

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE "KİMLİK SORUNALI"

Yılmaz ÜSTÜNER*

Kamu yönetimi disiplininde doğumundan günümüze değin süren bir 'kimlik bunalımı' nın varlığından söz etmek mümkündür. 'Kimlik bunalımı' deyimi 1968 yılında disiplinin tanınmış kişilerinden Dwight Waldo tarafından kullanılmıştır.¹ Waldo, krizin 1930'larda başlayıp süregeldiğini ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında tepe noktasına ulaştığını belirtmiştir. 1960'lı yılların sonunda yapılan bu yorumun 1990'lı yıllarda geçerliliğini koruduğunu, hatta, yakın gelecekte de kamu yönetimi disiplininde kimlik bunalımı ve çözüm arayışlarının süreceğini söyleyebiliriz. Bu çalışmada, disiplinin tarihi boyunca ve günümüzde çeşitli yazarlar ve düşünce okullarının öne sürdüğü çözüm önerilerinin çoğunlukla 'epistemolojik' düzlemde yer aldığı, bunun bunalımın sürmesine katkıda bulunduğu ve arayışların 'ontolojik' düzleme kaydırılarak sürdürülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır.

Disiplinin 'resmi' doğum tarihi olan Woodrow Wilson'un 1887 yılındaki makalesinden bu yana² süregelen epistemolojik çözüm arayışlarının iki önemli boyutu bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, kimlik arayışının disiplini 'özerkleştirme' çabası etrafında yoğunlaşması; ikincisi ise çabaların çok dinamik bir gelişme sergiler gibi görünmekle birlikte, ileride tartışılacağı gibi, aslında oldukça durağan ve hatta 'tutucu' nitelikte olmasıdır. İkinci özelliğin, yine, epistemolojik yoğunlaşmadan kaynaklandığı ve 'düzlem değiştirme' ile ortadan kalkabileceği düşünülmektedir. Şimdi bu iki boyutu irdeleyelim.

Disiplini özerkleştirme çabalarının ilk yıllarda özellikle 'siyaset bilimi' ve hukuk alanı karşısında farklı bir 'nesneye', farklı araştırma ve sorgulama tekniklerine ve farklı akademik uzmanlaşmaya ulaşabilme doğrultusunda yoğunlaştığı bilinmektedir. Bunun en iyi örnekleri Wilson ve aynı geleneği sürdürenlerin söylemlerinde görülebilir. Aslında Wilson, günümüzde kamu yönetimi pratiğinin biçimlenmesini oluşturan ve salt kurumsal/örgütsel boyutta olmayıp felsefik düzeyde ve toplumsal boyutta ele alınması gereken bir 'sac ayağının' parçasıdır. 'Sac ayağı', Max Weber, Frederick Winslow Taylor ve Woodrow Wilson'dan oluşmaktadır. Weber, toplumsal çözümlemesinin sonucu olarak vardığı bürokrasi kuramı; Taylor, özel kesim üretim örgütlenmesinde

* Yrd. Doç. Dr., Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration", Charlesworth, 1968, s.5.

² Woodrow Wilson, "The Study of Administration", Political Science Quarterly, Vol. II, No. 1, June 1887.

verimlilik ve kâr arttırımına yönelik çözümlenmesi olan 'bilimsel yönetim' yaklaşımı, Wilson ise bu iki kuramcının bir tür sentezi ve söylemin devlet örgütlenmesine uygulanması sonucu olması gereken özerk bir 'kamu yönetimi bilimi'nin varlığından söz etmiştir. Basitleştirecek olursak, Adam Smith'in felsefik/kuramsal boyutlarını çizdiği kapitalizm temelli sanayi toplumunda özel sektör örgütlenmesinde yeniden üretim için gerekli olan bir düzen oluşturma ve 'ussallaştırma' çabası, ideolojik olarak özellikle o dönemde çok rağbet gören ve (aydınlanma geleneğinin uzantısı ve doğa bilimlerindeki hızlı gelişmelerin sonucu olarak) 'sihirli' niteliğe bürünen 'bilim' sözcüğüyle eklemlendirilerek Taylor tarafından gerçekleştirilmiş; bu yeni oluşumun yine 'ussal' bir çözümlenme olan ve (asıl sorunsalı o olmasa ve yer yer eleştirel bir tavır takınmış olsa bile) 'bürokratik alandaki' kuramsallaştırılmasını Weber başarmış ve bu temeller üzerine ussal, ilkelere dayalı yapısal ve özerk bir kamu yönetimi disiplini kimlik arayışı süreci başlamıştır. Bir tür 'insan ve toplum mühendisliği' ideolojisi olan 'bilimsel yönetim', toplulukları üretim bazında denetlemenin ve birarada tutmanın yolunu geliştirirken, yapısalcı 'yönetim ilkeleri' yaklaşımına yol açmış, ve bu ilkelerin 'bilimsel' olarak biçimlenmeleri, sınanmaları, ve devlet örgütlerine uyarlanmaları etkinlikleri hem bir akademik disiplin hem de akademik uzmanlık alanının doğuşuna neden olmuştur. Bir örgütü tasarlamının ve özellikle yönetim etkinliklerini sürdürmenin öznenen bağımsız bir 'doğru' yolu olduğu savı, bu yolun genelgeçer olduğu ve bunun özne tarafından bulunup bilinebileceği düşüncesi bir uzmanlık alanı ve alanın 'uzmanlarını' birlikte doğurmuştur. Bir açıdan bakıldığında bu tür yapısalcı\ilkeci\ 'bilimsel' oluşumun kamu yönetimi disiplinindeki 'kimlik bunalımı' sorunsalını çözmesi beklenir. Ancak, 1920'li yılların sonlarında ve 1930'lu yılların başlarında yaşanan toplumsal bunalımların kuramsal düzeyde çözümlenmesi yapısalcı yaklaşımın yetersiz kalması savının konuyu tekrar gündeme getirdiğini söyleyebiliriz. Bu dönemde öncelikle yapısalcı 'ilkeler' yoğun olarak eleştirildi. İlkeler insanın dışında ve ondan bağımsız olarak 'ortaya çıkarıldığı' için 'insan-yapı' ikilemi giderilemiyordu. Verili ilkeler belki özgün amaç olan 'verimlilik' konusunda bazı nicel faydalar sağlıyordu, ancak örgüt yaşamı ve hizmetin sunulması açılarından niteliksel olarak olumsuzluklar sürmekteydi. Örneğin ilkelerin 'otomat', makineleşmiş insan tasarımı gerektirdiği, hatta bunu teşvik ettiği ve biraz da bu nedenle toplumsal bunalımların sosyo-kültürel düzeyde nedenleri arasında buldukları düşünüldü. Herbert Simon'un ilkelerin iç tutarlılıklarının olmadığını kanıtlama çabası³ Mary Parker Follett'in 'bilimsel yönetim' yaklaşımının durağanlığı ve toplumsal değişim unsurunu gözardı ettiği savları (buna bağlı olarak yönetsel 'ilkelerin' bir an için doğru olabilse bile bir sonraki an geçerliliklerini yitirecekleri savı)⁴ ve Robert Dahl'ın disiplinin tarihinde önemli yer tutan yapısalcılığı eleştirisi⁵ bazı örnekler olarak verilebilir. Bunlar

