

Derleme Makale

Kamu Değeri Yaklaşımı'nın 'Eleştirel Kuram' Temeli¹

'Critical Theory' Basis of the Public Value Approach

<p>Yağız AKSAKALOĞLU Arş. Gör., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü yagiz.aksakaloglu@hbv.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-3234-9840</p>	<p>Murat AKÇAKAYA Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü murat.akcakaya@hbv.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-0976-9054</p>
--	---

Makale Gönderme Tarihi	Revizyon Tarihi	Kabul Tarihi
18.01.2021	13.02.2021	16.02.2021

Öz

1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu yönetimi alanında "kamu değeri" ve "kamu değerleri" kavramları merkezinde yeni bir yaklaşım doğmaktadır. Bu yaklaşım Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY-New Public Management) paradigmatları ardından hem kuramda hem de uygulamada hızla gelişmekte ve dünya geneline yayılmaktadır. Fakat Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY) hakkındaki literatür çok parçalı bir haldedir. Bu yaklaşım içerisinde "kamu değeri çerçevesi", "kamu değerleri çerçevesi", "kamu değerinin esası" ve "kamu değeri pragmatizmi" şeklinde dörtlü bir ayrımaya başvurulabilir. Türkçe literatürde ise konuyla ilgili yapılan çalışmalar çok azdır. Dolayısıyla özellikle Türkçe literatürde KDY, henüz yeni bir konu statüsü taşımaktadır. Bununla birlikte alanda değer odaklı bir yaklaşımı öngören KDY'nin literatürde çoğunlukla eleştirel kuram temelinin eksik kaldığı görülmektedir. Bu çalışma ile literatür taraması yapılarak hem KDY hakkında Türkçe literatüre katkı sağlamak hem de bu yaklaşımın çoğunlukla ihmal edilen "eleştirel kuram" temelini tartışmak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Eleştirel Kuram, Kamu Değeri, Kamu Değerleri, Kamu Değeri Yaklaşımı

Abstract

Since the mid-1990s, a new approach has emerged in the field of public administration in the center of the concepts of "public value" and "public values". This approach is rapidly developing and spreading in both theory and practice, following the Traditional Public Administration (TPA) and New Public Management (NPM) paradigms. However, the literature on the Public Value Approach (PVA) is very fragmented. In this approach, a fourfold distinction may be applied as "public value framework", "public values framework", "the essence of public value" and "public value pragmatism". There are very few studies on PVA in the Turkish literature. Therefore, PVA has the status of a new topic, especially in the Turkish literature.

¹ Bu çalışma Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Murat Akçakaya danışmanlığında Yağız Aksakaloğlu tarafından hazırlanmakta olan "Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimine Eleştirel Kuramın Katkısı: Kamu Değeri Yaklaşımı" başlıklı doktora tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Önerilen Atıf/Suggested Citation

Aksakaloğlu, Y., Akçakaya, M., 2021, Kamu Değeri Yaklaşımı'nın 'Eleştirel Kuram' Temeli, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 56(1), 272-289

However, it is seen that PVA, which foresees a value-oriented approach in the field, often lacks the critical theory basis in the literature. With this study, it is aimed to contribute to the Turkish literature about PVA and to discuss the mostly neglected "critical theory" basis of this approach by making a literature review.

Keywords: *Critical Theory, Public Value, Public Values, Public Value Approach*

1.Giriş

1990'lı yılların ortalarından itibaren “kamu değeri” ve “kamu değerleri” kavramlarını merkeze alan yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşım ABD, Avrupa, Avustralya ve Yeni Zelanda’da bulunan çeşitli araştırmacılar tarafından geliştirilmiştir. Özellikle Mark H. Moore’un 1995 tarihli “Kamu Değeri Oluşturmak – Hükümette Stratejik Yönetim” (Creating Public Value - Strategic Management In Government) başlıklı kitabıyla kamu değerine olan ilgi canlanmış ve bu yaklaşım hızlı bir şekilde popüler hale gelmiştir.

Kamu yönetimi alanında Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY- New Public Management) ardından gelen Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY) hem kuramda hem de uygulamada gelişimini hızla sürdürmektedir. Fakat konu hakkındaki literatür çok parçalı bir haldedir ve KDY bir bütün olmaktan uzaktır. Öyleki bu yaklaşım içerisinde dört farklı çerçeveden bahsedilebilir. “Kamu değeri” çerçevesi Mark H. Moore ile, “kamu değerleri” çerçevesi ise Barry Bozeman ile ön plana çıkmaktadır. KDY’da bu iki çerçeveye ek olarak iki çerçeve daha bulunmaktadır. Bunlar Meynhardt (2009) ve Alford ve Hughes (2008) ile ön plana çıkmaktadır.

Türkiye özelinde KDY hakkında fazla çalışma yapılmadığı görülmektedir. Naci Karkın ve Marjin Janssen’in (2013) “*Evaluating Websites from a Public Value Perspective: A Review of Turkish Local Government Websites*” (Web Sitelerini Kamu Değeri Perspektifinden Değerlendirmek: Türk Yerel Yönetim Web Sitelerinin İncelenmesi) başlıklı makalesi, Uğur Ömürgönülşen ve Mustafa Kemal Öktem’in (2009) “*Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors and District Governors*” (Farklı Nesil Kamu İdarecilerinin Kamu Hizmeti Değerlerinde Değişiklik Var mı? Türk Valiler ve Kaymakamlar Örneği) başlıklı makalesi ve Naci Karkın’ın (2012) “*Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı ve Kritiği*” başlıklı bildirisi bu konuda Türkiye’de yapılmış nadir çalışmalar olarak gösterilmektedir (Köseoğlu ve Tuncer, 2014, s. 148). Bu çalışmalara Moore’un (1995) kamu değeri kavramını temel alarak bu konuda kavramsal ve kuramsal bir tartışma yapan Özer Köseoğlu ve Aziz Tuncer’in (2014) “*Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma*” başlıklı makalesi ile Bekir Parlak ve Fatih Gençosman’ın (2020) “*Kamu Değeri Yönetimi: Uygulamaya Yönelik Bir Yöntem Önerisi*” başlıklı çalışması da eklenebilir. Ayrıca konu hakkında Kocaoğlu ve Saylam (2015), Karkın ve Öztepe (2017), Ökten (2019), Uzun ve Demir (2019), Özalp (2020) ve Erten’in (2020) çalışmalarına başvurulabilir.

Türkiye’de “kamu değeri” başlığını taşıyan toplamda henüz üç yüksek lisans tezi bulunmakta, doktora tezi ise bulunmamaktadır.² İlki, Mehmet Yıldız’ın (2015) “*Impact Assessment of E-government: An Empirical Study of Measuring the Public Value Created Through E-initiatives*” (E-Devlet Etki Değerlendirmesi: E-Hizmetler Yoluyla Üretilen Kamu Değerinin Belirlenmesi Üzerine Ampirik Bir Çalışma) başlıklı tezidir. İkincisi Fatih Gençosman’ın (2018) “*Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu-Özel Ortaklıkları*” başlıklı tezidir. Üçüncüsü ise Mohammed Eltayeb Mohammed Khairalla’ın (2020) “*Afet Riskinin Azaltılmasında Kullanılan Bir Araç Olarak Kamu Değeri*” başlıklı tezidir.

Türkçe literatürde KDY yeni bir konu statüsü taşımaktadır. Bu makale ile hem KDY hakkında Türkçe literatüre katkı sağlamak hem de bu yaklaşımın çoğunlukla ihmal edilen “eleştirel kuram” temelini tartışmak amaçlanmaktadır. Kamu yönetimi disiplini ya da yönetim bilimi; “klasik, neo-klasik, modern ve post-modern” olmak üzere dördü bir ayrıma tutulmaktadır ya da kabaca GKY

² Bu bilgi “Ulusal Tez Merkezi” internet sitesinde en son 15.01.2021 tarihi için geçerlidir.

ve YKY şeklinde paradigmatik bir ayrıma başvurulmaktadır. Fakat bu ayrımlarda görüldüğü üzere kamu yönetimi disiplininin “eleştirel kuram” temeli eksik kalmaktadır. Ayrıca birtakım “epistemolojik” ve “ontolojik” farklılıklar bu ayrımlar üzerinden açıkça okunamamaktadır.

