

Kamu Yönetiminde Çöküş mü Yoksa Dönüşüm mü? ¹

Collapse or Transformation in Public Administration

Murat İNCE * Yusuf Pustu **

ÖZET

Bu çalışmada modern kamu yönetiminde tanık olunan tarihsel dönemler kapitalist toplum formasyonunun tamamlayıcı unsurları olarak ele alınmakta ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonunun tartışmaya açılması amaçlanmaktadır. 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberian devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Her iki paradigma da modern kamu yönetiminin biçimlenmesinde etkili olmaya devam etmektedir. Esasında bu paradigmalardan bir bütün olarak kamu yönetiminin varlık gerekçesinin kurucu unsurları olarak değerlendirilmesi gerekir. Kanaatimizde modern kamu yönetimine egemen olan bürokratik ve demokratik paradigmalarda içinde yaşadığımız kapitalist siyasal/toplumsal formasyonların eş görüngüleri olarak görülmelidir. Dolayısıyla günümüz kamu yönetimlerinde yaygın bir biçimde gözlemlenen bir olgu olarak bürokratik paradigmanın gerileyişini tek başına modern kamu yönetiminin bir çöküş emaresi olarak değerlendirmek hatalıdır. Sonuç olarak halihazırda tanıklık etmekte olduğumuz modern devlet ve kamu yönetimindeki köklü değişim sürecini demokratik paradigmanın yeniden yükselişine kapı aralayabilecek güçlü potansiyelleri barındıran bir dönüşüm süreci olarak resmetmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetiminin Geleceği, Kamu Yönetiminde Çöküş, Kamu Yönetiminde Dönüşüm, Bürokratik Paradigma, Demokratik Paradigma.*

ABSTRACT

In this study, the historical periods witnessed in modern public administration are elaborated as complementary elements of the capitalist society formation, and in this context, it is aimed to discuss the notion of collapse in public administration as a prominent theme in the public administration literature. It is possible to say that two basic paradigms have been dominant in the modern public administration that emerged at the beginning of the 20th century, from its birth to the present day. The first of these paradigms is the bureaucratic paradigm, which continued its existence all over the world until the 1960s and basically reflects the mental framework of the Weberian understanding of the state. The second paradigm that dominates modern public administration is the democratic paradigm. As a strong objection to the rigid institutional/functionalist mentality of the bureaucratic state understanding, the democratic deficit of representative democracy is especially problematized in the democratic paradigm that has emerged since the 1960s. Both paradigms continue to be influential in shaping modern public administration. In fact, these paradigms as a whole should be considered as the founding elements of the existence of the public administration. In our opinion, the bureaucratic and democratic paradigms that dominate modern public administration should be seen as equivalent phenomenon of the capitalist political/social formations we live in. Therefore, it is wrong to consider the decline of the bureaucratic paradigm, which is a fact widely observed in today's public administrations, as a sign of the collapse of modern public administration. In conclusion, it would be a more accurate approach to portray the radical change process in the modern state and public administration, which we are currently witnessing, as a transformation process with strong potentials that can open the door to the re-rise of the democratic paradigm.

Keywords: *Future of Public Administration, Collapse in Public Administration, Transformation in Public Administration, Bureaucratic Paradigm, Democratic Paradigm.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Doç. Dr., Uzman Denetçi, T.C. Sayıştay Başkanlığı, muratince@sayistay.gov.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1519-0321>.

** Doç. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ypustu@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-1785-3758.

GİRİŞ

Toplumsal ve siyasal bir görüngü olarak kamu yönetimi örgütlü yaşamın ayrılmaz bir parçasıdır. Uzmanlaşmış bir akademik disiplin olarak kamu yönetimi ise esasen devlet faaliyetlerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesinde kullanılan yönetim mekanizması ve prosedürleriyle ilgilenir. Yönetim mekanizmaları ve işleyişi, kayıtlı tarihin başlangıcından bu yana çeşitli düşünürlerin temel ilgi odaklarından birini oluştura gelmiştir. Kastilya'nın Arthashastra'sı, Aristoteles'in Politika'sı, Machiavelli'nin Prensi ve Nizamülmülk'ün Siyasetnamesi gibi eserler hem siyasi hem de idari konu ve fikirlerin gelişiminde önemli köşe taşları olmuştur.

Teknik anlamda “kamu yönetimi” kavramı, toplumun belirli bir kesimindeki, yani kamu sektöründeki yönetim uygulaması anlamına gelir. Kamu yönetimi bu itibarla devlet yönetimidir ve devletin ya da devlet erkini kullanan kamu idarelerinin belirli bir alandaki eylem, faaliyet ya da işlevlerine odaklanır. Bu dar anlamıyla kamu yönetimi, kamu politikalarını uygulamaya yönelik yönetsel bir mekanizmadır. Bilim olarak kamu yönetimi ise, bu yönetsel mekanizmanın dolayısıyla da bir ülkenin yönetiminin nasıl organize edildiği ve nasıl işlediğiyle ilgili süreç, kurum ve yapıların incelenmesini içerir (Parlak ve Doğan, 2022:1-6).

Kamu yönetimini en iyi tanımlayan yönlerden birisi teori ve uygulamayı bünyesinde barındıran disiplinler arası bir yaklaşım olarak kavranmasıdır. Pratik açıdan ele alındığında kamu yönetimi, yöneticilerin doğru akıl yürütmeyi ve sağlam argümanları kavramasına yardımcı olan uygulamalı bir disiplindir. Nitekim kamu yönetiminin deneyimin kavramsallaştırılmasına dayalı olan teorik içeriği, yönetici ve uygulayıcıların bilimsel olarak eğitilmesinde son derece yararlı olan kavramsal bir çerçeve ortaya koyar. Bununla birlikte kamu yönetimi teorisi, kamu yönetiminin oldukça tartışmalı bir alanıdır. Her şeyden önce teori, bir konuyu sistematik olarak ele alan ilgili ilkeler bütünüdür ve olguların ortaya konulması yoluyla ampirik yasa veya ilkelerin türetilebileceği mantıksal bir varsayımlar dizisine dayanır. Teori, dünyayı anlamlandırmaya çalışan bir genellemeler bütünü olduğundan herhangi bir teorik yapının geçerliliği; tanımlama, açıklama ve tahmin etme yeteneğine bağlı olacaktır. Bu itibarla, herhangi bir disiplinin gelişimi için olduğu kadar disiplinler arası bir yaklaşım olarak kamu yönetimi için de teori oluşturma hayati önem taşımaktadır. Stephen Bailey'e göre, “kamu yönetimi teorisinin amacı, beşerî bilimlerin anlayışlarını ve sosyal ve davranış bilimlerinin doğrulanmış önermelerini bir araya getirmek ve bu anlayış ve önermeleri, anayasal olarak zorunlu kılınan araçlarla siyasi olarak meşrulaştırılmış hedeflere ulaşmayı amaçlayan yönetim sürecini iyileştirme görevine uygulamaktır” (Bailey, 1968:22).

