



Abant Sosyal Bilimler Dergisi

Journal of Abant Social Sciences

2023, 23(3): 1767-1780, doi: 10.11616/asbi.1328930



R. B. Denhardt'ın Eleştirel Teori Yaklaşımı ve Kamu Yönetimine Yansıması: Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi*

R. B. Denhardt's Critical Theory Approach and Its Reflection on Public Administration: Critical Public Administration Theory

Nurettin BİLMEZ¹ 

Geliş Tarihi (Received): 18.07.2023

Kabul Tarihi (Accepted): 29.09.2023

Yayın Tarihi (Published): 30.11.2023

Öz: Frankfurt Okulu tarafından 1920'lerden itibaren başlatılan çalışmalar sonucunda eleştirel teori ortaya çıkmıştır. Eleştirel teori; tahakküm ilişkileri, modernite, rasyonalite ve pozitivism başta olmak üzere birçok yerleşik kavrama karşı çıkmaktadır. Eleştirel teori, sosyal bilimlerin birçok alanına etki etmiştir. Bu alanlardan birisi kamu yönetimidir. Bu çalışmada, 1970'li ve 1980'li yıllarda Robert Bob Denhardt tarafından yapılan çalışmalarda eleştirel teorinin kamu yönetimine uyarlanması ve bu doğrultuda ortaya atılan eleştirel kamu yönetimi teorisi ele alınmaktadır. Çalışmada eleştirel kamu yönetimi teorisini ortaya koymak, temel analizlerini sunmak ve alana katkısını tartışmak amaçlanmıştır. Yapılan incelemeler sonunda, R. Denhardt'ın eleştirel teoriyi erken dönem çalışmalarında kamu yönetimine uyarlamaya çalıştığı fakat sonrasında yaptığı çalışmalarda eleştirel teoriden çok fazla yararlanmadığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak, eleştirel kamu yönetimi teorisi kamu yönetimiyle ilgili önemli sorun alanlarına değinmekte, farklı bakış açıları sunarak alanın zenginleşmesine katkı sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Eleştirel Teori, Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi, Frankfurt Okulu, Yeni Kamu Hizmeti.

&

Abstract: Critical theory emerged as a result of the studies initiated by the Frankfurt School since the 1920s. Critical theory; It opposes many established concepts, especially relations of domination, modernity, rationality and positivism. Critical theory has influenced many fields of social sciences. One of these fields is public administration. In this study, the adaptation of critical theory to public administration in the studies carried out by Robert Bob Denhardt in the 1970s and 1980s and the critical public administration theory put forward in this direction are discussed. In the study, it is aimed to reveal the critical public administration theory, to present its basic analyzes and to discuss its contribution to the field. At the end of the examinations, it was determined that R. Denhardt tried to adapt critical theory to public administration in his early studies, but he did not make much use of critical theory in his later studies. As a result, the critical public administration theory touches on important problem areas related to public administration and contributes to the enrichment of the field by presenting different perspectives.

Keywords: Critical Theory, Critical Public Administration Theory, Frankfurt School, New Public Service.

Atıf/Cite as: Bilmez, N. (2023). R. B. Denhardt'ın Eleştirel Teori Yaklaşımı ve Kamu Yönetimine Yansıması: Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(3), 1767-1780. doi: 10.11616/asbi.1328930

İntihal-Plagiarizm/Etik-Ethic: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelenmiş ve intihal içermediği, araştırma ve yayın etiğine uyulduğu teyit edilmiştir. / This article has been reviewed by at least two referees and it has been confirmed that it is plagiarism-free and complies with research and publication ethics. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/asbi/policy>

Copyright © Published by Bolu Abant İzzet Baysal University, Since 2000 – Bolu

* Bu çalışma, 2022 yılında Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalına sunulan "Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Eleştirel Teori ve Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Bir Eleştirisi" başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Gör., Nurettin Bilmez, Amasya Üniversitesi, nurettin.bilmez@amasya.edu.tr.

1. Giriş

R. Denhardt, bir dönem akademik çalışmalarında yoğun şekilde eleştirel teoriden etkilenmiştir. Erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi inceleme alanı haline getirmesi, eleştirel teoriyi kamu yönetimine uyarlama çabası ve kamu yönetimi alanındaki sorunların çözülmesinde bu teorinin argümanlarına başvurması, onun bir eleştirel teorisyen olarak kamu yönetimi alanında anılmasını sağlamıştır. R. Denhardt, ilk etapta kamu yönetimi alanında adını bu yönüyle duyurmuştur. Ancak ona esas büyük popülerlik kazandıran ise J. Denhardt (2000; 2001; 2003; 2007) ile 2000'li yılların başında geliştirdikleri Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı olmuştur.

R. Denhardt, eleştirel teoriyi erken dönem çalışmalarında kamu yönetimi bağlamında ele alıp işlemiş ve hatta bu kapsamdaki görüşlerini vurgulamak için "Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi" ifadesini kullanmıştır (Denhardt, 1981). Eleştirel teorinin temel tezlerini kabul etmekle birlikte özellikle J. Habermas'ın görüşlerinden etkilendiği görülmektedir. Bu doğrultuda Habermas üzerinde yoğunlaşan R. Denhardt; iletişimsel eylem teorisi, teknik rasyonalite, demokrasi, katılım, tahakküm ilişkileri, olgu – değer ayrımı, pozitivismin eleştirisi gibi eleştirel teoriden aldığı kavramlarla eleştirel kamu yönetimi teorisini somutlaştırmaya çalışmıştır (Denhardt ve Denhardt, 2007; Denhardt, 1981). Bazı çalışmalarda R. Denhardt'ın erken dönem çalışmalarında ortaya attığı görüşleri 2000'li yıllarında ortaya koyduğu Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımıyla bağdaştırma çabası ve bu farklı dönemlerde yürütülen çalışmalar arasında önemli bir ilişkinin bulunduğu görüşü göze çarpmaktadır. Ancak burada savunulan temel düşünce R. Denhardt'ın eleştirel teoriyi ele aldığı ve kamu yönetimine uyarladığı erken dönem çalışmalarının kendi içinde bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Çünkü Eleştirel Kamu Yönetimi teorisinde 1970'li ve 1980'li yıllarda Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında yaşanan krizin aşılması çerçevesinde çeşitli düşünceler yer alırken, 2000'li yıllarda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı olarak sunulan ilkeler seti ise Yeni Kamu İşletmeciliğine karşı alternatif bir model sunma çabasıdır. Bu durum, R. Denhardt'ın erken dönem çalışmaları ile 2000'li yıllarda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı çatısı altında yürüttüğü çalışmaları kendi içinde ayrı ayrı değerlendirmeyi gerektirir.

Eleştirel teori; pozitivismi, moderniteyi, rasyonaliteyi, kapitalizmi ve aydınlanmayı eleştirmektedir. Bu teoriye göre pozitivism, sosyal bilimleri doğa bilimleriyle eşdeğer olarak değerlendirmektedir. Toplumdaki tahakküm ilişkilerini ortadan kaldırarak özgürleşmeyi sağlamayı, verili koşullarda gerçekliği eleştirerek çözümlenmeyi hedeflemektedir. Eleştirel teori, Marksizme mesafeli olsa da mevcut iktisadi anlayışı ve onun doğurduğu sonuçları Marksizmin kavramlarıyla eleştirmeyi de ihmal etmemektedir (Kızılcılık, 2008). Eleştirel teorinin pozitivism'e dönük eleştirileriyle farklı bir yöntem geliştirmesi, zamanla toplumsal alana ilişkin birçok farklı alanı etkilemesiyle sonuçlanmıştır. Eleştirel teorinin temel eleştirilerinin zamanla kamu yönetimi alanına taşındığı ve özellikle modernist, rasyonel ve pozitivist temelde yükselen yönetim anlayışına karşı farklı yönetim anlayışlarının gelişmesine kaynaklık ettiği görülmektedir. Bu kapsamda R. Box, L. Zanetti ve R. Denhardt gibi kamu yönetimi alanındaki akademisyenler, eleştirel teorinin kamu yönetimindeki temsilcileri olmuşlardır (Zengin, 2015: 54).

