

Yayın Geliş Tarihi: 17.02.2012  
Yayına Kabul Tarihi: 20.06.2012  
Online Yayın Tarihi: 29.04.2013

Dokuz Eylül Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi  
Cilt: 15, Sayı: 1, Yıl: 2013, Sayfa: 145-171  
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

## KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNDE BUNALIM VE ÇIKIŞ YOLU ARAYIŞLARI

Ali Rıza SAKLI\*

### Öz

*Kamu yönetimi disiplini çalışmalarında; disiplinde bunalım olduğu, nesnesini kaybettiği, kara günlerini yaşadığı, diğer disiplinler içinde kaybolmakta olduğu vb. tespitlere rastlanmaktadır. Disiplinin yaşadığı bunalımdan kurtulması için demokratik değerleri yeniden keşfetmesi gerektiği belirtilerek; müzakereci kamu yönetimi, demokratik yönetim, küçük toplum (mini public) ve işbirlikçi kamu yönetimi yaklaşımları ortaya atılmıştır. Birbirinin seçeneği olarak yazında yer alan bu yaklaşımların gerçekte birbirini tamamlayan yaklaşımlar olduğu tespit edilmiş ve söz konusu dört yaklaşımı içeren İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetimi adıyla yeni bir kamu yönetimi modeli oluşturulmuştur. Disiplinin sorunları daha çok uygulama düzeyindeki gelişmelerin sonucunda ortaya çıktığından, çözüme yönelik model de uygulamaya dönük olarak kurgulanmıştır. Bu modelin, kamu yönetimi disiplininin bunalımı çerçevesinde, söz konusu edilen sorunlara çözüm getirme potansiyelinin bulunduğu düşünülmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım, Müzakereci Kamu Yönetimi, İşbirlikçi Kamu Yönetimi, Demokratik Yönetişim, Küçük Toplum.

## THE CRISIS IN PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE AND SEEKING WAY OUT

### Abstract

*The studies of public administration discipline are encountered some findings as; the discipline is in crisis, living in dark times, lost its object, disappearing in other disciplines and so on. It is accepted that discipline should re-discover the democratic ethos to recover from the crisis it faced. For this purpose; deliberative public management, democratic governance, mini public and collaborative public management approaches have been developed. These approaches presented as interchangeably alternatives in the literature, but they are complementary approaches in reality. Their complementary features have been identified and a model established in the name of Collaborative Democratic Public Governance from the four new public management approaches. Discipline problems, that arose as a result of developments in the application level mostly, require a practical solution-oriented model. This model is constructed as implementation oriented within the framework of the crisis of public management and thought it has the potential to bring the solution to the crisis-based problems.*

**Keywords:** Crisis in Public Administration, Deliberative Public Administration, Collaborative Public Administration, Democratic Governance, Mini Public.

\* Yrd. Doç. Dr., Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, aliriza.sakli@erdogan.edu.tr

## **GİRİŞ**

Kamu yönetimi disiplini, disiplinler arası bir yaklaşım olduğundan; siyaset bilimi, hukuk ve işletme yönetimiyle yakın ilişkileri vardır. Disiplinin ilk ortaya çıktığı Avrupa’da ve gelişmesini tamamladığı Amerika’da siyaset biliminden ve hukuktan farklı olduğuna değinilmiş, örgüt kuramları yönüyle işletme yönetimine daha yakın olduğu kabul edilmiştir.

İşletme yönetimi alanında geliştirilen örgüt kuramları, kolayca kamu örgütleri açısından da değerlendirilmiş ve kamu yönetimine yansımıştır. Gelişmelerin kapsamlı olması nedeniyle, zaman zaman kamu yönetimi disiplininin işletme yönetimi kuramlarınca istila edildiği iddiası ortaya atılarak, bu durum disiplinde bunalım olarak ilan edilmiştir. Disiplinin siyaset bilimi hukuk ve işletme yönetiminin arasında ve hepsine eşit mesafede durması beklenirken, bunlardan ilk ikisinden uzaklaşması ve işletme yönetimine yaklaşması sakıncalı görülmüştür.

Diğer taraftan siyaset – yönetim ayrımı yapılarak, kararların siyaset tarafından alınması ve kamu yönetimi tarafından uygulanması gibi, kamu yönetimini sınırlayan ve bir araç haline getiren durumlar ortaya çıkmıştır. Bu durumdan kurtulmak için, disiplinin siyaset bilimi ile birleşmesi dâhil çeşitli görüşler ortaya atılmış, ama kamu yönetiminin araçsallığı sorunu tam olarak çözüme kavuşturulamamıştır.

Kamu yönetimiyle ilgili kuramsal çalışmalar bir yanda devam ederken, diğer yanda kuramsal çalışmalardan bağımsız uygulamalar hayata geçirilmektedir. Kuram ve uygulama arasında ortaya çıkan bu uyumsuzluğun bir nedeni, kamu yönetimi reformları ve yeni uygulamalarının, kuramsal açıdan tartışılmadan siyaset tarafından doğrudan uygulamaya konulması olarak görünmektedir.

Kamu yönetimini geleneksel paradigmasından kopuşa zorlayan olguların başında, doğrudan geliştirilen uygulamalar gelmekte ve bu durum disiplinde uygulamadan kurama yansıyan bir bunalıma yol açmaktadır. Bunalımın sebebi olarak öne sürülen; kamuda piyasalaşma, kamu hizmeti alıcısının müşteri kabul edilmesi, sonuç ve performans odaklılığın öne çıkarılması vb. işletme yönetimi değer ve uygulamalarının kamuya yansması, çoğunlukla doğrudan uygulama biçiminde gerçekleşmektedir. Bu sebeple, kamu yönetimi disiplininin bunalımına ilişkin öneri ve çalışmaların, uygulama düzeyinde yeni yaklaşım ve çözümlerle ortaya çıkması gerektiği düşünülmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı tarafından yoğun eleştirilere maruz kalan; kamu yönetiminin hantallığı ve verimsizliği (Ergun, 2004: 365), bürokratik bir patolojinin mevcut olduğu teziyle birlikte seslendirilmiştir. Böylece kamu örgütleri birer hizmet birimi olmanın ötesinde, kendine hizmet eden patolojik birimler (Nabatchi vd., 2011: i39) olarak tanımlanmıştır.

Kamu yönetimi disiplininin bütün bu sorunlara çözüm bulmada sıkıntıya düşmesi, “disiplinde bunalım” ve “kara günler” olarak nitelendirilmiştir. Kuramsal

çalışmalarda yer alan bunalım tespitlerine karşılık, bunalımdan çıkış çalışmaları da devam etmiş ve zaman içerisinde disiplinin bunalımını sona erdirmeye iddiasıyla çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.

Bu çalışmada, kamu yönetimi disiplininde bunalıma neden olan gelişmeler ele alınmakta, kamu yönetimini etkileyen liberalizm, küreselleşme ve postmodernizm akımları karşısında disiplinin durumu incelenmekte ve bunalımdan çıkış sağlayabilecek görüş ve yaklaşımlar değerlendirilmektedir.

Kamu yönetiminde yeni görüş ve yaklaşımlar olarak, bürokratik değerlere dayalı ve demokratik değerlere dayalı yaklaşımlar incelenmektedir. Demokratik değerlere dayalı olan; demokratik yönetim, küçük toplum (mini public), müzakereci kamu yönetimi ve işbirlikçi kamu yönetimi yaklaşımları birleştirilerek, *işbirlikçi demokratik kamu yönetimi* adı verilen, uygulamaya dönük yeni bir yaklaşım ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu yaklaşımın, kamu yönetimi disiplininde bunalıma yol açan sorunları çözme kapasitesinin olduğu değerlendirilmiştir.

## **DİSİPLİNDE BUNALIM VE KARA GÜNLER**

Kamu yönetimi, siyaset biliminden doğmuş olmakla birlikte, işletme yönetimine daha yakın olarak değerlendirilmektedir (Wilson, 1887: 198, 209). Bunun nedeni, kamu yönetimi ve işletme yönetiminin “örgüt yönetimi” gibi önemli bir alanda özdeş olmalarıdır. Hem kamu yönetiminde hem de işletme yönetiminde, örgütlerin yönetimi söz konusu olduğundan; örgüt yönetimi alanı her iki yaklaşımı birleştirmektedir. Ancak, kamu örgütleri ile özel örgütlerin farklı yönleri, iki yaklaşımı örgüt kuramında bile belli ölçüde farklılaştırmaktadır.

Örgüt yönetimi, kamu yönetiminin işletme yönetimi ile ortak alanı olduğundan, işletme yönetimi bağlamında geliştirilen örgüt kuramları, kamu yönetimi yazınına da etkilemiştir. İşte kamu yönetiminde bunalım söyleminin ilk kaynağı, disiplinin işletme yönetiminin etkisinde fazlaca kaldığı biçiminde ortaya çıkmıştır. Hatta B.Ayman Güler (1994), söz konusu etkilenme sebebiyle kamu yönetimi disiplininin nesnesini kaybettiğini öne sürmüştür. Siyaset-yönetim ayrımına da karşı çıkan Güler, bu ayrımın geçerlik kazanmasıyla, ABD kamu yönetiminin örgüt kuramlarıyla istila edildiğini ifade etmektedir.

Güler’e (1994: 4, 15) göre, “yeni sömürgecilik” olarak da adlandırılan küreselleşmenin kamu yönetimine önerisi; “devlet ve bürokrasi bütünlüklerini bir kenara koymak, bunlara ait her şeyi bir işletme olarak görmektir.” 1980’li yıllarda ortaya atılan “kamu işletmeciliği” yaklaşımına da değinen Güler, “örgütsel davranış”, “örgüt iklimi” ve “örgüt kültürü” gibi yeni kuramları doğuran ABD kamu yönetimi anlayışından uzaklaşılması gerektiğinden bahsetmektedir.

Şaylan (1996: 4) ise, kamu yönetimi disiplininde bir paradigma gerilimi olduğundan bahsederek bunun iki sorundan kaynaklandığını ifade etmektedir.

Birinci sorun siyaset yönetim ayrımının zor olması, ikincisi ise kamu yönetiminin bir başka disiplin olan işletme içinde kaybolma tehlikesidir.

Leblebici, (2001: 15), kamu yönetiminin disiplinler arası bir alan olmasının, kimlik krizini artırdığı görüşündedir. Farklı disiplinlerin kesişme noktasında olmak, kamu yönetimi için kendi özgün varlığını kaybetme tehlikesini beraberinde getirmektedir.

Yönetimin siyasal rejime göre değişmeyeceği, kamu ve özel kesimde farklı işlemeyeceği kabul edilirse, “bu durumda örgüt kuramından ya da işletme yönetiminden bağımsız bir kamu yönetimi bilgisi nasıl kurulabilecektir?” diye soran Şaylan (1996: 5), yüz yıllık bir dönemde kamu yönetiminin siyaset bilimi ile örgüt kuramları arasında gidip geldiğini ve paradigma sorununun süreklilik kazandığını ifade etmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki sorunları tespit etmek üzere Dwight Waldo tarafından 1968’de düzenlenen Minnowbrook I toplantılarında, disiplinin durumunun sorgulandığı bir oturumda; disiplinin, modern yönetim dünyasını açıklamakta kavram ve görüş açısından yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır. Bunun üzerine “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı formüle edilmiş; kamu yönetiminin daha hareket odaklı hale gelmesi öngörülerek, sosyal eşitliğe ve vatandaş katılımına vurgu yapılmıştır (Nabatchi vd., 2011: i30).