³ Herbert Simon, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, Vol. 6, Winter 1946.

⁴ Mary Parker Follett, *The New State*, New York: Longmans, Green and Company, 1923.

⁵ Robert Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, Vol. 7, No 1, 1947.

inde Dahl'ın üç odaklı eleştirisi geçerliliğini günümüzde de sürdürmesi nedeniyle önem kazanmaktadır. Dahl'a göre, doğa bilimlerinin yöntemlerini uygulayarak genelgeçer ilkelere dayalı bir kamu yönetimi 'bilimi' kurma çabaları öncelikle üç unsur nedeniyle anlamlı olamaz. Birincisi, kamu yönetimi pratiği pozitif bilimin öngördüğü nesnel ve değer yargılarından arınmış bir çevre içinde yürütülmektedir. Buna bağlı olarak, hem uygulamacılar hem de kuramcılar 'normatif' olma özelliğini dikkate almalıdırlar. Bu ise pozitivist anlamda nesnel bir kamu yönetimi anlayışına engeldir. İkincisi, kamu yönetimi 'insan davranışı' olgusunu gözardı edemez. Ancak, bu konuda psikoloji, toplumbilim ve siyaset bilimi kendi başlarına yeterli olamaz; çünkü kamu yönetimindeki insan davranışı olgusu "kamu yönetimi etkinlikleri ile gerçekleştirilen hizmetler çerçevesinde" ele alınmalıdır.⁶ Son olarak Dahl, yine genelgeçer olmaya engel bir nitelik olarak farklılaşmış toplumsal çevreleri belirtmiştir. Yani dünya üzerinde var olan yönetim yapılarının tümünün özgün toplumsal koşullar içinde bulunması sonucu genelleme yapılmasının zorluğu vurgulanmaktadır. Bu da özellikle 'karşılaştırmalı kamu yönetimi' çalışmalarının önemini vurgulamaktadır.

Bu üç odaklı zorluklar sonucu Dahl, "bir kamu yönetimi biliminden henüz çok uzak olduğumuzu"⁷ yazmıştır. Simon, Follett ve Dahl'ın eleştiri-değerlendirmelerinde ortak olan 'insan davranışı' unsuru ve bunun kurama eklemlendirilmemiş olması kamu yönetimi disiplininin paradigmatik gelişimi içinde bir sonraki aşamayı oluşturdu. Ancak, söz ettiğimiz makineleşmiş örgüt insanı modeline karşı olarak ve özellikle 1930'lar sonrası psikoloji alanındaki gelişmelere bağlı olarak doğan 'insan ilişkileri okulu' nun da tüm 'ilerlemeci' görünümüne karşılık tutuculuğu ve durağanlığı sürdürdüğünü görmekteyiz. Örgütsel yapı ve yönetim etkinliklerinde insanın 'doğası' boyutunu vurgulayan, bunun özellikle psikoloji alanının yardımıyla incelenebileceği ve kamu yönetimi 'biliminin' yapısalcılıktan çok bu boyutta temellenmesi gerektiği vurgusu ve bunun yol açtığı düşünce okulu söz ettiğimiz 'kimlik bunalımı'nı çözmeye yetmedi. Bunun iki temel nedeni olduğunu düşünebiliriz. Öncelikle insan ilişkileri okulu yapısalcılığın (ve ilkelerin) bir eleştirisi olarak doğmakla birlikte kendisi de bir başka düzlemde yapısalcılıktan nasibini aldı. 'İnsanın örgütteki doğası' üzerine yoğunlaşmak insanı örgütün yapısal unsurlarından biri olarak kabul eden varsayımla birleşince ortaya çıkan anlayış şu oldu: 'Nasıl daha 'insani' bir örgüt ve yönetim yapılanması oluşturulabilir?' Diğer bir anlatımla, insan makineleşmiş bir üretim içinde nasıl daha 'mutlu' edilebilir. Örgütte 'mutlu' olan insan hem daha çok üretecektir, hem de olası krizlerin aşılmasında işgörenler ve işverenler daha donanımlı olacaklardır. İşte bu nokta, insan ilişkileri okulunun tutuculuğu ve durağanlığını göstermektedir. Tutucudur, çünkü 'ilerlemeyi' bütünsel olarak almayı sadece 'verili' bir çevrede bir özgül boyutu (insan doğası) 'iyi', 'mutlu' gibi normatif kıstaslar çerçevesinde değerlendirmiştir. Buna bağlı olarak 'durağandır', çünkü, insan doğası dinamik olsa bile onun içinde

⁶ Dahl, a.g.e., s.126.

