

DİSİPLİN VE UYGULAMA AÇISINDAN KAMU YÖNETİMİNİN “KİMLİK KRİZİNE” YENİ BİR BAKIŞ

Doğan Nadi Leblebici

Öz

Bir disiplin olarak ortaya çıktığı tarihten bugüne kadar “kamu yönetimi” ile ilgili kimlik tartışmaları sürmüştür. Kamu yönetimi disiplininin çalışma alanının ne olması gerektiği ile ilgili farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlar birbirinden etkilenmiş ve zaman zaman birbirinin uyarlanmış tekrarları olarak ortaya çıkmışlardır. Kamu yönetiminin disiplinlerarası bir alan oluşu “kimlik” tartışmalarını daha da artırmıştır. Bu çalışmada, var olan ve ortaya çıkan teorik yaklaşımlar; (a) idare etme anlayışı, (b) demokrasi ve kamu idaresi olmak üzere iki eksenle ele alınmış; özellikle ikinci eksen üzerinde durulmuştur. Günümüzde toplumsal yapının çok katmanlı hale gelmiş olmasının, kamu idaresi ile demokratik söylem arasındaki bağların yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kıldığı vurgulanmış, kamunun farklılaşan hizmet taleplerinin bu çerçevede ele alınması gerektiği gündeme getirilmiştir. Kamu yönetimi disiplininin yeni paradigmasının da buna göre şekillenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler

Kimlik Krizi, Disiplin, Uygulama, KamuYönetimi.

A New Insight into “Identity Crisis” of Public Administration with Reference to Discipline and Practice.

Abstract

A New Perspective for Identity Crisis of Public Administration in Terms of Discipline and Practice Identity crisis of the “public administration” has been debated since its emergence as a scientific discipline. Different approaches on the contextual field of study of public administration have been developed. These approaches have interacted and occasionally emerged as adapted versions of each other. Interdisciplinary character of public administration intensified debates on the identity crisis of it. This study elaborated the theoretical approaches around two main axes: (a) administration, (b) democracy and public administration, and emphasized especially on the second axis. Fragmented structure of today’s society required to revise nexus between public administration and democracy, and to approach differentiated service demand of public within democratic understanding. The study concludes that new paradigm of public administration should be formulated in this democratic context.

Key Words

Identity Crisis, Discipline, Practice, Public Administration

Giriş

İkinci Dünya Savaşı’nı kuşatan ve bazen “Amerikan Yüzyılı” (Fox ve Miller, 1996: 3) olarak da adlandırılan yıllarda kamu yönetiminde hakim paradigma olan geleneksel yaklaşım Wilson’un “idarenin ve siyasetin ayrılması (Wilson, 1887),” Taylor’un “bilimsel yönetimi” (Taylor, 1993) ve Weber’in “hiyerarşik kontrolü” (Weber, 1964) üçgeninde kendisini kabul ettiren bir yaklaşımdı. Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşımın temelini oluşturan düşüncelerin kaynağı bu görüşlere dayanırken; geleneksel yaklaşım, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğunu; siyasetin fonksiyonunun politika üretmek, yönetimin fonksiyonunun ise politikaları uygulamak olduğunu vurgulamaktaydı. Bu yaklaşım özellikle 1960’lardan sonraki sosyal, örgütsel ve siyasal

gelişmelerin etkisiyle değer kaybına uğramıştır. Teorik düzeyde de, kamu yönetiminin ne olduğu, neden incelenmesi gerektiği konusundaki tartışmalar kamu yönetimi disiplini açısından bir “kimlik krizin”in varlığına işaret etmiştir (Waldo 1968).

Kamu yöneticilerinin sadece politikaların uygulanması değil aynı zamanda politika oluşturmadaki katkıları Wilson’un idare ve siyasetin birbirinden ayrılması gerektiği tezi üzerindeki tartışmalarda yerini almıştır. Taylorizm insan ilişkileri okulunun eleştirileri ile (Mayo, 1949; Lewin, 1975; Follett, 1995), bütünüyle yıkılmadı ise bile, sarsıntı geçirmiştir. Siyaset-yönetim ikilemini doğrudan teknik-rasyonel sınırlara çekme çabaları her zaman başarılı olamamıştır. Weber’in ideal tiplemesinden başka bir şey olmayan katı emir-komuta zinciri anlayışı, Japonlar’ın Toplam Kalite Yönetimi anlayışı (Deming, 1986; Juran, 1989, 1993; Milakovich, 1992; Leblebici ve Ömürgönülşen, 1999) ABD’de ortaya atılan yeniden yapılanan¹ devlet anlayışı (Osborne ve Gabler, 1992) ve karar almada katılımcı yaklaşımlarla yer değiştirmeye başlamıştır.