R. Denhardt'ın erken dönem çalışmaları eleştirel teorinin kamu yönetimine aktarılmasına ve alanda yaşanan krizin aşılmasına dönük bir çabanın ürünüdür. R. Denhardt'ın 1977 yılında yayımlanan "*The Continuing Saga of the New Public Administration (Yeni Kamu Yönetiminin Devam Eden Destanı)*" başlıklı çalışması eleştirel teoriye ait olgu – değer tartışması, pozitivism karşıtlığı, teori – pratik ilişkisinin önemi gibi konuların kamu yönetimi kapsamında ele alınmasını içermektedir. 1979 yılında G. Denhardt ile birlikte kaleme aldıkları "*Public Administration and the Critique of Domination (Kamu Yönetimi ve Takkümün Eleştirisi)*" başlıklı çalışmada eleştirel teoriyle ortaya atılan temel düşüncelerin kamu yönetimine uyarlanmasıyla kamu yönetimi alanındaki birçok sorunun çözüleceği iddia edilmektedir. Ardından 1981 tarihli "*Toward a Critical Theory of Public Organization (Bir Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisine Doğru)*" başlıklı makalesinde R. Denhardt, daha vurgulu bir anlatımla eleştirel teorinin ne olduğuna, teorisyenlerine, temel söylemlerine yer verdikten sonra "*Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi*"nden söz etmektedir. Dolayısıyla bu

saptamalar ışığında R. Denhardt'ın sırasıyla 1977, 1979 ve 1981 tarihli erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi kamu yönetimi alanında tartıştığı anlaşılmaktadır.

Bu çalışmanın hipotezi, R. Denhardt'ın erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi kamu yönetimine uyarlama konusunu yoğun şekilde işlendiği ve eleştirel kamu yönetimi teorisini ortaya attığıdır. Bu doğrultuda çalışmada R. Denhardt'ın 1970'li ve 1980'li yıllarda tartıştığı ve kamu yönetimiyle ilgili önemli birtakım saptamaları içeren Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi'ne değinilmektedir. Denhardt'ın bu dönemde yaptığı çalışmaların gölgede kaldığı ve yeterince literatürde tartışılmadığı anlaşılmıştır. Ancak eleştirel kamu yönetimi teorisi, kamu yönetiminin bugün bile hala tartışılan birçok sorun alanına ilişkin önemli değerlendirmeleri içinde barındırmaktadır. Bu yüzden bu çalışmanın literatürde hem eleştirel teorinin kamu yönetimine yansımaları konusuna farklı bir katkı sağlayacağı hem de günümüz kamu yönetiminin güncel birtakım sorun alanlarına ilişkin farklı perspektifler sunacağı düşünülmektedir.

2. Eleştirel Teori: Kavram ve Yaklaşım

Eleştirel teori, Almanya'da kurulan Marksist yönelimli Sosyal Araştırmalar Enstitüsü'nün bir ürünüdür. Eleştirel teori ve Frankfurt Okulu genellikle eşdeğer kabul edilmektedir. Fakat Slater (1998: 53), Eleştirel teoriyi Marksist bir bağlamda ele aldığı "*Frankfurt Okulu*" adlı eserinde, Frankfurt Okulu niteliğinin sonradan kullanılan ancak önceki dönemi de içine alan gevşek yapılı bir terim olarak belirtmiştir. Horkheimer tarafından geliştirilen nitelendirme ise eleştirel toplum (sosyal) teorisidir. Eleştirel sosyal teorinin kapsamı, Horkheimer tarafından 1937 yılında yayımlanan "*Geleneksel ve Eleştirel Teori*" adlı çalışmasında açıklığa kavuşturulmuştur. Aynı yıl içinde Marcuse, "*Felsefe ve Eleştirel Teori*" adlı makalesinde Horkheimer'ın çalışmasına katkıda bulunmuştur. Slater'in saptamalarının aksine bu geniş tartışma, sonradan Frankfurt Okulu'nun yayın organı olan Sosyal Araştırmalar Dergisi'nde yer alan çalışmalarda ve Marcuse'ün eserlerinde eleştirel teori kavramının oynadığı rolü ortaya koymaktadır. Horkheimer, 1960'lı yıllarda kendisine ait olan çalışmaların eleştirel teori başlığı altında toplanarak tekrar yayımlanmasına izin vermiştir. Sonuç olarak, Frankfurt Okulu hem bir grup entelektüel araştırmacıyı hem de özgür bir toplum teorisi olan eleştirel teoriyi ifade etmektedir (Kızılcılık, 2008: 25-26).

Eleştirel teori, oldukça belirsiz bir kavramdır. Tarihsel açıdan genellikle bir "Düşünce (Frankfurt) Okuluna" atıfta bulunmak için kullanılır. Aynı zamanda değişim ve özgürleşmeyi hedefleyen ve kendi doktrinel varsayımını gerçekleştiren, bilinçli bir eleştiri süreciyle karakterize edilen bir düşünce biçimidir (Zanetti ve Carr, 1997: 209). Kısacası, Eleştirel teori birbirini tamamlayan iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Birincisi, Frankfurt Okulu'nu ve üyelerini kastetmek için kullanılır. İkinci olarak, kendine has birtakım varsayımları içeren eleştirel bir düşünce biçimine karşılık gelmektedir.

Eleştirel teori kavramı, genel olarak Horkheimer, Adorno ve Marcuse tarafından geliştirilen felsefeye atıfta bulunmak için kullanılmaktadır. Parametreleri kesin olmamakla birlikte eleştirel teori, Enstitü'den çıkan çeşitli ve orijinal yazıların ortak temaları aracılığıyla Marksist düşüncenin ayırt edici bir yeniden yorumu olarak kendi kimliğini zaman içinde kazanmıştır. Horkheimer'ın "*Geleneksel ve Eleştirel teori Üzerine*" adlı çalışmasına sık başvurulmasına rağmen Eleştirel teoriyi tüm temel ilkeleriyle birlikte kapsayacak tek bir çalışma söz konusu değildir (Zanetti, 1998: 360).

Eleştirel teorinin odağında mutlak gerçekliğe ilişkin iddialar yer almaktadır. Toplumsal açıdan geleneksel sosyal teoriden farklıdır. Geleneksel sosyal teori, mevcut toplumun kendisini yeniden üretmesine izin verirken eleştirel teori, kendisini mevcut yapının dışına yerleştirerek (Zanetti, 1998: 360) kapitalist toplumun temel çelişkileri ve kapitalist sistemin getirileri üzerine inşa edilmektedir (Albayrak, 2021:388). Eleştirel teori, toplumu nesnel olarak analiz etmek için bilimsel olarak birikmiş kanıtlardan ve özne – nesne ayırımından değil, toplumu ve tarihi oluşturan insanlıktan hareket etmektedir. Eleştirel teori, metodolojik çerçevesini Marksizmden alan bir bakış açısıyla diğer sosyal teorilerin bir eleştirisini sunmaktadır (Zanetti, 1998: 360).

Geuss'a (2002: 84) göre Frankfurt Okulu üyeleri, bilimsel teoriler ile eleştirel teoriler arasında bir ayırım yaparak eleştirel teoriye açıklık getirmeyi amaçlarlar. İlk olarak, bilimsel teorilerin amacı, dünyanın başarılı şekilde kontrol edilmesidir ve araşsal kullanımları söz konusudur. Eleştirel teoriler ise, özgürleşme ve aydınlanmayı, kişilerin zorlukların farkına varmasını sağlamayı ve kişileri bu zorluklardan kurtarıp, onlara doğru çıkarlarının nerede olduğunu göstermeyi amaçlar. İkinci olarak, bilimsel teoriler, nesnelleştiricidir. Bu ise, teori ile teorinin göndermede bulunduğu nesnelere arasında bir ayırım yapılabileceğini ifade eder. Kısacası, teorinin kendisi betimlediği nesne alanının bir parçası değildir. Eleştirel teorilerin ise, dönüşlü oldukları veya kendi kendilerine gönderme yaptıkları iddiası bulunur. Kısacası bilimsel teorilerin aksine eleştirel teoriler betimledikleri nesne alanının bir parçasıdır. Üçüncü olarak, bilimsel teoriler, gözlem ve deney yardımıyla ampirik doğrulama gerektirirken eleştirel teoriler, daha karmaşık bir değerlendirme sürecini başarılı şekilde tamamlarsa ancak bilgisel açıdan kabul görürler (Geuss, 2002: 84-85). Bu ayırım yoluyla temelde Frankfurt Okulu'nun pozitivism, aydınlanma ve modernizm gibi konulara getirdiği eleştiriler de daha anlaşılır hale gelmektedir.

