

NESNESİNİ ARAYAN DİSİPLİN:

KAMU YÖNETİMİ

Birgül GÜLER*

Kamu yönetimi disiplininin evrimi ile dünya düzenindeki değişimler arasında ilginç, görmezlikten gelinemeyecek kadar açık bir koşutluk vardır.

Bugünkü kapsamı ile kamu yönetimi disiplini, klasik sömürgeciliğin sona erdiği ve dünya düzeninin yeni-sömürgecilik olarak adlandırılan bir döneme açıldığı yıllarda kurulmuştur. Ve bu düzenin varlığını sürdürdüğü yıllar boyunca kamu yönetimi -idare ya da bürokrasi- üzerinde çalışmak parlak, prestijli, önemli bir uğraş olmuştur. Çünkü 1945-80 yılları arasında inceleme nesnesinin kendisi çok çekicidir. Topyekün ulusal kalkınma sürecini taşıyacak tek güç devlet ve devletin yönetim aygıtıdır. Bu aygıtı tanımak, daha iyi ve hızlı çalışmasını sağlamak, ulusal kalkınmanın başarılması için olmazsa olmaz koşul olarak ortaya koyulmuştur.

Yeni-sömürgeci dönemin, yerini henüz adı koyulmamış "yeni bir dünya düzeni"ne bırakmaya başladığı 1980'li yıllarla birlikte kamu yönetimi disiplini de sönmeye, parlaklığını ve prestijini yitirmeye başlamıştır. Dünyada esen yeni bir rüzgar, son kırk yıldan bu yana kalkınmanın taşıyıcısı olarak görülen devlet ve kamu yönetimini kalkınmanın başlıca engeli olarak ilan etmiştir. Buna göre son kırk yıl "büyük bir hata"dır. Piyasa mekanizmaları yerine devlet müdahalesinin yeğ tutulması kaynak israfına yol açmış, sürekli büyüyen bürokrasi toplumun üzerine abanarak girişimcilik ruhunu dumura uğratmıştır. Öte yandan kalkınmanın "ulusallığı" bir diğer büyük hata, bir büyük yanılsamadır. Çünkü kalkınma, ancak devlet-dışı toplumsal güçler tarafından ve ancak "dünya saatine ayarlanarak" ulaşılabilecek bir hedeftir.

"Küreselleşme ve özelleştirme" süreçlerinin egemenliği olarak bilinen bu son gelişmeler, açıkça kamu yönetimi disiplininin kırk yıllık inceleme nesnesini hedef almıştır. Yeni-sömürgecilik döneminde devletin işlevleri ile konumu önceki döneme göre nasıl yeniden tanımlanmış idiyse, şimdi yeni dünya düzeni çerçevesinde bu unsurlar bir kez daha yeniden tanımlanmaktadır. Yeni düzenin

* Dr., TODAİE Öğretim Üye Yardımcısı.

kamu yönetimi disiplinine önerisi, "devlet ve bürokrasi bütünlüklerini bir kenara koymak, bunlara ait herşeyi bir işletme olarak görmek"tir. Bu durumda disiplinin inceleme nesnesi ile birlikte tüm kavramlarını, terimlerini, çalışma yöntemlerini buna göre yeniden kurgulamak gerekecektir. Alternatif isim de bulunmuştur: Kamu işletmeciliği disiplini.

Yukarıda özetlendiği kadarı ile kamu yönetimi disiplini nesnesini yitirmiş, ama yeni bir inceleme nesnesine kavuşmuştur. O halde kamu yönetimi neden "nesnesini arayan disiplin"dir? Nedeni açıktır. Kamu yönetimi disiplini için belirlenen yeni inceleme nesnesi ve yöntemleri, doğrudan uluslararası merkezlerden ve gelişmiş ülkelerin Batı-merkezli bakış açılarından türetilmiştir. Kamu yönetimi disiplininin 1945-80 yılları arasında üzerinde çalıştığı nesne de aynı merkezler ve aynı bakış açıları tarafından belirlenmişti. II. Dünya Savaşı sonrasında yapılan öneri sorgulanmadan kabul edilmiş ve ülkemizde kamu yönetimi disiplini dışarıdan önerilen çerçeve içinde varlık göstermiştir. Elde edilen sonuçlar oldukça nettir ve yararlanılması gereken önemli dersler içermektedir. Kırk yıllık deneyim, önümüze koyulan önerileri kabul etmenin entelektüel yaratıcılığımız üzerinde pek de çoğaltan etkisi yapmadığını göstermektedir.

