-01-2010

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.
22/01/2010.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

Lutfi Yalçın

İmzası



İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	İ
TEŞEKKÜR	İ
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM:	9
YÖNTEM VE KAVRAM	9
I. YÖNTEM.....	9
A. Bilginin Türleri.....	17
1. Kuram ve Kamu Yönetiminde Kuram	17
2. Ortakduyu ve Kamu Yönetiminde Yeri	21
3. Metafizik ve Kamu Yönetiminde Metafizik Önermeler.....	22
B. Bilgi Üretme Yöntemleri ve Bu Yöntemlerin Kamu Yönetiminde Kullanımı	24
C. Betimleme ve Açıklama	31
D. Bilginin Temsilci Olma Niteliği	36
E. Kamu Yönetiminin Diyalektiği	40
II. KAVRAM.....	43
A. Kamu	45
B. Kamu Yönetimi	51
C. Kamu Yöneticisi	53
D. Kapitalist Sistem İçinde Kamu Yönetimi	56
E. Kamu Yönetiminin Dili	59
F. Kamu Yönetiminin Görevi Ne Olmalı	61
İKİNCİ BÖLÜM:	64
İŞLETİMSEL ÇİZGİ	64
I. BİLİMSEL İŞLETİM YAKLAŞIMI	68
Taylorculuk.....	68
1. Taylorizm ve Planlamacılık	78
2. Etkinlik	79
II. KLASİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI	82
A. İlkeler	86
B. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Bu Yaklaşımın İnsana Bakışı	94
C. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Neden İşletim Çizgisi Üzerinde Yer Alır?	101
III. İNSAN İLİŞKİLERİ OKULU	103
A. Elton Mayo ve Doğal Örgüt Yönetimi	104
B. Arzu Yönetimi: Motivasyon Kuramları	107
C. Kuram X Kuram Y: Varsayımları Değiştirmek Yeterli mi?	112
IV. KAMU TERCİHİ OKULU	117
V. YENİ KAMU İŞLETİMİ	130
A. Tanımı ve Sunuluşu	130
1. Birinci Tür: Listeleme Yöntemi	132
2. İkinci Tür: Temel Kavramlar Bulma ve İlgili Fikirleri Onlara Bağlama	134
3. Üçüncü Tür: Derecelendirme	136
B. Yeni Kamu İşletiminin Doğuşu: Kaynak Olarak Kuramlar, Uygulamalar, İdeolojiler ve Olgular	138
1. YKİ'nin Beslendiği Kuram ve Uygulamalar	138
2. YKİ ve Olgusal Faktörler	143
3. YKİ'nin Doğuşunu Hazırlayan İdeolojik Faktörler.	147
C. YKY'nin Temel Özellikleri ve Bu Özelliklerin Bir Değerlendirmesi	154
D. Yeni Kamu İşletimi Neden İşletimcidir?	165
E. Yeni Kamu İşletiminin Sonu	166
F. YKİ ve Diğer Akımlar	168
VI. DEVLETİ YENİDEN İCAT ETME	172

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:	178
ELEŞTİREL ÇİZGİ	178
I. ELEŞTİREL KURAM	178
<i>A. Kamu Yönetiminde Eleştirel Kuram</i>	178
<i>B. Eleştirel Kuramın Kapsamı</i>	182
<i>C. Eleştirel Kuramın Yöntemi</i>	194
1. Diyalektik Yöntem.....	194
2. Diyalektiğin Yöntemini Kamu Yönetimine Aktarmaya Yönelik Bir Deneme.....	203
<i>D. Eleştirel Kuramın Kamu Yönetimine İlişkinliği</i>	207
1. Etkinlik	209
2. Marcuse'un Teknolojik Ussallık Kavramı	211
3. Yönetimin Eylemlerinin Çeşitleri: Araçsal Eylem, Stratejik Eylem ve İletişimsel Eylem.....	213
4. Performans Standartları, Ölçme ve Standart Prosedürler	216
5. Teknolojik Ussallığa Göre Örgütlenmenin Kaçınılmaz Sonucu	217
6. İş ve Uzmanlaşma	218
7. Bürokrasi	220
<i>E. Eleştirel Kuramdan Beslenen Yönetim Modelleri</i>	222
1. Cumhuriyetçilik	223
2. Danışmacı Demokrasi.....	224
3. İşbirliğine Dayalı Yönetim.....	227
4. Eleştirel Kuramcılarla Postmodernistler Arasındaki Farklar	230
II. YENİ KAMU YÖNETİMİ AKIMI	233
<i>A. Yeni Kamu Yönetiminin Doğuşu</i>	239
<i>B. YKY'nin Yeniliği</i>	243
<i>C. YKY'ne İlişkin Bir Değerlendirme</i>	248
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM:	251
PRAGMATİST ÇİZGİ	251
I. PRAGMATİZM	251
<i>A. Pragmatistlerin Temel Fikirleri ve Bazı Temel Kavramlar Hakkındaki Görüşleri</i>	258
1. Pragmatizmin Batı Felsefesi Karşıtlığı	259
2. Amaç Araç İlişkisi ve Araçlılığın Pragmatistler Tarafından Çeşitli Alanlara Uygulanışı	264
3. Geleceğe Dönüklük.....	269
<i>B. Pragmatizm ve Diğer Akımlar</i>	272
<i>C. Kamu Yönetimi ve Pragmatizm</i>	282
II. POSTMODERNLİK	302
<i>A. Postmodernlik Nedir?</i>	302
<i>B. Yorumbilgisi, Görüngübilim ve Postmodernizm</i>	310
<i>C. Postmodernizme Yönelik Genel Eleştiriler</i>	316
<i>D. Postmodernizm ve Kamu Yönetimi</i>	318
SONUÇ	329
KAYNAKLAR	341
ÖZET	354
ABSTRACT	355

TEŞEKKÜR

Tez danıőmanın Prof. Dr. Birgöl Ayman Göler'in tez konusunun seğiminden tezin tamamlanmasına desteğini, yardımını ve teővikini her zaman hissettim. Tezin ortaya çıkmasında hem doktora eğimi sırasında kendisinden aldığım derslerin hem de tezin yazımı sırasında yaptığı önerilerin büyük payı olmuştur. Tezin yazımı sırasında, Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner'den aldığım dersler sayesinde kazandığım bilgi ve deneyimlerin de büyük katkısını gördüm. Bu hocalarım aynı zamanda tez izleme komitesinde yer almışlardır. Doç. Dr. Mehmet Yetiş ve Yrd. Doç. Dr. Galip Yalman tez sınavı jürisinde yer almışlardır ve tezle ilgili değerli öneriler getirmiőlerdir. Yrd. Doç Dr. Cengiz Ekiz tezi okumuő ve değerli yorumlar yapmıştır. Emeği geçen herkese teşekkür ederim.

GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı, 19. yüzyılın sonlarından günümüze, kamu yönetimi alanında etkili olan akımların bütün bir resmini sunmak veya en azından böyle bir resmi sunmaya elverişli bir çerçeve hazırlamaktır. Bilimsel yönetimden postmodernizme kamu yönetimi alanında kuramsal çalışmaların ve tartışmaların konusu olmuş başlıca akımlar incelenmiştir. Akımların yalnızca betimlenmesiyle yetinilmemiş, her akımın düşünsel kökenleri ve uygulamada yarattığı veya yaratabileceği etkiler de tartışılmıştır. Dolayısıyla, yöneme ilişkin temel bilgilerin ve kamu yönetiminin kurucu kavramlarının ele alındığı ilk bölüm dışındaki bölümlerde genel olarak üç tür iş yapılmıştır. Birinci iş, incelenen her akımı, o akımı formüle edenlerin dünyalarına girmeye çalışarak, fakat eleştirel kalmaya da özen göstererek, betimlemek olmuştur. Betimleme çerçevesinde akımların temel iddialarının ortaya dökülmüştür ve bu iddiaların özellikle uygulanmaları halinde toplumda yaratabilecekleri etkiler değerlendirilmiştir. Yapılan ikinci iş ise, kamu yönetimine kaynaklık eden düşüncel kaynakların, mümkün olduğunca ayrıntılı olarak incelenmesi olmuştur. Kamu yönetimi kuramını etkileyen ideolojik ve felsefi kaynaklar incelenirken konunun kapsamı, genel olarak, bu kaynakların kamu yönetimi akımlarına olumlu veya olumsuz katkıları esas alınarak belirlenmiştir. Kamu yönetimi yazınında kuramlar genellikle düşünsel kaynaklarından bağımsız incelenir. Düşünsel kökene inme iddiasında olan bazı çalışmalar ise düşünsel kökenle kamu yönetimi akımını ilgili kuramla yan yana sunmanın ötesinde ilişkilendirmemektedir. Yapılan üçüncü iş ise, her kuramın ve düşünsel kaynağın kamu yönetimi pratiğine nasıl yansıdığını ve yansıyabileceğini incelemek ve göstermeye çalışmak olmuştur. Kamu yönetiminde genellikle düşünsel akımların

kuram üzerindeki etkilerinden bahsedilirken yalnızca etkiler anlatılmakta, bu etkilerin kaynaklarıysa ayrıntılı olarak incelenmemektedir. Başka bir deyişle etkilerin atfedildiği düşünsel kaynak açılmamakta sanki tek bir faktörmüş gibi işleme tabi tutulmaktadır. Bu çalışmada ne düşünsel kaynak ne de ilişkili olduğu kamu yönetimi kuramı kapalı bir kutu olarak görülmüştür, ilişkilendirme yapılmadan önce kutu alışmış ve içeride nelerin olduğu ve nelerin döndüğü gözler önünde serilmeye çalışılmış ve karşılaştırma veya eşleştirme de parçaların ve özelliklerin karşılıklı olarak ilişkilendirilmesi biçiminde yapılmıştır.

Kamu yönetimi disiplinini kendi içinde bütünlük gösteren bir alan olarak kavrayabilmek için kamu yönetimi akımlarının birbirleriyle bağlantılarını görmek gerekir. Genelde her akımın kendine özgü kavramları ve ilkeleri vardır. Akımların yalnızca üstteki bu kavram ve ilkelere bakılarak incelenmesi onları birbirlerinden kopuklarmış gibi görmemize neden olmaktadır. Biraz derine indiğimizde herhangi bir akıma ait bir kavramla diğer bir akıma ait başka bir kavramın aynı temel düşünce veya varsayımdan beslendiğini görürüz. Akımlarla ilgili bu özellik bize akımları kendilerine kaynaklık eden temel düşüncelere göre gruplandırma olanağı verir.

İncelenen kamu yönetimi akımları ABD kökenlidir. Bunun nedeni ülkemizdeki kamu yönetimi kuramı tartışmalarının ağırlıklı olarak ABD kökenli kuramlar etrafında dönmesidir. Her model içinden çıktığı ülkede egemen olan ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemi besleyen temel değerleri bünyesinde taşır. İster yeni isterse eski olsun her türlü düşünce, özellikle kamu yönetimiyle ilgiliyse, geldiği yere kaynak ülkenin değerlerinin de getirilmesi yönünde baskı yapar. Bu çalışmada

incelenen bütün akımlar içinden çıktıkları sistemlerin hangi özelliklerini taşıdıkları bakımından eleştirel bir gözle incelenmiştir.

Ülkemizde sıklıkla en son ortaya çıkan akımın en iyi akım olduğuna dair bir inanış vardır. Bu anlayış kamu yönetiminin teknik bir alan olarak görülmesinin, yani içinde geliştiği toplumun toplumsal ve ekonomik özelliklerinden soyutlanmasının bir sonucudur. Oysa en son bilginin üretilebilmesi için tamamen farklı bir mantığın işletilmesi gerekir. En son keşfedilen kamu yönetimi bilgisi, eğer pratiğe ilişkinse, çoğu zaman ilgili ülkenin kendi sorunlarına bulduğu en son çözümdür. Dolayısıyla kamu yönetiminde en son bilgiyi geliştirmenin önkoşulu bu bilgiyi üretenlerin kendi ülkelerinin sorunlarından yola çıkmalarıdır.

Bu çalışmada farklı akımlar incelenirken her akımın temel kavram, ilke ve varsayımlarının hangi koşullarda geliştiği ve daha üst sistem olan kapitalist sistem tarafından nasıl biçimlendirildiği açıklanmaya çalışılmıştır. Böyle bir girişim, bize yalnızca tartışılan akımla ilgili olarak değil ancak benzer kavram, ilke ve varsayımlara dayanan başka akımlara da ilgili olarak da eleştirel bakış açısı sağlama kapasitesine sahiptir. Eğer bir akımın bir özelliğini daha üst sistemle ilişkisi bakımından bir kere incelersek, aynı akımın diğer bir parçası için aynı şeyi yaptığımızda daha önceki özelliğe ilişkin yaptığımız çalışmadan edindiğimiz deneyimden yararlanabiliriz. Aynı şey akımlar için de doğrudur. Eğer bir akıma eleştirel gözle bir kere bakmayı başarabilirsek, aynı eleştirel gözü başka bir akımlar için de kullanabiliriz, hatta bu defa biraz daha gelişmiş ve ustalaşmış olarak. Bu biçimde bütün akımları inceledikten sonra, kuşkusuz edindiğimiz deneyimi, başta az deneyimliyken incelemesini yaptığımız akımlar için yeniden kullanmak

isteyeceğizdir. Ancak bu yeniden inceleme sonucunda göreceğiz ki artık kullandığımız eleştirel göz en başta kullandığımız eleştirel göz değildir.

Ancak yaptığımız şey, yönetim tekniklerindeki en son modayı bulma ve ülkemize getirme olursa kendi kendini büyütecek bir eleştiri alanına hiçbir zaman giremeyiniz. Bir yazarın bir düşüncüyü yazılı ve sözlü olarak ifade etmesi çoğu zaman o düşüncüyü okumak ve anlamaktan hem çok daha kolay hem de daha eğlencelidir. Dolayısıyla bir kamu yönetimi kuramcısının çok iyi bildiği kendi ülkesinin kamu yönetimi kuramının yazarı olması, çok az bildiği başka bir ülkenin kamu yönetiminin kuramının okuyucusu olmasından en azından çok daha zor değildir.

Dört ana bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümde yöntem sorunları incelenmiştir ve kamu yönetiminin tanımlayıcı kavramları analiz edilmiştir. Yöntem başlığı altında kamu yönetiminde kullanılan farklı bilgi türleri, bu bilgilerin elde edilme yöntemleri ve kamu yönetiminde kullanış biçimleri incelenmiştir. Kavramla ilgili bölümdeyse, öncelikle kamu yönetiminin kurucu unsuru olan *kamu* sözcüğünün anlamı açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır. İkinci olarak, kamu yönetiminin, kamu yöneticisinin ve kamu yönetimi kuramcısının kapitalist sistem içindeki yeri ortaya konulmuştur. Son olarak, kamu yönetiminin dilinin dönüşümü ve bunun disiplin üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Yirminci yüzyılda, ABD etkisindeki kamu yönetimi kuramına kuşbakışı baktığımızda birbirinden farklı üç çizgi görürüz. Birinci çizgi *işletimcilik* (managerialism) *çizgisi*, ikinci çizgi *eleştirel çizgi*, üçüncü çizgiyse *pragmatist çizgidir*.

İkinci bölümde işletimsel çizgi incelenmiştir. İşletimciliği algılanabilir bir olgu olarak görmemizi, James Burnham'ın, 1940 yılında ilk basımı yapılan *Managerial Revolution* (İşletimcilik Devrimi) adlı kitabına borçluyuz.¹ Bu yapıyla tanışıklığı olan yazarlar (F.F. Ridley ve Christopher Hood gibi), Yeni Kamu İşletimciliğinin (YKİ), giderek görünürlüğü artan bir olguya, işletimcilik ideolojisine ve endüstrisine dayandığını belirtirler. İşletimcilik hiç kuşkusuz kapitalist sistemin bir ürünü olan kamu yönetiminin ilk metninde oldukça bariz bir biçimde vardır. Woodrow Wilson'un, 1887 tarihli ünlü makalesinde geçen şu cümleler kamu işletimciliğinin ana hatlarını ortaya koymaktadır:

“İdare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır. Birçok bakımdan anayasa incelemelerinin tartışma götürür temelinden de ayrılmaktadır.”²

Bu cümlelerle, yalnızca idarenin (işletimciliğin) özel bir iş olduğu vurgulanmaya çalışılmıyor, aynı zamanda yönetimin hukuktan ayrılığına da vurgu yapılıyor.³ Ronald J. Pestritto, bürokratik kuruluşları siyasetin ve hukukun sınırlandırmalarından kurtarmak isteyen en önemli iki ilerici (progressive) olarak Wilson ve Frank

¹ James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, The John Day Company, New York, 1941. Burnham'ın iddiasının neredeyse aynısını Bruno Rizzi 1939 yılında yayımlanan *La Bureaucratization du Monde* (Dünyanın Bürokratikleşmesi) adlı eserinde ileri sürmüştür. Her iki yazar da, dünyada sosyalizm ve kapitalizme alternatif olarak yöneticilerin egemenliğine dayanan bir bürokratik kolektivizmin doğmakta olduğunu iddia etmektedir. Bkz. Bruno Rizzi, *The Bureaucratization of the World*, (trans. by Adam Westoby), The Free Press, New York, 1985.

² Woodrow Wilson, "İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul, 1961, 53-79, s. 63. (Yazının orijinali: "The Study of Administration" *Political Science Quarterly*, June 1887, 197-222.

³ Yukarıda belirlenen üç çizgiye, *hukuka* ağırlık veren anlayış, dördüncü bir çizgi olarak eklenebilir. Ancak ABD kamu yönetiminde etkili olan önemli faktörlerden birisi hukuk karşıtlığı değilse bile, hukuka soğukluktur. David H. Rosenbloom ve Katherine C. Naff, kamu yönetimi alanındaki ilk ders kitabını yazan Leonard White'ın 1926 yılında yönetim incelemesinin hukuktan değil işletimden başka bir deyişle mahkeme kararlarından değil *American Management Association*'ın faaliyetlerinden beslenmesi gerektiğini öne sürdüğünü ifade eder. Bkz. David H. Rosenbloom ve Katherine C. Naff, "The Status of Law in Contemporary Public Administrative Literature, Education and Practice", *Bildiri: Minnowbrook III Conference*, Lake Placid, New York, (Sep. 6, 2008), s. 1. <http://bss.sfsu.edu/naff/Research/Rosenbloom-Naff.pdf>

Goodnow'un adlarını anar.⁴ Goodnow, Amerikan anayasasının modern devletin yönetilmesinde yetersiz olduğunu; dikkatin anayasal ilkelerden çok yönetimin güçlendirilmesi ve mükemmelleştirilmesine çevrilmesi gerektiğini iddia eder.⁵ Luther Gulick 1937 yılında kamu kuruluşlarının güçlendirilmiş liderlerle yönetimini öngören yönetim anlayışını ifade etmek için *yönetimsel işletimcilik* (administrative management) terimini kullanır.⁶ Dwight Waldo'nun 1948'de yayımlanan başyapıtı *Administrative State* (Yönetimsel Devlet), esasında büyük ölçüde yukarıda anılan kamu yönetimi yazarlarının yönetimsel devlet anlayışının ve Gulick'in yönetimsel işletimcilik anlayışının eleştirisidir. Kısaca işletimcilik çizgisi üzerinde yer alan akımlara göre yönetim, siyaset ve hukuk alanları kapsamında düşünülemeyecek kadar karmaşık ve özel uzmanlık gerektiren bir işlemdir. İşletimcilik çizgisi üzerinde yer alan ve kamu yönetimi kuramı ve uygulaması üzerinde etkili olan akımlar, bilimsel işletim, klasik kamu yönetimi, insan ilişkileri okulu, kamu tercihi okulu, yeni kamu işletimi ve devletin yeniden icadıdır.

Üçüncü bölümde *eleştirel çizgi* incelenmiştir. Eleştirel çizginin eleştirel kuramdan daha genel olduğunu düşünebiliriz. Bu çalışmada eleştirel çizgi üzerine, eleştirel kurama ek olarak eleştirel kuramla önemli derecede alışverişi olan düşünce ve akımlar da yerleştirilmiştir. Devleti veya kamu yönetimini incelerken, genellik düzeyi olarak kapitalist sistemi seçen incelemeler ve bu tür incelemeleri besleyen çalışmalar *eleştirel kuram* kapsamında değerlendirilebilir. Elbette bu kapsama ilk önce *Frankfurt Okulu*'nun çalışmaları girer. Kapitalist sistemin analizi ve

⁴ Ronald J. Pestritto, "The Progressive Origins of the Administrative State: Wilson, Goodnow, and Landis," *Social Philosophy and Policy*, 24/1 (Jan. 2007), 16–54. s. 17.

⁵ *Ak*, s. 45.

⁶ Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization" Luther Gulick ve L. Urwick, (der.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, 1-46, s. 45.

eleştirisiyle ilgilenen Frankfurt Okulu'nun kamu yönetimine oldukça zengin katkı sağlama kapasitesi vardır. Kamu yönetimi kuramcıları için eleştirel kuramın yöntemi (diyalektik) uygun bir başlangıç noktası olabilir.

ABD'de 1930'lu yıllarda merkezileşmeyi, büyük devleti ve devlet öncülüğünü savunan sol düşünce; 1970'li yıllarda yeni sol adını alarak devlet ve merkezileşme karşıtı bir anlayış haline dönüşmüştür. Devlete karşı tavır bakımından sağ düşünceyle aynı noktaya gelmiştir. YKY akımı bu "sol"un düşüncelerinden beslenen bir akımdır. Bu bakımdan YKY'nin hem YKİ'yle, hem de 2000'li yıllarda kamu yönetimi içinde gelişmeye başlayan eleştirel kuramla benzerlikleri vardır. Bu çalışmada, daha sonra ortaya çıkan eleştirel kurama öncülük etmesi nedeniyle, YKY'nin de eleştirel çizgi üzerinde yer aldığı kabul edilmiştir. Kısaca belirtmek gerekirse, eleştirel çizgi üzerinde iki akım yer alır: YKY ve Eleştirel Kuram.

Dördüncü bölümde pragmatist çizgi incelenmiştir. Yirminci yüzyılda, kamu yönetimi uygulamasını ve kuramını etkileyen diğer çizgi pragmatizmdir. Pragmatizm her ne kadar kamu yönetimi dergilerinde son 15 yıl içinde yer bulmaya başlamış olsa da, ABD'nin kuruluşundan bu yana, uygulamada ve kuramda, bazen geri planda bazen de görünürde varlığını sürdüren bir anlayıştır. Pragmatizm, bir felsefi akım olarak, 19. yüzyılın sonlarında ve 20 yüzyılın başlarında Amerikan kültürünün içinde gelişmiştir. Pragmatist düşünürler, izleyenlerini soyut kavramların kullanışsızlığına; kavramlar, ilkeler ve fikirlerin mutlak doğrular değil yalnızca araçlar olduğuna ve doğruya en iyi konsensüsle ulaşılabileceğine ikna etmeye çalışmışlardır. Pragmatizm soyut bir devlet fikrinin veya ortak iyilik kavramının gelişmemiş olduğu Amerikan kültürüne uygun gözükmektedir. ABD'nin kurucuları özellikle John Locke ve başka

liberal düşünürlerden etkilenmişti ve özel mülkiyeti korumaya ve aşağıdan yukarıya örgütlenmeye dayalı bir sistem öngörmüştü. John Dewey gibi pragmatist yazarlar, zaman zaman kapitalizme ciddi eleştiriler yöneltse de, liberalizmin sivil toplumcu, yerelci ve aşağıdan yukarıya örgütlenici yanından vazgeçmemişlerdir. Görüldüğü gibi pragmatizm birçok yönüyle postmodernizmin habercisidir. Bu çalışmadan pragmatist çizgi üzerinde iki akımın yer aldığı iddia edilmektedir: pragmatizme ve postmodernizm.

BİRİNCİ BÖLÜM: YÖNTEM VE KAVRAM

Bu bölümün iki ana konusu vardır. Birinci konu yöntemdir. Çalışmanın bütününde yöntem konusu ele alınmıştır, bu bölümde ise daha genel tartışmalara girmek için gerekli olan bazı çok temel kavramlar ve tartışma konuları incelenmiştir. Bu amaçla önce bilginin ne olduğu ve bilgi kavramına bakışın son birkaç yüzyıl içinde nasıl bir evrim geçirdiği kısaca anlatılmıştır. Daha sonra bilgi türleri ve bunların kamu yönetimine nasıl yansıdığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Yöntem konusu değerlendirilirken bilginin nasıl üretildiğini akılda tutmak gerekir. Bu bölümün üçüncü ana konusu, bu nedenle, bilginin nasıl üretildiğini örneklerle açıklamak olmuştur. Bilginin nasıl üretildiğine ilişkin tartışmayı doğal olarak bilginin bazı özelliklerine ilişkin tartışma izlemiştir. Son olarak olguya ve bilgiye ilişkin kullanışlı bir bakış açısı ortaya koymak amacıyla diyalektiğin kamu yönetiminde nasıl kullanılabileceği konusuna bir giriş yapılmıştır.

Bu bölümün ikinci ana konusu kamu yönetimi kavramıdır. Çalışmanın bütünü saran iki ana temadan birisi yöntemse diğeri de kamu yönetimi kuramıdır. Bu nedenle öncelikle kamu, yönetim ve kamu yönetimi kavramları tartışılmıştır. İkinci olarak ise kamu yönetimine anlamını veren unsurlar olarak kamu yönetiminin içinde bulunduğu sistem ve kullandığı dil incelenmiştir.

I. YÖNTEM

Dominique Lecourt'a göre, David Hume'un bilginin üretiliş süreci ile ilgili düşünceleri hem bilimsel bilginin başka bilgi türlerinden ayrıştırılmasında hem de bilimsel bilginin bile kesin olmadığının fark edilmesinde etkili olmuştur. Hume iki şey (nesne, olgu, olay) arasında nedensellik bağı kurmamızı sağlayan bilginin *kaynağının*, bu iki şeyin sürekli olarak bir arada bulunduğuna ya da birbirini

izlediğine ilişkin gözlemlerimiz olduğunu, nedenselliğin daha derin ve karmaşık olmadığını ileri sürmüştü. Nedenselliğin bu biçimde oluşu, yani geçmiş gözlemlerimize dayanması, gelecekte de süreceğini garanti edemezdi.¹ Başka bir deyişle tümevarım yöntemi bize hiçbir zaman yüzde yüz emin olacağımız bilgiyi sağlayamazdı. Bu nedenle Hume, bir taraftan gözleme dayanmayan her türlü bilgiyi reddederken, diğer taraftan da gözlemlerle elde edilen bilgilerin bile kesin olmadığını ileri sürmüştü.²

Hume'un en önemli iki katkısının gözleme dayanmayan bilginin reddi ve gözleme dayanan bilgi hakkında kuşkuculuk biçiminde özetlenebilir. Auguste Comte bunlardan birincisi üzerinde odaklanmıştır. Comte gözleme dayalı bilgi dışında kalan her türlü bilgiyi bilimsel çalışmadan dışlayarak bilimsel çalışma için gelişmeye elverişli bir başlangıç noktası hazırlamıştır.

Comte'a göre insanlığın ürettiği bilgi, insanların ele aldıkları konular hakkında yaptıkları spekülasyonlar, üç aşamadan geçer: *Teolojik aşama*, *metafizik aşama* ve *pozitif aşama*. Birinci aşamada *hayal* (imagination), ikinci aşamada *tartışma*, üçüncü aşamada ise *gösterme* egemendir. Teolojik aşamada, dünyanın yorumlanmasında kanıtlanamayan hayal ürünü bilgiler serbest olarak kullanılır. Metafizik aşamanın en belirgin özelliği, kişiselleştirilmiş soyutlamaların ve varlıkların yaygın olmasıdır. Pozitif aşama ise olguların esas alındığı aşamadır. Üç aşamadan, normal ve kalıcı

¹ Dominique Lecourt, *Bilim Felsefesi*, (Çev. Işık Ergüden), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006. s. 63, 64.

² K. R. Popper, "The Nature of Philosophical Problems and Their Roots in Science", *The British Journal for the Philosophy of Science*, 3/10, (Aug.1952), 124-156, s.154.

olanı üçüncü aşamadır. İkinci aşamanın işlevi, birinciden üçüncüye geçişe aracılık etmektir. Bu üç aşama bizim kavrayışlarımızın geçtiği sabit yol üzerinde yer alır.³

Teolojik aşamada (durumda) gözlemlenen olayların nedeninin doğaüstü varlıklar olduğu kabul edilir.⁴ Bu aşamada, insanlar toplumdaki konumlarını ve toplum tarafından kendilerine getirilen kısıtlamaları tanrılara atfederler. Comte'a göre, teolojik aşama ile metafizik aşama arasındaki en önemli fark birincisinde genel olarak doğal ve toplumsal olayların tanrılarla açıklanması, ikincisindeyse soyut kavramlarla açıklanmasıdır.⁵ Comte'un pozitivismine göre, maddenin yapısıyla ilgili sorgulamalar, evrim kuramı ve toplumsal sözleşme gibi kavramlar metafizik aşamaya aittir.⁶ Evrim kuramı ve toplumsal sözleşme doğrudan gözlemlerle açıklanabilen olgular değildir; bu kavramlara olsa olsa gözlenebilen olayların altında yatan nedenleri araştırarak ulaşabiliriz.

Bilginin ya da her hangi bir bilim dalının ulaşabileceği üçüncü aşamaysa bilimsel (olgucu, pozitivist) aşamadır. Bu aşamanın başlıca özellikleri şunlardır: Birinci olarak sorulan sorular değişmiştir. Olgularla ilgili olarak *neden* sorusundan vazgeçilmiştir; çünkü Comte'a göre nedenlerle ilgili sorular çözümsüzdür.⁷ Bu dönemin en önemli özelliği, insanların olguları tanrılara ya da soyut fikirlere atfetmekten vazgeçmeleri, kendi sorunlarına yine kendilerinin çözüm bulabileceğini

³ Auguste Comte, *A General View of Positivism*, (trans. by J. H. Bridges), Late Fellow of Oriel College, Oxford, 1908. s. 35-36.

⁴ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 23.

⁵ *Ak*, s. 24.

⁶ Russel Keat, ve John Urry, *Bilim Olarak Sosyal Teori*, (Çev. Nilgün Çelebi), İmge Kitabevi, Ankara, 1994, s. 88-89.

⁷ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, 26-26.

düşünmeye başlamalarıdır. Yapılan artık olguları gözleyerek genel yasalar bulmaya çalışmaktır; Comte'a göre gözlemlere dayanmayan bilgi gerçek bilgi değildir.⁸

Comte tarafından formüle edilen klasik pozitivistin kuram üretmeye elverişli olmadığı iddia edilmiştir. J. S. Mill'e göre, Comte, yalnızca gece ve gündüzün birbirini izlediğini gözlemekle yetinir; bu olayın nedenini açıklamaya girişmez.⁹ Gözlenen düzenliliklerin arkasında yatan nedeni aramaya dayanan anlayışa, *realist* anlayış ya da yöntem denmektedir. Realizm doğrudan gözlenemeyen olgularla ilgili olsa da, gözleme dayanması nedeniyle metafizikten farklıdır. Örneğin “*toplumsal sözleşme*” kavramı doğrudan gözlemlerin derinliklerine inilerek ulaşılabilecek bir kavram olmadığından realist açıdan bakıldığında da sorunludur.

Daha sonra ortaya çıkacak olan mantıksal pozitivistinden ayırmak için, Comte'un pozitivistine “klasik pozitivism” diyebiliriz. Klasik pozitivism etkisini özellikle *bilimsel işletim* üzerinde göstermiştir. Pozitivistin kötü ününün en önemli nedeni gözlemlerle ulaşılan genel ilkelerin mutlak doğrulara dönüştürülmesi ve eleştiriye kapatılmasıdır. Taylorcu bilimsel işletim doğruları bulma görevini, yani işin en iyi yapılış biçimini bulma işini, işçilere değil işleme vermiştir. İşletimin yaptığı işin “bilimsel” olması, işletimin ürettiği bilgilerin işçilerin önüne itiraz edilemez olgular olarak konulmasının yolunu açmıştır. Pozitivistin katılaşmasında büyük rolü bilgiyi üretenlerden çok bilgi kullananlar oynamaktadır. Toplumsal sınıflar kendi tezlerini destekleyen bilgileri bulup çıkarma ve bulunca da koruma eğilimindedir. Bilimsel

⁸ Auguste Comte, *The Positive Philosophy*, Cilt 1, (trans. By Harriet Martineau), Batoche Books, Kitchener, 2000 [London George Bell & Sons 1896]. s. 29.
<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/comte/>. 5.5.2007.

⁹ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 86-87

işletim hem bilgiyi üretme işini, hem de onu kullanma görevini “işletim”e vererek adeta katlamalı bir pozitivism yaratmıştır.

1930’lu yıllardan sonra seslerini duyurmaya başlayan ve çok geçmeden egemen paradigma haline gelen *mantıksal pozitivistler*, klasik pozitivismin ampirizmine mantığı ve matematiği de eklemiştir. Mantıksal pozitivismi benimseyen sosyal bilimciler çoğunlukla bulgularını bir kaç cümleye indirgeme, basit eşitliklerle formüle etme, iki boyutlu şekiller üzerinde gösterme çabası içine girmişlerdir. Mantıksal pozitivism, özellikle iktisat alanında, temel varsayım olarak kabul edilen bazı kabuller üzerine kuramlar bina edilirken kullanılmaktadır. Kamu yönetimi alanında, kamu tercihi okulu (KTO) mantıksal pozitivistlerin yöntemlerini kullanarak bürokrasi analizi yapmıştır.

Hawthorne deneylerinin yapıldığı 1930’lu yıllar genellikle insan ilişkileri okulunun doğuş yılları olarak kabul edilir. Söz konusu deneylere, kamu yönetimi kuramının yöntemsel gelişimi açısından bakacak olursak, esasında bu deneyler kamu yönetimine gözlem ve deneye öncelik tanıyan yöntemin girişidir. Üstüner’e göre, Mayo, 1923’ten itibaren, kamu yönetimi araştırmacıları tarafından da izlenecek olan pozitivist yolu açmıştır.¹⁰ Kamu yönetimi disiplininin Herbert Simon, Elton Mayo¹¹ ve Robert A. Dahl’ın gözlem ve deney ile test edilebilir bilgiye dayalı bir örgüt veya yönetim bilimi yaratma ideali vardır. Norma M. Ricucci, eski kamu işletiminin ve insan ilişkileri okulunun mantıksal pozitivismi kamu yönetimi için uygun yöntem

¹⁰ Yılmaz Üstüner, *In Search of an Identity: Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration*, Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara, 1992. s. 13.

¹¹ *Ak*, s. 12.

olarak seçtiklerini ve klasik okulu betimlemeci, normatif ve reçeteci olarak suçladıklarını belirtir.¹²

Tüm pozitivistlerin ortak özelliği doğrudan gözleme dayanmayan veya doğrulanamayan bilgiyi bilimsel saymamalarıdır. Bu anlayış bilimsel araştırmalara, mevcut sistemi veri olarak kabul etme ve eleştirelilik yerine *tarafsızlığı* seçme biçiminde yansımıştır. Keat ve Urry, pozitivist araştırmacıların bireyci, davranışçı ve indirgemeci olduklarını belirtir. Pozitivist araştırmacılar, sosyal olanın gözlemlenmesinin bireysel olana göre daha zor olması nedeni ile incelemelerini bireysel olan üzerinde yoğunlaştırmak isterler. Bireye özgü niteliklerin (duygu, ahlak, değer vb.) doğrudan gözlemlenmesi mümkün değildir. Pozitivistler bireyin özsel niteliklerini bir yana bırakarak gözlenebilen davranışlara bakarlar ve sosyal olanı psikolojik olana ve en sonunda da biyolojik olana indirgerler.¹³

Pozitivizmde bilgiler, belli bir konudaki çok sayıda örneğin gösterdiği herhangi bir eğilimin genellenmesine dayanır. Bu biçimde ulaşılan genellemelerin gelecekte geçerliliklerini koruyacakları varsayılır. Kamu yönetiminin incelediği konuların bir kısmı için genellemeler üretmek olanaksızdır. Her ülke için tek bir kamu yöntemi sistemi vardır ve bu sistem çoğu zaman diğerlerinin tam bir benzeri değildir. Ancak kamu yönetiminde genellemeler üretmeye elverişli konular da vardır. Genel kamu örgütü içinde birbirinin benzeri çok sayıda yönetim birimi vardır. Kamu yönetimi tarafından aynı sürece ve koşullara tabi olan bazı işlemler çok sayıda yurttaşta uygulanmaktadır. Bunlar üzerinde yapılan incelemelerden genellemelere ulaşmak

¹² Norma M. Riccucci, "The "Old" Public Management Versus the "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit In?" *Public Administration Review*, 61/2, (March/April 2001), 172-175, s. 174.

¹³ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 98.

mümkündür. Ancak tek bir işlemin veya örgüt biriminin incelenmesine dayalı bu tür araştırmalar çoğu zaman birim veya örgüt düzeyinde kalmaktadır; sorunların daha genel sistem düzeyiyle ilgisi kurulmamaktadır.

Popper *yanlışlaşabilirlik* ölçütünü Freud ve Adler'in kuramlarına karşı geliştirmiştir.¹⁴ Kendi belirttiğine göre, bu kuramcılarının iddialarının olgular tarafından sürekli olarak desteklenmesi Popper'i rahatsız etmiştir. Popper'in yaptığı, tümevarım yönteminin geçersizliğini kanıtlamak yerine onun geçerliliğini reddetmek ve onu başka bir yöntem ile ikame etmektir. Tümevarımın, David Hume'dan beri bilinen, genellemeleri hiçbir zaman tüketici biçimde doğrulayamamasını gerekçe göstererek, bu yöntemi, bir bilimsellik ölçütü olarak reddetmiştir. Ona göre tümevarım yöntemi ile ne bir bilimsel sonuca varılabilir ne de ulaşılan bir sonuç doğrulanabilir.¹⁵

Popper'e göre, "bir teorinin bilimsellik ölçütü onun yanlışlanabilirlik, reddedilebilirlik, ya da test edilebilirlik niteliğidir."¹⁶ Popper yanlışlanamayan önermeyi bilimsel olarak kabul etmez. Popper, bilimin geçersiz önermelerin elenmesi yoluyla, ayıklanarak gelişmesi gerektiğini savunur.¹⁷

Eğer bir kuramdan bir sonuç elde edilmişse ve bu sonuç yanlışlanmışsa, bu, kuramın yanlış olduğunu göstermez. Kuramdan gözlenebilir sonuçlar çıkarırken ek varsayımlara başvurma zorunluluğu, böyle bir durumda kuramla sonuç arasındaki uyumsuzluğun nedeninin ek varsayımlarda aranmasını da gerektirir. Pierre Duhem'e

¹⁴ Karl R Popper, "Bilim Felsefesi: Kişisel Bir Bildirim", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 187.

¹⁵ Cemal Yıldırım, *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 62.

¹⁶ Karl R Popper, 2005, *agk*, s. 189.

¹⁷ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 62.

göre, bir hipotezin diğer her şeyden soyutlanarak teste tabi tutulması imkânsızdır.¹⁸ W.V. Quine'e göre, yanlışlanan bir kuramın ek varsayımlarla kurtarılması mümkündür.¹⁹ Bir kuramın ilk yanlışlamada hemen terk edilmesinin bilimsel ilerlemeyi engelleyici bir nitelik alabileceği iddia edilmektedir.²⁰ Bu sakıncaları gidermek için Imre Lakatos, bir kuramın ancak kendisinden daha güçlü bir kuramın mevcut olması durumunda terk edilmesi gerektiğini savunur.²¹

Realizm insan düşüncesinden bağımsız nesnelere mümkün olduğunu ve gerçekliğin bu nesnelere oluştuğunu iddia eder.²² Realizm ile *görecelik* (rölativizm) arasındaki farkı ortaya koyabilirsek bu iki kavramın her birini daha iyi anlarız. Görecelik gerçekliğin her birey ya da kültür için farklı olabileceğini kabul eder. Görecelikçi anlayış, insan zihnindeki dünyadan başka bir dünyanın varlığını kabul etmez. Öte yanda realizm insan zihninden bağımsız bir gerçeklik dünyasının var olduğunu iddia eder. Realizme göre görünenin altında insan zihninden bağımsız ve evrensel bir gerçeklik vardır. Bu gerçekliği bulabiliriz ve ona dayanabiliriz. Göreceliğe göre böyle bir gerçeklik yoktur, aramamalıyız, arasak da bulamayız, bulsak da bulduğumuz yalnızca bizim gerçekliğimizdir. Başka birisi aynı şeyi başka türlü algılayabilir.

¹⁸ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 57

¹⁹ *Ak*, s. 58-59.

²⁰ *Ak*, s. 60.

²¹ *Ak*, s. 60.

²² Marksizmin realizm anlayışıyla Platon ve Hegel'inki birbirlerinden farklıdır. Marksizm dış dünyanın insan zihninden bağımsız ve objektif olduğunu kabul eder oysa Platon ve Hegel'de insan zihninden bağımsız olan gerçeklik (ölümsüz evrensel veya Tin) maddi değildir. Bkz. Joan Huber Rytina ve Charles P. Loomis, "Marxist Dialectic and Pragmatism: Power as Knowledge", *American Sociological Review*, 35/2, (Apr. 1970), 308-318, s. 310.

Realizme göre insan zihninden bağımsız nesnelere vardır, peki değerler de olabilir mi? Realizm kapsamında insan zihninden bağımsız değerlerin de olabileceğini düşünebiliriz. Bu insan zihninden bağımsız değerler güçlü ile güçsüz arasındaki mücadelede ve adaleti sağlamada koruyuculuk işlevi görebilir. Bizim gözlemlerimizden bildiğimiz dünya ile gerçek dünya arasında fark olmadığını varsaymak, bazı yazarlara göre bir çeşit yöntem hatasıdır.²³ Pozitivist bir araştırmacı iki nesne ya da varlık arasında düzenli bir ilişki (iki şey arasında keşfedilen ardı ardına gelme durumu) bulunduğu zaman, daha ileri gitmez; durur; realist bir araştırmacıysa böyle bir durumda düzenli ilişkinin, nedensel bir ilişkinin (bir olayın diğerini izlemesini açıklayan kuram) bir göstergesi olabileceğini düşünür.²⁴ Düzenli ilişkiden nedensel ilişkiye gitmede bize yardımcı olan ara mekanizmalar kuramlardır.²⁵

A. Bilginin Türleri

1. Kuram ve Kamu Yönetiminde Kuram

Kuramsal kavramlar, nesnelere vb. doğrudan gözlenemeyen ancak varlığı varsayımsal olarak kabul edilen kavram ve yasalardır: Elektrik, manyetik, yerçekimi, atom gibi.²⁶ Kuramsal olan, gözlemsel olmayandır. Olgular arasında gözlediğimiz düzenli ilişkileri her zaman açıklayamayız. Kuram bu ilişkileri açıklamak için ileri sürülen önermeler sistemidir. Kuram birbiriyle ilgisiz görünen gözlem ve önermeleri birbirine bağlar.

²³ Ernest R. House, 1991, *agk*, s. 3.

²⁴ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 37.

²⁵ *Ak*, s. 38.

²⁶ *Ak*, s. 25.

Jonathan Culler'e göre, kuram tahminden farklıdır. Tahminin test edilmesi kolaydır; belli bir zaman geçtikten sonra doğruluğu yanlışlığı ortaya çıkar. Kuramın çürütülmesi kolay değildir. İkinci olarak, kuramın doğruluğu ya da yanlışlığı açık değildir, aşikâr olan kuram değildir. Kuramın konusunu açıklama iddiası söz konusudur, bu nedenle ilgililerin kolayca anlayabildiği bir konuya ilişkin olmaması gerekir. Kuramın aşikâr olmaması anlaşılmasının imkânsız olması demek değildir. Üçüncü olarak, kuramın içinde geliştirildiği disiplinle sınırlı olmaması gerekir. Bir düşüncenin kuram olması için, o düşüncenin başka alanlarda çarpıcı sıçramalar yaratması gerekir. Culler, kuramın belli bir alanın doğası ya da yöntemi olarak görülmesine itiraz etmekte, kuramı bir yazın türü olarak görmektedir. Dördüncü olarak, kuram, genel kabul gören anlayışa bir karşı çıkıştır.²⁷ Beşinci olarak, Auguste Comte'a göre, kuram olguların gözlemlenmesinde ve toplanmasında bir rehber olmalıdır. "Her kuramın gözlemlenmiş olgulara (fact) dayanması gerektiği ne derece doğruysa, olguların kuramın rehberliği olmadan gözlemlenemeyeceği de aynı derecede doğrudur."²⁸

Culler kuramın dört özelliğini disiplinler arası olmak, analitik ve kestirimsel olmak, sağduyunun eleştirisi olmak ve düşünme üzerine düşünme olmak olarak özetler.²⁹ Başka bir ifadeyle kuram kendi disiplini dışına taşar, ele aldığı kavramları yeniden irdeler, doğal kabul edilen kavramları eleştirir ve de düşünmede kullandığımız kategorileri yeniden gözden geçirir.

²⁷ Jonathan Culler, *Yazın Kuramı*, (Çev. Hakan Gür), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2007. s. 12-19.

²⁸ Auguste Comte, 2000, *agk*, s. 29.

²⁹ Jonathan Culler, 2007, *agk*, s. 29.

Pragmatist düşünür James'e göre, "... kuramlar, muammaların bizi rahata kavuşturacak cevapları değil, fakat aletler (instruments) olmaktadır. Biz onlara arkamızı verip yatmaz, önlerine geçeriz ve fırsat düştükçe, onların yardımıyla tabiatı yeni baştan meydana getiririz."³⁰

Kamu yönetimi dergilerine baktığımızda "kuram" sözcüğünün genellikle "pratik" sözcüğüyle yan yana veya "pratik"ın karşıtı veya alternatifi olarak kullanıldığını görürüz. Örneğin makale başlıklarında şu ifadeler sık geçer: "kuramdan pratiğe", "kuram ve pratik", "kuram pratik birlikteliği". İkinci olarak, pek çok durumda "kuram" sözcüğü belli bir bakış açısını ifade etmek için kullanılan deyimlerin içinde yer almaktadır: Sistem kuramı, kaos kuramı, demokratik kuram, feminist kuram, eleştirel kuram gibi. Üçüncü kullanım biçimiye, bir disiplinin veya konunun adıyla birlikte kullanımdır: Planlama kuramı, bütçe kuramı, gelişim kuramı, örgüt kuramı, yönetim (administrative) kuramı, işletim (managerial) kuramı, kamu kuruluşları arası ilişkiler kuramı gibi. Dördüncü ve son kullanım biçimiye, özgün bir kuramı ifade etmek için yapılan kullanımdır: Motivasyon kuramı, asıl-vekil kuramı, işlem maliyetleri kuramı gibi.

Bazı disiplinler kendilerini kuram olarak anmaktadır. Edebiyat kuramı, iktisat kuramı gibi. Eleştirel kuram da, bir disiplin olarak görülürse, bu kategoriye katılabilir. Kendini bir kuram olarak adlandıran bir disiplin bunu disiplinin bazı temel varsayımları olduğunu vurgulamak için yapmaktadır. İktisat kuramı adını benimseyen iktisat bilimcileri, genellikle klasik iktisadın varsayımlarını benimsediklerini vurgulamak istemektedirler. Kamu yönetimi yazarları disiplinlerini

³⁰ William James, *Pragmacılık I*, (Çev. Muzaffer Aşkın), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1986, s. 39.

genellikle kuram olarak anmazlar. Kamu yönetiminde daha çok akımlar vardır. “Kamu yönetimi kuramı” deyimini kullanan bir yazarın, kamu yönetimi disiplinin/biliminin, belli ortak varsayımlara dayanan bir disiplin/bilim olduğunu varsaydığını düşünebiliriz. Öte yandan “kamu yönetimi kuramlarından” bahseden birisiye büyük olasılıkla kamu yönetimi içindeki farklı akımların her birisini kuram olarak görmekte veya nitelendirmektedir. Örneğin “yönetim kuramı” (administrative theory) deyimini kullanan yazarlardan birisi Henry Fayol’dur. Fayol’a göre yönetim sözcüğü yalnızca kamu hizmetini kapsamaz her türlü teşebbüsü kapsar:

“Artık bir kaç tane değil, hem kamu işlerine hem de özel işlere uygun olan yalnızca bir tane idari bilimimiz var; ve onun temel unsurları bugün yönetim kuramı terimi altında toplanmaktadır.”³¹

Kuramlar ve akımlar arasındaki ilişkileri açıklığa kavuşturmak gerekir. Akımların kamu yönetimi içinde üretilen tüm bilgi birikiminin ne kadarını sağladığı üzerinde düşünmek gerekir. Akımlar genellikle ürünlerin niteliğinden çok *üreticilerin niteliğinden* kaynaklanmaktadır. Belli akademisyenler grubu toplanıp bir *manifesto* ile yeni bir akım yaratabilmektedirler. Kuramlarsa daha çok yapıt kaynaklıdır ve tanınmışlığını daha yüksek oranda *ürünün niteliğine* borçludur. Burada, elbette, yazarın tanınmışlığının veya akademik kurumlardaki konumunun, kuramının tanınmışlığına katkısını göz ardı edemeyiz. Bu nedenle yalnızca akımlara dayanan bir sınıflandırma, resmi büyük ölçüde yansıtırsa da, bazı noktaları karanlıkta bırakır.

Kuramın pratiğe katkısı değişik biçimlerde olabilir. Kuram pratiği alır, inceler ve sistematik olarak sunarsa, pratik sağlam bir temele kavuşur ve yok olmaktan kurtulur veya daha hızlı yayılabilecek bir niteliğe kavuşur. Örneğin eğer 1980’li yıllarda kimi

³¹ Henry Fayol, “The Administrative Theory in The State”, (trans. By Sarah Greer), *Papers on the Science of Administration*, Luther Gulick ve L. Urwick, (eds.), Institute of Public Administration, New York, 1937, 101-114, s. 49.

ülkelerde bürokratlar tarafından hazırlanan raporlar ve hükümetler tarafından uygulanan politikalar 1990'lı yıllarda derlenip toplanıp incelenmeseydi ve YKİ adıyla sunulmasaydı, YKİ uluslararası seyahatini bu kadar hızlı yapamayabilirdi. İkinci olarak kuramcıların geliştirdikleri kavramlar, ilkeler ve yöntemler; rapor hazırlayan veya politika önerisinde bulunan uygulamacılar için kaynak olabilir. Örneğin Luther Gulick ve L. Urwick'in 1937 tarihli eseri *Papers on the Science of Administration*, Brownlow raporunu hazırlayan kurulun düşünsel arka planı ve kavramsal kaynağı olmuştur.³² Realiteyi algılamak ve betimlemek elimizdeki malzemeyi, yani bildiğimiz kavramları kullanırız. Her ne kadar kavramlar arasında ilişki kurmakta özgür olsak da, kullandığımız kavramların içeriğini belirleme konusunda daha önce üretilen bilgilere bağımlıyız.

Kamu yönetimi akımlarının kuram pratik arasındaki ilişkilere bakışı arasında büyük farklılıklar vardır. Mantıksal pozitivist Simon, *Administrative Behavior* (1947) adlı yapıtında pratikten yola çıkılarak bir bilime ulaşılamayacağını ortaya koymaya çalışmıştır. Pragmatistlerse tam tersine kuramla pratiğin birbirinden farklı olmadığını iddia etmişlerdir. YKİ ise, yukarıda da belirtildiği gibi uygulayıcıların hazırladığı raporlardan derlenmiştir.

2. Ortakduyu ve Kamu Yönetiminde Yeri

“Ortak duyu, bir toplumun herhangi bir aşamasında doğru ya da geçerli diye kabul ettiği inanç, düşünce ve varsayımların tümü anlamına gelir.”³³ Yıldırım'a göre, ortak duyuya dayanan gözlemler bilimsel gözlemler gibi sistematik ve denetimli

³² Larkin S. Dudley ve Gary L. Warningsley, “Introduction”, *International Journal of Public Administration*, 21/2, 1998, 173-186, s. 174.

³³ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 24.

değildir, dağınık ve gelişigüzeledir; ortak duyuya ait kavramlar belirsiz, çok anlamlı ve nitelikselken, bilimsel kavramlar açık, belirgin ve niceliksel; ortak duyuya ait kuramlar dogmatik ve tutarsızken bilimsel kuramlar açık ve tutarlıdır.³⁴

Spencer sağduyu (ortakduyu) ile bilimsel bilgi arasındaki ayrımı vurgulayan ilk düşünürlerdendir.³⁵ “Sağduyu bilgisi, sadece, duyu organlarıyla doğrudan edinilen görüngü kombinasyonlarını anlayıp ayrıntılı olarak analiz edebilir.”³⁶ Böylece Spencer’e göre iki görüngü arasındaki ilişki doğrudan ve basitse, sağduyumuzla tatminkâr bir bilgi edinebiliriz, ancak görüngüler arasındaki ilişkilerin dolaylı ve karmaşık olması durumunda bilgi edinmek için bilimsel yöntem başvurmak zorunda kalırız. Görüngüler arasındaki ilişkileri açığa çıkaran bilimsel bilgi duyu organlarımıza açık değildir.³⁷

3. Metafizik ve Kamu Yönetiminde Metafizik Önermeler

Pasifik adalarında, dillerinde ağaç için ortak bir sözcük bulunmayan fakat adadaki her ağaç için farklı isim kullanan toplumların olduğunu belirten Bronowski’ye göre, doğada özdeş nesnelere yoktur. Özdeş olmayan nesnelere aralarındaki benzerliğe bakarak aynı sınıf içinde toplamak, insanlığın kaydettiği önemli bir aşamadır.³⁸ Bronowski’ye göre, Newton’un elmanın yere düşmesi ile aynı dünya çevresinde dönmesi arasında benzerlik kurması yerçekimi yasasının keşfini doğurmuştu. Ancak bundan önce elmanın neden yere düştüğünün anlaşılmasını

³⁴ Ak, s. 25.

³⁵ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 93.

³⁶ Ak, s. 93.

³⁷ Ak, s. 94.

³⁸ Jacob Bronowski., “Bilimsel Görüşe Geçiş”, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005. s. 160.

engelleyen bir anlayış vardı, bu anlayışın yıkılması gerekiyordu. Bu anlayış, Aristo'ya dayanan, elmanın yere düşüşünün nedeninin, elmanın *doğasına ilişkin bir özellik* olduğu düşüncesi idi. Oysa doğadaki her olgunun nedeninin başka bir olgu olduğuna dair anlayış elmanın yere düşüşü ile ayın dünya çevresinde dönüşü arasında bir benzerlik kurmanın yolunu açıyordu.

Metafizik, olguları değil evrenin tümünü, gözlem ve deneyle değil akılla anlamaya çalışma uğraşdır.³⁹ Mantıksal pozitivist Carnap'a göre, metafizik önerme, “deneyimlerin dışında kalan şeylere ilişkin bilgi dile getirme savında olan” önermedir. Örneğin nesnelere özlerine ilişkin önermeler metafizik önermelerdir. “Elma neden düşer?” sorusuna, “elmanın doğasında düşmek vardır” biçiminde verilen bir yanıt metafizik bir önermedir. Evrendeki her nesnenin, idealar dünyasında mükemmel ve değişmez hali mevcut olan imitasyonlar olduğunu iddia eden Platoncu anlayış da metafizik bir anlayıştır.⁴⁰ Mantıksal pozitivistler, metafiziği anlamsız olarak niteler ve reddeder. Anlamsız olmanın nedeni doğrulama olanağının olmamasıdır.

Yinelemek gerekirse, metafizik önermelerin en önemli özelliği deneyimlerimizle ilgili olmamalarıdır.⁴¹ Metafizik önermelerle ilgili iki nokta önemlidir. Birincisi bu tür önermelerin bilimselliğinin ileri sürülememesidir. İkincisi ise bu tür önermelerin nedensellik bağını kırması ve düşünmeyi engelleyici nitelikte olmasıdır. Sosyal bilimlerde metafizik önermeler çok yaygındır. Bazı siyaset bilimciler devletin kökenini açıklarken metafizik bir inanış olan “toplum sözleşmesi” varsayımına

³⁹ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 29.

⁴⁰ Rudolf Carnap, “Bilim ve Felsefe”, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005. s. 164.

⁴¹ *Ak*, s. 165.

dayanır. Toplum sözleşmesine göre, tarihin çok eski bir döneminde, kendi başlarına özgür olan bireyler, güvenlik gerekçesiyle bu haklarını devlete devretmişlerdir. Toplum sözleşmesi kavramından yola çıkan yazarlar, genellikle sivil toplumcu ve liberal bir devlet örgütlenmesi anlayışına ulaşmaktadırlar. Kadın erkek ayrımını meşrulaştırmaya çalışan bazı yazarlar, kadın doğasına ilişkin bir takım ontolojik önermeler ileri sürerler. Kadın doğasına ilişkin metafizik önermelerin kamu yönetimine yansımaları, örneğin pozitif ayrımcılık uygulamalarına karşı çıkma biçiminde olmaktadır. Benzer biçimde, bilimsel işletim insanların doğasına ilişkin bir takım varsayımlar üzerine kurulmuştur. İnsan ilişkileri okulu, bilimsel okulun insan doğasına ilişkin metafizik varsayımlarını eleştirmişti, ancak onlar yerine yeni bir takım başka varsayımlar ileri sürerek tekrar metafiziğin alanına girmiştir.

B. Bilgi Üretme Yöntemleri ve Bu Yöntemlerin Kamu Yönetiminde Kullanımı

Yaygın inanış bilimsel bilgiye ulaşmada kullanılabilecek en önemli iki yöntemin tümdengelim ve tümevarım yöntemi olduğudur. 1905 yılında yayınlanan çalışmasında, tümevarım yöntemine atfedilen aşırı önemden yakınan Ernst Mach'a göre bilimin işlevi yalnızca "olguları sınıflandırmak ve bir araya getirmekten ibaret değildir."⁴² Mach bilimsel bilgi toplarken insan aklının yönlendiriciliğine ve imgeleme işlemine dikkat çeker.⁴³ Hanson'a göre⁴⁴ hipotez kurmaya ve dolayısıyla buluşa götüren yöntemler analogik düşünme, simetri arama ve yetkiliye başvurmadır. Tümevarım ise yalnızca bunların doğrulanmasında kullanılan bir yöntemdir.

⁴² Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 34. Bkz. Şu kaynaktan aktarılmıştır: [E. Mach, *Erkenntnis und Irrtum. Skizzen zur Psychologie der Forschung* (1908), Fransızca tercümesi, *La connaissance et l'erreur*, Paris, Flammarion, 1908]

⁴³ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 34.

⁴⁴ N.R. Hanson, *Buluş Mantığı*, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 202.

Tümdengelim yöntemini tamamıyla bu yöntemin kullanıldığı ve geliştirildiği alan olan matematikte nasıl kullanıldığını kısaca özetleyerek anlayabiliriz:

“[Tümdengelim] öncüllerde saklı olan savları açığa çıkaran, üstü örtük olanı belirtik yapan bir teknik. Öyle bir teknik ki, bir çıkarımda öncülleri kabul etmekle, daha neyi ya da neleri kabul ettiğimizi bize göstermektedir.”⁴⁵

Tümdengelim yöntemi ile yapılan, bilineni başka bir biçimde belki de bize daha açık ve kullanışlı gelen yeni bir biçimde ifade etmekten ibarettir. Hempel tümdengelimini “bir kavramsal çözümleme tekniği”⁴⁶ olarak niteler. Analitik nitelikli önermelerden yola çıkılarak yapılan tümdengelim yöntemi doğruluğu daha baştan belli olan bir yöntemdir.⁴⁷ Tümdengelim yöntemiyle ulaşılan sonuçların diğer bir özelliği de, kesin doğru olsalar da koşullu doğru olmalarıdır.

Yeni bilgi üretme açısından bakıldığında ampirik bilimler matematikten daha üstündür. Ampirik bilimler sentetik önermeler, yani yeni bir bilgi içeren önermeler içerirken, matematik biçimsel bir bilim olarak analitik önermeler içerir. Matematik ne kadar gelişmiş olursa olsun kendi başına günlük hayatta kullanılabilecek bir buluş ortaya koyamaz. Tümdengelim yöntemi ile yapılan bir ispat ispatlanan önermenin ya da yargının doğruluğunu göstermez.⁴⁸

Tümevarım konusunu işleyen ve bu biçimde üretilen bilginin kesin doğru olacağından hiçbir zaman emin olamayacağımızı fark eden düşünür David Hume’dur.⁴⁹ Birbirini izleyen iki olayı gözleyen bir kimsenin zihnine, bu olayların imgeleri, birbirini çağrıştıracak biçimde yerleşir. Zamanla insanlar arasında ilgili

⁴⁵ Carl G Hempel, “Geometri ve Empirik Bilim”, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005. s. 170.

⁴⁶ *Ak*, s. 170.

⁴⁷ *Ak*, s. 170.

⁴⁸ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 68.

⁴⁹ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 64.

olaylardan ilki ortaya çıktığında diğzerinin de ortaya çıkacağına ilişkin bir kanı oluşur. "Hume"cu nedensellik anlayışı (düzenlilik kuramı), yalnızca düzenlilikleri dikkate alır, düzenliliklerin arkasında yatan nedenlerle ilgilenmez. Nedensellik birbirini izleme olarak görülür ve nedenselliğin asla zorunluluk ilişkisine dönüşmeyeceği düşünülür.⁵⁰

Hume'a göre, sebep ve sonuç hakkındaki inançlarımız, akıl yürütme ya da genel doğa yasalarına değil, duygularımıza ve alışkanlıklarımıza dayanır. İnsana bilgiyi duyuları sağlar. "Sebeup ve sonuç, belli nesnelere hep birlikte olduğu ve bütün geçmiş olaylarda bir birbirinden ayrılmadıklarını görmüş olma fikrinden başka bir şey değildir. Birlikte olmalarının nedenini akıl ile bulamayız. Yalnızca gözlem yaparız ve bunu daima nesnelere zihnimizdeki birlikteliğinden keşfederiz."⁵¹ Tümevarımda şimdiye kadar yaptığımız gözlemlere dayanarak, henüz gözlemlememiş olduğumuz başka olay ve olgular için de söz konusu olan bir çıkarımda bulunuruz.⁵² Bu nedenle tümevarımla yapılan çıkarımların yanlış olma olasılığı her zaman vardır.⁵³

Reichenbach'a göre, "İndüktif [tümevarımsal] çıkarım, bir teori bulmada değil, bulunan teoriyi olgulara giderek doğrulamada kullanılan bir araçtır."⁵⁴ Hanson, tümevarım yönteminin bir buluş yöntemi olarak görülmesini eleştirir, buluş yapma

⁵⁰ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 35-36

⁵¹ Hume, David, *A Treatise of Human Nature*, Oxford at the Clarendon Pres, Londra, 1740 Baskısı, s. 93.

⁵² Hans Reichenbach, "Doğrulama Mantığı: İndüksiyon", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 190.

⁵³ *Ak*, s. 190.

⁵⁴ *Ak*, s. 191.

yönteminin doğrulama yönteminden ayrı tutulması gerektiğini savunur.⁵⁵ Dolayısı ile tündengelim yöntemi ile çıkarım, tümevarımla doğrulama işlemi yapılmalıdır.

Tümevarım yönteminin bilgi toplamada da işlevsiz olduğu iddia edilmektedir. Gözlemlerimiz düzensizdir ve düzensiz verileri bir kuram olmadan toplamamız mümkün değildir. Bu nedenle gözlem yapabilmemiz için en başta bir kurama sahip olmamız gerekir.⁵⁶ Başka bir deyişle, bilimsel bilgi olguların doğal bir biçimde düzenli bir birikimi sonucunda gelişmez. Tümevarım yönteminde de, gözlem yapmaya başlamadan önce, olgular hakkında bilgi toplamamızda bizi yönlendirecek bir kuramsal çerçeveye sahibiz.

Tümevarım ile tündengelim arasındaki farklar şunlardır: “İndüktif [tümevarımsal] mantığı dedüktif [tündengelimli] mantıktan ayıran özelliği boş olmaması, başka bir deyişle, ulaştığı sonucun öncüllerde saklı olmamasıdır.”⁵⁷ Tümevarım gözlem ve tecrübeyle ilgilidir; tündengelim ise yasalar, ilkeler ve genel kurallarla ilgilidir. Tündengelimde öncüllerle sonuçlar arasındaki ilişki kesindir, tümevarımdaysa olasılık ilişkisi söz konusudur. Tündengelimde, öncüller bir yasa ve bu yasa kapsamında düşünülebilecek bir gözlem olabilir. Söz konusu yasa ve öncül doğruysa ulaşılan sonuç da doğrudur. Tümevarımda o zamana kadar yaptığımız gözlemlerden yola çıkarak kesinliğinden hiçbir zaman tam emin olamayacağımız bir sonuca ulaşırız. Tümevarımda gözlediğimiz farklı olaylar arasında *benzerlik* ilişkisi kurarız. Tümevarımsal akıl yürütme, genelleme amacı taşır (analojik akıl yürütme); yani tümevarımda olayları belli bir özellik bakımından aynı kategori altında toplarız.

⁵⁵ N.R. Hanson, 2005, *agk*, s. 199.

⁵⁶ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 23.

⁵⁷ Hans Reichenbach, 2005, *agk*, s. 190.

Tümdengelimdeyse belli bir olayın daha önceden doğruluğu kabul edilmiş bir ilke kural ya da yasaya uygunluğunu saptarız.

Tümevarım yöntemi yalnızca bilimsel çalışmalarda kullanılan bir yöntem değildir; gündelik hayatta fikir oluşturmada ve insanları ikna etmede çok sık kullanılmaktadır. Halk ne düşünüyor diye sokaktan geçenlere mikrofon tutulduğunda, bizden beklenen duyduğumuz veya izlediğimiz birkaç yorumdan bir sonuca ulaşmamızdır. Kahvehaneleri ziyaret ederek halkın durumunu ve görüşünü öğrenmeye çalışan siyasetçiler, tümevarım yönteminin gücüne güvenmektedir.

Tümevarım yöntemi benzer biçimde dinleyeni ikna etmek için de kullanılır. “Bu devirde kamu mülkiyetini savunan mı kaldı” biçimindeki bir iddia ile beklenen esasında tümevarımsal akıl yürüten bir kimsenin kendini sorgulayarak fikrinden vazgeçmesini sağlamaktır. Mikrofon ile halka sorma durumunda yalnızca yayıncının desteklediği düşünce yayınlanırsa buradaki amacın tümevarımsal akıl yürütmeyi kullanan izleyicinin fikir oluşturmada ne kadar etkili olacağı açıktır.

Tümevarım yöntemi iletişim kurmamızı ve dünya hakkında bir görüş oluşturmamızı sağlayan bir akıl yürütme yöntemidir; bu nedenle bu yöntemden vazgeçmek olanaksızdır. Bu yöntem pozitivist düşüncenin bilimde kullandığı yöntemdir. Dolayısı ile pozitivistten vazgeçmek sanıldığı gibi kolay değildir, pozitivistten vazgeçmek demek Comte’un iddia ettiği gibi metafiziğe ve teolojiye sarılmak anlamına gelebilir.

Tümevarım yöntemi kesinci bir yöntem değildir. “Bugüne kadar gördüğüm kuğuların hepsi beyazdı, bundan sonra göreceğim de büyük olasılıkla beyaz olacak...” demek, “...ama katiyen siyah olamazlar” demek değildir. Hem iddiada

bulunan hem de iddiaya maruz kalan yüzde yüz kesin sunuca götüren bir akıl yürütüme yapmadıklarının farkındadır. Bu durum, bu yöntemi kullanarak bizi ikna etmeye çalışanlara oldukça geniş bir hareket alanı sağlar. Bu da günlük hayatta, medya da ve basında bilgi kirliliğine neden olur.

Lyndall Fownes Urwick, “Organization as a Technical Problem” (Teknik Bir Sorun Olarak Örgüt) adlı makalesinde, temel tezinin örgütlerdeki insan deneyimlerinden tümevarım yöntemiyle her türlü örgütlenmeyi yönetebilecek temel ilkelere ulaşmanın mümkün olduğunu göstermek olduğunu belirtir.⁵⁸ Klasik kamu yönetimi okulu yazarları, her ne kadar genel ilke arayışı içinde olan yazarlar olsalar da, hiç bir zaman mantıksal pozitivist Simon’u ikna edebilecek düzeyde bir yöntemsel titizliğe ulaşamamışlardır.

YKİ konusunda yazan yazarlar tüm dünyada yaşanmakta olan “genel eğilimler” belirlemektedirler. Her bir eğilim, esasında, tümevarım yöntemiyle ulaşılan bir sonuçtur. Özellikle kamu kuruluşlarıyla ilgili eğilim tespitlerinin her zaman bir manipülasyon ürünü olma olasılığı vardır. Sermaye hem ekonomik alanda faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının, hem de klasik kamu hizmetlerini yerine getiren kurumların faaliyetlerini üzerine almak istemektedir. Dolayısıyla kamu örgütlerine karşı sürekli savaşım vermek sermayenin çıkarıdır. Belli bir görüşü destekleyen verilerin arka arkaya sunulduğu insanların tümevarımla belli kanaatler oluşturmasında etkilidir.

⁵⁸ Lyndall Fownes Urwick, “Organization as a Technical Problem”, Luther Gulick ve L. Urwick (der.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, 49-88, s. 49.

Retrodüksiyon yöntemi, filozof Charles Sanders Peirce tarafından ortaya atılmıştır ve John Dewey tarafından günlük hayatta bir problem çözme yöntemi olarak geliştirilmiştir.⁵⁹ Tümevarım yalnızca bilinenlerden (olgu) yola çıkarak grubun henüz gözlemlenmemiş üyeleri hakkında genellemeye gitmek, tündengelimse yalnızca bilinenen yola çıkarak bilinenin içinde gizli olanı başka bir biçimde ortaya çıkarmakken, retrodüksiyon, gözlenenleri açıklamak için yeni bir kuram veya hipoteze başvurur.⁶⁰ Hanson, bir hipotezin oluşumuna yol açan nedenlerle, o hipotezi doğru kabul etmeye bizi ikna eden nedenleri birbirinden ayırmamız gerektiğini belirtir.⁶¹ Tümevarım, sanılanın aksine, hipotezi oluşturmaya değil, hipotezi doğru kabul etmeye iknada kullanılır. Hipotezin oluşturulmasında ise bilim adamı genellikle farklı yöntemler kullanır. Hanson bu yöntemlerden bazılarını bahseder: bunlar *analoji*, *simetri* ve *otoriteye* başvurmadır.⁶²

Analoji [benzeştirme] bir çeşit retrodüksiyondur. Analoji, “ortak bir nitelikten dolayı iki şey arasındaki benzerlik”⁶³ olarak tanımlanabilir. Analojiye dayalı çıkarım yapılabilir.⁶⁴ Benzer olan fakat özdeş olmayan farklı iki nesne düşünelim. Bu nesnelere birinde yeni bir özellik bulunmuşsa, aynı özelliğin diğer nesnede de olabileceğini düşünmek, analogik bir çıkarımdır.

Retrodüktif çıkarımın tanımını, Yıldırım şöyle yapar:

“Beklenmeyen (mevcut varsayım veya teorilere aykırı düşen) bir olgu karşısında, bilim adamı gözlemden gelmeyen, fakat gözlem verilerindeki tüm ilişkileri açıklama gücünde

⁵⁹ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 74.

⁶⁰ *Ak*, s. 71-75.

⁶¹ N.R. Hanson, 2005, *agk*, s. 199.

⁶² *Ak*, s. 202

⁶³ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 73.

⁶⁴ *Ak*, s. 73.

görünen teorik düzeyde yeni bir ilişki tasavvur eder. Tasavvur edilen bu ilişki dile getirildiğinde bir genelleme biçimini alır.”⁶⁵

Retrodüksiyon, John Dewey tarafından anlatıldığı biçimiyle kamu politikası oluşturma ve uygulamaya çok elverişli gözükmektedir. Dewey tarafından belirlenen problem çözmenin altı adımı şunlardır:⁶⁶ Zorluk (beklenene aykırı bir durum), zorluğu problem olarak tanıma (cevabı bulunacak bir soru haline getirme), çözüme yönelik hipotez (bu aşama buluş aşamasıdır; tümevarım yöntemine değil insan zekâsının niteliklerine güven), hipotezden çıkarımlar yapma, test etme ve hipotezi kabul veya reddetme.

Dewey’e göre *soruşturma* belirsiz durumu belirli bir duruma dönüştürmektir.⁶⁷ Belirsiz durumun sorunun çözümünü de içerecek bir tanıma kavuşturulması gerekir. Aslında beklenmeyen bir durumun ortaya çıkması, mevcut teori ve hipotezlerin yetersizliğinin göstergesidir.⁶⁸ Retrodüksiyon yöntemi mevcut kuramla açıklanamayan bir durumun problemlenmesiyle ilgilenmektedir, oysa kamu politikası alanında çoğu zaman gözlenen durum, belli bir belirsizlik değil, fakat gayet açık ve net olan bir durum karşısında hareketsizlik biçiminde olmaktadır.

C. Betimleme ve Açıklama

Pozitivistlere göre bir olayın açıklaması “onun bir düzenliliğin örneği olduğunu göstermekten ibarettir”.⁶⁹ Realistlere göre ise açıklama, “...bir olgunun oluş biçimini

⁶⁵ Ak, s. 108.

⁶⁶ Ak, s. 74.

⁶⁷ F. S. C Northrop, “Bilimsel Düşünmede İlik Adım”, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005. s. 209.

⁶⁸ Ak, s. 210, 211.

⁶⁹ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 14.

değil, oluş nedenini gösterme sürecidir.”⁷⁰ Bir olguyu açıklama onu betimlemekten farklıdır. Betimlemede olguya ilişkin gözlemler detaylı bir biçimde anlatılırken, açıklamada olgunun nedeni olgunun dışında aranır.⁷¹ Açıklama hem günlük yaşamda hem de bilimde beklenmeyen bir durum karşısında, bu durumu beklenir yapmak için yapılır.⁷² Standart bilime göre bir olayı açıklamak (explanation), o olayın genel bir yasayla ilgisini kurmaktır.⁷³

Betimleme ve açıklama arasındaki ayrım bize kamu yönetimi alanındaki bilgiyi sınıflandırmada ve gruplandırmada yardımcı olmaktadır. Betimleme, araştırma nesnesinin özelliklerini sayıp dökme ve özetleme anlamına gelir. Bir nesnenin özelliklerini sayıp dökme her zaman nesnel bir iş değildir. Toplumda sınıflar ve gruplar arasında devleti ve kamu yönetimini betimleme konusunda mücadele vardır. Araştırmacılar herhangi bir yorum eklemeseler veya açıklamaya başvurmasalar bile, yalnızca olgu ve verileri örgütleyiş ve sunuş biçimleriyle, ideoloji ve tercihlerini sundukları resme yansıtabilirler. Herhangi bir işi yapan kamu yönetimi organına ilişkin bilgi, benzer işi yapan başka kamu yönetimi organlarına ve özel sektöre ilişkin bilgilerle yan yana getirildiği zaman, farklı anlamlar kazanacaktır. Farklı kamu kuruluşları ve özel şirketler hiçbir zaman birbirinin özdeşi olmadığı için, araştırmacı karşılaştırma yaptığı birimleri ister istemez belli nitelemelere indirgeyecektir. Sonuçta bir araştırmacı tarafından ulaşılan sonuç hiçbir zaman başka bir araştırmacı tarafından ulaşılan sonucun aynısı olmayacaktır. Dolayısıyla yapılan betimlemeler,

⁷⁰ Cemal Yıldırım, 2005, *agk*, s. 96.

⁷¹ *Ak*, s. 96.

⁷² *Ak*, s. 98.

⁷³ Ernest R. House, “Realism in Research”, *Educational Researcher*, 20/6, (1991), 2-9, s. 3. Bkz. Outhwaite, W., *New Philosophies of Social Science*, Macmillan, London, 1987, p. 7.

çoğu zaman, oldukça karmaşık bir bilgi yığınının bizi belli bir kanaate götürmek için belli bir sistematik içinde sunumudur.

Belli bir konuyla ilgili betimleme çoğu zaman inceleme nesnesinin özelliklerinin neden betimlenen biçimde olduğu konusunda açıklama getirmemizi gerektirir. Açıklama, betimlemeyle ortaya konulan özelliklerin neden ortaya çıktıklarının gösterilmesidir. Kamu yönetimine ilişkin analizlerde, doğal olan iyi özelliklerin değil *kötü özelliklerin* açıklanmaya çalışılmasıdır. Ancak açıklanması yapılacak olan durumların seçimi çoğu zaman keyfidir. Devletin belli bir alandan çekilmesini isteyenler, devlet o alanda ne kadar iyi olursa olsun, devletin kötülüğünü bir betimleme olarak alıp buna bir açıklama getirmeye çalışabilmektedir. Genellikle başarı değerlendirmelerinde kriterler keyfi biçimde seçilir ve istenilen biçimde derecelendirilir. Değerlendirme sistemi ve kriterleri değiştirilerek veya zorlaştırılarak ilerleme kaydeden bir kişinin veya örgütün gerilemiş gibi gösterilmesi her zaman mümkündür.

Betimlemenin, ne kadar karmaşık ve gözlemcinin yönlendirmesine ne derece açık olduğunu yukarıda gördük. Ampirist anlayışta araştırmacının amacı gözlemlere dayanarak yeterli sıklıkta ortaya çıkan düzenliliklere ulaşmaktır. Dolayısıyla açıklama ancak daha önce bu biçimde tespit edilmiş olan genel ilkelere dayanabilir. Oysa bunun yeterli olmadığını, nesnelere veya olguları etkileyen fakat gözlem yoluyla bulunması olanaksız olan ilkelerin de var olduğunu düşünen düşünürler ve araştırmacılar da vardır. Aynı sürecin parçaları olarak görmek koşuluyla, betimleme ve açıklamayla ilgili üç farklı aşama belirleyebiliriz: Betimleme, biriktirilmiş gözlemlerin özetlenmesiyle (tümevarım) elde edilen genellemelerle açıklama ve

gözlenen olgularla ilgili düzenliliklerin arkasında yatan nedenlere dayanarak açıklama. Aşağıda betimlemenin ve açıklamanın kamu yönetiminde farklı kuramlar tarafından nasıl yapıldığı tartışılacaktır.

Betimlemeyi objektif çevirmeye benzetebiliriz. Kamu yönetimi kuramcılarının objektiflerini nereye çevirdiklerine bakarak nasıl bir betimleme yaptıkları hakkında ipuçları elde edebiliriz. Bilimsel işletimciler objektiflerini harıl harıl çalışan bir atölyeye çevirirler. İnsanlar ve makineler bu atölyede çok daha büyük bir makinenin parçaları gibi işlemektedir. Ancak, Taylor'un objektifi yalnızca atölyeye dönük değildir. Diğer bir objektif de geleneksel örgüte, belki zanaatkârlar sitesine dönüktür. Taylor birincisini yüceltmek için ikincisini de betimler. İkinci örgüt standart çıktılar üretemeyen bir örgüttür; verimsizlik, işlerin kulaktan duyma yöntemlerle yapılması ve bilginin (deneyimlerin) toplanıp sistemleştirilmemesi bu örgütün en büyük kusurlarıdır. Taylor bu gözlemlerin bir kısmını diğerlerinin açıklaması olarak sunar.

Bilimsel işletim yaklaşım yeterli denetim ve maddi ödüllerle işçilerin yeterince motive edilebileceğini düşünmüştü. İnsan ilişkileri okulunun bulguları bu varsayımın doğru olmadığını gösterdi. Bilimsel işletimin ilkelerinin egemen olduğu örgütleri verimsiz örgütler ve bu örgütlerde çalışanları da mutsuz insanlar olarak betimler. Ek bir betimleme daha yapar; örgütlerin yalnızca maddi yönleri değil resmi olmayan yönleri de vardır. İnsanlar makineden farklıdır, bir bakıma maddi özellikler dışında özellikleri de olan makine üstü varlıklardır. İnsan ilişkileri okulu örgütlerdeki olumsuzlukları kuram X, kuram Y gibi, yöneticileri ilişkin kuramlarla açıklar. Verimsizliğe getirilen açıklama, çalışanları motive etmede maddi ödüllerin

yetersizliğidir. Saygı, itibar, rütbe, makam, tanınmışlık, alkış, ün gibi parayla ifade edilemeyen ödüller de vardır ve çalışanları kontrol etmede kullanılmamaktadır.

İnsan ilişkileri okulu objektifini fabrikanın yemekhanesine, mola yerlerine ve koridorlara çevirir. İnsan ilişkileri okulu bilimsel işletimin yaptığı betimlemeden hiçbir unsur çıkarmaz; tek sorun daha önceki betimlemenin eksikliğidir. Makineyi oluşturan parçaların bazılarının göz, kulak gibi iletişim organları vardır ve bunları makinenin hızını azaltıcı bir biçimde kullanılabilirler.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), önce gelen yaklaşımları toptancı bir biçimde reddetmez; kamu yönetiminin görevinin ne olduğuna ilişkin değerlendirme yaparken gelenekten büyük ölçüde beslenir ancak kamu yönetiminin gelinen mevcut aşamada toplumun sorunlarını dezavantajlı gruplar lehine çözmekte yetersiz kaldığının da altını çizer. Bu yetersizliği de kamu yöneticisinin mevcut sistemi veri olarak alması ve aktif olmamasıyla açıklar. YKY'ne göre, mevcut sisteminin haksızlığa uğrayanlar veya güçsüzler lehine işleyecek biçime dönüştürülmesi mümkündür. Kamu yönetimi adeta toplumsal kaynakları belli gruplara ulaştıran büyük bir şebekenin başındadır. Avantajlı gruplara akan kaynakları kısıp, dezavantajlılara gidenleri biraz açarsa adeta sorunlar çözülecektir. YKY'nin objektifi miting alanlarına dönüktür.

Kamu tercihi okulu (KTO) kamu yönetimini sürekli büyüme eğilimi taşıyan hantal bir aygıt olarak betimler. Devletin büyümesini arzu edilmeyen bir olgu olarak görür ve bu olguyu açıklamaya çalışır. Niskanen, devletin büyüme eğilimini, bürokratlara atfettiği bazı kişilik ve davranış özellikleriyle açıklar. Niskanen'e göre, bürokratlar kendi imparatorluklarını kurmak isteyen tekelci kişilerdir, bu nedenle de

kendi ofislerinin bütçesini sürekli olarak arttırmak isterler.⁷⁴ Ancak bürokrasilerde özellikle 1980 sonrasında görülen gelişmeler Niskanen'in iddialarını çürütmüştür. Bürokrasiler küçülebilmekte ve ademi merkezileşerek büyüebilmektedir. Bu gelişmeleri açıklamak için Dunleavy *büro biçimlendirme* kavramını ileri sürer. Dunleavy'ye göre, bütçenin arttırılması bürokratların kişisel çabalarıyla değil ancak kolektif bir çaba sonucunda mümkündür ve her zaman bürokratların çıkarına değildir. Bürokratlar kişisel refahlarını arttırmak için, bütçelerini arttırmak yerine, büroları biçimlendirme alternatifini seçmektedirler.

Michael Barzelay, YKİ'ni uluslararası bir eğilim olarak betimlemenin sakıncalarını anlatır. YKİ'nin uluslararası bir eğilim olduğunu göstermeye çalışan yazarlar, olaylar arasında benzerlikler bulmaya odaklanmakta ve farklılıklara yeterli ağırlık vermemektedir. Ayrıca bu yazarlar, tüm dünyada geçerli olan bazı itici güçlerin, eğilimin göstergesi olacağını düşünmektedirler ve bu nedenle de bu güçleri aramaktadırlar.⁷⁵

D. Bilginin Temsilci Olma Niteliği

Görüngü (Fenomen) olgudan farklıdır. Olgu, biz nasıl algılasak algılayalım kendi başına gerçek ve doğru olandır; görüngü ise, gerçek olanın bizim algıladığımız, bizdeki temsildir. Olgu gerçektir ancak görüngü gerçeğin yanlış bir temsili olabilir. Bilginin konusunun olgu olduğunu iddia edenler, bilginin insan zihninde tam olarak temsil edilebildiğini yani bilgi ile kavram arasında bir farkın olmadığını varsayarlar.

⁷⁴ Albert Breton ve Ronald Wintrobe, "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *The Journal of Political Economy*, 83/1 (Feb.1975), 195-208, s. 195.

⁷⁵ Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001, s. 9, 10.

Olgu ile onun insan zihnindeki temsilcisi arasındaki farka ilişkin tartışma ile evrende ya da toplumda izlenen düzenliliklerle bu düzenliliklerin altındaki mekanizmalar arasındaki ilişkilere ilişkin tartışma birbirine karıştırılabilmektedir. Birincisinde insanın dışındaki dünya ile insan zihnindeki onun temsilcisi arasındaki ilişki tartışılırken, ikincisinde nesnel dünyadaki iki tür ilişki tartışılmaktadır. Realizmde dışarıda nesnel dünyada gözlediğimiz düzenlilikler ile bu düzenliliklerin altında yatan mekanizmalar arasındaki ilişki üzerinde odaklanılmaktadır. Altta yatan mekanizmalar bize doğrudan görünmediği için bu mekanizmaları anlamak ve anlatmak için kuramsal kavramlara başvurulmaktadır. Bu biçimde yaratılan kuramsal kavramlar ile nesnelere insan zihnindeki temsilcisi olma anlamındaki görüngüler birbirinden farklıdır.

Mach, örneğin, nesnel dünyada gözlemlenen olgusal düzenliliklerle, bu düzenliliklerin öyle olmasına neden olan alttaki mekanizmalar arasında durmaz; tam tersine dışarıdaki olgu ile onun insan zihnindeki temsili üzerinde durur. Başka bir deyişle, duyumlarla nesnelere arasındaki ilişkiyi sorgular ve duyumların nesnelere temsilcisi olmadığını tam tersine nesnelere duyumların hatırlatıcısı olduğunu ileri sürer.⁷⁶ Mach'a göre bilim nesnelere üzerinde doğrudan çalışmaz. Nesnelere duyumlar aracılığı ile düşüncede algılanır ve bilim bu alanda çalışır.⁷⁷ Nesnelere düşünceye taşınmasında insan seçicidir, çok sayıda olguyu sınırlı sayıda yasa altında toplamaya çalışır.⁷⁸

⁷⁶ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 36.

⁷⁷ *Ak*, s. 35.

⁷⁸ *Ak*, s. 35.

Postmodernistlere göre, postmodern dünyada görüngülerle olgular arasındaki bağ kopmuştur; insanlar artık bir kopyalar dünyasında yaşamaktadırlar. Postmodernistlere göre zihnimizdeki kavramlar yine zihnimizde olan başka kavramlardan türemiştir ve artık hangi kavramın asıl ve hangisinin türev olduğu önemli bir konu olmaktan çıkmıştır.

Postmodernizm ile Marksizm arasındaki en önemli benzerlik, her ikisinin de bilimsel analizlerde soyut ve yapma kavramlar kullanmasıdır, en önemli fark ise birincisinde bilginin tamamıyla insan zihninde dönen bir süreç olarak görülmesi ikincisindeyse bilginin nesnel dünyada gözlenenlerin altında yatan mekanizmalarda aranmasıdır. Marksist düşüncede, gözlenenin altında yatanı aramak için gözlenemeyen ancak gözleneni açıklayıcı nitelikte olan yapma kavramlara (kuramsal kavram) başvurulabilmektedir. Elbette en başta Marksizm'in yapısalcı olduğunu, postmodernizmin ise tam tersine yapıbozumcu olduğunu belirtmek gerekir.

Yapısalcılığa eleştirel bir açıdan bakan Derrida, yapı ile bilgi kavramı arasındaki ilişkiyi açıklar. Derrida Batı dillerinde birbirleriyle bütünleşik olan yapı (structure) ve episteme (Batı bilimi ve Batı felsefesi) kavramlarının tarihlerinin neredeyse aynı olduğunu iddia eder. Derrida'ya göre, Batı kültüründe yapının her zaman bir merkezi, sabit bir orijini olduğu düşünülmüştür. Merkezin işleviyse, yapının yönlendirilmesi, dengede tutulması kısaca organize edilmesidir. Başka bir deyişle yapısalcı bir kültür olan batı kültüründe her kavram ancak başka kavramlarla ilişkisine göre bir anlam kazanmaktadır.⁷⁹

⁷⁹ Jacques Derrida, *Writing and Difference*, (trans. by Alan Bass), Routledge, 2002, London, s. 352-270.

Yapısalcılık, başka bir deyişle, bilginin insan zihninde örgütlenişiyle ilgili bir anlayıştır. Kavramların tek başına bir anlamının olmadığını her kavramın başka kavramlarla birlikte anlam kazandığını varsaymaktır. Yapısalcı analizde merkez ve merkeze bağlı unsurlardan bahsedilir, kavramlar arasında yatay ve dikey karşıtlıklar kurulur. Derrida yukarıda belirtilen iddiası ile Batı kültürünün en baştan bu yana yapısalcı olduğunu iddia eder. Her varlığın bir özü olduğuna dair inanış, Yunan felsefesinin ve Batı idealizminin en belirgin özelliğidir. Bu anlayışa göre beden özü ruh, maddenin özü tözdür. Bu anlayışa tarih içinde karşı çıkışlar da olmuştur. Mach, kendisinin idealist olarak suçlanmasına açık kapı bırakacak biçimde George Berkeley'e atıfta bulunarak bu tür ayrımları reddeder.⁸⁰

“*Logocentrism*” (sözmerkezcilik) sözcüğündeki “logo”, sözcüğü psikoloji, sosyoloji vb. bilimlerin adlarında geçen “logo”dur. Sosyoloji sözcüğü Comte tarafından icat edilmiştir; Latince arkadaş anlamına gelen *socius* ve Yunancada sözcük veya söz anlamına gelen *logos* sözcüklerinin birleşiminden oluşur. *Logocentrism* [söz-merkezcilik] sözcüğü, her türlü kavram için bir merkez ve orijin arama anlayışı olarak tanımlanabilir.⁸¹

Derrida, tarihinin “bilgi”yle paralel olduğunu iddia ettiği “yapısalcılığı” eleştirir. Türkçeye “yapıbozum” olarak çevrilen “deconstruction” kavramı bilginin merkezi bir ve yapısı olduğuna dair anlayışın reddidir. *Decentering* (merkezsizleştirme) kavramı da benzer biçimde merkezin reddini içerir. Postmodernizme neredeyse eş anlamlı olan her iki kavram da yapısalcılığa itiraz anlamına gelir. Kamu yönetimi

⁸⁰ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 38, 39.

⁸¹ Adrian N. Carr, "Art as “The Great Refusal”: Lessons for Organization Studies and Management", *Journal of Critical Postmodern Organization Science*, 6/1/2, 2007, 12-35, s. 35.

yazınına yapıbozum kavramına neredeyse eş anlamlı olan “decentering” kavramı girmiştir.⁸²

Yapıbozum sonuç olarak dil analiziyle ilgilidir. Kamu yönetimi alanında klasik kamu yönetimi anlayışının dilini sorgulayan çok sayıda yazar vardır. Farmer, kamu yönetiminin dili üzerine kitap yazmıştır.⁸³ Charles J. Fox ve Hugh T. Miller, *Postmodern Public Administration* adlı kitaplarında kamu yönetimi disipliniinde kullanılan kavramsal araçların değiştirilmesini önerirler.⁸⁴

E. Kamu Yönetiminin Diyalektiği

Kamu yönetimi kuramcısı Jun, Hegel’in diyalektik yöntemini okurlarına anlatmaya çalıştığını belirtir. Jun’a göre, diyalektik her birimin birbiriyle çatışan ilişkilerden oluştuğunu ve birbiriyle çelişen ilişkilerden oluşan daha üst bir başka birimin parçası olduğunu varsayar. Jun, Hegel’in *Phenomenology of Mind* adlı kitabında anlatılan efendi köle ilişkisini diyalektiği açıklamak için kullanır. Efendi bağımsız ve hayatın keyfini çıkarırken köle efendiye bağımlı ve ilişkinin yükünü çeker. Ancak zamanla efendinin kimliği köleye bağımlı hale gelirken, köle emeği sayesinde bilinç kazanır ve bağımsızlaşır. Jun’a göre, bürokratik örgütlerdeki otorite ilişkilerinde benzer bir durum söz konusu olabilir.⁸⁵ Jun bürokratik örgüt deyimiyle, teknik ussallığa göre örgütlenmiş işin gereği olan ilişkiler dışındaki her türlü ilişkiyi dikkate almayan örgütleri kasteder. Bu tür örgütlerde resmi örgüte karşı doğal

⁸² Örneğin bkz.: Mark Bevir ve, R. A.W. Rhodes “Decentering Tradition: Interpreting British Government” *Administration & Society*, 33/2, 2001, 107-132.

⁸³ David John Farmer, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernism*, The University of Alabama Pres, Tuscaloosa, 1995.

⁸⁴ Charles J. Fox ve Hough T. Miller, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.

⁸⁵ Jong S. Jun, *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Pres, Albany, 2006, s. 13.

örgütler ve sendikalar oluşmuştur. Teknik ussallık dereceleri ne olursa olsun örgütlerde zamanla alt birimde çalışanlar, üsttekilere karşı bir takım güçler elde ederler. Emek kullananlar eğer işler aşırı basitleştirilmiş hareketlerden oluşmuyorsa, işlerini yaparlarken aynı zamanda akıl da kullanırlar. Akıl kullanımı işçinin amirine karşı güçlenmesini ve inisiyatif alma hakkı elde etmesini sağlar.

Yukarıdaki analiz, yalnızca örgüt içi ilişkileri dikkate almaktadır. Kamu yönetiminin diyalektiğini toplum düzeyinde de ortaya koymak gerekir. Kamu yönetimi yazınında uygulamanın kapsamıyla kuramın kapsamı bazen birbirine karıştırılmaktadır. Uygulamanın kapsamı; bir iş, atölye, örgüt veya toplum olabilir. Kuramcının inceleme nesnesi, bu birimlerden herhangi birisi olabilir. Ancak kuramcı bu birimlere, bu birimlerin doğrudan uygulayıcılarının gözünden bakmak zorunda değildir. Kuramcı herhangi bir işçinin yaptığı işi incelerken, örgütü veya toplumu genellik düzeyi olarak seçerse, kendi görüş alanını sınırlandırmaktan kurtulmuş olur.

Klasikler bir işi bölerken genellikle örgütü genellik düzeyi olarak almışlardır. İş örgütün çıkarına en uygun düşecek biçimde bölmeyi verimliliğin bir gereği olarak kabul etmişlerdir. Örgütlere ilişkin tasarımlarında da yine örgütü genellik düzeyi olarak alma tutumu devam etmiştir. Oysa hem işin hem de örgütün daha genel olan toplumsal sistemin bir parçası olarak analizi mümkündür. Öyleyse araştırmacının inceleme nesnesiyle, konumlanma noktası ve varsaydığı genellik düzeyi arasındaki ilişkilere bakmak gerekir.

Kamu yönetimi disiplini içindeki eleştirel ve postmodernist yazarlar genel olarak kamu yönetimini toplumsal gücün bir ele geçiricisi ve araçsal aklın kullanıcısı olarak görürler. Bu resimde kısmi bir çarpıtma vardır. Aslında kamu yönetiminin kendisi de

bir araçtır; en baştan etkinlik⁸⁶ ilkesine göre, örgütleri önceden belirlenen hedeflere yönlendirmek amacıyla kurulmuştur.

Kuşkusuz kamu yönetimi disiplinin doğuşunda Wilson'un belirttiği gerekçeler etkili olmuştur; ancak disiplinin doğuşunu hazırlayan gerekçeler, onun öngörülen hedeflere doğru ilerlemesini garanti edemezdi. Disiplinin içine doğduğu çevre, disiplini yaratan koşulların yanında onun karşıtı olan koşulları da içeriyordu. Kamu yönetimi disiplinin, diğer amaçlarının yanında, kamu yönetimi uzmanları yetiştiren bir alan olarak ortaya çıkışı, toplumdaki bazı ayrıcalıkların toplumun bazı kesimlerinden ve diğer meslek gruplarından alınması anlamına gelir.

Kamu yönetiminin diyalektiği, kapitalizmin ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzının giderek karmaşıklaşması nedeniyle bir taraftan kamu yöneticilerinin uzmanlığına duyulan gereksinimin artması, diğer taraftansa kendilerine görev verilen bu uzmanların kendilerini yaratanların toplumsal gücünü azaltmasıdır. Kamu yönetimi, kuruluşunda, siyaset ve işletme (business) elitlerinin hizmetkârı olarak öngörülmüştü. Ama hizmetkârın zamanla efendiden bir takım işlevleri devralması söz konusudur. İş yapma aynı zamanda akli da içerir. Efendi bir taraftan kendince teknik ve sevimsiz işleri hizmetkâra (kamu yönetimi) devretmiştir; diğer taraftansa, bu işlerden uzak kalmak nedeniyle köleye bağımlı hale gelmenin sorunlarını yaşamaya başlamıştır. Yirminci yüzyıl boyunca kamu yönetimine yapılmaya çalışılan müdahaleler⁸⁷ efendinin bu kaygısından doğmuştur.

⁸⁶ Etkinlik, belli bir işi eldeki kaynakları en iyi biçimde kullanarak yapmaktır. Verimlilikse belli bir işi en ucuz biçimde yapmaktır. Etkinlik örgüt (sistem) için kullanılmaktadır, verimlilikse birim (makina, insan) için kullanılmaktadır.

⁸⁷ Birgül Ayman Güler'e göre, kamu yönetimi, zamanla nesnesi değişebilen, hatta nesnesini yitirebilen bir disiplindir. Bkz. Birgül Ayman Güler, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi",

II. KAVRAM

Kamu yönetiminin kaynağı nedir? Devletin kökeniyle ilgili araştırmalar bize kamu yönetiminin kaynağını bulmada yardımcı olabilir, ancak bu alana ayrıntılı olarak girmek bu çalışmanın kapsamını aşırı genişletmek anlamına gelir. Konuyu sınırlamak açısından, yalnızca günümüz kamu yönetimi akımlarının devlete ilişkin hangi görüşlerden beslendiğine bakılacaktır.

