

**T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**DEMOKRATİK BİR KİMLİK ARAYIŞINDA KAMU
YÖNETİMİ: YÖNETSEL REFORMLARIN
DEMOKRASİ BAĞLAMINDA ANALİZİ**

Ahmad Samim OBAİDİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

DANIŞMAN

Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ

**Konya
2019**



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin

Adı Soyadı: Ahmad Samim OBAİDİ

Numarası: 134228001023

Ana Bilim / Bilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı Tezli Yüksek Lisans Doktora

Tezin Adı: Demokratik Bir Kimlik Arayışında Kamu Yönetimi: Yönetimsel Reformların
Demokrasi Bağlamında Analizi

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası
(İmza)



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu

Öğrencinin	Adı Soyadı:	Ahmad Samim OBAİDİ		
	Numarası:	134228001023		
	Ana Bilim / Bilim Dalı:	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	<input checked="" type="checkbox"/>	Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı:	Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ		
	Tezin Adı:	Demokratik Bir Kimlik Arayışında Kamu Yönetimi: Yönetimsel Reformların Demokrasi Bağlamında Analizi		

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan " Demokratik Bir Kimlik Arayışında Kamu Yönetimi: Yönetimsel Reformların Demokrasi Bağlamında Analizi" başlıklı bu çalışma 03/05/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı	Danışman ve Üyeler	İmza
Doç.Dr.	Hülya EŞKİ UĞUZ	
Dr.Öğr.Üyesi	Yolcu Gökkuş	
Dr.Öğr.Üyesi	Şerife Pektaş	



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin

Adı Soyadı: Ahmad Samim OBAİDİ

Numarası: 134228001023

Ana Bilim / Bilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı Tezli Yüksek Lisans Doktora

Tez Danışmanı Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ

Tezin Adı: Demokratik Bir Kimlik Arayışında Kamu Yönetimi: Yönetimsel Reformların Demokrasi Bağlamında Analizi

ÖZET

Kamuya hizmet mekanizması konumunda olan kamu yönetiminin, son dönemlerde yaşanan gelişmelerden bağımsız kalması düşünülemez. Ekonomi, siyaset, teknoloji ve sosyal hayat başta olmak üzere diğer alanlarda da meydana gelen gelişmeler kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimlerinde uzun yıllar etkili olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, belirtilen alanlardaki değişimler karşısında yetersiz kalarak, yerini yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına bırakmak zorunda kalmıştır. Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının 1980-2000'li yılları arasında etkili olduğu görülmektedir. Bu yıllardan itibaren bu yaklaşım da eleştirilmiş ve son yaklaşım yeni kamu hizmeti olmuştur. Bu çalışmada geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu hizmeti yaklaşımlarının ne olduğu, ilkeleri ve yaklaşımların demokratikleşmesi yaşanan gelişmeler doğrultusunda karşılaştırmalı analizi yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Hizmeti.



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin

Adı Soyadı: Ahmad Samim OBAİDİ

Numarası: 134228001023

Ana Bilim / Bilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı Tezli Yüksek Lisans Doktora

Tez Danışmanı Doç. Dr. Hülya EŞKİ UĞUZ

Tezin İngilizce Adı Public Administration in the pursuit of democratic identity Analysis of administrative reforms in the context of democracy

SUMMARY

It is unthinkable that public administration which is public service mechanism remains independent of the recent developments. Developments occurring in other sectors especially in economics, politics, technology, and social life have a profound impact on the public administration. Traditional public administration approach that has shown the impact on public administration of developed and developing countries for many years remained inadequate in the face of changes in specified sectors, and it was forced to leave its place to the new public management approach. The new public management approach has been effective from the 1980s and the 2000s. After this period, the approach criticized and left its place to the new approach called new public service. In this study, a comparative analysis of the issues put forward by the public administration approaches ,democratization and the points being separated from each other be done in line with developments.

Keywords: Public Administration Approach, Traditional Public Administration, New Public Management, New Public Service.

Önsöz

Bu çalışmanın hazırlanması sürecinde ilk aşamadan son aşamaya kadar değerli fikirlerini, deneyimini, destek ve yardımlarını esirgemeyen değerli hocam ve Tez Danışmanım sayın Doç. Dr. Hülya EŞKİ Uğuz'una, Yapıcı öneri ve katkılarıyla yardımcı olan arkadaşım Najibullah karimi'a, Maddi ve manevi her konuda yanımda olan, desteğini ve sabrını benden esirgemeyerek beni her zaman güçlü kılan ailem; annem babam ve kardeşlerime teşekkür ederim.

Ahmad Samim OBAIDI

Konya,2019

İÇİNDEKİLER

Bilimsel Etik Sayfası.....	i
Tez Kabul Formu.....	ii
Özet.....	iv
Summary.....	v
Önsö	v
Giriş.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİN BAŞLANGIÇ YILLARI: DEMOKRASİNİN KURULUŞTAKİ YERİ.....	5
1.1. Erken Dönem Kamu Yönetimi ve Reform.....	6
1.2. Klasik Kamu Yönetiminin Temel Öğretileri.....	8
1.3. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı, Bürokrasi ve Demokratik Etos.....	13
1.4. Ortodoksiden Heterodoksiye: Waldo ve Demokratik Yönetim Kuramı..	16
1.5. Geleneksel Kamu Yönetiminin Eleştirisinden Yeni Bir Kamu Yönetimine (Mi?).....	19
1.6. Demokrasi ve Eşitlik Işığında Tarihe Düşen Not: Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi Hareketi.....	22
İKİNCİ BÖLÜM: KLASİK KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ELEŞTİRİSİ VE ELEŞTİRİNİN ELEŞTİRİSİ.....	28
2.1. Klasik Kamu Yönetiminin Eleştirisi: Yeni Kamu İşletmeciliği.....	28
2.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliğinin İdeolojik Temelleri: Yeni Sağ.....	31
2.1.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Temelleri.....	35
2.1.2.1. Neo-Taylorizm (Yeni İşletmecilik).....	36
2.1.2.2. Refah Devletinin Tasfiyesi ve İşlem Maliyetleri Temelinde Yeniden İnşası: Kamu Tercihi Kuramı ve Yeni Kurumcu İktisat.....	37
2.1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği: İlkesel ve Yöntemsel Analiz.....	43
2.1.4. Yeni Kamu İşletmeciliği: Demokratik Bir Arayış Mı?.....	47
2.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Eleştirisi ve Demokratik Bir Yol Arayışı Olarak Yeni Kamu Hizmeti.....	54

2.2.1. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Teorik Temelleri ve Temel Söylemi.....	55
2.2.2. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Temel İlkeleri.....	60
2.2.3. Yeni Kamu Hizmetinin Demokrasi Açısından Değerlendirilmesi.....	64
Sonuç.....	66
Kaynakça.....	69



GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplini Woodrow Wilson'un 1887 tarihli "İdarenin İncelenmesi" başlıklı makalesi ile başlatılır. Bu kurucu metinde Wilson, kamu yönetiminin seçilmiş siyasetçilerin emri altında onların yönlendirmesi ile yürüyen teknik bir aygıt olduğunu dile getirmekte, siyaset ve yönetimi birbirlerinden kesin çizgilerle ayırmakta ve yönetimin bir "sevk ve idare" alanı olarak incelenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Klasik Kamu Yönetimi). Wilson'cu paradigmanın siyaset-yönetim dikotomisine dayanan (Atalay, 2008: 180) ve 20. Yüzyıla kadar egemen paradigma olarak varlığını sürdüren kamu yönetiminin bu klasik yorumu, siyaset ve yönetim bilimi olmak üzere başlıca iki entelektüel kökenden beslenir. 19. Yüzyılın başlarında siyaset biliminden bağımsızlığını ilan ettiği zaman kamu yönetimi teorisyenleri verimlilik ve etkinlik adına işletme bilimini referans almışlardı. Ama yine de işletmecilik çizgisinden ilerleyen bu erken dönem kamu yönetimi teorisyenleri bilimsel yönetimin ilkelerini kamu sektöründe geliştirmeye ve uygulamaya çalışırlarken kesintisiz olarak, hem yurttaşlar hem de seçilmiş yöneticiler tarafından kontrol edilebilen ve denetlenen bir yönetsel sistem inşa etmek gibi siyasi meselelere kafa yormaya devam edeceklerdi. Kamu yönetiminin siyasal bileşenleri nedeniyle kamu yöneticileri saf işletme biliminden uzakta durma noktasında hassastılar. Bu hassasiyete ilaveten kamu yönetimi disiplinin demokratik yönetimle bağlantılı "kamusallık" (publicness) bileşeni de kamu yönetimi teorisyenlerinin kendilerini işletme bilimindeki meslektaşlarından oldukça farklı bir entelektüel kimlikle tanımlamalarına imkan verdi. Bir diğer deyişle bu disiplinin gelişimi geniş ölçüde iki entelektüel talep tarafından şekillendi. Bunlardan siyaset bilimcilerden kaynaklananı hem yönetsel sistem hem de demokratik değerler üzerinde siyasi kurumların etkisine vurgu yapıyordu. En üst düzeyde verimlilik arayışında olan ve işletme yönetiminden yükselen ikincisi ise idari sistemin kapasitesine odaklanıyordu.

II. Dünya Savaşını izleyen dönemde kamu yönetimi disiplininin içerdiği felsefede ve dolayısıyla temel öğretilerde önemli değişiklikler yaşandı. Bu süreçte siyaset-yönetim dikotomisi neredeyse terkedilirken, klasik yaklaşımın ilkeleri ise

tersi de doğru olan atasözlerine dönüştü ve yönetimin evrensel bir bilim olduğu savı sorgulanmaya başlandı. 1930'lardan başlayarak önce ekonominin, sonra da verimliliğin kamu yönetimi disiplini için çok dar ve mekanik hedefler olduğu öne sürüldü. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetimin çalışma konusu, bir ölçüde iktisadilik gölgesindeki verimlilik arayışından uzaklaşarak örgütün çevresini de değerlendirme kapsamına alarak genişleyecektir (Klasik Sonrası). Sosyal devlet anlayışının egemen olduğu bu tarihsel kesitte özel sektör yönetimiyle kamu yönetimini bir tutan anlayışı eleştiren kesimler ortaya çıkmıştır. Kamunun ayırt edici özelliklerini bulmaya ve onları öne çıkarmaya çalışan bu kesim, siyasetle yönetimin birlikteliği düşüncesi etrafında sosyoekonomik yapıya yönelik olarak adalet, eşitlik, katılım gibi değerlerin savunuculuğunu üstlenecektir (Yeni Kamu Yönetimi).

1970'lerin sonundan itibaren yaşanan sosyoekonomik kriz, yeniden piyasa düzenine yaklaşılarak aşılmaya çalışılmıştır. Anlayış, örgütlenme ve iktisadiliğin toplamında tekrar verimliliğe sarılan yıllar başlayacaktır. Piyasa lehine küçültülen kamu yönetimin, piyasa aktörleri ya da kurumları gibi işlemesi, piyasa araçlarını kullanması gerektiği savunulur olmuştur. Böylelikle *“kamu yönetimi kamu yararı için örgütlenmiş ve bunu gerçekleştirmek için yasalar, kurallar, hiyerarşi ve otorite ile örülmüştür”* önermesinden, *“kamu yönetimi bireysel inisiyatifin ön plana çıktığı, yetkinin yerele, mikroya, bireye veya bir alt birime aktarıldığı, karmaşık, esnek, verimliliği ön planda tutan bir örgütlenme bütünüdür”* önermesine geçilmiştir. Küresel kapitalizmle bu yaklaşım, dünya çapında baskın hale gelmiş, aynı zamanda yeni yönetim kavramsallaştırmalarıyla bu yaklaşımın düşünsel kabulleri ve önerileri toplumsallaşmıştır (Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu İşletmeciliği) (Zengin, 2011: 124-125; Övgün ve Tosun, 2018: 466; Dreyfus, 2014: 217).

Gözden geçirilmiş yararcılığa, yeni rasyonel işyönetimine ve demokrasinin ilkelerine karmakarışık bir şekilde başvuran bir söylemle uygulamaya koyulan 1980'li yılların kamu yönetimi reformları, farklı ülkelerin yönetsel politikalarında büyük değişiklikleri beraberinde getirecektir. Christensen and Legreid bu reformların, kamu yönetiminin örgütsel yapısını değiştirmeye yönelik teknik

reformlar olup nadiren demokrasinin genel sorunlarına odaklandığını ileri sürmektedirler (Christensen and Legreid, 2011: 125). Christensen and Legreid'in reformların demokratik özden yoksun olduğu şeklindeki iddiaları doğru olmakla birlikte, reform hareketinin kamu yönetiminin örgütsel yapısını değiştirmekle sınırlı olmadığı belirtilmelidir. Aksine 1980'li yıllarla birlikte başlayan reform hareketlerinin daha önce idareyi reforme etmeye yönelik çabalardan ayırtedici özelliği salt bir idari reform olmakla yetinmeyip, devletin siyasi ve sosyo-ekonomik boyutlarını da reform kapsamına alma çabasında yatmaktadır. Batı Avrupa'da mutlak monarşileri yeniden yapılandırma girişimleri, yine Batı Avrupa'da burjuva devrimlerinin ardından gerçekleştirilen faaliyetler ve yirminci yüzyılda bağımsızlığını kazanan ülkelerin yürüttüğü reform çalışmalarından farklı olarak 1980'li yılların reform dalgası, yeni ortaya çıkan dünya düzeni temelinde ve varlığı serbest piyasaya endekslenmiş bir demokratikleşme öngören Yeni Sağ ideoloji çerçevesinde ortaya çıkmıştır (Güler, 1999).

Yeni Sağ'ın ideolojik zemini üzerinden yürütülen Yönetimsel Reformların meşrulaştırılmasında "demokratikleşme" retoriğinin faydalı bir araç olarak kullanıldığı belirtilmelidir. Devletin iktisadi alana müdahalesinin asgari düzeyde tutulmasının, demokrasinin ve güçlü bir sivil toplumun gerekli şartı olarak ileri sürülmesi, neoliberal reformların "demokratikleşme" ile özdeşleştirilmesinde belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu suretle, bir taraftan ekonomik sıkıntıların sosyal devletten kaynaklandığı ileri sürülüp sosyal devleti tasfiye etmede kullanılacak bir ideolojik zemin oluşturulurken, diğer taraftan da neoliberalizmle demokrasi aynılaştırılarak, neoliberalizmin toplumsal meşruiyet tabanı oluşturulmaktadır. Bu çerçevede, "hukuk devleti", "insan hakları", "hesap verebilirlik", "şeffaflık", "yolsuzlukların önlenmesi", "katılımcılık", "güçlü sivil toplum", "yerindenlik" gibi kimi demokratik özelemler neoliberal reformların doğal bir sonucu olarak sunulmaktadır (Ataay, 2005, Ataay, 2007).

Bu çalışma yukarıda kısaca özetlenmeye çalışılan kamu yönetiminin evrimsel gelişimi içinde demokrasinin yerini analiz etmeye dönük bir çabayı içermektedir. Çeşitli yazarların kendi bağlamları içinde inceledikleri kamu yararı, sosyal adalet, rejim değerleri ve yurttaşlık gibi kavramlar demokratik kamu yönetiminin değerleri

olarak dile getirilmektedir. Ancak belirtilmelidir ki kamu yönetiminde demokratik değerler alanı çok net sınırlara sahip değildir ve bir dereceye kadar da idealize edilmiş bir nitelik taşımaktadır. Demokrasinin kendisini tanımlamak kadar demokratik kamu yönetimi olarak isimlendirilen paradigmayı tanımlamak da sorunludur (Okçu, 2008: 25; Saklı, 2013: 156). Demokrasinin bu müphem yapısı tezin başlıca sorun alanlarından birisini oluşturmakta ve tez boyunca demokratik bir kamu yönetiminin ne olduğu sorusuna yanıt aranmaya çalışılmaktadır. Bu temel soru üzerinden kamu yönetimi reformları yeniden bir okumaya tabi tutulurken reformların basitçe yönetimin etkinlik sorunlarına çözüm arayışıyla değil, toplumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ilişkin dinamiklerce belirlendiği şeklindeki bir önkabulle hareket edilmiştir. Nitekim kamu yönetimi reformlarının gerçek niteliğini kavrayabilmek kapsamlı bir bakış açısını gerekli kılmaktadır. Zira, hem devletin hem de yönetimin yaşadığı değişim, uluslararası işbölümünde beliren yeni gelişmeler ve yeni sınıfsal oluşumlarla organik bir bağ içerisindedir. Devletlerin ulusal, bölgesel, yerel kalkınma stratejilerini, bu çerçevede devletin üstleneceği işlevleri, bu işlevlerin gerçekleştirilmesi için oluşturulan örgütlenme biçimlerini belirleyen de budur. Yönetimsel reform çabalarının gerçek niteliğinin görülebilmesi ancak bu bağlantıların ortaya çıkarılmasıyla mümkün olabilir (Ataay ve Güney, 2004). Zira kamu yönetimi reformlarının tüm uygulamalarını siyaseten devletin yok oluşu şeklinde görmektense üretim ilişkilerinin bir parçası olarak iktidar ilişkilerinin yeniden biçimlendirilişi şeklinde değerlendirmek daha yerinde olacaktır (Güney, 2007: 12).

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİN BAŞLANGIÇ YILLARI: DEMOKRASİNİN KURULUŞTAKİ YERİ

Klasik kamu yönetimi olarak isimlendirilen modelin kendisi bir zamanlar büyük bir reform hareketiydi. Pek çok ülkenin kamu sektörlerinde klasik modelin, 19. Yüzyılın sonlarından itibaren kabul görmeye başlamasından önce, kamu yönetimi şeflerine, hükümdarlarına ve politik liderlerine şahsi sadakatle bağlanan profesyonel olmayan kadrolarca yürütülüyordu. Klasik kamu yönetiminin belirgin hale gelmesiyle yönetim, hissedilir ölçüde liyakat temelli profesyonel bir mesleğe dönüştü. Kamunun yönetimi, toplumda her zaman kanunlara ve yerleşmiş uygulamalara göre davranacak, belirgin bir yönetsel elit oluşturmak için, uygun olan en iyi insanlara ihtiyaç duyan muteber bir çağrı haline geldi. Hem teori hem pratik olarak kamu yönetimi, gerçekten çok az bir teorik değişikliklerle 20. Yüzyılın son çeyreğine kadar pek çok Batılı ülkede geçerliliğini korumuştur. Bu süre zarfında gerçekleşen değişiklikler kurumsallaşmış paradigmayı tehdit etmekten uzaktır (Hughes, 2014: 93-94).

20. yüzyılın sonuna kadar sarsılmadan varlığını sürdürmeyi başaran Woodrow Wilson, Leonard White, Frank Goodnow, W.F. Willoughby, Lydal Urwick ve Luther Gulick ve Max Weber gibi isimlerle özdeşleşen klasik kamu yönetimi paradigması Hughes'a atıfla (2014: 93-94) şunlarla nitelenebilir: Siyasal liderliğin formel kontrolü altında sıkı sıkıya bürokrasinin hiyerarşik modeli ile temellendirilmiş sadece kamu çıkarı ile güdülenmiş, kalıcı, tarafsız ve anonim memurların ve iktidara gelmiş her partiye eşit olarak hizmet eden ve siyasalara katkıda bulunmak yerine siyasetçiler tarafından karar verilen siyasaları sadece yönetmekle yetinen memurların işe alındığı sözlüğün gerçek anlamında bir idare.

1.1. Erken Dönem Kamu Yönetimi ve Reform

Kamu yönetiminin hükümet nosyonu ile çok paralel gelişen uzun bir tarihi vardır. İdari sistemler Antik Mısır'da, Nil'in yıllık sel baskınında sulamayı yönetmek ve piramitleri inşa etmek için var olmuşlardır. Çin'de Han Hanedanlığı hükümetin doğumla hak elde edenler tarafından değil de seçilmişler tarafından erdem ve yetenek ile yönetilmesi gerektiğine salık veren halkın mutluluğunu temel amaç olarak gören Konfüçyüsçü algıyı benimsemişti. Avrupa'da çeşitli imparatorluklar –Yunan, Roma, Kutsal Roma, İspanya ve diğerleri-, her şeyden önce merkezden kurallar ve prosedürler aracılığıyla kontrol edilen örgütlü imparatorluklardı. Ortaçağ'da modern devletlerin gelişimi Weber'e göre bürokratik yapılarla beraber gelişti. Bazı tür idarelerin daha önceden var olmuş olmalarına rağmen, kamu yönetiminin geleneksel modeli 19. Yüzyılın sonlarından başlar (Hughes, 2013: 95).

Erken dönem yönetim sistemleri önemli bir karakteristik özelliği paylaşırlar. Bu yönetimler yasallıklarının ya da bağlılıklarının örgüte ya da devlete dayanması manasında gayri şahsi değil şahsidirler. İdare pratiği, yolsuzlukla ya da makamın verdiği yetkileri kişisel kazanç için kötüye kullanma ile sonuçlanır. Ancak bu durumların idarenin arzu edilmeyen özellikleri olduğu düşüncesi de klasik kamu yönetimine aittir. Şimdilerde garipsediğimiz uygulamalar, önceki idari düzenlemelerde hükümetin işlevlerini yerine getirmenin olağan yollarıydı. Devletçe istihdam edilerek himayeye ya da nepotizme başvurmak ya da vergi toplayıcısı olarak kamu hizmetinden yararlananları ücretlendirerek önce yatırım yapılan paranın geri alınması sonra da kar elde edilmesi bir zamanlar alışıl gelmiş uygulamalardı. Genç bir adam için bir devlet görevini garanti altına almanın normal yolu yardım edebilecek durumda olan bir akrabaya ya da bir aile dostuna başvurmaktır. Sistem tarafından istihdam edilen insanların herhangi bir şekilde yeterli olduklarının hiçbir garantisi yoktu (Hughes, 2013: 96).

Netice itibari ile Weber'den hareketle ifade edilecek olursa modern öncesi kamu yönetimleri “şahsi, geleneksel, dağınık, bahane üreten ve tikel” iken modern kamu yönetimi sistemleri “gayrişahsi, rasyonel, spesifik, başarı temelli ve

evrensel”dir. Kamu yönetiminin bu formunun 19. Yüzyılda İngiltere’de ortaya çıktığı düşünülür. Bu yapının kurucu metni olarak görülen Northcote-Trevelyan Raporu kamu hizmetlerine yapılan atamaların liyakat temelli yapılmaya başlanacağını ve patronajın kademeli bir şekilde azalacağını sinyaliydi ama tüm bu değişikliklerin geniş bir şekilde yerleşmesi yıllar sürdü. 19. Yüzyıl İngiltere’inde başlayan idari reformlar, ABD’yi de etkileyecek ve İlerlemeci (progressive) dönem Amerikası (1885-1920) modern kamu yönetimini yaratacaktır (Hughes, 2013: 99; Yalçın, 2010: 82-83).

Teorik açıdan bakıldığında Birleşik Devletlerde klasik kamu yönetimi modeli büyük ölçüde Almanya’da M. Weber’in ABD’de ise W. Wilson’un etkisi altında gelişecektir. Wilson siyasetçilerin siyasa yapmaktan sorumlu olmaları ve idarenin ise bu politikaları uygulamaya geçirmekle sorumlu tutulmaları gerektiğini öne süren görüşü savunuyordu. Weberin ortaya koyduğu bürokrasi teorisi ise kamu hizmetinin müstakil ve profesyonel bir işgal alanı olduğunu ilan ediyor, belirli bir eğitime sahip memurların liyakat ilkesine göre işe alınacaklarını, hükümetler değişse bile işlerinde kalacaklarını, güvenceli memurların yansızlık temelinde eylemde bulunacaklarını dile getiriyordu. Her iki görüş de idarenin siyasetten koparılmasıyla araçsal ve teknik bir hususa indirgenebileceği fikrinden türemekteydi. Daha sonraları ise Taylor’un işletme yönetiminden yola çıkarak geliştirdikleri bilimsel yönetimin ilkeleri kamu yönetimine uygulanacaktır (Hughes, 2013: 100; Çiner, 2009: 15).

Klasik kamu yönetimi öğretisinin entelektüel kökenlerinin temel itibariyle üç kaynaktan beslendiği ileri sürülebilir: Wilsoncu siyaset ve yönetim ayrımı, Weberyen bürokrasi modeli ve Bilimsel Yönetim Yaklaşımı. Siyaset-yönetim ayrımı siyasi düzlemde bürokratik değerlerin kamu yöneticilerinin davranış normları olarak kabul edilmesini rasyonalize ederken diğer taraftan da pozitivist ilkelerin kamu yönetimine aktarımını gerçekleştirmiştir. Pozitivist düşünce sistematığı değerleri olgulardan ayırmak suretiyle sosyal realitenin nesnel bilgisine erişilebileceğini iddia etmektedir. Bu iddianın klasik kamu yönetimi teorisine yansması siyaset/yönetim dikotomisidir. Weberyen bürokrasi modeli ise geleneksel modelin en önemli teorik ilkesi olup bu teori ile rasyonel değerler kamu yönetimiyle ilişkili hale getirilmiştir.

