

## KAMU YÖNETİMİNDE KİMLİK ARAYIŞI

Sabrina KAYIKÇI\*

### ÖZ

Kamu yönetiminde kimlik krizi nitelemesi, 1968 yılından itibaren D. Waldo ile kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Waldo, kimlik krizini, bilimsel nitelik taşıyan bir dalın inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin ortaya çıkan belirsizlik durumu olarak tarif eder. Waldo, 1930'larda başlayan bu kimlik krizinin devam ettiğini belirtmiş ve kamu yönetiminde sosyal adaletin ön plana çıkarılması gerektiğini ileri sürdüğü yeni kamu yönetimi hareketini yeni bir yaklaşım olarak sunmuştur. Bu yaklaşım, kamu yönetimi teorisinin odak alanlarının yeniden tanımlanması amacıyla Waldo tarafından 1968 yılında toplanan Minnowbrook konferansı sonucunda gelişmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin eksik yanları üzerinden geliştirilen ve kimlik krizine çözüm olarak ileri sürülen pek çok yeni yaklaşım Waldo tarafından geliştirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımını takip etmiştir. Bu yaklaşımlar arasında yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti, ağ yönetimi, neo-weberyen devlet sayılabilir. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde kimlik krizinin disiplinin kuruluşundan bu yana var olduğuna ve geliştirilen söz konusu yeni yaklaşımlar ışığında krizin hala sürdüğüne dikkat çekmektir.

Bu amaca ulaşmak için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

**Anahtar Sözcükler:** Kamu Yönetimi, Kimlik Krizi, D. Waldo.

\* Yrd.Doç.Dr., Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, skayikci@mehmetakif.edu.tr.

## **IDENTITY SEEKING IN PUBLIC ADMINISTRATION**

### **ABSTRACT**

*Identity crisis in public administration has entered the public administration theory by D. Waldo. Identity crisis is described to as the uncertainty of scientific investigation tools and issues of public administration. This crisis has been started in the 1930s. D. Waldo has presented a new approach: New Public Administration. This approach is consisted of social justice and developed as a result of the Minnowbrook Conference. After this conference, many new approaches has followed the approach of new public administration. These approaches are new public management, new public services, neo-Weberian state. The aim of this study is to define the public administration crisis and is point to the crisis in the light of new approaches. Descriptive literature and a study was carried out to achieve this goal.*

**Keywords:** *Public Administration, Identity Crisis, D. Waldo.*

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde kimlik krizi nitelemesi, 1968 yılından itibaren Dwight Waldo ile kamu yönetimi literatürüne girmiştir. Waldo, kimlik krizini, bilimsel nitelik taşıyan bir dalın inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin ortaya çıkan belirsizlik durumu olarak tarif eder. Waldo, 1930'larda başlayan bu kimlik krizinin devam ettiğini belirtmiş ve kamu yönetiminde sosyal adaletin ön plana çıkarılması gerektiğini ileri sürdüğü yeni kamu yönetimi hareketini yeni bir yaklaşım olarak sunmuştur. Bu yaklaşım, kamu yönetimi teorisinin odak alanlarının yeniden tanımlanması amacıyla Waldo tarafından 1968 yılında toplanan Minnowbrook Konferansı sonucunda gelişmiştir. Geleneksel kamu yönetiminin eksik yanları üzerinden geliştirilen ve kimlik krizine çözüm olarak ileri sürülen pek çok yeni yaklaşım<sup>1</sup> Waldo tarafından geliştirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımını takip etmiştir. Bu yaklaşımlar arasında yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti ve neo-weberyen devlet sayılabilir. Bu çalışmanın amacı, kamu yönetiminde kimlik krizinin disiplinin kuruluşundan bu yana var olduğuna ve geliştirilen söz konusu yeni yaklaşımlar ışığında krizin hala sürdüğüne dikkat çekmektir.

Bu amaca ulaşmak için ilgili literatür taranmış ve betimsel bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

### 1. KİMLİK KRİZİ NEDİR?

Yönetim bilimi, Charles Jean Baptiste Bonnin'in 1808'de yayınladığı Kamu Yönetiminin İlkeleri (Principles of Public Administration) kitabı ile önce Fransa'da çerçevesi oluşturulan (Martin, 1987: 297) sonra da 1887 yılında Woodrow Wilson tarafından İdarenin İncelenmesi (1887) başlıklı makalesinde Amerika'da da ayrı bir bilim olarak çalışılması gerektiği ileri sürülen bir bilim dalıdır. Temel ilkeleri Taylor, Fayol, Weber, Gulick ve Urwick tarafından geliştirilen ve daha sonra geleneksel kamu yönetimi olarak adlandırılan bu bilgi birikiminin kimliğini belirleyen iki temel vurgu noktası bulunmaktadır. Bunlardan birisi yönetim biliminin ilkelerinin evrenselliği, diğeri de siyaset-yönetim dikotomisi tartışmasıdır. Bu iki nokta, geleneksel kamu yönetimine eleştirilerin doğrultulduğu noktalardır. Geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri, yönetim biliminin ilkelerinin her yer ve zamanda