Piyasacı iktisatçılar, yalnızca piyasa mekanizması içinde yerine getirilmesi mümkün olmayan işleri devlete bırakırlar. Kamu yönetiminin istenmeyen fakat kaçınılmaz gerekliliğini, bazı mallar için geçerli olan bölünemezlik, fiyatlandırılmazlık veya dışsallıkla açıklarlar. Bazı iktisat veya maliye kitaplarında evrensel ilkelermiş gibi sunulan bu kavramlar, piyasa tarafından üretilemeyen mal ve hizmetlerin üretiminin devlet tarafından yapılmasının meşruluğunu göstermek için kullanılır. Her ne kadar devletin ekonomiye katılımını savunmak için kullanılabilirler de, temelde piyasa mekanizmasının vazgeçilmezliği varsayımına dayanırlar.

Devletin alanını piyasanın dışladığı alan olarak görmek günümüzde neredeyse ortak duyuşsal bir anlayış haline gelmiştir. Yine de iktisadi kavram ve ölçütler kesin bir devlet alanı belirlemek için yetersizdir. 1950-1980 yılları arasında iktisadi kavramlarla belirlenen devlet alanı göreceli olarak büyüktü. 1980'li yıllarda ortaya çıkan ve 1990'ların başında bir isme kavuşan YKİ, yeni teknikler ve ölçme biçimleri geliştirerek iktisadi kavramlarla çizilen devlet alanını küçültmeye çalışmıştır. Piyasa ekonomisi, yalnızca işlemekle yetinen bir mekanizma değildir; aynı zamanda devlete

Burhan Aykaç, Senol Durgun ve Hüseyin Yayman (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı, Ankara, 2003, 527-544.

ve yaşamın her türlü alanına doğru sınırlarını sürekli genişleten bir olgudur. Bu genişleme sırasında, “kamusal mallar” bazen geleneksel yöntemlerle bazen de yeni yöntemlerle sürekli olarak özel mallara çevrilmektedir. YKİ, büyük ölçüde bu yöntem ve mekanizmalardan oluşur.

İktisatçılar arasında yaygın olan devletin alanını belirlemede piyasayı temel alma anlayışı, siyaset bilimciler arasında yaygın olan devletin kökenini toplumsal sözleşmeye bağlama anlayışının bir uzantısıdır. Toplumsal sözleşme kavramına göre, kendi yaşama hakkı ve mülkiyet haklarını tehdit altında gören bireyler, belirsiz bir tarihte aralarında anlaşarak bu haklarının korunması karşılığında kendi özgürlüklerinin bir kısmını daha güçlü bir otoriteye, devlete, devretmiştir. Evans’a göre, Lockeçu toplumsal sözleşme varsayımı, liberal siyaset kuramının bir ön kabulüdür. John Locke doğal halde de insanların bazı doğal haklara sahip olduğunu varsayar. Yönetim ve toplumsal gruplar, insanların güvenliklerinin sağlanması için bu doğal hakların bazılarında vazgeçmeleri sırasında doğmuştur.⁸⁸ Lockeçu toplumsal sözleşmeye özel mülk sahibi, çıkarıcı ve rasyonel birey ve çıkar gruplar katılmıştır.⁸⁹ Toplum sözleşmesi kuramcılarının göre, “...özel mülkiyet devlet oluşumunu öncelemiştir ve onu belirlemiştir.”⁹⁰ Hobbes ve Locke’a göre “Devletin temel amacı yaşamın ve bireysel özel mülkiyetin korunmasıdır.”⁹¹ Evans, günümüzdeki piyasacı liberalizmin yönetim anlayışının, bu biçimde anlaşılan toplumsal sözleşme varsayımına dayandığını belirtir. Toplumsal sözleşme

⁸⁸ Karen G. Evans, “Reclaiming John Dewey: Democracy, Inquiry, Pragmatism, and Public Management”, *Administration & Society*, 32/3, 2000, 308-328, s. 310-311.

⁸⁹ Michael Mann, *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, s. 49.

⁹⁰ *Ak*, s. 49.

⁹¹ *Ak*, s. 58.

varsayımına dayanan bir kamu yararı veya ortak iyilik (common good) anlayışı, çıkarların ve güçlerin çarpıştığı piyasada ulaşılan ortak iyiliktir.⁹²

ABD devletinin zengin kurucularıyla kamu yönetimi arasındaki ilişkiyi Hegel'in efendi-köle diyalektiğine benzetebiliriz.⁹³ Amerikan anayasal sistemi, Lockeçu toplumsal sözleşme anlayışından beslenmiştir. Bir toplumsal sözleşme olarak anayasa, özel mülk sahipleri tarafından yapılmıştır. Kamu yönetimi sözleşmeyi yapanlar tarafından yaratılan bir araçtır. Bu araç, Woodrow Wilson'un 1887 tarihli "İdarenin İncelenmesi" başlıklı makalesiyle birlikte, kimliğini bulma ve tanınma ihtiyacı hissetmeye başlamıştır. Diğer sosyal bilimler gibi kendisi için genel sosyal bilimler alanından bir parça koparmaya çalışmıştır. Kendisi için bir alan belirlemesi, bir yandan kendisinin tanınmasına katkıda bulunmakta diğer taraftansa kendisinin yaratılma amacına ters düşmektedir.

A. Kamu

Kamu sözcüğü, kamu yönetimi disiplinin adında geçen, disiplini tanımlayıcı bir sözcük olduğu için incelenmelidir. 1856 tarihli *Bouvier's Law Dictionary*'de, kamu sözcüğünün İngilizce karşılığı "public"ın tanımı yer almaktadır. Adı geçen kaynağa göre, *public*, bir siyasal bütünün (political body) tümü, bir devletin yurttaşlarının hepsi, bir yörede yaşayan herkes anlamına gelmektedir. Aynı kaynakta *public* sözcüğü genel sözcüğüyle karşılaştırılmakta ve *public* sözcüğünün genel sözcüğünden daha genel bir anlama sahip olduğu belirtilmektedir.⁹⁴ *Public* sözcüğünün anlamı zamanla bazı değişikliklere uğramıştır. Sözcüğün anlamına

⁹² Karen G. Evans, 2000, *agk*, s. 310,311.

⁹³ Hegel'de köle efendi diyalektiği için bkz. Tülay Bümin, "Hegel'de Köle Efendi Diyalektiği Üzerine Notlar", (Çev. Tülay Bümin), Tülay Bumin (der.), *Hegel'i Okumak*, Kabalcı, İstanbul, 1993, s. 193-183.

⁹⁴ *Bouvier's Law Dictionary*, 1856 Edition, http://www.constitution.org/bouv/bouvier_p.htm

müdahale daha fazla iktisatçılardan ve liberal kuramcılardan gelmiştir. Bu konuyu incelemeden önce public sözcüğünün anlamıyla kamu sözcüğünün anlamının bir karşılaştırmasını yapalım.

Türkçeye “kamu” olarak aktarılan “public” sözcüğü, İngilizcede geniş çağrışımları olan, yalnızca kamu anlamında kullanılmayan, yerine göre toplum, halk, “genelden de daha genel olan” anlamlarında da kullanılan bir sözcüktür. Türkçe “kamu” sözcüğü Yunus Emre tarafından “Kamu âlem birdir bize” dizesinde “hep”, “bütün” anlamında kullanılmıştır.⁹⁵ Dolayısıyla Türkçe “kamu” sözcüğü, İngilizce “public” için isabetli bir karşılıktır.

Ancak “kamu”nun çağrışım alanı “public”in çağrışım alanından farklıdır. Her ne kadar en azından Yunus Emre’ye kadar giden bir tarihe sahip olsa da, kamu sözcüğü artık ithal bir kavramın karşılığıdır. ABD’de, genel dilde, kamu yönetiminin doğuşundan önce de var olan “public” sözcüğü, çoğu zaman Türkçede “kamu” sözcüğüyle değil, başka sözcüklerle karşılayabileceğimiz anlamlarda kullanılmaktadır. Örnek olarak, içinde “public” geçen İngilizce deyişlerin Türkçeye nasıl çevrildiğine bakalım. “Public” bazı bağlamlarda “halk”, “halka ait olan” anlamına gelmektedir: Public library (halk kütüphanesi), public relations (halkla ilişkiler), public enemy (halk düşmanı). Başka bazı bağlamlarda “devlet”, “devlete ait olan” anlamına gelir: Public school (devlet okulu), public servant (devlet memuru), public debt (kamu borcu, devlet borcu). Kimi durumlarda genel anlamına gelmektedir: Public convenience (umumi tuvalet), public transportation (toplu taşıma). İngilizce “public”in çoğu zaman Türkçeye “kamu” olarak çevrilmediğini

⁹⁵ TDK Sözlüğü, <http://tdkterim.gov.tr>.

göstermeye yönelik örnekler çoğaltılabilir. Bu gözlem bize kamu sözcüğünün Türkçede yalnızca teknik bir terim olarak kalma eğiliminde olduğunu gösterir. Kamu sözcüğü Türkçede iktisatçı ve kamu yönetimi alanında çalışan akademisyenler ve uluslararası kuruluşlarla iletişim halinde olan reformcu bürokratlar ve siyasetçiler tarafından kullanılmaktadır. “Public”in ABD’de yarattığı çağrışımın bazılarını üretmek için Türkçede kamu dışında başka sözcüklere (halk, toplum, devlet) başvurmak zorundayız. Sonuç olarak kamu sözcüğü Türkçede genel dil tarafından korunmamaktadır; farklı disiplinlerin müdahalesine açıktır.

Aimee L. Franklin, kamu kelimesinin, Amerikan sisteminde, kullanıma göre, bütün yurttaşları ya da ABD oturanlarını, belli bir bölge içindeki coğrafi olarak tanımlanmış bireyleri veya benzer nitelikler paylaşan veya ortak ihtiyaçları ya da ilgileri olan insan gruplarını kapsayabileceğini belirtir.⁹⁶ Franklin’in 2000’li yıllarda yaptığı tanımın, *Bouvier's Law Dictionary*’de verilen tanımdan iki farkı vardır. Birincisi *Bouvier's Law Dictionary*’de siyasal bütün kamu olarak tanımlanırken Franklin’de siyasal bütün anlayışı yoktur. İkinci olarak Franklin grupların kamusallığını da kapsam içine almaktadır. Bu farklar, 20. yüzyıl boyunca kamusalığın tanımına yapılan bireyci liberal müdahaleleri yansıtmaktadır.

John Dewey, 1920’li yıllarda, “kamu”nun tanımını bireylerden ve gruplardan yola çıkarak yapar. Dewey’e göre, insan eylemlerinin iki tür sonucu vardır. Doğrudan sonuçlar ve dolaylı sonuçlar. Doğrudan sonuçlar, eylemi yapanları doğrudan etkileyen sonuçlardır. Dolaylı sonuçlar ise, eylemle doğrudan ilgili olmayanlar üzerinde yaratılan etkidir. Eğer sonuçlar işlemi yapan taraflar ile

⁹⁶ Aimee L. Franklin, "Serving the Public Interest? Federal Experiences with Participation in Strategic Planning", *The American Review of Public Administration*, 31/2, 2001, 126-138, s. 126.

sınırlıysa, yapılan işlem *özel* bir işlemdir. Eğer sonuçlar işlem ile doğrudan ilgili olmayanları etkileyici nitelikte ise, işlem bir *kamusal* işlemdir.⁹⁷ Dewey'e göre, özel şahıslar ya da gruplar arasında bir işlem gerçekleşir ve bu işlemin üçüncü kişiler üzerindeki dolaylı etkileri önemli derecede olursa bir *kamu* oluşur.⁹⁸ Böylece Dewey "kamu"yu özel şahısların yarattıkları yan etkiler nedeniyle zarar gören insanların oluşturduğu birlik olarak tanımlar. Etkilerin geniş bir mekâna yayılması ya da uzun dönemli olması, düzenli, belirli biçimli ya da tekrarlanıyor olması ve bir kere ortaya çıktıktan sonra telafisinin zor olması onların *kamusallığını* artırır.⁹⁹ Bu biçimde oluşan kamunun örgütlenmesi ve *devlete* dönüşmesi de, belirli araçsallıkların keşfine ve uygulanmasına bağlıdır.¹⁰⁰

Dewey kamuyu toplulukla (community) ilgili bir kavram olarak görür. ABD'ye akın eden göçmenlerin, bu ülkenin kültürü içinde eritilmesiyle, entegrasyon pahasına kamusallık öldürülmüştür.¹⁰¹ İnsan bedeni nasıl antrenmanla disipline ediliyorsa, düşünce de benzer biçimde disipline edilmiştir.¹⁰² Devlet ve kamu birbirinden kopmuştur ve aradaki boşluğu siyasal makineleriyle sermaye doldurmuştur.¹⁰³ Kamunun zayıflığı, büyük toplum büyük topluluğa (Great Community) dönüşünceye kadar sürecektir; bu dönüşümse ancak iletişimle olanaklıdır.¹⁰⁴

⁹⁷ John Dewey, *The Public and Its Problems*, Alan Swallow, Denver, 1954 [1927], s. 12-13.

⁹⁸ *Ak*, s. 64.

⁹⁹ *Ak*, s. 64.

¹⁰⁰ *Ak*, s. 65.

¹⁰¹ *Ak*, s. 115, 116.

¹⁰² *Ak*, s. 115.

¹⁰³ *Ak*, s. 120.

¹⁰⁴ *Ak*, s. 142.

Waldo, “Kamu yönetimi” içinde geçen “kamu”nun İngilizce karşılığı olan “public”in bir sıfat olduğunu ifade eder.¹⁰⁵ Yönetim (administration), bir adsa, “public” de bu adın sıfatıdır. Kamu bir sıfatsa, anlamı ‘ulus, devlet veya topluma ait olan’ veya ‘ulus, devlet veya toplumla ilgili olan’ olmalıdır. Kamu yönetimi, bu açıdan kamu (ca) yönetim veya kamu(nun) yönetimidir.¹⁰⁶

Waldo kamu sözcüğünün anlamını bulmak için *yapısal-işlevselci ve kültürcü* yaklaşımlardan yararlanmayı önerir. Yapısal-işlevsel analiz farklı toplumları inceleyerek ortak yaşamın bazı evrensel yönlerini bulmaya çalışmaktadır. Waldo, yapısal-işlevselci araştırmaların ulaştığı şu sonucu önemser: “...kurumlar veya aktiviteler, eğer ilgili oldukları grupların kimlikleriyle bağlantılıysa... zorlayıcı, sembolik ve seremonisel yönlere sahiptir.”¹⁰⁷ Waldo devletin kamusal işlerinin genel olarak bu yönleri taşıdığını belirtir. Tutuklama, yargılama, suçlama, cezalandırma, para basma, dış ilişkiler, askerlik gibi işlerde kamusalılık vardır. Waldo bu açıdan, Dewey’in yaptığına tersine, bireyden ve gruptan değil, toplumdan ve bütünden yola çıkarak kamunun bazı özelliklerini keşfetmeye çalışır. Ancak bununla yetinmez, aşağıdan yukarıya kültürcü yaklaşımı da önemser.

Kültürcü yaklaşım ise, yönetimi geniş kültür kompleksinin bir parçası olarak görür. Kültür, bir toplumdaki inançlar kompleksini ve iş yapma tarzlarını ifade eder. Waldo, “din, devlet, ekonomi, felsefe, sanat ve kişiler-arası ilişkilerle ilgili her türlü düşünce sistemini” inanç olarak tanımlar. İşlerin yapılma tarzları ile inançlar birbiriyle ilişki içindedir; herhangi bir işin yapılma tarzında ve düşüncede herhangi

¹⁰⁵ Dwight Waldo, 1978, *agk*, s. 236.

¹⁰⁶ Birgül Ayman Güler, *agk*, 2009, s. 78.

¹⁰⁷ Dwight Waldo, 1978, *agk*, s. 237.

bir değişim silsile halinde bir dizi başka değişimlere neden olur. Bu nedenle kültürcü yaklaşım yapısal-işlevselci yaklaşımdan farklıdır; birincisi her toplumda ortaya çıkan *ortak temaları* ararken ikincisi *çeşitlilik* peşindedir. Waldo'ya göre, kamu yönetimin anlamaya çalışırken kültürler arası farklılıklara dikkat etmek gerekir. Waldo, kültürcü yaklaşımla işlevselci yaklaşımın birlikte kullanılması gerektiğini savunmaktadır. Yönetimin evresel özellikleri üzerinde durmak yeterli değildir; yönetim içinde yer aldığı kültürü biçimlendirir ve onun tarafından biçimlenir. Dolayısıyla kamu sözcüğünün anlamı farklı kültürlerde aynı değildir.¹⁰⁸

Udo Pesch'e göre, kamu yönetiminin kimlik krizinde kamu sözcüğünün anlamının açık olmamasının payı büyüktür.¹⁰⁹ Pesch'e göre kamu sözcüğüne içeriğini veren iki bakış açısı vardır. Liberal bakış açısı, kamuyu kamu malından yola çıkarak tanımlamaktadır. Normatif veya organik bakış açısıysa, *kamu çıkarından* yola çıkmaktadır, devleti yalnızca kamu mal ve hizmetlerinin üreticisi olarak görmez. Bu bakış açısına göre devlet aynı zamanda toplumun yönünü de belirlemektedir; topluma kimliğini veren yapı ve kurumları da içermektedir.¹¹⁰ Liberal bakış açısı, kamusalığın bireysel bir betimlemesini yapar, önceliği özel evrene verir, kamu evrenini özel olmayan her şey olarak tanımlar.¹¹¹ Bireysel betimleme bireyi bağımsız bir birim olarak görürken, organik betimleme bireyin

¹⁰⁸ Ak, s. 238-39.

¹⁰⁹ Udo Pesch, "The Publicness of Public Administration", *Administration & Society*, 40/2, 2008, 170-193, s. 170.

¹¹⁰ Ak, s. 177.

¹¹¹ Ak, s. 181.

özelliklerini toplumdaki aldığını varsayar.¹¹² Organik açıdan kamu bir bütün olarak gruba ait olan veya grupla ilgili olandır.¹¹³

B. Kamu Yönetimi

Waldo, 1955 yılında yayımlanan *The Study of Public Administration* adlı yapıtında kamu yönetimini tanımlamaya girişir. Waldo'ya göre teknolojik ürünleri (atom bombası gibi) bu ürünleri ortaya koyan bilimlerin bir başarısı saysak da, ürünlerin ortaya çıkmasını sağlayan sürecin arkasında insan işbirliğini bu ürüne doğru yönlendiren ve hiç de küçümsenmemesi gereken bir birikim vardır. Bu birikime Waldo, *insansal teknoloji* der. İnsansal teknolojinin en önemli özelliği insanlar arasında *işbirliğini* mümkün kılmasıdır. Waldo'ya göre modern toplumda bireyler gelişmiş bir *işbirliği teknolojisinin* içine doğmaktadırlar. Çocukluğumuzdan itibaren birlikte yaşadığımız ve değişimini izlediğimiz için bu teknolojinin boyutunun ve büyüklüğünün farkında değiliz. Waldo hukuk, antropoloji, ekonomi gibi disiplinleri *insan işbirliği* (cooperation) üzerine inceleme yapan disiplinler olarak görür. Kamu yönetimi de diğer disiplinler gibi insan işbirliğinin bir yönü üzerine çalışan bir disiplindir.¹¹⁴ Waldo, dolayısıyla, kamu yönetiminin, insanlar arasında işbirliği sağlayan bir teknoloji olduğunu düşünmektedir. Ancak insan işbirliğinin teknolojisini oluşturan tek alan kamu yönetimi değildir.

Waldo'ya göre kamu yönetimi birbirinden farklı iki anlamda kullanılmaktadır, birincisi "bir entellektüel sorgulama alanı, disiplin veya inceleme alanı" olarak kamu yönetimi, ikincisiyse, "bir süreç veya aktivite (kamu işlerinin yönetim süreci ve

¹¹² Ak, s. 182.

¹¹³ Ak, s. 182.

¹¹⁴ Dwight Waldo, "What is Public Administration?", Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde, (der.), *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978 [1955], 229-242, s. 230.

aktivitesi)” olarak kamu yönetimi. Waldo’ya göre, nasıl ki biyoloji, kendi inceleme konusu olan canlı organizmalardan farklıdır; bir disiplini ifade eden kamu yönetimi de, bir süreç ve aktivite olan kamu yönetiminden farklıdır. Disiplin olan kamu yönetimini bilim olarak, aktivite olanıysa sanat olarak görmek, kamu yönetiminin bir bilim mi yoksa sanat mı olduğu konusundaki tartışmayı da yatıştıracaktır.¹¹⁵

Waldo, yönetimi “yüksek derecede ussallığı olan bir tür insan işbirliği”¹¹⁶ olarak tanımlar. Ussal eylem, “istenilen bir amacın arzu edilen diğer amaçların gerçekleştirilmesine en az zarar verecek biçimde nasıl gerçekleştirileceğinin doğru bir biçimde hesaplanması”dır.¹¹⁷ Bir eylem olarak kamu yönetimi, araçların kamusal amaçların maksimum düzeyde gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde sürekli olarak hesaplanmasıdır. Üst düzey kamu yöneticileri araçları kamusal amaçlara sürekli ayarlamının yanında gerekirse yapısı ussallık içeren mekanizmalar ve meslekler yaratabilirler.¹¹⁸ Bu aynı zamanda bir aktivite olarak kamu yönetiminin tanımıdır. Waldo’ya göre kamu yönetiminin disiplin olarak yaptığı da aynıdır aslında. Yapılan kamusal amaçları maksimum düzeyde gerçekleştirilmesi için araçların sürekli olarak hesaplanmasıdır ve bu disiplinin tek meşru ilgi alanıdır.¹¹⁹

Bu çalışmada incelenen akımlarının, her birisinin bazen ardaki farklar küçük de olsa, kendine özgü yönetim anlayışları ve dolayısıyla yönetim tanımları vardır. Genellikle yönetim tanımlarındaki farklılık aynı olguya farklı genellik düzeylerinden bakmaktan kaynaklanmaktadır. Kamu yönetimini kapitalist sistemin bir ürünü olarak

¹¹⁵ Ak, s. 231-32.

¹¹⁶ Ak, s. 234.

¹¹⁷ Ak, s. 232.

¹¹⁸ Ak, s. 232-233.

¹¹⁹ Ak, s. 233.

görmek, kamu yönetiminin tanımını büyük ölçüde yapmak anlamına gelir. ‘Yönetim’i kamu yönetiminden daha genel bir olgu olarak görebiliriz. Farklı akımların yönetim anlayışlarını değerlendirilirken (kamu) yönetimi, genel olarak “insan topluluklarının iktisadi ve toplumsal örgütlenme tarzı”¹²⁰ olarak görmek, bize bu akımları değerlendirirken oldukça kullanışlı bir çıkış noktası sağlar.

C. Kamu Yöneticisi

Bir ülkede kamu yöneticilerine verilen görev ve yetkilerle, o ülkenin ekonomik ve sosyal örgütlenme tarzının o anda almış olduğu veya almakta olduğu biçim arasında bir paralellik vardır.¹²¹ Kamu yönetimi kuramcılarının kamu yöneticilerini nasıl algıladıklarını, kamu yöneticilerine ilişkin gözlemlerinin yanı sıra, çevreye ilişkin gözlemleri ve talep ettikleri ekonomik ve sosyal örgütlenme tarzı da etkilemektedir. Kamu yönetimi akımları genellikle ortaya çıktıkları yıllardaki toplumsal dönüşümlere gönderme yapmaktadır. Bilimsel işletimin ortaya çıktığı 1910’lu yıllarda sanayi devrimi tamamlanmıştı, özellikle şehirlerde artan nüfusa yönelik montaj hattına dayalı kitlesele üretim dönemi başlamıştı. Aynı zamanda 19. yüzyılda ABD’inde yaşanan kayırmacılık sisteminin yarattığı sorunlar belleklerdeydi. Geleneksel anlayışa dayalı yönetimin görünürlüğü kaybolmamıştı bu nedenle buralarda yaşanan yönetim sorunları biliniyordu. Taylor örgüt tasarımı yaparken tüm bu faktörleri dikkate alıyordu. Klasik okulun etkili olduğu 1930’lu yıllarda, merkezi planlama, merkeziyetçilik ve devletin öncülüğü ekonomik krizden kurtulmanın tek yolu olarak görülüyordu. Siyasetçiler, bu dönemde, yöneticilerden ve kuramcılardan, hızla büyüyen kamu örgütlerinin verimli biçimde yönetilmesinin formüllerini bulmalarını talep ediyordu. Gulick, Fayol’un eserlerinden yararlanarak

¹²⁰ Birgül Ayman Güler, *Türkiye’nin Yönetimi: Yapı*, İmge, Ankara, 2009, s. 26.

¹²¹ Birgül Ayman Güler, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge, Ankara, 2005, s. 75.

üst yöneticinin işlevlerini belirledi ve ünlü POSDCORB (Planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme) kısaltmasıyla kolay hatırlanacak bir biçimde siyasetçilere sundu.¹²²

Ekonomik ve sosyal örgütlenme tarzının özelliklerinin örgütlere nasıl yansıdığı ve yöneticilerin özelliklerini (görev, yetki ve tutumlarını) nasıl etkilediği sorusu sorulabilir. Bir toplumda örgütlenme, ya devlete ya da piyasa (fiyat) sistemine bırakılır. Devlet öncülüğü, güvenlik ve altyapı yatırımlarına ek olarak, devletin merkezi planlamayla kendisine kalkınma ve toplumsal gelişme hedefleri belirlemesi ve bu hedefleri gerçekleştirmek için doğrudan sanayi yatırımlarına ve sosyal yatırımlara girişmesi anlamına gelir. Birgül Ayman Güler'e göre böyle bir devlette bir ülkedeki tüm atanmışlardan oluşan yönetsel nüfusun üst kesimini oluşturan yöneticiler sınıfı (bürokratlar) kısmi olarak ayrışır ve görece bir ayrıcalık kazanır.¹²³

Piyasa sistemine dayalı örgütlenmede, yerel ve özel bilginin belli bir merkeze taşınamayacağı savunulur ve toplumdaki üretimin koordinasyonu piyasa sistemine bırakılır. Bu anlayıştan beslenen liberal devlet, kendisini yalnızca vergi toplayıcı ve mal ve hizmet satın alıcısı olarak görür; altyapı ve güvenlik dahil mümkün olan her türlü yatırımı özel sektöre yaptırmak ister. Böyle bir devlette kamu yöneticisi saygınlığını kaybetmiştir; pazarlıkçı, anlaşmazlık çözücü olarak görülmektedir. YKİ, kamu yöneticisinin pazarlık yapma becerisi sahibi olması gerektiği üzerinde durur. Anlaşmazlık çözücü, pazarlık edici olarak kamu yöneticisi esasında bir sorun çözücü olmaktan çok, sorun ortadan kaldırıcı veya örtücü olmaktadır. Pazarlık sonucunda taraflar yatıştırılır, sorunun üzeri örtülür ya da sorun başka gruplara ya da ilerideki

¹²² Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 13.

¹²³ Birgül Ayman Güler, 2005, *agk*, s. 95, 98.

bir tarihe ya da gelecek kuşaklara ertelenir. Kamu yöneticilerinin pazarlık becerisi geliştirmek ve kullanmak zorunda kaldığını belirten Shields, bunun onların dikkatlerini kurallar ve yasalardan uzaklaştırdığını belirtmektedir.¹²⁴

Amerikalı akademisyen Patricia M. Shields, kamu yönetiminin paradoks, çelişki ve düzensizlikle dolu (elbette bazı düzenliliklerle beraber) bir çevrede iş gördüğünü ifade eder.¹²⁵ Shields'e göre, böyle bir çevre algısı yöneticiden bekleneni etkilemektedir. Böyle bir dünya, düzenliliğin egemen olduğu, herhangi bir etkinin doğuracağı sunucun önceden tahmin edildiği bir dünyadan farklıdır. Shields'in betimlediği çevreye benzer bir çevrede çalışan bir kamu yöneticisi, yasa ya da kuram temelli olmaktan çok eylem odaklı olmak zorundadır.¹²⁶

Kamu yöneticisi bir taraftan kurallarla sınırlandırılmıştır, bir taraftan da kural koyucudur, bir hukuk yaratıcısıdır.¹²⁷ Hukukun hem yaratıcı hem de uygulayıcısıdır. David H. Rosenbloom'e göre yöneticilerin aşırı güçlenme eğilimine karşı en güçlü engel modern çağda mahkemelerdir.¹²⁸

İnsan ilişkileri okulu kamu yöneticilerini arzu yöneticisi, sosyal psikolog ve örgütsel tepki yatıştırıcısı olarak görür.¹²⁹ YKY, yöneticinin aktif olarak toplumsal eşitsizliği azaltıcı rol üstlenmesi gerektiğini savunur. YKİ, yöneticilerin hukuksal

¹²⁴ Patricia M. Shields, "Pragmatism: Exploring Public Administration's Policy Imprint", *Administration & Society*, 28/3, 1996, 390-411. s. 391.

¹²⁵ *Ak*, s. 391.

¹²⁶ *Ak*, s. 391.

¹²⁷ Laurence E. Lynn, Jr., "Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't", *Public Administration Review*, 69/5, (Sep./Oct. 2009), 803-812, s. 804-805.

¹²⁸ *Ak*, s. 805.

¹²⁹ Birgül Ayman Güler, 2005, *agk*, s. 33-35.

sınırlandırmalardan arındırılması ve hizmet sunmak yerine politika yapımına odaklanması gerektiğini savunur.

Kamu yöneticisi, belli işleri belli bir süre içerisinde yapmak zorundadır. İşin mutlaka yapılacak olması, “iş”in, “yöntem”den daha öncelikli olduğu anlamına gelir. Başka bir deyişle belli bir işin yapılması kesinlikle zorunluyken, o işle ilgili yasalarda belirlenen kuralların dışında, yeni bir yöntem aramak genellikle arzu edilen bir tutum değildir. Ayrıca kamu yöneticisinin uygulamalardan sonra edindiği deneyimleri genelleştirme yükümlülüğü yoktur. Eğer yöntem, yasa ile belirlenmişse, bunun dışına çıkılamaması nedeniyle deneyimlerin kullanılması olanaksızdır. Böyle bir olanaksızlık yöneticileri yöntemle ilgili deneyimden çok kariyer ile ilgili deneyimlere odaklanmaya teşvik edicidir.

D. Kapitalist Sistem İçinde Kamu Yönetimi

Kapitalist sistem içinde yer alan ve kamu yönetimine dışarıdan bakan aktörler, kamu görevlisini kendisine verilen görevi yerine getiren bir robot gibi görme ve tasarlama eğilimindedirler. Bu bakış açısına göre, kamu görevi, önceden belirlenen bazı işlerin yapılmasından ibarettir. Bu anlayış, her ne kadar kamu yönetiminin gerçek durumunu doğru biçimde yansıtmasa da, kamu yönetimi üzerinde, özellikle kamu yönetiminin biçimlendirilmesinde etkili olmaktadır.

Bu noktadan bakmanın yarattığı bir sonuç, kamu görevinin bazı yönlerinin görmezden gelinmesidir. Birinci olarak, kamu görevlisi kendi alanı ile ilgili sorunları gözlemek ve gözlemlerini paylaşmak sorumluluk ve hakkına sahip değildir. Kamu görevlisi yaptığı işin daha önceden tanımlanan yapılış biçimi dışına çıkamaz. Kendi uzmanlık alanında bilgi üretme ve bu bilgileri yurttaşlarla paylaşma bir iş olarak görülmemiştir. Memurların veya işçilerin belli bir işlemi yaparken kendi akıllarını

kullanmak yerine, kendilerine örgüt ya da sistem tarafından dayatılan önceden belirlenmiş kalıpları kullanmasına Hugh T. Miller *aşırı ussallık* (hiperrasyonalite) demektedir.¹³⁰

İkinci olarak, iş yerinde yapılan işler, yaşama anlam katan uğraşlar olarak görülmezler, tam tersine külfet olarak görülmesi kaçınılmaz yükler olarak görülürler. Yaşama anlam katan etkinlikler iş yaşamı dışında sürdürülen etkinliklerdir. Bunun sonucu olarak, iş yerinde yapılan her iş parasal karşılıkla ilişkilendirilmiştir. İş yaşamıyla ev yaşamı birbirinden ayrılmıştır. İş yerinde görülen eğitim, mesleki eğitimidir. İş ile okul, başka bir deyişle uygulama ile kuram, birbirinden ayrılmıştır. Okulda öğrenilen bilgiyle, işte öğrenilen bilginin bağı koparılmıştır. Bu nedenle iş yerinde çok sınırlı, pratiğe dönük bilgi öğretilir ve pratik bilginin daha genel bilgi ile ilgisinin kurulması kamu görevlisinin uzak durması gereken bir alan olarak görülür. Dolayısı ile kamu görevi bir tekniğe dönüştürülmüştür.

Üçüncü olarak çalışanların sosyal sorumluluk duygularını geri plana itecek bir çalışma ortamı tasarlanmıştır. Çalışanlar, kendi gözlemleri doğrultusunda örgütlerini harekete geçirme olanağı ve ümidinden mahrumdur. Sorunları gözleme ve görülen aksaklıklara göre çözümler üretme sorumluluk ve hakkı çalışanların büyük çoğunluğuna tanınmamıştır. Kendi gözlemlerinin ve çözüm önerilerinin bir katkısının olmayacağını bilen birey bu tür aktivitelere girişmekten vazgeçmektedir. Bunun anlamı sorumluluk duygusunun kaybolmasıdır.

¹³⁰ Gary S. Marshall, "In Modernism's Wake: Public Administration and Policy in the 21st Century", *Public Administration Review*, 64/3, (May/June 2004), 378-382, s. 379.

Dördüncü olarak kapitalist sistemin genel hantallığı bu sistem altındaki her türlü örgütlenmeye bu arada kamu yönetimine de yansımıştır. Kapitalist sistem *dolaylılaştırıcı* bir sistemdir. Susayan birisi suyu bulduğu zaman hemen içemez. Suyu elde edebilmek için önceden çalışmış olmak, bu çalışmanın karşılığı olarak para kazanmış olmak, paranın suyun satıcısına verilmiş olması, satıcının parayı kabul etmesi ve suyu vermesi gerekir. Devlet de benzer bir dolaylılaştırıcılık aracılığı ile işler.

Beşinci olarak kamu yönetimi *muhafazakârlık* eğilimindedir. Çalışanlara içinde çalıştıkları kurumun ve mekanizmanın değiştirilmesi hakkı verilmez. Kapitalist sistemde önemli olan çalışanın işinin gereklerini en iyi biçimde kavramasıdır. Bu kavrama genel bir kavrama değildir, yalnızca yaptığı işle ilgili bir kavramadır. Bir taraftan sistemin bütün olarak kavranılması teşvik edilmezken diğer taraftan sistemin değiştirilmesine yönelik her türlü girişim gereksiz ve zararlı olarak görülmektedir. Öte yandan çalışanların içinde yer aldıkları mekanizma her ne kadar belli tasarımlara (yasal düzenlemelere) dayansa da tarihsel olarak gelişmiş bir mekanizmadır. Kamusal örgütlerin gelişiminin kaynağı olan özellikler, özellikle kapitalist bir toplumda, yurttaşların genel çıkarının sağlanmasıyla ilgili değildir.

Altıncı olarak, kapitalist sistemde toplumsal yapı yurttaşların kamu kurumlarına *katılımını olanaksız* kılmaktadır. Genel olarak kamu görevlileri yapılacak olan işleri belirleme ve sıraya koyma işini yerine getirmekte, sermaye sınıfı işleri yapmakta, yurttaşlarsa yapılan işlerden çeşitli ölçülerde yararlanmaktadır. İşi yapma işlevini üslenen sermaye sınıfı toplumsal işlerle ilgili bilgilere ulaşma olanağı ve kaynağına sahipken yurttaşlar aynı güce sahip değildir.

Son olarak günümüzde gelişmeler öyle bir hal almıştır ki, yurttaşlar iş dünyasının işleyişini ve iş dünyasına ait bilgileri, kamu yönetimiyle ilgili bilgilerden daha çok kendileriyle ilgili görmekte-dirler. Kamu yönetimi, kendisini teknikleştirmiştir ve kapatmıştır. İş dünyası ise, reklâmlarla, istihdam olasılıklarıyla, borsalarla sürekli olarak kendisinin tanıtımını yapmaktadır. Kamu yönetiminin yurttaşların ilgisini çeke-bilmek için çaba harcaması, özellikle kendisine ait bilgiyi rafine etmesi gerekmektedir.

E. Kamu Yönetiminin Dili

Kamu yönetimi yazınında kullanıcılarını belirli bir çerçeve kapsamında düşünmeye zorlayan çok sayıda kavram vardır. Özellikle iktisattan gelen kavramların içeriklerinde devlet hakkında ön yargı bulunmaktadır. Örneğin devletin hizmet sunumunu nasıl ifade edeceğiz? Devletin belli bir alanda rol almasına, devlet müdahalesi mi diyeceğiz? Devlet müdahalesi devletin kendisine ait olmayan bir alana her hangi bir gerekçeyle, belki de geçici olarak, girmesi demektir. Bu kavram devletin alanını oldukça dar olarak gören ve her türlü işin şirketler tarafından görülmesini öngören liberal anlayışın bir kavramıdır. Kamu yönetimi teriminin kendisi de yanlıdır. Yönetime “kamu” sıfatının eklenmesi demek yönetime aynı zamanda başka sıfatların da eklenebildiğini kabul etmek anlamına gelir.

Evrensel hizmet kavramı kamu yönetiminin kavram dağarcığına bir müdahale örneği olarak incelenebilir. Bazı sektörlerde kamu tarafından sunulması zorunlu olan ve ücretlendirilemeyen bazı hizmetlerin varlığı, bu sektörlerin özelleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Örneğin ev ve iş yerleri dışında okul, park, sokak vb. kamuya açık mekânlarda telefon ankesörü bulundurmak, bu tür bir hizmettir. Belli bir kamu hizmeti kapsamında fiyatlandırılması zor olan bu tür hizmetlerin varlığı özelleştirme

abaları ile birlikte fark edilmiştir. Özel şirketler bir taraftan devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerine talip olmakta, diğer taraftan da bu tür hizmetler kapsamında devlet tarafından sunulan fakat nitelikleri gereği ücretsiz olan faaliyetleri yapmak istememektedir. Evrensel hizmet kavramı, özel firmaların tam da bu gereksinimine yanıt olarak geliştirilen ve hem kamu yönetimi yazınına hem de yasalara giren bir kavramdır.

Kamu yönetiminin kavram dağarcığı, bir taraftan toplumun güçlü kesimlerinin taleplerini daha iyi ifade edebilecek, diğer taraftan da güçsüz kesimlerin gereksinimlerini dışarıda bırakacak biçimde değiştirilmektedir. Kavram dağarcığına müdahale yalnızca yeni sözcükler ekleme biçiminde olmamaktadır; bazen özellikle ikna gücü yüksel olan popüler sözcükleri, raporlarda ve metinlerde, amaca göre yeni anlamlar içerecek biçimde kullanılmaktadır. Örneğin “katılım” sözcüğü, YKİ yazınında yurttaşa ek olarak özel şirketleri ve sivil toplumu da içerecek biçimde dnştrlmştir.

Ortak duyunun, kendine özgü bir kavramları dönüştürme ve eleme hızı vardır. Kamu yönetiminin dilinin dönüşüm hızı, ortak duyunun bu hızından çok daha yüksek olmaktadır. Bunun nedeniyse bilinçli aktörlerin kendi çıkarlarını iyi yansıtan bir dil yaratma çabalarıdır.

Dili dönüştürmede kullanılan tekniklerden en önemlisi kuşkusuz statükonun mekanizmalarına özne özellikleri atfetmektir. Özne, bilinci olan, daha açık söylemek gerekirse, düşünen ve karar alan demektir, nesne ise bilinçsiz olan, düşünmeyen, düşünülen anlamına gelir. İradesi olan, kendi adına karar alan, amacı olan bir varlığın yazında nesneleşmesi, onun değerinin azaltılması önemsizleştirilmesi anlamına gelir.

Öte yandan kendi başına iradesi olmayan cansız bir varlığın özneleşmesi ise söz konusu varlığa ek bir önem atfedilmesi anlamına gelir. Özellikle bilinç sahibi bir varlık nesneleştirilirken, bilinçsiz olanın özneleştirilmesi, özneleştirilenin nesneleştirilene tercih edilmesi anlamına gelir.

Emeğin nesneleşmesi de, emeğin ve emeği kullanan işçinin kendi adına karar alan özne olmaktan çıkartılıp, adına karar alınan nesne durumuna düşmesi demektir. Kapitalizmde emek, piyasası olan, alınan, satılan, kullanılan ve fiyatı düşen veya yükselen bir üretim faktörüdür. Sermaye, malın iyisini ve ucuzunu arar gibi emeğin de iyisini ve ucuzunu aramaktadır ve bu nedenle bilinç sahibidir, karar verme yeteneğine sahiptir. Emek belli bir ülke, bölge veya şehre bağlı olan, sermayeye hareket eden bir varlıktır. Emek yerinde kalır, sermaye ise emeği bulur ve onun hakkında karar verir. Benzer biçimde şirketler kişileştirilmiştir, piyasa görünmez eldir, borsa ise yükselen, düşen hassas bir varlıktır.

F. Kamu Yönetiminin Görevi Ne Olmalı

Yurttaşların kendilerini geliştirmelerini sağlayacak yolları açmak, bir kamu yönetimi görevidir. Kapitalist devlet, çoğu zaman şansa bağlı faktörler nedeniyle dezavantajlı duruma düşmüş yurttaşları kendi halinde bırakmaktadır. Toplumsal ve ekonomik koşullar, kendi haline bırakılan yurttaşların kendilerini geliştirmelerine ve topluma daha üst bir düzeyden (örneğin iyi eğitim almış bir yurttaş olarak) katkıda bulunmalarına elverişli değildir. Kendi haline bırakılan insanlar, gerçekte ekonomiye hiçbir katkıda bulunmadan veya minimum düzeyde katkıda bulunarak yaşamlarını sürdürmeye çalışıyorlarsa bunun sonucu yeterince gelişmemiş bir ekonomi değil midir?

Kamu yönetiminin görevinin ne olması gerektiği sorusunu, klasik okula mensup kamu yönetimi kuramcıları, örneğin Gulick, sormaz. Yapılan işin ne olacağı konusuyla ilgilenmek siyasetin alanına girmek olarak görülür. Ayrıca yapılacak işle ilgilenmek aynı zamanda yönetim kuramının evrenselliğini kaybetmesine neden olacaktır. Yapılması gereken işin ne olması gerektiği sorusu örgüte göre değişmektedir. Ancak işin nasıl örgütlenmesi gerektiği sorusuna yanıt olarak, tüm örgütler için geçerli olan bazı ilkeler bulunabilir. Urwick'e göre örgütlerin pratiğinden yola çıkılarak bulunacak genel ilkeler, amaçları ne olursa olsun, her çeşit örgütte geçerli olacaktır.¹³¹

YKY, klasik kamu yönetiminin devletin ek görev üstlenmesi konusunda net bir ilke koyamamasına bir tepkidir. YKY'ne göre, devletin ne yönde büyüyeceği konusunda kamu yönetimi kuramının bir söyleyeceği olmalıdır. Devletin görevleri konusuna, en canlı ilgiyi KTO ve YKİ göstermiştir. Ancak bu okulların amacı, devlete yeni görevler yüklemek değil, mevcut görevlerin bir kısmını onun üzerinden almaktır. Pragmatistler ve postmodernistlerse, devlete görev yükleme işinin temsili sistem içinde yasama yoluyla yapılmasına karşı çıkmaktadırlar. Bu akımların temsilcileri yerel oluşumların, yurttaşların ve yurttaş gruplarının kamu politikası oluşumuna yeterli düzeyde katılabileceğini düşünmektedirler. Aslında genel bütçe esasına göre yönetilen bir ulus devlet içinde yerel grupların kendi adlarına karar vermelerinin bir sınırı vardır; çünkü bütçeden ayrılan her kaynak yalnızca bu kaynağın gittiği yerleri değil, kaynaktan mahrum kalma nedeniyle kaynağın gitmediği yerleri de ilgilendirir.

¹³¹ L. Urwick, 1937, *agk*, s. 49.

Kamu yönetiminin günümüzde güncellik kazanan diğer göreviyse, kamusal yaşamın ve halka açık alanların korunması olmalıdır. Kapitalist sistemde, bireyler, gruplar ve şirketler arası rekabet nedeniyle, kamuya ait olan varlıklar ve güçler tehlike içindedir. Kamusal yaşama olanak sağlayan kaynakların çok az sayıda kapitalist güç tarafından sahiplenilmesi toplumun çoğunluğunun yaşama olanaklarının sınırlandırılması anlamına gelir. Kamusal olanın korunması işini, güçlü kapitalistler ya da güçsüz “geri kalan” yapamayacağına göre, bu iş kamu yönetiminin görev alanı içindedir. Günümüzde kamuya ait olan varlıklar giderek azalmaktadır. Okullar, hastaneler, hatta parklar bile özel mülkiyete geçmektedir. Gidişat mülksüz ve güçsüz olanların soluk alacağı bir alanın kalmamasına doğrudur. Kamunun sonuna doğru gittiğimiz için, kamunun korunması ve genişletilmesi sorunu en acil sorundur. Kamu yönetimi aynı zamanda kamusal çıkarı, özel çıkar gruplarının saldırısından korumaktır. Bu koruma kamusal varlıkların üretim sürecinden çekilmesi biçiminde olmamalıdır.

Kamu hizmeti sunumunun bir yaşam tarzı ve çalışanın gözünde değerli bir uğraş haline gelmesinin bazı koşulları vardır. Bu koşulların sağlanması zor değildir. Kamu hizmetinin geçici bir süre icra edilen bir uğraş olarak görülmesinin kamu hizmeti üzerinde bazı etkileri vardır. Kamu hizmetine öyle nitelikler kazandırılmalıdır ki, hem iş en iyi biçimde yapılabilsin hem de işi yapanlar kendi kapasitelerini sonuna kadar kullanabilsinler.

İKİNCİ BÖLÜM: İŞLETİMSEL ÇİZGİ

Bazı yazarlar, James Burnham'ın *Managerial Revolution* adlı kitabında ileri sürdüğü düşüncelerin *managerialism* ve *kamu işletimi endüstrisi* olgularının tanınmasına yardımcı olduğunu ileri sürmektedirler.¹ Burnham, 1941 yılında yayımlanan kitabında yakın gelecekte ne tür bir toplumun ortaya çıkacağı sorusunu ele alır. Burnham'a göre kapitalist toplumun sonu gelmiştir fakat onun yerine sosyalist toplum değil yöneticiler toplumu geçecektir. Yeni toplumda yöneticiler bir sınıf olarak ortaya çıkacak ve toplumun geri kalanını sömüreceklerdir.

Burnham'a göre egemen sınıf, ekonomik ilişkiler nedeniyle üretim araçlarının kontrolünde ve üretilen malın dağıtımında ayrıcalıklı olan sınıftır. Kapitalist toplumda üretim araçlarını kapitalistler doğrudan kontrol ederken, yönetim toplumunda üretim araçlarını yöneticiler dolaylı olarak kontrol edecektir. Yöneticiler yasal olarak mülkiyet hakkına sahip olmasalar da, filli olarak kontrol etme gücünü kullanacaklardır. Nasıl ki kapitalist toplumda kapitalistlerin ayrıcalıklı konumu devlet tarafından korunan kurumlarla garanti altına alınmaktadır, yönetim toplumunda da, aynı biçimde, yöneticilerin ayrıcalıklı konumunu garanti altına alacak kurumlar yaratılacaktır.²

Burnham'a göre, yönetim toplumunun ideolojisi henüz tam olarak yaratılmamıştır, ancak Rusya'da *Leninizm-Stalinizm*, Avrupa'da *Faşizm-Nazizm* ve

¹ Christopher Hood, "Public Management: The Word, The Movement, The Science", Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt, (der.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press Inc., Oxford, 2007, 7-26, s. 16. Ayrıca bkz. Larry D. Terry, "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58/3, (May/June 1998), 194-200, s. 196.

² James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, The John Day Company, New York, 1941, s. 72.

Amerika’da *New Deal* ile yaratılmaktadır. “Modern toplum, örgütlenişi kapitalist nitelikli ekonomik, sosyal ve siyasal kurumlara dayandığı için kapitalisttir ve belli inanç ve ideolojilere sahiptir”.³ Bu toplumsal yapı sonucunda egemen sınıf kapitalistlerdir. Ancak kurumlar ve inançlar hızla değişmektedir ve yakın gelecekte yönetici sınıfın egemen olduğu yönetim toplumunun doğmasına yarayacak yeni kurumlar ortaya çıkacaktır ve inançlar yaygınlaşacaktır.

Burnham’ın iddiasının önemi, yöneticilerin sınıflaşma eğilimine ve yönetim ideolojisine yaptığı vurgudan kaynaklanmaktadır. Pek çok yazar, işletimciliğin yirminci yüzyıl boyunca kendini gösteren ve kökü çok eskilere dayanan bir ideoloji olduğunu düşünmektedir. Kamu yönetiminde değişik dönemlerde ortaya çıkan pek çok akımı birbirine bağlayan temel bağ işletimciliktir (*managerialism*).

Management sözcüğü İngilizce’ye 16. yüzyılda İtalyancadan geçmiştir. İtalyanca *maneggiare* sözcüğü at eğitmek veya ata binme konusunda eğitilmiş olmak anlamına gelmektedir ve İncil’de de geçmektedir.⁴ Günümüzde birincil olarak şirket ve iş yönetimi anlamına gelen sözcük tarihin farklı dönemlerinde komuta etme, siyasal manipülasyon; işlerine siyaset karıştırmayan, ilkeli bilim adamları ve mühendisler tarafından yönetim ve kontrol gibi anlamlara gelecek biçimde kullanılmıştır.⁵

“*Management*” yirminci yüzyılın başlarında Taylor tarafından kullanılmıştır; Fayol’un eseri İngilizce’ye *General and Industrial Management* adıyla çevrilmiştir ve 1916’da yayınlanmıştır. ABD başkanı Roosevelt tarafından kurulan ve Luther

³ James Burnham, 1941, *agk*, s. 74.

⁴ Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 8.

⁵ *Ak*, s. 8-10.

Gulick'in de yer aldığı Brownlow Komisyonu 1937 yılında administrative management deyimini kullanmıştır⁶; deyim aynı yılda yayımlanan *Papers on the Science of Administration*'de Gulick tarafından da kullanılmıştır. Gulick'e göre, *administrative management*; eşgüdüm, planlama, personel yönetimi, mali kontrol ve araştırmayla ilgili işlevlerdir. "Bir kuruluşun (enterprise) beyni ve iradesi bu hizmetlerden meydana gelir."⁷ Gulick, bu tür işlevlerin hizmet birimlerinden alınmasını ve üst yöneticinin ofisinde toplanmasını istemekteydi.

"*Management*" sözcüğünün kamu yönetiminde, hizmet etmek anlamına gelen Latince "*ministrare*" sözcüğünden türetilen "*administration*"⁸ sözcüğü yerine kullanılmaya başlaması, 1960 ve 70'li yıllarda yaygınlaşmıştır. Ağırlıklı olarak yerel yönetimler, kamu girişimleri ve gelişmekte olan ülkelerle ilgili metinlerde kullanılmıştır ve yine aynı yıllarda akademik programların ve derslerin adlarında geçmeye başlamıştır.⁹ Daha önceleri "management" yerine "administration" in tercih edilmesinin nedeniyse anayasaya, yasaların üstünlüğüne, demokrasiye ve kurumların kurallara uygun olarak yönetilmesine verilen önemin vurgulanmak istenmesiydi.¹⁰

Managerialism'in ortaya çıkmasına elverişli çevre Anglo-Saxon ülkelerdir. Bu ülkeler, idare hukukunun olmadığı veya gelişmemiş olduğu, yürütme erkinin ve merkezileşmenin güçlü olduğu ülkelerdir.¹¹ İdare hukukuyla kamu yönetimi içinde astlarla üstler arasındaki ilişkiler hukuki güvence altına alınmıştır; üstün ast

⁶ Ak, s. 10.

⁷ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 45.

⁸ Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 9.

⁹ Ak, s. 10.

¹⁰ Ak, s. 10.

¹¹ Nick Manning, "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 67/2, 2001, 297-312, s. 299.

üzerindeki yetkileri yasayla sınırlandırılmıştır. İdare hukukunun olmadığı ülkelerdeyse üst durumda olanlar oldukça geniş bir yetki alanına sahiptir; astla üst arasındaki ilişkinin asıl-vekil, efendi-köle veya sözleşme ilişkisi gibi görülmesinin ardında Anglosakson kültür yatmaktadır. Hood'a göre, 1980'li ve 90'lı yılların yeni kamu işletimi, idare hukuku ve devlet aygıtının anayasal olarak belirlenmesi taraftarlarına karşı bir tepkidir.¹²

Christopher Pollitt'e göre, *managerialism* bir ideolojidir. *Managerilist* ideolojiye göre toplumsal ilerlemenin kaynağı ekonomik verimlilik; ekonomik verimliliğin kaynağıysa teknolojik gelişmişliktir. Hem donanımın hem de örgütlenmenin bir teknolojisi vardır. Emek gücü, örgüt teknolojisine hakim olan yöneticilerin yüksek teknoloji ürünü üretim araçlarını en verimli biçimde kullanmaları için disiplin altına alınmalıdır. Örgütsel başarı yöneticilerin kalitesine ve profesyonelliğine bağlıdır. Yöneticilik bu derece yaşamsalsa, yöneticilere yeterince özgürlük tanınmalıdır.¹³ Pollitt, bu anlayışa aynı zamanda *Neo-Taylorism* adını verir.

İşletimciliğin önemli özelliklerinden birisi kendine özgü bir dil yaratmaya çalışmasıdır. Bu değişik biçimlerde yapılmıştır. Kamu yönetiminde kullanılan bir sözcüğün atılması ve onun muadilinin işletme yönetimi yazınından alınması birinci türdür. Yurttaş yerine müşteri, yönetim yerine işletim, personel yönetimi yerine insan kaynakları gibi. Fransa'da yönetici-yönetilen (*administrateur/administré*) ayrımı yönetici-kullanıcı ayrımına dönüştürülmeye çalışılmıştır.¹⁴ Dil yaratmanın ikinci türüyse yeni sözcükler türetmek olmuştur: yönetişim, evrensel hizmet, iç müşteri, dış

¹² Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 14.

¹³ Larry D. Terry, 1998, *agk*, s. 196.

¹⁴ F.F. Ridley, "The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives" *Public Policy and Administration*, 11/1, 1996, 16-29, s. 18.

müşteri gibi. Üçüncü türse mevcut sözcüklerin anlamını değiştirmektir. Katılım sözcüğü eskiden demokrasiye ve yurttaşla özdeşleşmişken artık piyasa ve sivil toplumla özdeşleşmiştir.

I. BİLİMSEL İŞLETİM YAKLAŞIMI

Fredrick W. Taylor ve Henry Fayol'un yapmaya çalıştığı şey, verimli çalışan ussal örgütün bilimini kurmaktır. Klasik kamu yönetimi kuramcılarını etkiledikleri için, bu yazarların kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak doğmasına, dolaylı da olsa, katkıları büyüktür. Taylor herhangi bir işin parçası olan her türlü hareketin bir en iyi yapıma biçiminin olduğuna ve bunun titiz bir inceleme sonucunda bulunabileceğine inanmaktadır. Aşağıda Taylor'un düşüncelerinden yola çıkılarak, bilimsel işletimin temel özellikleri ortaya konulmaya çalışılacak ve tartışılacaktır.

Taylorculuk

Bilimsel işletim (Scientific Management), adını Fredrick W. Taylor'un ilk baskısı 1911 yılında yapılan *The Principles of Scientific Management* (Bilimsel İşletimciliğin İlkeleri) adlı kitabından alır. Kitabın adında hem işletim hem de bilimsel sözcüğü geçer. Taylor'un kitabının adındaki “*management*” (işletim) sözcüğü, yüzyıl boyunca uygulamacılar ve akademisyenler tarafından zaman zaman kullanılsa da, 1980'li yıllardan sonra, özellikle YKİ'nin etkisiyle, *administration* (yönetim) sözcüğünün yerini almaya başlamıştır. Kitabın adında geçen diğer sözcük, *scientific* (bilimsel) ise, etkisini, dönem dönem alevlenen ancak 1950'den sonra eski gücünü kaybeden tartışmalarla günümüze kadar sürdürmüştür.

Taylor, kendi bilimsel işletim anlayışını ikna edici biçimde anlatmanın yolu olarak, onu eski tip yönetim anlayışlarının en iyisiyle kıyaslamayı seçer. Bu eski tip yönetim anlayışında “işletim tarafı” (management side) çalışanların inisiyatif

almasını en güçlü biçimde teşvik etmektedirler ve çalışanlar ise bu uygulamadan memnuniyetlerini enerjilerini ve yaratıcılıklarını sonuna kadar işlerine vererek göstermektedir.¹⁵

Taylor işin etkin bir biçimde yapılmasında, kuşaklar boyunca deneyimli işçilerden daha yeni işçilere aktararak ortaya çıkan pratik iş görme yöntemlerinin yetersiz olacağını düşünür. Bilimsel işletim anlayışına göre, işler artık el yordamıyla öğrenilen veya geleneksel olarak ustadan çırağa aktarılan yöntemlerle yapılmayacaktır. İş yerlerinde, işçilerin ve ustaların kafasında, deneyime dayalı ve geleneksel olarak birikmiş bilgi yığınları vardır. Bunlar “işletim tarafı” tarafından sistematik biçimde derlenip toplanacak, genel ilkeler haline dönüştürülecek ve işçilere geri aktarılacaktır. Elbette bahsedilen bu bilgi aktarımı, bir bilgi paylaşımı değildir; işçilere verilen görevin en iyi biçimde yerine getirilmesini sağlamak için yapılan zorunlu bir paylaşımıdır.¹⁶

Taylor’a göre *bilim*, bilginin sınıflandırılması ve organize edilmesidir. Bilginin kaynağı iş yeridir yani deneyimdir. Bu bakımdan Taylorcu bilimsel işletim anlayışı pratiğe dayalıdır ve tümevarımcıdır. “İşletim tarafı”nın çalışanları, deneyimleri ve kendi gözlemlerini biriktirip sınıflandırarak tümevarımla çıkardıkları genel ilkelere dayanır. Amerikan kültüründe büyük değer atfedilen pratiklik ve pratikten beslenme Taylorcu bilimsel işleme de yansımıştır. Pragmatistler de benzer biçimde deneyime büyük değer vermektedirler ancak onlar ilkelerin genelliğine ve mutlaklaştırılmasına karşıdırlar. Hayek’in liberalizmi de, pratik bilgiye gösterilen bu saygıya dayanır.

¹⁵ Frederick W. Taylor, “Scientific Management”, Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde, (der.), *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978 [1912], 229-233, s. 29-30.

¹⁶ *Ak*, s. 30.

Ancak Hayek'e göre, pratik bilginin, bilimsel işletimin iddia ettiği gibi, bu bilginin sahiplerinden yönetim kademesine taşınması olanaksızdır. Bilgi yerinde kalacaktır ve yerinde kullanılacaktır; bilginin sahibi piyasa sisteminden aldığı sinyallere göre üretim yapacaktır. Hayek'inkiyle karşılaştığımızda Taylor'un bilgiye bakışının, özel olanın ve yerel olanın merkezileşmesine, koordine edilmesine ve kolektif bir güce, büyük örgüte, dönüştürülmesine son derece elverişli olduğunu görüyoruz.

Yukarıda Taylor'un yaklaşımın en önemli yönünün bir bilim yaratma amacı taşınması olduğunu vurguladık. Taylor'un vurgu yaptığı ikinci yön personel alımıyla ilgilidir. Taylor işçilerin seçiminin bilimsel olarak yapılması gerektiğini belirtir. "İşletim tarafı" her işçinin sınırlarını ve geliştirilebilir yönlerini bulmak için karakterini, doğasını ve başarısını inceleyecektir. Personel seçme ve geliştirme işi bir defalık bir iş değildir yıldan yıla sürekli olarak yapılacaktır.¹⁷ Taylorizm'in personele bakışının en önemli iki özelliği, tasarım ve iş geliştirme işlevlerinin çalışanlardan alınması ve işçiyle iş arasında eşleştirme yapma işleviyle birlikte "işletim tarafı"na verilmesidir.¹⁸

L. Urwick'e göre, Taylor'un ortaya koyduğu iki önemli işletim ilkesi şunlardır: Birincisi planlamanın performanstan (icra) ayrılmasıdır. Taylor'a göre bütün "beyin işleri" atölyeden ayrılmalı ve planlama bölümüne aktarılmalıdır. Taylor'un ikinci işletim ilkesiyse, işlevsel işletimdir. İşlevsel işletim, işlerin mümkün olduğunca bölünmesi ve her yöneticinin mümkün olduğunca az işlev (iş değil) üslenmesidir.¹⁹

¹⁷ Ak, s. 31.

¹⁸ Birgül Ayman Güler, 2005, s. 32

¹⁹ L. Urwick, 1937, *agk*, s. 52.

Taylor'un üzerinde durduğu üçüncü noktaysa, bilimsel ilkelere göre seçilen ve eğitilen işçi ve yöneticilerle bilimin birlikteliğinin sağlanmasıdır. Dördüncü noktaysa, işlerin bölünmesidir. Eski anlayışta işçiler tarafından yapılan işler iki büyük parçaya bölünmeli ve bu parçalardan birisi "işletim tarafı"na verilmelidir. Eski sistemde işçilerin üzerinde olan işletimsel işlevler derlenip toplanacak ve "işletim tarafında" olanlara devredilecektir. Taylor bu uygulamanın çalışanlarda rahatsızlık yapmayacağını, grevlere yol açmayacağını, bu konuya direnenin pek çok durumda zaten "işletim tarafı" olduğunu ısrarla vurgular.²⁰

Waldo yukarıda değinilen dört konuyu, Taylorcu bilimsel işletimin ana ilkeleri olarak özetler. Yineleyecek olursak ilk ilke gerçek bir bilim yaratmaya yönelik araştırma yapmaktır, ikinci ilke işçilerin bilimsel olarak seçilmesidir, üçüncü ilke bilimsel eğitim ve geliştirmeye öncelik vermektir, dördüncü ilkeyse yönetim ve işçiler arasında dostça işbirliği sağlamaktır.²¹

Bilimsel işletimin yalnızca işçi ile ustabaşı arasındaki ilişkileri geliştirmeye yönelik bir anlayış olmadığını, tüm ulusa hatta tüm dünyaya yönelik olduğunu²² belirten Waldo'ya göre, Taylorizm'in *ilkeler* dışında bir de temel felsefesi vardır. Taylor'un amacı tam bir *zihinsel devrim* yaratmaktır. Zihinsel devrimin amacıysa *sınıf çatışmasını* bitirmektir. Taylorizm'in *statükoya* karşı tavrını, bu temel felsefe belirlemektedir. Taylor toplumun değerlerinin ve kurumlarının olduğu gibi

²⁰ Frederick W. Taylor, 1978, *agk*, s. 31.

²¹ Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company, New York, 1948, s. 50.

²² *Ak*, s. 51.

korunmasına karşıdır ancak onların radikal bir biçimde değiştirilmesini de akıllıca bir iş olarak görmemektedir.²³

Taylor'un "dayanışma" üzerine çalışmaları onu iyi bir işçinin belirli bir zamanda yapacağı işin miktarının ne olması gerektiğini araştırmaya yönlendirmiştir. İşçiler ile ustabaşı arasındaki uyuşmazlıklar üzerine düşünmüş ve bir işçi tarafından bir günde yapılması gereken işin ne olduğunun belirlenmesini ve bu miktarın tartışma götürmez bir olgu olarak ileri sürülmesini önermiştir. Eğer yapılacak olan işin miktarı bilimsel bir olgu olarak ortaya konulursa, işçilerle ustabaşlar ve yöneticiler arasında da *uyuşmazlık* ortaya çıkmayacaktır.²⁴

Waldo'ya göre, bilimsel işletim, işadamları ve onlar adına çalışan araştırmacılar tarafından geliştirilmiştir ve onların doğal arzusuna uygundur. Dayanışma, işverenler tarafından arzu edilen bir anlayıştır. Dayanışmanın sağlanması için, işin gereklerinin itiraz edilemez bir olgu olarak ileri sürülmesi, yani bireysel otorite ve ilişkinin yerine konması, bu arzunun gereklerine uygundur.²⁵ Mouzelis'e göre Taylorcu felsefenin yansıması olan koşullar altında sendikalar gereksiz örgütler haline gelmektedir. Taylor zaman zaman sendikalara hoşgörüyü baktığını ifade etse de, sistemli bir sendika karşıtıdır.²⁶ Taylorizm kamu sendikalarının tepkisini çekmiştir ve bunun sonucunda 1912 yılında Taylorcu sistemin bazı unsurları ABD Kongresi tarafından devlette yasaklanmıştır.²⁷

²³ Ak, s. 50.

²⁴ Ak, s. 51.

²⁵ Ak, s. 52.

²⁶ Nicos P Mouzelis, *Organizations and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Routledge & Kegan Paul, Londra, 1969, s. 83.

²⁷ Christopher Hood, *agk*, s. 2007, s. 15.

Fry, Taylor'un işçiye bakışını daha açık biçimde betimler. Taylor, işçiyi ve yöneticiyi, iş yerinde özel hayatlarından bağımsız kimseler olarak görür; bakış açısının odağınaysa işi koyar. İşçilere şüpheli varlıklar olarak bakar; onların kendi hallerine bırakılmaları halinde tembellik nedeniyle düzenli bir biçimde işi yavaşlatacağını (systematic soldiering) ya da amaçlı ve organize biçimde üretimi kısıtlayacağını düşünür. Taylor'a göre bir işi yapmaya hem yeteneği hem de isteği olan işçiler birinci sınıf işçilerdir; bir de ikinci sınıf işçiler vardır, bunlar ise bir işi görmeye fiziksel yeteneği olan fakat tembellik nedeniyle onu yapmayan işçilerdir. Taylor ikinci grup işçileri analizine katmak istemez, bilimsel işletiminin ötmesini bildiği halde ötmeyen kanaryalarla işinin olmayacağını ifade eder, birinci sınıf işçileri bulma göreviniyse yöneticilere verir.²⁸

Taylor'un dayanışmacı bilimsel işletimine göre yönetilen bir işletmede çalışan bir işçinin kaderiyle Weber'in ideal bürokrasisinde çalışan bir işçinin kaderi, her ikisinin de bir duvara çarpmış olmaları bakımından birbirine benzer. Ancak Avrupalı Weber'in gözlemlediği duvar, Amerikalı Taylor'un inşa ettiği duvardan farklıdır. Adam Smith'in 18. yüzyıl ilkel kapitalizm döneminde keşfettiği görünmez el 20. yüzyılda cisimleşmiş ve Avrupa'da yasal-ussal kurallar olarak, Amerika'daysa bilimsel olgular olarak belirmiştir. Hem Weber hem de Taylor yasalardan bahsetmektedir. Her ikisinin de bahsettiği yasalar ussaldır, ancak Weber'inki aynı zamanda hukuksaldır; Taylor'unkiyse pragmatist Amerikan kültüründen beslendiği için *hukuksal değil* bilimseldir.

²⁸ Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, New York, 1998, s. 53-54.

Yönetici-işçi ilişkisi açısından karşılaştırma yapıldığında Taylorcu anlayışla Weberci anlayış arasındaki diğer bir farklılık ise Taylorizmde işçinin daha korumasız olmasıdır. Taylorizmde iş, işin mümkün olduğunca basitleştirilmesi ilkesine göre tasarlanmaktadır; işçinin görevi bir veya bir kaç kolay öğrenilir hareketten oluşmaktadır. Bu, işleme işçiden kolay vazgeçme olanağı sağlamaktadır. Weber'in yönetici-işçi ilişkisine bakışı, yakından bakıldığında, oldukça farklıdır. Weber'de "Görev bir meslektir; çalışma süresine ya da başarı ölçüsüne göre işleyen bir yükselme sistemi vardır."²⁹ Weber'in ideal örgütünde, işin yapılmasıyla ilgili yetki ve sorumluluklar resmi kurallara bağlanmıştır. Yöneticinin işçi üzerindeki baskısı, ilişki kurallara bağlanarak sınırlandırılmaktadır. Taylorizmde de bir kurallara bağlama söz konusudur ama burada kurallar işçi ile yönetici arasındaki ilişkiye ilişkin değil iş ile işçi arasındaki ilişkiye ilişkindir. İlkeler ve standartlar yöneticinin işçiyi kontrol etme araçlarıdır.

Yukarıda Waldo'nun Taylor portresinde yer alan iki unsurdan bahsedildi. Bunlar bilimsel işletimin ilkeleri ve bilimsel işletimin temel felsefesi idi. Waldo'ya göre üçüncü bir unsur daha vardır: Temel felsefe ve ilkelerden doğan mekanizmalar. Taylor'a göre bilimsel işletimin felsefesinden zaman analizi, işleve göre ustabaşı belirleme, rotasyon sistemleri, modern maliyet sistemleri gibi mekanizmalar türetilebilir.³⁰

Taylor'un bilimsellik adına getirdiği en önemli uygulama *ölçmedir*. Taylor işi mümkün olduğunca bölme ve işçinin iş yapma sırasındaki her türlü hareketini ölçme, sayısallaştırma ve standartlaştırma amacı taşır. Her türlü iş ve hareket için ortalama

²⁹ Birgül Ayman Güler, 2005, *agk*, s. 71.

³⁰ Dwight Waldo, 1948, *agk*, s. 49,50.

bir standart belirlemeye çalışmaktadır. Frederickson ve Smith, ölçmenin kesinlik duygusunun, dünyayı kategorize etmenin ve uygun bir düzene sokmanın bir aracı olduğunu belirtir.³¹ Ölçme, işi bizzat yapmayan yöneticilere, başlarında olmadan işçileri denetleme olanağı sağlamaktadır. İşçilerin nasıl iş yaptığına ilişkin bilgilerin rapor edilebilir ve transfer edilebilir hale gelmesini sağlamaktadır.

Ölçme ve seçme uygulamalarında ölçen ve seçen genellikle ya yöneticidir ya da bu konuda uzmanlaşmış bir kimsedir; ölçülen ve seçilen ise işçidir. Ölçme ve seçme dolayısı ile tek taraflı bir güç kullanımudur. Personel alımından emekliliğe sevke kadar çeşitli biçimlerde yapılan uygulamaların ölçme ve seçme biçiminde olması bize bazı fikirler vermelidir. Örneğin bir işçi işe alındığında yapılan işlem bir seçme işlemidir. İşleme seçme denilmesinden anlaşılacağı gibi işlem bir anlaşma, özgür iradelerin buluşması değildir. Bir iradenin kendisine tabi olmaya hazır insanlar arasından bir tanesini seçmesidir. Eşit iradelerin anlaşması olsaydı zaten, günlük kullanımda, seçme değil anlaşma denirdi. Anlaşma patronla işçi arasında olmaz, patronla ortağı arasında gerçekleşir.

Frederickson ve Smith'e göre "bugün çok yaygın olan işe almada, işte yükseltmede ve iş tanımlamasında ve çalışanların başarısına ilişkin sicil değerlendirmelerinde kullanılan ölçme uygulaması bilimsel işletim anlayışının yansımalarıdır".³² Yine, aynı yazarlara göre; okullara girişte, derslerin sonucunun değerlendirilmesinde ve daha sora da mesleğe girişte uygulanan testler, aynı anlayışın bir sonucu olarak yorumlanabilir.³³

³¹ H. George Frederickson ve Kevin B Smith, 2003, *agk*, s. 100.

³² *Ak*, s. 99,100.

³³ *Ak*, s. 100.

Mouzelis'e göre, Taylor'un *temel analiz birimi* işletme içindeki bireydir. Taylor işçiyi örgütün bir üyesi olarak görmez, izole bir birey olarak görür.³⁴ İşçiye gösterilen ilginin nedeni iştir. İşçinin izole edilmesinin nedeni; işin iş için tasarlanması ve bunun sonucunda işçinin doğasına uygun olmayan monoton bir işin yaratılmasıdır. Taylor'un temel amacı, yöneticilerin mükemmel bir örgüt tasarlarlarken veya kurulu bir örgütü yönetirken kullanacakları her örgüt için geçerli bazı ilkeler keşfetmektir.³⁵ Taylor'un ürettiği bilgiler işadamlarının, elit yönetici sınıfının gereksinimlerini karşılamaya yöneliktir. 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında işletim problemlerini en fazla tartışan iki gruptan birisi o dönemde daha çok atölyelerde istihdam edilen makine mühendisleriyse, diğeri de karteller, tröstler, holdingler gibi büyük şirketleri yönetmekte zorlanan işadamları ve yöneticilerdi.³⁶

Taylor'un bilimsel işletimini şöyle özetleyebiliriz. Yönetim işçilerin kendi edindikleri ve gelenekten devraldıkları pratik deneyimleri toplayacak ve sistematikleştirecektir. İşçilerin deneyimlerine ve zaman-hareket analizleri gibi başka çalışmalara dayanılarak iş için bilimsel ilkeler ve standartlar belirlenecektir. Böylece bir işin yapılışının en iyi yolu, yöneticiler tarafından bulunmuş olacaktır. İşçilere bu standartlar ve iş yapma teknikleri öğretilecektir. İşçiler işlerini yaparken itiraz etmeden bilimsel ilkeleri uygulayacak ve standartlara ulaşmaya çalışacaktır.

Taylor'un zaman-hareket analizi çalışmalarıyla davranışçılığın yöntemi arasında önemli bir fark vardır. Davranışçılık, koşullarla ve olaylar veya değişkenler arasındaki ilişkileri inceler. Korelasyon ve zaman serileri analizine başvurarak makro

³⁴ Nicos P. Mouzelis, 2003, *agk*, s. 79.

³⁵ *Ak*, s. 88.

³⁶ *Ak*, s. 79, 80.

yasalar bulmaya çalışır. Taylor ise bir işin en iyi biçimde nasıl yapılabileceğini bulmaya çalışır. Taylor'un ürettiği bilginin kaynağı çalışmakta olan işçiyi araçsal bir akıl kullanarak inceleyen mühendis veya işletimdir.

Bilimsel işletimi zaman ve hareket incelemelerinin özel işleme ve kamu işletimine aktarılması olarak görebiliriz. İş ve hareket analizcisi, işe bir mühendisin nesnesine baktığı gibi bakar. Bilimsel işletimi, kamu yönetiminin doğuş yıllarında bile var olan ve kamu yönetimi disiplinin gelişimini önemli ölçüde etkileyen, bir yaklaşım olarak görürsek, esasında kamu yönetimin kaynaklarından birisinin *mühendislik* olduğunu kabul etmemiz gerekir.

İş analizini ve iş yeri planlamasını bir uzmanlık alanı olarak görmek ve bu işleri yapan uzmanları genel yönetim yapısı (hiyerarşisi) içinde tasavvur etmek olası bir yaklaşım olabilir. Ancak iş analizi uzmanlarının veya mühendislerinin iş yapanları yani insanları nesneleştirme tehlikesi vardır. Yani onları işin en iyi biçimde yapılması için yalnızca bir araç olarak görme, onların insani yönünü analiz dışı bırakma, bilimsel işletimin yaptığı gibi, olasılık dahilindedir.

Taylorizm, bu araştırmada incelenen *işletimsel çizgisinin* en başında yer alır. Taylorizm'in, bir taraftan ilkeleri, diğer taraftansa dünyada gördüğü ilgi ve geliştiricileri tarafından sunulmuş biçimi, onu işletimsel çizgiye yerleştirmek için yeterli gerekçeleri sağlar. Waldo'ya göre, bilimsel işletim, uluslararası düzeyde bir işadamları ve teknik adamlar enternasyonalini oluşturmayı amaçlanmıştı ve bu, ABD'de yayımlanan eserlerin çıkar çıkmaz diğer dillere çevrilmesiyle ve uluslararası konferanslarla büyük ölçüde başarılıydı.³⁷

³⁷ Dwight Waldo, *agk*, s. 1948, s. 53.

Waldo, *bilimsel işletimi* ve Taylorizmi eş anlamlı olarak kullanmaz. Bilimsel işletimi bir mezhebe benzetir ve Tayloristlerin bu mezhebin en üst seviyede din adamları olduğunu ifade eder.³⁸ Waldo'ya göre, Bilimsel işletim anlayışı etkinlik kavramıyla 18. ve 19. yüzyıl reformculuğunu ve Hıristiyanlığı birleştirmiştir.³⁹ Bilimsel işletim, demokrasinin ve diğer ideallerin gerçekleşmesini de etkinlik kavramına bağlamıştır.

1. Taylorizm ve Planlamacılık

“Plan amaçlar ile araçlar arasındaki kaçınılmaz bağlıdır”. Mevcut karmaşıklığın arkasında hiçbir doğal veya ilahi düzenin olmadığı anlaşılmıştır, bu nedenle plansızlık yoksulluğun ve ihmalin sürdürülmesi anlamına gelir ve ahlaki değildir.⁴⁰ Waldo kendi zamanındaki bütün kamu yönetimi öğrencilerinin (akademisyenlerinin) planlamaya olumlu baktıklarını ifade eder.⁴¹ Plancılığın gelişmesinde en önemli etken *bilimsel işletim* akımıdır. Diğer bir etken de plansızlığın sonucunun anlaşılmasını sağlayan *büyük krizdir*.⁴² Planları amaçlara bağlayan şey bilimdir. Bu anlayış sonraki dönemin planlama anlayışında terk edilmiştir. Planlamada bilimin rolü azaltılmıştır. Planlamanın tanımından *bilim* çıkarılmıştır. Planı yapan aktör toplumun gelişimine yön veren veya belirlenen yöne doğru toplumu hazırlayan aktör olmaktan çıkmış, toplumun kendi kendine akışı esnasında önüne çıkacak engellere müdahale edecek olan bir aktör haline gelmiştir. Planlama fikrinin kamu yönetimi düşüncesi içinde doğup gelişmesinde bilimsel işletim akımının büyük katkısı

³⁸ Ak, s. 52.

³⁹ Ak, s. 52.

⁴⁰ Ak, s. 67.

⁴¹ Ak, s. 67.

⁴² Ak, s. 68.

olmuştur. Waldo'nun anlattıklarına göre⁴³, plancılık fikrini bilimsel işletim akımından alıp kamu yönetimine taşıyan ilk yazar, (*laissez-faire*'nin siyasette egemen konumda olmasına da karşı olan⁴⁴) F. A. Cleveland'dır. Cleveland, 1911 yılında itibaren konferanslarında ve yazılarında planlama fikrine yer vermeye başlamıştır. Planlama fikrinin gelişiminde ikinci önemli etken Büyük Buhran'ın plansızlığın etkilerini göstermiş olmasıdır. Büyük buhran sonucunda dikkatler şehir ölçeğinden ulusal ölçüğe kaymıştır.⁴⁵

2. Etkinlik

Kamu yönetimi alanındaki yazarların bir kısmı kamu yönetiminin ne yaptığı ile ilgilenmek yerine, “kamu yönetim ne yaparsa yapsın ama iyi yapsın” biçiminde özetlenebilecek bir anlayışı benimsemiştir. Bazı reformcu yazarlar işini çok iyi yapan çok iyi bir “makine”ye sahip olmayı kendileri için yeterli saymışlardır. Kamu yönetimindeki etkinliğe atfedilen önemi, hatta etkinlik takıntısını, biçimin özün önüne geçmesi olarak adlandırabileceğimiz bu anlayışın bir yansıması olarak görebiliriz. Etkinlik kavramının kamu yönetimi yazınına yerleşmesinde, 1906 yılında kurulan ve daha sonra “*Institute of Public Administration*”a dönüşen, “*New York Bureau of Municipal Research*” adlı kurumun büyük rolü olmuştur.⁴⁶

Waldo'ya göre kurumun anlayışı *progressivism*'in temel anlayışıyla uyum içindeydi. Kurum, 19. yüzyıl *ahlakçılığına* (moralizm) soğuktu fakat seküler bir Hıristiyanlık anlayışı ile karışık bir hümanizm benimsemişti. Devlete olumlu bakıyordu, ancak devlet faaliyetlerinin *etkin* bir biçimde yürütülebilmesi için, iş

⁴³ Ak, s. 68.

⁴⁴ Ak, s. 69.

⁴⁵ Ak, s. 68.

⁴⁶ Brian R. Fry, 1998, *agk*, s. 87.

dünyasında olduğu gibi, kamu kesiminde de devamlı olarak araştırma yapılması taraftarıydı. İnsanın kaderinin doğanın terbiyesine veya geleneksel pratik kurallara (rules of thumb) bırakılmaması gerektiğini savunuyorlardı; bilimi ve mesleki beceriyi öne çıkarıyorlardı. Kısaca kurum ve onunla özdeşleşmiş olan akımların temel düşüncesi etkinlik fikrini devlette uygulamaktı.⁴⁷

Bilimsel işletim yaklaşımı etkinlik takıntısı üzerine inşa edilmişti. Etkinliğin birincil öncelik haline gelmesi ve çalışanların dışındaki bir güç tarafından (yönetim) tasarlanıp organize edilmesinin doğal sonucu çalışanların yalnızca bir kaç özelliğe indirgenmesi ve işin gerektirdiği basit birkaç eylemle özdeşleştirilmesi anlamına gelir. Bilimsel işletim işçiye işin yapılış biçimi konusunda hiç bir yetki vermemektedir. Bunun sonucu işin işçi tarafından içten gelerek yapılan bir uğraş olmaktan çıkması olmuştur. İşten, işin kendisinin motive ediciliğinin çıkarılması, işin dıştan motive edilmesini zorunlu hale getirmektedir. Dıştan motivasyon için kullanılan en önemli araç para ve işten atma tehdididir. Bunun zorunlu sonucu olarak, insan yaşamını anlamlı kılan uğraşlar iş yaşamının bir parçası olmaktan çıkmıştır. Yaşamı anlamlı ve eğlenceli kılan öğrenme, çevreyi ve doğayı keşfetme, değiştirme ve yaratıcılık iş yaşamının dışına itilmiştir. İşçinin, işinin gerektirdiği bir kaç eylem dışında başka şeyler öğrenmesine uygun bir çevresi yoktur. Öte yandan işadamı ve yöneticiler için işi eğlenceli kılan eylemler, işin bir parçasıdır. Onlar kendi içlerindeki yaratıcılığı ve diğer yetenekleri çoğu zaman işçilerinin aleyhine olacak bir biçimde kullanabilmektedir.

⁴⁷ Dwight Waldo, 1948, *agk*, s. 32, 33.

Bilimsel işletim, yukarıda betimlenen örgütleniş biçimini veri olarak almakta, hatta kendisini işadamlarını ve yöneticilerin işçileri manipüle etmesinde işe yarayacak bir yöntem olarak sunmaktadır. Kapitalist sistemde, işadamlarına ve yöneticilere bu denli özgürlük verilirken işçilerin özgürlüklerinin iş saatlerinde bu derece kısıtlanması ve çalışma saatleri dışına atılmasının nedeni nedir? Özel mülkiyet hakkının kapsamıdır. Mülkiyetten gelen haklar işadamları ve işçiler dahil olmak üzere toplumun büyük çoğunluğu tarafından tanınmıştır bu nedenle de sistem sorunsuz biçimde yürümektedir. Bilimsel işletim de bu mekanizmayı varsayım olarak almıştır ve sorgulamamıştır.

Taylorizm'in Amerikan kamu personel sistemine derin etkileri olmuştur. Tomkins'e göre, 1883 yılından sonra etkinlik kavramı Amerika'da önemliydi, ancak etkinliğin uygulanışını sağlayacak teknik araçlar henüz geliştirilmemişti. Bilimsel işletim, personel yönetimi sahasında kullanılacak yeni teknikler önermiştir. İşleri küçük parçalara bölme, iş analizi, iş betimlemesi, işin standartlaştırılması, eleman seçme, eleman eğitimi gibi teknikler ve uygulamalar bu öneriler arasındadır. Bilimsel işletimin ilkelerinin kamu yönetimine taşınmasını 1900'lü yılların başlarında faaliyet gösteren özel araştırma kuruluşları sağlamıştır. Bunlar arasında en önemli rolü New York Bureau of Municipal Research oynamıştır. 1923 yılında çıkarılan Sınıflandırma Yasası (Classification Act) büyük ölçüde bilimsel işletimin izlerini taşımaktadır. Bu yasa 1978 reform yasası çıkıncaya kadar etkili olmuştur. Tomkins 1923-1978 arası dönemi Amerika'da personel yönetiminin rasyonelleştirildiği dönem olarak görür.⁴⁸

⁴⁸ Jonathan Tomkins, *Human Resource Management in Government*, Harper Collins College Publishers, New York, 1995, s. 62, 63.

II. KLASİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

İkinci dünya savaşı öncesinde kamu yönetimi yazınında üç egemen eğilim vardır. Birincisi bilimsel işletim, ikincisi insan ilişkileri okulu, üçüncüsüyse özellikle *Woodrow Wilson*, *Leonard White*, *Frank Goodnow*, *W.F. Willoughby*, *Lydal Urwick* ve *Luther Gulick* gibi isimlerle özdeşleşmiş olan klasik kamu yönetimi kuramıdır. Klasik Kamu Yönetimi deyimi içinde geçen “klasik” sözcüğü yerine bazı yazarlar geleneksel sözcüğünü kullanır. Bu çalışmada geleneksel sözcüğünün tercih edilmemesinin nedeni, adı geçen kuramcılarının çoğunun 20. yüzyılın başlarında ABD’de egemen olan *progressivism*’i (ilerlemecilik) desteklemiş ve *progressive* fikirlerin uygulamaya konulmasına yarayacak olan büyük, merkezileşmiş örgütlerin kuramını geliştirmeye çalışmış olmalarıdır.

Kapitalist devletin özelliklerinin teşhis edilmesinde Alman geleneğinin katkısı belirleyici olmuştur. Kapitalist devleti ilk olarak teşhis eden, kendinden önce gelen sistemlerden ayıran Karl Marks’tır. 19. yüzyılda Prusya’da bürokratik model denilen yönetim modeli bir yenilik olarak ortaya konmuştur. Prusya’da geliştirilen model, Weber’le özdeşleştirilen ve 20. yüzyılda refah devletinin yaratılmasını sağlayan modeldir. Thompson’a göre “kaynakların merkezden yönetimi, lojistik planlama, kurallara göre kontrol, prosedürlerin standartlaştırılması, liyakat ilkesi, yönetimin işlevsel tasarımı, işlerin en ince ayrıntılarına kadar ayrıştırılması, iş tanımları” gibi yenilikler 19 yüzyılda, Prusya’da, “Heinrich von Stein, Gerhard von Scharnhorst, August von Gneisenau, and Helmuth von Moltke” tarafından geliştirilmiştir.⁴⁹ Bürokrasi modelinin doğuşu ve gelişiminin Almanya’da gerçekleştiğini ve bu

⁴⁹ Fred Thompson, “Why A New Public Management? Why Now?”, “New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy” başlıklı tartışma metni içinde, Fred Thompson and Hugh T. Miller, *Review of Public Personnel Administration*, 23/4, (Dec. 2003), 328-343, s.330.

modelin Amerika'ya Almanya'nın demokratik bir ülke olmaması nedeniyle çoğu zaman atıfta bulunulmayarak taşındığını düşünen Fred Thompson'a göre de *progressive* dönem Amerikası (1885-1920) modern kamu yönetiminin yaratıldığı dönemdir.⁵⁰ Vincent Ostrom'a göre, Woodrow Wilson kıta Avrupa'sı geleneğini incelemiştir ve modern kamu yönetimi bilimini bu temele dayandırılmıştır.⁵¹ Wilson, hem *progressive* dönemin kamu yönetimi kuramcısıdır, hem de bu dönemde ABD başkanlığı yapmıştır.

Steuer'e göre, *progressive* dönemde, ABD'de, yönetim düşüncesini etkileyen iki önemli düşünceden birisi organik idealizmdi (organic idealism), diğeriye pragmatizmdi. Organik idealizme kaynaklık eden düşünürler Friedrich Hegel, T. H. Gren, Bernard Bosanquet, Francis Bradley ve Josiah Royce'dir. Woodrow Wilson ve Frank J. Goodnow bu düşünürlerden etkilenen kamu yönetimi yazarları arasındadır. Steuer'e göre, toplumların tıpkı organizmalar gibi yavaş yavaş ve evrimsel bir tarzda geliştiğine ilişkin idealist varsayım, Wilson'un eserlerinde vardır. İdealistlerin bir kısmı, insan aklının üstünde insanı yöneten aşkın ilkeler olduğuna inanır, diğeri bir kısmıysa bu aşkın ilkeler yerine geleneği veya kurumları koyardı. Organik idealistler evrimci bir tarzda gelişen liberal Amerikan demokrasisinde yöneticilerin görevinin bu demokrasiye katkıda bulunmak olduğunu düşünüyordu; ancak bu katkı çok dikkatli biçimde sağlanmalıydı; özellikle kurulu sistemin yeni katkıdan zarar görmemesine azami dikkat gösterilmeliydi. Wilson'un bir amacı da, Avrupa'nın

⁵⁰ Ak, s.331.

⁵¹ Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 9.

profesyonel yönetiminin Amerikan sistemine taşınması ve uyumluluğu ile ilgili kaygıları gidermekti.⁵²

Progressive dönemde, Amerikan sisteminin siyaset odaklı olduğunu ve Avrupa tarzında bir yönetim anlayışına, örneğin profesyonel yöneticiliğin sisteme girmesine, kuşku ile bakıldığını söyleyebiliriz. Organik idealistler böyle bir dönemde profesyonel yöneticiliğin sisteme girmesini istemiştir, profesyonel yöneticiliğin siyasal sistemi tehdit etmesinden korkanların endişelerini gidermek içinse, yönetimin profesyonel olarak kendine verilen emirleri sınırları içerisinde yerine getirmesinin yolunu formüle etmeye çalışmıştır.

Gulick'in örgütlerin tasarımına ilişkin tartışmaları, klasik kamu yönetimi okulunun ilkelerinin pek çoğunu kapsar. Gulick'e göre örgüt tasarımında en iyi yöntem hem yukarıdan hem de en alttan başlamaktır. Sonra bu iki farklı yaklaşımla ortaya çıkarılan örgüt şemaları birleştirilmeye çalışılmalı ve gerekirse uyumluluk sağlanıncaya kadar işlevlerin bölünmesine ve işlerin gruplandırılmasına devam edilmelidir. Gulick yukarıdan aşağıya bir örgütlenme türünün ideal bir modele ulaşma amacı uğruna, bireysel hizmetlerin verimliliğini ihmal edebileceğini, aşağıdan yukarıya bir örgütlenme anlayışınınsa bireysel hizmetlerin verimliliğini artırma amacı uğruna eşgüdümü ihmal edebileceğini iddia eder. Yeni bir örgüt tasarlanırken veya mevcut örgütler yeniden yapılandırılırken, bu iki yaklaşım birlikte kullanılmalıdır; yani her bir yaklaşıma göre ayrı bir taslak çıkarılmalı ve sonra bu taslaklar birleştirilmeye çalışılmalıdır. Yukarıdan aşağıya yaklaşımda gözetilmesi gereken ilke *yöneticinin kontrol alanı* ilkesi, aşağıdan yukarıya yaklaşımda gözetilmesi gereken

⁵² James A. Stever, "The Dual Image of the Administrator in Progressive Administrative Theory", *Administration & Society*, 22/1, 1990, 39-57, s. 39-44.

ilkeyse *homojenlik* ilkesidir.⁵³ Gulick'in aşağıdan yukarıya örgütlenmeye yapmış olduğu vurgu onun personel katılımına önem vermesi anlamına gelmez. Aşağıdan yukarıya örgütlemeyi yapacak olan sorumlu alt birimler değil üst yönetimdir.

Gulick'in "yukarıdan aşağıya" örgütlenmeyi anlatırken dile getirdiği üst yöneticinin nasıl örgütlenmesi gerektiği konusundaki düşünceleri tartışma yaratmıştır. Üst yöneticiyle ilişkin düşüncelerini geliştirirken Gulick, çoğu zaman ABD yürütme organını temel almaktadır. Gulick'e göre, üst yönetici, ana işlevlerle doğrudan uğraşmamalıdır. Enerjisini danışma ve denetim hizmetlerine harcamalıdır. Danışma ve denetim birimleri, üst yöneticinin ofisinin içinde yer almalıdır. Denetim alanının sınırlılığı nedeniyle, her üst yönetici sınırlı sayıda kimseyi denetleyebildiğinden ana işlevler üst yöneticiye doğrudan bağlı olmamalıdır.

Gulick üst yöneticinin işlevlerini kendi uydurduğu POSDCORB sözcüğünde özetler. POSDCORB'u, Henry Fanyol'un *Endüstri ve Genel Yönetim* adlı yapıtından alındığını belirtir. POSDCORB; planlama, örgütleme, eleman temini, yönlendirme, eşgüdüm, rapor verme ve bütçe yapma sözcüklerinin İngilizce karşılıklarının baş harflerinden oluşturulmuştur. Gulick'e göre bu işlevler üst yöneticinin kollarına benzer ve üst yöneticinin bünyesinde yer almalıdırlar. Eğer üst yönetici başkansa, başkanın ofisinde bu konularda uzmanlar istihdam edilmelidir. Planlama (planning), örgütün, amaçlarını gerçekleştirmek için yapacağı işlerin ve bu işlerin nasıl yapılacağının genel bir taslağını çıkarmaktır. Örgütleme (organizing), önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmak için işlerin alt bölümlere ayrılmasını, tanımlanması ve koordine edilmesini sağlayan resmi bir yetki yapısının kurulmasıdır. Eleman temini

⁵³ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 10-11.

(staffing), eleman temin etme, eğitim ve uygun çalışma koşullarını sağlama gibi personel işleridir. Yönlendirme (directing), sürekli kararlar verme ve alınan kararları verilen özel ve genel emirlerle bütünleştirme ve örgütün lideri olarak hizmet görme görevidir. Eşgüdüm (coordinating), işin çeşitli parçalarını birleştirmedir. Rapor verme (reporting), üst yöneticinin sorumlu olduğu kimselerin örgütün gidişatı hakkında bilgilendirilmesidir; kayıt tutma, araştırma ve denetim gerektirir. Bütçe yapma (budgeting), mali planlama, muhasebe ve denetimle ilgili her türlü iş ve işlemdir.⁵⁴

Gulick'in aşağıdan yukarıya örgütlenme için belirttiği ilkelerse amaç, süreç, insanlar ve yerdir. Her örgütte bu unsurlar vardır ancak örgütlenmede öncelik yalnız bir tanesine verilir. Devletin amaçlara göre örgütlenmesi, sağlık ve eğitim gibi birbirinden farklı olan temel amaçların ayrılması ve her bir amacın dikey bir örgüt altında toplanmasıdır. Süreçlere göre örgütlenmede amaç ikinci plana düşer, tıp, mühendislik gibi *süreçler* birinci plana geçer. Amaçlara göre örgütlenmede, örneğin eğitimden sorumlu bir kuruluştaki çalışan doktorlar veya mühendisler, eğitim kurumunun kendi çatısı altında yer alır. Öte yandan, örgütlenme süreçlere göre olursa, sağlık personelinin ya da mühendislikle uğraşanların kendilerine ait örgütlerde toplanmaları ve eğitim kurumlarına hizmetleri bu kanaldan vermeleri öngörülür.⁵⁵

A. İlkeler

Gulick'e göre, işbölümü yaratan en önemli faktörler çalışanların kullandıkları, dönüştürdükleri malzemeler ve iş sürecine sokulan yeni makinelerdir. Her yeni

⁵⁴ Ak, s. 13, 14.

⁵⁵ Ak, s. 15.

makine, onu kullanabilenler ve kullanamayanlar arasında yeni bir ayrım yaratır.⁵⁶ Gulick'e göre teknoloji geliştikçe işbölümü ve işlerin yapılış biçimi de karmaşıklaşacaktır ancak insan becerisi aynı hızda gelişmeyecektir; dolayısıyla işbölümü daha da artacaktır. Başka bir deyişle insanın gelişimindeki yavaşlık teknolojik gelişimi dizginleyemeyecektir.⁵⁷ Gulick'e göre her işin bir organik bütünlüğü vardır; fiziksel bölmeler bu bütünlüğü bozmamalıdır. Zarf yapıştırma işinde, zarfı yalamayı zarfın kapağını kapatmaktan ayırmanın bir anlamı yoktur.⁵⁸

Gulick'e göre, birlikte iş yapan bir grubun yaptığı iş, kullandığı araç-gereç ve teknoloji ve güttüğü amaç ne kadar *homojen* olursa, verimliliği de aynı ölçüde yüksek olur.⁵⁹ Gulick birbiriyle ilgisiz olan işlerin aynı gruba yaptırılmasının verimliliği düşüreceğini vurgular ancak homojenlik ilkesini katı bir biçimde ortaya koymaz. Ancak siyaset ve yönetimin birbiriyle uyumsuz olan iki iş olduğunu düşünür ve bunların asla bir arada bulunmaması gerektiğini özellikle vurgular. Gulick'e göre, yüksek derece uzmanlaşma gerektiren teknik hizmetler, meslekten olmayan veya siyasal yolla atanan niteliksiz kişiler tarafından yönetilmemelidir.⁶⁰ Gulick'e göre, siyaset yönetim ayrılığı, yönetime özellikle teknik alanlarda, siyasetin karışmaması anlamına gelir; örneğin bir hastane meslekten olmayan veya siyasal yolla atanan niteliksiz birisi tarafından yönetilmemesidir.

⁵⁶ *Ak*, s. 4.

⁵⁷ *Ak*, s. 4.

⁵⁸ *Ak*, s. 5.

⁵⁹ *Ak*, s. 9-10.

⁶⁰ *Ak*, s. 10.