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetiminde doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Deyim yerindeyse modern kamu yönetimi tarihi bu iki temel paradigmanın yani bürokratik ve demokratik paradigmanın kuramsal alanda kıyasıya çekişme ve mücadelesine sahne olmuştur. Bu noktadan hareketle bu çalışma hem bütünlüğü hem de çelişik bir ilişki ortaya koyan bu paradigmatik sürekliliklerin izini sürmekte ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan güçlü bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonunu tartışmaya açmayı amaçlamaktadır.

1. KAMU YÖNETİMİNİN KISA TARİHÇESİ

Modern kamu yönetimine ilişkin ilk teorileştirme çabaları özellikle Amerika Birleşik Devletleri'ndeki uygulayıcı ve reformcuların çalışmalarıyla şekillenmiştir. 20. yüzyılın ilk kısmında

Amerikan Üniversiteleri kamu yönetimine reform önerilerinde bulunmak konusuyla aktif olarak ilgilenmeye başlamıştır. Bu ilgi ile kamu yönetimi siyaset biliminin önemli bir alt alanı olarak kabul edilmiştir. Konu Amerikan Üniversitelerinde giderek daha fazla benimsenmeye başlamış ve bu alandaki çalışmalar giderek daha fazla yaygınlık kazanmıştır.

Bunun yanında kamusal örgütlere ilişkin ilk sistematik ve bilimsel çalışmaların izini 19. yüzyıla ve 20. yüzyılın başlarına kadar sürmek mümkündür. Bu klasik dönemde Amerika Birleşik Devletleri'ndeki hükümet reformlarının önemli bir esin kaynağı olan bilimsel yönetim hareketi özellikle ampirik düzlemde son derece güçlü etkiler uyandırmıştır. Bu dönemde yönetim teorisindeki tartışmaların çoğu, bir organizasyonun iç idari ortamına odaklanmış ve idari sistemlerin kapasite geliştirme süreçleriyle yakından ilişkili görülen ekonomi, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar yönetim teorisinin merkezi kavramları haline gelmiştir. Bilimsel yönetim hareketinin öne çıkan temsilcileri arasında yer alan Taylor ve Fayol gibi teorisyenler, yönetim çalışmalarına klasik yaklaşımın temelini oluşturan ve “ilkeler” olarak sentezlenen belirli önermeleri formüle eden ilk kişiler olmuştur. Sözü edilen “ilkeler”, temel amacı yönetimin verimlilik düzeyini arttırmak olan yetkin bir örgütsel performans çerçevesi ortaya koymayı amaçlamıştır. Ancak kamu yönetimi açısından bakıldığında, bu ilkelerin siyasi ortamda geçerliliğine ilişkin çeşitli eleştirilerin de yöneltildiğini gözlemlemekteyiz. Bilimsel ilkelerin apolitik ve durumsal niteliğine dikkate çeken Herbert Simon gibi bazı düşünürler bilimsel yönetim yaklaşımına önemli itirazlarda bulunmuşlardır. Bilimsel yönetim ilkelerini bilim dışı “atasözleri” diyerek nitelendiren Simon, yönetimin merkezinde karar alma sürecinin yer aldığını vurgulayarak karar verme sürecinin tek başına örgütsel bir ortamda gerçek davranışı yansıtabileceğini öne sürmüştür (Simon, 2016). Simon'un örgütsel ortamda bireyin davranışı üzerindeki bu vurgusu, yönetim bilimi çalışmalarını biçimsel/mechanik süreçlerden uzaklaştırarak yönetsel davranış analizini ve karar verme süreçlerini merkeze alan yeni bir eleştirel kavrayışa (davranışçı ekole) kapı aralamıştır. Fakat bu ve benzeri eleştirilere rağmen klasik teorinin geliştirdiği temel ilke ve varsayımlar hala modern kamu yönetiminde etkili olmaya devam etmektedir.

Modern kamu yönetiminin entelektüel mirası, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor ve Max Weber'in düşüncelerine dayanır. Bu üç figür, kamu yönetimine ilişkin bugün hala etkilerini devam ettiren klasik teorinin en önemli temsilcileri arasında yer almaktadır. Bilindiği üzere, modern kamu yönetimi Wilson'un 1887 yılında kaleme aldığı “Yönetimin İncelenmesi” adlı makalesiyle doğmuştur. Bu önemli çalışmasında Wilson, özgül bir disiplin olarak yönetim biliminin ve dolayısıyla ideal yönetimin nasıl olması gerektiği sorununa eğilmiş ve siyaset biliminden kesin sınırlarla ayrılan bir yönetim bilimi kavramsallaştırması geliştirmiştir. Wilson'a göre, politik kararların siyasetten sorumlu olanlar tarafından alınmasından sonra, bu politikaları uygulama görevinin “yönetim bilimi” konusunda bilgili ve bu uygulama görevini en verimli şekilde yürütecek uzmanlaşmış kişilere devredilmesi gerekmektedir (1887). Taylor, Wilson'un yönetim nosyonunu daha da ileri götürmüş bilimsel yönetim ilkelerine dayalı tamamen ussal bir yönetim sisteminin kurulabileceği önermesini merkeze alan pozitivist bir yönetim teorisi geliştirmiştir. Taylor'a göre, “her mesleğin her unsurunda kullanılan çeşitli yöntem ve araçlar arasında her zaman diğerlerinden daha hızlı ve daha iyi olan bir yöntem ve bir uygulama vardır” (1911:25). Son olarak Weber de rasyonel bir yönetim süreci için bürokrasinin en etkili örgütsel mekanizma olduğunu savunmuş ve böylelikle Taylor'ın bilimsel ilkelerini uygulamak için ideal bir bürokrasi modeli ortaya koymuştur.

Yönetim olgusunun incelenmesinde Max Weber'in bürokrasi kavramsallaştırması kamu yönetiminde son derece etkili bir kavramsal çerçeve sağlamaktadır. Öyle ki Wilson'ı kamu yönetimi disiplinin öncüsü olarak nitelendirmek ne kadar doğruysa, Max Weber'i de kamu yönetimi disiplinine sağlam bir teorik temel sağlayan ilk teorisyen olarak nitelendirmek gerekir. Bugün kamu yönetimine egemen olmaya devam eden “bürokratik paradigma” asıl kökenini Weber'in “ideal bürokrasi” modelinden almaktadır. Weber modern bürokrasiyi, yönetim yapısını ve sürecini teknik bilgi ve maksimum verimliliğe göre düzenleyen ve rasyonel kurallara dayalı olarak işleyen bir kontrol sistemi olarak kavramıştır. Taylor ve Fayol'un yönetsel olguların analizinde mühendislik yaklaşımını takip ettiği bir dönemde Weber, bürokrasilerin ayrılmaz bir parçasını oluşturduğu modern uygarlıkların evrim sürecinin incelenmesiyle meşguldür. İdeal-tipik yasal-rasyonel bir otorite sistemi çerçevesinde işleyen Weber'in bürokratik modeli, gelişmiş bir yönetsel sistemin mantıksal olarak birbiriyle ilişkili bazı özelliklerinin vurgulanmasına dayanmaktadır. Weber'in bürokratik teorisi, erken dönem Amerikan yönetim düşüncesinden bağımsız olarak gelişmesine rağmen, Taylor ve Fayol gibi yapısalcıların yönetim düşüncesinin birçok öncülünü de paylaşmaktadır. Weber, karmaşık ve uzmanlaşmış sorunların çözümünde örtülü verimlilik hedefine ulaşmayı kolaylaştırmak için yönetimde rasyonelliğin önemini vurgulamıştır (Weber, 1987; Eryılmaz, 2021; Yılmaz, V. ve C. Telsaç; 2021).