Eleştirel teorisyenler, bütün sosyal süreçlerde ekonominin yapıcı bir rol oynadığını kabul etmektedirler. Horkheimer Döneminde eleştirel teori kimliğine kavuşmuştur. Eleştirel teori, disiplinler arasında ilişki kurmaya çalışan, toplumun ekonomik temeliyle düşünsel yapısı arasındaki ilişkiyi gerçekleştiren Ortodoks Marksizm karşıtı yönelimli sosyo – tarihsel bir teoridir (Kızılçelik, 2008). Frankfurt Okulu üyeleri, bilimsel teoriler ile eleştirel teoriler arasında ayırım yaptıktan sonra eleştirel teorinin temel ayırıcı özelliklerini belirtmişlerdir. İlk olarak, eleştirel teoriler kişilerin aydınlanmalarını, kısacası onların gerçek çıkarlarının nerede olduğunu fark etmelerini sağlamayı amaçlar. Buna ek olarak eleştirel teori, kişileri en azından kısmen kendi kendilerine dayatmış oldukları bir zorlamadan kurtararak özgürleştirici bir rol oynar (Geuss, 2002: 10-11). Hatta eleştirel teori, devam eden maddi varoluş koşullarının ortadan kaldırılmasıyla insan ilişkilerinin tümünden özgürleşebileceğini iddia etmektedir (Marcuse, 2020). Eleştirel teori, pozitivismin bilginin gözlem ve deney sonucunda elde edildiği anlamına gelen ampirisizmin aksine, belli bir akılcılığın sonucu olmak durumundadır. eleştirel teorisyenler, bilginin ve ortak insanlığın temelinde, insanın rasyonel bir varlık olması olgusunun bulunduğunu ileri sürmektedirler (Odabaş, 2018: 224). Eleştirel teori, belli bir grup tarafından benimsenip benimsenmemesinin önemsiz olmadığını söylemektedir. Sadece kişilerin (eğer varsa) belirli çıkarları için ne tür davranışlarının rasyonel olacakları konusunda bilgi vermekle kalmayıp, kişilere hangi çıkarlara sahip olmanın rasyonel olacağı konusunda bilgilendirme sağlama iddiasındadır. Başarılı bir eleştirel teorinin etkisi, özgürleşme ve aydınlanma sağlamasıdır. Daha açık bir ifadeyle bir eleştirel teorinin için amacı, bir aydınlanma ve özgürleşme sürecinin temeli olmaktır (Geuss, 2002: 89).

3. R. Denhardt'ın Eleştirel Teori'ye Yaklaşımı

Denhardt ve Denhardt, Farganis'in (1975: 487-491) çalışmasına atıf yaparak eleştirel teorinin ne olduğuna değinmektedirler. Sosyal ve politik varlığın ideolojik ve maddi boyutlarını anlamaya dönük bir akıl sunan eleştirel teorinin (Denhardt and White, 1979: 138) şekilci teoriler değil devam eden bir düşünce ve eleştiri süreci üretmek amacıyla tasarlandığı ileri sürülür. Eleştirel teoriye göre bütün, parçaların toplamından daha fazlası anlamına gelir. Ancak pozitivist yaklaşım idari süreçlerin belirli aşamalarına odaklandığı için bu noktada Eleştirel teoriden ayrılır. İkinci olarak, Eleştirel teori mevcut olguların analizini aşmaya çalışması anlamında bilinçli olarak ampirik değil, teorik kalmayı tercih eder. Üçüncü olarak Eleştirel teori, yerleşik amaçların ötesine geçme çabasıdır. Çünkü eleştirel teori verili olan gerçekliği kabul etmez, bunun ötesine geçmek için de eleştirel yaklaşır. Dördüncüsü, eleştirel teori işlevsel olmaktan ziyade diyalektik bir analize dayanır. Çünkü işlevselcilik verili koşulları kabul ederek buna uygun yorumlar getirirken diyalektik yöntem, mevcut yapıları olduğu gibi kabul etmekten uzak durarak mevcut yapıların içindeki kriz ve değişim nüvelerine odaklanır (Farganis, 1975: 487-491). Denhardt'a (1994) göre köklerini Hegelci felsefeden ve onun tarih anlayışından alan eleştirel teorinin görevi, var olanı inşa etmek yerine, mevcut tahakküm ilişkilerini sorgulayarak özgürleşimin önündeki engelleri kaldırmaktır.

Denhardt'a göre Frankfurt Okulu, modern yaşam içindeki tahakküm ilişkilerini ortaya çıkarmaya çalışmaktadır. Tahakkümün kırılıp özgürleşmenin sağlanması akıl yoluyla gerçekleştirilebilir. Ancak bu aklın

ya da rasyonalitenin temellerinin de yeniden ele alınması gerektiğine değinilir. İki tür akıldan söz eden Horkhemier'a göre, bunlardan ilki belirli bir amaca ulaşmak için sadece en elverişli araçlarla daha araçsal yönü ağır basan bir akıl-araçsal akıl- biçimidir. Diğer akıl biçimi ise, doğada nesnel olarak var olan, kişinin eylemlerinin uygunluğunu/mantıklı olup olmadığını değerlendirmesini sağlayan akıldır (Denhardt, 1981: 630). Diğer bir anlatımla doğaya ve insana ilişkin varoluşsal düşünmeyi, nesnel, evrensel doğruya/gerçeğe içkin olan ve onu bulmayı amaçlayan, kısacası amaca odaklanan akıldır (Zengin, 2015: 57). Bu anlamda akıl, toplumsal tercihlere rehberlik etmektedir. Buna rağmen, gerçekliğin doğasının algılanmasını ve kişinin hayatındaki yol gösterici ilkeleri kavramasını sağlayan akıl önemini kaybetmiştir (Denhardt, 1981: 630). Eleştirel teori, önemini kaybeden bu akıl yaklaşımını tekrar canlandırmanın peşindedir.

Denhardt'ın 1981 tarihli çalışmasında eleştirel teorinin ne olduğu üzerinde durulmuş ve özellikle Habermas'ın iletişimsel eylem teorisi açıklanmıştır. Eleştirel teorinin araçsal akıl, aydınlanma, modernizm gibi temel eleştirileri bu çalışmada yer bulmuştur. Ayrıca bu dönemde her şeyin pozitivist sosyal bilim anlayışıyla dizayn edilmesinin doğal bir sonucu olarak kamu yönetiminin de buna uygun bir yapı ve işleyiş içinde olduğu ileri sürülmüştür. Özellikle pozitivistin etkisi altında kamu yönetiminin teknik bir alan haline dönüşmesi Denhardt tarafından eleştirilmektedir. Yönetim alanında araçsal aklın hâkim kılınması, pozitivist bilim anlayışıyla kamu yönetiminin şekillendirilmesi, kamu yönetiminin sadece teknik bir meseleye indirgenmesi gibi noktaların bu çalışma boyunca eleştirildiği görülmektedir (Denhardt, 1981). Denhardt bu çalışmasında, eleştirel teori tarafından eleştirilen temel konuları kamu yönetimi alanı özelinde analize tabi tutmaktadır. Aynı zamanda Denhardt tarafından kamu yönetimi alanında yaşanan sorunlar isabetli şekilde tespit edilmektedir.

Kamu yönetimi alanıyla ilgili çok az eleştirel analiz yapma girişimi bulunmasına rağmen, eleştirel teori literatüründe bu girişimleri destekleyen birkaç önemli noktanın da öne çıktığı görülmektedir. Tıpkı Weber gibi Habermas da kamu yönetimine atıfta bulunarak teknik rasyonalitenin işleyişini göstermektedir. Çünkü haklı olarak toplumda giderek yaygın hale gelen teknik yaklaşımın ve verimlilik kaygısının temelini kamu yönetimi oluşturmaktadır. Aynı zamanda Eleştirel teorisyenlerin ifade ettiği gibi, toplumsal otorite ve yetkiler artan şekilde kamu yönetiminde toplanmaktadır. Bu durum kamu yönetiminin rolünün üstü kapalı bir biçimde yeniden tanımlanması gerektiği ve eleştirel bir perspektiften ele alınabilecek çeşitli önemli sorunların bulunduğu anlamına gelmektedir (Denhardt, 1981).

Pozitivizme alternatif olarak ortaya çıkan eleştirel teorinin kökenleri Hegel'in aklın ve özgürlüğün gelişimini sınırlandıran güçlerin eleştirisi ve ortadan kaldırılması anlamına gelen tarih görüşüne kadar geri götürülebilir. Eleştirel teori, modern toplumda akıl kavramının aydınlanmayla birlikte başlayarak yol gösterici ilkeler sunan yorumundan belirli amaçlara yönelik uygun araçlar sunan dar bir rasyonellik yorumuna indirgenmesini eleştirmektedir. Eleştirel teori, eylem odaklı ilke ve kuralın uygunluğu ve arzu edilebilirliği konusunda tahakkümden uzak, kamusal ve sınırsız bir tartışmayı vurgulamaktadır (Denhardt ve Baker, 2007: 137).Yine R. Denhardt, çalışanların yaratıcı, insani ihtiyaçlarına daha uygun olan örgütleri tasarlarken eleştirel teoriden yararlanmıştı (Box, 2005: 917-918).