Gulick'e göre, "İşin alt bölümlere ayrılması kaçınılmazsa, eşgüdüm de bir zorunluluk haline gelir."⁶¹ Eşgüdüm, "... her biri kendi alanında çalışan uzmanların birbirinden farklı faaliyetlerinin örgütün temel amacına yönlendirilmesi için bir otorite sistemi kurmaktır."⁶² Böyle bir sistemde tek bir yürütme otoritesi vardır.⁶³ Gulick'e göre iş bölümü öncelikli olarak etkinlik için gereklidir, ancak işlerin bölünmüş olması beraberinde yeni bir zorunluluk da doğurmaktadır; o zorunluluksa eşgüdümdür.⁶⁴

Bir örgüt ne kadar büyük olabilir veya bir toplumdaki tüm aktivitelerin ne kadarını devlet üstlenmelidir? Bu soruyu Gulick sorar ve İtalya, Almanya ve SSCB'nde eşgüdümün büyük ölçüde devlet tarafından üstlenilmesini (bu toplumlarda devlet "yalnızca toplumsal denetimi üstlenmemiştir, üretim ve dağıtımı da üstlenmiştir") değerlendirir. Gulick bu ülkelerde görülen derecede kapsamlı bir eşgüdümün olumsuz olarak nitelendirdiği sonuçlarını sıralar: temsili yönetimin kaldırılması, yasamanın işlevinin "*rıza imal etmeye*" (manufacturing consent) dönüşmesi, ekonomik yaşamı da kontrol etme nedeniyle devasa bürokratik makinenin kurulması, uzlaşmaya dayalı eyleme geçme kültürünün kaybolması, fikir ayrılığı ve eleştirinin yok olması. Gulick bu gözlemlere dayanarak eşgüdümün önündeki engelin bilgi ve yönetim becerilerindeki yetersizlik olduğunu düşünür. Bu konularda insanın sınırsız gelişim yeteneği vardır. Ancak insanın eşgüdüm yeteneği

⁶¹ Ak, s. 6.

⁶² Ak, s. 6-7.

⁶³ Ak, s. 7.

⁶⁴ Ak, s. 6.

ne kadar gelişirse gelişsin hiç bir zaman bireysel yaratıcılığın yarattığı yeni kapasite kadar geniş olamayacaktır.⁶⁵

Kamu yönetimi yazınında en fazla tartışma yaratan ilkelere birisi *yöneticinin denetim alanı* (span of control) ilkesidir. Yöneticiler bilgi, zaman ve enerjilerinin sınırlı olması nedeniyle yalnızca bir kaç kimseyi doğrudan kontrol edebilirler. Yöneticinin denetim alanı kavramı bir yöneticinin en fazla kaç astı kontrol edebileceğini gösterir. Yöneticilerin alt kademelerdeki insanları yönetebilmek için aracılara ihtiyaçları vardır.⁶⁶

Denetim alanı kavramı işletimcilerin şirket sahiplerinin sağ eli olarak görüldüğü özel sektöre ait bir kavramdır. Özel şirketlerde şirket amaçlarıyla, çalışan amaçlarının uyulurması zordur; esasında bu iki çıkar birbiriyle çatışır. şirket sahibinin amacı mümkün olduğunca az ücret ödeyerek çalışanlara mümkün olduğunca çok iş yaptırmasıdır. Özel şirketlerin emeğin pahalı olduğu yerlerden emeğin ucuz olduğu yerlere hareketlerini anımsayalım. Sermaye emek atışması kavramı da zaten bu uyulmazlıktan doğmuştur. Yöneticilerin çıkarının çalışanların çıkarından farklı olmasının zorunlu sonucu çalışanların sürekli olarak denetlenmesidir.

Bilimsel işletim ve yönetimsel işletim (administrative management) etkisindeki Amerikan sisteminde, örgütler tasarlanırken işler çalışanı kolay bir biçimde işten çıkarmaya yönelik oluşturulmaktadır. Pozisyonlar dışarıdan atanmaya açıktır; bununla verilmek istenilen mesaj işçinin vazgeçilmez olmadığıdır. İstihdam edenin

⁶⁵ Ak, s. 39-41.

⁶⁶ Ak, s. 7.

üzerinde çalışana eğitme sorumluluğu yoktur; bu nedenle işlerin kolay öğrenilir olması gerekir. Çalışana yalnızca işinin gerekleri öğretilir. Çalışan bir üst kademeye hazırlanmaz.⁶⁷ İşleri bölmekteki temel amaç budur. Yöneticilerin denetim alanı kavramı, uygulamada örgütlerin nasıl işlediği konusundaki bazı varsayımlara dayanır. Denetim alanı kriterinin rahatça kullanılabilmesi için, işe almanın ve işten çıkarmanın çok kolay olması, memurların edindiği deneyimlerden, uzun yıllar çalışma nedeniyle edinilmiş olsalar bile, kolaylıkla vazgeçilebilir olması gerekir. Bu özellikler klasik yönetim kuramının içinde geliştiği kültürle, Amerikan kültürüyle, uyumludur. Avrupa’da yaygın olan sistemde, bir çalışanın örgüt içindeki konumu, deneyimi ve nitelikleri tarafından belirlenirken, Amerika’da yaygın olan kadro sisteminde öncelik çalışana değil, işin ve örgütün gereklerine verilmektedir.⁶⁸

Simon’a göre, yöneticilerin denetim alanı ne kadar darsa, örgütün hiyerarşik katmanları da o kadar fazla olur. Fazla hiyerarşik katmansa fazla kırtasiyecilik anlamına gelir. Simon, bu nedenle, denetim alanının dar tutulması sonucunda ortaya çıkmış çok katmanlı bir yapı yerine, az katmanlı bir yapının denetim alanının geniş tutulmasıyla elde edilebileceğini belirtir.⁶⁹

Denetim alanı kavramı daha önce var olmayan bir örgütün tasarımında veya mevcut bir örgütün yeniden yapılandırılması sırasında örgüt seması çıkarırken kullanılabilir. İkinci bir kullanım alanıysa, mevcut örgütlerde üst düzey yöneticilerin aşırı gözetim ve denetim yüküyle yüklü olup olmadığını anlamaya yönelik olabilir. Gulick kavramı açıklarken örneklerini yürütmeden seçer. ‘Başkanın veya bir yerel

⁶⁷ Birgül Ayman Güler, 2005, *agk*, s. 203.

⁶⁸ *Ak*, s.190.

⁶⁹ Kenneth J. Meier ve John Bohte, “Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance”, *Administration & Society*, 32/2, 2000, 115-137, s. 117.

yönetim birimi yöneticisinin üzerinde aşırı yük var mı?’ sorusunun cevabını bulmak için bir ölçüt olarak kullanmayı önerir. Gulick’e göre bir başkanın örneğin 20 tane bakanlığın veya başka kuruluşun eşgüdümünü yeterli düzeyde sağlaması, denetim alanının sınırlılığı gereğince, mümkün değildir. Başkanın bu işi dört veya beş tane başbakan yardımcısına bırakması ve kendisinin de onlar arasında eşgüdüm sağlamaya çalışması etkinlik açısından daha uygundur. Klasik kamu yönetimi Amerikan personel sisteminin rasyonelleştirilmesinde etkili olsa da, 1937 yılında Gulick’in de üyeleri arasında yer aldığı *Committee on Administrative Management* tarafından yapılan personel işlerinin doğrudan başkana bağlı bir kuruluşa (agency) bağlanması önerisi kabul edilmemiştir.

Komuta birliği (unity of command), Henry Fayol tarafından ileri sürülen ve Gulick tarafından Fayol’a gönderme yapılarak önemi vurgulanan önemli bir ilkedir.⁷⁰ Çalışanın tek bir üstten emir alması anlamına gelir. Gulick, işletmeciliğin (management) büyük filozofu olarak nitelendirdiği Taylor’u komuta birliği ilkesi konusunda eleştirir. Gulick’e göre Taylor ustabaşların uzmanlaşması konusunda hata yapmıştır. Taylor, *Shop Management* adlı eserinde aynı işçinin makineler için bir ustabaşından, malzemeler için başka bir ustabaşından ve diğer başka konularda da ilgili ustabaşlarından emir almasını öngörmüştür. Gulick komuta birliği ilkesini uzmanlaşmayla birlikte ele almıştır ve uzmanlaşmaya kendisini fazla kaptıran ve bu uğurda komuta birliğini ihlal eden Taylor’u eleştirmiştir.⁷¹ Gulick’in *pragmatist tutumu* burada da ortaya çıkıyor; ne uzmanlaşmayı ne de komuta birliğini vazgeçilmez bir ilke olarak görüyor.

⁷⁰ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 9.

⁷¹ *Ak*, s. 9.

Gulick ortaya koyduğu ilkeleri Fayol'dan almıştır, ancak Fayol'un bazı ilkelerini dışarıda bırakmıştır. Bu konuyu tartışmadan önce Fayol'un ilkelerini belirtmek gerekir: İşbölümü, otorite, disiplin, tek üstten emir alma, yön birliği, genel çıkarın bireysel çıkarı üstünlüğü, ödeme, merkezileşme, otorite hattı, düzen, eşitlik, istihdamda istikrar, yaratıcılık ve takım ruhu.⁷² Gulick'in dikkate almadığı ilkelere baktığımızda bunların Fayol'u Amerikan kültürüne taşıırken yapılan uyarlamamın bir sonucu olduğunu görürüz. Amerikan kültürü bireycidir; bu nedenle Fayol'un toplumun çıkarlarının bireyin çıkarlarından üstün olmasını öngören ilkesi çıkarılmıştır. Toplum çıkarının birey çıkarlarından üstün olması anlayışı Comte'nin pozitivizminden gelmektedir. Caldwell'e göre, Amerika'nın kuruluş yıllarında kurucularının en fazla kullandıkları sözcüklerden birisi erdem (virtue) sözcüğüydü. Erdem yurttaşların kendi çıkarlarını kamunun iyiliğinin altında görmesi anlamına geliyordu. Ancak zamanla bu anlayış gücünü kaybetmiştir ve sözcük günümüzde eskimiş bir sözcük haline gelmiştir.⁷³

Fayol'un diğer bir ilkesiyse "takım ruhu yaratma"dır (esprit de corps). Takım ruhu, Amerikan işletimciliğine insan ilişkileri okulu kanalıyla bile girememiştir. Ancak daha sonra toplam kalite yönetimi akımıyla yeni bir buluş olarak sunulmuştur. Fayol'da işçilere ödenen ücretin yeterli olması bir ilkedir, ancak Gulick bu ilkeyi almayı da uygun görmemiştir; ücretin piyasa koşullarının sonucu olmasından vazgeçebilmiş değildir. Gulick'in açıkça ifade etmek istemediği diğer bir ilkeyse

⁷² Henry Fayol, "General Principles of Management", (Çev. Constance Storrs), Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott, (der.), *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company: Belmont, 1992 [1916], 56-68, s. 56.

⁷³ Lynton K Caldwell, "Novus Ordo Seclorum: The Heritage Of American Public Administration", *Public Administration Review*, 36/5, (Sep./Oct. 1976), 476-89, s. 484.

"eşitlik" ilkesidir. Eşitlik ilkesi, Fayol'da, yöneticilerin çalışanlara eşit davranmasını ve örgütün tüm katmanlarında bir eşit koşullarda bulunma hissi yaratmasını öngörür.

Yönetim için ilkeler belirlenmesine ilişkin çalışmalar, kurumlarda kendi kendine gelişmiş, eleştiriye tabi tutulmamış ve gelenek biçiminde yürürlükte olan ilkeler yerine, deneyim ve aklın süzgecinden geçmiş ilkeler koymak üzere geliştirilmiştir. Her ne kadar bu ilkeler, bilimsel olmamak, birbiriyle çelişmek gibi gerekçelerle eleştirilse de tam tersine akla olan güvenin, örgütlerin geliştirilebileceğine ilişkin kararlılığın sonucunda ortaya çıkmıştır. Yönetim için ilkeler koymaya çalışma arayışı yurttaşların refahının insan aklının müdahalesi ile arttırılabileceğine ilişkin düşüncenin bir eseridir. Bu anlayışın tersi, işlerin düzenlenmesinin piyasaya bırakılmasıdır.

Yönetimin ilkeleri, örgüt tasarımı ve kamu yönetiminin biçiminin belli karakter almasında belirleyici rol oynuyordu. Belki de Gulick'in çalışmaları devam ettirilseydi, yaratılan yapının olumsuz sonuçları görülecek ve ana nitelikleri başka olan yeni bir yapı ortaya konulabilecekti. Klasik kamu yönetimi yaklaşımının ilkelerinin Simon tarafından çok ağır biçimde eleştirilmesi, kamu yönetiminin doğru yola girmesini mi sağlamıştır yoksa kamu yönetiminde gelişmenin önünü mü tıkamıştır. Olana bakılırsa yönetimin ilkeleri patikte etkisini sürdürmeye devam etmiştir ancak ilkelerin geliştirilmesine ya da yeni ilkeler bulunmasına yönelik kuramsal çalışmalar durmuştur.

Gulick ve Simon'un yazılarını yan yana okuyan Tom Hammond, Simon'un pek çok durumda Gulick'in yazılarındaki incelik, uyum ve düzeyi yakalayamadığını

iddia etmiştir.⁷⁴ Simon, Gulick'i yüzeysel bir biçimde anlamıştır ve eleştirilere açık bir biçimde yeniden sunmuştur. Yönetimin ilkeleri yönetimin yapısına ilişkindi. Simon'un eleştirisinden sonra yönetimin yapısına ilişkin çalışmalar durmuştur. Karar verme kuramı yapıdan çok işleyişle ilgilidir. Yapıya ilişkin çalışmaların durması pratikte yapının tasarımında geleneğin etkisinin daha fazla artmasına neden olmuştur.

B. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Bu Yaklaşımın İnsana Bakışı

Gulick'e göre "insan alışabilen bir varlıktır" İnsanlarda alışkanlıklar gelişmemişse, örgütlerde eşgüdümü sağlamak zordur. Çalışanlara gerektiğinde orduda verilene benzer bir eğitimle gerekli rutinler öğretilir.⁷⁵ Gulick, özel kesim yönetim anlayışını kamu yönetimine hiçbir şeyi dışarıda bırakmadan fakat bazı eklemelerle taşımak istemiştir. Gulick'e göre devlette farklı birimlerin (bakanlıkların) başarısını kâr cinsinden ölçmek mümkün değildir, bu nedenle daha yakın gözetim zorunludur.⁷⁶

Gulick işbölümünün sağlayacağı verimlilik artışını, farazi bir ayakkabı fabrikası örneği üzerinden anlatırken, paketleme gibi beceri gerektirmeyen işlerin düşük ücretle yapılmasının sağlayacağı tasarruftan bahseder.⁷⁷ Gulick işin ne kadar bölünmesi gerektiği sorusuna yanıt arar ve bölmenin bir işçinin tüm gününü kapsayacak biçimde yapılması gerektiğini ileri sürer. Eğer teknik zorunluluklar nedeniyle işçinin mesai içinde boş zamanı kalırsa bu zamanın değerlendirilmesi gerektiğini düşünür.⁷⁸ Gulick, iş bölümünde yapılacak büyük değişikliklerin işçi

⁷⁴ Larkin S. Dudley ve Gary L Warnsley, 1998, *agk*, s. 177-78.

⁷⁵ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 6.

⁷⁶ *Ak*, s. 35.

⁷⁷ *Ak*, s. 3.

⁷⁸ *Ak*, s. 4.

bulmakta yaratabileceği zorluğa dikkate çekerken, “emek piyasası” terimini kullanır.⁷⁹ Yani emeğin metalaşmasını doğal bir gelişme olarak görür.

Gulick’e göre, uzmanların (eğitimciler, avukatlar, din adamları, doktorlar, mühendisler, muhasebeciler vb.), kendi alanlarında sonsuz özgürlük isterler, ancak başka alanlara da yayılmaktan da vazgeçmezler.⁸⁰ KTO’nun bürokratlar doğasına ilişkin olarak söylediklerini, Gulick’in uzmanların doğasına ilişkin olarak çok daha önceden söylediğini görüyoruz. Ancak Gulick’le, KTO arasında önemli bir fark var. Gulick uzmanların alanlarını genişletme taleplerini kamu adına yaptığını ileri sürer, KTO’ysa, aynı şeyi bürokratların kendi çıkarlarını ençoklama arzuları nedeniyle yaptığını iddia etmektedir.

Gulick iş bölümüne ilişkin ilkeler koyarken insan odaklı bir bakış açısı sergilemez. İnsan odaklı bir bakış açısı, işin işi yapan insanın doğasına uygun bir biçimde tasarlanmasını veya bölünmesini gerektirir. Örneğin işçinin sıkılmaması, kendini geliştirmesi, bilgisini arttırması gerektiği gibi hususlar iş tasarımında dikkate alınabilir. Oysa klasikler işi bölerken işçinin tüm zamanının kullanılmasını temel bir parametre olarak alırlar. Tüm zamanı tüketilen işçinin eğitim, sosyalleşme gibi insani uğraşlara vakit ayıramayacağı açıktır.

Gulick, toplumda az beceri gerektirecek işlerin yapılması için düşük ücret ödenecek bir kesimin varlığını veri olarak alarak, beceri gerektirmeyen işlerin düşük maliyetle yaptırılması için deneyimsizliği ve beceri kazanamamış olmayı bir fırsat olarak görmektedir. Toplumda eğitim alamamış bir kesimin varlığını

⁷⁹ Ak, s. 5

⁸⁰ Ak, s. 11.

yadsımamaktadır. Oysa, özellikle kamu yönetiminde, örgüt tasarımı yaparken toplumun tümünün gelişmiş olması gerektiği bir “değer” olarak alınabilir. Herkesin eğitilmiş olduğu veya yüksek beceri gerektiren işler yaptığı bir toplumda sıkıcı ve monoton işleri kimin yapacağı sorusu sorulabilir. Eşitlikçi bir anlayış bu tür işlerin tüm toplum tarafından paylaşılması gerektiğini ileri sürecektir. İş tasarımı, şimdi değilse bile bir gün herkesin eğitilmiş olacağı varsayımından yola çıkılarak yapılabilir. Eğer işler sıkıcı, monoton ve işçinin gelişimine katkıda bulunmayan işler ve eğitici, geliştirici veya uzmanlaştırıcı işler olarak ikiye ayrılırsa ve örgütlerin tasarımı da bu varsayıma göre yapılırsa, toplumun eşitsizliğe ve adaletsizliğe doğru gidişi önceden kabullenilmiş olur.

Klasiklerin insan motivasyonu ile neden ilgilenmedikleri tartışma konusudur. Buna verilen birinci yanıt, klasiklerin çalışanların insani yönünü ihmal ettikleri, onları neredeyse bir makine konumunda gördükleridir. Klasiklerin örgütlenme anlayışları bu noktaya giden yolu kapamaz elbette. Ancak klasikler döneminde insanın araştırılması henüz çok erken safhalarındaydı. Gulick'e göre, “Akıllı ve iyi niyetli kimselere, bir örgütün (veya liderin) yokluğunda bile, önceden belirlenmiş bir amaç için birlikte çalışmak zor gelmeyecektir.”⁸¹ Belli bir amaca güdülmeye ihtiyaçları yoktur; kendi işlerinde işlerle ilgili yükümlülükleri hissederler ve bu biçimde hareket ettikleri için de başarılı olurlar.

İnsan ilişkileri okulu, klasik kuramcılarının örgüt tasarımının genel kurallarını belirlerken, örgütün doğal (informal) yönünü ve insan ilişkilerini dikkate almadığını iddia eder. Gerçekten işin mümkün olduğunca bölünmesi, çalışanın aynı anda çeşitli

⁸¹ Ak, s. 38.

işleri yapmak yerine bir veya birkaç işi defalarca yapmasının öngörülmesi insani yöne verilen önemin, örgütün mekanik yönüne verilen önemin gerisinde kalmasına neden olmuştur. Klasiklerin örgütlerdeki düşünme gücüne sahip tek unsur olan insan unsurunu neden dikkate almadıklarını ya da unuttuklarını açıklamak gerekir. Hem kamu kurumlarının nasıl işlediğini deneyimlerinden bilmesi, hem de kendisinden kamu yönetimi konusunda düşünceler geliştirmesi zamanın ABD başkanı dahil pek üst düzey yönetici ve kuramcı tarafından talep edilmesi nedeniyle, Gulick'in düşüncelerini geliştirirken mevcut kamu örgütlerini işlenecek malzemeler arasında gördüğünde kuşku yoktur. Diğer taraftan dönemde kamu kuruluşlarının büyümesi, sayıca artması ve daha fazla toplumsal işlevler üstlenmesi yalnızca olumlu karşılanan bir konu değildi, aynı zamanda toplumsal bir talepti. Aynı dönemde Gulick ve diğer klasik yönetim kuramcıları 20. yüzyılın refah devletini atağa geçirmeye çok uygun ve her örgüte uyacak bir prototip hazırlamışlardır. Bu prototipi Gulick, klasik kuramın anayasası diyebileceğimiz *Papers on the Science of Administration* adlı kitabının ilk makalesinde ayrıntılarıyla ve ustaca ortaya koyar. Ancak, bu prototip örgüt, insanı, ironik bir biçimde, gerekli komutu aldığı anda veya zamanı geldiğinde otomatik olarak basit bir veya birkaç tepkiyi göstermek dışında başka bir şey yapamayan bir makine konumuna düşürmenin aracı olmuştur. Rasyonel biçimde tasarlanan büyük örgütler bir taraftan milli gelirin hızla artmasına, dev projelere girişmeye olanak veren teknolojik gelişmelere ve işsizliğin ortadan kalkmasına olanak sağlarken diğer taraftan insanın özgürlüğünü kullanabileceği alanı daraltmıştır ve kendini geliştirme olanaklarını yok etmiştir. İnsan hem gelir elde ederken, hem de gelirlerini harcarken araçlaşmıştır. Klasik kuramcılar ve bilimsel işletimciler örgütleri bu olumsuz sonuçlara yol açmayacak biçimde tasarlayamazlar mıydı?

Kamu kuruluşları gibi, büyük örgütler, insanların kendilerini geliştirmesine, demokrasinin uygulamaya konulmasına elverişli olabilecek biçimde tasarlanamazlar mı? Bu ne zor bir iştir ne de klasik kuramcılarının, insan ilişkileri okulunun iddia ettiği gibi, unuttuğu bir iştir.

Örgütlerin ister kamu ister özel olsun, çalışanların araştırılmasına yol açılmayacak biçimde tasarlanması mümkündür. Zaten büyük örgütlerin insana kendi ussallığını dayatması, sonradan ortaya çıkan bir olgu olmak kadar, hatta bundan daha fazla, daha baştan tasarımcılar tarafından onlara kazandırılan bir özelliktir. Yukarıda Taylorizmde ilgili bölümde, Taylor'un "yönetim tarafı"nın isteklerini, bilimsel olgular olarak nasıl formüle ettiği ve işçilerin önüne koyduğu açıklandı. Örgütlerin işçi yabancılaşmasına yol açmayacak biçimde tasarlanması için, tek ön koşul iradedir. Örgütlerin etkinliği ençoklamaya yönelik olarak nasıl tasarlanacağı, kapitalist sistemin temel değerlerinden beslenerek özel sektör içinde geliştirildikten sonra, evrensel bir yönetim kuramı yaratma iddiasında olan klasik yönetim kuramcıları tarafından, üst bir irade olarak kamu yönetimine taşınmıştır.

Klasik okulun ağırlık verdiği konu örgüt tasarımıdır veya devletin iyi işleyecek biçimde tasarlanmasıdır. Devlet aygıtının iyi işleminin talep edilmesinin nedeniyse, devletin toplumun kalkınmasına, refaha, üretimin artmasına öncü olarak katkıda bulunacağına düşünülmesiydi. Klasik kuramın geliştirildiği yıllarda, kalkınma özel sektöre bırakılmamıştı, devletin kalkınmayı gerçekleştirme rolünün olduğu düşünülüyordu ve devletin yalnızca yönlendirmeler, teşvikler ve dolaylı politikalarla değil, bizzat aktif olarak yatırımlarla kalkınmayı gerçekleştirmesi talep ediliyordu.

Devletin bu denli aktif rol alması istenirken neden siyasetin yönetimden ayrı tutulması istenmişti. Bu dönemde toplum çıkarının tek olduğuna, tüm toplumun ortak bir çıkarının olduğuna ve bu çıkarın tek bir politika olarak temsil edilebileceğine inanılıyordu. Kamu politikaları ortak çıkar varsayımına dayandırılıyordu. Bu dönemde tüm dünyada çok partili sistem yaygınlaşmamıştı. Dünyanın pek çok yerinde toplumun genel çıkarı tek bir siyasal parti tarafından temsil edilmekteydi. Bu dönemde kamu yönetimi anlayışını en çok etkileyen faktörler savaşlar, ekonomik krizler, eğitimin yaygınlaştırılması sorunu gibi tüm toplumu etkileyen ve insanları ortak amaçlar etrafında toplanmaya iten faktörlerdi.

Klasik dönemde demokrasi fikri bir değer olarak kamu yönetimi kuramcılarının aklındaydı. Gulick yazılarında sık sık demokrasi sözcüğünü kullanır. Gulick'in zihninde sürekli olarak kamu yönetimi nasıl daha demokratik olur sorusu vardır, çünkü o dönemde bu soru daha tazeydi. Bürokrasinin yurttaşlar tarafından nasıl kontrol edilmesi gerektiğine ilişkin düşünceler, yazarların kamu yönetiminin örgütsel yapısının nasıl olması gerektiğine ilişkin düşüncelerini etkilemiştir. Gulick'e göre hiyerarşik bir örgütlenme demokratik kontrolün daha etkin biçimde yapılmasını sağlayacaktır.⁸² Böyle bir örgütlenmede her işin sorumlusunu bulmak daha kolay olacaktır.

Demokrasinin kamu yönetimine yansıması 19. yüzyılının sonunda ve yirminci yüzyılda tüm yurttaşlara eşit haklar verme, eşit davranma, eşit olanaklar sunma, tüm halkı kalkındırma, herkesi aydınlatma, eğitimi genelleştirme veya yaygınlaştırma, herkese kamu hizmetine girme eşit şans verme, ücret eşitliği, liyakat esasına göre

⁸² Brian R. Fry, 1998, *agk*, s. 93.

terfi gibi biçimlerde yansımıştır. Klasiklerin örgüt tasarımına bu ilkeler kısmi olarak yansımıştır. Ne var ki, demokrasi fikrinin de yeterince gelişmemiş olması, kapitalizm içinde olgunlaştırılmaya çalışılması gibi nedenlerle, klasikler tarafından yaratılan yönetim aygıtı, demokrasiyi bazı bakımlardan yüzeyselleştirmeye eğilimliydi. Yönetimi aygıtı zamanla kendi mantığını dayatan, neredeyse insan müdahalesini sınırlandıran bir yapıya ulaşmıştır. Sonuç ne olursa olsun klasik kuramcılar kendi dönemlerinin demokrasi anlayışını kamu yönetimine daha sonra gelenlerin yansıttığından daha büyük oranda yansıtmıştır. Özellikle 1980 sonrasında, YKİ anlayışının egemen olmasıyla, demokrasi fikrinin kamu yönetimine yansıtılması bir kaygı olmaktan çıkmıştır. Demokrasi yeni dönemde başka fikirlerin doğuşuna yol açan bir kaynak olmaktan çıkmış ve tersine başka fikirlerin meşrulaştırılması için kullanılan bir meşrulaştırma aracı olmuştur.

Demokrasi fikri kamu yönetimi kuramında, bir kaynak (değer olarak) olarak, bir meşrulaştırma aracı olarak ve bir ölçüt olarak kullanılabilir. Kamu yönetiminde meşrulaştırma aracı olarak nasıl kullanıldığını bir kaç örnekle göstermek mümkündür. YKİ, şeffaflığı, kamu yönetimine kazandırılması gereken bir özellik olarak görmektedir. Şeffaflık, eğer özel sektörün ve uluslararası kuruluşların devleti daha yakından takip etmesi ve denetlemesi adına isteniyorsa ancak demokrasi (yurttaşların kendi devletlerini denetleme hakkı adına) ileri sürülerek gerekçelendiriliyorsa, demokrasinin bir *gerekçe* olduğunu ileri sürebiliriz. Benzer biçimde adem-i merkezileşme özel sektörün yerel kamu hizmetlerini üstlenebilmesini kolaylaştırma adına isteniyorsa ancak yurttaşların kendi kendilerini yönetme hakkı verme adına savunuluyorsa, yine demokrasinin bir *araçsallaştırması* söz konusudur.

Demokrasi fikri, kamu yönetimi kuramını etkileyen pek çok fikir ve değerden bir tanesidir ancak belki de en önemlisidir. Demokrasi fikrinin etkili olabilmesi için toplumda, özellikle kamu yönetimi kuramcıları arasında yaygın olması ve bir değer, meşrulaştırma aracı ve ölçüt olarak kullanılıyor olması gerekir. Demokrasi fikrine dayalı düşünce geliştiren birisinin düşüncelerini kabul ettirebilmesi, bu yaygınlık ve alışkanlığa bağlıdır. Kamu yönetimi kuramcıları etkileyen başka temel fikirleri ve diğer faktörleri sırlamayabiliriz: *etkinlik, uygulanabilirlik, geleneklere uygunluk, dinsel değerler, mülkiyet anlayışı, yasallık, sadakat, minnettarlık, ve yöntem dayatmalarıdır*. Bunların dışında belli bir dönemdeki *krize çözüm üretme* anlayışı da kamu yönetimi kuramlarını etkilemektedir.

C. Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Neden İşletim Çizgisi Üzerinde Yer Alır?

Klasiklerin yönetim anlayışı neden işletimcilik çizgisi üzerinde yer alır? Birinci olarak klasikler yalnızca yönetim kuramının evrenselliğini iddia etmekle kalmazlar, aynı zamanda özel sektörde geliştirilen yöntem ve teknikleri de kamu yönetimine taşımaya çalışırlar. En büyük taşıma Fayol'dan yapılır. Üstelik Fayol'un eşitlik, birlik ruhu, genel çıkarın bireysel çikara üstünlüğü gibi kamu yönetimiyle daha uyumlu olan ilkeleri taşıma esnasında elenir. Sonuçta, yöneticilerle birlikte her türlü örgüte taşınabilecek bir takım ilke ve özellikler ortaya konur.

İkinci olarak, yöneticilerle çalışanlar arasında iki farklı sınıf yaratmaya uygun ayrımlar yapılır. Etkinlik adına işler mümkün olduğunca basitleştirilir. Çalışanları daha üst konumlara hazırlama sorumluluğu örgütlerce üstlenilmez; çalışana yapılan yatırım yalnızca işin gereklerini öğretmekten ibarettir. İşler çalışanların kolayca

değiştirilmesini mümkün kılacak biçimde tanımlanır. Çalışanın deneyimi değersizleştirilir.⁸³

Üçüncü olarak iş tasarımı üst yönetimi güçlendirmeye yönelik olarak yapılır. İşlerin içlerindeki değerli özellikler ayıklanıp kurmay birimlere aktarılır. Üst yönetim danışmanlarla ve yardımcılarla donatılarak güçlendirilir. Bilimsel işletimle birlikte işlerin basitleştirilmesi sonucunda aralarında geçirgenlik olmayan çok sayıda uzmanlık alanları yaratılır. Her çalışan kendi kadrosuna kilitlenir.⁸⁴

Dördüncü olarak tüm dünyadaki üst yönetimler arasında kültür ve bilgi alışverişi hızlandırılır. Jun'a göre, Batılı ülkeler, özellikle ABD, sanayileşme ve modernleşme çabası içindeki batılı olmayan ülkelere usalcılığı ve araçsallığı bir model olarak sunmuşlardır.⁸⁵

Beşinci olarak hukuksal sınırlar zorlanır; yönetimi güçlendirme adına anayasa ve hukuk ikinci plana itilir. Gulick, Franklin D. Roosevelt'in Başkanlığı sırasında yürütmeye kapsamlı reformlar yapmaya yönelik araştırmalar yapmak üzere kurulan *Brownlow Komisyonu*'nun üyesiydi. Komisyonun hazırladığı raporun Amerikan Anayasası'yla uyumsuz bir yürütme gücü öngördüğü iddia edilmiştir. Yürütme belli amaçları olan tek bir örgüt gibi görülmüş, yürütmenin başıyorsa tüm yürütmeyi yönetmeye yetecek denli tekelci gücü olan bir başkanlık öngörülmüştür.⁸⁶ Spicer'e göre Gulick'in ana hatlarını ortaya koyduğu kamu yönetimi resmi, Amerika'nın kurucularının siyasal birlik imgesiyle örtüşmüyordu. Amerika'nın kurucuları belli bir

⁸³ Birgül Ayman Güler, *agk*, 2005, s. 203.

⁸⁴ *Ak*, s. 203.

⁸⁵ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 2.

⁸⁶ Larkin S. Dudley ve Gary L Warnsley, 1998, *agk*, s. 180.

amacı olmayan (*nomocratic*) bir devlet kurumu öngörmüşlerdi; kurallara bağlılık temelinde gelişen bir sivil birlik imgesi ortaya koymaktaydılar; oysa Gulick belli bir amaca yönelik olan içerikli bir kamu yönetimi anlayışı ortaya koymaya çalışıyordu.⁸⁷

III. İNSAN İLİŞKİLERİ OKULU

Smith'e göre İnsan İlişkileri Okulu, ikinci dünya savaşı esnasında, Elton Mayo'nun fikirlerine benzer fikirlerin, devlette, sendikalarda ve özel sektörde artmasıyla ve bazı programlarla uygulanmaya konulmasıyla ortaya çıkmıştır; yani savaş zamanı araştırmalarının bir sonucudur. Bu okulun en etkili olduğu yıllarsa 1950'li yıllardır.⁸⁸ İnsan ilişkileri okulunun üzerinde durduğu başlıca konular şunlardır: sosyal faktörlerin etkinlik üzerindeki etkileri, iş gruplarının birbirleriyle ve yöneticilerle ilişkileri, iş gruplarının içinde cereyan eden ilişkiler, katılım, motivasyon ve liderlik.⁸⁹ Bilimsel işletim ve klasik kamu yönetimi yaklaşımı örgütleri mekanik *sistemler* olarak görmekteydi. İnsan ilişkileri okulunda sistem bakışı daha da güçlenmiştir; ancak bilimsel işletimden farklı olarak örgütler canlı sistemlere benzetilmektedir. Maslow insanın dengesine, Mayo'ysa örgütlerdeki dengeye vurgu yapmaktadır. İnsan ilişkileri okulunun temel amacı, yöneticilerin denetim alanını çalışanların iç dünyasına ve doğal örgütlere (informal organization) doğru genişletmek olarak özetlenebilir. Aşağıda, bu çerçevede ilk olarak, hem okulun kurucusu olması, hem de düşüncelerinin sonra gelenler üzerindeki belirleyici etkisi dolayısıyla Mayo ve onun çalışmaları esnasında kavramlaştırılan doğal örgüt kavramı incelenecektir. İkinci olarak, büyük ölçüde Barnard ve Maslow'dan

⁸⁷ Ak, s. 181.

⁸⁸ J.H Smith, "Foreword to the 1975 Edition: The Significance of Elton Mayo." Elton Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization: with an Appendix on the Political Problem*, Taylor & Francis, London, 1975, ix-xlii, s. xxv.

⁸⁹ Ak, s. xxv.

beslenen ve çalışanların sevgi, saygı gibi maddi olmayan “ihtiyaçları”nı onları daha fazla çalıştırmak için kullanmayı amaçlayan motivasyon kuramları incelenecektir. Özellikle, Barnard’ın örgütleri bir *değişim sistemi* olarak görmesinin motivasyon kuramlarına nasıl bir çatı oluşturduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Son olarak, Douglas McGregor’ın X ve Y kuramları örgütle çalışan ve örgütle toplum arasındaki ilişkiler açısından değerlendirilecektir.

A. Elton Mayo ve Doğal Örgüt Yönetimi

Elton Mayo insan ilişkileri okulunun kurucusudur. İnsan ilişkileri okulunun farklı yazarlar tarafından paylaşılan ortak varsayımlarının kaynağı Mayo’dur. Bu bakımdan Mayo’nun temel düşüncelerini bilmek gerekir. J.H. Smith, Mayo’nun, ilk baskısı 1933’te yapılan, *The Human Problems of an Industrial Civilization* adlı kitabının 1975 yılı baskısına yazdığı önsözde, Bradford Cannon’un 1930’lu yıllardaki yayınlarında işlediği *homeostatis* (dengeleşim) kavramının Mayo için çok önemli olduğunu belirtir. Mayo, iş görmekte olan işçiyi ve örgütü denge kavramı temelinde incelemeye çalışmaktadır.⁹⁰ Mayo’ya göre, insanların doğasında çatışma yoktur. Çatışmayı örgütsel çevre yaratır. İnsanlar doğaları gereği sosyal bağlar kurma ve diğer insanlarla işbirliği yapma eğilimindedirler. Çevresel koşullarda iyileştirmeler yapılarak insanların örgüte katkısı artırılabilir.⁹¹

Mayo’nun araştırma yöntemi doğrudan kullanılabilir bilgi üretmeye yöneliktir. Mayo, çalışmalarını genellikle fabrikalarda yürütmüştür. Temel ilgi alanı, işçi davranışlarıdır.⁹² İlk dönem çalışmalarında, örgütü bir bütün olarak betimlemek

⁹⁰ *Ak*, s. xxiii.

⁹¹ Bernard Sarachek, “Elton Mayo’s Social Psychology and Human Relations”, *Academy of Management Journal*, 11/2, (Jun 1968), 189-197. s. 189.

⁹² J.H Smith, 1975, *agk*, s. xxv.

amacıyla *işçi devir oranı* (labour turnover) ve *devamsızlık* gibi göstergeler üzerinde durmuştur.⁹³ Bu kavramlar aynı zamanda sorunlu örgütlere teşhis koymaya uygundur. Bilimsel işletim, iş yapma süreciyle ilgili ölçümler yapıyordu. İş devir oranı veya devamsızlık gibi verilerse örgütlere ilişkindir; örgütün niteliklerini özetlemeye yaramaktadır. Mayo, Hawthorne'daki araştırmalarında, deneylere ek olarak mülakata da başvurmuştur. Fiziksel koşullarda yapılan değişikliklere işçilerin verdiği tepkiler daha sonra işçilerle yapılan mülakatlarla değerlendirilmiştir. Mülakatlar sonucunda sosyal ve psikolojik faktörlerin etkinlik üzerindeki etkisinin fiziksel faktörlerinkinden daha büyük olduğu bulunmuştur.⁹⁴

Bilimsel işletim, çalışanlarla ilişkili her türlü düzenlemeyi bilimsel araştırma ve olgulara dayandırma anlayışını benimsemişti. İşyerindeki fiziksel koşulları verimliliği arttıracak biçimde ayarlamak bilimsel işletimin amaçları arasındaydı. Mayo, 1920'li yıllarda çalışmalarını Taylorist bir açıdan yapıyordu.⁹⁵ Ağır veya monoton iş yapan işçilerin belirli aralıklara dinlenmesinin yaratacağı olumlu etkiler üzerinde duruyordu. Başka bir deyişle, bu yıllarda; yorgunluk, monotonluk, mola sıklığı gibi bazı fiziksel faktörlerle, verimlilik arasındaki ilişkileri araştırıyordu.⁹⁶ 1924 yılında başlayan Hawthorne araştırmalarında da, başlangıçta fiziksel faktörlerin etkinlik üzerindeki etkilerinin incelenmesi amaçlanmıştı ancak daha sonra Mayo'nun ilgisinin sosyal ve psikolojik faktörlere kaymasıyla araştırma eksenini değiştirdi.⁹⁷

⁹³ Ak, s. xxiv.

⁹⁴ Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1991, s. 275.

⁹⁵ David Ashton, "Elton Mayo and The Empirical Study of Social Groups", John C. Wood ve Micheal C. Wood, (der.), *George Elton Mayo, Critical Evaluations in Business and Management*, Routledge, London, 2004 [1970], 99-112, s. 99.

⁹⁶ Hal G. Rainey, 1991, *agk*, s. 274.

⁹⁷ David Ashton, 2004, *agk*, s. 102.

İnsan ilişkileri okulu yazarlarının çok önem vereceği doğal örgüt kavramı ilk olarak bu çalışmalar esnasında ortaya konuldu.⁹⁸ Mayo'ya göre doğal örgütler etkinlik üzerinde en az biçimsel örgütler kadar etkili olmaktadır.⁹⁹ Doğal örgüt kavramına ulaşmakta, fiziksel faktörlerin etkinlik üzerinde yeterli etki yapmadığının fark edilmesinin büyük rolü olmuştur. Doğal örgütün normal gördüğü belli bir üretim miktarı vardı; bu makul miktarın üzerinde üretim yapan birisi, grubun yaptırımlarına maruz kalmaktaydı.

Mayo'nun insanlar ve örgütler hakkındaki varsayımları, araştırma yöntemleri ve doğal örgüt kavramı genel olarak yöneticilere yeni araçlar ve olanaklar sağlamaya yöneliktir. Birinci olarak, Mayo iş yerinde bir *doğal örgütün* (informal organization) var olduğuna dikkat çekmekle kalmaz bu doğal örgütün üretim miktarını nasıl kısıtladığını da gösterir. Yönetilecek unsurlar arasına doğal örgütleri de katar. Aslında burada Mayo'nun yaptığı daha önce bilinmeyen bir şeyi bulmak değildir. Bir arada çalışan işçilerin, makul bir düzeyin üzerinde üretim yaparak, kendilerini zor durumda bırakanları dışlayacakları açıktır. Mayo'nun yaptığı bu olguya bir isim vermek, onu tanımlamak ve yönetim tarafından kullanılacak bir araca dönüştürmektir. Çalışma yaşamında çok sayıda olgu vardır. İşletim yazını bu olgulardan yalnızca yönetim tarafından kullanılabilir olanları bulup kavramlaştırmaktadır.

İkinci olarak Mayo insanların doğal olarak gruplaşma, birlik kurma eğiliminde olduğunu söyler. Bu eğilimin, örgütlerde işçilerle yöneticiler arasında uyumu sağlamak amacıyla kullanılabilirliğini ima eder. Mayo işçilerle patronlar ya da

⁹⁸ Ak, s. 99.

⁹⁹ Hal G. Rainey, 1991, *agk*, s. 275.

yöneticiler arasındaki sınıf farkını görmek istemez. Örgütlerin birbiriyle uyumlu gruplardan oluştuğunu varsayar. Ancak Mayo'nun çalışmalarında uyumu sağlama görevi yönetimindir; uyarlanacak ve değiştirilecek olansa işçidir.¹⁰⁰

Üçüncü olarak, Ashton'a göre, Mayo, insanların sosyal yönüne önem vermesi nedeniyle bireyi soyutlamaz, grup içinde inceler. Örgüt içinde incelediği zaman da yalnızca fiziksel faktörleri dikkate almaz, sosyal faktörleri de analizine katar.¹⁰¹ Ancak Mayo çalışma gruplarını toplumdan soyutlanmış olarak inceler; toplumun örgüte etkisini dikkate almaz.¹⁰²

B. Arzu Yönetimi: Motivasyon Kuramları

Chester Barnad, otoritenin yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü olarak aktığını iddia eden geleneksel anlayışa karşı çıkar; yöneticilerin otorite kullanabilmesi için kendilerinden daha alt konumda olanların onayını almaları gerektiğini bu nedenle de hiyerarşinin tabanında da bir miktar otoritenin var olduğunu ileri sürer.¹⁰³ Ast işin yapılması esnasında oldukça geniş bir inisiyatif alanında hareket eder. Ast bir işin tamamlanmasına yalnızca üstün verdiği emri yerine getirerek katkıda bulunmaz, hem emrin ne olacağının belirlenmesine hem de daha sonra yorumlanıp uygulanmasına katkı sağlar. Motivasyon kuramlarının popülerleşmesinin en önemli nedenlerinden birisi, örgütün alt katmanlarındakilerin, işleri yürütürken oldukça geniş bir inisiyatif kullandıklarının fark edilmesidir. İnsan ilişkileri okulu kuramcıları, örgütlerin alt seviyelerindeki çalışanların işlerini yaparken sanılanın aksine oldukça geniş bir inisiyatif kullanmalarını bir bulgu olarak sunarlar ancak bu bulguya bir açıklama

¹⁰⁰ Brian R. Fry, 1998, *agk*, s.150, 151.

¹⁰¹ David Ashton, 2004, *agk*, s. 99.

¹⁰² *Ak*, s. 105.

¹⁰³ H. George Frederickson ve Kevin B Smith, 2003, *agk*, s. 101.

getirmezler yalnızca onun nasıl kullanılabileceğine odaklanırlar. İnisiyatif olgusunu *diyalektikle* açıklamak mümkündür. Kendi üzerlerindeki yükün bir kısmını işçilere yükleyen yöneticiler devrettikleri işlerle ilgili yeteneklerini kaybederler. Öte yandan işçiler emeklerini kullanırken aynı zamanda akıllarını da kullanırlar çünkü emek Hegelci gelenekte aklın bir çeşit somutlaşmasıdır. Sonuçta efendi- köle diyalektiği işler, sınırlı da olsa işçiler bir miktar özgürlük elde ederler.

Barnard örgütleri bir *değişim (alış-veriş) sistemi* olarak görür.¹⁰⁴ Değişim ilişkisinin bir tarafında örgüt, diğer tarafındaysa işçi vardır. Örgütün işçilere verdiği ücret ve sağladığı diğer olanaklar, âdete bir paket üründür. Bunların karşılığıysa, işçinin örgüte verdikleridir. Barnard'ın katkısı, Mayo'unun kavramlaştırdığı doğal örgüt kavramını bu pakete kolay dâhil edilebilir bir biçime kavuşturmak olmuştur. Bir şirketin doğal örgütü de işçilere bazı yararlar sağlamaktadır; bu nedenle işçiyi örgüte bağlamak ve daha fazla çalıştırmak için kullanılabilir.

Barnard, örgütleri bir alış-veriş sistemi olarak formüle ederek, daha sonraki yıllarda adeta patlayacak olan motivasyon kuramlarının çatısını kurmuştur. Barnard'a göre çalışanlar örgütle aralarındaki ilişkileri değerlendirirken örgütten aldıkları ile örgüte verdiklerinin karşılaştırmasını yaparlar. Bu karşılaştırmada doğal örgütler de hesaba katılır.

Barnard'ın örgütleri bir alışveriş sistemi olarak görme anlayışını temel alan motivasyon kuramlarından en çok bilinen üçü eşitlik kuramı, destek kuramı ve beklenti kuramıdır. *Eşitlik kuramına* göre¹⁰⁵, bir örgütte bir birey, örgüte yaptığı

¹⁰⁴Brian R. Fry, 1998, *agk*, s. 156.

¹⁰⁵ Judith R. Gordon, *Organizational Behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1996, s. 125, 126.

katkılarla örgütten aldıklarını (ücret, terfi, iş içeriği v.b.) karşılaştırır ve kendisi için bir *oran* oluşturur. Benzer biçimde, kendisiyle aynı konumda olduğunu düşündüğü başka çalışanlar için de oranlar oluşturur. Motivasyonu, çalışanın, kendisi için belirlediği oranla başkaları için belirlediği oranlar arasında yaptığı karşılaştırmalar belirler.

Destek kuramına (reinforcement theory) göre¹⁰⁶, yönetici, çalışanların davranışlarını istenen eylemleri özendirerek istenmeyenleri ise bu gibi eylemleri yapanları ödülden mahrum bırakmak veya yakın gözetim altına almak gibi uygulamalarla cezalandırarak, biçimlendirir. Destek kuramına göre, örgütteki her türlü olanak istenen davranışların elde edilmesine yönelik olarak kullanılır. Gordon'a göre yöneticiler ücretin ve çalışanlara sunulan diğer olanakların gücünü arttırabilir. Bu güç arttırma, nasıl yapılır? Verilen her türlü örgütsel değer performansa bağlanarak.

Alışveriş sistemine dayanan üçüncü motivasyon kuramıysa, *beklenti kuramıdır*. Beklenti kuramına göre¹⁰⁷ çalışanın motivasyonu, mevcut çabalarına ekleyeceği ek bir çabanın başarı doğurup doğurmayacağına (başarı beklentisi), başarının ödüllendirmeyle sonuçlanıp sonuçlanmayacağına (*araçsallık*) ve kazanılacak olan ödülün değerine (*valence*) bağlıdır. Gordon'a göre çalışanın başarısında bir artış bir taraftan yönetim tarafından ödüllendirilirken, diğer taraftan iş arkadaşlarının tepkisiyle karşılaşabilir. Çalışan aldığı ödülün iş arkadaşlarının tepkisini ve katlandığı yorgunluğu düşer.

¹⁰⁶ Ak, s. 129-132.

¹⁰⁷ Ak, s. 134.

Yukarıda açıklanan kuramların Barnard dışında ve en az onun kadar önemli başka bir kayağı daha vardır: A. H. Maslow. Maslow'un "A Theory of Human Motivation" başlıklı makalesi 1943 yılında yayımlanır. Maslow'a göre, belli bir anda bir insan için öncelik arz eden bir gereksinim, o insanın o anki davranışını belirleyen etmenlerin en önemlisidir. İnsan sürekli olarak isteyen, arzu eden bir hayvandır. İnsan gereksinimleri önemlilik derecesine göre bir sıraya konulabilir. Önemlilik derecesi yüksek olan gereksinim, düşük olan gereksinim tatmin edilmeden ortaya çıkmaz.¹⁰⁸ Eğer bir kimsenin *fizyolojik* gereksinimi giderilmediyse, diğer gereksinimler o kimse için yoktur.¹⁰⁹ Fizyolojik gereksinim en önemli gereksinimdir. İkinci sırada *güvenlik* gereksinimi vardır. Maslow'a göre, alt sınıfların talebi olan iş garantisi, sağlık sigortası, emeklilik hakkı ve işsizlik sigortası güvenlik gereksiniminin bir sonucudur.¹¹⁰ Önem sırasına göre, (çok önemliden az önemliye) diğer gereksinimler, sevgi, saygı ve kendini gerçekleştirir.¹¹¹

Maslow'un *gereksinimler hiyerarşisi* kuramı genellikle kamu yönetimi, örgüt kuramı, personel yönetimi vb. kitaplar içinde yerini alır. Örgüt kuramcıları, gereksinimler hiyerarşisi kuramına dayanarak yukarıda belirtilen motivasyon kuramlarına benzer çok sayıda kuram geliştirmişlerdir. Bu kuramların temel amacı, çalışanlara, örgütün ve yönetimin istediğı işi, çoğu zaman ek bir ücret ödemek zorundan kalmadan yaptırmaktır. Motivasyon kuramlarının formülü içine yalnız maddi faktörler değil sevgi, saygı gibi manevi faktörler de girmektedir. Başka bir

¹⁰⁸ A. H. Maslow, "A Theory of Human Motivation", Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott, (der.), *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1992 [1943], 159-173, s. 159.

¹⁰⁹ *Ak*, s. 161.

¹¹⁰ *Ak*, s. 163.

¹¹¹ *Ak*, s. 164, 165.

deyişle, bu kuramlara göre, yalnızca ödenen ücret değil, yöneticilerin sevgisi, ilgisi, surat asması ve gülüşü bile örgüt için gerektiğinde çalışanlara ödenebilen bir değerdir.

Bilimsel işletim ve klasik yönetim kuramcıları, örgütleri etkinlik amacına yönelik iş sınıflandırılmasına ve işleri mümkün olan en küçük parçalara bölme ve benzer işleri bir araya getirme anlayışına göre tasarlıyordu. Motivasyon kuramları da örgütlerde hiyerarşik kademeleri arttıracak biçimde kullanılabilir. Örgütteki hiyerarşik kademeler o kademelere gelmek isteyen insanlar için Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinin dördüncü kademesinde yer alan "saygı" ihtiyacının tatmini için bir araçtır. Pek çok özel şirket bu amaçla yeni yönetici pozisyonları yaratmaktadır. Motivasyon kuramları, bilimsel işletimin tersine sevgi, saygı, itibar gibi insanın sosyal "gereksinim"lerini tanımaktadır. Fakat motivasyon kuramcıları bu gereksinimleri araçlaştırmaktadır. İnsanın maddi olmayan gereksinimlerinin yöneticilerce kullanılması onların özgürlüğüne bir müdahaledir.

İnsan ilişkileri okulunun personel yönetimiyle ilgili bulguları, kapitalist sistem içindeki örgütlerde çalışanların insani yönleriyle hiç ilgilenmeyen, yalnızca işletmelerin muhasebe, ekonomi ya da işletmecilik teknikleriyle ilgilenen yaklaşımlarla karşılaştırıldığında az çok insancıl öneriler olarak gözükebilir. Yirminci yüzyıl işletmelerinde çalışan insanlar araçlaştırılmıştır, bu insanların amaçları ile işletmelerin amaçları birbirinden ayrılmıştır. Doğayı ve çevreyi dönüştürme, tasarım yapma, bir ürün ortaya çıkarma gibi ayrıcalıklar yalnızca küçük bir azınlığa, sermayeye ve yöneticilere, verilmiştir. Örgütler bir çeşit hapishaneye dönüşmüştür. Motivasyon kuramları bu olguların neden olduğu yaraların geçici

olarak kapatılması amacıyla geliştirilmiştir. Motivasyon kuramlarının yaptığı aslında kapitalist sistemin açtığı çok önemli bir yarayı geçici olarak kapatmak, kanamayı durdurmak, acıyı dindirmek ve belki de yaralıya bir miktar afyon vermektir.

C. Kuram X Kuram Y: Varsayımları Değiştirmek Yeterli mi?

“Douglas McGregor’e göre, insanlar doğaları gereği pasif ve örgütün ihtiyaçlarına direnme eğiliminde değildirler. Örgütlerdeki deneyimleri sonucunda böyle olmuşlardır.”¹¹² McGregor’un temel sorunu, örgütlerde çalışanların isteksizliği, örgüt amaçlarına direnişi ve mutsuzluğudur. Bu sorun, modern örgütlerin ortak sorunudur. Sorunun kaynağıysa yöneticilerin çalışanlar hakkındaki olumsuz varsayımlarıdır. Yöneticiler, çalışanların doğaları gereği üşengeç, sorumsuz, bencil, değişim-karşıtı ve saf olduklarını düşünmektedirler (X kuramı) ve onlara bu özellikleri taşıyan birisine nasıl davranılırsa öyle davranmaktadırlar.¹¹³ McGregor’ın en önemli katkısı bazı yöneticilerin X kuramı tipi varsayımlara sahip olduğu, yani çalışanların niyetine ve yeteneğine güvenmediği ve bu nedenle bu varsayımlarını değiştirmesi gerektiği değildir. Elbette bunu da söylemiştir. Ancak McGregor’un daha önemli katkısı, yöneticilerin çalışanlara ya da diğer insanlara ilişkin varsayımlarının, onların yönetim tarzlarını belirlediğini ortaya koymasındır. McGregor, felsefede çok tartışılan düşünürlerin insanlar hakkındaki varsayımlarının onların diğer düşüncelerini etkilediği biçimindeki bakış açısını burada örgüte uyarlamıştır. Aslında insan doğasının söyle ya da böyle olduğunu varsaymak metafiziğe düşmektir.

¹¹² Douglas Murray McGregor, “The Human Side of Enterprise”, Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott, (der.), *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1992 [1957], 174-180, s. 178.

¹¹³ *Ak*, s. 174.

McGregor'un da belirttiği gibi, yönetenlerin yönetilenler hakkındaki varsayımları hem yönetim sorunlarını hem de örgütlenme sorunlarını etkileme özelliğine sahiptir. Yöneticilerin alışanlara güvenmesi onların yetki devrinde bulunma istekliliğini arttırır. Yöneticilerin ve örgüt tasarımcılarının insan doğasına ilişkin varsayımları onların tasarladıkları örgütler üzerinde etkilerini gösterir. Eğer alışanlara gvenilmezse, çalışanların yöneticiler tarafından daha yakından gzetlenmesine olanak veren bir örgüt tasarlanır.

McGregor geleneksel yönetim anlayışını benimseyen yöneticilerin ve kuramcılarının, X kuramı önermelerini benimsediğini iddia eder. Yani McGregor'a göre, kendinden önce gelenlerin büyük çoğunluğu çalışanları çalışmaktan kaçan, tembel ve kontrol edilmesi gereken varlıklar olarak görmektedir. Fakat bu yaklaşım genellenemez. Örneğin Weber'i alalım. Weber bürokratların sınıflaşma eğilimine girebileceğini belirtse de modern örgütlerde çalışanları profesyonel, tarafsız, etik kurallara ve hukuk kurallarına bağlı, kariyer sahibi kimseler olarak görür. Bürokratlar bürokratik yapı içinde halkın çıkarları için çalışan güvenilir kimselerdir.

Çağdaş kapitalist toplumdaki örgütlerin tasarlanmasında ve çalışanlarla yöneticiler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde, yalnızca kuramcılarının, yöneticilerin veya uzmanların insanlar hakkındaki olumsuz varsayımları mı etkili olmaktadır? Suçu yalnızca varsayımlara atmak işin kolayına kaçmak olur. Örgütlerin tasarlanmasında pek çok faktör etkili olmaktadır. Birinci olarak, işlerin mümkün olan en küçük parçaya bölünmesi etkinliği sağlamaya yönelik bir uygulamadır. Bu uygulama sonucunda işçilerin makinelerin parçası konumuna düşürüldükleri ve işin sıkıcı ve monoton hale getirildiği doğrudur. Ancak bu bir sonuçtur. Yani işi

tasarlayanlar insanların iyi niyetli, inisiyatif almayı seven, çalışkan olduklarını varsaymış olsalardı bile yine işleri bu derece basitleştireceklerdi; örgütleri katı hiyerarşiler biçiminde tasarlayacaklardı. Çünkü onların birincil amacı etkinlikti. İkinci olarak, McGregor, yöneticilerin X kuramını Y kuramıyla değiştirmeleri halinde, çalışanları en iyi biçimde motive etmenin yollarını bulabileceklerini iddia eder. Oysa kapitalist toplumun farklı sınıfları arasında çatışma vardır ve bu çatışmanın örgütlerde ortadan kalkması mümkün değildir. Yöneticiler işçilerden en fazla verimi almaya çalışarak kendi çıkarlarını ençoklamaya çalışacaktır; çalışanlarsa buna karşı direnecektir. Üçüncü olarak, çalışanlar genel bir kategori olarak X veya Y kuramına uygun davranan bir kitle olarak sınıflandırılmaz. Çalışanlara ilişkin düşünceler her çalışana karşı farklı biçimde ve belli bir süreçte gelişir. Dolayısıyla bir yönetici aynı anda bazı çalışanlarla ilgili olarak X tipi varsayımlar tutarken diğerlerine karşı Y tipi varsayımlar tutabilir. Yöneticilerin, tüm çalışanlara ilişkin olarak aynı varsayımları tuttuğunu varsaymak, yöneticileri ve çalışanları farklı sınıflar olarak görmeye ve bunlar arasındaki ilişkilere sınıfsal bir bakış açısı ile bakmaya dayanabilir. Eğer bu doğru olsaydı, McGregor'un yöneticilere önerisi, "işçi sınıfına karşı yargılarınızı değiştirin; böyle yaparsanız onları daha iyi yönetirsiniz" biçiminde özetlenebilirdi.

Dördüncü olarak, yöneticilerin çalışanlara bakış açısı örgütün türüne göre değişebilir. Özel şirketlerde, mülkiyetten doğan güç dolayısıyla yöneticilerle çalışanlar aralarında *geçişkenliği olmayan bir katmanlaşma* vardır. Kamu örgütlerininse çalışanlarla yöneticiler arasında aşılmaz duvarlar oluşturulmayacak biçimde tasarlanması mümkündür. Çalışanların yöneticilerle sosyal bağlarının ve duygudaşlıklarının oldukça sınırlı olduğu özel bir firmada McGregor'un X tipi

yönetici varsayımlarının yaygın olması kaçınılmaz gözükmektedir. Öte yandan kamu kesiminde yöneticilerle çalışanlar arasında hem sınıf farkı yoktur hem de sosyal bağlar ve duygudaşlık vardır. Bu nedenle kamu kesimindeki yöneticilerin Y tipi yöneticinin varsayımlarına sahip olması daha büyük bir olasılıktır.

McGregor X ve Y kuramlarını geliştirirken yöneten-çalışan ilişkisini dikkate alır. Gerçek hayatta daha çok karşımıza yöneten-çalışan-yurttaş/müşteri ilişkilerinden oluşan bir ilişkiler zinciri çıkar. Özel kesimde yönetici-çalışan-yurttaş/müşteri ilişkiler hattında yönetici ile çalışan arasında neredeyse bir eklem yoktur. Çalışanın iradesi, yöneticisinin iradesidir. Kamu kesiminde ise bu noktada bir eklem vardır ve bu eklem sayesinde çalışanlar kanunlar çerçevesinde belli bir açı kapsamında inisiyatif kullanabilirler. Özel kesimde, bir çalışan kendisi ile sorun yaşadığı bir müşterisine müdürünün kendisine verdiği talimatlar doğrultusunda tepki göstermek zorundadır. Kamu kesimindeyse benzer durumdaki bir çalışan yurttaşa yasalarda belirtilen ya da yasal düzenlemelerden çıkarılan anlamlar çerçevesinde yanıt vermek zorundadır. Benzer biçimde özel kesimde eğer bir müşteri yönetici vasıtası ile çalışanı etkilemek isterse bunu yapmak kolaydır, çünkü yöneteni ikna etmek çalışanı ikna etmek anlamına gelir, kamu kesiminde yönetici vasıtası ile çalışanı etkilemek zordur çünkü çalışan işleri yasalar çerçevesinde yapmaktadır, yöneticinin doğrudan talimatları ile değil.

X kuramı önermelerini doğrular nitelikte davranışların doğmasına neden olabilecek uygulamalar işçileri nesneleştiren veya *araçlaştıran* yaklaşımlardır. Performans ölçümü, işçilerin teşvik ve ödüllerle yönlendirilebilecek niteliklerde olduğunu varsayar. Belli standartlara ulaşanlara belli ödüllerin verilmesi işçilerin bu

standartları sağlamaya odaklanmasına ancak bunları yerine getirmek için işin diğer gereklerini ihmal etmesine neden olur. İhmal edilen yönler arasında, işçilerin birbirleriyle ilişkileri de girebilir. Hatta bir işçinin performansa odaklanması onun diğer işçilerin performansını baltalamasına bile neden olabilir. Böyle bir ortamda işçiler arası ilişkilerin işbirliğinden çok *rekabete* dayanacağı açıktır. İşçilerin işlerini en iyi biçimde yaptıkları ortam; performans-ödül koşullandırmasına odaklanmış, insanı bireysel çıkarı peşinde koşan varlık olarak gören yaklaşımların iddialarının tersine, işçilerin ücretlerinin bireysel çabaları ile ilişkilendirilmediği, işin meslekleştirildiği, iş güvenliğinin sağlandığı ortamdır. Bir işin en iyi biçimde yapılmasının birinci koşulu işin çalışan tarafından benimsenmesidir. Bir işin çalışan tarafından benimsenmesi için ise, her şeyden önce işin sürekliliği sağlanmalıdır. İkinci olarak, çalışana işin nasıl en iyi biçimde yapılacağına dair araştırma yapma olanağı tanınmalıdır. Üçüncü olarak, çalışanın işi yapış biçimi ile aldığı ücret ilişkilendirilmemelidir. Eğer ücret bireysel olarak değil, kolektif olarak belirlenmişse ve diğer etkenler de uygunsa çalışan tarafından yapılan işin kalitesi ya da miktarıyla ücret arasında bir ilişki kurulmaz.

İşçilerin araçlaştırılması, yöneticilerin işçileri işin tamamlanması için enerjisi maksimum düzeyde kullanılabilecek araçlar olarak görmesi, onların insani yönünü görmemesi, olarak tanımlanabilir. Yöneticilerin pek çok davranışı işçilere kendilerinin yönetim tarafından bir araç olarak görüldüğüne dair ipuçları verir. İş risklerinin giderilmemiş olması, işin aşırı basitleştirilmiş olması, işten çıkarmalar, işçinin mesleğinde kendini geliştirmesine yeterince olanak tanınmamış olması, ücretlerin aşırı düşük olması işçilerin yönetim tarafından yalnızca bir araç olarak görüldüğünün göstergeleridir.

IV. KAMU TERCİHİ OKULU

KTO, bir taraftan kamu yönetiminin ve bürokrasinin doğrudan analizine girişerek, diğer taraftansa kamu yönetiminde ortaya çıkan YKİ, devleti yeniden icat etme akımı gibi akımların ve bu akımların doğuşundan önce devlet reformuna girişen sağcı iktidarların¹¹⁴ esin kaynağı olarak, kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Bu nedenle aşağıda akım kısaca incelenecektir.

Ele aldıkları konuları KTO bakış açısından inceleyen kitaplar, 1970'li yılların başlangıcından itibaren yayınlanmaya başlanmıştır; 1980'li yıllarda bu bakış açısı ağırlığını hem uygulamada hem de akademik dünyada iyice hissettirir duruma gelmiştir. Patrick Dunleavy, KTO'nun başta gelen iki temsilcisi olarak *Inside Bureaucracy* (1967)'nin yazarı Antony Downs'ın ve *Bureaucracy and Representative Government* (1971)'in yazarı William Niskanen'in adlarını anar. Hiç kuşkusuz bu listeye Dunleavy'nin kendisini de eklemek gerekir. Yine Dunleavy'ye göre, Downs'ın eseri çoğulcu (pluralist), Niskanen'kiyse yeni sağcı bir bakış açısından yazılmıştır.¹¹⁵ KTO'nun temel ayırt edici özelliği, analizlerinde ekonomi disiplininde geliştirilen yöntemleri ve terimleri kullanmalarıdır. KTO'na ait temel kavram ve düşünceler (asıl-vekil ilişkisi, işlem maliyeti, kurumculuk gibi) genellikle mikro iktisatçılar ve onlardan esinlenen siyaset bilimciler tarafından geliştirilmiştir.¹¹⁶ Bu üç yazar, KTO'nun bakış açısından, bürokrasinin mikro ekonomik modelini ortaya koymaya çalışmışlardır.

¹¹⁴ ABD'de Ronald Reagan yönetiminin başta olduğu dönem 1981-1989 arasındır, Büyük Britanya'da ise Margaret Thatcher 1979-1990 arasında başbakanlık iktidarı elinde tutmuştur.

¹¹⁵ Patrick Dunleavy, "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model", *British Journal of Political Science*, 15/3, (Jul., 1985), 299-328, s. 299.

¹¹⁶ Joel D. Aberbach, "The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?", *Public Policy and Administration*, 16/3, (Autumn 2001), 4-23, s. 6.

KTO'nun incelemelerinde kullandığı yöntemin belirleyici özelliklerini şöyle sıralayabiliriz. Birinci olarak, KTO'nun temel varsayımına göre ekonomide, bürokraside veya toplumda rol alan bütün aktörler kendi çıkarları peşinde koşarlar ve bunu rasyonel biçimde yaparlar. İkinci olarak, devlette görev alan bürokratlar kendi çıkarlarını ençoklama peşinde koşan bencil, çıkarıcı, hatta gerektiğinde fırsatçılığa ve hileye başvuran aktörlerdir; bu nedenle, devlet mümkün olduğunca küçültülmelidir; bunun mümkün olmadığı yerlerde de bürokratlar sıkı biçimde kontrol altına alınmalıdır.¹¹⁷ Üçüncü olarak, KTO yazarları bürokrasi betimlemelerini gözleme dayalı verilerden ürettiklerini ileri sürerler. Aşağıda tartışılacağı gibi, Niskanen bürokrasileri sürekli büyüme eğilimi gösteren katı hiyerarşik yapılar, Dunleavy'ye, çıkarıcı bürokratlar tarafından biçimlendiren elit bürolar olarak betimler. Dördüncü olarak, KTO'nun temel inceleme konusu insan davranışdır, bürokrasi incelemelerindeyse bürokrat davranışını incelemiştir. Bürokrat davranışını inceleyerek ulaştıkları sonuçlara dayanarak örgüt ve toplum düzeyleri için çözümler üretmeye çalışmışlardır. Bunun anlamı toplumun mevcut yapısını varsayım olarak almak yani statükoyu besleyen temel değerleri sorgulamamaktır. Beşinci olarak, KTO kuramcılarını, gözlemsel veriye dayandığını iddia ettikleri eğilimleri, 20. yüzyıl analitik felsefesi tarafından geliştirilen çıkarım yöntemlerini kullanarak açıklamaya çalışırlar. İnsan doğasına ilişkin varsayımlarından yola çıkarak, yani insanın bencilliğini ve rasyonelliğini temel önerme olarak alarak tümdengelim yöntemiyle çıkarımlar yapmaya çalışmışlardır. Aşağıda da görüleceği gibi, Dunleavy bu temel önermeyi kamu kuruluşlarını ilişkin bazı gözlemleriyle birlikte kullanarak bazı genellemelere ve bir temel sonuca ulaşmıştır.

¹¹⁷ Larry D. Terry, 1998, *agk*, s. 196.

KTO penceresinden bakan yazarların bir bölümü bürokrasilerin katı bir biçimde *hiyerarşik* olduğunu, diğer bölümüyse, *parçalı* bir yapıya sahip olduğunu varsayar. Kamu kurumlarının yapısının katı biçimde hiyerarşik olduğunu düşünen yazarlara göre, her kamu birimi en tepedeki yönetici tarafından mükemmel bir biçimde kontrol altında tutulur ve yönetilir. Bu kümeye giren yazarlar, bürokrasiyle ilgili görüşlerini geliştirirken genellikle bu varsayımı değiştirilemez bir veri olarak alırlar. Diğer küme içinde yer alan yazarlara göreyse, kamu kuruluşları en üstteki yöneticiye tam kontrol olanağı verecek denli katı bir yapıya sahip değildir. Aşağıda görüşleri tartışılacak olan yazarlardan William Niskanen ilk kümede, Patrick Dunleavy'ye diğer kümede yer alır.

Niskanen'in *budget-maximizing* (bütçe ençoklama) kuramına göre, kamu sektörünün temel özelliği, verimsizlik değil fakat fazla üretim yapacak biçimde büyüme eğilimi göstermesidir.¹¹⁸ Niskanen, bunu bürokratlara atfettiği iki özellikle açıklar: Birinci olarak bürokratlar kendi ofislerinin bütçesini büyütme peşinde koşarlar, ikinci olarak tekeldirler.¹¹⁹ Büyük bütçe rasyonel bürokratlar için daha fazla güç, saygınlık ve ücret anlamına gelmektedir. Ayrıca, bürokratlar üzerinde, hem kendi kurumlarından hem de siyasetçilerden gelen bütçeyi büyütme yönünde baskılar vardır.¹²⁰ Niskanen'in, tekellilik sözcüğüyle söylemek istediğiyse, bürokratların kendi anlayışlarını topluma dayatmaya çalışan otoriter kişi(lik)ler olduğudur.¹²¹ Sonuç olarak, Niskanen, problem olarak tanımladığı devletin sürekli

¹¹⁸ Albert Breton ve Ronald Wintrobe, 1975, *agk*, s. 195.

¹¹⁹ *Ak*, s. 195.

¹²⁰ *Ak*, s. 196.

¹²¹ *Ak*, s. 195

büyümesi olgusunu bürokratların kişilik özellikleri ve davranışlarıyla açıklamaya çalışmaktadır.

Okulun içinden bakan Dunleavy, 1985 yılında KTO'nun önemli sorunlarını özetler: Bürokratların fayda fonksiyonu iyi tanımlanmamıştır, bürokrasilerin tek tür olduğu ve katı bir hiyerarşiye sahip olduğu varsayılmaktadır, bürokratları harekete geçiren motive edicilerin çeşitliliği hesaba katılmamaktadır ve bir bürolar sisteminin tek bir büro ile aynı özellikleri taşıdığı düşünülmektedir.¹²² Dunleavy KTO'nun bu sorunlarının giderilmesi gerektiğini düşünmektedir.

Dunleavy kendinden önce yazan kamu tercihi okulu yazarlarının pek çok görüşünü reddeder, ancak temel varsayım diyebileceğimiz bürokratların bütçe ve politikalar konusunda karar verirken kendi çıkarlarını *ençoklayacak* biçimde davrandıkları düşüncesini korur ve geliştirir. Dunleavy'ye göre, kamu kuruluşlarının (agency) ¹²³ politikaları bürokratlar ve onların sponsorları arasındaki görüşmeler ve etkileşimler sonucunda belirlenir. Bu ilişkide sponsorlar bürokratlara yapılacak işlerin maliyetlerine ve diğer özelliklerine ilişkin bilgiler konusunda bağımlıdır.¹²⁴

Dunleavy KTO'nu kurtarmak amacıyla altı öneride bulunur. Bu öneriler bir taraftan KTO'nu kurtarmaya yönelikken diğer taraftan Niskanen'in bütçe ençoklama tezini çürütmeye yöneliktir. Niskanen'in tezine göre kamu kuruluşları sürekli büyümektedir ve bürokratlar her zaman büyüme taraftarıdır. Oysa bu görüş 80'li yıllarda ortaya çıkan gelişmeleri açıklayamıyordu. Dunleavy, bürokratları aklamadan

¹²² Patrick Dunleavy, 1985, *agk*, 299, 300.

¹²³KTO yazarları genellikle bir birimi diğerinden ayırmakta "bütçe sahibi olma"yı ölçüt olarak alırlar. Dunleavy'ye göre, bu, KTO'nun "gizli varsayımlarından birisidir". Patrick Dunleavy, 1985, *agk*, 301.

¹²⁴*Ak*, s. s. 300

(onların kişisel refahlarını arttırma peşinde koştuğu varsayımın terk etmeden, hatta bu varsayımı temel alarak), kamu kuruluşlarının bazı durumlarda büyümemesini, küçülmesini, parçalanmasını ve bürokratların küçülme politikalarını desteklemesini açıklamaya çalışmıştır. Dunleavy, adı geçen altı önerisini geliştirdiği makalesinde¹²⁵ KTO bakış açısından oldukça kapsamlı bir bürokrasi betimlemesi yapmaktadır.

Birinci öneriye göre, bütçe artışı istemek kolektif bir eylemdir ve kolektif eylemler en tepedeki bürokratin katılımının yanında diğer üst düzey bürokratların da katılımını gerektirir ve sonuçta elde edilen çıktı yalnızca üst düzey yöneticilere değil örgütte çalışan herkese özellikle alt düzeydeki çalışanlara fayda sağlar. Rasyonel üst yöneticiler bütçe artışı gibi kendilerine fazla maliyet yükleyici ve görel olarak az fayda getirici bir davranış yerine daha bireysel davranışları tercih ederler.

Dunleavy'ye göre, bürokrasiler Niskanen'in iddia ettiği gibi aşırı hiyerarşik değildir; güç bürokratlar arasında paylaşılmıştır. Britanya'da her bakanlıkta politika yapımını etkileyebilecek nitelikte seksene yakın üst düzey yönetici vardır.¹²⁶

Kendi çıkarı doğrultusunda hareket eden bürokratların önünde tek bir alternatif (bütçelerini ençoklama) yoktur, bir dizi alternatif vardır. Bürokratlar bir bütçeye veya politikaya destek verirken, elde edilecek çıktının kendilerine sağlayacağı yararı, desteklerinin sonucu belirleme şansını ve kendilerine maliyetini dikkate alırlar. Dunleavy, bürokratların kendi refahlarını arttırmak için izleyebilecekleri stratejileri derecelendirir; bir uçta *bireysel stratejiler* vardır, diğer uçta *kolektif stratejiler*.¹²⁷

¹²⁵ Ak, s. 299-328.

¹²⁶ Ak, s. 301.

¹²⁷ KTO'nun dilinde kolektif strateji deyiimi tüm toplumu kapsamaz yalnızca ilgili grubun tüm üyelerini kapsar.

Bireysel stratejiler üst düzey yöneticilerin, kolektif stratejilerse alt düzey çalışanların, yarı-zamanlıların ve taşeronla bağlı elemanların çıkarlarıdır. Üst düzey bürokratlara, başarılı olmaları durumunda, yükselme gibi tam anlamıyla “bireysel” veya iş yükünün azaltılması gibi “bireysellik derecesi yüksek” stratejiler daha fazla fayda sağlarken; genel ücret artışı veya çalışma koşullarının düzeltilmesi gibi “kolektiflik derecesi yüksek stratejiler” görece olarak daha az fayda sağlayacaktır; hatta bütçenin ençoklanması gibi “kolektif” bir stratejinin sağlayacağı fayda ve bu faydanın dağılımı belirsizdir. Bu faktörler dikkate alındığında bürokratlar için bütçenin arttırılmasını isteme ancak diğer alternatifler tüketildiğinde makul bir seçenektir.¹²⁸

İkinci öneriye göre, kamu kuruluşlarının bütçelerinin kapsamaları bakımından çekirdek bütçe, büro bütçesi ve program bütçesi olarak birbirlerinden ayrılması ve bu türlerin her birindeki artışın üst, orta ve alt bürokrat gruplarına faydası ve maliyeti açısından değerlendirilmesi gerekir.

Dunleavy, herhangi bir kuruluşun kapsam açısından birbirinden farklı üç çeşit bütçesi olduğunu belirtir: *Program bütçesi*, *büro bütçesi* ve *çekirdek bütçe*. Çekirdek bütçe, en küçük kapsamlı bütçedir, kamu kuruluşunun kendisinin işleyebilmesi için kullandığı bütçedir (personel giderleri, ücretler, ofis donanımı, ofis kirası vb.); *büro bütçesi* kamu kuruluşunun doğrudan kontrol ettiği bütçedir (çekirdek bütçe + yurttaşlara aktarılan para, taşeronlara ödenen tutarlar, faizler vb); *program bütçeyse* kamu kuruluşunun doğrudan ve dolaylı olarak denetlediği ve kontrol ettiği bütçedir (büro bütçesi + başka kamu kurumlarına aktarılan fonlar). Dunleavy, bütçeler

¹²⁸ Ak, s. 301-305.

arasındaki ayrıma, Downs ve Niskanen'in dikkat etmediğini iddia eder. Dunleavy, bu bütçe türlerinden hangisinin arttırılmasının arzu edileceğini farklı bürokrat gruplarının çıkarları açısından analiz eder. Çekirdek bütçedeki bir artış orta ve alt düzey bürokratlara daha fazla fayda sağlarken, büro bütçesindeki artış ise orta ve üst düzey yöneticilerin çıkarlarıdır.¹²⁹

Üçüncü öneriye göreyse, kamu kuruluşları tek tip değildir; yöneticilerin davranışları, içinde buldukları kamu kuruluşunun niteliğine göre değişir. Dunleavy şu beş çeşit kamu kuruluşu arasında ayırım yapar: *Denetleyici kuruluşlar, düzenleyici kuruluşlar, transfer kuruluşları, sözleşmeceli kuruluşlar, hizmet sunucu kuruluşları*.¹³⁰ Dunleavy, farklı türden kuruluşların bütçelerindeki artışların bürokratların refahında yaratacağı etkiyi inceler. Örneğin, transfer kuruluşlarında çekirdek bütçe çok küçüktür ve program bütçede yapılacak bir artışın bürokratların refahı üzerindeki etkisi çok düşük olacaktır.¹³¹

Dördüncü öneriye göre, bürokratlar bütçe arttırma taraftarı olsalar bile bütçeyi arttırabilecekleri miktar Niskanen'in iddia ettiği gibi sınırsız değildir; her bürokrat için bütçe artışına taraftar olmanın bazı maliyetleri vardır. Bu maliyetler mevcut bütçenin büyüklüğü, bürokratin pozisyonu, kuruluşa sağlanan dış destek gibi faktörlerden etkilenir. Bütçe artışına taraftar olmanın sağlayacağı faydalar bu maliyetlerle karşılaştırılır. Başka bir deyişle bütçe artışına taraf olmanın üst sınırı sponsorların sağlayacağı desteğin altındadır.¹³²

¹²⁹ Ak, s. 306-309.

¹³⁰ Dunleavy kuruluşları (agency), ilgili oldukları politika alanları bakımından sınıflandırır. Buna göre bir bakanlık içinde birden çok kuruluş olabilir.

¹³¹ Ak, s. 309-315.

¹³² Ak, s. 315-320.

Beşinci öneriye göre, belli bir gelir seviyesine ulaşmış olan bürokratlar yalnızca parasal ve maddi olanaklar peşinde koşmazlar; statü, prestij, nüfuz gibi maddi olmayan değerlere de büyük önem verirler. Kamu kurumlarında, getirilen kurallar ve sınırlamalar nedeniyle, bütçe artışı gibi kolektif stratejilerle kişisel çıkarları arttırma çoğu zaman sonuç getirici bir davranış değildir. Bürokratların kendi bireysel maddi çıkarları peşinde koşmalarını engelleyecek pek çok önlemler bilinçli olarak sisteme entegre edilmiştir. Örneğin kariyer sistemi bunu sağlayan bir özelliktir. Bu nedenle, bürokratlar kendi kuruluşlarının bütçesini mümkün olan en yüksek seviyeye çıkarma yerine, kendi bürolarını gerektiğinde monoton ve sıkıcı işlerin bir kısmını başka birimlere devrederek veya özel şirketlere ihale ederek kendilerine en fazla refahı sağlayacak biçime sokmaya çalışırlar. Dunleavy'ye göre üst düzey bürokratların kafasında bir *ideal büro imajı* vardır, bu imajı gerçekleştirmek için farklı stratejiler izlerler. Politika yapımı gibi işleri kendi bürolarına çekerken, sıkıcı ve monoton işleri başka birimlere ve taşeronlara devretmek için yeniden yapılanma çabalarına girerler, dış partnerlerle ilişkilerini gözden geçirirler, diğer bürolarla rekabete girerler ve bazı işleri devrederler. Tüm bu aktivitelere Dunleavy *büro biçimlendirme* der.¹³³

Altıncı öneriye göre, devletin aldığı mevcut biçim bütçe ençoklama teziyle değil büro biçimlendirme teziyle uyumludur. Dunleavy tezini desteklemek için devletin aldığı mevcut biçimi betimler. Devletin büyümesi mevcut merkezi kuruluşların genişlemesi biçiminde değil, ademi merkezileşmiş ağların dallanıp budaklanması biçiminde olmaktadır. Merkezdeki *kumanda* (line) birimleri, görevlerini kaybetmekte ve yalnızca seçme işlevleri yerine getiren *elit bürolara* dönüşmektedir.¹³⁴

¹³³ Ak, s. 320-24.

¹³⁴ Ak, s. 324-26.

Hem Dunleavy'de hem de Niskanen'de var olan varsayım, bürokratların kendi kişisel çıkarlarını maksimum seviyeye çıkarma arzusunda olan rasyonel aktörler olduğudur. Bu varsayım Niskanen'i, her bürokratın kendi ofisinin bütçesini mümkün olduğunca arttırmaya çalışacağı düşüncesine götürmüştür. Aynı varsayımı Dunleavy farklı biçimde değerlendirmiştir. Dunleavy'ye göre, bürokratlar kendi refahlarını ençoklamak için bütçelerini arttırmak gibi daha çok kolektif fayda doğurucu bir stratejiyi ancak son seçenek olarak görürler. Daha çok başvurulan ve daha akılcı olan strateji bütçenin biçimlendirilmesidir. Bütçe biçimlendirmenin sıkıcı olan işleri başka ofislere yıkmak veya özel firmalara ihale etmek gibi çeşitli yolları vardır.¹³⁵

KTO'nun insanların kendi çıkarları peşinde koşan varlıklar olduğuna ilişkin temel varsayımı esasında ne yeni bir varsayımdır ne de yalnızca KTO'na özgüdür. Aberbach, Amerikan Anayasası yapıcılarının, kendi çıkarı peşinde koşmanın insanın doğasında bütünleşik bir özellik olduğunu varsaydıklarını belirtir. Amerikan sisteminin gücün farklı organlara dağıtılması esasına dayalı yapısı da bu anlayıştan kaynaklanıyordu. Bu biçimde her organın diğerini kontrol etmesi ve dizginlemesi sağlanacaktı.¹³⁶

İnsan doğasına ilişkin varsayımımız, ister doğru olsun ister yanlış, bizim ürettiğimiz fikirleri de etkiler. İnsanın bencil bir varlık olduğunu varsaymakla, rekabetin kamu kesimi içinde yaygınlaşmasını istemek arasında nedensellik ilişkisi vardır. Aktörlerin bencil olduğunu varsaymak sistemi en iyi biçimde çalıştırmak için onlar arasında rekabeti teşvik etmeyi gerektirir.¹³⁷

¹³⁵ Ak, s. 301.

¹³⁶ Joel D. Aberbach, 2001, *agk*, s. 4, 5.

¹³⁷ Ak, s. 5-6.

Hem Niskanen hem de Dunleavy, bürokratları *güçlü aktörler* olarak görür. Niskanen'in yaptığı soyutlamada, kamu hizmeti üretiminde tek satıcı ilgili kuruluş, tek alıcı ise iktidardaki siyasal partidir; ancak bu iki taraf arasındaki ilişkide kamu kurumu daha avantajlıdır.¹³⁸ Dunleavy, kamu politikası ve bütçenin, bürokratlar ve onların "sponsor"ları tarafından nasıl belirlendiğini analiz eder. Aralarındaki iki taraflı ilişkide bürokratlar, sponsorların onlara bağımlı olması nedeniyle oldukça güçlüdür.¹³⁹

KTO'yla *eleştirel kuramı* karşılaştırmak bize bu okullarını daha iyi anlamak için yardımcı olabilir. KTO analizlerinde ve hatta betimlemelerinde bireylerin ve gurupların kendi çıkarları peşinde koştuğunu ve bunun için bir mücadele verdiğini varsayar. Bu bakımdan KTO *çatışma* kavramını dışlamaz, ancak çatışmayı bireyler veya guruplar arası bir olgu olarak görür. Eleştirel kuramdaysa çatışma sınıflar arasındadır ve çatışma kavramı birey veya grup düzeyinde değil toplum düzeyinde analize dahil edilir. Eleştirel kuramcılar bürokrasiyi, insan üzerinde egemenlik kuran kendi rasyonalitesini bireylerin özgürlüğünü yok edecek biçimde dayatan teknik bir yapı olarak görmekteydi. KTO'ysa tam tersine bürokrasinin üst düzey yöneticiler tarafından sürekli büyütüldüğünü veya biçimlendirildiğini iddia etmektedirler.

KTO'yla, *Weberci* anlayış tam bir karşıtlık sergiler. KTO, bürokrasi analizinde bürokratların kendi faydalarını ençoklama peşinde koştuklarını bir varsayım olarak alır. Niskanen bürokratların bürolarını sınırsız büyütme arzularını bu varsayım ile açıklar. Dunleavy'ye, bunun tersini, yine aynı varsayımla açıklar. Yani her iki yazar tarafından da, bürokratların davranışlarını belirlemede, kendi bireysel çıkarlarını esas

¹³⁸ Albert Breton ve Ronald Wintrobe, 1975, *agk*, s. 196.

¹³⁹ Patrick Dunleavy, 1985, *agk*, s. 230.

alma eğilimleri, temel bir varsayım olarak görülüyor. Oysa, Weber, bürokrasileri, bürokratların kişisel özelliklerinden ve çıkarlarından tamamen bağımsız birimler olarak görmüştü, yani Weber *makamları* (pozisyonları) şahıslardan ayırmıştı. Büro ve oradaki donanım, orada çalışan insanların kişisel varlıkları değildi. KTO bürokrasiye atfedilen bu temel özelliği yok saymaktadır, bürokratların bürokrasileri kendilerine sağlanacak faydalara göre büyüttüklerini veya biçimlendireceklerini iddia etmektedir.

Kamu yönetimi yazarlarının bürokrasilerdeki hiyerarşinin derecesi ve nitelikleri hakkındaki görüşleri, onların bürokrasilerin Weberyen olup olmadıkları hakkındaki görüşlerini etkiler. Örneğin Niskanen kamu bürokrasilerinin aşırı hiyerarşik olduğunu düşünür: her kuruluşun en tepesindeki tek bürokrat, bütçeyi en ince detayına kadar yönetir ve diğer herkes adeta onun emir kuludur.¹⁴⁰ Dunleavy, Niskanen'in görüşünü aşırı bulur ve bürokrasilerde gücün çok sayıda üst yönetici ve orta seviye yönetici arasında paylaşıldığını, yani bürokrasilerin parçalı bir yapıya sahip olduğunu iddia eder. Ancak Dunleavy de Weber'in ulaştığı noktaya ulaşamaz; Weber'de bürokrasilerde yapının ve kuralların bürokratlar üzerinde tanımlayıcı belirleyiciliği vardır. Weber'de, hatta, yapının bir gün kontrolü bürokratların (dolayısıyla yurttaşların) elinden tamamen alacağı endişesi vardır. Eleştirel kuramcılardaysa artık kapitalist sistemde yapı kontrolü eline geçirmiştir.

İnsan ilişkileri okulunun incelemelerinde, alt seviyedeki çalışanlara ilişkin varsayımlar ve bulgular önemli yer tutar. KTO'ysa, dikkatini neredeyse tamamen üst düzey yöneticilere yöneltir. Üstelik insan ilişkileri okulu yöneticilerin kişisel

¹⁴⁰ Ak, s. 301.

özelliklerinin kurumları üzerinde etkisi olacağını düşünür, KTO'ysa yöneticilerin kişisel özelliklerinin hiç bir etkisinin olmadığını varsayar.¹⁴¹ Yöneticilerin hepsi aynıdır, kendi kişisel çıkarlarının gereğini yaparlar ancak bu amaca ulaşmak için uygulayacakları strateji, içinde buldukları kuruluşların yapısına göre değişebilir. İnsan ilişkiler okulunun penceresinden, KTO'nun yöneticileri kuram X varsayımını benimseyen yöneticilerdir. Ele alınan konu bakımından, insan ilişkileri okulu çalışanların veri örgüt amaçlarına nasıl yönlendirileceği üzerinde durur, KTO'ysa, bürokratların kendi kuruluşlarının bütçelerini ve politikalarını sonuçta kendilerine sağlanacak faydayı da dikkate olarak nasıl belirledikleri üzerinde durur.

KTO'yla yeni kamu yönetimi arasındaki en önemli fark, KTO'nun yeni kamu yönetimi yaklaşımını tarafından öne çıkarılan ve kamu yöneticisinin gözetmesi gereken değerler olarak ortaya konulan eşitlik, adalet gibi kavramları analizlerine ve varsayımlarına katmayı reddetmesidir. KTO yardımseverliği bürokratlar için motive edici bir faktör olarak varsaymayı bile kabul etmez.¹⁴²

KTO'nun bürokrasi analizlerinde keşfetmeye çalıştığı bulgu baştan bellidir. Bürokrasiler verimsiz çalışırlar; bunun başlıca nedeniyse kişisel çıkarı peşinde koşan bürokratlardır. Analizlerde temel alınan varsayımlar ve kamu kurumu betimlemeleri bu sonucu elde etmeye yönelik olarak seçilmektedir. Ulaşılan sonuçların, devleti küçültmeye ve özelleştirmeye yönelik politikalara destek sağlayıcı nitelikte olması gerektiği başta hedeflenen bir amaçtır.

¹⁴¹ Ak, s. 309.

¹⁴² Ak, s. 321.

Niskanen'in yaklaşımıyla Dunleavy'nin yaklaşımı arasında ürettikleri sonuçlar bakımından küçük farklar vardır. Niskanen bürokrasilerin sürekli büyüme eğilimi gösterdiğini iddia eder. Bu görüş, kamu kuruluşlarının küçültülmesi veya bölünmesi politikalarından çok, özelleştirme politikalarıyla, yani kamu kuruluşlarından tamamıyla kurtulma politikalarıyla uyumludur. Niskanen 1981-1985 yılları arasında, devleti küçültme politikalarıyla bilinen ABD Başkanı Ronald Reagan'ın Ekonomik Danışmanlar Kurulu'nda görev yapmıştır. Dunleavy'nin büro biçimlendirme kavramıysa özelleştirmenin yanında bürokrasinin içyapısında ve işleyişinde yapılabilecek değişiklikleri açıklama amacı taşımaktadır. Özel sektöre ihale etme, işleri taşeronla verme, rekabet, küçülme gibi politikalar büro biçimlendirmeyle uyumludur.

KTO yazarları dikkatlerini bürokrasilerin nasıl çalıştığına vermemişlerdir. Niskanen bürokrasileri bir örnek bütünlükler olarak, Dunleavy'ye farklı özellikleri olan bütünlükler olarak görmüştür. Her iki yazar da dikkatlerini bu bütünlüklerin nasıl işlediğinden ve nasıl daha iyi/verimli işletileceğinden çok nasıl yok edileceğine, küçültüleceğine ve parçalanacağına yöneltmiştir.

KTO okulu, her ne kadar muhafazakârlığı ve sağcılığıyla tanınan siyasal iktidarlara esin kaynağı olmuşsa da, henüz refah devletinin popülaritesini kaybetmediği bir dönemde geliştirilmiştir. Klasik iktisatçılar devlet tarafından yapılması kaçınılmaz olan bazı alanlar (güvenlik, savunma, adalet ve diplomasi, bayındırlık) belirlemişti ve bu alana özel sektörün girmesi pek düşünüleliyordu. Keynesçi ekonomi akımı döneminde, devlet genişlemişti ve klasik iktisatçılar tarafından onaylanabilecek bir kapsamın üstüne çıkmıştı. Yetmişli yıllarda devlet

karşıtı görüşler ileri sürenler, devletin yalnızca Keynesçi kapsamdan klasik iktisatçılarca öngörülen kapsam çıkarılınca geriye kalan alandan çekilmesini istiyorlardı. 1980’li yıllarda bir taraftan özelleştirme politikaları başarıyla uygulanırken diğere taraftan da Adam Smith’in bile aklına gelmeyen politikalar gündeme gelmeye başladı: Devletin klasik işlevleri de özel sektör tarafından yerine getirilebilirdi. Zaten daha önceleri bu alanların özel sektöre açılmasıyla yaratılabilecek kâr çok yüksek değildi, çünkü gelişmiş batı ülkelerinde sendikacılık güçlüydü ve ucuz mamul madde sağlayıcı ülkeler de henüz dünyaya açılmamıştı. Gelecek bölümde dünyanın küreselleştiğı dönemde ortaya çıkan, hem devleti küçültmenin hem de küçülen devletin içini özel sektöre açmanın ideolojisini, yöntemlerini ve araçlarını derleyen, işleyen ve sunan yeni kamu işletimi (YKİ) tartışılacaktır.

V. YENİ KAMU İŞLETİMİ

A. Tanımı ve Sunuluşu

YKİ, 1980’li yıllarda uygulamaya konulmaya başlanılan, adı 1990’lı yıllarda konulan,¹⁴³ devletin küçültülmesini ve özel sektör mantığı ve pratiklerinin kamu yönetimine taşınmasını amaçlayan bir dizi öneriler paketidir. Bu öneriler paketinin içinde nelerin olduğu konusunda yazarların kafası karışıktır.¹⁴⁴ YKİ, Manning’e göre, anlamı açık olmayan bir terimdir.¹⁴⁵ Bu kapalılığın veya bulanıklığın nedeni, Hood’a göre, YKİ’nin farklı kaynaklardan gelen ve birbirleriyle uyumlu olmayan unsurlardan oluşmasıdır.¹⁴⁶

¹⁴³ Michael Barzelay, 2001, *agk*, s. xi.

¹⁴⁴ *Ak*, s. xi.

¹⁴⁵ Nick Manning, 2001, *agk*, s. 298.

¹⁴⁶ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69/1, (Spring 1991), 3-19, s. 4.

Helmut Klages ve Elke Löffler'e göre, YKİ'nin önermeleri kuram biçiminde formüle edilmemiştir.¹⁴⁷ Örneğin Pollitt'in aşağıda tartışılan listesinde yer alan önermelerin hepsinin bu önermeleri uygulayan kuruluşların etkinliğini her zaman arttırdığını varsaysak bile, bu çalışmanın birinci bölümünde belirtilen kuram kriterlerini sağlayamayız. Kuramın, doğruluğu apaçık olan bir gerçek olmaması; kolayca doğrulanamaması ve yanlışlanamaması gerekir. Bu önermelerin savunular açısından doğrulanması ve karşı çıkanlar açısından çürütülmesi çok kolaydır.

Ancak bazı politikaların veya önerilerin YKİ'nin bir uygulaması veya sonucu olduğunu söyleyebiliyorsak, YKİ'ne, bir kuram kimliği olmasa bile, bir akım kimliği kazandıran bazı temel unsurlar olmalıdır. Belki de bazı yazarların YKİ'nin ilkeleri olarak adlandırdıkları önermeleri örgüt düzeyinde incelemek yerine sistem düzeyinde anlamaya çalışırsak, paket içinde yer alan kalemlerin bazı ortak özelliklerini ortaya çıkarabiliriz.

Toplum düzeyinden bakılınca, paket içindeki kalemlerin toplumun örgütlenme biçimini değiştirmeye yönelik olduğu ortaya çıkıyor. Devlet öncülüğüne dayalı bir toplumsal örgütlenme yerine, piyasa koordinasyonuna dayalı bir toplumsal örgütlenme tercih edilmektedir. Bu tercihi yansıtmayan kalemler pakete girememektedir. Pakette yer alan önermelerin hepsi, devlete ait olan alanın piyasaya açılmasını ve piyasaya ait olan alanın devlet "müdahale"sine kapanmasını amaçlamaktadır.

¹⁴⁷ Helmut Klages ve Elke Löffler, "New Public Management in Germany: The Implementation Process of the New Steering Model", *International Review of Administrative Sciences*, 64/1, 1998, 41-54, s. 41.

YKİ'nin bazı varsayımları vardır. Birinci varsayım YKİ önerilerinin evrensel olduğudur. Bu varsayıma göre, YKİ önerileri uygulandıkları her yerde başarılı olur. İkinci varsayım, özel sektör deneyimlerinin ve yönetim ilkelerinin kamu yönetimine taşınabileceğidir.¹⁴⁸ Üçüncü varsayım, piyasanın en iyi örgütleyici olduğudur. YKİ'ne göre, toplumsal koordinasyon akıl ve iradeyle yapılamaz, kendi amacına ulaşmak isteyen bağımsız örgütlerin birbirlerine karşı pazarlık güçlerini ve başka yola getirme yöntemlerini kullanmalarıyla yapılır. Dördüncü varsayım, toplumun *ilişkilere* değil birbirinden bağımsız *parçalardan* oluştuğudur. YKİ çok katmanlı büyük örgütlerden oluşan toplumu yıkıp, onun yerine birbirine sözleşmelerle bağlanmış küçük, bağımsız örgütlerden oluşan bir toplum kurmayı hedeflemektedir.