Şimdi, 1980'li yıllardan bu yana getirilen önerileri sorgulamak ve üzerinde çalışacağımız nesneyi ve inceleme yöntemlerini kendimiz belirlemek şansına sahibiz. Bu şansın kullanılması kaçınılmaz bir zorunluluktur; çünkü edinilen deneyim, gelişmiş dünyada formüle edilen önermelerin her zaman ve her konuda "evrensel"i işaret etmediğini, tersine çoğu zaman "yerel" olan üzerinde yükseldiğini açıkça ortaya koymaktadır. Gerçekte "yerel" olan tartışma konularına "evrensel" niteliği vererek yaklaşmanın, zihinsel üretim süreçlerini hangi boyutlarda kısırlaştırabileceğini düşünmek bile yeterince ürkütücüdür.

Daha önemlisi, kamu yönetimi disiplini için önerilen yeni "işletmeci" bakış açısı, küreselleşme şemsiyesi altında uluslararası sermayenin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmiş olmak özelliğine sahiptir. Bu alternatif yaklaşım, yapısı gereği, kamu yönetimbilimcisine devletin işlevlerini ve bu işlevlerin değişmesiyle birlikte devlet-toplum ilişkilerinde nelerin nasıl değiştiğini ya da hangi yönde değişeceğini sorgulama-öngörme olanağı tanımaz. İşin bu boyutunu veri kabul etmeyi önerir. Oysa veri kabul edilmesini talep ettiği boyut, yaşam akışının denetlenebileceği biricik boyuttur. Buradan ötesi, şu ya da bu düzeyde bir tür uzmanlık-teknisyenlik niteliği taşır. Kamu yönetimbilimcisi, özellikle gelişmekte olan ülkelerin kamu yönetimbilimcileri, Batı-merkezli (şimdilerdeki deyiş ile Kuzey-merkezli) böyle bir alternatif üzerinde ciddi bir şekilde düşünmek durumundadırlar.

Bu makalede kamu yönetimi disiplininin inceleme nesnesindeki kayma irdelenmekte ve bunun nedenleri sorgulanmaktadır. Sorgulama işlemi, ülkemizde 1945 yılından bu yana Batı'yı ve asıl olarak disiplinin ait olduğu ABD literatürünü izlemeye dayalı süreç üzerinde yapılmaktadır. Daha sonra nasıl bir kamu yönetimi disiplinine ihtiyacımız olduğu tartışılmakta ve disiplinin inceleme

nesnesini, "bir bütün olarak devlet olgusu" şeklinde belirlemenin gerekliliği savunulmaktadır.

Çalışma Alanının Genel Görünümü

Akademik dünyada devlet olgusu, kürsüler ya da bölümler itibarıyla çeşitli uzmanlık dalları arasında parçalanmış olmakla birlikte, başlıca üç bölümün inceleme nesnesi olmuştur. Bunlardan birisi "umumi amme hukuku", diğeri "siyaset bilimi" ve üçüncüsü "kamu yönetimi" bölümleridir.

Umumi Amme Hukuku

Ülkemizde devlet olgusu, II. Dünya Savaşı sonrası yıllara kadar "umumi amme hukuku" kürsülerinin konusu olmuştur. Döneme ait ders kitaplarının kaynakçalarında yapılacak kısa bir gezinti, entelektüel temelin Kıta Avrupası olduğunu göstermektedir. Yine ders kitapları, "amme hukuku" başlığının doğrudan devlet olgusunu konu aldığına kuşku bırakmayacak kadar açık bir içeriğe sahiptir.¹

Devlet olgusu, "hukuk" kavramı temelinde incelenmekle birlikte, burada sözkonusu olan bugün algıladığımız biçimiyle "pozitif hukuk anlayışı" değildir. İnceleme nesnesi olarak devlet, bugün birbirlerinden ayrı uzmanlık alanlarına dönüşmüş siyaset felsefesi, siyasal antropoloji, siyasal düşünceler tarihi, devlet kuramı, siyaset kuramı, siyaset bilimi, kamu yönetimi disiplini, kamu hukuku, anayasa hukuku, idare hukuku, kamu maliyesi... alanlarının tümünü kucaklamaya çalışan bir yaklaşım ile irdelenmiştir. Böyle geniş bir bakış açısı, elbette hem disiplinin "muhteva ve mahiyeti" hem de en uygun inceleme yönteminin ne olduğu konusunda tartışmalara yol açmıştır.² Umumi amme hukuku dönemi kapanıncaya kadar bu tartışmalar sonuçlanmamış, alanın başlıca ders kitaplarında da belli bir standarda ulaşamamıştır. Ancak bu sonuçsuzluk, devletin incelenmesinde izlenecek yöntem ve alanın belirlenmesi tartışmaları bakımından adı geçen materyalin değerini azaltmamaktadır.