Weber'in teorisi kamu yönetiminin klasik teorisi ile hem şekil hem de yöntem bakımından uyumlu olup, uzun geçmişi boyunca kamu yönetiminin geleneksel modeli Weber'in teorik modelini zımnen ya da açıktan bire bir takip etmiştir. Bilimsel yönetim teorisi ise kamu yönetimi disiplini içerisinde verimliliği neredeyse bir ahlaki buyruk ve zorunluğa dönüştürür. Taylorcu yönetim anlayışı işin standartlaştırılmasına dayalı bir yöntem önerir. Bu da iş yapmanın en iyi tek yolunu bulmak ve bütün bu standartların devamlılığını sağlamak adına çok geniş ve derinlemesine kontroller yapmak anlamına gelmektedir. İşlerin standartlaştırılması ve işçileri buna uygun hale getirme kamu yönetiminin geleneksel yorumu ile de mükemmel bir uyum içerisindeydi (Okçu, 2008: 24-25; Hughes, 2013: 100; Özcan ve Ağca, 2010: 6-7). Özetlemek gerekirse klasik kamu yönetiminin karakteristik özelliklerini (Özcan ve Ağca, 2010: 7) şu şekilde sıralamak mümkündür:

- (i) Kamu yönetimi siyaseten tarafsızdır,
- (ii) Devletin görevi hizmet sunmak olup bunu gerçekleştirecek en ideal organizasyon şekli bürokrasidir,
- (iii) Programlar yukarıdan-aşağıya kontrol mekanizmaları aracılığıyla uygulanır ve sapmalar oldukça sınırlıdır,
- (iv) Bürokrasiler kapalı yapılar olup yurttaş katılımı sınırlıdır,
- (v) Kamu yönetiminin başat değerleri verimlilik ve rasyonalitedir,
- (vi) Kamu yöneticileri siyasa yapım sürecinde teknik destek sağlamanın ötesinde önemli bir role sahip olmayıp onlar kamu siyasalarının değerlerden arınmış uygulayıcısı olarak kabul görürler.

1.2. Klasik Kamu Yönetiminin Temel Öğretileri

1900'lü yılların başlarından 1930 yıllara kadar etkisini sürdüren ve kamu yönetimi yazınında "ortodoks" kamu yönetimi olarak da isimlendirilen klasik yaklaşım içinde dört temel öğretiyi barındırmaktadır: "Yönetimin bir bilim olduğu iddiası"; "yönetimin bilimsel ilkelerinin bulunduğu, bu sebeple yönetimin her yerde benzer olduğu bu sebeple özel sektör yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceği düşüncesi"; "siyaset-yönetim dikotomisi"; "verimliliğin yönetimin

temel hedefi olduğu ve gerçek demokrasi ve verimliliğin aynı şeyler, ya da en azından uzlaşabilir olduğu görüşü” (Atalay, 2008: 49).

(i) Yönetimin Bir Bilim Olduğu Savı

Geleneksel kamu yönetiminin temsilcileri kamu yönetimini, deney yoluyla elde edilmiş ilkelerin verili hedeflere erişmede kullanılabileceği uygulamalı bir bilim olarak değerlendirme eğilimindedirler. “Doğadaki uyum” nosyonu üzerinden şekillenen klasik öğretinin müdahalenin yokluğunda en iyinin ortaya çıkacağı söyleminin eksik olduğu düşüncesine dayanır. Klasik kamu yönetimi teorisyenlerine göre doğada var olan uyum keşfedilmeli ve insanlığın amaçları bu uyumun önüne geçmelidir. Doğanın uyumu ilkelerle izah edilebilir. Şayet veriler incelenir gerçekler araştırılır, ölçümler yapılır ve doğrular keşfedilirse ilkelere ve dahası neyin yapılması gerektiğini soran soruya da cevap verebilecek bir “yönetim bilimi”ne erişilebilir. Klasik kamu yönetiminin temsilcileri bu suretle ulaşılan bu ilkelerin fen bilimleri yasaları gibi değişmez, esnetilemez nitelikte olduğunu düşünmektedirler. Onlara göre ilkeler, gerçeklerin bilimsel yöntemlerle incelenmesi suretiyle ortaya çıkan “en iyi tek yoldur.” Klasik söylemin moderniteye içkin bu en iyi tek yol söylemi en iyiyi uygulamaya geçirecek yöneticileri gerekli kılar. Bilimin yasalarına dayanıyor olsalar da koordinasyon, düzen, verimlilik ve etkinlik benzeri hedeflerin başarımı için bilimsel bilgisine sahip olanlar bir diğer deyişle yöneticilerce gerçekleştirilebilir. Tüm bu nedenlerle işletme ve kamu yönetimi bir bilim dalı olup aynı uzmanlık alanı olarak değerlendirilmelidir (Atalay, 2008: 50, 190). Bu değerlendirme aynı zamanda klasik kuramcılarının kamu yönetimi anlayışlarının neden işletmecilik çizgisinde yer aldığını da açıklamaktadır. Öncelikle klasikler sadece yönetimin evrenselliği tezini dile getirmezler aynı zamanda işletme biliminin teknik ve yöntemlerini de kamu yönetimine aktarma niyetindedirler. En büyük aktarım Fayol’un görüşleri üzerinden yapılmakla birlikte Fayol’un eşitlik, birlik ruhu, ortak yararın kişisel yarara önceliği şeklindeki kamu yönetiminin ruhuna daha uygun olan ilkeleri aktarım esnasında elenir. Netice itibarıyla, yöneticiler aracılığıyla her çeşit örgüte aktarılacak bir takım ilke ve uygulamalar ortaya çıkar (Yalçın, 2010: 101).

(ii) Bilimsel Yönetimin İlkeleri

Yönetimin bir bilim olduğu savını ileri süren klasik öğretinin temsilcileri, bu bilimin evrensel ilkelerinin bulunduğunu ve bu ilkelerin zamandan ve mekandan bağımsız olarak geçerli olduğunu kabul etmektedirler. Mesela Wilson'a göre kamu yönetimi bir iş alanı olup, sağlam ilkelere dayanması etkin ve verimli işleyebilmesi adına kaçınılmazdır. Bu anlamda kamu yönetimi evrensel yasa benzeri kurallarla işletilmelidir zira Wilson'a göre siyasal kimlikleri bir tarafa bırakılırsa hükümetler zaten benzer işler yapmaktadırlar ve bu sebeple başka yerlerde başarılı olan yönetim teknikleri her yerde başarıyla uygulanabilir (Kerman, 2016: 234). Benzer şekilde bir diğer klasik kuramcı Willoughby de kamu yönetiminde verimlilik ve ekonomikliğin ancak bir takım temel ilke ve uygulamalara uyulması ile elde edilebileceğini düşünmektedir. Yönetimin ilkelerinin geçerliliğine inanç duyan bir başka isim de Leonard White olup o da yönetimin evrensel ilkelerinin Amerika'da uygulandığı şekliyle, Rusya, İngiltere ve Irak'ta da uygulanabileceğini ileri sürmektedir (Atalay, 2008: 52).

Yönetmek eyleminin ve ilkelerinin evrenselliği, kamu yönetiminin de aslında bir iş (bussiness) olduğu, siyasetten arınmış kamu yönetiminin rasyonel hareket edebilmesi adına özel sektöre hakim olan yapı ve süreçlerin kamu yönetimine de aktarılması gerektiği şeklindeki düşüncelerle hareket eden bu anlayış, etkinlik ve verimlilik kavramlarının kamu yönetimine de dâhil edilmesinin önünü açmıştır (Atalay, 2008: 53).

(iii) Siyaset ve Yönetim Ayrılığı

Klasik öğretinin temel ilkelerinden biri de siyaset-yönetim ikiliğidir. Bazı istisnalar hariç klasik yaklaşımın hemen hemen bütün isimleri bir uzmanlık alanı olarak gördükleri yönetimin siyasetten ayrılması gerektiğini düşünmektedirler. Mesela kurucu isim Wilson, kamu yönetimine, hükümetin yönetme fonksiyonundan siyasetin dışlanması suretiyle ulaşılabileceğini söylemektedir. Ona göre kamu yönetimi, siyasetin alanın dışındaki bir alana tekabül eder. Bu düşünce devlet yönetiminin karar verme ve yürütme ya da siyaset ve yönetim olarak ifade

edilebilecek iki ana işleve sahip olduğu tezine dayanır. Bu ayrıma göre nelerin yapılacağı siyasetçilerce karara bağlanmalı ve alınan kararlar da kamu yönetimince uygulamaya geçirilmelidir. Kamu yönetimi siyasal içerikli herhangi bir kararın alımına doğrudan katılamaz, ancak bu süreçte siyasi karar organlarına teknik destek sağlayabilir. İşlevler böylesine bir ayrıma tabi tutulduğunda, kamu yönetimi amaçların tayin edilmesi sürecinin dışında kalmakta ve belirlenen amaçlara ulaşmakla sınırlandırılmış “ithal edilebilir” ve “öğrenilebilir” teknik bir araç haline dönüşmektedir. Böylesi bir ayırım kamu yönetimini siyasete bağlı işleyen teknik bir yapıya dönüştürürken, kamu yöneticilerini de seçilmiş siyasetçilerin emri altında, onların yönlendirmesi ile işgören teknisyenler haline getirmektedir (Atalay, 2008: 49; 155). Siyaset-yönetim dikotomisinin kamu siyasalarının değerlerden arınmış uygulayıcısı haline dönüştürdüğü kamu yöneticilerinin bu anlayış içerisinde siyasetten uzak durmaları gerekmektedir. Kamu yönetimi hiçbir suretle siyasal süreçle ilgili olmayıp görevi yalnız ve yalnız verilen talimatların yerine getirilmesiyle sınırlandırılmıştır. Kamu yöneticilerinin tarafsızlığı esas olup, onların siyasetten uzak durmaları aynı zamanda ahlaki bir zorunluluktur da. Tarafsız birer uygulayıcı olan kamu çalışanlarından beklenen siyasaları tayin etmek değil uygulamaktır (Gültekin, 2012: 87). Yönetimsel meseleler, siyasal meseleler değildir. Siyaset de, yürütmenin, görevlerini yerine getirmesi sürecine müdahil olmamalıdır. Siyaset alanında, sorunlar tartışılır, kamu politika kararları alınır fakat yönetim alanında kamu politikaları, herhangi bir sorgulamaya tabi tutulmaksızın tarafsız ve profesyonel bir yönetici grup tarafından uygulamaya geçilir (Zengin, 2011: 127; Atalay, 2008: 155; 159-160). Her ne kamu politikalarını belirlemekle bunları uygulamaya geçirmek arasında keskin bir ayırım yapmak zor olsa da bu ikisi ayrı şeylerdir. Bu sebeple kamu çalışanları politika yapım sürecinin dışında kalmalı ve verimliliğin peşinden gitmelidirler (Gültekin, 2012: 87).

Kamu yönetimi alanındaki hemen hemen tüm yaklaşımlar ve bürokrasi kuramlarında bu temel söylem kabul görmekte ve kamu yönetimi siyasetin bir aracı olarak görülmektedir. Bu düşüncenin iki kökeni olduğu söylenebilir. İlki, Weberyen bürokrasi teorisidir. Bilindiği üzere Weber, bürokrasinin rasyonel bir toplumsal örgütlenme modeli olduğunu ve siyasetin amaçlar doğrultusunda hareket etmesi

gerektiğini varsaymıştır. Bürokrasi, bir anlamda devletin elleri olup sıklıkla makine ve aygıt metaforlarıyla kavramsallaştırılmaktadır. Weberci kuramda, kamu yönetimi/bürokrasi, ussal bir örgütlenme olduğundan, teknik ve uzmanlık alanıdır. Bürokratlar da birer teknisyen veya uzmandırlar. Nitekim, Weber, memuriyeti bir meslek olarak kabul eder. Bunların hepsi, kamu yönetiminin/bürokrasinin araç; olarak kavramlaştırılmasının birer sonucudur (Akbulut, 2007: 7).

Kamu yönetiminin bir araç; olarak kabul edilmesinin bir başka kökeni, güçler ayrımı kuramı veya hukuktur. Bilindiği gibi, güçler ayrılığı kuramında, devletin organları, yasama, yürütme ve yargı olarak kabul edilmiştir. Buna karşılık, kamu yönetimi devletin temel organı kabul edilmemiş, yürütme organı bir parçası olarak düşünülmemiştir. Kamu yönetimi bu kavramlaşmalarda, edilgen bir konumda gösterilmektedir. Bu durumda yani kamu yönetiminin bir araç olarak nitelendirilmesi halinde, ona ilişkin olarak yapılan "kuramların da" makinenin ya da aracın daha iyi çalışması yönünde olmasından doğal başka hiç bir şey olamaz. (Akbulut, 2007: 7-8).

(iv) Verimlilik

Teknik bir aygıt olarak görülen kamu yönetiminin en önemli bileşenlerinden biri de ölçülebilir iktisadiliği yüklenen verimliliğidir. Geleneksel kamu yönetimi verimliliği, hem devlet genelinde hem de kamu yönetimi düzleminde başarımın biricik ölçütü olarak görür. İşletmecilik ile idare/fonksiyonları arasında fark görülmediği, örgütsel düzeyde işletmelerle kamu kuruluşlarının yapılarının benzer olduğunun savlandığı öğretilerde, kamu yönetiminin verimliliği arzulanan temel hedefdir. Bu anlamda kamu yönetiminin en önemli amacı kamu personelinin kullandıkları kaynaklardan mümkün olan en verimli şekilde kullanmalarıdır. Kamu veya özel fark gözetmeksizin yönetim bilminde başlıca iyi olan “verimlilik”tir. İş yaşamında birinci sırada yer alan verimliliğin yeri kamu yönetiminde de öyle olmalıdır (Zengin, 2011: 52; Atalay, 2008: 54).

1.3. Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı, Bürokrasi ve Demokratik Etos

Klasik kamu yönetiminin odak noktası verimli işleyen bir örgüt tasarımıdır (Yalçın, 2010: 9). Bürokrasiyi en iyi örgüt şekli olarak kabul eden Klasik kamu yönetimi teorisyenleri, kamu çalışanlarını kendilerine verilen işleri gerçekleştiren birer teknisyen gibi görmekte ve örgütü buna göre tasarlamaktadırlar. Bu bakış açısına göre kamu görevi, önceden belirlenen bazı görevlerin gerçekleştirilmesinden ibarettir. Kamu görevi önceden belirlenen işlerin gerçekleştirilmesine indirgenildiğinde kamu yöneticileri de görev alanlarına giren sorunları gözleme ve bunlara çözüm üretme sorumluluğundan uzaklaşırlar kaldı ki sistemin mantığı içinde böyle bir sorumlulukları da yoktur. Onlardan beklenen örgüt ya da sistem tarafından önceden belirlenmiş kalıplara göre hareket etmeleri ve işlerini önceden belirlenmiş usullere göre gerçekleştirmeleridir. Yaptıkları işin maddi karşılığını alan çalışanların özel yaşamları ile iş yaşamları birbirinden en azından kuramsal düzeyde birbirlerinden ayrılmıştır (Yalçın, 2010: 56-57). Yönetim, özellikle açık bir şekilde iletildiğinde talimatların yerine getirilmesi anlamına geliyordu. Bu sistem kamusal kaynakların, bürokratların kişisel kullanımları için ayarılmasından makul derecede masundu. Görevler yönetsel ve nispeten basit olduğunda ve çevre sabitken sistem iyi çalıştı (Hughes, 2013: 119).

Ancak yönetimin geleneksel modeli sert ve bürokratikti. Erken dönem kamu yönetimi ile kıyas kabul etmeyecek derecede daha iyi olmakla birlikte klasik kamu yönetiminin hakim örgütlenme modeli, dar bir biçimde yapı ve süreçlere odaklanarak bunlarla meşgul olmaktadır. Liyakat temelli atama, resmi bürokrasi, yönetim/siyaset ayrımı özellikli istikrarlı vakitlerde işlediğinde yönetsel bir sistem için yeterli ilkelere (Hughes, 2013: 119). Bununla birlikte geleneksel sisteme dönük eleştiriler de vardı. Klasik kamu yönetimine yönelik olarak ortaya çıkan ve 1980'li yıllarla birlikte iyice güçlenen bu eleştiriler dört başlık altında birleştirilebilir: (i) İlki siyasi kontrol modeli yetersiz ve mantıksızdır, (ii) İkinci olarak “en iyi tek yol” düşüncesi problemlidir, (iii) Bürokrasi teorisinin, demokratik olmamaya meyilli oluşu, (iv) Tüm bürokrasi fikrinin özgürlüğü alıp götürdüğü gibi piyasa ile kıyaslandığında aksiyomatik olarak da etkisiz oluşu.

Daha sonra Klasik Kamu yönetimine dönüş eleştirel reform hareketlerinin de temel savları arasında yer alacak yukarıdaki eleştirilerden bu tezin kapsamı içerisinde özellikle bürokrasi ve demokrasi arasında var olduğu iddia edilen sorunlu ilişkiye değinmekte fayda bulunmaktadır. Weber'in bürokrasiye karşı tutumu, *“bürokrasinin verimliliğine olan hayranlığının ve bürokrasinin kaçınılmaz zaferi karşısında duyduğu üzüntüsünün bir karışımından ibarettir”*. Weber'in verimliliğe ulaşmada kaçınılmaz olarak en iyi yol olarak sunduğu ancak demokrasi açısından problemliliğini düşünerek kaygılanmaktan geri duramadığı demokrasi/bürokrasi karşıtlığı aslında disiplinin kuruluş yıllarına özgü bir tercihin somut görünümüdür. Klasik kamu yönetiminin kurucu isimleri demokrasiyi kamu yönetimi alanının bütünüyle dışarısında ve salt siyasi alanla alakalı bir gaye olarak görmüşlerdir. Daha kötü olanı ise klasik kamu yönetiminin çizgisinden ilerleyenler de demokrasiyi sadece kamu yönetimi alanının dışında görmekle yetinmemişler neredeyse onu klasik kamu yönetimin temel ilkesi olarak gördükleri verimliliğin düşmanı olarak ilan etmişlerdir (Atalay, 2008: 146). 19. Yüzyılın bir eseri olan ve büyük ölçüde moderniteye içkin değerleri benimseyen klasik kamu yönetimi öğretisi çalışma saatlerindeki otokrasiyi, çalışma vakti dışındaki demokrasinin bir bedeli olarak görme eğilimindedir. Büyük ölçüde *“merkeziyetçiliğin dogmalarına”* ve *“bütünleşmenin kutsal yasalarına”* dayanan zihniyeti ile klasik kamu yönetimi demokrasi adına merkezileşme, hiyerarşi ve disiplinden yana tavır takınır (Atalay, 2008: 147).

Klasik kamu yönetiminin demokrasi açısından eleştirilen bir başka yönü ise kamu yöneticilerinin kamu siyasa yapım sürecinin dışında tutulmaları noktasında belirir. Daha sonra hem Yeni Kamu Yönetimi hem de Yeni Kamu İşletmeciliği akımları içerisinde dillendirilecek eleştirilere göre yönetim sürecinin her adımı kamu siyasalarıyla ilişkili olup ideal demokrasilerde kamu yöneticilerinin demokratik değerler noktasında *“yansız”* olmaları beklenemez. Demokratik yönetimler sadece yasama süreciyle ilişkilendirilen bir demokrasi ile izah edilemezler, eğer demokratik bir yönetimden söz edilecekse kamu yönetimlerinin de demokratik olması zorunludur. Araçlarla amaçlar arasında var olan ilişki göz önüne alındığında kamu yöneticilerinin tarafsız olmaları gerektiğini ileri sürmek gerçeği tersine çevirmekten başka bir şey olmayacaktır. Yönetimsel araçlar içinde var oldukları toplumların iktisadi,

içtimai ve ideolojik şartlarının ürünleridirler. Demokratik kamu yönetimi kuramının varlığı da demokrasinin yaratılıp sürdürülebilmesi de bu gerçeğin kabul edilmesine bağlıdır (Atalay, 2008: 148).

Demokrasi-bürokrasi arasında doğaları gereği ortaya çıktığı düşünülen gerilimli ilişkiye rağmen Klasik kamu yönetimi teorisyenleri çağdaş demokratik sistemlerin verimli ve etkin işleyen bürokratik yapılara ihtiyaç duyduğu fikrinde ısrarcıdır. Onlara göre bürokrasi demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu anlayışa göre modern demokrasiler ancak seçilmiş siyasetçiler profesyonel bürokratlarca desteklenirse sağlıklı işler. Bu görüş aslında temsili demokrasinin mantığı içinde oldukça tutarlıdır. Modern anayasal demokrasilerin biri seçilmiş temsilciler ve parlamento, diğeri kamu bürokrasisi olmak üzere iki ana unsuru olduğu düşünüldüğünde ilkinin almış olduğu siyasi kararların uygulamadaki başarısının bürokrasilere bağlı olduğu sonucuna varılabilir. Yani, teknik olarak iyi işleyen bürokrasiler olmaksızın demokratik rejimler mevcudiyetlerini sürdüremezler (Sözen, 2011: 135). Ancak demokrasi ile bürokrasi aynı zamanda yaşamını sürdürürken bir çelişki de yaşanmaktadır. Bürokrasi (kamu hizmetinin sunumu anlamında) ve demokrasi arasındaki ilişki aslında birbirine zıt ama tamamlayıcı bir nitelik taşır. “Birbirine zıttır, çünkü bir demokraside doğası gereği buyurgan ve tek taraflı olan kamu hizmetlerinin varlığı halk tarafından yönetim kavramıyla çelişir. Birbirini tamamlayıcıdır, çünkü demokrasiler güçlü, teknik açıdan yetkin, etkin, verimli ve duyarlı bir kamu hizmeti olmaksızın yaşayamaz”. “Oysaki her iki değer grubu tek bir şeye hizmet etmektedir: Kamu yararı doğrultusunda daha iyi bir yaşam” (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 56-57). İşte bu nedenle klasik kamu yönetimi kuramcılarının göre vazgeçilemez olarak nitelenen demokrasiyle kaçınılmaz olarak görülen bürokrasi bir şekilde uzlaşmak zorundadır (Demir, 2011: 69- 70).

Söylenenler ışığında özetle klasik kamu yönetiminin başlangıç yıllarından itibaren demokrasi fikrinin bir değer olarak kamu yönetimi kuramcılarının aklında olduğu söylenebilir. Disiplinin kuruluşunda taze bir soru olarak kamu yönetimi kuramcılarını meşgul eden demokratik yönetim arayışlarının kamu yönetimine yansması 19. Yüzyılın sonunda ve 20. Yüzyılda tüm vatandaşları eşit haklarla

donatma, eşit muamelede bulunma, fırsat eşitliği tanıma, kalkınma, yaygın eğitim, kamu hizmetlerine girişte eşitlik, ücret dağılımında adalet, liyakata dayalı yükselme şeklinde yansımıştır. Klasik kamu yönetiminin örgüt tasarımı büyük ölçüde bu ilkelere dayanır. Ancak, o yıllarda demokrasi düşüncesinin henüz tam anlamı ile gelişmemiş oluşu, kapitalizm içinde olgunlaştırılmaya çalışılması gibi sebeplerle klasik kuramcılarının idari teçhizatı, bazı açılardan demokrasiyi yüzeyselleştirme eğilimindedir. İdari teçhizat zaman içinde dayatmacı ve neredeyse insan müdahalesini aşan bir yapı haline gelmiştir. Yine de belirtilmelidir ki klasik kamu yönetimi teorisyenlerinin kendi dönemlerindeki demokrasi arayışları daha sonra onun demokratik olmadığını ileri sürerek reforme etmeye çalışanların demokrasi kaygılarından daha fazladır. Bilhassa 1980'lerin sonunda Yeni Kamu İşletmeciliği söyleminin egemen oluşuyla, demokrasi arayışı kamu yönetiminin bir kaygısı olmaktan çıkmıştır. Demokrasi reformlarıyla birlikte farklı düşüncelerin doğumuna yol açan bir kaynak olmak yerine farklı düşüncelerin meşrulaştırılmasında kullanılan bir meşrulaştırma aracına dönüşmüştür (Yalçın, 2010: 100).

1.4. Ortodoksiden Heterodoksiye: Waldo ve Demokratik Yönetim Kuramı

Klasik kamu yönetimi Weber ve Taylor çizgisinde Ortodoks kamu yönetimi olarak adlandırılırken, 1940'lı yıllarda Heterodoks kamu yönetimi Waldo'ya referansla ortaya çıkmıştır (Doğan, 2017: 124). Geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirisi üzerinden yükselen ve ana akımdan ayrılarak heterodoksiye kayan kamu yönetiminin kurucu ismi Waldo, kendine has değerlendirmeleri bütünüyle olgunlaşmış bir kuram oluşturmasa dahi kamu yönetimi disiplini önemli bir sorgulama süreci içerisine sokacaktır (Sayman, 2006: 27; Özer, 2014: 12). *“Demokrasinin dışlandığı bir yönetimin arzulan bir sonuç olup olmadığı”* Waldo'nun cevap aradığı ve sonrasında da disiplinde çok tartışılacak sorulardan birisini oluşturmaktadır (Sayman, 2006: 23). Ona göre kamu yönetiminin Ortodoks yorumu, demokrasiyi “arzulan” bir şey olarak görmekteyse de demokrasiyi verimlilik ilkesine karşı olarak algılamaktadır. Bu mantık içerisinde *“verimlilik demokrasiye ulaşmanın ön koşulu”*na dönüşmekte, ikincilleşmekte, demokrasiye

ulaşabilmek için özgürlük ve eşitlik ideallerine verimliliğin eklenmesi gerekmektedir (Atalay, 2008: 197-198).