YKİ'nin birbiriyle uyumsuz gözükten önerilerini bir sistematik içinde sunmak isteyen yazarlar değişik yöntemler izlemişlerdir. Aşağıda bunlardan önemli görülen üçü incelenecektir.

1. Birinci Tür: Listeleme Yöntemi

YKİ'nin doğuş yeri ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'dır; Christopher Pollitt, buralarda uygulanan ve YKİ'ne kaynak olan politikaların dayandığı kapsayıcı bir kuramın olmadığını ve bu reformların bir moda gösterisine benzediğini belirtir.¹⁴⁹ Pollitt, YKİ'nin unsurlarını sekiz madde halinde sıralar. Pollitt'in kendisi bu sekiz unsurun yer aldığı listeyi "alışveriş sepeti"ne benzetir. Unsurların hepsi aynı anda aynı yerde bulunmayabilir. Pollitt'in listesinde yer alan unsurlar şunlardır:¹⁵⁰

¹⁴⁸ Ak, s. 42.

¹⁴⁹ Christopher Pollitt, "'Towards a New Public Administration Theory': Some Comments on Jocelyne Bourgon's 5th Braibant Lecture", *International Review of Administrative Sciences*, 73/1, 2007, 37-41, s. 38.

¹⁵⁰ Christopher Pollitt, "Justification by Works or by Faith: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1/2, 1995, 133-154, s. 134.

1. "Masrafları kıstmak, bütçeleri denkleştirmek ve kaynak tahsisinde daha fazla şeffaflığın yollarını aramak"
2. "Geleneksel bürokratik örgütleri bağımsız kuruluşlara ayırmak..."
3. "Kamu kuruluşları içindeki yönetim otoritesini ademi merkezileştirilmek"
4. "Kamu hizmeti sunumu işlevini satın almada işlevinden ayırmak"
5. "Piyasa ve piyasa-benzeri mekanizmaları [kamu kuruluşlarına] entegre etmek"
6. "Çalışanların; performans hedeflerine, göstergelerine ve çıktılara yönelik çalışmasını zorunlu kılmak"
7. "Kamu istihdamının temelini daimi istihdamdan ve standart ulusal ücret ve koşullardan; geçici sözleşmelere, performansa bağlı ödemeye, ücret ve koşulların yerel olarak belirlenmesine kaydırılması"
8. "Hizmet kalitesine, standartlar koymaya ve "müşteri isteklerine" daha fazla ağırlık vermek"

Listede yer alan önermeleri ilgili oldukları konulara göre sınıflandırmak mümkündür. Pollitt'e göre, YKİ'nin *bütçe* ile ilgili önerileri, maliyetleri kıstmak ve kaynak tahsisinde şeffaflık sağlanmaktadır. *Örgüt*le ilgili önerileri, kamu kuruluşlarını bölmek veya parçalamak, yönetme yetkisini merkezden uçlara kaydırmak, satın alma ve hizmet sunma işlevlerini birbirinden ayırmak ve mümkün olan her türlü kamu örgütünde piyasa veya piyasa benzeri mekanizmalar kurmaktır. *Personel* yönetimiyle ilgili önerileri, çalışanların başarısını ölçülmek ve çalışma koşullarını esnekleştirmektir. *Hizmet* sunumuyla ilgili önerileriyse, hizmet standartları konulması ve kalite ve müşteri odaklılıktır. Pollitt'e göre, bu unsurlar veya özellikler birbiriyle etkileşerek tutarlı bir sistem veya bütün oluştururlar. Ancak bu unsurların hepsinin aynı anda ve aynı ağırlıkta uygulanması zorunlu değildir. Farklı ülkeler bu menüden farklı kalemler seçmekte ve onları farklı biçimde birleştirmektedir.¹⁵¹ Bütçeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti küçültmektir, örgütlenmeyle ilgili önerilerin temel amacı devleti oluşturan büyük parçaları parçalamaktır; personelle ilgili önerilerin temel amacı artık küçülmüş olan parçaların cazibesini azaltmak ve gücünü daha da kırmaktır, hizmet sunumuyla ilgili önerilerin temel amacıysa, devlet örgütlerini küçük işletmelere dönüştürmektir.

¹⁵¹ Ak, s. 134.

Bu politika önerileri arasında birbirinin önkoşulu olma biçiminde mantıksal bir zincir ilişkisi (Birinci ikincinin önkoşulu, ikinci üçüncünün önkoşulu, üçüncü dördüncünün önkoşulu...) kurulamaz. Yine de bazı önerilerden bazı zincirler oluşturulabilir. Örneğin, Pollitt'e göre, "... satın almanın hizmet sunumundan ayrılması, piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların kamu örgütlerine sunulduğu için bir önkoşuldur; ve aynı zamanda tek tip bürokratik örgütleri parçalamanın bir yoludur."¹⁵²

2. İkinci Tür: Temel Kavramlar Bulma ve İlgili Fikirleri Onlara Bağlama

Dunleavy'nin başka yazarlarla ortak yazdığı bir makaleye göre YKİ, özel sektör uygulamaları ve KTO fikirlerinden yola çıkılarak geliştirilen bazı temel kavramlara ve bu kavramlardan türetilen ikinci derece kavram ve ilkelere dayalı güçlü bir değişim kuramıdır.¹⁵³ Yani yazarlara göre, YKİ, bir takım temel fikirler ve bu fikirlerin denetiminde pratik problemlere bulunan farklı pragmatik çözüm önerileridir.¹⁵⁴ Makalede belirtilen üç temel fikir *parçalama*, *rekabet* ve *ödüllendirme*dir. Parçalamayla, büyük kamu kuruluşlarının küçük kuruluşlara bölünmesi; rekabetle mal ve hizmet alıcı kuruluşların özellikle hizmet sunucu kuruluşlardan ayrılması; ödüllendirmeye ise başarının maddi ödüllere bağlanması kastedilmektedir.¹⁵⁵ Elbette bu üç kavramın burada verilen anlamlardan daha geniş anlamları var. Burada verilen anlamlar YKİ çerçevesinden bakıldığında akla ilk gelen anlamlardır.

¹⁵² Ak, s. 134.

¹⁵³ Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow ve Jane Tinkler, "New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16/3, 2005, 467–494, s. 470.

¹⁵⁴ Ak, s. 470, 71.

¹⁵⁵ Ak, s. 470.

Kamu yönetiminin her türlü pratik sorununa çözüm üretilirken yukarıda belirtilen üç kavramın, vazgeçilmez temel değerler olarak görülmesi ne anlama gelir? Bu kavramlar değer midir olgu mudur? Yazarlara baktığımızda, Dunleavy dahil, YKİ'ni özetlemekte kullanılan bu gibi kavramları gözlenen bir olgu gibi sunduklarını görürüz. Sergilenen tavır şöyle bir tavidir: “Kamu kuruluşlarındaki değişimlere baktık, eğilimin parçalanma, rekabetin arttırılması ve personelin her türlü eyleminin standartlara ve ödül ve cezalara bağlanması biçiminde geliştiğini gördük.” Burada bir yöntem hatası yapıldığına dikkat etmek gerekir. Nesnel ve dışsal olgular olarak sunulan kavramlar aslında YKİ'ni besleyen ve ondan beslenen reform hareketini yürüten aktörlerin içsel değerleridir.

Dunleavy YKİ'ni betimlerken yukarıdaki birincil kavramları onlardan türetilen ikincil kavramlardan ayırır. Rekabet birincil kavram olarak alınırsa ondan yola çıkılarak geliştirilen YKİ öneri ve uygulamaları şunlardır: kupon sistemleri, taşeronlaşma, kamu kurumları arası sözleşmecilik, deregülasyon, kullanıcı ücretleri vb.¹⁵⁶

Bu türün diğer bir örneği de aşağıda incelenen Al Gore'un *Report of the National Performance Review* adlı rapordur. Bu raporda da dört temel ilke belirlenmiştir ve diğer öneriler veya yapılmak istenen işler bu dört ilkeye bağlanmıştır. Bu dört ilke kırtasiyecilikten kurtulma, müşterilere öncelik verme, çalışanları güçlendirme ve devletin üzerinden fazlalıkları atmadır. Bütün rapora, hatta “devleti yeniden icat etme” akımına, bütünlüğünü veren nasıl bir araya getirildiği çok açık ve anlaşılır

¹⁵⁶ Ak, s. 470.

olmayan bu dört ilkedir. Bu dört ilkedен türetilen türev ilkeler tamamen ayrı başka bir dört ilke setinden de rahatlıkla türetilebilir.

3. Üçüncü Tür: Derecelendirme

Patrick Dunleavy ve Christopher Hood YKİ'nin, geleneksel kamu yönetiminin iki ana özelliğinde değişim öngördüğünü düşünmektedir: Birinci özellik, kamu yönetiminin hizmet sunarken uyduğu kuralların azaltılması ve esnekleştirilmesidir; ikinci özellikse kamu yönetiminin özel yönetime benzetilmesidir.¹⁵⁷ Yazarlar her iki özelliği de ayrı bir eğilim olarak görür ve ölçek olarak tanımlar. YKİ'nin diğer özelliklerini, bu iki referans ölçeğin her biri üzerinde aldıkları yerlere göre derecelendirirler. Başka bir deyişle birinci özellik olan kuralcılığın azlığı veya çokluğuyla ikinci özellik olan özel yönetime öykünmenin azlığı ve çokluğunu (kamu yönetimiyle özel sektörün birbirinden ayrılığı) birlikte kullanarak dört farklı kategori belirler. Kamu yönetiminde kuralcılığın derecesi yüksekse (genel kurallar çok fazlaysa) ve kamu yönetimi özel sektörden yüksek derecede ayrılırsa *kamu bürokrasisi* modeli, bunun tersi söz konusuysa *alışverişçi küçük devlet* modeli ortaya çıkar. Kuralcılık yüksekse fakat kamu ve özel arasında çok fazla ayrım yoksa bu durumda *kilitlenmiş devlet*, tersine kuralcılık düşükse fakat kamu özel sektör ayrımı yüksekse *kafasız piliç* modeli ortaya çıkar.¹⁵⁸

Böyle bir yöntem iki bakımdan eleştiriye açıktır. Birincisi ölçeklerle ilgilidir. Nasıl ki 0 ile 1 arasına sonsuz sayıda sayı sığdırabiliriz, eğilimi bir ölçek olarak aldığımız zaman, referans özelliğimizin iki ucu arasına sonsuz sayıda başka özellik yerleştirebiliriz. İkincisi ise iki ölçeği aynı anda kullanmakla ilgilidir. Analiz aracı

¹⁵⁷ Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14/3, (July-Sep. 1994), 9-16, s. 9.

¹⁵⁸ *Ak*, s. 14, 15.

olarak kullanmak üzere yeni kategoriler yaratmak isteyen yazarlar genellikle iki özellik alıp bu özelliklerin azlığına ve çokluğuna göre dört farklı kategori yaratmaktadırlar. A ve B iki özellikse ve A'n çok olmasını A ile, az olmasını ise a ile gösterirsek ve aynı biçimde B'nin çok olmasını B ile, az olmasını ise b ile gösterirsek kategorilerimiz şöyle olur: AB, ab, Ab, Ba. Bu yöntemle kategori oluşturmayı çekici kılan şey ise bu yöntemin grafiksel sunuma uygun olmasıdır. Ancak analizlerde bu tür bir kategorileştirmeye başvurmak yöntemi realiteden daha öncelikli olarak görmek anlamına gelir. İki boyutlu yüzey üzerinde en fazla iki referans ölçeği kullanılabilir. Başka bir deyişle analizimizi sınırını belirleyen temel faktör elimizdeki verilerin çeşitliliği değil onu sunmakta kullandığımız araçtır.

Pollitt'in *alışveriş sepeti*'nin veya Dunleavy'nin ikinci derece kavramlar listesinin *demokrasi ve etkinlik* ile ne derece uyumlu olduğunu tartışmak gerekir. Şeffaflık, kırtasiyeciliğin azaltılması, bürokrasilerin parçalanması ve küçültülmesi, devlet harcamalarının kısılması, katılım gibi öneriler genellikle etkinlik ve demokrasi adına yapılmaktadır. YKİ'ni derleyip toplayan ve bir bütün olarak ortaya koyan akademisyenlerin uygulamaya konulacak reformlar listesinde etkinliğin doğrudan arttırılmasına yönelik çok az sayıda öneri vardır ve demokrasinin geliştirilmesine yönelikse neredeyse hiç öneri yoktur. YKİ'nde etkinlik kavramı, kurum içindeki iş yapma süreçlerinin geliştirilmesi olarak değil, gerçekleşmesi ancak satın almayla mümkün olacak bir değer olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin özel şirketlere yaptırılması dışında etkinliği sağlayacak hiçbir alternatifin olmadığı düşünülmektedir. "YKİ'nin kamu örgütü" kendisini toplumun tümünden sorumlu bir çatı olarak değil, kendi üzerine düşeni en ucuz ve kestirme yoldan halletme peşinde koşan bir aktör olarak görmektedir. Etkinlik kavramı,

verimlilik biçiminde tanımlanarak, kamu yönetimiyle ulusal ve uluslararası şirketler arasında bağ kurulmaktadır.

B. Yeni Kamu İşletiminin Doğuşu: Kaynak Olarak Kuramlar, Uygulamalar, İdeolojiler ve Olgular

YKİ'nin doğasını anlamak için, bu akımın doğmasına neden olan faktörler en azından onun özellikleri kadar önemlidir. YKİ belli bir tarihsel kesitte birden bire ortaya çıkan bir gelişme değildir. Bu akımın yirminci yüzyılda ortaya çıkan pek çok başka kuram, düşünce ve uygulamayla ilgisi vardır. Bu nedenle aşağıda ilk olarak YKİ'nin beslendiği kuram ve uygulamalar incelenmiştir. Yeni akımların, çoğu zaman, düşünsel kaynaklarına ek olarak olgusal kaynakları da vardır. YKİ'ni formüle eden yazarlar çoğu zaman YKİ'nin özelliklerini gözlem sonucu bulunmuş olgularmış gibi sunmaktadırlar ve bu olguları yaratan toplumsal faktörlere gitmemektedirler. Toplumsal nedenlere giden yazarlarsa çoğu zaman bu olgularla kamu yönetimi arasındaki ilişkiyi tek yönlü, mekanik bir ilişki gibi algılamaktadır. Aşağıdaki ikinci olarak YKİ'yle olgular arasındaki bağlar incelenmiştir. Yirminci yüzyıl boyunca toplumsal sınıflar arasındaki mücadeleler kapitalist toplumlarda devlete ve dolayısıyla kamu yönetimine yönelik bakışı da biçimlendirmiştir. Toplumun devlete bakışı ve sorunları algılayış biçimi kuramcıları ve uygulamacıları, bu aktörleri hem toplumun üyeleri olmaları nedeniyle hem de toplumun çözüm talep ettiği sorunlardan sorumlu olmaları nedeniyle etkiler. Bu nedenle aşağıda üçüncü olarak ideolojik faktörler incelenmiştir.

1. YKİ'nin Beslendiği Kuram ve Uygulamalar

YKİ'nin en önemli kaynağı *işletimciliktir* (managerialism). Yirminci yüzyılın başında etkisini başta ABD olmak üzere tüm dünyada gösteren bilimsel işletimcilik akımından bu yana, işletimciliğin kendine özgü bilgisi ve yöntemi olan bir meslek

olduğu ve toplumsal kaynakların verimli biçimde kullanılabilmesi için yönetim kademelerinin bu özel meslekten kimseler tarafından doldurulması gerektiği yönetici bir elit tarafından savunula gelmiştir.¹⁵⁹ Bu anlayış hem kamu yönetiminde hem de özel kesimde varlığını yirminci yüzyıl boyunca sürdürmüştür. İşletim çizgisi, kamu yönetiminde bilimsel işletim tarafından başlatılmıştır ve klasik kamu yönetimi, amaçları göre işletim ve kamu işletimi akımları tarafından YKİ'ne kadar getirilmiştir.

Diğer bölümlerde ayrıntılı incelenmedikleri için burada işletim çizgisi üzerinde yer alan iki akıma (amaçlarına göre yönetim ve kamu işletmeciliği) kısaca değinmek yerinde olur. YKİ, temel olarak, kamunun, kamu hizmetlerini özel şirketlere ihale ederek yönetimiye, *amaçlara göre işletim* (management by objectives) de, kamu kuruluşlarının üst yöneticilerle alt yöneticiler arasındaki sözleşmelerle yönetimi demektir. Swiss'e göre, amaçlara göre işletimin özü, üst yöneticiyle bir alt yönetici arasında, alt yöneticinin belli bir süre içinde ulaşacağı amaç ve hedeflerin yer aldığı bir anlaşmanın imzalanmasıdır. Amaçlara göre işletim, Peter Drucker'ın 1954'te yayımlanan *The Practice of Management* adlı kitabında tanıtılmıştır ve 1950'li ve 1960'lı yıllarda iş dünyasında yaygın biçimde tutulmuştur. ABD'de 1969 yılında başkan seçilen Richard Milhous Nixon, kamu yönetimine özel şirketlerden çok sayıda işletimci getirmiştir. Özel sektörden gelen işletimciler amaçlara göre işletimi önce farklı bakanlıklarda uygulamışlardır. Daha sonra da *Office of Management and Budget* eşgüdümünde tüm kamu yönetimini kapsayan bir sisteme

¹⁵⁹ Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Burhan Aykaç, Senol Durgun ve Hüseyin Yayman, (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı, Ankara, 2003, 365-382, s. 372.

dönüştürülmüştür.¹⁶⁰ Günümüzde amaçlara göre işletimin ismi akademik yayınlarda daha az geçer olsa da, etkisi kaybolmamıştır.

Üstüner'e göre, kamu işletmeciliği akımının temel görüşleri 1983 yılında yayımlanan ve James Perry ve Kenneth Kreamer tarafından derlenen *Public Management: Public and Private Perspectives* adlı kitapta yer almaktadır. Kamu işletmeciliği, farklı kesimlere ait örgütlerin karşılaştırılmasına dayanan bir yöntemle devletin yürütme erkinin bilimsel olarak incelenmesini amaçlayan bir akımdır.¹⁶¹ Üstüner'e göre, kamu yönetimini yürütme erki örgütleri olarak tanımlayan ve kamu kesimi ve özel kesim arasındaki ayrımların kalkmakta olduğunu iddia eden kamu işletimi akımı, yönetim-siyaset ayrımına dayalı klasik bakış açısını sürdürmüştür.¹⁶²

YKİ'nin ikinci kaynağı *liberal iktisat kuramından* beslenen yeni kurumcu iktisat¹⁶³ ve KTO gibi akımlardır. Bu akımların ortak özelliği devletin toplumda öncülük yapmasına ve ekonomide rol almasına karşı olmalarıdır. YKİ'yle en çok ilgisi kurulan iktisat akımı yeni kurumcu iktisattır. YKİ'ni ilk uygulayan ülke olan Yeni Zelanda'nın deneyimleri üzerine araştırma yapan Allen Schick, YKİ'nin kavram ve önerilerinin kamu kuruluşlarına ilişkin gözlemlerden değil, yeni kurumcu iktisadın mantığından türetildiğini iddia etmiştir.¹⁶⁴ Kurumcu iktisat etkisine bürokratların raporları aracılık etmiştir. YKİ'ni besleyen diğer iktisat akımıysa KTO'dur. Bürokratların kamu kuruluşlarını büyütme ve biçimlendirme eğilimini

¹⁶⁰ James E. Swiss, *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1991, s. 63.

¹⁶¹ Yılmaz Üstüner, 2003, *agk*, s. 366.

¹⁶² *Ak*, s. 387, 368.

¹⁶³ Christopher Hood, 1991, *agk*, s. 5.

¹⁶⁴ Joel D. Aberbach, 2001, *agk*, s. 8.

iktisat yöntem ve araçlarıyla analiz eden KTO, YKİ'ni savunanlara güçlü gerekçeler sağlayan bir kaynaktır. KTO yukarıda ayrıntılı olarak incelenmiştir.

YKİ'nin üçüncü kaynağı, uluslararası kuruluşlardır. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), YKİ'nin önerdiği düşüncelerin geliştirilmesinde, yayılmasında ve uygulamaya konulmasında önemli roller üstlenmişlerdir. Üyeleri üzerinde önemli yaptırım gücü olan Avrupa Birliği'nin politikaları da, YKİ'nin ileri sürdüğü önerilerle uyumludur. Bu örgütler raporlar hazırlayarak, uzmanlar yetiştirerek ve üyeleriyle finansal yaptırım gücü olan anlaşmalar yaparak, YKİ paketi içinde yer alan önerilerin uygulanmasını sağlamaktadırlar.

YKİ'nin dördüncü kaynağı, başta Anglosakson ülkeler olmak üzere farklı ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları ve raporlarıdır. YKİ doğuş biçimi bakımından diğer akımlardan oldukça farklıdır. Kamu yönetiminde akımlar çoğu zaman akademisyenler tarafından yapılan toplantılar, yayımlanan önemli kitaplar veya manifestolar sonucunda doğmuştur. YKİ'nin doğuşundaysa uygulamacı raporları, siyasal parti programları ve iktidar uygulamaları oldukça yüksek bir ağırlığa sahiptir. Patrick Dunleavy and Christopher Hood, YKİ'nin pek çok önermesinin 1960'lı yıllara (yerel yönetimler, Fulton Raporu) dayandığını belirtir.¹⁶⁵ Kamu yönetimi, 1970'li yıllar sonrasında Britanya, Yeni Zelanda ve Avustralya'da politika konusu haline gelmiştir; 1990'lı yıllarda bu kaynak ülkeler grubuna ABD de katılmıştır.¹⁶⁶ Hood'a göre, Yeni Zelanda hazinesi tarafından 1984 yılında hazırlanan *Government Management* YKİ için bir mihenk taşıdır. Bu belge ile YKİ rengini bulmuştur; bu

¹⁶⁵ Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, 1994, *agk*, s. 10.

¹⁶⁶ Michael Barzelay, 2001, *agk*, s. 1-3.

belgede kurumsal iktisada dayanan ve işletme yönetiminden alınan fikirler vardır.¹⁶⁷ Büyük Britanya’da yurttaş şartı (*citizen’s charter*) programı 1991’de başlar. Yurttaş şartıyla her kamu kuruluşu sunduğu hizmete ilişkin *standartlar* belirler ve bunu yurttaşlara ilan eder.¹⁶⁸ Eski ABD başkanı Bill Clinton’ın 1992 başkanlık seçimlerinde, Osborne ve Gaebler’in *Reinventing Government* adlı kitabından yararlanmasının ve kitabın daha sonra popüler olmasının, yeni kamu işletmeciliğinin uluslararası bir hareket olarak yaygınlaşmasında önemli rolü olmuştur.¹⁶⁹ Clinton Yönetimi’nin başkan yardımcısı Al Gore, 1993 yılında *Report of the National Performance Review* (Gore Raporu) adlı bir rapor hazırlamıştır. Hakkında pek çok akademik makale yazılan bu rapor, YKİ’nin belki de en kapsamlı kaynağıdır.

Helmut Klages ve Elke Löffler’e göre, YKİ’nin Britanya’da yarattığı dönüşüm sonucunda ortaya çıkan örgüt türlerinin benzerleri çok daha önceden Almanya’da yaratılmıştır. Federal bir yapıya sahip olan Almanya’da güç federal devlet ile Länder arasında paylaşılmıştır. Alman federal devleti bakanlıklardan ve bazı özel ajanslardan oluşur, Federal devletin Länderlarda yönetsel uzantıları yoktur, yasaların ve politikaların uygulaması Länderlara bırakılmıştır; bu bakımdan Länder İngiltere’de yaratılan *yürütme kuruluşlarına* (executive agencies) benzemektedir. Yine Almanya’da yerel yönetimlerde ajanslaşma 1970’li yıllardan bu yana vardır. Enerji sağlama, çöp toplama, su arıtma gibi işler otonom yerel ajanslar tarafından yerine getirilmektedir.

¹⁶⁷ Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 11.

¹⁶⁸ Christopher Pollitt, 1995, *agk*, s. 134.

¹⁶⁹ Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, 1994, *agk*, s.10.

Sonuç olarak, YKİ çatısı altında toplanan politika önerilerinin pek çoğu, kapitalizmin iç dinamiklerinin bir sonucu olarak, bu akım kendi kimliğiyle belirmeden çok önce farklı ülkelerde ortaya çıkmıştır. Anglosakson ülkelerin kamu yöneticileri ve siyasal iktidarları, bu uygulamaları politika paketleri olarak bir araya toplayıp uygulamaya çalışmışlardır; gazeteciler, siyasetçiler ve uluslararası örgütler bu uygulamaların promosyonunu yapmışlardır; akademisyenlerse formüle etme işini üstlenmişlerdir.

Kamu yönetiminin bir kamu politikası haline getirilmesiyle, dikkatler kamu yönetimi üzerine çekilmiş, çözülemeyen bazı sorunların kaynağı olarak kamu yönetimi gösterilmeye başlanılmış, kamu yönetimi toplumun ortak paydası olmaktan çıkmış ve siyasal tercihlere ve iktidarlara göre değiştirilebilen bir nesneye dönüştürülmüştür.¹⁷⁰ Kamu yönetiminin toplumun genel çıkarıyla olan bağı koparılmış, kamu kurumları birbirinden bağımsız yapılar olarak görülmeye başlanılmıştır. Bu anlayışın sonucu olarak özellikle iktisadi alanda faaliyet gösteren kuruluşlar toplumun genel refahına katkıları açısından değil kendi özel bütçeleri bakımından değerlendirilmiştir.

2. YKİ ve Olgusal Faktörler

YKİ'nin yarattığı değişimleri olgularda meydana gelen değişimin sonucuymuş gibi gören yazarları iki gruba ayırabiliriz. Birinci gruptaki yazarlar analizlerinde, kamu yönetiminin tek katmanlı bir reel dünyada yaşadığını düşünürler. Kamu yönetimini reel dünyada diğer varlıklarla yan yana yaşayan fakat onlarla hatırı sayılır derecede dönüştürücü etkileşimde bulunmayan varlıklarmış gibi sunarlar. Bu yazarlar için kamu yönetimindeki değişimler başka değişimlerden bağımsız olgusal

¹⁷⁰ Michael Barzelay, 2001, *agk*, s. 1.

değişimlerdir. Başka bir deyişle bu yazarlar kamu yönetimi içinde yaşanan değişimin başka değişimlerle ilgisini kurmazlar; değişimleri bulmakla yetinirler. Diğer bir grup yazarlarsa değişimi dışsal faktörlere bağlarlar. Bu yazarlara göre kamu yönetimi dışsal faktörlere göre biçim alan pasif bir varlıktır. Dışsal faktörler ekonomik krizler, teknolojik devrimler, üretim sürecinde meydana gelen değişimler hatta ortaya çıkan yeni rakipler olabilir. Bu yazarların büyük bir bölümü bu gibi faktörleri doğal olgularmış gibi görürler.

Fred Thompson, yönetimin günümüzde aldığı biçimi betimlerken bir taraftan yönetimin hem kamu yönetiminde hem özel şirketlerde aynı olduğunu varsayar; diğer taraftansa, özel şirketlerde meydana gelen değişimleri, bir kısmı bu şirketlerde kendi kendine beliren diğerleriye teknoloji gibi dışsal faktörler nedeniyle ortaya çıkan olgularmış gibi sunar. Thompson'a göre, bürokratik modelin devri dolmuştur. Bürokratik model, kurallara ve standart iş görme prosedürlerine bağlılık, görevde uzmanlaşma, işleri sıraya göre yapma, dikey entegrasyon gibi özelliklere sahipti. Günümüzde bunların yerini, işleri kendi kendini yöneten takımlarla yapma, karar vermede ademi merkezîyetçilik, işe almada seçicilik, ücret ödeme ve ödüllendirilmede başarıyı ölçüt alma gibi yenilikler almıştır.¹⁷¹ Artık dikey olarak bütünleşmiş büyük organizasyonların yerini, birbirine sözleşme ilişkileriyle bağlı, küçük değer yaratıcı örgütler ve ağlar almaktadır.¹⁷² Thompson ardı ardına sıraladığı bu özellikleri gözleme dayalı olgular olarak sunar ve sorgulamadan kabul etmemizi bekler.

¹⁷¹ Fred Thompson, 2003, *agk*, s. 333.

¹⁷² *Ak*, s. 333.

YKİ'nin yarattığı değişimleri, nesnel dışsal faktörlere, kamu yönetiminin verdiği bir tepki olarak gören yazarlardan birisi de Hood'dur. Hood'a göre, özellikle, gelişmiş ülkelerin nüfus yapısında ortaya çıkan değişimler YKİ'nin doğuşuna zemin hazırlamıştır. Bu ülkelerde sosyal değişimler sonucunda bir taraftan çeşitlilik ortaya çıkmıştır diğer taraftansa beyaz yakalılarının toplam nüfusa oranı yükselmiştir.¹⁷³ Yapısı değişmiş olan bu yeni nüfusu oluşturan yurttaşlar kamu kuruluşlarından aldıkları hizmetlerin kalitesinin özel sektörlerden aldıkları hizmetlerin kalitesini yakalayamamasına tepki göstermişlerdir.¹⁷⁴

YKİ'nin doğuşunu toplumsal ve teknolojik olgulardaki değişimlerin tek taraflı belirleyiciliğiyle açıklayan yazarlar, kapitalist sistemin doğasında var olan ve kamu yönetiminin zamanla yıpranmasına yol açan diğer olguları görmezden gelirler. Aşağıda böyle bir eğilim yaratan üç olgudan bahsedilecektir.

Birinci olarak, kapitalist sistemde, kamu kuruluşlarına yönelik bakış açısı ve değerlendirme ölçütleriyle, özel şirketlere yönelik bakış açısı ve değerlendirme ölçütlerini karşılaştırabiliriz. Kapitalist sistem doğası gereği üretim araçlarının ve toplumun kaynaklarının kullanımının rasyonel olarak planlanmasına dayalı değildir. Kaynakların ne derece ve nasıl kullanılacağını düzenleme işlevi piyasaya veya arz ve talep kanunlarına bırakılmıştır. Piyasa, üretimde kullanılacak olan kaynakların bir kısmına atıl kalma cezası verebilir. Verimsizlik piyasa mekanizmasının içsel bir unsurudur. Üretim araçlarının ne derece kullanılacağını arz ve talep yasasına bağlanması, aynı zamanda, üretim araçlarının kullanılıp kullanılmayacağına ilişkin kararın çıktığı sistemin esnek olmasını gerektir. Başka bir deyişle üretim aracı

¹⁷³ Nick Manning, 2001, *agk*, s. 301.

¹⁷⁴ *Ak*, s. 302, 302.

sahiplerinin mülkiyet haklarının sınırsız olması gerekir. Kapitalist sistemin ortak duyusu bu zorunlulukla tam bir uyum içindedir. Yani üretim araçları sahiplerinin ellerindeki kaynakları nasıl kullandıklarına ve ne derece kullandıklarına ilişkin kararları toplum tarafından sorgulanamaz. Bir kimse isterse kendine ait binayı, tarlayı, makineyi, mağazayı çalıştırmayabilir. Ancak bu anlayış yalnızca özel sektör için geçerlidir. Kamu yönetimi için kullanılan değerlendirme ölçütleri farklıdır. Kamu kesimine ait herhangi bir kaynağın değerlendirilmemesi toplum tarafından skandal olarak görülür. Değerlendirme ölçütünde ortaya çıkan bu çifte standart nedeniyle kamu yönetiminin imajı sürekli olarak kötüleşme eğilimindedir.

Kapitalist sistemde, devletin imajının sürekli olarak yıpranmasına yol açan ikinci faktör özel sektöre verilen gizlilik hakkıdır. Özel kesimin yaptığı işlerin çoğunluğu gizlidir. Bir ürünün pazara gelinceye kadar geçtiği aşamaların veya uğradığı işlemlerin pek çoğu toplum tarafından bilinmez. Bu, firmaların yaptıkları hataların üstünü kapatmasını ve bu biçimde topluma hesap vermekten kurtulmasını olanaklı kılmaktadır. Kamu kesiminin yaptığı işlerin çoğu topluma açık olmak zorundadır; açıklık kamunun doğasında vardır; açık olmayan kamu değildir. Kamu sözcüğünün İngilizce karşılığı “public”in anlamlarından birisi halka açıklıktır.

Üçüncü olarak, özel sektör reklâm amacıyla başarısını topluma abartarak sunar. Özel şirketlerin yaratılmış imajları her zaman toplumla girdikleri alışveriş ilişkisinden doğmaz. Reklâm ve imaj manipülasyonu kapitalist sistemden özel şirketlerin yaşamda kalma mücadeleleriyle ilgilidir. Diğer taraftan kamu kesiminin kaynaklarını kendi reklâmına ve tanıtımına harcamasına izin verilmez; zaten bunun yapılması meşru da değildir; kamu kesiminde olsa olsa duyuru yapılıdır.

3. YKİ'nin Doğuşunu Hazırlayan İdeolojik Faktörler.

YKİ'nin doğrudan kaynakları ne olursa olsun, bu akımın 20. yüzyılın sonunda, adeta sermaye sınıfının bir zaferi olarak öne çıkmasının ilk bakışta kendini ele vermeyen ama daha uzun ömürlü nedenleri vardır. YKİ hakkında yazan yazarların devlette gözlemlediklerini iddia ettikleri eğilimler (büyük kamu kuruluşlarının bölünmesi, özelleştirmesi, kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesi gibi) kendi başlarına ortaya çıkan olaylar değildirler; bağımsız değişkenler değildirler. Bu eğilimlerin devletin büyümesine karşı geliştirilen devlet karşıtı ideolojiden beslendiğine ilişkin güçlü işaretler vardır.

Ridley'e göre YKİ'nin doğuşunda, ideolojik faktörler ekonomik gerekçeler kadar etkili olmuştur. Yeni sağ iktidarlar, bürokratların saygınlığını düşürmeye çalışmışlardır. Britanya'da Thatcher üst düzey kamu görevlilerinin (civil servants) yetkilerini kısıtlamıştı; kamu politikası yapımı ve danışmanlıkla ilgili görevleri onların üzerinden almıştı. Yapılan reformlar yalnızca verimliliği artırma veya kamu harcamalarını kısma amacına yönelik değildi; aynı zamanda bir siyasal felsefesinin uygulamaya konulmasıydı.¹⁷⁵

1993 yılında *Reinventing Government* hareketini ilan ettiklerinde Amerikalı siyasetçilerin öne sürdükleri birinci gerekçe, yurttaşların devlete olan güvenin azalmasıydı. 1963 yılında Amerikalıların yüzde 76'sı devletin çoğu zaman doğru işler yaptığını düşünürken bu oran 1992'de yüzde 20'lere düşmüştü.¹⁷⁶ Aşağıda

¹⁷⁵ F.F. Ridley, 1996, *agk*, s. 17.

¹⁷⁶ Al Gore, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, US Government Printing Office, Washington DC, 1993, s. 1.

yönetim kuramlarının birincil kaynağı olan günümüzün en gelişmiş kapitalist devletini bu aşamaya taşıyan bazı faktörler tartışılacaktır.

1930'lu yıllarda tüm dünyada devletçilik hızlı bir yükselişe geçmiştir. Bu, bazı ülkelerde “bürokratik kolektivizm” biçiminde, bazı ülkelerdeyse devletin ekonomideki payının artması ve toplumsal gelişmede öncülük rolü üstlenmesi biçiminde kendini göstermiştir. Ancak bu gelişmeler aynı yıllarda karşıtlarını da yaratmıştır. İkinci dünya savaşı yıllarında ve sonrasında devletçilik ve merkezi planlama karşıtı düşünceler ve kampanyalar hız kazanmıştır ve yaygınlaşmıştır.

Gelişmiş kapitalist ülkelerin devletlerinin, büyük şirketlerinin ve büyük medyasının kamu yönetimine olumsuz bakan bir kamuoyu oluşmasında büyük payları olmuştur. ABD’de 1920’li yıllardan itibaren rızanın nasıl yönetilebileceğine ilgi duyulmaya başlanılmıştır. Edward S. Herman ve Noam Chomsky’ye göre, medyanın yayınladığı haberleri ve bilgileri süzerken kullandığı süzgeçlerden en önemlisi “komünizm karşıtlığı”dır. Komünizm karşıtlığı, ulusal bir din ve ideoloji gibidir. Komünizm karşıtlığı, komünist olduğu açık olanlardan çok, statükoyu tehdit eden herhangi bir devlet girişimi veya siyasi harekete yöneliktir. Mülkiyet haklarının sınırsızlığına karşı en ufak bir söz eden sosyal demokratlar ve liberaller bile anında tepki almakta; saldırıya ve iftiraya uğramaktadır.¹⁷⁷

İkinci dünya savaşı öncesinde dünyadaki bürokratikleşme eğiliminin faşizme dönüşmesi entelektüelleri de harekete geçirmiştir. 1940’lı yıllarda yazılan ve daha sonra kitleleri etkileyen yayınlardan bir kaç örnek verebiliriz. Karl Popper’in *The*

¹⁷⁷ Jeff Goodwin, “What's Right (And Wrong) about Left Media Criticism? Herman and Chomsky's Propaganda Model”, *Sociological Forum*, Special Issue, 9/1, (March 1994), 101-111, s. 107.

Open Society and Its Enemies (Açık toplum ve düşmanları) adlı eseri ikinci dünya savaşı yıllarında yazılmıştır ve 1945'te basılmıştır. Ludwig von Mises'in öğrencisi *Friedrich August von Hayek*, merkezi planlama karşıtı düşünceleriyle 1940'lı yıllarda geniş bir tanınmışlık kazanmıştır. Hayek'in *The Road to Serfdom* adlı kitabı 1944'te İngiltere'de ve ABD'de yayımlanır. George Orwell, 1984 adlı yapıtını, İkinci Dünya Savaşı'nın hemen ardından yazmaya başlamıştır ve 1949'da yayımlanmıştır.

YKİ'nin beslendiği kaynakların çoğu devletin asgari sınırlar içinde kalmasını ve ekonominin piyasa tarafından düzenlenmesini savunan liberal iktisat kuramına dayanmaktadır. Naomi Caiden'e göre, kalkınma yönetimiyle merkezi planlama; merkezi planlamayla ise Keynesçi ekonomi paralellik göstermektedir; merkezi planlama ve Keynesçiliğin bitmesindeyse en büyük rolü Milton Friedman ve Friedrich Hayek oynamıştır.¹⁷⁸ Hayek, merkezi plancılığa karşı yazdığı, aşağıda kısaca incelenen makalesini, 1945 yılında yayımlamıştır. Milton Friedman'ın, devletin verimsizliğini incelediği eseri, *Capitalism and Freedom*, 1962 yılında yayımlanmıştır.¹⁷⁹

Düşünce kuruluşları yaptıkları araştırmalarla ve yayımladıkları eserlerle devletin verimsizliği tezini desteklemişlerdir. 1975 yılında Brookings Institution, Arthur Okun'un devlet bkracının delik olduğunu, toplumun bir kesiminden diğerine gelir aktarımı yaparken gelirin bir kısmının uçtuğunu iddia ettiği *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off* adlı kitabını yayımlanmıştır.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Naomi Caiden ve Demetrios Argyriades, "The Rise, Fall, and Rebirth of Comparative Administration: The Rediscovery of Culture", *Public Administration Review*, 66/2, (March 2006), 281-284, s. 282-83.

¹⁷⁹ Kevin R. Kosar, "Efficiency versus Politics: The Big Conflict", *Public Administration Review*, 68 /1, (Jan/Feb. 2008), 193-194, s. 194.

¹⁸⁰ *AK*, s. 193.

Hayek'in, hem devlet karşıtı liberal ideolojinin oluşumuna, hem de YKİ tarafından ileri sürülen önerilerin dayanağı olan düşüncelerin yaygınlaşmasına büyük katkısı olmuştur. Rasyonel bir ekonomik sistem kurmanın problemlerini incelediği, 1945 yılında yayınlanan bir makalesinde, merkezi planlamaya karşı düşünceler ileri sürer. Hayek'e göre *planlama* terimi genellikle *merkezi planlama* anlamında kullanılmaktadır, merkezi planlamaysa tüm ekonomik sistemin tek bir planla yönetimidir. Bilimsel bilgi, yani belli uzmanların veya merkezi planlamayı yapanların elindeki bilgi, toplumdaki tüm bilginin hepsi değildir.¹⁸¹ Hayek, insan deneyiminin büyük kısmının aktarılamaz olduğunu ve bir merkezi planlamayla toplanıp ekonomik kullanıma sunulamayacağını savunur. Toplumda üretimin büyük kısmını bu tür bilimsel olmayan, taşınamaz bilgilere sahip insanlar yapmaktadır. Hayek bazı örnekler verir. Bir iş yerinde kapasitesinin altında kullanılan bir makinenin bulunup bulunmadığına, yeni bir beceriye gereksinim duyulduğunda bu beceriye sahip olanların nerede bulunabileceğine, mal temininde güçlük çıktığında başka hangi alternatiflerin mevcut olduğuna; hangi yük taşıtlarının yarı dolu olarak sefere çıkmakta olduğuna, yerel mülklerin fiyatlarına ve farklı bölgelerdeki fiyat farklarına ilişkin bilgiler taşınamaz ve merkezi planlama kapsamına alınamaz bilgilerdir.¹⁸²

Hayek'in örneklerini kapitalist sitem içinden seçmesi bir yana, örneklerdeki aktörlerin bazılarının bilgilerinin taşınamaz oluşunun nedeni gizliliklidir. Bilgi sahipleri bilgileri paylaşmayarak avantaj elde etmekte ve bunu fırsata dönüştürmektedir. Oysa bu bilgiler açık olsa, kolaylıkla aktarılabilir bilgiler

¹⁸¹ F. A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, 35/4, (Sep. 1945), 519-530, s. 521.

¹⁸² *Ak*, s. 522.

olacaktır. Düşük kapasite kullanılan makinelerin, deneyiminden yararlanılmayan çalışanların veya elinde stok bulunan satıcıların bilgisine ister örgüt çapında isterse daha genel bir ölçekte, merkezi bir veri bankası yaratılarak ve bu veri bankası ilgili herkese açılarak ulaşılabilir. Diğer taraftan, bazı nakliye araçlarının düşük kapasite yük taşıması veya belli bir bölgede değerlendirilemeyen kiralanan veya satılmaya hazır taşınmazların bulunması plansızlığın bir sonucudur.

Hayek özel koşulların ve durumların bilgisine saygınlık kazandırmaya çalışırken; ortak duyunun, pratik olanın bilgisini savunmaktadır. Bu bakımdan makalesinde aynı zaman bir *bilim karşıtlığı* ortaya koymaktadır. İstatistiksel olarak özetlenebilen, rasyonel ve kapsayıcı planlamada kullanılmaya elverişli bilgiyle değil, belli bir biçimde organize edilemeyen bilgilerle ilgilenmektedir.¹⁸³ Hayek'in burada ileri sürdüğü bilgi problemi izleyen yıllardaki makalelerde sürekli referans alan bir konudur. Bilginin taşınmazlığı hem plancılığın bırakılmasına hem de büyük örgütlerin parçalanmasına düşüncel gerekçe sağlamaktadır.

Hayek'in etkisini, YKİ'nin beslendiği diğer kaynağın, işletimciliğin etkisinden, ayırmak gerekir. İşletimcilik bilgiye önem veren, deneyimi ve mesleki beceriyi öne çıkaran bir anlayıştır. Hayek'se bilimsel bilgi yerine özel ve yerel olan bilgiyi savunmaktadır. Hayek makalesinde *işletimciliğe* ilham kaynağı olmuş olan Joseph Schumpeter'i eleştirir. Schumpeter, yönetime yurttaş katılımının mümkün olacağına inanmaz, en iyi yönetimin elit profesyonellerce yapılabileceğini savunur. Aynı zamanda kapitalizmin kendi içinden elit bir grup tarafından ele geçirileceğini ileri sürer. Hayek'i, Taylor'la da karşılaştırabiliriz. Taylor'un bilimsel işletiminin başlıca

¹⁸³ Ak, s. 524.

amaçlarından birisi el yordamıyla veya geleneksel yöntemlerle iş yapmak yerine bilgiye dayalı iş yapmaktır. Bu amaçla işçi deneyimlerinin sistematik bir biçimde toplanması, bilimsel ilkelere ve olgusal gerçeklere dönüştürülmesi ve yeni gelen işçilere aktarılması öngörülmektedir. Hayek'teyse deneyimler adeta sahibine yapışıktır.

Piyasa yoluyla koordinasyonun kamu yönetimi aracılığıyla koordinasyondan daha iyi olduğunu savunmak sermayenin sınıfsal çıkarının bir gereğidir. Gulick, piyasanın yetersiz kaldığı veya başaramadığı işlevleri devletin yerine getirmesi gerektiğini düşünür.¹⁸⁴ Piyasanın bazı alanlarda yetersiz kalabileceği fikri, Gulick'ten önce de var olan ve yirminci yüzyılın üçüncü çeyreğine kadar kamu yönetimi literatüründe yaygın bir biçimde tutulan bir varsayımdır. Ancak 20. yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren piyasanın veya özel sektörün yetersiz kalabileceği alanların ve yerine getirmekte başarısız olacağı işlevlerin olabileceği fikri yavaş yavaş yok olmaya başlamıştır. Başka bir deyişle kamu yönetimi alanında yazan yazarların pek çoğu piyasa ile başarısızlık sözcüklerini birlikte kullanmaktan kaçınmaya başlamıştır. Piyasanın başarısız olabileceğini kabul eden yazarlar bile bu bilgiyi analizlerinde kullanmamaya başlamıştır. Diğer yazarlarsa piyasanın eskiden uzak tutulmuş olduğu alanlara girmesinin yeni yollarını aramaya başlamıştır. Yani sorunun arandığı alan piyasa olmaktan çıkmış, devlet olmuştur.

Devlet karşıtı ideoloji, yalnızca kamu yönetimine doğrudan saldırı biçiminde ortaya çıkmaz; dolaylı olarak kamu yönetimiyle ilgili uygulamalar da kamu yönetimin kamusallığını zayıflatarak yeni kamu işletimi ideolojinin gelişmesine

¹⁸⁴ Brian R. Fry, 1998, *agk*, s. 90.

katkıda bulunur. ABD’de 1947 yılında başlatılan bir uygulamayla memurlardan komünist ya da faşist olmadıklarına ve devletin yapısını değiştirmeyi arzu etmediklerine dair yemin etmeleri istenilmeye başlanılmıştır.¹⁸⁵

Bu çalışmada, hem bilimsel işletim ve klasik kamu yönetimi kuramcılarının, hem de YKİ’nin aynı çizgi üzerinde yer aldığı iddia edilmiştir. Ancak YKİ’nin öncekilerden önemli bir farkı vardı. Öncekiler ulusal planlama ve merkezileşmenin araç ve ilkelerini ortaya koymuştu. YKİ’yse, bir yandan büyük örgütleri parçalamanın araçlarını geliştirmiştir; diğer yandansa planlama yoluyla eşgüdümü, piyasa mekanizmasıyla eşgüdümlü ikame etmiştir. YKİ, bu uyarlamayı yaparken Hayek’ten, diğer liberal iktisatçılardan ve liberal iktisattan beslenen iktisat akımlarından etkilenmiştir. Bilginin yerinde kalması tezi, YKİ’ne kamu kuruluşlarının kendi içlerinde üretim yapmaktan vazgeçmeleri ve hizmetleri ihale yoluyla özel şirketlere yaptırılmaları biçiminde yansımıştır. İhale yoluyla iş yaptırma anlayışı genel olarak etkinlik ilkesinden verimlilik ilkesine doğru bir kayışa neden olmuştur. *Etkinlik*, belli bir işi eldeki kaynakları en iyi biçimde kullanarak yapmaktır. *Verimlilikse* belli bir işi en ucuz biçimde yapmaktır. Önceleri etkinlik daha çok kamu yönetimi alanında kullanırken, verimlilik özel sektörde kullanılmaktaydı. YKİ’yle birlikte kamu yönetiminde de etkinlik kavramı yerine, verimlilik kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Artık etkinlik teriminin içeriği çoğu zaman verimlilik teriminin içeriği gibi anlaşılmaktadır. Anlamdaki bu kayma uygulamadaki paralel kaymayı yansıtmaktadır. Bir kamu hizmetinin en etkin biçimde yapılması demek, eskiden o hizmeti yapan kamu kuruluşunun elindeki kaynakları en iyi biçimde kullanması anlamına gelirdi, hizmetin özel sektöre devredilmesi anlamını içermezdi.

¹⁸⁵ Cem Eroğul, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa*, İmaj, Ankara, 1996, s. 98.

Oysa artık YKİ'yle birlikte etkinlik bir hizmetin en ucuz biçimde sunulması demektir. Bu anlayış, hizmeti dışarıdan satın almayı veya özel şirketlere ihale etmeyi de kapsamaktadır.

Önerileri yakından incelediğimizde, YKİ'nin, toplumun güçlü kesimlerinin kendi faaliyet alanlarını devletin alanına doğru genişletme çabalarının bir sonucu olduğunu görürüz.

C. YKY'nin Temel Özellikleri ve Bu Özelliklerin Bir Değerlendirmesi

Bu bölümde YKİ'nin temel özelliklerinin bir değerlendirilmesi yapılmıştır. YKİ her şeyden önce Anglosakson ülkelerde doğmuş olması nedeniyle, bu ülkelerde egemen olan kültürden beslenilerek üretilen bir önermeler paketidir. Bu ülkelerde bireycilik kolektivizm aleyhine gelişmiştir; belki de bunun etkisiyle YKİ düşük güven esasına dayalı bir örgütlenme anlayışı öngörmektedir. Düşük güven, örgütlerde ölçmeye dayalı bir kontrol ve yönetim anlayışının kurulmasını gerektirmiştir. YKİ, ölçülenin ne olması gerektiği konusunda da tercihini ortaya koyar; süreç geliştirmeye dayalı bir ölçme yerine sonuçlara odaklı bir ölçmeyi önerir. Sonuçlara odaklı ölçme aynı zamanda örgütlerin parçalanmasını ve ademi merkezileşmeyi olanaklı kılmak anlamına gelmektedir. Aşırı parçalanmış bir kamu örgütlenmesi ve çıktılara, dolayısıyla hizmete ve ürüne odaklılık, aynı zamanda devletin öncülük işlevini kaybetmesi ve plancılığın imkânsız hale gelmesi sonucunu doğurur. Kapsayıcı bir örgütlenmeye ve planlamaya karşı çıkan YKİ aynı zamanda hem örgüt içinde hem de toplumsal düzeyde demokrasiyi gerçekleştirilmeyi bir gereklilik olarak görmez. Aşağıda bu temalar sırayla ele alınacaktır.

Bu düşünceleri açmak amacıyla ilk olarak, YKİ'nin Anglosakson ülkelerin bir ürünü ve etnik merkezci (ethnocentric) oluşunu açıklayalım.¹⁸⁶ YKİ politikalarını başlatan ve daha sonra ileri derecede uygulayan ülkeler anglophone (İngilizce konuşan) ülkelerdir.¹⁸⁷ Anglosakson ülkelerin kendilerine özgü belli kültürel özellikleri vardır. Anglosakson toplumların örgütlenişinde devletin payı ve rolü kıta Avrupa'sı ülkelerine göre daha küçüktür. Genel çıkarın devlet düzeyinde değil daha küçük ölçeklerde temsili yeğlenmektedir. Anglo-sakson ülkelerin çoğunda bir idare hukuku yoktur; kamu yönetimi daha az kuralla bağlıdır; kamusal işlerin yerel topluluklarca yapılması geleneği vardır ve kamu örgütlerinde kariyer sistemi yoktur. YKİ'nin ürettiği en önemli sonuç Anglosakson ülkelerin kültürüne uygun bir toplumsal örgütleniş tarzını diğer ülkelere yaymaktır.

ABD'nin kuruluşunda Lockeçu kuramın önemli etkileri vardır. Lockeçu kurama göre, halk egemenliğinin yegâne taşıyıcısı yasama organıdır; kamu yöneticileri mümkün olduğunca azaltılmalı ve yetki sınırlamasına tabi tutulmalıdır. Böyle bir sistemde kamu yöneticilerinin siyasal sürece karışması asla düşünülemez.¹⁸⁸ Mary M. Timney ve Terrence P. Kelly'ye göre, kamu hizmetlerinin özel şirketlere ihale edilmesi anlayışı ABD sistemine yerleşmiş olan siyaset yönetim ayrımının ve tarafsız kamu yönetimi anlayışının en uç noktasıdır.¹⁸⁹

YKİ'nin düşük güven esasına dayalı yönetim anlayışı ve işleri piyasaya devretme felsefesi, kuralları azaltma hedefiyle çelişir. Hizmetlerin özel sektöre sözleşmelerle

¹⁸⁶ Naomi Caiden ve Demetrios Argyriades, 2006, *agk*, s. 281.

¹⁸⁷ F.F. Ridley, 1996, *agk*, s. 17.

¹⁸⁸ Mary M. Timney ve Terrence P. Kelly, "New Public Management and the Demise of Populer Sovereignty", *Administrative Theory & Praxis*, 22/3, 2000, 555-69, s. 556.

¹⁸⁹ *Ak*, s. 556.

devri, yaptırılmak istenilen işlerin özelliklerinin ayrıntılı biçimde belgelendirilmesini gerektirmektedir.¹⁹⁰ Sözleşmeye dâhil edilmeyen çok küçük bir ayrıntı bile kamunun büyük kayıplarla karşılaşmasına neden olabilir. Ayrıca sözleşme ilişkisi çoğu zaman taraflar arasında sözleşmenin kendi lehlerine yorumlanması konusunda bir yarışma doğurur. Bu ise her iki tarafı diğerini sınırlandırmak için koşulları alabildiğine detaylandırma arayışı içine sokar.

YKİ'nin ikinci özelliği düşük güven esasına göre örgütlenmeyi amaçlamasıdır. YKİ'nin en önemli özelliklerinden birisi kişiler, kurumlar veya bunların birbiriyle veya devletle olan ilişkilerinde *güven*, sadakat gibi genel insanlık değerlerine dayalı unsurların oynadığı rolü küçümsemesidir. *Asıl-vekil ilişkisine* vurgu yapılmasının nedeni de budur. Patrick Dunleavy ve Christopher Hood'a göre asıl-vekil ilişkisi, örneğin mutemetlik ilişkisinden farklı olarak düşük *güven* esasına göre kurulan bir ilişkidir. Benzer biçimde bireylerle kurumlar arasındaki ilişki de bir sadakat ilişkisi olarak görülmemektedir; kamu yönetiminin bireylere kolaylıkla *kaçma* (exit) olanağı verecek bir biçimde tasarlanması gerektiği öngörülmektedir.¹⁹¹ Tarih ilerledikçe; sanayi geliştikçe, şehirleşme oranı yükseldikçe ve nüfus arttıkça insanların devletin etki alanından uzaklaşma ve kaçma olanağını azalmıştır. Anglosakson ülkeler bu bakımdan diğer toplumlardan farklıdır. Bu ülkeler geniş topraklar üzerine kurulmuştur ve dünya üzerindeki egemenlikleri nedeniyle bol kaynaklara sahiptir. Bu nedenle bu ülkelerde toplumsal örgütün damarının ulaşmadığı veya çok zayıf olduğu alanlarda yaratılan kültürün etkisi hala kendini hissettirmektedir.

¹⁹⁰ Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, 1994, *agk*, s. 9.

¹⁹¹ *Ak*, s. 9.

YKİ'nin ölçüm fetişizminin temelinde kamu görevlilerine ve diğer aktörlere ilişkin düşük güven varsayımı yatmaktadır. Hem hizmet alıcısının hem de hizmet sunucusunun güvenilmez olduğu varsayılmakta ve bunların aralarında geçen her türlü işlem rakamsal olarak ifade edilmeye çalışılmaktadır. Ölçme fetişizminin yarattığı çok sayıda olumsuz sonuç vardır. Birincisi, ölçülmeye çalışılan faaliyetlerin karmaşıklığı, ölçme işinin ayrıntılı yapılmasını gerektirmektedir, bu ise hiçbir zaman mümkün olmamaktadır. Ölçülmek istenilen faaliyetin yalnızca en kolay ölçülen yönlerine odaklanılmakla yetinilmektedir. Bunun sonucunda, performansı ölçülenler ister istemez enerjilerini yalnızca ölçülen yönlere yoğunlaştırmakta ve diğer yönleri ihmal etmektedirler. İkincisi, performans ölçümü yeni düzenlemeler yapılmasını, kurallar konulmasını, bunların uygulanması ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Tüm bunlar yeni kurallar yaratılmak ve iş yapma yöntemlerinin esnekliğini sınırlandırmak anlamına gelir. Üçüncü konuya performans ölçümünün insanlar arası ilişkilerde güveni yok etmesidir. Performans ölçümü güvenin yokluğu varsayımına dayanılarak yaratılmıştır. Güvene dayanılarak işlerin yürütülemeyeceğini varsaymak her şeyden önce gerçekçi değildir. Toplumun işlemlerini sağlayan en temel unsurlardan birisi güvendir. Güven tamamıyla yok olursa en basit bir değişim ilişkisi bile mümkün olmaz. Örneğin basit bir takas ilişkisini ele alalım: Güvenin sıfır olduğu bir ortamda iki kişinin ürünlerini takas etmek istediğini varsayım. Her iki taraf da teslimatı önce diğer tarafın yapmasını isteyecektir ve sonuçta takas hiç gerçekleşmeyecektir. Yine güvenin sıfır olduğu varsayımına dayanarak bir sistem tasarlırsak, ortaya katı biçimde hiyerarşik, hapisanelerden bile daha ileri derecede gözetimin söz konusu olduğu yüzde yüz kuşatıcı bir aygıt çıkar.

YKİ, KTO'nun güven anlayışını ödünç alır. KTO'nun analizlerinden şöyle bir güven kavramını varsaydığını çıkarabiliriz: Bir aktörün davranışının istediğimiz biçimde olacağını önceden öngörebiliyorsak o aktör güvenilir bir aktördür. Toplum içindeki kurumlar aktörleri belirli bir kıskaç içine alarak onları önceden öngörülebilir biçimde davranmaya zorlayabilir. Güven kavramının belki de daha yaygın olan başka bir anlamını bu anlamla karşılaştıralım. Güven, herhangi bir işi yapan bir kimsenin, yaptığı işi, toplumun çıkarı o işin nasıl yapılmasını gerektiriyorsa öyle yapması anlamına gelir. Bu anlamda, güven, iki veya daha fazla kimse arasındaki ilişki çerçevesinde bir davranış sergileyecek olan bir kimsenin davranışını sergilerken ne kendisini ne de ilişkinin diğer taraflarını değil genel nesnel doğruyu ölçüt olarak almasıdır.

Görüldüğü gibi, YKİ'nin belki de başına stratejik nitelemesini koymamız gereken güven kavramı performans ölçme fetişizmine neden olmaktadır. YKİ'nin örgütsel performans ölçümü amacı hem başarılması olanaksız bir girişim gibi gözükmemektedir, hem de beraberinde, belki de asıl etkiden daha güçlü olan birçok yan etki getirmektedir.

YKİ'nin üçüncü önemli özelliği ölçme takıntısıdır. Ölçmenin gerektirdiği bir uygulama olması nedeniyle önce standartlaşma kavramını inceleyelim. Standartlaşma, standartlaştırılan ürün veya hizmete pek çok yeni özellik kazandırır, bunlardan birisi parayla alınıp satılabilmelidir. Standartlaşma, bilimsel işletimden ve klasik kamu yönetimi anlayışından YKİ'ne geçen bir anlayıştır. Standartlaşma özellikle bilimsel işletim akımının ana hedefleri arasındaydı. YKİ'nin savunucuları, standartlaşmanın daha önceki akımlar tarafından yeterince geliştirilemediği ve

yaygınlaştırılmadığı düşüncesindedir. Özellikle hizmetlerin ücretlendirilmediği kamu kurumlarında standartlaşma ve ölçmenin yeterince uygulanmadığı iddia edilmiştir. YKİ, kamu yönetiminin yaptığı her türlü işlemi standartlaşmayı ve ölçmeyi amaç edinmiştir.

YKİ'nin, örgütleri bütün olarak değerlendirmeye yönelik bir girişim olduğunu görüyoruz. Performans standartları, çıktı ve sonuç (outcome) ölçümüne yönelik teknikler, örgütleri değerlendirmek için geliştirilen araçlardır. YKİ örgütsel faaliyetlerin yalnızca parasal olarak en ince ayrıntısına kadar ölçülmesiyle yetinmez, aynı zamanda yapılan işlerin kalitesini de ölçmeye çalışır. Hizmet kalitesinin ölçümünde yalnızca elde edilen sonucun niteliğinin yeterli olup olmadığına bakılmamakta aynı zamanda sonucun ne kadar sürede ne kadar kaynak kullanılarak elde edildiği de hesaplanmaya çalışılmaktadır.

YKİ'nin dördüncü özelliği süreç geliştirme yerine çıktı bazlı değerlendirme ve denetimi öne çıkarmasıdır. Çıktıya bakarak değerlendirme her zaman verimsizliği ortaya çıkarmaz. Özel sektörün çıktıya bakarak kendi performansını değerlendirmesi esasında dikkatlerin iş yapma sürecine yoğunlaştırılmaması anlamına gelir. Özel sektörde, elde edilen gelirler, yapılan yatırımların çok üzerindeyse üretimin *etkin* bir biçimde yapılıp yapıldığının bir önemi yoktur. Öte yandan devlette, değerlendirme geleneksel olarak işin yapılış sürecine yöneliktir. Çıktı ne kadar kaliteli olursa olsun eğer yetersiz çalışmayla ve verimsiz üretim araçlarıyla elde ediliyorsa, mutlaka göze batar; eleştiri konusu olur.

YKİ, her ne kadar çıktıya odaklı bir yaklaşım olsa da, örgütleri, genel çıkarla kendi çıkarlarını uzlaştırmaya teşvik etmez. “YKİ'nin kamu yönetimi”, toplumun

genel gelişimiyle ilgilenmez; yalnızca üzerine düşen işi en ucuz biçimde yapmayı hedefler. İşletimcilik etkisi nedeniyle, “YKİ’nin kamu örgütleri”, kendi içine dönüktür.¹⁹² YKİ’nin performans ölçüm sistemi, bütçe politikaları ve personel politikalarının başarılı olacağını düşünen yazarlar, YKİ’nin uygulanması biçiminde yapılan reformların, kamu kuruluşlarını güçlendireceğini ve devlete güveni tazeleyeceğini ileri sürmektedirler. Bazen özellikle “reinventing government” akımıyla ilgili olarak, YKİ politikalarının kamu kuruluşları için yeni var olma gerekçeleri hazırladığı belirtilmektedir. Öte yandan, daha da radikal dönüşüm taraftarı olanlar, kamu kuruluşlarının içlerine yönelik bütçe, performans ölçümü, personel yönetimi reformlarının yeterli olmayacağını, işi yapan devlet oldukça her türlü reformun tatminkâr sonuç vermeyeceğini düşünmektedirler. *Yönetişimi* savunan yazarlara göre, devlet hiçbir işi doğrudan yapmamalıdır. Bu anlamda, Helmut Klages and Elke Löffler’e göre, YKİ *içe dönük* bir yaklaşımken, yönetim daha çok dışa dönük bir yaklaşımdır.¹⁹³ YKİ içsel problemlere odaklanması nedeniyle siyaseti yönetimin dışında saymaktadır, yönetim dışa odaklılığı dolayısıyla yönetimin siyasal doğasını da tanımaktadır.¹⁹⁴ YKİ amaç devleti küçültmek, kamu örgütlerini parçalamak ve piyasa mekanizmalarını bu parçalara entegre etmek oldukça, devlete ilişkin düzenlemelerin, planların ve tasarımların konusunda uzman bir ekip tarafından yapılmasını da dışlamaz; yönetime göreyse bu tür faaliyetler birbiriyle rekabet ve iletişim halinde olan toplumsal güçlerin katılımıyla yapılmalıdır.

Ancak yönetişimi, YKİ’nden ayırmak, YKİ’ni eksik görmek anlamına gelir. Yönetişimin temel özellikleri kamu kuruluşlarını parçalamak, küçültmek,

¹⁹² Helmut Klages ve Elke Löffler, 1998, *agk*, s. 44.

¹⁹³ *Ak*, s. 44.

¹⁹⁴ *Ak*, s. 44.

zayıflatmak ve kamu hizmetlerini sözleşmelerle özel sektöre yaptırmaktır. Yukarıda YKİ kapsamında incelenene Pollitt'in *alışveriş listesinde* yer alan en önemli maddeler kamu kuruluşlarını parçalamaya yöneliktir. Dunleavy'nin YKİ'nin türev özelliklerini türetmeye yarayan üç temel kavramından birisi "parçalama"dır. Bu bakımdan yönetim YKİ'nin bir alt kategorisidir.

YKİ'nin beşinci özelliği ademi merkeziyetçiliği ve hiyerarşi karşıtlığıdır. YKİ'nin ademi merkeziyetçiliği ve hiyerarşi karşıtlığı, yönetimde astlarla üstler arası ilişkilerde *baskıcılığı* kaldırmaz; daha da artırır. Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, YKİ'ne yönetilen bir grup eleştiriye hiyerarşici eleştiriler olarak kategorileştirir.¹⁹⁵ Yazarlar, hiyerarşiciliğin merkezi yönetim, merkezi planlama, profesyonelleşme ve teknokrasiyi çağrıştırdığını belirtirler. Burada hiyerarşiciliğin bu biçimde kullanımının nasıl bir etki yaratacağına dikkat etmek gerekir. Kendisinin hiyerarşici olduğunu iddia edecek çok az akademisyen veya uygulamacı vardır. Dunleavy ve Hood, her ne kadar nesnel bir tavır sergiliyor gibi gözükseler de, hiyerarşicilik nitelemesinin merkezi yönetim, merkezi planlama, profesyonelleşme ve teknokrasiye yönelik bir etiketleme ve dışlama etkisi yaratacağı ortadadır.

Örgütlerde baskıcılığı arttıran temel faktör, hiyerarşik katmanların fazlalığı değildir; astlarla üstler arasındaki ilişkinin niteliğidir. Efendi köle ilişkisi iki katmanlı bir hiyerarşidir; ama en baskıcı hiyerarşik ilişkiler arasında yer alır. Bu nedenle çok katmanlı hiyerarşileri baskıcı olarak niteleyemeyiz. Örgütlerde hiyerarşik katmanların azaltılması bazen kontrol ve denetim eksikliğini gidermek adına da savunulmaktadır. Klasik yönetim kuramcılarının *denetim alanı kavramı* bir üstün en

¹⁹⁵ Patrick Dunleavy ve Christopher Hood, 1994, *agk*, s. 11.

fazla kaç tane astı doğrudan denetleyebileceğiyle ilgiliydi. Üstün kontrolü dolaylı olarak aşağıya doğru da indiğine göre, belki de kontrol alanı kavramını dikey olarak da tanımlamak gerekir. Zaten klasik kamu yönetimi kuramcıları, örgütlerde en fazla kaç dikey kademe olması gerektiği konusunu da tartışmışlardır.

Merkezi planlama, merkezdeki bir despotun ülkesini en ücra köşelerine kadar kontrol etmesi için yapılmaz. Böyle bir amaç için planlamaya gerek yoktur. Planlamada genellikle kalkınma ve kolektif çıkar amacı vardır. Benzer biçimde büyük örgütler genellikle kamu hizmetini bir ülkenin her köşesine yayma amacıyla kurulur. Bu bakımdan planlama ve örgütlenme gibi işlevlerin hiyerarşicilik kategorisi altında olumsuz kalemler olarak yer alması adil değildir. Yinelemek gerekirse, örgütün büyüklüğüyle herhangi bir astla-üst arasındaki ilişkinin baskıcılığı arasında ontolojik bir belirleyicilik ilişkisi yoktur.

YKİ'nin altıncı özelliği planlamacılık karşıtlığıdır. Gulick, sadece çevresine en iyi uyum sağlayan girişimcilerin hayatta kaldığı biçimindeki klasik iktisat hipotezini belirttikten sonra, insanlığın bunu denememekte kararlı olduğunu belirtir.¹⁹⁶ Tarihin insan müdahalesine gerek olmadan kendi yasaları ve dengeleri gereğince yürüdüğünü varsayanlar genellikle yönetimi geçici veya günübirlik işlerin yola konulması olarak kabul ederler. Bazı örnekler verecek olursak, bu anlayışa göre, toplumdaki eşitsizlik doğal bir durumdur; çocukların eğitimi anne-babaların yükümlülüğündedir; üretim maliyetlerinin düşük kalabilmesi için bir miktar işsizlik gereklidir; toplumda beceri gerektirmeyen işler de vardır bu nedenle bir miktar insanın eğitimsiz kalması toplumsal denge için zorunludur gibi. Toplumun kaynaklarının bu biçimde ilgili

¹⁹⁶ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 43.

gruplara dağıtımı devlete çok az görev bırakmak anlamına gelir. Toplumdaki farklı işlevlerin farklı grupların sorumluluğunda görülmesi çoğu zaman bu işlevlerin geleneksel olarak yerine getirilmesine yol açar.

YKİ, ilerlemeci anlayışa dayanan eski kamu yönetimine karşı bir müdahaledir, ancak bu müdahalenin amacı devlet tarafından üstlenilen bazı toplumsal işlerin devletin üzerinden alınmasına ve tekrar geleneksel sahiplerine verilmesine yönelik bir müdahaledir. YKİ'ne göre, devlet üzerindeki yükü mümkün olduğunca atmalıdır; atamadıklarını ise kendi yapmamalıdır, yalnızca koordine etmelidir.

Yedinci olarak, klasik kamu yönetiminin ilericiliğine karşı YKİ gelenekselcilerdir. Pollitt'in listesine yer alan sekiz maddeden ikisi doğrudan kamu personeliyle ilgilidir. YKİ yasal sınırlandırmaların mümkün olduğunca az olduğu bir personel sistemi talep etmektedir. Listede yer alan 6. ve 7. madde; personel alma ve işten çıkarma yetkisinin yerel birimlere verilmesini ve bu birimlerin çalışanlar üzerinden mümkün olduğunca fazla güç kullanabilmesini amaçlamaktadır. Gulick, aynı anlayışın, 1930'lu yıllarda da özellikle yönetim üzerine yazan ve düşünenlerde yaygın olduğunu belirtir. Gulick'e göre bu geleneksel anlayış, yani örgütsel hiyerarşiye paralel bir işe alma ve işten çıkama anlayışı, üstlere astlar üzerinde neredeyse sınırsız yetki kullanma gücü verecektir. Gulick'e göre böyle bir anlayış pratikte uygulanamaz. Yasal yetki verilse bile, gerek halkla ilişkileri bozmamak için gerekse sendikaların karşı çıkması nedeniyle bir yönetici işten çıkarma yetkisini sınırsızca kullanamaz. Yönetici disiplin ve zorlama yerine ikna yöntemleriyle iş yaptırmalıdır.¹⁹⁷ YKİ, Gulick'in geleneksel olarak nitelendirdiği, eleştirdiği ve pratik

¹⁹⁷ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 39

bulmadığı bir anlayışı, yeni bir yöntem olarak sunmaktadır. Görüldüğü gibi, sermaye sınıfının 1930'larda ileri sürdüğü iddiaları bugün YKİ yinelemektedir.

Son olarak demokrasiyle uyumsuzluğun YKİ'nin bir özelliği olduğunu iddia edebiliriz. Mary M. Timney ve Terrence P. Kelly'ye göre, YKİ, içinde halk egemenliğine yönelik bir tehdit barındırmaktadır. Sözleşmeyle kamu hizmeti görmek, kamu politikalarının uygulanışını özel şirketlere devretmek anlamına gelir. Özel şirketlerde, karar verme ve politika oluşturma süreçleri yalnızca hisse sahiplerine açıktır; bu nedenle kamu hizmetinin işi yüklenen özel sözleşmecî şirkete yaptırılması, yurttaşların kamu politikasının uygulanışına katılma olanağını ortadan kaldırmak anlamına gelir.¹⁹⁸ Yurttaş katılımını bir kenara bıraksak bile, kamu politikalarını uygulayan özel firmaların, hisse sahiplerine karşı sorumlu aktörler olarak, iş gördükleri alanda yurttaşlar adına kararlar vermeleri meşru değildir. Burada özel şirketlerin nasıl davranacağını yasalarla ve kurullarla önceden belirlenebileceği iddia edilebilir. Böyle bir itiraza, Timney ve Kelly, başka bir olguyu vurgulayarak cevap vermektedir. Kurallar hiç bir zaman hangi durumda nasıl uygulanacaklarını içermez. Uygulama her zaman yöneticinin katkısını gerektirir, bu katkı da aslında kamu politikasına katılma anlamına gelir. Dolayısıyla kamu hizmetinin özel şirketlere yaptırılması her zaman kamu çıkarının tayininin hissedarların temsilcisi olan özel şirket yöneticilerine devri anlamına gelir.¹⁹⁹

YKİ demokrasi sözcüğünün cazibesinden yararlanmak istemekte ancak demokrasiyi ona cazibesini kazandıran içerikle tanımlamamaktadır. YKİ'nin

¹⁹⁸ Mary M. Timney ve Terrence P. Kelly, 2000, *agk*, s. 556.

¹⁹⁹ *Ak*, s. 560.

dayandığı muhafazakâr ideoloji “demokrasi”yi sınırlı devlet olarak tanımlar oysa demokrasi geniş katılım anlamına gelir.²⁰⁰

D. Yeni Kamu İşletimi Neden İşletimcidir?

Denhardt, YKİ'nin, kamu yöneticileri için özel bir rol önerdiğini belirtir; bu rol etkinliğin ve verimliliğin artırılması için yöneticilere daha geniş bir hareket alanı tanımaktadır; bir bakıma, alınması gereken sonuçları yöneticilere bildirmek ve onları bu sonuca ulaşmak amacıyla kullanacakları araçlar bakımında serbest bırakmaktır.²⁰¹

Yöneticilerin amaçlara odaklanmasını isteyen bir öneri, örgütleri insanların kendilerini gerçekleştirmeleri ve geliştirmeleri için bir yaşam alanı olarak gören bir anlayışı benimsemez. Kamu kuruluşlarının bir yaşam alanına dönüştürülmesinin koşulu, çalışanların bu kuruluşların işleyişini ve bu kuruluşlarda üretilen hizmetleri kendileri için bir ilgi alanı olarak görmeleridir. Bu ise, her çalışanın içinde bulunduğu örgütün ve o örgütçe sunulun hizmetin nasıl geliştirileceğine eşitlikçi bir ortamda katkıda bulunmasıyla olanaklıdır. YKİ bu işlevi yalnızca işleme bırakarak, işletimle diğer personel arasında aşılması güç bir duvar yaratmaktadır. Çalışanlar, işi zorunlu olarak katlanması gereken bir yük ve araç olarak görmektedirler. İlgisi dışarıya (yurttışlara değil, iş dünyasına) odaklanmış olan yöneticilerse kendilerini özel şirketlerin ve kamu örgütlerinin en üst kademelerinde yer alanlarla kurulan bir ilişkiler ağı içerisinde konumlandırmaktadırlar.

Hood'a göre, YKİ'nin doğuşuyla birlikte bir *YKİ endüstrisi* de doğmuştur. Bu endüstriye, yeni kurulan kamu işletimi ve kamu politikası bölümleri veya okulları,

²⁰⁰ Hugh T. Miller, “Business Values and Bureaucracy”, Fred Thompson and Hugh T. Miller, “New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy” başlıklı tartışma metni içinde, *Review of Public Personnel Administration*, 23/4, (Dec. 2003), 328-343, s.340.

²⁰¹ Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt, *New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, New York, 2003, s. 26.

uluslararası çapta faaliyet gösteren danışmanlık firmaları, 1941 yılında *Managerial Revolution* adlı kitabı yazan James Burnham'ın ortaya çıkmakta olduğunu öngördüğü sınıfa benzeyen ve aralarında dayanışma olan bir kitle oluşturan yöneticiler grubu dahildir. Bu kitle kamu yönetiminin üretim biçimini değiştirmekte ve kamu hizmetlerini dışarıya ihale etmektedir.²⁰²

Ridley'e göre, eksiksiz uygulanmaları durumunda, örgütlere tüm sorunlarının toptan çözümü sözünü veren yönetim paketleri diyebileceğimiz yaklaşımlar yönetim endüstrisinin uluslararası düzeyde yayılma yeteneği gösteren en önemli unsurlarıdır. Bu paketler arasında şu akımlar vardır: amaçlara göre yönetim (management by objectives), maliyet-fayda analizi (cost-benefit analysis), toplam kalite yönetimi/işletimi (total quality management), piyasa testi (market testing) ve başarıya göre ücret ödeme (performance related pay). İşletmecilik endüstrisine ayrıca OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve uluslararası çapta ün yapmış gurular da dâhildir.²⁰³

E. Yeni Kamu İşletiminin Sonu

YKİ'nin sonunun geldiğine ilişkin düşünceler 2001 yılından itibaren dile getirilmeye başlanılmıştır.²⁰⁴ Yazarları arasında Patrick Dunleavy'nin de yer aldığı 2005'te yayımlanan çok yazarlı bir makalede YKİ'nin artık devrini tamamladığı ilan edilmiştir. Yazarlar incelemelerine ABD, Britanya, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve Hollanda'yı dahil etmişlerdir. YKİ'nin temel unsurları bu öncü ülkelerde kamu politikası felaketlerine yol açmıştır. Bu nedenle de bazı unsurlarda geri dönüş başlamıştır. Yazarlara göre YKİ'nin yerini artık *dijital-çağ yönetişimi* (digital-era

²⁰² Christopher Hood, 2007, *agk*, s. 17.

²⁰³ F.F. Ridley, 1996, *agk*, s. 18.

²⁰⁴ Nick Manning, 2001, *agk*, s. 297.

governance) almaktadır. Bilgi teknolojilerindeki değişiklikler yönetim sistemlerinde ve devletle yurttaş ve diğer kamu hizmeti kullanıcıları arasındaki ilişkilerde önemli değişimler yaratmıştır. Bilgi teknolojilerindeki değişimler dolayısıyla artık kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde ve sunumunda değişiklikler ortaya çıkmıştır.²⁰⁵ Dunleavy ve diğerlerine göre gerileme sürecine giren YKİ uygulamaları arasında şunlar vardır:²⁰⁶ Satın alma- hizmet sunumu ayrımı, ajanslaştırma, yarı-marketler, kupon sistemleri, sermaye piyasasına başvurma ve düzenlemeleri azaltma.

Dunleavy'ye ve diğerlerine göre YKİ'nin en başarısız olan unsuru *parçalamadır*; bu nedenle de geri dönüş eğilimi en fazla bu konuda başlamıştır.²⁰⁷ YKİ'nin parçalama unsuru çerçevesinde 3,5 milyonluk Yeni Zelanda'da 300 farklı ajans ve 40 küçük bakanlık ortaya çıkmıştır.²⁰⁸ Kamu örgütlerinin birbirlerinden bağlarının kopması, her örgütün kendi amacını daha genel amaçtan kopuk olarak görmesine neden olmuştur. YKİ'nin rekabet unsurundaysa duraklama söz konusudur. İngiltere'de sağlık hizmetlerinin parasallaştırılması 15000 farklı prosedürün fiyatlandırılmasını gerektirmiştir; bu ise normal sağlık hizmetini sunanların ve yurttaşların işlerini aksatacak denli bir ek iş yükü yaratmıştır.²⁰⁹ YKİ'nin birincil unsurlarından birisi olan "teşvik"de de diğer unsurlar kadar olmasa da duraksama ve gerileme vardır. Performansa göre ücret ödemenin ve özel sektörden kamu

²⁰⁵ Patrick Dunleavy, vd, 2005, *agk.* s. 467–494.

²⁰⁶ *Ak,* s. 471.

²⁰⁷ *Ak,* s. 470.

²⁰⁸ *Ak,* s. 470,71.

²⁰⁹ *Ak,* s. 472.

yönetimine yönetici getirmenin, çalışanlar arasında farklılaşmaya ve hareketliliğe yol açtığı ve örgütsel dayanışmayı olumsuz etkilediği iddia edilmiştir.²¹⁰

F. YKİ ve Diğer Akımlar

Burada “işletimcilik” (management) sözcüğüne yüklenen farklı anlamlara dikkat çekmek gerekir. Kamu işletimciliği, bazı kaynaklarda bir kamu kuruluşunun kamu hizmeti sunumuyla ilgili kamu politikası harici işlerini, bazı kaynaklardaysa piyasa ekonomisinden beslenen bir yaklaşımı ifade etmek için kullanılmaktadır. Birinci anlamda kullananlar bilimsel işletim anlayışınca ortaya konulan anlayışı hala sürdürenlerdir. İkinci anlamda kullananlarsa, YKİ’ni benimseyen veya eleştirenlerdir.

Bilimsel işletimde, en önemli amaç, işlerin etkinliği en yüksek düzeyde sağlayacak yönteme uygun olarak yapılmasıdır. Etkinlik bilimsel işletimde genellikle bir örgütün kendi kaynaklarını en iyi biçimde kullanması olarak anlaşılırken, YKİ’nde, bir işin en ucuz biçimde yaptırılması olarak tanımlanmaktadır. YKİ’nin etkinlik tanımına, mal ve hizmetleri örgüt dışından satın alma veya örgüt dışına ihale etme de eklenmiştir. Bu nedenle bu yaklaşımların ölçmeyi kullanım amaçları birbirinden farklıdır; bilimsel işletimde ölçmenin amacı iş yapma süreçlerini etkinlik ilkesine göre yeniden düzenlemektir; YKİ’ndeysen ölçmenin birincil amacı çalışana kendisinden beklenen iş miktarının ne olduğuna ilişkin mesajın verilmesidir.

Bilimsel işletimin bilimden anladığı, birincil olarak bilgiyi sınıflandırmadır. Buna bir işe ilişkin eylemlerin verimliliği en yüksek düzeye çıkarmak amacıyla düzenlenmesini de ekleyebiliriz. Bir işin yapılışıyla ilgili bilgilerin toplanması ve

²¹⁰ Ak, s. 473.

sınıflandırılması tümevarım yöntemiyle yapılmaktadır. YKİ, bilimselliğe “bilimsel işletim” kadar ağırlık vermemektedir. Ölçme ve sınıflandırma olarak anlaşılan bilimin yerini, YKİ’nde artık “ekonomi” almıştır. Piyasacı ekonomi anlayışının etkinlik (etkinlik, YKİ’ni savunanlar tarafından, çoğu zaman verimlilik anlamında kullanılmaktadır) için gerekli olan yolu göstereceği varsayılmaktadır. Bilimsel işletimde akla verilen önemi, YKİ’nde piyasa almıştır.

Bilimsel işletimi geliştirenler, işi en ince ayrıntılarına kadar ölçüp, etkinliği ençoklamaya yönelik olarak yeniden düzenleyen mühendislerdir. Mühendisler makineyle ve mekanik sistemlerle uğraşır. Bilimsel işletim, tasarımcılarının mesleğinin bir sonucu olarak, örgütleri makine olarak görmüştür. YKİ’ni, ağırlıklı olarak iktisadi bilimler eğitimi almış bürokratlar ve siyasetçiler yaratmıştır. Bürokratlar liberal iktisat kuramcılarının temel varsayımlarını ve bulgularını bilimsel ilkeler olarak raporlarına yansıtmışlardır. Liberal iktisatçıların temel varsayımlarında devlet yoktur. Devlet, diğer kavramlar tanımlanıp dengeler kurulduktan sonra analize sonradan dahil edilir. YKİ, liberal iktisat etkisi nedeniyle, her türlü örgütü, piyasayı baz alarak geliştirilen kavramlarla anlamaya ve değerlendirmeye çalışmaktadır.

Bilimsel işletim, insanı (işçiyi, çalışanı) hareketlerinin büyük bir kısmı önceden kontrol edilebilecek bir *makine* gibi görmüştür. YKİ’yse insanı kontrol mekanizmalarıyla belli amaçlara yönlendirilebilecek bir araç olarak görmektedir. Her iki yaklaşımda da, insan araçlaştırılmakta; çalışanların yaptığı işle ilgili karar verme yetkisi mümkün olduğunca ellerinden alınarak örgüt amaçlarını belirleyen ve insanları bu amaçlara yönlendiren yönlendiricilere devredilmektedir. Bilimsel işletim, işi analiz ederken, insanı göz ardı etmez. Örneğin, etkinlikte artış olacaksa,

işçilerin belirli aralıklarla dinlenmesine izin verir. Kısaca bilimsel işletim, işin insanın en iyi biçimde kullanılabilmesi için nasıl düzenlenebileceği üzerinde durur. Bilimsel işletimin analizine konu olan işçiler fabrikalarda, montaj hatlarında veya atölyelerde çalışırlar ve daha çok kol emeği harcarlar. YKİ’nde sınırlı sayıda hareketin tekrarına dayanan işler yapan kol emeği işçileri kaybolmuştur; onların yerini görelî bir iş yapma esnekliğine sahip olan ve ağırlıklı olarak kafa emeği kullanan işçiler almıştır.

Diğer işçilerin nereye gittiği sorulabilir? Basit beceriler gerektiren ağır işler genellikle gelişmiş kapitalist ülkelerden az gelişmiş ülkelere aktarılmıştır. Başka ülkelere aktarılamayan işlerse taşeronlara ihale edilmiştir. Taşeronlar aracılığı kamu hizmeti görmek YKİ’nin “etkinlik” anlayışıyla uyumludur. Taşeronlar aracılığıyla karmaşık beceri gerektirmeyen işlerde çalışan işçiler, genel bir personel sistemi veya sendika güvencesi altında olan diğer işçilerden ayrılabilmekte ve yerlerine kolay eleman bulunabildiği ve işten kolay çıkarabildikleri için daha düşük bir ücretle çalışmaya ikna edilebilmektedir.

YKİ’nin ilgi alanına giren işçilere (çalışanlara) geri dönelim. YKİ, işçilerin kullanılma biçiminde ortaya çıkan bu özellikleri dikkate alarak, etkinliği arttırmaya yönelik yeni bir kontrol sistemi getirmiştir. Çalışanlar, artık herhangi bir işi meydana getiren çok sayıda hareketin yalnızca bir veya bir kaç tanesini değil, çok daha fazlasını, bazen hepsini yaptıkları için, doğrudan denetim kolay olmamaktadır. Buna getirilebilecek birinci çözüm her işin yapılış biçimini ardı ardına izlenecek bir dizi adıma bağlamaktır. Ancak hizmeti alan yurttaş ve hizmet sunan çalışanlar arasındaki etkileşimin bu tür önceden belirlenmiş standart prosedürlerle tam olarak kavranması

çok zordur. Bu zorluğu aşmanın bir yolu, her çalışan için belli bir sürede tamamlanması gereken işlemlerin sayısını veya miktarını belirlemektir. Başka bir deyişle her çalışan için sayısal hedefler ortaya koymaktır. Ancak çalışanların önünde her zaman birikmiş işler olmayabilir. Bazen çalışanlar işleri ortaya çıktıkça yapmaları için istihdam edilirler. Böyle durumlarda hedefler iş sayısı veya miktarı temel alınarak değil, işin yapılış süresi temel alınarak konulur. Yani hedef belli bir işi belli bir sürede bitirmektir. Bazı durumlarda sürenin de kontrol edilmesi mümkün olmayabilir. Süreyi belirleyen tek faktör çalışanın çalışma hızı değildir. Örneğin, “müşteri” talepleri birörnek olmayabilir. Böylesi durumlar için YKİ, “müşteri” memnuniyeti anketi uygulamayı öngörür. Sonuç olarak, YKİ, işçi kontrol araçlarının sürece göre tasarlanmış üretimden, birimlere göre tasarlanmış üretime geçişe uyarlanmasını amaçlamaktadır.

İnsan ilişkileri okulunun temel varsayımlarından bazıları insanın sosyal bir hayvan olduğu, üretken işbirliğine eğilimli olduğu ve uzlaşmacı olduğudur. YKİ insan ilişkileri okulunun bu varsayımlarını almaz. Çalışanların kendi çıkarlarını örgütün çıkarlarına yeğleyeceğini varsayar. İnsan ilişkileri okulu, yetki devri ve ekip çalışmasını motive edici faktörler olarak görür. YKİ bu uygulamalar yerine performans standartlarıyla başarı ölçümü gibi denetim yöntemlerini tercih eder.²¹¹ İnsan ilişkileri okulunun geliştirdiği motivasyon kuramlarının başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için çalışanların hayat boyu iş garantisinin olmaması, kolay işten çıkarılabilir olmaları ve yöneticilerin kurallarla ve yasalarla sınırlı olmaması gerekir.

²¹¹ Hugh T. Miller, 2003, *agk*, s.339. Miller’e göre, performans ve çıktı ölçümü ve sonuç odaklı yönetim araççı ussallığın ve bu ussallıktan doğan bürokrasinin öz değerleridir.

YKİ bu özellikleri taşıyan bir yönetici-çalışan ilişkisini öngördüğü için motivasyon kuramlarının uygulanmasına çok elverişlidir.

Klasik okulun kamu örgütü bir ilişkiler ve süreçler bütünüyse, YKİ'nin kamu örgütü bir öğeler veya parçalar toplamıdır. Klasiklerde sürecin mantığı bireyin aklından üstündür, YKİ'nde ise "asıl"ın mantığı "vekil"ın mantığından üstündür. Klasik kamu yönetimin en iyi ilkeleri bulma anlayışı, YKİ'nde, en iyi uygulamaları bulma adıyla devam ettirilmiştir.²¹²

VI. DEVLETİ YENİDEN İCAT ETME

1993–2001 yılları arasında görev yapan Clinton Yönetimi'nin başkan yardımcısı olan Al Gore 1993 yılında *Report of the National Performance Review* (Gore Raporu) adlı bir rapor hazırlamıştır.²¹³ Clinton Yönetimi'nin yönetim felsefesi bu raporda ifade edilmiştir. Bu yönetim anlayışı, sıklıkla *Reinventing Government* (devleti yeniden icat etme) olarak anılmaktadır. Bu adın kaynağıysa, Bill Clinton tarafından seçim kampanyası sırasında kullanılan ve Gore Rapor'unda da yararlanılan David Osborne ve Ted Gaebler'ın *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* adlı kitabıdır. Clinton dönemi reform girişimlerine, YKİ yerine *reinventing government* ya da *national performance review* (NPR) denilmesi, ABD'nin etiket değişikliğiyle sınırlı kalsa bile bir uyarılama yapma gereksinimi hissettiğini gösterir.

Devleti yeniden icat etme akımının Gore Raporu'nda bölüm başlıkları olarak da ifade edilen dört ana hedefi vardır. Bunlar "kırtasiyeciliği azaltmak", "müşterilere öncelik vermek", "sonuç almak için çalışanları güçlendirmek", "fazlalıkları kesip

²¹² Larkin S. Dudley ve Gary L Warningsley, 1998, *agk*, s. 174.

²¹³ Al Gore, 1993, *agk*.

budamak”tır. Aşağıda kısaca raporda bu deyimlerle nelerin kastedildiği açıklanacaktır.

Kırtasiyeciliğin azaltılmasıyla ilgili öneriler, daha çok yöneticilerin güçlendirilmesine ve serbestleştirilmesine yöneliktir. Bu amaçla birinci olarak yöneticilerin zamanını tüketen sınırlayıcı kurallar ve formaliteler kaldırılacaktır. İkinci olarak yöneticilere işe alma, isten çıkarma, terfi ettirme ve ödüllendirme yetkileri verilecektir; bu, personel politikasının yerleştirilmesi ve ademi merkezileştirilmesi yoluyla yapılacaktır. Üçüncü olarak, yöneticilerin mal ve hizmet satın alma işlemleri hızlandırılacaktır; müdürler merkezi satın alma birimlerinin aracılığına gerek kalmadan doğrudan tedarikçilerden ürün satın alabileceklerdir. Dördüncü olarak yöneticilerin üzerindeki müfettiş denetimleri hafifletilecektir; kural ihlallerini cezalandırmaya yönelik denetim yerine, sonuç almayı teşvik etmeye odaklanmış denetim tercih edilecektir. Beşinci olarak personelin elini kolunu bağlayan kurallar kaldırılacaktır. Ancak burada hemen belirtmek gerekir ki, çalışanlarla ilgili kuralların kaldırılması her zaman çalışanların lehine değildir, kuralsızlık yöneticilerin personel üzerinde daha fazla kontrol uygulamasına neden olabilir. Son olarak, federe devletlere ve yerel yönetimlere yetki devri yapılacaktır; bu uygulama da buradaki yöneticilerin serbestleştirilmesine yöneliktir.²¹⁴

Müşterilere nasıl öncelik verileceği konusunda ilgili olarak Gore Raporu'nda dört adım belirtilmiştir. Birinci olarak bütün kamu kuruluşları sundukları hizmetlerle ilgili müşteri görüşlerini düzenli olarak anketlerle belirleyecektir. İkinci olarak, devlet tekelleri parçalanacaktır. Yalnızca dışarıya hizmet sunmada değil kamu

²¹⁴ Ak, s. 13.

kuruluşlarının birbirine mal ve hizmet temininde de tekel kaldırılacaktır. Üçüncü olarak, rekabetin olanaklı olmadığı durumlarda, devlet tekellerinin içine özel şirket teknikleri enjekte edilecektir. Dördüncü olarak, federal devletin yerine getirdiği bazı işlevler piyasa mekanizmasına devredilecektir.²¹⁵ Gore'un yurttaş sözcüğü yerine müşteri sözcüğünü seçmesinin isabetliliği yapılacak olanlara bakıldığında çok açık ortadır.

Çalışanların güçlendirilmesiyle ilgili önerilerse şunlardır: Birinci olarak, işe ilişkin kararı işi yapan verecektir. İkinci olarak, her çalışan elde ettiği sonuçlardan sorumlu tutulacaktır. Üçüncü olarak, çalışanlara işlerini yapmaları için daha iyi araçlar sağlanacaktır. Dördüncü olarak, iş yerlerindeki çalışma koşulları geliştirilecektir; hem iş tanımıyla hem de işin yapılışıyla ilgili kurallarda esneklik sağlanacaktır. Beşincisi, yönetimle sendikalar arasında yeni bir ortaklık anlayışı geliştirilecektir, bu konuda özel sektörden ders alınacaktır. Altıncısı, aşağıdan yukarıya karar verme yukarıdan aşağıya desteklenecektir.²¹⁶

Gore Raporunun çalışanlarının güçlendirilmesiyle ilgili önerilerinin hemen hepsinin geçen zaman içinde çalışanların aleyhine geliştiği ortadır. Birinci öneri orta kademe yöneticilerin azaltılmasıyla, ikinci öneri, çalışanların performans ölçütleriyle sıkı gözetim altında tutulmasıyla, üçüncü öneri emek gücünün makine gücüyle ikame edilmesiyle, dördüncü öneri esnek mesai uygulamasının getirilmesi, işlerin taşeronlara verilmesi gibi önlemlerle sendikaların zayıflatılmasıyla sonuçlanmıştır.

²¹⁵ Ak, s. 44.

²¹⁶ Ak, s. 68.

Gore raporuna göre, ‘Fazlalıkları kesip budamak’sa şu biçimde yapılacaktır: Birinci olarak modası geçmiş veya gereksiz programlar kapatılacaktır. İkinci olarak mümkün olan yerlerde kamu hizmetleri fiyatlandırılacak ve kullanıcılardan ücret alınacaktır. Üçüncü olarak devlette bilgisayar ve iletişim teknolojisine dayalı hizmet sunumuna gidilecek. Gore’un raporunda verdiği örneklerden birinci önerinin personel azaltmaya yönelik olduğu anlaşılıyor.²¹⁷

Yönetimin yeniden yapılanması akımı kendisini evrensel bir akım olarak öne sürmektedir. Bu akımın taraftarları devletin ne yapması gerektiği ile değil, ne yaparsa yapsın, yaptığını nasıl yapması gerektiği ile ilgilendiklerini iddia etmektedirler.²¹⁸ Bakış açısının bu biçimde çerçevelenmesi akımın her türlü ideolojik ortamdaki her türlü organizasyonda uygulanabileceğinin iddia edilmesine olanak sağlamaktadır.²¹⁹ Hangi ideolojiden parti iktidarda olursa olsun bu akımın öngördüğü ilkeleri uygulayabilecektir. Üstelik öneriler, devletin her hangi bir düzeyinde, ister çok küçük bir yerel yönetim birimi olsun, ister tümüyle bir devlet olsun, uygulanabilecektir.²²⁰

Devleti yeniden icat etme akımı ile bilimsel okul arasındaki farkı açığa çıkarmak için bu yaklaşımların ileri sürdükleri fikirlerin geri planında yatan devletin nasıl bir devlet olduğuna bakabiliriz. Spiker’in de belirttiği gibi, bu düşünce akımının taraftarları her ne kadar tarafsız olduklarını iddia etseler ve açık bir devlet fikri ortaya koymasalar da, düşüncelerinin arka planında bir devlet fikri taşımaktadırlar.²²¹ Spicer

²¹⁷ Ak, s. 94.

²¹⁸ Michael W. Spicer, *Public Administration and the State: A Postmodern Perspective*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 2001, s. 5.

²¹⁹ Ak, s. 5

²²⁰ Ak, s. 5.