Disiplinde bunalıma yol açmakla ve kamusal ihtiyaçların çözümünde yetersiz kalmakla suçlanan klasik kamu yönetiminin dört temel özelliği şöyle ifade edilmektedir:

1. Bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir.
2. Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında, bürokrasi aracılığıyla doğrudan görev almaktadır.
3. Siyasi ve yönetsel konuları birbirinden ayırmayı gerekli görmektedir.
4. Yönetimin özel bir biçimidir ve özel yönetimden farklıdır (Özer, 2006: 7).

Klasik anlayışın yetersizliklerini aşmak amacıyla öneriler getiren Hughes (2003), bürokrasiden kaynaklanan sorunların aşılması için profesyonel bürokrasi oluşturulmasını ve kamu mal ve hizmetlerinin bürokrasi tarafından doğrudan sağlanmasından vazgeçilmesini önermiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin kendini siyaset içinde bulmaktan kurtulması gerektiğini de öne sürmüştür.

Klasik kamu yönetimine köklü eleştiriler getiren bir başka isim Waldo olmuştur. 1948 tarihli “Administrative State” adlı ünlü eserinde Waldo (Akt. Atalay, 2008: 30), siyaset-yönetim ayrımı kadar kamu yönetimini derinden etkileyen bir şey olmadığını ve bu ayrımın terk edilmesi gerektiğini savunur. O’na göre kamu yönetimi siyaset kuramından belirgin unsurlar içermekte ve aslında bir siyaset kuramı niteliğine sahip bulunmaktadır. İkinci önemli tespitinde Waldo, klasik kamu yönetiminin nesnel ilkelere dayanmadığını, tümüyle özgün maddi ve ideolojik koşulların bir ürünü olduğunu belirtmektedir.

Kamu yönetiminin karanlık günlerinden bahseden Nabatchi ve arkadaşları (2011: i39), iki önemli sorundan bahsetmektedirler. Bunlardan biri; sosyal olayları düzenlemekle sorumlu gördükleri kamu yönetiminin politik çatışmaları yönetme ve arabulucu olma görevini yerine getirememesidir. İkincisi ise, disiplinin politika sorunlarıyla başa çıkmada kapasitesini sınırlayan köklü bir bürokratik patoloji ile karşı karşıya olmasıdır.

Disiplinle ilgili sorunları tespit etmeye çalışan Kettl (2011: 2), iki önemli sorundan bahsetmektedir. Bunlardan biri, disiplinin giderek daha bilimsel hale gelmesi karşısında, uygulamanın yöntem olarak bunun gerisinde kalması olarak belirtilmektedir. İkincisi ise, alanın kuramsal çalışmalarının giderek alanı tanımlamaktan uzaklaşmasıdır. Kettl'in ortaya koyduğu sorunlar, her iki yönden de kuramsal çalışmalarla uygulamanın örtüşmemesi olarak görünmekte ve kabaca kuram-uygulama uyumsuzluğu olarak özetlenebilmektedir.

Kamu yönetimi disiplininin yaşadığı sorunlar üzerinde bir başka tespit, bir kimlik bunalımı içinde olduğudur. Kimlik bunalımının kaynağı Şaylan'a (2000: 3) göre kuramın yapılabirliği ile ilgili genel epistemoloji bunalımı ve disiplinin yansımacı özelliğidir. Buna göre, kamu yönetiminin bir arakesit olduğu siyaset bilimi, örgüt kuramı ve toplum bilimi ciddi kritik ve darboğazlarla karşı karşıya iken, kamu yönetiminin bunlardan etkilenmemesi düşünülemez. Yine diğer bilim alanlarından etkilenen yansımacı kamu yönetiminin, ciddi bir anlam bunalımı ile karşı karşıya kalması kaçınılmaz görünmektedir.

Disiplinin yaşadığı çeşitli sorunlar yukarıda ifade edilmeye çalışılmakla birlikte, çözüm yolu önerilerine henüz değinilmemiştir. Kamu yönetiminin “devlet ve bürokrasi bütünlüğünden” uzaklaşma ve işletme yönetimi disiplinine yaklaşma eğilimini ana sorun olarak gören Güler (1994: 19), bir “devlet disiplini” geliştirilmesini önermektedir. Bu önerinin ne disiplinler arası ne de disiplinler üstü yeni bir disiplin kurma önerisi olmadığı, nesnesi “idare” ile sınırlı tutulan kamu yönetimi disiplininin terk edilmesi önerisi olduğu belirtilmektedir. Ancak yazar, genel kamu hukuku ve idare hukuku yazını ile devlet üzerine çalışan ve fiilen “devlet bilimi” yapan akademisyenleri, bu konuda çalışabileceklere kaynak olarak önermektedir.

Şaylan (1996: 14, 15), toplumsal gerçekliğin bir bütün olduğunu, kamu yönetimini eski ve geleneksel çizgiye uygun biçimde siyaset bilimi, yönetim bilimi ve hatta sosyolojiden bağımsızlaştırmanın bir anlamı olmadığını ifade etmektedir. Sonra, toplumla ilgili bilgiyi bölümlere ayıran geleneksel yaklaşımın terk edilerek, kamu yönetimi yerine “devlet bilimi” kavramının kullanılmasını önermektedir.

Leblebici (2001: 22), kamu yönetimini bağımsız bir alan olarak açıklamakta yetersiz kalan geleneksel araçları bir tarafa bırakıp, Habermas'ın “kamusal alan” olarak ifade ettiği, Fox ve Miller'in “kamusal enerji alanı” adını verdiği; olguların ve olayların bir arada değerlendirilebileceği kapsayıcı bir alanın çözüm olabileceği görüşündedir. Ortaya çıkabilecek sorunların, toplumsal uzlaş

mekanizmaları oluşturularak katılımcı mekanizmalarla çözülebileceğini de savunmaktadır.

Nabatchi ve arkadaşları (2011: i37), kamu yönetiminin kapasitesini sınırlayan bürokratik anlayışa karşı çıkarak, “bürokratik değer sistemi” (bürokratik ethos) yerine “demokratik değer sistemi”nin (demokratik ethos) kamu yönetimi disiplinine hâkim olmasını önermektedirler. Bürokratik değer sisteminin yerini demokratik değer sisteminin almasıyla, kamu yönetiminde kavramsal çerçevenin değişeceğini ve rejim değerleri, anayasa, vatandaşlık, kamu yararı, sosyal eşitlik ve adalet gibi yeni bir kurallar setinin ortaya çıkacağını öne sürmektedir.

Nabatchi ve arkadaşlarının bu görüşü, Güler ve Şaylan’ın görüşü ile uyumlu görünmemektedir. “Devlet disiplini” ve “devlet bilimi” gibi tanımlamalara girişen Güler ve Şaylan’ın bürokratik devlet yapısından yana oldukları anlaşılmaktadır. Güler’in (1994: 4) “bürokrasi ve devlet” birlikteliğine atıf yapması ve bu ikilinin ayrılmasını disiplinde bunalım olarak görmesi bu sonucu çıkarmak için yeterlidir.

Karasu (2004: 16), disiplinin “nesne” krizinin aşılmasında 19.yüzyıl Fransız kamu yönetimi yazınının yeni açılımlar getirebileceğini ifade etmektedir. Güler, (1994: 15, 9) de disiplinin krizinde örgüt kuramlarına dayanan ABD kamu yönetimi anlayışını sorumlu tutmakta, Avrupa’da umumi amme hukuku ve idare hukuku temelli yaklaşımlar bulunduğu bahsetmektedir. Şaylan ise (1996: 4), Almanya’da Kameralizm’in bir “devlet bilimi” olarak oluştuğunu belirtmekte ve çözüm olarak bir “devlet bilimi” geliştirilmesini önermektedir.

Wilson’un (1887) meşhur makalesinde, kamu yönetimi disiplininin ABD’de doğmadığı, Fransa ve Almanya’ya ait bir bilim olduğu ifade edildikten sonra, kendisinin bu iki ülkeden alanında otorite sayılan bilim adamlarından yararlandığını belirtmektedir. Wilson açıkça, siyaset-yönetim ayrımını Alman Bluntschli’den aldığını; Bluntschli’nin *Politik*<sup>1</sup> adlı kitabından yararlandığını ve bu bilgiye orada rastladığını belirtmektedir. Fransız Vivien ise 1859 tarihli eserinde, siyaset-yönetim ayrımından bahsetmektedir (Vivien, 1859 akt. Karasu, 2004: 5). Demek ki, bu tarihlerde Avrupa kamu yönetimi yazınında siyaset-yönetim ayrımı yaygın olarak kullanılmaktadır.

Disiplinin krizine kaynaklık ettiği öne sürülen siyaset-yönetim ayrışması, ABD’den önde Avrupa kamu yönetimi yazınında yer aldığına göre, kamu yönetiminde krize yol açan gelişmelerin ABD kamu yönetiminden kaynaklandığı veya onunla sınırlı olduğunu söylemek doğru olmayacaktır.

Kuramsal eleştirilerin yanında, kamu yönetiminin verimlilik sorununu aşmadığı (Ergun, 2004: 365) da ifade edilmektedir. Gerekli verimli çalışmayı

<sup>1</sup> Arthur S. Link (1968: 431), Wilson’un atıf yaptığı “Politik” adlı eserin; Bluntschli’nin “Politik als Wissenschaft” (Bilim olarak Siyaset) adını taşıyan, “The Theory of the State” adlı büyük eserinin üçüncü cildi olduğunu belirtmektedir.

yapamamakla suçlanan kamu örgütleri, birer hizmet birimi olmanın ötesinde, kendine hizmet eden patolojik birimler (Nabatchi vd., 2011: i39) olarak da tanımlanmışlardır.

Bunalımdan çıkış yolu arayışına girişmeden önce, disiplinin büyük ekonomik, politik ve felsefi akımlardan etkilenme derecesini ortaya koymak gereklidir. Ekonomik ve politik akımlar olarak liberalizmin ve küreselleşmenin kamu yönetimine etkileri söz konusu iken, felsefi akım olarak da postmodernizmin etkisinden bahsedilmektedir.

### **KAMU YÖNETİMİNİ ETKİLEYEN AKIMLAR**

Kamu yönetimi disiplininin bir kısım sorunları, disiplinin ortaya çıkış döneminden beri varlığını sürdürmektedir. Bunlardan bir kısmı, disiplinin diğer disiplinlerle ilişkisinden ve onlardan etkilenmesinden kaynaklanırken, bazıları da geleneksel yaklaşımın ortaya çıkan yeni sorunların üstesinden gelememesinden ve yeni koşullara uyum sağlayamamasından kaynaklanmıştır. Disiplinin yüzleşmek zorunda kaldığı bir başka gerçeklik; devlet ve toplum hayatını etkileyen ve büyük değişimlere yol açan gelişmelerdir.