⁷ A.k., 133.

bulunduğu çevreyi ('örgüt', 'yönetim' vb.) verili, değişmez ve hatta zaman zaman vazgeçilmez olarak ele almıştır. Böyle olunca yapısalcılığın temel sorusu olan nasıl ussal, verimli ve etkili bir örgüt yaşamı oluşturulabilir şeklindeki 'epistemolojik' soru aynen kabul edilmiş, buna sadece bu nihai amaca ulaşma sırasında 'güleryüzlü', 'bunalımsız veya az bunalımlı' insanlar eklenmeye çalışılmıştır. Ontolojik olarak 'örgüt', 'devlet', 'yönetim' gibi unsurlar ele alınmamış, dinamikliğe kavuşturulmamış ve buna bağlı olarak bir 'insan mühendisliği' yaklaşımı sürmüştür.

1940'lı yılların sonları ve 1950'li yıllar boyunca, Robert Dahl'ın makalesinde vurguladığı 'karşılaştırmalı kamu yönetimi' yaklaşımının önem kazandığını ve yazına egemen olduğunu görmekteyiz. Farklı yönetim pratiklerinin ve deneyimlerinin yaşandığı bir dünyada kamu yönetimi üzerine yapılacak çalışmaların 'karşılaştırma' yöntemini kullanması zorunlu ve vazgeçilmezdir. Ancak belirtilen dönemde egemen olan paradigmanın karşılaştırmayı sadece bir 'teknik' olarak kullanmayıp ideolojik temeli oldukça açık olan 'yapısal-işlevcilik' le eklemlendirerek bir 'dünya görüşü' ve teleolojik bir amaç olarak biçimlendirdiğini söyleyebiliriz. Farklı yönetsel deneyimlerin 'geleneksel' ve 'modern' olarak iki kutuplu olarak tanımlanmış bir dünyada 'gelenekselden' 'moderne' geçiş için hazırlanmış bir model tanımı için belirlendiği ve betimlendiği, bu yönüyle de kamu yönetimi disiplinde kimlik bunalımını belirli bir ideolojik açılıma doğru yönlendirdiğini görmekteyiz. Bunun temelde iki nedeni olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, teknik olarak kullanıldığında ortaya çıkan sonuçların 'betimleyici' düzeyde kalmasıdır. Diğer bir anlatımla, karşılaştırma sonuçları 'geleneksel' ve 'modern' gibi aslında tek boyutlu bir kuramsal taban üzerinde bulunduğu için çok yönlü bir kuramsal çerçeveye oturtulamamış, böylece kullanılamayan bir 'veri birikimi' olarak kalmış ve ikincisi, ideolojik temeline bağlı olarak 'etnosantrik' özelliği yine genel geçer olabilme olasılığını çok aza indirmiştir. Bu yaklaşım, sanayileşmiş kapitalist batı ülkelerinin çoğu özgürlüğüne yeni kavuşmuş 'üçüncü dünya ülkeleri'ni kendi taraflarına çekebilme ve orada tutabilmek için iki bloklu bir dünyada soğuk savaşın ideolojik araçlarından biri olmaktan öteye geçememiştir. Oysa, yukarıda değinildiği gibi 'karşılaştırma' bu tür ideolojik temelli paradigmalardan teknik bir aracı olmanın dışında çok dinamik ve değişken olan kamu yönetimi pratiğinin incelenmesinin ve buna ait 'kimliğin' önemli bir parçası olmak zorundadır.

1960'lı yıllara gelindiğinde disiplinindeki 'kimlik' arayışlarının sürdüğünü görmekteyiz. Özellikle bu on yılın sonlarına doğru ABD'de yaşanan toplumsal oluşumların bu arayışı yönlendirdiğini söyleyebiliriz. Bu ülkenin önceki dönemde üstlendiği uluslararası siyasetteki misyoner rolü ve bu rolün getirdiği fiziksel sıkıntılar özellikle Vietnam savaşında ve buna karşı olarak başlayan 'kampüs' hareketlerinde somutlandı. Toplumsal muhalefetin odağı, Amerikan çıkarlarının ülke sınırları dışındaki 'sıcak' takibinin zararlı olduğu, ABD'nin daha sonra da sık sık üstlendiği 'uluslararası jandarma' rolünün bir kenara bırakılarak kaynakların ülkenin kendi sınırları içine yönlendirilmesi ve özellikle 'azınlıklar', 'eşitsiz gelişme', eğitim, konut sağlık gibi toplumsal sorunların ön plana

çıkartılması üzerinde oldu. Kuramsal düzeyde tüm toplumbilim dalları için geçerli olan 'eleştirel okul' yaklaşımının böyle bir 'muhalif' ortamda bir tür üst-paradigmatik yapıyı oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bunun kamu yönetimi disiplinine yansması ise, toplumsal muhalefete koşut olarak eleştirel ve bir tepki yaklaşımı olarak nitelenebilecek 'Yeni Kamu Yönetimi' okuludur. Özellikle 'fenomenoloji' ve Edmund Husserl'm söylemi çerçevesinde kendine bir yöntemsel pozisyon biçen bu yaklaşım, tüm sorunlarına rağmen kimlik arayışı etkinlikleri içinde öncekilerden ayrı bir konuma sahiptir. Bunun en önemli nedeni belki de 'pozitivist' temel üzerine kurulu, nesnellığı amaç edinmiş tarafsız bir bilim anlayışı iddiasında olmadan disiplinin tarihinde ilk kez olarak 'normatif', 'öznel' unsurların biraz daha ağır bastığı ve özellikle kimlik arayışında geleneksel bir konuma oturan 'siyaset-yönetim' ayrışmasının reddedilmesidir. Artık kamu yönetiminin bütünüyle politik bir misyonu vardır: 'Toplumsal hakkaniyet' ve bu anlamda eşitliği sağlamak.