Kamu yönetimi alanında yaşanan “kimlik krizinin” sosyal bilimlerde yaşanan epistemoloji ve metodoloji sorunlarından kaynaklandığı düşünülmektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi alanında sürdürülen paradigma arayışlarının epistemoloji ve metodoloji temellerinin ortaya koyulması gerekmektedir. Örneğin Yeni Kamu Hizmeti (YKH) anlayışının eleştirel kuram temelleri 1981 tarihli “*Eleştirel Bir Kamu Örgütü Teorisine Doğru*” (Toward A Critical Theory of Public Organization) başlıklı makalede görülmektedir (Denhardt, 1981). Fakat KDY ile ilgili yapılan en önemli çalışmalardan biri olan John M. Bryson, Barbara C. Crosby ve Laura Bloomberg’in “*Uygulamada Kamu Değeri Oluşturmak*” (2015) (Creating Public Value in Practice) başlıklı kitabında dahi kamu değerinin bilgi kuramı temelini eksik kaldığı görülmektedir.

Bu doğrultuda makale üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmada ilk olarak KDY’nin gelişimi ele alınmakta, ikinci olarak bu yaklaşım içerisinde gelişen dört farklı çerçeve tanıtılmakta ve son olarak KDY’nin “eleştirel kuram” temeli tartışılmaktadır.

2.Yöntem

Türkçe literatürde KDY, henüz yeni bir konu statüsü taşımaktadır. Bununla birlikte alanda değer odaklı bir yaklaşımı öngören KDY’nin literatürde çoğunlukla eleştirel kuram temelini eksik kaldığı görülmektedir. Bu nitel çalışma ile literatür taraması yapılarak hem KDY hakkında Türkçe literatüre katkı sağlamak hem de bu yaklaşımın çoğunlukla ihmal edilen “eleştirel kuram” temelini teorik bir çerçevede tartışmak amaçlanmaktadır.

3.Kamu Değeri Yaklaşımı’nın Gelişimi

Mark H. Moore (1995) “kamu değeri” kavramını özel sektörde oluşturulan değere karşı bir değer olarak tasarlamıştır. Ardından gelen araştırmacılar “kamu değeri” kavramını kamusal alana ilişkin dikkati artırmanın ve etkili bir demokrasi için gereken ihtiyaçları vurgulamanın bir yolu olarak görmüşlerdir (Benington, 2011).

Kamu yararı hakkındaki felsefi tartışmalar yerini kamu değerinin ya da kamusallığın tanımlanmasına bırakmaya başlamıştır (Bozeman, 2002, s. 149). Süreç içerisinde “kamu değeri” odaklı çalışmalar özellikle ABD, Avrupa, Avustralya ve Yeni Zelanda’da kayda değer bir artış göstermiştir. Rhodes ve Wanna’ya (2007, s. 406) göre kamu değeri konusu sıradışı bir şekilde popülerleşmiş ve birçok eğitim programı ile dünya geneline yayılmıştır. Dahl ve Soss’a (2014, s. 496) göre ise kamu değeri kavramı yönetim reformlarında kullanılan yeni bir deyim haline gelmiştir.

Bryson, Crosby ve Bloomberg (2015, xiv) KDY’nin dili, kavramları ve metodolojisi iyi anlaşılırsa bu yaklaşımın kamu yönetimi alanında çok etkili bir gelişime neden olacağını öngörmektedirler. Nitekim kamu değerine ilişkin literatür hem kuramda hem de uygulamada birçok faydalı sonuç göstermeye başlamıştır. KDY ile özellikle kamu yöneticilerinin, siyasetçilerin, sivil toplum kuruluşlarının ve tüm vatandaşların başvurabileceği kullanışlı bir kavramsal birikim sağlanmıştır.

“Kamu değeri” ve “kamu değerleri” kavramları merkezinde gelişen KDY her ne kadar dünya geneline hızla yayılsa da konu hakkındaki literatür çok parçalı bir görüntü içermektedir. Tekil haldeki “kamu değeri” ve çoğul haldeki “kamu değerleri” kavramlarının neyi ifade ettiği hakkındaki tutarsızlıklar ya da belirsizlikler ilgili literatürdeki bu parçalı ve kafa karıştıran yapının oluşmasındaki en etkili nedendir. Bu durum KDY’nin gelişimini olumsuz etkilemektedir. Hartley ve diğerlerinin (2019, s. 241) de belirttiği üzere “kamu değeri” kavramı hakkındaki muğlaklık sürerken bunun üzerine bir de “kamu değerleri” kavramının eklenmesiyle literatürde KDY konusunun anlaşılabilmesi iyice zorlaşmıştır. Yine de KDY konusunda “Mark H. Moore, Barry Bozeman, Timo Meynhardt ve John Benington” isimleri ön plana çıkmaktadır.

Tablo 1: Kamu Değeri Yaklaşımı'nın Gelişiminde Ön Plana Çıkan Araştırmacılar ve Örnek Yayınlar

Araştırmacı	Yıl	Yayın
Mark H. Moore	1995	“Kamu Değeri Oluşturmak – Hükümette Stratejik Yönetim” (Creating Public Value - Strategic Management In Government)
	2013	“Kamu Değerini Tanımak” (Recognizing Public Value)
Barry Bozeman	2002	“Kamu Değeri Başarısızlığı: Verimli Piyasalar Başaramadığında” (Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do)
	2007	“Kamu Değerleri ve Kamu Yararı: İktisadi Bireyciliği Dengelemek” (Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism)
Timo Meynhardt	2009	“Kamu Değerinin Esası: Kamu Değeri Oluşturmak Nedir?” (Public Value Inside: What is Public Value Creation?)
John Benington	2009	“Kamu Değeri Oluşturmak İçin Kamunun Oluşturulması?” (Creating the Public in Order to Create Public Value?)
	2011	“Özel Tercihten Kamu Değerine?” (From Private Choice to Public Value?)
	2015	“Tartışmalı Demokratik Bir Uygulama Olarak Kamu Değeri” (Public Value as a Contested Democratic Practice)

KDY konusundaki tartışmaların özellikle Moore'un (1995) ardından alana hızla yayıldığı görülmektedir. Bu konu Kelly, Mulgan ve Muers'in (2002) çalışmasıyla iyice popülerleşmiştir. Yaklaşımın gelişiminde önemli katkıları olan dört yazarla (Mark H. Moore, Barry Bozeman, Timo Meynhardt ve John Benington) birlikte Stoker (2006), O'Flynn (2007), Talbot (2009), Alford (2008), Alford ve Hughes (2008), Alford ve O'Flynn (2009) ile bu yaklaşım iyice kökleşmiştir.

Hartley ve diğerlerine (2019) göre KDY'de dört temel akım bulunmakta ve bu akımlar Moore, Benington, Bozeman ve Meynhardt tarafından temsil edilmektedir.

Tablo 2: Kamu Değeri Yaklaşımı'nda Temel Akımlar

	Moore	Benington	Bozeman	Meynhardt
Örnek yayınlar	1995, 2013	2011, 2015	2007	2009
Kamu değeri	Kamu kuruluşları aracılığıyla kamu	İki boyuttan oluşan tartışmalı	Çoğul olarak kamu değerleri	Kamu değeri; bir özne (birey,

	yöneticilerinin değer katan faaliyetleri. Yöneticilerin fark etmelerine ve kamu değeri oluşturmalarına yardımcı olacak bir araç olarak stratejik üçgen.	bir demokratik uygulama olarak kamu değeri: Halk neye değer verir ve kamusal alana ne değer katar?	(Toplumdaki temel değerler hakkında normatif fikir birliği)	grup) ile bilinmeyen bir sosyal teşekkül arasındaki ilişkilere değer vermektedir.
Kamu	Vatandaşları, mükellefleri ve hizmet kullanıcılarını içeren çoklu paydaşlar	Çoklu kitle	Genel olarak bir topluma eşdeğer teşekkül	Kolektifin bireysel anlayışı (kamu yararı)
Değer	Toplum için değerli görülen sonuçlar	Kamusal alanda politik, ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel faydaya neyin katkıda bulunduğuna ilişkin yargılarda bulunmanın devamlı bir süreci olarak değer vermek	İşleyen bir toplum için önemli olduğu kabul edilen değerler dizisi; toplumdaki hak ve yükümlülükler dayanan normatif değerler	Değer, bireysel psikolojik ihtiyaçlara dayanmaktadır.