1980’li yıllardan itibaren, devletin faaliyet alanının daralması ve özel sektör faaliyetlerinin daha geniş bir alana yayılması şeklinde gelişen yeni liberal akım, kamu yönetimini de doğrudan etkilemiştir. Ortaya çıkan etkiler, bir yandan devletin işletmecilik yapmaktan uzaklaşması ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesi yönünde gelişirken, diğer yandan da kamu yönetimi faaliyetlerinde işletmecilik kurallarının uygulanması yönünde talep ve uygulamalar geliştirilmeye başlanmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği olarak bilinen bu yaklaşım, liberalizmin bir etkisi olarak da değerlendirilebilir.

#### **Liberalizmin Etkisi**

Liberalizmin kamu yönetimi üzerindeki etkisi, disiplinin ilk ortaya çıkış sürecinde, siyaset-yönetim ayrımına kadar geri götürülebilmektedir. Siyaset-yönetim ayrımında bürokrasiye “boyun eğen” bir rol verilmesi nedeniyle, bu ayrımın temelinde, devlet müdahalesini azaltmayı amaçlayan liberal bürokrasi anlayışının bulunduğu ifade edilmektedir (Şener, 2007: 35).

1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda da devam eden liberal eğilim, refah devleti döneminde ortaya çıkan “komuta ekonomisi” alanının daraltılması ve pazar ekonomisi alanının genişletilmesini sağlamıştır. Şaylan’a (2000: 12, 13) göre bu dönemdeki değişim sürecinin üç önemli ögesi; özelleştirme, deregülasyon ve küreselleşmedir. Bu yaklaşımlarla devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmakta, kaynak israfına yol açtığı için devletin sosyo-ekonomik müdahalelerinin ortadan kaldırılması veya marjinalleşmesi öngörülmektedir.

Devlette yaşanan değişimler, onun görev ve işlevlerini de etkilediğinden, devlet görev ve hizmetlerinin yerine getirilmesinden başka bir şey olmayan kamu

yönetimi de bundan doğal olarak etkilenmiştir. Yaşanan fiili değişim ve dönüşümlerin yanında, gelişen kuramsal çalışmalar da kamu yönetimi üzerinde etkili olmuştur.

İşletme yönetimi ve örgüt kuramı çerçevesinde gelişen çalışmalar, kamu yönetimini etkilemiş ve işletme ilkelerinin ve tekniklerinin kamu sektörüne transferi olarak nitelenebilecek, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, yalnızca özel sektör tekniklerinin değil, özel sektör değerlerinin de kamu kesimine aktarılmasını öngörmektedir (Şener, 2007: 36, 37).

Kamu yönetiminde, “managerializm” sözcüğü ile ifade edilen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının egemen olmasıyla, kamu hizmetlerinin kapsamı, içeriği ve kalitesinin değişeceği öne sürülmektedir. Kamu mal ve hizmeti üretimiyle ilgili politik tercihin söz konusu olmayacağı, devlet tarafından sağlanan hizmetin pazar koşulları içinde üretilip dağıtılacağı belirtilmektedir. Artık kamu yöneticisi “işletme yöneticisi”ne, vatandaş ta “müşteri”ye dönüşecektir (Şaylan, 2000: 16).

Özel kesimde işletmelerin müşteri odaklı hareket etmeyi ilke edindikleri bilinmektedir. Kettl (2011: 5) bazı kamu yöneticilerinin düşünmeden bu yolu takip etmelerini eleştirmekte ve doğrudan kamu hizmeti sunumu yapılan; sürücü belgesi verilmesi ve sosyal güvenlik hizmeti gibi alanlarda “vatandaş” olarak muamele etmenin daha yararlı olacağını belirtmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda, genelde beklentileri çatışan çoklu müşteri gruplarının söz konusu olduğunu, hizmet sunumunun ise; merkezi devlet, yerel yönetim, sivil toplum kuruluşları ve sözleşme altında kamu hizmeti sunan özel kesimce verilebildiğini ifade etmektedir. Kamu sektöründe “müşteri” kavramının ne tür sonuçlar ve sorunlar doğurabileceği üzerinde yeterince düşünülmendiğini de öne sürmektedir.

Kettl’in yapılmasını arzuladığı tartışmaların gerçekleşmemesi, uygulamanın kuramsal boyutun önüne geçmesinden kaynaklanmaktadır. Güler (1994: 16)’e göre kamu işletmeciliği uygulamalarının siyaset olarak tartışılmadan, doğrudan uygulamaya konulması; adeta bir “fiili durum” olarak gelişmesi önemli bir sorun olarak belirlemektedir.

Kamu yönetimi bağlamında tartışılmayan ve irdelenmeyen bir uygulamanın bu alanda hayata geçirilmesi, farklı gerekçeler ve değerler sistemine dayalı bir olgunun alana dâhil olmasına yol açmaktadır. Yeni uygulama, kamu yönetimi alanında gerçekleştiğinden, doğrudan kamu yönetimi disiplininin inceleme alanına girmekte ve uygulama kapısından kuramsal alana transfer olmaktadır. Bu durum, kamu yönetimi disiplininin daha fazla uygulama odaklı hale gelmesi gereğini de ortaya çıkarmaktadır.

Üstüner’e (2000: 28) göre, kamu işletmeciliği, belli bir dünya görüşünü ve ideolojiyi hem uygulama biçimi hem de meşrulaştırma girişimidir. Bu sebeple, söz konusu yaklaşım, ait olduğu ideolojiden ayrı olarak ele alınmamalıdır.



Waldo'nun, klasik kamu yönetiminin nesnel ilkelerden oluşmadığı, tümüyle özgün maddi ve ideolojik koşulların bir sonucu olduğu şeklindeki önemli tespiti (Waldo, 1948 akt. Atalay, 2008: 30), kamu yönetiminin siyasi ve ideolojik temelli yaklaşımlarla yönlendirildiği anlamına gelmektedir.

1955-65 yılları arasında ABD kamu yönetimi disiplini; “karşılaştırmalı kamu yönetimi” ve “kalkınma yönetimi” olmak üzere iki yeni inceleme alanına yoğunlaşmıştır. Bu dönemde en çok çalışılan alanlar olarak ifade edilen bu iki alanın, ABD dış politikası gereğince doğduğu tespit edilmiştir (Güler, 1994: 11-13). Bu tespitler, kamu yönetiminin bazı yönelimlerinin siyasetten arınmış ve masum olmayabileceğini göstermesi bakımından önemlidir.

Kamu yönetimi üzerindeki liberal etkiler, işletme yönetimi kuramsal boyutunda ve kamu yönetimi uygulama alanında gelişmekte ve disiplini dönüştürecek kadar önemli yenilikler meydana getirmektedir. Öte yandan, liberalizmin en büyük savunucusu ve uygulayıcısı olan ABD'nin, kendi dış politika önceliklerine dayalı olarak disiplini yönlendirebildiği de anlaşılmaktadır.

### **Küreselleşme ve Kamu Yönetimi**

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkisi, bir yönüyle liberalizmin etkisi olarak da değerlendirilebilir. Ancak, yaşanan küreselleşme olgusunun, liberalizmin sadece son döneminde yer alması ve kendine has özellikler taşıması nedeniyle ayrı bir başlık altında incelenmesi uygun görülmüştür.

Küreselleşme, dünya üzerinde ulaşım ve iletişim kanallarının çoğalması sebebiyle, ekonomik ve toplumsal düzenlerde bir özdeşliğin ortaya çıkması biçiminde gözlemlenebilmektedir. Bu çerçevede, standart bir kamu yönetimi anlayışı ve kamu örgütlenmesinin tüm dünyada egemen olması küreselleşmenin gereği olarak öne sürülmüştür. Bu amaçla çeşitli ulusal ve bölgesel kuruluşlar etkin rol üstlenmişlerdir (Özer, 2006: 12). Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, IMF ve OECD başta olmak üzere, çeşitli uluslararası ve bölgesel kuruluşlar, kendilerine üye olan ülkeleri, tek tip kamu yönetimi uygulamaları için yönlendirmişlerdir.

Diğer taraftan, Sezen (2009: 36, 37), küresel çağın “düzenleyici devlet” anlayışının “piyasanın yapmak istemediğini piyasacı bir anlayışla yapmak” olduğunu belirtmektedir. Ulusal piyasaların yerini uluslararası piyasalar almış olduğundan, devlet merkezli bir bakışa gerek duyulmamakta, piyasa için iyi olanın devlet için de iyi olduğu kabul edilmektedir.

Güler (1994: 4), kamu işletmeciliği yaklaşımının, küreselleşme şemsiyesi altında ve uluslararası sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirildiğini iddia etmektedir. Gerçekten de, ülkeler arası farklı kamu yönetimi standartlarının bulunmaması yönünde çalışmaların yanında, kamu ve özel kesim işletmeciliği bakımından da benzer uygulamaların bulunması ve kamu işletmelerinin özel hukuka tabi hale getirilmeleri çabası söz konusu olmuştur.

Küreselleşme sonucu; kamu taşımacılığı, bilgi yönetimi, savunma ve güvenlik gibi birçok konunun ulusal sınırların ötesine sarktığı, bu şekilde ortaya çıkan yeni sorunların çözümü için yeni bir kamu yönetimi perspektifine ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir (Hou vd., 2011: i46).

ABD’de karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarına artık gerek olmadığı, çünkü bu konuda bir sonuca varılmış olduğu ifade edilmektedir. Bundan sonra sadece kamu yönetimi çalışmaları yapılmasının yeterli olduğu belirtilmektedir (Riggs, 1991: 476). Karşılaştırmalı kamu yönetiminin ABD dış politikası amaçları gözetilerek ortaya atıldığı düşünülürse, yeni dönemde küreselleşme ile tek tip kamu yönetimleri oluşturulmakta olduğundan, karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarının miadının dolduğu kolayca anlaşılır.

Öte yandan, küresel kamu yönetiminin dış politika tercihlerinden arınmış olduğunu kimse iddia edemeyecektir. Hatta Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, IMF ve OECD gibi uluslararası örgütlerin, ülkelerin kamu yönetimi uygulamalarını açıkça yönlendirdikleri bilindiğine göre, küresel dönemde kamu yönetimi pratiklerinin daha güçlü bir araç olarak kullanıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Hou ve diğerleri (2011: i50), kamu yönetiminde küresel bir perspektif oluşturmak üzere; ülkeler arası ve kültürler arası çalışmaların desteklenmesi gerektiğini savunmaktadır. Küresel kamu yönetimini 21. yüzyıl için yeni bir kamu yönetimi yaklaşımı olarak öneren yazar, onun disiplinin bir alt çalışma alanı olarak görülmemesini istemektedir. Hatta daha ileri giderek, ABD’de ana kamu yönetimi eğitimi olarak küresel kamu yönetimi öğretilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.