Hemen belirtmelidir ki, daha önceki örneklerde olduğu gibi bu yaklaşım da tüm dinamik (ve genç) görünümüne karşılık aynı tutucu yolu izlemiş; bu da kimlik bunalımı çözümüne 'yeni' bir bakış getirememesine neden olmuştur. Tutucu olan yön 'klasik' ussal, biçimsel yönetim anlayışının bu okul tarafından eleştiriye tabi tutulmakla birlikte alternatif arayışının kısa zamanda terkedilmesi, yüzyılımıza egemen (daha önce belirtilen sac ayağının kuramsal temellerini oluşturduğu) örgütlenme ve yönetim yapısının veri olarak alınıp 'hakkaniyet' ve 'eşitliğin' bu yapının çözebileceği bir 'teknik' problem ve/veya ayrıntı olarak algılanılıp epistemolojik bir yolda 'doğruyu' arama çabasıdır. Durum böyle olunca 'radikal' yaklaşım olmaktan çok 'reformist', yani varolan yapıyı (insan ilişkileri okuluna benzer bir biçimde) 'iyileştirmek', 'eşitleştirmek' veya 'adil' yapmak gibi 'sosyal demokratik' tavır egemen olmuş; sadece bu kez farklı olarak bu tür 'normatif' unsurlar ve 'öznel' tercihler ön plana getirilmiştir. Bunu okulun kurucularından George Frederickson'un şu sözlerinde de görebiliriz: "Kamu yönetiminin temel unsuru hemen hemen her zaman daha iyi (daha verimli ve ekonomik) işletmecilik olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi klasik amaçlar ve temele toplumsal hakkaniyet boyutunu katmıştır."⁸ Hemen belirtmelidir ki 1968 ve 1970'li yıllarda egemen olan bu yaklaşım 1988 yılında yapılan bir toplantıyla⁹ canlandırılmak istenmiş, ancak belki de egemen olan 'yeni sağ' yaklaşımlarının da etkisiyle bu okul önceki düzeydeki 'ilerici' konumunu dahi yakalayamamış, hatta daha da tutucu olarak yeni sağın destekçisi durumuna gelmiştir. Toplumsal eşitlik, hakkaniyet gibi temalar geliştirilmek bir yana gündemden bütünüyle çıkartılmıştır.

Minnowbrook I, disiplinin kimlik arayışı içinde tek 'eleştirel' yaklaşım değildir. Farklı eleştirel düzlemlerde olmakla birlikte Vincent Ostrom'un 'demokratik yönetim' yaklaşımını, Dunleavy ve O'Leary'nin radikal kamu

⁸ George Frederickson, "Toward a New Public Administration", *The Minnowbrook Perspective* (ed. Frank Marini), 1971, s.311.

⁹ Frank Marini, (ed) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton: Chandler, 1971.

yönetimi tartışmalarını ve Blacksburg "Manifestosu"nu da bu kategori altında düşünebiliriz.

1973 yılında Indiana Üniversitesinde siyaset bilimi profesörü olan Vincent Ostrom "Amerikan Kamu Yönetiminde Entelektüel Bunalım" başlıklı bir kitap yayınladı.¹⁰ Ostrom da daha önceki yaklaşımlarda olduğu gibi kamu yönetimi disiplininde bir kimlik bunalımı olduğunu kabul ederek alanın yeniden tanımlanmasının zorunluluğu üzerinde durdu. Ostrom hem 'klasik' okulu hem de buna karşıt olduğunu öne sürdüğü "Simon'un yaklaşımını" eleştirdi. Ona göre bu tür bir kimlik ancak yine normatif bir biçimde ve siyasi olarak tanımlanmış bir amaç-misyon çerçevesinde olabilirdi: 'demokratik yönetim' yaklaşımı. Yazara göre Weberci ve Wilsoncu klasik yönetim modeli demokratik olmaktan uzaktı. "Yönetimsel mükemmellik" arayışı, insanları ve yapıları demokratiklikten uzaklaştırmaktaydı. Buna bağlı olarak bir ülkede kamu yönetiminin temel amacı verimlilik, hizmet, uyum, düzen gibi kavramlar yerine öncelikle iç demokratikleşmesini gerçekleştirmek ve daha sonra toplum bazında demokrasiyi yaygınlaştırmak olmalıydı. Görüldüğü gibi 'Yeni Kamu Yönetimi' anlayışının hakkaniyet ilkesi çok benzer bir biçimde 'demokrasi' sihirli sözcüğü ile yer değiştiriyor. Ancak Ostrom'un yaklaşımında ilginç olan yön demokrasi idealinin kurgulanmasının gelecekte değil geçmişte gerçekleştirilmesidir. Ostrom'un söylemindeki ideal demokratik toplum Amerika Birleşik Devletlerinin kurucuları ve özellikle Hamilton ve Madison'un vurguladığı toplumsal ve düşünsel temellerdir. Aynen 'Yeni Kamu Yönetimi'nde olduğu gibi 'demokratikleşmenin' toplumun yönetsel boyutuna indirgenmemesi gerekliliği, bunun sistemin bütünü içinde ele alınması gerekliliği, diğer bir anlamda demokratik olmayan bir çevrede yaşayan bir kamu yönetiminin demokratikleşmeyi bir 'misyon' ve 'teknik' bir problem olarak görme ve 'yönlendirme' idealizminin Ostrom'un yaklaşımında da egemen olduğunu görmekteyiz. Dahası, Ostrom bu teknik 'problemin' nasıl aşılacağı konusunda da fazlaca bir şey söylememiştir. Bütün söylediği, klasik bürokratik yönetsel yapıların güç çatışmalarının ortaya çıkmaması amacıyla dikkat edilerek kurgulanması, kamu yöneticilerinin kendilerini tarafsız 'kamu hizmetkârları' olarak görmeyip demokrasi yolunda normatif pozisyon almaları ve kuramcılarının klasik kuramı yıkararak yeni ve somut (aslında eski ve çok soyut) bir yaklaşım formüle etmeleridir.