Kaynak: Hartley ve Diğ., 2019, s. 241

Yukarıda belirtilen dört temel akıma benzer şekilde KDY iki çerçevede ele alınabilir. Bunlar; “kamu değeri” ve “kamu değerleri” çerçevesidir. “Kamu değeri” çerçevesi Mark H. Moore ile, “kamu değerleri” çerçevesi ise Barry Bozeman ile ön plana çıkmaktadır. Moore’un sunduğu çerçeve “yönetim” odaklıyken; Bozeman’ın sunduğu çerçeve, “toplumsal düzeye” odaklanmakta ve “kamu değeri başarıları-başarısızlıkları” ile “piyasa başarıları-başarısızlıkları” arasındaki kesişimi işaret etmektedir (Bryson, Crosby ve Bloomberg, 2015, s. 6). Moore ve Bozeman’ın KDY’da sundukları bu iki çerçeve belirli noktalarda örtüşmekte ve farklılaşmaktadır. Fakat her iki çerçeve de farklı amaçlara hizmet etmek üzere tasarlanmıştır ve onları birleştirme çabaları doğru bulunmamaktadır (Alford ve Diğ., 2017, s. 593). Moore’un kamu değeri hakkındaki orijinal görüşleri etkili politik ve örgütsel yönetime dayanmaktadır (Brookes ve Wiggan, 2009, s. 409). Moore’a (1995, s. 4) göre yönetimi geliştirmeye odaklanmak kurumsal reformlar kadar önemlidir. Doğal olarak “kamu değeri oluşturmak” yönetim merkezlidir ve örgütsel etkililiğe, üretkenliğe ve sonuçlara odaklanmaktadır. Çoğul halde belirtilen “kamu değerlerini” savunmak ve korumak ise toplum merkezlidir ve bu çerçevede adalet, eşitlik, dürüstlük gibi kolektif toplumsal normların ve standartların yükselmesine ve güçlendirilmesine odaklanılmaktadır (Bretschneider ve Diğ., 2015, s. 189).

KDY’da bu iki çerçeveye ek olarak iki çerçeve daha bulunmaktadır. Bunlar Meynhardt (2009) ve Alford ve Hughes (2008) ile ön plana çıkmaktadır. Meynhardt (2009) insanın değer verme eylemlerinin psikolojik ve felsefi temellerini sorgulamaktadır. Ona göre kamu değeri; birey ve

toplum arasındaki ilişkiyi tanımlamakta ve bu ilişkinin kalitesini ortaya çıkaran değerlerce oluşmaktadır (Bryson, Crosby ve Bloomberg, 2015, s. 11). Alford ve Hughes (2008) ise “en iyi tek yol” hatasına karşı “Kamu Değeri Pragmatizmi” önerisinde bulunmaktadır.

4.Kamu Değeri Yaklaşımı’nda Dört Çerçeve

4.1. ‘Kamu Değeri’ Çerçevesi

ABD’de 1990’lı yıllarda toplumsal vatandaşlık temelli modellerin gerilediği ve neo-liberal ideolojinin hâkimiyetinin yaşandığı bir dönemde Moore’un kamu değeri odaklı fikirleri ortaya çıkmıştır (Benington, 2009, s. 233). Moore, kamu yönetimi faaliyetlerini canlandırmak ve neyin değerli olduğu konusunda düşünmeyi teşvik etmek amacıyla çok etkili fikirler önermiştir (Alford, 2008, s. 365). Bu fikirler yeni karmaşık durumlarda karar vericilere ve kamu yöneticilerine yardımcı olma noktasında oldukça faydalı bulunmuştur (Benington ve Moore, 2011, s. 11). Hartley ve diğerlerine (2019, s. 246) göre bu çerçeve çoklu aktörlerin bulunduğu bir ortamda, karışık ve zor toplumsal sorunların yaşandığı bir dönemde kamu yönetimini ve idaresini anlamakta yardımcı olmaktadır.

Mark H. Moore’un 1995 tarihli “*Kamu Değeri Oluşturmak – Hükümette Stratejik Yönetim*” (Creating Public Value - Strategic Management In Government) başlıklı kitabı ile “stratejik üçgene” dikkat çekilmektedir. 2011 tarihli “*Kamu Değeri: Kuram ve Uygulama*” (Public Value: Theory and Practice) başlıklı kitap ise kamu değeri kuramını ve pratiğini daha da geliştirmek ve keskinleştirmek için “*Kamu Değeri Oluşturmak*” başlıklı kitabın yazıldığı dönemden çok daha değişmiş olan bir bağlamda yazılmıştır (Benington ve Moore, 2011, s. 1-2). Aradan geçen yıllarda kamu değeri hem akademi hem de politika çevrelerinde uluslararası olarak (özellikle İngiltere, Avrupa, Amerika, Avustralya ve Yeni Zelanda’da ve en son güney ve sahra altı Afrika’da) giderek güçlenen bir fikir olarak yayılmıştır (Benington ve Moore, 2011, s. 2). Ardından Moore’un 2013 tarihli “*Kamu Değerini Tanımak*” (Recognizing Public Value) kitabıyla kamu değeri oluşumunda karşılaşılan performans ölçme ve hesap verebilirlik sorunları ele alınmıştır.

Moore’a ait “*Kamu Değeri Oluşturmak*”(1995) ve “*Kamu Değerini Tanımak*” (2013) başlıklı kitaplar kamu değeri yönetiminin iki neslini temsil etmektedir (De Jong ve Diğ., 2017, s. 608). “*Kamu Değeri Oluşturmak*” gibi, “*Kamu Değerini Tanımak*” kitabı da kamu değerini tanıma ve ölçme sorununu vurgulamak için vaka çalışmalarının ayrıntılı incelemesine dayanmaktadır (Moore, 2013, s. 10).

Kamu değeri çerçevesinin gelişimi ve eleştirisi ekoloji, felsefe, siyaset bilimi, kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği alanlarında sürmektedir (Benington ve Moore, 2011, s. 2).

4.2. ‘Kamu Değerleri’ Çerçevesi

Kamu değerlerinin ve erdemlerinin nasıl teşvik edileceği konusu hem akademik çevreler hem de uygulayıcılar için ortak bir ilgi alanı haline gelmiştir (Vires ve Kim, 2011, s. 1). Fakat yönetimde ve kamu hizmetlerinde kamu değerlerinin (public values) önemi her ne kadar genel kabul görse de bu konudaki anlayışın çok az geliştiği görülmektedir. Bu sınırlı gelişim, kamu hizmetinde özellikle daha az geleneksel ve daha çok piyasa odaklı yaklaşımların geleneksel kamu değerlerine karşı gelmesinden kaynaklanmaktadır (Jørgensen ve Bozeman, 2007, s. 354). “Kamu değerleri” konusu sadece makalelerde, bölümlerde ya da kitaplarda ikincil bir konu olarak ele alınmış gözükmektedir. Örneğin başlığında “kamu değeri” yazan ve çok iyi bilinen Mark H. Moore’un kitabında (1995) bile esas konu kamu yönetiminin kalitesi hakkındadır ve bu çerçeve sabit bir kamu değeri kavramı sunmaktan uzaktır (Jørgensen ve Bozeman, 2007, s. 357).

Barry Bozeman’a (2007) göre piyasa ve piyasa temelli politikalar şüphesiz büyük avantajlar sağlamakta, bunlar kamu politikasında ve yönetiminde önemli roller üstlenmektedir. Öte yandan kamu değerleri ve kamu yararı ise bu konuları yeniden düşünmeyi sağlamaktadır. “*Kamusallığın yönetimi*” (managing publicness) pratik reçetesiyle özelleştirmeye ve YKY’ye alternatif bir bakış

açısı sunulmaktadır ve kamusallığın yönetiminde “*kamu değerleri*” başlangıç noktası olarak alınmakta, “*kamu yararı*” ideali ise onun hedefi olmaktadır (Bozeman, 2007, s. 7).