### **Postmodern Kamu Yönetimi**

Kamu yönetimini etkileyen akımlardan birisi de postmodernizmdir. Postmodernizm’in kendine sorun edindiği asıl konu modernizm eleştirisi olmakla birlikte, eleştiri getirdiği noktalarda kendi karşıt görüşlerini de ortaya koymuş olmaktadır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, ulus-devlet yapısı içinde; ussallığı, merkeziliği ve bütünselliği savunmaktadır. Aynı zamanda modern olan bu kavramlara karşı postmodernizm; merkezden kaçışı, orantısızlığı, çoğulculuğu, bölünmeyi ve parçaların ön plana çıkarılmasını önermektedir. Ulus-altı parçalara gösterilen ilgi, postmodernizmin “yeni kabilecilik” olarak suçlanmasına yol açmıştır (Ergun, 1997: 13).

Modern yönetim anlayışında yer alan; yönetim ilkelerinin evrenselliği, yönetim sürecinin nesnelliği ve yoğun kurallara tabi olması, postmodern yaklaşımda yerini; yerelliğe, durumsallığa ve işlevselliğe bırakmıştır (Yıldırım, 2009: 394). Bu durum, geleneksel kamu yönetiminin ilkeci ve nesnel yaklaşımlarının bütünüyle dışlanması sonucunu doğurmaktadır. Kamu yönetiminde yoğun kuralcılığın terk edilmesi ve işlevsellikle durumsallığın öne çıkarılması,

postmodern yaklaşımla kamu işletmeciliği yaklaşımının özdeş noktalarını oluşturmaktadır.

Verimlilik, geleneksel-modern bütün kamu yönetimi anlayışlarınca kabul edilen, kamu yönetiminin temel bir ilkesidir. Bununla birlikte, postmodern kuramcılar tarafından yapıbozuma uğratılmaya mahkûm modern kavramlardan biri olarak görülmektedir (Şener, 2007: 43). Postmodernizm, bazen kamu yönetiminin yerleşik bir kavramını işlevsel kılmakta, bazen de belirgin bir yaklaşımı disipline monte etmektedir. Postmodern kavramların kamu yönetimine yansımaları ile ilgili birkaç temel örneğe aşağıda yer verilmiştir:

- -Postmodernizmin ontolojik çoğulculuğu (gerçeğin birden çok temsilinin olması), kamu yönetimine sivil toplumculuk olarak yansımıştır.
- Öznenin ölümü yaklaşımı, kamu yönetiminde kamu örgütünün gücünün azaltılması olarak kendini göstermiştir.
- Üst anlatı karşıtlığı, kamu yönetiminin nesnelliği konusunu tartışılır hale getirmiştir.
- Postmodernizmin rasyonellik karşıtlığı, kamu yönetiminde uzmanlaşma karşıtlığı biçiminde yerini almıştır.
- Kamu yönetiminin çok ilgi gören sistem yaklaşımında; sistemin geleceğinin tahmini ve bugününün tespitinde sorunlar söz konusudur. Bunun sonucunda, devletin ve bürokrasinin bir sistem olarak kontrolünün sorunlu olduğu ifade edilmiştir (Yalçın, 2010: 318-328).

Postmodernizm, bürokrasi yerine geçici (ad hoc) örgütlenmeleri yeğlemektedir (Ergun, 1997: 14). Bu durum, kamu yönetiminin geleneksel Weber'ci bürokrasi anlayışına ters düşmektedir. Kamu yönetimi üzerinde söz konusu olan pek çok etkinin yanında, somut bir postmodern etkiden bahsedilecek olursa, en uygun seçimin "yönetişim" olacağı belirtilmektedir. Çünkü yönetişim, geleneksel kamu yönetimi paradigmasının dışına çıkmaktadır (Yalçın, 2010: 328).

Diğer taraftan postmodernizm, kamusal alanın genişlemesine ve başta kadınlar olmak üzere yeni aktörlerin bu alanda yer almasına olanak sağlamıştır (İnaç ve Erdoğan, 2006: 15). Bu ise kamu yönetiminin aktörleri yönüyle de postmodern etkiler altında kaldığı anlamına gelmektedir.

Postmodernizmin kamu yönetimi üzerinde, gerek kuramsal gerekse uygulamada önemli etkileri olduğu, bu akımın disiplini önemli oranda değişime uğrattığı bir gerçektir. Kamusal alanın aktörlerine varıncaya kadar, kapsamlı ve özgün değişimlerin söz konusu olduğu bu yeni dönemde, kamu yönetimini en çok etkileyecek ve belki geleceğini belirleyecek değişimin, disiplinin yönetişim kavramı etrafında gelişmesi olacağı tahmin edilmektedir.

Yeni kamu işletmeciliği, küresel kamu yönetimi ve postmodern kamu yönetimi yaklaşımlarının mevcut olması, disiplinin yeni paradigma arayışını sona erdirmemiştir. Bunun nedeni, bir yandan kamu yönetimini belli ölçüde dönüştüren

bu akımların genel kabul gören başarılı bir model üretememesi iken, diğer yandan her zaman disiplini daha iyiye götürme olasılığı bulunan yeni paradigma arayışlarının akademik çalışmalarda yer almasının doğallığıdır.

### **KAMU YÖNETİMİNDE YENİ PARADİGMA ARAYIŞI**

Fox ve Miller (1995: 3, 4), geleneksel kamu yönetiminin yerini iki modelin almaya çalıştığını belirtmektedir. Bunlar; yasal statüyü önde tutan anayasacı-kurumsalcı yaklaşım ve vatandaş egemen kılmaya çalışan toplulukçu yaklaşımdır. Yeni paradigma tartışmalarında ortaya atılan görüşler, bu iki temel yaklaşımın varlığını açıkça ortaya koymaktadır.

Anayasacı ve kurumsalcı yaklaşımın yasa ve bürokrasi öncelikli anlayışına karşı, kamu yönetiminin hizmet etmekle görevli olduğu vatandaş merkeze alan ikinci yaklaşımın daha fazla başarı şansı olacağı düşünülebilir. Bunun nedeni sadece, toplulukçu yaklaşımın kamu yönetiminin ürettiği kamu hizmetinin muhatabı olan vatandaş merkeze alması değildir. Aynı zamanda, bu yaklaşımın çağımızın öne çıkardığı demokratik ve katılımcı anlayışa, yani zamanın ruhuna uygun olmasıdır.

#### **Demokratik Değerlerin Yeniden Keşfi**

Önde gelen kamu yönetimi araştırmacıları olarak; John Gaus, Marshall Dimock, Wallace Sayre, Paul Appleby, Frederic Mosher ve Dwight Waldo'nun demokratik değerlerin bürokratik uygulamalarla bütünleştirilmesi görüşünü savundukları belirtilmektedir (Nabatchi vd. 2011: i37).

İsrail'de 5 yıl süren bir araştırmada, bürokratik değerler ile demokratik değerlerin karşılıklı ilişkileri incelenmiş ve bu iki kavramsal çerçevenin birbiriyle ilişkili olduğu ortaya çıkmıştır. Bürokratik değerlerin boyutları olarak; “algılanan yönetim kalitesi” ile “kamu sektörü performansı”, demokratik katılımcı davranışla ilişkili bulunmuştur (Vigoda-Gadot ve Mizrahi, 2008). Ancak, araştırmanın sadece İsrail'de yapılmış olması, araştırma sonuçlarının ancak yerel düzeyde değerli olduğu biçiminde yorumlanabilir.

Buna karşılık Nabatchi ve arkadaşları (2011: i38) yönetim ve bürokrasiye yoğunlaşan disiplinin, kamu yönetimi konularını demokrasi içinde uygun biçimde formüle etmede başarısız olduğunu savunmaktadırlar. Bu nedenle, bürokratik değer sisteminin yerine demokratik değer sisteminin, disiplinin temel ilkesi haline getirilmesi önerilmektedir.

Demokratik değerler; vatandaşlık, katılımcılık, kamu yararı, sosyal eşitlik ve demokratik rejim değerleri gibi kavramları kapsamaktadır. Bu nedenle de, kamu yönetiminin demokratik değerleri yeniden keşfetmesi ve onları yeniden hayata döndürmesi gerekmektedir. Bu değerler, hem kamu yönetimi akademik çalışmalarının hem de profesyonel uygulamalarının bir parçası olduğundan, (Nabatchi, 2009: 588) yeniden geri kazanılmaları zor olmayacaktır.

İster kamu yönetiminin mevcut bürokratik uygulamalarına demokratik değerler kazandırılarak uygulansın, isterse bürokratik değerlerin yerine toptan demokratik değerlerin temel alınması yoluna gidilsin, demokratik değerler kamu yönetimi disiplininin geleceğinde belirleyici olacak gibi görünmektedir. Peki demokratik değerlerin, kamu yönetiminin krizine ne gibi katkıları olabilecektir?

Demokratik kamu yönetiminin, karanlık günlerin sorunlarına meydan okuyan yönetim yaklaşımını daha belirgin biçimde öne çıkaracağı düşünülmektedir. Kamu yönetiminde demokratik değerlerin canlandırılması; kamu yönetiminin bürokratik patolojilerle daha kolay başa çıkmasını, politik çatışmaları daha kolay çözümlemesini, siyasi kararların kalite ve meşruiyetinin artmasını sağlayabileceği ve genel olarak toplumu daha olumlu yöne yönlendirmeyi başarabileceği belirtilmektedir (Nabatchi vd. 2011: i41).

Kamu yönetiminde yeni paradigma arayışlarının büyük çoğunluğu, demokratik değerlere önemli bir yer vermektedir. Daha demokratik bir kamu yönetimi ile hem disiplinin sorunları büyük ölçüde çözülebilecek hem de kamu yönetiminin sunduğu hizmetin verimlilik düzeyi artırılabilir ve sağladığı tatmin düzeyi yükseltiler. Bu türden çoklu yararlar sağlama potansiyeli sebebiyle, yeni kamu yönetimi paradigmasının temelinde demokratik değerlerin yer alacağı öngörüsü yanlış olmayacaktır.

### **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar**

Son dönemde kamu yönetimi disiplini çerçevesinde ortaya atılan farklı yaklaşımlar ve yeni paradigma arayışları söz konusudur. Disiplinin yaşamakta olduğu bunalımı aşmayı amaçlayan bu yeni yaklaşımlardan önemli görülenleri aşağıda ele alınmaktadır.

### **Devlet disiplini önerisi**

Güler (1994) ve Şaylan (1996) tarafından savunulan, kamu yönetiminin bir devlet bilimi veya devlet disiplini olarak ortaya konulması yaklaşımıdır. Yeni yaklaşımın inceleme nesnesinin, kamu yönetimi veya idare değil “devlet” olması önerilmektedir. Bu yaklaşım, siyaset-yönetim ayrımını kabul etmemekte, kamu yönetimini siyaset biliminden ayrı olarak değerlendirmemektedir. Yine kamu hukuku ve idare hukuku alanları ile kamu yönetimini birbirinden ayırmamakta, devletle ilgili her konunun “devlet disiplini” içerisinde ele alınabilmesini savunmaktadır.