Herşeye rağmen, geleneksel yaklaşımın kendisinden sonraki bütün *idare etme* yaklaşımlarının içerisine truva atı gibi girerek varlığını sürdürmeyi başardığını söylemek yanlış olmaz. Geleneksel yaklaşımın durağan gücü olan *meşruiyet* ve ona bağlı kalıntılar akademik programlarda, personel ve idare reform çalışmalarında² yer almıştır. Bu reform çabalarının söz konusu yaklaşımın ötesine geçmediği ve tam tersine geleneksel yaklaşımı canlandırma çabaları olduğu da söylenebilir.

Şu ya da bu şekilde, kamu yönetimi, bir taraftan, siyaset bilimi, felsefe, iktisat, örgüt teorisi, sosyoloji ve sosyal psikoloji, diğer taraftan, kamu yönetiminin günlük uygulaması arasında disiplinlerarası bir dengeye oturmuştur. Akademik açıdan bakıldığında, akademisyenlerin geleneksel yaklaşıma alternatifler geliştirmek yönünde bir çaba içerisinde oldukları söylenebilir. Bu çalışmalarda, akademisyenler kendilerini uygulama ve teori arasında bir yerde bulmaktadır. Kamu yönetimi bölümlerinin önemli bir amacı da, kamu kesimine idareci yetiştirmektir. Bu yönüyle uygulamadan kopuk olmaları düşünülemez. Diğer taraftan, akademisyenler paradigma belirsizliği ile karşı karşıyadır ve bu da yaratıcı teorik çabayı teşvik etmektedir.

Mevcut Yaklaşımların Değerlendirilmesi

Kamu yönetimi alanında var olan ve ortaya çıkan teorik yaklaşımlara iki eksenden bakmamız mümkündür. Eksenlerden ilki, uygulamada kamu yönetiminin “idare etme” anlayışıdır. Bu eksenden bakıldığında, sekiz farklı yaklaşımın var olduğu görülmektedir. Bunlar; (1) kamu yönetiminin benzeri

¹ Yeniden yapılanma İngilizce’deki “reinventing” kelimesinin yerine orjinal anlamı olan “yeniden keşfeden”den farklı olarak kullanılmıştır. Bu okuyucunun kavram kargaşası içine düşmemesi için bilinçli olarak yapılmıştır.

² Bu konuda Türkiye’de yapılan “idarenin yeniden örgütlenmesi”ni öngören çalışmalara MEHTAP ve KAYA örnek olarak verilebilir.

olmayan tamamen farklı bir idare işlevine sahip olduğunu ileri süren yaklaşım, (2) kamu ve özel sektörün idare işlevlerinin bazı noktalarda benzer olduğunu ileri süren yaklaşım, (3) kamu yönetiminin idare işlevinin kamusal alan içinde geçerli ve kendine özgü olduğunu ileri süren yaklaşım, (4) kamu yönetiminin idare anlayışının özel kesimdeki yönetsel işlevler açısından bütünleştirici bir paradigma olduğunu öne süren yaklaşım, (5) kamu idaresine faaliyetlerin yönetilmesi olarak değil, insanların, kaynakların ve programların yönetilmesi olarak bakan uygulama ağırlıklı yeni kamu yönetimi yaklaşımı, (6) kamu idaresi ile özel kesimdeki idare anlayışı arasında bir yakınlaşma olduğunu ileri süren yaklaşım, (7) yönetim işlevinin kamu ve özel kesim için geçerli genel nitelikli bir işlev olduğunu ileri süren yaklaşım ve son olarak (8) kamu idaresinin özel kesimdeki idare anlayışının sadece daha az etkili bir türü olduğunu öne süren yaklaşımdır (Ömürgönülşen 1999). Kamu kesiminde idare etme anlayışını irdeleyen bütün bu yaklaşımların kamu yönetiminde bir kimlik krizini olduğunu ortaya koymaktan çok, kamu idaresinin işlevsel yönü üzerinde tartışma alanları yarattığı söylenebilir. Çünkü, dikkat edilirse, söz konusu yaklaşımların hiçbirisinin “kamu yönetimi” disiplinin varlık nedenlerini doğrudan tartışmadığı görülebilir. Yine de, söz konusu yaklaşımlar kamu yönetiminin varlık sebebi hususunda dolaylı çıkarımlar yapılmasına imkan vermektedir.