Kamu değerleri hakkındaki dört önemli soru bulunmaktadır (Jørgensen ve Bozeman, 2007, s. 355-356):

- Kamu değerlerinin kökeni nedir ve kamu değerlerindeki “kamu” ne anlama gelmektedir? Kamu değerleri siyasi faaliyetlere mi, kamusal otoriteye mi ya da yönetilenlerin ayrıcalıklarına mı bağlı olmalıdır?

- Kamu değerleri arasında bir hiyerarşi bulunmakta mıdır? Bu hiyerarşinin etkileri nelerdir?

- Kamu değerlerinin değerlendirilmesi için imkânlar nelerdir?

- Kamu değerleri birbirine nasıl uymaktadır? Değerler arasındaki çatışmalarla nasıl baş edilir?

Bu konu hakkında yeni bir literatür ortaya çıkmakta ve bu literatürde “Yeni Kamu Yönetişimi” ya da “Yeni Kamu Hizmeti” gibi yeni alternatif modeller önerilmekte ve klasik yönetimin (idarenin) eski faziletleri (erdemleri) övülmektedir (Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 357).

4.3. Kamu Değerinin Esası

Kamu değeri oluşturmak, halkın toplum hakkında nasıl düşündüğü ve hissettiğiyle ilgili etkilerle ilgilenmektedir (Meynhardt, 2009, s. 193). Kamu değeri bireyde başlamakta ve bitmektedir. Bu nedenle kamu değeri araştırması birey ve toplumu birbirine bağlama perspektifi sunmaktadır. Bu araştırmalar bir yandan siyasi, sosyal ve hukuki yükümlülüklerin gelişen doğasına dikkat çekmekte; diğer yandan koordinasyon, meşruiyet ve anlam arayan toplumlarda değerlerin ortak üretimine ilişkin anlayışımızı daha da belirgin hale getirmektedir (Meynhardt, 2009, s. 215).

Kamu değeri; değerler, değer çatışması ve değişen toplumsal bağlamda kamu sektörünün rolü hakkında diyalog kurmaya ilişkin bir ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır (Meynhardt, 2009, s. 192-193). Kamu değeri, kamu hizmetlerinin bireyler ve bir kamu kurumu arasındaki ilişkide yer alan temel ihtiyaçları karşıladığı ya da karşılamadığı ölçüde oluşturulmakta veya yok edilmektedir (Meynhardt ve Bartholomes, 2011, s. 290). Kamu kuruluşlarının faaliyetleri değerden bağımsız değildir; aynı zamanda, örneğin, sosyal uyum ve adalet açısından normatif bir işleve sahiptir. Aslında bu kuruluşlar, toplumun değerleri açısından vatandaşların kamusal faaliyetlerden nasıl yararlanabileceklerine ilişkin “algıları” şekillendirmektedirler (Meynhardt ve Bartholomes, 2011, s. 284).

Kamu değeri, temel ihtiyaçları karşılayan bir kaynak olarak kabul edilmektedir. Örneğin, çöplerin imhası bireysel bir yararın yanı sıra kamu yararını içermekte; sadece bireysel bir deneyim olarak atık imhası ile ilgili olmaktan ziyade, bir toplumdaki yaşam kalitesini belirlemektedir. Yani işleyen bir toplumun hemen hemen her boyutunda kurumların etkileri bireysel faydayı aşmakta ve daha büyük bir toplumsal amaca ulaşmaktadır (Meynhardt ve Bartholomes, 2011, s. 289).

4.4. Kamu Değeri Pragmatizmi

YKY uzun bir zamandır “yeni” olarak ifade edilmektedir ve bu süreçte kamu yönetimi araştırmacıları “ağ yönetişimi” ve “işbirlikçilik” gibi yeni yaklaşımlar önermeye başlamıştır. Fakat bu yeni yaklaşımlar da önceki yaklaşımların gösterdiği “en iyi tek yol” hatasına düşmektedir. Bu nedenle yeni gelecek yaklaşımın “Kamu Değeri Pragmatizmi” olması gerektiği belirtilmektedir. Böylece en iyi yönetim yaklaşımı oluşturulan değer, mevcut bağlam ya da görevin doğası gibi durumlara göre kendini uyarlayabilecektir (Alford ve Hughes, 2008, s. 130).

Kamu değerinin evrensel kesin bir standardı bulunmamaktadır. Bunun yerine “değerin oluşumu” iki faktöre bağlıdır (Alford ve Hughes, 2008, s. 133):

- 1- Kamu yöneticilerinin içinde bulunduğu toplumsal ve doğal ortam (ortama göre uyuyturucu bağımlılığı ile mücadele kampanyası, iş bulma ya da sınır güvenliği çabaları birbirine göre daha öncelikli değer olabilir.)
- 2- Hangi sorunların dikkate alınacağı ve neyin değerli çözümler oluşturacağını nesnel bir analizle belirlenmesi zordur. Bu zorluk ikinci faktörü oluyturmaktadır: Neyin değerli olduğuna halkın arzuları ve yargıları karar verecektir.

Kamu Değerı Pragmatizmi farklı durumların farklı yönetsel yöntemler gerektirdiğinin kabul edilmesini istemekte, her duruma uygun en iyi tek bir yaklaşım yerine durumsallık kuramına (contingency theory) başvurmaktadır (Alford ve Hughes, 2008, s. 141). Duruma göre en uygun yaklaşımı bulmak zordur, bu nedenle bazı araçlara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu noktada Alford ve Hughes (2008, s. 141) birtakım yönetim araçları önermektedir:

- Kamu sektörü çalışanları tarafından üretim
- Kamu sektörü içerisindeki hizmet kuruluşu tarafından tedarik
- Kamu, özel ya da üçüncü sektör arasındaki işbirlikçi ilişkilere dayanan ortaklık
- Dış sağlayıcılarla yürütülen klasik sözleşmecilik usulü

Kamu Değerı Pragmatizmi doğrudan işletmecilik (management) ile kamu değerini birleştirmeye çalışan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Alford ve Hughes'e (2008, s. 145) göre kamu yönetimi sonuçlara ulaşmak hakkındadır ve sonuçlara ulaşmak kamu değerı fikirleri ile örtüşmektedir (Alford ve Hughes, 2008, s. 145).

5.Eleştirel Kuram ve Kamu Değerı Yaklaşımı

Kamu yönetimi alanında modernizm, eleştirel kuram ve post-modernizm temelleri neticesinde ortaya çeşitli “paradigmalar” çıkmaktadır. Modern anlamda ilk paradigma GKY paradigmasıdır. Daha sonrasında 1980'li yıllar itibariyle alana işletme disiplini hâkim olmaya başlamıştır. 2000'li yıllar itibariyle ise “eleştirel kuram” ve “post-modernizm” temel ağırlıklı yeni bir döneme girildiği görülmekte ve kamu yönetimi disiplininin yeni bir paradigmaya gebe olduğu düşünölmektedir. Burada hemen belirtmeliyiz ki YKY her ne kadar post-modern bir dönemde ortaya çıkmış olsa da epistemolojik kökenleri nedeniyle modern temelde gelişmiştir. Şener ve Özcan'a (2015, s. 29) göre de siyaset-yönetim ayrışması, araçsal rasyonellik, uzmanlaşma, ölçülebilirlik, denetim gibi modern kamu yönetiminin temel görüşleri YKY ile sürmüştür.