Sorunsala radikal bir bakış örneği olarak Dunleavy ve O'Leary'nin 'tartışmalarını' verebiliriz. 1982 yılında Patrick Dunleavy'nin 'Public Administration' dergisinde "Kamu Yönetimine Radikal Yaklaşım Olası mıdır?" başlıklı bir makalesinin yayımlandığını görüyoruz.¹¹ Dunleavy artık 'gelenekselleşen' bir varolan eleştirisi ve kimlik bunalımının varlığı tartışmasının

¹⁰ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1973.

¹¹ Patrick Dunleavy, "Is There a Radical Approach to Public Administration?", *Public Administration*, Vol. 60, 1982, s.215-233.

ardından radikal yaklaşım kavramsallaştırması ve buna bağlı olarak disipline verilecek 'kimlik' üzerinde durmaktadır. O'na göre 'radikal olmak' Marksist sorunsal içinde olabilir. Diğer bir deyişle, Dunleavy Marksist bir kamu yönetimi kuramının disiplinin gündemine getirilmesi vurgusunu yapmaktadır. Çünkü O'na göre disiplin hem Weberci kapitalizm yanlısı ekol, hem de yeni sağ yaklaşımının bir parçası olan devlet yönetimini özel sektör yönetimi ile özdeş gören yaklaşımların 'egemenliği' altında bulunmaktadır. Dunleavy'nin kişisel tercihi 'ortodoks' Marksist öğreti değil, sosyalizme serbest seçimler, 'sivil haklar', 'parlamentar sistem' ve diğer özgürlüklerin bulunduğu 'klasik' siyasal pratikler yoluyla ulaşmayı kurgulayan ve 'neo-Marksist' veya 'Marksist yapısalcı okul' olarak nitelenebilecek söylem içindedir.

Dunleavy'e göre bu tür bir radikal yaklaşım beş temel nokta etrafında odaklanmalıdır: -örgüt yaşamında bireysel eylemin özgürlük ve gönüllülük esası üzerinde değil, bireye dışsal bağımlılığın egemen olduğu 'toplumsal denetim' olgusu çerçevesinde gerçekleştiği, -yönetimsel değişimin örgüt içi pratikler ve değişkenlerle açıklanamayacağı ve mutlaka toplumsal çatışmanın dikkate alınması gerekliliği, -toplumsal değişimin 'evrimci' yaklaşımla açıklanamayacağı, buna bağlı olarak örgütsel değişimin ve/veya gelişimin düz çizgi üzerinde sürmediği, bunların 'bunalımlar' ve bunları aşma çabalarıyla oluştuğu, -yöntemsel olarak kamu yönetiminin 'nedensel açıklama' çabasını bırakarak 'işlevselci' ve 'realist' söyleme yönelmesi ve son olarak, -kitlelerin yönetimsel etkinliklere katılımının artırılması çabalarının hızlandırılması.

O tarihlerde Dunleavy ile aynı kurumda (London School of Economics) öğretim üyesi olan D. B. O'Leary üç yıl sonra yine aynı dergide bir cevap/eleştiri yazısı yayımladı.¹² O'Leary bu makalede 'radikallik' ile 'yapısalcılığın' uzlaşmayacağını, gerçek radikalliğin 'ilericiliği' kriz metaforu ile açıklayamayacağı (çünkü krizler uygun 'tedavi' ile aşılabılır), 'yerel' krizle uğraşmak yerine yapının (vücutun) bütününün yeniden kurgulanması ve oluşturulmasının gerçek radikal tavır olduğunu vurguladı. Diğer bir deyişle, O'Leary 'neo-Marksist' söylem ve onun pratiklerinin eleştirisini yapıyordu. O'na göre Dunleavy'nin "radikal kamu yönetimi sürümü (version) sonsuza dek huzur içinde uyumlu" idi.¹³

Görüldüğü gibi kamu yönetimi disiplini yazımında gerçekten ender olan Marksist eleştiri ve bu söylem içinden alana yaklaşma (belki de henüz doğmadan) 'söylem-içi' bakış farklılıkları nedeniyle "uykuya" gönderiliyordu.

Diğer bir 'eleştirel' yaklaşım 'Blacksburg Manifesto' olarak adlandırılan ve ABD'de Virginia Polytechnic Institute'da görevli altı yazarın kaleme aldıkları bakış açıdır. Yaklaşımın ilk bakışta, 'kamu yönetimi' eleştirisinden çok egemen toplumsal sistem ve uygulanan 'yeni-sağ politikalarına' karşı bir eleştiri olduğu söylenebilir. Yazarlara göre çağdaş kamu yönetimi sistemlerinin karşı karşıya

¹² D. B. O'Leary, "Is There a Radical Public Administration?", *Public Administration*, Vol. 63, Autumn 1985.