İkinci eksen, kamu yönetiminin siyaset ile olan ilişkisini esas alarak demokrasi ve kamu idaresi arasında bağ kurmaya çalışan, kamu idaresinin demokratik söyleme ne kadar uyduğunu irdeleyen eksendir. Bu eksenin, gerçekte kamu yönetimi disiplininin bağımsız bir disiplin olup olmadığı tartışmalarının veya diğer bir deyişle, kamu yönetiminin kimlik krizi tartışmalarının odak noktasında yer aldığını söyleyebiliriz. Bu eksenin çıkış noktası, siyaset ve idarenin birbirinden ayrılması gerektiğini öne süren geleneksel yaklaşımdır. Geleneksel yaklaşım kamu yönetiminin neden bağımsız bir alan olarak algılanması gerektiğini, siyaset ve idare işlevlerinin birbirinden ayrılabilir farklı işlevler olduğunu ileri sürerek açıklamaya çalışmaktadır. Oysa bu iki işlevin demokrasi bağlamında ve meşruiyet tartışmaları çerçevesinde birbirinden bütünüyle ayrılmış gibi düşünülmesi mümkün olamamaktadır.

Siyaset-idare ikileminde ve bürokrasi ile demokrasi arasındaki ilişkiyi irdeleme anlamında, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının ya da geleneğin yerini almaya aday iki alternatif yaklaşımdan söz edilebilir: anayasacılık (constitutionalism) veya yeni-kurumsalcılık (neo-institutionalism), komüniteryanizm veya sivil toplumculuk (civism). Bu alternatif yaklaşımların da günümüzdeki gelişmeleri ve olguları açıklamada zorlanacakları söylenebilir. Çünkü, gerek geleneksel yaklaşım ve gerekse onun alternatifleri, meşruiyet çerçevesinde; devletin yönetim işlevinin meşrulaştırılması çerçevesinde yapılanmıştır.

Bu yaklaşımlara göz attığımızda, geleneksel yaklaşımın temsili demokrasi kavramının öne çıktığını görüyoruz. Temsili demokrasi şu varsayımlar ile açıklanmaya çalışılmaktadır: (1) insanlar ne istediklerini ve ihtiyaçlarının ne olduğunu bilirler; (2) iktidar olmak için mücadele eden taraflar

(partiler) insanların ihtiyaçlarını ve isteklerini tatmin edecek alternatif programlar sunarlar; (3) insanlar kendilerine en uygun programa göre oy vererek temsilcilerini seçerler; (4) seçilerek iktidarı oluşturan temsilciler insanların tercihlerine uygun yasaları çıkarırlar; (5) insanlar seçilen temsilcilerin ürettikleri sonuçların uygulamalarını idare nezdinde değerlendirecek bilinç düzeyindedir ve bu konuda yeterince dikkat sarf ederler; (6) insanlar sonuçlardan tatmin oluyorsa sonuçları üreten temsilcileri oylarıyla ödüllendirir ve eğer tatmin olmuyorsa oylarını alternatif programlar öneren temsilcilere yöneltirler (Fox ve Miller 1996, 15). Böylece, temsili demokrasi döngüsel bir kurgu oluşturmaktadır.

Siyasal söylemde yer alan *temsili demokrasi ve onun sorgulanabilirliği* modelinin uygulamada iyi işlemediğine yönelik iddialar vardır. Tamamı toplumsal iradeye yüklenen bireysel tercihlerle başlayan; yasama erki, bürokrasinin yasaları uygulaması ve uygulanan yasaların sorumlu veya dikkatli seçmenlerce değerlendirilmesi biçiminde döngüsel olarak ortaya koyulan *prosedürel demokrasi teorisinin* geçerliliğini ve güvenilirliğini kaybettiği iddia edilmekte ve aynı zamanda hiçbir aşamasının da geleneksel yaklaşımın öngördüğü biçimde işlemediği vurgulanmaktadır. Bu konudaki tartışmaların odak noktasında, siyaset-idare ikileminin siyaset yanının demokrasiye hizmet edecek biçimde sistematik olarak çalışmadığı tezi yer almaktadır. Geleneksel yaklaşımın bu husustaki varsayımlarına yönelik eleştiriler şu şekilde özetlenebilir: (1) İnsanların istek ve ihtiyaçlarının biraraya getirilmesi yoluyla ortak iradenin oluşumu aslında medya tarafından manipüle edilmektedir. Dolayısıyla gerçek anlamda bir ortak irade oluşumu söz konusu değildir; (2) İktidar olmak için mücadele eden taraflar (partiler) nadiren insanların ihtiyaçlarını ve isteklerini tatmin edecek alternatif programlar ve politikalar temelinde mücadele ederler. İmaj konusundaki rekabet alternatif programlar ve politikalar konusundaki mücadelenin önüne geçmektedir; (3) İkinci eleştiriyle bağlantılı olarak, insanlar gerçekte kendi tercihlerine uygun temsilcileri değil, imajı öne çıkan adayları seçerler. Ayrıca, insanların kendilerine en uygun programa göre oy vererek, kendilerini tam olarak temsil edecek sayıda temsilci seçmeleri matematik olarak imkansızdır; (4) Seçilerek iktidarı oluşturan temsilcilerin insanların tercihlerine uygun yasaları çıkarmaları, ancak gerçek bir temsil profilinin ortaya çıkmasına bağlıdır ki, bu her zaman mümkün olmaz. Bir çok farklı temele dayanan farklı koalisyon profilleri söz konusu olabilir ve bu durum insanların tercihlerine uygun yasaların çıkmasını engelleyebilir; (5) İnsanlar her zaman seçilen temsilcilerin ürettikleri sonuçların uygulamalarını idare nezdinde değerlendirecek bilinç düzeyinde olmayabilir. İnsanların çoğu seçtikleri temsilcilerin isimlerini bilmezler. Onların bu konudaki değerlendirmeleri de medyanın manipülasyonuna bağlıdır; (6) İnsanların çoğu, sonuçlardan tatmin olsun veya olmasın yine aynı seçimi yaparlar (Fox ve Miller 1996, 15-17).