Ortodoks yorumunun aksine Waldo'ya göre, verimlilik, en azından tek başına, kamu yönetiminin temel kaygısı olmamalıdır (Sayman, 2006: 23, 30). Ona göre, verimlilik adına verimliliğin ardından gidilmesi anlamsızdır. Hedeflenen amaçlara ulaşmada verimliliğin reddedilemeyeceği bir gerçek olsa da verimlilik kendi başına bir amaç olamaz. Kaldı ki hiçbir şey basitçe “verimli” ya da “verimsiz” olarak değerlendirilemez. Bu tür değerlendirmeler, ancak belirli amaçlar ışığında yapılabilirler. Verimlilik ancak bilinçli olarak ele alınan değerler çerçevesinde geçerli ve faydalı bir kavrama dönüşür. Verimlilik, girdilerin elde edilen sonuçlara oranı olarak tanımlanabilirse de kamu yönetimi alanında oranın bir tarafında insan unsurunun bulunması formülün işlevini ortadan kaldırmaktadır. Böyle bir durumda, yani oranın bir tarafı bilinmeyen ya da belirsiz olduğunda, ölçüm hiçbir şekilde sağlıklı olamaz. Dolayısıyla, Waldo'nun da dile getirdiği gibi verimlilik ancak verilen amaçlar doğrultusunda ölçülebilir ve anlam kazanır. Kaldı ki belirli bir amaç için verimli olan bir şey, başka bir amaç için verimsiz olabilir. Bu nedenle klasik yaklaşımın verimliliği kamu yönetiminde temel amaç olarak ortaya koyan önermesi, yanlıştır (Atalay, 2008: 54; 197). Yanlıştır çünkü verimliliği kamu yönetimi düşüncesinin temel ilkesi olarak ortaya koyduğumuzda otokratik sistemlere dahi meşruluk kazandırılabilir. Tüm bu gerekçelerle Waldo'ya göre temel ilke verimlilik olmamalı kamu yönetimi, yalnızca verimli değil aynı zamanda demokratik de olmalıdır. Onun düşünce sistematığına göre kamu yönetimi demokratik olduğu ölçüde verimlidir (Sayman, 2006: 47).

Kamu yönetimini demokratik bir sistemin temel bileşeni olarak konumlandıran Waldo, böylece “*amaçlanan demokrasiye kamu yönetiminin de demokratik olması gerektiği*” temel savına ulaşır. Demokratik bir kamu yönetimi Waldo'nun iyi hayat tasavvurunun önemli bir bileşenine dönüşür. Onun bu konuya bu denli önem vermesinin nedenlerinden biri hiç şüphesiz İkinci Dünya Savaşı'nın etkileridir. Verimlilik ve etkililik prensipleri üzerinde yükselen Almanya'nın insanlığı savaşa sürükleyerek yarattığı yıkım, verimlilik ve etkililik hususlarını yeniden düşünmeyi

zorunlu hale getirmektedir. Yaşananlar göstermektedir ki demokrasi önce gelmeli; demokratik bir yönetimi sürekli kılabilecek etkililik ve verimlilik de göz ardı edilmemelidir (Sayman, 2006: 48, 49). Yani Waldo'ya göre etkililik, verimlilik ve ekonomiklik eskiden olduğu gibi gelecekte de önemini koruyacaktır ama asıl tartışma eksenini kamu yönetiminin politikayla temas ettiği, ideolojilere karşı konumlandığı ve diğer kurum ve çıkarlarla kesiştiği noktalara kaymalıdır (Sayman, 2006: 30).



1.5. Geleneksel Kamu Yönetiminin Eleştirisinden Yeni Bir Kamu Yönetimine (Mi?)

Waldo mevcut siyasal gücü destekleyen bir ideoloji olarak gördüğü “Ortodoks” kamu yönetiminin; “Siyaset- yönetim ayrılığı; yönetimin bir bilim olduğu savı; işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de geçerli olduğu inancı; verimliliğin yönetimin birincil hedefi olduğu” şeklinde ifade edilebilecek dört ana öğretisinin yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Ona göre bilhassa Birinci Dünya Savaşı öncesinde askeri gelişmelerin de tetiklemesiyle rasyonalizm, hiyerarşi ve uzmanlaşmanın ağırlığı gittikçe artmış, demokrasi geri planda kalmıştır. Bu tarihten sonra Wilson’ın kamu yönetiminin kurucu manifestosu olarak kabul gören yazısıyla siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olması gerektiği şeklindeki düşüncesi öne çıkmış; bu bölünmeyle demokrasi siyasetin ilgi alanında kalırken kamu yönetimi verimlilik kavramına odaklanmıştır. Waldo’nun demokratik yönetim kuramı ise, araç ve amaçların birbirinden ayrılamayacağı görüşündedir ki bunun karşılığı siyaset yönetim dikotomisinin reddidir (Sayman, 2006: 73). Çünkü yönetsel sürecin her adımı kamu siyasaları ile ilişkilidir ve gerçek demokrasilerde kamu çalışanları demokratik değerler konusunda “yansız” olamazlar. Demokratik yönetimler sadece yasamayla ilişkilendirilen bir demokrasiyle tanımlanamazlar, demokratik yönetimler kamu yönetiminde de demokrasiyi barındırmalıdır. Bu anlamda araçlar ile amaçlar arasındaki kaçınılmaz ilişki gözden uzak tutulmamalıdır. Kamu yönetiminin tarafsız olması gerektiğini iddia etmek gerçeği tersyüz etmektir (Atalay, 2008: 148). Ona göre klasik yaklaşımçıların, siyaset ve yönetim ikiliği ile “değer”ler meselesine getirdiği çözüm de gerçekçi değildir. Söz konusu ayrıma göre siyaset değerleri tespit edecek ve bunları yönetimin ulaşması gereken hedefler olarak tayin edecektir. Bu tür bir kamu yönetimi anlayışı, Waldo’ya göre, demokrasi idealiyle uyumsuz ve O siyaset ve yönetim arasında rekabeti değil tersine işbirliğini tercih eder (Atalay, 2008: 161).

Waldo’nun düşünce sistematüğünde önceleri karar alma ve alınan kararları uygulamaya geçirme olarak kavramsallaştırılan siyaset ve yönetim ayrımı, O’nun Weber’in bürokrasi kuramıyla tanışmasının sonrasında demokrasi ve bürokrasi

karşıtlığına dönüşür. Ona göre Ortodoks kamu yönetimi siyaset ve yönetim arasındaki ayrımı savlarken, aslında bu ayrımla demokrasi ve bürokrasi arasındaki çatışmayı çözmeye niyetindedir. Söz konusu dikotomide seçilmiş görevliler siyasetlerin belirlenmesi ile ilişkilendirilmekte, atanmışlarsa bu politikaların uygulanmasıyla sınırlandırılmaktadır. Bu suretle demokrasi “uzman bir kadro aracılığı ile halkın taleplerinin karşılanması” anlamına kavuşmaktadır. Gelecekteki kamu yönetimi anlayışında “merkezkaç” demokrasi arzulanan bir şey olmayıp siyaset-yönetim ayrımıyla “merkezci” demokrasi uygulamaya geçirilmeye çalışılmakta ve Waldo’ya göre, “merkeziyetçiliğin dogmalarına” ve “bütünleşmenin kanunlarına” dayanarak verimlilik sorununa çözüm bulunmaya çalışılmaktadır (Atalay, 2008: 160, 161, 166). Bir diğer taraftan da hakim gücü yansıtan bürokrasinin bir güç odağı olması da sorgulanmalıdır. Bu sorgulama, demokrasiye duyduğu inanç dolayısıyla adeta kaçınılmaz hale gelir. Demokratik sistemlerde egemen güç meşrudur ama bürokrasinin kendisinin bizzat bir güç kaynağı demokrasinin mantığı ile uyumsuz. Bu durum Waldo’nun bir türlü yanıtını bulamadığı yönetimin demokratikleştirilmesi meselesinin de özünü teşkil etmektedir (Sayman, 2006: 23, 30).

Waldo’nun klasik kamu yönetimine yönelik bir diğer eleştirisi ise klasik savın yönetimin bir bilim olduğu şeklindeki iddiasında karşımıza çıkar. Ortodoks kamu yönetiminin bu savına göre eğer yeterince gerçek elde edilir, veri işlenir, gerekli deneyim elde edilir ve deneyler kaydedilirse, “durum nedir?” sorusuna, hatta daha da ileri giderek, “ne yapılmalı?” sorusuna yanıt verecek bir “yönetim bilimi”ne ulaşılabilir. Kısacası “bilimsel yöntem” ulaşılabilecek bütün verilerin toplanması, ne anlama geldikleri ifade edilebilecek şekilde sınıflandırılması ve neticede takip edilmesi gereken mantıksal yolun çıkarımından başka bir şey değildir; gerçekler keşfedilir ve gerçekler çerçevesinde hareket edilirse yönetsel meseleler de kolayca çözülebilecektir. Yönetimi bir bilim olduğunu savlayan geleneksel yaklaşım, bu bilimin evrensel ilkelerinin olduğunu varsaymakta, zamandan ve mekandan bağımsız olarak geçerli olduklarını kabul etmektedir. Waldo bu görüşe katılmamaktadır. O, klasik görüşün bilimsel ilkelerinin gerçekte sağduyunun uzantısından öte bir şey olmadığını düşünür. Bilimsel yöntemin sonuçları bir durumu tanımlayabilmekle birlikte çoğu kez ne yapılması gerektiğini söyleyemez. Netice itibari ile kamu

yönetiminin evrensel geçerliliğe sahip ilkelerden müteşekkil bir bilim olduğunu iddia eden bu argümanlara karşın Waldo'ya göre “*Klasik/Ortodoks kamu yönetimi nesnel bilimsel ilkelerin değil, tümüyle özgün maddi ve ideolojik koşulların bir ürünüdür*” (Atalay, 2008: 30, 50-52).

Bu bağlamda bilimin yerleşmiş tekniklerinin insana uygulanamayacağını düşünen Waldo, bilimsel yönetimin etkilerini net olarak gösteren geleneksel yönetim anlayışının sahip olduğu dört temel sıkıntıdan söz eder (Özer, 2014: 14):

- (i) Bilimsel yönetimin varsayımları nedeniyle iş ve çalışma konsepti üzerinde gelişi güzel bir bakış açısı geliştirilmiş olması,
- (ii) Verimliliğin salt ve temel bir hedef olarak görülmesi,
- (iii) İlk koşulların hemen kabulü,
- (iv) Çalışma hayatı ve iş ilişkilerinde demokrasinin yeteri kadar benimsenmemesi.

Tüm bu nedenlerle modern aklın ve ona uygun olarak gelişen hiyerarşi ve çoğulculuk mekanizmalarının her zaman ve her koşulda doğru sonuçlar veren araçlar olarak yüceltimi son bulmaktadır. Tek ölçüte dayalı yönetim anlayışı yerine farklı koşul ve zamanlarda geliştirilebilecek ölçütlerin olabirliği üzerinde duran Waldo, pozitivist bilimin tek doğrusu yerine katılım yoluyla sağlanacak sosyal adalet kavramına vurgu yapmaktadır. Ancak bu suretle kamu örgütlerinin demokratik niteliği ön plana çıkabilir (Övgün ve Tosun, 2018: 463-464).

Ortodoks kamu yönetiminin yönetimin yasa düzeyinde evrensel ilkelerinin keşfedilebileceği şeklindeki temel varsayımı, kamu yönetiminin de aslında bir iş (bussiness) olduğu, siyasetten soyutlanmış kamu yönetiminin özel sektör gibi çalıştırılabileceği şeklindeki bir başka varsayımı gündeme getirir. Klasik kamu yönetimi anlayışının idari teçhizatın rasyonel çalışabilmesi için özel sektörde geçerli olabilecek süreçlerin kamu sektörüne de uyarlanması gerektiği şeklindeki düşüncesi etkinlik ve verimlilik kavramlarının kamu yönetimine de dâhil edilmesinin önünü

açmıştır. Klasik sava göre hükümet zamanı, parayı ve enerjiyi israf etmemelidir. Verimlilik iş dünyasında birinci sıradadır, kamuda da öyle olmalıdır. Waldoya göre siyasi bir ortamın belirlediği kamu yönetimi alanı işletme yönetiminden farklıdır. Söz konusu fark onu, klasik yönetimin verimliliği temel amaç olarak gören anlayışını sorgulamaya ve reddetmeye yöneltecektir.

1.6. Demokrasi ve Eşitlik Işığında Tarihe Düşen Not: Minnowbrook Konferansı ve Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

Waldo 1800'li yılların sonu itibarı ile doğan klasik kamu yönetimi yaklaşımının ilkelerinin, 1940'lı yılların sonu itibarıyla hala etkin olmakla beraber terk edilmeye başladıklarını dile getirir. Geleneksel yaklaşımın ortodoks söylemi yerini artık yeni düşüncelere, yeni bir senteze bırakmalıdır. Waldo'yu böylesi bir beklenti içine sokan, 1960'ların sonlarından itibaren dünyanın daha önceki dönemlere hiç benzemeyen bir değişim çağına girmiş olmasıdır. Bilimsel ve teknolojik gelişmeler başta olmak üzere hemen her alanda önemli ilerlemeler kaydedilmekle birlikte hükümetler yoksulluk, etnik çatışmalar, şiddet gibi gittikçe artan ve derinleşen pek çok toplumsal sorunla boğuşmaktadır. Waldo'ya göre, kamu yönetimi disiplini benzeri olmayan bir değişim çağına onunla baş edebilecek uygun kuram ve araçlardan yoksun bir şekilde girmektedir. Disiplinin uygun araç ve kuramlarla donatılabilmesi için derhal harekete geçilmesi gerektiğini düşünen Waldo, 3 Eylül 1968 tarihinde, başında olduğu Albert Schweitzer Kürsüsü'nün sunduğu imkanlarla Minnowbrook'da bir konferans düzenler. Amacı "genç" akademisyenlerle bir araya gelmek ve "Devrimler Çağında Kamu Yönetimi" çalışmasında dile getirdiği sorunlara çözümler üretebilecek "yeni" seslerin çıkmasına olanak tanımaktır (Atalay, 2008: 130, 132). Özelde ABD ve genelde ise dünya ölçeğinde köklü değişimle gün yüzüne çıkan toplumsal ve yönetsel meseleleri tartışmak üzere örgütlenen konferansa 35 yaşın üzerindeki akademisyenlerin davet edilmemesi "değişimi" ve "eski yaklaşımların reddini" simgeler niteliktedir (Sayman, 2006: 77). Bu çerçevede bir akademik disiplin olarak kamu yönetiminin toplumun çözüm bekleyen sorunlarıyla ilişkisi, toplumsal değişim ve yeni gerçekliklere uyumuyla ilgili kaygılar temelinde gerçekleşen (Hergüner, 2015: 78-

79) konferansın ana teması; bilime fazlaca yaslanmış, ekonomi ve verimlilik merkezli baskın kamu yönetimi anlayışının reddi üzerinden şekillenir. Bu reddiyeyle insana ve demokrasiye dayanmayan baskın bir anlayıştan Waldo'nun tabiriyle "daha liberal ve Marksist olmayan sola doğru" bir yönelim amaçlanmaktadır. Amerikan solu olarak da nitelendirebilecek bu yönelimde yönetimin vazifesi, verili yapı içerisinde temsil sorunu yaşayanlar çerçevesinde sosyal adaleti gözetmektir (Sayman, 2006: 77).

Liberal demokrasinin başarısızlıklarına karşı hayli duyarlı olan katılımcıların çoğuna göre, 1960'lar boyunca bir taraftan liberal demokrasiler/yönetimler ciddi başarısızlıklara uğramış, diğer taraftan da bu dönemde toplumda önemli değer dönüşümleri gerçekleşmiştir. Konferansta Waldo'nun yanıtını aradığı husus, kamu yönetimine ve ilgili diğer disiplinlere 1960'lı yıllarda girenlerle, 1945 ila 1960 yıllarında girenlerin arasında önemli farklılıkların olup olmadığıdır. Eğer ciddi farklar varsa; bunlar Waldo'nun karmaşa yılları olarak nitelediği 1960'lı yılların arizi sonuçları mıdır, yoksa bu farklar kalıcı sonuçlar yaratabilir mi? (Özgür, 2003:190). Bu sorulara ilaveten Waldo ve katılımcıların cevabını aradıkları sorular bağlamında konferansta tartışılan temel konular şöyle sıralanabilir (Frederickson 1989'dan aktaran Cığercioğlu ve Özgür, 2015: 104):

- (i) Kamu yönetiminin odak noktasını kurumların yönetiminden kamu siyasalarına yönlendirme,
- (ii) Verimlilik ve ekonomiklik ölçütünün yanısıra toplumsal eşitlik ölçütünün de siyasalar için bir kriter olarak dahil edilmesi,
- (iii) Kamu yönetiminde etik, sorumluluk ve dürüstlük kavramlarına yapılan vurgunun artırılması,
- (iv) Kamu yararı ve kollektif ihtiyaçlardaki değişime kamu yönetiminin uyum sağlayamaması,
- (v) Devletin büyümesi olgusunun bir problem olarak değerlendirilmesi yerine değişime uyumun problemlenmesi gereği,
- (vi) Kamu yönetiminde etkinlik kriterinin aktif ve katılımcı yurttaşlık çerçevesinde yeniden tanımlanması,

- (vii) Rasyonel modelin doğruluğunun ve hiyerarşilerin gerekliliğinin ciddi biçimde sorgulanması,
- (viii) Çoğulculuğun kamu yönetimi uygulamalarında tek geçerli ana ölçüt olmaktan çıkarılması

Klasik kamu yönetimi öğretisinin, dönemin kritik sorunlarına ve karmaşasına yeterli düzeyde ve uygun biçimde yanıt üretilmediği argümanı ile yola çıkan Waldo ve yukarıda ifade edilen konu başlıkları çerçevesinde bir araya gelen Minnowbrook Konferansının katılımcılarının fikirleri, Yeni Kamu Yönetimi Hareketi-YKY (New Public Administration) olarak bilinen akımı doğuracaktır (Doğan, 2017: 127; Övgün ve Tosun, 2018: 463-464). Bu akım o güne kadarki egemen yönetim felsefelerinin sloganlaşmış etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik temelinde şekillenen “kutsanmış” normlarını reddediyordu. Yeni Kamu Yönetiminin taraftarlarına göre kutsanan bu değerler, aslında kamu kurumlarının insani gerçeklerden ne kadar uzaklaşmış olduklarının bir göstergesiydi. Kamu kurumlarında etkinlik ve verimliliğe dönük çabalar, bu kurumları varoluşsal sebepleri olan kamunun ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda kararlar almaktan çoğu kez uzaklaştırıyor ve bu bir meşruiyet sorununu ortaya çıkarıyordu. Kamu yönetiminde demokratik idealizme doğru bir yönelişin başlangıç noktası olarak tayin edilebilecek Minnowbrook perspektifi, bu gibi meşruiyet sorunlarını aşabilmek adına yeni kamu yönetimini formüle ederken bir takım hususlar üzerinde durmaktadır (Hergüner, 2015: 78-79). Bunlardan ilki siyaset-yönetim dikotomisine yöneliktir. Yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışı söz konusu dikotomiye itiraz etmekte, ayrımın gerçekçi olmadığına dönük davranışçı akımın itirazına ilaveten yönetimin siyasaların oluşturulması sürecinde bizzat bulunması gerektiğini vurgulamaktadır. KYK anlayışına göre örgütsel yapı ve teknik meseleler üzerine yoğunlaşmaktansa, toplumsal ihtiyaçlar ve sorunlar üzerine odaklanılmalıdır. Kamu yönetimi politikanın çevresinde bir unsur değil bizzat içindedir. Bu çerçevede kamu yönetiminin çalışma alanı sadece yönetsel prosedürlerin işlendiği sığ alandan uzaklaştırılarak, demokratik toplumlarda siyasaların şekillendirildiği ve yönetildiği geniş bir alana doğru yol almalıdır (Denhardt, 2011’den aktaran Sarıca, 2015: 327).

Yeni Kamu Yönetimi'nin söylemini şekillendiren isimlerin üzerinde uzlaştıkları bir diğer mesele de olgu-değer ikilemi çerçevesinde gerçekleşir. Yeni kamu yönetimine göre pozitivism, sosyal bilimleri deneysel çalışmalarla, veri toplama ve istatistiki değerlendirmelerle sınırlı tutmuştur. Bir diğer taraftan da bilimsel yönetimin ısrarlı vurgusu ile ekonomik rasyonellik pekişmiştir. Yeni kamu yöneticilerine göre olguların yanısıra artık değerler de bilginin üretiminde dikkate alınmalıdır. Sorun çözümede değer yargılarının işin içerisine dahil edilmesi onlara göre tutarlılığı artıracaktır. Bilim insanlarının ve kamu çalışanlarının toplumsal meselelere yönelik ilgileri ve duyarlılıkları, sorunların tespit edilmesi ve etkili çözümlere kavuşturulması adına önem taşımaktadır. Araştırma süreci bilimselliğini koruyabilir ancak ulaşılabilecek sonuçların değer yargısı içermesi kaçınılmaz ve gereklidir (Sarıca, 2015: 328). Nesnellik adına değerlerden bağımsız hale gelen klasik kamu yönetimi anlayışı, toplumun alt kesimlerine yabancılaşmış ve sorun çözüme yeteneğini kaybetmiştir. Değerlerden bağımsız bir kamu yönetiminin bu açmazı “sosyal eşitlik” gibi değer yüklü bir kavramı YKY teorisyenlerinin gündemine taşıyacak ve bu kavram klasik kamu yönetiminin tanımına eklemenecektir. Böylece cevabı aranan sorular da değişecektir. Klasik kamu yönetimi öncelikle, verimlilikle ilgili olarak “*eldeki kaynaklarla nasıl daha iyi kamu hizmeti sunabilir?*” ya da tasarrufla ilgili olarak “*daha az harcayarak daha nitelikli kamu hizmetlerine nasıl ulaşılabilir?*” şeklindeki sorulara yanıt bulmaya çalışmaktadır. YKY bu sorulara ek olarak “*sunulan kamu hizmetleri sosyal eşitliği sağlıyor mu?*” sorusunu da sormaktadır (Hergüner, 2015: 78-79). Klasik kamu yönetiminin temel ilkelerinden ayrılarak daha demokratik bir kamu yönetimi kurmanın kaygısını taşıyan YKY hareketi, varolan politikaları ve yapıyı süregiden bir sosyal eşitlik anlayışına ulaşabilmek için değiştirmenin yollarını bulmaya çalışmaktadır. Bu akımın kendisini tanımlarken “yeni” sıfatını kullanması, daha ziyade etkililik, ekonomi ve etkinlik çerçevesinde işleyen pozitivist kökenli klasik kamu yönetimi öğretisinin değerlerinin eksikliğine inanan savunucularının normatif bir anlayışı benimseyip, sosyal adalet ve eşitliği de kamu yönetiminin temel değerleri içerisine dâhil etme kaygılarından doğmaktadır. Bu çerçevede denilebilir ki YKY hareketinin “yeni”liği, malzemeden ziyade malzemenin işlenmesinden kaynaklanmaktadır. Terminolojisi ve tartıştığı meselelerin çoğu eski olmakla beraber, YKY’ni “yeni” kılan mevcut kavram ve

kaygıları yeni bir potada eriterek kamu yönetimine yön verme çabasıdır (Ciğercioğlu, 2009: 7).

Yeni Kamu Yönetimi söyleminde belki de üzerinde en çok hemfikir olunan husus yönetime katılımdır. Yeni Kamu Yönetimi taraftarlarına göre katılım yalnızca politikaların uygulanmasında değil politika ve programların belirlenmesinde de gerçekleştirilmelidir. Bu çerçevede hem uygulanacak politikadan etkilenecek tarafların hem de kamu çalışanlarının yönetsel karar alma sürecine katılımı daha demokratik bir yönetim adına elzemdir. Örgütsel katılıma duyulan ilgi, Waldo'nun "bürokratik olarak algılanan her şeye toptan düşmanlık" olarak değerlendirdiği durumla alakalı olup, YKY ile kapalı ve katı hiyerarşik bürokratik yapılanmanın daha açık hale gelmesi için gereken yapısal dönüşümlerin çerçevesi çizilmektedir. Katılım yalnızca örgütsel süreçte değil aynı zamanda siyasi süreçte de desteklenmektedir. Siyasate katılım, gücün merkezden uzaklaşması ve daha demokratik bir yönetimin aracı olarak görülmekte, "çoğunlukçuluk" ve "çoğulculuk" gibi kavramlar kabul görmemektedir. Bilhassa 60'lı yılların aktif yurttaş söylemiyle tutarlı olan bu düşünce nedeniye, yeni kamu yönetimi taraftarları ikinci kuşak davranışçılar olarak isimlendirileceklerdir (Sarıca, 2015: 328; Atalay, 2008: 136).

Yeni bir bürokrasi ve siyasal katılımın gerekliliği üzerinden şekillenen ve toplumdaki herkese daha kaliteli bir yaşam sunmak amacıyla demokratik bir yönetimin sağlanması için çalışan YKY hareketinin kendini diğer akımlardan ayırmakta kullandığı bazı özelliklerden söz edilebilir. Buna göre YKY (Ciğeroğlu ve Özgür, 2011: 282; Ciğercioğlu, 2009: 8)

- (i) Kapsamı dar ama "kamu" ile daha çok alakalı,
- (ii) Betimleme düzeyi düşük ama daha fazla çözüm önerir nitelikte,
- (iii) Klasik yönetim anlayışındaki aşırı tarafsızlığın topluma ve özellikle alt kesimlere karşı bir duyarsızlığa, uzaklaşmaya yol açtığı eleştirisinden hareketle daha az örgüt/kurum temelli ama daha çok hizmet sunulanlara/müşterilere odaklı,
- (iv) Daha az tarafsız ama daha çok normatif,
- (v) Son olarak da diğer akımlardan daha az olmayacak biçimde bilimseldir.