<sup>1</sup> Bu yeni yaklaşımları Türkçe'de kapsamlı olarak ele alan bir yayın olarak bkz. (Köseoğlu vd. 2015).

geçerli ilkeler olduğunu iddia etmiş, bu iddiaya temel eleştiri H. Simon'dan gelmiştir. Simon, İdaredeki Atasözleri (1956) başlıklı makalesinde geleneksel kamu yönetimi savunucularının evrensel olduğunu iddia ettikleri ilkelerin aksinin de iddia edilip ispatlanabileceğini ortaya koyarak önemli bir eleştiri getirmiştir. Diğer önemli eleştiri Dwight Waldo'dan gelmiştir. Waldo, siyaset ve yönetim ayrılığını (dikotomisi) reddetmiş ve II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimine eleştirilerin arttığına dikkat çekmiştir. Yapılan eleştiriler;

“bilimin içerik öz bakımından prematüre, yöntem bakımından olgunlaşmamış olduğu, bilimin konusu olan ‘ilkelerin’ özet ifadeler olduğu; hedef veya ölçüt olarak ekonomi ve verimliliğin oldukça dar bir şekilde tasarlandığı; siyaset ve yönetim arasındaki ayrımın keyfi veya yanlış olduğu iddiaları” (Waldo, 1968, 5) üzerine yoğunlaşmıştır.

Bu tartışmalarla ortaya çıkan disiplin problemlerinin varlığı, Waldo tarafından 1968 yılında disiplinin kimlik krizi<sup>2</sup> olarak ifade edilmiştir. Bu ifade ile anlatılmak istenilen, bir disiplin olarak kamu yönetiminin inceleme konusunun ve bu konuyu inceleme araçlarının ne olduğuna ilişkin net bir cevabın verilememişidir. Waldo, disiplinin kuruluşundan bu yana süren bu durumu şu sözleriyle aktarmaktadır:

“Çalışma alanları sürekli genişlemesine rağmen ne olduğumuz konusunda bir ilerleme kaydedemedik. Biz tek bir sesle, kamu yönetiminin ne olduğunu, onu neden çalışmak zorunda olduğumuzu güvenle, emin olarak söyleyemiyoruz” (1968, 6).

Waldo'nun disipline yönelik bu belirsizlik tespitinin doğruluğunun bir göstergesi de disiplinin bir bilim dalı olarak var olmaya başladığı günden bu yana karşı karşıya kaldığı şu sorulardır:

- Kamu yönetiminin alanı (nesnesi), devlet midir, örgüt müdür?
- Kamu yönetimi, teknik bir bilim dalı mıdır, değerler bu bilim dalını şekillendirir mi?
- Siyaset ve yönetim ayrı mıdır? Yönetim, siyasetin alt dalı mıdır?
- Evrensel yönetim ilkeleri var mıdır? Yok mudur?

<sup>2</sup> Türkçe literatürde kimlik krizine dikkat çeken bazı yazarlar şunlardır: Gencay Şaylan, Birgül Ayman Güler, Yılmaz Üstüner.

- Bürokrasi, kamu hizmetinin sunulmasında tek araç mıdır?
- Bürokrasi, amaç mıdır? Araç mıdır?
- Kamu yönetiminin amacı verimlilik midir? Kamu yararı mıdır?
- Devlet, büyük mü küçük mü olmalıdır?
- Devlet, vatandaşa mı müşteriye mi hizmet vermelidir?
- Devlet kamu hizmetini tek başına mı vermeli yoksa hizmet alanını özel sektör ve/ya sivil toplumla mı paylaşmalı?
- Klasik bürokratik örgütlenme mi yoksa işletmecilik ilke ve örgütlenmeleri mi iyidir?

