

KAMU YÖNETİMİ KURAMI VE KAMU İŞLETMECİLİĞİ OKULU

Yılmaz ÜSTÜNER*

Özet: Bu çalışmada kamu yönetimi alanında hem uygulama hem de kuram düzeyinde son yirmi yıldır önemli bir yer tutan 'Kamu İşletmeciliği' yaklaşımı, zaman içindeki gelişimi, 'Yeni Kamu İşletmeciliği', 'Profesyonel Kamu İşletmeciliği', 'Yönetimin Yeniden İcadı' gibi değişik açılımlarıyla birlikte incelenmektedir. Yaklaşımın bir bütün olarak yeni sağ ve neo-liberalizmle ilişkisi tartışılmakta ve nötr, apolitik, normatif olmayan ve teknik bilgi birikimine dayalı ve evrensel bir yaklaşım olduğu savları sorgulanmaktadır. Ayrıca bu okulun kamu yönetimi disiplini ve kuramı için 'yeni' bir paradigma olup olmadığı tartışması yapılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Kamu yönetimi kuramı, kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği.

Bu çalışmanın amacı, yaklaşık son yirmi yıldır hem uygulama hem de kuram düzeyinde kamu yönetimi alanında önemli yer tutan 'Kamu İşletmeciliği Okulu'nun temel özelliklerini incelemek ve onun kamu yönetimi kuramındaki yerini değerlendirmektir. Yaklaşımın yeniden üretiminin sağlanabilmesi için zaman içinde geliştirilen 'Yeni Kamu İşletmeciliği Okulu', 'Profesyonel İşletmecilik', 'Yönetimin Yeniden İcadı' gibi 'varyasyonları' betimlenecek ve bir bütün olarak bu okulun kamu yönetimi kuramı içinde (yeni) bir 'paradigma' olup olmadığı tartışılacaktır.

Kamu yönetimi disiplininde 'yönetim-işletmecilik' ayrışması çok eskiden beri tartışılan bir konu olmuştur. Tartışmaların özünde, aslında disiplin için 'ontolojik' nitelikte bir soru ve bu soruya verilecek yanıt için arayışlar bulunmaktadır; kamu yönetimi, özel kesim yönetiminden ne ölçüde farklılaşmaktadır? Bu temel soru hem uygulamaya yönelik hem de kuramsal boyutlar içermektedir. Uygulama düzeyinde konunun bir 'yönetim teknolojisi' sorunu olduğunu söyleyebiliriz. Yönetimsel pratiğin, özellikle yönetimsel teknikler, ilkeler ve usullerin her iki tür örgütlenme için ortak olarak uygulanıp uygulanamayacağı sorunun odak noktasını oluşturmaktadır. Kuramsal boyut ise genellikle yönetim biliminin kamu yönetimi ve işletmecilik olarak klasik ayrışmasının uygun ve geçerli olup olmadığı biçimindeki 'yöntem' sorusunu içermektedir. Bu son boyut genelde yönetim bilimi ve özelde kamu yönetimi disiplininin doğuşundan bu yana var olan¹ 'kimlik arayışlarının' önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

* Yrd. Doç. Dr., Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

¹ 'Kimlik bunalımı' sorunsalı için bkz. Üstüner, 1992 ve Güler, 1994.

Kamu yönetimi-işletmecilik ayrışmasına yaklaşık son yirmi yıldır yeni bir boyut eklenmiş bulunmaktadır. Bu da ortaya bir tür ‘üçüncü yol’ olarak çıkan ‘kamu işletmeciliği’ yaklaşımıdır. Kamu yönetimi kuramı içinde bu yaklaşımın doğuşunu 1970’li yılların sonları ve 1980’li yılların başlangıcına kadar götürebiliriz.² Bu dönemde yoğunlaşan tartışmaların uç noktasını Amerika Birleşik Devletleri’nde Kaliforniya Üniversitesi’nden James Perry ve Kenneth Kraemer’in 1983 yılında “Public Management: Public and Private Perspectives” başlığıyla yayımladıkları derleme kitap (Perry ve Kraemer, 1983) oluşturmaktadır. Bu kitapta yazarlar yeni bir ‘kamu işletmeciliği’ ‘bilimi’nin doğuşunu ilan ettiler ve bu yeni bilimin temel amaç ve özelliklerini dört madde olarak belirlediler: 1- kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek, 2- bunu yaparken, özellikle “yürütme erki” ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak, 3- kamu yöneticilerinin daha yetkin bir biçimde donanımlı duruma getirilebilmelerini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek ve 4- yönetsel olarak kesimler ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak. Bu maddeler genel olarak değerlendirildiğinde ‘doğumu’ ilan edilen bu ‘yeni’ disiplinin ne kadar yeni ‘duğu tartışması ön plana çıkmaktadır. Bir başka deyişle, bu ‘yeni’ okulu bir bütün olarak kamu yönetimi disiplininin ve benzer bir biçimde doğumları ‘ilan’ edilen ancak ömürleri çok da uzun olmayan örneğin 1968’in ‘Yeni Kamu Yönetimi’³ okulu, 1970’lerin ‘demokratik yönetim’ (Ostrom, 1973) yaklaşımı gibi açılımlardan farklılaştıran temel özellikler nelerdir?

Ayrıştırıcı özelliklerin çok açık bir biçimde tanımlanması ‘yeni’ iddiasıyla ortaya çıkan ve hatta savunucularının büyük bir çoğunluğunun üzerinde uzlaştığı bir söylemle bu akımın dışında kalan her türlü yaklaşımı ‘geleneksel kamu yönetimi’ olarak tanımlayan bu ‘yeni bir paradigma’ arayışının kendini ‘meşrulaştırması’ için bir zorunluluktur. Ancak, Perry ve Kraemer’in belirlediği bu temel özellikler yaklaşımın ‘özgün’ ve ayrıştırıcı yanlarını yeterince açık bir biçimde ortaya koyamamaktadır. Bu konuya ileride döneceğiz.

Yazarların belirttikleri amaç ve özellikler incelendiğinde genel olarak “kamu işletmeciliği” yaklaşımının bir tür ‘indirgemeci’ bakış açısı üzerine kurulduğunu

² Kamu yönetimi kuramının önemli isimlerinden Nicholas Henry, kamu yönetimi-işletmecilik ayrışmasının ortadan kalkışını 1956 yılına kadar götürmektedir (Henry, 1989: 34). Yazara göre 1956 yılında yayınlanmaya başlayan ve günümüzde de alanın önemli bilimsel yayınlardan sayılan *Administrative Science Quarterly* dergisi bu “yapay” ayrışmayı ortadan kaldırmak amacıyla kurulmuştur. Ancak bu çalışmanın ilgi alanını oluşturan ve özgün ve sistematik bir yaklaşım olarak ‘Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı’nın doğum tarihini, özellikle doğuş nedenselliği bakımından 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başı olarak kabul etmek daha uygun görünmektedir. Kaldı ki yaklaşımın savunucuları bu çalışmada vurgulanacağı üzere, Nicholas Henry’nin belirttiği anlamda, bir paradigma olarak, yaklaşımın doğuşunu çok daha öncelere, hatta 1887’de yazdığı makale ile kamu yönetimi disiplininin kurucusu olarak kabul edilen Woodrow Wilson’a (Wilson, 1887) kadar götürmektedirler.

³ 1968 yılında ‘Minnowbrook Konferansı’ sonucu gelişen ‘toplumsal hakkaniyet’ için ‘kamu yönetimi’ ilkesini temel alan ‘yeni kamu yönetimi’ hareketinin temsilcilerinin günümüzde ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ yaklaşımını değerlendirdikleri kaynak için bkz. Bailey ve Mayer, 1992.