Frankfurt Okulu Marksist kökeni etkisiyle toplum analizine ilgi duymuş ve böylece topluma yönelik bir eleştirel kuram ortaya çıkmıştır (İsbir, 2019, s. 370). Grubun üyeleri çalışmalarının kendi kuramsal programları olarak gördükleri “eleştirel kuram” ile anılmasını tercih etmişlerdir. Nitekim Frankfurt Okulu'nun teorik zemini “eleştirel kuram”dır. Özgün bir teorik yaklaşıma verilen “eleştirel kuram” nitelemesi özellikle Max Horkheimer tarafından 1930'lu yıllarda kullanılmıştır (Assoun, 2012, s. 14). Eleştirel kuram temeli ile sosyal bilimlerde çok farklı bakış açıları kazanılmış, eleştiriler yoğunlaşmış, yeni düşünce akımlarına öncülük edilmiş, bilginin tek bir kaynak yerine çoklu kaynaklardan elde edildiği anlaşılmıştır (Demir, 2009, s. 71).

Eleştirel kuramcılarının sunduğu sosyal bilim anlayışı anti-pozitivisttir ve özdeşlik teorisine karşı gelerek diyalektik bir sosyal bilim inşa etmektedir (Durdu, 2006, s. 16). Bu kapsamda pozitivist-bilimci anlayış katı bir şekilde eleştirilmektedir. Çünkü toplumsal olan sadece gözlem ve deneyle ölçülemez, bunlarla birlikte ilgili toplumunun “kültürü, gelenekleri, anlam dünyası” benzeri birçok etki ve etkilerin oluşturduğu bileşimin sonuçları dikkate alınmalıdır (Durdu, 2006, s. 30).

Eleştirel kuramın temel kabulleri şu şekilde özetlenebilir (Balkız, 2004):

- Eleştirel kuram en temelde bir pozitivism eleştirisidir.
- Temel işlevi; mevcut tahakküm ilişkilerini açığa çıkarmak ve farklı bir toplumun kurulabileceğini kanıtlamaktır.

- Sosyal yaşamı koşullandıran yapının praksis yolu ile kırılğan bir doğaya sahip olduğunu kanıtlamak istemektedir.
- Tahakküm ilişkileri, ideolojiler, şeyleşmeler, hegemonyalar ve tek boyutluluk “yanlış bilinç” yoluyla tekrardan üretilmektedir. Bu yanlış bilinç “pozitivist sosyal bilim disiplinleri” tarafından üretilmekte ve pekiştirilmektedir.
- Özel hayat politiktir, böylece gündelik hayatın her alanında dönüşümler gerçekleştirilebilir.
- Yapı ve aktör arasında diyalektik bir ilişki kurulmaya çalışılmakta, özneye aktif bir rol yüklenmektedir.
- Tarihsel olarak objektif ve otonom bir şekilde kendi kendini aşmaya gücü yeten bir akıl anlayışından yola çıkılmakta, bir tür “sosyal epistemoloji” sunulmaktadır.

Eleştirel kuramın “Sosyoloji Eleştirisi”, benzer şekilde “Kamu Yönetimi Eleştirisi” olarak ele alınabilir. Nitekim kamu yönetimi de aynı sosyoloji gibi modernliğin ve akılçılığın bilimi olarak ortaya çıkmıştır. Kızılcılık’ın (2018) pozitivist sosyoloji eleştirisi üzerinden belirttiği aşağıdaki hususlar modernizm temelinde gelişen “pozitivist işletmeciler kamu yönetimi” açısından da geçerlidir.

Eleştirel kuramı savunanlar “pozitivist sosyolojiyi” (Kızılcılık, 2018, s. 591-592); statükocu ve teslimiyetçi olması, burjuvazinin çıkarına hizmet etmesi, toplumsal sistem ve yapılanmayı eleştirel değerlendirmemesi, bir bütün olarak topluma yönelmesi ve bireyi yok sayması/pasifleştirilmesi, birey ve toplum etkileşimini önemsememesi, aşırı pozitivist ve bilimselci nitelik taşıması, metodolojik bağlamda emperyalist olması (yani tüm bilimlerin metot ve konu alanlarını kuşatması), felsefeyi dışlaması, insana ve topluma ilişkin her şeyi sosyal değişkenlere indirgemesi noktasında radikal biçimde eleştirmişlerdir. Pozitivist sosyoloji yerine ise tümlüğe karşı bireyi koruyan, var olan düzene karşı eleştirel tavır takınan, toplumsalın yeniden yapılanmasına katkı sağlayan, disiplinler arası teorik bağa dayanan “eleştirel sosyoloji geleneği” oluşturmuşlardır.

Doğal olarak o dönem yaşayan eleştirel kuramcılar pozitivist işletmeciler kamu yönetimi anlayışına karşı yeni bir “eleştirel kamu yönetimi” geleneği koyamamışlardır fakat 1960’lardan itibaren “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi” (YKYH-New Public Administration Movement) ve devamında “Yeni Kamu Hizmeti” (YKH-New Public Service) gibi yeni arayış ve yaklaşımlarda mevcut kamu yönetimi anlayışının eleştirel kuram perspektifinden oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Yine de günümüzde eleştirel kuram temelinde bir “eleştirel kamu yönetimi geleneğinin” tam olarak oluştuğu söylenemez. Özellikle modernizm temelinde yükselen “pozitivist işletmeciler kamu yönetimi geleneği” 1980’lerden itibaren alanda büyük bir nüfuz kazanmış ve dünya genelinde birçok kamu yönetimi reformu bu çerçevede şekillenmiştir ve hala şekillenmektedir. Bu ana akımın gücüne rağmen eleştirel kuramın kamu yönetimine etkileri kuşkusuz çığır açıcudur. Örneğin kamu yönetiminin krizini araştıran çoğu yazarın “eleştirel kuram” etkisinde kaldığı açıkça görülmektedir.

“Eleştirel kuram” temeli Waldo, Frederickson ve YKYH geleneğini izleyerek bürokrasinin hakkaniyet ve demokrasi gibi etik değerlere sahip olmasını öngörmektedir (Zengin, 2015, s.70) fakat kamu yönetimi disiplininde eleştirel kuram temelini savunan akademisyen sayısı oldukça azdır. 1980’li yıllarda Robert B. Denhardt başta gelirken, 1990’lı yıllarda Lisa A. Zanetti ve Richard C. Box onu izlemiş ve Box günümüzde eleştirel kuramı kamu yönetimine aktarmaya çalışan en önde kişilerden biri olmuştur (Zengin, 2015, s. 54).

Denhardt 2000’li yılların başında eleştirel kuram temelinden pek bahsetmeden yeni bir anlayış olarak YKH’ni ileri sürmüştür. Bu yeni yaklaşımla vatandaşları merkeze alan, kamu yararına dönük bir anlayış savunulmuş ve YKY’ne karşı ilkeler çıkarılmıştır (Zengin, 2015, s. 66). YKH, eleştirel kuram temelinde geliştirilen bir kamu yönetimi paradigma önerisine YKYH ile birlikte bir örnek

teşkil etmektedir. YKYH ardından YKH paradigma önerisi “eleştirel kuram” temelinde gelişmiş fakat zaman içerisinde bu temeli kaybetmiş ve disiplinde işletmeci yaklaşımların, neo-liberal ve yeni sağ ideolojilerin etkisi devam edegelmiştir.

Blaug, Horner ve Lekhi’ye (2006) göre kamu yönetiminde “*Asil-Vekil kuramı*”, “*Yeni Kamu Yönetimi*” ve “*Kamu Değeri*” olmak üzere üç temel kuram bulunmaktadır. YKY’de örgütsel cevap verebilirliğin ve meşruluğun sıklıkla kaybolduğu görülmekte fakat YKH kuramından doğru ortaya çıkan kamu değeri ile halkın gözünde meşruluğu sağlamak için kamu görevlilerine önemli bir rol biçilmektedir (Blaug, Horner ve Lekhi, 2006, s. 6). Burada KDY’nin YKH’den doğru ortaya çıktığı tespiti dikkat çekicidir. Nitekim kamu yönetimi disiplini “eleştirel kuram etkisi” YKH’nin henüz ortaya çıkışında bulunmuş ve daha sonra KDY “değer” merkezli gelişmiştir. Blaug, Horner ve Lekhi (2006, s. 11) YKH kuramının kamu değeri fikrini geliştiren en uygun çerçeveyi sunduğunu öne sürmektedir. Modern pozitivist bilim anlayışında olgular ve değerlerin birbirinden ayrı tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. İşte tam da bu nokta eleştirel kuramı hem modernizmden ayırmakta hem de değer odaklı bir yönetimi öngören KDY’nin eleştirel kuram temelini oluşturmaktadır.