Geleneksel yaklaşımın idare tarafı da, diğer bir deyişle, kamu kurumlarının davranışlarını bağlaması öngörülen kesin kurullarla toplumsal “egemen”i gerçekleştirmek varsayımı da söz konusu döngünün işlev

bozukluklarınca sebep olunan yanlış bir yönlendirmenin kurbanı olabilir. Bu konuda, kuralların *tefsiri biçimde* biraraya gelmesinin idareyi bağlamadığı ileri sürülebilir. Ne kadar çok kural koyulursa, idarenin onların arasından kendine en uygun olanını seçme şansı o kadar artmaktadır.

Geleneksel yaklaşımın eksiklikleri her ne kadar onun döngüsü içinden çıkmakta ise de, reform çabaları hala döngünün doğruluğunu savunmakta ve eksiklikler karşısında bürokrasiyi günah keçisi konumuna indirgemektedir. Seçilmişlerin görevlerini aksatması veya kötüye kullanmasının faturası bürokrasiye çıkarılmakta ve etik reform hareketlerine girilmektedir. Kamuoyunda meydana gelen skandallar sonrasında yapılan düzenlemelerin hemen hepsinde bu göze çarpmaktadır. Seçilmişler ve atanmışlar bağlamında, bu ahenksiz vurgu çoğu zaman proaktif idare anlayışının akademik savunusuna yol açmaktadır. Diğer bir deyişle, “kurallarla yönetilen devlet bir takım olumsuzluklarla karşı karşıya kalıyorsa bu kuralların yeterince uygulanmıyor olmasındadır” anlayışı ön plana çıkmakta ve kuralların varlığı, kurallara dayalı demokrasinin işleyişi savunulmaktadır.

Geleneksel yaklaşıma alternatif sunduğu varsayılan Anayasacılar, yasa yapma fonksiyonu bir tarafa koyulduğunda, “*yaptığımız şeyi neyin haklılaştıracağı*” sorusuna cevap ararlar ve haklılaştırma ya da meşru kılma görevini, zorlayıcı bir toplumsal sözleşme olarak gördükleri anayasaya yüklerler. Böylece, “idarenin eylemleri anayasaya uygunsuzdur” anlayışı ortaya çıkar (Rohr 1986). Yeni kurumsalcılar da, anayasacılar gibi güç olarak haklılaştırma ya da meşrulaştırma görevini fonksiyonların üzerine koydukları yapılara yüklerler. Böylece, “idarenin eylemleri fonksiyonların yüklendiği yapılarca yerine getiriliyorsa meşrudur” anlayışı ortaya çıkmaktadır (Wamsley ve arkadaşları 1990). Komüniteryanlar ise, “egemen” olanı yasa yapma erkinin değil sadece vatandaşların meşru kılacağı ileri sürerler ve yine yasa yapma pozisyonu bir tarafa koyulduğunda, komüniteryanizm ve sivil toplumculuğun anlamları ve kapsamı konusunda tartışmalar olmakla birlikte (Erdoğan 1998), devlet iktidarının meşrulaştırılması anlamında, “*yaptığımız şeyi nasıl haklılaştırabileceğimize*” sorusuna cevap ararlar ve haklılaştırma ya da meşru kılma görevini toplumun yönetime katılmasına yüklerler (Jonsen ve Toulmin 1988; MacIntyre 1984; Taylor 1985; Adams ve arkadaşları 1990; Chandler 1991; Cooper 1991; Fredrickson 1982; Gawthrop 1984). Görüldüğü gibi, alternatif sayılan her iki yaklaşım çerçevesinde de tartışmalar bir meşruiyet zemini arayışında sürüp gitmektedir.