Robert Denhardt, eleştirel bir yaklaşımla örgütsel teorinin ele alınmasının kamu yönetimi açısından faydalı olacağını düşünmektedir. Denhardt, Hegel ve Marks'tan başlayarak Frankfurt Okulu'na kadar Eleştirel teorinin kökenlerini incelemiş ve özellikle Habermas'ın görüşlerinden etkilenmiştir. Denhardt, Habermas'ın sözde değersiz bilim ve verimlilik konusundaki endişesini vurgulamış ve bürokrasinin eleştirel bir değerlendirmesinin önemli bir parçası olarak kamu kuruluşlarının daha kapsamlı tarihsel ve normatif bağlamına dikkat çekmiştir (Box, 2005: 917).

4. Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi

Denhardt, kamu yönetimi disiplinini dönüştürme çabası içinde olan bir akademisyendir. Bu açıdan kamu yönetimi alanındaki yönetsel uygulamaları iyileştirebilen teoriyi bulma arayışı içine girmiştir (Zengin, 2008: 11). Denhardt, pozitivizm dışında bir yaklaşımla hem kamu hizmetinin hem de kamu yönetiminin temeli olarak insan eyleminin anlamına odaklanan bir yaklaşımı değerli bulmaktadır (Denhardt, 1977: 260). Bu düşünceler, onu eleştirel teoriye yaklaştırmakta ve Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından kaynaklanan yerleşik uygulamalara eleştirel yaklaşıma itmektir. Erken dönem çalışmalarında R. Denhardt, yerleşik kamu yönetimi anlayışına ve pozitivist bilim anlayışına bir alternatif bulma çabası içindedir.

Denhardt'a göre bir disiplin ve meslek olarak kamu yönetimi; teori ile pratiği, değer ile gerçeği ve siyaset ile yönetimi bir araya getirmenin yolunu aramaktadır. Siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılıp ayrılmaması gerektiği, kamu yönetimi alanındaki en tartışmalı konulardan birisidir². Bu konuya eleştirel bir açıdan yaklaşan Denhardt'a göre; siyaset sürecinin rasyonelleşmesi yoluyla siyasete olan ilgiden kurtulan kamu yönetimi, dikkatini kamu sorunlarına dönük araçal bir yönelim geliştirmeye yönelmiştir. Disiplinin olgu – değer ayrımını benimsemesi bunun kanıtı niteliğindedir. Olgu – değer ayrımı, örgütsel davranışın bilimsel çalışmasını ilerletme açısından katkı sağlarken kamu yönetimini siyasetten ve geniş toplumsal tercihlere olan ilgisinden koparmaktadır (Denhardt, 1977: 257-258). Ancak siyasal karar alma sürecinin en önemli aktörlerinin kamu yöneticileri oldukları bir gerçektir. Rasyonel tercih yaklaşımı ve sosyal bilimlerin pozitivist yorumuyla birlikte yalnızca teknik konulara olan ilgi artmıştır. Olgu – değer ayrımını başlangıçta gerçek bir yönetim bilimi geliştirmenin yolu olarak sunan pozitivist yaklaşım, kamu yönetiminin siyasetten ve tarihsel bağlamından koparmıştır. Dolayısıyla kamu yönetimi, geniş toplumsal tercih süreçlerinden uzaklaşarak sadece genel yönetim süreçlerine odaklanır hale gelmiştir (Denhardt ve Denhardt, 1979: 112-115). W. Wilson ile başlayan yönetim - siyaset ayrılığı görüşüne (Wilson, 1887) katılmayan Denhardt, yönetim – siyaset ayrılığıyla kamu yönetiminin daha dar bir alana çekildiğini ve toplumla bağlarının zayıfladığını düşünmektedir. Denhardt, bütünlükçü bir yaklaşımla siyaset ile kamu yönetiminin ayrılmasına karşı çıkarmaktadır. Aksine bu iki alan arasında güçlü ilişki sürdüğünde kamu yönetiminin gerçek bağlamı içinde anlam kazanabileceğini düşünmektedir.

Denhardt'a göre siyasetten ayrılmasıyla birlikte kamu yönetimi, dikkatini ve çalışmasını kamu bürokrasisinin temel rolüyle sınırlandırmak durumunda kalmıştır. Böylelikle kamu yönetimi dar bir bakış açısıyla yönetim alanında karşılaşılan teknik sorunlara yoğunlaşmıştır (Denhardt ve Denhardt, 1979). Siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması, özelde kamu yönetiminin ilgi alanlarını sınırlandırmıştır.

Eleştirel teorinin verimlilikle ilgili değerlendirmesi dikkat çekicidir. Verimlilik kaygısı yalnızca bireylerin yaratıcı ve gelişimsel olarak hareket etme olasılığını kısıtlamakla kalmaz, aynı zamanda özgür bir toplumun temel bileşeni olan değerler hakkındaki diyalogu da azaltmaktadır (Denhardt ve Baker, 2007: 137).

Habermas, teknik rasyonaliteyi kamu yönetimi üzerinden ele almaktadır. Bunun nedeni, kamu yönetiminin teknik konulara ve verimliliğe yönelik giderek artan ilgisidir (Denhardt, 1981). Bu ilgi, kamu yönetimini esas bağlamından uzaklaştırarak dar bir alana çekmektedir. Teknik rasyonalite, belirli amaçları gerçekleştirmek için araçları belirlemekten biraz daha fazlası anlamına gelmektedir. Bu nedenle teknik rasyonalite geniş çaplı toplumsal amaçlarla ilgilenmemektedir. Devleti yalnızca idari olarak çözülebilir teknik sorunlara indirgeyen görüş, nihayetinde demokratik kamu hizmeti idealinden belirgin ölçüde bir uzaklaşmayı ifade etmektedir (Denhardt ve Denhardt, 1979). Çünkü demokrasi değerler içeren bir yaklaşımdır. Bu yüzden Denhardt, kamu yönetiminin ve daha geniş ölçekte devletin teknik konularla

² Zengin'e (2007) göre, siyaset ile yönetimi iki ayrı alan şeklinde ele alma girişimi, kapitalizmin ikili düşünme yaklaşımının bir sonucudur. Çünkü kapitalist toplumsal formasyona göre ekonomik alan ile siyasal alan ayrı olmalıdır. Ancak bu suni bir ayırmadır. Bu ayırım kapitalist toplumun oluşturulmasında ve sürdürülmesinde ihtiyaç duyulan bir araçtır. Ekonomik alan ile siyasal alan ayrımı gerçekçi bir toplumsal analizi güçleştirmektedir.

ilgilenen bir konuma çekilmesine karşı çıkmaktadır. Kamu yönetiminin, kamu hizmetlerinin ve demokrasinin daha geniş ölçekte ele alınması gerektiği düşünülmektedir.

Kamu yönetiminin teknik sorunlara odaklanması, kamu yönetimi alanını daraltırken aynı zamanda demokratik vatandaşlığı ve katılım girişimlerini anlamsız kılmaktadır. Böylelikle kamusal alan küçülmektedir. Sonuçta vatandaşlar da giderek depolitize olmaktadır. Vatandaşların rolü ise toplumsal siyasi tercihlere dâhil olup katkıda bulunmak değil, aralıklar halinde yöneticilerini seçmeye indirgenmektedir. Bu yöneticiler; devletin, sosyal ve ekonomik sistemin düzgün şekilde işleyişini engelleyen sorunları çözmekle görevlidir (Denhardt, 1981). Kamu yönetiminin teknik konulara odaklanması kamu yönetimi ve vatandaş ilişkilerini, katılım ve demokrasinin gelişmesini olumsuz etkilediği anlamına gelmektedir.

Denhardt'a göre kamu yönetiminin teknik bir alana indirgenmesi, kamu görevlilerinin ölçülebilir sonuçlara ulaşmak için insanları ve araç – gereçleri manipüle etmeye dönük tekniklere başvurması anlamına gelmektedir. Yönetimin teknikleştirilmesi sonucunda, insanlar (görevliler ve vatandaşlar) nesneleştirilmekte, yönetsel süreçler standart hale gelmekte, katılışmakta ve hem bürokrasi hem de insanlar giderek yabacılaşmaktadır (Denhardt, 1981: 632; Yalçın, 2010: 220). Hiyerarşik bir tahakkümle ilgilenen iktidar zamanla katılım politikalarını fiilen dışarıda bırakmaktadır. Böylelikle bir zamanlar yönetim sürecinin katılımcısı olarak kabul edilen vatandaşın yerini araçsal tarzda faaliyet gösteren bürokrat almaktadır. Teknik rasyonalite değerleri, sezgiyi ve diğer insani yönleri dışlamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 1979: 109-110).