²²¹ Ak, s. 4.

yönetimi yeniden keşfetme akımının *teleocratic* bir yönetim vizyonuna sahip olduğunu iddia eder ve iddiasını kanıtlamak için de bu yönetim akımının kaynağı olan metinlerde kurallardan kurtulmaya yapılan vurguyu ve misyona veya amaca verilen ağırlığı gösterir.²²²

Daha çok muhafazakâr ve sağda yer alan siyasal partilerin görüşleriyle uyumlu olan YKİ'nin, Clinton döneminde siyasal yelpazenin solunda yer aldığı düşünülen bir yönetim tarafından savunulması ve uygulanması, YKİ'nin evrensel bir yönetim akımı olduğuna ilişkin iddiaları güçlendirmiştir. YKİ'nin ABD'de yaratacağı değişimin boyutuyla, Anglosakson kültür dışında yer alan bir ülkede yaratacağı değişimin boyutu arasında çok büyük fark vardır. YKİ başlığı altında toplanmış olan politikaların çoğu ABD'de 1920'li yıllardan bu yana yaratılmakta olan yönetim sistemiyle uyumludur. Bu bakımdan bu politikaların kültürel özellikleri çok farklı olan başka bir ülkede uygulanması, ABD'nin kültürünün ve yönetim yapısının bu ülkeye ihracı anlamına gelir.

Devleti yeniden icat etme akımı, ana kaynağı olan YKİ'nde olduğu gibi, uygulandıkları zaman birbirinin etkisini azaltıcı nitelikte olacak çok sayıda önermeler içermektedir. Örneğin hem çalışanların yetki devriyle güçlendirilmesi, hem de performans standartlarıyla kontrol edilmesi birbiriyle uyumsuzdur; benzer biçimde bir taraftan müşteri tatminini öne çıkarmak diğer taraftan da küçülme çelişkili bir stratejidir.²²³ Bu çelişkilerin nedeni, ilkelerin bir taraftan yurttaşlara ve seçmenlere

²²² Ak, s. 5.

²²³ Donald F. Kettl, "Public Administration at the Millenium: the State of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/1, 2000, 7-34, s. 26.

mesaj vermeyi amaçlaması diğer taraftansa daha çok sermayenin isteklerini yansıtan YKİ'ne dayanmasıdır.

Devletin yeniden icadı akımı hiç kuşkusuz *işletim çizgisi* üzerinde yer alır. Gore Raporu'nun belki de en güçlü teması, yöneticilerin güçlendirilmesidir. Yöneticileri bağlayan kuralların kaldırılması yöneticileri adeta bütçenin sahibi gibi yapar. Yöneticilerin sermaye sınıfıyla benzerliğini artırır. Yöneticilerin sermaye sınıfıyla benzerliğini arttıran diğer bir yön de, yöneticilerin çalışanlar üzerindeki yetkilerinin arttırılmasıdır. Gore Raporu'nun amaçlarından birisi her kademedeki yöneticilere emirleri altındaki personeli ödüllendirme, cezalandırma ve işten atma yetkisi vermesidir. Yöneticilerin mal ve hizmet satın alma işlemlerinin önündeki engellerin kaldırılması onların içinde yer alacağı toplum kesimini değiştirmektedir. Gore Raporu'nda yöneticilerin merkezi bir satın alma birimi aracılığıyla ihtiyaçlarını karşılaması yerine, ihtiyaçlarını doğrudan piyasadan karşılaması öngörülmektedir. Kamu yöneticilerinin güçlü satın alıcılar, iş sağlayıcılar ve kaynak kullanıcılar olmaları hiç kuşkusuz onları işletimci sınıfın üyesi yapar.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: ELEŞTİREL ÇİZGİ

Box, farklı yazarların anlayışlarını dikkate alarak iki çeşit eleştirel kuramdan bahseder: *Devrimci* eleştirel kuram ve artımcı (incremental) eleştirel kuram.¹ Devrimci eleştirel kuram kapitalist sistemin tüm kurumlarına yönelikken, artımcı eleştirel kuram kapitalist sistemin belli parçalarının iyileştirilmesine yöneliktir.² Bu çalışmada da benzer bir anlayış benimsenmiş ve “eleştirel çizgi”, “eleştirel kuram”dan daha genel bir anlamda kullanılmıştır. Genel olarak, inceledikleri sorunları seçerken, eşitlik kavramını da içeren bir özgürlük düşüncesine dayanan yazarlar eleştirel çizgi kapsamında ele alınabilirler. Eleştirel kuramcılarsa Frankfurt Okulu üyesi olan yazarlardır. Eleştirel çizgi üzerinde, öncelikle eleştirel kuramcılar yer alır ancak onlar dışında başka düşünür ve yazarlar da bu çizgi üzerine yerleştirilebilir. Bu çalışmada eleştirel kurama ek olarak yeni kamu yönetimi akımı eleştirel çizgi üzerine yerleştirilmiştir.

I. ELEŞTİREL KURAM

A. Kamu Yönetiminde Eleştirel Kuram

Kamu yönetimi kuramcılarının eleştirel kurama ilgisi 1970’li yılların sonlarına kadar iner. Robert B. Denhardt 1981 yılında, *Public Administration Review*’de “Toward a Critical Theory of Public Organization” başlıklı bir makale yayımlar. Bu makale, bir taraftan kamu yönetimi kuramcılarına eleştirel kuramı tanıtır, diğer taraftansa dikkatleri Habermas’a yönelterek, kamu yönetiminin nasıl bir eleştirel kuramdan beslenmesi gerektiği konusunda belirleyici rol oynar. Denhardt adı geçen

¹ Richard C. Box, *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpe, New York, 2005, s. 110.

² Ak, s. 58. Şu kaynaktan aktarılmıştır: B. Agger, *The Discourse of Domination: From the Frankfurt School to Postmodernism*, Northwestern University Press, Evanston, IL, 1992, s. 182-185.

makalede, diğereleştirel kuramcılarını kısaca andıktan sonra temel kaynak olarak Habermas'ını sunar.

Denhardt daha sonraki çalışmalarında da başlangıçtaki tutumunu ve bakış açısını korumuştur; birinci kuşak Frankfurt Okulu yazarları ve onları besleyen kaynaklar yerine, daha çok Habermas'tan beslenmeyi tercih etmiştir. Habermas'ın kamu yönetimi yazarlarınca en çok gönderme yapılan düşüncesi *iletişimsel eylem kuramıdır*. Habermas, iletişimsel eylem kuramını geliştirirken ağırlıklı olarak Amerikan pragmatizmine dayanmıştır. Charles J. Fox ve Hugh T. Miller'in *Postmodern Public Administration* adlı kitaplarında ortaya koydukları söylem kuramı, iletişimsel eylem kuramından beslenir. Dolayısıyla Habermas, eleştirel kurama, pragmatizme ve postmodernizme ilgi gösteren kamu yönetimi kuramcılarının neredeyse ortak paydasıdır. Denhardt da bu eğilimin dışında kalmamıştır; eleştirel kuramı yorumlarken postmodernist bir eğilim göstermiştir.

Denhardt, özellikle 2000'li yıllardan sonraki çalışmalarında, eleştirel kuramı incelemeyi ve bir kaynak olarak görmeyi bırakmıştır. Denhardt, son zamanlardaki yönetim anlayışını, *New Public Service: Serving, Not Steering*, adlı yapıtında ortaya koyar. Denhardt'ın yönetim anlayışına kendi adlandırmasına bağlı kalarak *yeni kamu hizmeti* yaklaşımı diyebiliriz. Denhardt yeni kamu hizmetinin kökenlerini sayar: Yurttaş demokrasisi kuramları, topluluk (community) ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm, yeni kamu yönetimi ve postmodern kamu yönetimi.³ Yeni kamu hizmetinin belirtilen bu kaynakları arasında eleştirel kuram yoktur ama

³ Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt, 2003, *agk*, s. 26-43.

postmodernizm vardır.⁴ 1981 yılında yayımlanan makalede büyük önem atfedilen Habermas'aysa, kitapta yalnızca tek bir atıf vardır; bu atıf da iletişim kuramıyla ilgilidir.

Yeni kamu hizmetinin, özelde yeni kamu yönetiminin bir devamı, geneldeyse yukarıda belirtilen kaynakların bir karışımı olduğunu söyleyebiliriz. Nasıl ki 1990'lı yıllarda Hood zamanın popüler düşüncelerini derli toplu sunarak, YKİ akımının cisimleşmesine en büyük katkıyı yapmıştır; aynı biçimde, Denhardt da günümüzde oldukça yaygınlaşan postmodernizmle son kırk elli yılın örgüt hümanizmini, yeni kamu yönetimini ve yurttaş katılımı modellerini harmanlama ve yeni bir etiket altında sunma çabası içindedir.

Yeni kamu hizmetinin en önemli özelliği tepkisel olmasıdır. YKİ'ne ve Clinton Yönetimi'nin reform programı olan devleti yeniden icat etme hareketine karşı bir tepkidir. Yeni kamu hizmetinin bu niteliğini kanıtlamaya, bu yaklaşımın temel önermelerini hızlıca bir gözden geçirmek yetecektir. Yeni kamu hizmetinin temel düşünceleri şunlardır: Müşterilere değil yurttaşlara hizmet etme; kamu çıkarını bulmaya yönelik çaba sarf etme; yurttaşlığa, girişimcilikten daha üstün değer verme; stratejik düşünme, fakat demokratik biçimde hareket etme; basit sorumluluk yerine kapsamlı sorumluluk; dümen tutmak yerine hizmet etmek; verimliliğe değil insanlara öncelik verme.⁵ Görüldüğü gibi bu düşünceler sanki YKİ'nin bazı ilkelerinin zıtları alınarak geliştirilmiştir. Bu temel düşünceler aynı zamanda *New Public Service: Serving, Not Steering* adlı kitabın ana başlıklarıdır. Kitabın planının işletim gurusu

⁴ Denhardt, adı geçen kitabının 39. sayfasında postmodernizmi YKİ'nin kaynağı olarak belirtilmiştir ancak burada geçen YKİ (New Public Management) baskı hatasıdır; doğrusu yeni kamu hizmetidir. Zaten hata kitabın daha sonraki baskısında düzeltilmiştir.

⁵ Ak, s. 42, 43.

kitaplarının planına benzetilmesinin bir nedeni vardır. Denhardt, son dönemlerde liderlik araştırmalarına odaklanmakta ve üst düzey yöneticilere (kamu veya özel sektör) yönelik bilgiler üretmektedir. Sonuç olarak Denhardt, Hegel'e, Marks'a, Frankfurt Okulu'na ve Habermas'a önemli kaynaklar olarak başvurmayı artık bırakmıştır; bazı düşünceleri eleştirel kuramcıların düşünceleriyle örtüşse bile, bir eleştirel kuramcı değildir; ancak YKİ'ne yönelik eleştirel tutumu oldukça net olan ve bunu anlaşılır bir biçimde sunmayı başaran bir araştırmacıdır.

Denhardt'dan sonra eleştirel kuramın farklı yönlerini kamu yönetimine taşımaya çalışan farklı yazarlar olmuştur. Eleştirel kuramın kamu yönetimine taşınmasına yönelik çalışmalar yapan yazarlardan birisi olarak görebileceğimiz Lisa A. Zanetti; eleştirel kuramcılar olarak Richard C. Box⁶, Arthur A. Felts⁷, John Forester⁸, Charles Fox and Hugh Miller⁹, Alberto Guerreiro Ramos¹⁰, William G. Scott'ın¹¹ adlarını anar.¹² Kamu yönetimi kuramcılarının eleştirel kuramla ilişkisinin üç önemli özelliği vardır. Birinci olarak, Habermas bir eleştirel kuramcı olarak görülmektedir ve

⁶ *Critical Social Theory in Public Administration* (2005) adlı kitabında 1995'den sonra yazdığı makaleleri yer almaktadır.

⁷ Arthur A. Felts, 1992 yılında *Administration & Society*'de yayımlanan "Organizational Communication: A Critical Perspective" başlıklı makalesinde Habermas'ın iletişim kuramına dayanarak örgütsel iletişimsizlik sorunlarını analiz etmeye çalışır. Bkz. 23/ 4, 1992, 495-513.

⁸ 1985 yılında yayımlanan *Critical Theory and Public Life: Studies in Contemporary German Social Thought* adlı kitabın editörlüğünü yapar; adı geçen kitapta kendi makaleleri de vardır.

⁹ Charles Fox and Hugh Miller'in *Postmodern Public Administration* adlı kitabı 1995 yılında basılmıştır. Eleştirel kuramcılar arasında sayılmalarını meşrulaştıracak kanıtlar arsında Habermas'a dayanmaları birinci sırayı alır. Ayrıca kuramın imkânsızlığına inanmazlar; söylem "kuramını" ileri sürerler; kuram sözcüğünü bilinçli olarak kullanırlar. Postmodernistlerin temelciliğe, evrenselciliğe ve büyük anlatılara yönelik eleştirilerine duyarlıydılar ancak onlar gibi yıkıcı ve yapı sökücü değildirlere; yeniden kurucu ve olumludurlar.

¹⁰ Yazarın kitabı *The New Science of Organization*, 1981'de yayımlanır.

¹¹ İşletimcilik eleştirisi yaptığı, "Organizational Revolution" adlı makalesi 1985 yayımlanır. Bkz. William G. Scott, "Organizational Revolution: An End to Managerial Orthodoxy", *Administration & Society*, 17/2, 1985, s. 149-170.

¹² Zanetti, Lisa A., "Repositioning the Ethical Imperative: Critical Theory Recht, and Tempered Radicals in Public Service", *American Review of Public Administration*, 34/2, (June 2004), 134-150, s. 148.

ağırlıklı olarak, Frankfurt Okulu'nun diğer yazarlarından değil ondan beslenilmektedir. İkinci olarak, eleştirel kuramın yönteminden çok, eleştirel kuramcıların kamu örgütlerinde pratiğe dökülebilir düşüncelerine ağırlık verilmektedir. Üçüncü olarak, hiçbir kamu yönetimi yazarı tüm zamanını eleştirel kurama ayırmış değildir. Çalışmaların çoğu eleştirel kuramı anlamaya ve kamu yöneticilerine tanıtmaya yöneliktir. Bu nedenle eleştirel kuramın kamu yönetimiyle bütünleşmesi bugüne kadar yeterli düzeyde gerçekleşmemiştir.

B. Eleştirel Kuramın Kapsamı

Eleştirel kuramcılar ve onların esinlendiği düşünürlerin en önemli iki konusu *özgürleşme* (emancipation) ve akıldır. Aşağıda eleştirel kuram Kant'tan Habermas'a bu iki temel kavram ekseninde kısaca sunulacaktır. Bu iki kavramın her ikisi de kamu yönetimiyle ilgilidir. İster negatif olarak, ister pozitif olarak alalım, isterse Philip Pettit gibi *tahakkümsüzlük* olarak tanımlayalım, özgürleşmenin sağlanmasında (veya engellenmesinde) en büyük rolü oynayan aktör devlettir. İnsanların kendi kapasitelerini kullanma olanaklarını özgürleşme kavramına dahil edersek, özgürleşmenin zorunlu olarak eşitlikle ilgili olduğu sunucuna ulaşırız. Eleştirel kurama göre kapitalist sistem tarafından yaratılan mekanizma ve engeller nedeniyle bireylerin kendi yeteneklerini kullanamaması önemli bir sorundur. Bireylerin kendi kapasitelerini tam olarak kullanamamalarının çeşitli biçimleri vardır. Özgürleşme bu engellerden kurtulma anlamına gelir. Kısaca, özgürleşme, kapitalist sistemin engelleyici, sınırlandırıcı ve hatta köleleştirici özelliklerinden kurtulma anlamına gelmektedir. Kamu yönetim kuramcıları özellikle yeni kamu yönetimi akımından itibaren eşitliğin sağlanmasında kamu yönetiminin oynayabileceği role çok yoğun olmasa da ilgi göstermeye başlamışlardır.

Akıl kavramının, kamu yönetimiyle ilgisini göstermek için önce eleştirel kuramcıların akılı biyolojik bir organ veya donuk bir nesne olarak görmediklerini belirtmek gerekir. Eleştirel kuramda akıl yürütme, akıl kavramının içinde yer almaktadır. Akıl genellikle toplumsal bir varlık olarak görülmektedir; örneğin etkinliğe odaklı bir yönetimin kullandığı akıl teknik bir akıldır. Habermas'ın iletişimsel eylem kuramı, sistemin (devletin ve piyasanın) sınırlamalar koymadığı bir ortamda (yaşam dünya) karşılaşan bireylerin birlikte akıl yürütmeleri temeline dayanır. Eleştirel kuramcıların temel amacı, insanların akıl yürütmelerinin önündeki temel engellerin kaldırılmasıdır. Sorun olarak görülen engeller arasında eğitim yetersizliği gibi kamu yönetiminin büyüklüğüyle ilgili sorunlar, mekanikleşmiş iş süreçleri ve hiyerarşik bağımlılık gibi kamu yönetiminin örgütlenmesiyle ilgili sorunlar ve rıza yönetimi, propaganda ve reklâm gibi yanlış bilinç yaratma yöntemleriyle ilgili konular vardır.

Her ne kadar bazı temsilcileri aydınlanmaya getirdikleri eleştirilerle öne çıkmışlarsa da, eleştirel kuramın en önemli ilk kaynağı 18. yüzyıldan itibaren etkisini hissettirmeye başlayan aydınlanmadır. Aydınlanma, başka otoriteler yerine bilime ve insan aklına öncelik veren bir anlayıştır. 1784 yılında Alman *Berlinische Monatschrift* dergisi, Kant'a "aydınlanma nedir?" (Was ist Aufklärung?) sorusunu yöneltir. Foucault'ya göre¹³, modern felsefeyi "aydınlanma nedir" sorusuna cevap arayan felsefe olarak tanımlamak yanlış olmaz. Foucault bu çizgiyi, Kant'tan

¹³ Michel Foucault, *Özne ve İktidar*, 2. Baskı, (Çev. Işık Ergüden ve Osman Akınhay), Ayrıntı, İstanbul, 2005, s. 173, 174.

başlatıp Hegel, Nietzsche ve Max Weber üzerinden Frankfurt Okulu ve Habermas'a kadar uzatır.¹⁴

Aydınlanmanın en önemli özelliği, Kant'a göre, ergin olmama statüsünden çıkıştır. Ergin olmamaksa,

“... irademizin belli bir durumunun bizi aklımızı kullanmamızın gerekli olduğu alanlarda başka birisinin otoritesini kabullenmeye sürüklemesidir. Kant buna üç örnek verir: Kendi kavrayış gücümüzün yerini bir kitap, vicdanımızın yerini ruhani bir kılavuz aldığı, nasıl bir diyet uygulayacağımıza bir doktor karar verdiği zaman, “olgunlaşmamış” bir durumdayız demektir...”¹⁵

Kant, ergin olmayışı, bir bakıma *yönetenlerle yönetilenler* arasındaki ilişki sonucunda doğan ve yönetilenlerin kendi akıllarını kullanmak yerine yönetenlerin *otoritesine* bağlı kalması durumu olarak tanımlıyor. Kant'ın metinde verdiği örneklerden yola çıkarak Kant'a göre kimlerin yönetici olduğunu belirleyebiliriz: Din adamları, maliyeciler, askerler, tabipler ve krallar. Kant'a göre yönetime katılmama, insanların yönetme işini başkalarına devretmesi, bir taraftan insanların kolayına gidecektir, diğer taraftansa onları ergin olmama durumuna düşürecektir.¹⁶

Kant'ın, “‘Aydınlanma Nedir?’ Sorusuna Yanıt” başlıklı metninde aydınlanma ile ilgili iki düstur geçer: Birincisi, bireylere söylenen: “*Sapare Aude!*” (aklını kullanma cesaretini göster).¹⁷ Bu deyim, Kant tarafından açıkça aydınlanmanın düsturu olarak ilan edilmiştir. Metinde geçen ikinci bir deyim daha vardır. “*İsteddiğiniz kadar istediğiniz konular üzerinde düşünün, ama itaat edin*”. Kant'a göre yurttaşlarından

¹⁴ Ak, s. 172, 174.

¹⁵ Ak, s. 176.

¹⁶ İmanuel Kant, “‘Aydınlanma Nedir?’ Sorusuna Yanıt”, (Çev. Nejat Bozkurt), *Kant*, 2. Baskı, Say Yayınları, 2008, s. 263-264.

¹⁷ Ak, s. 263.

bunu bekleyen bir yöneticinin kutlanması gerekir.¹⁸ Başka bir deyişle, Kant itaat alanı ile aklın alanını birbirinden ayırır.¹⁹ Kant'a göre, itaatın hiç söz konusu olmayacağı bir durumu beklemek boşunadır. İnsanların hem itaat etmelerini hem de istedikleri kadar düşüncelerini beklemek, onların ergin olmaları için elverişli olan bir tutumdur. Kant bazı örnekler verir: Hem vergi sistemini alabildiğine eleştirmek hem de vergi ödemek; bir rahibin hem dinsel dogmaları eleştirmesi hem de rahipliğin gereklerini yerine getirmesi gibi.²⁰ Örnekleri arttırmak gerekirse, hem kamu kurumlarının işleyişini eleştirmek, hem de kamu görevlerinin gereklerini mevcut yapı içinde yerine getirmek veya hem mevcut yasaları uygulamak hem de yasaları eleştirmek Kantçı anlamda erginliktir.

Kant'a göre, aklın iki farklı kullanılış biçimi vardır: *Özel kullanım* ve *kamusal kullanım*. Özel kullanım, insan bir sistemin parçasıyken, örneğin bir memur kamusal bir görev yapılırken söz konusudur. Böyle durumlarda aklın sınırlandırılması, yani itaat, başka bir deyişle akli kullanma yerine emirlere uyma, aydınlanma ile çelişmez. Aklın *kamusal kullanımı* ise, aklın diğer insanları veya belli bir kitleyi aydınlatmak için kullanılmasıdır. Aydınlanma, işte böyle durumda, aklın özgürce kullanılmasıdır.²¹ Bu görüşlerine dayanarak, Kant'ın özünde aydınlanmayı bireysel girişimden çok toplumsal etkinliğe dayalı bir süreç olarak gördüğünü çıkarabiliriz.

Kant'ın "*Aydınlanma Nedir?*" sorusuna verdiği yanıtta üzerinde durduğu temel nokta, insan aklının (siyasal, ekonomik, dinsel, vb.) otoritenin boyunduruğundan

¹⁸ Ak, s. 272.

¹⁹ Michel Foucault, 2005, *agk*, s. 177.

²⁰ Ak, s. 178.

²¹ Imanuel Kant, 2008, *agk*, s. 266.

kurtulamamasıdır, eleştirel kuramcılarının *özgürleşme* ile vurguladıkları temel nokta ise, insanın kendi yeteneklerini içinde bulunduğu sistemin koyduğu sınırlar ve zorlamalar nedeniyle kullanamamaktan kurtulmasıdır. Aydınlanma fikri, Kant tarafından ortaya konulduğunda, otorite sahibi aktörlerin (kilise ve krallar gibi) aklın yerini almasını önlemek anlamına geliyordu, ancak zamanla kapitalist sistemin insanın insana otoritesi yerine sistemin ve kurumların insana otoritesi olarak ortaya çıkmasıyla kavramın kapsamı genişlemiştir. İnsanın kendi aklı yerine otoriteye başvurması Kant'ın deyimiyse nasıl “ergin olmama”ysa, insanın sistemin egemenliği nedeniyle kendi aklını ve yeteneklerini kullanamaması da “yabancılaşma”dır.

Eleştirel kuramın en önemli kaynağı Marks ise; belki ikinci sırada Hegel gelir. Kaufmann'a göre Hegel'in en çok yararlandığı ve saygı duyduğu düşünür Kant'tı.²² Yukarıda Kant'ın insanın aklını kullanma cesaretini göstererek, erginleşmesine (bir bakıma özgürleşmesine) yaptığı vurgu anlatıldı. Hegel'de özgürlüğe yapılan vurgu daha nettir: “Nasıl ağırlık maddenin tözü ise, bunun gibi, özgürlüğün de tinin tözü olduğunu söylemeliyiz.”²³ Marcuse'a göre, Hegel'in felsefesiyle Faşizm arasında bağlantı kurulamaz. Hegel'in felsefesi devrimci ve aydınlanmacı unsurlar içermektedir.²⁴ Hegel'e göre, değişim var oluşun biçimidir. “Herhangi bir var oluş biçimi, kendi içeriyle çelişir ve içerik biçimi yıkıp onun yerine yenisini yaratarak

²² Walter Kaufmann, *İnsanı Anlamak: Goethe, Kant, ve Hegel*, İkinci Baskı, (Çev. Aziz Yardımlı), İdea Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 170.

²³ G. W. Hegel, *Tarihte Akıl*, (Çev. Önay Sözer), İkinci Basım, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 2003, s. 59.

²⁴ Douglas Kellner, “Technology, War and Fascism: Marcuse in the 1940s”, Douglas Kellner, (der.), *Technology, War And Fascism: Collected Papers Of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998, 1-38, s. 3-4.

özgürleşir ve daha yeterli bir biçim alır.”²⁵ Sosyal sistemler, içlerinde birbirleriyle çelişen unsurlar barındırırlar ve bu nedenle zamanla değişime uğrarlar.²⁶ Marcuse’a göre, Hegel’de Sivil Toplum zıtların çarpışması yoluyla gelişir; kişisel çıkar-ortak çıkar; artan zenginlikle-artan yoksulluk; artan üretkenlik-yayılmacı savaş zıtlıkları bu zıtlıklar arasında yer alır.²⁷ Devlet, ahlakın cisimleştiği en yüksek biçim olarak özel mülkiyetin egemen olduğu sivil toplumdaki aşırılıkları yatıştırır.

Eleştirel kuramın daha güçlü kaynağı Karl Marks’ın eserleridir. Zanetti, eleştirel kuramın kökenlerinin Marksizm içinde olduğunu belirtir.²⁸ Bu çalışmada Marks’ın ustaca kullandığı diyalektik yöntem Ollman’a başvurularak ayrıntılı incelenmiştir. Ek olarak başka iki nokta belirtilebilir. Birincisi Marks’ın kuramının amacı özgürlükse, bu özgürlük düşüncesini, Kant ve Hegel’den gelen bir çizginin uzantısı olarak görebiliriz. İkincisiyse, nasıl ki Marks’ta alt yapı – üst yapı ilişkisinde alt yapının etkisi yalnızca üretimde kullanılan donanımın etkisi demek değilse, onları kullanan insanlar arasındaki ilişkileri de kapsıyorsa; teknoloji de yalnızca makineler demek değildir. Dolayısıyla, Frankfurt Okulu kuramcılarının teknolojiyi yönetimi içerecek biçimde kullanmalarında etkili olan kaynak Marks’tır. Bu çerçeveden bakılırsa, Marks’a göre yönetimin amacı “...tekrara dayalı, fiziksel açıdan zahmetli, güvensiz ve sağlıksız görevleri elemeye, genel emek-zamanını azaltmaya, temel ihtiyaçları karşılayıp insan potansiyelini geliştirmeye...” çalışmak olmalıdır.²⁹

²⁵ Herbert Marcuse ve Franz Neumann, “Theories of Social Change”, Douglas Kellner, (der.), *Technology, War And Fascism: Collected Papers Of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998, 105-138, s. 130-131.

²⁶ Richard C. Box, 2005, *agk*, s. 16.

²⁷ Herbert Marcuse ve Franz Neumann, 1998, *agk*, s. 131.

²⁸ Lisa A Zanetti, 2004, *agk*, s. 137.

²⁹ Ben Fine ve Alfredo Saad-Filho, *Marks’ın Kapital’i*, (Çev. Nail Satılğan), Yordam Kitap, İstanbul, 2006, s. 26.

Eleştirel kuramcılara kaynaklık eden düşünörlere özellikle akıl ve özgürlük konusuna bakışları açısından, bu kavramların yönetimle ilgisini kurarak kısaca değindikten sonra, Frankfurt Okulu'nun yönetimle ilgili temel özelliklerini ve diğerkakımlardan belirleyici farklarını kısaca incelemek gerekir. Birinci kuşak eleştirel kuramcılar başta Max Horkheimer, Herbert Marcuse, Theodor W. Adorno olmak üzere 1920 ve 1930'lu yıllarda Frankfurt okulunda toplanmış olan yazarlardır. Jürgen Habermas genellikle ikinci kuşak eleştirel kuramcı olarak anılır. Nickel, üçüncü kuşak eleştirel kuramcılar olarak Russell Jacoby, Ben Agger, Douglas Kellner, ve Tim Luke'ın ismini anar.³⁰ Bu çalışmada yalnızca birinci ve ikinci kuşak eleştirel kuramcılar incelenmiştir.

Burada bir fikir vermesi açısından Nickel'in üçüncü kuşak olarak gördüğü eleştirel kuramcılarda gözlemediği ortak bir düşünceyi belirtmek gerekir. Üçüncü kuşağa göre, *entelektüellerin yarattığı anlamlar* ideoloji, hegemonya, disiplin veya baskıya dönüşebilmektedir. Akılda kalıcı ifadeler ve nitelendirmeler (ortaya atılan yeni kavramlar), daha düşünce ve tartışma konusu olmadan çok önce, düşünceleri biçimlendirmeye veya disipline etmeye başlamaktadır.³¹ Kamu yönetimi alanında da daha enine boyuna tartışılmadan hayalleri disipline etmeye başlayan çok sayıda yeni deyim vardır. Nickel'e göre, bu etki nedeniyle, 2000'li yıllarda kamu yönetimi alanında doktora tezi yazanların çoğu, tez bittiğinde kendilerini yönetim alanında tez yazmış olarak bulmaktadırlar.³²

³⁰ Patricia Mooney Nickel, 2009, s. 192.

³¹ *Ak*, s. 186.

³² *Ak*, s. 186.

Birinci kuşak eleştirel kurama dönerek, eleştirel kuramcılarının kendilerini geleneksel kuramdan nasıl ayırmak istediğine bakalım. Horkheimer'e göre, geleneksel kuram, bilimi, belli bir konuyu, doğrudan gözlenebilen olaylara dayalı ve birbirine mantıksal olarak bağlı önermelerle incelemek olarak görür. Geleneksel kuramda bilim adamının amacı bu önermeleri geliştirmek ve onlarla ilgili veri toplamaktır; bilimin amacıysa insanı ve doğayı *kontrol* etmektir. Eleştirel kurama göreyse, kapitalist toplumda, iş sürecinin dayattığı koşullar kendi özgürlüğünü kullanmak isteyen insanların önüne engeller koymaktadır. Eleştirel kuramın amacı insanın önündeki bu engelleri kaldırmaktır.³³ Bu açıklamadan *geleneksel kuramın* ampirist pozitivizm ve mantıksal pozitivizm olduğunu çıkarabiliriz.

Denhardt'a göre, Horkheimer'in gözlemlediği iki akıl yürütme tarzı ve bunlar arasındaki ayrım önemlidir. Birinci düşünme biçimine göre, akıl gereksinim duyulunca danışılan *nesnel* bir varlık olarak görülürken, diğer düşünme biçimin göre yani modern anlayışa göre, verilen bir amacı gerçekleştirmek için gerekli olan araçlar olarak görülmektedir.³⁴ Akıl "Özerkliği kalmayan... bir araç haline"³⁵ getirilmesinin iki yönü vardır: Birincisi bir önceki paragrafta geleneksel kuramın niteliği olarak belirtilen yönü, pozitivist ve biçimsel yönüdür. İkinci yönüyse, bu paragrafta belirtilen, "... pragmatizmin öne çıkardığı araçsal cephesi..."dir.³⁶ Sonuç olarak Horkheimer'in hem pozitivist hem de pragmatizmi kişiselleşmiş, bireyselleşmiş, nesnelliğini kaybetmiş akıllar olarak gördüğünü belirtebiliriz.

³³ Robert B. Denhardt, "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, 41/6, (Nov/Dec. 1981), 628-635, s. 629.

³⁴ Robert B. Denhardt, 1981, 628-635, s. 630.

³⁵ Max Horkheimer, *Akıl Tutulması*, Yedinci Basım, (Çev. Orhan Kaçak), Metis Yayınları, İstanbul, 2008, s. 67.

³⁶ *Ak*, s. 67.

Marcuse'un aklın *araçlaştırılmasına* yönelik eleştirisi daha açıktır. Aklın veri amaçlara yönelik olarak kullanılması, toplumsal sorunların tartışma dışı kalmasına neden olmaktadır. Amaçlarla araçlar arasında bu biçimde kurulan bağ aynı zamanda bir yapı yaratılması ve her türlü eylemin bu yapının gereksinimine uyup uymama açısından değerlendirilmesi anlamına gelir. Weber diyalektik bakış açısından bakmadığı için bu ilişkiden ortaya çıkan bürokrasiyi, yani demir bir kafese doğru gidişi, kaçınılmaz bir zorunluluk olarak görmektedir. Marcuse Weberci anlayışın bürokratik baskı için ideolojik gerekçe hazırladığını düşünür.³⁷

Marcuse'a göre geleneksel akıl ve birey olma standartları, makine çağının günümüzdeki geldiği aşamada eski önemini kaybetmiştir, çözülmüştür. 16. ve 17. yüzyılda yaratılan birey fikri hiçbir otoritenin müdahale edemeyeceği bazı değerler ve doğrular yaratmıştı. Birey bu değerlere dayanarak kendi yeteneklerini ve kapasitesini özgürce geliştirebilecekti. Bu kapsam içinde *rasyonellik* bireyin kendi çıkarını takip etmesi olarak tanımlanmıştı.³⁸

Marcuse, (orta-sınıf değerlerinin egemen olduğu toplumdaki) bireyin yakın çıkarı ile ussal çıkarı arasında bir ayrım yapar. *Ussal çıkar* otonom bireyin kendi çıkarının peşinden gitmesidir, *yakın çıkar* (immediate self-interest) ise, bireyin kendi özerk aklına değil, toplumsal düzen ve standartlara bağlı olan çıkarıdır.³⁹ Özellikle katı kuralların egemen olduğu bir toplumda bu iki tür çıkar arasında bir çatışma

³⁷ Robert B. Denhardt, 1981, *agk*, s. 630.

³⁸ Herbert Marcuse, "Some Social Implications of Modern Technology", Douglas Kellner, (der.), *Technology, War And Fascism: Collected Papers Of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998 [1941], 39-66, s. 42.

³⁹ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 42.

kaçınılmazdır.⁴⁰ Bu uyumsuzluk aynı zamanda bireyi içinde bulunduğu topluma karşı *eleştirel* olmaya zorlamaktadır.⁴¹ Marcuse'a göre⁴² liberal toplumun gelişimi makineleşme ve rekabet gibi nedenlerle ussal çıkarın "yakın çıkar" ile uyumlu olacağı bir ortama doğru olmadı. Marcuse'a göre teknolojik güç, üretimi tüm boyutlarına kadar kontrol eden büyük şirketlerin lehine çalıştı ve onları daha da büyüttü. Böylece büyük şirketler hizmet ettikleri herkesin *ussallığını* belirler duruma geldi.⁴³ Marcuse bu düşüncelerini ifade ederken şirket sözcüğünü hiç kullanmaz. Burada şirkete atfedilenleri yapının bir aygıt olduğunu söyler ama bu aygıt şirketten daha büyük bir şeydir, kurumları, makineleri, şirketleri ve endüstrinin örgütlenmesini de kapsayan daha büyük bir sistemdir.⁴⁴

Habermas'tan kamu yönetimine aktarılan pek çok görüşünün temelini bu düşünürün *yaşam dünya, iletişimsel eylem, sistem ve kamusal alan* kavramları oluşturmaktadır. Yaşam dünya kavramı, toplumsal entegrasyonla ilgilidir. Habermas'a göre, toplumsal entegrasyonun iki yönü vardır: Toplum entegrasyonu ve sistem entegrasyonu. "Toplum entegrasyonunu sağlayıcı mekanizmalar, anlamaya yönelik eylemin yapılarıyla *içsel* olarak ilgilidir; sistem entegrasyonunu sağlayıcı mekanizmalarsa *eylem yapılarının dışında* yer alır." Herhangi bir eylemin katılımcıları, içinde hareket ettikleri toplum entegrasyonu sağlayıcı düzenin bilinçli olarak değil, sezgisel olarak farkındadırlar. "Sistem entegrasyonunu sağlayıcı

⁴⁰ Ak, s. 43.

⁴¹ Ak, s. 43.

⁴² Ak, s. 43.

⁴³ Ak, s. 43, 44.

⁴⁴ Ak, s. 44.

düzense, tersine, doğası gereği karşı-sezgiseldir (counterintuitive).”⁴⁵ Yaşam dünya, anlamaya yönelik toplumsal eylemlerin ortaya çıktığı toplumsal alandır.

Habermas’a göre *sistem*, insanların davranışlarının kendileri tarafından değil, iletişim kurulamayan yönlendirici mekanizmalar tarafından belirlendiği alandır.⁴⁶ *Araçsal aklın* kullanıldığı alandır. Sistemde entegrasyonu sağlayıcı mekanizmalar güç ve para ise; yaşam dünyada konsensüs sağlayıcı mekanizma tartışma ve anlatıdır. Etkileşime giren insanlar, sistemde araçtır, nesneleşmiştir; yaşam dünyada ise öznedir.⁴⁷ Yaşam dünya kendiliğinden değişip gelişir, iletişimsel olarak örgütlenir.⁴⁸ Yaşam dünyada ilişkilerin kurulmasında ve yürütülmesinde değerler ve ahlaki normlar başattır; sistem dünyasındaysa haklılığa karar vermede kullanılan kaynaklar yasa ve “etkinlik”tir.⁴⁹

Habermas *kamusal alanı* toplum için normatif bir gündemin (ajanda) oluşturulduğu arena olarak görür.⁵⁰ Denhardt, son zamanlarda kamusal alanın daraldığını belirtir; artık katılımcılar hiyerarşilerin üst katmanında yer alan elitlerdir. Bunun sonucu, siyasal gücün amaca odaklı rasyonelliğe tabi olmasıdır. Siyasal alan artık kendisini toplumun normatif yapısına karşı sorumlu hissetmemektedir. Bunun yerine sermayeyle ilgili sorunlara odaklanmaktadır. Devlet, toplumun pratik sorunlarına değil, yönetim tarafından çözülebilir teknik sorunlara çözüm

⁴⁵ Jürgen Habermas, "A Reply", (trans. by Jeremy Gaines ve Doris L. Jones), Axel Honneth ve Hans Joas, (der.), *Communicative Action: Essays on Jürgen Habermas's The Theory of Communicative Action*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, 214-264, s. 252.

⁴⁶ Terrence Kelly, "Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas", *Administration & Society*, 36/1, 2004, 38-61, s. 41-42.

⁴⁷ *Ak*, s. 42.

⁴⁸ *Ak*, s. 42.

⁴⁹ *Ak*, s. 43.

⁵⁰ Robert B. Denhardt, *agk*, s. 1981, 630.

bulmaktadır.⁵¹ Kamusal alanın daralmasının diğerk bir sonucuysa, teknik sorunlara halkın katılımının olanaksızlaşması ve depolitizasyondur. Artık yönetim alanı teknik bir alandır, yurttaşların göreviyse, toplumun yönünü belirlemede rol almak değildir, fakat sosyal ve ekonomik sistemin pürüzsüz işlemlerini sağlayacak personeli seçmektir.⁵²

Habermas talimatlara dayalı yönetimle, *ampirik-analitik bilimler* arasında bağ kurar. Ampirik-analitik bilimler, yönetimin emri altında işleyen insansal süreçleri nesneleştirmektedir. Ampirik-analitik bilimlerin *bilinçsel ilgisi*, insansal süreçleri biçimlendirmeye ve kontrol etmeye yöneliktir. (Habermas'ın bilinçsel ilgi deyimiyile söylemek istediğı, etkileşime ve dolayısıyla topluma dayalı olmayan ancak işi yapan özneye dayalı olan ilgidir.) Habermas ve Marcuse böyle bir süreçte üretilen bilgiyi teknik bilgi olarak görmektedirler.⁵³ Kısaca Habermas'ın, klasik ve mantıksal pozitivistlere dayalı olarak üretilen bilgiyle, yurttaş katılımını dışlayıcı bürokrasi arasında ilişkiler kurduğunu söyleyebiliriz. Bu ilişkiler nedensellik ilişkisi olmaktan çok, bir bütünü parçaları arasında gözlenen ve bütünü ne olduğunu da tanımlayan ilişkilerdir.

Habermas analitik ampirik bilimlerle, tarihsel yorumbilgici bilimleri karşılaştırır. *Tarihsel-yorumbilgici bilimler*, insanlar tarafından yaratılan anlamlarla ilgilenmektedir. Anlamların insansal olması onların aynı zamanda soyut kuramlar olmaması ve insanlar tarafından değiştirilebilir olması anlamına gelmektedir.⁵⁴

⁵¹ Ak, s. 630-31.

⁵² Ak, s. 631.

⁵³ Ak, s. 631.

⁵⁴ Ak, s. 631.

Habermas, iletişimsel eylem kavramıyla insansal anlama öncelik vermeyi ve sistemin dışında yer alan bir dünya bulmayı amaçlamaktadır.

Sonuç olarak Kant, Hegel, Marks gibi zengin kaynaklardan beslenen eleştirel kuram bize güçlü bir alternatif bakış açısı sunar. Eleştirel kuramı, geleneksel *beşeri bilimlerin (humanities) alternatif*i olarak ele alabiliriz. Cunliffe ve Jun bu iki yaklaşımı iki ayrı entellektüel gelenek olarak görür.⁵⁵ Eleştirel kuramcılar sosyal bilimleri birbirinden kopuk alanlara ayırmazlar; bu nedenle de felsefe, sosyoloji, ekonomi, kamu yönetimi ve diğer sosyal bilimleri aynı anda kapsarlar. Bu disiplinlerin hepsini insanın özgürleşmesini önleyen toplumsal dinamikleri ortaya çıkarmak için bir araya getirirler.

C. Eleştirel Kuramın Yöntemi

Bu bölümde eleştirel kuramcı düşünür ve araştırmacıları başka araştırmacılardan ayıran en önemli özelliklerden birisi olan diyalektik yöntem üzerinde durulacaktır. Diyalektik yöntemin araştırılması sırasında bu yöntemin kamu yönetiminde nasıl uygulanabileceği sürekli akılda tutulmuştur; verilen örneklerin kamu yönetimi disiplininin olmasına dikkat edilmiştir. Bu bölümün sonunda, araştırmacıların varsaydıkları genellik düzeylerine göre kamu yönetimi akımlarının bir sınıflandırılmasına yer verilmiştir.

1. Diyalektik Yöntem

Eleştirel kuramın kamu yönetimine sağlayabileceği katkıyı araştırmak için öncelikle eleştirel kuramın yöntemine bakmak gerekir. Kamu yönetimi disiplini, eleştirel kuramı tanımaya ve disipline aktarmaya çalışmaktadır ancak dikkatler

⁵⁵ Ann L Cunliffe ve Jong S. Jun, "The Need for Reflexivity in Public Administration", *Administration & Society*, 37/2, 2005, 225-242, s. 226.

yönteme değil, değerler ve varsayımlar üzerine odaklanmış durumdadır. Eleştirel kuramın bilimsel araştırma için önerdiği yöntem *diyalektik* yöntemdir. Diyalektik, eski Yunan'dan beri bilinen ve tarih içinde aşama aşama gelişen bir yöntemdir. Bu bölümde, ağırlıklı olarak Bertell Ollman'a başvurarak diyalektik yöntem anlaşılmaya çalışılacaktır. Ollman, Karl Marks'ın özellikle sonraki dönem çalışmalarını inceleyerek diyalektik yöntemin anlaşılır ve kullanılabilir bir betimlemesini yapmıştır. Ollman'ın *Diyalektiğin Dansı* adlı eserinde sunulan diyalektik üzerine çalışması 30 yıldan daha fazla sürmüştür ve yöntemi bütün zenginlikleriyle sunmaktadır. Ollman'a göre *diyalektik* "İncelemeye çalıştığımız gerçekliğe ait öğeleri nasıl düzene sokacağımızı... gösteren bir kılavuzdur."⁵⁶

Ollman bilimsel araştırmada, *bütünden başlama* ve *parçadan başlama* tartışmasından yola çıkarak diyalektik yöntemin tavrını bize açıklar.⁵⁷ Diyalektik yöntemin en önemli özelliği, araştırmaya bütünden başlamak ve bütün hakkında bildiklerimizden yola çıkarak parçayla bütün arasındaki ilişkileri anlamaya çalışmaktır. Bu yaklaşımın tersiyse, parçadan yola çıkmaktır. Parçadan işe başlamanın sonucu parçaya takılıp kalmak olabileceği gibi, diğer parçalarla birlikte bir bütün inşa etmek de olabilir. Ollman'a göre böyle bir yöntem daha baştan parçaların birbirinden kopuk olduğunu varsayar. Matsas, Ollman'ın bütün parça ilişkisi betimlemesini özetler: Diyalektik yöntem bütünden başlar; bütünü parçalara ayırır; parçalar arasındaki bağlantıları inceler; parçaları düşüncede birleştirir ve yansıtılmış gerçeği sunar.⁵⁸

⁵⁶ Bertell Ollman, *Diyalektiğin Dansı: Marks'ın Yönetiminde Adımlar*, İkinci Baskı, (Çev. Cenk Saraçoğlu), Yordam, İstanbul, 2008, s. 30.

⁵⁷ *Ak*, s. 33.

⁵⁸ Savas Michael Matsas, "Book review", *Critique*, 29/1, 2001, 245- 253, s. 246.

Ollman'a göre⁵⁹ bütünden içeriye doğru bir araştırma dört tür ilişkiyi inceler; bu ilişkiler “özdeşlik/farklılık, zıtların iç içe geçmişliği, nitelik/nicelik ve çelişki” ilişkileridir. Bu kavramları sırayla açıklamak diyalektik yöntemi anlama açısından önemlidir. Marks'a göre⁶⁰ iki şeyin hem birbirinin aynısı hem de birbirinden farklı olması mümkündür. Birbirinden farklı olan şeylerin hiçbir zaman birbirinin aynısı olamayacağını sanmak ortak duyunun bir özelliğidir. Marks'ın *özdeşlik felsefesi* bize parçaya bakarak bütünü görme veya bütüne bakarken parçayı da görme olanağı sağlar. Nesnelere arasındaki ilişki türlerinin olduğundan daha farklı gösterilmesi pek çok hatanın kaynağıdır: Örneğin özdeşlik ilişkisi benzerlik ilişkisi olarak gösterilebilir.⁶¹ Bu açıdan bakıldığında kapitalist sistemdeki kamu yönetimin özellikleri daha üst bir bütün olan kapitalist sistemin özellikleridir.

Zıtların iç içe geçmişliği ile anlatılmak istenense,⁶² koşullar ile nesnelere arasındaki ilişkidir. Koşullar nesnenin ne olduğunu ve ne yaptığını belirler. Nesne, bir koşul setinden, başka bir koşul seti içine aktarılırsa nesnenin ne olduğu da değişebilir. Kamu yönetiminin yapısının içinde bulunduğu toplumdan etkilenmesi bu bağlamda düşünülebilir. İthal ikameci bir dönemdeki bir kamu yönetimi, dışa açılma ve küreselleşme dönemindeki bir kamu yönetiminden farklı olacaktır. Başka bir açıdan kamu yönetimi aygıtının önemi toplumun farklı kesimleri için de farklıdır. Sermayedarlar için kamu yönetimi hareket özgürlüğünü sınırlandıran bir yapıyken, işçiler için istihdam, eğitim, sigorta vb. sağlayan bir sığınaktır. Eğer kamu örgütüne

⁵⁹ Bertell Ollman, 2008, *agk*, s. 34.

⁶⁰ *Ak*, s. 76.

⁶¹ *Ak*, s. 78.

⁶² *Ak*, s. 36.

küçültülmesi, dağıtılması, parçalanması, sınırlandırılması gereken bir varlık olarak bakıyorsak; bu sermayedarın gözüyle bakıyoruz demektir.

Nicelik/nitelik ilişkisine göre görünüşte birbirinden tamamen farklı olan iki şey aynı sürecin ürünü olabilir. Başka bir deyişle bir nesne zamanla farklı bir nesneye dönüşebilir; niceliksel değişimler belirli bir zaman sonra niteliksel değişime dönüşebilir. Ollman, niceliksel değişimlerin birikerek aynı süreç sonucunda niteliksel olarak tamamen farklı bir nesneye dönüşmesini, nedensellik ilişkisiyle karşılaştırır. Başka düşünürlerde nedensellik olarak görülen ilişki Marks'ta nicelik/nitelik ilişkisidir. Engels'e göre tek tek bireylerin bir araya gelerek oluşturduğu örgüt esasında bu bireylerin toplamından farklıdır.⁶³ Jun diyalektik yaklaşımdan çoğu zaman determinizmin, ya da sebep-sonuç ilişkisine dayalı akıl yürütmenin tersini anlar.⁶⁴ Dolayısıyla eleştirel kuramın değişime bakış açısı, pozitivisminkinden radikal biçimde farklıdır. Pozitivizmdeki *nedensellik* bağımlı eleştirel kuramda tarihsellik alır. Pozitivizmde birbiriyle ilgili görülen olgu ve olaylar arasındaki ilişkiler ayrı parçaların nedensellik bağıyla birbirine bağlanması olarak görülürken, diyalektikte aynı olgunun farklı görünüşleri olarak görülür. Toplumda insanları baskı ve bağımlılık altında tutan olaylar pozitivist bir açıdan bakıldığında insan iradesinin dışında kalan nedensel sonuçlar olarak gözükür, eleştirel bir açıdansa aynı olaylar tarihsel koşulların bir ürünüdür, insanlar tarafından yaratılmıştır ve değiştirilebilir.⁶⁵

⁶³ Ak, s. 37.

⁶⁴ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 48.

⁶⁵ Robert B. Denhardt, 1981, *agk*, s. 631.

Çelişki ilişkisine gelince, bir bütün içinde farklı ögeler vardır ve bu ögeler birbirine bağlıdır, işte bu birbirine bağlı olan ögeler aynı zamanda birbirinin aleyhine bir gelişim çizgisi izleyebilir.⁶⁶

Ollman diyalektiğin ne hakkında olduğu sorusunu sorar ve cevap olarak diyalektiğin konusunun her türlü *değişim* ve *etkileşim* olduğunu belirtir.⁶⁷ Ancak değişim ve etkileşimi incelemenin diyalektik olması için belirli bir biçimde yapılması gerekir. “Değişim her zaman şeylerin ne olduğunun bir *parçası...*”dır.⁶⁸ Marks’a göre şeylerin ne olduğunu araştırmak, değişimin şeylerin dışında olduğunu varsaymak anlamına gelir. Bu nedenle Marks şeylerin ne olduğunu değil, “*nasıl, ne zaman ve neye doğru değiştiğini*” ve “*neden değişmez gibi görüldüğünü*” inceler.⁶⁹ Marcuse’a göre, “Toplumsal değişime ilişkin yorum toplumsal kuramın kendisidir.”⁷⁰ Hegel’e göre, değişim var oluşun biçimidir. “Herhangi bir var oluş biçimi, kendi içeriyle çelişir ve içerik biçimi yıkıp onun yerine yenisini yaratarak özgürleşir ve daha yeterli bir biçim alır.”⁷¹

Araştırmacının değişimi incelemek için nesnel dünyayı zihninde yeniden ifade etmesi gerekir. Bu iş *soyutlama* aracılığıyla yapılır. Genellikle gerçek dünyada var olanın düşünce dünyamıza aktarılması esnasında yapılan soyutlama, bütünü, geçici olarak, kısmi olarak incelenmesidir.⁷² Soyutlama ile ilgi alanımıza dahil edeceğimiz

⁶⁶ Bertell Ollman, 2008, *agk*, s. 38.

⁶⁷ *Ak*, s. 46.

⁶⁸ *Ak*, s. 58.

⁶⁹ *Ak*, s. 58. İtalikler orijinaldir.

⁷⁰ Herbert Marcuse ve Franz Neumann, 1998, *agk*, s. 102.

⁷¹ *Ak*, s. 130-131.

⁷² Bertell Ollman, 2008, *agk*, s. 47.

nesneleri sınırlandırırız.⁷³ Gerçek dünyanın soyutlanması zihinde yeniden yaratılması demektir. Ollman'ın Marks'ın diyalektik yöntemini incelerken gözlemlediği bu soyutlamaya bilimsel soyutlama/*diyalektik soyutlama* diyebiliriz.

Soyutlama bazen gerekli özenin gösterilmemesi yüzünden bazen de kasıtlı olarak hatalı yapılabilir. Ollman'a göre, soyutlama ile oluşturulan kategori bütünü yeterince yansıtmazsa soyutlama gerçeği çarpıtır.⁷⁴ Bu tür soyutlamaya *çarpık soyutlama* diyebiliriz. Çarpık soyutlama pek çok ideolojinin temel ögesidir.⁷⁵ Soyutlama bazen de zihinde oluşturulan gerçeğin desteklenmesi amacıyla gerçek dünyanın yeniden düzenlenmesi biçiminde yapılır.⁷⁶ Ollman'ın dikkat çektiği bu soyutlamaya da *tersine soyutlama* diyebiliriz.⁷⁷ Marks'a göre süreçleri yalnızca sonuçları açısından soyutlamak da bir çeşit çarpıtmadır.⁷⁸

Soyutlama gerçekliği insan zihnine aktarmak için zorunlu olarak başvuru bir işlemdir. Ollman'a göre Marks'ın yaptığı soyutlamayı diğerlerinde ayıran en önemli özellik, Marks'ın soyutlama ile kavramlara kendi tarihlerini yani değişim süreçlerini⁷⁹ kapsayıcı bir anlam vermesidir. Marks'ta değişim, araştırılan nesneden ayrılmaz onun ne olduğunu tanımlar.⁸⁰ Marks'ta soyutlama ile üretilen kavramlarda yalnızca geçmiş değil gelecek de vardır.⁸¹ Kavramın gerçek dünyanın kendisi

⁷³ Ak, s. 48.

⁷⁴ Ak, s. 50.

⁷⁵ Ak, s. 50.

⁷⁶ Ak, s. 51.

⁷⁷ Burada bahsedilen bütün soyutlama türleri Ollman'dan alınmadır. İsimlendirmeler Ollman'a ait değildir.

⁷⁸ Bertell Ollman, 2008, *agk*, s. 75.

⁷⁹ Ak, s. 55.

⁸⁰ Ak, s. 55.

⁸¹ Ak, s. 56.

olmayıp fakat bir soyutlaması olması nedeniyle, kavram içine araştırılan nesnenin geleceğini de dahil etmek mümkün olmaktadır. Belli bir kavramın bugünkü soyutlanmış halinde o kavramın geçmişi ile geleceği birleştirilir.⁸²

Bir inceleme nesnesinin ne olduğunu belirleyen en önemli faktör onun tarihi, yani değişim süreciyse, en az süreç kadar önemli olan ikinci faktör, inceleme nesnesinin içinde yer aldığı daha büyük bütünü oluşturan diğer nesnelere olan ilişkisidir.⁸³ Marks'ta nesnelere de ilişkilerden oluşur. Bir analizi yaparken kullanılan bir kavram diğer kavramlarla ilişki içindedir. Belli bir sistemi oluşturan parçalar diğer parçalarla ilişki içindedir ve her parçanın tanımı aynı zamanda diğer parçalarla ve bütünlükle olan ilişkisini içerir. Bu nedenle de, parçalardan birinde meydana gelen değişim diğer parçaları da değiştirir.⁸⁴ Ollman'a göre bu yaklaşımın tersi tüm parçaların birbirinden bağımsız olduğunu varsayan yaklaşımlardır. *Hume* bütün parçaların birbirinde bağımsızlığını özellikle vurgular.⁸⁵ *Ortak duyuşsal anlayış* da olayların birbirinden bağımsızlığı üzerine kurulmuştur.⁸⁶

Soyutlama süreci, üç farklı boyutu olan bir işittir: *Kapsam* (extension), *genellik düzeyi* ve *konumlanma noktası* (vantage point).⁸⁷ Kapsam soyutlanmasında incelenen konu süreçsel (zaman boyutu) olarak ve ilişkisel olarak (etkileşimler) sınırlandırılır.⁸⁸ Marks soyutlamalarını farklı *genellik düzeylerinde* yapmaktadır.⁸⁹ Hangi konunun

⁸² *Ak*, s. 57.

⁸³ *Ak*, s. 59.

⁸⁴ *Ak*, s. 64.

⁸⁵ *Ak*, s. 63.

⁸⁶ *Ak*, s. 64.

⁸⁷ *Ak*, s. 72.

⁸⁸ *Ak*, s. 72.

⁸⁹ *Ak*, s. 95.

hangi genellik düzeyinde soyutlanacağı ve ele alınacağı konunun niteliğine bağlıdır. Birinci genellik düzeyi, *şahıs veya durum* düzeyidir. Bu düzey “Kendine has olanın düzey”dir.⁹⁰ İnanç ve tutumlar bu düzeyde incelenir çünkü bireylere ait özelliklerdir.⁹¹ İkinci genellik düzeyi 140-50 yıllık *modern kapitalizmdir*. Üçüncü genellik düzeyi 400 yıllık bir süreyi kapsayan *klasik kapitalizmdir*. Kapitalizme özgü problemler, örneğin sömürü, toplumun “işçiler ve kapitalistler olarak bölünmesi temelinde, kapitalistlerin işçilerin ürettiği artı değere el koyması”⁹² bu düzeyde ele alınır. Dördüncü genellik düzeyi, 5-10 bin yıllık dönemi kapsayan *sınıflı toplumlardır*. Kapitalist toplum da bir sınıflı toplumdur ancak tek sınıflı toplum tipi kapitalist toplum değildir.⁹³ Kafa emeğinin kol emeğinden ayrılması toplumlarda başka ayrımların da doğmasına neden olmuştur; üretenler ile üretimi yönlendirenlerin birbirinden farklılaşması beraberinde baskıyı getirmiştir. Beşinci genellik düzeyi *insanlık düzeyidir*. İnsanların tümünü ilgilendiren sorunlar bu düzeyde ele alınmaktadır. Altıncı ve yedinci genellik düzeyleri sırasıyla hayvanlar alemi ve maddi doğadır.

Konumlanma noktası, “aynı ilişkiye farklı taraflardan veya aynı sürece farklı uğraklardan (moment)”⁹⁴ bakmaktır. Konumlanma noktası önemlidir, çünkü konumlanma noktasındaki bir değişiklik ilişkisinin kapsamının ve bu kapsamdan yola çıkılarak içinde bulunduğu sistemin yeniden kurulmasına neden olur.⁹⁵

⁹⁰ Ak, s. 100.

⁹¹ Ak, s. 101-102.

⁹² Ak, s. 102.

⁹³ Ak, s. 103.

⁹⁴ Ak, s. 114.

⁹⁵ Ak, s. 114.

Konumlanma noktası araştırmada üzerinde durulacak olan ilişkiler ve süreçler arasında seçme yapmaya yol açar.⁹⁶

Kapitalizmin en önemli özelliklerinin karanlıkta kalmasına neden olan bazı konumlanma noktaları şunlardır:⁹⁷ Ollman'a göre, *yalıtılmış birey* konumlanma noktası olarak alındığında kapitalizme özgü veya diğer genellik düzeylerine özgü ilişkiler yok sayılmış olur.⁹⁸ Yalıtılmış birey toplumsal ilişkileri yok sayılan bireydir. Bazı araştırmacılar tarafından, yalıtılmış birey hem bireyi hem de toplumu incelerken konumlanma noktası olarak kullanılır.⁹⁹ Bireyi sınırlayan toplumsal baskılar yok sayılır.¹⁰⁰ Kapitalizmin doğurduğu değişik ilişkiler kapitalizm içindeki bireyi tanımlayıcıdır.

Kapitalizmin özelliklerinin görülmesini engelleyen ikinci durumsa, "*bir durumun öznel yanı*"nın konumlanma noktası olarak alınmasıdır. Kapitalist toplum içindeki bireyin içinde bulunduğu toplumla ilişkilendirilmeden ele alınmasıdır. Bireyi anlamak için bireyin özgün bir yönünden diğer yönleri ıkarsanır. Örneğin konumlanma noktası olarak bireyin inançları, niyetleri vb. alınır.¹⁰¹

Bazı durumlardaysa "*herhangi bir sürecin sonuçları*" konumlanma noktası olarak seçilir. Sonuçları konumlanma noktası olarak almanın sonucu onları doğuran sürecin grlememesidir.¹⁰² Kendisini doğuran süreçten bağımsız l sonuçlar konumlama

⁹⁶ Ak, s. 114, 115.

⁹⁷ Ak, s. 119.

⁹⁸ Ak, s. 120.

⁹⁹ Ak, s. 120.

¹⁰⁰ Ak, s. 120.

¹⁰¹ Ak, s. 120.

¹⁰² Ak, s. 121.

noktasıdır. Sonuçların süreçlerden bağımsız olarak kavranması sonuçların kendi kendilerinin nedeni gibi görülmesine, nedene dönüştürülmesine ve fetişizme neden olur.¹⁰³

Sosyal bilimlerde, genellikle *insan doğası* veya genel insanlık durumu konumlanma noktası olarak alınmaktadır. Böyle bir bakış açısı kapitalist düzene özgü bazı durumların, insanlığın tarihinin bir sonucu gibi algılanmasına neden olmaktadır.¹⁰⁴

2. Diyalektiğin Yöntemini Kamu Yönetimine Aktarmaya Yönelik Bir Deneme

Genellik düzeyi, diyalektik yöntemi kullanan bir yazarın ele aldığı sorunu çözerken veya konuyu işlerken, incelediği nesneyi içinde gördüğü bütündür. Diyalektik yöntemi kullanan araştırmacılar inceledikleri nesnenin niteliğine ve araştırmanın amacına göre farklı genellik düzeyleri arasında hareket ederler. Burada yapılan sınıflandırmada araştırmacıların ağırlıklı olarak başvurdukları genellik düzeyi temel alınmıştır.

Kamu yönetimi akımlarının, farklı akımlara mensup araştırmacıların araştırmalarında varsaydıkları genellik düzeylerine göre bir sınıflandırılmasını yapabiliriz. Kamu yönetimi alanında yapılan araştırmaların çoğu, *mevcut sistemin nasıl daha iyi işletilebileceğine* ilişkindir. Araştırmanın ilişkin olduğu dönemin, diğer dönemlerle ilişkisini yok sayan ve mevcut toplumsal sistemin özel mülkiyete dayalı anlayışın araştırmanın yapıldığı dönemdeki biçimi olduğunu sorgulamayı gereksiz sayan araştırmalar, bu guruba girer. Genellikle ana akım içinde yer alan bu tür araştırmalar, araştırmanın ilişkin olduğu toplumun az çok dengede olduğunu, köklü

¹⁰³ Ak, s. 121.

¹⁰⁴ Ak, s. 121-122.

bir dönüşüm ya da güçlü bir reform dalgasına ihtiyacının olmadığını varsayar. Araştırmanın amacı çoğu zaman mevcut kurulu düzenin *etkin* olarak işleyip işlemediği merakı üzerine kurulur. Örneğin bir kamu kurumunun performans değerlendirme sisteminde (memur sicillerinin) kullanılan formlarda yer alan soruların nasıl olması gerektiğine ilişkin bir araştırma, bu tür bir araştırmadır. Statükonun bir yansıması olan mevcut sisteminin değişmezliği varsayımına dayalı ve ayrıntılara odaklanmış olan bu tür araştırmaların sonuçları çok çabuk eskir. *Bilimsel işletimin, klasik yönetim okulunun, insan ilişkileri okulunun, YKİ'nin*, bu tür araştırmaları teşvik ettiğini söyleyebiliriz. Bu tür araştırmalarda incelenen nesne iş, tekil bir ilişki, işçi, grup veya bir örgüt olabilir. Araştırmacının varsaydığı genellik düzeyiyse çoğu zaman örgüttür. Bazen bir örgütte geçerli olan sorunlar topluma genellenir. Ancak bu genelleme, ilgili örgüt toplumdan soyutlanarak incelendiği için geçersizdir.

İkinci araştırma türüyse, toplumun mevcut işleyişinin yarattığı sorunlardan rahatsız olan ve kamu yönetiminin bu rahatsızlıklara çözüm bulması gerektiğini düşünen araştırmacıların yaptığı araştırmadır. Kapitalist toplumda açlık, yoksulluk, eğitimsizlik, hastalık gibi acil çözüm gerektiren ancak bu tür sorunların genelliği ve yaygınlığı nedeniyle artık alışılmış olan pek çok sorun vardır. Bu tür sorunlar bazı araştırmacılar da eşitlik, adalet gibi *genel insanlık değerlerinin* araştırmayı yönlendirmesi gerektiği anlayışını doğurmaktadır. Bu tür araştırmacıların yaptığı araştırmalarda genellik düzeyi olarak Ollman'ın “genel insanlık düzeyi” dediği düzey alınmaktadır; analiz ve yorumlarında bu düzeyin altına yani modern kapitalizm düzeyine inilmemektedir. Dolayısıyla sorunlarla kapitalizmin sistemsel özellikleri arasında bağlantı kurulmamaktadır. Kapitalizmin *sistemsel özellikleri*, reformcular ne

yaparsa yapsın, bir şekilde kendilerini yaratacak olan ve etkilerini gösterecek olan özelliklerdir. *Yeni kamu yönetimi*'ni yaratan ve bu gelenek içinde çalışan araştırmacıları bu gruba yerleştirebiliriz.

Üçüncü tür araştırmacılar, araştırmalarını kişilik (birey ve örgüt) ve insanlık düzeyinde yapan araştırmacıların tersine *kapitalist sistem düzeyinde* yapan araştırmacılarıdır. Bu tür araştırmacılar toplumu bir sistem olarak almakla birlikte, sistemi soyut bir kavram olarak almamaktadırlar. Kapitalist toplumu kendine özgü özellikleri olan, dolayısıyla somut ve başka sistemlerin içinden doğmuş olan ve başka bir sisteme dönüşecek olan, dolayısıyla geçici ve tarihsel, bir sistem olarak görmektedirler. Üst-eleştiri, “incelenen nesneyi aşan bir bağlam içinde biçimlendirilmiş eleştiri” anlamına gelir.¹⁰⁵ Bu üçüncü gruba *eleştirel kuramcıları* dahil edebiliriz. Eleştirel kuram kapitalist sistemle günümüz toplumu arasındaki ilişkileri analiz etmesi nedeniyle günceldir. Kamu yönetimi kuramcıları bir taraftan kamu yönetiminin kendisinin diğer taraftan da kamu yönetimin uğraştığı sorunların kapitalizmden nasıl doğduğunu diyalektik yöntemle araştırabilirler.

Belki bu noktada kamu yönetiminde bazen *sistem yaklaşımı* olarak adlandırılan Parsonscu yaklaşımla kapitalist sistemi genellik düzeyi olarak gören yaklaşımları karşılaştırmak gerekir. Sistem yaklaşımında *sistem*; denge arayışı içinde olan tarih dışı soyut bir kavramdır. Sistem yaklaşımıyla diyalektiği karşılaştırabiliriz. Sistemlerin uyum ve denge; eğilim ve arayışı içinde olduğunu düşünmek muhafazakâr bir bakış açısıdır. Sistem yaklaşımı değişimi kabul eder ancak geçmişte egemen olan güçlerin gelecekte de egemen olması gerektiğini varsayar. Diyalektik

¹⁰⁵ Phil Slater, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul, 1998, s. 10.

bir bakış açısı, olguları geçmişlerini ve geleceklerini hesaba katarak soyutlar ancak geçmişte egemen olan gücün gelecekte de egemen olacağı savını kabul etmez. Muhafazakâr sistem yaklaşımı bakış açısında, sistemin parçalarından birisini geliştirmek sistemin bütününde bir etki yaratmaz. Değişimin bütünde gözlenebilmesi için değişimin bütün parçalarda ortaya çıkması gerekir. Diğer parçaların öncü parçaya uyum sağlaması gerekir. Diyalektik yaklaşımda parçalardan herhangi birisinde meydana gelen değişim anında sistemi etkiler. Hem sistem yaklaşımı hem de diyalektik yaklaşım yapısalıcıdır ancak sistem yaklaşımı donuk bir yapı varsayımı üzerine kurulur, diyalektik yaklaşımsa dinamik ilişkilere dayalı bir yapı varsayımı üzerine kurulur. Benzetme yoluyla açıklamak gerekirse sistem yaklaşımı bir binaysa diyalektik yaklaşım daha sonra ağaca, meyveye ve yeniden kendine dönüşecek olan bir tohuma benzer.

Geriye, konumlanma noktasını kaybetmiş veya her türlü konumlanma noktasıyla uyumlu olma iddiasında olan yaklaşımlar kaldı: *Postmodernizm* ve *Pragmatizm*. Bu iki yaklaşımı diğer yaklaşımlardan ayıran en önemli özellik, bunların bilimsel araştırmaların sonuçlarına verdikleri değer diğer yaklaşımlarınkinden çok farklı olmasıdır. Diğer yaklaşımlar bulgularının doğruluğunda ısrarcıyken bunlar bilimsel araştırmayla doğrunun bulunabileceğine inanmazlar. Doğru olanın genellikle toplumsal tartışmalar veya belli dayatmalar sonucunda tayin edildiğini ileri sürerler. Demokrasi, bu yaklaşımlar açısından doğrunun adil bir tartışma ortamında tayin edilmesidir. Pragmatistler ve postmodernistler bu nedenle kamu yönetiminin kendi uzmanlığından meşruiyet alarak toplum adına iş yapmasına karşıdırlar. Kamu yönetiminin, tartışmaya elverişli bir ortam hazırlama sorumluluğunu üstlenmesi gerektiğini düşünürler.

D. Eleştirel Kuramın Kamu Yönetimine İlişkinliği

Kamu yönetimi disiplini içindeki ana akım, genellikle kapitalist sistemin sonsuza kadar süreceğini varsayar ve kapitalist sisteminin önemli özelliklerini, değiştirilemez parametreler olarak görür. Eleştirel kuramcılar ise kapitalist sistemi, daha uzun olan bir çizginin başı ve sonu olan bir kesiti olarak görür. Böyle bir yaklaşımın sağlayacağı en önemli olanak, bilimsel işletim yaklaşımının veya insan ilişkileri okulunun yaptığı gibi, sistem düzeyine çıkmadan örgüt düzeyinde çalışmak değil, tersine gerektiği zaman *sistem düzeyinden* olaylara bakabilmektir. Eleştirel kuram kapitalist sisteminin kamu yönetimi üzerindeki etkilerini incelemekte yol gösterici olabilir.

Box'a göre eleştirel kuramın kamu örgütlerine bakışı, daha iyi bir *gelecek tasarımına* yöneliktir.¹⁰⁶ Diğer yaklaşımlar, genellikle kamu yönetimindeki değişimin niteliğine ilişkin analizlerini, kapitalist sistemin ve kamu yönetiminin bu sistem içindeki yerinin önemli ölçüde değişmeyeceği varsayımı üzerine kurarlar. Örneğin kamu kurumlarının birincil amacının etkinlik olduğu varsayılır ve bu amacın gerçekleşmesi için ne tür reformların yapılması gerektiğine yoğunlaşılır. Eleştirel kuramcılarsa, kamu yönetiminin amaçlarının içinde bulunduğu daha genel sistemden bağımsız olamayacağını kabul ettikleri için kamu yönetimi ile kapitalizm arasındaki ilişkileri ortaya koymaya çalışırlar. Böylece incelenen nesne ile o nesnenin daha genel düzeydeki sistemlerle ilişkisi sürekli dikkate alındığından eleştirel kuram aynı zamanda bir gelecek tasarımına yöneliktir.

¹⁰⁶ Richard C. Box, 2005, *agk*, s. 14.

Eleştirel kuramcılar kamu yönetimine yalnızca olayları ele alış tarzlarıyla ve kullandıkları yöntemle değil aynı zamanda yirminci yüzyıl toplumlarının ekonomik ve toplumsal örgütleniş tarzına ilişkin geliştirdikleri *düşünceler* ve eleştirilerle de katkıda bulunabilirler. Eleştirel kuramcıların düşünceleri kamu yönetiminin problemleriyle yakından ilgilidir. Hem Avrupa hem de Amerika’da yaşayan Frankfurt Okulu düşünürleri, bir taraftan ”bürokratik aygıt” aracılığıyla uygulamaya konulan Faşizm üzerine kafa yormuşlardır diğer taraftan da kapitalizmin gidişatını Amerika üzerinden izlemişlerdir. Kant, Hegel, Marks gibi düşünürler tarafından yaratılan kavramlarla düşünmektedirler; bu nedenle konuları ele alış biçimleri Amerikan geleneğinin sunduğu araçlarla düşünenlerinkinden oldukça farklıdır. Eserlerinde kamu yönetimi kuramına neredeyse Waldo kadar katkıda bulunabilecek bir zenginlik vardır.

Eleştirel kuramcı yazarlar kavramları birbirinden *kopuk* parçaların karşılığı olarak kullanmazlar. Kavramlar ilişkiseldir ve bütünseldir. Örneğin Marcuse¹⁰⁷ teknolojinin etkisi biçiminde bir ifade kullanmaz, çünkü “teknoloji” etki ve kontrolü de kapsamaktadır. “Teknoloji” yalnızca makinelerden meydana gelmez, aynı zamanda toplumdaki ilişkileri, düşünceleri ve davranış kalıplarını da kapsar. Eleştirel kuramcıların, teknolojiyi onun kullanımıyla ilgili düzenleme ve bilgilerle birlikte kullanmasından yola çıkarak, eleştirel kuramcıların kamu yönetimiyle ilgili görüşlerinin büyük bir kısmının eleştirel kuramcılarının *teknoloji analizlerinde* bulunabileceğini söyleyebiliriz.

¹⁰⁷ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 41.

Bu bölümde kamu yönetimi kuramcılarının eleştirel kuramla ilgilenmelerini gerektiren gerekçeler anlatılmaya çalışılacaktır. Bunu yapmanın en iyi yolu kamu yönetimi disiplinin kapsamına giren alt konularla eleştirel kuramcılarının ele aldığı alt konular arasında bir çakışmanın olup olmadığına bakmaktır. Hem eleştirel kuramcılarının hem de kamu yönetimi kuramcılarının hakkında düşünce geliştirdiği çok sayıda *ortak* tema ve kavram vardır. Elbette kesişmenin büyüklüğünün ne kadar olduğu önemlidir. Kesişmenin kapsamını belirlerken *doğrudan* ele alınan konu ve kavramları temel alırsak, göreceli olarak küçük bir alanla karşılaşırız. Bu doğaldır; çünkü aynı soruya cevap veren iki yazarın yanıtlarının karşılaştırılmasıyla elde edilecek kesişim alanı bile çoğu zaman çok küçüktür. Dolayısıyla kesişim alanının ne kadar olabileceğini belirlemek için ana tema ve kavramlardan türetilebilecek ikinci ve daha ileri derece türev tema ve kavramlara da başvurmamız gerekir. Aşağıda kamu yönetimi kuramcılarının ilgilendikleri bazı temel konu ve kavramların eleştirel kuramcılarca da ele alındığı gösterilecektir. Yalnızca doğrudan incelenen konuları karşılaştırsak bile çakışma alanı yeterince büyüktür.

1. Etkinlik

Etkinlik kavramı kamu yönetimi yazınında genellikle bir sıfat almadan çıplak olarak kullanılır. Kavramın bu biçimde kullanılması hem onun yanlılığının gizli kalmasına; hem de kavramın anlamı konusunda kafa karışıklıklarına neden olur. Etkinlik sözcüğünün karşılık geldiği kavramları birbirlerinden ayırmak için eleştirel kuramcılarının yaptığı gibi bu kavramı her zaman bir sıfatla birlikte kullanabiliriz. Kavramın bu biçimde kullanılmasının kafa karışıklıklarını nasıl önlediğini görmek için Marcuse'un kullanım biçimlerini gözden geçirebiliriz. Marcuse teknokrasi kavramını açıklarken etkinlik kavramını kullanır; 1933-45 Almanya'sında *emperyalist etkinlik*

(imperialistic efficiency) baskındır. Teknokrasiye “geleneksel kârlılık ve genel refah standartlarının yerine, emperyalist etkinlik ve aklın teknik gerekleri (rationality) geçer.”¹⁰⁸ Marcuse bu kavramı şirketlerle ilgili olarak kullandığı zaman *rekabetsel etkinlik* biçiminde kullanır.¹⁰⁹ Burada söz konusu olan şirket yirminci yüzyılın yüksek düzeyde makineleşmiş ve rasyonelleşmiş şirkettir.¹¹⁰ Marcuse etkinlik kavramını bireylerle ilgili olarak da kullanır. *Standardize edilmiş etkinlik* makineleşmiş büyük şirketlerin egemen olduğu bir sistemde bireyin başarısını (*etkinliğini*) kendisinin değil sistemin ortaya koyduğu standartların belirlemesidir.¹¹¹ Bir birey makinenin koyduğu amaçlara ne kadar iyi hizmet ederse o kadar etkindir. Standardize etkinlik kavramına yakın bir kavram da *uyumcu etkinlik* kavramıdır. Marcuse’a göre uyumsal etkinlik rasyonelliğin eleştirel bir güç olmaktan çıkıp uyumcu ve kendini uyarlamacı bir durum alması sonucu ortaya çıkmıştır.¹¹²

Marcuse, *etkinlik* kavramını bireyin kapitalist sistem içinde özgürlüğünü kaybedişi ve “özne”likten “nesne”liğe düşüşüyle ilişkili olarak kullanılır. Etkinlik verilen ödülünden çok yapılan işte ifadesini bulan *bireysel başarı* kavramının tersine, ödüllendirilmeye bağımlıdır ve teknolojik aygıtta yaptığı katkıda ifadesini bulur.¹¹³

Bürokrasiyi yaratan en temel kaynak etkinliktir (efficiency). Etkinlik bir amaç olarak tanımlanırsa, etkinlik arayışı bürokrasi düşüncesine götürecektir. Bürokrasi

¹⁰⁸ Ak, s. 41.

¹⁰⁹ Ak, s. 43.

¹¹⁰ Ak, s. 43.

¹¹¹ Ak, s. 45.

¹¹² Ak, s. 49.

¹¹³ Ak, s. 45.

etkinliğin yegâne aracı olarak alındığında da modern devletin temel ilkesi olacaktır.¹¹⁴

2. Marcuse'un Teknolojik Ussallık Kavramı

Marcuse'un teknolojik ussallık kavramı işletimsel ussallığı içerir. Marcuse, *bireysel ussallık* ile *teknolojik ussallık* arasında ayırım yapar.¹¹⁵ Bireysel ussallık, kendine özgü bir değerler sisteminden beslenir ve bireyin kendi aklını özgürce kullanabileceği varsayımına dayanır. Oysa teknolojik ussallık bireyin *yakın çıkarıyla* ilgili bir kavramdır. Teknolojinin ve büyük örgütlerin egemen olduğu kültürün kendine özgü bir düşünme tarzı (modu) vardır. Bu kültür içinde ortaya çıkan kalıp ve standartların yarattığı sınırlar nedeniyle, böyle bir ortamda birey, kendi çıkarına odaklı özgür aklını kullanamamaktadır. Birey teknolojinin de yer aldığı aygıtın dayattığı sınırlar içinde düşünmek ve davranmak zorundadır.¹¹⁶

Marcuse'a göre, makine sürecinin yarattığı çıplak olgular (sınırlar, standartlar) bireye doğal gelmektedir. Bireyin bu standartlara ve gereklere uyması en rasyonel davranışlar olarak gözükmektedir. Birey eğer sonuç almak istiyorsa kendi özgür iradesini değil içinde bulunduğu mekanik sistemin gereklerini yerine getirmek zorundadır.¹¹⁷ Marcuse'un bilimsel işleme yönelttiği eleştirilerle Waldo'nun eleştirileri arasında benzerlik vardır. Marcuse de, Waldo gibi teknolojiyi yalnızca bağımsız bir değişken olarak almaz, ayrıca onun aktörler tarafından yaratılan bir yönünün olduğunu da vurgular. Marcuse'a göre "*bilimsel işletim*" teknolojik ussallığı otokrasinin bir aracı haline getirmiştir. Taylor'un bilimsel işletim anlayışının içinde

¹¹⁴ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 40.

¹¹⁵ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 44.

¹¹⁶ *Ak*, s. 46.

¹¹⁷ *Ak*, s. 46.

bilim, *çıplak olguculuk* (matter of factness) ve büyük endüstri birlikte yer almaktadır.¹¹⁸ Waldo, bilimsel işletimin, yönetim tarafından yaratılan ilke ve standartları işçilerin önüne itiraz edilemez olgular olarak koymaya çalıştığını belirtir.¹¹⁹

İşyeri ortamında, teknolojik ussallık ve bireysel ussallık zıtlığı nasıl işler? Marcuse'un bireysel ussallıkla ve teknolojik ussallığı birbiriyle karşılaştırmasının nedeni, bireysel ussallığı savunmak değildir. Batı kültüründe eleştirelliğin nasıl ortaya çıktığını açıklamak için bu iki kavramı yana yana getirir. İşyerinde teknolojik ussallığın baskı altında tuttuğu başka bir şey daha vardır: *Kamusal ussallık*. Bu konuyu açıklamadan önce Marcuse'un teknolojik ussallık kavramını biraz açmak gerekir. Marcuse'ta teknolojik ussallık, *işletimsel ussallığı* da içermektedir. Waldo'nun da teknolojiyi kavramsallaştırma biçimi Marcuse'unkine bu noktada çok benzer. Her iki yazarın da teknoloji ve yönetimi bütünleşik olarak ele almalarının nedeni belki de 1940'lı yıllarda teknolojinin yarattığı felaketlerin henüz çok taze olmasıdır.

Marcuse'un bireysel ussallık ve teknolojik ussallık ikilisine ilişkin analizini biraz daha geliştirerek, kamu örgütlerinde *işletimsel ussallığın* kamusal ussallığı nasıl bastırdığını açıklayabiliriz. Özel örgütlerde, şirketin çıkarının ne olduğunu tanımlama görevi, şirket sahiplerine verilmiştir; örgütsel kaynakları bu çıkarlara yöneltme veya yapılan işlerin şirket çıkarlarına uygun olup olmadığını belirleme göreviyse *işletim* üzerindedir. Kamu yönetimindeyse, *kamu çıkarını* tanımlama işi çoğu zaman örgütlerin kurulması sırasında yasama veya yasama adına hareket eden

¹¹⁸ Ak, s. 48, 49.

¹¹⁹ Dwight Waldo, 1948, *agk*, s. 51.

yönetim tarafından yapılır. Bir örgütte yapılan işlerin kamu çıkarına uygunluğunu yorumlama göreviyse *üst yönetime* verilmiştir. Kamu yönetiminde yapılan işlerin yasalara veya daha genel kamu çıkarına uygunluğunu belirleme görevinin yalnızca yönetime verilmiş olması, bu örgütlerde *kamusal ussallığın* ortaya çıkmasını engellemektedir. Başka bir deyişle, yapılan bireysel işlerin kamu çıkarlarına uygunluğunu belirleme hakkının çalışanlardan alınmış olması, bu örgütlerde kamusal ussallığın yok olmasının temel kaynağıdır. Kamusal ussallığı yorumlama ve tanımlama görevi çalışanlara verilirse, uzun vadede bu belirlemenin yapılmasına uygun kültür ve mekanizmalar örgütlerde gelişir.

3. Yönetimin Eylemlerinin Çeşitleri: Araçsal Eylem, Stratejik Eylem ve İletişimsel Eylem

Habermas *ussallığı* (rasyonelliği) sıfatlarıyla birlikte anar: Araçsal ussallık, iletişimsel ussallık gibi. Bu kavramlar aynı zamanda farklı eylem çeşitlerini tanımlamak için kullanılır: Kamu yönetimi yazarları bu kavramları bir taraftan anlamaya diğer taraftan da disipline taşımaya çalışmaktadırlar. *Araçsal ussallık*, kamu yönetimi açısından tanımlamak gerekirse, yöneticilerin kendi düşüncelerini alternatif düşüncelerin üstünde görmeleri ve kendi kararlarının akla yatkın olduğunu iddia ederken uzmanlıklarını ve otoritelerini kullanmaları anlamına gelir. Araçsal ussallık, araç-amaç ilişkisine dayalıdır. Weber'e göre bu tür araçsallık modern toplumlarda en temel normdur.¹²⁰ Denhardt kamu yönetiminin; yöneticilerin, personeli ve örgütsel çevredeki belirsizlikleri kontrol etmelerine yarayacak araçsal (instrumental) önermeler üretmeye yönelik bir uğraş olarak görülmesini eleştirilir. Kamu yönetimine bu tarz bir bakış, amaç odaklı ussallık anlayışından kaynaklanmaktadır. Amaç odaklılık kamu yönetimi disiplinini "ampirik-analitik"

¹²⁰ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 41

bilimlere yönelmekte; kontrole yönelik teknik bir inceleme alanı haline getirmektedir.¹²¹

İletişimsel ussallık “dünyaya ilişkin temel varsayımlarımız üzerine düşünme ve temel normlarımızı müzakereye ve sorgulamaya açmadır. Karşılıklı anlayış iletişimin doğasında vardır. Konuşma eyleminin kendisi bizim insan olarak birbirimizle iletişim kurma arzusu içinde olduğumuzu gösterir.”¹²² *İletişimsel eylem*, aktörlerin ortak çıkarı belirlemek üzere *konuşmalarıdır*; tarafların özel çıkarının, ortak çıkara bağlanmasıdır.¹²³ Habermas’a göre modern yaşamın en önemli özelliği araçsal ussallıkla ve iletişimsel ussallık arasındaki gerilimdir.¹²⁴ *Stratejik eylem* bir aktörün diğerinin eylemini etkileyerek kendi çıkarına ulaşmaya çalışmasıdır.¹²⁵ Habermas stratejik eylem veya araçsal ussallık yerine iletişimsel eylemi önererek, ussallığı revize etmek istemektedir.

Kamu yönetimi akımlarını; Habermas’ın kavramlarını esas alarak değerlendirebiliriz. İletişimsel eylem bilimsel işletim anlayışının tasarladığı örgütlerin içinde, özellikle resmi (formal) örgüt içinde, ortaya çıkamaz. Çünkü Habermas bu kavramı yaşam dünyayı temel alarak geliştirmiştir. Hiyerarşik örgütlerse, Habermas’ın yaşam dünyanın karşıtı olarak gördüğü sistem içinde yer alır. Bilimsel işletim ve klasik kamu yönetiminde örgütler önceden belirlenmiş bir amaca göre tasarlanmıştır; yani örgütlerin tasarlanmasında araçsal akıl kullanılmıştır.

¹²¹ Robert B. Denhardt, 1981, *agk*, s. 632.

¹²² Lisa A Zanetti, 2004, *agk*, s. 140.

¹²³ Arne Niemann, “Between Communicative Action and Strategic Action: the Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement”, *Journal of European Public Policy*, 11/3, 2004, 379-407, s. 382.

¹²⁴ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 41.

¹²⁵ Arne Niemann, 2004, *agk*, s. 381.

Habermas'ın kuramını uygulamaya koymaya çalışan kamu yönetimi ve işletimi yazarları, örgüt içi iletişim sorunlarına iletişimsel eylem ve iletişimsel akıl kavramlarıyla açılım getirmeye çalışmaktadırlar. Oysa bu kavramların ast ve üst ilişkisinin bulunduğu ortamlara taşınması en azından eleştirel kuramcılarının öngörmüş olduğu bir amaç değildir. İletişimsel akıl kavramının tersine, araçsal akıl kavramı bürokratik örgütlerin yapısını eleştirmeye elverişli bir kavramdır. Araçsal akıl ve eylem kavramı Habermas'tan önceki Frankfurt Okulu üyeleri tarafından geliştirilmiş ve yoğun biçimde bir analiz aracı olarak kullanılmıştır. Çağdaş kapitalist sistemde büyük örgütlerin nasıl kurulacağını düzenleyecek ilkeleri geliştiren bilimsel işletim ve klasik kamu yönetimi okulu, temelde örgütleri etkinlik amacına göre tasarlayacak olan uygulamacılara yönelik bilgi üretmiştir.

İnsan ilişkileri okulu, yönetimle personel arasında ortak bir kültür doğmasına olanak sağlayacak bir iletişim öngörmemiştir. İnsan ilişkileri okulunun önemini vurguladığı doğal örgüt işçilerin yöneticilerle birlikte yarattıkları bir örgüt değildir; işçilerin kendi aralarında oluşturdukları bir örgüttür. Dolayısıyla doğal örgüt yöneticilerin gözünde yalnızca stratejik kararlar verilirken dikkate alınacak bir faktördür.

YKY bir taraftan yurttaşları iletişime girilemez kütleler olarak görmemekte, diğer taraftansa kurumları dezavantajlı gruplara açma arayışı içindedir; bu bakımdan iletişimsel eylemin uygulamaya konmasının yollarını aramaktadır. KTO, gerek yöneticileri gerekse personel ve yurttaşları, iletişim arayışı içinde olan değil, fakat stratejiler kurmak için diğer tarafların olası davranışlarını tahmin etmeye çalışan bencil ajanlar olarak görür. YKİ, iletişimsel eylemin en önemli koşulu olan tarafların

eşitliği ilkesini ihlal eder. Postmodernistler, pragmatistler ve eleştirel kuramcılar Habermas'ın iletişimsel eylem kuramını kamu yönetimine taşımaya çalışmaktadırlar.

4. Performans Standartları, Ölçme ve Standart Prosedürler

Performans standartları, ölçme ve standart prosedürler uymacılığın kaynağıdır. Marcuse'a göre, *uymacılık* (conformity), ve uymacılığın mekanizmaları, bireyleri kendi özgür iradelerine göre değil belirli kalıplar ve standartlara göre davranmaya zorlayan mekanizmalar, yalnızca iş yerlerinde etkili değildir; aynı zamanda iş yerlerinden diğer sosyal birimlere okullara, derneklere ve hatta eğlence yerlerine yayılmıştır ve oralarda da egemendir.¹²⁶ Birey teknolojik süreç tarafından kendisine sunulan koşullar çerçevesinde düşünmek ve akıl yürütmek zorunda kaldığında, aklını bağımsız kullanma olanaklarını ve değerlendirilmemiş olan yeteneklerini kullanma yeteneğini kaybetmektedir.¹²⁷

Marcuse uymacılığın yapısal olarak yaratılışını anlatır. Uymacılık hiç kuşkusuz yalnızca kapitalist sistemin yapısal özelliklerinin bir sonucu değildir. Uymacılığın devlet ve örgüt eliyle yaratılması 20. yüzyılı boyunca yönetici elitin ilgi alanına girmiştir. ABD'nde rıza üretmenin mümkün olduğuna 1920'li yıllardan bu yana inanılmaktadır.¹²⁸ Kamu yönetiminde örgüt içinde rıza üretmeye yönelik akademik araştırmalara büyük ilgi gösterilmiştir. İnsan ilişkileri okulu rıza üretmenin bilimini yapmaktadır. Motivasyon kuramları rıza üretmekten de öte, rızayı manipüle etmenin yollarını araştırmakta ve uygulamacılara öğretmektedir.

¹²⁶ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 48.

¹²⁷ *Ak*, s. 47.

¹²⁸ Walter Lippmann, *Public Opinion*, The Macmillan Company, New York, 1949 [1921].

YKİ, bilimsel işleme, bir defa daha dönerek, insan ilişkileri okuluna başvurmadan iş yaptırmanın yöntem ve tekniklerini geliştirmeye çalışmaktadır. Marcuse'un eleştirdiği *uymacılık mekanizmalarını* evrensel pratikler haline getirmeyi amaçlamaktadır. Büyük örgütler parçalansa da, işletimin çalışanları ve ilgili kitleleri denetlemesinin aracı olan standartlardan ve kurallardan, yalnızca yerel ölçekte değil, ulusal ölçekte hatta uluslararası ölçekte vazgeçilmemektedir.

5. Teknolojik Ussallığa Göre Örgütlenmenin Kaçınılmaz Sonucu

Marcuse'a göre eleştirel düşüncenin etkisiz hale getirilmesi değişik biçimlerde olmuştur. En önemli faktör sanayi aygıtının hayatın her alanını kontrol altında tutmasıdır. Sanayi aygıtına hizmet etmek bir bakıma teknolojik ussallığı de öğrenmek anlamına gelmektedir. Sanayi aygıtının dışsal olarak empoze ettiği davranış biçimleri bireyler tarafından içselleştirilmekte ve teknolojik ussallık bireysel ussallığa *dönüşmektedir*.¹²⁹ İkinci olarak, Marcuse, muhalif hareketlerin aygıt dahil edilmesine dikkat çekmektedir. Doğruya ya da yanlışla karar vermekte kullanılan değerlerin (doğruluk değerleri) değişmesi işçi sendikalarının bile aygıt ile bütünleşmesini olası kılmıştır.¹³⁰ Marcuse'a göre doğruluk değerleri hem teknolojik ussallık hem de eleştirel ussallık için söz konusu olabilir.¹³¹ Marcuse'a göre eleştirel ussallığın gelişebilmesi için onu destekleyen grupların aygıtın dayattığı örgütlenme biçimlerine göre örgütlenmemesi gerekir. Herhangi bir örgütte biçim ile ruhun birbiriyle uyumlu olması gerekir. Uyumun sağlanması gereği biçimin ruhu değiştirmesine neden olabilir.¹³² Muhalif gruplar aygıt tarafından dayatılan

¹²⁹ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 51.

¹³⁰ *Ak*, s. 52.

¹³¹ *Ak*, s. 52.

¹³² *Ak*, s. 52.

örüntülere göre örgütlendiklerinde kendi eleştirel amaçlarının örüntü tarafından sınırlandırılmasına ve biçimlendirilmesine neden olmaktadır.¹³³ Aygıt teknolojik ussallığa göre örgütlenme gerektirir, teknolojik ussallık ise eleştirel ussallığın tüm amaçlarını yansıtamaz.

Marcuse'a göre, *kalabalık*, topluluğun (cemaat, community) antitezidir. Kalabalığı oluşturan bireyin kişisel farklılığı kaybolmuştur, her birey kendi çıkarı peşinde koşan otonom bir birimdir. Topluluk baskısı yoktur. Birey yalnızdır ve kendini koruma gereksinimi öne çıkmıştır. Bireyin kendini korumasını sağlayacak yol ise daha önceden geliştirilmiş standartlara uygun davranmaktır. Bireyler belirli kalıplara uygun davranmalıdır. Kalıplara ve standartlar uygun davranmak bireylerin davranışlarının önceden tahmin edilebilmesini olası kılacaktır.¹³⁴ Kalabalığı oluşturan insanlar bireyliklerini kaybetmemişlerdir ancak özel bir bireylik türü içine girmişlerdir. Bu bireyler, birbirlerinden ayrı, varlıklarını kendi başlarına koruma kaygısı içinde olan, teknoloji tarafından önlerine konulan standartların rahatlığını kabullenmeye hazır hale gelmiş bireylerdir...¹³⁵ Kalabalık içindeki birey kendi çıkarı peşindedir ancak ardından gittiği çıkar gerçek çıkarı değildir.¹³⁶ Bireycilik kaybolmamıştır ama özel bir biçime sokulmuştur.

6. İş ve Uzmanlaşma

İşin işe girenden önce yaratıldığını vurgulayan Marcuse'a¹³⁷ göre, işi yaratanlar aynı zamanda işe girecek olanları da biçimlendirir. İşin insanın kişiliğini belirleyici

¹³³ Ak, s. 52.

¹³⁴ Ak, s. 53.

¹³⁵ Ak, s. 54.

¹³⁶ Ak, s. 54.

¹³⁷ Ak, s. 54.

olması aynı zamanda insan kişiliğinin *araçsallaştırılması* anlamına gelir. İnsanın yerinin doldurulabilir olması bunun bir göstergesidir. İşin *standartlaştırılması* işe girecek olanların araçlaştırılmasını ve dönüştürülmesini kolaylaştırır.

Marcuse'a göre, insanın *özel yaşamına* ve *insani yönüne* gösterilen ilginin kaynağı esasında insanın disipline edilmesini sağlamaya yöneliktir. Bu çabanın sonucu insanın kendi kendini geliştirmeye yönelik çabalarının mümkün olduğunca azalması olacaktır.¹³⁸ İnsanın insani yönüne gösterilen ilginin bir amacı da, insanın yaptığı işin kendini geliştirici olmadığını hissetmesini önlemektir. İnsani yönün uygun biçimde eğitimi insanı yaptığı işten tatmin olmaya yöneltecektir.

Marcuse'a göre, *uzmanlaşma* ile standartlaşma arasında yakın ilişki vardır, uzmanlaşma bir standartlar sistemidir.¹³⁹ Marcuse' a göre, *uzmanlaşma*, insanı belli bir işe ve işlere uydurma anlamına gelir; uzmanlaşmayla insanın kişiliği ve geleceği belli işin gereklerine yönlendirilir. Uzmanlaşmanın doğurduğu sonuç ise farklı uzmanlık alanlarının birbirinden *kopuk birimlere* dönüşmesidir. Meslekler arası kopukluk ise *eşgüdüm ve yönetim* gereksinimi yaratmaktadır.¹⁴⁰

Marcuse *beceri eğitime* (training) eleştirel bakar.¹⁴¹ Özellikle incelemesini yaptığı dönemde verilen eğitime karşı kuşkuçudur. Bahsettiği eğitim genel eğitim değildir, daha çok mesleki eğitimi eleştirir. Meslek eğitiminin bireyselliğe karşı olduğu, bireye teknolojik rasyonelliği kabullendirmeye yönelik olduğu görüşündedir.

¹³⁸ Ak, s. 54.

¹³⁹ Ak, s. 54.

¹⁴⁰ Ak, s. 57.

¹⁴¹ Ak, s. 56.