Her ne kadar “değer” odaklı bir yaklaşım öngörülse de KDY ile ilgili dikkat edilmesi gereken çok önemli bir sorun bulunmaktadır: KDY’nin zemini olan eleştirel kuram temeli zayıflatılmakta, bu yeni yaklaşım modernizm temelinde pozitivist işletmeci bir tarzda geliştirilmeye çalışılmaktadır. Çünkü eleştirel kuram temelinde gelişen bir kamu yönetimi paradigması ya da yaklaşımı, pozitivist işletmeci yaklaşımlarla gelişen anlayışlara ters düşmekte ve bu anlayışların gelişimi açısından bir tehdit oluşturmaktadır. Bunun sonucunda Box’un (2015, s. 141) da vurguladığı üzere kamu yönetiminde eleştirel kuram çağrıları azaltılmakta ve bu çağrı yerine “market” metaforu ağırlık kazanmaktadır.

Kamu yönetiminde 1980’lerden beri yaşanan paradigmatik değişim; İşletmecilik, Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu İşletmeciliği, Girişimci Yönetim, Yönetimin Yeniden Keşfi ve Yönetişim gibi çeşitli kavramlarla ifade edilmiştir (Al, 2007, s. 14). Benzer bir durum 2000’li yıllar itibarıyla alanda etkili olmaya başlayan KDY’nde görülmektedir. Eleştirel kuram temelinde ortaya çıkan YKH ile KDY, süreç içerisinde pozitivist işletmeci yaklaşımların etkisiyle Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetişimi, Kamu Değeri İşletmeciliği, Dijital Çağ Yönetişimi gibi farklı kavramlarla ve çeşitli paradigmatik söylemlerle ifade edilmeye başlamıştır. Tıpkı YKY’de olduğu gibi literatürde KDY’nin modernizm temelinde pozitivist işletmeci bir yaklaşımın etkisinde ön plana çıktığı görülmektedir.

Rhodes ve Wanna (2007) ile birlikte KDY’na özellikle Moore’un çalışmaları özelinde ciddi eleştiriler getiren diğer isimler Dahl ve Soss (2014) olmaktadır. Dahl ve Soss (2014)’un neo-liberalizm çerçevesinde kamu değerine yönelttiği eleştiriler dikkat çekicidir. Onlara göre; kamu değeri her ne kadar devleti zayıflatan “*laissez faire*” çabalara karşı çıksa da mantığının çoğunu piyasa şablonlarından almaktadır. Bu durumda kamu değeri neo-liberalizme karşı “*düşük etkili bir meydan okuma*” yapmaktadır. Çünkü mantıkları eşdeğerdir, “Kamu Değeri Yönetişimi” (Public Value Governance) neo-liberal yönetişimin dominant rasyonalitesi içinde sindirilmeye karşı oldukça korunmasızdır. Bu açıdan “*kamu değeri modelleri*” en nihayetinde devlet gücünün kullanımında piyasa mantığını daha da merkeze yerleştirerek neo-liberalizmi kuvvetlendirilebilir (Dahl ve Soss, 2014, s. 496).

Dahl ve Soss’a (2014, s. 496-497) göre her ne kadar kamu değeri demokratikleşme gündemiyle birlikte sıklıkla anılsa da konuyla ilgili önde gelen eserler “*güç ve çatışmayla*” ilgili temel soruları gözden kaçırmakta ve demokrasinin çağdaş kuramlarıyla uyumsuz reçeteler geliştirmektedir. Bu sorunlar ele alınmadan “*kamu değeri modelleri*” vatandaş odaklı müzakereci ve katılımcı süreçler açısından büyük bir risk oluşturmaktadır (Dahl ve Soss, 2014, s. 497).

Kamu Değeri Yönetişimi’nde vatandaşlar hem “yetkilendirici çevrede” vergi ödeyen paydaşlar hem de kamu değerinin “toplumsal tüketicisi” konumundadır (Dahl ve Soss, 2014, s. 501). Moore ve diğerleri, neo-klasik iktisadın bireysel tüketicisini, toplumsal ve kamu ruhu olan bir varyantla

değiştirmektedir. Böylece vatandaşlar sözde güçlendirilmekte ve siyasal kavramlar göz ardı edilerek halkın egemenliği yerine tüketicinin egemenliğini savunan bir iktisadi model muhafaza edilmektedir (Dahl ve Soss, 2014, s. 501-502). Bu durumda vatandaşlar, ortak bir gelecek oluşturmakta aktif olmaktan ziyade siyasal süreçlerde merkezden uzaklaştırılan birer toplumsal tüketici ve yönetimde paydaşlar olarak yeniden tasarlanmaktadır (Dahl ve Soss, 2014, s. 502).

YKY ve KDY birbirine zıt paradigmlar olarak görünmektedir. Fakat bu paradigmların karşılaştırılmasının kamu değeri oluşumunu sınırlandırdığı ve böyle bir karşılaştırmanın pratikte doğru olmadığı ileri sürülmektedir (Colon ve Guerin-Schneider, 2015, s. 2). Colon ve Guerin-Schneider'e (2015, s. 14) göre, YKY, kamu değeri oluşumuna katkı sağlayabilir. Stoker'un (2006) da vurguladığı üzere bu yaklaşımlar birbirlerinin eksiklerinden doğru doğmaktadır, bu nedenle birbirlerinden tamamen zıt ya da farklı oldukları düşünülemez. Fakat bu durum KDY'nın "eleştirel kuram" temelini zayıflatmaktadır. KDY'nı YKY ile birleştirmeye çalışan görüşler disiplindeki ana akım pozitivist işletmeci yaklaşımların örnek bir etki gücünü göstermektedir. Kamu yönetimi alanında modernizm temelinden tamamen farklı marjinal alternatif bir yol arayışı yerine bu şekilde bir yumuşatma gayesi daha çok tercih edilmektedir.

GKY, YKY ve ağ yönetimi kuramlarının merkezinde yer alan kamu değerinin bir yüzü işletmecilik, verimlilik ve performans ölçümü yaklaşımlarına; diğer bir yüzü meşruiyet, süreç yönetimi ve güvenin ilkelerine, üçüncü bir yüzü ise ağ yönetimi modeline dönüktür (Köseoğlu ve Tuncer, 2014, s. 159). Bu haliyle KDY'nın eleştirel kuram temeli zayıflatılmaktadır. Böylece KDY, YKY paradigmasının zayıf yönlerini eleyerek güçlü yönlerini sürdürmektedir. Örneğin Moore'un kamu değeri fikrinin henüz çıkışında "*eleştirel kuram*" temeli görmezden gelinmiştir. Fakat her ne kadar disiplinde hâkim olan işletmecilik (management) anlayışı etkisiyle eleştirel kuram temeli deformasyona uğratılsa da bu durum değer odaklı bir yönetim anlayışının temelinde "eleştirel kuram" etkisinin bulunduğu gerçeğini yadsıyamaz.

KDY, "kamu yararı" kavramını "kamu değeri" anlayışı çerçevesinde değerlendirmekte ve kamu hizmetlerinin barındırdığı toplumsal değerlerin piyasa temelinde yeterli düzeyde karşılanmayacağını vurgulamaktadır (Özalp, 2020, s. 245). Özalp'e (2020, s. 257) göre KDY ile piyasa temelli kamu hizmetlerinden uzaklaşmaktadır. Bu durum ilk başta böyle bir algı yaratsa da süreç içerisinde KDY'nın eleştirel kuram temelinden uzaklaştırılarak modernizm temelinde işletmeci ve pozitivist bir yaklaşımla sürdürülmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir. Çolak'a (2016, s. 359) göre de kapitalist sistem içine düştüğü krizleri etkisiz hala getirmek için çözümler üretmekte ve bu çözümler yine sermayenin önündeki engelleri aşmak adına gerçekleştirilmektedir. Nitekim yeni siyasetin yönetim ayağı, iktidar ilişkilerinin devamını sağlamakta ve sermayenin çıkarlarını sürdürmek için bir araç olmakta; yeni toplumsal hareketler de ideolojisiz ve örgütsüz kitlelere "sözde" bir katılma duygusu oluşturmaktadır (Çiççi, 2008, s. 2).