Rasyonalite ve tahakküm kalıpları o kadar etkilidir ki, bağımsız olarak türetilen gerçeklik ile toplum tarafından dayatılan gerçeklik arasında ayırım yapmakta güçlük yaşanır (Denhardt ve Denhardt, 1979: 110-111). Denhardt ve Denhardt'a (1979: 111) göre, kamu yönetimi alanında mevcut sorunlara çözüm üretebilecek bir teorik ya da pratik gelişme henüz kaydedilememiştir. Kamu yönetimi alanında henüz demokrasinin erdemlerinden yeterince yararlanılamadığı ve siyaset alanıyla kamu yönetimi arasında güçlü ilişkilerin kurulamadığı ileri sürülmektedir.

Kamu yönetimi alanındaki meşruiyet konusuna değinen Denhardt ve Denhardt, eleştirel kamu yönetimi teorisiyle bu krizin aşılabileceğini iddia etmektedirler. Habermas'ın söylemleri doğrultusunda idari devletin yükselişi ve kamu yararına ulaşmayı sağlayan kamusal alanın gerilemesinin ardından kamu hizmetleri için önceden geçerli olan meşruiyet zemini artık ortadan kalkmıştır. Dahası kamu yönetimi alanında teori – pratik kopukluğu sorunu yaşanmaktadır. Eleştirel teorinin sunduğu yöntemle kamu yönetimi ve kamu hizmetleri alanında teori – pratik kopukluğu giderilebilir. Teori – pratik ilişkisinin güçlendirilmesiyle tüm dikkatler toplumsal düzenin dönüşümüne, toplumsal düzeyde sömürü ilişkilerinin ortadan kaldırılmasına çevrilebilir ve toplumsal yapının öz-bilinçli ve kendi kendini yöneten bir öznesi olarak insan, toplumsal değişimin merkezine yerleştirilebilir. Böylelikle pozitivist yaklaşımla kamu yönetimine kazandırılan teknik rasyonalitenin dışına çıkılarak, hiyerarşik tahakküm ilişkilerine daha az bağımlı bir toplumsal düzen oluşturulabilir (Denhardt ve Denhardt, 1979: 119).

Pozitivist yaklaşım, genel açıdan toplumun ve özde ise kamu yönetiminin rasyonelleşmesini artırmıştır. Bu durum ise yalnızca insan faaliyetlerini teknik gözlemler açısından tanımlayabilir. Böylelikle bütün ilgi örgütleri hedeflere ulaştırabilen en etkin tekniklere kaymaktadır. Zamanla bu teknik araçlar örgütsel düzeyde amaçlara dönüşmeye başlamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 1979: 116). Çağdaş kamu yönetimi teorileri yerleşik idari uygulamalara bağlıdır ve daha çok teknik rasyonaliteye odaklanır. Bunun sonucunda kamu yönetimi tarihsel rolünden ve bağlamından kopartılır. Rasyonel yönetim modeli, kontrol ve düzenlemeyi kolaylaştırır. Fakat bu durum, mevcut sistemlerin meşrulaştırılmasına ve mutlaklaşmasına hizmet ederken alternatif birçok eylem modelinin de ortadan kalkmasına yol açmaktadır. Böylelikle kamu yönetimi tarihsel bağlamından kopuk biçimde ilerlemek durumunda kalmaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi alanında yüzeysel ve kısa vadeli çözümler sunan yaklaşımlar mevcut sorunları derinlemesine

anlama imkânı tanımadığı gibi zaman içinde kamu yönetiminin tarihsel bağlamından, amaçlarından kopmasına da yol açmaktadır. Ancak eleştirel kamu yönetimi teorisinin bu durumu tersine çevirme imkânı bulunmaktadır. Çünkü eleştirel teori, kurulu bilgi birikimlerine ve kalıplaşan idari uygulamalara, hatta buna yol açan rasyonelliğe meydan okumaktadır. Eleştirel kamu yönetimi teorisiyle kamu yönetimi daha geniş bir tarihsel bağlama yerleştirilebilir. Bu şekilde kamu hizmetine yönelik pozitivist yaklaşımların ürettiği sahte/yanlış görünümeler ortadan kaldırılabilir (Denhardt ve Denhardt, 1979: 117). Denhardt ve Denhardt'ın bu çalışmalarında Eleştirel teorinin kamu yönetimini anlamaya ve tarihsel bağlamı içinde değerlendirmeye, kamu yönetiminde yaşanan krizin aşılmasına ve kamu hizmetleri alanının onarılmasına katkıda bulunacağı ileri sürülmektedir. Denhardt ve Denhardt'ın eleştirel teorinin argümanlarıyla kamu yönetiminin mevcut sorunlarını çözmeye çalıştıkları anlaşılmaktadır.

Kamu yönetimi, vatandaşlar tarafından artık kamu yararını amaçlayan bir örgüt olarak değil, ilerleme ve gelişme yolundaki bir engel olarak görülmektedir. Akademik açıdan kamu yönetiminde teori – pratik kopukluğu açık bir şekilde gün yüzüne çıkmıştır. Kamu yönetimi, mevcut haliyle yerleşik (genellikle modası geçmiş) amaçların gerçekleştirilmesi için çeşitli teknikleri geliştirmekle ilgilenir. Toplumsal beklentileri karşılamakta yetersiz kalan bir kamu yönetimi anlayışının aynı zamanda toplumsal tahakküm kalıplarının sürdürülmesine de destek verdiği düşünülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 1979: 107).

Kamusal alan, devlet tarafından daraltılmaktadır. Bu koşullar altında, siyaset alanı artık toplumun normatif yapısı ve iyi yaşamıyla ilişkili olmaktan çıkmaktadır. Siyasetin yeni görevi, sermaye kullanımının özel biçimlerini güvence altına almak, ekonominin büyümesini kolaylaştırmak, kitleleri yeni koşullarına adapte etmek, sermaye üretimiyle ilgili riskleri ve işlevsel bozuklukları ortadan kaldırmak gibi çabalardan oluşmaktadır. Bu durumda kamu yönetiminin faaliyetleri çözülebilir teknik sorunlarla sınırlı kalmakta, pratik sorular önemini yitirmektedir. Oysa pratik sorular, toplumsal alana ilişkindir (Denhardt, 1981: 630). Bu yüzden kamu yönetiminin teknik sorulara indirgenmesi onun toplumsal konulara dönük yönünü zayıflatmaktadır.

Kamu yönetimi, hem devletin gelişim sürecinin hem de toplumdaki değerlerin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu nedenle kamu yönetiminin teori ve pratiği teknik kaygılardan çok daha ötesine uzanmaktadır. Denhardt, kamu yönetiminin tarihsel bağlamına vurguda bulunmaktadır. Tahakküm koşullarının eleştirisine gidilerek daha etkili kamusal faaliyetler için yeni olanaklara ulaşılabilir. Kamu yönetimi daha fazla düzenleme yapmak yerine daha fazla seçim sunma yolunu tercih ettikçe, özne ve nesne, teori ve pratik arasındaki ayrımlar ortadan kalkabilir (Denhardt, 1981: 630).

Denhardt'a (1981: 633-634) göre, eleştirel teori yalnızca kontrol etmeyi değil, bireylerin/hizmet alıcılarının kendi gelişimsel ihtiyaçlarını keşfetmelerine imkân sağlayan alternatif bir "yönetim (management)" anlayışını önerebilir. Bürokrasinin egemen değerleriyle toplumun değerlerinin aynı olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Bürokrasinin kendi ait değerleri vardır ve bunların toplumsal değerlerle örtüşmesini sorgulamak için birçok neden bulunmaktadır (Denhardt, 1981: 634).

Eleştirel bir yaklaşım, bireyin yönetim sürecini tanımasını sağlar ve ona katkısını engelleyen bürokratik teori ve pratiği anlama fırsatı sunar. Eleştirel kamu yönetimi teorisi, örgütsel üyelerin (kamu yönetiminin) ve muhatapların (vatandaşların) birbirleriyle olan ilişkilerini anlamalarına yardımcı olur (Denhardt, 1981: 633).

Denhardt (1981), bürokrasinin kendine has değerlerinden, dışa kapalı oluşundan, yabancılaşmasından ve vatandaşlarla arasındaki iletişim kopukluğundan söz etmektedir. Denhardt'a (1981: 633) göre eleştirel kamu yönetimi teorisi, mevcut iktidar ve bağımlılık ilişkileri sonucunda ortaya çıkan yabancılaşmanın sebeplerini ortaya çıkararak örgütsel yaşamın kalitesini artırmak için doğrudan çözümler önerebilir. Ayrıca akademisyenlerin ve uygulayıcıların, sosyal yapıdaki tahakkümü ve manipülasyonu eleştirel teori sayesinde daha kolay kavrayabilecekleri düşünülmektedir. Kurulu yönetsel yapı, vatandaşların bilgilendirilmesini ve yönetime katılmasını engelleyici bir görünüm sergilemektedir. Ekonomik güce ya da

iktidara sahip olan kimseler, yönetime daha kolay erişebilmektedir. Oysa vatandaşlar kamu politikalarına ya da resmi karar alma mekanizmalarına katılmamaktadırlar (Zengin, 2015: 60).