Marcuse *işlevlerin teknik demokratikleşmesi* ile standartlaşma nedeniyle, mesleklerin gereklerinin ve mesleklere girmenin kolaylaşmasını ifade ediyor. Yine Marcuse'un belirttiğine göre bu eğilime ters yönlü başka bir eğilim daha var; bu eğilim mesleklerin *atomize* olmasına, yeni bir birbirinden kopmasına yol açmaktadır.¹⁴²

Denhardt'a göre kamu yönetiminin teknik bir alan olarak görülmesi demek; yöneticilerin, "öngörülebilir çıktılar elde etmeyi garantiye almak için insanları ve malzemeleri manipüle etmeye" yönelik teknikler kullanması demektir.¹⁴³ Denhardt'a göre, teknikleşmenin yan etkilerinden birisi, insanların (personelin ve yurttaşların) nesneleştirilmesi, yani insanların üzerinde oynanabilecek veriler veya yukarıdan yönlendirilebilecek *işlevciler* olarak görülmesidir. Diğer bir yan etkiyse, yönetsel süreçlerin sabitlenmesi ve sıkılaştırılmasıdır. Bunun sonucunda yönetim insanların karşısına insani olmayan bir yapı gibi çıkmaktadır. Üçüncü yan etkiyse yabancılaşma, insanların birbirinden ayrılması yani birbirini nesnelere olarak görmesidir. Bunun doğal sonucu *öz-dönüşlülüğün* kaybolmasıdır.¹⁴⁴ Kendisini bir emir makinesi gibi gören yöneticiler, kendi düşünce dünyalarını personelden ve yurttaşlardan gelecek eleştirilere ve önerilere kapatmaktadır.

7. Bürokrasi

Marcuse *bürokrasiyle kitle demokrasisi* arasında Weber'in kurduğu bağa dikkat çeker. Weber modern dönemin demokrasisini "kitle demokrasisi" olarak nitelendirir ve bu demokrasiyi, küçük türdeş birimlerin kendi kendini yönetmesi biçiminde ortaya çıkan demokrasiden ayırır. Weber'e göre kitle demokrasisiyle bürokrasi her

¹⁴² Ak, s. 57.

¹⁴³ Robert B. Denhardt, 1981, *agk*, s. 632.

¹⁴⁴ Ak, s. 632.

zaman eş zamanlıdır.¹⁴⁵ Marcuse'a göre,¹⁴⁶ kitle demokrasisi modern toplumlarda büyük şirketleri de kapsayan ve nedenleri ve sonuçlarıyla beraber bir bütün oluşturan teknolojik aygıt tarafından yaratılmıştır. Teknolojik aygıt insanlara hazır alternatifler sunmakta, bireyselliği ve bireycilikle ilgili ussallığı biçimlendirmekte ve boyun eğici ve rıza gösterici bir kitle yaratmaktadır. Bu kitle ne bireyci liberal düşünürlerin hayal ettiği toplumun, ne komüniteryan toplumun, ne de Marksist işçi sınıfının aynıdır.

Marcuse, *bürokrasiden* bahsettiği zaman genellikle türünü de anar. *Otoriter* bürokrasi, *özel* bürokrasi, *kamu* (hükümet, bakanlıklar) bürokrasisi, *parti* bürokrasisi, *teknik* bürokrasi, *sanayi* bürokrasisi, *sendika* bürokrasisi, *emek* bürokrasisi (labor bureaucracy) gibi. Özellikle özel bürokrasi ile kamu bürokrasisini birbirinden ayırır. Marcuse'a göre bürokrasinin gelişmesinde etkili olan nedenler *standartlaşma* ve standartların sistemli bir sabitlemesi olan *uzmanlaşmadır*. Uzmanlaşma birbirinden kopuk meslekler yaratmakta ve bunun sonucu olarak *koordinasyon* sorunu ortaya çıkmaktadır. Koordinasyon ise *otokratik kontrol* ile yapılmaktadır. Otokratik kontrol ile uzmanlık alanlarının teknik gereklere göre uzmanlaşması arasında bir uyumsuzluk vardır.¹⁴⁷

Denhardt'a göre, eleştirel kuramcılar, hem kendi özellikleri hem de içinde yer aldığı toplumdan aldığı özellikler nedeniyle, bürokrasiyi bir baskı aracı olarak görmektedir. Tekniğe ve araçlara dayalı kamu politikası yapımını eleştirmekte, kamu politikası kararlarının konsensüse dayanması gerektiğini ileri sürmektedirler.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Herbert Marcuse, 1998, *agk*, s. 57. Şu kaynaktan aktarılmıştır: Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922, p. 666.

¹⁴⁶ *Ak*, s. 41-65.

¹⁴⁷ *Ak*, s. 58.

¹⁴⁸ Lisa A Zanetti, 2004, *agk*, 145.

Kuramla pratiği birleştirme arayışı eleştirel kuramcılarını kamu örgütlerine karşı olumsuz düşünmeye sürüklemektedir. Jun, kuramla pratiğin nasıl birleştirildiğini açıklarken örgüt alanının dışına çıkmaktadır. Jun'a göre kavram ve kuram sosyal bir üretimdir, bu üretim sosyal bir sette girdiği karşılıklı ilişkiler hakkında dönüşlü bir biçimde düşünceler üreten araştırmacı veya uygulamacı tarafından yapılır.¹⁴⁹ Jun bu yöntemi tümdengelimli yöntemle karşılaştırır. Tümdengelimli yöntem genellikle tek bir araştırmacı tarafından yapılır ve belli kuralların uygulanması ile ilgilidir, oysa bu yöntem belli bir sosyal sette diğer insanlarla etkileşime giren araştırmacı tarafından dönüşlü bir biçimde bilgi üretmektir.¹⁵⁰

E. Eleştirel Kuramdan Beslenen Yönetim Modelleri

Eleştirel kuramcılar liberal demokrasi modelini pek çok bakımdan eleştirmektedir. Liberal demokrasi modelinin en fazla eleştirilen yönü kuşkusuz bu modelde yurttaşların, devletin yönetimine katılımının aşırı derecede sınırlandırılmış olmasıdır. Bu modelde yasa koyucu seçilmişler ile, yasayı uygulayan kamu yönetimi arasında kesin bir ayırım söz konusudur.¹⁵¹ Liberal demokrasi modelinde yurttaşların kendi kendilerini yönetimi seçilmişler aracılığı ile gerçekleştirilir. Kelly'ye göre liberal anlayış, kamu yönetimini, işletimcilik ve pasif emir uygulayıcılığı ile sınırlandırır.¹⁵² Eleştirel kuramcılar liberal devletin yönetim anlayışını yeterince demokratik bulmadıkları için daha demokratik yönetim modelleri geliştirme arayışı içine girmişlerdir. Bu modeller her ne kadar yurttaşların yönetime daha fazla katılmasının yollarını arama anlayışından kaynaklansa da, kapitalist devletin temel

¹⁴⁹ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 13.

¹⁵⁰ *Ak*, s. 13-14.

¹⁵¹ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 46.

¹⁵² *Ak*, s. 46.

değerlerinden tamamıyla vazgeçmiş değildirlir. Aşağıda Habermas'ın geliştirdiği bazı kavramlar ve bu kavramlar temel alınarak geliştirilen “danışmacı yönetim” ve “işbirliğine dayalı yönetim” modelleri incelenecektir.

1. Cumhuriyetçilik

Kelly'ye göre *cumhuriyetçi* yaklaşım halk iradesiyle yönetim arasındaki ilintisizliği kapatmanın bir yoludur. Cumhuriyetçi yaklaşımın, yönetsel devlete yurttaş katılımından, yönetsel devletin tamamıyla kaldırılmasına ve yönetsel işlerin yurttaşlarca yerine getirilmesine uzanan değişik çeşitleri vardır.¹⁵³ Cumhuriyetçi yaklaşım yurttaşların devlet işlerine bireysel olarak veya örgütlü olarak doğrudan katılmasını öngörür. Cumhuriyetçi yaklaşımın en önemli esin kaynağı Rousseau'dur. Cumhuriyetçi anlayış ile liberal anlayış arasındaki en önemli fark, cumhuriyetçilerin iyi yaşamın *kamusal alanda* olduğunu düşünmeleri, liberallerin ise güçlü bir *kamusallığın* ve *genel irade* baskısının özel yaşamın aşırı daraltılmasına yol açacağı kaygısını gütmeleridir. Habermas'a göre, günümüzde Rousseau tarafından öngörülemeyen bir çoğulculuk ve değerler sistemi (common ethos) gelişmiştir; günümüz koşulları yurttaşların kamusal işler yapmaya istekli olmasını önlemektedir; yurttaşlardan aktif olarak kamusal işlere dahil olmalarını istemek onlardan çok şey istemek anlamına gelir.¹⁵⁴

Philp Pettit, cumhuriyetçiliği negatif özgürlük kavramına dayalı liberal anlayıştan kurtarır ve *müdahalesizlik* olarak değil; *tahakkümsüzlük* olarak tanımlar. Pettit'e göre toplumdaki güçlü gruplar, hiçbir bir müdahalede bulunmadan da zayıf kesimler

¹⁵³ Ak, s. 47.

¹⁵⁴ Ak, s. 48.

üzerinde güç kullanabilirler ve liberal özgürlük anlayışı böyle bir güç kullanımına kayıtsız kalmaktadır.¹⁵⁵

2. Danışmacı Demokrasi

Danışmacı demokrasinin (deliberative democracy) temel iddiası, bir kolektif karardan etkilenenlerin tümünün, o kolektif kararın alınmasıyla ilgili tartışmaya katılabilmesidir. Danışmacı demokrasiyi savunanlar, tartışmanın koşullarından birisinin tartışmaya katılanların rasyonel iddialar karşısında görüşlerini değiştirmeye hazır olmaları olduğunu belirtirler. Çıkan karar veya politika, meşruiyetini tartışmanın ilgili taraflara açık olmasından ve tartışmanın, üzerinde uzlaşılan normlarına göre yürütülmesinden alır. Danışmacı demokrasinin çıktısı, bireysel görüşlerin bir toplamı değildir, tartışmalar sırasında üretilen tercihlerin dönüştürülmesiyle ulaşılan bir sonuçtur.¹⁵⁶

Danışmacı demokrasi anlayışı Habermas'ın düşüncelerine dayanır. Habermas eleştirel kuramcı olarak kabul edildiği için danışmacı demokrasi de eleştirel kuramdan esinlenen bir anlayış olarak görülür. Habermasçı anlayışın piyasacı anlayıştan farkı, Habermas'ın, ilgili tarafların tartışmaya eşit koşullar altında katılmalarını sağlayacak bazı koşullar ortaya koymuş olmasıdır. Zanetti'ye göre Habermas'ın söylem etikleri modern çoğulculuğun gereklerine bir yanıttır.¹⁵⁷ Habermas'a göre sosyal normlar konuşma ile belirlenmelidir; bu biçimde belirlenecek bir sosyal norm kişisel olmamalıdır ve genellenebilir olmalıdır.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Philp Pettit, *Cumhuriyet: Bir Özgürlük ve Yönetim Teorisi*, (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı, İstanbul, 1998, s. 29.

¹⁵⁶ Byron Rienstra ve Derek Hook, "Weakening Habermas: the Undoing of Communicative Rationality", *Politikon*, 33/3, 2006, 313 -339, s. 315.

¹⁵⁷ Lisa A Zanetti, 2004, *agk*, s. 141.

¹⁵⁸ *Ak*, s. 141.

Habermas günümüz toplumunda adeta kapitalizmin giremediği bir yer arayışı içindedir. *Kamusal alan* kavramı içinde bile bu arayışın izi vardır. Kamusal alan çok fazla organize değildir, spontanedir.¹⁵⁹ Habermas’a göre kamusal alan bireylerin ve gurupların fikirlerinin, normlarının, iddialarının ve gerekçelerinin “öznesiz” aktığı yerdir.¹⁶⁰ *Yaşam dünya* kavramıyla bu arayış iyice açığa çıkar. Yaşam dünya sistem dışı bir dünyadır; sistem kapitalizm olduğuna göre kapitalizmin giremediği bir alandır; altyapı tarafından belirlenmeyen bir alandır.

Habermas’ın devlet-yaşam dünya ayrımını, Hegel’in devlet-sivil toplum ayrımıyla karşılaştırabiliriz. Her iki düşünür de, devleti toplumdan ayırarak, temelde birbirine benzer. Ancak bazı farklar da vardır. Habermas’ın yaşam dünyası, piyasa ve devletin olmadığı bir yerdir. Hegel’in sivil toplumundaysa piyasa ve rekabet vardır. İkinci olarak Hegel’de devlet olumludur, sivil toplumdaki taşkınlıkları yatıştırır, Habermas’daysa olumsuzdur; Habermas devleti adeta yok etmek ister.

Habermas’ın danışmacı demokrasisinin koşulları *sistem* içinde yoktur; yalnızca *yaşam dünyada* vardır. Ancak literatürde danışmacı demokrasi genellikle sistem için öngörülmektedir. Bu da, yaşam dünyanın koşullarının sanki sistemde varmış gibi görülmesine neden olmaktadır. Sonuçta ortaya sistemi sorgulamayan oldukça muhafazakâr bir anlayış çıkmaktadır. Danışmacı demokrasinin, bu nedenle, toplum içindeki gurupların müzakereye katılma şanslarının eşit olmadığını, çoğu zaman belki de farkında olmadan, göz ardı ettiğini söyleyebiliriz.

¹⁵⁹ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 49.

¹⁶⁰ *Ak*, s. 49.

‘Danışmacı demokrasi deyiminin katılımcıları arsında piyasa var mı?’ sorusuna cevap bulmak için *Cumhuriyet: Bir Özgürlük ve Yönetim Teorisi*’nin yazarı Philp Pettit’e başvurabiliriz. Pettit danışmacı demokrasiyi bir üst kategori olarak kabul eder ve bu kategori altında iki tür karar alma biçimi olduğunu belirtir. Birincisi *pazarlık temelli karar alma biçimi* (bargain-based form), ikincisiyse *müzakere temelli karar alma biçimidir* (debate-based form). “Pazarlık temelli karar almada, insanlar önceden belirlenmiş çıkarlar ve fikirlerle masaya otururlar, yürekler ve beyinler kapalıdır”, müzakere temelli karar almadaysa tercihler önceden belli değildir görüşmeler sırasında oluşturulur.¹⁶¹ Pettit’in sınıflandırmasına göre danışmacı demokrasi terimi yalnızca müzakere temelli karar almayı içermez, aynı zamanda pazarlık temelli karar almayı da içerir; bu nedenle de piyasayı dışlamaz. Ancak Pettitt cumhuriyetçi bir yönetimde müzakere temelli karar almanın tercih edilmesi gerektiğini belirtir.¹⁶²

Kapitalist bir sitem içine entegre edilmeye çalışılan danışmacı demokrasi anlayışının diğer sorunlarını şöyle sıralayabiliriz. Birinci olarak yaşam dünyanın sistem dünyayı etkileyebileceği düşünülmektedir. Oysa kapitalist sistem içinde yaşam dünyayı bulmak zordur; böyle bir dünya bulunsa bile bu dünyada üretilen gücün sisteme taşınabilmesi olanaksızdır. İkinci olarak, bu anlayışı savunanlar, “taraf-araş görüşmelere” dikkatlerini çevirirken, güçlü olan grupların hiçbir şey yapmadan bile zayıf olanları engelleyebileceklerini göz ardı etmektedir. Üçüncü olarak, danışmacı anlayış alt-yapı ile üst-yapı arasındaki etkileşim bağıını yok saymaktadır; üst-yapının alt-yapı yerine müzakereyle belirlenebileceği ümit edilmektedir. Dördüncü olarak, danışmacı demokrasi, kamu yönetimini yalnızca

¹⁶¹ Philp Pettit, 1998, *agk*, s. 246-247.

¹⁶² *Ak*, s. 247.

tarafları aktif olan politikalarla sınırlandırmaktadır. Kamu yönetiminin faaliyet alanının büyük bir kısmını gelecek kuşaklarla ilgili projeler oluşturmaktadır. Kamu yönetimi, ağırlıklı olarak kendi sorununu kendi çözemeyen, dile getiremeyen ve teşhis edemeyen kitleler ve gruplarla ilgilenir. Yalnızca müzakereye odaklanma bu grupları ihmal etmek anlamına gelir. Beşinci olarak, danışmacı anlayış uygulamayı göz ardı etmektedir. Çoğu zaman, müzakerenin yapılacak işlerin ne olacağıyla ilgili olduğu varsayılmaktadır. Danışmacı demokrasiyi savunanlar, kamu hizmetinin kimler tarafından sunulacağını tartışma dışı bırakmaktadırlar. Müzakerenin hizmete ilişkin olduğu varsayılmaktadır. Altıncı olarak danışmacı demokrasi belli bir hizmetle ilgili bütçenin genel bütçeden kopuk olduğunu varsayar. Bir hizmetle ilgili tartışmaya yalnızca ilgili tarafların katılmasını öngörmek, o hizmetin bütçesinin genel bütçeden kopuk olduğunu varsaymak anlamına gelir. Eğer bir birimin bütçesi genel bütçenin bir parçasıysa o bütçenin büyüklüğüyle ilgili tartışma da toplumun tümünün katılması gereken bir tartışmadır. Yedinci olarak, danışmacı demokrasi sınıflar arasındaki çıkar çatışmasını yok sayar; tartışmaya katılanları çıkarları uzlaştırılabilen gruplar olarak görür.

3. İşbirliğine Dayalı Yönetim

Terrence Kelly, danışmacı demokrasiyi daha genel sistem düzeyi için kullanırken, “işbirliğine dayalı yönetim”i (Collaborative government) adeta bu demokrasi içinde gelişen kamu yönetimi biçimi olarak sunar. Kelly, zaman zaman bu deyimleri birbirlerinin yerine de kullanır.¹⁶³ “İşbirliğine dayalı yönetim” deyimini henüz bir terim olmamıştır, uygulamacılar ve akademisyenler tarafından sık kullanılmamaktadır. Kullanıcıları, bu deyimini genellikle yönetim ve hizmet alıcısı

¹⁶³ Terrence Kelly, 2004, *agk*, s. 38-61.

yurttaşlar arasında hizmetle ilgili işbirliği kurulmasını vurgulamak için tercih etmektedirler. Deyimi kullananların kamu yönetimi ve hizmet alıcıları dışında, hizmet sağlayıcıların da işbirliğine katılımına itirazı yoktur.

“İşbirliğine dayalı yönetim”i savunanlara göre devlet ve yurttaş farklı usallık biçimleri (formları) kullanır. Pratik usallık, yaşam dünyada geçerli olan usallıktır; yurttaşların kullandığı usallıktır. Devlet yaşam dünyaya müdahale ettiği zaman pratik usallık yönetsel devletin usallığıyla çatışma içine girer.¹⁶⁴ “İşbirliğine dayalı yönetim”i savunanlara göre, ana akım yönetim anlayışının egemen olduğu günümüz toplumunda devlet ve yurttaş birbirinin yabancısıdır, tesadüfen bir araya gelmiş iki koyun gibidir.¹⁶⁵

“İşbirliğine dayalı yönetim”, kapitalist sistem içinde uygulanırsa, bu sistemin dinamiklerinin etki alanına girer ve eleştirel kuramcıların eleştirdiği sorunların giderilmesinden çok, onların daha da derinleşmesine yol açar. “İşbirliğine dayalı yönetim”in sorunları, işbirliğine katılan tarafların süreci kendi çıkarlarına uygun düşecek biçimde saptırmaları olasılığıyla ilgilidir. “İşbirliğine dayalı yönetim”in sorunları; yönetimle ilgili sorunlar, hizmetten yararlananlarla ilgili sorunlar ve hizmeti bizzat sunanlarla ilgili sorunlar olarak gruplandırılabilir. Hizmeti bizzat sunanlarla ilgili sorunlar başka bölümlerde incelendiği için bu bölümde yönetimle ilgili sorunlara ve hizmetten yararlananlarla ilgili sorunlara değinilecektir. Kelly’ye göre, “işbirliğine dayalı yönetim”in olanaklı olabilmesi için, “Weberci”, Ortodoks anlayışta olduğu gibi yöneticinin güçsüz olmaması gerekir.¹⁶⁶ Eleştirel kuramcılar

¹⁶⁴ Ak, s. 45.

¹⁶⁵ Ak, s. 45.

¹⁶⁶ Ak, s. 39.

yöneticilerin yetkilerinin arttırılmasının negatif sonuçlar doğuracağını düşünürler. Habermas'a göre *yönetmel güç doğası gereği araçsaldır*.¹⁶⁷ Yöneticilere yönetmel takdir yetkisi veremle ilgili diğer bir sorunsa, *meşruiyet* sorunudur. Bazı yazarlar, geniş yönetmel takdir yetkisinin yöneticilerin kendilerine anayasal olarak sağlanan alanın dışına çıkması anlamına geldiğini iddia eder.¹⁶⁸

“İşbirliğine dayalı yönetim”in hizmet alıcılarıyla ilgili yönü, genellikle iddia edilenin tersine sorunsuz değildir. Genellikle hizmetten yararlananların hizmet sunumunda kamu yönetimine yol göstermesinin, onların memnuniyetini arttıracığı ve bunun da demokrasinin daha fazla *gerçekleşmiş* olması anlamına geldiği iddia edilir. Bu iddianın hizmet alıcılarının memnuniyetiyle ilgili kısmı doğru olsa da, demokrasinin daha iyi gerçekleşmesiyle ilgili kısmı tartışmalıdır. Bunu açıklamak için işbirliğine dayalı yönetimin genellikle kimler için olanaklı olduğuna bakmak gerekir. İşbirliğine dayalı yönetim genellikle toplumun güçsüz kesimleri için (işçiler, işsizler, öğrenciler, çocuklar, vb.) olanaklı değildir. Bu kesimler hem işbirliğine dayalı yönetim talebinin güçlü bir biçimde ortaya konulmasını sağlayacak olanak ve verilere sahip değildirler hem de doğrudan katılımı olanaksız kılacak denli kalabalıktırlar. İşbirliğine dayalı yönetimi genellikle belli bir bölgede veya mahallede yerleşmiş olup, toplumun geri kalanından daha kaliteli hizmet almak ve bu hizmeti kendi yörelerine sınırlandırmak isteyenler savunmaktadır. Kapitalist sistemde üst gelir düzeyinde olanların devletin mümkün olduğunca az hizmet sunmasını istemelerinin nedeni yalnızca devletin etkin işlemediğini düşünmeleri değildir; aynı zamanda devletin sunduğu hizmetlerin bu grupların zevklerine ve beklentilerine

¹⁶⁷ Ak, s. 48.

¹⁶⁸ Ak, s. 47.

uymamasıdır. “İşbirliğine dayalı yönetim” bu grubun devletin de katkısıyla kendine özel hizmet adacıkları yaratmasının aracı olarak görülmekte ve savunulmaktadır.

4. Eleştirel Kuramcılarla Postmodernistler Arasındaki Farklar

Eleştirel kuramcılar *yeniden yapımçıdırlar* (reconstructivist), postmodernistler ise *yapı bozumcudur* (deconstructivist). Yeniden yapımçılık mevcut yapıyı eleştirmek ve onu eleştirel kuram bağlamında, özgürleşme ilkesine göre yeniden kurma anlamına gelir. Yeniden yapımçılık yapısalcılığa karşı çıkmaz. Yapı bozumcu postmodernistler diğer kuramların herhangi bir olgu ve olayı anlatış biçimini kullanılan dilin taraflılığından yola çıkarak eleştirmeye çalışırlar.

Eleştirel kuramın eleştirisi *reel sistemlere* ilişkindir. Postmodernistlerin eleştirisiyse *söylemde* yaratılan sistemlere ilişkindir. Eleştirel okulda sosyal sistem fikri vardır; postmodernistlerse buna karşı çıkar.¹⁶⁹ Postmodernizmin *merkezkaççı* (decentering) eleştiri anlayışı, reel yapının bozulmasından ya da reel ilişkilerin merkezinin aşağı edilmesinden çok söylem düzlemindeki yapıya ilişkindir. Postmodernistlerin amacı reel yapıyı betimlemeye yarayan ve kökü yüzyıllara dayanan dili yıkmaktır.

Postmodernistlerin geleceğe ilişkin bir *tasarım* veya *planları* yoktur. Eleştirel kuramcılar ise gelecekte daha iyi bir alternatifin mümkün olduğuna inanmaktadır ve bugünün analizinin de böyle bir alternatife ulaşma amacıyla yapılması gerektiğini düşünmektedir. Bu nedenle eleştirel kuram *normatiftir*.¹⁷⁰ Eleştirel kuramcılar geleceğin belli bir ölçüte göre yaratılmasını savunurlar. Bu ölçüt herkese *özgürlük*

¹⁶⁹ David John Farmer, 1995, *agk*, s. 6.

¹⁷⁰ Richard C. Box, 2005, *agk*, s. 15.

sağlamaktır; *eşitlik sağlayan bir özgürlüktür*. Postmodernistler de özgürlük üzerinde dururlar ancak postmodernistlerin savunduğu özgürlük tartışmaya katılma özgürlüğüdür, amaçlı bir özgürlük değildir, eşitlik doğuran bir özgürlük değildir.

Postmodernistler geleceğin birbiriyle yarışan *söylemlerin uzlaşması* ile belirleneceğini düşünürler. Bu kapsamda insan özgürlüğünü kısıtlayıcı ve eşitliği engelleyici bir söylem geleceğin söylemi olabilir; postmodernistler bu olasılığı göz ardı edebilirler. Postmodernistler Kant'ın “Aydınlanma Nedir?” Sorusuna Yanıt” başlıklı yazısında belirtilen insan aklının özgürleşmesi meselesini ihmal ederler. Postmodernistler söylemlerin birbiriyle yarışmasını önerirler ancak söylemlerin nasıl bir ortamda yaratıldığına dikkat etmezler. Herhangi bir söylem Kant'ın deyişiyle “ergin olmamışlık” ortamında yaratılabilir ve bu söylemin de postmodernistlere göre diğerleri gibi şansı olmalıdır. Egemen sınıfın, insanın aklını insanın bedeni gibi terbiye etme girişimi postmodernistlerce ihmal edilir.

Postmodernistlerin kamu yönetimine eleştirel yaklaşımı, kamu yönetiminin içinde işlediği daha geniş kültürel ortamın dilinin kamu yönetimi üzerindeki etkisine yöneliktir. Kamu yönetimi içinde bulunduğu kültürel ortama egemen olan kanaatler ve inanışlar nedeniyle tek boyutlu olarak algılanabilir. Postmodernistler kamu yönetimine etkide bulunan bu ortamın dilinin bizim kamu örgütleri betimleme biçimimizi belirlediğini düşünmektedir. Oysa bir kere yapı bozulur, *binary* (ikilikçi) bakış açısı terk edilir, merkezi referanslara başvurulardan vazgeçilirse artık ortam çok değişik biçimlerde algılanabilecektir.

Eleştirel kuramcılar da postmodernistler gibi kamu yönetiminin içinde bulunduğu çevreyi eleştirir ancak onların eleştirisi yalnızca çevrenin egemen dil tarafından

yansıtılışına değildir, onlar bunun yanında çevrenin işleyiş biçimine de itiraz ederler. Eleştirel kuramcılar egemen dilin çevreyi yansıtış biçiminin yanlı ve yanlış olabileceği konusunda postmodernistlerle görüş birliğindedir, ancak yansıtılan çevrenin kendisini de eleştirmeyi postmodernistler gibi ihmal etmezler hatta bunu daha fazla önemserler. Eleştirel kurama göre, kamu yönetiminin içinde işlediği çevre egemen çevrelerce yaratılan dil tarafından tüm toplumun yararına işleyen, dengede olduğu zaman herkesin çıkarına olacak olan bir çevre olarak yansıtılabilir. Oysa bu yanlı dilin yansıttığı çevre gerçekte, yansıtıldığı gibi değildir.

Kant '*Aydınlanma Nedir?*' *Sorusuna Yanıt* başlıklı makalesinde bir insanın aklının o insanın kendisi dışında herhangi bir otorite tarafından kontrolüne itiraz eder. Kant'ın bu anlayışı eleştirel kuramcıların esin kaynağıdır. Postmodernistlerse aklın otorite tarafından kontrolüne duyarsızdır; yalnızca kullanılan dilin yapısının düşünceye koyduğu sınırlara itiraz ederler. Postmodernizm gerçek olanın farklı biçimlerde ortaya konulabileceğini ve farklı söylemlerin her birisinin gerçeği yansıtma açısından birbirine eşit derecede bir dikkatle tartışmaya sokulması gerektiğini savunmaktadırlar. Ancak bir söylem yanlış bilince dayalı olarak geliştirilmiş olabilir. *Yanlış bilinç* kapitalizm tarafından yaratılmakta ve yayılmaktadır; yanlış bilincin işlevi gücü elinde tutanların egemenliğini sürdürmelerini sağlamaktır.¹⁷¹

Eleştirel kuram gerçeğin güç kullanılarak egemen sınıf lehine manipülasyonuna dikkat çekmekte, buna itiraz etmektedir. Postmodernistler kamu yönetiminin içinde işlediği çevrenin güçlü sınıflar tarafından kendi çıkarlarına uygun olarak inşa edildiği

¹⁷¹ Nancy Meyer-Emerick, "Biopolitics, Dominance, And Critical Theory *Administrative Theory & Praxis*, 26/1, (March 2004), 1-15, s. 2.

konusuna eleştirel kuramcılarının verdiği ağırlığı vermez. Postmodernistler mevcut çevrenin yaratılmasında farklı söylemlerin oynadığı rolü dikkate alır ancak analizlerini söylemlerin altında işleyen maddi ilişkilere kadar taşımazlar.

II. YENİ KAMU YÖNETİMİ AKIMI

H. George Frederickson'un belirttiğine göre, *Yeni Kamu Yönetimi* (YKY), 1968 yılında Dwight Waldo'nun öncülüğünde ve Frederickson'un kendisi, Henry Lambright ve Frank Marini organizatörlüğünde düzenlenen bir konferanstan doğmuştur. YKY, aynı zamanda, Waldo'nun böyle adlandırması nedeniyle, *Minnowbrook Yaklaşımı* (The Minnowbrook Perspective) olarak da anılır. Minnowbrook, Syracuse Üniversitesi'ndeki konferans merkezinin adıdır. 1988 yılında Minnowbrook I'in devamı olan ikinci bir konferans düzenlenmiştir.¹⁷² 2008 yılındaysa üçüncü Minnowbrook konferansı düzenlenmiştir.

Frederickson'a göre birinci konferansın düzenlendiği yıllarda ABD'nde tüm kurumlara, özellikle de devlete karşı, büyük bir umutsuzluk vardır; ikinci konferansın düzenlendiği yıllardaysa özellikle genç kuşakta özel sektör değerleri iyice yerleşmişti.¹⁷³

Frederickson'a göre, yeni kamu yönetimi, klasik kamu yönetiminin etkinlik ve ekonomi amacını benimsemekte ancak onlara yeni bir amaç daha eklemektedir; bu yeni amaç "*toplumsal eşitlik*"tir.¹⁷⁴ YKY kuramcılarına göre, toplumsal eşitsizliklerin giderilmesi kamu yöneticilerinin görevleri arasında olmalıdır. Ancak kamu yöneticilerinin etkili olabilmeleri için bu da yeterli değildir; ayrıca devletin

¹⁷² H. George Frederickson, "Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration", *Public Administration Review*, 49/2, (March/April), 1989, 95-100, s. 95-96.

¹⁷³ *Ak*, s. 95.

¹⁷⁴ H. George Fredericson, 1978, *agk*, s. 426.

örgütleniş biçiminde de bazı değişiklikler yapılmalıdır. Bu değişiklikler nasıl yapılmalıdır? Birincisi, değişik mesleklerden veya gruplardan kamu yöneticileri, “sosyal eşitliği sistematik olarak engelleyen yapıları ve politikaları” bularak bunlara karşı alınabilecek önlemleri kendi amaçlarıyla bütünleştirebilirler. Kamu yöneticilerinin kurulu yapılara karşı mücadele ederken karşılaşacakları baskılara direnmek için birlikte hareket etmeleri, sosyal eşitsizlikle mücadelenin bir amacıdır.¹⁷⁵

İkincisi, kamu yöneticilerinin eşitsizlikle mücadele etmelerini olanaklı kılacak bazı “örgütsel ve siyasal biçimler bulmak” gerekir. Bu amaçla, sistematik ayrımcılığa neden olan unsurlar içeren mevcut örgütler gözden geçirilmelidir ve gerekirse yeniden yapılandırılmalıdır. YKY bürokrasi karşıtı bazı unsurlar barındırmaktadır. Bunlar ademi merkeziyetçilik, yetki devri, proje, sözleşme, duyarlılık eğitimi, örgüt geliştirme, sorumluluk genişletme, karşılaşma (confrontation), ve müşteri katılımı (involvement)’dir.¹⁷⁶ Frederickson, Larry Kirkhart’ın *ortaklık modelinin* (consociated model), bu unsurların çoğunu taşıdığını belirtir. Kirkhart, Frank Marini editörlüğünde yayımlanan *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* adlı kitapta yer alan makalesinde ortaklık modelini Weberci modele alternatif olarak sunulmaktadır. Ortaklık modelinin kamu yönetiminde görmek istediği özelliklerden bazıları şunlardır: Sürekli hiyerarşilerden vazgeçme, proje ekipleri ve süre esasına göre örgütlenme, kamu örgütlerine mali özerklik verme,

¹⁷⁵ Ak, s. 426.

¹⁷⁶ H. George Fredericson, 1978, *agk*, s. 426.

hizmet alıcılarına (clients) kamu örgütlerinde temsil ve istihdam hakkı verme ve örgütleri kariyer yeri olmaktan çıkartarak geçici istihdam yerlerine dönüştürme.¹⁷⁷

Üçüncüsü, kamu yöneticilerinin kamu politikaları yapımına aktif olarak katılmaları ve toplumsal eşitliğin savunucusu olmaları sağlanmalıdır. Kamu yöneticileri çıkarlarını savundukları kitlelerin desteğini almaya çalışmalıdırlar.¹⁷⁸ YKY'nin en önemli özelliklerinden birisi yönetim-siyaset ayrımına karşı olmasıdır. YKY yazarları, Amerikan sisteminde politika yapımında çıkar gruplarının oynadığı rolü bilmekte ve tanımaktadır; bu nedenle azınlıktaki grupların çıkarlarının eşitlik adına kamu yöneticileri tarafından savunulması gerektiğini ileri sürmektedirler. Eğer *eşitlik*, etkinlik gibi, kamu yönetiminin bir amacı olursa, kamu yöneticileri görevleri gereği azınlıkların çıkarlarını savunma işini üstleneceklerdir. Frank Marini, “eşitlik”i “toplumsal ilişkinlik” (relevance) kavramıyla ifade etmektedir. İlişkinlik Minnowbrook Konferansında önemi sık tekrarlanan bir kavramdır. YKY yazarları, 1960'lı yılların sonlarını ve 70'li yılların başlarını, çalkantılı bir dönem olarak görmekte ve kuramın bu çalkantıya *ilişkin* olması gerektiğini vurgulamaktadırlar. Bu, zamansal ilişkinliktir. YKY kuramcılarına göre o yılların en önemli sorunu toplumda zenginlik ve bollukla birlikte işsizliğin, açlığın ve ayrımcılığın da yaygın olmasıdır. Kamu yönetimi kuramı bu gibi eşitsizliklerin çözümüne katkı sağlamalıdır; bu ise sosyal ilişkinliktir. Kamu yönetiminin ilişkinliği benzer biçimde “sorunlar” ve “uygulamacılar” temelinde de değerlendirilebilir.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Larry Kirkhart, “Public Administration and Selected Developments in Social Science”, Frank Marini, (der.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 127-171, s. 159-162.

¹⁷⁸ H. George Fredericson, *agk*, 1978, s. 427.

¹⁷⁹ Frank Marini, “The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration Education”, Frank Marini, (der.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 346-367, s. 348-349.

Dördüncüsü, örgüte odaklılıktan hizmete odaklılığa geçilmelidir. Frederickson, kurum bazlı bir bakış açısı yerine toplumsal sorunlar bazlı bir bakış açısı önermektedir. Frederickson'a göre Simon ve insan ilişkileri okulu örgütlere odaklı araştırma yapmaktadır; YKY'ye kamu yönetiminin yönetim kısmına değil *kamu* kısmına ağırlık vermek gerektiğini iddia etmektedir.¹⁸⁰

Yeni kamu yönetimin en önemli yönü yöneticilerin *normatif* roller yüklenmesini savunmaktı.¹⁸¹ Todd R. LaPorte'ye göre, yöneticilerin öncelikli görevi "ekonomik, sosyal ve ruhsal rahatsızlıkları azaltmak ve örgütün içinde ve dışındaki insanların yaşam fırsatlarını zenginleştirmek"tir.¹⁸²

Frederickson 1989 yılındaki makalesinde I. Minnowbrook'ta ortaya çıkan temel düşünceleri değerlendirmek amacıyla YKY'nin temel özelliklerini ortaya koyar. Frederickson'a göre YKY'nin savunduğu ve daha sonra kamu yönetimi disiplinde etkili olan düşünceler şunlardır:¹⁸³

1. Disiplininin ilgi alanının kamu kurumlarından *kamu politikasına* kaydırılması;
2. Kamu politikalarıyla ilgili kararların alınmasında etkinliğin yanında eşitliğin de bir ölçüt olarak alınması;
3. Etik, dürüstlük ve sorumluluk gibi bazı *normatif* kavramaların disipline geri kazandırılması;
4. İşlevini kaybetmiş örgüt birimlerinin ve örgütlerin kapatılması;
5. Büyümeye odaklı bir örgütlenme anlayışının yerine *değişime* odaklı bir örgütlenme anlayışının ikame edilmesi;
6. Kamu kuruluşlarının *etkililik*lerinin yurttaş katılımıyla artırılması;
7. Kararların uygulanmasıyla ilgili güçlüklerin tanınması;
8. Rasyonel modelin ve katı hiyerarşi kavramının sorgulanması;
9. *Çoğulculuğun* uygulamada tek standart olmaktan çıkarılması.

Frederickson 1971 yılında yayımlanan makalesinde Amerikan kurumlarına oldukça radikal eleştiriler getirmektedir; kurumların kamu yöneticilerinin toplumsal

¹⁸⁰ H. George Fredericson, 1978, *agk*, s. 428.

¹⁸¹ Rayburn Barton, "The New Public Administration: A Modest Look At The Feasibility of Application", *Public Administration Quarterly*, 7/3, (Fall 1983), 346-376, s. 346.

¹⁸² *Ak*, s. 346.

¹⁸³ H. George Frederickson, 1989, *agk*, s. 97.

eşitliği sağlayıcı rol oynayabilmesine olanak verecek bir yapıya kavuşturulmasının yollarını araştırmaktadır. Ancak eşitlik talebini oldukça muhafazakâr bir gerekçeye dayandırmaktadır. Frederickson'a göre, eğer toplumsal eşitsizlik giderilmezse, Amerikan sistemi tehlikeye girecektir. YKY, sosyal eşitliği önleyen politika ve yapıları bulup ortaya çıkarmayı ve bunları düzeltmek için eğitimci, tarımcı ve polis gibi kamu görevlilerinin hedeflerini zenginleştirmeyi amaçlamaktadır ancak aynı zamanda Amerikan devlet sisteminin çerçevesinden çıkmamaya da özen göstermektedir. Frederickson sistemin dört unsurunu yasama, yürütme, yönetim ve mahkemeler olarak sayar ve YKY'nin bunların sistemdeki ağırlıklarının değiştirilmesini amaçlamadığını belirtir.

Frederickson'un 1968 yılındaki bakış açısıyla, 1989'daki bakış açısı arasında bazı farklılıklar vardır. Yazar, 1989 yılında yayımlanan makalesinde, YKY'nin doğuş yıllarını anlatırken Amerikan kurumlarına karşı 1968 yılında olduğu kadar eleştirel değildir. Artık sosyal eşitliği sistematik olarak engelleyen yapılardan bahsetmez; bunun yerine Amerikalıların kurumlarına olan güveninin düşüşünü vurgular. YKY'ni doğuran düşüncelerin kaynağı olarak, 1968'de, kamu kurumlarının genelinde ve toplumda var olan sistematik ayrımcılık gösterilirken; 1989'da, Amerikan şehirlerinde ve üniversitelerinde çıkan olaylar, siyahlara yapılan ayrımcılıklar ve Vietnam savaşının doğurduğu tepkiler gibi tekil olaylar gösterilmektedir.¹⁸⁴

Yeni kamu yönetimi, ortaya çıktığı dönemde, bir taraftan, uygulamaya dönük bir akımdı; bunun için kurulu düzenin temel değerlerini sarsmamayı kabul etmeye hazırды; diğer taraftansa kendisini akademik dünya dışında kabul ettirme şansına

¹⁸⁴ H. George Frederickson, 1978, *agk*, s. 96.

sahip değildi. Yeni solun¹⁸⁵ bürokrasiye yönelik bakış açısını devralmıştı. Mevcut kamu kuruluşları, yerleşik çıkarlarını yurttaşların çıkarının önüne alan kuruluşlardı; güçlü çıkar gruplarının etkisi altındaydı ve katı bir biçimde hiyerarşikti. Bu iddialarla, YKY'nin muhafazakâr Richard Nixon'un yönetimindeki bir bürokrasiye kendisini kabul ettirmesi zordu. YKY'nin doğuşunu hazırlayan konferansların düzenlendiği ve kitapların yayınlandığı yıllarda, ABD'nde kamu yöneticileri özel sektörden getirilen yöneticiler önderliğinde “Amaçlarına Göre İşletim” anlayışını uygulamaya çalışıyorlardı.

YKY yazarlarının en önemli yönü kamu yönetimine ve kamu yönetiminin içinde yer aldığı sisteme eleştirilerini uygulayıcı konumlanma noktasından yapmalarıdır. Bir taraftan kamu kuruluşlarının yanlı yapısı eleştirilirken diğer taraftan öneriler bu yapının değiştirilemeyeceği varsayımına dayandırılmaktadır. YKY kurulu sistemin düşünceye koyduğu sınırlar çerçevesinde kalmış olmasına rağmen, ileri sürülen düşüncelerin nasıl *uygulanacağını* yeterince araştırmamıştır ve bu yüzden uygulamada etkili olamamıştır.¹⁸⁶ YKY'nin yöneticiler için öngördüğü rolün yerine getirilmesi, örneğin azınlıklar lehine yeni bir uygulama başlatmak, siyasal destek (hem yürütmenin hem de yasamanın desteği) gerektirmektedir. Üstelik bu destek geleneksel kamu hizmetleri için gerekli olan destekten daha fazla olmalıdır.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Yeni sol deyimini Richard Rorty de kullanır. Rorty, 20. yüzyıl Amerikan solunu iki aşama halinde inceler. 1960'ye kadar olan dönemi kapsayan birinci aşama için reformcu sol deyimini, izleyen yılları kapsayan dönem içinse yeni sol deyimini kullanır. Reformcu sol pragmatizmden beslenmiştir ve katılımcı demokrasiyi savunmuştur. Daha sonra Fransız postmodernizminden etkilenmeye başlayan ve kültürel sola dönüşen yeni solsa Marksizmden beslenmiştir. Yeni sol, kültürel sol arasındaki en önemli fark birincisinin aktivizminin ikincisinde terk edilmiş olmasıdır. Bkz. Patrick Baert, “Pragmatism as a Philosophy of the Social Sciences”, *European Journal of Social Theory*, 7/3, (2004), 355–369, s. 361-62.

¹⁸⁶ Rayburn Barton, 1983, *agk*, s. 346.

¹⁸⁷ *Ak*, s. 371.

A. Yeni Kamu Yönetiminin Doğuşu

Kuramların genel toplumsal gelişmelerden etkilendiğini göstermek için kuramların doğduğu dönemlerdeki toplumsal olaylara bakmak gerekir. Bu bölümde YKY'nin vurguladığı bazı konular ve bunların doğuşunu hazırlayan toplumsal, ekonomik ve ideolojik faktörler ele alınacaktır.

Birinci olarak, *toplumsal eşitsizliğin* YKY'nin gündemine birinci sorun olarak girmesini sağlayan koşulları gözden geçirebiliriz. YKY yaklaşımının doğduğu yıllarda Amerika'nın yeterince zengin olmasına rağmen açlık, işsizlik, ayrımcılık gibi bazı sorunları çözememesinin yarattığı tepkiler doruğa çıkmıştı.¹⁸⁸ Frederickson bu dönemde yazdığı bir makalesinde, Amerikan sistemi içinde toplumsal eşitliği sistemsel (sistemik) olarak önleyen yapılar olduğunu iddia etmiştir. Frederickson'a göre çoğulcu Amerikan sisteminin temsili prosedürleri güçlü azınlıkların ve kurulu bürokrasinin çıkarlarını korurken, kaynak bakımından zayıf olan azınlıklara karşı sistemsel ayrımcılık yapmaktadır.¹⁸⁹

YKY tarafından kamu yönetiminin gündemine taşınan önemli konulardan birisi, özellikle Robert Alan Dahl tarafından savunulan çoğulculuktur. Çoğulculuk toplumdaki bütün grupların karar verme makamlarına ulaşma şansının olduğunu varsayar. Frederickson çoğulculuğun eşitsizlik yaratıcı nitelikte işlediğini ve devletin güçlü azınlıklar lehine güçsüz azınlıkları ihmal ettiğini ileri sürmüştür.¹⁹⁰ Çoğulculuk

¹⁸⁸ Alan K. Campbell, 1972, *agk*, s. 346.

¹⁸⁹ H. George Fredericson, 1978, *agk*, s. 426.

¹⁹⁰ Yılmaz Üstüner, 1992, *agk*, s. 32-33.

tartışması, 1950'li ve 60'lı yıllarda Charles Wright Mills gibi ABD'nin elitist yapısını eleştirenler ve Dahl ve onu izleyenler gibi çoğulcular arasında geçmiştir.¹⁹¹

YKY'nin doğduğu yıllarda eşitsizlik konusunun gündemde olmasının belki de en önemli etkenlerinden birisi, Amerika'da 1955–1968 yılları arasında doruğa çıkan Yurttaşlık Hakları Hareketi'dir. Yurttaşlık Hakları Hareketi'nin en önemli nedeni beyazların siyahlara uyguladığı ayrımcılıktır. YKY'nin doğduğu dönemlerde eşit istihdam fırsatı ve pozitif ayrımcılık gibi konular ABD gündeminde önemli yer tutmaktadır.¹⁹² Çoğulculuğun ve eşitsizliğin YKY'nin gündeminde önemli yer tutmasının nedeni, kamu yönetimi kuramcılarının kendi girişimleri değildir; o dönemin Amerikan toplumunda yapılan tartışmalardır.

İkinci olarak, YKY'nin bürokrasi karşıtlığının kökenlerini araştırabiliriz. ABD'nde 1930 ve 1940'larda sosyalistler, komünistler ve “new deal” taraftarları birlikte, “büyük devlet” makinesini veya refah devletini yaratmışlardı.¹⁹³ 1930'lu yıllardan beri muhafazakârların ileri gelen sözcüleri (başkan adayları, politikacıları, kuramcıları) *Büyük Buhran* öncesi döneme dönme özlemlerini dile getiriyorlardı. “Sağ, örgütsel bir biçim olan bürokrasiye karşı değildi”; sağ bürokrasinin refah devletinin aracı olması ve büyüklüğü rahatsız ediyordu.¹⁹⁴

Elden, 1960'ların sonlarında ve 1970'lerde *devlete saldırı* geleneğine muhafazakârların yanında yeni solun da katıldığını belirtir. “Yeni sol” “büyük

¹⁹¹ Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall: London, 1997, s. 28-63.

¹⁹² H. George Frederickson ve Kevin B Smith, 2003, *agk*, s. 98.

¹⁹³ James M. Elden, “Radical Politics and The Future of Public Administration in The Postindustrial Era”, Dwight Waldo, (der.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 19-42, s. 23.

¹⁹⁴ *Ak*, s. s. 26.

devlet”e, refah devleti anlayışına ve merkezden yürütülen reforma karşıydı.¹⁹⁵ Waldo, 1960’lı yılların sonlarından itibaren merkezci çözümlere karşıtlığın ve kuşkunun arttığını belirtir. Üstelik bu bakış açısı yalnızca sağda değil o yıllarda karmaşık bir biçim alan solda da yaygındı.¹⁹⁶

Yeni solun bürokrasiye saldırmasının gerekçeleri, sağkilerden farklıdır: Bürokrasi orta sınıf değerlerini temsil etme eğilimindeydi, özel sektörün etkisi altındaydı, yabancılaşmaya, standartlaşmaya ve rutinleşmeye neden oluyordu.¹⁹⁷ Yeni sol, muhafazakârlardan farklı olarak bürokrasinin özüne saldırıyordu, muhafazakârların, devlet sınırlı oldukça, bürokrasiyle bir problemi yoktu.¹⁹⁸

Üçüncü olarak katılım kavramının kaynağı üzerinde durabiliriz. “Katılım”ı YKY, yeni soldan almıştır. Waldo yeni solun katılım anlayışına kuşkuyla bakar ve aynı zamanda katılımın uygulanabilirliği konusunda ümitsizdir. Waldo, 1970’lerin yeni solunun katılım fikrini “işletme” kaynaklarından aldığını iddia eder. O dönemde Amerika’da parça için doğru olanın bütün için de doğru olacağı inancı yaygındır. Katılım fikrinin kamu yönetiminde rahat uygulama alanı bulabilmesi için daha genel olan sistemin, yani toplumun katılımcı olması gerekir.¹⁹⁹

Dördüncü olarak vergi artışlarının yurttaşlarda yarattığı rahatsızlıklarla YKY arasında ilgi kurulabilir. Campbell göre, 1970’li yılların başlarında, ABD’de kamu harcamalarının dolayısıyla vergilerin aşırı arttığına dair yaygın bir kanaat vardı.

¹⁹⁵ Ak, s. 21.

¹⁹⁶ Dwight Waldo, 1971, *agk*, s. 259.

¹⁹⁷ James M. Elden, 1971, *agk*, s. 27.

¹⁹⁸ Ak, s. 28.

¹⁹⁹ Dwight Waldo, 1971, *agk*, s. 263.

Vergi ödeyenler kamu hizmetlerindeki artışın kendi hayatlarına yansımadığını düşünüyor ve vergi yüküne direniyorlardı.²⁰⁰

Ödenen vergiler üzerinden kamuoyu oluşturma siyasetçiler tarafından işlenen bir konudur. Kamu hizmetlerinde *etkinlik* artışı sağlama vaadi, vergilerdeki artışa bağlı olarak yaratılan tepkiyi yatıştırmaya yöneliktir. Ekonominin devletin alanı ve özel sektörün alanı olarak bölünmesi ve devletin alanının özel sektörden ve yurttaşlardan alınacak olan vergilerle finanse edilmesi anlayışı, doğası gereği, devleti özel sektöre bağlı kılmaktadır. Sınırsız mülkiyet anlayışı, toprak ve sermaye sahiplerinin, ödenen vergileri kendilerinden koparılan bir parça olarak görmelerine neden olmaktadır. Vergilere karşı doğan tepkinin arkasındaki maddi mekanizma budur, ancak bu maddi mekanizma siyasetçiler tarafından işlenmeye ve büyütülmeye çok elverişlidir. Etkinlik artışı yoluyla sermayenin kaygılarını gidermeye çalışan yönetim kuramcıları, aslında daha başlangıçta, toplumun hangi kesimi adına hareket edeceklerini seçmiş durumdadırlar. Ancak etkinlik artışı vaadiyle sermayenin ikna edilmesi imkânsızdır, çünkü sermaye adına hareket eden ekonomik liberalizm savunucuları devletin doğası gereği verimsiz olduğuna kendilerini ve toplumu ikna etme uğraşı içindedirler. Etkinliği temel alarak ilerleyen akıl yürütme kamu kurumlarının kaldırılmasına, budanmasına ve parçalanmasına uzanmaktadır. Hatta orada da durmayıp, sermayeye devri mümkün olmayan kamu kuruluşlarına da piyasa mekanizmasının taşınması talebine dönüşmektedir.

Diğer bir noktaysa kamu hizmetlerinde etkinlik artışının teknik olarak zor olmasıdır. Etkinlik artışının zorluğu, hizmet sektörünün bir özelliğidir ve yalnızca

²⁰⁰ Alan K. Campbell, 1972, *agk*, s. 346.

kamuya özgü değildir, özel sektörde de zordur. Özel sektör içinde de, hizmet sektörünün payı, verimliliğin çok daha yüksek olduğu sanayi sektörü aleyhine büyümektedir.²⁰¹

YKY, hızla değişen çalkantılı çevre karşısında, mevcut kamu örgütlerinin yapısının yetersiz kaldığını ve kamu yönetimi disiplininin mevcut analiz araçlarının kamu yönetiminin çevresini analiz etmeye ve yapısını değişime uyarlamaya uygun olmadığını iddia etmektedir.²⁰²

B. YKY'nin Yeniliği

YKY'nin, bir kısmıyla YKİ'ne giden yolun bir aşaması olduğunu, diğer yönüylese eleştirel kurama kapı açtığını söyleyebiliriz. Kamu yönetimi akımları arasında yeni sıfatını kullanan iki akım vardır: YKİ ve YKY. YKİ, yeni sıfatın, daha önce var olan bir akımın reddi anlamında değil, onun bir devamı olma anlamında kullanılmaktadır. YKY'ye yeni sıfatını daha önce var olan bir akımın reddedildiğini vurgulamak için kullanılmaktadır. YKY'nin adındaki “yeni” sıfatının anlamı aşağıda tartışılacaktır. Önce, YKİ'nin adındaki “yeni”yi inceleyelim. YKİ, klasik kamu yönetiminin temel değerlerini *değiştirmeden almakta* ve günümüzde ortaya çıkan olanak ve koşullara göre, onlara dayalı yeni bir devlet yapısı ortaya koymaya çalışmaktadır. Hem klasik kamu yönetiminde hem de YKİ'nde ortak olan değerler şunlardır: Özel mülkiyetin dokunulmazlığı; özel şirketlerin şahsiliği; işçi ücretlerinin piyasa koşullarına tabi olması; üretimle ilgili karar verme hakkının üretim aracı sahiplerinde olması; yönetim kuramının evrenselliği (özel sektörde de kamu

²⁰¹ Ak, s. 346.

²⁰² Todd R. La Porte, “The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization”, Frank Marini, (der.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 17-58.

yönetiminde de aynı ilkelerin geçerli olması) ve özel sektör deneyimlerinin kamu yönetimine taşınabilirliği. Bu değerler değişmemiştir ancak toplumsal koşullar, teknolojik olanaklar ve diğer çevresel koşullar değişmiştir. Toplumsal koşullardaki değişime örnek olarak sendikaların güçsüzleşmesini, teknolojik koşullardaki değişime örnek olarak montaj hattına dayalı üretimden esnek yapılanmaya dayalı üretime geçişi ve çevresel koşullardaki değişime örnek olarak ise eski sosyalist ülkelerin kapitalizme geçişini verebiliriz. Tüm bu değişimler yönetici sınıfın önüne örgütlerin yeniden tasarımı için yeni olanaklar koymuştur. Hem klasik kamu yönetiminin hem de YKİ'nin bir temel değeri olan "işçi ücretlerinin piyasa koşullarına tabi olması" anlayışının, klasik yönetimin ve YKİ'nin örgüt tasarımı anlayışına nasıl yansıdığını bir örnekle açıklayalım. Gulick, ustalık gerektirmeyen işlerin bir araya toplanması ve düşük ücretle çalışmaya razı olacak az becerili işçilere yaptırılmasının sağlayacağı tasarruftan bahsederken; işçi ücretlerinin piyasa koşulunda belirlenmesini veri olarak almaktadır. YKİ'ye bu tür işlerin taşeronlara yaptırılmasını öngörmektedir. Koşullar değişmiş, sendikacılık zayıflamış, taşeronlar aracılığıyla işleri dışarıya yaptırma bir işletim tekniği olarak ortaya çıkmış ve işçi ücretleri yurt dışı piyasanın da etkisine açılmıştır. YKİ örgütlenme anlayışını yeni koşullara uydurmakta, kol gücü işlerini başka firmalara havale etmektedir, ama temel değerinde bir değişiklik yapmamaktadır.

YKY, "yeni sıfatını" klasik kamu yönetimi kuramının temel değerlerinden en azından bazılarını reddettiğini vurgulamak amacıyla kullanır. KYK kuramcıları, toplumun mevcut örgütleniş biçiminin toplumsal kaynakların güçlü sınıfların lehine dağıtımına neden olduğunu ileri sürerler. Klasik kuramın yukarıda belirlenen temel değerlerinin sistemsal ayrımcılık yaratıcı mekanizmaları bünyesinde taşıyan bir

örgütlenme biçimi doğurduğunu kabul ederler. Kamu yöneticisinin temel görevi sistemsiz ayrımcılık yaratan bu mekanizmaları bulmak ve değiştirmeye çalışmaktır. YKY kapitalist sistemin temel değerlerine açık itiraz getirmez ancak YKİ gibi onları baz alarak örgütlerde değişiklik yapmaya da girişmez. Örneğin YKY, işçi emeğini ucuza getirmek için kapitalist sistem içinde mevcut olan mekanizmalardan yararlanmaya çalışmaz.

YKY, eski kamu yönetiminin şu temel değerlerini eleştirir: Bürokrasinin tarafsızlığı, işçi ücretlerinin belirlenmesinin piyasaya bırakılması, yönetim siyaset ayrımı, yönetimin evrenselliği ve temsili demokrasi. Klasik kamu yönetimi akımı toplumun evriminin kapitalizmin vahşi yasalarına bırakılmasına karşı çıkmıştı. Kurumlar aracılığıyla gerçekleşecek bir devlet öncülüğünü savunmuştu. YKY kamu yöneticilerin toplum adına aktif roller almasını savunmakla beraber kamu kuruluşlarına kuşkuyla bakmaktadır. YKY yazarlarının bu temel değerlere bakışları, onların bazı kavram ve ilkelere verdikleri anlamlara yansımıştır.

YKY yazarlarını iyi anlamak için bazı kavramlara onların yükledikleri anlamlarla, YKİ yazarlarının yükledikleri anlamları karşılaştıralım. *Etkinlik* kavramı YKY’nde *eşitlik* kavramıyla birlikte ele alınır; YKİ’nde ise eşitlik önemsizdir, etkinlikse bir işin en ucuz biçimde yapılması veya yaptırılması anlamında, *verimlilik* yerine kullanılır. Eşitlik, YKY’nde azınlıklara ve dezavantajlı olanlara ek haklar vermektir; YKİ’nde ise herkese oyuna katılma hakkı vermektir. *Katılım* YKY’nde yurttaş temelinde tanımlanır; YKİ’nde ise ağırlık sivil toplum kuruluşlarına ve özel şirketlere verilmektedir. YKY, ademi merkezizetiği yerel birimlerde yurttaş

katılımını olanaklı kılma adına savunur; YKİ’yse, aynı ilkeyi, kamu kuruluşlarıyla özel şirketler arasında ticareti güçlendirmek adına savunur.

Amaç ne olursa olsun, YKY’nin kamu yönetimi disiplini yerleştirmek istediği zeminin bir kısmı YKİ’nin bölgesine düşmektedir. Bu iki yaklaşımın, toplumsal eşitsizliğe, demokrasiye ve çoğulculuğa bakış açıları birbirinden farklıdır. Ancak başka bazı konularda benzer politikaların savunulması, toplumda YKİ lehine bir anlayışın yayılmasına YKY’nin katkıda bulunmasına neden olmaktadır. Örneğin YKY ve YKİ, birlikte “büyük devlet”e karşı çıkararak, kamu kuruluşlarına karşı güçlü bir cephe oluşturmaktadırlar ve sonuçta kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine ve parçalanmasını birlikte katkı sağlamaktadırlar. Frederickson’un YKY’nin disipline katkıları olarak belirttiği konuların²⁰³ bazıları üzerinden YKY ve YKİ’nin benzer ve farklı yönlerini değerlendirebiliriz.

İlk olarak disiplinin ilgisinin örgütlerden *kamu politikasına* kaymasını ele alalım. Frederickson’a göre YKY’nden sonra araştırmacıların analiz birimi, kamu kuruluşları değil, kamu politikaları olmuştur.²⁰⁴ Dikkatlerin kamu kuruluşlarından kamu politikalarına kayması aynı zamanda YKİ ve yönetim yaklaşımlarının amaçları arasındadır. YKİ devleti özel şirketlere iş dağıtan küçük ofisler olarak görmek istemektedir. Kamu politikasına odaklı bakış açısı toplumun birbiriyle rekabet halinde olan çıkar örgütlerinden oluştuğunu varsaymaktadır; bu bakımdan çoğulcudur. Oysa çoğulculuğu YKY özellikle de Frederickson sert biçimde eleştiriyordu. Belki de kamu yönetimi kuramının eksikliği devletin yapısının yeterli düzeyde incelenememiş olmasıdır. İlginin yapıdan politikaya kaymasının sonucu

²⁰³ H. George Frederickson, 1989, *agk*, s. 97.

²⁰⁴ *Ak*, s. 97.

devletin kamu politikası geliştirme görevini sivil toplum kuruluşlarıyla ve özel sektörle paylaşması olmuştur.

İkinci konu, kamu politikalarının gerekçelendirilmesinde *etkinlik* ölçütüne ek olarak *eşitlik* ölçütünün de kullanılmasıdır. YKY etkinliği bir ölçüt olarak görmekten vazgeçmemiştir. Hatta eşitliğe öncelik verilmesini de talep etmemektedir. Frederickson 1989 yılında yazdığı makalesinde, yalnızca yasal eşitlikten bahsetmektedir;²⁰⁵ eşitliğin gerçekleştirilmesinde kamu yöneticilerinin oynayabileceği rolün ne olacağı konusunu unutmuştur.

Üçüncü konuya kamu kuruluşlarının küçültülmesi ya da ortadan kaldırılmasıdır. Minnowbrook yaklaşımı, kamu kurumlarının kendilerine duyulan ihtiyaç ortadan kalksa da varlıklarını sürdürmeye devam ettiğini iddia etmiştir.²⁰⁶ Kamu kuruluşlarının kaldırılması, küçültülmesi ve budanmasının önemli bir akademik konu haline gelmesinde, YKY'nin de payı vardır. KTO'nun bürokrasiye ilişkin varsayımı, yani bürokrasinin sürekli büyüme eğiliminde olduğu iddiası, YKY'nde de yerini bulmuştur. Bu anlayış daha sonra YKİ'nde daha şiddetli vurgulanan bir ilke haline gelmiştir. Oysa kamu kuruluşlarının karşıladıkları ihtiyaçların ortadan kalkması istisnai bir durumdur. Herhangi bir yönetim yaklaşımın temel konusu olacak denli ağırlıklı bir konu değildir.

Dördüncü konu, rasyonel ve katı *hiyerarşik modelin* sorgulanmasıdır. Bu konuda YKY ve YKİ görüş birliğindedir. Rasyonel model, eldeki kaynaklara, bilgilere ve deneyime dayanılarak herhangi bir projenin uzmanlar tarafından planlanabileceğini

²⁰⁵ Ak, s. 97.

²⁰⁶ Ak, s. 97.

ve yürütülebileceğini varsayar. Rasyonel modelde, genellikle, hiyerarşik bir örgütün, kaynakları, planlanan amaçlara yönlendirilmesi üzerinde durulur. Rasyonel modele ve planlamacılığa sistemli ilk karşı çıkış Hayek tarafından yapılmıştır. Hayek'in anlayışının kamu yönetimi yazınına taşınmasında en büyük rolü KTO oynamıştır. Asıl-vekil kuramı, işlem maliyetleri kavramı ve sözleşmecilik; planlamacılığın kamu yönetiminden sökülmesinin ve en etkin koordinasyon aracı olarak piyasanın onun yerini almasının ideolojisidir.

C. YKY'ne İlişkin Bir Değerlendirme

Gündeme getirdiği konular, bu akımın çıkışından sonra tartışılmaya devam edilse de, YKY hiçbir zaman bütünlüklü bir sistem haline gelememiştir. Günümüzde YKY tamamen unutulmuş gibidir. Yeni yazılan makalelerde, klasik kamu yönetimine YKY'ne yapılandan daha fazla atıf vardır. YKY'nin tartıştığı konularla ve bakış açılarıyla eleştirel kuramcı, pragmatist ve postmodernist yazarlar arasında oldukça fazla paralellikler vardır. Ancak bu akımların, YKY'nin attığı temeller üzerinde yükseldiğini iddia etmek zordur. Tam tersine bu akımlar YKY'nin dolduramadığı boşluğu doldurmak üzere ortaya çıkmıştır.

İkinci konuya YKY yazarlarının yöntemleriyle ilgilidir. YKY yazarları bir taraftan dönemlerinin tekil olaylarına, diğer taraftan da eşitlik ve ahlak gibi soyut kavramlara gönderme yapmışlardır, ancak ele aldıkları tekil olaylarla genel toplumsal sistem arasında somut bağlar kurmamışlardır. Frederickson, 1968 yılındaki sunuşunda²⁰⁷ ABD yönetim yapısına radikal eleştiriler yöneltmiştir; bürokrasinin çıkarının toplumun çıkarından ayrı olduğunu ve bürokrasinin kendi çıkarına ve etkili ve güçlü grupların çıkarlarına hizmet ettiğini, azınlıklara karşı sistemli ayrımcılık

²⁰⁷ Sunuş metni 1971 yılında yayınlanmıştır. Bkz. H. George Fredericson, 1978, *agk*.

uyguladığını iddia etmiştir. Ama aynı zamanda YKY'nin yasama, yürütme, yargı ve yönetim arasındaki güçler dengesini bozmak istemediğini de ifade etmiştir. Eşitsizlik sorununun çözülmesinin gerekçesi olarak da toplumsal dengenin korunmasını ileri sürmüştür. Bu iddialar arasındaki çelişki Frederickson'un eşitliği kapitalist sistem düzeyinde değil, *genel insanlık düzeyinde* ele aldığını gösterir. Başka bir deyişle eşitsizlik sorununu, kapitalizmin yarattığı sistemsel bir sorun olarak algılamaz. Kaynağı ne olursa olsun eşitsizlik sorununun kapitalizm içinde çözülebileceğini düşünür.

YKY'nin eşitsizlik sorununu, sistemsel bir sorun olarak görmediğini başka bir açıdan da gösterebiliriz. YKY yazarlarının tartışmalarında eşitsizlik sorununu, genel olarak *ayrımcılık* sorununa indirgenmektedir. Ayrımcılıksa siyahlara yapılan ayrımcılık, kadınlara yapılan ayrımcılık, yoksullara yapılan ayrımcılık olarak bölünmektedir. Her sorun diğerinden bağımsız olarak algılanmaktadır. Bu sorunların her birine aşağıdan yukarıya çözümler aranmaktadır. Ancak hiçbir zaman sorunların kaynağına gidilmemektedir. Sorunlu alanlar dalından kopmuş çürük meyveler gibidir. Ama meyvelerin hangi daldan veya ağaçtan koparıldığı merak edilmemektedir. Belki ağaç aransa ve bulursa meyveler için toplu bir çözüm üretilebilecektir ama ağaç merak edilmemektedir.

YKK'nin en fazla alkışlanan yönü bürokrasinin tarafsız olması gerektiğine ve tarafsız olabileceğine ilişkin yargıyı yıkmasıdır. YKY'nin tarafsızlıktan ne anladığını tartışmak gerekir. Esasında YKY *etnosentrik* bir tarafsızlık anlayışı sergiler. YKY'nin doğduğu yıllarda ve bu yılların hemen öncesinde ABD'de geçekten bariz bir ayrımcılıklar vardır. Siyahlara yapılan ayrımcılık yalnızca sistemsel değildir;

sistemseller olmaktan da öte, iradi bir ayrımcılıktır. Bu çerçeveden baktığımızda, YKY yazarlarının, kamu yöneticilerinin oynamalarını istediğı aktif rolün veya taraflı tutumun ne olduğunu daha iyi anlamak mümkündür. YKY yazarları, kamu yöneticilerinden bir sınıfın diğeri sınıfa tahakkümünü önlemeye çalışmalarını istemiyor. Onların istediğı sadece siyahlara, kadınlara ve diğeri azınlıklara yapılan ayrımcılığın önlenmesinde taraf olmaktır. Bu açıdan baktığımızda YKY'nin kamu yöneticilerinden talep ettiğı rol, anayasa çerçevesi içindedir ve bir ihtimal olarak uygulanabilir bir roldür.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: PRAGMATİST ÇİZGİ

Pragmatizm, Platon'dan günümüze uzanan batı felsefesinin zaman ve mekândan bağımsız evrensel nesnel doğrular bulma arayışına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Böyle doğruların bulunması için geleneksel olarak başvuru kaynakları sorgulayan ve deneyim dışı hiçbir kaynağı kabul etmeyen pragmatist yazarlara göre evrensel, mutlak ve nesnel bilgi sorgulanamaz bilgidir ve insanların sorgulama sürecinden dışlanması anlamına gelir. Dolayısıyla düşünürler ve araştırmacılar evresellik ve nesnellik peşinde koşmayı bırakmalı ve akıllarını nasıl kullanacaklarını önlerine çıkan durumlardan ve problemlerden çıkarmalıdır, felsefe ve gelenek gibi kaynakların sınırlamalarına takılı kalmamalıdır.

Pragmatizmin evresellik karşıtlığı, temelcilik karşıtlığı (antifoundationalism), pozitivizme gösterdiği tepki, metafizikten arınma çabası, çoğulculuğu, kısaca batı felsefesi karşıtlığı postmodernizm tarafından da öne çıkarılmaktadır. Belki de yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren pragmatizme gösterilen ilginin yeniden canlanması, aradaki bu benzerlikten kaynaklanmaktadır. Bu çalışmada postmodernizmle pragmatizm arasındaki benzerliğin bu iki anlayışı aynı çizgi üzerinde göstermek için yeterli olduğu varsayılmıştır. Aşağıda önce pragmatizm, daha sonra da postmodernizm ve bu anlayışların kamu yönetimiyle etkileşimi incelenecektir.

I. PRAGMATİZM

Bilginin doğruluğuna karar vermede tarih boyunca değişik yöntemler kullanılmıştır. Örneğin bir düşüncenin doğruluğuna inanmak için onun bilgisinden

kuşku duymadığımız birisi tarafından iddia edilmesini yeterli görüyorsak, yaptığımız, doğruya karar vermede otoriteye başvurmaktır. Otoriteye dayanarak düşünce oluşturma alışkanlığı özellikle ortaçağda neredeyse yegâne yöntemdir; ancak günümüzde de yaygın olarak kullanılmaktadır. Ne var ki, otoriteyi düşüncenin tek kaynağı olarak görmek, çoğu zaman düşünce için başka kaynak arama arayışını engeller. Doğru düşüncenin kaynağı olarak otoriteye başvurmaya karşı çıkan ilk düşünürlerden en bilineni Descartes'tir. Peirce'e göre, otoriteye düşüncenin kaynağı olarak karşı çıkmak, Descartes'i ussalcılığa yöneltmiştir. Peirce, doğru düşüncenin kaynağı olarak otoriteye başvurmaya *otorite yöntemi*, akla başvurmaya ise *apriori yöntem* adını vermektedir.

Peirce, Descartes tarafından otorite yöntemine bir alternatif olarak ileri sürülen ussalcılığı yetersiz bulur.¹ Descartes ve onu izleyenler, insanın kendi içine bakarak, bilinçle, dış dünya dahil, her türlü gerçeği kavrayabileceklerine inanmışlardı.² Peirce buna itiraz eder ve düşüncelerin çoğu zaman *sadece* insan zihninde dönen bir aktivitenin sonucu olmadığını; olgular dünyasıyla bağlantılı olduğunu vurgular.³ Örneğin Peirce, "Tanımları inceleme suretiyle yeni bir şeyler asla öğrenilemez" der.⁴ Peirce'e göre *tanımcılık* bir çeşit ussalcılıktır. Tanımlamak bir düşüncüyü bir tanımın unsurlarına hapsedmektir ve onu gerçeklikten koparmaktır. Tanımlamaya bu olumsuz bakış, daha sonraki pragmatistlerin kavramlara, kuramlara ve ilkelere ilişkin düşüncelerinin habercisi olmuştur. Pragmatistler kavramları ve kuramları sabitlemezler, düşünce üretiminde kullanılan geçici *araçlar* olarak görürler.

¹ Charles Sanders Peirce, *Mantık Üzerine Yazılar*, (Çev. Halit Yıldız), Öteki, Ankara, 2004, s. 49.

² *Ak*, s. 50.

³ *Ak*, s. 50.

⁴ *Ak*, s. 51.

Ussalcılığı gerçek dünyadan kopuk kavramlara başvurarak akıl yürütme olarak görebiliriz. Ussalcılar salt zihne başvurarak düşünce dünyamızı üzerine inşa edebileceğimiz saf ilkeler bulma arayışı içindedirler.⁵ Peirce pragmatizmin temellerini 1878’de yayımlanan, düşüncenin nesnel dünyadan kopuk olarak, yani salt ussal olarak oluşturulamayacağını ortaya koymaya çalıştığı “Düşüncelerimizi Nasıl Netleştiririz?” başlıklı makalesiyle atar.⁶ Peirce bu makalede, düşüncemizin nesnesine ilişkin kavrayışımızın o nesnenin uygulamada görülebilir tüm sonuçlarından başka bir şey olmadığını belirterek pragmatizmin ilk uygulamasını ortaya koyar.⁷

Ussalcıların tersine Peirce, insan zihninin gözleme ve olgulara dayanmadan kendi kendine hiçbir bilgiyi doğuramayacağını düşünmektedir.⁸ Çoğu zaman gördüklerimiz, mantıksal olarak olması gerekenle uyuşmayabilir. Peirce’e göre, böylesi durumlarda elbette ki gözlemlediğimizi, yani olgusal olanı kabul etmek daha doğrudur.⁹

Peirce’e göre, “düşünce eylemi” kuşkuyla ortaya çıkar ve bir inanca ulaşınca da son bulur. Düşünce, işlevi inanç üretmek olan bir eylemdir. Peirce, inancı dinsel inanç anlamında kullanmadığının altını çizer. İnanç bir eylem alışkanlığıdır.

⁵ Ak, s. 49.

⁶ William James, “Pragmatizm Ne Demektir?”, (Çev. Bilal Genç), İsmail Doğu, (der.), *Felsefi Metinler: Pragmatizm*, Üniversite Kitabevi, Ankara, 2004, 208-225, s. 209.

⁷ Peirce, *agk*, s. 59-60.

⁸ Ak, s. 50.

⁹ Ak, s. 50

Alışkanlığın uyarıcısıysa algular ve mantıklı sonuçlardır. Sonuç olarak, bir düşüncenin ayrılığının kaynağı o düşüncenin pratikte doğuracağı sonuçlardır.¹⁰

James, Peirce'nin nesnelere ilişkin olarak ortaya koyduğu pragmatik "ilkeyi"¹¹ görüş ayrılıklarına uygular.¹² James'e göre, çoğu zaman, görüş ayrılıklarının sürüp gitmesinin nedeni, ileri sürülen alternatiflerin sonuçları bakımından değerlendirilmemesidir. Oysa eğer iki alternatifin pratik sonuçları aynıysa bu iki alternatif arasında hiç bir fark yoktur.¹³

Dolayısıyla, William James'in de belirttiği gibi, pragmatizm her şeyden önce bir yöntemdir. "... pragmatik metot, erişilmiş bir takım özel sonuçlar değil, fakat yalnızca bir araştırma tavrı demektir. İlk şeylerden, ilkelerden, kategorilerden, varsayılan zorunluluklardan başını çevirme ve ileriye, son şeylere, meyvelere, sonuçlara, olgulara bakma tavrı..."¹⁴ Sonuç olarak Peirce ve James, doğruluğa (hakikate) karar vermede kullanılan otorite yöntemine ve apriori yönteme karşı *pragmatik yöntemi* geliştirmiştir.

Felsefede kavramları pratik ve olası sonuçlarına bakarak netleştirme anlamına gelen pragmatizm, günlük dilde genellikle ilkesizlik, birey veya grup çıkarımı genel çıkıradan üstün tutmak, sonuca kestirme yoldan ulaşmayı daha değerli fakat meşakkatli olan yola tercih etmek gibi anlamlarda kullanılabilir. Bu

¹⁰ Ak, s. 58.

¹¹ Pragmatistler "ilke" sözcüğünü kullanmak istemezler.

¹² John Dewey, "What Does Pragmatism Mean by Practical?", *The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods*, 5/4, (Feb. 13), 85-99, 1908, s. 87. Pragmatik yöntemin nesnelere, görüş farklılıklarına, düşüncelere, doğruluğa ve benzerine nasıl uygulandığını görmek bu makaleye bakılabilir.

¹³ William James, 2004, *agk*, s. 209.

¹⁴ William James, 1986, *agk*, s. 40.

anlamaların felsefi anlamda pragmatizme ne derece uyduğunu kısaca gözden geçirebiliriz. Öncelikle felsefi anlamda pragmatizm *ilkesizliği savunmaz*, yalnızca ilkelerin mutlaklaştırılmasına ve gerçek dünyadan kopuk olarak kapatılmış bir akıl dünyasında geliştirilmesine karşı çıkar. İkinci olarak pragmatizm *bireysel çıkarıcılık* üzerine inşa edilmiş bir anlayış değildir. Peirce'nin ortaya koyduğu, kavramları onların nesnesinin pratikteki sonuçlarına göre oluşturduğumuza ilişkin düşünce beraberinde toplumsallığı da getirir. Eğer toplumda kavramlaştırma sonuçlara dayanılarak yapılırsa, onların içeriğinin oluşturulmasında doğal olarak çok sayıda birey tarafından gözlemlenen sonuçlar belirleyici olacaktır. Üçüncü olarak, felsefi anlamda pragmatizmin uzun vadeli ve kısa vadeli politikalar arasında bir tercihinin olduğu söylenemez. Pragmatistlerin yaptığı sadece tercihlerini gerçek dünyada sonuç doğuran kavram ve ilkelere dayanan politikalardan yana kullanmaktır.

Kuşkusuz pragmatizm ilk ortaya çıktığı gibi kalmamış zamanla değişik biçimlerde yorumlanmıştır. Kamu yönetimi yazınında, yazarlar genellikle pragmatizmi iki türe ayırmaktadır. Birinci tür, pragmatizmin kurucularının ortaya koyduğu anlayıştır. Pierce, James ve Dewey'in 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında ortaya koyduğu bu türe klasik pragmatizm adı verilmektedir. İkinci türse, *Richard Rorty* tarafından temsil edilen neopragmatizmdir. Yirminci yüzyılın önde gelen düşünürlerinden olan Rorty, bir taraftan klasik pragmatizmi pozitivist yorumlardan kurtarmaya çalışmıştır¹⁵, diğer taraftan bazı arındırmalar ve kendine özgü yorumlarla postmodernizme yakınlaştırmıştır. Hem klasik pragmatizm hem de postmodernizm Platon'dan itibaren klasik batı felsefesine karşı çıkarak zaten

¹⁵ Richard Rorty, *Consequences of Pragmatism (Essays: 1972-1980)*, Sixth Printing, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994, s. 160, 161.

işe ortak bir noktadan başlamışlardır. Peirce, James ve Dewey'nin; Platon, Descartes, Kant ve Hegel'e getirdikleri eleştiriler, neopragmatistler tarafından postmodernizm etkisinde yeniden yorumlanmıştır.

Bu noktada klasik pragmatizm ve neopragmatizmin, bunları birbirlerinden ayrı düşünmek isteyenler tarafından öne çıkarılan özgün yönlerini ortaya koymaya çalışmak yerinde olur. Webb, klasik pragmatizm için dört özellik ortaya koyar: Realizm, kuşkuculuk karşıtlığı, doğalcılık ve yanlışlanabilirlik.¹⁶ Realizm, insanların dışında ve insanların düşüncelerinden bağımsız bir dünyanın varlığını kabul etmektir.¹⁷ Kuşkuculuk karşıtlığı (antiskepticism), zihinde üretilen bazı mutlak önsel ilkelerden türetilmeyen her türlü bilgidен kuşku duymaya dayanan Descartesçi anlayışın reddidir. Doğalcılık, doğal dünyaya ilişkin bilginin ancak doğal araçlarla elde edilebileceğini savunmaktır. Doğalcılar doğa bilimlerinin yönteminin sosyal bilimlerde de uygulanması gerektiğini düşünürler. Doğa bilimlerinden sosyal bilimlere yöntem aktarma arayışının en önemli yansıması, araştırmacılardan kendi değer yargılarını araştırmaya yansıtılmalarını talep etmektir.¹⁸ Yanlışlanabilirlik (fallibilism), yanlış olabileme olasılığının her türlü bilgi için söz konusu olmasıdır.¹⁹

Neopragmatizmin en önemli temsilcisi olarak görülen Rorty, klasik pragmatistleri kendine özgü biçimde yorumlar; bu nedenle onun klasiklerden çıkardığını iddia ettiği

¹⁶ James L. Webb, "Comment on Hugh T. Miller's "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade"", *Administration & Society*, 36/4, 2004, 479-495, s. 484.

¹⁷ Webb'in pragmatistlerin realist olduğuna ilişkin düşüncesi konusunda yazarlar arasında görüş birliği yoktur.

¹⁸ Patrick Baert, "Pragmatism as a Philosophy of the Social Sciences", *European Journal of Social Theory*, 7/3, (2004), 355-369, s. 358.

¹⁹ Peirce, Popper'in düşüncesinin temeli olan "yanlışlanabilirlik" ilkesini daha önceden tahmin etmiştir. Bkz. Ruth Weintraub, "Fallibilism and Rational Belief", *The British Journal for the Philosophy of Science*, 44/2, 1993, 251-261, s. 255.

bazı görüşler, klasiklere değil Rorty'nin kendisine atfedilir. Rorty'nin tercih ettiği pragmatizm, insan aklı üzerinde, birlikte akıl yürütenlerin koydukları dışında hiçbir sınır tanımayan bir pragmatizmdir. İnsan aklına sınır koyan anlayışlar bu sınırlamaları ilgili nesnenin doğasından, insan zihninden veya dilden çıkarmaktadır. Rorty'ye göre bu sınırlandırmalardan kurtulmak insanın özgürleşmesi ve içinde bulunduğu toplumla arasında var olan bağlarını tanıması ve yeni bağlar kurması anlamına gelir.²⁰ Rorty'ye göre pragmatist soruşturma yöntemi değil tartışmayı öne çıkarır. Başka bir deyişle yöntemin tartışmanın yerini tutmayacağını düşünürler.²¹ Oysa geleneksel Platoncu düşünce, tam da bunun tersinin peşindedirler. İnsanların sorunlarını çözmeye onlara danışmaya gerek kalmadan kullanılacak yöntemler bulma arayışı içindedir.²²

Rorty pragmatizmi, Platoncu, Dekartçı ve Kantçı felsefenin karşıtı olarak ortaya koyar. Bu düşünürleri “Platon-Kant kutsal patikası” adını verdiği bir hat üzerine yerleştirir.²³ Rorty'ye göre, Kantçı düşünürler her türlü düşünce ve söylemin yerleştirilebileceği tarih dışı bir bağlam arayışı içindedirler. Pragmatistlerse, özellikle James ve Dewey, böyle bir bağlamın var olduğuna inanmazlar. Rorty'ye göre, bu konuda pragmatistlerle, Nietzsche ve Heidegger görüş birliği içindedir.²⁴

Klasik pragmatizmi benimseyen David L. Hildebrand klasik pragmatizm ile neopragmatizm arasındaki temel farklılıkları ortaya koyar. Klasik pragmatistlere

²⁰ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. 165-166.

²¹ *Ak*, s. 165.

²² *Ak*, s. 164.

²³ Richard Rorty, “Olumsuzluk, İroni ve Dayanışma”, (Çev. Mehmet Küçük ve Alev Türker), *Ayrıntı*, İstanbul, 1995, s. 145.

²⁴ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. 161.

göre, herhangi bir iddianın doğruluğuna karar vermekte başvurulacak kaynak *deneyim* veya sonuçlardır; neopragmatistlere göre, deneyimle uğraşmak bir çeşit temelciliktir, neyin haklı olduğuna karar vermekte *konusmaya* başvurmak gerekir.²⁵ Klasik pragmatistlere göre araştırmacı düşünsel sistemleri eleştirmeli ve *yeniden inşa* etmelidir, neopragmatistlere göre, mükemmel biçimde yeniden inşa edilmiş olsalar bile her türlü düşünsel sistem bir geriye gidiştir. Başka bir deyişle neopragmatistler eleştirme ve çözüme taraftarıdır, ancak yeniden inşa etmeye karşıdır.²⁶

Sonuç olarak, çoğu zaman yazarların kendi görüşlerini diğerlerinininkinden ayırma çabalarının bir sonucu olarak ortaya konulan pragmatizm ve neopragmatizm ayrımı, gerçekte kamu yönetimi dergilerine bakınca görülen kadar büyük değildir. Bir tarafından pozitivist akademisyenlerin diğer taraftan da postmodernist akademisyenlerin pragmatizmi kendilerine doğru çektiklerini düşünelim. Elbette tarafların birbirlerine uzaklığı her birisinin pragmatizme olan mesafesinden daha büyük olacaktır. Rorty'nin yaptığı esasında pragmatizmin içinde zaten var olan ve postmodernist bölgeleri renkli olarak göstermektir. Geri kalan bölgelerin bir kısmını atmak istemesi nedeniyle Rorty'ye neopragmatist diyenlerin haklılık payı elbette vardır, ancak haritayı tek renkli olarak göstermek hiçbir zaman pragmatizmin postmodern yönlerini kapatmaya yetmez.

A. Pragmatistlerin Temel Fikirleri ve Bazı Temel Kavramlar Hakkındaki Görüşleri

Pragmatist yazarlar genel ilkeler koymayı, tanımlamalar yapmayı, kavramlar geliştirmeyi ve kalıcı sistemler kurmayı sevmezler. Eğer bu yollara bir şekilde

²⁵ David L. Hildebrand, "Pragmatism, Neopragmatism, and Public Administration", *Administration & Society*, 37/3, 2005, 345–359, s. 347.

²⁶ *Ak*, s. 347.

başvururlarsa da, yaptıkları her zaman hipotez niteliğindedir. Bu nedenle, pragmatizmin bir anlayış olarak ortaya konulması çok kolay değildir. Pragmatizmi ortaya koymanın en iyi yolu pragmatist yazarların tutumlarına, eleştirilerine ve yöntemlerine bakmaktır. Aşağıda pragmatist yazarların bazı tartışmalara ilişkin düşünceleri, tutumları ve eleştirileri incelenecektir.

1. Pragmatizmin Batı Felsefesi Karşıtlığı

Felsefe karşıtı olarak da filozof olunabileceğini belirten Rorty, pragmatizmin felsefe karşıtlığını özellikle vurgular.²⁷ Batı felsefesi Platon'dan itibaren günümüze kadar gelen Platoncu, Descartesçi, Kantçı, Hegelci ve en son olarak da Pozitivist felsefedir. Batı felsefesinin temel özellikleri arasında evresel doğrular bulma peşinde olmak, metafizik unsurlara dayanmak, sistemler kurmak ve temelci olmak vardır. James, "... pragmatik metot, ... ilk şeylerden, ilkelerden, kategorilerden, varsayılan zorunluluklardan başını çevirme ve ileriye, son şeylere, meyvelere, sonuçlara, olgulara bakma tavrı..."²⁸ diyerek aslında, pragmatizmin geleneksel batı felsefesine karşı çıktığını ifade etmektedir. Aşağıda pragmatistlerin batı felsefesine getirdikleri başlıca eleştiriler incelenecektir.

İlk olarak pragmatist yazarların usalcılığa ve sistemciliğe getirdikleri eleştirilere bakalım. James'e göre, pragmatizm *sistem* ve *ussalcılık* karşıtlığı üzerine kurulmuş bir anlayıştır. James göre, usalcı batı felsefesinin dünyası gerçek ve karmaşık olgular dünyasının bir açıklaması değil aksine onun bir alternatifidir.²⁹ "İçinde bulunduğumuz evren, kapıları ardına kadar açık bir evrendir; fakat akılcılık sistemler

²⁷ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. xvii.

²⁸ William James, 1986, *agk*, s. 40.

²⁹ *Ak*, s. 17-18.

kurar, sistemler ise kapatılmak zorundadır.”³⁰ James, dogmatik ilkelerle kurulmuş kapalı bir dünya yerine değişime açık ve olasılıklarla dolu değişken bir dünya tasavvur etmektedir.

Ussalcılar insan zihninde çeşitli bilgilerin, ilkelerin veya zihinsel yapıların doğuştan var olduğunu düşünür. Realizm ve pozitivistimin tersine insanda içkin bilgi olduğunu varsayarlar.³¹ Bazı ussalcılar insan zihnindeki *apriori* bilgilerden yola çıkarak tümdengelimsel çıkarsama ile bir bilgi sisteminin kurulabileceğine inanırlar.³²

Pragmatistlerin kendilerini ifade edebilmek için sık eleştirdikleri ussalcılığın daha keskin bir resmini zihnimizde canlandırabilmek için James’in ussalcılık ve ampirizmi birbiriyle nasıl karşılaştırdığına bakabiliriz. James’e göre, ussalcının ilkeciliğine karşın *ampirist* olgucudur; idealistliğine karşın materyalisttir; tam iyimserliğine karşın koşullu ve kırılğan bir iyimserdir; tekçiliğine karşın çoğulcudur; dindarlığına karşın dindar değildir; özgür iradeciliğine karşın kadercidir; dogmacılığına karşın ise şüphecisi ve tartışmaya açıktır. James birinci gruptaki özellikleri taşıyanları *yumuşak mizaçlı* ikinci gruptaki özellikleri taşıyanları ise *katı mizaçlı* olarak adlandırır. Bu iki farklı mizaca sahip olanlar birlerine yukarıdan bakar ve aralarındaki zıtlıklar kendi zamanlarının felsefe ortamında önemli bir yer tutar.³³

Pragmatistler nesnel dünyayı anlamada insan zihninin aracılığını ve yönlendiriciliğini kabul eder ancak zihnin önemini nesnel dünyaya karşı tam bir

³⁰ Ak, s. 22.

³¹ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 157.

³² Ak, s. 155.

³³ William James, 1986, *agk*, s. 9-11.

kuşkuculuğun doğmasına varacak denli abartmaz. Pragmatistlere göre, özellikle araştırma esnasında yeterli belirtiler ortaya çıktığında yargılarımızın yanlış olabileceğini düşünmek (yanlışlanabilirlik) genel bir kuşkuculuktan farklıdır.³⁴ *Dönüşlülük* (reflexivity) usalcıların dogmatizmine karşı geliştirilmiş bir kavramdır. Nesnel ve değişmez bir ölçüte başvurma anlayışına karşı olan pragmatizmde, dönüşlülük araştırmacının olumsuz veriler ortaya çıktığında düşünce ve varsayımlarını gözden geçirmesidir.

İkinci olarak pragmatizmin *temelcilik karşıtlığını* inceleyebiliriz. Yukarıda da belirtildiği gibi, James'e göre pragmatizm ilk şeylerden başını çevirme tavrıdır.³⁵ İlk şeylere bakmamak, her türlü başlangıç veya referans noktasına karşı çıkmaktır, başka bir deyişle *temelcilik karşıtlığıdır*. Temelcilik karşıtları, çıkarımlarla başka bilgiler üretmemizi sağlayacak bir takım temel ilkeler aramayı gereksiz bir çaba olarak görürler ve her türlü düşüncenin geçici olduğunu, sorgulanması ve gözden geçirilmesi gerektiğini ileri sürerler.³⁶ Miller'e göre temelcilik karşıtlığı Kuhncu anlayışın bilim dünyasında yaygınlaşmasıyla iyice etkili olmaya başlamıştır. Bilimsel devrimleri daha güçlü bilimsel gerçeklerin zaferi olarak değil fakat bilim çevrelerinde egemen olan ortak varsayımların sosyolojik değişimi olarak gören Kuhncu anlayış, alternatiflerini sarstığı kadar klasik pragmatizmi sarsmamıştır ancak önemli derecede etkilemiştir ve neopragmatizmin doğmasına neden olmuştur.³⁷

³⁴ Jozef Keulartz, Maartje Schermer, Michiel Korthals, ve Tsjalling Swierstra, "Ethics in Technological Culture: A Programmatic Proposal for a Pragmatist Approach", *Science, Technology, & Human Values*, 29/1, 3-29, 2004, s. 16.

³⁵ William James, 1986, *agk*, s. 40.

³⁶ Jozef Keulartz vd, 2004, *agk*, s. 15.

³⁷ Hugh T. Miller, "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade", *Administration & Society*, 36/2, 2004, 243-249, s. 244.

Dewey, devlet kavramını açıklamaya çalışırken “ilk şeyler”den ve “varsayımsal zorunluluklar”dan uzak durmaya çalışır. Dewey’e göre, devlet kavramını anlamak için geleneksel siyaset felsefesinin bu kavram üzerindeki kısıtlayıcılığından kurtulmak gerekir. Devleti anlamak için insan faaliyetlerinden yola çıkılmalıdır.³⁸ Devletin ne olması gerektiğine ilişkin bir soru bizi bulguları devletin olmasını istediğimiz şekle ulaşmak için manipüle etmeye sevk eder, devletin oluşumunun kökenini aramak ise metafiziğe düşürür. Örneğin, devletin kökenini insanın sosyalliğine atfetmek, metafizik bir açıklamadır ve hiçbir yarar sağlamaz.³⁹

Devleti anlamak için, Dewey’e göre, bizi metafiziğe düşüren ilk neden bulmaya çalışma gibi arayışlara girmemeliyiz; devletin oluşumunu insanların birlikte yaşama içgüdüleri gibi, psikolojik faktörlere de atfetmemeliyiz. Başlangıç noktamız bunların aksine eyleme geçirilebilen düşünceler olmalıdır.⁴⁰ Eylemler sonuçları ile birlikte düşünülmelidir. İnsanların eylemlerinin diğer insanlar üzerinde etkileri vardır ve bu etkilerin kontrol edilmesi önemli bir sorundur. Eğer bir eylem ilgili kimseler üzerindeki doğrudan etkilerinin ötesinde, başka insanları da dolaylı olarak etkilemekteyse, söz konusu eylemin *kamusallığından* bahsedilmeye başlanabilir.⁴¹ Eylemin doğrudan ilgililerinin dışındaki dolaylı etkileri ile birlikte bu etkilerin sınırlandırılması sorunu da ortaya çıkar; bu ise bizi devlet kavramının bazı özelliklerine götürür.⁴²

³⁸ John Dewey, 1954, *agk*, s. 9.

³⁹ *Ak*, s. 9.

⁴⁰ *Ak*, s. 12.

⁴¹ *Ak*, s. 12.

⁴² *Ak*, s. 12.

Dewey'e göre devletin ne yaptığını veya ne olduğunu anlayabilmek için "ilk şeyler"e değil yani devletin kökenine değil "son şeyler"e yani devlet adına iş yapan kamu görevlilerinin ne yaptığını bakmak gerekir. Devlet yaptığı işleri somut insanlar aracılığıyla yapar. Devletin kökenine ilişkin çok sayıda düşünce vardır ve bu düşünceler genellikle nedenlere gitme tutkusu yüzünden metafiziktir.⁴³

Miller, değerlere dayanmayı temelcilik olarak görür. Pragmatizmi kamu yönetimi yazınına aktarmak için hatırı sayılır bir çaba gösteren klasik pragmatizm taraftarı Shields'i etiksel temelcilikle suçlar.⁴⁴ Miller'e göre, eşitlik veya etkinliği temel değerler, amaçlar veya ölçütler olarak görmek, örneğin bu kavramlara dayanarak politika inşa etmek, bir çeşit temelciliktir. Yani Miller'e göre neopragmatizm, eşitlik dahil, her türlü değere dayanmaya karşıdır.⁴⁵ Miller'in eşitliği bir değer olarak diğer değerlerle aynı kategoriye koymasını tartışabiliriz. Eşitliğin bir özelliği var ki diğer hiçbir değerde yok: genelleşebilme. Eşit pay isteyen iki veya daha fazla kimse arasında hiç bir zaman teknik paylaşım sorunları dışında anlaşmazlık yaratıcı sorun ortaya çıkmaz. Diğer değerler içinse tersine bir durum söz konusudur. Temel değer olarak, etkinliğin alındığını düşünelim. Etkinliğin anlamı, kişiden kişiye veya kullanıcısının bakış açısına göre değişir. Örneğin, yönetim kuramı açısından bakacak olursak, herhangi bir örgütün etkinliği tüm toplumun etkinliğinin aleyhine işleyebilir çünkü rekabet, bir rakibin etkinliğinin diğerleri aleyhine arttırması anlamına gelir.

Yönetişime dayalı örgütlenmede, bir örgütü oluşturan her türlü unsurun örgütle bağının esnekleştirilmesi temel yönetim tekniğidir. Bu nedenle böyle bir

⁴³ Ak, s. 18-22.

⁴⁴ James L. Webb, 2004, *agk*, s. 481.

⁴⁵ Hugh T. Miller, 2004, *agk*, s. 45.

örgütlenmede, etkinlik, eldeki diğer kaynakların değil, yalnızca paranın ve yetkinin en iyi biçimde kullanılması olarak anlaşılmaktadır. Burada özellikle insanın vazgeçilebilir bir unsur konumuna düşürüldüğüne dikkat çekmek gerekir. Oysa demokrasi ilkesi gereğince, başta devlet olmak üzere tüm kamusal örgütlerin varlık nedeni bazı insanların değil tüm insanların refahını sağlamaktır. Dolayısıyla kamusal örgütlenmenin vazgeçilemez parametresinin “insan” olması gerekir. Toplumsal örgütlenmenin olduğu her yerde insanları bir araya getiren temel ilkelerin olması bir zorunluluktur, çünkü bir temel ilke olmadan insanlar örgütlenemezler. Klasik pragmatistler bu tür ilkelerin sonuçlarının gerçek dünyada gözlenebilen ilkeler olması gerektiğini düşünmekteydiler. Miller ise, her türlü başlangıç noktasına ve temel ilkeye karşı çıkmakta, bu arada eşitlik ilkesini de diğerleriyle birlikte süpürüp atmaktadır.

2. Amaç Araç İlişkisi ve Araççılığın Pragmatistler Tarafından Çeşitli Alanlara Uygulanışı

Dewey'e göre araçlarla amaçlar arasında sürekli bir etkileşim vardır.⁴⁶ Neler yapabileceğimizi büyük oranda elimizdeki araçların bağlıdır. Daha amaçları ortaya koymadan önce elimizdeki araçların neler olduğunu ve kapasitesini gözden geçiririz. Bu nedenle yönetim işi yalnızca araçların amaçlara yönlendirilmesi değildir. Pragmatizmin amaçların araçlardan ayrılamayacağı konusundaki ısrarı bu nedenle haklıdır. Araççılık (instrumentalism), bilimsel realizmin aksine, kavram ve kuramların doğruluğunun ya da yanlışlığının bunların realiteyi yansıttığı derecelerine göre değil (karşılıklılık), olguları anlamakta ve açıklamakta kullanılabilirliklerine göre belirlenmesini öngörür.