Waldo'ya göre bu ayırıcı niteliklere sahip Yeni Kamu Yönetimi hareketi var olan yapıyı yıkmaktan ziyade yalnızca düzeltmek amacını taşımaktadır (Atalay, 2008: 134). Bu düzeltici söylem, 1960 sonları ve 1970'li yıllara denk düşen dönemde kamu yönetimi disiplinine ilişkin ciddi bir reform gereğini vurgulayan ve disiplinin mevcut durumu ve geleceğini sorgulanmasına öncülük edecektir. Kuramın alana kamu yönetimini yeniden tanımlama çabası ile eşitlik, adalet, hakkaniyet, katılım, cevap verebilirlik, vatandaş odaklılık gibi konulara yaptığı vurgu bağlamında katkısı büyük olmakla ve kamu yönetimi disiplini açısından ciddi bir dönüm noktası olma niteliği taşısa da hareket başlangıçta gösterdiği etkiyi uzun süre devam ettiremeyecektir. Gerek hareketin içinden gerekse dışından pek çok isim tarafından yöneltilen *“kamu yönetiminin gerçek hayatta yaşanan sorunlara çözüm üretmede sınırlı yol katettiği, kamu yönetiminde teori ve pratik arasında var olan uyumsuzluğu gideremediği, güncel ve önemli sorunlara uygulanabilir çözümler üretmediği”* iddiaları YKY hareketine yönelik eleştirilerin temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda hareketin geleneksel kamu yönetimine ilişkin tespitleri doğru olmakla birlikte sorunların çözümüne ilişkin önerileri yetersiz veya eksik olup, hareket paradigmatic bir değişiklik yaratamamıştır. Hareketin içindeki fikri dağınıklık, YKY'nin disiplin içinde bir türlü Kuhn tipi paradigma kayması yaratacak düzeye ya da boyuta ulaşmasını engellemiştir. YKY, üzerinden yükseldiği geleneksel kamu yönetimi anlayışına karşın tam, tutarlı ve yeni bir alternatif olamamış ve kendisini öncülü ve karşıtı olan üzerinden tanımlamaya çalışmıştır. Tüm bu eksikliklerine ve kendisine yöneltilen eleştirilerin doğruluğuna rağmen hem kamu yönetimini halka yaklaştırma hem de toplumsal sorunlara çözüm bulma noktasında kapasitesini artırmayı amaçlayan, bu çerçevede demokratik değerlerin kamu yönetimi açısından taşıdığı değerleri vugulayan geleneksel kamu yönetiminin bu eleştirisi bir taraftan Yeni Kamu İşletmeciliğine giden yolun bir aşamasını oluştururken diğer taraftan ve aslında daha ziyade eleştirel kuram ve postmodern kamu yönetimine giden yolu açacaktır (Özgür ve Öztepe Cığercioğlu, 2015: 113-120).

İKİNCİ BÖLÜM

KLASİK KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ ELEŞTİRİSİ VE ELEŞTİRİNİN ELEŞTİRİSİ

Son 30 yıldır kamu yönetimi alanında yaşanan, işletme yönetimi ilke, uygulama ve değerlerinin egemen kılınmasına yönelik reformlar, Yeni Kamu İşletmeciliği-YKİ (New Public Management) adı altında kavramsallaştırılmaktadır (Karcı, 2008: 41). Yaklaşım İngiltere kökenli olmakla birlikte, YKİ adı altında bir araya getirilen reform önerilerinin bir çoğu, bu akımın ismi henüz konmadan çok daha önce farklı ülkelerde belirmiştir. Kapitalizmin iç dinamiklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu uygulamalar, Anglosakson ülkelerin kamu yöneticileri ve siyasal iktidarları tarafından siyasalara dönüştürülürken; gazeteciler, siyasetçiler ve uluslararası örgütler bu uygulamaların tanıtımını gerçekleştirmişler; bilim insanları ise formüle etme işini üstlenmişlerdir (Üstüner, 2000: 20; Yalçın, 2010: 143).

Teoriler bürokratik hizmet sunumunun içsel olarak etkinsiz olduğunu iddia ederken, ekonomik araştırmalar da aynı şeyi gösterirken ve halkta sürekli olarak kırtasiyecilikten ve etkinsizlikten şikayetçiyken kamu reformu dalgasının hızla ilerlemesine şaşırılmaması gerekir. Kamu hizmetleri o denli kamusal desteği kaybetmiştir ki bir zamanlar yapılacak olsa kamu yönetiminin esas nosyonunu yok edeceği düşünülecek olan değişiklikleri hükümetler az bir dirençle karşılayarak gerçekleştirebilmişlerdir. Ve bir kere değişim başladığında yönetimin geleneksel modelinin çeşitli açıları-eski ahlaki değerleri yerle bir olmuştur (Hughes, 2014: 153). Bu bölüm bahsi geçen değişim üzerine olup, değişimin demokrasiyi beraberinde getirip getirmediğini analiz etme amacını gütmektedir.

2.1. Klasik Kamu Yönetiminin Eleştirisi: Yeni Kamu İşletmeciliği

Yönetimin geleneksel modeli olağanüstü bir başarıydı ve bütün dünyada hükümetler tarafından yaygın bir şekilde benimsendi. Klasik söylem hem teoride hem de pratikte iyi fikirlere sahipti. Yağmacılıkla karakterize edilen erken dönem yönetim şekilleri ile karşılaştırıldığında bu model daha etkili ve profesyonel hizmet

fikri şahsa bağlı ya da amatörce sunulan kamu hizmetlerine göre büyük bir ilerlemeyi temsil ediyordu. Ne var ki geleneksel model endüstriyel gelişimin belirli bir aşamasına aitti ve onun sistemi ve teknolojisi geliştiği döneme uygundu. Geleneksel model kendi zamanı için büyük bir reform olmakla birlikte dünya yoluna devam etti. Dünya yoluna devam ederken siyasi kontrolün problemlili olduğu, kamu yönetiminin siyasetin verdiği talimatları yerine getirmekten ibaret olmadığı, bürokrasinin örgütlenmenin etkili ve etkin bir yolu olmadığı bilakis en iyi tek yol olarak sunulan bürokratik örgütlenmenin güç temerküzü, özgürlük kısıtlamaları, siyasi iradenin gasp edilmesi anlamına geldiği şeklindeki iddialar ayyuka çıkacaktır (Hughes, 2014: 141-142). Öte taraftan da bireylerin eğitim düzeylerinin gittikçe artması, hakkını arama konusunda daha ısrarcı siyasi otoriteye itaat konusunda daha az istekli hale gelmesi, kamu yönetimi ve yöneticilerinden beklentilerin farklılaşmasına, kamu hizmet sunumunda bireylerin devletten beklentilerinin hem niceliksel hem de niteliksel artışına neden olacaktır.

Toplumsal düzlemde yaşanan bu gelişmelere ilaveten yirminci yüzyılın sonu ve yirmibirinci yüzyılın başlarında kapitalizmin krizi, kamu yönetimlerini değişime zorlayan bir diğer neden olarak ortaya çıkacaktır. Kapitalist sistemin ekonomik durgunlukla karakterize edilen krizinin başlıca sorumlusu olarak görülen refah devletinin küçültülmesi ve kaynakların etkin kullanımı adına verimlilik üzerine yapılan vurgunun artması, işlevlerin örgüt içi amaçlara odaklı olarak bölünmesi ve dağıtılması, sosyal ve politik sorunlara teknik ya da prosedür konuları olarak bakılması krizden çıkışın formülü olarak belirginleşecektir (Karcı, 2008: 44). Bu formül aslında daha önce de uygulamaya geçirilen hükümetlerin iradeci bir tarzda uygulamaya çalıştıkları modernizasyon politikalarından farklı değildir ve bu formüllerin tümü Pazar modelinden etkilenirler. Chicago Okulunun neoliberal ekonomistleri ile onlardan nöbeti devralmış olan uluslararası finans kurumları Pazar modelinin diğer ekonomik örgütlenme biçimleri üzerindeki üstünlüğünü uzun zamandan beri ileri sürmektedirler. Ekonomik güçlükler, işsizliğin artışı, kamu kaynaklarının kısıtlanması ve küreselleşme karşısında idareyi özel bir girişim olarak örgütleyerek dönüştürmek, ulus devletlerin karşışarıya kaldığı sorunları çözmeyi sağlayan bir tür mucizevi reçete olarak görülür. Bir başka deyişle idarenin

performansı güçlenirken daha az maliyetle işleyebilmesi için 1970’li yıllarda önerilen saptama ve çözümlerin bir çok açıdan hiçbir orjinalliği bulunmamaktadır. Bu temalar, bütçe seçimlerinin rasyonelleştirme prosedürlerinin uygulanmaya konduğu dönemde düşüncenin üzerinde odaklandığı temalardan farklı değildir. Ama bu rasyonelleştirme prosedürlerinin hedefi, karmaşık araçlar sayesinde karar alma sürecini rasyonelleştirmek ve deyim yerinde ise daha az harcamakken, 70’li yılların sonunda izlenen hedef esasen daha az harcamaktan ve genel olarak Keynesci türde yükümlülükleri ve ekonomik düzenleme işlevini artık terk etmesi gereken devleti bu yükümlülüklerinden kurtarmaktan ibarettir. Batılı devletler, devletin küçültülmesi siyasetleri bağlamında kamu harcamaları ve istihdamlarının azaltılması, özelleştirme, deregülasyon ve kamu hizmetinin sunumu konusunda etkinliği artırıcı uygulamalarına gidilmesine yönelmiştir. Bu yaklaşımla kamu idareleri verimsiz ve hantal yapılarından kurtarılmaya çalışılmış ve kamu örgütlerinde verimliliğin artırılması amaçlanmıştır. Bu amaç uğruna getirilen yenilik ve değişimler ile sadece belirli bir takım yönetsel farklılıklar hedeflenmemiş, aksine genel manasıyla devletin varlığı ve anlamının sorgulanması söz konusu edilmeye çalışılmıştır (Karcı, 2008: 41 ve 43-44).

Sonuç itibariyle neoliberal amentünün doğruluğuna inanmış sağcı hükümetlerle bu politikalara katılmakta çok az rahatsızlık duyan solcu hükümetler hedefi devletin rolünü sınırlandırmak olan politikaları uygulamaya geçireceklerdir (Dreyfus, 2014: 258). Bu çerçevede yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ilkin İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkelerde reform programları şeklinde hayata geçirilecektir. Geleneksel kamu yönetimi algısından işletme yönetimi temelinde bir algıya doğru yönelim, işlemsel ve kuramsal bakımdan önemli değişikliklere gebe olup yaşanacak değişimi kısaca devletin rolünün yeniden tanımlanması şeklinde özetlemek mümkündür. Devletin rolünü yeniden tanımlayan bu yapısal reformlar devletlerin yönetim sistemlerini doğrudan etkileyici önemli kararları alma hakkını kendilerinde gören IMF, Dünya Bankası vb. uluslararası finans kuruluşlarının etkisiyle Anglo-Sakson dünyanın dışına yayılacak ve Yeni Kamu İşletmeciliği hakim söylem haline gelecektir (Karcı, 2008: 43; Arslan, 2010: 23).

2.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliğinin İdeolojik Temelleri: Yeni Sağ

Yeni kamu işletmeciliği, var olan haliyle kamu yönetimine işletmeciliği uygulamakla kalmayıp kamu yönetimini işletme yönetimine dönüştürmek, kamusal olanı da bireyselle dönüştürme niyetindedir. Bu niyet yaklaşımı bir bütün olarak “apolitik”, “tarafsız”, “masum” bir kuram ve yönetim tekniği olarak görmeyi imkansızlaştırmaktadır. Aksine yaklaşım, belirli bir zihni yapının veya ideolojinin hem uygulama şekli hem de bu ideolojinin meşrulaştırma aracıdır. Bu nedenle söz konusu yaklaşımın değerlendirilmesi Üstüner’in (2000: 28) de dile getirdiği üzere bu ideolojiden bağımsız bir şekilde yapılamaz. Neoliberal dönemde kapitalist devletin ve onun yönetsel aygıtı kamu yönetiminin aldığı biçimi anlamak için yeni kamu işletmeciliğinin fikri temelini oluşturan yeni sağ ideolojiyi irdelemek gerekir. 1980’lerden itibaren büyük ölçüde hegemonik hale gelen Yeni Sağ, üretim ilişkilerini yeniden düzenleyen neoliberal ekonomi politikalarını uygulamaya geçirecek devlet yapılanmasını biçimlendiren, bunu yaparken sivil toplum alanında muhalefeti zayıflatıp rızayı türetmeyi amaçlayan ideolojik bir projedir (Topal, 2002). Bu proje, tarihsel olarak birbirine rakip iki ideolojiyi; faydayı maksimize etmeyi amaçlayan özgür birey anlayışı üzerine kurulan klasik liberal söylem ile otorite ve geleneklerce denetlenen toplum anlayışını referans alan muhafazakârlığın bir birlikteliğidir (Topal, 2018). Bu bağlamda neo-liberalizm ve neo-muhafazakar söylem sosyal devlete karşı ortak duruş sergileyerek, serbest piyasanın erdemleri üzerinden bir araya gelmişlerdir (Sallan Gül, 2000: 2).

Yeni Sağ’ın sonrasında yaygınlaşacak sosyal devlete yönelik eleştirileri, sosyal devletin toplumsal alanda işgal ettiği yerin genişlemesi ile ilgilidir (Özalp, 2008: 107). 1929 Büyük Buhranın ve II. Dünya Savaşı’nın istenmeyen sonuçları; temel görevi adaleti sağlamak ve güvenliği gerçekleştirmek olan devletlerin müdahale alanlarını genişletici sonuçlar doğurmuştur. Bunun neticesinde, yurttaşlarının refahı ve mutluluğu adına daha fazla görev üstlenen ve sorumluluk hisseden bir devlet anlayışı hakim anlayış haline gelmiştir. Bu anlayışın 1970’li yılların başı itibari ile petrol şokları, bütçe açıkları gibi çeşitli sebeplerle krize girmesi üzerine, değişen koşullara göre alternatifler geliştirebilme esnekliğine sahip olan kapitalizm içine

girdiği krizden çıkış yolu olarak “Yeni Sağ”ı var kılmıştır. Böylece gün yüzüne çıkan ve gelişen “Yeni Sağ”ın temel hedefi; sosyal devletin, toplumsal istekleri çoğaltan, ekonomide ağırlıklı bir yere sahip olan, aynı zamanda katı bürokratik yapısıyla sermaye dolaşımını yavaşlatan yapısını çözmek ve bu suretle küreselleşen sermayenin önündeki engelleri ve sırtındaki yükü ortadan kaldırmak olmuştur (Baltacı, 2004: 360). Bu aslında Barry’nin (aktaran Topal, 2018; Özalp 2008: 108) dile getirdiği üzere İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemi niteleyen uzlaşmanın geçerliliğini yitirmiş oluşunun bir sonucu olarak görülebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemi niteleyen mutabakatın merkezinde, karşılaşılan sorunların çözümü için öncelikli karar alma yöntemi olarak siyasetin kabul edilmesi yer almaktadır. Bu uzlaşmayla ekonomik ve toplumsal meselelerin çözümünde piyasa süreçlerinin önemi tamamen reddedilmekte, siyasal düşünce ve pratiğin odak noktası bireysel kararların özel dünyasından, siyaset ve yönetimin kamusal dünyasına doğru kaymaktadır. Barry’e göre (aktaran Topal, 2018), Yeni Sağ bu uzlaşmaya ve onun temsil ettiği siyaset yapma biçimine bir tepkiden başka bir şey değildir. Böylesi bir tepkinin sonucu olarak gelişen ve tarihsel olarak ‘sağ kanat’ olarak kabul gören bu fikirler ‘eski usul’, anti-liberal, çoğunlukla monarşiden ve dinî rejimlerden yana olan bazı Avrupa muhafazakârlığı biçimlerinden ayrılan “yeni” bir sağ siyaset çerçevesi sunar. 20. Yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan bu yeni siyaset çerçevesi, bir yandan neo-liberalizmin ekonomik alanda devletin gücünü ve müdahalesini azaltma politikasını güderken, diğer taraftan da neo-liberalizmin bu politikasına karşın, toplumsal yaşamda eksikliği duyumsanan otorite, sosyal disiplin, din ve aile gibi ideolojik sembollere yönelik vurgunun artırılmasını savunagelmektedir (Güler, 2010: 146). Bu suretle Neo-liberal ve neo-muhafazakar ittifakın yeni siyaset yapma biçiminde bir yandan devletin ekonomi alanından geri çekilmesi, sosyal harcamaların azaltılması ve devletin bir işveren olmaktan çıkarılması gerektiği iddia edilirken; öte yandan, bu değişimin yaratacağı boşlukların ve sosyal reaksiyonların muhafazakâr kurum ve değerlerle örtülmesi amaçlanmaktadır. Başka bir deyişle, bu yeni “sağ” siyaset ile piyasanın üstünlüğü ve minimal devletin iyiliğine duyulan inanç; gelenek, din, aile ve milli kimlik gibi “muhafazakar” kutsallıklar ve güçlü bir devlete duyulan ihtiyaçla birleşerek yeni sağ ideolojinin fikri temelini oluşturur. Muhafazakârlık bu anlamda Yeni Sağ’ın olmazsa olmazına dönüşerek ideolojiyi daha da güçlendirir

(Topal, 2002: 67). Entelektüel düzeyde iki farklı kutbun bir aradalığı çelişkili gibi görünse de bütünüyle serbest kılınmış bir Pazar düşüncesi etrafında şekillenen liberalizm ile geleneksel, dine dayalı ve ahlaki görüşlerden hareketle oluşturulan bir toplumsal düzen ve otorite kavramsallaştırmasına dayanan muhafazakarlığın aynı potada kaynaştırılması, birinin boş bıraktığı alanların ve doğuracağı muhtemel sorunların diğerinin ikame edilmesi yoluyla aşılması çabasının bir kez daha ifadesinden başka bir şey değildir (Sofuoğlu, 2000: 21-22). Nitekim Yeni Sağ hükümetler, sistemin uygulanması ile çıkabilecek sorunların sistemi çözülmeye götürmesinin önlenmesini sağlamak üzere de gerektiğinde daha otoriter bir yapıya bürünmekten çekinmeyeceklerdir. Muhtemel muhalefet odaklarının bireyselleştirilerek güçsüzleştirilmesi ya da kontrol altında tutulması, yeniden yapılanmanın önemli bir unsurudur. Bu nedenle bu sürecin pek çok yerde askeri dönemlere rastlaması ya da sivil ama görece otoriter siyasal otoritelerle birlikte gitmesi bir tesadüf olarak görülmemelidir (Aksoy, 1998: 7).

Liberal ve muhafazakar tezlerin birlikteliğinden türeyen Yeni Sağ'ın argümanlarına gelince; ilk sırayı piyasa mekanizmasının üstünlüğü ve önselliği alır. Bu bağlamda Yeni Sağ'ın temel söylemi anti-devletçilik üzerine inşa edilir. Savları, özgürlükleri kısıtlayan hatta zaman zaman yok eden devlete karşı serbest piyasanın erdemleri üzerinde yükselmektedir. Buna göre yirminci yüzyılda devlet son derece büyümüş, bireysel ve toplumsal özgürlüklerin karşısında bir tehdite dönüşmüştür. Oysa pazara hakim olan rekabet ve uyum, toplumsal iyiyi kendiliğinden sağlayabilecek öz güçlere sahiptir. Devletin dışarıdan herhangi bir olası müdahalesi yapıyı doğasından uzaklaştırdığı gibi bireylerin rasyonel tercihlerinin gerçekleşmesini de engelleyecektir. Bu, hem bireylerin çıkarlarının hem de toplumsal yararın tehditi anlamına gelir. Üstelik, devlet aşırı bürokratik işleyişi ile mevcut kaynakların büyük bir bölümünü yutmakta, bu suretle refahı sağlayabilme adına genel refahın yolunu tıkamaktadır (Güler, 1996: 51).

Sorun devletin geleneksel fonksiyon alanı içine çekilmesi ya da minimize edilmesi ile çözümlenecektir. Devlet iktisadi alanda doğrudan üretici, dağıtıcı ya da düzenleyici olmaktan çıkarılmalıdır. Bunun pratikteki karşılığı, kamu hizmetlerinin

piyasaya devridir. Söz konusu kamu hizmetleri yalnızca iktisadi yatırımlar değildir. Aksine bu kavram özellikle toplumsal tüketim niteliğine haiz eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, altyapı gibi devlet faaliyetlerini kapsar. Öte taraftan doğrudan pazara devredilemeyecek yetkiler de yerel birimlere ve gönüllü sektöre bırakılmalı, bunların yürütülmesinde toplumun söz sahibi kılınması sağlanmalıdır. Geleneksel fonksiyon alanına çekilen devletse, bir işletme gibi örgütlenerek çalışmalıdır. Bu süreç işletildiğinde devletten boşalan alan piyasa güçlerine devredilmiş olacak (Güler, 1996: 51-52), bireylerin serbestçe rekabet etmelerine imkan veren piyasa aynı zamanda bireysel ve politik özgürlükler için uygun koşulları yaratacaktır. Piyasa mekanizmasının üstünlüğü, ekonomik refahın ve bireysel özgürlüklerin en üst düzeyde gerçekleşmesine imkan verecektir. Bu bakış açısıyla özel sektör çıkarlarını ve karlarını azami ölçüde artırmak isteyen bireylerden oluştuğu için özel sektör kamu sektöründen daha verimli kabul edilir. Devlet ise, bireylerin doğal haklarını korumakla yükümlü kılınmış olan “minimal devlet”tir. Ancak bu devlet, Pazar ekonomisinin işleyişi önünde engel teşkil edebilecek her türlü engeli dilediği gibi bastırılabilir “güçlü hükümet” modeli ile birlikte sunulur (Sofuoğlu, 2000: 22). Kısacası Yeni Sağ ideoloji, ekonomik düzelmeye koşulu olarak önceliği piyasaya ve özel çabalara vermektir. 1979 yılından bu yana uygulanan yönetim politikalarının tümü de bu postulata dayanır (Dreyfus, 2014: 261).

Bir diğer taraftan da Yeni Sağ olarak adlandırılan siyasal yaklaşım, demokrasi, katılım, sosyal adalet, sosyal eşitlik, kamu yararı gibi kavramlara pek itibar etmez ya da bu kavramları yeniden tanımlar. Yeni sağın “kamu” ve “kamu yararı”na yüklediği anlam, kamu yönetiminin neden yeniden örgütlenmesi gerektiğinin izahındaki aydınlatıcı unsurdur. Yeni Sağ’ın öncü isimlerinden Hayek’e göre, tek tek bireylerin çıkarlarının toplamından kolektif bir çıkara ve toplumsal refaha ulaşmak olası değildir. Bu bakış açısı, sosyal devlet söylemindeki toplumsal fayda anlayışına ve Keynesyen politikalara dönük eleştirilerin de kaynağını oluşturur. Hayek, devletin toplumun kolektif yararı adına kararlar alıp uygulamasını, yani devlet planlaması ve müdahalesini, siyasanın karmaşık doğasından dolayı kabul edilemez bulur. Böyle bir bakış açısından hareketle, Yeni Sağ, ‘kamu’yu; *“özel akıllarıyla ve değişen koşullar altında yeniden tanımlanabilecek bir şekilde kendi çıkarlarının ne olduğuna*

karar verebilecek bireylerin toplamı”, ‘kamu yararı’ nı ise “*ancak piyasa koşulları içinde sağlanabilecek bu tip çıkarların bütünü*” olarak tanımlar (Bayırbağ ve Göksel, 2015: 164-165). Söz konusu kavramların anlam kiplerinden uzaklaşması bir taraftan devletin ekonomik ve toplumsal alanlarda düzenleme yapmasını geçersizleştirdiği gibi, diğer taraftan da bu düzenlemelerin kamu yararına yönelik olması gibi bir endişeyi yansıtan yönetsel işlevleri de içeriksizleştirmektedir (Sezer, 1995:157).

Özetle Yeni Sağ, ekonomik girişim özgürlüğünü temel özgürlük olarak görmekte, rekabetin şekillendirdiği piyasa ekonomisini kişilerin ekonomik özgürlüğünün gerçekleşmesi için gerekli bir ön koşul olarak vurgulamakta, topluma ekonomik ilişkiler örüntüsü olarak bakmakta, devlet-kamu girişim alanının yapısal-işlevsel özelliği nedeniyle kaynakların verimsiz kullanılmasına ve israfa neden olmasına sebep verdiği gerekçesi ile küçültülmesini önermekte, hiç olmazsa ekonomik yapısal dönüşümün yeni liberal değerler çerçevesinde yerleştirilmesi aşamasında devletin görece daha disiplinli, hatta otoriter bir hukuksal, yasal-anayasal çerçeve içinde faaliyet göstermesi gereğini dolaylı da olsa görmekte, dönüşümden kaynaklanan sorunları muhafazakar söylemle kabul edilebilir ve giderilebilir hale getirmeye çalışmaktadır (Aksoy, 1998: 8). Sonuç, bir yandan kamu yönetiminin ve devletin görev alanının daraltılması öte yandan da daraltılan bu alanda hem kamu yönetimi hem de kamu yönetimi örgütlenmesinin “kamu işletmeciliği” anlayışı çerçevesinde uygulanmasıdır (Aksoy, 1995: 553).