Bu yaklaşım geleneksel bürokratik değerlere önem vermekte, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına şiddetle karşı durmaktadır. Kamu yönetiminde, özel işletmeciliğe ait yönetim uygulamalarına yer verilmesine karşı çıkan yaklaşım, geleneksel kamu örgütlerine karşı yöneltilen; verimsizlik ve hantallık gibi eleştirilerden kendini kurtaramamaktadır. Siyaset-yönetim ayrımı nedeniyle, neyin yapılacağına siyasetin karar vermesi, kamu yönetiminin ise nasıl yapılacağı ile

ilgilenmesi söz konusudur. Bu durum, kamu yönetimini bir araç haline getirmekte ve önemli ölçüde sınırlamaktadır. Siyaset-yönetim ayrımının bulunmadığı bir devlet disiplini yaklaşımının, kamu yönetiminin araçsallığı sorununu ortadan kaldıracığı düşünülebilir.

### **İnsan bilimleri (humanities) yaklaşımı**

Samier (2005) tarafından ortaya atılan bu yaklaşım, insan bilimleri olarak; tarih, felsefe, antropoloji ve güzel sanatları ele almakta ve bu yaklaşımların kamu yönetimi ile ilişkilerine değinmektedir. Yönetimle ilgili olarak belirlenen sorulara, söz konusu dört insan bilimi yaklaşımının ilgi ve cevaplarının bulunduğu sonucuna varmaktadır.

Bürokrasilerin insani olmadığı (Warren, 1993 akt. Nabatchi vd., 2011) yönündeki eleştirilere karşılık, kamu yönetimi konularının insan bilimleri çerçevesinde ele alınması, tarihi ve edebi metinlerin kamu yönetimi açısından incelenmesi ve estetik değerler, mimari vb.nin katkıları, disipline yeni bir boyut katabilecek gibi görünmektedir. Ancak, bu yaklaşımın kamu yönetimi açısından önerdiği kavramsal çerçeve belirgin değildir.

### **Müzakereci (deliberative) kamu yönetimi**

Müzakereci kamu yönetiminden kasıt; farklı grup ve kesimlerin bir araya gelerek, kamu yönetimince yapılması düşünülen bir icraat veya faaliyetin yapılıp yapılmaması üzerine sivil tartışmalar yapmalarıdır (Kavanagh, 2010). Burada, vatandaşın kamu uygulamalarıyla ilgili tartışmalar yapması; konu hakkında kendi görüşünü savunarak katkı sağlaması öngörülmektedir.

Eleştirel aklın kullanılmasını öngören müzakereci yönetim anlayışı; güce, hiyerarşiye ve baskıya dayalı değil, mantığa dayalı tartışma esasına göre grup kararları alınmasını savunmaktadır. Diyalog ve müzakere sayesinde; ilişkiler güçlenir, mesafeler kapanır, çatışmalar çözülebilir ve sorunlara yenilikçi çözümler getirilebilir (Heierbacher, 2011: 102).

Akdoğan (2007: 41), müzakereci demokrasiye yönelik kuramsal eleştiriler ve uygulama zorluklarının dikkate alınması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca, Habermas'ın "müzakereci demokrasi ancak biçimsel olmayan ve piyasalaşmamış yaşam alanında yeşerir" sözüne atıf yaparak, piyasa sisteminin belirleyiciliğinin arttığı bir dönemde, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesinin mümkün olmayacağını ifade etmektedir.

Kavanagh (2010), kamu katılımının hükümetler tarafından müzakerecilikle sınırlandırıldığını, müzakereci kamu yönetiminin vatandaşları salt bir tartışmacı rolüne indirgediğini ve karar alma mekanizmalarına aktif katılımını sağlamadığını belirtmektedir. Farklı bakış açılarının kamu politikasına kazandırılmasını sağlayan ve katılımcıların kendi görüşüne yakın bir oydaşma arayışında olduğu müzakereci kamu yönetimi, sonuçları göz ardı ederek girdiler üzerine odaklandığı gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Müzakereci kamu yönetimi; alınması gereken kararlar öncesinde, yapılması gereken katılımcı bir sivil tartışma süreci olarak belirginleşmektedir. Sivil görüş ve yaklaşımların kamu yönetimine aktarılmasını sağlaması bakımından önemli bir katkı sağlayabilecek bu yaklaşım, kararlara katılımı öngörmediğinden eksik olarak değerlendirilmektedir.

Kamu yönetimine vatandaş katılımını esas alan bir yaklaşım olarak eksik görünen müzakereci yönetim anlayışı, katılım sürecinin bir parçası olarak çok önemli işlevler görebilir. Müzakereci kamu yönetimi kamu politikalarının sivil tartışmaya açılmasını sağlarken, bir başka katılım mekanizmasıyla kararlara sivil katılım sağlanabilir. Bu nedenle, müzakereci kamu yönetimi, katılım sürecinin bütününe değil bir parçasını ifade ettiğinde önemli bir katkı sunmuş olmaktadır.

### **Demokratik yönetim**

Kamu yönetimi disiplininin bunalımına işaret ederek yeni paradigma arayışı üzerine yorumlar yapan Şaylan (1996: 15, 16), yönetim paradigmasının umut verici olduğunu ifade etmiştir. Bir “devlet kuramı” konumuna geldiğini ifade ettiği yönetimi; “toplumdaki kamu ve özel kurumların, bireylerin ve sivil toplum örgütlerinin yönetime ilişkin tutum ve davranışları” olarak tanımlamaktadır.

Beş yıl sonra aynı konuya değinen Şaylan (2000: 20), kamuda yönetim uygulanması ile ilgili görüşünü korumakta, toplumsal amaçların sivil toplum örgütlerince belirlenip gerçekleştirilmesi için toplumda özgürlük kapasitesinin artırılması gerektiğini ve bunun da yeniden yapılanma sürecinin gerekleri ile uyumlu olduğunu belirtmektedir. Siyasetin bir kısım görevlerini sivil toplumun üstlenmesiyle, bir tür doğrudan demokrasi uygulamasının ortaya çıkacağını ve bunun da temsili demokrasinin krizine çözüm sağlayacağını ifade etmektedir.

Fung ise (2006: 66), modern demokratik yönetimin halkın katılımı için bir kurama ve bir de kuruma ihtiyaç gösterdiğini belirtmektedir. Ancak, doğrudan katılımın geleneksel bir yönteminin olmaması, birçok amaç ve değere sahip olabilmesi, siyasi katılım ve uzmanlığa tam bir alternatif oluşturmaması şeklinde üç açıdan karmaşık olduğunu söylemektedir.

Yönetimde katılımın türü ve miktarı ne olacaktır? Kim katılacak, katılımcılar nasıl görüş alışverişinde bulunacak ve nasıl karar alacaklardır? Yapılan tartışmalar ile kamu politikası ve uygulama arasında bağlantı nasıl kurulacaktır? Fung’a göre, bu sorulara verilecek cevaplar, doğrudan katılım biçimlerini farklılaştıracaktır.

Nabatchi ve diğerleri (2011: i29, i36), kamu yönetiminin kara günlerini karakterize eden görünüşte aşılmaz sorunlara karşı, bir yönetim kapasitesi olup olmadığını sormaktadır. Disiplinde demokratik değerlere doğru yönelimin güçlenmesi halinde, yönetimin gündeme geleceğini ifade etmekte, bu nedenle demokratik değerlerin yönetim yapı ve süreçlerine özel önem vermesi gerektiğini belirtmektedir.

Fung (2006: 74), katılımın üç önemli demokratik değere hizmet edeceğini belirtmekte ve bunları; kamu faaliyetinin “etkili”, “adil” ve “meşru” olması biçiminde ortaya koymaktadır. Ayrıca tek bir katılım biçiminin bu üç değere aynı anda hizmet etmeyebileceğini, özel katılım biçimlerinin belirli hedeflere uyumlu olabileceğini de ifade etmektedir.

Böylece kamu yönetiminde katılımın önemli olduğu, katılımı ise içeriğin ve katılım biçiminin özellik arz ettiği anlaşılmaktadır. Halkın kamu yönetimi karar ve uygulamalarına katılımı, özel olarak çalışılması gereken bir alan olarak görünmektedir. Bir ülkenin bütün vatandaşlarının veya seçme hakkına sahip olanlarının kamu yönetimine katılması, fiilen birçok imkânsızlıklar getirdiğinden, vatandaşları temsil ettiği varsayılan küçük toplumlar (mini publics) oluşturulması önerilmektedir.

### **Küçük toplum (mini public) yaklaşımı**

Dahl tarafından ortaya atılan ve bin vatandaşın bir yılı aşkın süreyle belli bir konuyu müzakere etmesini öngören “mini populus” kavramı, “mini public” (küçük toplum)\* kavramının öncülü olarak kabul edilmektedir. Kavramın ortaya atılış nedeni ve işlevselliği, halkın tamamının katılabileceği demokratik süreçlerin imkânsız olması ve temsili küçük gruplarla katılımcılığın sağlanmasıdır (Barabas, 2003).

Belli bir konuda müzakere etmeyi sağlayan; oydaşma konferansları, çalışma grupları vb. küçük vatandaş grupları, “küçük toplum” olarak değerlendirilmektedir (EIPP, 2009: 8). Bir başka ifadeyle, büyük toplumun aynası olan küçük halk grupları küçük toplum olarak nitelendirilmektedir (Holmes, 2011: 6).

Küçük toplum ile ilgili farklı algı ve beklentiler söz konusu olabilmektedir. Çeşitli açılardan bakıldığında küçük toplumun; *bir eğitim forumu, katılımcı bir danışma toplantısı, katılımcı bir sorun çözme işbirliği veya katılımcı demokratik yönetim* olarak tanımlanabildiği görülmektedir (Fung, 2003: 340-342):

- *Eğitim forumu olarak küçük toplum;* belli kamu yönetimi konularında, katılımcı vatandaşlarla karşılıklı görüşme ve konuşmalar yoluyla, görüşlerin saflaştırılması ve biçimlendirilmesini anlatmaktadır.
- *Katılımcı bir danışma toplantısı olarak küçük toplum;* sadece görüşlerin geliştirilmesini değil, aynı zamanda yapılacak tercihler doğrultusunda kamu politikalarının düzene sokulmasını da hedeflemektedir.
- *Katılımcı bir sorun çözme işbirliği olarak küçük toplum;* devlet ve halk arasında sürekli ve sembolik bir ilişki tasavvur etmekte; çevre kirliliği, okul

\* Mini public kavramı, toplumu temsil eden küçük vatandaş gruplarını anlattığından; küçük kamu, küçük kamuoyu veya küçük toplum kavramlarından biri ile karşılanması düşünülmüş, sonucusu tercih edilmiştir.



başarısızlıkları veya sokak güvenliği gibi belli toplumsal sorunların çözümünü amaçlamaktadır.

- *Katılımcı demokratik yönetim olarak küçük toplum;* siyasi gündemin belirlenmesinde doğrudan vatandaş katılımını arzulamakta, diğer üçünden daha hırslı hedeflere sahip bulunmaktadır (Fung, 2003: 340-342).