Görüldüğü üzere, klasik teori savunucularının hemen hepsi verimlilik ve ussallığı ön plana çıkaran bir yönetim teorisi geliştirme çabası içinde olmuştur. Verimlilik ve ussallığın başlı başına birer değer olması dışında en avantajlı yönlerinden biri gayrişahsi olmaları ve adil yönetimi olanaklı kılan pratik bir çerçeve sunmalarıdır. Bu anlayışa göre, yönetimin siyasetten ayrıştırılarak en iyi iş süreçlerinin tasarımında bilimsel yöntemlere riayet edilmesi ve bu iş süreçlerinin uygulanmasında uzmanlaşmış bürokratik organizasyonların kullanılması, yalnızca siyasal kararların adil ve ussal olmasını sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda bu siyasal kararların uygulanmasının da adil ve ussal olmasını güvence altına alacaktır. Bu kavrayış, siyaset uygulamalarının siyasal karar ve süreçlerden bütünüyle ayrıştırılabileceğini ima eder. Gerçekten de şayet herhangi bir politikayı uygulamanın etkili bir yolu varsa, herhangi bir siyasal kararı hayata geçirmenin en iyi bir yolu varsa ve bu en iyi yolları uygulamak için de genel ve evrensel bir organizasyonel aygıt varsa, o zaman yönetimi siyasetten ayırmak gerekir (Behn, 1998: 3-4).

Klasik teorinin yönetim ve siyaset ayrımı, yönetim sürecinin düzenli ve doğrusal bir şekilde kavramsallaştırılmasına olanak tanımış ve aynı zamanda modern kamu yönetiminin en önemli kavramsal ayrımlarından biri olan asil-vekil (principal-agent) ayrımının da temelini oluşturmuştur. Asil-vekil ayrımına göre, insanlar yasama temsilcilerini ve yürütme organını seçerler, bu kişiler (ve onların doğrudan siyasi yardımcıları) kamu politikalarını geliştirme ve karara bağlama siyasi görevini üstlenirler, daha sonra hükümetin idari aygıtı her politikayı uygulamanın en etkili yolunu belirler ve bunu uygulamaya sokar ve son olarak da herhangi bir şeyin ters gitmesi durumunda seçilmiş yetkililer yöneticilerin çalışmalarını denetler ve gerektiğinde yöneticileri azlederler. Böylelikle demokratik hesap verebilirlik döngüsü tamamlanmış olur (Jenkins, 2007:137; Bovens, 2007: 463).

Taylor'dan Weber'e kadar uzanan klasik teorisyenlerin daha çok kamu kuruluşlarının biçimsel ve mekanik yönlerine vurgu yapan bir yaklaşım geliştirdiklerini söylemek mümkündür. Klasik teoriyi takip eden dönemde yönetim sürecinin incelenmesinde neo-klasik veya insan ilişkileri

yaklaşımı olarak nitelendirilen bir yaklaşım egemen olmaya başlamıştır. 1920'lerdeki Hawthorne deneylerinden itibaren, örgütsel ortamlardaki insan davranışına ilişkin kimyasal araştırmalar, kamu yönetimi kavram ve metodolojilerinde önemli değişikliklere yol açan idari davranış araştırmalarına yeni bakış açıları kazandırmıştır. Yine 1920'lerin sonu ve 1930'ların başındaki insan ilişkileri araştırmaları, örgüt çalışmalarında yeni bir perspektif ortaya koymuş ve böylelikle gayri resmi organizasyon, liderlik, moral ve motivasyon, insan grupları ve bunların dinamikleri gibi belirli değişkenler üzerinde duran, idari analizin insancillaştırılmasına yönelik bir hareket ortaya çıkmıştır. İnsan ilişkileri yaklaşımının kapsamı zamanla çalışma normları ve teşviklerine ilişkin ilk çalışmalardan uygulamalı davranış bilimine kadar genişlemiştir. 1940'lı yıllara gelindiğinde kamu yönetimi disiplini ilk olarak Chicago Üniversitesi'nde gelişen davranışçı ekol ağırlık kazanmaya başlamış ve Chester Bernard, Edwin. O. ve Herbert Simon gibi teorisyenlerin çalışmalarıyla birlikte "karar analizi" kamu yönetiminin ana temalarından biri haline gelmiştir (Anderson, 2003:125; Roethlisberger ve Dickson, 2003:14; Köseoğlu, 2015: 246-249; Hindle, 2014).

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, kamu yönetimi disiplini sosyal bilimlerin çeşitli disiplinlerinden etkilenmeye devam etmiştir. Bu dönemde yönetim kalitesinin modern yaşam için önemli olduğu ve iyileştirilmesi gerektiği konusunda artan bir bilinç söz konusudur. Kamu yönetimi alanında yürütülen çalışmaların önemli bir kısmı, yönetsel başarısızlıkların büyük ölçüde yönetsel beceriksizlik ve deneyimsizlikten kaynaklandığını ortaya koymuş ve bu durum da kamu yönetiminin ilgi odağını yeniden yönetsel davranışın çeşitli yönleriyle ilgili kuramsal çalışmalara çevirmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu yönetimi alanında gözlemlenen diğer bir dönüşüm, Asya ve Afrika'da gelişmekte olan bir dizi ülkenin ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Bu gelişme, uluslararası ve kültürler arası analizde yönetsel sistemlerin karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesine önemli bir vurgu yapılmasına yol açmıştır. 1960'lı yıllardan itibaren kamu yönetimi teorisi, özellikle yönetsel sistemlerin karşılaştırmalı bir biçimde incelenmesi ve yönetim çalışmalarında ekolojik yaklaşımın benimsenmesiyle birlikte önemli bir eksen kaymasına tanıklık etmiştir. Bu eksen kaymasının en kritik sonuçlarından biri, yeni ortaya çıkan Üçüncü Dünya olgusu karşısında Batılı yönetim teorilerinin evrensel ve bilimsel geçerliliğinin kuşkulu hale gelmesidir. F.W. Riggs'in prizmatik toplum modeli (1961, 2006) bu dönemde ortaya çıkmış ve Amerikan Kamu Yönetimi Derneği'nin Karşılaştırmalı Yönetim Grubu öncülüğünde bir grup akademisyen farklı toplum tipolojileri, yönetim kültürleri ve yönetim sistemlerini tanımlamak için yeni bir kuramsal yaklaşım geliştirmişlerdir.