2.1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği: Kuramsal Temeller

Yeni Kamu İşletmeciliği belli bir tarihsel anda birden bire beliren bir gelişme değildir. Bu yaklaşımın 20. Yüzyılda doğan diğer kuram, düşünce ve uygulamalarla grift bir ilişkisi vardır (Yalçın, 138). Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, biri işletme yönetiminden kaynaklanan “işletmecilik (managerialism)” diğeri ise ekonomik analize dayanan “kamu tercihi kuramı (public choice theory)” ve “yeni kurumcu iktisat (new institutional economics) olmak üzere iki farklı düşünce akımından beslenir (Hughes, 2014: 158; Güzelsarı, 2004: 6; Akbulut, 2007: 78; Özmen, 2017, Apan, 2008: 59). Bu ikisinin yeni kamu işletmeciliğinin teorik dayanaklarını oluşturduğu tartışmaya açık bir konu değildir. Pollitt örneğin, yöneticiliğin “açık bir

şekilde, tanımlı hedefleri gerçekleştirmek üzere kaynakların akışını yönlendirmek ile doğrudan ilgilenen bir faaliyet olduğunu ve bu hedeflerin de “ağırlıklı olarak iktisat dili ile çıktı ve paranın karşılığı vb. tanımlandığını” belirtir. Yine benzer şekilde OECD de kamu sektörü yönetiminin eski paradigmasının “temel kamu hizmeti değerlerini halen muhafaza ederek modern yönetim pratiklerini iktisat mantığı ile birleştirme girişimi olan yeni bir paradigma ile yer değiştirdiğini” vurgular (Hughes, 2014: 158). Ekonomik teori kamu yönetiminin yeni görünümü biçimlenmeden önceki görünümünün bir kritiğini yaparken, yönetim teorisi alternatif bir doğrunun normatif kurallarının bir bileşkesini ortaya koymaktadır (Meşe, 2010: 65).

2.1.2.1. Neo-Taylorizm (Yeni İşletmecilik)

Son derece geniş takdir yetkisi içeren profesyonel yönetim düşüncesi çerçevesinde şekillenen bir dizi yönetsel reform öğretisinin geliştirilmesine (Yıldırım, 2011: 192) temel teşkil edecek olan Yeni İşletmecilik (Neo Managerialism) hareketi, Yeni Bilimsel Hareket, Neo-Taylorizm ya da Profesyonel Kamu İşletmeciliği olarak da bilinmektedir. Pollitt’ten (aktaran Üstüner, 2000; Karcı, 2008: 46; Yalçın, 2010: 67) hareket edilerek ifade edilecek olursa hareket beş temel varsayıma dayanmaktadır:

- (i) Sosyal tekamül gittikçe artan bir ekonomik verimlilik suretiyle gerçekleşebilir,
- (ii) Ekonomik verimlilik teknolojinin seviyesindeki artışla doğrudan ilişkilidir. Donanımın da örgütlenmenin de bir teknolojisi vardır.
- (iii) Teknolojilerin uygulanabilirliği “üretkenlik ideali” ve “disipline edilmiş” bir emek gücü” ile mümkün kılınabilir,
- (iv) Üretkenlik; planlama, uygulama ve ölçme yani örgütsel başarı yöneticilerin niteliğine ve profesyonelliğine bağlıdır ve
- (v) Bu işlevi yerine getirebilmek için yöneticilere yeterince özgürlük tanınmalı bir başka deyişle yöneticilere “hareket alanı” sağlanmalıdır.

Pollitt işletmeci reformu Neo-Taylorcı olarak tanımlar çünkü temel itici güç, resmi evraklarda bitmek tükenmek bilmeyen birçok kez belirtilen, belirgin hedef

belirlemek, bu hedeflerin başarısını ölçmek için performans göstergeleri geliştirmek, bu sonuçları alanları liyakat temelinde ödüller, terfi ya da başka ödüller vererek diğerlerinden ayırmaktır (Hughes, 2014: 181). Öte yandan işletmeci yaklaşım Yeni Sağ Akımın “özgürce seçebilmek” ilkesine koşut bir biçimde “özgürce yönetebilmek” veya “yönetmek hakkı” felsefesi ile hareket etmektedir. Yönetimde serbestlik, kamu yöneticilerinin performanslarının artırılabilmesi adına yöneticilerin serbest hareket edebilmelerine, politikacıların yöneticilere yönetme imkanı tanımalarına vurgu yapan bir anlayıştır (Güzelsarı, 2004: 6). Hareketin temelinde yer alan bu felsefe aslında F. W. Taylor’un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı’ndan hareketle profesyonel bir işletmeci grubunun ideolojik düzlemde toplumsal egemenliğinin meşruluğunu sağlama çabası olarak da değerlendirilebilir. Hareketle birlikte Taylor’un yöneticiliğin profesyonel bir meslek olduğu şeklindeki tezi bu sefer kamu bürokratları için kullanılmakta, bu suretle kamu yöneticilerinin diğer erklere egemen olan güçlere ve topluma karşı özerkleşmesinin meşruluğu yaratılmaya çalışılmaktadır. Bu şekilde başında buldukları kurumları “özgürce yönetebilmelerinin meşruluğu” sağlanmış olan kamu yöneticileri, belirli amaçlara ulaşmak için basitçe kuralları uygulamak yerine, örgütleri yönetmek ve değiştirmek için inisiyatif almalı ve sağduyularını kullanmalıdırlar (Karcı, 2008: 46). Ancak böyle bir hareket alanına sahip, hedeflerini bilen, yönetsel araç ve tekniklerle donatılmış bir profesyonel ve seçkin yönetim kesiminin varlığı halinde kamu yönetimi daha verimli hale gelecektir. Bu türden bir profesyonelliği sağlayacak olansa Üstüner’in (2000: 22) de dile getirdiği üzere bir kez daha bilim ve bilimsel yönetim anlayışıdır. Bilimsel yönetim anlayışının kamu yönetimine uyarlanması hem özel hem de kamu yönetiminin işletme yönetimi ilkeleri uyarınca işleyeceği, dolayısı ile işletme benzeri mekanizmalara daha fazla yönelmesi anlamına gelmektedir (Güzelsarı, 2004: 2).

2.1.2.2. Refah Devletinin Tasfiyesi ve İşlem Maliyetleri Temelinde Yeniden İnşası: Kamu Tercih Kuramı ve Yeni Kurumcu İktisat

Kamu tercihi kuramı, bir yandan kamu yönetiminin ve bürokrasinin doğrudan analizini gerçekleştirerek, diğer taraftansa kamu yönetiminde ortaya çıkan YKİ,

devletin yeniden icadı gibi akımların ve bu akımların öncesinde devlette reform girişimlerini yürüten sağcı iktidarların ilham kaynağı olarak, kamu yönetimlerini derinden etkilemiştir (Yalçın, 117).

Kamu Tercih Teorisi ile ilgili öncü çalışmalar Sax, Mazzola, Panteleoni, De Marco ve en önemlisi Wicksell gibi isimler tarafından 18. ve 19. yüzyıl Kara Avrupası iktisatçılarının eserleridir. Bu erken dönem çalışmalar, sosyal refahın maksimizasyonu adına, bireylerin tercihlerinin biraraya getirilmesi ile optimuma nasıl ulaşılabileceği ve oylamanın gerçekleştiği politik sürecin özellikleri gibi konulara odaklanmaktadır. Bu öncü çalışmalardan ziyade Kamu Tercih Yaklaşımının esas itibari ile 1948 yılında Duncan Black'in kollektif karar almanın rasyonelliği üzerine kaleme aldığı çalışması ile şekillendiği kabul edilmektedir. Black, siyaset biliminin evrensel problemlerinin iktisadi yöntemlerle çözülebileceği şeklindeki önerisiyle modern Kamu Tercih Teorisinin kurucu ismi olarak kabul görür. Kamu tercihi teorisinin 1940-1950'li yıllarda Black'in çalışması ile başlayan bu ikinci dönemde çalışmaların daha ziyade piyasa başarısızlıkları üzerine yapılan çalışmalar üzerinden şekillendiği görülmektedir (Odabaş, 2001'den aktaran Aktan, 2018; Sakal, 1996: 3).

Ekonomik alanda kamu sektörünün sınırlarını ve kamusal alandaki farklı aktörlerin birbirleriyle olan etkileşimlerini ekonomi ve siyaset bilimi çerçevesinde ele alan kuram, kamudaki politik ve bürokratik karar süreçlerini iktisadın bulguları aracılığıyla analize tabi tutmaktadır (Demirel, 2005: 110). Karmaşık bir yapıya sahip mübadele sürecine alıcı, satıcı, yatırımcı, üretici ve girişimci olarak dahil olanların davranışlarını analiz etmeye çalışan iktisat bilimi gibi kamu tercihi kuramı da grift yönetsel süreçlere oy veren seçmen, seçime giren aday, seçilmiş temsilci, siyasi parti üyesi ya da başkan ve bürokrat olarak katılan bireylerin davranışlarını incelemeyi önermektedir. Kuram bu incelemeleri iktisat biliminin kullandığı analiz araçları ile gerçekleştirme iddiasındadır (Çoban, 2003: 76).

Kamu tercihi teorisyenleri devlet, hükümet ve kamu kuruluşlarının sanıldığı ve şimdye kadar ifade edildiği gibi toplumsal iyiyi çoklaştırma çabasında olmadıklarını ileri sürerler. Aksine devlet ve onun görünümüleri olan kuruluşlar, kendi faydalarını

maksimize etmeye çalışan bireylerden oluşmaktadır. Siyasetçilerin ve siyasi partilerin oylarını artırabilmek adına bir yarış halinde oldukları savlanır. Benzer şekilde bürokratların amacı da hemen hemen aynıdır ve onlar da büro maksimizasyonunu arzulamaktadırlar. Büronun büyümesi, hizmetin kapsamının genişlemesi ve süreklilik kazanması, üretimin miktarının ve çeşitliliğinin artması, bütçeyi de büyütecektir. Bu çerçevede kamu çalışanlarının davranışları piyasa koşullarında oluşmamakla birlikte piyasa ilişkilerinin bireyci rasyonalitesine dayanmaktadır. Bütçenin en çoklaştırılması yönündeki bir eğilim, çalışanın kurumuna devamlılık, kamu çalışanına prestij, statü, maaş gibi faydalar şeklinde yansıyacaktır. Bürokrasinin büyüme arzusu, politikacının oy maksimizasyonu dürtüsü ile örtüşmektedir. Politikacı da benzer biçimde seçimlerde bulunduğu vaatlerle etki alanını büyütmek, kendisine oy verecek kesimi ve onların oyunu garanti altına almak istemektedir. Bu çerçevede siyasetçinin tüm vaatleri kamunun eylem alanının büyümesi, bürokratik kurumların genişlemesi anlamına gelmektedir. Bu şekilde büyüyen kamu yönetimi, kaynakları daha çok ama daha verimsiz kullanacaktır. Kamu yönetiminin verimsizliği savı, liberal bakış açısının kamu yönetimine ilişkin zaman içerisinde değişmeyen temel değerlendirmesidir. Seçmenlerin ussal davranışları, siyasetçilerden ve kamu yöneticilerinden daha çok ve kaliteli mal ve hizmet talebi şeklinde belirir. Verdikleri ya da verecekleri vergilerle, talepleriyle şekillenen kamu politikaları arasında, piyasada gerçekleşen şekilde dolaysız bir ilgi kuramadıkları için taleplerinin maliyetlerini bilememekte, bu nedenle talepleri piyasadaki rasyonel bir tüketicinin tercihi ve eylemi olarak gerçekleşmemektedir. Bu nedenle politikacı, kamu yöneticisi ve seçmenlerin faydayı en çoklaştırma arzuları sonuçta kamu sektörünü sürekli büyüme eğilimi içine sokmakta, kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan verimsizliği ise kaynakların kullanımında israfına sebebiyet vermektedir (Aksoy, 1998: 8).

Yukarıda özetlenen argümanlar etrafında şekillenen Kamu Tercihi Kuramı, sosyal devlet döneminde büyüyen bütçe yani kamusal harcamaların sermayenin karlılığı üzerindeki istenmeyen etkilerini gidermeye, bu suretle bütçe sürecini ve kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına girişilen çabaları içerir (Akbulut, 2007: 75). Bürokrasinin tekeli karşısında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde daha fazla

rekabet, kaynakların verimsiz kullanımına karşı özelleştirme ile kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından yürütülmesi, rekabetin temel alındığı alternatif kamu hizmeti sunumu ve kamu yönetimi üzerinde yasama ve yürütme vasıtasıyla kapsamlı bir denetimin gerçekleştirilmesi önerilir. Çünkü Kamu Tercihi teorisyenleri piyasanın yanısıra devletin de başarısız olabileceğini iddia ederek devleti, girişimcileri, normları, yasal metinleri ile kelimenin tam anlamı ile bir piyasa olarak değerlendirirler ve buna uygun bir değişimi isterler. Bu yöndeki istekler ile yeni kamu işletmeciliği reformlarının yayılması arasında doğrudan bir ilişki kurmak mümkündür. Bu reform dalgasını eskisinden ayıran en önemli hususlardan biri de minimize edilen devletten kalan bütünlüğün piyasa kurallınca işletilmesini salık vermesidir (Güzelsarı, 2004: 8-9). Kuramın söz konusu amaçları üç temel varsayıma dayandırılır. Bunlar; “metodolojik bireysellik ilkesi”, “rasyonalite ve maximand ilkesi” ve “politik mübadele (catallaxy) ilkesi”dir (Dura, 2006: 111)

(i) *Metodolojik Bireysellik İlkesi*: Kamusal bir meselenin çözümü adına alınan tüm kararlar öz itibari ile toplumdaki bireylerin tercihlerine göre şekillenmektedir. Çünkü politik karar alma sürecinin her bir aktörü faydasını maksimize edecek şekilde davranışta bulunmaktadır. İlke, bireylerin ussal davrandıklarını ve bu şekilde davrandıkları için de kendi çıkarlarının peşinden koştuklarını dile getirmektedir. Bu yalnızca piyasa da değil her alanda geçerli bir davranış şekli olup, kamu ekonomisinde de aktörler, tıpkı bencil bireyler gibi kendi çıkarlarını gerçekleştirme ve faydayı en çoklaştırma adına hareket edeceklerdir.

(ii) *Rasyonalite ve Maximand İlkesi (Fayda Maksimizasyonu)*: Fayda maksimizasyonu ilkesi ussal bireylerin kamu ekonomisinde tıpkı piyasada olduğu gibi kendi çıkarını maksimize edecek şekilde eylemde bulunduğunu ileri sürmektedir. Konu ekonomi teorisinden örneklenerek açıklanmaya çalışılırsa; ekonomi biliminde bireyler tercihlerini yaparlarken hesapçı bir tutumla elde edecekleri faydayı işin içine katmakta ve ortaya çıkan faydanın katlanacakları maliyetten daha az olmamasına dikkat etmektedirler. İlke, politik sürecin de piyasanın işleyişinden farklı olmadığını ileri sürmektedir. Buna göre seçmen, politikacı, bürokrat ve baskı grupları gibi politik süreçte rol alan tüm aktörler kendi

çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaktadır. Seçmenler “fayda maksimizasyonu”, siyasi partiler “oy maksimizasyonu”, bürokrasi “bütçe maksimizasyonu” ve baskı-çıkar grupları da “rant-çıkar maksimizasyonu” peşinde koşmaktadır (Kızılboğa, 2012: 95).

(iii) *Politik mübadele (catallaxy) ilkesi*: Kamu Tercihi Teorisinin en önemli varsayımlarından birisi de siyaseti, bir çeşit mübadele olarak gören ve catallaxy olarak isimlendirilen varsayımdır. Siyasetin girift bir mübadele şekli olduğunu varsayan bu ilke, modern iktisat teorisinin de eleştirisi niteliğindedir. İlkenin savunusunu yapanlar modern iktisadın gittikçe uygulamalı matematiğe dönüştüğünü, gerçek dünya ile olan ilgisini yitirdiğini, bunun iktisat biliminin yalnızca «sınırlamalar karşısında yapılacak maksimizasyon» sorunsalı ile ilgilenmelerinden kaynaklandığını dile getirmektedirler (Savaş, 1993’dan aktaran Sakal, 1996: 10).

YKİ’nin bir diğer ekonomik temelli kaynağı olan kurumcu iktisat, iktisadi yaşamda tekellerin baskın unsurlar haline gelmeye başladığı 19. yüzyılın sonlarında Amerika’da doğmuş olup, klasik iktisat yaklaşımının eleştirisi üzerinden yükselen bir iktisadi yaklaşımdır. Kurumcu iktisatçılar, belirleyici-rasyonel birey üzerine kurulmuş yaklaşımın terk edilmesini öngörmektedirler; çünkü bireylerin istekleri, tercihleri ve seçimleri, bağımsız değişkenler değildir. Bunlar gerçekte kurumsal yapılar tarafından belirlenir. Birey “kültürün bir ürünü”dür; bireysel eylemin meydana çıktığı iktisadi sistemin kendisi daha büyük bir sosyal sistemin alt bileşenidir. Bu sistemsel ilişki araştırmaların kurumlar, ekonomik süreçler, bunlar arasındaki ilişkiler ve değişim üzerine odaklanmasını zorunlu hale getirir (Güler, 2003: 96).

Yeni kurumsalcılık, sosyoloji ve ekonomi alanında ortaya çıkan yeni paradigmanın ortak adıdır. Kurum ifadesi bu nedenle sözleşme gibi ekonomik kurumların yanı sıra gelenekler, evlilik gibi sosyolojik kurumları da içerir. Yeni Kurumsalcılıkta, geleneksel örgüt kuramı örgütlerin çözümlenmesini biçimsel yaptığı için eleştirilmekte ve bu biçimsellikten kurtulmanın çözümü olarak ortak eylemin yürütücüsü olarak görülen kurumlar ön plana çıkarılmaktadır. Kurumların biçimsel çözümlenmesinden kurtulmak için ekonomi-siyaset ayrımından uzaklaşarak

toplumsal, siyasal ve ekonomik faktörler birlikte ele alınmalıdır. Yeni Kurumsalcılık, kurum ve çıkarların birbirinden ayrı olmadığı ve kurumların çıkarları belirlediği varsayımlarına dayanmaktadır. Kurumların çıkarları yanında ikinci önemli unsuru, bilgi ve güdüleme maliyetlerinden oluşan ve değişim alanlarında ortaya çıkan işlem maliyetleridir. Klasik muhasebe yaklaşımındaki işlem maliyeti anlam kipinden farklı olarak bu yeni içeriği ile işlem maliyetleri sadece nicel niteliği belirgin işlem ve varlıkları değil, kamu yönetimi kapsamındaki tüm işlem ve varlıkların maliyetlendirilmesini kapsamaktadır. Bu nedenle var olan nicel işlem ve varlıkların maliyetlerinin azaltılmasından çok, nitel özelliği belirgin varlık ve işlemlerin maliyetlendirilerek bir maliyet unsuru haline getirilmelerini kapsamaktadır (Akbulut, 2007: 80). Bunun pratikteki karşılığı, hem işletmeler hem de hükümetler için, doğrudan üretim sürecinden önce gerçekleştirilen işlerin, üretim esnasında gerçekleştirilen yardımcı işlerin, üretimin sonrasında ortaya çıkacak her türlü faaliyetin parçalanıp ticarileştirilmesidir. Böylece, piyasa mekanizmasına konu olan meta ve etkinlik çeşitliliği artırılmaktadır. Mülkiyet hakları maliyetinde de benzer bir akıl yürütme yapılmakta, her türlü dışsallığı önlemenin yolunun dışsallığa konu olan varlıkların mülkiyet kapsamına alınması olduğu sonucuna varılmaktadır. Örnek olarak bir fabrikanın atıklarını çevreye yayması durumunda, sorun, kirletilen toprak ve havanın mülkiyetinin kime ait olduğu belirlenerek anlaşılacaktır. Mülkiyet kamunun ya da özel kişilerin olabilir, ancak kamu mülkiyetinin korunma maliyetlerinin yüksek oluşu nedeni ile burada tercihin özel mülkiyetten yana yapılması gerekir. Özel mülk için bekçi gerekmezken kamu mülkünün korunması bekçi istihdamı gerektirmektedir. Benzer biçimde, park-bahçelerin temizliği ve korunması mülkiyet kamuda olduğunda daha farklı maliyetler yaratmaktadır. Böylece yeni kurumcu iktisat kamu mallarının özelleştirilmesinin temel iktisadi gerekçesini sunmaktadır (Güler, 2007: 98).

Yeni kurumcu iktisat, neoklasik iktisadın devlet-piyasa karşıtlığı üzerine yükselen bakış açısının, devlet ve piyasayı ortaklaşa kesen kurum terimi ile aşılmasını sağlamıştır. Böylece bir taraftan devlete ilişkin yapı ve faaliyetlerin piyasalaştırılmasına, bunların piyasanın denetimine bırakılmasına dolayısıyla

toplumsal örgütlenme alanının piyasa için yeniden şekillenmesine kuramsal destek sağlamıştır (Güler, 2003: 99).

Reform kapsamındaki tüm düzenlemeler ve modeller, devletin, bütçenin ve kamu yönetiminin hem iç işleyişinde hem de bir bütün olarak piyasa ile olan ilişkilerinde, piyasacı/işletmeci ilkelere göre yapılandırılması ve işleyişinin sağlanarak bölünmüş üretim ve Pazar yapılarının gerektirdiği ulusal ölçekli piyasaların serbestleştirilmesi ve sermaye akışkanlığı hızının artırılması bakımından işlem maliyetlerinin düşürülmesine dayanmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliğinin tüm varsayımları bu kapsam temelinde biçimlendirilmiştir. Bu suretle, bir yandan devlet/bütçe, refah devleti döneminde büründüğü yatırımcı konumundan tamamen arındırılacak ve diğer yandan cari harcamalar, kamu görevlilerinin performans ölçümleri yoluyla işlem maliyetleri azaltılarak kısıllacaktır. Böylece devletin işleyişi piyasa açısından müdahaleciliğe olanak tanımayan bir içeriğe kavuşturulacaktır. Bu bir yandan liberal ve refah devleti dönemlerinde olduğu gibi, kamu bütçesinin üretimi, vergi, ücretler ve maaşlar yoluyla dolaylı olarak yine etkilemesiyle, farklı olarak da kamu bütçesinin hem kapsam hem de daraltılması hem de niteliksel olarak piyasacı yapılandırılarak bölüşüm adaleti açısından hakkaniyet sınırlarının zorlanması ile başarılmaktadır (Akbulut, 2003: 82).

Sonuç olarak Yeni Kurumcu İktisat, devlet yönetiminde yapısal değişikliklere gidilmesini ve sistemin özüne kamu hizmetinin gerçekleştirilmesinde parçalanmış bürokratik kuruluşlar, özel sektöre ihale etme sureti ile daha geniş rekabet ve piyasa ilişkileri, tüketici tercihleri gibi yapıların yerleştirilmesini önermektedir. Kamu yönetimi disiplinindeki işletmecilik bakışı bu kavramsal girdi ile bir birleşim oluşturacak ve ortaya yeni kamu işletmeciliği çıkacaktır (Güler, 2005: 138-139).

2.1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği: İlkesel ve Yöntemsel Analiz

Belirli bir yönetim kuramını veya bütünleşik bir yönetim programını ifade etmekten uzak olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin net bir tanımını vermek kolay görünmemektedir. Bu zorluğa işaret eden Ferlie ve arkadaşları Yeni Kamu İşletmeciliğini boş bir tuvale benzeterek tuvali istediğimiz gibi boyayabileceğimiz

yorumunu yaparlar. Onlara göre YKİ'nin net ve üzerinde hemfikir olunan bir tanımının bulunmayışı ve nereye doğru evrildiğinin belirsizliğinden başka, ne olduğu veya olması gerektiği hakkında da ortada bir şey bulunmamaktadır. Aynı şekilde, Pollitt (1998: 59) de yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kendi başına bir varlık, bir yöntem hem de ahenkli ve her biri bir diğeri ile alakalı yöntemler kümesi olmadığını dile getirir. Ona göre bu yeni akım bir dizi yeni kelime ile kavramsallaştırılan ve bir takım uygulamaları kendine has ilan eden sofistike bir ideolojidir. Hood (1991: 3-4) ise Yeni Kamu İşletmeciliği akımını, OECD üyesi ülkelerde 1970'lerin sonundan buyana bilhassa kamu yönetimi reform güncelerini etkileyen, birbirine benzeyen idari öğretileri dile getiren bir etiket şeklinde tanımlamaktadır (Ferlie vd. 1996: 10; Pollitt 1998: 59; Hood 1991: 3-4'den aktaran Gözel, 2003: 196). Hood (1991:4-5'den aktaran Gözel, 2003: 197) bu bağlamda Yeni Kamu İşletmeciliğinin yedi farklı doktrinel bileşeninden söz eder. Bunlar;

- (i) Yöneticilerin serbestçe yönetmelerine olanak vermek şeklinde de ifade edilebilecek uygulamalı profesyonel yönetim;
- (ii) Kolay anlaşılır bir biçimde belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü;
- (iii) Çıktıların kontrolüne daha çok odaklanmak;
- (iv) Özerk kamu kurumu sayısındaki artış;
- (v) Kamu yönetiminde rekabeti temel alan bakış açısı;
- (vi) Yönetimde özel sektör yönetim şekillerinin benimsenmesi;
- (vii) Kaynak kullanımında disiplinli davranış ve tutumluluğa yapılan vurguda artış

olarak belirtilebilir.