6.Sonuç ve Tartışma

Eleştirel kuram temelinin kamu yönetimi disiplininde yeni bir paradigma sunma potansiyeli oldukça yüksektir. Fakat kamu yönetimi disiplini açısından "eleştirel kuram" temelinin "modernizm" ile "post-modernizm" arasında unutulduğu, fazla önemslenmediği ya da geçiştirildiği görülmektedir. Eleştirel kuram temelinde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve düşünceler ya daha çok modernizm temelinde "*pozitivist işletmeci yaklaşımlar*" çerçevesinde değerlendirilmekte ya da post-modern temelle bu yaklaşımlar birbirine karıştırılmaktadır. Oysaki "eleştirel kuram", pozitivist işletmeci yaklaşımların tamamen dışında alternatif bir yönetsel düzen önermektedir. Alternatif bir yönetsel düzen önerisiyle de "post-modern" temelden kesin olarak ayrılmaktadır. Çünkü post-modern temelde ortaya yeni bir düzen önerecek bir yaklaşım çıkamaz, çıkarsa bu yaklaşım post-modern temelde değerlendirilemez.

Henüz 1996'da Frederickson, gelecek nesillerin kendilerine özgü yeni bir kamu yönetimi paradigması oluşturma ihtiyaçlarının ortaya çıkacağını ve bunun ne "Yeni Kamu İdaresi" ne de "Hükümetin Yeniden İcadı Hareketi" olacağını belirtmiştir (Frederickson, 1996, s. 269). Her ne

kadar KDY konusunda birçok tartışmalı konu bulunsa da Sami ve diğerlerine (2018, s. 1) göre kamu yönetiminin geleceği “kamu değerı” temelli olacaktır. Gerçekten de gelinen noktada kamu yönetimi disiplini ve sistemi açısından kamu değerı ve kamu değerlerinin önemi göz ardı edilemez ve bu bağlamda yeni bir kamu yönetimi paradigmasına doğru yol alınmaktadır. Fakat burada birtakım “*tehlikeler*” söz konusudur. Bu tehlikeler şu şekilde belirtilebilir:

- KDY’nın yanlış okunması
- KDY’nın “değer, vatandaş ve demokrasi” üçgeninde eleştirilmeden Türk Kamu Yönetimi sistemine “doğrudan” aktarılmaya çalışılması
- KDY’nın modernizm temelinde pozitivist işletmeci bir yaklaşıma hapsedilmesi

Bu tehlikeleri bertaraf etmek ve Türk Kamu Yönetimi sistemini değer odaklı tekrardan tasarlayabilmek amacıyla KDY’nın “eleştirel kuram” temeli güçlü tutulmalıdır. Bu temel her ne kadar pozitivist işletmeci yaklaşımların etkisi altında zayıflatılmaya çalışılsa da gerçekte değer odaklı bir yönetim yaklaşımının temeli modernizm değer, eleştirel kuramdır. Eleştirel kuram temeli olmaksızın hem disiplinde hem de sistemin işleyişinde “değer odaklılığı” sağlamak mümkün gözükmemektedir.

Kaynakça

- Al, H. (2007). Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değerışimi (2. b). Ankara: Vadi Yayınları.
- Alford, J. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366.
- Alford, J. ve Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alford, J. ve O’Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- Alford, J., Douglas, S., Geuijen, K., ve Hart, P. (2017). Ventures in Public Value Management: Introduction to the Symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589-604.
- Assoun, P. L. (2012). Frankfurt Okulu (Cilt ilk yayımlanma tarihi 1990). (Çev. Ergüden, İ). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Balkız, B. (2004). Frankfurt Okulu ve Eleştirel Teori: Sosyolojik Pozitivizmin Eleştirisi. *Sosyoloji Dergisi Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını*, (12-13), 135-158.
- Benington, J. (2009). Creating the Public in Order to Create Public Value? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value?. Benington, J. ve Moore, M. H. (Eds.), *Public Value: Theory and Practice içinde* (s. 31-49). London: Palgrave Macmillan.
- Benington, J. (2015). Public Value as a Contested Democratic Practice. J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg, (Eds.). *Creating Public Value in Practice içinde* (s. 29-47). NW, Suite 300: CRC Press.
- Benington, J. ve Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. Benington, J. ve Moore, M. H. (Eds.), *Public Value: Theory and Practice içinde* (s. 1-30). London: Palgrave Macmillan.
- Blaug, R., Horner, L. ve Lekhi, R. (2006). *Public Value, Politics and Public Management*. The Work Foundation.
- Box, R. C. (2015). *Critical Social Theory in Public Administration*. New York: Routledge.

- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Bretschneider, S., Choi, Y., Nabatchi, T. ve O'Leary, R. (2015). Incentivizing Collaboration: An Experimental Analysis of Performance Information, Public Value Creation, and Public Values Promotion. J. M. Bryson, B. C. Crosby ve L. Bloomberg (Eds), *Creating Public Value in Practice* içinde (s. 185-202). NW, Suite 300: CRC Press.
- Brookes, S. ve Wiggan, J. (2009). Reflecting The Public Value of Sport: A Game of Two Halves? *Public Management Review*, 11(4), 401-420.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. ve Bloomberg, L. (Eds.). (2015). *Creating Public Value in Practice*. NW, Suite 300: CRC Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., ve Bloomberg, L. (2015). Introduction. J. M. Bryson, B. C. Crosby, L. Bloomberg, (Eds.). *Creating Public Value in Practice* içinde (s. 1-26). NW, Suite 300: CRC Press.
- Colon, M. ve Guerin-Schneider, L. (2015). The Reform of New Public Management and the Creation of Public Values: Compatible Processes? An Empirical Analysis of Public Water Utilities. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-18.
- Çitçi, O. (2008). Yeni Siyaset: Neoliberalizm ve Postmodernizmin Siyasal Projesi. *YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, I(2), 2-32.
- Çolak, Ç. D. (2016). Yeni Sağ'ı Oluşturan Bileşenlerin Birbiri İle Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme. *The Journal of Academic Social Science Studies*(44), 351-361.
- Dahl, A. ve Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504.
- De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M. ve Debus, P. (2017). Instruments of Value: Using The Analytic Tools of Public Value Theory in Teaching and Practice. *Public Management Review*, 19(5), 605-620.
- Demir, S. A. (2009). Sosyal Bilimlere Eleştirel Bir Bakış: Frankfurt Okulu ve Pozitivizm Eleştirisi. *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*, 1, 59-73.
- Denhardt, R. B. (1981). Toward a Critical Theory of Public Organization. *Public Administration Review*, 41(6), 628-635.
- Durdu, Z. (2006). Frankfurt Okulu'nun Sosyal Bilim Anlayışı. *Sosyoloji Dergisi*, (15), 15-32.
- Ertan, Ş. (2020). Kamu Sektörü Sağlık Hizmeti Sunumunda "Değer" Kavramı: Değer Temelli Sağlık Hizmeti Ve Sağlık Hizmetinde Kamu Değeri. *İktisadi ve İdari Bilimlerde Teori ve Araştırmalar*, 2, 33-54.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-270.
- Gençosman, F. (2018). *Kamu Değeri Yönetimi Bağlamında Kamu-Özel Ortaklıkları*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi, Bursa.
- Hartley, J., Sancino, A., Bennister, M. ve Resodihardjo, S. L. (2019). Leadership for Public Value: Political Astuteness as a Conceptual Link. *Public Administration*, 97, 239-249.
- İsbir, E. (2019). Eleştirel Bir Sosyal Bilimin Olanağı Üzerine. *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, (28), 369-386.