1960'lı yıllarda tüm dünyayı etkisi altına alan toplumsal/siyasal hareketler birçok devletin yönetim sistemi üzerinde olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri'nin kamu yönetimi sistemi üzerinde de sarsıcı etkiler doğurmuştur. Geleneksel veya muhafazakâr kamu yönetimi önlemlerinin siyasal/yönetsel krizleri çözmede başarısız olması, Amerikan kamu yönetiminde yeni anlayış ya da girişimlerin geliştirilmesini tetiklemiş ve böylece 1960'ların sonu ve 1970'lerin başı itibarıyla Amerika'da "Yeni Kamu Yönetimi" (New Public Administration) hareketi ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi hareketinin en belirgin özelliklerinden biri, Amerikan siyasal gerçekliğine özgü bir formasyonda kamu yönetiminde siyaset bilimi bakış açısını güçlendirmiş olması ve kamu politikası yaklaşımını geliştirmiş olmasıdır. Müşteri odaklı bir perspektifi temel alan bu hareket, bir yandan kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik gibi klasik nosyonlarını sürdürmüş diğer yandan ise kamu örgütlenmesinde demokratik hümanizmi destekleyerek kamu yönetimine katılım süreçlerindeki

demokratik farkındalığı beslemiştir. Özellikle kamu politikası yaklaşımı, kamu yönetiminin gelişiminde önemli bir kırılma noktasına işaret etmektedir.

1970'lı yıllarda Yeni Kamu Yönetimi hareketinin ortaya çıkış koşullarını aslında modern kamu yönetiminin iki temel tarihsel eğiliminin etkili bir çatışma sahnesi olarak değerlendirmek gerekir. Temel öncülleri Weber tarafından ortaya konmuş olan bürokratik paradigma, kendisine yönelik çeşitli eleştirilere rağmen, bu dönemde de kamu yönetimi disiplinine egemen olmaya devam etmiştir. Bununla birlikte gerek küresel ekonomik krizlerin gerekse de sistem karşıtı toplumsal hareketlerin etkisiyle bürokratik paradigmada önemli kırılmalar yaşanmaya başlamış, dünya çapındaki bürokrasilerin çevresel zorluklara kendi başlarına nadiren etkili bir şekilde yanıt verebildikleri ve dolayısıyla ideal tip bir bürokrasi modelinin anakronizme sürüklendiği düşüncesi demokratik paradigmanın güçlenmesine neden olmuştur (Jacob vd., 2020;1-23). Demokratik paradigmanın yükselişi hem bürokrasi teorisine hem de bürokrasi-demokrasi ilişkisine ilişkin tartışmalara önemli bir ivme kazandırmıştır. Bu tartışmalarda öne çıkan eğilimlerden biri post-modern veya post-Weberci kamu yönetimi yaklaşımıdır. Demokratik ve eşitlikçi siyasetin ahlaki ilkelerine vurgu yapan post-modern kamu yönetimi yaklaşımı, evrensel bir kamu yönetimi teorisinin olasılığını son derece kuşkulu görmüş ve Wilson'ın siyasal yönetim ikilemi, Taylor'ın bilimsel yönetim paradigması ve Weber'in ideal tip bürokrasisi üçlemesini reddeden yeni bir kamu yönetimi teorisi geliştirmiştir.

Kamu yönetiminde bürokratik paradigmanın gerileyişine yol açan bir diğer teorik yaklaşım “Kamu Tercihi” teorisidir. Kamu tercihi teorisinin açıklamaları, metodolojisi, etik kriteri ve tavsiyeleri, klasik ve neo-klasik kamu yönetiminin temel önermelerine meydan okumakta ve onlarla ciddi ölçüde çelişmektedir. İktisat teorisinin mübadele sürecini analiz etmek için geliştirdiği araç ve metotları kullanarak politik karar alma sürecinin özgül bir analizini yapmayı amaçlayan bu yaklaşım, tarafsız ve rasyonel bürokrasi mitinin çürütülmesinde son derece etkili olmuştur. Kamu tercihi teorisinde, piyasa sürecinin yerini politik karar alma süreci, piyasadaki aktörlerin yerini ise politik sürecin aktörleri olan seçmenler, bürokratlar, politikacılar ve baskı grupları almaktadır. Teori, bu süreci bir mübadele süreci olarak ele almış ve bunun pozitif analizini yapmaya çalışmıştır. Bürokratik rasyonelliğin duruma bağlı koşullar tarafından belirlenen sınırlı içeriğine dikkat çeken bu yaklaşım, bürokratları, alternatifler arasında seçim yapan fayda maksimizasyoncuları veya bütçe maksimizasyoncuları olarak değerlendirmiştir (Mueller, 1993:447; Özer ve Kartal, 49-52; Odabaş, 2019:99).

Yakın dönem kamu yönetimi teorisinin Weber sonrası gelişiminde büyük bir etkiye sahip bir diğer gelişme de eleştirel teorisinin genel olarak sosyal bilimlere ve özel olarak kamu yönetimi üzerindeki etkisidir. Özellikle Jürgen Habermas (1996), modern devletlerin içinde bulunduğu meşruiyet krizinden yola çıkarak bürokratik tekno-idari tahakkümün anti-demokratik içeriklerine dikkatleri çekmiş ve kamusal alanın anlaşılmasında her türden evrensellik/aşkınlık/kolektiviteye dayalı geçerlilik iddialarının sürekli olarak sınındığı bir söylem alanı olarak iletişimsel eylemin kritik önemini vurgulamıştır. Böylece Habermas ve ardıllarının düşünceleriyle eleştirel kamu örgütlenmesi teorisi, iletişimin serbest akışı ve hiyerarşik ilişkinin doğasında var olan çelişkilerin ortaya çıkarılması yoluyla yönetimin bürokratiklikten arındırılması ve demokratikleştirilmesini merkeze alan yeni bir kamusal alan kavramlaştırması geliştirmiştir. Eleştirel düşüncenin bir diğer uzantısı olan söylem teorisi de kamusal alanın oluşum süreci üzerinde durmuş ve siyaset-yönetim

ikiliğini reddeden bir bakış açısıyla hem siyasetin hem de yönetimin kamusal alan kavramıyla çok daha iyi bir biçimde kavranabileceği görüşünü savunmuştur. Söylem teorisinin temsilcilerine göre, kamusal alan dar bir kamu yönetimi örgütlenmesinin büsbütün dışında politika sürecine dahil olan çok çeşitli aktörleri, resmî kurumları, gönüllü kuruluşları ve farklı sınıftan vatandaş gruplarını kapsamına alan oluşum halindeki bir söylem alanıdır (Habermas ve Apel, 2020; Taner ve İnce, 2021:124-131).