⁴⁶ Richard Rorty, “A Pragmatist View of Rationality and Cultural Difference”, *Philosophy East and West*, 42/4, (Oct. 1992), 581-596, s. 592.

Pragmatistler araççılığı çeşitli alanlara ve kavramlara uygulamışlardır. Araççılığın uygulandığı kavramlardan birisi doğruluktur. James, Dewey ve Shiller'in pragmatist doğruluk anlayışını şöyle özetler: Fikirlerimizin kaynağı deneyimlerimizdir. (Fikirlerin kaynağı dış dünyadır, doğuştan gelmez veya mutlak bir doğrular âleminde kaynaklanmaz). Bir fikir biz onu edinir edinmez hemen doğru değildir. Fikirlerin doğru olabilmesi için, diğer deneyimlerimizle onlar arasında bağlantılar kurabilmemiz gerekir.⁴⁷

Başka bir deyişle, “Salt hakikat... yoktur.”⁴⁸ ve “Doğru fikirler hazmedebildiğimiz... fikirlerdir.”⁴⁹

“Bir fikrin hakikati (doğruluğu), ona yapışık hareketsiz bir özellik değildir. Hakikat fikrin başına gelen bir şeydir. Bir fikir doğru hale gelir, olaylar tarafından doğrulaştırılır. Onun doğruluğu, gerçekte, bir olaydır, bir süreçtir: kendi kendini doğrulaştırma, doğru-laştırma vetiresi. Onun gerçekliği, geçer hale girme sürecidir.”⁵⁰

Sonuç olarak ussalcılığın fizik dünyadan insanları kopardığını düşünen klasik pragmatistler, mutlak doğrular dünyasından kendilerini kurtarmayı bir amaç olarak benimsemişlerdir.

İkinci olarak, pragmatistlerin araççılığa dayanarak nasıl bir “kuram” anlayışı geliştirdiklerine bakalım. Shields, Dewey'in kuram ile harita arasında kurduğu paralelliği aydınlatıcı bulur. Nasıl ki bir harita gösterdiğini bire bir yansıtmaz; üç boyutlu dünyayı iki boyutlu olarak yansıtmaya çalışır ama yine buna rağmen

⁴⁷ William James, agk, 1986, s. 42.

⁴⁸ Ak, s. 47.

⁴⁹ Ak, s. 63.

⁵⁰ Ak, s. 63. Vurgular orijinaldir.

yeterince kullanışlıdır; aynı biçimde kuramlar da gerçekliği birebir göstermezler ancak kullanışlıdır ve gelişime açıktır.⁵¹

Pragmatistler evrensel ilkelere ve zaman ve mekân dışı kavramlara karşıdır. Bu anlayış, bazen pragmatistlerin kurama karşı olduğu biçiminde yorumlanır. Pragmatistler kurama karşı değildirler fakat kuramı bir *araç* olarak görme taraftarıdır. Kuramın bir araç olarak görülmesi demek, incelenecek konunun veya çözülecek sorunun; sorunun veya konunun kendi bağlamından çıkarılacak mantıkla çözülmeye çalışılması demektir. Rytina ve Loomis tarafından da ifade edildiği gibi, Dewey, realiteden ve deneyimden bağımsız bir biçimsel mantığa karşıdır. Mantık bizzat işin yapılışı esnasında iş tarafından oluşturulmalıdır.⁵²

Pragmatistler kuram pratik kopukluğundan yakınır ve pratiğe dökülemeyen bilgiyi yok sayarlar. Peirce, düşüncenin (inancın) işlevinin eylem alışkanlıkları oluşturma olduğunu ileri sürer.⁵³ Pragmatistler, bir bakıma kuramın pratiğe dökülebilir olmasını, bir bilginin metafizik olmayıp bilimsel olmasının bir ön koşulu olarak görürler.

Kuram ve pratik arasındaki uçurumdan bahsetmek, kuramsal bilginin fizik dünyayı tam bir karşılıklı ilişki içinde yansıttığını varsaymak anlamına gelmez. Pragmatistler, pozitivistlerin tersine, araştırmacıların kullandığı kavramların fiziksel ve sosyal dünyayı birebir temsil ettiğini düşünmezler. Dış dünyanın tam olarak algılanamamasının nedenlerinden birisi, kavramlaştırmayı yapanların bunu yaparken

⁵¹ *Ak*, s. 12.

⁵² Joan Huber Rytina ve Charles P. Loomis, "Marxist Dialectic and Pragmatism: Power as Knowledge", *American Sociological Review*, 35/2, (April 1970), 308-318, s. 315.

⁵³ Charles S. Peirce, 2004, *agk*, s. 58.

belirli amaçlara sahip olmasıdır ve bu amaçların her zaman kurulan geçici yapı üzerinde belirleyiciliğinin olmasıdır. Diğer bir nedense, dış dünyanın kendisinin de sürekli olarak değişiyor olması, bir olmaması, parçalı bir yapıya sahip olmasıdır.

Üçüncü olarak araççılığın, pragmatistlerin bilim ve teknolojiye ilişkin yorumlarını nasıl etkilediğine bakabiliriz. Dewey'e göre bilim ve teknoloji geleneksel kültürün ve bu kültür tarafından yaratılan üstünlük ve ayrıcalık iddiaların yıkılmasında önemli rol oynar. Dewey bu bağlamda, kültür ve geleneksel kültüre dayalı usalcılık yerine bilim ve teknolojiyi tercih eder.⁵⁴ Rorty'ye göre, pragmatist düşünürler; kültürü, ahlakı ve siyaseti geleneksel Batı felsefesinden kurtarmak istemekteydiler. Öte yandan aydınlanmayla bilinçlenmiş seküler bilim adamları topluluğunu kendilerinin ahlaki rehberi olarak görüyorlardı.⁵⁵

Dewey, bilimsel yöntemin günlük yaşamda ve pratikte de kullanılması gerektiğini düşünür. Dewey'e göre bilimin problemlerinin inşası, sanayinin problemlerinin inşasından farklı değildir.⁵⁶ Bilimin alanının yaşamın alanına doğru genişlemesi, pratikten üretkenliği kısıtlayıcı geleneğin, metafiziğin ve idealizmin çıkarılması anlamına gelir. Bilimsel yöntem, bilgiye tartışılmazlık statüsü değil, yaşamla uyumlu olma özelliği kazandıracaktır. Bilimsel bilgi, meşruiyetini insan aklının yaklaşamayacağı bir otoriteden almaz. Ancak bilimsel yöntem yapılan bu vurgu bizi pragmatistlerin bilimci olduğu düşüncesine götürmemelidir. Pragmatistler, karşılıklı kuramına karşıdırlar. Bilginin hiçbir zaman kesin bulgulara

⁵⁴ Richard Rorty, 1992, *agk*, s. 592.

⁵⁵ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. 160.

⁵⁶ Joan Huber Rytina ve Charles P. Loomis, 1970, *agk*, s. 315.

dönüşmeyeceğini düşünürler. Pragmatistlere göre yüzyıllardır gerçeğin birebir doğru bir temsili amacını güden bilim bunu başaramamıştır.⁵⁷

Son olarak, amaç araç ilişkisinin devletin işleyişinde ve bireyin günlük yaşamında nasıl ortaya çıktığına bakabiliriz. Pragmatistlere göre amaçların araçlar üzerinde olduğu kadar araçların da amaçlar üzerinde belirleyicilik etkisi vardır. Ödüllendirmeye ve cezalandırmaya dayalı rekabetçi bir sistemde kaynaklar gerektiğinde kısıp arttırılabilen araçlar olarak görülür. Kaynaklarda yapılan bir kısıntının ilgili aktörü terbiye edeceği varsayılır. Oysa araçların kısıtlanması aynı zamanda düşünceye ve dolayısıyla amaçlara getirilen bir kısıtlamadır. Araçlarda yapılan kısıtlama yalnızca ilgili araçlardan bir yoksunluk biçiminde ortaya çıkmaz, aynı zamanda ilgili aktörlerin kaynakları kullanma yeteneğinde ve ileriye dönük düşünme yeteneğinde bir kısıtlama biçiminde ortaya çıkar. Bütçeyle ilgili tartışmalarda genellikle bir hükümetin eğitim, sağlık, savunma gibi alanlardan birisine diğerlerine göre daha yüksek oranda kaynak ayırmasının bu alana verdiği önemin göstergesi olduğu düşünülür. Belli bir alana ayrılan kaynağın arttırılması, o alandaki politika yapıcılarının daha fazla araçlara sahip olmaları ve dolayısıyla amaçlara yönelik eyleme geçmekte daha çok istekli olmaları anlamına gelir. Ancak kaynakların aralıklı bir biçimde aktarılması kullanıcıların kaynakları baz alarak düşünme alışkanlığı geliştirmesini engeller. Benzer biçimde gelir dağılımının aşırı bozuk olması yoksul kesimlerin refahının durumları iyileşinceye kadar ertelenmesi anlamına gelmez. Gelirin yetersiz olması aynı zamanda ilgili kesimin sağlık, eğitim gibi olanaklardan yoksun kalması ve kalkınma sorununun gelecek kuşaklara aktarılması anlamına gelir.

⁵⁷ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. xvii.

3. Geleceğe Dönüklük

Rorty'ye göre, Amerikalı yazarları arasında, geleceğe ilişkin önerilerin en radikalleri pragmatist yazarlar James ve Dewey'e aittir.⁵⁸ Pragmatist düşünürleri, pek çok konuda benzer görüşler ileri süren Nietzsche ve Heidegger'den ayıran en temel özellik, geleceğe dönük olmaları ve toplumlarına ilişkin umutlar beslemeleriydi.⁵⁹

Pragmatizmin geleceğe dönük, geleceğe ilişkin umut taşıyan bir anlayış olmasını sağlayan unsurlar; deneyimcilik, sorun odaklılık ve sonuç odaklıdır. Aşağıda bu özellikler sırayla incelenecektir. Önce deneyimciliği ele alalım. Webb'e göre deneyim, Dewey ve Peirce pragmatizminin en temel unsurudur. Yanlış olabileceği olasılığının hiç bir bilgi için kapanmamış olduğunu düşünen yazarlara göre, her türlü sonuç, nasıl elde edilmiş olursa olsun, her zaman hipotezdir ve filli etkilerle test edilmelidir.⁶⁰ Webb, Deweyci anlamda deneyimi, duyu sahibi organizmaların onları çevreleyen durumlarla etkileşimlerinin toplamı olarak tanımlar.⁶¹

Dewey'e göre soyutlama üretkenlik için başvurmamız gereken bir tekniktir. Ancak somut deneyimlere dayanılarak ulaşılan soyut kavramların, somut dünyadan koparılması ve deneyimden önce de var olan mutlak doğrular olarak görülmesi bir *felsefi hatadır* (philosophic fallacy).⁶²

Çoğu zaman uygulamacılar araştırmacıların kendilerini dinlemediğini iddia ederler. Uygulamacıların bu yakınmalarına yanıt vermek isteyen araştırmacılar ise

⁵⁸ Ak, s. 160.

⁵⁹ Ak, s. 161.

⁶⁰ James L. Webb, 2004, *agk*, s. 485-486.

⁶¹ Ak, s. 487.

⁶² Ak, s. 487.

uygulamacıları değişik yöntemlerle dinlemek isterler. İşyeri anketi düzenlemek veya mülakat yapmak çoğu zaman uygulamayı anlamaya yönelik girişimlerdir. Oysa bu teknikler uygulamacıların bilgi üretimine aktif olarak katılması anlamına gelmez.

Snider'a göre, Pragmatistler, *deneyim* ve deneyciliği, *uzmanlığa* tercih ederler. Geçmişe ve geçmişten gelene eleştirel bakma taraftarıdır. Hatta çoğu zaman geçişten gelenin gelecek üzerindeki kısıtlayıcı etkilerine dikkat çekerler. Sonuçları olumsuz olan koşulların sırf geçmişten gelen geleneklere dayanmaları nedeniyle korunmalarına karşıdır.⁶³

İkinci olarak pragmatizmin sorun odaklılığını ele alalım. Dewey, kuramın kullanılacağı ve geliştirileceği alanın *sorunsal durumlar (problematic situations)* olduğunu belirtir. Dewey'nin bilimsel bilgi üretmek için önerdiği yöntemin adı ise "*soruşturma*" (inquiry)'dır. Soruşturma, Dewey'e göre, belirsiz bir durumun, bütünlük gösteren bir bileşime dönüştürülmesidir. Kontrollü ve yönlendirilmiş dönüştürmeden sonraki bileşim, artık unsurları arasındaki ilişkiler belirli olan belirli bir durumdur. Bileşenler arasındaki ilişkilerin belirli olmasının nedeni dönüştürme ile yaratılan bütündür. Soruşturmadan önce bir bütünlük yoktur, rahatsız edici ve algılanması zor olan bir dağınıklık hatta bir yokluk söz konusudur. Soruşturma sonrasında yeni bir bütün yaratılmıştır ya da keşfedilmiştir. Soruşturma bu nedenle yaratıcılık gerektiren bir süreçtir.⁶⁴

⁶³ Keith F. Snider, "Expertise or Experimenting?: Pragmatism and American Public Administration, 1920-1950", *Administration & Society*, 32/3, 2000, 329-354, s. 333.

⁶⁴ Patricia M. Shields, "Using Pragmatism to Bridge the Gap Between Academe and Practice", *Faculty Publications-Political Science*, Paper 1, 2006, 1-33, s.21.
<http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/1>

Miller'e göre, pragmatizm genel doğrular ya da yasalar arayışında olan yaklaşımların aksine, problem odaklı bir anlayıştır. Yönetim yasalardan oluşmaz fakat problemlerden ve bu problemlerin çözümü için yapılan işlerden oluşur.⁶⁵ Kamu yönetimi yönetenler ve yönetilenler tarafından yapılan yasaların hizmetinde değildir, yalnızca problemlerin hizmetindedir.⁶⁶ Burada Miller'in problem sözcüğünden ne anladığını araştırmak gerekir. Problem sözcüğü, pek çok bağlamda statükonun pürüzsüz işleyişini engelleyen gelişmeleri ve yeni olguları ifade etmek için kullanılmaktadır. Miller, eğer problem sözcüğünü bu biçimde tanımlıyorsa, geleceğe dönük ve değişime açık bir anlayıştan çok, statükocu bir anlayışı savunuyor demektir. Böyle bir anlayış eğitimi ve sağlığı çoğu durumlarda bir problem olarak görmeme eğilimindedir. Genç kuşağın tüm yurttaşları kapsayıcı biçimde kamu eliyle geleceğe hazırlanması statüko için olsa olsa yük olur. Bu alanların kamu yönetiminin kapsamından çıkarılmasına yönelik girişimlerin temelinde problemlerin statükocu bir biçimde tanımlanması vardır.

Problem odaklılık basitçe problemlere önem vermek anlamına gelmez; devletin örgütleniş biçimiyle ilgili pek çok tercihi de içerir. Problem odaklılık, problemin dar anlamı esas alındığında, her şeyden önce, yukarıda da açıklandığı gibi, statükoyu veri olarak alma ve kamu yönetiminin görevi olarak statükonun tanımladığı sorunları görme anlamına gelir. İkinci olarak, devlet işlerini sürekli görevli örgütler eliyle yürütme yerine geçici görevli oluşumlarla yürütmeyi tercih etmenin bir göstergesidir. Dolayısıyla problem odaklılık yönetimle uyumlu bir

⁶⁵ Hugh T. Miller, 2004, *agk*, s. 244-245.

⁶⁶ *Ak*, s. 245-6.

yaklaşımıdır. Yönetişim ise, bir ülkenin geleceğe yönelik hazırlığının piyasaya, birbirinden kopuk güçlere ve şansa bırakılması demektir.

Üçüncü olarak, pragmatizmin sonuç odaklılığına bakabiliriz. Pragmatizmin en önemli özelliği düşünceleri sonuçlarına göre değerlendirmektir. Sonuç odaklılığın doğal sonucuysa, bu tutumu takınanların doğruya bakış açısını değiştirmesidir. Sonuç odaklı bir bakış açısı benimsendikten sonra, artık temelci bir doğruluk kuramına gereksinim kalmamaktadır. Temelci doğruluk kuramı, bir düşüncenin, ifadenin veya politikanın doğruluğuna karar vermek için kaynağı zaman ve mekan dışı kavramlar olan değişmez ölçütlere başvurmayı gerektirir. Pragmatistler doğruluğa karar vermede sonuçlara başvurdukları için böyle bir ölçüte gereksinim duymazlar.⁶⁷

Sonuç olarak, pragmatistler, Rorty'nin de belirttiği gibi, nesnellik yerine araçsallık, geçicilik ve olumsuzluğa vurgu yaparak farklı bir geleceğin kapılarını açık tutmaya çalışmaktadırlar. Rorty'ye göre, nesnellik, dayanışmanın karşıtıdır ve Batı kültürünün eski Yunan'dan bu yana mevcut olan temel özelliklerinden birisidir. Nesnelliği, düşünürlerin zamansal ve mekânsal olarak kendi toplumlarına uzak olan toplumları da kavrayacak bir evrensellik peşinde koşmaları doğurmuştur. Bir kimsenin doğruyu kendisi veya kendi toplumu için değil de sırf doğru olduğu için bulma çabası da bu anlayışın bir sonucudur.⁶⁸

B. Pragmatizm ve Diğer Akımlar

Aşağıda pragmatizmle pozitivizm, eleştirel kuram ve postmodernizm arasındaki benzerlikler, farklılıklar ve bu anlayışların birbirlerine eleştirileri ele alınacaktır.

⁶⁷ Richard Rorty, 1994, *agk*, s. xvi.

⁶⁸ Richard Rorty, *Objectivity, Relativism, and Truth: Philosophical Papers* (Philosophical Papers, Vol 1), Cambridge University Pres, Cambridge, 1998, s. 21.

Emile Durkheim 1913-14 yılları arasında pragmatizm hakkında bir dizi konferans vermiştir ve bu konferanslar daha sonra kitaplaştırılmıştır. Bu başlık altında son olarak Durkheim'in pragmatizmle ilgili düşüncelerinden bahsedilecektir.

1930'lu yıllarda, Viyana Çevresine mensup mantıksal pozitivist düşünürler (Herbert Feigl, Rudolf Carnap, Carl Gustav Hempel, Hans Reichenbach, v.d.) ABD'ne göç etmek zorunda kalmışlardır. Mantıksal pozitivistlerin 1930'lu yıllardan itibaren ABD'ye gelmesi ve mantıksal pozitivistlerin ABD'de egemen olmasıyla, 1970'li yıllara değin pragmatizm bu ülkede neredeyse unutulmuştur.⁶⁹ Lecourt, Dominique'e göre, William James ve John Dewey gibi pragmatist düşünürler felsefeyi kamusal alanda tutmaya çalışırken, mantıksal pozitivistler felsefeyi bu alandan uzaklaştırmışlardır.⁷⁰

Her ne kadar kendilerini pozitivistlerden ayırmaya çalışmışlarsa da, pragmatistler sıklıkla pozitivist olmakla suçlanmışlardır. Bu iki yaklaşım arasındaki farklara kısaca göz atalım. Birinci olarak pragmatistler toplumsal *sorun çözümüne* yönelik araştırma yapma eğilimindedirler, pozitivistler ise doğrudan toplumsal sorunlarla ilgilenmezler genel cümlelerle uğraşırlar.⁷¹ İkinci olarak, pragmatistlere göre, olguların değerlerden ayrı tutulması olanaksızdır; pozitivistlere göreyse, değerler ile olgular birbirlerinden ayrılabilir. Üçüncü olarak, pozitivistlere göre, yeterli gözlem ile genel ve değişmez ilkelere ulaşmak mümkündür; pragmatistlere göreyse, evrensel ilkelere ulaşmak olanaksızdır, ulaşılan genellemeler ise kesin değildir. Son olarak, pragmatistler sebep sonuç ilişkisine ek olarak gözlenemeyen olgulara da açıktırlar,

⁶⁹ Dominique Lecourt, 2006, *agk*, s. 60-61.

⁷⁰ *Ak*, s. 61.

⁷¹ James Johnson, "Consequences of Positivism: A Pragmatist Assessment", *Comparative Political Studies*, 39/2, 2006, 224-252, s. 227

pozitivistlerse gözlenemeyen faktörleri dikkate almazlar.⁷² Shields, görünen gerçeğin gerisinde yer alana Dewey'in *sorgulamanın alacakaranlık kuşağı* (twilight zone of inquiry), Kaplan'ın ise *sahnenin gerisi* (behind the scenes) adını verdiğini belirtir.⁷³

Pragmatizmle karşılaştıracığımız ikinci yaklaşım eleştirel kuramdır. Önce pragmatizmle eleştirel kuram arasındaki benzerlikleri ele alalım. Mutlak doğruların olmadığı konusunda pragmatizm ve eleştirel kuram görüş birliği içindedir.⁷⁴ Joan Huber Rytina ve Charles P. Loomis'e göre, Pragmatizmle diyalektiği benimseyen Marksizm arasındaki en önemli benzerlik her iki yaklaşımın da statik doğru kavramına karşı çıkmış olmalarıdır.⁷⁵ Marks'a göre, bilginin amacı eylemdir; düşünce eylemden ayrılamaz⁷⁶; benzer biçimde pragmatist düşünürler de amaçların ve araçların bir birinin uzantısı olduğunda ısrarcıdır.⁷⁷ Radikal *görecelikçi* olan postmodernizmin tersine hem pragmatizm hem de eleştirel kuram ılımlı görecelikçidir.⁷⁸ Her iki anlayış da geleneği, fikirlerin dondurulmasını ve doğal kaynaklar dışı kaynaklara bir otorite olarak başvurmayı reddeder.

Eleştirel kuramcılar genellikle pragmatizme olumsuz bakarlar ve bu iki yaklaşım arasındaki benzerlikten çok farklılıkları öne çıkarırlar. Eleştirel kuram penceresinden bakan Zanetti ve Carr, pragmatizmin *bilimci* ve *görüngücü* olduğunu iddia etmiştir.⁷⁹

⁷² Ak, s. 227, 228

⁷³ Patricia M. Shields, 2006, *agk*, s. 20, 21.

⁷⁴ Lisa A. Zanetti ve Adrian Carr, "Response to Stever and Garrison", *Administration & Society*, 32/4, 2000, 478-481, s. 478.

⁷⁵ Joan Huber Rytina ve Charles P. Loomis, 1970, *agk*, s. 309.

⁷⁶ Ak, s. 309-310.

⁷⁷ Richard Rorty, 1992, *agk*, s. 592.

⁷⁸ Ak, s. 478.

⁷⁹ Lisa A. Zanetti ve Adrian Carr, 2000, s. 443.

Eleştirel kuramcılar, pragmatistlerin İngiliz ampirizmiyle ve Avrupa'dan ABD'ye göçen ve orada felsefeleri başat hale gelen Viyana Çevresi mantıksal pozitivistleriyle yakın ilişki içinde olduğunu düşünürler. Eleştirel kuramcılara göre, görüngücülüğün pragmatizm üzerindeki etkisiyse, öznellik biçiminde ortaya çıkmaktadır. Görüngücülük, birinci şahsın bakış açısı ile dünyaya bakmaya dayanır. Birinci şahıs hem dış dünyanın verilerini kendi içindeki kategorilere sıkıştırmak için manipüle ederek, hem de bu biçimde çarpıtılmış kişisel gözlemi toplum düzeyi için genelleyerek yanlış sonuçlara ulaşmaktadır. Pragmatistlerin yaptığı şey, deneyimi yaşayan tekil bireyin ulaştığı doğruyu tüm topluma genellemek ve bu biçimde yapılan yanlış genellemelerle homojen bir "biz"e ulaşmaktır.⁸⁰

Pragmatistler *sorunsal durumlara* karşı duyarlı olmayı ve çözüm için bağlamı ve kendi bilgilerimizi gözden geçirmeyi öngörmektedir. *Dönüşlülük* diye ifade edilen bu anlayış, bireyin iç dünyasına aşırı bağımlıdır. Horkheimer'e göre böyle bir anlayış *özel* (sübjektif) aklı, *nesnel* (objektif) aklın önüne koyduğu için, yani fikirleri dışsal bir ölçütün değerlendirmesine tabi tutmadığı için, eleştiriye kapalı bir anlayıştır.⁸¹ Dewey, öznellik suçlamasını 1909 yılında daha bu eleştiriler yapılmadan önce reddetmişti. Pragmatizmin, en başından bir nesnenin anlamının onun pratikte doğurduğu sonuçlar olduğunu iddia etmişti. Yani nesnenin anlamı onun bizim duyularımız (beş duyumuz ve duygularımız) üzerindeki etkileri ve bizim bu etkilere karşı vereceğimiz tepkilerdi.⁸² Nesnenin bizde tepkiler yaratması için dış dünyada bir değişiklik yaratması veya bir özellik sergilemesi gerekir. Horkheimer'e göre

⁸⁰ Ak, s. 444.

⁸¹ Larry Ray, "Pragmatism and Critical Theory", *European Journal of Social Theory*, 7/3, 307–321, s. 310.

⁸² John Dewey, 1908, *agk*, s. 88.

öznellik; bir fikri, kavramı veya olguyu anlamlandırırken dış referanslara değil bireyin içinde olan ve içinde doğan referanslara başvurmadır. Bu anlamda pragmatizm dıştaki (fiziksel dünyadaki) bir nesneyi, yine dışta var olan başka şeylerle (nesnenin yarattığı etkilerle) anlamlandırdığı için öznel değildir. Kaldı ki dönüşlülük, yalnızca, bireyin kendi başına dış etkenlerle başbaşa kaldığı ortamlarda olanaklı değildir; aynı zamanda, katılımcı bireylerin en baştan, katılmış olmakla, dolayısıyla daha katılmadan önce, başkalarının eleştirilerine göre kendi görüşlerini baskı altında kalmadan değiştirmeyi kabul ettikleri iletişimsel ortamlarda da olanaklıdır.

Horkheimer *sonuç odaklılığın* ortak duyunun, ortak duyununsa statükonun etkisi altına girme anlamına gelebileceğine dikkat çekmiştir. Horkheimer'e göre, pragmatistler her türlü gözlemi etkileri bakımından değerlendirmeye çalıştıkları için etkileri toplum tarafından görülmeyen ya da kabul edilmeyen olayları yok sayma riskine açıktırlar.⁸³ Yazarların en azından bir kısmı, pragmatizmi ortak duyunun felsefesi olarak algılamakta ve pragmatik yöntemi uygulamak için ortak duyuya başvurmaktadır. Ortak duyunun, medya ve iletişim çağında, güçlüler tarafından biçimlendirilmekte olduğu dikkate alınmamakta, birbiriyle neredeyse eşit katılım şansına sahip insanlar tarafından kamusal bir ortamda yaratıldığı varsayılmaktadır. Dewey'in felsefesinde bu felsefenin en azından sığ bir ortak duyunun felsefesi olmadığına ilişkin ipuçları vardır. "Soruşturmacılar topluluğu" kavramı bilgi, alternatif ve çözüm üretimine katılmayı ortak duyunun üzerinde bir bilgi ve ilgiye bağlı kılmaktadır. Yine "sorunsal durum" kavramı, statükonun yalnızca bir betimlemesi değildir, ancak belki de realitenin sistem dışı bazı arka plan

⁸³ Lisa A. Zanetti ve Adrian Carr, 2000, *agk*, 443.

düzenlemelerine başvurularak yeniden yaratılmasıdır. Burada son olarak Dewey'in geleneğe getirdiği eleştiriyi dile getirebiliriz. Azınlıkların ve göçmenlerin kültürünün, Amerikan egemen kültürü tarafından yok edilmesini eleştirdiğini dikkate alarak, Dewey'in gelenek eleştirisinin pragmatik bir eleştiri olduğunu yani egemen durumdaki gelişmeyi engelleyici ve toplumdaki ayrıcalıkları koruyucu nitelikteki gelenekleri hedef aldığını söyleyebiliriz.

Bazı pragmatistler, pragmatizmin sorun odaklılığını, onun toplumculuğunun ve yenilikçiliğinin bir göstergesi olarak sunmaktadır. Ancak sorun odaklılık her zaman değişim ve dönüşümün önünü açmaz. Sorun odaklılık, eğer eldeki sorunun mevcut sistem içinde çözümünü aramaya ilişkinse, statükocu bir yaklaşımdır. Eleştirel kuramcılarsa, sorunu yaratan kaynağa yönelik araştırma yaparlar. Eleştirel kuramcılar, eldeki sorunu, daha üst sistemlerdeki kökenleri ve gelecekte alabileceği biçimler açısından ortaya koymaya çalışırlar.

Pragmatistlerin Marksizm'e bakış açısı onların eleştirel kuramı nasıl değerlendirdikleri hakkında bize ipuçları verebilir. Pragmatistler, farklı görüşlerin değerlendirilmesinde sonuçları esas aldıkları için Marksizm'in yirminci yüzyılda uygulamada ortaya çıkan sorunlarını ve başarısızlıklarını önemserler. Pragmatistlerin Marks'ın eserlerin yönelik bakışlarıysa daha farklıdır. Rorty'ye göre, Marks'ın eserleri, günümüz deneyimleri ışığında, derinliğine okunmalıdır. Rorty, kendi deyişiyle, Marks'ın tarihi resmedişini ve "demir" yasalar ortaya koyuşunu eleştirir ancak kapitalizmin sömürü ve yabancılaşma gibi içkin özelliklerini ortaya koyuşunu

ve özellikle geleceğin kapalı olmadığını ve insan eliyle yaratılacağını göstermiş olmasını önemli bulur.⁸⁴

Pragmatizmle karşılaştıracağımız üçüncü yaklaşım postmodernizmdir. Pragmatizmle, postmodernizm arasındaki en önemli benzerlik her ikisinin de temelcilik karşıtı olmasıdır. Hem postmodernistler hem de pragmatistler Descartesçi akılcılığa ve ampirizme karşı çıkmıştır. Hatta temelcilik karşıtlığını postmodernizmin temel ayırt edici özelliği olarak alanlar, klasik pragmatizmi ve neopragmatizmi, postmodernizmin iki biçimi olarak görmektedir.⁸⁵

Neopragmatizmin klasik pragmatizmden farklarının postmodernizm nedeniyle ortaya çıktığı varsayımından hareket edersek, pragmatizmle postmodernizm arasındaki benzerlik ve farklılıkları anlamak için klasik pragmatistlerle neopragmatistler arasındaki tartışmalar bize yardımcı olabilir. Rorty'ye göre, klasik pragmatistler deneyim, akıl ve bilinç ile ilgilenirken; neopragmatistler dil ile ilgilenmektedir.⁸⁶ Shields, Rorty'nin pragmatizmi için dilbilimci (linguistic) pragmatizm deyimini kullanır.⁸⁷ Peirce'e göre dış realite bizim dışımızdadır ve biz onun hakkında ne düşünersek düşünelim, o, ne ise odur.⁸⁸ Dewey, dönüşlülük kavramıyla insan zihni ve dış çevrenin etkileşimini öne çıkarmaktadır. Neopragmatistlerse, söylemin fiziksel dünyayla bağlantısını sorgulamaktan vazgeçmiştir. Neopragmatistleri dilci yapan bu tutumlarıdır. İkinci olarak, yine

⁸⁴ Patrick Baert, 2004, *age*, s. 361.

⁸⁵ Larry A. Hickman, "On Hugh T. Miller on "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade"", *Administration & Society*, 36 /4, 2004, 496-499, s. 496.

⁸⁶ Keith F. Snider, "Rortyan Pragmatism: "Where's the Beef" for Public Administration?", *Administration & Society*, 37/2, 2005, 243-247, s. 244.

⁸⁷ Patricia M. Shields, "Classical Pragmatism: Engaging Practitioner Experience", *Administration & Society*, 36/3, 2004, 351-361, s. 352.

⁸⁸ Charles S. Peirce, 2004, *agk*, s. 66.

Rorty'ye göre neopragmatistler, eski pragmatistlerin bilimsel yöntemini istememektedir.⁸⁹ Klasik pragmatizmin çabası bilimi ve bilimsel yöntemi yaşamın her alanına yaygınlaştırmak metafizikten mümkün olduğunca uzaklaşmaktır. Neopragmatistler bilimsel yöntemle üretilen bilgiyi diğer bilgi türleriyle aynı seviyeye indirmişlerdir. Postmodernistler için önemli olan bilgi üretimine katılanlar arasındaki uzlaşdır.

Pragmatizmi postmodernizmle karşılaştırırken, pragmatizmin kaynağı olan düşünürlerin kendi aralarındaki önemli farkları da dikkate almak gerekir. Örneğin daha bireyci olan James, postmodernizme diğer kurucu düşünürlerden daha yakındır. James'e göre, "Felsefe tarihi büyük bir ölçüde insan mizaçlarının [temperaments] bir çeşit çarpışmasından ibarettir."⁹⁰ James bu cümlenin geçtiği paragrafta ne demek istediğini açıklar: Düşünürlerin birbirinden farklı yollara girmelerinin nedeni mizaçlarının farklı olmasıdır. İşin tuhaf yanı, mizacın düşünceye karışması iyi karşılanan bir iş değildir bu nedenle de düşünürler ulaştıkları sonuçları kişisel olmayan gerekçelerle açıklamaktadır. Oysa mizaç kanıtların belli bir doğrultuda yönlendirilmesinin de nedeni olarak, düşünürlerin ulaştıkları sonuçların nesnel olgulardan daha güçlü bir belirleyicisidir. Mizaç bu biçimde düşünceye karışmakla kalmaz, aynı zamanda düşünürlerin kendi mizaçları ile uyumlu olmayanların düşüncesine karşı tavırlarını da belirler. Düşünürler kendi mizaçları ile uyumlu olmayan dünyayı küçümser ama bunu tartışmalarda açığa vurmaz.⁹¹

⁸⁹ Keith F. Snider, 2005, *agk*, s. 244.

⁹⁰ William James, 1986, *agk*, s. 6.

⁹¹ *Ak*, s. 6,7.

Yukarıda pragmatizm; pozitivism, eleştirel kuram ve postmodernizmle karşılaştırmalı olarak tartışıldı. Son olarak Durkheim'in pragmatizm hakkındaki görüşlerine bakalım. Dünyayı değiştirme arzusunun, idealist düşünürlerde daha güçlü olduğunu iddia eden Durkheim'e göre, pragmatizmin başat yönü eylemcilik değildir. Entellektüel disiplinlere getirdiği eleştiriler ve düşüncenin esnekleşmesine ve özgürleşmesine yaptığı vurgular, pragmatizmi daha iyi tanımlamaktadır.⁹² Pragmatizmin "entellektüel disiplinler"e getirdiği eleştiri, Rorty tarafından Batı felsefesi karşıtlığı olarak ayrıştırılmış ve incelenmiştir, "düşüncenin esnekleştirilmesi ve özgürleştirilmesi" temelcilik karşıtlığı ve olumsuzluk olarak formüle edilmiştir.

Durkheim'e göre, James, şöyle düşünmektedir: Düşünceyi gerçekliğin (reality) basit bir kopyası olarak görmek, onu köleleştirmek anlamına gelir, böyle bir çıkmaza düşmemek için düşüncenin gerçeği yeniden yaratması veya kurması gerekir.⁹³ Gerçeği yeniden yaratmak veya kurmak, usalcılığın bırakılmasını gerektirir. Durkheim'e göre, usalcılıkta doğru (truth) kendi başına doğrudur. Onu biz doğru kılmayız. Doğrunun yumuşatılması, onun yarı-kutsal, insan-üstü, değişmez dokunulmaz özelliğinin reddedilmesi anlamına gelir. Durkheim'e göre, pragmatizm doğruyu yüksek konumundan gerçekliğin düzlemine indirmeye çalışmaktadır. Oysa gerçeklikle doğru aynı düzlemde değildir, yani gerçekliğin değişmesi doğrunun değişmesi anlamına gelmez. Doğru tarihselliğin bir sonucu olarak zamanla zenginleşebilir ancak bu, değişimin onun doğasında var olduğunu söylemek

⁹² Emile Durkheim, "Pragmatism & the Question of Truth / The General Spirit of Pragmatism" *Pragmatism & Sociology*, Cambridge University Press, 1983 [1914].
<http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/durkheim.htm>.

⁹³ Ak, "Pragmatism & the Question of Truth / Thirteenth Lecture / The Fundamental Motivation of the Pragmatist Attitude"

anlamına gelmez.⁹⁴ Doğrunun insan üzerinde zorlama gücü vardır, eğer esnek biçimde tanımlanırsa kolayca değiştirilebileceğinden bu özelliğini kaybeder.⁹⁵

Durkheim'e göre sosyoloji tarihsel bakış açısını benimser, usun veya başka varlıkların tarihin bir ürünü olduğunu ve bunlarda veri olan ya da önceden belirlenmiş hiçbir şeyin olmadığını varsayar. İnsanı insan yaratmıştır, aklı da insan yaratmıştır. Aklın ilkeleri ve kategorileri tarih içinde insan tarafından yaratılmıştır.⁹⁶ İki disiplini karşılaştıran Durkheim'e göre, hem sosyoloji hem de pragmatizm, insanın tarihin bir ürünü olduğunu varsayar. İnsana özgü olan her şey tarih içinde insan tarafından yapılmıştır. Ancak doğruyu (hakikat) pragmatizm psikolojik ve sübjektif açıdan ele alır, sosyolojiye onu tarihin açılımının bir sonucu olarak görür. Pragmatistlere göre doğrunun kaynağı bireysel duyular ve içgüdülerdir, Durkheim ise doğrunun "toplumsal olan" tarafından tayin edildiğini iddia eder. Doğru toplumsal olduğu için aynı zamanda evrenseldir ve birey üzerinde kendini zorlar. Durkheim'e göre pragmatizm, bireysel deneyim ile kolektif deneyim arasında ayırım yapmaz.⁹⁷ Durkheim "doğru"nun tayininde pragmatistlerin bireye verdiği ağırlığa itiraz eder. Düşüncelerin kaynağı bireyler değildir, düşünceler birlikte düşünen insanların, toplulukların kolektif ürünüdür. Kolektif olarak üretilen düşüncelerin bireylere kendilerini dayatma özelliği vardır. Durkheim'e göre kavramlar ve sözcükler toplum tarafından yaratılırlar ve kullanıcı bireylerin kullanım biçimlerinin üzerinde yer alan sistemler içerirler. Kavramlar bir bakıma geçmiş kuşaklarla şimdiki

⁹⁴ Ak, "Pragmatism & the Question of Truth / Thirteenth Lecture / The Fundamental Motivation of the Pragmatist Attitude"

⁹⁵ Ak, "Pragmatism & the Question of Truth / Fifteenth Lecture / Truth and utility"

⁹⁶ Ak, "Pragmatism & the Question of Truth / Thirteenth Lecture / The Fundamental Motivation of the Pragmatist Attitude"

⁹⁷ Ak, "Pragmatism & the Question of Truth / Thirteenth Lecture / The Fundamental Motivation of the Pragmatist Attitude"

kuşağın ortak ürünüdür. Pragmatistler kavramların tarihselliğini yok sayarlar ve onları özel kullanımlarına indirgerler.⁹⁸

C. Kamu Yönetimi ve Pragmatizm

Pragmatizm kamu yönetimi alanında 1990'lı yıllardan sonra bir akım olarak kendini göstermiştir. Daha önceki dönemlerde hiçbir yazar pragmatizmi kapsamlı bir biçimde kamu yönetimine taşımaya çalışmamıştır. Ancak bazı yazarlar pragmatizmi bir yöntem olarak benimsemiş ve bunu kamu yönetimiyle ilgili analizlerde kullanmıştır. Bu yazarların başında Follett gelir. Aşağıda bazı pragmatist temaların kamu yönetimine ilişkinliği tartışılırken Follett'in düşünceleriyle pragmatist iddialar arasındaki bazı paralelliklerden bahsedilecektir. Pragmatist felsefeyi disipline taşımak için özel bir çaba harcamayan fakat pragmatizm hakkında yeterli bilgisi olan diğer bir yazar ise Waldo'dur. Waldo'nun 1948 yılında yayımlanan *Administrative State* adlı kitabında pragmatizm yeterli bir biçimde betimlenmekte ve bir yazarı pragmatist yapacak olan özelliklerin neler olduğu değişik örneklerle ortaya konulmaktadır. Ayrıca Waldo'nun kendi değerlendirmelerinde ileri sürdüğü görüşlerin çoğunluğu pragmatist düşünürlerin düşünceleriyle uyumludur.

Waldo pragmatizmi pragmatist filozofların ortaya koyduğu anlamda anladığını *Administrative State*'de ortaya koyar. Waldo'ya göre *pragmatizm*, “rasyonalizme, *a priori* düşünce yöntemlerine ve zihinsel alışkanlıklara karşı bir protesto”dur.⁹⁹ Waldo aynı zamanda pragmatik felsefenin gelecekte geçmişte olduğunda daha fazla etkin olacağını öngörmektedir.¹⁰⁰ Dikkatli incelediğimizde *Administrative State*'de aslında bugünkü pragmatist kamu yönetimi yazarlarınca farklı sözcüklerle ifade edilmeye

⁹⁸ Ak, “Pragmatism & the Question of Truth / Appendix / Concepts”

⁹⁹ Dwight Waldo, 1948, *agk*, s. 83.

¹⁰⁰ Ak, s. 210.

çalışan pek çok pragmatist temanın var olduğunu görürüz. Örneğin Waldo “*temel tasa*” (fundamental law) anlayışı olarak nitelendirdiği anlayışı, yönetim araştırmalarını etkileyen önemli bir ideolojik faktör olarak ortaya koyar.¹⁰¹ Burada aslında Waldo’nun yaptığı şey, pragmatistlerin temelcilik olarak nitelendirdiği bir anlayışa dikkat çekmektir. Waldo’ya göre 19. yüzyılda, biraz da Hıristiyanlığın etkisinde olan toplumun kendini uymakla yükümlü olarak hissettiği bir “*yüksek yasa*” anlayışı vardı. Ancak izleyen yüzyılda bu anlayış *hümanizm, pragmatizm, hukuksal realizm* gibi hareketlerin etkisiyle değişmiştir. Waldo’ya göre Amerikan kamu yönetimi kuramcıları Amerikan toplumunu etkisi altında tutan bu temel yasa anlayışından etkilenmekle birlikte ona çok da sıcak bakmamıştır.¹⁰²

1948 yılında yazan Waldo’ya göre, *Brookings Institution* ile ilgili yazarlar genellikle pragmatizmi benimsemişlerdir.¹⁰³ Pragmatizmi benimseyen diğer bir akımsa hukuk kurallarını araçlar olarak gören hukuksal realizmdir.¹⁰⁴ Waldo pragmatizmin bazı yazarların görüşlerini nasıl belirlediğini bize gösterir. Waldo’ya göre Charles A. Beard kamu yönetimi alanındaki ilk pragmatistlerdendir. Beard, 1923 yılında soyut bir kavramdan yola çıkarak ideal bir sistem geliştirmeye ve bunu idari organların değerlendirilmesinde ve eleştirilmesinde bir ölçü olarak kullanmaya karşı çıkar; böyle bir yaklaşım yerine pratik ve pragmatik olmayı önerir. Beard’a göre, pratik ve pragmatik olmak, değerlendirme kriterlerini gerçek kamu kurumlarına, özel kurumlara, idare hukukuna bakarak ve deneyler yaparak

¹⁰¹ Ak, s. 14.

¹⁰² Ak, s. 14.

¹⁰³ Ak, s. 165.

¹⁰⁴ Ak, s. 78.

geliştirmektedir.¹⁰⁵ Waldo'nun andığı diğer bir pragmatist yazarsa A. B. Hall'dır. Hall, evrensel ilke arayışına soğuk bakar ve yönetimi anlamak için bakılacak yerin yönetilecek olan politikalar olduğunu iddia eder. Hall'a göre, yönetim tekniklerinin doğası yönetilen politikaların içeriği tarafından belirlendiğinden yönetimin her türlü işlevi için tek bir yönetim tipi öngörme fikri yanlıştır.¹⁰⁶ Waldo'nun görüşlerine yer verdiği diğer bir pragmatist yazarsa, A. C. Millsaugh'dur. Millsaugh'a göre, örgütün nasıl bir örgüt olacağı, işlevleri, aktiviteleri ve kaynakları gibi faktörler tarafından belirlenir. Bu nedenlerden ötürü idari örgüt “deneyimsel” ve “evrimsel”dir.¹⁰⁷

Pragmatizmle ilişkisi en ilginç olan yazar hiç kuşkusuz Simon'dır. Simon'ın *Administrative Behavior* adlı yapıtının ussallığın sınırlarının incelendiği “İdari Kararların Psikolojisi” başlıklı beşinci bölümünde James ve Dewey'e atıflar vardır.¹⁰⁸ Ayrıca eserin bütününde pragmatist düşünürler tarafından da tartışılan çok sayıda kavram ve tema yer alır. Hatta Simon, Dewey'in *The Public and Its Problems* adlı eseriyle kendi eseri *Administrative Behavior*'ın aynı görüşleri ileri sürdüğünü bile iddia etmiştir.¹⁰⁹ Ancak Snider'a göre, Simon'ın görüşleri Dewey'nin pragmatizmiyle değil, pragmatizmin pozitivistleştirilmiş versiyonuyla büyük paralellik göstermektedir. *Administrative Behavior*'ın birincil esin kaynağı, Charles W. Morris'in, 1937 yılında yayınlanan *Logical Positivism, Pragmatism and*

¹⁰⁵ Ak, 84.

¹⁰⁶ Ak, s. 165.

¹⁰⁷ Ak, s. 166.

¹⁰⁸ Herbert Simon, *Administrative Behavior*, The Macmillian Company, New York, 1957, s. 79-109.

¹⁰⁹ Keith F. Snider, 2000, *agk*, s. 346.

Scientific Empiricism adlı yapıtıdır. Morris bu eserde birbiriyle uyumsuz iki anlayış olan mantıksal pozitivizm ve pragmatizmi uzlaştırmaya çalışılmıştır.¹¹⁰

1995 yılından sonra, pragmatizm eskisinden çok daha güçlü biçimde kamu yönetimi kuramı tartışmalarına girmiştir. Üstelik artık Stever'ın 1986 tarihli "Mary Parker Follett and the Quest for Pragmatic Administration" başlıklı makalesinde sergilediği gibi dışarıdan ve eleştirel bir bakıştan çok içerden ve savunmacı bir bakış ortaya konulmaktadır. 1996 yılında Shields, kamu yöneticilerinin dahil oldukları politikalara kendilerinden bir iz olarak koydukları damgayı keşfettiğini ileri sürmüştür.¹¹¹ Bu damga pragmatizmdir. Shields'e göre, uygulamacıların bir politikayı uygulamaya koyma deneyim ve anlayışıyla en uyumlu felsefe olan pragmatizm; kamu yönetiminin organize edici ilkesidir.¹¹²

Pragmatizmin iki türünden hangisinin kamu yönetimine taşınmasının daha yerinde olacağı konusunda kamu yönetimi yazarları arasında bir ayrışma olmuştur. Neopragmatizmi savunan Hugh T. Miller, Mayıs 2004'te *Administration & Society*'de, Patricia M. Shields'in aynı dergide Kasım 2003'te yayınlanan "The Community of Inquiry" adlı makalesine karşı "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade" başlıklı bir makale yayınlamıştır. Milleri'nin yazısı klasik pragmatistleri harekete geçirmiş ve *Administration & Society*'de kamu yönetimi kuramcıları ve felsefeciler tarafından kaleme alınan ve ağırlıklı olarak neopragmatizme karşı klasik pragmatizmi savunan bir dizi makale yayımlanmıştır. Miller, anılan makalesinde Richard Box ve O. C. McSwite'ın, Rorty'nin çalışmalarını takdir ettiğini, fakat Keith

¹¹⁰ Ak, s. 344.

¹¹¹ Patricia M. Shields, 1996, *agk*, s. 392.

¹¹² Ak, s. 394.

Snider, Karen G. Evans, Patricia M. Shields ve Camilla Stivers'in ise yok saydığını belirtir.¹¹³ İlk üç isim neopragmatizmi, diğerleriye klasik pragmatizmi önemseyen yazarlardır. Klasik pragmatizmi önemseyen kamu yönetimi yazarları listesine pragmatizmle ilgili ilk makalesini 1986 yılında yayımlayan James A. Stever'ı da eklemek gerekir.

Miller'e göre neopragmatizmin ortaya çıkmasında en önemli etken özellikle postmodernizmin yaygınlaşan temelcilik karşıtlığıdır. Miller, Kuhn'dan sonra bilimsel paradigma değişimlerinin daha güçlü iddianın kazanması olarak değil sosyolojik bir değişim olarak görülmeye başlanıldığını belirtir. Miller'e göre, klasik pragmatizm bilimsellikteki bu esnekleşmeyle uyumlu olsa da gözden geçilmesi gereken bazı yönleri sahiptir.¹¹⁴ Miller'e göre, Shields, karşılıklılık (correspondence) kuramına dayalı bir anlayışı pragmatizm olarak ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, deneyimin gerçekliği tam olarak yansıttığını varsaymaktadır.¹¹⁵

Klasik pragmatizm ve neopragmatizm arasındaki tartışmayla ilgili olarak, pragmatizmin bu iki versiyonu arasındaki farkın bunları kamu yönetimine taşımaya çalışan yazarların ortaya koydukları kadar büyük olmadığını söyleyebiliriz. Bu nedenle pragmatizmin kamu yönetimine nasıl yansıdığını incelerken pragmatizmin bu türleri arasında ayırım yapmaya gerek yoktur. Pragmatist düşünürlerin önemsedikleri tutumlar, kavramlar ve düşüncelerin kamu yönetiminde incelenen bazı konulara ve bunların ele alınış biçimine yansımaları mümkündür. Bu bölümün bundan sonraki

¹¹³ Hugh T. Miller, 2004, *agk*, s. 243.

¹¹⁴ *Ak*, s. 244.

¹¹⁵ *Ak*, s. 244.

kısmında pragmatistlerin ortaya koydukları bazı tavırların ve yaptıkları bazı eleştirilerin kamu yönetimine nasıl yansıdığı tartışılacaktır.

İlk olarak pragmatistlerin çoğulculuk anlayışını ve bu anlayışın gerek onların felsefesine gerekse kamu yönetimine yansımasını ele alalım. David Schlosberg, William James ve Mary Parker Follett'in düşünceleri arasındaki paralelliklere dikkat çeker. Schlosberg, James ve Follett'in çoğulculuğunu ilk dönem çoğulculuk olarak, günümüzün postmodernist çoğulculuğunuysa son dönem çoğulculuk olarak görür ve bu iki çoğulculuk arasına Dahlcı çoğulculuğu yerleştirir.¹¹⁶ Schlosberg, ilk dönem çoğulculukla, Marksizm ve postmoderniz izleri taşıyan son dönem çoğulculuk arasında paralellikler olduğunu belirtir.¹¹⁷ Burada çoğulculuktan ne anlamak gerektiğine kısaca açıklık getirebiliriz. Kabaca söylemek gerekirse, ontolojik çoğulcular realitenin tek ve sistemsel olmadığını, parçalı, karmaşık, belirsiz ve akışkan olduğunu düşünürler. Epistemolojik çoğulcular ise insanların bilişsel dünyalarının birbirinin aynısı olmaması nedeniyle fiziksel ve sosyal realitenin farklı kimseler tarafından farklı biçimde algılandığını varsayarlar.

Çoğulculuk, Follett'i egemenlikle ilgili araştırmalarında devlete odaklanmak yerine bireye ve gruplara odaklanmaya yönelmiştir.¹¹⁸ Bu paralelde Follett'in ilgisi devletten toplumsal yönetime ve oradan da endüstriyel örgütlere kaymıştır.¹¹⁹ Ancak Follett Hegelciliği, yani gerek toplumsal evrende gerekse fiziksel evrende bütünlük

¹¹⁶ David Schlosberg, "Resurrecting the Pluralist Universe", *Political Research Quarterly*, 51/3, (Sep. 1998), 583-615, s. 585.

¹¹⁷ *Ak*, s. 584.

¹¹⁸ *Ak*, s. 590.

¹¹⁹ *Ak*, s. 591.

arama anlayışını tamamen bırakmamıştır; bu anlayışı James'ın radikal çoğulculuğuyla birleştirmeye çalışmıştır.¹²⁰

Schlosberg, James'de toplumsal ve fiziksel nesnelere arası tam bir ayrım varsayımına dayanan bir çoğulculuk anlayışı görmez. James evreni oluşturan parçaların ayrılığına vurgu yapsa da, parçaların tamamen birbirinden kopuk olduğunu düşünmez; parçalar arasındaki bağın her bir parçaya kendi kimliğini kaybettirmeyecek derecede ince olduğunu düşünür. James'e göre bu bağ bütünleşmeyi veya bir olmayı sağlayan bir bağ değildir ancak bitişik olanlar veya aynı yolda olanlar arasındaki bağa benzer bir bağdır.¹²¹ Schlosberg'e göre, aynı anlayışı Follett "farklılık içinde birlik" olarak formüle etmiştir. Follett birlikle (unity) ve tek biçimlilik (uniformity) arasında ayrım yapar ve tek biçimliliğin değil birliğin amaç olması gerektiğini savunur.¹²²

Kamu yönetimi açısından baktığımızda, çoğulculuk Schlosberg tarafından da belirtildiği gibi kendini karar verme konusundaki tartışmalarda göstermektedir.¹²³ Hatta kamu politikası alanının ortaya çıkışında çoğulcu bakış açısının önemli rol oynadığını söyleyebiliriz. Lasswell, kamu politikasının kendine ait yöntemi olan ayrı bir disiplin olarak doğuşunda John Dewey'nin ve diğer pragmatist düşünürlerin tavsiyelerinin belirleyici olduğunu belirtir.¹²⁴

¹²⁰ Ak s. 591.

¹²¹ Ak s. 595.

¹²² Ak s. 596.

¹²³ Ak s. 584

¹²⁴ Wayne Parsons, *Public Policy*, Edward Elgar, Aldershot, 1995, s. 47. Bkz. H. D. Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, Elsevier, New York, 1971, s. xiv.

Çoğulculuk yalnızca kamu politikasının, kamu yönetimi kuramcılarını, siyaset bilimciler ve iktisatçılar tarafından ilgi gösterilen bir disiplin olarak ortaya çıkmasında etkili olmamakta, aynı zamanda yazarların tekil politikalara ilişkin tavırlarını ortaya koymalarında da belirleyici olmaktadır. Örneğin, William James, doktorluk mesleğinin icrasının lisansa bağlanmasına, böyle bir uygulamanın farklı tedavi yöntemlerini öldüreceği gerekçesiyle karşı çıkmıştır. James başka bir durumda ise yine çoğulculuktan yola çıkarak Amerika'nın emperyalistleşmesine ve diğer ülkelerin iç işlerine karışmasına (yani bu ülkeleri kendine benzetmeye çalışmasına) tepki göstermiştir.¹²⁵

Follett, çoğulculuğu iktisadi liberalizm olarak yorumlamaz. 1932 yılında yazdığı ve merkezi planlamanın insanların değil olguların kontrolünü amaçladığını belirttiği bir tebliğ metninde, zorlama içerdiği gerekçesiyle planlamaya karşı çıkanları ikna etmek için “laissez faire”nin karşıtının zorlama değil, eşgüdüm olduğunu ifade eder. Follett'e göre plan ve bütçe gibi araçlar denetimin kişiselliğinin ortadan kaldırılmasını sağlamanın yanında başkan ve üst düzey yöneticilerin de kontrol kapsamına alınmasına olanak sağlamaktadır.¹²⁶

Follett iş çevresi tarafından büyük ilgi gösterilen bir yazar ve düşünür olmasına rağmen zamanının önemli bir kısmını kamu örgütlerinde geçiriyordu.¹²⁷ Kendisine inceleme alanı olarak iş yönetimini seçmişti, fakat toplumsal umut taşıyan birisi olduğu için örgüt ve birey düzeyindeki analizlerinde daha üst düzey olan toplumsal

¹²⁵ David Schlosberg, 1998, *agk*, s. 588.

¹²⁶ Mary Parker Follett, *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*, Henry C. Metcalf ve L. Urwick, (der.), Harper & Brothers, New York, 1940, s. 295, 296.

¹²⁷ Henry C. Metcalf ve L. Urwick, “Introduction”, Henry C. Metcalf ve L. Urwick, (der.), *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*, Harper & Brothers, New York, 1940, s. 9-29.

düzeıı konumlama noktası olarak alabiliyordu. Bu belki de Hegelci geleneğın onda bıraktığı tortulardan birisiydi. Hegelcilikten kalan diğeri bir tortuysa toplumsal ilişkilere ve örgüt içi ilişkilere içselleştirilmiş bir diyalektik yaklaşımla bakabilmesiydi. Follett'e göre toplumda tepkiler daima başka etkiler yaratmaktaydı ve sonsuz bir karşılıklı etkileşim sürüp gitmekteydi. Sözcükler, yalnızca belli bir anı yakalayabiliyordu; oysa her anın geçmişı ve geleceğı vardı.¹²⁸

Yukarıda çoğulculuğun pragmatistlerin kavram dağarcığında ne anlama geldiğini ve kamu yönetimine nasıl yansıdığını tartıştık. Pragmatistlerin diğeri disiplinlere yansıyan diğeri bir önemli yönüyle temelciliğe getirdikleri eleştirilerdir. Pragmatistler soyut kavramlara, genel ilkelere, bilimsel yasalara ve ahlaki normlara dayanmayı temelcilik olarak görürler. Aşağıda bu *temeller* kamu yönetimine ilişkinlikleri ve yansıyış biçimleri açısından tartışılacaktır.

Pragmatistlerin temelcilik eleştirisi çerçevesinde ilk olarak soyut kavramların toplumunun biçimlenmesinden nasıl etkili olduğuna bakalım. Toplumların devlet anlayışı olan ve devlet anlayışı olmayan toplumlar olarak kategorize edilebileceğini düşünen Dyson'a katıldığını belirten Rutgers¹²⁹, Amerika'nın devlet anlayışı olmayan bir toplum olduğunu iddia eder. Rutgers Amerikan toplumunda devlet kavramının olmayışını pragmatist düşüncenin bu toplumda yaygınlığına bağlar. Rutgers'a göre pragmatizm metafizik ve soyut kavramlardan temizlenmiş bir dile sahiptir. Devlet kavramıysa soyut bir kavramdır. Dolayısıyla Amerikan geleneğinde

¹²⁸ Ak, s. 14, 15.

¹²⁹ Mark R. Rutgers, "Traditional Flavors: The Different Sentiments in European and American Administrative Thought", *Administration & Society*, 33/2, 2001, 220-244, s. 221.

kamu yönetimi soyut devlet kavramından değil, idari eylemden türetilmiştir.¹³⁰ Avrupa'daysa "kamu yönetimi"ne tümdengelsel bir akıl yürütmeye soyut devlet kavramından ulaşılmıştır. Avrupa'da kamu yönetimi devletin işleyen halidir; meşruiyetini siyasetçilerden değil, devlet kavramından alır ve kendini kamu çıkarının koruyucusu olarak görür.¹³¹ Devletsiz kavramına sahip olmayan toplumlardaysa kamu yönetimiyle ilgili araştırmalarda genellikle araççı veya pragmatist bir bakış açısı benimsenir ve çoğulculuk, temsil ve tartışma kültürü gibi konular bilimsel analizlere konu olur. Araştırmacılar isteseler bile devlet kavramını bakış açıları içine yerleştiremezler.¹³²

Rutgars'ın bakış açısı pragmatizmin Amerikan toplumun geneli tarafından yaratılmış kültürel bir olgu olduğu varsayımına dayanıyor. Oysa pragmatist düşünürler kendi içinde buldukları kültürde yerleşik olan tutumları eleştirme amacıyla pragmatizmi geliştirmişlerdir. Elbette pragmatizm içinden çıktığı ve içinde yorumlandığı kültürden etkilenmiştir ancak pragmatist düşünürler çoğu zaman bu felsefeyi Amerika'nın olgusal özelliklerinin özel bir ürünü olarak görmezler.

Temelcilik eleştirisi çerçevesinde, ikinci olarak, genel ilkeler ve bilimsel yasalarla ilgili tartışmaları ele alalım. Klasik kamu yönetimi yaklaşımı ilkelikle tanınan bir anlayıştır. Bu yaklaşımı izleyen davranışçılık ve karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımı da bir çeşit ilkelik olan genel ifadelere ulaşma arayışı içinde olan bir anlayışlardır. Ancak klasik kamu yönetimi yaklaşımıyla davranışçılık ve karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımlarının genel ilkelere bakışları arasında

¹³⁰ Ak, s. 231.

¹³¹ Ak, s. 228.

¹³² Ak, s. 229.

önemli bir fark vardır. Klasik kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu ilkeler pozitivist bir anlayışla formüle edilmişti. Ancak bu ilkelerin geliştirildiği yıllarda mantıkçı pozitivism henüz iyice yaygınlaşmamış olduğu için bu ilkeleri geliştiren kuramcılar davranışçıların döneminde olduğu derecede bir bilimsellik kontrolü altında değildi. Klasik kamu yönetimi ilkelerinin çoğu yine aynı yaklaşımca geliştirilen başka bir veya daha fazla ilkeyle çelişebilmekteydi, hatta ilkeleri ortaya koyan yazarlar çoğu durumda ileri sürdükleri görüşlerin nihai görüşler olmadığını belirtmişler ve her ilkeyi olumlu ve olumsuz yönleriyle birlikte tartışmışlardır. Öte yandan davranışçılar ve karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımını önemseyenler genel ilkeler ve yasalar konusunda, mantıkçı pozitivismin de etkisiyle çok daha sıkı bir anlayış benimsemişlerdi.

Evans'a göre disiplinlerinin çekiciliğini arttırmak isteyen kamu yönetimi kuramcıları, özellikle davranışçılığın etkisiyle, kamu yönetimine pozitif bilimlerin yapısına benzer bir yapı kazandırmak için genel ilkeler ve yasalar bulma arayışı içine girmişlerdir. Ancak bilimsellik adına yapılan böyle bir dönüşümün, kamu yönetiminin bilgi üretme sürecinin doğasıyla uyumlayan yönleri vardır. Kamu yönetimine ilişkin bilgi üretmede, kamu örgütlerinin deneyimleri ve bu örgütlere ilişkin deneyimler belirleyicidir. Bu deneyimleri bilimsel ilkeler olarak ifade etmek onları dondurmak ve onların gelişebilirliğini engellemek anlamına gelir.¹³³

Klasik kamu yönetimi kuramcıları, genel prensipleri belli, temel bir yönetim kuramı yaratma çabası içinde olmaları nedeniyle ve bu amaçla uzmanlaşma, hiyerarşi, denetim alanı ve emir komuta birliği gibi bir takım ilkeler ortaya

¹³³ Karen G. Evans, 2000, *agk*, s. 321.

koydukları için, pragmatist bir bakış açısından, temelcidir. Pozitivist bir yaklaşım benimseyen ve 1946 yılında yayımlanan bir makalesinde klasik kamu yönetimi kuramcılarının ortaya koyduğu ilkeleri bilimsellik açısından yeterli bulmadığını dile getiren ve atasözleri olarak nitelendiren Simon ise klasiklerden daha fazla temelcidir, çünkü Simon ilkecilikten vazgeçmez, yalnızca ilkelerin belli koşullar sağlandıktan sonra daha sağlam bir biçimde geliştirilmesini ve birbirleriyle uyumlu bir sistem oluşturacak biçimde formüle edilmesini ister.¹³⁴ Simon'un bilimsel ilkelere ulaşmadan önce yerine getirilmesini istediği ilk koşul disipline özgü temel kavramlar geliştirilmesidir, ikinci koşula karar vermeyi temel alan ve bilimsel analize uygun bir örgüt betimlemesinin yapılmasıdır.¹³⁵ Pragmatist açıdan bakıldığında Simon, temel ilkeler, kavramlar ve örgüt betimlemesi arayışı içindedir ve bu, temelciliktir.

Çoğu zaman araştırmacılar veya uygulamacılar pragmatist düşünürlere gönderme yapmadan veya pragmatizmle hiç ilgilenmeden de pragmatik bir tavır benimseyebilirler. Amaçlı bir okuma yapıldığında, Gulick'in yazılarında çok sayıda pragmatik tavır göstergesi olan örnek bulunabilir. Elbette bu özellikler Gulick'i en azından felsefecilerin ortaya koyduğu anlamda pragmatist yapmaz ancak pragmatizmin ortak duyuşsal bir tutum olarak pek çok yazarda olabileceğini gösterir. Örneğin, Gulick'e göre bir işi bölmenin alt sınırını belirlerken dikkat edilecek ölçüt *işin organik bütünlüğünü bozmama* olmalıdır. Organik bütünlüğün ne zaman bozulacağına ilişkin karar, Gulick'e göre pragmatik bir karardır.¹³⁶ Buradan Gulick'in pragmatik olmaktan neyi kastettiğini de çıkarabiliriz. Çoğu zaman en iyi

¹³⁴ Herber A. Simon, "The Proverbs of Administration", Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde, (der.), *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978 [1946], 164-180, s. 178.

¹³⁵ Herber A. Simon, 1978, *agk*, s. 174.

¹³⁶ Luther Gulick, 1937, *agk*, s. 5.

karara ulaşmak için katlanılan külfet onun uygulanması halinde sağlayacağı yarardan fazla olur. Dolayısıyla çoğu zaman kararlar, ilgili verilerin hepsi incelenmeden ve olası tüm alternatifler değerlendirilmeden, belirli bir süre içinde ve kısıtlı bir bütçe kullanılarak alınmaktadır. Eğer bir konuda kesin bir sonuca ulaşmak yerine, elimizde bulunan sınırlı veri ve imkânlarla pratik bir karara ulaşmayı tercih ediyorsak pragmatik davranıyoruz demektir. Başka bir örnek vermek gerekirse, Gulick insanın en azından görünüşte durağan olduğunu, iş yapmayla ilgili kavram, teknik ve ilkelerinse sürekli geliştiğini belirtir. Uzmanlık birbiriyle ilgili bir takım kavram, teknik ve ilkelerin birbiriyle ilgilerinin kurulmasında edinilen bir deneyimdir. Ancak bu deneyim, bu ilişkilerin donmuşluğu anlamına gelmez. Teknoloji geliştikçe iş bölümü de değişeceği için belli bir andaki iş bölümü donmuş bir durum değildir. Gulick bu nedenle belli bir andaki iş bölümünü “pragmatik bir iş bölümü” olarak adlandırır.¹³⁷

Benzer bir değerlendirmeyi Simon için de yapmak mümkündür. Her ne kadar Simon pragmatizmi bütüncül bir anlayış olarak içselleştirmemiş olsa da, pragmatizm onun eserlerine ve düşüncelerine de çoğu zaman yaratıcılığını arttırıcı bir biçimde yansımıştır. Pragmatistler bir taraftan akılda kurulan sistemlerle gerçek dünyanın problemlerine çözüm bulunamayacağını iddia ederken, diğer taraftan da gerçek dünyanın sistemli olmadığını ve belirsizliklerle dolu olduğunu vurgularlar. Bu pragmatist temaların Simon’ın *Administrative Behavior* adlı yapıtının temelini oluşturan ana temalardan olduğunu söyleyebiliriz. Mie Augier ve James G. March’a göre, Simon *Administrative Behavior*’da yönetim kuramını karar vermeyi temel

¹³⁷ Ak, s. 4.

olarak yeniden kurmaya çalışmaktadır.¹³⁸ Simon karar vermeyle ilgili çalışmalarında bir taraftan kararın verildiği çevrenin karmaşıklığına ve belirsizliğine dikkat çeker diğer taraftansa, klasik iktisatçıların tersine, insan aklının böyle bir çevrenin her türlü verisini hesaba katacak kadar yeterli olmadığını ortaya koyar. İşte bu iki tema çevrenin karmaşıklığı ve insan aklının sınırlılığı pragmatistlerin de vurguladığı temalardır. Pragmatistlerin vurguladığı diğer bir temaysa kuramların, düşüncelerin ve kararların mükemmel olmadığı ve bu nedenle de değişime kapatılmaması gerektiğidir. Bu temayla Simon'un *tatmin kuramı* arasında paralellik vardır. Simon'a göre karar vericiler gerek karar vermeyi gerektiren durumların karmaşıklığı gerekse kendi sınırlılıkları nedeniyle karar verirken en yüksek düzeyde tatmin sağlayan çözüme (optimum çözüm) ulaşıncaya kadar uğraşmazlar. Bu nedenle genellikle verilen karar, verilebilecek en iyi karar olmaz ancak mevcut koşullar ve kısıtlar altında en makul çözümü sağlayacak olan karar olur.¹³⁹ Simon'un pragmatistlerden aldığı esin kaynakları etkilerini daha sonraki eserlerinde de göstermiştir. Simon'un kendisi *Administrative Behavior* adlı yapıtının daha sonraki elli yıl boyunca işlediği temaların özellikle "kısıtlı ussallık"ın temellerini içerdiğini belirtmiştir.¹⁴⁰

Temelcilik eleştirisi çerçevesinde son olarak değerlerle ilgili tartışmayı ele alabiliriz. Neopragmatist yazarlar ahlaki normlar dahil her türlü temel normun, ilkenin ve yasanın sorunların tanımlanmasında ve çözülmesinde çıkış noktası olarak alınmasına veya varsayım olarak tutulmasına karşı çıkmışlardır. Ancak pragmatistler arasında eşitlik ve demokrasi gibi bazı değerleri bırakmadan diğer düşünceleri bu

¹³⁸ Mie Augier ve James G. March, "Herbert A. Simon, Scientist", Mie Augier ve James G. March, (der.), *Models of a Man: Essays in Memory of Herbert A. Simon*, The MIT Press Cambridge, 3-32, 2004, s. 9, 10.

¹³⁹ Ak, s. 13.

¹⁴⁰ Ak, s. 9.

değerler için araç olarak formüle etmeye çalışanlar da vardır. Neopragmatistler bu gruba giren yazarları temelci olarak görürler. Stever, YKY yaklaşımı içinde yer alan Frederickson'u pragmatist olarak nitelendirmiştir. Stever'e göre Frederickson, eşitlik ve adalet gibi değerlerin gerçekleşmesinde kamu yönetiminin öncü olabileceğini savunmaktadır.¹⁴¹

Yukarıda tartışılan temelcilik karşıtlığı bizi karar verme anında nasıl bir mantık kullanmak gerektiği sorusuna götürür. Mademki karar verirken, sorunları tanımlarken veya çözüm üretirken temel ilkelerin bizi sınırlandırmasına izin vermeyeceğiz o zaman nasıl bir yaklaşım benimseyeceğiz? Pragmatistlerin bu soruya şu yanıtı verir: Herhangi bir sorunun tanımlanmasında ve çözümünde başvurulacak olan mantık, sorunun çevresine, tarihine ve geleceğine bakılarak geliştirilmelidir. Follett'in durumun yasası (the law of situation) kavramının genellikle böyle bir bakış açısını yansıttığı ileri sürülmüştür. Stever'e göre, Follett, idealizmle, bu felsefenin karşıtı olarak ortaya çıkan pragmatizmi uzlaştırmaya çalışmıştır.¹⁴² İdealist felsefe değişmez, zaman üstü genel yasalar bulma arayışı içindedir, Follett tarafından ortaya atılan *durumun yasası* kavramıysa geçiciliğe ve bağlamsallığa vurgu yapmaktadır.¹⁴³

Durumun yasası kavramıyla, bilimsel yönetimin işçilere olgular veya bilimsel ilkeler aracılığıyla emirler verme arayışı arasında paralellik vardır. Zaten Follett de durumun yasasını ileri sürdüğü makalesinde bilimsel yönetimin emirleri kişiselliksizleştirme eğilimine göndermede bulunmaktadır.¹⁴⁴ Follett, üst yöneticiler

¹⁴¹ James A. Stever, 1990, *agk*, s. 53.

¹⁴² James A. Stever, 1986, *agk*, s. 159.

¹⁴³ *Ak*, s. 169.

¹⁴⁴ Mary Parker Follett, 1940, *agk*, s. 256.

arasında durumun yarasına göre iŖ yapma uygulamasının zaten var olduğunu belirtir. Birbirlerinin baskısı altına girmeksizin iŖlerin kontrol dıŖına çıkmadan ilerlemesini isteyen st yöneticiler kendi aralarında durumun yarasına göre harekete geçme kültürü geliŖtirmiŖlerdir. Follett, aynı Ŗeyin örgütün her yerinde astlarla üstler arasındaki iliŖkilerde de uygulanmasını önerir.¹⁴⁵ Follett'e göre, ikili veya çok taraflı iliŖkilerde taraflardan birisinin diğer taraflardan veya iliŖkinin bağlamından koparılarak incelenmesi tatminkâr sonuç vermez.¹⁴⁶ Follett'e göre insanların kendilerini ifade etme içgüdüsü vardır baŖkalarından emir almak bu gdyle uyumlu değildir; bu nedenle emirleri durumdan çıkartmak isterler.¹⁴⁷

Follett, her ne kadar durumun yarası kavramıyla karar almada genel yasalara baŖvurma yerine olaylara ve koŖullara dayanmayı ne sürerek pragmatist bir bakıŖ açısı sergilese de, pragmatist dŖnrlerce onaylanmayacak olan bazı temelci tutumlardan da vazgemiŖ değildir. Örneğin insan doğasına iliŖkin bir varsayımda bulunmak temelciliktir. İnsan iliŖkileri okulu içinden yazan yazarlar genellikle insan doğasına iliŖkin varsayımlardan hareket ederler, bu nedenle de pragmatist açıdan temelcidirler. Follett, buyruğun durumdan alınmasına iliŖkin anlayıŖı formüle ederken insan doğasıyla ilgili bir varsayımda bulunur; insanların kendilerini ifade etme içgüdüsüne sahip olduğunu ileri sürer.

Sorunun zm sırasında sorunun çevresine ve tarihine dayanarak zm mantığı geliŖtirmek deneyimciliğe büyük önem atfetmek anlamına gelir. Bu nedenle deneyim kavramını ve bu kavramının kamu yönetimine iliŖkinliđini kısaca tartıŖmak

¹⁴⁵ Ak, s. 59.

¹⁴⁶ Ak, s. 60.

¹⁴⁷ Ak, s. 61.

yerinde olur. Deneyimcilik özünde bilgi üretirken bir tercih yapmak anlamına gelir. Bu tercihi bazı yazarlar etnosentrizm kapsamında değerlendirebilir. Deneyimcilik çözüm ararken çözümü arayanın yalnızca kendi ürettiği çözümlere dayanmak istemesinin bir sonucu olabilir. Dewey deneyimciliği bir organizmanın kendi çevresiyle etkileşimi sonucunda kendini sürekli olarak dönüştürmesi ve geliştirmesi olarak tanımlar.¹⁴⁸ Yaşanan olayları, yalnızca deneyime açık olanlar deneyime dönüştürebilir. Pragmatistler çevrenin çoklu sistemlerden oluştuğunu, değişken olduğunu ve olumsal olduğunu düşünürler. Dolayısıyla deneyimin gelişebilmesi en azından iki koşula bağlıdır. Kamu örgütleri için söyleyecek olursak, kamu örgütlerinin deneyimlerini arttırabilmeleri için öncelikle kendi görev alanları çerçevesinde belli bir hareket serbestliğine sahip olmaları gerekir. İkinci önemli noktaysa, kamu çalışanlarına iş yaparken kendi bilgi birikimlerini kullanabilme olanağının verilmesidir.

Kendi bilindik çalışma düzeninin veya alışılmış kural ve uygulamalarının dışında bir sorunla karşılaşan yönetimin yurttaşın sorununu çözüme kavuşturmak için kendini değiştirmesine veya bu yönde gayret göstermesine olumlu pragmatizm diyebiliriz. Öte yandan, yönetimin bir taraftan yerleşik bir iş yapma biçimini katı biçimde korunurken diğer taraftan bu iş yapma biçiminden sürekli olarak geçici sapmalar göstermesine olumsuz pragmatizm denilebilir. Böyle bir pragmatizm tutuculuğu ve kayırmacılığı birlikte içerir. Yerleşik bir iş yapma biçiminin sıkı biçimde korunması tutuculuk anlamına gelir. İş yapma biçiminin genel olmayan gerekçelerle geçici olarak değiştirilmesiyse ayrımcılıktır.

¹⁴⁸ Gail Kennedy, "Dewey's concept of Experience: Determinate, Indeterminate, and Problematic", *The Journal of Philosophy*, 56/21, (Oct. 1958), 801-814, s. 802.

Yönetimin karşılaştığı bir sorun nedeniyle kendi kurallarında ve çalışma düzeninde bir değişiklik yapmasının elbette bazı koşulları olmalıdır. Olumlu bir pragmatizm yönetimin deneyiminin gelişime açılması anlamına gelir. Deneyim gelişime nasıl açılır? Deneyimin en önemli özelliği daha önce karşılaşılmayan bir işi yapabilme veya bir sonunu çözebilme yeteneği veren birikim olmasıdır. Bir dizi işi sürekli olarak aynı biçimde yapan birisi deneyim değil olsa olsa ustalık kazanır. Öte yandan yapılan iş türleri artarsa ve işlerin yapılma biçimleri zamanla değişirse gelişime kapı açılmış olur. Daha önce karşılaşmadığı bir sorunla karşılaşan yönetim bu sorunu reddetmez ve çözüme kavuşturmaya çalışırsa ve çözüm için geliştirdiği yeni yöntemi korur ve geliştirmeye çalışırsa deneyimini büyütür.

Deneyimin büyümesini engelleyen ve yavaşlatan tutumların farkında olmak önemlidir. Yönetimin iş yapma biçimini rutinleştirmesi ve aynı tür sorunlara aynı tür prosedürleri uygulaması, her ne kadar yaratılan prosedürlerin dondurulması halinde deneyimin gelişmesini engellese de, aslında bize deneyimin birikmesi için bir başlangıç noktası veya temel sunmaktadır.

Kamu kurumlarının deneyiminin birikmesi mümkündür. Ancak deneyimin gelişmesinde ve belli bir nitelik almasında yönetimin değerlerinin büyük payı vardır. Deneyim gelişirken demokratik değerler esas alınırsa yıllar geçip deneyim büyüdüğünde ortaya çıkacak resim, başka değerlerin esas alınmasında ortaya çıkacak olan resimden çok farklıdır. Evans'a göre kamu yönetimi kuramcıları, Dewey'in nasıl uygulanacağını gösterdiği demokratik temalar yerine, davranışçılığı ve bilimsel ilkeler arayışını seçmişlerdir.¹⁴⁹ Pragmatistler açısından ilkecilikle deneyimcilik

¹⁴⁹ Karen G. Evans, 2000, *agk*, s. 321.

birbirinin alternatifidir. İlkecilğin amacı sorunların çözümünde deneyim yerine ilkeye başvurmaktır bu ise sorunu uzmanlara devretmek anlamına gelir. Deneyimcilikse, sorunun sorunsal durumdan çıkarılacak bir mantıkla sorunun tarafları ve yönetim tarafından çözülmesini gerektirir. Evans Dewey'nin görüşlerine dayanarak yurttaş katılımına dayalı bir yönetimde yönetimin rolünün ne olacağını bize açıklar. Evans'a göre kamu yöneticisinin görevi, kararları, kendileri adına karar alınanlarla birlikte almak ve onlara verilecek kararlarla ilgili olguları sunmak ve alternatifleri göstermek olmalıdır.¹⁵⁰

Yukarıda pragmatizmle kamu yönetimi ilişkisi ve pragmatizmin kamu yönetimine ilişkinliği açısından çoğulculuğu, temelcilik karşıtlığını, olumsuzluğu ve deneyimciliği inceledik. Aşağıdaki son olarak pragmatistler nasıl bir kamu yönetimi disiplini tahayyül edebilir sorusuna cevap arayalım. Bu soruya cevap bulmak için pragmatizmin düalizm karşıtlığını ve problem odaklılığını hatırlamak gerekir.

Snider pragmatistlerin amaçların araçlardan ayrılamazlığına ilişkin görüşüyle 20. yüzyılın ilk yarısında kamu yönetimi kuramcıları arasında yaygın olan yönetim-siyaset ayrımı düşüncesi arasındaki uyumsuzluğa dikkat çeker.¹⁵¹ Başka bir deyişle kamu yönetiminin düalizm eğilimine karşı pragmatistler düalizm karşıtıdır. Düalizme karşı çıkan ilk yönetim kuramcısı Follett'dir. Özellikle 1940'lı yıllardan sonra kamu yönetimi kuramcılarının bir kısmı siyaset yönetim ayrımına ve dolayısıyla bir dizi başka ikili zıtlıklara dayalı kavramlaştırmaya karşı çıkarak Follett'i haklı çıkarmıştır. Follett siyaset biliminin sorunlarını anlama uğraşısıyla işletme yönetimini (Follett'in dilinde işletme yönetimi kamu yönetimini de içerir)

¹⁵⁰ Ak, s. 323.

¹⁵¹ Keith F. Snider, 2000, *agk*, s. 336.

anlama uğraşı arasında paralellik kurar ve her iki disiplinin de bütünleşme eğilimindeki birliklerin sorunlarıyla ilgilendiğini belirtir.¹⁵² Follett'in, sosyal bilimlerinin herhangi bir dalında bir ilke bulduktan sonra, aynı ilkenin bulunması için başka alanlarda çaba gösterilmesinin zaman israfı olduğunu söylediği belirtilmiştir.¹⁵³

Yüzyılın başında insan kapasitesinin sınırlılığı gerekçesiyle disiplinler birbirinden ayrılma eğilimindeydi. Bu arada kamu yönetimi de diğer disiplinlerden ayrı bir kimlik oluşturma çabası içindeydi. 1930'lu yıllarda yazan Sabine'ye göre, işte tam da böyle bir dönemde pragmatizm genel gidişatın tersine bir iddiayla ortaya çıkmıştır. Pragmatizm problem odaklı bir bakış açısı benimsemiştir. Problem odaklılık ise uzmanlaşmayı değil aynı anda birçok disiplinden yararlanmayı gerektiriyordu.¹⁵⁴ Aynı anda çok disiplinden yararlanma veya problem odaklılık kamu yönetimine iki biçimde yansımıştır: kamu politikasının bir disiplin olarak öne çıkması ve kamu yönetiminin çok disiplinli bir alan olarak formüle edilmesi.

¹⁵² Mary Parker Follett, 1940, *agk*, s. 190.

¹⁵³ Henry C. Metcalf ve L. Urwick, 1940, *agk*, s. 16.

¹⁵⁴ Keith F. Snider, 2000, *agk*, s. 330.

II. POSTMODERNLİK

Bu bölümünde postmodernizmin sosyal bilimlerde yapılan araştırmalara ilişkin yönleri, kamu yönetimine ilişkinliği ve kamu yönetimi alanına nasıl yansıdığı ele alınmıştır. Olgular dünyasında modern ötesi bir döneme girilip girilmediği tartışmalı bir konudur ve bu konuda bir sonuca ulaşmaya yönelik bir inceleme bu çalışmanın amacı değildir. İster olgulardan yola çıkılsın isterse çıkılmasın düşünceler dünyasında yaratılmış bir postmodernizm vardır ve bu dünyaya bakış tarzının kamu yönetimi gibi kuramlar üzerinde etkisi vardır. Bu bölümde ilk olarak postmodernizmin temel özellikleri, eleştirileri ve bilgi üretimine yönelik yöntem önerileri anlatılmıştır. İkinci olarak postmodernizmle yorumbilgisi ve görüngübilim arasındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Üçüncü olarak postmodernizme yönelik eleştiriler kısaca tartışılacaktır. Son olarak, postmodernizmin kamu yönetimine yansımaları, ilişkinliği ve eleştirileri incelenecektir.

A. Postmodernlik Nedir?

Postmodernliğe geçmeden önce *modernliğe* kısaca göz atmak yerinde olur. Modernlik zaman dilimi olarak on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısı ve yirminci yüzyılın birinci yarısında yaşanmıştır; modernliğin yoğun olarak yaşandığı kıta Avrupa ve Kuzey Amerika'dır. Jochen Schulte-Sass, modernliği, temel niteliğini sanayileşmeden (kapitalizm) alan bir toplumsal örgütlenme biçimi olarak tanımlar.¹⁵⁵ Modernliği siyasal düzeyde tanımlamanın ufuk açıcı olacağını belirten Mouffe'ye

¹⁵⁵ Jochen Schulte-Sass, "Modernity and Modernism, Postmodernity and Postmodernism: Framing the Issue", *Cultural Critique*, 5, (Win. 1986-1987), 5-22, s. 6.

göreyse modernliğin en temel özelliği demokratik devrimdir.¹⁵⁶ Mouffe, Claude Lefort'a dayanarak demokratik devrimin toplumda yarattığı olumlu değişimin resmini çizer. Devrimden önce, kral veya gücünü ilahi kaynaktan alan otorite her türlü kuralın, kurumun ve güç kullanımını gerektiren oluşumun kaynağıdır; demokratik devrimle birlikteyse toplumun organik bütünlüğü kaybolmuştur ve toplumun önüne bilginin, yasanın ve kurumların yaratılmasıyla ilgili sayısız alternatifler ve olasılıklar çıkmıştır.¹⁵⁷ Modernlik toplumda ayırım yaratan unsurlardan hepsinin olmasa bile bir kısmını yok ederek ve genel ilkeler ve kurallara dayalı bir toplum sistemi yaratarak toplumsal eşitliği arttırmış ve insanların özgürlük alanını genişletmiştir. Carole Pateman'a göre, yurttaşlık, bireylik gibi evrensel kategoriler modernliğin bir sonucudur.¹⁵⁸

Geleneğe karşıt olarak ortaya çıkan modernizmin en çok vurgulanan özelliği kendinden önceki anlayışların yerini almak istemesidir. Diğer bir özelliği ise, insanlığın geleceğine ilişkin olarak iyimser bir proje olmasıdır. Ancak, Frederic Jameson'a göre, modernlik 1960'lı yıllardan sonra, gelişmiş ülkelerde kapitalizmin yaşamın her alanını kaplaması nedeniyle geleneği neredeyse tamamıyla temizlemiştir. Buna 1960'lı yıllardaki çalkantılar ve daha sonraki siyasi yenilgiler de eklenince geleceğe dönük umut da kaybolmuştur. Bu sıkışıklık içinde tarihsellik kaybolmuş ve şimdi daimileşmiştir.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Chantal Mouffe, "Radical Democracy: Modern or Postmodern?", (trans. by Paul Holdenberger), *Social Text*, 21, (1989), 31-45, s. 33.

¹⁵⁷ *Ak*, s. 33.

¹⁵⁸ *Ak*, s. 35.

¹⁵⁹ Perry Anderson, *Postmodernitenin Kökenleri*, (Çev. Elçin Gen), İletişim, İstanbul, 3. Baskı, 2005, s. 83.

Yazarlar arasında modernliğin bugünkü durumu konusunda görüş birliği yoktur. Örneğin Habermas, modernleşmenin henüz tamamlanmadığını düşünmektedir¹⁶⁰; Lyotard'a göreyse Auschwitz ile beraber modernleşme projesi sona ermiştir.¹⁶¹ Diğer felsefeci postmodernistlerin genel eğilimiye, postmodernliği modernliği yıkarak onun yerine geçen tarihsel bir dönem olarak görmek yerine, dönemselleştirmeye gitmeden onun aydınlanmanın çözülen değerlerinin yerine kurulduğunu vurgulamaktır.¹⁶²

Postmodernizmin doğuşunda Lyotard, Derrida gibi Fransız filozofların önemli payı vardır; bu düşünürlerin dayandığı iki önemli kaynaksa Alman düşünürler Nietzsche ve Heidegger'dir.¹⁶³ Maurizio Ferraris'e göre postmodernliğin genel bir tartışma konusu olarak ortaya çıkışı 1979 yılından itibaren. 1979 yılında Jean-Francois Lyotard'ın *La Condition Postmoderne: Report sur le Savoir*¹⁶⁴ adlı yapıtı yayımlanmıştır ve bir yıl sonraysa Jurgen Habermas modernizm konusunda bir konferans vermiştir.¹⁶⁵ Bu yıllardan önce postmodern sözcüğü farklı disiplinlerde ve alanlarda kullanılmıştır ancak postmodernlik genel bir tartışma konusunu olamamıştır.¹⁶⁶

¹⁶⁰ Jean-Francois Lyotard, *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, (trans. by Geoff Bennington and Brian Massumi), University of Minnesota Press, Minneapolis, 1984. s. 72.

¹⁶¹ Chantal Mouffe, 1989, *agk*, s. 31.

¹⁶² Maurizio Ferraris, "Postmodernism and the Deconstruction of Modernism", (trans. by Anna Tarabozetti Segre), *Design Issues*, 4/1,2, 1988, 12-24, s. 13.

¹⁶³ Pauline Marie Roesnau, *Post-Modernizm ve Toplum Bilimleri*, (Çev. Tuncay Birkan), Bilim Sanat Yayınları, Ankara, 1998, s. 35.

¹⁶⁴ Bu yapıt Türkçeye 1990 yılında çevrilmiştir. Bkz. Jean François Lyotard, *Postmodern Durum: Bilgi Üzerine Bir Rapor*, (Çev. Ahmet Çigdem), Ara Yayınları, 1990.

¹⁶⁵ Maurizio Ferraris, 1988, *agk*, s. 12.

¹⁶⁶ Perry Anderson, 2005, *agk*, s. 1-67.

Postmodernizmi, bir gelenek ve modernizm *eleştirisi* olarak almak postmodernizmle ilgili pek çok konuyu kapsamak için yeterlidir. Postmodernistlere göre ortak duyu tarafından tarafsız bir araç olarak görülen dil özünde geleneğin etkisi altındadır. Dil ve söylem tarihin çok eski dönemlerinden bu yana yaratılmış olan her türlü yapı, kalıp ve kurumu kapsar. Özellikle eski Yunan medeniyeti ve Hıristiyanlık tarafından yaratılmış olan Batı medeniyetinin daha önce sorgulanmayan pek çok kavramı postmodernistlerin ilgi alanına girer. Tarih içinde oluşmuş olan dilin yapısı, onun eski dönemlerdeki ve günümüzdeki kullanım amaçlarından izler ve mitolojik, dinsel ve kültürel unsurlar taşımaktadır. Bu izler ve unsurlar araştırmacıların zaten parçalı olan realiteyi olduğu gibi görmesini ve yansıtmasını olanaksız kılmaktadır.

Postmodernistlere göre, Batı felsefesi bilime bir taraftan dayanak sağlarken diğer taraftan onu sınırlandırmakta, belli bir kalıba hapsetmekte ve dogmatikleştirmektedir. Örneğin usalcılık, evrensellik ve temelcilik gibi ilkeler tarih boyunca filozoflar tarafından doğru olana karar vermede uyulması gereken ölçütler olarak sunulmuştur. Postmodernistlere göre, bu ilkelerden vazgeçmek bilimi ve pratiği özgürleştirecektir.

Lyotard'a göre modern bilgi kendisini genellikle felsefe olarak adlandıran daha büyük bir anlatıya dayanma yoluyla meşrulaştıran bilimin ürettiği bilgidir.¹⁶⁷ Lyotard bu düşüncesinden hareketle, postmodernliği, üst anlatılara (metanarrative) inanmamak olarak tanımlar.¹⁶⁸ Üst anlatılara inanmamak bilimi felsefeye dayanarak meşrulaştırmaya çalışmaktan vazgeçmektir.¹⁶⁹ Üst anlatılar ise “kuram konusunda

¹⁶⁷ Jean-Francois Lyotard, 1984. *agk*, s. xxiii.

¹⁶⁸ *Ak*, s. xxiv

¹⁶⁹ *Ak*. s. xxiv.

yapılacak değerlendirmelerin felsefi ilkeleri”dir. *Üst anlatılar* tarihin akışını açıklamaya çalışan büyük teorilerdir.¹⁷⁰

Üst anlatı teriminin, modernizmi eleştirmek için geliştirilen bir araç olduğunu düşünebiliriz. Anderson’a göre, terim başlangıçta tek bir hedefe karşı geliştirilmiştir: Marksizm.¹⁷¹ Ancak Lyotard sonraki yazılarında “işlevini yitirmiş büyük anlatılar listesini” genişletmiştir. Listeye eklenen anlatılar arasında Hıristiyanlık, Aydınlanma, Hegelcilik, Faşizm ve Keynesçilik de eklenmiştir.¹⁷² Şaylan üst anlatılar arasında kapitalizmin ve liberal söylemin sayılmamasına dikkatimizi çeker.¹⁷³

Postmodernistler bir taraftan bilimi üst anlatılardan kurtarmaya çalışırken diğer taraftan da bilimsel bilgiyi diğer bilgi türleriyle eşitlemeye çalışmaktadır. Lyotard’a göre, “Bilimsel bilgi bir tür söylemdir”¹⁷⁴. Anlatı, bilimsel olmayan bilgidir ve bilimsel bilgi kadar gereklidir.¹⁷⁵ Bilimsel bilgiyle anlatı arasındaki en önemli fark, anlatının toplumsal bağın kurucusu ve yaratıcısı olmasıdır.¹⁷⁶

Postmodernlerin üst anlatılara yönelttikleri eleştirilerde doğruluk kuramına bakışlarının büyük payı vardır. Postmodernistler doğrunun olmadığını değişik yollarla ifade etmişlerdir. Temelcilik (Foundationalist Epistemology) karşıtlığı doğruyla iletişimin olanaksızlığını formüle etmeye çalışan bir anlayıştır. Jean

¹⁷⁰ David John Farmer, 1995, *agk*, s. 179.

¹⁷¹ Perry Anderson, 2005, *agk*, s. 47.

¹⁷² *Ak*, s. 50.

¹⁷³ Gencay Şaylan, *Postmodernizm*, 2. Baskı, İmge, Ankara, 2002, s. 283-83.

¹⁷⁴ Jean-Francois Lyotard, 1984, *agk*, s. 3.

¹⁷⁵ *Ak*, s. 26.

¹⁷⁶ *Ak*, s. 25.

Baudrillard, hipergerçeklik kavramıyla gördüklerimizin asılları kayıp olan kopyalar olduğuna bizi ikna etmeye çalışmıştır.

Önce doğru kavramı üzerinde duralım. Doğruya karar vermede genellikle ahlak kuralları, bilimsel ilkeler veya realiteyle uyum gibi ölçütler kullanılmaktadır. Bu gibi ölçütlere başvurarak doğrunun belirlenmesine genellikle temelcilik denmektedir. Bu anlamda üst anlatılara başvurarak bilimi meşrulaştırmak bir çeşit temelciliştir. Temelcilik bazen daha dar anlamda, yalnızca veri ve olgulara dayanarak bilginin doğrulanması anlamında kullanılmaktadır¹⁷⁷; yani böyle bir doğru kuramına göre her türlü doğru bilginin bir olgusal temeli ya da karşılığı olmalıdır. Postmodernistler bilginin felsefi ilkelere dayanarak doğrulanmasına karşı çıktıkları gibi, olgulara dayanılarak doğrulanmasına da karşı çıkmaktadırlar. Postmodernistlere göre doğruluk iktidar oyununun bir sonucudur.¹⁷⁸ Bir ifadenin hakikat olduğunu ifade etmek başka savları yok saymak ve dolayısıyla onlara terörizm uygulamaktır.¹⁷⁹

Baudrillard'a göre gerçeklik, özellikle güçlü medya tarafından, sürekli olarak kopya edilmektedir; öyle ki artık neyin kopya neyin asıl olduğu belirsizleşmiştir. Geçeklik denilen şey aslında hipergerçekliğe dönüşmüştür.¹⁸⁰ “Bir köken ya da bir gerçeklikten yoksun gerçeğin modeller aracılığıyla türetilmesine hipergerçek yani simülasyon denilmektedir.”¹⁸¹ Buna göre hipergerçek arkasında hiçbir gerçek bulunmayan nesnedir. İnsanların ilgilendikleri konular itibariyle olgunun birinci

¹⁷⁷ Ernest R. House, 1991, *agk*, 2-9, s. 3.

¹⁷⁸ Pauline Marie Roesnau, 1998, *agk*, s. 134-35.

¹⁷⁹ *Ak*, s. 135.

¹⁸⁰ Ben Agger, “Critical Theory, Poststructuralism, Postmodernism: Their Sociological Relevance”, *Annual Review of Sociology*, 17/?, 1991, 105-131, s. 118.

¹⁸¹ Jean Baudrillard, *Simülakrlar ve Simülasyon*, (Çev. Oğuz Adanır), Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1998, s. 11.

derece temsilcisinin çok uzağına düşmüşlerdir. Geçeğin olmaması aslında sosyal bilimlerin temelinin kayması anlamına gelir.¹⁸²

Postmodernistler yalnızca felsefi ya da olgusal temelciliğe karşı çıkmazlar, aynı zamanda ahlaki temelciliği de karşı çıkarlar. Postmodernizmi Marksist bir anlayışla formüle etmeye çalışan Jameson, postmodernizmin ahlakçı bir anlayışla ele alınmasına karşı çıkmıştır. Jameson'a göre ahlaki öğretilerin bazı olumsuz sonuçları vardır. Ahlaki değerlendirme çoğu zaman diyalektik bakış açısının yerini almaktadır. Diyalektiğin karmaşık ve etkileşimli süreci, ahlakçılıkla iki seçeneğe indirilerek basitleştirilmektedir. Ahlakçılığın diğer bir sonucuysa kurumların ve güç odaklarının isteklerini ahlaki normlar halinde sunmaktır. Bunun sonucunda toplumda insanlar arasında bir benzeşme ortaya çıkmaktadır.¹⁸³

Bu bölümde son olarak postmodernizmin yöntemini *yapıbozumu* (deconstruction) ele alalım. Yapıbozum genellikle yeniden kurma (reconstruction) ile karşılaştırılır. Yeniden kurma daha önce var olan bir yapıyı sökerek açığa çıkan parçalardan, bazen bunlara başkalarını da ekleyerek, yeni bir sistem kurmaktır. Yapıbozumcular yeniden kurmayı savunanları yapısalcılık ve sistemcilikle suçlarlar. Bu noktada belki de yapının anlamını biraz berraklaştırmak gerekir. Genellikle yapısalcılar, her yapının oluşturucu öğeler ve öğeler arası ilişkilerden meydana geldiğini, öğelerin her birinin ilişkiler seti olarak görülebileceğini ve öğeler arası ilişkilerin öğelerin kendilerinden daha önemli olduğunu varsaymaktadır.¹⁸⁴ Yapısalcılığı *atomist incelemenin* karşıtı

¹⁸² Ben Agger, 1991, *agk*, s. 118.