öne sürebiliriz. Özellikle 1. ve 2. maddeler bu savı destekler niteliktedir. Görüleceği üzere kamu işletmeciliği yaklaşımı, kamu ‘örgütleri’ üzerinde yoğunlaşmakta ve hatta 2. maddede belirlendiği gibi bu örgütleri de ‘yürütme’ erki kapsamında kalanlarla sınırlamaktadır. Böyle olunca ‘dar’ bir bakış açısıyla kamu yönetimi=‘yürütme erki örgütleri’ özdeşleştirmesi ‘indirgemeci bakış’a yol açmaktadır. Oysa günümüz kamu yönetimi olgusunu, örgüt odaklı değişkenlerle sınırlamak oldukça zor görünmektedir. Kamu örgütlerini, yönetsel güç ve etkinliğin çağımızdaki belli başlı evrensel somutlaştırma biçimleri, diğer bir deyişle temel işlevsel araçları olarak kabul ettiğimiz zaman, kamu işletmeciliği yaklaşımının bu indirgemeci tavrının konunun ‘amacı’ yerine ‘araçları’ üzerinde yoğunlaştığını söyleyebiliriz. ‘Amaç’ üzerine yoğunlaşmak ise tam tersi olarak çok sayıdaki toplumsal değişkenlerin de kuram tarafından kapsanmasını gerektiren, böylece örgütlerin ‘sınırlarının çok ötesine geçen’ ‘geniş açılı’ bir kamu yönetimi bakışını zorunlu kılmaktadır. Kamu işletmeciliği yaklaşımının bu bağlamda yeni bir paradigma olarak meşruluğunu sağlaması oldukça sorunlu görünmektedir.

Benzer bir biçimde 2. maddeyle belirlenen kamu yönetiminin ‘yürütme erkiyle’ sınırlanması ‘indirgemeci’ tavrın bir başka boyutu olarak ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi, klasik ‘güçler ayrımı’ kuramına paralel olarak kuramsal düzeyde yasama erkinin daha çok ‘siyaset biliminin’, yargı erkinin ‘hukuk alanının’ ve yürütme erkinin ‘kamu yönetimi disiplininin’ nesneleri oldukları savı yaygın olarak kabul edilmektedir. Böyle bir ayrıştırma özgün ve bağımsız bir disiplin olma arayışları içinde belirtilen üç alanın sınırlarını birbirinden ayırarak (kamu yönetimi kuramcılarının çok sevdiği deyimle ‘konum’ (=‘locus’) sorunsalını çözerek) ilk bakışta işlevsel bir yarar sağlar gibi görünmektedir. Ancak yine günümüzün kamu yönetimi pratiğini düşündüğümüzde kuramsal düzeydeki böyle bir ayrıştırmanın (indirgemeciliğin) uygulamadaki geçerliliğinin ve yararlılığının tartışmalı ve sorunlu olduğu söylenebilir. Öncelikle erklerin ve yukarıda belirtilen hukuk, siyaset bilimi gibi alanların birbirlerinden keskin çizgilerle ayrıştırılması ne ölçüde olanaklıdır? Daha somut olarak, kamu yöneticilerinin içinde yaşadıkları toplumun hukuksal ve siyasal konumundan ayrılmış bir biçimde işlevlerini sürdürmeleri olanaklı mıdır? Kuram düzeyinde ise örneğin kamu yönetimi kuram ve disiplini ne ölçüde hukuk ve daha da önemlisi siyaset biliminin dışında kendisine tanımlanmış bir alan kurabilir? Ayrıca bu alanlar sadece hukuk ve siyaset bilimi ile de sınırlı değildir. Devletin tüm ‘azaltma’ çabalarına karşın bireylerin günlük yaşamında hemen her alanda etkinliğini ve etkililiğini sürdürüyor olması⁴ onunla ilgili ve hem uygulama hem de kuramda göz ardı edilemeyecek kadar çok sayıda başka alanı da dikkate almayı gerektirmektedir. Diğer bir deyişle, ‘disiplinler-arası’, dolayısıyla ‘geniş ufuklu’ olmak günümüzde yönetim olgusunun kaçınılmaz bir özelliğidir. Oysa ‘kamu

⁴ ‘en az devlet’ (=minimum state) tezinin “boş” ve bir “yanılsama” olduğu savı için bkz. Gray, 1989.

işletmeciliği yaklaşımı bu anlamdaki indirgemeci ve ‘sınırlandırıcı’ bakışıyla eleştiriye açık duruma gelmektedir. 1. ve 2. maddeleri bir bütün olarak okuduğumuzda ortaya çıkan ‘kamu işletmeciliği-alanının ilgi nesnesi yürütme erki kapsamındaki kamu örgütleridir biçimindeki tanımlama bu ‘indirgemeci’ ve ‘sınırlayıcı’ tavrı daha da pekiştirmektedir.

“Kamu işletmeciliği” yaklaşımı sınırlayıcı ve indirgemeci biçimde ilgi alanını tanımladıktan sonra sıra doğal olarak ‘kamu örgütleri’ ve ‘özel kesim örgütlerinin karşılaştırılmasına gelmektedir. Bu Perry ve Kraemer’in yukarıda belirtilen özellikler sıralamasında 4. madde olarak belirttikleri kesimler-arası karşılaştırmaların gerekliliği düşüncesine denk gelmektedir. Okulun bir çok üyesi doğuş yıllarında bu karşılaştırmaları detaylı olarak yapmışlardır. Örnek olarak Michael Murray’in ilk kez 1975 yılında ‘Public Administration Review’ dergisinde yayınlanan ve daha sonra Perry ve Kraemer’in derlemesinde de yer alan “Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay” başlıklı çalışmasını verebiliriz. (Murray, 1975) Yazara göre ilk bakışta iki kesimin örgütsel ve yönetsel yapılarında varmış gibi görünen farklılıklar aslında günümüz koşullarında anlamlarını yitirmiştir. Bunun nedeni her iki kesimde ortaya çıkan dönüşüm süreçleri sonucunda bunların ‘birbirlerine yaklaşımlarıdır’. Diğer bir deyişle, pazar koşullarındaki gelişmeler bazı yönlerden özel kesim örgütlerini kamu örgütü gibi olmaya ve ağırlıklı olarak, kamu örgütlerini de özel kesim örgütlerine benzemeye zorlamaktadır. Yazara göre özel kesim örgütlerini günümüzde sadece ‘kâr’ peşinde koşan veya başarı kriteri olarak sadece ‘kârlılığın’ alındığı yapılar olarak göremeyeceğimiz gibi, kamu örgütlerini de sınırsız bir güç kullanımıyla girdiler-çıkıtlar oranlarını gözetmeden ‘denetimsiz’ bir biçimde davranabilen varlıklar olarak göremeyiz. Bunun yanında her iki kesim örgütlerinde giderek artan bir biçimde egemen olan bürokratik yapılanmalar bunları yapısal nitelikleriyle de birbirine yaklaştırmaktadır. Yazara göre tüm bu nedenlerle; “kamu ve özel işletmecilik prosedürleri, işlemleri ve amaçları birbirlerinden farklı süreçler olarak görülemez” (Murray, 1975: 371).⁵

Kamu İşletmeciliği Okulunun doğuş yıllarında yapılan karşılaştırmalar içinde bu görüşün tam karşısında yer alan en önemli çalışma ise Graham Allison’un “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?” (Allison, 1983) başlıklı makalesidir.⁶ Allison’a göre kamu ve özel kesim örgütlerindeki benzerlikler daha çok üst düzey yönetim kademelerinin işlevleriyle ilgilidir. Örneğin örgütün amaçlarının belirlenmesi ve

⁵ Murray’in çalışmasının Public Administration Review dergisinde yayınlanmasından bir yıl sonra yine aynı dergide Rainey, Backoff, ve Levine bir çalışma yayınlayarak alandaki önemli yazarların eserlerinde kamu-özel karşılaştırması konusunda ki dolaylı katkıları incelemişler ve Murray’in tezlerinin doğru olduğunu kabul etmek için bir ‘uzlaşma’ bulunmadığını, ancak daha çok karşılaştırmalı çalışmalar yapılması gerektiğini vurgulamışlardır. (Rainey, vd., 1976)