1980’li yıllara gelindiğinde modern kamu yönetimi hükümet sistemlerinde sağlam yönetim uygulamalarının etkili bir şekilde benimsenmesinin gerekliliğini savunan yeni bir akımın gelişimine sahne olmuştur. Geleneksel kamu yönetimine bir alternatif olarak ortaya çıkan ve Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) olarak adlandırılan bu akım, esnek ve katılımcı yönetim, yerleşme, girişimci yöneticilik, etkinlik ve verimlilik gibi esaslardan yola çıkan ve özel sektör menşeli uygulamaların kamu kurumlarına uyarlanmasını öngören etkin bir kamu yönetimi anlayışı geliştirmiştir. Amerikalı akademisyenler David Osborne ve Ted Gaebler tarafından 1992 yılında yayımlanan “Hükümeti Yeniden İcat Etmek” (1992) adlı eserle birlikte yeni kamu yönetimi yaklaşımı giderek daha çok popüler hale gelmiş ve böylece “iyi yönetim”, “katılımcılık”, “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” gibi kavramlar modern kamu yönetiminin temel öncülleri haline gelmiştir. Bu öncüllerin gerisinde temelde işletmeci bir bakış açısı yatmaktadır. Nitekim bu işletmeci yaklaşımda; “standartların ve performans ölçümlerinin açık bir şekilde belirlenerek sonuçların temel alındığı bir yönetim anlayışı, ekonomiklik, etkinlik ve etkililik, uzlaşma ve müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi, sürekli iyileştirme gibi vurgularla, resmi süreç ve usullere göre tanımlanan “idare” (administration) kavramının yerini, sonuçların elde edilmesi için kaynakların etkili bir biçimde kullanılması gerektiğine vurgu yapan “yönetim” (management) kavramı almıştır. Bu sonuçlar gerçekleştirecek olanlar ise kendilerinden birer iyi yönetici (managers) olmaları beklenen kamu personelidir” (Güzelsarı, 2004:4).

2. KAMU YÖNETİMİNDE ÇÖKÜŞ MÜ YOKSA DÖNÜŞÜM MÜ?

Günümüz kamu yönetimi literatürü, kamu yönetiminin odağını geleneksel resmi hükümet organlarının ötesinde yönetimdeki çoklu aktörlere doğru yönlendiren yeni kamu yönetimi yaklaşımının baskın retoriği altında biçimlenmektedir. Aslında yeni kamu yönetimi; serbest piyasa ve özel mülkiyet rejimine dayalı geç kapitalist toplumsal/siyasal bir formasyonda ortaya çıkan risk yönetimi, performans değerlendirmesi, stratejik planlama gibi kimi özel sektör norm ve değerlerinin kamu yönetimine etkili bir biçimde uyarlandığı deregülatif bir devlet anlayışına dayanmaktadır. Bu yeni anlayışta refah devleti dönemindeki toplumsal/ekonomik eşitsizlikleri gidermeye yönelik müdahaleci devlet vizyonu büyük ölçüde terkedilmiş, piyasa işleyişini kolaylaştıran, rehberlik edici ve düzenleyici bir devlet nosyonu kamu politika ve prosedürlerinin birincil önceliği haline gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışına yöneltelen en önemli eleştirilerden biri, yeni kamu yönetiminin devleti bir hizmet tüketim aracı haline dönüştüren, devletin çatışmaları çözme, ulusal hedefler belirleme, toplumdaki güç kullanımını kontrol etme ve ulusun geleceği için yatırım yapma gibi rollerini göz ardı eden kısıtlı bir mantığa sahip olduğunu öne sürmektedir (Ricucci, 2001:173). Bununla birlikte yeni kamu yönetiminin aslında kamusal bir yönetim anlayışı ortaya koymadığı, kârlılık peşinde koşan dolayısıyla verimlilik ve performans dayalı bir eylemlilik içinde bulunma zorunluluğu bulunan belirgin bir şirket tipolojisini kamu yönetim süreçlerine aktarmakla yetindiği

ve durumun kamu yönetimini ciddi bir krize sürükleme potansiyeli taşıdığı da ifade edilmektedir (Hafer, 2016; McSwite, 1997). Farazmand'a göre kamu yönetiminin son 30 yılı kimlik krizini daha da kötüleştirmiş durumdadır zira bu dönem, kamu yönetiminin özünü yeniden tanımlamayı gerektiren çok sayıda dönüşümle karşı karşıya kalınması nedeniyle özellikle zorlayıcı sonuçlar doğurmuştur (2012: 517). Gerçekten de günümüz toplumsal/siyasal sistemlerinin mevcut niteliği ve gelecekte alabileceği yeni biçimler üzerine yürütülmekte olan güncel tartışmalarda öne çıkan en güçlü eleştirel yönelimlerden biri, siyasal iktidar kullanımının en görünür tezahür alanlarından biri olarak kamu yönetiminin anlam ve mahiyetinde tanık olunan köklü değişim süreçlerini bir çöküş ya da dağılma retoriği etrafında çözümleme arayışı olmuştur. Dikkat çekici bir olgu olarak bu çözümleme arayışları, geleneksel kriz kavramının dağarcığıyla yetinmeyen neredeyse apokaliptik bir muhtevayı dolaşıma sokmakta ve bu çözümlemeye kapitalist dünya-sistemin artık bilindik hale gelmiş olan belirgin kriz atakları yerine çok daha yıkıcı ve kendi kendini tahrip eder hale gelen anti-sistemik bir tehlikeyle karşı karşıya bulunduğuna ilişkin bir yargı da eşlik etmektedir. Bu bakış açısına göre siyasal ve yönetsel alanda gözlemlenen istikrarsızlıkların çözümlenmesinde toplumsal/siyasal sistemin düzen ve süreklilik erekleriyle bir biçimde eklemlenmiş olan kriz kavramı artık yeterli değildir. Bu çerçevede kriz kavramının ötesinde çöküş ya da dağılma retoriğine yapılan güçlü referanslar, gerek siyasal/yönetsel bir olgu olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetiminin geleneksel anlam ve işlevini yitirme tehdidi ile karşı karşıya kaldığına dikkat çekmekte ve özellikle refah devleti döneminde kamu yönetimi uygulamalarına egemen olmuş olan siyaset/bürokrasi ya da asil/vekil ikiliğine dayalı hizmet odaklı kamu yönetimi kavramlaştırmasının yerini içeriği belirsiz, yapısal/toplumsal yönelimini yitirmiş ve gerçekte geç modern siyasal iktidarsızlığın ideolojik kılıfı haline gelmiş olan öznesiz bir yönetimsizlik zihniyetine bıraktığına vurgu yapılmaktadır.