Eleştirel kamu yönetimi teorisi sayesinde kamu yöneticileri ile vatandaşların birbiriyle olan ilişkilerini daha iyi anlamaları sağlanabilir. Dahası eleştirel bir yaklaşım, vatandaşların yönetim sürecini tanumasını engelleyen ve ona katkıda bulunmasını sınırlandıran bürokratik teori ve uygulamaların açığa çıkarılmasına hizmet eder (Denhardt, 1981: 633). Denhardt, eleştirel teorini kamu yönetimindeki çeşitli açmazların aşılmasına, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında yaşanan ya da kamu yönetiminin kendi içinde yaşadığı çeşitli sorunların anlaşılmasına yardım edeceğini savunmaktadır.

Denhardt'a (1981) göre, kamuoyu ve kamu görevlileri tarafından güdülen amaçların açık olmadığı düşünüldüğünde kamu hizmetlerinin mevcut meşruiyeti konusunda endişelenmek son derece doğaldır. Bugün kamu görevlilerinin varlığı bile vatandaşların bir kısmında güvensizlik yaratmaktadır. Bu durum kamu görevlilerinin çıkarları ile vatandaşların çıkarları arasında bir uyumsuzluk algısının varlığına işaret etmektedir. Bu koşullar altında mevcut çıkar çelişkilerinin aslında kamu görevlileri ile vatandaşlar arasında sağlıklı bir iletişim sisteminin bulunmamasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu nedenle Eleştirel teorinin gerektirdiği iletişimsel uygulamalardaki yapısal sınırlamaların analiz edilmesi önemli bir noktadır. Özellikle kamu yönetimine eleştirel teori açısından yaklaşıldığında ilk olarak bürokratik tahakkümün teknik temeli ve bunun ideolojik gerekçeleri incelenebilir. İkinci olarak, kamu görevlileri ve hizmet alıcılarının eylemlerine getirilen sınırlamaların daha iyi anlaşılması sağlanabilir ve yeni idari uygulama biçimleri geliştirilebilir (Denhardt, 1981). Denhardt, kamu yönetimi alanında görülen vatandaşlar ile kamu görevlileri arasındaki kopukluğun ortadan kalkabilmesi için iletişim kanallarının geliştirilmesi gerektiğini düşünmektedir.

Habermas'ın temel teorik kavramlarını inceleyerek bir kamu yönetimi teorisini savunan (Knox, 2020: 1) Denhardt, 1981 tarihli makalesinin giriş kısmında şunlara yer vermektedir: Ona göre, 1980'li yılların başında kamu yönetimi alanında bir kimlik bunalımı yaşanmaktadır. Buna ek olarak, kamu yönetiminin tarihsel ve felsefi temeli belirsizlik içindedir. Kamu yönetimi alanına ilişkin kapsamlı bir birikimin bulunmasına karşın, alanda destek bulan söylemler arasında çeşitli çelişkiler mevcuttur (Zengin, 2015: 55). Örneğin, kamu yönetiminin bilimsel bir çalışma alanı yapılma isteği ile kamu yönetimi alanında demokratik yöneti(ş)i m gibi normatif ilkeleri geliştirme isteği birbiriyle çelişmektedir. Benzeri bir durumun inceleme ve fikirler bağlamında teori ile pratik arasında da söz konusu olduğu görülmektedir. Böyle bir kaygıyla Denhardt, kamu yönetimi alanının mercek altına alınması gerektiğini düşünmek ve bunu da eleştirel teori aracılığıyla yapmanın doğru olacağına inanmaktadır. Felsefi ve pratik bir disiplin olarak eleştirel teorinin gelişimini ve eleştirel teorisyenlerin çalışmalarını geleneksel teorik faaliyetlerden nasıl farklılaştıklarını ortaya koymaya çalıştığından söz etmektedir. Eleştirel teorinin ne olduğuyla ilgili tartışmanın ardından Denhardt, eleştirel teorinin en tanınmış çağdaş temsilcisi olarak sunduğu Habermas'ın çalışmalarına odaklanacağından söz etmektedir. Çalışmasının son aşamasını ise kamu yönetiminin teori ve pratiğine eleştirel teoriyi uygulamanın mümkün olup olmadığı tartışmasına ayırmıştır (Denhardt, 1981: 627). Nitekim Denhardt, çalışmasının giriş kısmında önemli bir yol haritası vererek amacını açık bir dille ortaya koymaktadır. Eleştirel teoriyle ilgili tartışma kısmında Habermas'a ayrı bir parantez açan Denhardt, iletişimsel eylem teorisinin kamu yönetiminin demokratikleşmesine katkı sağlayabileceği görüşü üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Eleştirel teorinin güç ve tahakküm ilişkilerini bilinç düzeyine çıkarmak ve özgürleşmenin yolunu açmak şeklindeki iki temel amacının (Balkız, 2004: 17) Denhardt tarafından çalışma boyunca kamu yönetimiyle ilişkili biçimde ele alındığı görülür (Denhardt, 1981). Denhardt'ın 1981 yılında kaleme aldığı çalışma ile Denhardt ve Denhardt'ın 1979 yılındaki çalışması arasında eleştirel teorinin kamu yönetimine uyarlanmasını ele almaları yönünden benzerlik görülür. Ancak 1981 yılında yazılan makalede Denhardt, bir yandan eleştirel teoriyi tanıtırken bir yandan da dikkatleri Habermas'a ve onun iletişimsel eylem teorisine çekerek bunu temel bir referans olarak sunmaktadır. İki çalışma arasında ortaya çıkan farklılığın

nedeni ise Habermas'ın iletişimsel eylem teorisini ortaya attığı yılın yine 1981 olmasıdır (Habermas, 1981). Eleştirel teoriyi erken dönem çalışmalarına konu edinen Denhardt'ın, iletişimsel eylem teorisini kamu yönetimi açısından önemli bulduğu görülür.

Habermas ile eleştirel teori salt felsefi evresinin ötesine geçmeye başlamıştır. Bu dönemde eleştirel teori daha fazla araştırma odaklı ve daha politik hale gelmiştir (Misgeld, 1985: 97). Böylelikle Denhardt, Habermas'ın çalışmalarında kamu yönetimine uyarlanabilecek daha somut fikirler elde etmiştir.

Eleştirel teoriyi kamu yönetimi alanında tartışmaya açan teorisyenlere göre, alanda hâkim olan siyaset – yönetim ayrımı, örgütlenme teknikleri, kamu personellerinin daha verimli çalıştırılması gibi noktaların ötesinde daha çok toplumsal yapıyı öne çıkaran ve insan odaklı bir bakış açısının alana yerleşmesi gerekmektedir. Amaç – araç rasyonelliği doğrultusunda kaynakların etkin ve verimli kullanılmaya çalışıldığı, tepeden inmeci bir şekilde belirlenen amaçlar doğrultusunda çalışanların yönlendirildiği bir yönetim anlayışının ötesine geçilmelidir (Zengin, 2015: 65). Geniş ölçekli kamu politikalarını geliştirme sürecinde en çok dikkat çeken sorun, sadece pozitivist sosyal bilimin standart teknikleriyle çözüme uygun politikaların uygulanabileceği düşüncesidir. Yöneticilerin amaçlar ve ölçülebilir sonuçlara dönük faaliyet göstermeleri için teknik bir bilincin yerleşmesi gerektiğini ileri süren araştırmacılar bulunmaktadır. Muhtemelen bu görüş kapsamında, kamu yönetiminde karar verme süreci yalnızca hedeflerin nasıl gerçekleşeceğiyle (amaç – araç ilişkisiyle) sınırlıdır ve sonuçları ölçülemeyen amaçlara girilmemesi önerilir. Sonuçta, bürokrasinin bu işleyiş tarzının mevcut kamu yönetimi teorileri tarafından çoğunlukla üstü örtülü biçimde desteklendiği anlaşılır (Denhardt, 1981: 633).