¹⁸³ Perry Anderson, 2005, *agk*, s. 94.

¹⁸⁴ Russel Keat ve John Urry, 1994, *agk*, s. 143.

olarak görebiliriz.¹⁸⁵ Yapının herhangi bir ögesini diğer öğelerinden bağımsız olarak inceleme atomist yaklaşım olarak görülebilir. Yapısalcılığa göre yapının her hangi bir parçasının yapının diğer parçalarından kopuk olarak anlaşılabilir.

Yapıbozum teriminin ilişkili olduğu diğer bir terim *metindir*. Metin yazılı bir materyal olabileceği gibi toplumsal bir olay veya olgu da olabilir. Postmodern yazar ve yorumcular bazen toplumsal bir sorunu tartışırken "*okumak*" sözcüğünü kullanırlar. Derrida her türlü metnin kararsız (undecidability) olduğunu düşünür. Her metin üstü örtülmüş gizli varsayımlar içerir. Metnin söylediğini anlayabilmek için metni okurken bu üstü örtülü varsayımlarla birlikte hareket etmek gerekir.¹⁸⁶ Derrida'ya göre, dilde anlam başka anlamlara yapılan göndermelerle üretilir. Belli bir olguyu ifade etmek için kullandığımız dil esasında dilin kendi içinde üretilen bir anlamı ifade eder. Bu nedenle de anlam hiç bir zaman istikrara kavuşmaz.¹⁸⁷

Metinlerin iç çelişkilerini açıklığa kavuşturmak, alt metinleri bulup ortaya çıkarmak amacıyla okunmasına ve okumadan okumaya anlam değiştirecek bir biçimde ele alınmasına yapıbozum denilmektedir.¹⁸⁸ Yapıbozum, bilimsellik iddiasında bulunan bir metnin altında yatan değerlerin ve çıkarların su yüzüne çıkarılmasını amaçlar.¹⁸⁹ Yapıbozumcu okumada metnin içindeki boşlukları okur doldurur, başka bir deyişle okur, yazarla birlikte metni yeniden yazar.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Ak, s. 148.

¹⁸⁶ Ben Agger, 1991, *agk*, s. 112.

¹⁸⁷ Ak, s. 113.

¹⁸⁸ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 54.

¹⁸⁹ Ben Agger, 1991, *agk*, s. 114.

¹⁹⁰ Ak, s. 113.

Yapıbozum terimi, Jacques Derrida ve Heidegger tarafından geliştirilen bir terimdir.¹⁹¹ Derrida'ya göre metinler iki kutupluluk (zıtlıklar) üzerine kurulmuştur. Bir metinde tek bir kutup yer aldığı anda bile diğer kutup ima edilmiştir. Metinler içinde daima iki kutuptan birisi üstün tutulur, yani bir hiyerarşi kurulur. Yapı bozum ikinci durumdaki kutbu birincil duruma getirmek ya da merkezi konuma getirmek veya yakınlaştırmak değildir, fakat kutuplar arasındaki hiyerarşiyi kırmaktır.¹⁹² Bu anlayışı dayalı metin incelemesine bazen *merkez karşıtlığı* (decentering) da denilmektedir.

B. Yorumbilgisi, Görüngübilim ve Postmodernizm

Postmodernist yaklaşımlarla, bu çalışmada incelenen diğer yaklaşımlar arasındaki ilişkiler daha önceki bölümlerde ele alındığı için burada yalnızca postmodernizmle yorumbilgisi (hermenötik) ve görüngübilim (fenomenoloji) karşılaştırılacaktır.

İlk olarak görüngübilimi ve bu yöntemin postmodernizmle ilişkisini inceleyelim. David L. Hildebrand'a göre politika, yasa veya standartlar gibi genel ve sabit kavramların özel ve değişken durumlara uygulanması her zaman otomatik biçimde olmaz. Pek çok durumda, bir yandan koşulların ve olumsuzlukların boyutunu ve alabilecekleri farklı bileşimleri diğer yandansa elimizdeki araçların bize sunduğu olanakların genişliğini değerlendirmemiz gerekir. Hildebrand'a göre bu işe, pragmatistler sorgulama (inquiry), postmodernistlerse yapıbozum veya yorumbilgisi demektedirler.¹⁹³

¹⁹¹ Carr, Adrian Zanetti, Lisa A., "The Emergence of a Surrealist Movement and its Vital 'Estrangement-Effect' in Organization Studies", *Human Relations*, 53/7, 2000, 891-921, s. 901.

¹⁹² Carr, Adrian ve Zanetti, Lisa A., 2000, *agk*, s. 901-902.

¹⁹³ David L. Hildebrand, 2005, *agk*, s. 355.

“Yorumbilgisini bir yöntem olarak kullanan bütün yazarlar postmodernist olarak nitelendirilebilir mi?” sorusunu erteleyerek yorumbilgisini açıklamaya çalışalım. Yorumbilgisi, bir metni veya olayı anlama çabasıyla ilgili bir yöntemdir. Yorumbilgisiyle ilgili üç unsur vardır: metin, yazar ve yorumcu. Yorumlama her zaman yazılı bir metinle ilgili olmak zorunda değildir. Eğer yorumcu bir olayı yorumluyorsa, yazarın yerini bu durumda özne alacaktır. Yorumbilgisiyle ilgili tartışmalarda yorumcuyla öznenin karıştırılmamasına dikkat etmek gerekir; tabi eğer yorumcu aynı zamanda özne değilse. Yorumbilgisini tartışanlar, ağırlıklı olarak iki yaklaşımdan bahsederler. Birincisi *maksatçı* yaklaşımdır, ikincisiyse *Gadamerci* yaklaşımdır. Maksatçı yaklaşımda yorumcu (araştırmacı, okur, bilim adamı) metni yazarın (veya olayın öznesinin) niyetini ortaya çıkarmaya çalışarak anlamaya çalışır. Bu tür yorumlamada yazarın niyetinin metne yansıdığı ve en iyi yorumun yazarının niyetini en iyi biçimde ortaya çıkaran yorum olduğu varsayılır.¹⁹⁴

Gadamer'in yorumbilgisi kuramı özneye ve öznenin maksatlarına dayanmayı kabul etmez.¹⁹⁵ Gadamer'e göre, yorumbilgisi alanındaki çalışmalarıyla bilinen Alman düşünür Dilthey'in en önemli katkısı her türlü anlamının tarihsel olduğunu, yani yorumu yapanın içinde bulunduğu dönemin koşulları tarafından şekillendirildiğini ortaya koymasıydı. Ancak, Dilthey bu ilkenin önemini vurgulamış olsa da, onu yeterince uygulamaya geçirememiştir. Dilthey, döneminin aydınlanmacı bilimsellik anlayışının dışına çıkamamıştır ve yorumcunun kendi tarihselliğini göz ardı ederek metni nesnel biçimde yorumladığını varsaymıştır. Gadamer'in yönelttiği

¹⁹⁴ Brian Fay, *Çağdaş Sosyal Bilimler Felsefesi: Çokkültürlü Bir Yaklaşım*, İkinci Baskı, (Çev. İsmail Türkman), Ayrıntı, İstanbul, 2005, s. 192-194.

¹⁹⁵ Susan Hekman, "Beyond Humanism: Gadamer, Althusser and the Methodology of the Social Sciences", *The Western political Science Quarterly*, 36/1, (Mar. 1983), 98-115, s. 102.

ikinci bir eleştiriye, Dilthey'in "incelenen" metnin veya olayın öznesinin maksadına yaptığı vurgudur. Gadamer'e göre metnin anlamı, yazarının maksadından bağımsız bir biçimde tarihsel koşullar tarafından oluşturulur.¹⁹⁶ Anlamın tarihsel olması demekse anlamın yorumcuların kendi zamanlarının önyargılarını ve kabullerini içermesi demektir. Gadamer'e göre, önyargıdan kurtuluş yoktur.¹⁹⁷

Gadamer yorumcunun tarihsel olayı anlama çabasını diyalektik bir süreç olarak betimler. İncelenen olayın ve metnin geçmişten bugüne yapılan yorumlar nedeniyle gelenek diyebileceğimiz bir anlamı oluşmuştur. Yorumcu, metnin veya incelenen olayın, örneğin tarihsel vakanın anlam ufkunu (tarih içinde yapılan farklı yorumlar nedeniyle ortaya çıkan anlamı) kendi anlam ufkuyla birleştirmeye çalışır; ancak yorumcunun metni anlaması aynı zamanda kendisinin anlama ufkunun değişmesi anlamına gelir ve kendi anlama ufkunun değişmesiyle metni yeniden daha öncekinden farklı biçimde anlamasına neden olur ve süreç böylece sürüp gider. Hem metin hem de yorumcu tarihsel olarak biçimlenmiş anlama ufuklarına sahiptir.¹⁹⁸ Yorumlanan metinle yorumcu arasındaki bir ilişkiye *Yorumbilgisel döngü* denilmektedir.¹⁹⁹

Yorumbilgisel döngünün daha geleneksel bir uygulamasıysa anlamda ortaya çıkan parça bütün ilişkisiyle ilgilidir. Metnin bir parçasının anlamı, metnin bütünü tarafından belirlenmektedir ancak bunun tersi de doğrudur. Dolayısıyla bir cümleye ilk okuyuşta vereceğimiz anlam metnin bütünü okuduktan sonra vereceğimiz

¹⁹⁶ Ak, s. 106.

¹⁹⁷ Ak, s. 103.

¹⁹⁸ Ak, s. 103, 104.

¹⁹⁹ Brian Fay, 2005, *agk*, s. 201.

anlamdan farklı olacaktır ancak metnin bütününe anlamlandırmak için de cümlelere verilen anlamlara gereksinimimiz vardır.²⁰⁰ Metni ilk defa okurken onu anlamlandırmamızda o ana kadarki birikimimizin rolü vardır ancak metnin bütününe anladıktan sonra birikimimiz artmıştır ve sonraki okuyuşlarımızda bu yeni durumumuzun rolü olacaktır. Yorumbilgisel döngü hem maksatçı anlamlandırmada hem de Gadamerci anlamlandırmada geçerlidir.

Yorumbilgisel döngü, yalnızca bir bireyin bir metni okumasıyla ilişkili değildir; metnin anlamının kuşaklar boyunca tekrar tekrar okunarak geliştirilmesiyle de ilgilidir. Yorumbilgiciler daha yeni olan metinle eski metin arasında hiyerarşik bir ilişki kurmazlar; eski metnin de yeni kuşaklarca yeniden yorumlanması gerektiğini düşünürler.²⁰¹ Yorumbilgiciler her kuşak için geçerli olan bir anlam bulmanın imkânsız olduğunu düşünür. Her kuşak metinleri kendilerine göre yeniden yorumlamalıdır. *Yorumbilgisel döngüye* göre metnin ilk yorumuyla yetinilmez metne tekrar tekrar dönülür.²⁰²

Yorumbilgisi yaklaşımının amacı toplumsal olguları açıklamak, tahmin etmek ve kontrol etmek değildir, toplumsal pratikleri anlamaktır.²⁰³ Doğa bilimlerinde bir olgu veya olayı açıklamak onu genel bir yasaya dayandırmak anlamına gelir. Dilthey'e göre sosyal bilimlerde aynı durum söz konusu değildir; sosyal bilimlerde anlama söz konusudur; anlama ise incelenen nesneyle yaşanan deneyim sonucunda olur.²⁰⁴

²⁰⁰ Ak, s. 201-202.

²⁰¹ Danny L. Balfour ve William Mesaros, "Connecting Local Narratives: Public Administration as a Hermeneutic Science", *Public Administration Review*, 54/6, (Nov/Dec. 1994), 559-564, s. 563.

²⁰² Ak, s. 560.

²⁰³ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 46.

²⁰⁴ Ak, s. 47.

Yorumbilgisini modernizm veya postmodernizm içinde saymak için farklı gerekçeler bulunabilir. Yorumbilgisi, aydınlanma döneminde de var olan ve etkisini sürdüren bir anlayıştır. Yorumbilgisiyle postmodernizm arasındaki benzerliklerin kaynağı ikincisinin birincisinden ampirizm, rasyonalite ve evrenselci bilim ve mekanik nedensellik eleştirisini ödünç almasıdır.²⁰⁵ Bu iki anlayış arasındaki en önemli fark ise maksatçı yorumbilgisinin en iyi anlamı arama arayışına postmodernistlerin karşı çıkmasıdır.²⁰⁶ Maksatçı yorumbilgiciler, postmodernistlerin tersine, doğrunun var olduğunu düşünürler; derinliklerde olan anlamı bulmaya çalışırlar ve ortak bir söylemin mümkün olduğuna inanırlar.²⁰⁷ Gadamerci yorumbilimiye, kesin anlamın olanaksızlığında ısrar ederek ve anlama her zaman önyargının karıştığına altını çizerek postmodernist anlayışa yaklaşmıştır.

İkinci olarak postmodernizm ve görüngübilim arasındaki ilişkiyi ortaya koyamaya çalışalım. Edmund Husserl'e göre, sosyal bilimlerde doğa bilimlerinin yöntemlerini uygulamaya çalışan pozitivistler, diğer her şeyin temeli olan ve dünyaya ilişkin ilk izlenim ve deneyimlerden oluşan *yaşam dünyayı* ihmal etmektedir. Yaşam dünya insanların sıradan deneyim ve algılarından oluşur. Bu biçimde oluşan yaşam dünyanın en temel işleviyse daha sonra eklenen deneyimleri anlamlandırmakta temel olmalarıdır.²⁰⁸ Görüngübilimin en önemli özelliği, dünyaya incelenen olayı yaşayan aktörün gözünden bakmaktır.²⁰⁹

²⁰⁵ Pauline Marie Roesnau, 1998, *agk*, s. 38.

²⁰⁶ *Ak*, s. 38.

²⁰⁷ Pauline Marie Roesnau, 1998, *agk*, s. 193 (dipnot).

²⁰⁸ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 47.

²⁰⁹ *Ak*, 48.

Susan Hekman'e göre, görüngübilim hümanist bir yöntemdir. Hümanistler, pozitivist yöntemin, *anlamlı insan eylemi* üzerine çalışan sosyal bilimler için uygun olmadığını düşünürler.²¹⁰ Hümanizmin ve pozitivistimin ortak paydası özne ve nesneyi birbirinden ayırmaktır; hatta bunları birbirlerinin zıttı olarak konumlandırmaktır. Hümanistler özneye pozitivistlerse nesneye vurgu yaparlar. Özne ve nesne ayrımı pozitivist bir yaklaşımdır ve hümanistler bundan vazgeçmemişlerdir.²¹¹

Her ne kadar görüngübilim postmodernistlerin çoğu konuda esin kaynağı olmuşsa da, bu iki yaklaşım arasında bazı önemli farklar vardır. Görüngübilimciler bilincin dış gerçekliği algılamadaki rolüne vurgu yaparlar ancak öznenin dışında bir dış dünyanın bilinçten farklı olarak var olduğunu da kabul ederler. Yaşam dünya dış dünyanın doğrudan algılanması sonucunda oluşmuştur ve daha sonraki algılamaları biçimlendirmektedir. Postmodernistler bilinçle dış dünyayı ayırmazlar. Bu konuda Gadamer gibi düşünürler. Gadamer'e göre hem özne hem de nesne yorumcunun kavramsal yapısının ürünüdür, apriori olarak kavranamaz.²¹² Hatta bazı postmodernistler daha da ileri gider. Baudrillard dış dünyanın da gerçek olmadığını iddia eder. Baudrillard'a göre, postmodern dünya birinci, ikinci ve daha ileri derece kopyalardan oluşan bir kopyalar dünyasıdır. İleri derecede kopyalar, diğer kopyaların kopya olduğunu unutturma işlevi görmektedir.

²¹⁰ Ak, s. 98.

²¹¹ Ak, s. 99.

²¹² Ak, s. 101.

Husserlci ve Heideggerci görüngübilim algılayan ve eylem yapan özneye ağırlık verir²¹³, postmodernizmse öznenin öldüğünü iddia eder.²¹⁴ Foucault, "...gözleyen özneye mutlak üstünlük sağlayan... yaklaşımın görüngübilimsel yaklaşım" olduğunu belirtir ve bu yaklaşımı reddettiğini beyan eder.²¹⁵ Todd May'a göre, görüngübilim nesnel dünya karşısında özneye ağırlık verme çabasının bir sonucudur; maddeciliğe karşı bir girişimdir. Öte yandan yapısalcılık, öznenin nesnel dünya tarafından belirlendiğini iddia ederek, özneye verilen önemi hafifletir. Postmodernizmse özneye görüngübilim gibi belirleyicilik atfetmez ancak yapısalcılığın yapıya verdiği önemden tamamen vazgeçmiş de değildir. Fakat yapısalcılar yapıyı bir bütün ve sistem olarak düşünürken postmodernler yapının çoğul olduğunu varsayarlar. Postmodernler özne ve nesne arasındaki ilişkiyi pratiği baz alarak değerlendirmeye çalışır. Pratiğe odaklı bakış açısı bir bakıma özne ve nesne bazlı ayrışmayı giderir.²¹⁶

C. Postmodernizme Yönelik Genel Eleştiriler

Postmodernistlerin tersine demokrasiye temel olabilecek evrensel ahlakın ve hukukun olanaklı olduğunu savunan²¹⁷ Habermas, evrensel aydınlanma ideallerine karşı çıkanları muhafazakârlıkla suçlar.²¹⁸ Jameson postmodernizmin aşırı muhafazakâr olduğunu belirtir; Habermas ise postmodernistleri yeni muhafazakârlar olarak niteler.²¹⁹ Habermas'a göre modernizm henüz tamamlanmamış bir projedir;

²¹³ Todd May, *Postyapısalcı Anarşizmin Siyaset Felsefesi*, (Çev. Rahmi G. Ögdül), Ayrıntı, İstanbul, 2000, s. 94, 95.

²¹⁴ Frederic Jameson, *Kültürel Dönemeç*, (Çev. Kemal İnal), Dost, Ankara, 2005, s. 17,18.

²¹⁵ Todd May, 2000, *agk*, s. 96.

²¹⁶ *Ak*, s. 96, 97.

²¹⁷ Chantal Mouffe, 1989, *agk*, s. 32.

²¹⁸ *Ak*, s. 31.

²¹⁹ Ben Agger, 1991, *agk*, s. 116.

muhafazakârlık ve gericilikten kurtulmak için modernizmin tamamlanması gerekir. Postmodernizm kendi kendini meşrulaştırabilen bir proje değildir; modernist projelerin meşruluğunun yıkılması ile elde edilen bir sonuçtur. Postmodernizm bu nedenle yalnızca zamanımıza ait bir göstergedir, modernizmin bazı yönlerine ilişkin bir tepkidir ve gelip geçicidir.²²⁰

Postmodernizmin muhafazakârlaşma eğilimini belki felsefi çoğulculukla açıklayabiliriz. Dünyada birbirinden bağımsız sistemlerin olduğuna inanan felsefi çoğulcular Hegelci felsefe gibi, her şeyi açıklama iddiasında olan tek kuram arayışına karşı çıkarlar ve bilgiye ulaşmada birden çok yöntemin ya da kuramın kullanılabilmesine inanır.²²¹ Bu ontolojik çoğulculuk sosyal bilimlere toplulukçuluk (cemaatçilik) olarak yansımıştır. Topluluk sözcüğü postmodernist yazarlar tarafından sık kullanılır. Toplulukçuluk, toplumun fırsat eşitliği, gelir dağılımı, sınıf gibi insan müdahalesine açık faktörler nedeniyle ayrılmış gruplardan ya da sınıflardan oluştuğunu göz ardı eder. Grupların tanımlanmasında ırk, bölge, din gibi değiştirilmesi zor ayırıcıları dikkate alınır. Toplulukların bu kriterlere göre tanımlanması, eğer bir toplumda politikalar gruplar esas alınarak veya gruplarının katılımıyla yapılıyorsa, bir taraftan her bir grubun kendi içinde daha fazla bütünleşmesine, diğer taraftansa diğerlerinden aralarındaki rekabet nedeniyle daha fazla uzaklaşmasına neden olur.

Postmodernizmi eleştiren pek çok yazara göre, postmodernizmin ortaya çıkışı, kapitalizmin geldiği aşama nedeniyle insanlığın günümüzde yaşadığı sorunların bir

²²⁰ Maurizio Ferraris, 1988, *agk*, s. 15.

²²¹ Brad M. Hastings, "Social Constructionism and the Legacy of James' Pragmatism", *Theory Psychology*, 12/5, 2002, 714-720, s. 716, 717.

göstergesidir. Woods postmodern kuramın doğuşunu kapitalizmin günümüzdeki muzaffer konumuna ve tüketim kültürüne bağlar. Woods'a göre postmodernizm bu gelişimi kabullenmenin bir ifadesidir.²²² Frederic Jameson postmodern kültür içinde gittikçe azalan bir tarihselcilik olduğu gözlemini yapar.²²³ Jameson'a göre tarihselliğin kayboluşu bir taraftan geçmiş yenilgilerin diğer taraftan geleceğe dönük umutların kayboluşunun bir sonucudur.

Postmodernlerin aydınlanmaya yönelttikleri eleştirilerin bir bölümüne katılan Rorty, onları geleceğe dönük proje geliştirmeye elverişli bilgi üretmemekle ve umut taşımamakla suçlar.²²⁴ Rorty, aydınlanmayı (diğer) postmodernistler gibi toptan silip atmaz. Aydınlanmanın, insanı yeniden kurucu yönlerinin ve epistemolojik yönlerinin atılmasını, ancak insanın özgürleşmesi ve kendini ifade etmesiyle ilgili yönlerinin korunmasını savunur.²²⁵ Öte yandan sınıf analizi yapmaktan kaçınan Foucault, bilginin güç olduğunu ve insan üzerinde baskı kurucu gücün toplumun her türlü dokusuna yayıldığını düşünür.²²⁶

D. Postmodernizm ve Kamu Yönetimi

Aydınlanmacı bir anlayış demokratik bir yüksek öğrenim sistemi öngörür. Demokratik üniversite tüm topluma açıktır ve ücretsizdir. Toplumdaki anlayışın değişmesi örneğin postmodernizm arzu edilen yüksek öğretimin sisteminin de

²²² Douglas Kellner, *Theory and Society*, "Theorizing the Present Moment: Debates Between Modern and Postmodern Theory", 28/4, (Aug. 1999), 639-656, s. 641.

²²³ Douglas Kellner, 1999), *agk*, s. 643.

²²⁴ Patrick Baert, 2004, *age*, s. 140.

²²⁵ Chantal Mouffe, 1989, *agk*, s. 31.

²²⁶ Ben Agger, 1991, *agk*, s. 117.

değişmesini gerektirir.²²⁷ Postmodernizm bireyciliği öne çıkardığından bireysel isteklere göre eğitim verilen üniversiteler talep edilir. Nüfusa ortak bir payda sağlayan bir eğitim yerine, toplumu gruplara ayıran bir eğitim sistemi tercih edilir. Bunun sonucuysa birbirinden farklı ve ayrımcı üniversitelerin ortaya çıkması en nihayetinden özel üniversite talebidir.

Yukarıdaki örnekte de görüldüğü gibi, kuramcılarının, uygulamacıların ve genel olarak toplumun anlayışındaki değişiklikler kamu yönetimine yansımaktadır. Bu amaçla bu bölümde bazı postmodern anlayışların (modernist bir sözcük kullanarak bunlara ilke diyebiliriz) kamu yönetimine nasıl yansıdığı gösterilmeye çalışılacaktır. Kuşkusuz kamu yönetiminden görülen ve postmodernizmle ilgili görülen her gelişme tek bir postmodernist kavrayışa veya ilgiye denk gelmez. Bunun tersi de doğrudur. Ancak anlatım kolaylığı açısından burada kamu yönetimindeki her bir gelişme, postmodernizmdeki tek bir kavram veya eleştiriyle ilişkilendirilmeye çalışılmıştır.

İlk olarak, postmodernizmin ontolojik çoğulculuğunun (realitenin tekliğine inanmama) kamu yönetimine sivil toplumculuk olarak yansıdığını söyleyebiliriz. Sivil toplumculuksa, toplumun özel grupların bileşimi olarak tanımlanmasına yol açmaktadır. Postmodernizm kültürel çevrelerin uyuşamayacağı varsayımına dayalı bir anlayıştan beslenmektedir. Fox ve Miller'e göre, toplumda "postmodern koşullar" nedeniyle büyük makro kültür erimekte onların yerini birbirinden farklı küçük grupların kültürleri almaktadır.²²⁸ Bu nedenle toplum ortak bir paydada buluşamayacak denli birbirinden farklı çok sayıda kültürden oluşmaktadır, bu kültürlerden herhangi birisinin baskın olması farklı alternatiflerin dışlanması

²²⁷ Jean-Francois Lyotard, 1984, *agk*, s. 49.

²²⁸ Charles J. Fox ve Hough T. Miller, 1995, *agk*, s. 7.

anlamına gelecektir.²²⁹ Çok kültürcü yaklaşım kamu kurumlarını dönüştürmek için baskı yapmaktadır. Sınıf esasına göre değil de ırk, cinsiyet, din vb. esaslara göre böldüğü toplumun farklı kesimlerinin kamu kurumlarında eşit temsilini talep etmektedir.

İkinci olarak, postmodernistlerce ilan edilen öznenin ölümü, kamu yönetimine kamu örgütünün ölümü (veya kamu örgütünün gücünün azaltılması) olarak yansımaktadır. “Örgütsel yaklaşım” ile “yönetim yaklaşımı”nı eş anlamlı olarak kullanan Jun’a göre, örgütsel yaklaşımın gelişmesinin ardındaki belirleyici faktör sanayileşme ve krizlerdir. Örgütsel yaklaşım verimliği, ussallığı ve araçsallığı vurgular; statükoyu temsil eder; üst yönetim tarafından kamu politikası yapımını ve artımcı (incremental) değişimi benimser. Jun örgütsel yaklaşımı için “modası geçmiş”, “tepkisiz”, “etkisiz” ve “baskıcı” sözcüklerini kullanır.²³⁰ Jun’a göre, örgütsel yaklaşımın yan etkileri ise eşitsizlik, adaletsizlik çevre felaketleri, savaşlar, soykırım ve açlıktır.²³¹

Kamu örgütüne yönelik bu olumsuz bakış açısı nedeniyle, postmodernistler kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanmasını ve klasik devlet örgütlenmesi dışında nasıl yerine getirilebileceğinin araştırılmasını talep ederler. Devlet veya herhangi bir örgüt, postmodernizme göre tarih içinde yaratılmış ve inanışlar ile katılaştırılmış yapılardır. Bu yapılar tartışmaya açılmalı, yıkılmalı ve yeniden belirlenecek ihtiyaçlara göre geçici olarak yeniden yaratılmalıdır. Fox ve Miller’in kamu yönetimi alanında gözlemlediği en önemli sorunlardan birisi *şeyleştirme* (reification). Yazarlara

²²⁹ Richard C. Box, 2005, *agk*, s. 110.

²³⁰ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 22.

²³¹ *Ak*, s. 22.

göre, toplum tarafından yaratılmış sosyal kategorilerin, maddi dünyada var olan değişmez somut nesnel gerçeklikler olarak görülmesine şeyleştirme denir. Örneğin örgütlerin amaçları şeyleştirilmektedir. Örgütsel amaçlar ifadesi ile örgütlerin amaçlarının bir grup insanın amaçları olduğu gerçeğinin üstü örtülmektedir. Örgütlere insanlara has olan bazı özellikler atfedilmektedir. Örgütlerin tıpkı insanlar gibi düşündüğü, arzu ettiği, hatta konuşma özgürlüğüne sahip olduğu iddia edilmektedir.²³²

Bir taraftan realitenin çokluğuna inanma diğer taraftansa kamu örgütüne güvensizlik kamu yönetimi kuramcılarını söylem kuramını geliştirmeye yöneltmiştir. Orion F. White, söylem kuramcıları olarak O.C. McSwite, David Farmer, Charles Fox ve Hugh Miller'in adlarını anar.²³³ Fox ve Miller'in *Postmodern Public Administration: Toward Discourse* adlı kitabı esasında söylem kuramı geliştirme amacı taşımaktadır. Kitabın geneline bakarak, Fox ve Miller'in söylemi, ilgili olan tüm grupların eşitlikçi bir biçimde politika yapma katılımını sağlayacak koşullar olarak gördüklerini söyleyebiliriz. İki ana bölümden oluşan kitabın birinci bölümünde geleneksel kuram eleştirilerek ve kamu yönetiminin içinde çalıştığı çevrenin postmodernleştiği anlatılarak söylemin gerekçeleri hazırlanmakta, ikinci bölümdeyse Habermas'a dayanılarak yeni bir söylem geliştirilmeye çalışılmaktadır. Yazarlar postmodernistler tarafından eleştirilen temelcilik, evrenselcilik, üst anlatı ve şeyleştirmeden uzak duracaklarını belirtmektedirler.²³⁴ Ancak kitabın postmodernistler tarafından paylaşılmayacak bazı özellikleri vardır. Her şeyden önce,

²³² Charles J. Fox ve Hough T. Miller, 1995, *agk*, s. 8.

²³³ Orion F. White, JR. "The Ideology of Technocratic Empiricism and the Discourse Movement in Contemporary Public Administration: A Clarification", *Administration & Society*, 30/4, 1998, 471-476, s. 471.

²³⁴ Charles J. Fox ve Hough T. Miller, 1995, *agk*, s. 73.

yazarlar ağırlıklı olarak postmodernistleri muhafazakârlıkla suçlayan ve modernleşmenin henüz tamamlanmadığını ve tamamlanması gerektiğini savunan Habermas'dan beslenmektedirler. Her ne kadar yazarlar temelci bir yaklaşımdan uzak durduklarını ve Habermas'ın temelci yönünü almadıklarını iddia etseler de²³⁵, kitapta hem liberal bir toplum kurma ideali hem de söylemin evrensel kurallarını belirleme arayışı terk edilmemiştir. Yazarlar güçlü politika ağlarının zayıf grupları söylem dışı tutabileceğini kabul etmekte ve buna önlem olarak bir dizi önlemler öngörmektedirler.²³⁶ Bu önlemler otantik söylemin ortaya çıkabilmesi için Fox ve Miller'in sağlanmasını gerekli gördüğü önkoşullardır: *samimiyet* (katılımcıların birbirine güveninin sağlanması amacıyla yönelik olarak), *niyetlilik* (tartışma belli bir sorunla ilgili olması için), *isteklilik* (ilgiden daha üst düzeyde bir katılımın sağlanması için) ve *yeterli katkı* (konun düzeyli bir biçimde tartışılması için).²³⁷ Katılımcılar söylemin otantikliğini bozmamak için bu koşullara uymak zorundadır.

Fox ve Miller'in kamu politikası yapımında söyleme başvurma önerisini sorgulayan Kenneth N. Hansen, söylemin otantikliğinin sağlanmasıyla ilgili sorunları gündeme getirir.²³⁸ Katılımcıların söylemin önkoşullarına aykırı davranıp davranmadığının nasıl belirleneceği Fox ve Miller tarafından yeterince aydınlatılmamış bir konudur.²³⁹ Fox ve Miller tarafından öne sürülen söylemin sistemik gözleminin mümkün olup olmadığını da inceleyen Hansen²⁴⁰ söylemin

²³⁵ Ak, s. 74.

²³⁶ Ak, s. 129, 130.

²³⁷ Kenneth N. Hansen, "Identifying Facets of Democratic Administration: The Empirical Referents of Discourse" *Administration & Society*, 30/4, 1998, 443-461, s. 444, 449.

²³⁸ Ak, s. 444.

²³⁹ Ak, s. 450.

²⁴⁰ Ak, s. 451.

otantikliğinin gözlenip denetlenebileceğini öne sürmüştür. Hansen'e göre söylemin otantikliği, katılım (örneğin katılımcı sayısı), katılımcıların kendi kendilerini düzenleme özgürlükleri ve politika çıktıları (bir politika çıktısı üretilebilmiş mi?) bakımından objektif olarak gözlenebilir.²⁴¹

Hansen'in postmodernist bir öneri olan söylem kuramına pozitivist bir yöntem entegre etmeye çalışması White tarafından eleştirilmiştir. White'a göre Hansen'in ampirik olarak söylemin otantik olup olmadığının belirlenebileceğine ilişkin iddiası zaten en baştan teknik yöntemlerle herkesin ikna olabileceği bir sorun tanımı ve çözümü üretimi yaratılamayacağı varsayımına dayanan söylem kuramının "doğasına" aykırıdır. White'a göre anlaşmazlıkların çözümünde gözleme dayalı yöntemlerin hakemliğine başvurmak, her türlü algı farklılığının teknik bir biçimde giderilebileceğini kabul etmek anlamına gelir.²⁴² White'e göre, Hansen, insan doğasının insanın iddialarını belirlediğini temel varsayım olarak kabul eden muhafazakâr bakış açısından kurulamamıştır.²⁴³

Kamusal işlerin kamunun kendisi tarafından yerine getirilmesi idealine odaklanan görüş ile ilgili en önemli sorun kuşkusuz kamunun ortak kararının belirlenmesinde tarafların eşit düzeyde katılımının nasıl sağlanacağıdır. Söylem kuramı, söylemin otantik olması için bir takım koşulları öne sürer ancak bu koşulların uygulanması bile ekonomik sistem kaynaklı bir takım engellerin kaldırılması için yeterli değildir. Kapitalist sistemde katılım, sistemin hissedilmez veya kanıksanmış dayatmaları yüzünden, oldukça katı bir biçimde eşitsizliği sürdürücü bir mekanizma olarak ortaya

²⁴¹ Ak, s. 452.

²⁴² Orion F. White, 1998, *agk*, s. 472.

²⁴³ Ak, s. 473.

çıkarm. Örneğın kamu hizmeti ile ilgili bir ihaleye yalnızca o işi halletmeye yetecek kadar parası olan (teknik beceriye sahip olmak yetmez) ve bunu resmi kurumlara kanıtlayabilenler katılabilir. Bu nedenle ihalenin kendisi daha baştan eşitsizliğin üreticisi olarak ortaya çıkar. Devlet ile ilişki kurmakta yalnızca yurttaşlık belirleyici değildir, devletle ilişkiye girmenin koşulları farklı bağlamlarda farklıdır. Pek çok durumda devletle ilişkiye girmenin önkoşulu kapitalist sınıfa mensup olmak biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Söylem kuramının öngördüğü tartışmalara ve kararlara, varsayalım ki, bütün yurttaşlar katıldı; uygulama nasıl olacaktır? Eğer uygulama bir özel şirket eli ile yapılacaksa, bu durumda katılımın en önemli aşaması olan uygulama aşamasında katılım hakkı güçlü olanın eline geçmiş olacaktır. Kapitalist sistem içinde tüm yurttaşlarının kendi işlerine katılması sorunu, yalnızca karar alma sürecinde değil kararın uygulanması aşamasında da, sistemin daha üst problemlerinden kaynaklanan zorluklarla doludur.

Yukarıda ilk olarak ontolojik çoğulculuğun ikinci olarak ise öznenin ölümünün kamu yönetimine yansımalarına bakıldı. Üçüncü olarak, üst anlatı karşıtlığının yansımalarına bakalım. Farmer'a göre kamu yönetimi disiplininde, kamu yönetimi kuramının amacını nesnellik olarak gören anlayış bir üst anlatıdır. Etkinlik üzerine kurulu kamu yönetimi pratiği de üst anlatıdır.²⁴⁴ Farmer'ın da yaptığı gibi, kamu yönetiminde üst anlatı karşıtlığı, genel bir kavramdan yola çıkarak o kavramın tüm bağlantılarını içeren sistemi ortaya çıkarma ve bu sisteme ait olan genel politikaları, yasaları, ilkeleri ve evrensel kategorileri eleştirme biçiminde ortaya çıkmaktadır.

²⁴⁴ David John Farmer, 1995, *agk*, s. 179.

Üst anlatı karşıtlığını, hiçbir bakış açısını ayrıcalıklı olarak görmeme olarak yorumlamak olanaklıdır; bunun kamu yönetimine yansımaysa çok yöntemcilik, çoğulculuk ve müzakereciliktir. Jun kamu yönetimini anlamak için çok yaklaşımlı bir yöntemi benimser. Her bir yaklaşımı bir çerçeve olarak görür. Kamu yönetiminde yaygın yaklaşımın öğrenilmiş tek çerçeveye sıkı bağlı kalmak biçiminde olduğundan yakındır. Jun'a göre çok yöntemlilik çok seslilikle de uyumludur; sorunlarla boğuşulan her ortamda farklı bakış açılarına sahip insanlar vardır.²⁴⁵

Postmodernistlerin üst anlatı karşıtlığı, bu anlatılar tarafından kullanılan kavramların atılmasını veya yeniden anlamlandırılmasını gerektirir. Bu ihtiyacı gidermeye yönelik olarak Fox ve Miller tarafından kavramsal araçlar çantası metaforu geliştirilmiştir. Yazarlara göre, *Postmodern Public Administration* adlı kitaplarında kullandıkları kavramsal araçların kimisi ödünç alınmıştır, kimsisi ise eldekilerden uyarlanmıştır.²⁴⁶ Ödünç alınma veya uyarlama bürokrasi adlı makineyi parçalamak için yapılmıştır²⁴⁷ Aslında yapılan yalnızca bir ödünç alınma veya yeni araçlar ve kavramlar ekleme değildir; yapılan aynı zamanda eldekilerin bir kısmının atılmasıdır. Kuşkusuz her yaklaşımın üzerine odaklandığı, diğerlerine göre daha fazla önem yüklediği kavramları vardır; ancak postmodernizmle gelen dil değişikliği çok daha fazladır.

Dördüncü olarak, postmodernizmin rasyonellik karşıtlığının kamu yönetimine uzmanlaşma karşıtlığı olarak yansıdığını söyleyebiliriz. Gary S. Marshall'a göre Hugh T. Miller *Postmodern Public Policy* adlı yapıtında rasyonellik sorgulaması

²⁴⁵ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 14.

²⁴⁶ Charles J. Fox ve Hough T. Miller, 1995, *agk*, s. xiv-xv.

²⁴⁷ *Ak*, s. xv.

yapar. Miller'e göre 20. yüzyıl batı kültüründe en temel örgütleyici fikir rasyonelliktir. Rasyonelliğin yarattığı en önemli problemse, araçsal ilişkilerin başka her türlü iletişimin yerini alması nedeniyle, yabancılaşmadır.²⁴⁸ Miller'e göre *aşırı ussallık* (hiperrasyonalite) modernizmin yarattığı bir sorundur. Aşırı ussallık modern örgütlerin önceden belirlenmiş davranış kalıplarını çalışanlara dayatması sonucu bunların bireyler arası ikili ilişkilerde bireyler tarafından belirlenen davranışlarla karışması ve sonuçta insan kaynaklı davranışlarla örgüt kaynaklı davranışların birbirinden ayırt edilemez olması olarak tanımlanabilir.²⁴⁹

Postmodernistler ussallıkla demokrasi arasındaki olumsuz ilişkiye dikkat çeker. Rasyonellik genel ilkeler ve teknikler bulmayı ve bu genel ilkeleri gerektiğinde çıkan sorunları demokratik yollara başvurmadan çözmeye kullanmayı gerektirir. Başka bir deyişle ussalcılık uzmanlaşmayı doğurur. Jun uzmanlaşma ile halkın yönetime katılımı arasındaki uyumsuzluğa dikkat çeker.²⁵⁰ Jun'a göre uzmanlaşma odaklı bir anlayış, yurttaşları pasif varlıklar olarak görmenin bir sonucudur ve toplumun kamu yönetimine duyduğu ihtiyacı güçlendirici niteliktedir.²⁵¹ Jun yönetim odaklı bakış açısını, ana akımın temel temaları dediği, etkinlik, araçsal akılcılık, pozitivistlik, işlevselcilik ve lider odaklı yaklaşım ile özdeşleştirir.²⁵² Bu özellikler kamu yönetiminde profesyonellik ve uzmanlaşmayı teşvik etmektedir.²⁵³

²⁴⁸ Gary S. Marshall, "In Modernism's Wake: Public Administration and Policy in the 21st Century", *Public Administration Review*, 64/3, (May/June 2004), 378-382, s. 378.

²⁴⁹ *Ak*, 379.

²⁵⁰ Jong S. Jun, 2006, *agk*, s. 34.

²⁵¹ *Ak*, s. 41.

²⁵² *Ak*, s. 33.

²⁵³ *Ak*, s. 34.

Beşinci olarak, kamu yönetiminde çok ilgi gören sistem yaklaşımının postmodernist bir açıdan nasıl eleştirildiğini inceleyelim. Lyotard'a göre sistem yaklaşımı, etkinlik anlayışına dayanır ve sistemin geleceğine ilişkin tahmin yapma amacı taşır. Ancak sistemin geleceğine ilişkin tahmin gerçekte olanaklı değildir. Sistemin geleceğinin tahmin edilebilmesi için belli bir andaki durumunun bilinmesi gerekir. Ancak herhangi bir sistemin belli bir andaki durumunun detaylı dökümünü yapmak, bu işin altından kalkmak için gerekli olan enerjinin çok yüksek veya maliyetli olması nedeniyle olanaksızdır. Sistemi mükemmel biçimde kontrol etmeye çalışmak sistemin başarısının düşmesine neden olur.²⁵⁴ Lyotard, sistem kavramının bu özelliğinden hareketle bürokrasi ve devletin bir sistem olarak kontrolünün sorunlu olduğu sonucuna gider. Lyotard'a göre, bürokrasi kontrol etmek istediği sistemi boğmaktadır.²⁵⁵

Lyotard'ın anlattıklarından, etkinliğin her zaman sistemle ilgili bir kavram olduğu ve sistemi meşrulaştırmaya yaradığı anlaşılıyor.²⁵⁶ Lyotard'ın sık kullandığı başarımla (performativity) (girdi-çıkı oranı) kavramı, kamu yönetiminde kullanılan etkinlik kavramına tekabül etmektedir. Lyotard'a göre, determinizmin en önemli özelliği meşrulaştırmanın *başarımla* ile sağlanmasıdır.²⁵⁷ Lyotard'ın eleştirel kuramcılardan da iz taşıyan sistem yaklaşımı eleştirisi, postmodernist kamu yönetimi kuramcıları tarafından daha çok etkinlik eleştirisi olarak işlenmekte ve ayrıntılandırılmaktadır.

²⁵⁴ Jean-Francois Lyotard, 1984, *agk*, s. 55.

²⁵⁵ *Ak*, s. 55-56.

²⁵⁶ *Ak*, s. 54.

²⁵⁷ *Ak*, s. 53.

Sonuç olarak, postmodernizm kamu yönetimine yansımaları tek sözcükte özetlemek gerekse, kuşkusuz en uygun seçim “yönetişim” olur. Yönetişim, toplumsal plan ve politikaların, kamu yönetimi ve halk iradesini temsil eden seçilmiş siyasetçiler tarafından yapımını ve uygulanmasını içeren bir sistemden, tüm bu işlerin sivil toplum kuruluşları ve yerel oluşumlar tarafından yapını içeren bir anlayışa geçiş anlamına gelir. Yönetişimle gelen sistemde planlamacılıktan vazgeçilmiştir; “sosyal politika” deyiminin yerini “*kamu politikası*” almıştır ve “katılım” sözcüğünün anlamı daraltılmıştır. Yönetişimde kamu politikalarının dayanacağı amaçların katılımcıların uzlaşısıyla belirleneceği amaçlarıdır. Katılıma dayalı bir politika anlayışı, belli yöntem ve usullere dayalı kamu politikası ve planlaması yapmakla uyumlu değildir. Uzlaşmaya dayanmak bir taraftan uzmanlar, profesyoneller ve akademisyenleri yani kısaca uzman bilgisini ikinci plana atmak anlamına gelmektedir diğer taraftan planlılığın terk edilmesini gerektirmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmada, yöntemle ilgili bölümde, ne tür akımların kuram olduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Kendisini kuram olarak adlandıran disiplinler, genellikle daha başlangıçta, belli ön kabullerden hareket eden ve genel ilkeler bulma arayışı içinde olan disiplinlerdir. Kamu yönetiminde, klasik kamu yönetimi yazarları bir kurama ulaşma amacı taşımıştır, ancak yöntemlerinin mantıksal pozitivizme uymaması nedeniyle Simon tarafından eleştirilmişlerdir. İnsan ilişkileri okulu yazarları, kuram sözcüğünü kullanmaktadır; ancak motivasyon kuramı, kuram X, kuram Y gibi kuramlar ileri süren bu yazarlar, daha çok bireylere ilişkin araştırmalar yapmaktadırlar. Davranışçılığın kamu yönetimindeki temsilcisi Simon, mantıksal pozitivizmi kamu yönetimine taşımaya çalışmıştır ancak Simon'un çalışmaları kamu yönetiminde kendini ayrı bir akım kapsamında gösterememiştir. Davranışçılık kamu yönetiminde farklı akımları etkileyen genel bir tutum olarak etkisini göstermiştir. İktisatçıların temel varsayımlarını esas alan ve mantıksal pozitivizme göre araştırma yapan KTO, geleneksel kuram anlayışına sıkı sıkıya bağlıdır. Waldo, her ne kadar pozitivizmi eleştirmiş olsa da, dünyadaki tüm kamu örgütleri veya devletler için geçerli olan bazı ortak özelliklerin bulunabileceğine inanmaktadır bu nedenle de kuramdan vazgeçmemiştir. Waldo'yu izleyen YKY yazarlarının pek çoğunun kuram sözcüğünü kullandığını, kuramın olanaklılığını kabul ettiğini görüyoruz. Örneğin Frederickson *The Public Administration Theory Primer* adlı kitabın yazarıdır.

Bu çalışmada incelenen akımlardan dört tanesini benimsedikleri veya izledikleri yöntem itibariyle kuram olarak nitelememek gerekir: YKİ, Amerika'da doğup ölen (en azından isim olarak) devleti yeniden icat etme akımı, pragmatist kamu yönetimi

ve postmodernist kamu yönetimi. Bu akımların bile kuramdan tam olarak vazgeçebildiğini söylemek zordur. Örneğin *Postmodern Public Administration: Toward Discourse* adlı kitabın yazarları Fox ve Miller, kitaplarında büyük ölçüde Habermas'a dayanarak ideal bir söylemin genel ilkelerini ortaya koyarlar.

Kamu yönetimi içindeki akımları farklı ölçütlere göre gruplandırmak olanaklıdır. İlk akla gelen yöntem, akımları *konularına* göre sınıflandırmaktır. İncelenen konuya göre bir sınıflandırma, bu çalışmada tercih edilmemiştir. İncelenen konu ne olursa olsun, ulaşılan sonucu ve araştırmacının bakış açısını etkileyen en önemli faktör araştırmacının benimsediği *genellik düzeyidir*. Kamu yönetimi kuramlarının, araştırmacıların başvurduğu genellik düzeylerine göre bir sınıflandırması akımların ayrıntılı incelenmesini gerektirmez. Bu çalışmanın bir amacı da, her akımın ayrıntılı bir sunumunu yapmak ve alanın bütünlüklü bir resmini oluşturmaktır. Bu amaca uygun en iyi gruplandırma, akımları taşıdıkları belli ortak noktaları temel alarak farklı çizgiler üzerinde toplamaktır. Her akım, temel varsayımlarının, ilkelerinin, tekniklerinin ve yöntemlerinin uyumlu olduğu toplumsal ve ekonomik örgütleniş biçimi açısından bu çizgilerin birisi üzerine yerleştirilebilir. Bu çalışmada üç tane çizgi belirlenmiştir. Birinci çizgi işletim çizgisidir; bu çizgi, piyasa sistemine dayalı bir toplumsal örgütleniş sistemini temel almaktadır; devletin özel sektörüne benzer yöntem ve tekniklerle yönetilmesi gerektiğini savunur. İkinci çizgi eleştirel çizgidir. Bu çalışmada eleştirel çizgi üzerinde, yalnızca eleştirel kuramcılar değil, insanın aklını kullanarak özgürleşmesini ve böyle bir özgürleşme için gerekli olan toplumsal olanakların herkese sunulmasını savunan tüm yazarlar yerleştirilmiştir. Eleştirel kuramcılar, yarattığı eşitsizlikler nedeniyle kapitalist sistemin insan özgürlüğünü aşırı derecede sınırladığını ileri sürerler. Eleştirel kuramcılara göre,

bu eşitsizlikler sistem içinde kalınarak çözülemez. Ancak eleştirel kuramcılar kapitalist sistemden çıkmanın stratejileri üzerinde durmak yerine, bu sistemin işleyiş biçimini analiz etmeyi seçmişlerdir; bu nedenle de bu yaklaşımın inceleme ve bulguları kamu yönetimi için kullanışlıdır. Kapitalist sistemin yarattığı eşitsizliklerden hareket eden diğer yaklaşımsa YKY akımıdır. YKY, kapitalist sistemin daha eşitlikçi bir duruma getirilebileceğine inanır ve bu işi yöneticilerin üstlenmesi gerektiğini ileri sürer. Hem eleştirel kuram hem de YKY inceleme nesnelere sistem düzeyinden bakar ancak eleştirel kuram somut kapitalist sistemi genellik düzeyi olarak seçer, YKY'ye, kapitalizmin geçiciliğini sorgulamaz, analizlerini genel insanlık düzeyine ait bazı normatif değerlere dayandırır.

Bu araştırmada belirlenen üçüncü çizgi pragmatist çizgidir. Pragmatist çizgi üzerine kamu yönetiminde son zamanlarda etkili olmaya başlayan iki akım yerleştirilmiştir: Pragmatist kamu yönetimi ve postmodern kamu yönetimi. Modernizm genel ve kuşatıcı bir anlayıştı dolayısıyla kendi döneminde ortaya çıkan akımlarının çoğunu kapsıyordu. Paralel bir mantıkla, postmodernizmin de genel ve kuşatıcı olması ve pragmatist çizgi gibi bir üst kategorinin altında yer almaması gerekir. Ancak günümüzde modernlik postmodernlikle birlikte yaşamaktadır. Dolayısıyla postmodernliği bir bakış açısı olarak görmek daha gerçekçidir. Bir yöntem ve eleştiri biçimi olarak pragmatizm postmodernizmden daha eskidir. Pragmatiklik yapı sökümcü pragmatizmin geriye bıraktığı tek alternatiftir.

Pragmatizm eylem odaklılık adına, uygulayıcının önüne engel olarak çıkan her türlü kuram ve kavramın revizyonunu öngören bir anlayıştır. Pragmatistler 19. yüzyılın sonlarından itibaren bugünün postmodernistlerinin de paylaştığı pek çok

eleştiriyi, felsefeye ve temelciliğe karşı dile getirmeye başlamışlardır. Hem pragmatistlerin hem de postmodernistlerin vurguladığı temelcilik karşıtlığı ve karşılıklılık kuramı karşıtlığı toplumsal sorunların çözümünde bu sorunlarla ilgili koşullardan çıkarılacak mantık veya sorunun taraflarının kendi aralarında müzakeresi dışında pek alternatif bırakmıyor. Hem pragmatist kamu yönetimi kuramcıları hem de postmodernist kamu yönetimi kuramcıları genellikle aynı sonuca ulaşıyorlar: Söylem kuramı.

Bu çalışmada, işletim çizgisi üzerine yerleştirilen ilk yaklaşım bilimsel işletimdir. Bilimsel işletim, işletimcilik çizgisi üzerine yerleştirilmiştir; çünkü bu akım örgütlerin yapısını kafa emeğini tamamıyla kol emeğinden ayırma amacına yönelik olarak tasarlar, dolayısıyla yöneticileri ayrıcalıklı bir konuma yerleştirir. Bilimsel okulun temel kaygısı, *etkinliktir*. Bu akıma göre, eğer mevcut örgüt ve kuruluşlar işlerini bilimsel işletim ilkelerine göre belirlenen veya belirlenecek olan yöntemlere göre yaparlarsa, toplumun sorunları büyük ölçüde çözülecektir. Bilimsel okul, sistemin mevcut örgütlenişini belirleyen parametrelere hiçbir itiraz getirmez. Bilimsel işletim anlayışına göre kontrolün kamu kesiminde veya özel kesimde olması önemli değildir, önemli olan kaynakların etkinliğinin maksimum düzeyde nasıl sağlanacağını bize gösteren bilimsel yöntemin üretimin her aşamasında kullanılmasıdır. Bilimsel işletim başlangıçta özel sektör odaklı olsa da, daha sonra, Taylor'un ve değer öncülerinin iddiasına göre hem ABD kamu yönetiminde hem de tüm dünyada evrensel olarak uygulanabilecek bir yönetim anlayışına dönüşmüştür. Bilimsel işletim penceresinden kamu yönetimine bakan birisine göre, milli gelirin düşüklüğünün nedeni kamu personelinin verimsiz ve yetersiz çalışmasıdır. Kamu kurumlarında çok sayıda insan istihdam edilmektedir ve bu insanların pek çoğu ya

yetersiz denetim nedeniyle çalışmamaktadır ya da işlerini verimsiz yöntemlerle yapmaktadır. Yönetimi örgüt içi bir uğraş olarak gören ve analizini sistem düzeyinde değil yalnızca örgütsel birim düzeyinde yapan bilimsel işleme göre, eğer daha fazla ve etkin biçimde çalışabilirsek, başka bir deyişle iş yerlerinde bilimsel yönetimin ilkelerini uygularsak, ülkenin topyekûn kalkınmasını hızlandırıp, mucizeler yaratabiliriz.

İşletim çizgisi üzerinde yer alan ikinci akım, klasik kamu yönetimi yaklaşımıdır. Bu akımın işletim çizgisine yerleştirilmesinin gerekçesi bilimsel işletiminkiyle aynıdır. Klasik kamu yönetiminin temel kaygısı, rasyonel biçimde çalışacak etkin bir kamu yönetimi yaratmak, bu amaçla devletin yürütme kanadını, gerek üst yöneticilerin denetim alanını küçük tutarak gerekse onları yardımcı uzmanlarla destekleyerek güçlendirmektir.

İşletim çizgisi üzerinde yer alan üçüncü akım insan ilişkileri okuludur. Bu yaklaşıma göre özel işletmelerdeki ve kamu kurumlarındaki yöneticiler çalışanları yönlendirirken geleneksel yöntemlere ve yanlış varsayımlara dayanmaktadır. Çalışanların verimliliklerinin doğru tekniklere başvuruyla artırılması mümkündür. İnsan ilişkileri yaklaşımı da temelde örgütlerin sorunlarını personelin yetersiz ve verimsiz çalışmasına bağlamaktadır. Ancak suçlu personele değil, yöneticilere yüklemektedir. İnsanların daha doğru biçimde ve daha fazla çalışmasıyla sanki sorunlar çözülecekmiş gibi gözükmektedir.

Bilimsel okul, insanın verimliliğinin doğru malzemelerle ve insanın kendi eli, gözü, ayağı gibi uzuvlarını doğru biçimde kullanmasıyla artırılabilceğini varsayar. İnsan ilişkileri okuluysa, bu varsayıma, insanın zihninin ve duygularının kullanımıyla

ilgili önlemleri ekler; bu anlayışa göre insanın duygusal yönü de bedeni gibi eğitilip kullanıma sokulabilir. İnsan ilişkileri okuluna göre, üstün yetenekli yöneticiler, personeli yeterli ve doğru kullanılan motivasyon araçlarıyla mümkün olduğunca fazla çalıştırabilirler.

İnsan ilişkileri yaklaşımının işletimcilik çizgisi üzerine yer almasının nedeni, bu yaklaşımın temel amacının, yöneticilerin denetim alanını çalışanların iç dünyasına ve doğal örgütlere doğru genişletmek olmasıdır. Bu yaklaşım çalışanlarla örgütler arasındaki ilişkileri bir alışveriş ilişkisi olarak görür. Yöneticileri koşullayıcılar ve motive ediciler olarak gören motivasyon kuramları, bu alışveriş ilişkisine daha önceki kuramlarda olamayan yeni kalemler ekler. Yöneticilerin kullanabileceği yeni ürünlerden birisi doğal örgüttür. Doğal örgüt, işçilerin performanslarını, koşullarda yapılan iyileştirmelere rağmen, belirli bir seviyenin üzerine çıkarmamalarının nedeni araştırılırken keşfedilmiştir ve terimleştirilerek yöneticilerin kullanabileceği bir araca dönüştürülmüştür. Doğal örgüt bir taraftan yöneticilerin müdahalesine açılmıştır diğer taraftansa sağladığı sosyalleşme olanaklarıyla işçilere satılabilecek veya onları motive etmede kullanılacak bir ürüne dönüştürülmüştür.

Motivasyon kuramlarının ürettiği bilgi tamamıyla yöneticilere yöneliktir. Motivasyon kuramlarıyla, emek ve ücret dışında, işçilerin isteyebileceklerinin ve yöneticilerin verebileceklerinin bir dökümünü yapılmaktadır. Maslow'a göre işçiler temel fiziksel gereksinimlerinin karşılanması ve güvelik dışında; sevgi, saygı ve kendilerini gerçekleştirme olanakları da isteyebilirler; daha doğrusu, doğası gereği bunları isteyen bir varlıklardır. Dolayısıyla bu gereksinimler, işçiyle örgüt arasındaki

değişim ilişkisinde yönetim tarafından etkinliği arttırmak için kullanılabilen araçlardır.

İşletim çizgisi üzerinde yer alan dördüncü akım, KTO'dur. KTO yazarları, Weber'in tersine bürokratik yapının bürokratların davranışları üzerindeki etkisini dikkate almaz, bürokratları kendi bürolarını büyütme ve biçimlendirme eğiliminde olan bir bakıma dizginlenmesi zor aktörler olarak görür. Üstelik bu dizginlenemez aktörler tekellerindeki bilgiler nedeniyle siyasetçileri ve kendi sponsorlarını da kontrolleri altına almaktadır. İkinci olarak KTO yazarları, yalnızca yöneticileri analizlerine dahil ederler; bu yazarların alt düzeydeki çalışanları yok saymalarının nedeni, onları tesirsiz varlıklar hatta Niskanen'de olduğu gibi bir piyon gibi tasavvur etmeleridir.

İşletim çizgisi üzerinde yer alan diğer iki akım, yaptıkları analizler ve savundukları ilkeler nedeniyle, neredeyse tamamıyla birbirinin aynısı olan YKİ ve devleti yeniden icat etme hareketidir. Önce YKİ'nin neden işletim çizgisi üzerinde yer aldığını açıklamak gerekir. Nasıl bilimsel işletim, işçilerin karşısına bilimsel olgu duvarını dikiyordu, benzer biçimde YKİ de performans standartları ve denk bütçe duvarlarını dikmektedir. YKİ bu duvarlarla, işçilerle yöneticiler arasındaki uçurumu aşılabilir bir engelle dönüştürmektedir. İkinci olarak, YKİ uygulamasında ademi merkezileşme, örgüt içi demokratikleşme biçiminde ortaya çıkmamaktadır. Tersine kendisini kamu örgütlerinin özelleştirilmesi, parçalanması, bu örgütlerin içine piyasa mekanizmalarının yerleştirilmesi biçimlerinde göstermektedir; bu nedenle yöneticilerin işçiler üzerindeki denetimini azaltmamakta tersine arttırmaktadır. Yöneticilerle işçiler arasındaki uçurum, bürokrasiler parçalandıktan sonra,

sendikacılığa yönelik tedbirlerle ve pasif yönetim ideolojisiyle daha da büyür. Yönetimin işçilerin veya diğer çalışanların karşısına, kendi isteklerini veya örgütün çıkarına olan uygulamaları; bilimsel olguların, bütçeyi denkleştirmenin, performans standartlarının ve yönetmeliklerin gereği olarak getirmesini *pasif yönetim* olarak adlandırabiliriz. Sonuç olarak pasif yönetim yönetimle işçiler arasına aşılamaz duvarlar örmektir.

YKİ'ni formüle eden ve savunan yazarların temel kaygısı, devlete ait alanları daraltmak ve iş dünyası için bu alanda yeni sahalar açmaktır. Bu yazarlara göre toplumsal kaynaklar ve üretim olanakları özel girişimcilere açılırsa, piyasa mekanizması toplumsal aktörleri çetin bir yarış içine sokacaktır. Bu yarış, üretim araçlarının ve emeğin maksimum düzeyde kullanımını sağlayacaktır. Başka bir deyişle, YKİ'ni savunan yazarlar, piyasanın yeterli ekonomik verimliliği sağlayacağını ve arzu eden herkese çalışma olanağı sunacağını varsaymaktadır. Bu tezlerle ilgili pek çok sorun vardır. Birincisi, rekabet ortamı her zaman en iyi olanın kazanmasını sağlasa bile, gidişat rekabet ortamını sona erdirici nitelikte olacaktır. Her zaman güçlünün kazanması demek zamanla güçlünün diğer güçsüzleri silip atması ve tek başına kalması, yani tekele dönüşmesi demektir. Dolayısıyla rekabetçi piyasa mekanizması esasında kendi karşıtını içinde barındırmaktadır; buna belki rekabetin diyalektiği denilebilir. İkinci olarak toplumsal kaynakların dağıtılmasında yalnızca piyasa mekanizmasına dayanmak *adil* değildir. Böyle bir uygulamanın adil olması için en azından başlangıçta herkesin aynı koşulda olması gerekir. Oysa bu koşul hiçbir zaman sağlanmamıştır. Üçüncü olarak, piyasa mekanizmasının terbiyesi gecikmeli ve dolaylıdır. Piyasa mekanizması dengeyi sağlayabilmek için insanların işsiz kalmasına, aç kalmasına, ölümüne, eğitimsiz kalmasına neden olabilir. İşleri

piyasa mekanizmasına bırakmak esasında nelerin üretileceği ve ürünlerin nasıl paylaşılacağı konusunda *insan aklını* devre dışı bırakmak demektir. Piyasa mekanizması kendi mantığına göre kötü olanı cezalandırırken seçici değildir, cezalandırdığı kimsenin geleceğini göz önünde bulundurmaz, onun kendini geliştirmesine olanak sağlayacak yönleriyle, diğer yönleri arasında bir ayırım yapmaz. Dördüncü olarak, piyasa mekanizması üretim araçlarını da cezalandırır. Beşinci olarak, piyasa mekanizması insan aracılığı olmadan işlemez. İnsanlar toplumun neleri talep ettiğini geçmiş satışlara bakarak tahmin eder ve üretim planlaması yapar. Ancak piyasa mekanizması içinde, insan aklı piyasa için çalışır, *araçlaşır*.

Bu çalışmada “eleştirel çizgi” deyimini, “eleştirel kuram”nkinden daha geniş anlam alanını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Eleştirel çizgi deyimini statükonun adil olmadığını ileri süren her türlü anlayışı kapsar. Statükodan memnun olmayanların bir kısmı, eleştirilerini statükonun egemen olduğu sistemin temel parametrelerine kadar götürmez, diğer bir kısmıysa statükonun rahatsız ediciliğini temel parametrelere bağlar. Eleştirel kuram bu ikinci halka içinde yer alır. Bu halkaya giremeyen akımlarsa, eleştirel çizgi kapsamında düşünülmüştür.

Eleştirel çizgi üzerinde yer alan ilk akım eleştirel kamu yönetimi kuramıdır. Eleştirel kuramın durumu kamu yönetiminde kendini yeni yeni göstermeye başlaması nedeniyle diğer yaklaşımlardan farklıdır. Eleştirel kuram kamu yönetimi disiplini dışında doğup gelişmiştir. Ancak eleştirel kuramın söylediklerinin büyük bir çoğunluğu kamu yönetimi disiplinin ele aldığı konularla ilgilidir. Eleştirel kuramcılar kapitalist toplumu inceler ve onun analizini ve eleştirisini yapar. Kamu yönetimi, kapitalizmin bir çocuğu olarak, eleştirel kuramın analiz nesnesi olan kapitalizmle çok

sayıda ortaklıklar taşır. Eleştirel kuramcılarının eserlerinin pek çoğunda kamu yönetimi araştırmacıları tarafından tartışılan konular tartışılmıştır. Bu bakımdan eleştirel kuram kamu yönetimine sağlayabileceği yöntem ve materyal bakımından siyaset biliminden bile daha elverişlidir. Ancak kamu yönetimi içinde eleştirel kuram gelişmemiştir. Kamu yönetimindeki eleştirel kuramın şu anda gelişmekte, belki de inşa edilmekte olan, bir yaklaşım olduğu iddia edilebilir.

Kamu yönetimi disiplini içinden yazan eleştirel kuramcılarının birincil kaygısının toplumsal eşitlikten çok toplumun tüm kesimlerinin politika ve yönetim sürecine katılımı olduğunu iddia edebiliriz. Bu nedenle dikkatler daha çok farklı gurupların kamu politikasına etkilerinin analizine, egemen söylemlerin deşifresine odaklanmış gözükmektedir. Kapitalist sistemin eleştirisi yapılmakla birlikte daha çok mevcut sistem içinde katılımın nasıl yaygınlaştırılacağına odaklanıldığı görülmektedir.

Eleştirel çizgi üzerinde yer alan ikinci akım YKY'dir. Klasik kamu yönetimi yaklaşımı, genel normlar ve standartlarla ilgilenir. Herkese uygulanabilen eşit kuralların tesis edilmesiyle adaletin sağlanacağı düşünülmektedir. Kamu yönetimi herkese eşit davranan bir aktördür. Ancak bu eşitlik anlayışı esasında kamu yönetiminin toplumdaki eşitsizliğin bir izdüşümü olması biçiminde tezahür etmektedir. Kamu yönetimi bir bakıma nötr bir aktör olmaktadır. Yeni kamu yönetimini yaklaşımının adındaki “yeni” klasik kamu yönetimi anlayışının önüne konulan bir “yeni”dir. Başka bir deyişle, YKY, kapitalist sistemin temel değerlerini veri olarak alma bakımından, klasik kamu yönetiminin mirasçısıdır, ancak kapitalist sistemin mevcut işleyiş biçiminin daha adil bir biçime dönüştürülebileceğini iddia etmektedir. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel kaygısı, toplumun

bir izdüşümü olan kamu yönetimine bazı unsurlar ekleyerek toplumda bir takım iyileştirmelere aracılık etme rolü yüklemektir. Bu yaklaşımı savunanları, kapitalist toplumda ortaya çıkan ve göze batar hale gelen eşitsizlikler ve bu eşitsizliklere gösterilen tepkiler harekete geçirmiştir. YKY yazarları hem kapitalist sistemin sistemsel eşitsizlik yaratıcı mekanizmalar içerdiğini ileri sürmektedir, hem de sistemde köklü bir değişiklik önermemektedirler. YKY'nin en büyük çıkmazı eşitsizliği analiz ederken genellik düzeyi olarak kapitalist sistemi değil genel insanlık düzeyini kendine çerçeve olarak almasıdır.

Pragmatist çizgi üzerinde yer alan ilk akım pragmatizmdir. Pragmatizmin kamu yönetimine girişi postmodernizmle eş zamanlı olmuştur. Hatta kamu yönetiminde pragmatizmi ve postmodernizmi tartışan yazarlar çoğu zaman aynı yazarlardır. Bu akıma katılan yazar sayısı eleştirel kurama katılanlardan daha fazla olsa da, pragmatist kamu yönetimi de, eleştirel kamu yönetimi gibi, henüz kuruluş aşamasındadır. Bu yazarların temel amacı, başta Amerikan pragmatist düşünürler olmak üzere, dünyadaki pragmatist ve postmodernist düşünürlerin temel fikirlerini kamu yönetimi alanına taşıyarak özgün bir kamu yönetimi disiplini yaratmaktır.

Pragmatist çizgi üzerinde yer alan ikinci akım postmodernizmdir. Postmodernist düşünce ağırlıklı olarak Avrupalı düşünürler tarafından geliştirilmiştir; Amerikalı pragmatist düşünürlerden doğrudan beslenmese de onlarla benzer temaları işlemektedir ve hemen hemen her konuda görüş birliği içindedir.

Rorty'nin de belirttiği gibi postmodernistlerle pragmatistler arasındaki en önemli fark yapıbozumcu postmodernistlerin, yeniden kurucu pragmatistlerin tersine ümitsiz ve gelecek projesinden yoksun olmasıdır. Bu iki anlayışı birbirine benzeştiren en

önemli ortak noktaysa hem pragmatistlerin hem de postmodernistlerin Batı felsefesine özgün niteliğini veren temelciliğe karşı çıkmasıdır. Her iki düşüncenin de temel kaygısı her türlü başlangıç noktasından (köken, referans noktası) kurtulmaktır. Çok çeşitli başlangıç noktaları vardır; sözcüklerin başlangıç noktaları, karşılıklılık kuramına göre, maddi cisimlerdir; bir düşüncenin başlangıç noktası, geleneksel anlayışta, onu iddia edenin otoritesidir; transfer edilen bir politikanın başlangıç noktası ana vatandaki asıl politikadır, vb. Pragmatistler ve postmodernistler kamu yönetiminin başlangıç noktasının soyut devlet fikri olmasını ve devletin birlikte olmak arzusunun yegâne temsilcisi olarak görülmesini kabul etmezler. Anlamı sabitleşmiş olan her türlü ilkenin ve kavramın çözülmesini ve tarafların tartışmasına açılmasını isterler. Bu nedenle pragmatist veya postmodernist açıdan kamu yönetimi analizi yapan yazarlar çoğu zaman merkeziyetçiliğe, ilkeciliğe ve kuralcılığa karşı çıkarlar. Paralel biçimde insan ilişkileri okulu yazarlarının veya kamu tercihi okulunun yaptığı gibi temel bir insan varsayımına dayanarak fikir üretmeye itiraz ederler; çünkü insan doğasının sonradan oluştuğunu ve sürekli olarak değiştiğini düşünürler.

KAYNAKLAR

- Aberbach, Joel D., "The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit?", *Public Policy and Administration*, 16/3, 2001, 4-23.
- Agger, Ben, "Critical Theory, Poststructuralism, Postmodernism: Their Sociological Relevance", *Annual Review of Sociology*, 17, 1991, 105-131.
- Anderson, Perry, *Postmodernitenin Kökenleri*, (Çev. Elçin Gen), İletişim, İstanbul, 3. Baskı, 2005.
- Ashton, David, "Elton Mayo and The Empirical Study of Social Groups", John C. Wood ve Micheal C. Wood (ed.) *George Elton Mayo, Critical Evaluations in Business and Management*, Routledge, London, 2004 [1970], 99-112.
- Baert, Patrick, "Pragmatism as a Philosophy of the Social Sciences", *European Journal of Social Theory*, 7/3, (2004), 355-369.
- Barton, Rayburn , "The New Public Administration: A Modest Look At The Feasibility of Application", *Public Administration Quarterly*, 7/3, (Fall 1983), 346-376.
- Barzelay, Michael, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001.
- Baudrillard, Jean, *Simülakrlar ve Simülasyon*, (Çev. Oğuz Adanır), Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1998.
- Bevir, Mark ve R.A.W. Rhodes "Decentering Tradition: Interpreting British Government" *Administration & Society*, 33/2, 2001, 107-132.
- Box, Richard C., "Pragmatic Discourse and Administrative Legitimacy", *American Review of Public Administration*, 32/1, (March 2002), 20-39.
- Box, Richard C., *Critical Social Theory in Public Administration*, M. E. Sharpe, New York, 2005.
- Breton, Albert ve Ronald Wintrobe, "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *The Journal of Political Economy*, 83/1, (Feb.1975), 195-208.
- Bronowski, Jacob., "Bilimsel Görüşe Geçiş", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (ed.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, 159-161.
- Burnham, James, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, The John Day Company, New York, 1941.
- Bümin, Tülay, "Hegel'de Köle Efendi Diyalektiği Üzerine Notlar", (Çev. Tülay Bümin), Tülay Bumin (ed.), *Hegel'i Okumak*, Kabalcı, İstanbul, 1993, 193-183.

- Caiden, Naomi ve Argyriades, Demetrios, "The Rise, Fall, and Rebirth of Comparative Administration: The Rediscovery of Culture", *Public Administration Review*, 66/2, (March 2006), 281-284.
- Campbell, Alan K., "Old and New Public Administration in the 1970's", *Public Administration Review*, 32/ 4, (July/August 1972), 343-347.
- Carnap, Rudolf, "Bilim ve Felsefe", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (ed.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, 162-167.
- Carr, Adrian ve Zanetti, Lisa A., "The Emergence of a Surrealist Movement and its Vital 'Estrangement-Effect' in Organization Studies", *Human Relations*, 53/7, 2000, 891-921.
- Carr, Adrian N., "Art as "The Great Refusal": Lessons for Organization Studies and Management", *Journal of Critical Postmodern Organization Science*, 6/1/2, 2007, 12-35.
- Comte Auguste, *The Positive Philosophy*, Cilt 1, (Çev. Harriet Martineau), Batoche Books, Kitchener, 2000 [London George Bell & Sons 1896].
<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/comte/>. 5.5.2007.
- Comte, Auguste, *A General View of Positivism*, (Çev. J. H. Bridges), Late Fellow of Oriel College, Oxford, 1908. 35-36.
- Culler, Jonathan, *Yazın Kuramı*, (Çev. Hakan Gür), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara Şubat, 2007.
- Cunliffe, Ann L ve Jun, Jong S., "The Need for Reflexivity in Public Administration", *Administration & Society*, 37/2, 2005, 225-242.
- Denhardt, Janet V. ve Denhardt, Robert B., *New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe, New York, 2003.
- Denhardt, Robert B., "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, 41/6, (Nov/Dec. 1981), 628-635.
- Derrida, Jacques, *Writing and Difference*, (trans. By Alan Bass), Routledge, 2002, London, 352-270.
- Dewey, John, *The Public and Its Problems*, Alan Swallow, Denver, 1954 [1927].
- Dudley, Larkin S. ve Warnsley, Gary L, "Introduction", *International Journal of Public Administration*, 21/2, 1998, 173-186.
- Dunleavy, Patrick ve Christopher Hood, "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money & Management*, 14/3, (July-Sep. 1994), 9-16.

- Dunleavy, Patrick, "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model", *British Journal of Political Science*, 15/3, (Jul. 1985), 299-328.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow ve Jane Tinkler "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16/3, 2005, 467–494.
- Durkheim, Emile, "Pragmatism & the Question of Truth" *Pragmatism & Sociology*, Cambridge University Press, 1983 [1914].
<http://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/fr/durkheim.htm>.
- E. Lynn, Laurence Jr., "Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't", *Public Administration Review*, 69/5, (September/October 2009), 803-812.
- Eroğul, Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa*, İmaj, Ankara, 1996.
- Evan, Karen G. ve Daniel Lowery, "Prescriptive Thinking: Normative Claims as Scholarship", *Administration Society*, 38/2, 2006, 147-165.
- Evans, Karen G., "Reclaiming John Dewey: Democracy, Inquiry, Pragmatism, and Public Management", *Administration & Society*, 32/3, 2000, 308-328.
- Farmer, David John, *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernism*, The University of Alabama Pres, Tuscaloosa, 1995.
- Fay, Brian, *Çağdaş Sosyal Bilimler Felsefesi: Çokkültürlü Bir Yaklaşım*, İkinci Baskı, (Çev. İsmail Türkman), Ayrıntı, İstanbul, 2005.
- Fayol, Henry, "General Principles of Management", (Çev. Constance Storrs), Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott (ed.), *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1992 [1916], 56-68.
- Fayol, Henry, "The Administrative Theory in the State", (Çev. Sarah Greer), Luther Gulick ve L. Urwick, (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, 101-114.
- Felts, Arthur A. "Organizational Communication: A Critical Perspective", *Administration & Society*, 23/ 4, 1992, 495-513.
- Ferraris, Maurizio, "Postmodernism and the Deconstruction of Modernism", (trans. by Anna Tarabozetti Segre), *Design Issues*, 4/1,2, 1988, 12–24.
- Fine, Ben ve Alfredo Saad-Filho, *Marks'ın Kapital'i*, (Çev. Nail Satılğan), Yordam Kitap, İstanbul, 2006.

- Follett, Mary Parker, *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*, Henry C. Metcalf ve L. Urwick, (ed.), Harper & Brothers, New York, 1940.
- Foucault, Michel, *Özne ve İktidar*, 2. Baskı, (Çev. Işık Ergüden ve Osman Akınhay), Ayrıntı, İstanbul, 2005.
- Fox, Charles J. ve Hough T Miller, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1995.
- Franklin, Aimee L., "Serving the Public Interest? Federal Experiences with Participation in Strategic Planning", *The American Review of Public Administration*, 31/2, 2001.
- Frederickson, H. George ve Smith, Kevin B., *The Public Administration Theory Primer*, Westview Pres, Oxford, 2003.
- Frederickson, H. George, "Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration", *Public Administration Review*, 49/2, (March/April 1989), 95-100.
- Fredericson, H. George, "Toward a New Public Administration?" Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (ed.) *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978, 424-439.
- Fry, Brian R., *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, New York, 1998.
- Goodwin, Jeff, "What's Right (And Wrong) about Left Media Criticism? Herman and Chomsky's Propaganda Model", *Sociological Forum*, Special Issue, 9/1, (March, 1994), 101-111.
- Gordon, Judith R., *Organizational Behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1996.
- Gore, Al, *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, US Government Printing Office, Washington DC, 1993.
- Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization" Luther Gulick ve L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, 1-46.
- Güler, Birgül Ayman, "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı, Ankara, 2003, 527-544.
- Güler, Birgül Ayman, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge, Ankara, 2005.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge*, Ankara, 2009.

- Habermas, Jürgen, "A Reply", (trans. by Jeremy Gaines ve Doris L. Jones), Axel Honneth ve Hans Joas (ed.), *Communicative Action: Essays on Jürgen Habermas's The Theory of Communicative Action*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1971, 214-264.
- Hansen, Kenneth N., "Identifying Facets of Democratic Administration: The Empirical Referents of Discourse" *Administration & Society*, 30/4, 1998, 443-461.
- Hanson, N.R., *Buluş Mantığı*, (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005.
- Hastings, Brad M., "Social Constructionism and the Legacy of James' Pragmatism", *Theory Psychology*, 12/5, 2002, 714-720.
- Hayek, F. A., "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, 35/4, (Sep. 1945), s. 519-530.
- Hegel, G. W., *Tarihte Akıl*, (Çev. Önay Sözer), İkinci Basım, Kabalcı Yayınevi, İstanbul, 2003.
- Hekman, Susan, "Beyond Humanism: Gadamer, Althusser and the Methodology of the Social Sciences", *The Western political Science Quarterly*, 36/1, 1983, 98-115.
- Hempel, Carl G, "Geometri ve Empririk Bilim", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (der.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005. 168-175.
- Hickman, Larry A., "On Hugh T. Miller on "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade"", *Administration & Society*, 36 /4, 2004, 496-499.
- Hildebrand, David L., "Pragmatism, Neopragmatism, and Public Administration", *Administration & Society*, 37/3, 2005, 345-359.
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall, London, 1997.
- Hood, Christopher, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69/1, (Spr. 1991), 3-19.
- Hood, Christopher, "Public Management: The Word, The Movement, The Science", Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., Christopher Pollitt (ed.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press Inc., Oxford, 2007, 7-26.
- Horkheimer, Max, *Akıl Tutulması*, Yedinci Basım, (Çev. Orhan Kaçak), Metis Yayınları, İstanbul, 2008.
- House, Ernest R., "Realism in Research", *Educational Researcher*, 20/6, (Aug-Sep. 1991), 2-9.

- Hume, David, *A Treatise of Human Nature*, Oxford at the Clarendon Press, Londra, 1740 Baskısı.
- James, William, "Pragmatizm Ne Demektir?", (Çev. Bilal Genç), İsmail Doğu, (der.), *Felsefî Metinler: Pragmatizm*, Üniversite Kitabevi, Ankara, 2004, 208-225.
- James, William, *Pragmacılık I*, (Çev. Muzaffer Aşkın), Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1986.
- Jameson, Frederic, *Kültürel Dönemeç*, (Çev. Kemal İnal), Dost, Ankara, 2005.
- Johnson, James, "Consequences of Positivism: A Pragmatist Assessment", *Comparative Political Studies*, 39/2, 2006, 224-252.
- Jozef, Keulartz, Maartje Schermer, Michiel Korthals, ve Tsjalling Swierstra, "Ethics in Technological Culture: A Programmatic Proposal for a Pragmatist Approach", *Science, Technology, & Human Values*, 29/1, 3-29.
- Jun, Jong S., *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*, State University of New York Pres, Albany, 2006.
- Kadlec, Alison, *Dewey's Critical Pragmatism*, Lexington Books, Lanham, 2007.
- Kant, İmanuel, "'Aydınlanma Nedir?' Sorusuna Yanıt", (Çev. Nejat Bozkurt), *Kant*, 2. Baskı, Say Yayınları, İstanbul, 2008..
- Kaufmann, Walter, *İnsanı Anlamak: Goethe, Kant, ve Hegel*, İkinci Baskı, (Çev. Aziz Yardımlı), İdea Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Keat, Russel ve John Urry, *Bilim Olarak Sosyal Teori*, (Çev. Nilgün Çelebi), İmge Kitabevi, Ankara, 1994.
- Kellner, Douglas, "Technology, War and Fascism: Marcuse in the 1940s", Douglas Kellner (ed.) *Technology, War and Fascism: Collected Papers of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998, 1-38.
- Kelly, Terrence, "Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas", *Administration & Society*, 36/1, 2004, 38-61.
- Kennedy, Gail, "Dewey's concept of Experience: Determinate, Indeterminate, and Problematic", *The Journal of Philosophy*, 56/21, (Oct. 1958), 801-814.
- Kettl, Donald F., "Public Administration at the Millenium: the State of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10/1, 2000, 7-34.
- Kirkhart, Larry, "Public Administration and Selected Developments in Social Science", Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The*

- Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 127-171.
- Klages, Helmut ve Loffler, Elke, “New Public Management in Germany: The Implementation Process of the New Steering Model”, *International Review of Administrative Sciences*, 64/1, 1998, 41-54.
- Kosar, Kevin R., “Efficiency versus Politics: The Big Conflict”, *Public Administration Review*, 68 /1, (Jan/Feb. 2008), 193-194.
- La Porte, Todd R., “The Recovery of Relevance in the Study of Public Organization”, Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 17-58.
- Lecourt, Dominique, *Bilim Felsefesi*, (Çev. Işık Ergüden), Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006.
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, The Macmillan Company, New York, 1949.
- Liotard, Jean-Francois, *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*, (trans. by Geoff Bennington and Brian Massumi), University of Minnesota Press, Minneapolis, 1984.
- M. Elden, James, “Radical Politics and The Future of Public Administration in The Postindustrial Era”, Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 19-42.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Volume I, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- Manning, Nick, “The Legacy of the New Public Management in Developing Countries”, *International Review of Administrative Sciences*, 67/2, 2001, 297-312.
- Marcuse, Herbert ve Neumann, Franz, “Theories of Social Change”, Douglas Kellner (ed.), *Technology, War And Fascism: Collected Papers Of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998, 105-138.
- Marcuse, Herbert, “Some Social Implications of Modern Technology”, Douglas Kellner (ed.), *Technology, War And Fascism: Collected Papers Of Herbert Marcuse*, Volume One, Routledge, London, 1998 [1941], 39-66.
- Marini, Frank, “The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration Education”, Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 346-367.

- Marshall, Gary S., "In Modernism's Wake: Public Administration and Policy in the 21st Century", *Public Administration Review*, 64/3, (May/June 2004), 378-382.
- Maslow, A. H., "A Theory of Human Motivation", Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott (ed.), *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1992 [1943], 159-173.
- Matsas, Savas Michael, "Book review", *Critique*, 29/1, 2001, 245- 253.
- May, Todd, *Postyapısalcı Anarşizmin Siyaset Felsefesi*, (Çev. Rahmi G. Ögdül), Ayrıntı, İstanbul, 2000.
- McGregor, Douglas Murray, "The Human Side of Enterprise", Jay M. Shafritz ve J. Steven Ott (ed.) *The Classics of Organization Theory*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1992 [1957], 174-180.
- Meier, Kenneth J. ve John Bohte, "Ode to Luther Gulick: Span of Control and Organizational Performance", *Administration & Society*, 32/2, 2000, 115-137.
- Meyer-Emerick, Nancy, "Biopolitics, Dominance, and Critical Theory", *Administrative Theory & Praxis*, 26/1, 2004, 1-15.
- Miller, Hugh T., "Business Values and Bureaucracy", Fred Thompson and Hugh T. Miller, "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy" başlıklı tartışma metni içinde, *Review of Public Personnel Administration*, 23/4, (Dec. 2003), 328-343.
- Miller, Hugh T., "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade", *Administration & Society*, 36/2, 2004, 243-249.
- Mouffe, Chantal, "Radical Democracy: Modern or Postmodern?", (trans. by Paul Holdenraber), *Social Text*, 21, 1989, 31-45.
- Mouzelis, Nicos P, *Organizations and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories*, Routledge & Kegan Paul, Londra, 1969.
- Mouzelis, Nicos P, *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Nickel, Patricia Mooney, "Public Administration and/or Public Sociology: Disciplinary Convergence and the Disciplinary Dispersion of Public Sentimentality", *Administration & Society*, 41/2, 2009, 185-212.
- Niemann, Arne, "Between Communicative Action and Strategic Action: the Article 113 Committee and the Negotiations on the WTO Basic Telecommunications Services Agreement", *Journal of European Public Policy*, 11/3, 2004, 379-407.
- Northrop, F. S. C, "Bilimsel Düşünmede İlk Adım", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (ed.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, 204-211.

- Ollman, Bertell, *Diyalektiğin Dansı: Marks'ın Yönetiminde Adımlar*, İkinci Baskı, (Çev. Cenk Saraçoğlu), Yordam, İstanbul, 2008.
- Parsons, Wayne, *Public Policy*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- Shields, Patricia M., "Pragmatism: Exploring Public Administration's Policy Imprint", *Administration & Society*, 28/3, 1996, 390-411.
- Peirce, Charles Sanders, *Mantık Üzerine Yazılar*, (Çev. Halit Yıldız), Öteki, Ankara, 2004.
- Pestritto, Ronald J., "The Progressive Origins of the Administrative State: Wilson, Goodnow, and Landis," *Social Philosophy and Policy*, 24/1, (Jan. 2007), 16–54.
- Pettit, Philp, *Cumhuriyet: Bir Özgürlük ve Yönetim Teorisi*, (Çev. Abdullah Yılmaz), Ayrıntı, İstanbul, 1998.
- Pollitt, Christopher, "'Towards a New Public Administration Theory': Some Comments on Jocelyne Bourgon's 5th Braibant Lecture", *International Review of Administrative Sciences*, 73/1, 2007, 37–41.
- Pollitt, Christopher, "Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1/2, 1995, 133-154.
- Popper, Karl R., "Bilim Felsefesi: Kişisel Bir Bildirim", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım (ed.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, 186-189.
- Popper, Karl R., "The Nature of Philosophical Problems and Their Roots in Science", *The British Journal for the Philosophy of Science*, 3/10, (Aug. 1952), 124-156.
- Rainey, Hal G., *Understanding an Managing Public Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1991.
- Ray, Larry, "Pragmatism and Critical Theory", *European Journal of Social Theory*, 7/3, 307–321.
- Reichenbach, Hans, "Doğrulama Mantığı: İndüksiyon", (Çev. Cemal Yıldırım), Cemal Yıldırım, (ed.), *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, 190-192.
- Riccucci, Norma M., "The "Old" Public Management Versus the "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit In?", *Public Administration Review*, 61/2, (March/April 2001), 172-175.
- Ridley, F.F., "The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives" *Public Policy and Administration*, 11/1, 1996, 16-29.
- Rienstra, Byron ve Hook, Derek, "Weakening Habermas: the Undoing of Communicative Rationality", *Politikon*, 33/3, 2006, 313 -339.

- Rizzi, Bruno, *The Bureaucratization of the World*, (trans. by Adam Westoby), The Free Press, New York, 1985.
- Roesnau, Pauline Marie, *Post-Modernizm ve Toplum Bilimleri*, (Çev. Tuncay Birkan), Bilim Sanat Yayınları, Ankara, 1998.
- Rorty, Richard, "A Pragmatist View of Rationality and Cultural Difference", *Philosophy East and West*, 42/4, (Oct. 1992), 581-596.
- Rorty, Richard, "Dewey and Posner on Pragmatism and Moral Progress", *University of Chicago Law Review*, 74, (Summer 2007)
http://lawreview.uchicago.edu/issues/archive/v74/74_3/03.Rorty.pdf.
- Rorty, Richard, *Consequences of Pragmatism (Essays: 1972-1980)*, Sixth Printing, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1994.
- Rorty, Richard, *Objectivity, Relativism, and Truth: Philosophical Papers* (Philosophical Papers, Vol. 1), Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Rorty, Richard, *Olumsuzluk, İroni ve Dayanışma*, (Çev: Alev Türker ve Mehmet Küçük), Ayrıntı, İstanbul, 1995.
- Rosenbloom, David H. ve Katherine C. Naff, "The Status of Law in Contemporary Public Administrative Literature, Education and Practice", *Bildiri: Minnowbrook III Conference*, Lake Placid, New York, (Sep. 6, 2008),
<http://bss.sfsu.edu/naff/Research/Rosenbloom-Naff.pdf>
- Rutgers, Mark R., "Traditional Flavors?: The Different Sentiments in European and American Administrative Thought", *Administration & Society*, 33/2, 2001, 220-244.
- Rytina, Joan Huber ve Loomis, Charles P., "Marxist Dialectic and Pragmatism: Power as Knowledge", *American Sociological Review*, 35/2, (April 1970), 308-318.
- Sarachek, Bernard, "Elton Mayo's Social Psychology and Human Relations", *Academy of Management Journal*, 11/2, 1968, 189-197.
- Schlosberg, David, "Resurrecting the Pluralist Universe", *Political Research Quarterly*, 51/3, (Sep. 1998), 583-615.
- Schulte-Sass, Jochen, "Modernity and Modernism, Postmodernity and Postmodernism: Framing the Issue", *Cultural Critique*, 5, (Win. 1986-1987), 5-22.
- Scott, William G., "Organizational Revolution: An End to Managerial Orthodoxy", *Administration & Society*, 17/2, 1985, 149-170.

- Shields, Patricia M., "Using Pragmatism to Bridge the Gap Between Academe and Practice", *Faculty Publications-Political Science*, Paper 1, 2006, 1-33.
<http://ecommons.txstate.edu/polsfacp/1>
- Shields, Patricia M., "Pragmatism: Exploring Public Administration's Policy Imprint", *Administration & Society*, 28/3, 1996, 390-411.
- Shields, Patricia M., "Classical Pragmatism: Engaging Practitioner Experience", *Administration & Society*, 36/3, 2004, 351-361.
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior*, the Macmillian Company, New York, 1957.
- Slater, Phil, *Frankfurt Okulu*, (Çev. Ahmet Özden), Kabalcı, İstanbul, 1998.
- Smith, J.H., "Foreword to the 1975 Edition: The Significance of Elton Mayo." Elton Mayo, *the Social Problems of an Industrial Civilization: with an Appendix on the Political Problem*, Taylor & Francis, London, 1975, ix-xlii.
- Snider, Keith F., "Rortyan Pragmatism: "Where's the Beef" for Public Administration?", *Administration & Society*, 37/2, 2005, 243-247.
- Snider, Keith F., "Expertise or Experimenting?: Pragmatism and American Public Administration, 1920-1950", *Administration & Society*, 32/3, 2000, 329-354.
- Spicer, Michael W., *Public Administration and the State: A Postmodern Perspective*, The University of Alabama Pres, Tuscaloosa, 2001.
- Stever, James A., "Mary Parker Follett and the Quest for Pragmatic Administration", *Administration & Society*, 18/2, 1986, 159-177.
- Stever, James A., "The Dual Image of the Administrator in Progressive Administrative Theory", *Administration & Society*, 22/1, 1990, 39-57.
- Stillman II, Richard J., "Toward a New Agenda for Administrative State Research?: A Response to Mark Rutgers's "Traditional Flavors?" Essay", *Administration & Society*, 33/4, 2001, 480-488.
- Swiss, James E., *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1991.
- Şaylan, Gencay, *Postmodernizm*, 2. Baskı, İmge, Ankara, 2002.
- Taylor, Frederick W., "Scientific Management", Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde (ed.), *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978 [1912], 229-233.
- Terry, Larry D., "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement", *Public Administration Review*, 58/3, (May/June 1998), 194-200.

- Thompson, Fred, "Why A New Public Management? Why Now?", "New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy" başlıklı tartışma metni içinde, Fred Thompson and Hugh T. Miller, *Review of Public Personnel Administration*, 23/4, (Dec. 2003), 328-343.
- Timney, Mary M. ve Kelly, Terrence P., "New Public Management and the Demise of Populer Sovereignty", *Administrative Theory & Praxis*, 22/3, 2000, 555-69.
- Tomkins, Jonathan, *Human Resource Management in Government*, Harper Collins College Publishers, New York, 1995.
- Urwick, Lyndall Fownes, "Organization as a Technical Problem", Luther Gulick ve L. Urwick (ed.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937, 49-88.
- Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Burhan Aykaç, Senol Durgun, Hüseyin Yayman (ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı, Ankara, 2003, 365-382.
- Üstüner, Yılmaz, *In Search of an Identity: Considerations on the Theory and The Discipline of Public Administration*, Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara, 1992.
- Waldo, Dwight, "Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas, and Paradoxes in a Time of Turbulence", Dwight Waldo (ed.) *Public Administration in a Time of Turbulence*, Chandler Publishing Company, Scranton, 1971, 255-285.
- Waldo, Dwight, "What is Public Administration?", Jay M. Shafritz ve Albert C. Hyde, (ed.) *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, 1978 [1955], 229-242.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, The Ronald Press Company: New York, 1948.
- Webb, James L., "Comment on Hugh T. Miller's "Why Old Pragmatism Needs an Upgrade"", *Administration & Society*, 36/4, 2004, 479-495.
- Weintraub, Ruth, "Fallibilism and Rational Belief", *The British Journal for the Philosophy of Science*, 44/2, (Jun. 1993), 251-261.
- White, Orion F., JR., "The Ideology of Technocratic Empiricism and the Discourse Movement in Contemporary Public Administration: A Clarification", *Administration & Society*, 30/4, 1998, 471-476.
- Wilson, Woodrow, "İdarenin İncelenmesi", *Woodrow Wilson: Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), Türk Siyasi İlimler Derneği, İstanbul, 1961, 53-79.
- Yıldırım, Cemal, *Bilim Felsefesi*, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005.
- Zanetti, Lisa A. ve Adrian Carr, "Response to Stever and Garrison", *Administration & Society*, 32/4, 2000, 478-481.

Zanetti, Lisa A. ve Carr, Adrian, "Contemporary Pragmatism in Public Administration: Exploring the Limitations of the "Third Productive Reply"", *Administration & Society*, 32/4, 2000, 433-452.

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 19. yüzyılın sonlarından itibaren, kamu yönetimi alanında etkili olan akımların bütün bir resmini sunmak veya en azından böyle bir resmi sunmaya elverişli bir çerçeve hazırlamaktır. Bu amaca yönelik olarak birinci bölümde yöntemle ilgili temel kavram ve sorunlar incelenmiştir ve kamu yönetiminin tanımlayıcı kavramları analiz edilmiştir. Yirminci yüzyılda, ABD etkisindeki kamu yönetimi kuramına kuşbakışı baktığımızda birbirinden farklı üç çizgi görürüz. Birinci çizgi işletmecilik çizgisi, ikinci çizgi eleştirel çizgi, üçüncü çizgiyse pragmatist çizgidir. Birincisinin temel özelliği özel sektör kaynaklı ve yöneticilerin sınıflaşma eğilimini desteklemeye yönelik bilgi üretiyor olması, ikincisinin temel özelliği analizlerini sistem düzeyinde yapıyor olması, üçüncüsünün temel özelliği ise genel kuramlara ve temel ilkelere kuşkuyla bakıyor olmasıdır. İşletmecilik çizgisi üzerinde yer alan akımlar; bilimsel işletim, klasik kamu yönetimi, insan ilişkileri okulu, kamu tercihi okulu, yeni kamu işletimi ve devletin yeniden icadı akımıdır. Eleştirel çizgi üzerinde yer alan akımlar; eleştirel kamu yönetimi kuramı ve YKY akımıdır. Pragmatist çizgi üzerindeyse pragmatist kamu yönetimi ve postmodernist kamu yönetimi yer almaktadır.

ABSTRACT

The purpose of this study is to present a picture of the approaches that have been influential in the area of public administration since the end of the nineteenth century, or at least to prepare a framework suitable for presenting such a picture. In the first section, some methodological problems related to the study of public administration are discussed and the constitutive concepts of public administration are analyzed. When one reviews the development of public administration in the twentieth century, he or she identifies three different lines. The first line can be named as managerial line, the second line as critical line and the third as pragmatist line. In the second section, the managerial line is discussed. The managerial line is different from the others because it borrows its ideas mainly from private sector. It also creates a sharp segmentation between managers and workers. In the third section, the critical line is discussed. The distinctive feature of the critical line is that it makes its analyses on social or system level. The fourth section deals with the pragmatist line. The pragmatist line is distinctive because of its general distrust of general theories and foundational principles. The approaches which are considered on managerial line are the scientific management, the classical public administration, the human relations school, the public choice theory, the new public management and the reinventing government movement. The approaches which are considered on critical line are the new public administration and the critical theory. The approaches which are considered on the pragmatic line are the pragmatist public administration and the postmodernist public administration.