- Jorgensen, T. B. ve Bozeman, B. (2007). Public Values an Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Karkın, N. (2012). Kamu Siyasalarının Üretilmesinde Yeni Bir Ölçüt: Kamusal Değer Kavramı ve Kritiği. *Kamu Politikalarında Dönüşüm KAYFOR*.
- Karkın, N. ve Janssen, M. (2013). Evaluating Websites from a Public Value Perspective: A Review of Turkish Local Government Websites. *International Journal of Information Management*, 34(3), 351-363.
- Karkın, N. ve Öztepe, M. C. (2017). Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 7(1), 113-142.
- Kelly, G., Mulgan, G. ve Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Khairalla, M. E. (2020). Afet Riskinin Azaltılmasında Kullanılan Bir Araç Olarak Kamu Değer. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Kızılcelik, S. (2018). *Frankfurt Okulu (4. b.)*. Ankara: Anı Yayıncılık.
- Kocaoğlu, B. U. ve Saylam, A. (2015). Kamu Değer ve Yerel Yönetimler. H. H. Bircan ve B. Dilmaç (Ed.). *Değerler Bilançosu içinde* (s. 143-164). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değer: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Meynhardt, T. ve Bartholomes, S. (2011). (De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *International Public Management Journal*, 14(3), 284-308.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. London: Harvard University Press.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Ökten, S. (2019). Kamu Değer Yapımı Çerçevesinde Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu. *İtobiad: Journal of the Human ve Social Science Researches*, 8(4), 2394-2423.
- Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2009). Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrators? The Case of Turkish Governors And District Governors. *Journal of Business Ethics*, 88(1), 137-156.
- Özalp, S. S. (2020). Yönetim Tartışmalarında Kamu Yararından Kamu Tercihine ve Kamu Değerine. *Akademik Hassasiyetler*, 7(13), 241-265.
- Parlak, B. ve Gençosman, F. (2020). Kamu Değer Yönetimi: Uygulamaya Yönelik Bir Yöntem Önerisi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 5(13), 318-330.
- Rhodes, R. A. ve Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Recuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Sami, A., Jusoh, A., Nor, K. M., Irfan, A. ve Qureshi, M. I. (2018). Systematic Review of Public Value. *Journal of Public Value and Administration Insights*, 1(1), 1-6.

- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Şener, H. E. ve Özcan, K. (2015). Post-Yapısalcılıktan Post-Modernizme: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi içinde* (s. 11-45). Bursa: Dora.
- Talbot, C. (2009). Public Value - The Next "Big Thing" in Public Management? *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 167-170.
- Uzun, A. ve Demir, T. (2019). Kamu Değeri Üzerine Bir Literatür Analizi: Kuram ve Uygulama. *Contemporary Issues in Labor, Public Finance & Administration*, (22), 74-87.
- Vries, M. S. ve Kim, P. S. (2011). *Value and Virtue in Public Administration - A Comparative Perspective*. London: Palgrave Macmillan.
- Yıldız, M. (2015). *Impact Assessment of E-government: An Empirical Study of Measuring the Public Value Created Through E-initiatives*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Zengin, O. (2015). Eleştirel Kamu Yönetimi: İşletmeciliği Dengeleme Çabasında Bir Eleştiri Pratiği. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi içinde*(s. 47-74). Bursa: Dora.

Review Article

Kamu Değeri Yaklaşımı'nın 'Eleştirel Kuram' Temeli

'Critical Theory' Basis of the Public Value Approach

<p>Yağız AKSAKALOĞLU Arş. Gör., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü yagiz.aksakaloglu@hbv.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-3234-9840</p>	<p>Murat AKÇAKAYA Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü murat.akcakaya@hbv.edu.tr https://orcid.org/0000-0003-0976-9054</p>
--	---

Extensive Summary

Introduction

A new approach centered on "public value" and "public values" has started to emerge since the mid-1990s. This approach has been developed by various researchers in the USA, Europe, Australia and New Zealand. In particular, with Mark H. Moore's book titled "Creating Public Value - Strategic Management In Government" (1995), interest in public value has been revived and this approach has quickly become popular around the world.

In the field of public administration, the Public Value Approach (PVA) followed by Traditional Public Administration (TPA) and New Public Management (NPM) continues its development rapidly in both theory and practice. However, the literature on the subject is fragmented and PVM is far from being a whole. Thus, four different frameworks may be mentioned in this approach. The "public value" framework stands out with Mark H. Moore, and the "public values" framework stands out with Barry Bozeman. In addition to these two frameworks, there are two other frameworks in the PVA. These come to the fore with Meynhardt (2009) and Alford and Hughes (2008).

PVA is a new topic in the Turkish literature. With this article, it is aimed to contribute to the Turkish literature on PVM and to discuss the mostly neglected "critical theory" basis of this approach. In "public administration discipline" or "management science"; a fourfold distinction is made: "classical, neo-classical, modern and post-modern", or a paradigmatic distinction is made roughly as TPA and NPM. However, as seen in these distinctions, the "critical theory" basis of the public administration discipline is lacking. In addition, some "epistemological" and "ontological" differences cannot be clearly read through these distinctions.

In this direction, the article consists of three parts. In the study, firstly, the development of the PVA is discussed, secondly, four different frameworks developing within this approach are introduced and finally the "critical theory" basis of the PVA is discussed.

Method

In the Turkish literature, PVA has the status of a new topic yet. However, it is seen that PVA, which foresees a value-oriented approach in the field, often lacks the critical theory basis in the literature. With this qualitative study, it is aimed to contribute to the Turkish literature about PVA and to discuss the mostly neglected “critical theory” basis of this approach by making a literature review.

Critical Theory and Public Value Approach

There is a very important problem to be taken into consideration regarding the PVA: The critical theory (Frankfurt School), which is the basis of the PVA, is diminished, and this new approach is tried to be developed in a positivist managerial style. Because a public administration paradigm or approach that develops on the basis of critical theory is contrary to the understandings that develop with positivist management approaches.

Paradigmatic change in public administration since the 1980s; it has been expressed with various concepts such as management, public management and NPM. A similar situation is seen in the PVA, which started to be effective in the field as of the 2000s. The New Public Service (NPS) and PVA, which emerged on the basis of critical theory, began to be expressed with different concepts such as New Public Governance, Public Value Governance, Public Value Management, and Digital Age Governance and various paradigmatic discourses with the effect of positivist management approaches. Just like in NPM, it is seen in the literature that PVA stands out under the influence of a positivist management approach on the basis of modernism.

Conclusion and Discussion

The critical theory basis has a great potential to present a new paradigm in the public administration discipline. However, in terms of the discipline of public administration, it is seen that the basis of "critical theory" is forgotten, ignored or overlooked between "modernism" and "post-modernism". New approaches and ideas emerging on the basis of critical theory are either evaluated within the framework of “positivist management approaches” on the basis of modernism, or these approaches are confused with the post-modern basis. However, "critical theory" suggests an alternative administrative order completely outside the positivist management approaches. It is definitely separated from the "post-modern" basis with its proposal for an alternative administrative order. Because an approach that would suggest a new order cannot emerge on a post-modern basis, if it does, this approach cannot be evaluated on a post-modern basis.

As early as 1996, Frederickson stated that the future generations' needs to create a new public administration paradigm of their own would arise, and that this would neither be the "New Public Administration" nor the "Government Reinvention Movement" (Frederickson, 1996, p. 269). Although there are many controversial issues regarding the PVA, according to Sami et al. (2018, p. 1), the future of public administration would be based on "public value". Indeed, the importance of public value and public values cannot be ignored in terms of the public administration discipline and system, and in this context, a new public administration paradigm is being taken. But there are some "dangers" here. These dangers can be listed as follows:

- Misreading the PVA
- Trying to transfer the PVA to the Turkish Public Administration system "directly" without being criticized in the triangle of "value, citizen and democracy"
- Imprisoning the PVA to a positivist management approach on the basis of modernism

The "critical theory" basis of the PVA should be kept strong in order to eliminate these dangers and to redesign the Turkish Public Administration system with a value focus. Although this link is tried to be diminished under the influence of positivist management approaches, the basis of a value-oriented administration approach is “critical theory”. Without the basis of critical theory, it

does not seem possible to achieve “value-oriented” in both the discipline and the operation of the administration system.