Disiplin içerisinde kuruluşundan bu yana, bir yandan bu ve bunlara benzer sorular tartışılmaya devam edilirken temel bir soru da Dahl tarafından yönlendirilmiştir: Kamu yönetimi bir bilim midir? Dahl, bu soruya normatif değerler, evrensel yönetim ilkelerinin olabilirliği, insan davranışının yönetsel ilkeler üzerindeki etkileri açısından yaklaşmıştır. Bu etkiler bağlamında şu üç temel varsayımı ileri sürerek kamu yönetimi biliminden uzakta bulunduğu sonucuna varmıştır:

“Bir ulus devletteki kamu yönetiminin işleyişinden çıkarsanan genellemeler evrenselleştirilemez ve farklı yerlerdeki kamu yönetimlerine uygulanamaz..... kamu yönetiminin hangi yönlerinin ulusal ve sosyal çevreden bağımsız olduğunu belirlemek için onu etkileyen çeşitli ulusal ve sosyal özelliklerin ayrıntılı bir çalışması yapılmadan kamu yönetimi hakkında gerçekten evrensel genellemeler yapılamaz.....kamu yönetimi çalışması kaçınılmaz bir biçimde sadece dar biçimde tanımlanan teknik ve süreçlerin bilgisine dayanmayan ancak bunun yerine kamu yönetimine her bir ülke için kendine özgü damgasını veren çeşitli tarihi, sosyolojik, ekonomik ve diğer şartlandırıcı etkenleri de kapsayan daha geniş temelli bir bilim olmak zorundadır (2007: 12).”

Dahl, evrensel ilkelerin belirlenemezliği ve yönetimin değer yüklü olması nedeniyle teknik bir disiplin olarak ele alınamayacağına vurgu yaparak H. Simon ve Waldo ile aynı tarafta yer almaktadır. O da siyaset ve yönetim ayrılığını reddetmekte ve yönetimin bir bilim olmadığına işaret ederek aslında disiplinin krizin temel noktasına değinmektedir.

Dahl, Simon ve Waldo tarafından dikkat çekilen ve Waldo tarafından “kimlik krizi” olarak adlandırılan bu durum beraberinde kamu yönetimi bilim dünyasında kamu yönetiminin ne olduğuna, neyi, nasıl, hangi araçlarla çalışması gerektiğine ilişkin pek çok görüş ortaya çıkmasını getirmiş ve bu görüşlerden bazıları kamu yönetiminde paradigma değişimi olarak sunulmuştur.

## 2. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ

Yönetimin bir bilim dalı olarak ortaya çıkışı, yönetim felsefesi kimliğinden sıyrılması açısından bir çizgi çekilmek istendiğinde bu tarihsel nokta Sanayi Devrimi'dir. Sanayi Devrimi öncesinde yönetim, filozofların görüş alanı içine giren, yönetim nasıl olmalı, kim yönetmeli sorularına filozoflarca cevap aranan bir bilgi alanı iken, bir yandan kameralizm ile diğer yandan özel sektördeki çalışmalar ile yönetimin profesyonel yöneticilerce yapılır ve eğitilir hale gelmesi gerçekleşmiştir. Böylece, prenlere öğütler devri kapanarak yönetsel ve örgütsel devrim<sup>3</sup> kendini göstermiştir (Baransel, 1979: 102-106).

Özel sektörde Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, kamu sektöründe ise Weber tarafından temel çatısı oluşturulan geleneksel kamu yönetimi, etkinlik ve verimlilik arayışları, hiyerarşi, rasyonalizm, kapalı örgüt anlayışı, POSDCORB<sup>4</sup>, yönetim ilkelerinin evrenselliği ve siyaset-yönetim dikotomisi üzerine kurulmuştur.

Bu teorisyenlerden Taylor, işyerindeki gözlemlerinden yola çıkarak standart iş süreleri ve standart iş yapma yöntemleri geliştirerek verimsizliği ve israfları ortadan kaldırmaya çalışmıştır (Taylor, 1919: 7). Fayol, işbölümü, otorite, komuta birliği, yönetim birliği, hiyerarşi, merkezden - yerinden yönetim, denetim alanı vb. pek çok yönetim bilimi ilkesini saptamıştır (1939). Gulick ve Urwick ise, Fayol tarafından geliştirilen bu ilkeleri planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, denetleme ve bütçeleme fonksiyonlarının İngilizce baş harflerinin kısaltması olarak POSDCORB şeklinde formüle etmiştir (1937: 13). Weber, egemenlik türlerinden yola çıkarak modern devletin yönetim aracı olarak bürokrasiyi formüle etmiş ve yasal ussal egemenliğin görünümü olarak

<sup>3</sup> Sanayi devriminin bir sonucu olarak örgütlerin sayı ve büyüklüklerinin artarak fabrikaların toplumda belirleyici kurumlar haline gelmesi örgütsel devrimi ifade eder. Yönetsel devrim ise, Sanayi Devrimi ile birlikte örgütlerde sermayedar ile yöneticinin ayrılarak yöneticiliğin profesyonel bir meslek haline gelmesi durumudur (Baransel 1979: 106).