¹³ A.k., s.351.

oldukları bazı güçlükler bulunmaktadır. Bunlar, "bir yanda özgürlük ve eşitlik idealleri üzerine kurulmuş ama diğer yanda kapitalist ve devlet müdahaleci yapıları bağdaştırmaya çalışan yönetim sistemleri", "sürekli bir ussallık, planlama ve siyasa oluşturma baskısı altında eylem yapan ve çok dinamik ve sorunlu bir çevreye sahip olan çağdaş ekonomik sistemleri 'işletebilme' zorunluluğu ve baskısı"dır.¹⁴ Görüldüğü gibi bu 'zorluklar' devlet ve toplumun geri kalan kesimleri arasındaki 'çelişkilerden' kaynaklanmaktadır. Yürütmenin 'başarması' gereken şey, kendi varlığını sürdürmeye çalışırken aynı zamanda bireysel özgürlük ve adalet üzerinde kısıtlama ve baskı yapmamaktır. Ancak, saptanan problemin çözümü yönündeki bakış açısı 'Blacksburg Manifestosunda' belirgin biçimde saptanmamıştır. Bir yandan sorunların sistem tarafından yaratıldığı, ve buna; "kamu yönetiminin neden ve sorumlu olmadığı"¹⁵ vurgulanırken; diğer yandan, "siyasal sistemin patolojik yapısının giderilmesi ve siyasal ekonomiyle baş edilebilmesi için kamu yönetimine mutlaka yeni bir düşünce, bakış ve eylemle yaklaşmalıyız" denmektedir. Bunun nasıl yapılacağı konusunda ise çok 'yeni' bir önerme bulunmamaktadır. Blacksburg yaklaşımında asıl vurgunun özellikle Ronald Reagan yönetimi döneminde ABD'de uygulanan yeni sağ politikaların sonucunda devlet ve kamu yönetiminin kamuoyunda 'yitirmeye' (veya 'yitirtilmeye') başlanılan 'meşruluğu' ve saygınlığının yeniden kurulması olduğunu söyleyebiliriz. Bu konu bizi bir başka kimlik bunalımını aşma çabalarından olan 'kamu işletmeciliği' okuluna getirmektedir.

James Perry ve Kenneth Kraemer isimli yazarların derlediği ve 1983 yılında yayımlanan 'Kamu İşletmeciliği: Kamusal ve Özel Bakış Açıları' başlıklı¹⁶ kitap, genel olarak 'yeni bir bilimin doğduğunu' ve bunun adının 'kamu işletmeciliği' olduğunu öne sürüyordu. Bu yeni bilimin temel özelliklerinin "kamu örgütlerinin kendilerine verilen görevleri nasıl yerine getirdiklerinin incelenmesi" (s. xi), bu 'bilimin' nesnesinin "yürütme işlevi ve kamu örgütlerinde çalışan yönetici, daha doğrusu "işletmeciler" olduğu, anahtar sözcüğün ise "daha etkili işletmecilik için gerekli araç ve tekniklerin keşfedilmesi" (s. xi) olduğu vurgulanıyordu. Bu özelliklere baktığımızda kaçınılmaz olarak akla şu soru geliyor: Bu "yeni" bilimin "eski" kamu yönetimi "biliminden" farkı nedir? Bu farkı kamu yönetimi ve işletmecilik alanlarının kendi içlerinden aramak yerine iki alanın 'kaynaştırılması' veya, hatta, 'birleştirilmesi' çabası, dolayısıyla yeni bir 'kimlik' arayışı olarak nitelemek doğru olacaktır. Temel tez, basitçe şudur; kamu örgütleri ve özel kesim örgütleri yönetsel açıdan birbirlerinden niceliksel farklılıklar göstermemektedirler.¹⁷ Yönetimin ilkelerinden başlayarak en

¹⁴ Gary Wamsley- Robert Bacher, *Refounding Public Administration*, Sage, California, 1990, s.32.

¹⁵ A.y.

¹⁶ James Perry- Kenneth Kraemer, *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California, 1983.

¹⁷ Her iki kesim örgütlerinin karşılaştırılması çalışmaları için bkz. Allison, Graham T., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects? PERRY, James (1983) içinde; Murray, Michael (1983) "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", PERRY, (1983) içinde; Rainey, Hal (1983) "Comparing Public and Private Organizations", PERRY (1983 içinde).