Küçük toplum oluşturulmasında katılımcıların nasıl seçileceği bir başka sorunu oluşturmaktadır. Çoğu katılımcı uygulamalar katılımı sınırlamaya gitmeden, isteyen herkese açık olabilmektedirler. Bununla birlikte, konunun ve toplantının özelliğine göre katılımcı seçimi söz konusu olabilmekte ve bir kısım katılımcı seçme yöntemlerinden bahsedilebilmektedir:

- *Kendini seçme yöntemi;* bütün katılımcılara açık, her isteyen katıldığı süreçler,
- *Seçerek alma yöntemi;* konuya ilgi duyan özel kişilerin katılımı öngörülmekte,
- *Rastgele seçim yöntemi;* temsil gücünün yüksek olması için, katılımcıların halk içinden rastgele seçilmesi,
- *Halktan paydaşların katılımı;* derin ilgi duydukları konularda profesyonel olmayan halkın ücret almadan katılım göstermesi,
- *Profesyonel paydaşların katılımı;* örgütlü menfaat gruplarının temsilcileri veya kamu görevlilerinin, düzenli ödeme karşılığı katılım göstermesi (Fung, 2006: 68).

Çeşitli amaçlarla oluşturulabilen küçük toplumlar ve bunların oluşumunda farklı katılımcı seçimleri söz konusu olabilmektedir. Katılım ihtiyacının niteliğine göre; uzman olan veya olmayan gruplardan, çeşitli cinsiyet ve yaş gruplarından yahut toplumun genelini temsil etmek üzere bunların hepsinden belli oranda katılımcıyla küçük toplumlar oluşturulabilir.

Küçük toplum içerisinde, ilgili kamu örgütünü temsil eden ve gerektiğinde bilgilendirme yapacak uzmanların yer alması önemlidir. Toplantı yöneticiliğini kamu örgütü temsilcisinin veya katılımcılardan birinin yapması, toplantının yönü bakımından sorun çıkarabileceğinden, biri kamu örgütünden ve biri de katılımcıların seçeceği olmak üzere iki eş başkanlı toplantılar daha uygun olabilir.

Bir küçük toplum oluşturulması ve belli bir konunun ele alınması önceden kararlaştırılacağından, bu toplantıların önceden belli bir gündemi olacaktır. Ancak farklı bakış açılarından yararlanabilmek açısından, gündemin sıkı biçimde takip edilmemesi daha uygun olacaktır. Küçük toplum toplantılarının müzakereci kamu yönetimi anlayışıyla yapılması, farklı görüş ve önerilerin ortaya çıkması ve kamu örgütlerinin bu görüşlerden yararlanması bakımından önemlidir. Ancak, toplantılarda sağlanacak odaya ve uzlaşmaların, oluşabilecek karar önerilerinin kamu yönetimine taşınması da gereklidir. Bu nedenle küçük toplum uygulamaları,

müzakere işlevinden sonra karar süreçlerine katılım yönüyle de değerlendirilmelidir.

### **İşbirlikçi (collaborative) kamu yönetimi**

1990'ların sonunda, kamu yönetimi alanında önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimler arasında; “yeni kamu yönetimi, “network yönetimi” ve “işbirlikçi (collaborative) kamu yönetimi” yaklaşımlarının ortaya çıkışı da vardır. Burada konu edilen işbirlikçi kamu yönetimi, uygulamanın yönlendirdiği bir yaklaşım değildir ve pek çok örgüt ve insan grubu tarafından alınan tipte; katılımcı kararlar üretmeyi amaçlamaktadır. (Kapucu, vd., 2009: 2).

Bu yaklaşım, örgütsel açıdan, tek örgütle çözülemeyen sorunların, birden çok örgüt işbirliğiyle çözülmesi süreci olarak tanımlanabilmekte ve yönetişimin yeni formu olarak nitelendirilmektedir (McGuire, 2006: 33, 39). Doğal olarak yaklaşım, sadece örgütsel katılım ve işbirliğine değil, vatandaşların bireysel olarak veya gruplar halinde katılımına da açıktır.

Sivil toplum kuruluşları, ilgili özel örgütler ve vatandaş grupları karar alma sürecine dâhil ediliyorsa, hükümetin durumunun ne olacağı akla gelebilir. Bu yaklaşım, kamu yönetiminin interaktif kültürünü değiştirmekte, ama hükümeti yönetimden dışlamamaktadır. Aksine hükümet, işbirliği ve karar süreçlerinde merkezi bir rol almaya devam etmektedir (McGuire vd., 2011). Katılımcı süreçlerin gelişmesi, doğal olarak, devletin kamu yönetimindeki ağırlığının vatandaş lehine azalması sonucunu doğuracaktır. Ancak, hükümetler kamu örgütlerini zaten vatandaş adına ve vatandaşın verdiği yetkiyle yönetmekte olduğundan, kullanılan yetkilerin bir kısmının vatandaşın iadesi bir meşruiyet sorunu anlamına gelmeyecektir.

Söz konusu yönetim anlayışının; karar alma süreçlerinde yer aldığı, farklı yetenekleri kamu politikasına kazandırdığı, etkili karar almaya ve çıktılara odaklandığı, sorunların parçalara ayrılmasını ve bu şekilde kamu görevlilerine bölüştürülerek çözülmesini öngördüğü belirtilmektedir (Kavanagh, 2010). Vatandaşın doğrudan kararlara etki edebilmesini öngörmesi, sorun çözmeyi hedeflemesi ve sonuçlara odaklanması, bu katılımcı yönetim yaklaşımına önemli bir konum kazandırmaktadır. Çünkü burada öngörülen katılım, doğrudan doğruya sonuçlar üzerinde etki doğurma potansiyeli taşımaktadır.

İşbirlikçi yönetim dört boyuta sahip bulunmaktadır. Bunlardan birincisi için nasıl yapılacağına dair teknik bir temel bulunmasıdır. İkincisi, söz konusu faaliyetin yapılabilmesi için yasal bir zeminin mevcudiyetidir. Üçüncüsü, finansal bir sorun bulunmaması ve faaliyetin finansal olarak yapılabilir olmasıdır. Dördüncü boyut, siyasi zeminin uygun olmasıdır (McGuire vd., 2011). Bu dört temel boyut mevcut değilse, işbirlikçi yönetim uygulamasının başarılı olması beklenmemelidir. Yasal zeminin bulunmaması hukuki sorunlara yol açacak, teknik ve finansal yapılabilirliğin olmaması amacı gerçekleştirmeye, siyasi desteğin eksik olması da sonuca varmaya engel olacaktır. İşbirlikçi yönetim süreci başlatılmadan önce,

işbirlikçi yönetime açılması arzulanan konu ile ilgili bu dört temel boyutun mevcut olduğundan emin olunmalıdır.

Yeni işbirlikçi kamu yönetimi, vatandaş odaklı ve kamu katılımlı olarak tasvir edilmektedir. Yaklaşımın hayata geçirilebilmesi için, beş sorunun cevaplanması gerektiği de belirtilmektedir (Cooper, vd., 2006: 17, 84, 85). Bu sorular şunlardır:

- *İşbirliği sürecine kimler dâhil olacaktır?*
- *Vatandaş katılımına kim önayak olacaktır?*
- *Vatandaşlar neden katılacaktır?*
- *Sivil katılım nerede gerçekleşecektir?*
- *Vatandaşlar sürece nasıl dâhil olacaktır?*

Yukarıdaki sorulara cevap bulmanın yanında, maliyetli süreçler gerektirdiği düşünülen işbirlikçi kamu yönetimi, ulaşılması zor bir ideal olarak nitelendirilmektedir (Thomson ve Perry, 2006: 28, 29). Mevcut karar alma ve yönetim süreçlerinin kolaylığı ve düşük maliyeti karşısında, katılımcı süreçlerin öngörüldüğü işbirlikçi yönetim yaklaşımının ek maliyetler ve zorluklar getirmesi doğal kabul edilmelidir. Önemli olan katlanılacak maliyetlerin, ulaşılabilecek hedeflere değmesidir.

Katılımın fiziksel ortamlarda yapılması halinde maliyetli ve zor süreçler gerektireceği açık olan bu yaklaşımın, günümüz iletişim koşullarında kolayca gerçekleştirilebileceği de düşünülebilir. İnternet imkânları ve Web 2.0<sup>2</sup> uygulamalarıyla sağlanan işbirliğine dayalı katılımın, sıradan insanların sıra dışı işler yapmalarını sağlayabileceği ifade edilmektedir (Kavanagh, 2010).

Bir yandan hükümet kuruluşlarının kendi internet sitelerinde sundukları hizmetlerle ilgili halkın görüş ve önerilerini alma çabaları, diğer yanda konu ile ilgili STK vb. örgüt siteleri ile bireysel bloglar ve sosyal paylaşım siteleri, kamu yönetimine interaktif bir işbirliği ortamı sunmaktadır. Ancak, kamu örgütlerinin bu katılım ortamından yararlanmaları kendi tercih ve yaklaşımlarına bağlı olduğu gibi, somut bir katılım mekanizması olmadan, mevcut uygulamalarla gerekli işbirliğinin sağlanması da mümkün görünmemektedir.

Belli konular üzerinde tartışmak ve karar oluşturmak üzere gruplar meydana getirilmesi, bu grupların belli tartışma kural ve yöntemleriyle amaca yönlendirilmesi ve gerektiğinde uzman kamu yöneticilerince teknik bilgilerle

---

<sup>2</sup> Web 2.0; internet dünyasında insanların ağlarla birbirine bağlandığı; iletişim, paylaşım ve işbirliğinin öne çıktığı dönemi anlatmaktadır. Bu dönemde; haber sağlayıcıları (RSS), video-paylaşımı, kişilere kendi bilgilerini aktarma imkânı veren siteler (wiki), kişisel sayfalar (blogs), farklı kaynaklardaki bilgilerin birleştirilerek yayınlanması (mash-ups), sosyal ağlar vb. yaygınlaşmıştır.

grubun desteklenmesi, geleneksel Web 2.0 uygulamalarından daha farklı ve etkili olacaktır.

Mevcut katılımcı ortama ilave olarak sanal tartışma ağları kullanılabilir ve gerekirse canlı katılım toplantıları düzenlenebilir. Belli bir zaman sürecine yayılan tartışmalar, konu üzerinde düşünme ve araştırma imkânı vereceğinden, eşzamanlı toplantılardan daha yararlı olabilecektir.

## **İŞBİRLİKÇİ DEMOKRATİK KAMU YÖNETİŞİMİ**

Kamu yönetimi disiplini çerçevesinde geliştirilen; müzakereci kamu yönetimi, demokratik yönetim, küçük toplum yaklaşımı ve işbirlikçi kamu yönetimi yaklaşımları, demokratik değerlere dayalı yaklaşımlardır. Devlet disiplini yaklaşımı bürokratik değerlere dayalı bir yaklaşım iken, insan bilimleri yaklaşımı ise yönetim sorunu ile ilgili bir değer algısına sahip gibi görünmemektedir.