Pollitt'e göre (aktaran Hughes, 2014: 167-168) ise kamu yönetimindeki bu yeni eğilimi pek çok yorumcu tarafından kabul gören belirli sayıdaki genel unsurları üzerinden anlamlandırmak mümkün görünmektedir. Ona göre bu genel unsurlar:

- (i) Yönetim sistemleri ve yönetim çabasında odağın girdi ve süreçten, üretim ve sonuca doğru kayması,

- (ii) Performans göstergelerinin ve standartlarının ortaya çıkışında kendini gösteren daha fazla ölçüme doğru kayış,
- (iii) Geniş, çok amaçlı, hiyerarşik bürokrasiler yerine daha fazla özelleştirilmiş, zarif, düz ve otonom örgütsel şekillerin tercih edilmesi,
- (iv) Hiyerarşik ilişkiler yerine yaygın bir şekilde kullanılan sözleşme ya da sözleşme benzeri ilişkilerin ikame edilmesi,
- (v) Kamusal hizmetlerin sunumunda piyasa ya da piyasa benzeri mekanizmaların (özelleştirme, sözleşme ile iş gördürme, içsel piyasalar gelişimi gibi) şimdiye kadar kullanımından daha yaygın bir şekilde yararlanmak,
- (vi) Kamu ve özel sektör arasındaki sınırın genişlemesi ve bulanıklaşması bu çerçevede çeşitli şekillerdeki kamu/özel ortaklığının büyümesi ile karakterize edilmesi ve melez örgütlerin ortaya çıkışı,
- (vii) Değer önceliklerinde evrensellik, eşitlik, güvenlik ve dirençten uzaklaşarak etkinlik ve bireyciliğe doğru kayış.

Pollit'in vurguladığı bazı hususlar Hood'un listesindekilerle ilişkilidir ve bazılarıysa yeni. Yine ölçüm bahsi geçer, yine sözleşmelerden yana tercih vardır, yine girdi ve süreçten üretim ve sonuca doğru kayma vardır. Yeni olansa piyasa mekanizmasının daha geniş kullanımı ve değer önceliklerinde kaymadır. İkincisi Pollit'in unsurlar listesinde kullandığı dilin kendisi aydınlatıcıdır, yeniye bu dil üzerinden görmek bu anlamda olasıdır. Çeşitli "kaymalar", bir "tercih", bir "piyasa mekanizmalarının daha geniş kullanımı", "bir özel ve kamu arasındaki sınırın genişlemesi ve bulanıklaşması" gibi sözler vardır. Keskin bir değişiklikten ziyade bunların hepsi vurgu üzerinde artırılmış bir kayma ve değişimdir. Bu sebeple yeni modelin değişime doğru bir eğilim, tamamen yeni bir şeyden ziyade geçmişin abartılı bir devamı olduğu iddia edilebilir (Hughes, 2014: 168-169).

Akdoğan'ın (2003: 32-35) Yeni Kamu İşletmeciliği ile ilgili olarak ortaya koyduğu ilkeler bütünü de konuyu izah edebilme yeteneğine sahip görünmektedir.

Ona göre her şeyden önce Yeni Kamu İşletmeciliği akımı geniş yetkilerle donatılmış üst düzey bürokratların geniş yetkilerle yönetimini savunmaktadır. “Yöneticiler yönetsin” ya da “yönetim yönetimindir” şeklinde sloganlaştırılabilecek bu akımda tayin edilen hedeflerin başarımından doğrudan sorumlu olan kamu yöneticileri, siyasetçilerin talimatlarını takip eden idarecilerin yerini almaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliğinin ikinci özelliği ise girdi ve süreçlere odaklanan bir kamu yönetimi yerine sonuç ve çıktılara odaklanması bağlamında karşımıza çıkar. Kamu kurumlarına bütçe tahsisi performanslarına göre yapılır. Girdilerden çok çıktılara odaklanan bu sistemler performansla bütçe arasında doğrudan ilişki kurarlar. Böylece yöneticiler, girdi ve süreçler yerine çıktı ve sonuçlarla ilgilenirler. Yeni Kamu İşletmeciliğinin bir diğer önemli özelliği sonuç odaklı kamu hizmetlerinin oluşması için gerekli olan standart ve performans kriterlerinin belirlenmesidir. Bunun için oluşturulacak standart ve ölçütler; belirli, ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zaman sınırlı olmalıdır. Dördüncü olarak yeni kamu işletmeciliğinde işletmenin yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanması gerekliliği vurgulanır. Özel sektörün yönetim tekniklerinin üstünlüğü piyasa ilkelerine dayandırılarak devletin özel sektör gibi çalışması için yeni düzenlemeler önerilir. Yeni kamu işletmeciliğinin Akdoğan tarafından ileri sürülen son özelliği ise kamu yönetiminde rekabet ve yerleşmeyi özendirmesidir. Rekabet kamusal kaynakları daha az harcamanın ve daha iyi standartları yakalamanın anahtarıdır. Rekabet, özelleştirme, dış kaynak kullanımı, kamu-özel ortaklıkları ve kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesi gibi yollarla gerçekleştirilir. Ademi merkezileşme de yarattığı yeni iktidar odakları ile rekabeti teşvik eden bir diğer unsurdur. Yetkilendirilen yerel birimlerin üstlendikleri işlevleri, rekabeti daha iyi sağladığı düşünülen özel sektöre bırakarak veyahut da kamu-özel ortaklıkları kurarak gerçekleştirmeleri özendirilir. Böylece kürek çeken değil dümen tutan bir devletin var kılınabileceği savlanır.

1980’lerin sonundan günümüze kadar birçok ülkede kamu yönetimi reformlarına temel teşkil eden YKİ yaklaşımı, “Yeni” ön eki ile betimlenmekle birlikte aslında kamu yönetimi disiplini daha önce görülen benzer okullarda olduğu gibi (örneğin 1968’in yeni kamu yönetimi okulunda) eskisinden bütünüyle farklı, bu anlamda radikal bir kopuş olarak değerlendirilmez. Üstüner’e göre (2000:

20) Yeni Kamu İşletmeciliğini, “eski şişedeki yeni şarap” şeklinde nitelendirmek mümkündür. Bir başka söylemle YKİ, etkinlik temelinde amaç yönelimli işleyen geleneksel kamu yönetimi anlayışından çok farklı değildir. Yeni kamu işletmeciliğinde, kamu yönetimi eskisi gibi görevleri başarma hedefine yönelik bir araca, bir mekanizmaya ya da bir sorun çözücüyü dönüştürülmüştür (Akdoğan, 2007: 37). Ancak etkinlik temelinde sorunları çözmeye yönelik işleyen bu aygıt eskisinden farklı bir yöntemle bunu gerçekleştirecektir. Bu yeni bakış açısının isimlendirilmesinde “kamu yönetimi” yerine “kamu işletmeciliği” kelimesinin tercih edilmesi de değişimin mahiyetini ve istikametini göstermesi açısından oldukça anlamlıdır. Kavram toplumsal sorunların, bundan böyle kamu yönetiminin teknikleri yerine özel sektörün işletmecilik teknikleri ile çözüleceğini (Tuncer ve Usta, 2013: 187) dile getirmektedir.

Üstüner’in (2000: 28) ifadeleri ile dile getirmek gerekirse kamu işletmeciliği okulu, kamu yönetimi okulunu anlamak ve açıklamak için işletmeciliği bir benzeşim olarak kullanmakta, özel kesim ortamı koşullarına uygun yönetim anlayışı, değerleri, araçları ve kültürünü aralarındaki ayrışmanın yapay olduğu tezini kullanarak kendi doğal ortamının dışındaki başka bir ortamda (kamu alanı) yeniden üretmeyi amaçlamaktadır. Ne var ki bunu yaparken benzeşimi yapmakta olduğu ortamı (kamu yönetimi) benzeşimini yapmak istediği ortamla (işletme yönetimi) değiştirmek istemektedir. Bir başka söyleyişle, verili bir yapı olarak kamu yönetimine işletmeciliği uygulamakla kalmayıp kamu yönetimini özel kesim yönetimine dönüştürmek, bir anlamı ile kamuyu özelleştirmek, kolektifliği bireyselleştirmek istemektedir.

2.1.4. Yeni Kamu İşletmeciliği: Demokratik Bir Arayış Mı?

Kamu alanını genel zemin kabul ettiği piyasa toplumunun eşitsiz, mücadeleci, rekabetçi, değişken, ‘kuralsız serbest’ ortamında zamandan ve mekândan bağımsız olduğunu savladığı işletmecilerle yönetmeye çalışmak şeklinde tanımlayabileceğimiz yeni kamu işletmeciliğinin (Zengin, 2009: 7) doğru bir okuması, ancak onun salt bir yönetsel veya teknik konu olmadığı, toplumsal üretim ile dolaylı, bölüşüm ile doğrudan ilişkili olduğu kabul edildiğinde mümkün hale

gelir. Günümüzde, bu ilişki başkaca bir çabaya ihtiyaç duyulmaksızın kendisini daha bariz hissettirmekle beraber yönetim literatüründe bahsi geçen ilişki çoğuz kez görmezden gelinmekte ve YKİ teknik bir yaklaşım şeklinde sunulmaktadır. Ne var ki YKİ'ni dar kapsamlı bir bakışla yalnızca işletmecilik tekniklerinin değil aynı zamanda piyasa değerlerinin kamu yönetimine aktarımının kuramsal temellerini sağlayan yeni bir yöntem olarak kabul etmek daha doğru olacaktır (Akbulut, 2007: 75). Nitekim Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının uygulamaya geçirilmesi ile refah devletiyle karakterize edilen toplumsal adalet, eşitlik, kamu malı, toplumsal sorumluluk, dayanışma gibi kavramlar yerini minimal devlet, özelleştirme, rekabet, gönüllüleştirme, bireysel sorumluluk, karlılık, verimlilik gibi kavramlara bırakmıştır. Kamu yararı, kamu çıkarı, kamu güvencesi, ortak faydanın gözetilmesi gibi değerler zayıflarken, kişisel yarar, kişisel çıkar, kar elde etme, risk alma, girişimcilik gibi değerler gelişmiştir. Zanetti ve Adams'ın da ileri sürdükleri gibi YKİ ile toplum temelli sözleşme anlayışı yerini daha farklı beklentilere yanıt verebilen piyasa anlayışı temelinde kurgulanan bir “ekonomik sözleşmeye” bırakmıştır. Yeni “Leviathan” artık piyasadır ve piyasanın bireyleri birbirlerinin rakipleri olarak gördüğü, mübadeleci ve Sosyal Darwinist doğası, kamusal yaşam alanından demokrasinin son izlerini de yok etmektedir (Karcı, 2008: 54, 55, 58).

Kanımızca Yeni kamu işletmeciliğine dönük “demokratik yaşamın ahlaki boyutlarını zedelediği” şeklindeki eleştiriler, Christensen ve Laegreid tarafından dile getirilen demokrasinin iki farklı yorumu üzerinden yoruma muhtaç görünmektedir. Christensen ve Laegreid'a göre (aktaran Karcı, 2008: 55-56; Karaçor ve Oltulu, 2011: 414), demokrasinin ilk yorumu bireyi topluma önceleyen, egemen birey savına dayanan birey merkezli demokrasidir. Demokrasinin bu ilk yorumunda başlı başına bir amaç olarak görülen bireyin çıkarları her şeyden üstün olup, bireyler başka hiçbir şeyin aracına dönüştürülemeyecekleri gibi çıkarları da hiçbir şeye feda edilemez. Eşit değere sahip bireylerin basit bir toplamından başka bir şey olmayan toplumda bireyler kendileri için en iyiyi belirleme noktasında özgür olup, her bir birey mutluluğunun mutlak belirleyicisidir. Kendilerine bahşedilen akıl aracılığıyla kendisi için iyi olanı seçebilme yeteneğine sahip olan bireylerin kararlarını verirlerken özgür olması, iyi olanın seçilebilmesi kadar rasyonel olan sonucun ortaya çıkabilmesi adına

da elzemdir. Bu anlamda özgür bireylerin serbest seçimleri ve kendi çıkarları peşinde sınırsızca koşmaları bireysel faydanın yanı sıra ortak iyiyi de türetecektir. Demokrasinin ikinci yorumu ise toplumu bireye önceleyen egemen toplum söylemine dayalı kolektif/toplum merkezli demokrasi kavramıdır. Demokrasinin ilk yorumunun aksine toplumun bireylerin basit bir toplamından daha fazlası olduğuna inanılan bu formunda bireyin de tek başına değil bir toplum içinde anlam kazandığı düşünülmektedir. Bireye anlam katan, ona kimlik kazandıran ve aidiyet yaratan toplum aynı zamanda ortak iyinin tayininde de temel referans noktası olarak görülür. Bu anlamda varoluşunu ve kazanımlarını kendi çabasına değil topluma borçlu olan bireylerin topluma karşı yükümlülüklerinin bulunduğu sonucuna ulaşılır ki bunun pratikteki anlamı bireylerin çıkarlarının toplumun iyisi adına feda edilmesidir.

Christensen ve Laegreid'in toplum/birey merkezli demokrasi ayrımı liberal demokrasilere hakim olan kimi demokratik değerlere yapılan vurgunun diğerlerine yapılan vurgudan daha fazla olduğunu göstermektedir. Liberal demokratik sistemlerde bireylerin özgürlüklerine vurgu yapılırken sosyal eşitsizliğin bir problem olarak görülmemesi ya da eşitliğin arzulanan bir durum olmaması gibi. Demokrasinin toplum merkezli formunda ise fırsat eşitliği adına ya da bireyin bireyselliğini kazanabilmesi adına müdahaleden yana tavır takılan, sosyal kaygılar güden bir anlayış karşımıza çıkar. Her ne kadar bu ikinci demokratik duruşta Christensen ve Laegreid sosyal demokrasiyi kastetmediklerini dile getirseler de onlara göre demokrasinin toplum merkezli yorumu ile sosyal demokrasi aynı değerleri paylaşmaktadır. Demokrasinin bu iki farklı yorumu çerçevesinde YKİ reformları ile fikri olarak toplum merkezli demokrasinin yıprandığını ve uygulamada sosyal devletin hedef alındığını söyleyebiliriz. Yani YKİ demokrasinin birey odaklı yorumunu gelişimine doğrudan katkıda bulunurken toplum merkezli demokrasiyi güçsüzleştirmektedir. Bu nedenle YKİ'nin bütünüyle demokratik değerlere dönük bir tehdit olduğu söylenemez. O, toplumsal merkezli demokrasi anlayışına dönük bir tehdit olup YKİ ile kamusal alanda toplum merkezli demokrasinin izleri silinmektedir. Piyasanın gücünün artması ile beraber birey odaklı demokrasiler de güçlenmektedir. Bu nedenle demokrasinin klasik liberal formunu savunanlara göre ortada tehdit olmadığı gibi demokrasinin gerilemesinden de söz edilemez. YKİ ile

değişen kamu yönetiminin değerleri değildir. Değişen ve dönüşen refah devleti kamu yönetiminin değerleridir. Bir başka deyişle demokratik ilkelerin tamamı değil toplumu önceleyen demokratik ilkeler dışlanmaktadır. Ve artık karşımızda duran demokrasinin farklı bir formudur (Karcı, 2008: 56-59).

YKİ'nin uyumlu olduğu piyasanın değer, kurum ve teknikleri temelinde hareket eden demokrasinin bu yeni görünümünde sosyo-politik değer ve kurumlar ikincilleştirilip geri plana itilirken kaçınılmaz olarak siyasi ve sosyal bir içeriğe sahip olan vatandaşlık kavramı da anlam kaybına uğramaktadır. Bu anlam kaybına paralel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği tarafından tüketici/müşteri olarak görülmeye başlanan vatandaşların müşteriye dönüşümünün meşruluk temeli aktif yurttaşlık kurgusunda aranmaktadır. Siyasete katılım ile alınan hizmet arasında doğrudan bir bağ kuran YKİ'nin piyasacı mantığı ile uyumlu bu bakış açısı bazı nedenlerle demokrasi adına sorunlu görünmektedir. Bir başka deyişle YKİ söyleminin toplumsal rekabet kavramına yaptığı vurgu bağlamında katılımın faydayı en çoklaştırmanın bir aracı olarak sunulması demokrasiyi en azından onun toplumsal yorumunu tahrip etmektedir. YKİ'nin savladığının aksine siyasal yarışa katılmayan sıradan insanlar da toplumun bir parçası olup, ondan azade değildirler. Ne var ki refah devletinin tasfiyesini gerçekleştiren YKİ reformları ile beraber oluşan boşlukta herkes kendinden sorumlu görülmektedir. Kamu yönetimi reformları ile birlikte devlet sıradan vatandaşların yaşamlarından uzaklaştığında ve onların siyasete duydukları ilgisizliği hoş karşıladığında, piyasanın vatandaşları yalnızca bir gelir aracı olarak görmesi kaçınılmaz hale gelecektir (Akçakaya ve Aksakaloğlu, 2017: 61). Yine aktif yurttaş söylemi ile ilgili olarak belirtilmelidir ki YKİ'nde katılımın amaçsal bir anlamı yoktur. Katılımdan beklenen sisteme dönük olası direnci azaltarak sistemin meşruiyetini artırmak ve alınan kararların uygulanmasını kolaylaştırmaktır. Bu anlamda katılım tüm bunlar için kullanılan bir araca dönüşmektedir. Bu tespit yurttaş katılımının öneminin olmadığı anlamına gelmez. Sadece piyasa değerlerinin egemen olduğu bir müzakere sürecine katılımın demokratikleşmeyi gerçekleştirmedeki sınırlılığına işaret eder (Akdoğan, 2007: 41).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin piyasacı mantığının bir başka tezahürü de bürokratik örgütlenmenin mantığı içinde en az girdiyle en çok çıktıyı elde edecek şekilde yapılandırılmasında karşımıza çıkmaktadır. Bu aslında geleneksel kamu yönetiminin de örgütlenme alanındaki temel ilkesi olmakla birlikte YKİ ile verimliliğe yapılan vurgunun arttığı görülmektedir. Bilim ve teknolojinin yol göstericiliğinde verimlilik arayışına yapılan vurgu o denli fazladır ki YKİ'de sadece nesnel biçimde ölçülebilen, sınıflandırılabilen ve kıyaslanabilen sonuçlara odaklanılarak geleneksel kamu yönetimi ile kıyas kabul etmeyecek derecede ahlaki kaygılardan uzaklaşmaktadır (Akdoğan, 2007: 37). Verimliliğe dönük bu kaygının yanısıra, Scharpf'ın girdi/çıkıtı meşruiyeti ayrımını kullanarak da YKİ'nin demokrasiye dönük tutumu bir başka açıdan da analiz edilebilir. Scharpf girdi meşruiyetiyle halkın iradesini yansıtan siyasi tercihlerin meşruluğuna atıfta bulunur. Çıkıtı meşruiyeti ise sonuçlar, performans ve etkinliğe dayalı olarak seçimleri meşru görür. O, meşruluğun her iki görünümünü de demokrasi adına eşit derecede önemli görür. Girdi-çıkıtı meşruiyeti ayrımı bağlamında, Yeni Kamu İşletmeciliği reformları süreçler, temsil gücü ve yasallığa dayalı kararların meşruiyetini temel alan bir tür demokrasiden, daha büyük endişelerden biri olarak görülen kararların etkili bir şekilde uygulanmasına ilişkin bir değişim olarak görülebilir. Bu anlamda YKİ, sistemin girdi tarafından çıktıya (ör. Yönetim sözleşmeleri) ve çıktı tarafına (hizmet sunumu, performans hedefleri) bir kaymayı temsil etmektedir.

Meşruiyet tartışmaları çerçevesinde devletin bazı yetkilerini üçüncü taraflara (özel sektör ve kar amacı gütmeyen kuruluşlara) devretmiş olmasının yarattığı meşruiyet tartışmalarına da burada yer verilmelidir. Tuncer ve Usta'nın (2013: 191) da dile getirdiği üzere girdilerden çok çıktılara odaklanan YKİ; devleti hizmet alıcısına dönüştürürken ve devletin asli görevini de müşteri memnuniyeti şeklinde tanımlarken devletin çatışmaları uzlaştırma, geleceğe ilişkin hedefleri tayin etme, meşru şiddet kullanım tekeline sahip olma, toplumsal bütünleşmeyi sağlayan anayasal değerleri belirleme gibi asli özelliklerini görmezden gelmektedir. Meşruluk temeli zayıflayan bu devlet YKİ anlayışı çerçevesinde yetki devri uyarınca üstlendiği işlevleri bir taraftan piyasa benzeri ve geniş serbesti alanları olan çok sayıda küçük birimlere bırakırken diğer taraftan da hizmet alıcısı, hizmet sağlayıcısı ve hakemlik

gibi pek çok yeni rol de üstlenmiştir. Zayıf bir meşruluk temelinde hareket eden devlet bu gelişmelerin bir sonucu olarak toplumu doğrudan yönlendirme kapasitesini de yitirmeye başlamıştır ve uzun vadede daha karmaşık ve pahalı mekanizmalarla yönetmek zorunda kalmıştır. Bu noktada YKİ’ni demokratik değerler açısından sorunlu hale getiren bir başka husus ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar YKİ anlayışında hesap verebilirlik kavramına aşırı bir vurgu yapılsa da bilhassa sözleşme yoluyla hizmet alımında hesap verebilirlik önemli bir sorun olarak belirmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin hiyerarşik yapılarından uzaklaşıp yatay ağlara doğru hareket ettikçe hesap verebilirlik bulanıklaşmaktadır. Farklı ağlarda birden fazla aktörün bir araya gelerek hizmet sunduğu yapıda hesabın kimden sorulacağıının tespiti zordur. (Tuncer ve Usta, 2013: 189).

YKİ demokrasi adına bir başka handikapı da “özgürce yönetmek” ya da “yönetim yöneticilerinden” düşüncesinden hareketle kamu yöneticilerine biçtiği rolden kaynaklanmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği akımının temsilcileri büyük sorumluluklar yükledikleri kamu yöneticilerini kamu siyaseti oluşum sürecinin doğrudan bir parçası haline getirerek onlardan kamu siyasetlerini formüle etmelerini beklemektedirler. Bu bağlamda onlara göre toplumsal ve örgütsel meselelerin çözüme kavuşturulması, kamu yöneticilerinin gerek yönetimde gerekse toplumda alacakları inisiyatifle doğrudan ilişkili olup, bu inisiyatif arttıkça meselelerin çözüme kavuşma olasılığı artacaktır. Bu bakış açısı temsili demokrasinin ontolojik kabulleri ile büyük ölçüde çelişmekte olup, YKİ’nin bu savı ile kamu yöneticilerinden demokratik değerlerin ruhuna ve beklentilerine uygun olamayan bir şekilde davranmaları beklenmektedir. Temsili demokrasinin mantığı içerisinde kamu yöneticilerinden kamu siyasetlerinin oluşturulmasına dahil olmaları değil siyaset yapımından sorumlu olanların almış oldukları kararları uygulamaları ve onlara karşı sorumlu olmaları beklenmektedir. Oysa ki Yeni Kamu İşletmeciliğinin mantığı içinde kamu yöneticileri “yönetim yöneticileridir” düsturundan hareketle özel sektör yöneticileri gibi kararlar alabilen, kar ve verimlilik peşinde koşan, riski üstlenen yöneticilere dönüşmektedirler (Gültekin, 2012: 93). Piyasa ekonomisi ilkelerini anayasal ilkelere önceleyen Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu yöneticilerine bir manevra alanı sağlanmayı amaçlayan bu tavrı, kamu yönetimi

kuram ve okulları için geçmişten bu yana bir sorun niteliği taşıyan “bireysellik” ve “kollektiflik” arasındaki gerilimi yeniden su yüzüne çıkarmaktadır. Bireysel bir motivasyonla hareket eden bir özel kesim girişimcisi amaçlarına ulaşabilmek için örgütü araç olarak kullanır. Bu anlamda kamudaki yöneticiler için böyle bir bireysellikten söz etme ihtimali zor görünmektedir. Devlet yönetimi, erklerin müdahalesi, kamunun denetimi, hukuki yükümlülükler, siyasal yapı ve pek çok girift ilişki dolayısıyla bir kollektiflik dâhilinde ve dahası zamanla kendisi amaç halini almış örgüt yapısı içinde gerçekleşmektedir. Kamu İşletmeciliği yaklaşımı ile yöneticilere sağlanmaya çalışılan manevra alanıyla sözü edilen yapısal engeller ve direnme noktaları aşılmaya çalışılırken örgüt olgusu da önemsizleştirilmektedir. Bu önemsizleştirilmenin doğru olmadığı ileri sürülecek olursa şayet bu durumda da bürokratların eyleme sevk eden bireysel güdünün ne olduğu sualine net bir cevap verilmelidir. Aksi takdirde kollektif amaçların basitçe bireysel amaçlar haline gelebileceğini varsayabiliriz. Bilhassa serbest hareket etme yeteneği artmış, özerk ve kendi alanında otoritesini tesis etmiş ve otoritesine dışarıdan yönelebilecek müdahalelere karşı gerekli tedbirleri almış bir yönetsel yapıda kollektif amaçların bireysel amaçlara dönüşümü bir hayli çabuk ve kolay gerçekleşebilir (Üstüner, 2000: 26).