⁶ Bu ünlü makale Perry ve Kraemer (Perry ve Kraemer, 1983) dışında hem Stillman’ın (Stillman, 1983) hem de Lane’in (Lane, 1985) kitaplarında yer almıştır.

bu amaçlara ulaşmak için gerekli planlama işlevi (her iki işleve birlikte ‘strateji’ adını vermektedir), örgütlenme, personel yönetimi, performans değerlendirmesi gibi örgüte içsel ve diğer örgütler ve halkla ilişkiler gibi örgüte dışsal işlevler bakımından önemli farklılıklar bulunmamaktadır. Oysa Dunlop ve Neustadt gibi başka yazarlar tarafından yapılmış karşılaştırmalara Allison’un kendi katkılarıyla birlikte oluşturduğu ‘farklı yönler’ listesi ise çok ‘kabarıktır’. Bu farklılıklardan bazıları şunlardır: Kamu yöneticilerinin gerek karar alma gerekse görevlerinde kaldıkları süre açısından ellerindeki zaman, özel kesim yöneticilerine göre çok daha kısadır, kamu örgütlerinde başarının ölçülmesi standartlaşmamıştır, nitelik ve denetim açısından kamu örgütlerinde insan kaynakları çok sorunludur, kamu örgütlerinde ‘hakkaniyet’ ilkesi ön plandayken, özel kesim örgütlerinde ‘verimlilik’ ilkesi vurgulanmaktadır, kamu örgütlerinde ‘şeffaflık’ varken özel kesim örgütlerinde kapalılık ve ‘gizlilik’ ilkesi egemendir, kamu yöneticileri yasama ve yargı erkinin yakın ‘takibi’ altındayken, özel kesim yöneticileri daha ‘özgürdür’. Bu liste uzayıp gitmektedir. Ayrıca Allison makalesinde somut bir kamu örgütü yöneticisi ve bir şirket yöneticisini ‘vaka çalışması’ şeklinde ‘derinlemesine’ karşılaştırmış ve şu sonuca varmıştır: “Kamu ve özel kesim işletmeciliği en az benzer oldukları kadar farklıdırlar ve farklılıklar benzerliklerden çok daha önemlidir” (Allison, 1983: 87).

İlk yıllarda yapılan bu karşılaştırma denemelerinin’ kamu işletmeciliği okulunun temel varsayımını, benimsenen tüm indirgemeci ve sınırlayıcı konuma rağmen yine de meşrulaştıramamış olduğunu söyleyebiliriz. Buna rağmen okulun giderek güçlenmesi ve biçim ve isim değişiklikleriyle etkinliğini günümüzde de sürdürmesinin nedenlerini kendi içsel açılımları ve meşrulaştırma çabalarının yanında ontolojik düzeyde yaklaşımın çıkış nedenselliği çerçevesinde incelemek daha doğru olacaktır. Okulun kamu yönetimi disiplini içinde yeni bir paradigma olup olmadığı tartışmasına yönelik değerlendirmeler de yine bu düzeyde geliştirilebilir. Bu tartışmaya girmeden önce yaklaşımın zaman içindeki gelişimini ve bir anlamda evrimini incelemeye devam edelim.

KAMU İŞLETMECİLİĞİ OKULUNDAN, YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ OKULUNA

“Kamu işletmeciliği” yaklaşımının kuramsal düzeydeki meşrulaştırma çabalarında ortaya çıkan sorunların 1980’li yılların sonlarına doğru bu okulu entelektüel bir ‘krize’ soktuğunu söyleyebiliriz. Bu krizin en önemli nedeni, bir önceki bölümde tartışılan sınırlamacı ve indirgemeci metodolojinin benimsenmesi olmuştur. Doğal olarak, tanımlanan ‘dar bakış açısı’ yaklaşımın önündeki alanı daraltmış ve yeni açılımları zorunlu hale getirmiştir. Okulun kendini yeniden tanımlaması süreci ise ‘yeni kamu işletmeciliği okulunun’ doğuşuyla ger-

⁷ Bu karşılaştırmaların sonuçlarına göre savunulan değişik tezlerin genel bir değerlendirmesi için bkz. Gunn, 1987.

çekleşmiştir. Bu kez, ‘eski’ okulun indirgemeci ve sınırlayıcı tavrı aşılmaya çalışılmış ve meşruluğu eskiden olduğu gibi kuramsal değil uygulama temelleri üzerine kurularak ‘krizi’ aşma çabası içine girilmiştir. Buna bağlı olarak hemen vurgulanması gereken nokta ise ‘yeni’ ön-ekinin kullanılmış olmasının (vurgulanan tüm farklılıklara karşın) kamu yönetimi disiplinindeki daha önce görülen benzer okullarda olduğu gibi (örneğin 1968’in ‘*yeni* kamu yönetimi okulunda’) ‘eskisinden’ bütünüyle farklı, bu anlamda ‘radikal’ bir kopuşu simgelememektedir. Bu ‘evrimsel’ süreç bazı yazarlarca “eski şişedeki yeni şarap” şeklinde nitelendirilmiştir (Kaboolian, 1998:189).

Genel olarak ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ yaklaşımını daha önceki okulun pragmatizm ağırlıklı bir ‘İngiliz versiyonu’ olarak nitelendirebiliriz. Ancak yaklaşım İngiltere kökenli olmakla birlikte bu ülke ile sınırlı değildir. İngiltere dışında 1980’lerin sonu 1990’ların başlarından günümüze kadar bir çok ülkede bu akımın kamu yönetimi pratiğinde bir dizi ‘reform’ hareketi ile birlikte geliştiğini söyleyebiliriz. Bu reform hareketlerinin gerçekleştiği ülkeler arasında Amerika Birleşik Devletleri (Brudney ve Hebert, 1999; Cohn, 1997), Fransa (Rouban, 1997), Brezilya, Portekiz, Avustralya (Johnston, 2000; Yeatman, 1987), İsveç (Blomquist, 2000), Kanada (Aucoin, 1995), Kore (Kim, 1996), Yeni Zelanda (Mascarenhaus, R. C., 1993), Hong Kong (Lam, 1997) ve İsrail (Galnoor, 1998) bulunmaktadır. Belirttiğimiz gibi, bu ülkeler içinde gerek uygulama açısından gerekse kurama olan katkılar açısından İngiltere’nin önemli bir yeri bulunmaktadır. ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ anlayışının bu bağlamda ilk kullanıldığı yerler OECD raporları* ve o dönemde Londra Üniversitesi’nde kamu yönetimi profesörü olan kuramcı Christopher Hood’un çalışmalarıdır.

Hood’un eserleri içinde üzerinde en çok tartışılan ve benzer literatürde ilk kez ‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ deyiminin kullanıldığı “A Public Management for All Seasons” başlıklı makaledir. (Hood, 1991) Hood’a göre Yeni Kamu İşletmeciliği’nin doğuşu (birbirleriyle uyum içinde oldukları kanımca tartışılmalı olan) iki grup gelişmenin sonucudur. Bunlardan birincisi, yazarın ‘yeni kurumsal ekonomi hareketi’ adını verdiği ve içinde ‘kamu tercihi’ (=public choice) ve ‘işlemler maliyeti kuramı’ (=transactions cost theory)” gibi iktisat kuramlarının bulunduğu bürokrasi (kurumsal) yaklaşımında kaydedilen gelişmelerdir. Bu yaklaşım rekabete dayalı, kullanıcıların (müşterilerin) tercih özgürlüklerinin olduğu, şeffaf ve inisiyatif alan bir bürokrasi oluşturma amaçlı bir dizi ‘bürokratik reform’ etkinliğini beraberinde getirmiştir. İkinci grup gelişme ise kamu yönetimindeki uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşan ‘işletmecilik’ ve ‘profesyo-

* Bu konuda özellikle iki OECD raporu dikkat çekicidir: Organization for Economic Cooperation and Development, **Public Management Developments: Update 1994**, Paris ve Organization for Economic Cooperation and Development, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris, 1995.