Anayasacı düşünürler, seçilmişlerin atanmışların başlarını da belaya sokacak skandallar yaratmaları karşısında, atanmışların önce yasalara ve ancak daha sonra seçilmişlere karşı sorumluluğunu gündeme getirerek suçu yine bürokratlara atıp, geleneksel yaklaşıma yenilikler getirmek ihtiyacına yönelmektedir. İdari devleti meşru kılmaya yönelik bu yetersiz çabalar günümüzün idare ihtiyaçlarına cevap olmaktan uzak görünmektedir. Anayasacılığın tüm toplumsal alanı kapsayacak şekilde kavramsallaştırılmasının doğru olmadığı, zira anayasanın eksenini her ne kadar sivil toplum-devlet ilişkisi

oluşturmakla birlikte, bu ilişkinin sosyal sistemi kurumsallaştırma boyutuna taşınmasının bir normlar sistemi oluşturacağı ve böyle birşeyin daha ziyade bir sosyal ahlak koduna benzediği de ileri sürülmektedir (Erdoğan 1996).

Geleneksel yaklaşıma alternatif olarak ileri sürülen komunüteryan düşünceye göre, demokrasi sadece anlaşmazlıkların çözümü için üretilmiş prosedürel düzenlemelerden ibaret değildir. Komunüteryanizm düşüncesi, insanların kendilerini etkileyen kararlara katılma ihtiyacında oldukları varsayımına dayanmaktadır. Ancak bu yaklaşım günümüzün koşullarında çalışabilir görünmemektedir. Sivil toplumun katılımı her zaman rasyonel kararların ortaya çıkmasını sağlamayabilir. Hatta çoğu kez toplumu “yanlış bilinçlenme”ye (Habermas, 1975) götürebilir. “Toplum”un üyeleri kamusal sorunlarını çözmek konusunda yeterince sorumlu veya uyanık ya da dikkatli olmayabilir. Günümüzde bu üç temel yaklaşıma (geleneksel, anayasacı ve komunüteryan yaklaşıma) alternatif bir yaklaşım ihtiyacı olduğu görülmektedir. Bu nedenle, günümüzde meşruiyet tartışmalarının ikinci plana düşmesi beklenebilir. Meşruiyet tartışmalarının yerine politikalar ön plana çıkabilir ve sonraki adımın ne olacağı önem kazanabilir (Fax ve Miller, 1996:14-41).

Yeni Bir Yaklaşım Arayışı

Günümüz toplumunda, doğrular konusundaki söyleme dikkat edilmelidir. Önemli olan gerçeklik değil oluşturulan gerçekliktir. Neyin gerçek olduğu oluşturulan gerçeklik ile gölgelenmektedir. Gerçek, bir anlamda, Derrida'nın teorisinde olduğu gibi subjektif olarak inşa edilmektedir (Farmer 1997). Medyanın tek yönlü gerçeklik söylemi toplumdaki rakip unsurların mücadelesi içerisinde sürekli yön değiştirmekte, makro-kültür incelemekte, alt-kültürlerin hakimiyeti artmakta ve neotribal (yeni-kabileci) toplumsal yapılar hakimiyeti ele geçirmektedir. Bu alt kültürlerin hakimiyeti ise demokratik ortak irade ve siyaset söylemini son derece sorunlu hale getirmektedir. Siyasetçiler gerçeklerden ziyade soyut siyasi sembollerini öne çıkarmaktadır. Bu ise ciddi anlamda siyasa oluşturmayı engellemektedir. Günümüzdeki bilincin yarattığı toplumsal katmanlaşma ve yeni-kabilecilik gerçekler üzerine değil, medya tarafından oluşturulan gerçeklik imajları üzerine odaklanmakta ve kamunun idaresi konusu zorlaşmaktadır. Günümüzde ortaya çıkan şartlar; geleneksel döngü ve demokratik idealler arasındaki ince bağlantıyı daha da gergin hale getirmekte, anayasacılığı meşruiyet oyunu olmaktan çıkarmakta, komunüteryan bir idare şeklinin ön koşulu olan sivil toplumun gelişimini engellemektedir (Fox ve Miller, 1996: 42-75).

Teorik varsayımlar olguların nasıl algılandıklarıyla ilişkilidir. Örneğin; emir-komuta-kontrol bürokrasisi; sebep-sonuç determinizmi ve rasyonel kullanım-maksimize eden bireylere ilişkin öncül varsayımlar olmaksızın fazla anlam ifade etmez. Bu öncüller ve onlardan doğan anlayışı şekillendirir. Anlayışın ortaya koyduğu önermeler açısından, anlayıştan doğan önermeleri şekillendirir ve ancak o zaman eylem için ihtimaller veya imkanlar hayal edilebilir. Kamu yönetimi teorilerinin çoğunda var olan öncül varsayımlar entellektüel kriz yaratmaktadır ve bu kriz günümüz koşullarında daha da keskinleşmektedir.