<sup>4</sup> POSDCORB, planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme, bütçeleme faaliyetlerinin İngilizce başharflerinden oluşan ve L. Gulick- L. Urwick tarafından formüle edilen bir kısaltmadır.

bürokrasinin özelliklerini saptamıştır (1995: 322). Bu teorisyenlerin çalışmalarının etkisiyle karın azamileştirilmesi, çalışanın makinalaştırılması, standart bir çalışma şeklinin oluşturulması, geliştirilen ilkelerin özel olsun kamu olsun iki sektörde de kullanılabilirliği, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı bilim dalları olarak kabul edilmesi geleneksel kamu yönetiminin genel karakteristikleri olmuştur. Bu karakteristiklerden iki tanesi, kuruluşundan bu yana disiplin içindeki iki temel sorun alanını oluşturmaktadır: Evrensellik tartışması ve siyaset-yönetim dikotomisi (ikiliği).

**Yönetim İlkelerinin Evrenselliği.** Geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri tarafından bir çeşit yönetim mühendisliği yapılarak yönetimi belirli ilkelere bağlama ve bu ilkelerin her yer ve zamanda geçerli olacağını savunma durumu yönetim ilkelerinin evrenselliği olarak ifade edilebilir. Literatürde kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilen Charles Bonnin'in kamu yönetimine ilişkin altmış sekiz ilkeyi içeren Kamu Yönetimi İlkeleri başlıklı kitabıyla (Karasu, 2004) bu bakış açısına öncülük ettiği söylenebilir. Taylor, bir işçinin standart çalışma süresini, çalışma hareketlerini ölçerek bu düşünceye katkıda bulunmuştur. Fayol, her yöneticinin uygulayıp başarılı olabileceği on dört tane yönetim ilkesi belirlemiştir. "İş taksimi, amirlik, inzibat, kumanda birliği, yürütme birliği, umumi menfaatlerin hususi menfaatlara tercihi, işbedelinin ödenmesi, merkeziyet, mertebe silsilesi, intizam, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri, memurlar birliği" (1939: 27). Fayol, bu on dört ilkenin yanısıra planlama, örgütleme, kumanda etme, koordine etme ve kontrol etmeyi yöneticinin fonksiyonu olarak belirlemiş bu fonksiyon ve ilkelerin ister özel sektörde isterse kamu sektöründe uygulansın başarıya ulaşacağını ifade etmiştir. Taylor ve Fayol'un özel sektörde ileri sürdüğü bu bakış açısının benzeri Weber ile kamu sektörü için gün yüzüne çıkmıştır. Weber de yine kendi içinde belli özelliklere sahip olan bir bürokrasi tanımlaması yapmış ve onu, olması gereken ideal bir yönetim aracı olarak ileri sürmüştür.

Bir yanda yönetimin evrensel, her yer ve zamanda geçerli ilkelerinin saptanabileceğinin savunucuları varken diğer yanda böyle bir durumun mümkün olamayacağını savunanlar da vardır. Bunların başında Simón ve Dahl gelmektedir.

**Siyaset ve Yönetim Dikotomisi.** Siyaset ve yönetim dikotomisi (ikiliği) yönetim bilimindeki tartışmalara temel oluşturan iki sorun alanından bir diğeridir. Bu ayrılık, karar alma fonksiyonunu siyasete özgü sayarken, siyaset tarafından

alınan kararların uygulanması fonksiyonunu da yönetime özgü sayar. Yönetimin siyasetten ayrı bir bilim olarak çalışılması gerektiğinin başlıca savunucuları olarak Fransa'da Charles Bonnin, Auguste Vivien, Amerika'da Woodrow Wilson, Frank Goodnow ve Leonard White sayılabilir. Bonnin ve Vivien yönetimin bağımsız bir bilim dalı olması gerektiğini savunmuştur. Wilson, yönetimi teknik bir iş olarak görmüş, Avrupa'da geliştirilen bu bilim dalının Amerika'ya uyarlanması ve siyasetten ayrı bir bilim dalı olması gerektiğini ileri sürmüştür. Goodnow'un yazmış olduğu kitabın başlığı Siyaset ve Yönetim'dir. Ona göre, siyaset devlet politikalarını belirler, yönetim ise siyaset tarafından belirlenen bu politikaların uygulanmasını sağlar (Goodnow, 1900, 18). White, yönetimi, özel ya da kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın her iki sektörde de uygulanabilecek bir süreç olarak tanımlar. O da kamu yönetimini, kamu politikasının hayata geçirilmesini sağlayıcı işlemlerden oluşan (White, 1950, 3) bir disiplin olarak görür.

Yönetimin kendi özellikleri ve çalışma yöntemleri olan ayrı bir bilim dalı olarak çalışılmasını savunan bu teorisyenlerin karşısında olanlar da bulunmaktadır. Bunların düşüncelerinin temelinde yatan, yönetimin, siyaset biliminin bir alt dalı olduğudur. Bu bakış açısına sahip olan ve bu makalede değişik başlıklar altında görüşlerine yer verilen teorisyenler arasında Dahl ve Waldo sayılabilir. Daha önce bu makalede değinilmeyen F. Willoughby de Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı kitabında yönetimi, siyaset biliminin içinde (1927: 1) tanımlar.