” ‘İşlemler maliyeti kuramı’ ve benzer iktisat kuramlarının kurumsal-bürokratik kamu yönetimi yaklaşımındaki yeri için bkz. Horn, 1997.

nel işletmecilik' (=managerialism) anlayışıdır. Aslında, zaman içindeki gelişimine baktığımızda 'profesyonel işletmecilik' anlayışının yeni kamu işletmeciliği okulunun önemli yapıtaşlarından birini oluşturduğunu söyleyebiliriz.

Hood'un belirlediği bu iki grup gelişmeden birincisi aslında toplumsal bir proje olarak 'yeni sağ hareketi'ni tanımlamaktadır. Aslında bu konu daha önce vurgulandığı gibi bir bütün olarak Kamu İşletmeciliği Okulu'nun kamu yönetimi disiplini içindeki yerinin değerlendirilmesinde 'çıkış nedenselliği' olarak ele alınması gereken bir olgudur. İkinci grup gelişme yine daha önce vurguladığımız özel kesim kamu kesimi örgütleri arasındaki farklılaşmayı 'yapay' olarak kabul eden sınırlamacı ve indirgemeci 'klasik' kamu işletmeciliği okulunun bir yansıması ve yeniden formülasyonudur. Ancak burada oldukça ilginç bir noktayı vurgulamak gerekmektedir. Bir İngiliz olan Hood'un *Yeni Kamu İşletmeciliği*'nin doğuşunu ilan ettiği ünlü makalesinde (Hood, 1991) (ve daha sonraki benzer eserlerinde), 'Kamu İşletmeciliği Okulunun' doğuşunu kendisinden sekiz yıl önce 'ilan eden' Amerika'lı Perry ve Kraemer'in 'manifesto' niteliğindeki kitabına (Perry ve Kraemer, 1983) hiç bir referans bulunmamaktadır. Bu da 'Yeni Kamu İşletmeciliği' yaklaşımının "eski şişede yeni şarap" olduğu tezini destekler niteliktedir.

PROFESYONEL KAMU İŞLETMECİLİĞİ

'Profesyonel Kamu İşletmeciliği' yaklaşımı bazen 'Yeni Bilimsel Yönetim' (=new scientific management) hareketi bazen de 'Yeni İşletmecilik' (=neomanagerialism) olarak da adlandırılmaktadır. Örnek olarak Christopher Pollitt'e (Pollitt, 1990) göre 'yeni işletmecilik' yaklaşımı beş temel varsayım üzerine kurulmuştur. Bunlar; 1- Toplumsal ilerleme giderek artan bir ekonomik verimlilik yoluyla olabilir, 2- Verimlilik artışı giderek yoğunlaşan bir iletişim ve örgütsel teknoloji kullanımı ile gerçekleşebilir, 3- Bu teknolojilerin uygulanabilmesi 'üretkenlik ideali' ile 'disiplin altına alınmış' bir emek gücü sayesinde olabilir. 4- Üretkenlik, planlama, uygulama ve ölçme ancak kaliteli ve profesyonelleşmiş bir 'yönetici' grubunun gerçekleştirebileceği bir şeydir ve 5- Bu işlevi yerine getirebilmek için yöneticilere 'hareket alanı' sağlanmalıdır. Son özellik, 'yeni sağın' ünlü sloganlarından 'özgürce seçebilmek' (=free to choose) ilkesine ödeş olacak bir şekilde 'özgürce yönetebilmek' (=free to manage) veya 'yönetmek hakkı' (=right to manage) tanımlamasıyla belirtilmektedir. Frederick Winslow Taylor'un geçtiğimiz yüzyılın başlarında geliştirdiği 'bilimsel yönetim' yaklaşımından esinlenen bu akım (aynen Taylor'un yapmayı amaçladığı gibi) 'profesyonel bir işletmeci' grubunun makro ve mikro düzeyde ve ideolojik anlamda toplumsal egemenliğinin meşruluğunu sağlama çabası içindedir. Taylor'un yöneticiliğin kendi içinde eğitimi, bilgi birikimi ve bir yöntemi olan (bilimsel) ve profesyonelleşmiş bir 'meslek' olduğu ve özellikle firma sahipleri ile işçilerin (bu donanımına sahip olamayacakları için) yönetsel etkinliklerden 'uzak

durup', iş bölümü içinde sadece kendilerine düşen işlevleri yerine getirmeleri gerektiği tezi, bu kez kamu bürokratları için uygulanmaktadır. Böylece kamu yöneticilerinin, özellikle siyasal iktidarın 'işbölümü' içinde diğer erklerle ege-men olan güçlere ve halka karşı 'özerkleşmesi' hareketinin toplumsal 'meşru-luğu' amaçlanmaktadır. Bu türden bir uzmanlaşmayı sağlayacak 'sihirli' sözcük (bir kez daha) 'bilim' ve 'bilimsel yönetim' tezidir. Ancak burada siyaset bili-minin (ve kamu yönetimi kuramının) çok eskiden beri sorunsallarından biri olan 'uzmanlık-katılım (veya demokrasi)' ikilemi bir kez daha karşımıza çıkmakta-dır. Kamu yöneticileri uzmanlaştığı, bu anlamda 'profesyonelleştiği' ölçüde yö-netilenlerin yönetsel sürece katılımları ve yönetimi denetlemeleri sorunlu hale gelmektedir. Bilindiği üzere Taylorist 'bilimsel yönetim' anlayışı bir işi yapma-nın tek bir doğru yolu olduğunu ve bilimsel yöntemin kullanımıyla bu doğru yolun bulunabileceği varsayımını kabul eder. 'Tek doğru' yaklaşımı bir anla-mıyla alternatiflerin (ve dolayısıyla çoğulculuğun) önünü kapatma potansiyeli taşımaktadır. Örneğin günümüzde oldukça popüler olan 'yönetişim' (=governance) yaklaşımı özellikle kamu siyasalarının oluşturulma ve uygulan-ma anında konuyla ilgili tüm kesimlerin diyalog ve katılımıyla yönetsel etkin-liklerin sürdürülmesi gerektiğini öne sürmektedir. 'Yönetişim' yaklaşımıyla 'profesyonel işletmecilik' yaklaşımının bütünüyle 'uyum' içinde olduğunu söylemek oldukça güç görünmektedir.¹⁰ Ayrıca, aşırı derecede uzmanlaşmış ve kendine tanımladığı sınırlar içinde kendine özgü teknikleri, terminolojisi ve bil-gi birikimiyle 'özerkleşmiş' ve bu sınırlara olası müdahalelere karşı aşırı direnç ve koruma içinde bulunan bir bürokratik yapının 'uzmanlık' alanı bu olmayan-lar tarafından denetlenmesi yine sorunlu bir durumdur ve bu da demokrasinin ön koşullarından biri olan kamu yönetiminin 'hesap verilebilirlik' (=accountability) özelliğini tehlikeye sokmaktadır. Pollitt'in vurguladığı özel-liklerden en sonuncusu, yani yöneticilere sağlanması gereken 'yönetme hakkı' ve 'manevra alanı' bir yönüyle daha başından yönetime dışsal güçlerle işbirliği ve bunların denetimini (üstü örtülü bir biçimde) reddetmektedir. Ancak vurgu-lanması gereken nokta, Adam Smith'in serbest pazar anlayışıyla Taylorizm'in arasındaki doğrudan ilişkinin benzer bir nedensellik çerçevesinde bir tür 'yeni Smith'ci anlayış olan 'neo-liberalizm'le 'Profesyonel Kamu işletmeciliği' ara-sında da olduğudur.