Eleştirel teori; bürokrasi ile vatandaşlar arasında nasıl bir ilişki biçiminin bulunduğunu, bürokrasinin vatandaşlar üzerinde ne tür bir tahakküm kurduğunu, nasıl bir işleyişe sahip olduğunu ve vatandaşların yönetime yapacakları katkıyı ve yönetimle girecekleri iş birliğini sınırlandırma şeklini anlamak açısından büyük bir yarar sağlayabilir. Böyle bir bakış açısına göre, kamu yönetiminin hizmet sunumu konusunun teknik bir sorundan ibaret olmadığı görülür. Bu bağlamda, Eleştirel teori kamu yönetimi ile vatandaşları karşılıklı olarak anlama noktasında özel bir rol üstlenmektedir. Zira vatandaşlar sadece kamu hizmetlerinin tüketicisi değil, kamu hizmetlerinin hem üreticisi hem de alıcısıdır (Denhardt, 1981: 634). Burada siyasal ve yönetsel süreçlerde vatandaşların pasif değil, aktif bir role kavuşması, karar alma süreçlerine katılması gerektiğinin ipuçları verilmektedir.

Eleştirel teoriyi kamu yönetimi alanına taşıyan tek kişi R. Denhardt değildir. Özellikle Richard Box, Eleştirel teorisinin kamu yönetimi alanına uyarlanması için uğraşan bir diğer önemli teorisyendir. Denhardt daha çok Habermas merkezli bir Eleştirel teori üzerinde yoğunlaşırken Box, daha ziyade Marcuse merkezli bir eleştirel teoriyi kamu yönetimine uyarlama gayreti içindedir. Ancak her iki teorisyen de eleştirel teorisinin bir yönüyle kamu yönetimi alanına uyarlanması açısından önemli rol üstlenmişlerdir. Genel açıdan bakıldığında, mevcut kamu yönetimi disiplininin hem Denhardt hem de Box tarafından eleştiriye tabi tutulduğu görülmektedir. Denhardt, bilim dünyasında yaygın biçimde görülen teori ile pratik/uygulama arasındaki kopukluğun kamu yönetimi disiplininde de varlığını koruduğunu ve bu kopukluğun ortadan kaldırılması gerektiğini savunan kimsenin de bulunmadığını eklemektedir (Zengin, 2008: 20).

Çalışmanın bu aşamasına kadar R. Denhardt'ın erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi kullanarak geliştirdiği Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi irdelenmiştir. Aşağıda yer alan tabloda ise Denhardt'ın hangi çalışmasında hangi temel görüşleri öne çıkardığı ve Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisinin ana hatlarının neler olduğu daha sistematik bir şekilde gösterilmektedir. Tablodan elden edilen verilere göre Denhardt'ın 1977 tarihli çalışmasında eleştirel teoriye sınırlı biçimde değindiği fakat 1979 ve 1981 tarihli çalışmalarında ise eleştirel teoriyi daha yoğun biçimde kamu yönetimi alanında tartıştığı anlaşılmaktadır.

Tablo 1: R. Denhardt'ın Erken Dönem Çalışmalarında Eleştirel Teori ve Kamu Yönetimi Üzerine Yaptığı Değerlendirmeler: Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisinin Ana Hatları

Çalışmalar	Çalışmanın İçeriği
The Continuing Saga of the New Public Administration (R. Denhardt-1977)	<ul style="list-style-type: none">• Kamu yönetiminde kimlik krizi yaşanmaktadır.• Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH) eleştirilmektedir. YKYH'nin temel argümanları: olgu – değer kopukluğu sorunu, teori – pratik ayrılığı sorunu, siyaset – yönetim ayrılığı sorunu.• Eleştirel teorinin çeşitli ilkeleri kabul edilir: olgu –değer tartışması, pozitivism karşıtlığı, teori –pratik ilişkisinin önemi gibi.• Siyaset – yönetim ayrılığı reddedilir.• Adalet, özgürlük ve topluluk gibi insan çıkarları ile kamu bürokratik sistemlerinin etkinliği/verimliliği artırma kaygısı arasında bir uzlaşmanın sağlanması gerekir.
Public Administration and the Critique of Domination (R. Denhardt & K. G. Denhardt, 1979)	<ul style="list-style-type: none">• Habermas'ın “iletişimsel eylem teorisi” ve “amaçsal rasyonel eylem teorisi (teknik rasyonalite)” irdelenmektedir.• Eleştirel teorinin temel argümanları incelenmektedir.• Teknik rasyonaliteyle ilerletilen tahakküm ilişkilerine ve vatandaşların katılım süreçlerinden dışlanmasına değinilmektedir.• Pozitivism ve teknik rasyonalite, yürütülen faaliyetlerin ahlaki sonuçlarını ölçmeyi sağlamaz. (değer odaklılık)• Devleti teknik sorunlara indirgemek, demokratik kamu hizmetleri idealini ortadan kaldırır.• Kamu yönetimi disiplinin henüz istenen ölçüde gelişme gösteremediği ve tüm çağrılara rağmen demokrasinin kamu yönetimi alanında yeterince yer edinmediği dile getirilir.• Kamu yönetimi ve siyaset ayrılığı eleştirilerek aralarındaki sıkı bir ilişkiye vurgu yapılır. Bu ayrılık kamu yönetimini dar bir alana hapsedmiştir. Kamu yönetimi teknik sorunlarla ilgilenen bir alana indirgenmiştir.• Pozitivist yaklaşım, olgu – değer ayırımına neden olmuştur.• “Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi” ortaya konulmaktadır. Eleştirel teorinin kamu yönetimine uyarlanmasıyla kamu yönetimi alanındaki birçok sorunun çözüleceği iddia edilmektedir.
	<ul style="list-style-type: none">• Kamu yönetiminde bir kimlik krizi yaşanmaktadır.• Eleştirel teorinin gelişiminden ve eleştirel teorinin ne olduğundan söz edilmektedir.• Tahakküm ilişkilerini ortaya çıkarmak ve kişinin özgürleşmesini sağlamak eleştirel teorinin amacıdır.• Eleştirel teorinin akıl eleştirisi ele alınır.

<p>Toward a Critical Theory of Public Organization (R. Denhardt, 1981)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eleştirel teori kapsamında Hegel'den başlanarak Marks, Horkheimer, Marcuse ve Habermas'a göndermeler yapılmaktadır. • Teori – pratik ilişkisi eleştirel düşünceyle sağlanabilir. • Denhardt, eleştirel teoriyi demokratik bir toplumdaki alternatif kamu yönetimi arayışlarını düşündürdüğü için yararlı bulmaktadır. • Her türden sosyal ilişkinin demokratikleşmesi gerekir. • Vatandaşlar, kamu hizmetlerinin hem alıcısı hem de üreticisidir. • “Demokratik kamu hizmeti” inşa etme vurgusu vardır. Bunu gerçekleştirmek için de Habermas'ın iletişimsel eylem teorisinden yararlanır. • Eleştirel kamu yönetimi teorisi, örgütsel güç ve bağımlılık ilişkilerini, yabancılaşma sorununu ortadan kaldıracı çözümler sunabilir. • Eleştirel kamu yönetimi, kamu politikalarının hazırlama ve uygulama aşamalarına, yönetimin tarihsel ve normatif bağlamının öne çıkmasına, değer odaklı olmasına imkân tanıyabilir.
--	--

Kaynak: (Denhardt, 1977; Denhardt ve Denhardt, 1979; Denhardt, 1981)

5. Sonuç

Denhardt; 1977, 1979 ve 1981 tarihli erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi tartışmakta, kamu yönetimi alanındaki sorunlara karşı bir çözüm aracı olarak ona başvurmakta ve eleştirel teoriye bağlı olduğunu göstermektedir. R. Denhardt'ın kamu yönetiminin pozitivistten arındırılması gerektiğini iddia ettiği görülmektedir. Bu konuda özellikle 1979 ve 1981 yıllarına tarihlenen iki çalışması önem arz etmektedir. Söz konusu çalışmalarda Denhardt, eleştirel teoriyle kamu yönetimini bağdaştırmaya ve bu doğrultuda bir eleştirel kamu yönetimi teorisi oluşturmaya çalışmaktadır. Çünkü R. Denhardt tarafından kamu yönetimindeki sorunların ancak yeni bir bakış açısı ve yeni çözüm önerileriyle aşılabileceği savunulmaktadır. Fakat R. Denhardt'ın daha sonra kaleme aldığı ya da müşterek yazar olarak yer aldığı çalışmalarda eleştirel teoriye dayalı bir kamu yönetimi teorisi konusuna girmediği görülmektedir. Özellikle R. Denhardt'ın J. Denhardt ile birlikte 2000'li yıllarda temellerini attıkları Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı üzerine yapılan incelemelerde eleştirel teoriye doğrudan yer verilmediği de tespit edilmektedir. Bu aşamada eleştirel teorinin kamu yönetimi açısından R. Denhardt'ın erken dönem çalışmalarıyla sınırlı kaldığı ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının kurgulandığı son dönem çalışmalarda eleştirel teoriye bir teorik kaynak olarak başvurulmadığı anlaşılmaktadır.