Buraya kadar anlatılmaya çalışıldığı gibi literatürde bir yanda pozitivist bir bakış açısına sahip geleneksel kamu yönetimi teorisyenleri diğer yanda ise evrensellik ve bilim tartışması yürüten teorisyenler bulunmaktadır. Zaman, geleneksel kamu yönetimi teorisyenlerinin görüşlerinin aksine görüşler getirmiş görünmektedir. Gelişmeler, bilginin doğrusallığının ve tek bir doğrunun varlığının tartışılmaya başlaması yönünde olmuştur. Bu görüşün bir yansıması T. Kuhn'da bulunur. Ona göre, düşünceler zaman içinde değişebilir, düşüncelerin tek bir doğrultuda ilerlemesi mümkün değildir. Bu durum şöyle belirtilebilir:

“Kuhn, bilimsel ilerlemenin sonucu olarak gerçekliğin de giderek daha doğru biçimde temsil edildiği görüşünü savunmanın ampirik açıdan çok güç olduğu düşüncesinden, dış dünya hakkında tek bir doğru olduğunun ve bu doğruluğa hangi kuramların daha çok yaklaştığını tayin edecek evrensel akılcılık yahut bilim ölçütleri bulunduğunu savunmanın mantık



açısından imkansız olduğu düşüncesine varmıştır. Her kavramsal ve bilimsel devrimde bakış açısı ve yöntemler değiştiği gibi, görülen dış dünya da bir ölçüde farklılaşmakta, farklı yorumlanmaktadır. İlerleme boyutu, tek olan bir bilginin özünde değil, farklı bilgiler arasında yapılan seçimin niteliğindedir” (2008: 19).

Pozitivizmi eleştiren Kuhn’un vurgu yaptığı “ilerlemenin bilgiler arasında yapılan seçimin niteliğinde olması” durumu, kamu yönetimi bilimi içinde de gerçekleşmiştir. Geleneksel kamu yönetimi, zaman içinde eksik yönleri üzerine teorisyenler tarafından yapılan eleştirilerle yüz yüze gelmiş ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu kimlik krizine geliştirilen farklı bilgilerle çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

### 3. KAMU YÖNETİMİNİN KİMLİK SORUNUNA ÇÖZÜM ARAYIŞLARI

Kamu yönetiminin bir bilim olarak ne olduğu, neyi, nasıl çalışacağı sorularına cevapların arandığı çalışmalarda geleneksel kamu yönetiminin eksik yanlarının öne çıkarıldığı görülmektedir. Bu çalışmaların kimisi, bir paradigma değişikliği haline gelmiş kimisi ise tartışılan bir bakış açısı olarak varlık göstermiştir. Kuhn’a göre, genel kabul gören bir örnek olarak tanımlanabilecek olan paradigma, başka bir paradigmanın reddedilerek yerine yenisinin kabulü ile gerçekleşir. O’na göre, “yeni paradigmayı destekleyenler tarafından öne sürülen iddialardan belki de tek başına en çok değer verileni, eski paradigmayı bunalıma sürüklemiş olan sorunları çözümlenebilecekleri iddiasıdır” (2008: 257, 17, 97). Bu iddiayı öne süren ve burada ele alınacak olan yaklaşımlar ise, yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti ve yeni Weberyen devlet yaklaşımlarıdır.<sup>5</sup>

**Yeni Kamu Yönetimi.** Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 1960’lı yıllarda ortaya çıkan ve Amerika ile sınırlı kalarak yayılmayı başaramayan bir yaklaşımdır. Yeni kamu yönetimi hareketi, Dwight Waldo öncülüğünde George Fredericson ve Frank Marini tarafından savunulan bir harekettir. 1968’de ilki düzenlenen Minnowbrook Konferansı’nda kamu yönetiminde yapılanlarla verilen eğitimin dış dünyada var olan gerçeklere ne ölçüde uygun olduğu sorgulanmıştır. Bu konferansta kamu yönetiminin kamu örgütlerini tek başına ele alan mevcut yaklaşımının yetersizliği vurgulanarak, içinde buldukları siyasal ve yönetsel bağlamda incelenmesi gereği

<sup>5</sup> Bu yaklaşımların bir karşılaştırması için bkz. Ek 1.