YÖNETİMİN YENİDEN İCADI

Bir İngiliz akademisyen olan Christopher Hood'un çalışmaları ve 'Yeni Ka-mu İşletmeciliği' ekolüyle birlikte bir bütün olarak 'Kamu İşletmeciliği Yakla-şımı'na son on yıl içindeki bir başka önemli katkı Amerika Birleşik Devletle-ri'nden gelmiştir. David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yayımladıkla-

¹⁰ 'Yönetişim' yaklaşımıyla 'yeni kamu işletmeciliği' yaklaşımı arasındaki ilişkinin tartışıldığı kaynak için bkz. Peters ve Pierre, 1998.

rı 'Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector' isimli kitap (Osborne ve Gaebler, 1992) hem akademik çevrelerde hem de uygulamacılar arasında popüler olmuş, hatta ABD Başkanı Clinton tüm seçimle işbaşına gelmiş kamu yöneticilerinin bir 'el kitabı' niteliğinde olan bu kitabı okumaları gerektiğini söylemiştir (Lako ve Nelissen, 1999). Ayrıca Bill Clinton göreve başladıktan sonra bu kitaptan esinlenerek Amerikan Kamu Yönetimi sisteminde bir araştırma başlatmış ve sonuçta yapılacak reform çalışmalarına yol gösterici nitelikteki 'Ulusal Performans Araştırması Raporu' (Report of the National Performance Review) hazırlanmıştır (Lako ve Nelissen, 1999: 237). Osborne ve Gaebler'in kitabının başlığı ve yapılan çalışmalar 'Yönetimin Yeniden İcadı' (= 'Reinventing the Government') akımının doğmasına yol açmıştır.

Osborne ve Gaebler'e göre bu 'icat' temelinde on ilkenin bulunduğu yönetsel yapıların kurulmasını hedeflemektedir. Bu ilkeler şunlardır: (Lako ve Nelissen, 1999; Isaac-Henry, Kester vd., 1997) 1- *Katalizör Yönetim*: Yönetim olanaklı olduğu ölçüde etkinliklerini 'özel kesime' devretmelidir. Yazarlara göre bu işi yapabilmenin değişik ülkelerde uygulanan yaklaşık otuz beş tane değişik yöntemi bulunmaktadır. Bu ilke, kamu işletmeciliği okulunun sık kullandığı bir başka 'sloganla' uyumludur: 'kürek çekmek yerine dümende oturmak' (= 'steering rather than rowing'). 2- *Sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim*: Yönetim, hizmetleri vatandaşlara 'hazır' olarak sunmak yerine vatandaşların 'toplumsal girişimciler' olarak kendi hizmetlerini kendilerinin 'üretmeleri' için onları 'yetkilendirmelidir'. Kamu işletmeciliği okulunun bu ilkeyle ilgili sloganı ise 'muktedir kılan yönetim' (=enabling government')dir. 3- *Rekabetçi yönetim*: Burada hem hizmetlerin sağlanması aşamasındaki rekabet hem de kamu yönetiminin kurumsal düzeyde kendi içinde geliştireceği rekabet ortamı anlatılmaktadır. Temel varsayım klasik liberal anlayışla uyumludur: rekabet hem toplumsal dinamizmi sağlar hem de 'kaliteyi' arttırır. 4- *Amaçlara yönelmiş yönetim*: Önceden belirlenmiş katı kuralları bir kenara bırakarak yönetsel yapının amaçlarına yönelik eylemleri ön plana çıkarması. Böylece "üretkenlik, esneklik ve yenilikçiliğin" sağlanabileceği öne sürülmektedir." 5- *Sonuçlara önem veren yönetim*: Bir sistem olarak bakıldığında girdilerden çok çıktılarına, ya da sonuçlara önem veren, bunları destekleyen ve finansman sağlayan bir yönetim anlayışı ve yapısı vurgulanmaktadır. Doğal olarak bunun gerçekleşebilmesi tüm kamu işletmeciliği okulunun özel bir önem verdiği 'performans değerlendirme' yöntem ve ölçütlerinin geliştirilmesine bağlıdır. 6- *Müşteri odaklı yönetim*: Özel kesim örgütü-kamu örgütü benzeşiminin doğal bir sonucu olarak yazarlar kamu örgütlerinin sunduğu kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşları bu örgütlerin 'müş-

¹¹ Bu ilke ile paralellik gösteren 'Amaçlarla Yönetim' (= 'management by objectives') yaklaşımı ve bu yaklaşımın somut uygulama modeli olan 'matriks örgütlenme' modeli bütün olarak 'kamu işletmeciliği okulu' kuramcılarında çok rağbet görmektedir.

terileri' olarak görme eğilimindedir. Böyle olunca, 'müşterilerin ön planda tutulması', 'onlara sunulan hizmetlerin sürekli olarak iyileştirilmesi' ve çıktıların müşterilerin talepleri doğrultusunda oluşturulması önem kazanmaktadır. 7- *Girişimci yönetim*: Sadece 'harcama yapmak' yerine 'kazanmayı' da ilke edinmiş yönetim anlayışı. Aynen bir şirket yönetircesine kamu yöneticilerinin etkinlikleri sırasında 'devlet bütçesini' sadece 'denkleme' değil, bunun yanında 'kâra geçirmeyi' de hedeflemeleri ilkesi. 8- *Uzak görüşlü yönetim*: Tedavi etmekten daha çok 'önleyici' tedbirler almanın önem kazandığı yönetim anlayışı. Buna göre dinamik, gelişmelere hazır ve öndeyi yapabilen, iş olup bittikten sonra değil, daha olmadan devreye girebilen bir yönetim yapısı ve anlayışı bu ilkeyi belirlemektedir. 9- *Adem-i Merkeziyetçi Yönetim*: Hiyerarşik yapı yerine katılımcı 'grup çalışması odaklı', mümkün olan en üst düzeyde ve özellikle karar alma işlevlerinde yetkinin merkezden uzaklaştırıldığı ve devredildiği yönetim sistemlerinin kurulması ilkesi ve son olarak, 10- *Pazara yönelik yönetim*: Koşulların ve kuralların başka ölçütler yerine doğrudan pazar ilişkileri tarafından belirlendiği ve bu anlamda 'regülasyonun' en aza indirildiği bir yönetim anlayışı.

Bu ilkelerden görüldüğü gibi, 'Yönetimin Yeniden İcadı' daha önceki açılımlara benzer bir şekilde aslında herhangi bir şeyi 'icat' etmemektedir. Kaldı ki özünde 'tutucu' bir yapı bulunan yeni sağ projesinin 'yenilikçi' bir tutum ifade eden 'icat' kavramını çok fazla benimsemesi beklenemez. Durum böyle olunca bu hareket bir bütün olarak 'Kamu İşletmeciliği Okulunun' ve onun çıkış nedenselliğini oluşturan 'Yeni Sağ' ve 'neo-liberalizmin' uygulayıcı yönünü oluşturmaktadır. Bunlar arasındaki ilişki bu okulun değerlendirilmesinde dikkate alınmalıdır. Çünkü vurgulanan yönetim pratiklerinin arkasında bireyin çıkarlarının toplumsal çıkarlardan öncelikli olduğu, vatandaşlar yerine 'müşterilerin olduğu', girişimciliğin önem kazanıp katılımcılığın azaldığı bir dünya görüşü yatmaktadır:

"...bu yaklaşım siyaset bilimi kuramına yakın olanlar için daha önceden tanımadıkları bir şey değildir. Ancak, 'Yönetimin Yeniden İcadı' hareketini destekleyen kamu yöneticileri böylece desteklemiş oldukları üstü örtülü siyasal kuramın farkında olmalıdırlar. Demokratik yurttaşlık, sivil inisiyatif, ve kamu yararı gibi demokratik yönetişimin çeşitli yönlerini de böylece reddettiklerinin farkında olmalıdırlar. Sanıyoruz ki birçoğu için, bu tür temel değerlerden uzaklaştıklarının bilincine varmak kolay olmayacaktır." (deLeon, 2000: 97)

GENEL DEĞERLENDİRME

Bu incelemeden görüldüğü üzere 'Kamu İşletmeciliği' yaklaşımı, 'Yeni Kamu İşletmeciliği' yaklaşımı, 'Yeni İşletmecilik' ve 'Yönetimin Yeniden İcadı' yaklaşımlarının birbirlerinden ontolojik düzlemde ayrıştığını söylemek oldukça güç görünmektedir. Aralarındaki fark daha çok epistemolojik ve metodolojik düzlemlerde birbirlerinden çok da ayrışmayan ufak 'vurgulama farklı-

lıkları' olarak ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda bakıldığında tüm bu açılımların yeni-sağ ve neo-liberalizmle çok büyük oranda uyumluluk ve tutarlılık gösteren tek bir yaklaşım ve uygulama bütünlüğü olduğunu söyleyebiliriz. Bu uyum, sadece 'devletin azaltılması ve özelleştirme', 'rekabetin arttırılması', 'kamu yönetiminin sağladığı sübvansiyonların azaltılması' ve benzeri temel yeni sağ uygulama araçlarıyla olan uyum değil, bunun yanında, yeni sağın bir ülkedeki bürokratik yapı ile olan söylem düzeyindeki temel bir çelişkisini gidermeye de yöneliktir. Bu çelişki, özellikle yeni sağ'ın yaşadığı 'geçiş' süreçleri için çok belirgindir ve bir 'sorun' alanını oluşturmaktadır. Devleti azaltmak ilkesi uygulamada niceliksel olarak kamu bürokratik yapısında bir 'azalmayı' beraberinde getirmektedir. Ancak aynı özellik sistemin 'niteliksel' olarak veya bir başka deyişle kamu yönetimi sisteminin 'etkililiğinin' azalması anlamına kesinlikle gelmemektedir. Bunun tam da tersine, belirttiğim çelişkiyi açığa çıkaran bir biçimde 'niceliksel' olarak 'az', ama etkililik olarak belki de eskisinden çok daha güçlü yönetsel yapılara gereksinim ortaya çıkmaktadır. Bu, yeni sağ için uygulamada da bir çok ülkede görüldüğü gibi oldukça 'sancılı' giden 'dönüştürme' sürecini aşabilmek ve bir bütün olarak sistemin yeniden üretimini sağlayabilmek için kaçınılmaz bir gereksinimdir. Bir başka deyişle, böyle bir yapıyı ve sistemi kurabilmek yeni sağ için 'yaşamsal' bir sorundur. İşte bu sorunu aşmak konusunda incelediğimiz yaklaşım kendi içindeki tüm varyasyonlarıyla birlikte bir uyum ve tutarlılık sergilemektedir. Küçük ama güçlü bir kamu yönetimi sistemini kurmanın gerektirdiği tüm uygulamaların 'yeni kamu işletmeciliği' okuluna ve vurgulanan diğer yaklaşımlara 'entegre' edildiğini söyleyebiliriz. Girişimcilik, eyleme yönelik olma, 'dümeni elinde bulundurma' ve diğer özellikler bu etkililiği sağlamaya, dolayısıyla nicelik ve nitelik özellikler arasındaki potansiyel çelişkiyi gidermeye yöneliktir.

Bu özellikler içersinde, kanımca, bu okul temsilcilerince sürekli olarak vurgulanan kamu yöneticilerine 'manevra alanı' sağlanması talebi özel bir önem taşımaktadır. Aslında 'yeni işletmecilik' yaklaşımını bir bütün olarak kamu bürokratları için böyle bir meşrulaştırma girişimi olarak görmek olanaklıdır. Ekonomik ussallık ve 'girişimcilik' ilkesiyle tutarlı görülen bu istem 'proaktif', dinamik ve anında işe yönelik kararlar alıp bunları uygulamaya koyabilen bir kamu yönetimi kadrosunu öngörmektedir. Bir başka deyişle, yöneticilere bir 'özerklik' alanı sağlanması amaçlanmaktadır. Bu varsayıma göre böyle bir hareket alanına sahip, hedeflerini iyi bilen ve kullanacağı araçlarla (yaklaşımın vurguladığı tüm yönetsel araç ve teknikler) çok iyi donatılmış bir 'çekirdek' ve seçkin yönetim kesimi amaçlanan toplumsal yapıyı sağlamak ve sürdürmek misyonunu yerine getirecektir. Kuramsal düzeyde en azından 'olanaklı' görünen bu 'proje'nin yaşama geçirilebilmesi için yeni sağ çok önemli bir soruya yanıt vermek zorundadır. Bu soru da kamu yönetimi kuram ve okulları için çok eskiden beri bir sorunsal niteliği taşıyan 'bireysellik' ve 'kollektiflik' arasındaki gerilimle il-

gilidir. Bir özel kesim girişimcisi sonuç olarak eylemlerinde ‘bireysel’ bir güdülenme içindedir ve bunun bir aracı olarak şirketinin ‘örgütlenmesini’ bir araç olarak kullanır. Oysa, kamu yöneticileri için, -özellikle günümüzün giderek karmaşıklaşan bürokratik örgütlenme sistemleri içinde bulunan yöneticiler açısından- bu anlamda bir bireysellikten söz etmek oldukça güç görünmektedir. Devletin yönetimi, hangi düzeyde olursa olsun, erklerin müdahalesi, kamunun denetimi, yasal zorunluluklar, siyasal oluşum ve bir çok karmaşık süreç nedeniyle bir ‘kollektiflik’ içinde ve daha da önemlisi bir çok kez özel kesimde olduğu gibi ‘araç’ olmayan ama kendisi bir ‘amaca’ dönüşmüş ‘örgütlenme’ yapısı içinde gerçekleşmektedir. Oysa incelediğimiz okul, sağlamaya çalıştığı ‘hareket alanı’ ile bu tür yapısal engelleri ve direnç noktalarını aşmaya çalışırken ‘örgüt’ olgusunu göz ardı etmekte veya en azından ‘hafife almaktadır’. Eğer bunun tersi varsayılıyorsa kamu yöneticilerinin eylemlerinin arkasındaki ‘bireysel güdünün’ ne olacağı sorusu açıkça yanıtlanmalıdır. Aksi durumda kollektif amaçların çok kolay bir biçimde bireysel amaçlara dönüşebileceğini düşünebiliriz. Özellikle üzerindeki denetim azaltılmış, özerkliği sağlanmış ve daha önce vurguladığımız gibi kendi ‘uzmanlık’ bölgesi içinde otoritesini kurmuş ve buna dışarıdan gelecek müdahalelere karşı tüm önlemlerini almış bir bürokratik ortamda böyle bir dönüşüm oldukça hızlı ve kolay bir biçimde gerçekleşebilir. Nitekim sistemin değişik biçimlerde ve derecede de olsa uygulandığı bir çok ülkede kamu bürokratlarının karıştığı yolsuzluk, görevi ve yetkiyi kötüye kullanma ve benzeri büro-patolojik ama aynı zamanda belirttiğimiz bireysellik-kollektiflik geriliminden kaynaklanan ‘istenmeyen’ olayların sayısı azımsanamaz. Benzer bir durum kendini hem kurumsal hem de etik olarak pazar koşullarında ‘uzman-girişimci’ olarak tanımlamış bir kamu bürokrasisinin nasıl denetim altında tutulacağı sorusu için de geçerlidir. Özellikle yurttaşlara ‘hesap verebilen’ ve bunun yanında yasal çerçeve içinde denetlenebilen bürokrasinin bu özelliğini koruması ‘kamu işletmeciliği’ hareketi altında oldukça sorunludur. Herşeyden önce bu temel denetim aracı ‘eşitlik’ ilkesiyle şekillenmiştir. Yurttaşlar eşittir ve kamu yönetimi bütün yurttaşlara hesap vermek durumundadır. Yine tüm yasa sistemleri ‘eşitlik’ temel ilkesi üzerine kurulmuşlardır. Buna karşın ‘pazar koşullarında’ ‘iş gören’ bireycilik temelli bürokratik değerlerle donanmış kamu yöneticileri hiç de eşitlikçi olmayan, hatta bir anlamda ‘anarşik’ ve ‘kaotik’ olan koşullardaki varlıklarını bir meşrulaştırma aracı olarak kullanarak kendilerini bu iki temel ‘denetim’ alanı dışında tanımlayıp ‘denetim dışı’ olarak görebilirler. Pazar koşullarının ‘görünmez el’ gibi mistifiye edilmiş (ve meşrulaştırılmış) yapısı, somut yasal ve popüler denetim sistemlerini çok rahatlıkla aşabilir. Bir başka deyişle amaca ulaşmak için her aracın ‘mübah’ olduğu bir ortamda somut olarak araçları tanımlayıp sınırlayan denetim sistemlerinin ön planda olmayacağı çok açıktır.