Günümüz kamu yönetiminin içinde bulunduğu kriz durumuna ilişkin çözümlemesinde Şaylan, bir sosyal bilim dalı olarak kamu yönetiminin geleneksel paradigmasının anlamını yitirdiği, bir başka deyişle, disiplinin inceleme nesnesinin kapsamlı bir dönüşüm geçirdiği tespitinden hareketle kamu yönetiminin bir devlet bilimine dönüşme tehdidiyle yüz yüze kaldığını öne sürmektedir. Nitekim Şaylan'a göre; "... 20. yüzyılın başında ortaya çıkan ve hızla gelişip, akademik evrende saygın bir yer tutan kamu yönetiminin, bir bilim dalı olarak açıklayıcı ve yol gösterici olma özelliğini büyük ölçüde yitirdiği söylenebilmektedir. Buna karşılık, geleneksel kamu yönetimi paradigması ile de büyük ara kesitleri olan işletme yönetimi ya da örgüt bilimi için böyle bir benzer krizden söz edilememektedir. İşletme yönetimi, esas olarak, firma ya da korporasyonlarda kar ve emek verimliliği maksimizasyonu sorunları üzerine odaklanmış bulunmaktadır. Dünya kapitalist sistemindeki pazar köktenciliği ya da neoliberal öğretinin süregelen hegemonyası işletme yönetiminin açıklama ve reçete sunma işlevleri için uygun bir ortam sağlamış gözükmektedir. Kamu Yönetimi disiplininin yaklaşık 20. yüzyılın başlarında biçimlenen geleneksel paradigmasının krizine yol açan temel değişkenin, ulusal ve egemen devlet aygıtının toplum içindeki konumu ve işlevinin köklü bir dönüşüm sürecine girmesi olduğu söylenebilir. Sözü edilen işlevsel dönüşüm sürecinin kendi içinde ciddi çelişkiler içerdiği gözlemlenmektedir. Bu çelişkiler ya da devlet aygıtının işlevsel dönüşümü, bir bakıma doğal olarak, geleneksel kamu yönetimi paradigmasını anlamsızlaştırmaktadır" (Şaylan, 2023:251-252).

Kanaatimizce gerek bir yönetim mekanizması olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetimini içinde bulunduğu tartışmalı kriz durumundan çıkaracak temel açılımı siyaset-

yönetim düalizmini ya da başka bir ifadeyle siyaset bilimi-kamu yönetimi dikatomisini aşan bir çerçevede siyasal olanın (the political) asli tezahür alanlarından biri olarak yeni bir kamu yönetimi kavramlaştırmasında aramak gerekir. Siyasal olanın cisimleştiği asli bir alan olarak kamu yönetimi aslında modernliğin iki temel mirasını oluşturan özgürlük ve eşitlik ideallerinin biteviye bir çekişme alanıdır. Kamu yönetiminin bugünü ve geleceği bu çekişmeden kesinlikle muaf değildir ve bu çekişmenin izlerini kamu yönetimine egemen olan paradigmatik yönelimlerde de gözlemlemek mümkündür.

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca özgürlük ve eşitlik idealinin uzantısı olarak okunabilecek iki temel paradigma egemen olmuştur. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberyen devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Bürokratik paradigma en yalın anlamıyla kamu yöneticilerinin halkın demokratik şekilde seçilmiş temsilcileri tarafından onaylanmış olan politikaları hem yasal açıdan hem de etik açıdan tarafsız bir biçimde uygulama yükümlülüğü altında bulunduğu önermesinden hareket eder. Bu paradigmada kamusal iradenin orijinal kökenini oluşturan halktan seçilmiş temsilcilere ve seçilmiş temsilcilerden de kamusal kararları uygulama sorumluluğu olan kamu yönetimi hiyerarşisine uzanan bir hesap verme zinciri son derece merkezi bir anlam taşır. Modern kamu yönetiminin demokratik ve işlevsel gerekçesini oluşturan bu hesap verme zinciri aynı zamanda asil ve vekil arasındaki kurucu ayrımı da karakterize eder. Buna göre vekil konumunda olan kamu yöneticileri asillerin yani seçilmiş temsilcilerin ve dolayısıyla da halkın hizmetkârıdır ve asillerin tayin ettiği politika ve kararlar aracılığıyla açığa çıkan kamusal iradeyi nesnel, tarafsız ve olası en yüksek verimlilik ve etkinlikte uygulama yükümlülüğü altındadırlar. Bununla uyumlu bir biçimde bürokratik/idari meşruiyetin doğrudan temeli de bürokratlardan beklenen profesyonellik, uzmanlık ve verimlilikte cisimleşir. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Buna göre, kamusal iradenin orijinal kökenini oluşturan halktan seçilmiş temsilcilere ve seçilmiş temsilcilerden de kamusal kararları uygulama sorumluluğu olan kamu yönetimi hiyerarşisine uzanan doğrusal bir sorumluluk zinciri şeklindeki bir demokratik meşruiyet son derece tartışmalıdır. Siyasal aktörlerin seçici/tayin edici kararlarının pürüzsüz ifadeleri olan bir bürokratik amaç kavramsallaştırması kendi içinde çelişkilidir. Siyasal aktörlerin bürokrasi üzerinde etkili bir kontrol gücünün bulunmadığı ve dahası uzmanlık ve teknik bilginin politik süreçlerin etkisizleştirilmesine hizmet eden ayrıcalıklı bir bürokratik nüfuz alanı yarattığı ortadadır. Dolayısıyla demokratik meşruiyet açısından asıl sorgulanması gereken bürokrasinin sahip olduğu görece özerklik ve seçilmiş temsilciler ve halk üzerindeki anti-demokratik yönlendirme gücüdür. Kaldı ki bürokratların değerlerden bağımsız ve bütünüyle apolitik aktörler varlık gösteren kamu yönetimi uygulayıcıları olarak düşünülmesi de yanlıştır. Teknik bilginin kamusal amaçları hedefinden saptıran araçsallaştırıcı etkisi ve özellikle de idari takdir yetkisinin yaygın varlığı dikkate alındığında hiyerarşik kontrol ve siyasi üstlere itaat kültürüne dayalı yüceltilmiş bir bürokratik ethosun bürokratik/demokratik meşruiyetin etik temeli olarak işlev göremeyeceği açıktır.