karşık yönetsel teknikler kadar iki alan açısından bir 'genelgeçerlik' bulunmaktadır. Bu, farklılıkların olmadığı demek değildir. Ancak bu okulun destekçilerine göre farklılıklar "bir bardağın yarısının dolu, yarısının boş olduğu tartışması gibidir."¹⁸ Bu nedenle özellikle işletmecilik alanının bilgi birikiminin, kuramları, araçları ve tekniklerinin kamu yönetimi alanına 'ihracı' (daha doğrusu, 'ithali') ile oluşacak yepyeni bir kimlik, bir disiplin gereklidir. Bu tezin değerlendirilmesinin salt 'teknik' boyutta yapılmaması gerektiği açıktır. Bu yaklaşım aslında bir 'araç' değil bir 'sonuç', hatta bir 'amaçtır'. Çünkü böylece eklenen boyut işletmecilik alanının temel kavramlarından hatta amaçlarından biri olan 'ussallık' vurgusunu kamu alanına taşıyarak özellikle karar alma, siyasa oluşturma ve hatta siyaset alanında 'ussallık' 'meşrulaştırmasına' ve/veya 'ideolojisine' zemin hazırlanmış olmaktadır. Gerek zaman gerekse temel felsefe olarak söz ettiğimiz 'kamu işletmeciliği' kimliğinin 'yeni-sağ' ideolojisiyle yakından ilişkili olduğu, hatta, yeni sağ politikalarının (örneğin daha önce vurguladığımız 'modernleşme' ideolojisi ile 'karşılaştırmalı kamu yönetimi' kimliğinde olduğu gib) bir uzantısı ve yeniden üretim aracı olduğunu söyleyebiliriz. Devletin şirket yönetir gibi yönetilmesi, devletin tekelciliğinin bırakılıp serbest rekabete açılması, en az devlet müdahalesi, veya devletin serbest piyasada diğer aktörlerden değişik bir yerinin ve ayrıcalığının olmaması, devletin (geleneksel işbölümü ve yapısal işlevciliğe uygun bir biçimde) sadece ve sadece kendi işlevlerini yerine getirerek başka alanlara müdahale etmemesi gibi yeni sağ felsefesi temalarının uygulanmasında, 'kamu işletmeciliği' yaklaşımının tam denk düştüğünü söyleyebiliriz. Böylece kamu yönetimi veya yöneticiliği bir 'sorun çözme', adeta bir mühendislik ve tek bir doğru olarak varolduğu savlanan bir 'yönetim bilgisinin' tarafsız, az müdahaleci (birazda bilimsel) bir konuma indirgenmektedir. Bu 'bilginin' kapitalist sistemin yeniden üretilmesi, var olan yapıların mümkün olduğunca korunup değişimin (eğer zorunluysa) çizilmiş sınırlar içinde çok az eleştirel olarak yapılması öngörülmektedir. Özel çıkarın bilgisi olan işletmecilik ile kamu çıkarı olgusunun tek bir düzleme taşınmasının yarattığı ikilem bu yaklaşımda (aynen yeni sağ felsefesinde olduğu gibi) bir biçimde aşılabilecek (özellikle 'bilim ve evrensellik' sihirli sözcüklerinin yardımıyla) teknik bir problemmiş gibi gösterilmekte, böylece ideolojik eksen taşınması gerçekleştirilmektedir. Bu, iki alan arasında benzerliklerin olmadığını göstermemektedir. Yaşanan 'örgüt' olgusu ve pratiği bağlamında kaçınılmaz olarak benzerlikler bulunmaktadır. Bunlar teknik boyutu oluşturabilir. Ancak teknik (bir anlamda epistemolojik) olmayan yaşamsal öneme sahip (ontolojik) ikilemler gözardı edilmektedir. Yine aynen karşılaştırmalı kamu yönetimi yaklaşımında olduğu gibi 'karşılaştırma' analitik aracının kamu yönetimi analizinde kullanılması başka şey (ki bu kullanım hem yararlı hem de zorunludur), karşılaştırmanın ideolojik anlam yüklenmesi başka şeydir vurgusuna paralel olarak örgüt içi işletme veya yönetim tekniklerinin iki alanda ortak olarak kullanılması, bu anlamda disiplinlerarası

¹⁸ Graham T. Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects? PERRY, James, 1983 içinde, s.87.

olmak başka şey, buna ideolojik yükleme ile kamu yönetimi disiplinini belli bir toplum düzenini savunmanın aracı haline getirmek başka şeylerdir. Bu konu bizi kamu yönetimi disiplinindeki tarihsel boyutta vurgulamaya çalıştığımız kimlik bunalımı ve kimlik arayışları çabalarının genel değerlendirmesine getirmektedir.

Kamu yönetimi disiplininde kimlik bulma arayışlarının oldukça dinamik bir süreç gibi görünmekle birlikte 'durağan' olma özelliğini taşıdığını daha önce vurgulamıştık. Bununla anlatılmak istenen şey, 19. yüzyıl sonlarında başlayıp 20. yüzyıla sarkan ve önceden belirtilen 'sac ayağının' kuramsal-felsefik temelini oluşturduğu bir örgüt, yönetim ve kamu yönetimi algılamasının bu çalışmada değinilen ve değinilemeyen birçok düşünce okulu ve kuramcı tarafından 'verili' olarak alınıp radikal değişim perspektifi yerine daha çok, bu verili yapıyı nasıl daha 'iyi', daha 'verimli', daha 'etkili' veya daha 'kârlı' yaparız şeklindeki 'iyileştirme' çabalarından yola çıkılmasıdır. Diğer bir deyişle, kamu yönetimi disiplinindeki kimlik bunalımı ve arayışlarının daha çok 'epistemolojik' düzeyde kalınarak 'ontolojik' soruların göreceli olarak daha az sorulması nedeniyle tıkandığı veya bir 'kapalı döngü' şeklinde sürdüğünü söyleyebiliriz.

Epistemolojik sorular üzerinde yoğunlaşmak kaçınılmaz olarak 'a posteriori' bir bilim anlayışını beraberinde getirmektedir. Diğer bir deyişle, alanın nesnesi öznenen bağımsız olarak bir yerlerde bulunmakta ve tanımlanmakta, günlük işleyişi sırasında bazı tıkanma noktalarına gelmekte ve sorunlarla karşılaşmakta, bundan sonra devreye giren bilim adamı-uzmanlar tıkanıklıkları açmak ve sorunları çözmek için çözüm arayışları peşinde koşan ve bu amaçla 'bilimsel yöntemi' kullanan kişiler durumuna gelmektedir.