R. Denhardt, 1981 tarihli çalışmasına eleştirel teorinin ne olduğunu ortaya koyarak başlamaktadır. Hegel ve Marks'tan başlayarak M. Horkheimer, T. Adorno, H. Marcuse ve J. Habermas ekseninde eleştirel teoriyi irdeleyen Denhardt, özellikle Habermas'ın görüşleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. 1979 yılında eleştirel teoriyi kamu yönetimiyle bağdaştırarak tartışan Denhardt'ın, 1981 tarihli çalışmasıyla bunu daha kapsamlı biçimde sürdürdüğü görülmektedir. Bu yüzden bu iki çalışmanın Denhardt'ın Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisi kapsamında birbirini tamamladığı ileri sürülebilir. Ayrıca eleştirel kamu yönetimi teorisinin süreklilik kazandığını söylemek de pek mümkün değildir. Eleştirel teoriye dayalı kamu yönetimi modelinin Denhardt'ın sonraki çalışmalarına çok fazla sirayet etmediği anlaşılmaktadır.

Günümüzde sınırlı ölçüde de olsa eleştirel teoriyi kamu yönetimi açısından tartışan çalışmalar bulunmaktadır. İşte bu noktada Denhardt'ın erken dönem çalışmalarında değindiği eleştirel kamu yönetimi teorisiyle ortaya attığı düşüncelerin, günümüz eleştirel teori tartışmalarına yeni bir soluk getireceğine inanılmaktadır.

R. Denhardt, erken dönem çalışmalarında eleştirel teoriyi kamu yönetiminin güçlü bir disiplin haline gelmesinde önemli bir araç olarak kullanmaktadır. Bu açıdan kamu yönetiminin demokratikleşmesi, sosyal adalet ekseninde harekete etmesi, olgu – değer ayrımını ortadan kaldırması, teknik konularla sınırlandırılan yapısından kurtulması, sunduğu hizmetlerin iyileştirilmesi, teori - pratik ilişkisinin kurulması ve siyaset – yönetim ayrılığından sıyrılması gibi temel düşünceler eleştirel teoriden türetilmiştir. Bu temel düşüncelerin çok sınırlı ölçüde Yeni Kamu Hizmeti anlayışına da taşındığı görülmektedir. Ancak Yeni Kamu Hizmeti anlayışının eleştirel teorinin kamu yönetimine yansımalarının bir ürünü olarak değerlendirilmesi için yeterli değildir. Çünkü R. Denhardt ve J. Denhardt aynı ismi taşıyan çalışmalarında eleştirel teoriyi bir kaynak olarak göstermemişlerdir. Çok kısıtlı şekilde ve dolaylı olarak değindikleri eleştirel teoriyle ilgili olan noktaların yeterince detaylandırmadığı da görülmektedir.

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının sorgulandığı 1970'li yıllarda Denhardt'ın, bu tarihlerde yaptığı çalışmalarından süreci yakından takip ettiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde görülen meşruiyet krizi ve paradigma tartışmalarıyla birlikte Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının artık toplumsal taleplere cevap veremediğini düşünen R. Denhardt, alternatif çözüm önerileri sunmaktadır. Kamu yönetiminin artık tıkanıp noktasında dönemin diğer araştırmacılarıyla hemfikir olan Denhardt, çözüm yolu noktasında farklılaşarak eleştirel teoriden yararlanmakta ve çözüm önerilerini de bu doğrultuda geliştirmektedir. Bu süreçte ortaya attığı fikirlerle R. Denhardt, kamu yönetimi alanındaki sorunlara geçici değil, köklü çözümler getirmeyi amaçlamadığını açıkça ortaya koymaktadır. Eleştirel Kamu Yönetimi Teorisiyle kamu yönetimine ilişkin yapılan değerlendirmeler ve değinilen sorun alanları günümüzde de hala büyük oranda geçerliliğini korumaktadır. Burada ortaya atılan görüş ve önerilerin kamu yönetiminin mevcut sorunlarının farklı açılardan değerlendirilmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Finansman/ Grant Support

Yazar(lar) bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

The author(s) declared that this study has received no financial support.

Çıkar Çatışması/ Conflict of Interest

Yazar(lar) çıkar çatışması bildirmemiştir.

The authors have no conflict of interest to declare.

Açık Erişim Lisansı/ Open Access License

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY NC).

Bu makale, Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı (CC BY NC) ile lisanslanmıştır.

Kaynaklar

- Albayrak, H. (2021), Eleştirel Sosyal Hizmet Teorisi ve Uygulaması, *Journal of Society&Social Work*, 32(1), s.383-401.
- Balkız, B. (2004), Frankfurt Okulu ve Eleştirel Teori: Sosyolojik Pozitivizmin Eleştirisi, *Sosyoloji Dergisi*, 12, s.1-25.
- Box, R. C. (2005), Critical Imagination in a Postmodern Environment. *International Journal of Public Administration*, 28(11-12), p.909-928.
- Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2000), New Public Service: Serving Rather Than Steering, *Public Administration Review*, 60 (6), p.549-559.
- Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (1977), The Continuing Saga of The New Public Administration, *Administration and Society*, 9(2), p.253-261.

- Denhardt, R. B. (1981), Toward a Critical Theory of Public Organization, *Public Administration Review*, 41(6), p.628-635.
- Denhardt, R. B. (1994), Critical Theory Revisited, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*,4(3), p.417-421.
- Denhardt, R. B. and Baker, D. L. (2007), Five Great Issues in Organization Theory, (Eds.: J. Rabin, W. B. Hildreth and G. J. Miller), *Handbook of Public Administration*, p.121-148, CRC Press.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2001), The New Public Service: Putting Democracy First, *National Civil Review*, 90(4), p.391-400.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2003), The New Public Service: An Approach to Reform, *International Review of Public Administration*, 8(1), p.3-11.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, K. G. (1979), Public Administration and The Critique of Domination, *Administration & Society*, 11(1), p.107-120.
- Denhardt, R. B. and White, J. D. (1979), A Critique of Reason in Mainstream Policy Science. *Midwest Review of Public Administration*, 13(2), p.135-138.
- Farganis, J. (1975), A Preface to Critical Theory, *Theory ve Society*, 2, p.483-508.
- Geuss, R. (2002), *Eleştirel Teori: Habermas ve Frankfurt Okulu*, (Çev.: F. Keskin), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Habermas, J. (1981), *İletişimsel Eylem Kuramı*, (Çev.: M. Tüzel), İstanbul: Kabalıcı Yayınevi.
- Kızılcılık, S. (2008), *Frankfurt Okulu*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Knox, C. C. (2020), Special Issue on Contemporary Public Administration from a Habermas Perspective. *Administrative Theory a Praxis*, p.1-5.
- Marcuse, H. (2020), *Olumsuzlamalar: Eleştirel Teori Denemeleri*, (Çev.: A. Karaca vd.), İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Misgeld, D. (1985), Education and Cultural Invasion: Critical Social Theory, Education As İntruction, and The "Pedagogy Of The Oppressed", (Ed.: J. Forester), *Critical Theory and Public Life*, p.77-120, England: The MIT Press.
- Odabaş, U. K. (2018), Frankfurt Okulu ya da Eleştirel Teori Üzerine, *Dört Öge*, 7(14), s.211-233.
- Slater, P. (1998), *Frankfurt Okulu: Kökeni ve Önemi (Marksist Bir Yaklaşım)*, (Çev.: A. Özden), İstanbul: Kabalıcı Yayınevi.
- Wilson. W. (1887), The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), p.197-222.
- Yalçın, L. (2010), Kamu Yönetimi Kuramları: Yöntembilimsel Bir Değerlendirme, Doktora Tezi, *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*. Ankara.
- Zanetti, L. (1998), Exploring the Psychodynamics of Political Change, *Administrative Theory & Praxis*, 20(3), p.358-376.
- Zanetti, L. and Carr. A. (1997), Putting Critical Theory to Work: Giving The Public Administrator The Critical Edge, *Administrative Theory and Praxis*, 19(2), p.208-224.
- Zengin, O. (2007), Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin 'Özgüllük' ve 'Saflık' Sorunu. (Ed.: Ş. Aksoy ve Y. Üstüner), *Kamu Yönetimi*, s.79-100, Ankara: Nobel Yayınları.
- Zengin, O. (2008), Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme, *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), s.1-39.
- Zengin, O. (2015), Eleştirel Kamu Yönetimi: İşletmeciliği Dengeleme Çabasında Bir Eleştiri Pratiği, (Ed.: Ç. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, s.47-74, Bursa: Dora Yayınları.