Modern kamu yönetiminin yüzyılı aşkın tarihsel serüvenine bakıldığında kabaca üç tarihsel dönemi birbirinden ayırt etmek mümkündür. 1929 Dünya Buhranına kadar olan dönemde, serbest piyasa düzeni ve özel mülkiyet rejimine dayalı liberal politikaların yaygınlaştırılmasına hizmet eden

araçsal/sınırlı bir kamu yönetimi zihniyeti egemen olmuştur. Bu zihniyet Weberyen devlet yaklaşımının normatif ve rasyonalize edici/akılcılaştırıcı unsurlarını kendi bünyesine katarak salt sınırlı/idari işlevlere indirgenmiş bir kamu yönetimi kavramlaştırması geliştirmiştir. Takip eden dönemde 1929 Dünya Buhranının sosyo-ekonomik alanda neden olduğu yıkıcı etkilerin telafi edilmesi amacıyla refah devleti politikaları genel kabul görmeye başlamış ve böylelikle 1980'lere kadar uzanan bir tarihsel kesitte toplumsal/ekonomik eşitsizliklerin etkin devlet müdahaleleriyle giderilmesine yönelik bir kamu yönetimi anlayışı tüm dünyada egemen hale gelmiştir. Refah devleti politikalarının en önemli açmazı, demokratikleştirici etkinin sadece devlete ait müdahale araçlarıyla işlevsel hale geleceğine dair sarsılmaz inanç olmuştur. Bürokratik paradigmanın Weberyen içeriklerinin sorgulanmasına pek az imkan tanıyan çelişkili içeriğiyle refah devleti dönemi, devlet eliyle demokratikleştirme stratejisinin hakim olduğu güçlü bir kamu yönetimi doğurmuştur. İçinde yaşamakta olduğumuz 80'li yıllardan günümüze uzanan tarihsel dönemde ise refah devleti uygulamaları büyük ölçüde terk edilmeye başlamış ve böylelikle devletin ve bürokratik alanın sınırlandırılmasına iyiden iyiye vurgu yapan küresel bir neo-liberal strateji eşliğinde devletin salt düzenleyici işlevlerini öne çıkaran “yeni” bir kamu yönetimi anlayışı şekillenmiştir. Günümüz kamu yönetimlerindeki bürokratik gerilemenin, demokratik paradigmanın yeniden güçlenmesiyle birlikte açığa çıkan bir olgu olmadığını görmek son derece önemlidir. Bununla birlikte ortaya çıkan resmin kamu yönetiminin çöküşünü karakterize eden tarihsel bir yönelim olmadığını da belirtmek gerekir.

SONUÇ

İnsanların toplu hâlde yaşamaya başladıkları en eski çağlardan beri “devlet” ve “yönetim” olgusu, birlikte yaşamın kaçınılmaz bir uğrağı olarak varlığını sürdürme gelmiştir. Devletsiz toplum formasyonlarına ilişkin siyasal öngörüler ve bu öngörülerin kısmen hayata geçirildiği son derece sınırlı tarihsel pratikleri bir kenara bırakırsak, insanoğlunun toplu yaşam deneyimlerinin hemen tümünün “devlet” ile “toplum” arasındaki asli/kategorik ayrım dayalı zorunlu bir bölünme (antagonizma) üzerinde şekillendiğini görürüz. Monarşiden demokrasiye bütün siyasal yönetim biçimleri bu bölünmeyi veri olarak alır. Devlet-toplum ayrımının korunduğu her durumda, en iyi yönetim biçiminde bile bu bölünme bertaraf edilemez bir nitelik taşır. Kamu yönetimi ve siyaset teorisinde bu ayrım asil-vekil (principal-agent) ayrımı olarak kavramsallaştırılmaktadır. Günümüz toplumlarının başat siyasal yönetim biçimi olarak temsili demokrasi, asil-vekil arasındaki ayrımı mümkün olan en iyi şekilde demokratik bir içerik ve yapıya kavuşturma yönelimindedir. Bu yönelimin en güçlü anlatımlarından biri, kuşkusuz “iyi yönetim” ve “etkin yönetim” nosyonlarında kristalize olmuştur. Ancak asil-vekil arasındaki asli ayrım ya da bölünmenin, her durumda varlığını sürdüren bir “demokrasi açığı” olarak mütalaa edilmesi gerekir. Buradan hareketle, “iyi yönetimi” esasında bu giderilemez demokrasi açığını olabilecek en iyi şekilde telafi etmeye yönelik bir önlemler bütünü olarak tanımlamak gerekir (İnce, 2020: 266).

Bugün kamu yönetiminin doğru bir şekilde anlaşılmasında ve uygulanmasında yönetsel sürecin bizatihi kendisinin eksikli doğasının kavranması son derece önem taşımaktadır. Yukarıda “demokrasi açığı” kavramıyla nitelendirmeye çalıştığımız bu olgu aynı zamanda yönetimin Derridacı anlamdaki “karar verilemez” yapısına işaret etmektedir. Sadece düzen ve istikrar gerekliliklerine indirgenmiş apolitik/steril bir kamu yönetimi kavramlaştırması, kendisini siyasal olanın (the political) sahici tezahürlerine sınırsız kapayan araçsal bir yönetim zihniyetini

cisimleştirir. Böylesi bir araçsal yönetim kavrayışı siyasal gerçekliğin tüm tezahürlerini dar anlamda siyasetin (the politics) kurumlarına hapseden teknokratik/bürokratik bakış açısıyla da son derece uyumludur. Bugün kamu yönetimini siyasal olanın doğrudan tezahür alanlarından biri olarak kavrayan dolayısıyla bürokratik paradigma ile demokratik paradigma arasındaki (ya da eşitlik ideası ile özgürlük ideası arasındaki) çekişmenin (agonizmin) nihayete erdirilemez içeriğini dikkate alan yeni bir teorik bakış açısına acilen ihtiyaç duyulmaktadır.

Yukarıda değinilen bakış açısıyla uyumlu bir şekilde bu çalışmada modern kamu yönetiminde tanık olunan tarihsel dönemler kapitalist toplum formasyonunun tamamlayıcı unsurları olarak ele alınmış ve bu kapsamda kamu yönetimi literatüründe son zamanlarda öne çıkan bir tema olarak kamu yönetiminde çöküş nosyonu tartışmaya açılmıştır. Kanaatimizce gerek bir yönetim mekanizması olarak gerekse de akademik bir disiplin olarak kamu yönetimini içinde bulunduğu tartışmalı kriz durumundan çıkaracak temel açılımı siyaset-yönetim düalizmini ya da başka bir ifadeyle siyaset bilimi-kamu yönetimi dikotomisini aşan bir çerçevede siyasal olanın (the political) asli tezahür alanlarından biri olarak yeni bir kamu yönetimi kavramlaştırmasında aramak gerekir.

20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan modern kamu yönetimine doğumundan günümüze kadar kabaca iki temel paradigmanın egemen olduğunu söylemek mümkündür. Bu paradigmalardan ilki, tüm dünyada 1960'lı yıllara kadar varlığını güçlü bir biçimde sürdüren ve temelde Weberyen devlet anlayışının zihinsel çerçevesini yansıtan bürokratik paradigmadır. Modern kamu yönetimine egemen olan ikinci paradigma ise demokratik paradigmadır. Bürokratik devlet anlayışının katı kurumsal/işlevselci zihniyetine güçlü bir itiraz olarak 1960'lı yıllardan itibaren yükselen demokratik paradigmada, özellikle temsili demokrasinin demokrasi açığı sorunsallaştırılır. Bize göre her iki paradigma da modern kamu yönetiminin biçimlenmesinde etkili olmaya devam etmektedir. Esasında bu paradigmalardan bir bütün olarak kamu yönetiminin varlık gerekçesinin kurucu unsurları olarak değerlendirilmesi gerekir.