Bireysellik-kollektiflik geriliminin yanısıra YKİ yaklaşımının kamu yöneticilerine bir alan sağlamaya dönük hamlesinin aynı zamanda kamu yönetimi alanındaki bir başka köklü gerilimi daha “uzmanlık-demokrasi” dikotomisi çerçevesinde gün yüzüne çıkarabileceği ifade edilmelidir. Kamu yöneticilerinin uzmanlaşma bir başka değişle profesyonelleşme düzeyleri arttıkça vatandaşların yönetim sürecine dahil olmaları zorlaşmaktadır (Üstüner, 2000: 22). Tıpkı geleneksel kamu yönetimi gibi araçsal rasyonalite temelinde teknokratik karar alma süreçlerini meşrulaştıran yeni kamu işletmeciliği demokratik katılımı kısıtlayabilmektedir (Akdoğan, 2007: 37).

Bir diğer taraftan da bilhassa yurttaşlarına hesap veren ve bunun yanısıra hukuki bir denetime tabi olan kamu yönetiminin bu niteliğini koruyabilmesi YKİ dahilinde zor görünmektedir. Çünkü uzmanlaşmış, kendine özgü tekniğe ve dile

sahip ve otonom bir bürokrasinin işin teknik bilgisine sahip olmayan yurttaşlarca denetimi zor görünmektedir (Zobacı, 2005: 170). Hesap verebilirliği zor hale getiren bir diğer husus da eşitlik ilkesinin YKİ içindeki anlamı bağlamında ortaya çıkar. Kamu yönetiminin yurttaşlarca ve hatta yasalarca gerçekleşen denetimi “eşitlik” ilkesi üzerine inşa edilmiştir. Bu anlayışa göre birbirlerine eşit oldukları kabul edilen yurttaşlar karşısında eşit mesafede bulunan kamu yönetiminin tüm yurttaşlara hesap verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Oysa ki piyasa koşullarında iş gören birey merkezli bürokratik değerleri benimseyen kamu yöneticilerinin eşitlikçi olduğu söylenemeyecek anarşik ve kaotik koşullarda kendilerini bu iki denetim alanının dışında tanımlayarak denetim dışı görmeleri olasıdır (Üstüner, 2000: 26). Bir diğer söylemle Yeni Kamu İşletmeciliği, kamu yönetimine piyasa modelini uygulayarak tarafsız hizmet sunucusu olarak görülen bürokrasiyi tehdit etmektedir. Değişim ile kamu kurumları, geniş takdir yetkisine sahip yöneticilerin uygulamaları ile yasaların uygulamaya geçirilmesi yerine iktisadi hedeflerin başarımına odaklanmıştır. Bürokratik örgütlenmenin nesnel ilkelerinin anlamını yitirdiği bu anlayış içerisinde önceden belirlenmiş ilkelerden ziyade sonuçların pratik gereklilikleri anlam kazanmıştır. Kamu yöneticilerinin eylem alanının genişlemesi, kamu hizmetinin geleneksel değerlerinin yitimi pahasına gerçekleşmiştir (Yıldırım, 2010: 851).

2.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Eleştirisi ve Demokratik Bir Yol Arayışı Olarak Yeni Kamu Hizmeti

Geleneksel Kamu Yönetiminin eleştirisi üzerinden şekillenen Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının 1970’li yıllarla birlikte başlayan kamu yönetimi reformlarına çizdiği yol devleti kürek çekmek yerine dümenin başına geçirmiş, devlet hızla toplumsal ve ekonomik alandan uzaklaşırken sosyal devlet tasfiye edilmiştir. Her ne kadar başlangıçtaki hızını kaybetse de reformlar ve değişim devam etmektedir. Büyük ölçüde Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel söylemleri üzerinden gerçekleşen reformlara ve söylemin kendisine dönük eleştiriler de sürecin kaçınılmaz bir parçası olarak gün yüzüne çıkmaktadır. Bunlardan birisi de “devletin dümen tutan değil hizmet sunan” olduğunu vurgusuyla Denhardt ve Denhardt’ın Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının eleştirisi üzerinden geliştirdikleri Yeni Kamu Hizmeti

yaklaşımıdır (Ütük, 2015: 47). Yaklaşım her ne kadar Yeni Kamu İşletmeciliği kadar hegomonik hale gelememiş ve kamu yönetimi reform güncesinde kendisine yer bulamamışsa da bu entelektüel hareket hem içerdiği demokratik söylem nedeniyle hem de Yeni Kamu İşletmeciliğinin aksayan yönlerinin analizi adına incelemeye değer olup, bu tezin kapsamı içerisine dahil edilmiştir.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının kurucu isimleri Denhardt'lara (aktaran Kantarcıoğlu, 2016: 44) göre Yeni Kamu Hizmeti; kamu hizmeti, demokratik yönetim ve sivil katılım merkezine odaklı, kamu bürokratlarının rolleri hakkındaki bir dizi düşünceyi içeren yeni bir model şeklinde değerlendirilebilir (Denhardt ve Denhardt, 2007:). Akımın öncü isimlerinden P. Light'a göre yeni kamu hizmetinin yeni bir model oluşunun haricinde başka önemli özellikleri de bulunmaktadır. Mesela yaklaşım klasik öğretilerdeki devletin temel hizmet sunucusu olduğu durumdaki ihtimalden çok daha fazla farklı, ırk, cinsiyet ve mesleki geçmişleri de dikkate alan çeşitlilikte hizmet sunmaktadır. Öte taraftan da yaklaşım ekonomik aktörlerin yanı sıra sivil toplum örgütlerine olan ilgiyi fazlalaştıran bir söylemle karşımıza çıkmaktadır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 37). Bu son dönemde siyaset deyince akıllara her şeyden önce gelen politik önderleri, kamu yöneticilerini ve çıkar gruplarını içeren bir iktidar politikasıdır ve bu politikada yurttaşın yer yoktur. Oysaki tersine yurttaş kavramının üzerindeki vurgu artırılmalı, katılım özendirilmeli, ortak iyiyi, kamunun çıkarını, demokrasiyi hedefleyen bir değişim yaşanmalıdır (Kantarcıoğlu, 2016: 46).

2.2.1. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Teorik Temelleri ve Temel Söylemi

Yeni Kamu Hizmetini diğer yaklaşımlardan ayıran, Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarında olduğu gibi, onu oluşturan kökensel teorilerdir. Yeni Kamu Hizmeti anlayışının bu kökensel unsurları, bir taraftan yaklaşımı diğerlerinden ayıran karakteristik yönlerini ortaya çıkarırken diğer taraftan da onun normatif bir hal almasına yol açar. Yaklaşımın kurucu isimlerinin ortaya koydukları şekilde ifade etmek gerekirse bu unsurlar; “demokratik yurttaşlık”,

“sivil toplum”, “kurumsal hümanizmi temel alan yeni kamu yönetimi” ve “post modern kamu yönetimi”dir (Ayhan ve Önder, 2017: 34; Kantarcıoğlu, 2016: 45).

(i) Demokratik vatandaşlık: Yeni Kamu Hizmeti anlayışı kamu yönetiminin geleneksel formu ya da Yeni Kamu İşletmeciliği akımıyla kıyaslandığında demokratik idealleri en güçlü vurgulayan söylemdir. Kurucu söylem yurttaşlık üzerine inşa edilmiş olup, yaklaşım içinde yurttaşlığa atfedilen anlam iki farklı yurttaşlık görüşü arasındaki ayrım üzerinden şekillenir. Söz konusu ayrıma göre yurttaşlığın ilk görünümü yasal düzlemde hak ve sorumluluklarla donatılmış yurttaşa işaret ederken; ikinci görünümünde yurttaşlar ilkinde alternatif bir biçimde, hukuksal konumlandırılışlarından azade bir biçimde siyasi bir topluluğun üyesi olarak değerlendirilir. Yurttaşlığın Yeni Kamu Yönetimince de kabul gören bu etik tanımında yurttaşlığın hukuksal tanımının aksine bireylerin politik yapıyı etkileme kapasitelerine inanç duyulmakta ve bu yurttaş aktif yurttaş olarak isimlendirilmektedir (Kantarcıoğlu, 2016: 45).

Kürek çekmek yerine dümen tutma vurgusuna sahip Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının dümeni tutulan geminin esas sahiplerini unuttuğunu (Akçakaya ve Aksakaloğlu, 2017: 65) savlayan YKH, yurttaşların yalnızca seçmen veya müşteri olarak değil bilakis “yurttaş” olarak değerlendirmeleri ve asıl vurgunun da yurttaş üzerine olması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede yurttaşlarla yetki paylaşılmalı, üzerlerindeki denetim azaltılmalı ve işbirlikçi bir tavır takınılmalıdır. Bununla birlikte devletler etkinliğin yanısıra ve daha fazla cevap verebilirlik ve güven seviyesinin yükseltilmesi üzerinde durmalıdırlar (Ütük, 2015: 53).

Yaklaşımına göre bir diğer taraftan da demokrasiyle yurttaşlık birlikte değerlendirilmelidir. Demokratik yurttaşlık ile bireylerin hukuksal hak ve yükümlülüklerinin devlet tarafından teminat altına alınması kastedilmektedir. Yüksek demokrasili ülkelerde, yurttaşların kamu politikaları süreçlerine katılımı yüksektir. Çünkü böylesi ülkelerde, devletler yurttaşlarının ne yapmaları gerektiğini söylemek yerine onların beklentilerinin kamu hizmetlerine yansımaları çabasıdadırlar. Ne var ki sade yurttaşların yönetsel meselelerde fikir sahibi olmaları ve karar verme aşamasına dolaylı olarak nasıl dahil olacakları konusu netlikten uzaktır.

Bazılarına göre bunun için devlet, tüm okullarında yurttaşlık bilincinin geliştirilebilmesi hususunda teşvik edici olmalıdır. Çünkü ancak özgür tartışmacı pedagojik bir eğitim; siyasi, kültürel ve iktisadi meselelerin çözümüne katılan, eleştirel bakabilen, karar alma aşamasını etkilemeye çalışan bireylerin yetişmesini olanaklı kılar (Ayhan ve Önder, 2017: 34).

(ii) Sivil toplum

Yeni Kamu Hizmeti anlayışına temel teşkil eden fikirler arasında sivil toplumla ilişkili tartışmalar da yer almaktadır. Denhardt'lara göre, yönetimlerin temel sorumluluklarından biri de sivil toplumu desteklemektir. Yurttaşların isteklerini önemseyen yönetimler için STK'lar önemli araçlardır. STK'lar aracılığıyla bir taraftan yurttaşların aralarındaki ilişkiler kuvvetlenirken diğer taraftan da yurttaşlarla devlet arasında var olan bağlar güçlenecektir (Ayhan ve Önder, 2017: 35). Bu demokrasinin yeşerebilmesinin de koşulu olup demokrasiler farklı gruplarda, derneklerde ve kamusal birimlerde aktif olarak yer alan, toplumsallığı önceleyen yurttaşlara dayanmaktadır. Bu nedenle devlet, yurttaşların siyasal düzlemin yanısıra sivil alanda da eylemde bulunabilmelerinin koşullarını yaratmalıdır (Ütük, 2015: 54). Bu gereklilik aslında bir kaygının ürünü olup günümüzde kamu yönetimlerinin yönetme ve siyasa oluşturma aşamalarında piyasaların yöntem ve değerlerini uygulama eğiliminde olmaları çoğu düşünürü demokrasi ve yurttaşlık hususlarında kaygılandırmaktadır. Bir diğer taraftan da gönüllü kuruluşların da zamanla benzer biçimde kar güdüsü ile hareket etme, sözleşmesel rekabet ve sosyal girişimcilik gibi pazarın değer ve yöntemlerini temel alması nedeniyle bu kuruluşların da güçlü sivil toplum oluşturma yetenekleri azalmaktadır (Ayhan ve Önder, 2017: 35).

(iii) Kurumsal Hümanizmi Temel Alan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yeni Kamu Hizmetinin bir diğer teorik unsuru olan kurumsal hümanizmi temel alan yeni kamu yönetimi anlayışı büyük ölçüde, katı hiyerarşik bürokratik yapısı sebebi ile insan davranışlarını kısıtladığı iddiası ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının eleştirisi üzerinden şekillenir. Geleneksel kamu yönetiminin hakim örgütlenme şekli olan bürokratik yapılarda, kamu personelinin sınırları kurullarla

belirlenmiş işleri yürütmeleri beklenmekte, bu durum çalışanların yeteneklerini geliştirmelerini engellediği gibi kurumsal açıdan olası katkılarını da yok etmektedir. Bu nedenle Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre, çalışanların karşılaştıkları problemleri çözebilmeleri ve kendilerini güvende hissedebilmeleri için gereken atmosfer kurum tarafından oluşturulmalıdır. Böylece, uzmanlık ve kariyer alanlarına ek olarak; çalışanlar, kendilerini çalıştıkları kuruma daha fazla ait hissedecek ve kurumun hedefleri doğrultusunda çalışmak için daha iyi motive olacaklardır (Ayhan ve Önder, 2017: 36).

(iv) Postmodern Yaklaşımlar

Denhardt'lar Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının bir diğer önemli teorik kökeninin post modern yaklaşımlar olduğunu ifade etmektedirler. 1970'li yıllarla birlikte, geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin dayanağı pozitivist düşünce şekline dönük eleştiriler çerçevesinde yönetim bilimlerine egemen rasyonel modelin bilgiye ulaşma şeklinin yanlışlığı sıklıkla dile getirilmeye başlanmıştır. Pozitivist düşünce biçiminde toplumsal ve yönetsel yaşam değerlerden azade bir biçimde değerlendirilmektedir. Bu doğrultuda bilimin olgulara odaklanmasının gerekliliği dile getirilmekte olgular tıpkı fen bilimlerindeki gibi gözlemlenerek ölçülmekte ve teoriler gözlemlenen eylemler temelinde şekillenmektedir. Pozitivizme dönük eleştirilerse davranışın yalnızca dışarıdan gözlenerek açıklanamayacağını, olgu-değer ayrımının güçlüğü, pek çok açıdan değerlerin insanların davranışlarını anlamlandırmada olgulardan daha önemli olduğu çerçevesinde dile getirilmektedir. Ayrıca insanların davranışlarının zamandan zamana ve kültürden kültüre değişebilmesi sebebiyle evrensel doğrulara ulaşamayacağı, bilgiye ulaşırken tecrübi olana, rasyonel bir zeminde izah edilemeyen arzulara, duygulara, hislere yer verilmediği, sosyal bilimlerinin tarafsızlık tezinin doğru olmadığı da diğer eleştiriler arasında yer almaktadır. Bu çerçevede kamu yönetiminin de tarafsızlığı iddiası aynı şekilde reddedilmekte ve pozitivistin kamu yönetiminin egemen modelinde yer alan metalaşmayı ve kendine yabancılaşmayı artırdığı dile getirilmektedir. Eleştiriler çerçevesinde yönetim bilimi alanında olguların yanı sıra değerlere, nesnel davranışlarla birlikte öznel davranışlara ve insan ilişkilerinde yer alan heyecan ve

duygulara da hassas farklı görüşler gün yüzüne çıkmıştır (Ütük, 2015: 55-56). Post modern düşünürler bu çerçevede kamu birimlerinde çalışanların tümünün, katılım ve iletişim aracılığı ile siyasa/strateji belirleme aşamasında yer almaları gerektiğine inanmaktadırlar. Buradan hareketle YKH teorisyenleri, kamu siyasaları oluşturulurken; yurttaşların, kamu personelinin ve kamu yöneticilerini ortak bir zeminde çeşitli vasıtalarla bir araya gelmeleri gerektiğini düşünmektedirler. Bu suretle ulaşılan kararlar, olabildiğince fazla sayıda kişinin üzerinde uzlaştığı kararlar olacağından uzun erimli ve uygulanabilir kamu siyasaları formüle edilebilecektir (Ayhan ve Önder, 2017: 35-36).

Tablo 1: Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Temel Kuramsal ve Epistemolojik Dayanaklar	Siyaset kuramı, denetlenmemiş sosyal bilimlerden zenginleştirilmiş sosyal ve politik açıklamalar	Ekonomik kuram, pozitif sosyal bilimlere dayalı daha çok yönlü iletişim	Demokrasi kuramı, pozitif, yorumlayıcı ve eleştireli de kapsayacak şekilde bilgiye ulaşmada farklı yollar
Hakim Ussallık ve İlgili İnsan Davranış Modelleri	Sinoptik ussallık, “yönetimsel adam”	Teknik ve ekonomik ussallık, “ekonomik adam” veya çıkarıcı karar alıcı	Stratejik veya formal ussallık, ussallığın çoklu şekilde test edilmesi (politik, ekonomik ve yönetimsel)
Kamu Yararı Anlayışı	Kamu yararı politik olarak tanımlanmış ve hukuksal olarak açıklanmıştır	Kamu yararı bireysel yararların toplamını temsil eder	Kamu yararı paylaşılan değerlere ilişkin iletişimin sonucudur
Kamu Görevlilerinin Kime Cevap Verdiği	Hizmet alanlar ve bileşenler	Müşteriler	Vatandaşlar
Devletin Rolü	Kürek çekmek (siyaseten tanımlanmış münferit bir politikaya odaklanarak politika yapmak ve uygulamak)	Dümen tutmak (piyasa güçlerini serbest bırakmak için katalizör gibi davranmak)	Hizmet (vatandaşlar ve toplumsal gruplar arasında menfaatlerin müzakere edilmesi ve aracılığının yapılması)
Politika Amaçlarına Ulaşma Mekanizmaları	(Amaç) Mevcut devlet kurumları vasıtasıyla program yönetmek	Özel veya kar amacı gütmeyen kurumlar aracılığıyla politika amaçlarına ulaşmak için mekanizmalar ve teşvik	(Paylaşılan değerler oluşturmak) Üzerinde ortak karara varılan ihtiyaçlar için kamusal, kar amacı gütmeyen ve özel kurumlar arasında koalisyonlar

		yapıları oluşturmak	oluşturmak
Hesapverebilirliğe Yaklaşım	Hiyerarşik-Yöneticiler demokratik olarak seçilen politik liderlere karşı sorumlu	Piyasa tarafından yönlendirilen bireysel çıkarların toplanması geniş vatandaş gruplarının veya müşterilerin arzu ettiği sonuçları getirecektir	Çok yönlü-Kamu görevlileri hukuka, toplumsal değerlere, politik normlara, mesleki standartlara ve vatandaşların menfaatlerine dikkat etmeli
İdari Takdir	Sınırlı takdir yetkisi verilen kamu görevlileri	Girişimci amaçları karşılamak için geniş serbestlik	Takdire ihtiyaç var ancak kısıtlı ve hesapverebilir
Varsayılan Örgütsel Yapı	Yetkileri yukarıdan aşağıya belirlenen hizmet alanların kontrol edildiği veya düzenlendiği bürokratik örgütler	Birincil denetimin şubede kaldığı âdemi merkezîyetçi kamu kurumları	İçeride ve dışarıda paylaşılan liderlik ile birlikte ortak çalışmaya dayalı yapılar
Kamu Görevlilerinin ve Yöneticilerinin Varsayılan Motivasyon Prensipleri	Ödeme ve yardım, kamu görevi koruması	Girişimci ruh, devleti küçültmeye yönelik ideolojik istek	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma arzusu

Kaynak: (Denhardt ve Denhardt, 2003: 28'den aktaran Ütük, 2015: 52).

2.2.2. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Temel İlkeleri

YKH'nin kurucu isimleri Yeni Kamu Hizmeti'ni Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği karşısında farklı bir model olduğunu iddiasını modelin karakteristik özellikleri temelinde dile getirmektedirler. Yaklaşımına karakteristik bir yapı veren temel ilkeler şu şekilde ifade edilebilir:

(i) "Müşteriye" Değil "Vatandaşa" Hizmet Etmek

Kamu yönetimi yalnızca müşterilerin beklentilerine yanıt üretmeye değil yurttaşlarla güvenin ve işbirliğinin ortak zemininde ilişkiler geliştirmeye çalışmalıdır. Bu fikir YKH akımının en önemli görüşlerindedir. Zira Yeni Kamu Hizmeti akımı öncülü Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının vatandaşları müşteri olarak değerlendiren bakış açısının eleştirisi üzerinden yükselmektedir (Ayhan ve Önder, 2017: 37). Vatandaşları müşteri olarak tanımlayan Yeni Kamu İşletmeciliği vatandaşların siyasi alandaki eylemlerini, demokrasinin ekonomik teorisi üzerinden izah etmektedir. Siyasetçilerin oylarını maksimize etmek adına bir kaynak olarak gördükleri müşteriler, kendi faydalarını artırmaya çalışan bireyler şeklinde değerlendirilmektedir. Bu bağlamda yurttaşların oy verme edimleri siyasetten uzak

biçimde, oy verme adına sarf ettikleri vaktin karşılığında bir yarar beklemeleri anlamına gelmektedir (Kantarcıoğlu, 2016: 44). Bu faydacı bakış açısının bir neticesi olarak zamanla alana egemen olan müşteri söylemi ne var ki sorunlu bir söylem olup kamu yönetimi alanında müşteri ile kimin kastedildiği belirgin değildir. Devlet yalnızca içinde bulunulan zamanda doğrudan hizmet almak isteyenlere değil, hizmet bekleyenlere, ihtiyaç duyup da henüz bunu dile getirmemiş kişilere, sonraki nesillere, hizmet bekleyenlerin yakınlarına ve hatta hizmetten yararlanmak istemeyenlere, özetle çok farklı kesimlere hizmet sunmaktadır. YKH'ne göre en doğru olan sadece müşterilerin taleplerini karşılamak yerine tüm bu kesimlerle beraber hareket etmek, güven ve işbirliği zemininde ilişkileri yürütmektir (Ütük, 2015: 56-57).

(ii) “Kamu Yararını Amaçlamak”

Yeni kamu işletmeciliği anlayışında kamu yararı bireysel çıkarların toplamı şeklinde anlam kazanmakta, kamu yöneticileri de çeşitli topluluklarca benimsenen ortak bir kamu yararının taşıyıcıları olarak değerlendirilmektedir. Bu değişim, devlet ve onun yönetsel aygıtının piyasa serbestisi koşullarında bir özel kuruluş gibi kar güdüsüyle hareket etmesi ve kar arayışının kamusal faydadan üstün olması anlamına gelmektedir (Tarhan ve Ezici, 2011: 16-17). YKH anlayışında ise kamu yararı ikincil bir sonuç değil başlı başına bir amaç olarak değerlendirilmekte, bireylerin tercihlerinin şekillendirdiği çözümler yerine toplumsal iyi çerçevesinde hareket edilmesi gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu, kamu yöneticisine genel bir kamu yararının belirlenmesine katkıda bulunma görevi yüklemektedir (Ütük, 2015: 57). Onların bulacakları kamu yararı, YKİ'nin tersine bireylerin şahsi çıkarlarının toplamının bir sonucu olmayıp, ortak değerlerin iletişim yoluyla bir araya getirilmesinin bir sonucudur. Bu bağlamda YKH, kamu yararını sadece müşteri-ürün ilişkisi dahilinde değil demokratik değerleri de göz önünde bulundurarak tanımlamaktadır (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 302).

(iii) “Vatandaşlık”a “Girişimcilik”ten Daha Fazla Değer Vermek

Bireysel faydanın maksimizasyonu üzerinden şekillenen YKİ'nin aksine, YKH kamu yararı üzerinden anlam kazanmaktadır. Kamu yararını önceleyen bu

bakış açısı kamu çalışanlarının vatandaşlara hizmet vermesini ve hizmet sunulan kesimle bütünleşmesini gerektirmektedir (Ütük, 2015: 58). Bu devletin asıl sahiplerinin vatandaşlar olduğu şeklindeki düşünceye atıfla; YKİ'nin temel söylemlerinden birisi olan kamu yöneticilerinin birer girişimci gibi hareket etmeleri görüşüne dönük bir eleştiridir. Kamu yöneticilerini tipik bir girişimci gibi tasvir etmek “verimliliği artırmak ve müşteri memnuniyetini hedeflemek” ve “riski üstlenmek ve riske girmenin getireceği faydalardan istifade etmek”le sınırlı bir bakış açısının sonucudur. YKH anlayışındaysa kamu yöneticileri kamu birimlerinin işletmecileri olarak değerlendirilmezler. Bu çerçevede YKH yaklaşımında kamusal kaynakların kamu yöneticilerinin kişisel malları olmadığı, bürokratların da milletin birer hizmetkarı ve kamu kaynaklarının koruyucusu olduğu düşünülmektedir (Ütük, 2015: 59). Yeni Kamu İşletmeciliğinin girişimci düşüncesinin aksine, YKH yaklaşımında devlet kamu çalışanlarına değil vatandaşlara ait bir kurumdur. Özetle YKH'nin tezine göre kamu yararı denilen şey, kamusal kaynakları kendinin kaynaklarıymış gibi harcayan girişimci yöneticilerle değil kamu personelinin ve halkın işbirliği temelinde gerçekleşebilir (Ayhan ve Önder, 2017: 37).

(iv) “Stratejik Düşünüp”, “Demokratik Davranmak”

Kamu siyasalarının ve programlarının ihtiyaçları giderecek ve yurttaşların tatmin düzeyini artıracak biçimde oluşturulabilmesi için kamu yönetimi ile vatandaşlar arasında işbirliğini temel alan süreçler sonunda ortaya çıkmış olması gerekmektedir. Bu çerçevede, stratejik bir anlayışla yetki ve görevlerin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu, vatandaşları teşvik ederek daha çok sorumluluk yükleyen bir liderlik anlayışını ortaya çıkarır. Katılımcı kanalların işletilmesiyle oluşturulacak kamu siyasalarının demokratik sonuçlar üretme olasılığı yükselecektir (Ayhan ve Önder, 2017: 38). Bu nedenle YKH yaklaşımında kamu yöneticilerinin müşterilerin taleplerini ziyade vatandaşlarla işbirliği temelli ilişkiler geliştirmesi amaçlanmaktadır (Özer, 2005: 429). Vatandaşlar, devletin açık ve ulaşılabilir, vatandaşların taleplerine karşı hassas, onların ihtiyaçlarını gidermek üzere var olduğunu ve onlara fırsatlar sunmak adına çalıştığını bilmelidirler (Genç, 2010: 155).