Bir bütün olarak bakıldığında kamu işletmeciliği okulunun kamu yönetimi kuramlarının gelişiminde bir ‘paradigma’ olup olmadığı konusu yoğun olarak tartışılmaktadır. Bu tartışmalarda öncelikle okulun en önemli isimlerinden Hood’un şu cümleleri dikkate alınmalıdır:

“... Yeni Kamu İşletmeciliğinin, içinde bir çok değişik değerlerin etkili olarak izlenebileceği bir ‘apolitik’ çerçeve olduğu savunulmaktadır. İddia odur ki farklı siyasal öncelikler ve koşullar, Yeni Kamu İşletmeciliğinin temel programını yeniden yazmaya gerek kalmadan işletim sisteminin ‘ayarlarıyla’ oynayarak karşılanabilir. Bu ‘çerçeve’, Yeni Kamu İşletmeciliğini savunanlara göre sadece Yeni Sağın veya kendi başına herhangi bir siyasal parti veya programın taleplerini karşılamaya ayarlanmış değildir. Bu bağlamda Yeni Kamu İşletmeciliği geleneksel kamu yönetiminin evrenselliğini ve seçilmiş temsilcilerin belirledikleri amaçlar ne olursa olsun bunları gerçekleştirebilmek için sunulan ‘nötr’ ve her işe yarayan bir araç olduğu iddialarını sürdürmektedir” (Hood, 1991: 8)

Bilindiği üzere yaklaşık son on beş yıldır yönetim ve özellikle ‘örgüt’ kuramında bir anlatım ve inceleme biçimi olarak ‘metafor’ kullanma yöntemi oldukça popüler olmuştur. Genel olarak bu yöntem kullanımıyla anlatılmak istenen herhangi bir şey onun dışında başka şeylere atıfta bulunarak anlatılmakta, böylece geniş bir bakış açısı sağlanarak analiz zenginliğine ulaşılmaktadır. En çok bilinen örnek Gareth Morgan’ın örgüt analizinde kullandığı ‘makina’, ‘organizma’, ‘beyin’, ‘kültür’ ve diğer metafor kullanımlarıdır (Morgan, 1986). Bir bütün olarak Kamu İşletmeciliği Okulunu kamu yönetimini anlamak ve açıklamak için bir tür metafor olarak kabul edersek Hood’un belirttiğimiz ‘nötr’ bir araç olma tezini kabul etmek olanaklı görülmektedir. Buna göre, devlet yönetimini bir metafor olarak özel kesim yönetimine referans vererek anlamak çabası böyle bir ‘tarafsız’ ve ‘apolitik’ anlatım biçiminin geçerliliğini düşündürebilir. Bu anlamda işletmecilik kamu yönetimini açıklamak için kullanılacak metaforlardan biri olarak (diğer bir çok metaforla birlikte) bilgi birikimine katkıda bulunacaktır.

Ancak, kanımca bu çalışmadan ortaya çıktığı gibi özellikle zaman içindeki gelişim içinde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımını bir ‘metafor’ olarak kabul etmek olanaksızdır. Bu anlamda incelediğimiz yaklaşım bütün olarak bir metafordan çok bir ‘benzeşim’ (=simülasyon) çabasının ürünüdür. Bilindiği üzere bir ‘benzeşim’ durumunda herhangi bir olgu kendisinin ‘doğal’ ortamının dışında bir başka ortamda ‘yeniden üretilmektedir’. Benzeşimi en üst düzeyde ve yeniden üretilmek istenen olguya çok ‘benzer’ ve aslına ‘sadık’ olarak gerçekleştirmek olanaklıdır. Ancak, buna rağmen o olgunun bütünüyle aynı olan bir benzeşim sistemi kurmak (bir dereceye kadar kuramsal düzeyde olsa bile) pratikte olanaklı değildir. Zaten böyle bir durum gerçekleşse bile artık bir ‘benzeşimden’ söz edemeyiz. Kamu İşletmeciliği Okulu kamu yönetimi olgusunu anlamak ve açıklamak için işletmeciliği bir benzeşim olarak kullanmakta, özel kesim ortamı koşullarına uygun yönetim anlayışı, değerleri, araçları ve kültürünü

(aralarındaki ayrışma yapaydır tezini savunarak) kendi doğal ortamı dışındaki bir başka ortamda (kamu alanı) yeniden üretmeyi amaçlamaktadır. Ancak altı çizilmesi gereken nokta bunu yaparken benzeşimi yapmakta olduğu ortamı (kamu yönetimi) benzeşimini yapmak istediği (özel kesim yönetimi) ortamlara 'değiştirmek' istemesidir. Bir başka deyişle, verili bir yapı olarak aldığı kamu yönetimine işletmeciliği 'uygulamakla' kalmayıp kamu yönetimini özel kesim yönetimine dönüştürmek, bir anlamıyla kamuyu özelleştirmek, kolektifliği bireyselleştirmek istemektedir. Bu durumda yaklaşımı bir bütün olarak 'apolitik', 'nötr' ve 'ayarlamalarla' uyum sağlanabilecek 'masum' bir bilgi birikimi (ve yönetim teknolojisi) çabasıdır ibaret görmek olanaksızdır. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, belirli bir dünya görüşü veya ideolojinin hem uygulama biçimi hem de bu ideolojiyi meşrulaştırma girişimidir. Yaklaşımın değerlendirmesi bu ideolojiden bağımsız olarak yapılamaz. İddia edildiği gibi başka bir ideolojiye 'ince ayarla' uyum sağlar savı anlamsızdır, çünkü, Gencay Şaylan'ın da belirttiği gibi;

"Toplumla ilgili bilgi ya da kuram üretiminin bir amaca yönelik olması, kuram ile ideoloji arasında ayırım yapmayı anlamsız hale getirmektedir. Örneğin kamu yönetimi alanında bilgi üretimi, toplumda mevcut güç ya da iktidar dengelerini korumaya yönelik olabileceği gibi kritik bir temele de oturabilir. Nitekim tüm toplum bilim dallarında birbirine keskin karşıt kuramlar bir arada beraberce bulunabilmektedir. Bu durum, toplumla ilgili bilgi ya da kuramın olanaksızlığı olarak değil, bilgi ile ideolojinin ayrılmazlığı biçiminde yorumlanmalıdır." (Şaylan, 1996: 14).