Çoğunlukla, hakim ontolojilerden yola çıkılarak çok fazla varsayım ortaya koyulmakta; insan doğasının rasyonelliği, örgüt ve kurumların somut oluşu, örgütsel amaçlar etrafında sağlanan konsensus ve kamu yönetimi düşüncesini şekillendiren temel kavram ve değişkenlerin katılığı hakkında çok fazla varsayım üretilmektedir. Bu varsayımlardan mümkün olduğu kadar uzak durmak ve “gerçeğin” kendisinin ne somut ne de objektif olmadığı ve fakat insan tarafından inşa edildiği ve dolayısıyla esnek olduğu tezi üzerine odaklanmak gerekir (Farmer 1997). Bunu yaparken, günlük söylemde kullanılan, objektif dünyada yer alamayan, otonom, insanın sosyal etkileşiminden bağımsız pek çok şeyi *somutmuş* gibi düşünmeliyiz.

Bürokrasi bu türden somutmuş gibi algılanan bir varlıktır. *Örgütsel amaçlardan* söz ederken onları sanki belirli insan gruplarının amaçlarından ayrı amaçlarmış gibi yorumlayıp öncelik verilmesi gerektiğini ileri süreriz. Kamu kuruluşları, şirketler ve diğer bürokratik örgütlerin insanların sahip olduğu gibi arzuları, istekleri ve ihtiyaçları olduğu varsayılır. Mahkeme önünde sanki birer vatandaşımsı gibi muamele görürler. Bu görünmeyen kurumsal yapıları gerçekmiş gibi değerlendiren düşünce neye dayanmaktadır ? Anthony Giddens’in (1984) *yapılaşma teorisi* (structuration theory) burada bize yardımcı olacaktır. Giddens bürokrasiyi tekrarlanabilir pratiklerin yapılaşması, alışkanlıklar kümesi, kurallar içerisinde tekrar eden sosyal pratikler modeli olarak görmektedir. Bu teoriye göre tekrarlanab pratikler toplumdaki bireyler ve gruplar tarafından var edilmektedir. Böylece, hiç bir kurumsal yapı bu birey ve/veya grupların dışında var olan somut ve objektif yapılar gibi gösterilemez. Dolayısıyla, Giddens açısından bürokrasi gibi sosyal yapıları gerçek ve somutmuş gibi göstermenin bir dayanağı yoktur. Peter L. Berger ve Thomas Luckmann’ın (1966) *Gerçeğin Sosyal Konstrüksiyonu* isimli eserlerinde de örgütler somut varlıklar olarak değil sosyal yapılar olarak görülmektedir. Sosyal yapıları somutmuş gibi göstermekten kaçınmak için Maurice Merleau Ponty’nin (1962) *fenemolojisinden* yararlanılabilir. Burada iki kavram söz konusudur. Birincisi *durum* kavramıdır. Dikkatimizi çeken her olguda bir durum söz konusudur. Bir sorunu çözdüğümüzde, o sorunu belirli bir durum içerisinde ele alırız. Düşüncelerimizi bir duruma dayandırabilirsek, gerçek bir duruma gönderme yapamayan postmodernizmin sembolik oluşturulan gerçeklik eğilimini yakalayabiliriz. İkinci kavram *maksatlılıktır*. Karşı karşıya kaldığımız bir durumu önce pasif olarak gözleriz; eyleme geçmek isteyebiliriz. Durumu algılamak eyleme geçmek içindir. Eyleme geçmek maksatlılığı gösterir. Merleau-Ponty algılama ve eylem arasındaki ayrımı reddetmektedir. Algılama eylem ve eylem algılama içindir. Eylem düşünceden bağımsız değildir ve düşünme maksatlı oluşa işaret eder.

Böyle bakıldığında, somut bir durumun içinde yer almayan, kendiliğinden bir eyleme geçmeyi gerektirecek maksatlılık içermeyen rasyonel birey ve bürokrasi veya bürokratik örgüt artık kamu yönetiminin hakim teması olamazlar. Bürokrasi, bir sosyal yapı olarak kabul edildiğinde, parçalanmış bir toplumda bireylerin ve/veya grupların etkileşimi dışında objektif, gerçek ve somut bir yapı olarak düşünülemez. Dolayısıyla da, gerçeğe dayanan rasyonel ve

nötral (tarafsız) bir rol üstlenemez. Bu durumda, kamu yönetiminin yeni bir yaklaşıma ihtiyacı olduğu açıktır.