Temelde demokratik değerlere dayalı olan dört yaklaşım, birbirinin seçeneği olarak değerlendirilmekte ve çoğunlukla karşılaştırmalara tabi tutularak incelenmektedir. Hâlbuki bu yaklaşımlar, birbirini tamamlayan özellikler göstermektedir. Gerek temel katılım biçimi olarak demokratik seçimler gerekse diğer katılım türleri birbirine zıt değildir (Öner ve Yıldırım, 2004).

Müzakereci kamu yönetimi yaklaşımı, yönetim sorunlarının tartışılmasını ve farklı sivil görüşlerin kamu yönetimine aktarılmasını öngörmektedir. Bu yaklaşım müzakere ile yetinmekte ve karar alma süreçlerinde yer almayı ilke edinmemektedir. Buna karşılık işbirlikçi kamu yönetimi, karar süreçlerinde yer almayı ve doğrudan sorun çözmeyi amaçlamaktadır. Küçük toplum yaklaşımı ise, kamu yönetimi ile ilgili müzakerelerin nasıl yapılabileceği sorusuna cevap aramakta, küçük halk grupları oluşturularak müzakere ve işbirliği çabalarına gerekli ortamı sunmaktadır. Demokratik yönetim ise, toplumun kamu yönetimine doğrudan katılımına yer verilmesini ilke edinmekte ve bunun koşullarını araştırmakta olduğundan, esasen demokratik değerlere sahip diğer yaklaşımlarla içerik olarak özdeş durumdadır.

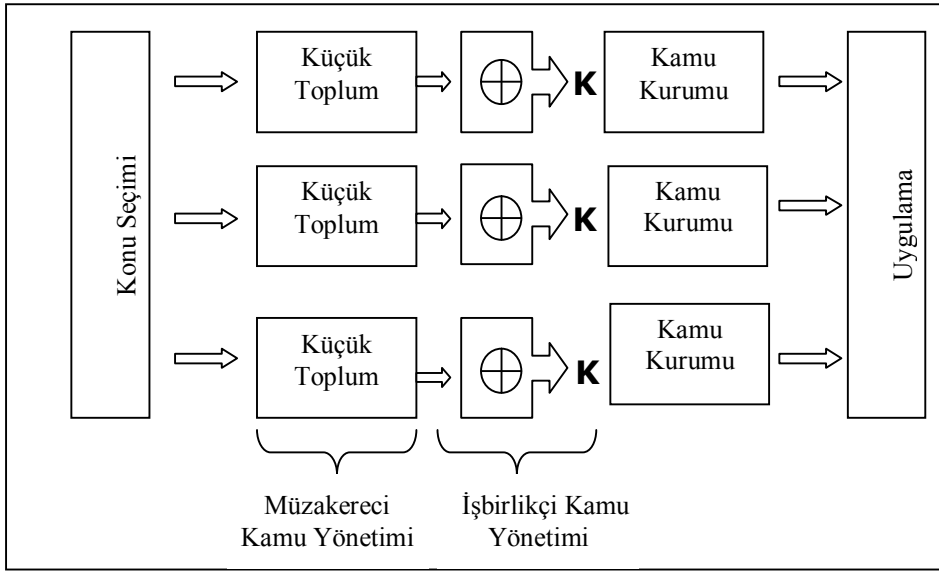
### **İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetişimi Modelinin Oluşturulması**

Müzakereci kamu yönetimi, demokratik yönetim, küçük toplum ve işbirlikçi kamu yönetimi yaklaşımları, dayandıkları temel değerler bakımından özdeş oldukları gibi, aynı zamanda birbirini tamamlayan özellikler göstermektedirler. Bu nedenle, bu dört kamu yönetimi yaklaşımını birleştiren ve tek bir modelde uygulama alanına sokmaya çalışan; *İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetişimi* adı verilebilecek yeni bir yaklaşım önerisi gündeme gelmektedir. Burada önerilen model Şekil 1’de şematik olarak gösterilmiştir.

İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetişimi süreci, demokratik yönetim uygulanacak konunun seçimi ile başlamaktadır. İkinci aşamada konuyu ele alacak küçük toplumun (mini public) ve çalışma koşullarının belirlenmesine sıra

gelmektedir. Bu aşamalardan sonra, konunun müzakereci demokrasi yöntemi ile küçük toplum tarafından ele alınması ve irdelenmesi gerekmektedir. Burada küçük toplum temsil yöntemini, müzakereci demokrasi ise tartışma yöntemini ifade etmiş olmaktadır. Küçük toplum çalışmalarına, demokratik yönetişime konu edilen uygulama ile görevli kamu kurumu temsilcileri de katılmalıdırlar. Uzmanlık bilgisi gerektiğinde ve talep üzerine küçük toplumun bilgilendirilmesi gerekli olabilecektir. Bu aşamada herhangi bir karar alınması söz konusu değildir, ancak konu ile ilgili sivil yaklaşımlar ortaya çıkmakta ve karar önerileri belirginleşmektedir.

**Şekil 1:** İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetişimi Modeli



Bir sonraki aşama, gerekli kararların alınacağı işbirlikçi kamu yönetimi aşamasıdır. Bu aşamada, küçük toplum çalışmalarında ortaya çıkan görüş ve yaklaşımları temsil etmek üzere seçilen temsilciler ile ilgili kamu kurumunun üst düzey yöneticileri bir araya gelerek işbirliği ortamında konuyu tekrar ele alırlar. İşbirlikçi kamu yönetimi toplantılarına, küçük toplum temsilcilerinin dışında kimlerin katılacağı önceden belirlenmelidir. İlke olarak konunun uzmanı akademisyenler, önemli sivil toplum temsilcileri vb. küçük toplum çalışmalarına katılmamış olsalar bile doğrudan işbirlikçi yönetim toplantılarına katılabilmelidirler. İşbirlikçi kamu yönetimi toplantılarının sonunda alınan kararlar, yürürlüğe konulmak üzere ilgili kamu kurumuna bildirilerek uygulamaya geçilebilir.

Şimdiye kadar anlatılan süreçte siyasi temsilcilere biçimsel bir görev verilmemiştir. Ancak, siyasi karar birimleri, bütün toplumu temsil ettiklerinden meşruyetin kaynağı olarak süreçte yerlerini almalıdırlar. Küçük toplum katılımı sınırlı bir temsil olduğundan, toplumun bütünü temsil eden siyaset kurumunun

yerini alamaz. Bu nedenle, hangi konuların işbirlikçi demokratik yönetim uygulamasına tabi tutulacağına karar verilmesi aşamasında ve alınan kararların uygulanmak üzere onaylanmasında siyasi temsil devreye girmelidir.

### **Yeni Yaklaşımın Disiplinin Bunalımına Sağladığı Çözümler**

Kamu Yönetimi disiplinde; *disiplinin işletme yönetiminin etkisinde kalması ve örgüt yönetimine dönüşmesi, disiplinin yansımacı özelliği, siyaset-yönetim ayrımından kaynaklanan araçsallığı, kuramın yapılabirliği ile ilgili genel epistemoloji bunalımı, bürokratik patoloji, siyasi çatışmalara çözüm bulamaması ve kuramla uygulamanın örtüşmemesi* yönünde sorun ve bunalım tespitlerine yukarıda yer verilmiştir.

Kamu yönetiminin örgütlerle yerine getirilmesi nedeniyle, örgüt yönetiminin disiplinde bir ölçüde belirleyici olması doğal kabul edilebilir. Bununla birlikte, *İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetimi* yaklaşımının, karar alma süreçlerini geleneksel örgüt yapılarının dışına çıkararak demokratik katılımcı yapılara aktarması önemli bir gelişmedir. İşbirlikçi yönetim uygulamaları, kamu yönetimini işletme yönetiminden farklılaştırmakta ve kendine has özellikler taşıyan bir disiplin ortaya koymaktadır.

Farklı disiplinlerde ortaya atılan görüşlerin kamu yönetimine yansması temel bir sorun olarak ifade edilmekle birlikte, bunun kamu yönetimi disiplini açısından yararlı olabileceği göz ardı edilmiştir. Nitekim başka disiplinlerden yararlanılarak geliştirilmiş demokratik katılım ve yönetim uygulamaları, kamu yönetimine özgü bir kurgu içerisinde, disiplinin sorunlarını çözebilecek bir yaklaşıma hayat verebilmektedir.

Siyaset-yönetim ayrımından kaynaklanan kamu yönetiminin araçsallığı sorunu, siyasi iradenin de kaynağı olan halkın müzakere ve karar süreçlerine dâhil edilmesiyle bir ölçüde aşılmaktadır. Müzakere ve işbirliği süreçlerinde toplum temsilcileriyle kamu yöneticilerinin birlikte yer alması, kamu yönetiminin karar süreçlerinde yer almasını sağlamaktadır.

Postmodern yaklaşımın kuramın yapılabirliğine yönelik eleştirilerinin, genel bir epistemoloji bunalımına yol açtığı belirtilmektedir. Belli kamu politikalarıyla ilgili toplum kesimlerinin bir araya gelerek konuyu müzakere etmeleri ve karar oluşturmaları, söz konusu bunalıma Habermas tarafından bulunan entersubjektivite çözümüne (Şaylan, 1996: 10) uygundur.

Yeni yaklaşım, bürokratları örgütlerin kapalı yapısının dışına çıkarmakta, kamu politikalarını tartışma noktasında halk temsilcileriyle buluşturmakta ve sivil görüş ve yaklaşımların kamu örgütlerine aktarılmasını sağlamaktadır. Bu uygulama, bürokratik patolojiyi ortadan kaldıracabilecek özellikler taşımaktadır.

Siyasi çatışmalar, toplumsal farklılıklar ve farklı yaklaşımların birbiri ile mücadelesinden doğmaktadır. Yeni yaklaşımın farklı toplum katmanlarını bir araya getirerek, kamu politikalarını müzakere etmelerini ve kararlara katılmalarını

sağlaması, siyasi çatışmalara yol açan sorunların çözümü için bir temel oluşturabilecektir.

Kuram ve uygulama arasında farklılıklar bulunması ve ikisinin örtüşmemesi bir ölçüye kadar normal kabul edilebilirse de, kamu yönetiminin uygulamalı bir disiplin olması nedeniyle, kuramsal çalışmaların uygulamaya rehberlik etmesi beklenmektedir. *İşbirlikçi Demokratik Kamu Yönetimi*'nin bir uygulama modeli olarak ortaya atılması, kuram ve uygulama arasındaki sorunu ortadan kaldıracaktır.

Kamu yönetimine farklı disiplinlerden aktarılan modellerin doğrudan uygulamaya konularak hayata geçirildiği ve bu şekilde disipline sirayet ettiği düşünüldüğünde, disiplin içindeki görüşlerin uygulamaya yönelik modeller biçiminde ortaya konulmasının önemi ortaya çıkmaktadır.