ifade edilmiştir. Hareket, ekonomiklik, etkililik ve verimlilik üzerine odaklanan geleneksel kamu yönetimini eleştirmiştir. Teorisyenler, kamu yöneticilerinin değer nötr oldukları düşüncesini red ederek, sosyal adalet, yönetsel sorumluluk, katılımcı karar verme süreci, vatandaş taleplerinin dikkate alınması gibi kamu yönetiminin temel değerlerini tanımlamaya çalışmıştır. Minnowbrook Konferansları günümüze kadar üç kez toplanmıştır. İlki, Waldo'nun liderliğinde otuz dört akademisyenin katılımı ile gerçekleştirilmiştir. Konferansın bildirimleri, Frank Marini'nin editörlüğünü üstlendiği *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* başlıklı kitapla basılmıştır. Minnowbrook II, George Fredericson tarafından düzenlenmiş, sosyal eşitlik ve farklılık bu konferansta katılımcılar tarafından kabul edilen temel değerler olmuştur. Üçüncü Minnowbrook Konferansı ise Rosemary O'leary'nin organize etmesiyle 2008'de "Dünya'da Kamu Yönetiminin, Kamu İşletmeciliğinin ve Kamu Hizmetinin Geleceği" teması altında gerçekleştirilmiştir. Küreselleşmenin kamu yönetimi uygulamaları üzerindeki etkisi, ağ yönetimi gibi yaklaşımların kamu yönetimine etkisi, 30 yıllık geçmişi çerçevesinde YKİ hakkında teorik sonuçlar çıkarılıp çıkarılmayacağı, kamu yönetiminin 1968'den 2008'e farklılıklarının neler olduğu bu konferansta ele alınan temel konular olmuştur (Kim vd., 2010: 1-9).

Yeni kamu yönetimi hareketi ile geleneksel kamu yönetiminin eksik bıraktığı sosyal adalet ve eşitlik gündeme getirilmiş ve bu ilkeler geleneksel kamu yönetiminin diğer ilkelerine eklenmelidir görüşü savunulmuştur. Siyaset-yönetim ayrımını red etmeleri bakımından geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından ayrılan yeni kamu yönetimi hareketi, geleneksel yönetimin eksikliği üzerine vurgu yapmasından dolayı, bu yaklaşıma bir alternatif olarak değil, onu tamamlayıcı olarak değerlendirilebilir.

**Yeni Kamu İşletmeciliği.** Kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek amacıyla 1983 yılında Perry ve Kreamer tarafından yazılan kitapla kamu yönetimi literatürüne girmiştir (Özer, 2005: 239). Kamu yönetimde işletmecilik anlayışı, 1990'lı yıllarda C. Hood'un çalışmalarıyla hız kazanmış ve bu çalışmalar çerçevesinde gelişen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı literatürde kamu yönetimde bir paradigma değişimi olarak görülmüştür. Kuhn, paradigma değişiminin gerçekleşmesini şöyle açıklar:

“Uzun süren aykırılıklar ve aksaklıklar belli bir paradigmada tıpkı toplumsal buhranlara benzer bunalımlar yaratmakta, bu bunalımdan kurtulmak için ileri sürülen farklı yaklaşımlar da devrimci bir çatışma sonucu ağır basarak çok farklı bir paradigmanın yerleşmesine neden olmaktadır; bu değişikliğin gerçekleşebilmesi için de gene, son tahlilde, bilim yapan kişilerin inançlarını değiştirerek yeni paradigmaya bağlılık duymaları ya da hiç değilse böyle bir bağlılık için ikna edilmeleri gereklidir” (2008: 17).

Kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kabul görmesi de önce İngiltere’de başlayıp oradan Amerika, Yeni Zelanda ve diğer pek çok ülkeye yayılmasıyla olmuştur. Bu yayılma ve reform şeklinde kendini gösterme, yeni kamu işletmeciliğinin kamu yönetiminde bir paradigma değişimi gerçekleştirdiği şeklinde kabulü kolaylaştırmıştır.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının geliştiricisi olan Hood, 1980’lerde bu yayılmanın OECD ülkeleri arasında gerçekleştiğini fakat bu yaklaşımın ilkelerinin ülkeler arasında aynı kapsamda gelişmediğini belirtmiştir ki bu tespit ileride yeni weberyen devlet yaklaşımının da çıkış noktası olmuştur. Hood, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile geleneksel kamu yönetiminde kamu-özel sektör arasındaki farklılıkları ortadan kaldırma ve sonuç odaklı bir hesap verebilirlik sürecinin ön plana koyulması açısından iki önemli değişikliği gündeme getirdiğine dikkat çekmiştir (1995: 94-98).

Yeni kamu işletmeciliği, bu iki değişiklik temelinde, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkezîyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunulara en yakın yerden vermek, yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörde uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak ve müşteri odaklılık üzerine kuruludur (Özer, 2005: 243-247).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı bu ilkeler çerçevesinde kamu sektörünü dönüştürücü bir yaklaşım olarak görülmektedir. Bu açıdan, incelenen diğer yaklaşımlardan farklı olarak geleneksel kamu yönetimine alternatif ve onu dönüştürücü bir yapı sunduğu belirtilebilir.

**Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı.** J. Denhardt ve R. Denhardt tarafından geliştirilen yeni kamu hizmeti yaklaşımı, geleneksel yönetimin savunduğu rasyonel tercih yerine demokratik katılımcı vatandaşlığı, sivil toplumu koymaktadır. Bu yaklaşımda, yönetimin bir işletme mantığı ile vatandaşları yönlendirmekten ziyade ona demokratik bir yapı çerçevesinde hizmet etme mantığı ile hareket etmesi gerektiği ileri sürülür. Hareketin temel ilkeleri şunlardır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 3, 27):

- “Müşteriye değil, vatandaşa hizmet et,
- Kamu çıkarını araştır,
- Vatandaşlık değeri, girişimcilikten üstündür,
- Stratejik olarak düşün, demokratik olarak hareket et,
- Hesapverebilirliğin basit olmadığını farket,
- Yönlendirmekten ziyade hizmet et,
- Sadece verimli değil, değerli insan”.

Bu yaklaşım da geleneksel kamu yönetimini tümünden red etmemekte, onun demokrasi ve insana yaklaşımını eksik görerek bu boyutun önemine dikkat çekmektedir. Bu nedenle, bu yaklaşım da geleneksel kamu yönetimine alternatif değil, onu tamamlayıcı bir görünüm sergilemektedir.

**Neo Weberyen Devlet Yaklaşımı.** C. Pollit ve G. Bouckaert tarafından geliştirilen yaklaşım, Kıta Avrupası’ndaki kamu yönetimi reformlarının yeni kamu işletmeciliği ile açıklanıp açıklanmayacağını saptamayı amaç edinmiştir. Yazarlar, yaptıkları incelemeler sonucunda yeni kamu işletmeciliği reformlarının her ülkede aynı seyri izlemediği tespitini yapmışlardır (Çiner ve Olgun, 2015: 206).

Pollit ve Bouckaert, reformların unsurlarının yayılması bakımından ülkeler arasında farklılıklar olduğunu belirterek bu farklılıklar çerçevesinde reform yapan ülkeleri sınıflandırmışlardır: muhafaza ediciler, modernleştiriciler ve piyasalaştırıcılar. Almanya ilkinde, Belçika, Finlandiya, Fransa ikincisine ve Yeni Zelanda, Birleşik Krallık üçüncüsüne örnek olabilir. Yazarlar, burada Avrupa modernleştiricileri olarak ele aldıkları ülkelerin reformla gerçekleştirdikleri yapıyı neo weberyen devlet yaklaşımının içine koymuştur (Lynn, 2008: 1).

Bu yaklaşımla, devletin önemi ve kamu sektörünün kendine has özellikleri ile korunması gerektiği ön plana çıkarılarak Weberyen bir bakış açısı sağlanmıştır.

Diğer yandan, bürokrasinin kendine dönük yapısı da eleştirilerek vatandaş odaklı bir kamu hizmeti sunum yöntemi doğrultusunda bürokrasinin profesyonelleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Yeni Weberyen Devlet Yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu işletmeciliğinin bazı unsurlarının bir araya getirilmiş hali olarak değerlendirilebilir. Bu durum ise yaklaşımı diğer yaklaşımlarda olduğu gibi geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına bir alternatif olmaktan çıkarak tamamlayıcı bir role kavuşmaktadır.

## SONUÇ

Kamu yönetimi disiplini bir bilim dalı olarak gelişmeye başladığı yıllardan bu yana neyi, nasıl inceleyeceği konusunda tek ve net bir cevap verilemeyen bu nedenle de içinde bulunduğu bu durum 1968 yılında Waldo tarafından kimlik krizi olarak nitelenen bir bilim dalıdır. Disiplin, kuruluşundan bu yana pek çok açıdan eleştirilerle, belirsizliklerle dolu gözükmektedir. Disiplinin bir bilim dalı olup olmadığı, siyaset bilimi ile ilişkisi, ilkelerinin niteliği, inceleme nesnesi, inceleme araçları dönem dönem tartışılmıştır. Öne sürülen çözüm önerilerinin özellikle yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı sayesinde özlenen “kamu”nun hem örgütsel hem de vatandaş boyutuyla geri getirilmesine ve bu yapının katılımcı/demokratik bir yapı olmasına yönelik olduğu görülmektedir.