Geniş anlamda ele alındığında bürokratik paradigma ve demokratik paradigma modern kamu yönetiminin temel paradoksunu oluşturur. Siyasal erkin ve devlet aygıtının halk iradesinin yetkin bir tezahürü olarak biçimlenmesine yönelik siyasal/toplumsal talepler demokratik paradigmanın yönetimin ve ayrıcalıklı nüfuz alanlarının sınırlandırılması gereğine işaret eden olumsuzlayıcı/sınırlandırıcı retoriğine başvurur. Öte yandan kamu hizmetine tahsis edilen kaynakların toplumsal refaha en çok katkı sağlayacak yöntemlerle ve akılcı bir programlama eşliğinde etkili/verimli kullanımına yönelik siyasal/toplumsal talepler ise iyi yönetim ya da etkin devlet nosyonlarının olumlu/etkinleştirici retoriğine başvurur. Kanaatimizce modern kamu yönetimine egemen olan bürokratik ve demokratik paradigmalarda içinde yaşadığımız kapitalist siyasal/toplumsal formasyonların eş görüngüleri olarak görülmelidir. Dolayısıyla günümüz kamu yönetimlerinde yaygın bir biçimde gözlemlenen bir olgu olarak bürokratik paradigmanın gerileyişini tek başına modern kamu yönetiminin bir çöküş emaresi olarak değerlendirmek hatalıdır. Sonuç olarak halihazırda tanıklık etmekte olduğumuz modern devlet ve kamu yönetimindeki köklü değişim sürecini demokratik paradigmanın yeniden yükselişine kapı aralayabilecek güçlü potansiyelleri barındıran bir dönüşüm süreci olarak resmetmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

KAYNAKÇA

- Anderson, J. E. (2003). *Public Policy Making: An Introduction* 5th Edition, Newyork: Houghton Mifflin Company.
- Eryılmaz, B. (2021). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Bailey, S.K. (1968). “Objectives of the Theory of Public Administration” in J.C. Charleswarth (Ed), *Theory and Practice of Public Administration*.
- Behn, Robert (1998). “The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability”, *International Public Management Journal - INT PUBLIC MANAG J.* 1. 131-164. 10.1016/S1096-7494(99)80088-9.
- Bovens, M. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework 1”, *European Law Journal*, 13: 447–468.
- Farazmand, Ali. (2012). “The Future of Public Administration Challenges and Opportunities-A Critical Perspective”, *Administration & Society*, 44, No. 4: 487-517.
- Güzelsarı, Selime (2004) “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri*, No.66, Mart 2004.
- Habermas, J. (1996). *İletişimsel Eylem Kuramı*, (Çev.) M. Tüzel, Kabalcı Yayınevi: İstanbul.
- Habermas, J. ve Apel, K. O. (2020). *Söylem Etiği*, (Çev.) Seyit Coşkun, Fol Kitap, İstanbul.
- Hafer, J. A. (2016). “Public Administration’s Identity Crisis and the Emerging Approach that May Alleviate It”, *Hatfield Graduate Journal of Public Affairs*:Vol. 1: Iss. 1, Article 6.
- Hindle, T. (2014). *Yönetimde Çığır Açan Fikirler ve Gurular* (Çev.) Şensoy, Ü., Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1.Baskı, İstanbul.
- İnce, M. (2020). “Kamuda Performans Yönetiminin Yerleşmesinde Sayıştayın Rolü”, içinde *Kamuda Performans Yönetimi: Kavram, Kuram ve Uygulama*, (Ed.) Eren V., Eroğlu H. Tuğba, Nobel Yayıncılık, 237-270.
- Jenkins R. (2007). “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, *Performance Accountability and Combating Corruption*, (Ed.) Anwar Shah, Washington, D.C., The World Bank.
- Jacob T.; L. B. Andersen; Carsten G., ve Kurt K. K. (2020). *Public Governance Paradigms*, Elgaronline, DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788971225.00007>.
- Köseoğlu, Ö. (2015). “Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri”, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Ed.), içinde *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama* 2nd Edition (s. 244-264), Ankara: Adres Yayınları.
- McSwite, O. C. (1997). “Postmodernism And Public Administration's Identity Crisis”, *Public Administration Review*, 55, No. 2: 174-181.
- Mueller, C. D. (1993). “Public Choice: A Survey” (Ed), Edward Elgar, “The Public Choice Approach to Politics” In *Economist of The Twentieth Century*.
- Odabaş, H. (2019). “James M. Buchanan ve Liberal Politik İktisat”, *SOBİAD Hukuk ve İktisat Araştırmaları Yayınları*: ISBN: 978-605-68961-5-6.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How to Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York.
- Özer, M. A. ve Kartal, M. (2021). “Kamu Tercihi ve Yönetimde Karar Verme: Teorik Bir Değerlendirme”, *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 10(26), 46-74.

- Parlak, B.; Doğan, K. C. (2022). *The Handbook of Public Administration*, Vol. 1, ISBN: 978-2-38236-299-0, Livre de Lyon, Lyon.
- Riccucci, Norma M. (2001). “The Old Public Management Versus The New Public Management: Where Does Public Administration Fit In?”, *Pubic Administration Review*, 61, 2.
- Riggs, F. W. (1961). “The Ecology of Public Administration”, Asia Publishing, London.
- Riggs, F.W. (2006). “The Prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies”, (17-61), *Comparative Public Administration Essential Readings*, (Ed.) Eric Otenyo ve Nancy Lind), Elsevier Press, USA.
- Roethlisberger, F. J. ve Dickson, W. J. (2003). *Management and the Worker* (Vol. 5), Psychology Press.
- Simon, H. A. (2016). “Yönetim Atasözleri”, (Ed.) J. M. Shafritz ve A. C. Hyde, *Kamu Yönetimi Klasikleri* (Çev. Altuntop, S.) Global Politika ve Strateji Yayınları, Ankara.
- Şaylan, G. (2023). *Bir Bilim Dalı Olarak Kamu Yönetiminin Yükselişi ve Çöküşü*, İmge Yayınları, Ankara.
- Taner, A. ve İnce, M. (2021). *Kamu Yönetiminde Etik Kriz*, Son Çağ Yayıncılık, Ankara.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*, Harper, New York.
- Yılmaz, V. ve Telsaç, C. (2021). “Weber’in Bakış Açısından Otorite ve Bürokrasi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 34, 42-52.
- Weber, M. (1987). *Sosyoloji Yazıları*, (Çev.) Parla, T., 2. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.