Kamu yönetimini disiplin ve uygulama açısından bağımsız bir alan olarak açıklamakta yetersiz kalan yasalar, kurumlar ve bürokrasi, siyaset gibi kavramlardan farklı olarak, olguların ve olayların birarada değerlendirilebileceği, Habermas'ın (Habermas, 1992: 421-461) kamusal alan olarak değerlendirdiği; Fox ve Miller'in (Fox ve Miller, 1996: 100-110) kamusal enerji alanı dediği bir alan olmalıdır. Maksatlılık ve durum, böyle bir kamu politikası söylemini anlamak açısından yararlı bir kavramsallaştırma olabilir. Bu söylemde bireyler sadece durumu algılamak ve anlamakla değil aynı zamanda ona ilişkin olarak eyleme geçmekle yükümlendirilmiştir. Söz konusu alan belirli bir formülasyondan ziyade gerçek hayatta olup bitenlerden ve kamuyu ilgilendiren konulardan oluşan gerçekte var olmayan, ancak somutmuş gibi düşünmemiz gereken soyut bir yapıdır. Bu alanın içerisinde oluşacağı varsayılan hareketlilik veya enerji ise insanları uyanık veya dikkatli olmaya iten maksatlılık olarak algılanmalıdır. Alan bir formülasyona dayandırılmayacağı için, hiyerarşik kontrol formülüne dayanan bürokratik örgütten oldukça farklı olduğu düşünülmelidir. Alanın içindeki güçler kontrol edilemez güçlerdir. Alanın sınırları da kontrol maksadıyla çizilmemiştir. Alanda var olan durum veya durumların toplamı kendi kısıtlarını ve fırsatlarını yaratır. Şimdi şu soruyu sormalıyız: Bu söylem demokratik hale getirilebilir mi ?

Sonuç

Demokratik bir anlayış içerisinde bürokrasi, bir şekilde, toplum içerisinde yer alan birey ve/veya gruplar açısından ortak bir iradeyi yansıtmalıdır. Diğer bir deyişle, demokratik bir anlayışta temsili demokrasinin, bütün sorunsallarına rağmen, günümüzde ortaya çıkan şartlar içerisinde bütünüyle reddi mümkün görülmemektedir. Ancak, parçalanmış ve yeni kabileci sosyal oluşumların var olduğu, anarşik ve düzensiz bir ortamda, söz konusu ortak demokratik iradenin oluşumunun oldukça zor olduğu da kabul edilmelidir. Bununla beraber, söz konusu *durum* içerisinde her biri sadece kendisine referans veren farklı oluşturulan gerçekliğe ve monolojik söylemlere sahip sosyal oluşumları (yeni kabileler) göz ardı etmeden, her birini tatmin edecek politikalar üretilebilir ve uygulanabilir. Örneğin; farklı inanç ve kültürlere sahip bürokratların çalışma zamanlarının ayarlanmasında *esnek zaman* uygulaması ile bürokratların tatil sürelerini kendi inanç ve değerleri çerçevesinde kullanması sağlanabilir. Yine de, bu türden hiç bir uygulamanın sorunlardan bağımsız olduğu düşünülmemelidir. Uygulamaların sonunda ortaya çıkacak sorunlara çözüm olmak üzere "*bundan sonra ne yapılmalı ?*" sorusu sorularak yeni adımlar atılabilir. Monolojik söylemlerin ve gerçeklerin idari mekanizmayı bütünüyle işlemez hale getirecek şekilde parçalanması veya diğer bir deyişle, kararlar ve eylemler açısından idareyi işlemez hale getirecek karmaşık bir çeşitliliğin ortaya çıkması sorunu ise *toplumsal uzlaşma noktaları* yaratılarak giderilebilir. Burada, toplumdaki birey ve/veya grupların kendi iradeleri ve diğerlerinin iradeleri arasında bir uzlaşma aramasına yardımcı olacak katılımcı mekanizmalar oluşturulabileceği gibi, bürokraside karar alma mekanizmasını *artışlı* (incremental) bir yapıya kavuşturarak (White vd., 1985: 125-144), alınan

kararların çeşitli birey ve/veya grupların ortak iradelerini bir ölçüde yansıtmaları da düşünülebilir.