Bu çalışmanın da ortaya koyduğu gibi, tartışmaların hala sürmekte olması ve yapılan eleştirilere hala bütünlüklü bir çözüm ileri sürülememesi kamu yönetimi disiplini kimlik krizinin devam ettiğini göstermektedir. Disiplinin bütünlüklü bir bakış açısına ulaşım ulaşmayacağı<sup>6</sup> gelecek yıllarda yapılacak tartışmalara bağlı gözükmektedir.

### EK: Kamu Yönetimi Yaklaşımları

Yaklaşım	Temel iddia	Tarih	Teorisyenler	Kime hizmet edecek	Nasıl (hangi araçla) hizmet edecek	Siyaset-yönetim ikiliği
GKY	Yönetimde verimlilik ve etkinlik gerçekleştirilmelidir.	1900'ler	Charles Bonnin, W.Wilson, F. Taylor, H.Fayol, M.Weber	Vatandaşa	Bürokrasi	Evet

<sup>6</sup> Disiplinin gelecekte alacağı biçime ilişkin senaryolar için bkz. (Köseoğlu ve Sobacı 2015).

<b>YKYH</b>	Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ölçütlerine sosyal adalet ölçütünün eklenmesi.	1960-1970	D. Waldo, G. Fredericson	Vatandaşa	Geleneksel bürokrasinin dönüştürülerek toplumsal eşitliğin gerçekleşmesine hizmet eder hale getirilmesi.	Hayır
-------------	--	-----------	--------------------------------	-----------	--	-------

<b>YKİ</b>	İşletme türü yöntemler kullanılarak devleti daha etkin ve tüketiciye duyarlı hale getirme.	1991	C. Hood	Müşteriye	Piyasa tipi mekanizmalar, performans göstergeleri, rekabetçi sözleşmeler, bürokrasi	Evet
<b>YKH</b>	Vatandaşı ön plana alıp ona hizmet etmeyi öngörme.	2000	J. Denhardt	Vatandaşa	Bürokrasi, sivil toplum	Hayır
<b>NWD (Neo-Weberyan Devlet)</b>	Geleneksel devlet aygıtlarını modernleştirerek daha profesyonel, daha etkin ve vatandaşlara daha duyarlı bir hale getirmek. İşletmevari yöntemler tamamlayıcı olmakla birlikte devlet kendi kural, yöntem ve kültürüyle özgün aktördür.	2004	C. Pollit G. Bouckaert	Vatandaşa	Bürokrasi	Hayır

## KAYNAKÇA

- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul.
- Çiner, U. C. ve Olgun, B. (2015). "Neo-Weberyen Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma". *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Eds. Ö. Köseoğlu vd. içinde. Bursa: Dora Yay. 205-231.
- Dahl, R. (2007). "Kamu Yönetimi Bilimi: Üç Sorun". Çev. Umut Rıza Özkan. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi* 29-30: 4-13.
- Denhardt, J. ve Debhardt, R. (2015). *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: Routledge.
- Fayol, H. (1939). *Sınai ve Umumi İşlerde İdare*. Çev. M. Asım. İstanbul: İnhisarlar Matbaası.
- Goodnow, F.(1900). *Politics and Administration*. New York: The Macmillan Company.
- Gulick, L. ve Urwick, L. (Ed.) (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration Columbia University.
- Hood, C. (1995). "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme". *Accounting, Organizations and Society* 20(2/3): 93-109.
- Karasu, K. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not". (<http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/185>, Erişim tarihi 02 Şubat 2017).
- Kim, S. O'leary, R. ve Slyke, D. (eds.). (2010). " The Legacy of Minnowbrook", *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*. Washington: Georgetown University Press.
- Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, Z. (2015). "Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru". *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*. Eds. Ö. Köseoğlu vd. içinde. Bursa: Dora Yay. 297-315.
- Kuhn, T. (2015). *Bilimsel Devrimlerin Yapısı*. Çev. N. Kuyaş. İstanbul: Kırmızı Yay.
- Martin, W. D. (1987). "Déjà Vu: French Antecedents of American Public

Administration". *Public Administration Review* 47(4): 297-303.

Lynn, L. (2008). "What is a Neo Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications". ([http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_Lynn\\_Whats\\_neoweberian\\_state.pdf](http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf), 16.06.2016 tarihinde erişildi).

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

Simon, H. (1956). "İdarededeki Atasözleri". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* 11(4): 85-109.

Taylor, W. F. (1919). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper&Brothers Publishers.

Waldo, D. (1968). "Scope of Theory of Public Administration". *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. J. C. Charlesworth (ed.). içinde. Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences. 1-26.

Weber, M. (1995). *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı*. Çev. Özer Ozankaya. Ankara: İmge Kitabevi.

White, L. (1950). *Introduction to the Study of Public Administration*. 3. Edition. New York: The Macmillan Company.

Willoughby, W. (1927). *Principles of Public Administration*. Washington: The Brookings Institution.