Bir başka ifadeyle, amaçlardan bağımsız, bu anlamda 'tarafsız' araç kümesinin varlığından (veya bu bağlamda evrensel ve mutlak) bilgi kümesinin varlığından söz etmek olanaklı görünmemektedir. Buna göre 'Kamu İşletmeciliği Okulunu' yeni bir paradigma olarak saymak da çok sorunlu bir durumdur. Her şeyden önce okulun savunucularının bunun bir "eski şişedeki yeni şarap" olmadığını kanıtlamaları gerekmektedir. Bunun olabilmemesinin ise 'neyin değiştiği' sorusuna tatmin edici bir yanıt verilmesine bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Bu okul tarafından devlet, yönetim, bürokrasi gibi konulara getirilen yeni bakış açısı veya yaklaşım nedir? Bu incelemede de ortaya konulmaya çalışıldığı gibi 'yeni' olmanın tam tersine 'Kamu İşletmeciliği Okulunun' çok da eski olduğunu söylemek olanaklıdır. İçinde yaşadığımız topluma özgü kurulu yapıların yeniden üretilebilmesi, bu bağlamda döngüsel krizlere çare arayışları içinde 'devlet merkezli' ve bunun karşısında 'liberal' çözümlerin dönüşümleri içinde 'Kamu İşletmeciliği Okulu' hep aynı ve tek bir paradigmanın (temanın) 'gidip gelen' bir varyasyonu olarak kabul edilmelidir.

Kuram düzeyinde ise sorun yine çok eski bir karşıtlığı düşünmemizi gerektirmektedir. Bütünyle 'teknik' bilgi birikimine dayanan, böylelikle bir yönetim teknolojisinin gelişimine olanak veren (uzmanlarıyla birlikte) 'normatiftikten uzak' evrensel bir kamu yönetimi 'bilimi' olabilir mi? Kamu İşletmeciliği Oku-

lu'nun destekçileri bu soruya büyük olasılıkla olumlu yanıt vereceklerdir. Ancak vurgulanması gereken şey bu yanıtın bizzat kendisi, aynen Kamu İşletmeciliği Okulu gibi, çok büyük oranda 'normatif' özellikler taşımaktadır. Kaldı ki vurguladığımız gibi her 'teknik' bilgi kümesinin ardında şu veya bu şekilde belirlenmiş bir normatif düşünce tanımı ve tercihi bulunmaktadır. Böyle olunca; "...bu alan bir bilim statüsüne eriştiği oranda kamu yönetiminin kamusal olma özelliği, entellektüel yapı uçup ölecektir." (Stivers, 2000: 18).

Bu anlamda kanımca kamu yönetimi kuramında gerçek bir 'yeni' paradigma var olana 'dışsal' ve 'eleştirel' olarak üretilebilir. Kamu İşletmeciliği Okulunun özellikle 'Yeni Kamu İşletmeciliği' varyasyonunda 'geleneksel kamu yönetimine' karşı ilk bakış da varmış gibi görünen eleştirel konumu aslında geniş bir açıdan bakıldığında benzeşim yoluyla indirgemeci ve dar kapsamlı bir bakış açısıyla eskinin 'yeniden üretilmesi' çabasından başka bir şey değildir.

KAYNAKÇA

- Allison, Graham, T. (1983), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", Perry, James ve Kraemer, Kenneth, (Ed.) *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California., s. 72-92.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Ashgate Publishing Company, Montreal.
- Bailey, Mary Timney ve Mayer, Richard, T. (Ed) (1992), *Public Management in an Interconnected World: Essays in the Minnowbrook Tradition*, Greenwood Press, New York.
- Blomquist, Christine (2000), "In the Name of Managerialism: Reforming Organizations in the Swedish Public Sector", *Administrative Theory and Praxis (ATP)*, Vol. 22, No. 2, s. 226-272.
- Budney, Jeffrey ve Hebert, F. Ted (1999), "Reinventing Government In The American States: Measuring And Explaining Administrative Reform", *Public Administration Review*, Vol 59, S. 1, s.19-30.
- Cohn, Daniel (1997), "Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States", *Administration and Society*, Vol 29, S. 5, s.584-617.
- DeLeon, Linda (2000), "The Political Theory of Reinvention", *Public Administration Review*, Vol. 60, s. 2, Mart, Nisan 2000, 89-98.
- Galnoor, Itzhak (1998), "Creating New Public Management Reforms: Lessons from Israel", *Administration and Society*, Vol.30, S.4, s.393-421.
- Gray, John (1989), "Limited Government", McKevitt, David ve Lawton, Alan (1994) (Ed.), *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*, Sage Publications, London, s.25-36.

- Gunn, Lewis (1987). "Perspectives on Public Management". Kooiman, Jan ve Eliassen, Kjell, (Ed.) (1987) *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, Sage, London, s. 33-46.
- Güler, Birgül, (1994). "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, Sayı 4, Aralık, s.3-19.
- Henry, Nicholas (1989), *Public Administration and Public Affairs*, (fourth edition), Prentice-Hall, Inc., New Jersey.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, s. 3-19.
- Horn, Murray, J. (1997), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Isaac-Henry, Kester, Painter, Chris ve Barnes, Chris (Ed) (1997), *Management in the Public Sector: Challenge and Change*, International Thomson Business Press, London.
- Johnston, Judy (2000), "The New Public Management in Australia", *Administrative Theory and Praxis (ATP)*, Vol. 22, No.2, June 2000, s.345-468.
- Kaboolian, Linda (1998), "The New Public Management: Challenging The Boundaries of the Management vs. Administration Debate" *Public Administration Review*, Vol. 58, s.189-193.
- Kim, Pan, S. (1996). "South Korea: Searching for a New Direction of Administration Reform", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55, s.30-44.
- Lako, C.J. ve Nelissen, N.J.M., (1999), "'Reinventing Government' and Governmental Renewal" Nelissen, Nico, Bemelmans-Videc, Marie, Godfroi, Arnold ve Goede, Peter, *Renewing Government: Innovative and Inspiring Visions*, International Books, Utrecht, s.233-246.
- Lam, Jermain (1997), "Transformation From Public Administration To Management: Success and Challenges of Public Sector Reform in Hong Kong", *Public Productivity and Management Review*, Vol.20, s. 4, s.405-419.
- Lane, Jan-Erik (Ed.) (1985), *State and Market: The Politics of the Public and the Private*, Sage, London.
- Mascarenhaus, R. C. (1993), "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", *Public Administration Review*, Vol. 53, s.319-328.
- Murray, Michael (1975), "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, Vol 35, s. 364-371.
- Osborne, David ve Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Massachusettes.
- Ostrom, Vincent (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, Alabama.

- Perry, James ve Kraemer, Kenneth (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*, Mayfield Publishing Co., California.
- Peters B. Guy ve Pierre, John, (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration*, Vol. 8, sayı 2 s. 223-245.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, Basil-Blackwell, Cambridge'den aktaran Terry, Larry, D., (1998) "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, And The Public Management Movement", *Public Administration Review*, Vol. 58, s. 194-201.
- Rainey Hal, Backoff, Robert ve Levine, Charles (1976), "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, Vol. 36, s.233-244.
- Rouban, Luc (1997), "The Administrative Modernisation Policy in France", Kickert, Walter, J. M., (Ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 141-156.
- Stillman, Richard (1983), *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin, NewYork.
- Stivers, Camilla (2000), "Resisting the Ascendancy of Public Management: Normative Theory and Public Administration", *Administrative Theory and Praxis*, (ATP), vol. 22, no. 1 March 200, s.10-23.
- Şaylan, Gencay (1996), "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", *Anıte İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, Eylül, s. 3-16.
- Üstüner, Yılmaz (1992), *In Search of an Identity: Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration*, ODTÜ, yayımlanmamış doktora tezi.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. II, No 1, June.
- Yeatman, A. (1987), "Public Management and the Australian State in the 1980's", *Australian Journal of Public Administration*, XI.VI, s. 4, s.339-359.