Kaynakça

- ADAMS, G.B., P.V.(1990), Bowerman, K.M. Dolbeare ve C. Stivers. “Joining Purpose to Practice: A Democratic Identity for the Public Service” H.D. Kass ve B. Catron (Derl) **Images and Identities in the Public Administration** (ss.219-240), Newbury Park, CA, Sage.
- BERGER, P. L. ve T. Luckmann, 1966, **The Social Construction of Reality**, Garden City N.Y. Doubleday
- CHANDLER, R.C. 1984, “The Public Administrator as Representative Citizen: A New Role for New Century,” **Public Administration Review**, 44, ss. 196-206.
- COOPER, T.L. (1991), **An Ethic of Citizenship for Public Administration**, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- DEMİNG, W. E. (1986), **Out of the Crisis, MIT Center for Advanced Engineering Study**. Cambridge, Massachusetts.
- ERDOĞAN, Mustafa. (1998), “Sivil Toplum: Bir Kavramın Anatomisi” **Liberal Düşünce Dergisi**, No.10-11, ss.5-21.
- ERDOĞAN, Mustafa. (1996), **Anayasal Demokrasi**, Ankara, Siyasal Kitabevi, s.14.
- FARMER, David John. (1997), “Derrida, Deconstruction, and Public Administration” **American Behavioral Scientist** No.1.Cilt 41, ss.12-16.
- FOLLETT, M. P. (1995), **Prophet of Management: A Celebration of Writings from the 1920s**, ed. Pauline Graham, Boston Harvard Business Press
- FOX, Charles J. ve Hugh T. Miller, (1996), **Postmodern Public Administration: Toward Discourse**, Thousand Oaks.
- FREDRİCKSON, H.G. (1982), “The Recovery of Civism in Public Administration” **Public Administration Review**, 42, ss. 501-508.
- GAWTHROP, L.C. (1984), “Civis, Civitas and Civilitas: A New Focus for the Year 2000” **Public Administration Review**, 34, ss. 101-107.
- GIDDENS, A, (1984), **The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration**, Berkeley, University of California Press.
- HABERMAS, J. (1992), **Habermas and Public Sphere** C. Calhoun (Editör) Cambridge, MIT Press, ss.421-461.
- HABERMAS, J. (1975), **Legitimation Crisis**, T. McCarthy, Trans. Boston Beacon Press
- JONSEN, A.R. ve S. Toulmin. (1988), **The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning**, Berkeley, University of California Press.
- JURAN, J. M. (1989), **Juran on Leadership for Quality**, Free Press, New York.
- JURAN, J. M. (1993), “Made in USA: A Renaissance in Quality,” **Harvard Business Review**, July-August .

- LEBLEBİCİ, Doğan N. ve Uğur Ömürgönülşen. (1999), “Kamu Kesiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği,” H.Ü. İİBF Dergisi.
- LEWIN, Kurt. (1975), **Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers, Westport Conn.** Greenwood Press
- MACINTYRE, A. (1984), **After Virtue** (2nd Ed.) Notre Dame, IN, Notre Dame University Press
- MAYO, Elton. (1949), **The Social Problems of An Industrial Civilization**, Routledge & Kegan Paul.
- MERLEAU-PONTY, M. (1962), **The Phenomology of Perception**, Çev: C. Smith, New York Humanities Press
- MİLAKOVİCH, M. E. (1992), “Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement.” M. Holzer (Der.) Public Productivity Handbook, Marcel Dekker Inc., New York.
- OSBORNE, David ve Ted Gabler. (1993), **Reinventing Government**, New York PLUME BOOKS.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur. “Different Positions Concerning the Management Function in the Public and Private Sectors and the Distinctive Place of Public Management in the Spectrum of These Positions,” HÜ İİBF Dergisi
- ROHR, J. A. (1986), **To Run A Constitution: The Legitimacy of the Administrative State**, Lawrence, University Press of Kansas.
- TAYLOR, C. (1985), **Philosophical Papers**, Cambridge, MA, Cambridge University Press.
- TAYLOR, Frederick Winslow. (1993), **The Principles of Scientific Management and Shop Management** (Classics in Management), London. Routledge
- WALDO, Dwight. (1968), “Scope of the Theory of Public Administration” **Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods** (Ed. James Charlesworth), Philadelphia AAPSS.
- WAMSLEY, Garry, (1990), R.N. Bacher, C.T. Goodsell, P.S. Kronenberg, J.A. Rohr, C.M. Stivers, O.F. White ve J.F. Wolf. “Refounding Public Administration” Sage, Newbury Park CA
- WEBER, Max. (1964), **The Theory of Social and Economic Organization**, Çev: A.M. Henderson, T. Parson, Ed. T. Parson, New York The Free Press
- WHITE, M.J.(1985), Clayton, R.; Myrtle, R.; Siegel, G. ve Aaron Rose. **Managing Public Systems**, New York, , University Press of America
- WILSON, Woodrow. (1987), “İdarenin İncelenmesi,” (Orj. “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, Seçme Parçalar, Çev: Nermin Abadan, Ankara 1962, Siyasi İlimler Türk Derneği: 53-73.