(v) “Hesapverilebilirlik Basit Bir Mesele Değildir”

Karmaşık bir mesele olan hesapverebilirlik kamu Yönetiminin geleneksel yorumunda olduğu gibi YKİ akımında da basit bir sorun gibi algılanmaktadır. Klasik Kamu Yönetiminin bakış açısında bürokratların yalnızca ve doğrudan siyasilere karşı sorumlu oldukları düşünülmektedir. Kamu yöneticilerinin bunun dışında bir hesap verme yükümlülükleri bulunmamakta olup onlar siyasetin belirlediği kamu politikalarının uygulayıcısı olarak görülmektedirler. Bu öğretide bürokrasinin politikaları etkileyebilecek güç kaynaklarına sahip olduğu çoğu kez gözden kaçırılmaktadır. YKİ öğretisinde ise “özgürce yönetebilmek” savı çerçevesinde birer girişimciye dönüşen kamu yöneticilerine geniş bir serbestlik tanınmış fakat bu girişimci rol nedeniyle yöneticilerin hesap verme sorumlulukları etkinlik, ekonomiklik ve piyasa güçlerine cevap verebilmekle sınırlandırılmıştır. Ne var ki kamu yönetimi kamu yararı, yazılı hukuk kuralları, devlette diğer kurumlar ve düzeyler, medya, toplumsal ve mesleki standartlar, değerler, durumsal unsurlar, demokratik kurallar ve vatandaşları kapsayan grup ve standartlardan oluşan karmaşık yapıların etkisi altındadır ve yapıya karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Bu değişkenler sadece kamu yöneticilerini etkilemekle kalmayıp aynı zamanda hesapverebilirlik noktalarını da oluşturmaktadır (Ütük, 2015: 60, 61).

(vi) “İdare ” Değil “Hizmet Etmek”

Geçmişte toplumu yönlendirme konusunda büyük ölçüde merkezi bir rol üstlenen devletlerin günümüzde bu rollerini tek başlarına yürütebilmelerinin imkansızlığı sıklıkla dile getirilmektedir. Gittikçe karmaşıklaşan modern dünyanın sorunlarına yanıt üretebilmek için toplumsal ve siyasal düzlemde pek çok farklı yapının, görüşün ve çıkarın bir araya gelerek etkileşime girmeleri kaçınılmaz görünmektedir. Bu bağlamda kamu siyasaları da artık yalnızca devletin kararı olmaktan çıkmıştır. Toplumsal meselelerin çözümünde devletin rolü hala önemli olmakla birlikte asıl çözüm çok fazla grup ve çıkarın farklı biçimlerde bir araya gelen, etkileşimlerinin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede devletlere biçilen rol de halkın faaliyetlerini yönlendirmek yerine sorunun çözümü veya tarafı olan oyuncuları bir araya getirerek birlikte çözüm aramak şeklinde değişmiştir. Yeni

Kamu Hizmeti anlayışında yurttaşların istek ve beklentilerini işbirliği temelinde çözmekle yükümlü kılınmış kamu görevlileri bu yeni rolleri gereğince yönetsel kontrolün yanısıra müzakere, çatışma yönetimi, arabuluculuk gibi bazı yeni sorumluluklar da üstlenmişlerdir (Genç, 2010: 154).

(vii) “Verimlilik” Yerine “İnsana” Değer Vermek

Kamu yönetimi sistemin diğer alt sistemleri ile işbirliği içinde işlemektedir. Bu yapının iyi ve başarılı işlemesi YKH anlayışına göre verimliliğin yanı sıra insana da değer vermekle mümkün olabilir. İnsana yapılan bu vurgu büyük ölçüde YKH'nin teorik kökenlerinden kaynaklanmaktadır. Yeni davranışçılar olarak isimlendirilen Yeni Kamu Yönetimi akımının özünde yer alan hümanizmin bir yansıması olarak insana yapılan bu vurgunun verimliliği ikincilleştirmekle birlikte bu hedefin tümüyle ortadan kalkmadığı da ifade edilmelidir. Fakat Yeni Kamu Hizmeti teorisyenleri verimliliğe dönük ussal arayışların kurum çalışanlarının değerlerine ve ilgilerine gereken önemin verilmemesi halinde uzun vadede başarılı olamayacağını dile getirmektedirler. Kaldı ki verimliliği önceleyen bu yaklaşımlarla sonuca ulaşılsa dahi sorumlu, bağlı, sivil düşünceli çalışanlar veya vatandaşlar oluşturamayacaktır (Genç, 2015: 139).

2.2.3. Yeni Kamu Hizmetinin Demokrasi Açısından Değerlendirilmesi

Denhardt'lar YKH yaklaşımının Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği ile kıyaslandığında demokratik ideallere en sadık olanı olduğunu ileri sürmektedirler (Ütük, 2015: 53). Demokratik katılım ve vatandaşlık kavramlarını kamu hizmetlerinin özüne yerleştiren YKH işler bir demokratik yapının toplumla işbirliği içinde kamusal meseleleri çözen, hizmet kalitesini artırarak toplumsal gereksinimleri toplumun ihtiyaç ve değerleri çerçevesinde kamu yararı ölçütü temelinde gören bir yönetim anlayışı ile mümkün olduğunu varsaymaktadır (Genç, 2010: 149-151). Bu varsayım temelinde aktif katılım yoluyla ulaşılan sonuçların en çok sayıdaki kişinin faydasını gözeten ve bu anlamda demokratik kriterlere uygun kararları yansıttığı sonucuna varılır. Bu bağlamda katılım yurttaşların seslerini kamuya duyurmanın en önemli araçlarından birisi olarak anlam kazanır. Katılımın

aynı zamanda alınan kararların meşruluk zeminine dönüştüğü bu zemin üzerinde alınan kararların uygulanabilirlik seviyesinin de yüksek olduğu düşünülmektedir (Kantarcıoğlu, 2016: 50-51).

Kantarcıoğlu (2016: 54-55) Geleneksel Kamu Yönetimi ve YKİ akımının kritiği üzerine kurulu Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının özündeki “yurttaşlık” kavramına dönük analizleri üzerinden YKH yaklaşımının savunula gelenin aksine “demokratik” olmadığını ileri sürmektedir. Onu bu düşünceye sevk eden şey, kamu hizmeti kavramının modern dönemde devlet yapılanması açısından denk düştüğü tamamlayıcılık ilişkisinin, YKH akımında da görmezden gelinmiş olmasıdır. Üretim biçiminin gerçekliği yok sayılarak yurttaşların aktif katılımıyla kamusal meselelerin çözüme ulaştırılabileceği düşüncesi kendinden önceki görüşlerden çok da farklı görünmemektedir. Siyasal ve ekonomik alanın ayrımı üzerinden politik düzlemde birbirlerinden bağışık bireylere şekilsel bir eşitlik sağlayan yurttaşlık kavramı, YKH yaklaşımında ekonomik düzlemdeki eşitsizliklerin de görmezden gelinmesine ve hatta yok sayılmasına ve toplumun kamu yararı-ortak fayda gibi kavramlarla sözde bir uzlaşma içine sokulmalarına ve sınıfsal farklılaşmaların gözden kaçırılmasına yol açmaktadır.

Yurttaş kavramı üzerinden şekillenen YKH akımı bu yüzden ideolojik bir içeriğe kavuşmakta, akımda yurttaşlığın kapitalizm ve onun sosyal biçimlenişi ile ilgili doğasına yer verilmemektedir. Bu, kamu yönetiminin eski formu ile yeni olanın arasındaki farkı da büyük ölçüde anlamsızlaştırmaktadır. Bir başka deyişle Geleneksel kamu yönetimi ve YKİ'nin bir eleştirisi olarak sunulan YKH yaklaşımı, eleştirdikleriyle büyük ölçüde aynı temele oturmaktadır. Bu nedenle sahiden de yeni bir kamu hizmeti anlayışı arayışındaysak, iktisadi ve siyasalın ayrımının görmezden geldiği biçimsel bir yurttaşlık anlayışıyla değil, her iki alanda da eşitliğin temel alındığı, kamu hizmetlerinin de bu iki yönlü eşitlik zemini üzerinden yükseldiği bir anlayıştan hareket edilmelidir (Kantarcıoğlu, 2016: 54-55).

SONUÇ

Değişimin kaçınılmaz olduğu bir dünyada kamu yönetimleri de değişimden etkilenerek yeni gelişmelere yanıt verebilmek için değişmekte, sistemin daha iyi işleyebilmesi için kamu yönetimleri reforme edilmektedir. Bu reformlar uygulamaya geçirilirken, kamu yönetiminin üstündeki ekonomik ve mali baskıya ilaveten kamu yönetiminin içinde hareket ettiği yasal, sosyal ve siyasal çevrenin de gözönünde bulundurulması, bir başka deyişle kamu yönetiminin "kendine içkin doğasının" da dikkate alınması gereklidir. Nitekim halk bir taraftan kaynakların verimli kullanılmasını isterken, diğer taraftan da kamu yararının öncelenmesini, hukuka ve moral değerlere saygılı olunmasını beklemektedir (Ömürgönülşen, 2003: 33). Bu yüzden kamu yönetimleri değişirken etkinlik ve verimlilik kaygılarıyla kamu yönetiminin var oluşsal nedenleri olan sosyal sorumluluk, adalet, demokratik sorumluluk, kamu yararı gibi ilkeler arasında bir denge kurabilmelidir. Etkinlik ve verimlilik arayışları adına kamu yönetiminin varlık nedeni olan ilkeler elbette ki görmezden gelinmemeli, ancak bu kamu yönetiminin verimsizliğe ve hantallığa terk edilmesi anlamına da gelmemelidir. Şüphesiz birbirleri ile çatışan bu ilkeler arasında bir dengeye ulaşmak zor görünmektedir ancak ne var ki sistemin devamı adına bu denge de kaçınılmazdır (Eşki, 2009, 498).

Ne var ki kamu yönetimlerinin günümüzdeki başlıca dönüştürücüsü olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin söz konusu dengelyi yaratabilme noktasında ne derece başarılı ve dahi ne kadar istekli olduğu hususu bir hayli tartışmalıdır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına karşıt görüşler yaklaşımın temel ilkelerinin demokratik değerlerle ve kamu yönetiminin kendine has doğasıyla bağdaşmadığını ileri sürmektedirler. Onlara göre bu yaklaşım, demokratik yönetimin geleneksel ilkelerinden radikal bir kopuşu simgelemektedir. Yaklaşım kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi arasındaki kritik farkları hesaba katmada yetersiz kalmakta, kamu yönetiminin piyasa mekanizmasına değil hukuki kurallara dayanması gibi kurumsal varsayımlarını reddetmekte ve bu nedenlerle demokratik değerlerle bağdaşmamaktadır. Diğer bir açıdan da YKİ yaklaşımı önerdiği profesyonel yönetici anlayışı ile de sorunlu görünmekte, bu tercih yönetilenlerin yönetime katılmalarını ve

yönetimi denetlemelerini problemlili hale getirmektedir. Kamu yönetiminin, özel bir örgütten farklı olduğunu savunanların değerlendirmelerine devam edilirse, kamu yönetimi, köklerini demokratik yönetim rejiminden, anayasal düzenden almaktadır. Egemenlik, güçler ayrılığı, bireysel haklar, çoğulculuk, kamu yararı, kolektif mallar, bilgiye serbest ulaşım, temsil edilebilirlik, fırsat eşitliği ve eşit muamele gibi değerleri taşımaktadır. İki sektör yönetsel işleyiş kuralları açısından bazı benzerlikler gösterse de bu benzerlikler yüzeyseldir. İki sektörün sahip olduğu öz farklıdır. Sahip olunan öz, değerler sistemi, işleyişe yönelik yönetsel kuralları ve teknikleri kendi ekseninde doğrudan ve dolaylı olarak belirlemektedir (Zengin, 2009: 5). YKİ, kamu yönetiminin sahip olduğu özü ve toplumsal sözleşmeyi yok etmeye, yerine çok farklı beklentilere cevap veren piyasa anlayışını getirmeye çalışmaktadır. “Hobbes’un Leviathan”ı artık devlet değildir. Bu durumda piyasa, ona uymaktan başka bir çare olmayan yeni “Leviathan” haline gelmektedir. Bu yeni hükümranın rekabet, mübadele, işlem maliyetleri, en güçlünün hayatta kalması gibi değerleri, kamusal alandan demokrasinin son izlerini de silmektedir (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 56-57). Piyasayı kopya eden devletin işletme tarzı kaçınılmaz biçimde devletin eylem tarzını dönüştürmeye ve dolayısıyla meşruiyeti yeni temeller üzerinde yeniden inşa etmeye götürür (Dreyfus, 2014: 281). Bu nedenle YKİ hareketini destekleyen kamu yöneticileri, desteklemiş oldukları üstü örtülü siyasal kuramın demokratik yurttaşlık, sivil inisiyatif ve kamu yararı gibi demokratik yönetimin çeşitli yönlerini reddettiklerinin farkında olmalıdırlar (Üstüner, 2000: 24).

Bu noktada piyasanın gücünün artması ile beraber birey odaklı demokrasilerin güçlendiği, demokrasinin klasik liberal formunu savunanların iddia ettiği üzere ortada demokrasiye dönük bir tehdidin olmadığı ileri sürülebilir. Ancak kamu yönetimi reformunun neoliberal demokrasi anlayışı içeriksel anlamda sorunludur. Bilindiği üzere, demokrasinin biçim ve içerik açısından tartışılmasında, biçimsel boyut daha çok yurttaşların iradesini ortaya koyan mekanizmaların açık tutulup tutulmamasıyla ilgilidir. Demokrasinin içerik sorunu ise, asıl olarak, kamu politikalarının toplumsal gereksinimler ve toplumsal istemler doğrultusunda belirlenmesi noktasına odaklanmaktadır. Bu da, temel olarak, yurttaşlara sağlanan hakların gelişkinliğine ilişkin bir değerlendirme ölçütünü gündeme getirmektedir.

Reform böyle bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, asıl olarak, yurttaşlara tanınan hakları genişletip genişletmediği ve devleti yurttaşların gereksinimlerine ve istemlerine yanıt verebilecek kapasiteye kavuşturup kavuşturmadığı açısından tartışılmak zorundadır. Reformun, gerçekten de bir demokratik açılım oluşturup oluşturmadığı da ancak böylesi bir bakış açısıyla ortaya konabilir. Kamu yönetimi reformunun, kamu hizmetlerinin metalaşması, devletin kamu hizmeti üretme kapasitesinin iyice sınırlanması ve genel olarak “piyasa toplumuna geçiş” doğrultusunda büyük bir adım oluşturması gerçeği karşısında, yurttaşlara tanınan pek çok ekonomik ve sosyal hakkın sınırlandığı, bunun da demokratik bir açılım oluşturmak bir yana, yurttaşların ekonomik ve sosyal hakları ve dolayısıyla da demokrasi açısından gerilemeye yol açtığı açıktır (Ataay, 2007). Bu bağlamda günümüzde kamu yönetiminin demokratikleşmesi yalnızca alınacak kararlarla ilgili toplumsal grupların karar alma süreçlerine katılımı ile sağlanamaz. Önemli olan bu grupların piyasa sisteminin değerleri ile her zaman örtüşmeyen sosyal, ahlaki, kültürel, estetik vb. değerler ekseninde karar alınması yönünde etkide bulunabilecekleri bir katılımın sağlanmasıdır. Piyasa değerlerinin yaşam alanında egemenliğinin gittikçe artması, bu değerler dışında etkide bulunabilecek toplumsal grupları zayıflatarak onları karar alma süreçlerinden dışlamaktadır (Akdoğan, 2007: 41-42).

KAYNAKÇA

AKBULUT, Ö. (2007), “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 31, Sayı 254, 73-86.

AKÇAKAYA, M. ve Y. Aksakaloğlu (2017), “Kamu Hizmeti Kapsamında Yeni Kamu Yönetiminin Vatandaşlık Anlayışı”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 42-71

AKDOĞAN, A. A. (2007), “Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 21-44.

AKSOY, Ş. (1995), “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 2. Cilt, TODAİE Yayını, Ankara, 545-559.

AKSOY, Ş. (1998), “Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1), 3-13.

AKTAN, C. C., “Buchanan ve Kamu Tercih Teorisi”, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-kamu-tercihi.htm , (E. T. 21.08.2018).

APAN, A. (2008), “Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 460, Eylül.

ARSLAN, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *C.Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 2, 21- 38.

ATAAY, F. (2007), “Neoliberalizm, Kamu Reformu, Demokrasi”, (Ed: Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner), *Kamu Yönetimi: Kuram ve Uygulama* içinde, Nobel Yayıncılık, Ankara.

ATALAY, M. (2008), *Kamu Yönetimi Disiplininde Dwight Waldo Düşüncesi*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara, Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ATEŞOĞLU, N. ve E. Özkan (2010), “Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün Mü?”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, 51-60.

AYHAN, E. ve M. Önder (2017), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.

BALTACI, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 9, Sayı: 2, 359-373.

BAYIRBAĞ, M. K. ve A. GÖKSEL (2015), “Kamu Yönetimi”, *Siyaset Bilimi-Kavramlar, İdeolojiler, Disiplinlerarası İlişkiler*, (Haz.) G. Atılğan ve E. A. Aytekin, Yordam Kitap, İstanbul, 153-170.

BAYRAKÇI, E. ve S. Özen (2017), “Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediye Hizmetlerinde Özelleştirme”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (37), 299-315.

CHRISTENSEN, T. and P. Legreid (2011), “Democracy and Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management(NPM) and post-NPM”, *European Political Science Review*, 3(1), 125-146.

CİĞEROĞLU, M. (2009), “H. George Frederickson ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri”, YBAD Lisansüstü Seminer Çalışmaları, No: 5, Ekim, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/mcigeroglu.pdf>

CİĞERCİOĞLU, M. ve Özgür, H. (2011), “H. George Frederickson Ve Kamu Yönetimi Disiplinindeki Yeri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 29, Nisan, 279-290.

ÇOBAN, A. R. (2003), “Kamu Tercih Teorisi”, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, Nobel Yayınları, Ankara, 75-95

DEMİREL, D. (2005), “Kurumsal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül, Sayı 58, 105-135.

DOĞAN, K. C. (2017), “Kamu Yönetimi Disiplini Üzerindeki Etkileri Bakımından Dwight Waldo, *ÇAKÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 1, (Nisan), 114-136.

DREYFUS, F. (2014), *Bürokrasinin İcadı*, İletişim Yayınları, İstanbul.

DURA, Y. C. (2006). Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi, *Türk İdare Dergisi*, 451, 107-115.

EŞKİ, H. (2009), “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C: 9, S: 17, 491-500.

GENÇ, F. N. (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 145-160.

GENÇ, F. N. (2015), “Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek”, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı, Dora Kitabevi, Bursa, 128-149.

GÖZEL, K. A. (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 75, Sayı: 438, 195-208.

GÜLER, B. A. (1996), *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi-Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yayınları, Ankara.

GÜLER, B. A. (2005), *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf Kitabevi, Ankara.

GÜLER, B. A. (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 9 Kış-Bahar, 93-116.

GÜLER, E. Z. (2010), “Muhafazakârlık: Kadim Geleneğin Savunusundan Faydacılığa”, *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasi İdeolojiler*, 4. bs., H. Birsen Örs (Der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 117-162.

GÜLTEKİN, S. (2012), “Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 3-4, 85-100.

GÜNEY, A. (2007), “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme: Devlet Biçimi ve Yeni Siyaset Tarzı”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 1-12.

GÜZELSARI, S. (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *AÜ. SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No:66.

HERGÜNER, B. (2015), “Kamu Yönetiminde “Yeni” Kavramı ve Kamusal Tartışmalarla İlgisi Üzerine Bir Çalışma”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 14, Haziran, 73-84

HUGHES, O. E. (2014), *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*, BigBang Yayınları, Ankara.

KANTARCIOĞLU, M. Çakır (2016), “Eleştirinin Eleştirisi: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Yurttaş Bakışına Dair Bir İnceleme”, *Emek Araştırma Dergisi (GEAD)*, Cilt 7, Sayı 9, Haziran 2016, 43-56.

KARAÇOR, S. ve A. Oltulu (2011), “Demokrasi ve Yönetişim Boyutu ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11 (22), 403-418.

KARCI, Ş. M. (2008), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (16) 2008, 40-64.

KERMAN, U. (2016), “Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor’un Farklı Bir Açından Değerlendirilmesi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt.8, Sayı14, Mart, 232-247.

KILIÇ, M. F. (2015), “Avrupa ve Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Kavramı”, *International Journal of Political Science Researches*, July, Volume: 1, Issue: 1, 86-101.

KIZILBOĞA, R. (2012), “Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi”, *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (2), 91-109.

MEŞE, O. (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Konusundan Sayıştay Denetimi”, *Dış Denetim Dergisi*, 64-77.

OKÇU, M. (2008), "Kamu Yönetimi ve Ahlak: Yönetimsel Ahlak Üzerine Düşünmek mi Yoksa Modern Kamu Yönetimini Yeniden Düşünmek mi?", *Amme İdaresi Dergisi*, 41(2), 21-42.

ÖKMEN, M. ve DEMİR, F., “Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt 15, Sayı3, ss.19-42, 2010.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, (Ed.) M. Acar, & H. Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayın. 3-43.

ÖVGÜN, B. ve İ. Tosun (2018), “Yönetime İçkin Etikten Kamu Etiğine”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 73, No. 2, 2018, 453 - 474

ÖZALP, A. (2008). “Diyalektik Düzlemde Refah Devleti İle Yeni Sağ İlişkisi”, *Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı: 23, 106-119.

ÖZER, M. A. (2014), “Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 4, Aralık 2014, 1-30,

ÖZER, M. A. (2005), *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara.

ÖZER, M. A. (2005), Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı 59, 3-46.

ÖZGÜR, H. (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, M. Acar ve H. Özgür (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi -I, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 183-224.

ÖZGÜR, H. ve M. Ö. Ciğercioğlu, (2015), “Amerikan Kamu Yönetimi Hareketi (YKY): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı”, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı, Dora Kitabevi, Bursa, 97-128.

ÖZMEN, A. Ö. (2017), *Kamuda Güvencesizlik Uyum ve Direniş*, NotaBene Yayınları, İstanbul.

SAKAL, M. (1996), “Kamu Ekonomisi Teorisinin Gelişmesinde Kamu Tercih Teorisinin Etkisi”, *D.E.Ü. İİBF Dergisi*, 11(1), 1-14.

SALLAN GÜL, S. (2000), "Yeni Sağın İdeolojik Yükselişi ve Yeni Sağda Sosyolojiye Saldırmanın Dayanılmaz Hafifliği", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 11, Sayı 39, Kış, 1-22.

SARICA, S. Ö. (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmalarının Bireyselci ve Kurumsalçı Yaklaşımlar Açısından İncelenmesi”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl 8, Sayı 1, Haziran 2015, 319-338.

SAYMAN, C. (2006), *Dwight Waldo ve Yönetim Yazını*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

SEZER UYSAL, B. (1995) "Halkla İlişkiler: Katılımdan Tanıtıma", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu 1 .Cilt*, Ankara: TODAİE Yayınları

SOBACI, M. Z. (2005), “Türk Kamu Yönetiminin Sorunlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Liberal Düşünce*, 10(38-39), 161-174.

SOBACI, M., Z., *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

SOFUOĞLU, H. (2000), “Neo-liberalizmin İdeolojik Yüzü: “Yeni Sağ”, *Sosyalist Politika*, Sayı 27, 17-28.

SÖZEN, S. (2011), “Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, Aralık, 133-148.

ŞENGÜL, R. (2012), “Kamu Yönetiminin Değişim Sürecinde Yönetel Demokrasi”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 51-60.

TARHAN, A. B. ve E. Ezici (2011), “Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 3, No 2, (Online), 13-21.

TOPAL, A. (2002). “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, *Praksis*, 7, ss. 63-84.

TOPAL, A. “Yeni Sağ”, https://www.academia.edu/14825243/Yeni_Sa%C4%9F, (E.T. 30.12.2018).

TOZLU, A. (2017), “Gerçek Kamu Yönetimi Hareketi Nedir”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 484, 331-350.

TUNCER, A. Ve S. Usta (2013), “İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 30, 181-195.

ÜSTÜNER, Y. (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt33, Sayı 3, 15-31.

ÜTÜK, U. (2015), “Denhardt ve Denhardt’ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakışı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 99/Ekim-Aralık, 47-70.

YALÇIN, L. (2010), *Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

YILDIRIM, M. (2011), “Pragmatizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği”, *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 1, 187-208.

YILDIRIM, M. (2010), Kamu Yönetiminde Takdir Yetkisi: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Arasında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 7(2), 839-861.

ZENGİN, O. (2009), “Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar”, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, (Ed. B. Övgün) Ankara Üniversitesi Yayınları (KAYAUM) Yayını-5, Ankara, 43-78.

ZENGİN, O. (2011), Verimlilik: Kuramsal Bir Çözümleme ve Kamu Yönetimi Disiplini, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ZENGİN, O. (2015), “Eleştirel Kamu Yönetimi: İşletmeciliği Dengeleme Çabasında Bir Eleştiri Pratiği”, *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları-Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, (Ed. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı), Dora Kitabevi, Bursa, 47-74.