Kamu yönetimi akademik disiplini ve bu alanda çalışanların, bu aşamada temel önceliği, süregiden kamu yönetimi pratiğinin 'iyileştirilmesi' veya 'reformu' olmamalıdır. Bu tür çabalar doğaldır ki 'akademi' ve 'bilimsel yöntemden' yardım veya destek görebilirler. Ama bu tür çabalar öncelikle bu işin kuramcılarına değil 'uygulamacılarına' bırakılmalıdır. En azından yaşanan deneyimler göstermektedir ki kendilerini 'nesnenin' bir parçası olarak tanımlamayan ve dışsal bir müdahale ile kurum dışı veya örgüt dışı olarak yapılan bu tür pragmatik amaçlı 'iyileştirme' çalışmaları çok az durumda başarıya ulaşmaktadır. Her kamu yönetimi sistemi ve örgütünün kendine özgü koşulları ve çevresi bulunmaktadır. Bir kamu yönetimi sisteminin kendi içinde olan iki ayrı örgüt bile tek tip inceleme, çözümlenme ve iyileştirme 'reçetelerine' tabi tutulamamaktadır. Hele bunların örgüte dışsal olarak yapılarak 'genel geçer' olduğu iddia edilen çoğunlukla tek bir mutlak doğru anlayışına dayalı (ama nesnenin doğası gereği çoğu zaman karşıt birçok tezle veya bilgi birikiminin artmasıyla çürütülebilen) 'şematik' ve 'ilkeci' bakış açılarıyla ele alınması günümüzde akademik kamu yönetimi disiplinin önemli sorunlarından birini oluşturmaktadır. Diğer bir deyişle bir 'kamu yönetimi teknolojisinden' söz edebiliriz. Bu teknolojinin üretilmesi günlük yaşamda çok da pragmatik olarak işlevsel ve faydacı olabilir. Ancak, bilimin ve bilim adamının temel görevi ve önceliği bu anlamda teknolojiyi üretmek olarak görüldüğü zaman toplumsal dinamiklerin yönlendi-

ricisi ve hızlandırıcısı olması gereken akademik etkinlik, bu dinamiklerin arkasına düşerek 'a posteriori' bir biçimde bu dinamiklere bağımlı ve onlar tarafından belirlenir hale gelecektir. Olayın pragmatik yönü, ya da teknolojisi, alanın 'teknik ve mesleki' yönünü oluşturmaktadır ve bu bilimsel yöntem ve bilim adamından destek alan uygulamacılar tarafından örgüte içsel olarak geliştirilebilir. Ontolojik soruları soran ve yanıtlar arayan akademik etkinlik ise öncelikle 'eleştirel' bir tavır içinde geçmişte, günümüzde ve gelecekte kamu yönetimi nesnesinin varlığı ve varlık nedeni ile ilgili sorular sormalıdır. Bu anlamda alan özellikle siyaset bilimi ile eklemlenmek zorundadır. Temel sorular olan 'işbölümü', 'devlet', 'örgüt', 'devletin örgütlenmesi', 'demokratik yönetim', 'hijerarşiler', 'yönetenlerin ayrıcalıkları', 'merkezileşmenin kaldırılması', 'kamu çıkarı' kavramının yeniden tanımlanması vb. konular akademik dünyanın yoğun olarak uğraştığı ve tartıştığı 'kamu yönetimi akademik etkinlikleri' olmalıdır. Oysa göremekteyiz ki hem uluslararası düzeyde¹⁹ ve kendi ülkemizde²⁰ yapılan bazı değerlendirme çalışmaları göstermektedir ki, günümüzde kamu yönetiminin akademik etkinliği, 'ontolojik' sorunlardan çok 'epistemolojik' sorunlarla ve bu alanın 'teknikleri' ile yoğunlaşmaktadır.

Kamu yönetimi disiplininin bu yönde uzmanlaşması ve uygulamacılara bu tür 'uzmanlığa' dayalı teknik bilgilerle eğitim vermesi ise kaçınılmaz olarak uzmanlaşmış ve ellerindeki bu tür bilgileri silah değilse bile bir güç olarak kullanan, bu nedenle yönetilenler tarafından yaygın katılımın giderek güçleştiği, kendine özgü bir dili ve ifade biçimleri olan ve bu anlamıyla giderek ayrışan ve ayrıcalık kazanan, toplumun geri kalan kesimlerinden çoğunlukla kopuk ve demokratik sistemlerin doğası gereği olması gereken 'yaygın denetim'den uzak bir yönetim işlevi ve bir yerde 'yönetim mühendisi-bürokratlar' kesimi yaratmaktadır. 'Bilim' ve 'akademi' kavramları ve pratiklerinin belirli bir ideoloji doğrultusunda ve özellikle varolan sistem ve yapıları korumak yolunda tutucu ve durağan (bu amaçla mutlak ve tek doğruları saptayıp ilan eden) bu oluşuma 'ideolojik' bile olsa alet edilmemesi gerekmektedir.

¹⁹ Roger Dunbar, "Toward an Applied Administrative Science", *Administrative Science Quarterly*, Vol 28, 1983; James Perry, "Research Methodology in the Public Administration Review", *Public Administration Review*, May-June 1986; Robert Stallings, "Public Administration Research: Work in PAR, 1940-1984", *Public Administration Review*, January-February, 1988; Robert Stallings, "Doctoral Programs in Public Administration: An Outsiders Perspective", *Public Administration Review*, May-June 1986; Jay White, "Dissertations and Publications in Public Administration", *Public Administration Review*, May-June 1986; Robert Cleary, "What do Public Administration Masters Programs Look Like?", *Public Administration Review*, November-December, 1990; Robert Cleary, "Revisiting Doctoral Dissertation in Public Administration: An Examination of the Dissertations of 1990", *Public Administration Review*, January-February, 1992.

²⁰ Behlül Üsdiken- Yorgo Pasadeod, "Türkiye'de Yayınlanan Yönetimle İlgili Veri Temelli Makalelerde Yöntem", *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt 19, No 2, 1986; Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem Sorunları", Atauz, Sevil, (ed.), *Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1986; Ümit Berkman, "Amme İdaresi Dergisinde Yayınlanan Makaleler Üzerine Bir İnceleme", ATAÜZ, Sevil (ed.) *Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1986.