## **DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Kamu yönetimi, toplum adına bir kısım devlet kurumlarının ve kamu örgütlerinin yönetimini kapsamaktadır. Bu görev toplum adına yapıldığına göre, siyaset kurumunun yanında, doğrudan toplumun katılımını ve denetimini sağlayan diğer araçlar da meşru ve yararlıdır. Toplumda daha iyi hizmet etmeyi ve toplumu memnun etmeyi amaçlayan her yaklaşım, kamu yönetiminin temel amacına uygundur. Bu bağlamda işbirlikçi demokratik yönetim, kamu yönetimi bakımından bir tür siyasal olmayan katılım veya doğrudan yönetim anlamına gelebilir.

Kamu yönetiminin siyasetin verdiği hedefi tartışmaması ve araçsallaşması, işbirlikçi demokratik yönetim yaklaşımıyla aşılabilir. Siyasi irade meşruiyeti temsil etmesi nedeniyle üstün olmakla birlikte, siyasi akıl kamu yönetimi aklından üstün sayılamaz. Kamusal sorunlar karşısında, siyasi akıl ve kamu yönetimi aklı, konulara karşılıklı müzakere yoluyla yaklaşmalı ve işbirlikçi demokratik yönetimle toplumun doğrudan katılımı da sağlanarak kararlar birlikte alınmalıdır.

Siyaset-yönetim ayrımıyla ilgili sorun, bu iki alanın açık biçimde ayrılamamasıdır. Uygulamada nispeten açık bir ayrım yapılabilmesi için, siyasetin aldığı kararları yazılı olarak yönetime intikal ettirmesi yararlı olabilir. Bu amaçla;

- Genel politik çerçevenin yazılı hale getirilmesi ve
- Somut uygulama talimatlarının yazılı olarak verilmesi yerinde olabilir.

Bu şekilde siyasetin toplumsal yarar odaklı geliştirdiği politikalar bir talimat haline geleceğinden uygulama etkinliği de sağlanmış olacaktır.

Genel strateji talimatı yazılı olarak verildikten sonra, kamu yönetiminden bu stratejinin öngördüğü hedeflere ulaşmayı sağlayacak *alternatif politikalar belirlemesi ve yazılı olarak siyasi birimlere sunması* istenmelidir. Bu şekilde, stratejik hedeflere en uygun varış yolu bulunabilecektir. Bu tür yaklaşımlar, kamu

yönetimi-siyaset ilişkilerinin farklı uygulama yöntemleriyle geliştirilmesini de sağlayabilir.

Siyasi temsil yetkisi ile her konuda toplum adına tercihlerde bulunma hakkı alınmış kabul edilmektedir. Hâlbuki siyasi temsil yetkisi siyasi konularla sınırlı olarak değerlendirilmelidir. Kamu yönetimiyle ilgili tercihler olarak; üretilen kamu hizmetlerinin kapsamı, niteliği, süresi, ihtiyacı karşılama özelliği gibi pek çok konuda halkın görüşlerine başvurulması yerinde olacaktır. Günümüz teknoloji dünyasında, halkın tercihlerine sık sık başvurulmasını sağlayacak sistemler kolayca kurulabilir. Bu sistemler sayesinde kamusal tercihler uzun süreli siyasi tercihlerden ayrıştırılarak, kamu yönetiminin demokratik bir içerik kazanması sağlanabilir.

*İşbirlikçi demokratik kamu yönetişimi* yaklaşımıyla; giderek daha geniş oranda katılımcı kararların alındığı, siyasi meşruiyet sorununun ortadan kalktığı, postmodernizm yaklaşımına uygun ve yaşanan döneme uyumlu bir uygulama biçimine ulaşılmış olacaktır. Kamu yönetiminin araçsallığı sorununa bir ölçüde çözüm bulunmuş olacak, Habermas'ın entersubjektivite kavramına uygun biçimde, her bir kamu örgütünün oluşturduğu ilişki ağında yer alan hizmet alıcılarının (vatandaşlar) kararlara katılımı sağlanarak, bu çerçevede geçerli bir bilimsel doğru ortaya konulmuş olacaktır.

Sonuç olarak; bilimsel açıdan geçerli, yönetsel açıdan yararlı, kuram açısından bunalımdan çıkışı sağlayabilecek yeni bir paradigma ortaya konularak eski paradigma tartışmalarını sonlandıran bir adım atılmış olabilecektir.

## KAYNAKÇA

Akdoğan, A. (2007). Habermas'ın sistem kuramı eleştirisi çerçevesinde yeni kamu işletmeciliği ve müzakereci demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi*, 40 (4): 21-44.

Atalay, M. (2008). Kamu yönetimi disiplininde Dwight Waldo düşüncesi. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Cooper, T. L., Bryer, T. A. ve Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administrative Review*, 66 (Özel Sayı): 76-88.

Barabas, J. (2003). *Virtual deliberation: knowledge from online interaction versus ordinary discussion*. <http://people.rwj.harvard.edu/~jbarabas/Recent%20Papers/Virtual%20Deliberation-Barabas-ReRevised%202003.pdf>, (05.08.2011).

EIPP (2009). Public participation in Europe: An international perspective. *European Institute for Public Participation (EIPP)*, [http://www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp\\_in\\_e\\_report\\_03\\_06.pdf](http://www.participationinstitute.org/wp-content/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf). (05.08.2011).



Ergun, T. (1997). Postmodernizm ve kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (4): 3-15.

Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi: kuram siyasa uygulama*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Fox, C. J. ve Hugh, T. M. (1995). *Postmodern public administration: toward discourse*. California: Sage Publications.

Fung, A. (2003). Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3): 338-367.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66 (Özel Sayı): 66-75.

Güler, B. (1994). Nesnesini arayan disiplin: kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27 (4): 3-19.

Heierbacher, S. (2011). *Dialogue and Deliberation Processes*, Berrett-Koehler Publishers: [http://www.burtbertram.com/teaching/consultation/Article\\_12\(a\)-Dialogue&Deliberation.pdf](http://www.burtbertram.com/teaching/consultation/Article_12(a)-Dialogue&Deliberation.pdf), (04.08.2011).

Holmes, B. (2011). *Citizens' engagement in policymaking and the design of public services*. Parliament of Australia, Research Paper No 1, 2011-12; [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/942018/upload\\_binary/942018.pdf;fileType=application/pdf#search=%222010s%22](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/library/prspub/942018/upload_binary/942018.pdf;fileType=application/pdf#search=%222010s%22), (05.08.2011).

Hughes, O. E. (2003). *Public management & administration: an introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Hou, Y., Ya Ni, A., Poocharoen, O., Yang, K. ve Zhao, Z. J. (2011). The case for public administration with a global perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory; Minnowbrokk III*. 21 (Özel Sayı 1): i45-i51.

İnaç, H. ve Erdoğan, S. (2006). Postmodern dönemde kamu yönetimi algısı ve kamusal alan tartışmaları. *Akademik Bakış* (e-journal), 2006 (9): <http://www.akademikbakis.org/pdfs/9/postm.pdf>, (05.08.2011).

Kapucu, N., Yuldashev, F. ve Bakiev, E. (2009). Collaborative public management and collaborative governance: conceptual similarities and differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2 (1): 39-60.

Karasu, K. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim 2004, Ankara. <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>, (14.07.2011).

Kavanagh, S. C. (2010). From public deliberation to public collaboration. *Government Finance Review*, 26 (4): 82-83.

Kettl, D. F. (2011). The future of public administration, *Humanities & Social Sciences Online*; <http://www.h-net.org/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf>, (01.08.2011).

Leblebici, D. N. (2001). Disiplin ve uygulama açısından kamu yönetiminin kimlik krizine yeni bir bakış. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25 (1): 15-24.

Link, A. S. (1968). Woodrow Wilson and the study of administration. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 112 (6): 431-433.

McGuire, M. (2006). Collaborative public management: assessing what we know and how we know it. *Public Administrative Review*, 66 (Özel Sayı): 33-43.

McGuire, M., Agranoff, R. ve Silvia, C. (2011). Putting the “public” back into collaborative public management. *Public Management Research Conference*, Syracuse, NY, June 1-4, 2011, [http://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/McGuire\\_Putting%20the%20Public%20Back%20into%20Collaborative%20Public%20Management.pdf](http://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/McGuire_Putting%20the%20Public%20Back%20into%20Collaborative%20Public%20Management.pdf), (05.08.2011).

Nabatchi, T. (2009). Radical individualism, instrumental rationality, and public administration: a paper formerly titled ‘Roofed and Rolled’. *Public Performance Management Review*, 32 (4): 585-591.

Nabatchi, T., Goerdel, H. T. ve Peffer, S. (2011). Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory; Minnowbrock III*: 21 (Özel Sayı 1): i29-i43.

Öner, Ş., Yıldırım, U., (2004), “2001 Mahalli İdareler Tasarısı ve 2003 Taslağında Belediye Yönetimleri: Katılımcı Demokrasi ve Açıklık Açısından İncelenmesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(1): 230-253.

Özer, M. A. (2006). Kamu yönetiminde kimlik bunalımı üzerine değerlendirmeler. *Sayıştay Dergisi*, 2006 (61): 3-22.

Riggs, F. W. (1991). Public administration: a comparativist framework. *Public Administration Review*, 51 (6): 473-477.

Samier, E. (2005). Toward public administration as a humanities discipline: a humanistic manifesto. *Halduskultuur*, 6 (1): 6-59.

Sezen, S. (2009). Kamu yönetimi reformları: küresel bir düzenleme mi?. *Amme İdaresi Dergisi*, 42 (1): 23-41.

Şaylan, G. (1996) Bağımsız bir disiplin olarak kamu yönetimi: yeni paradigma arayışları. *Amme İdaresi Dergisi*, 29 (3): 3-16.

Şaylan, G. (2000). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (2): 1-22.

Şener, H. E. (2007). Kamu yönetiminde postmodernizm. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (Der.) *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*: İçinde 31-47. Ankara: Nobel Yayın.

Thomson, A. M. ve Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: inside the black box. *Public Administrative Review*, 66 (Özel Sayı): 20-30.

Üstüner, Y. (2000). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33 (3): 5-31.

Vigoda-Gadot, E. ve Mizrahi, S. (2008). Public sector management and the democratic ethos: a 5-year study of key relationships in Israel. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (1): 79-107.

Vivien. A. F. A. (1859). *Etudes administratives*, Paris: Guillaumin.  
Aktaran: Karasu, K. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not*, II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim 2004, Ankara; <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>, (14.07.2011).

Waldo, D. (1948). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York: The Ronald Press Company.  
Aktaran: Atalay, M. (2008). Kamu yönetimi disiplininde Dwight Waldo düşüncesi. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Warren, K. F. (1993). We have debated ad nauseam the legitimacy of the administrative state –But why?. *Public Administration Review*, 53 (3): 249-254.  
Aktaran: Nabatchi, T., Goerdel, H. T. ve Peffer, S. (2011). Public administration in dark times: some questions for the future of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory; Minnowbrokk III*. 21 (Özel Sayı 1): i29-i43.

Wilson, W. (1961). Woodrow Wilson: seçme parçalar, (Çev. N. Abadan), İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222.

Yalçın, L. (2010). Kamu yönetimi kuramları: yöntembilimsel bir değerlendirme, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını, Ankara.

Yıldırım, M. (2009). Modernizm, postmodernizm ve kamu yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6 (2): 380-397.