1945 sonrasında Kıta Avrupası geleneği ile birlikte hem "amme hukuku" kürsüleri, hem bu kürsülerin ders kitaplarında sürdürülen kapsam ve yöntembilim tartışmaları inanılmaz bir hızla ortadan kalkmıştır.³ Bir öncekine

¹ Recai Okandan, *Umumi Amme Hukuku -Devletin Doğuşu, Pozitif ve Teorik Gelişmesi, Unsurları-*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 1173, Hukuk Fakültesi No: 250, İstanbul 1966, s.8. ("Umumi Amme Hukukunun konusunu teşkil eden devletin incelenmesinde...").

² Yavuz Abadan, *Amme Hukuku ve Devlet Nazariyeleri*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlarından 26-8, Ankara 1952, s.v.

³ "Umumi amme hukuku" esprisinin kamu yönetimi alanında Vakur Versan'ın *Kamu Yönetimi -Siyasi ve İdari Teşkilat*, İTİA Yayını, Beşinci Baskı, İstanbul 1974 künyeli ders kitabı ile ince bir iz halinde kendini hatırlattığı söylenebilir. Versan kamu yönetimini "kamu hizmetleri gören büyük ve teknik bir teşkilattan başka birşey olmayan devletin çeşitli faaliyetlerini inceleyen bir disiplin" (s.vi) olarak tanımlamaktadır. Önsözde belirttiğine göre kitabın ilk yazımı dersnotu olarak, "Esasiye ve İdare Hukuku" bilimdalında görevli olduğu 1954 yılında yapılmıştır. Yazar, "dersin kapsamını ve yabancı memleketlerdeki gelişmeleri gözönünde tutarak o tarihlerde yayınlanan dersnotlarına

göre her yeni lisans-öğrencisi kuşağı, bu yaklaşım ve tartışmalardan daha habersiz yetişmişlerdir. Günümüzde bu yayınlara bir kez daha dönmek, hemen her kitabın ilk sayfalarında geniş yer verilmiş olan yöntem tartışmalarına son kırk yılın deneyimi ile yaklaşmak oldukça öğretici olabilir.⁴

Siyaset Bilimi

1945 sonrasında üniversitelerdeki disiplinler yapılanma, devletin "bütün bir inceleme nesnesi" olarak tanımlanmasına olanak vermeyen ABD modeline uygun biçimde kurgulanmıştır. Hukuksal boyutun tümüyle ayrı tutulduğu bu modelde devlet olgusu, siyasal ve yönetsel boyutları bakımından da ayrı uzmanlık alanlarının konusu sayılmıştır. Ama daha önemlisi, her iki alanda da bu boyutların "devlete ait olma" özelliği silikleşerek görülmez hale gelmiştir.

Amerikan siyaset bilimi inceleme alanını tanımlamada devlet kavramını kullanımdan çıkarmış, bunun yerine *siyasal sistem* kavramını getirmiştir. Siyasal sistem kavramı yasama ve yürütme gibi devlet kurumlarının yanısıra siyasal partiler, çıkar grupları, medya gibi yarı-hukuksal kuruluşları ve hatta aile, okul, kilise gibi siyasal süreçleri etkileyen toplumsal kurumları da kapsamıştır.⁵ Amerikan siyaset biliminin yüzyılın başlarından bu yana gelişimini inceleyen bir araştırmacının ulaştığı sonuç, siyaset biliminin analitik modeller geliştirmek ve bu modelleri sınavarak gelişmek yerine büyük ölçüde dıştan gelen dürtülere tepkiler şeklinde "büyüdüğü"dür.⁶ Kurulduğu ve geliştiği topraklarda "dürtülere tepkiler" şeklinde büyüyen bir bilim dalının, olduğu gibi aktarıldığı diğer ülkelerde (ve tabii bizdeki) yansımalarını izlemek, doğrusu oldukça ilginç bir araştırma konusudur.

Devlet kavramından uzaklaşarak "dürtülere tepkiler" ile gelişen siyaset biliminin konusu, sonuçta bir dönem "iktidar ilişkileri", bir başka dönem "kamuoyu", bir başka dönem "oy verme davranışı" ya da "siyasal eylem" olmuş; devlet kavramından vazgeçişiyse birlikte devlet bu bilim dalı için başlıca "kör nokta" haline gelmiştir.⁷ Son zamanlarda bu durum, kamu yönetimi disiplini gibi

"amme idaresi" adını verdik" demektedir. (s.v) Ama bu kitap, ne örgüt kuramlarına ne de yönetimin unsurları konusuna prim vermektedir. İşe devletin tarifi, esası, şekilleri ile başlamakta, sonra Türkiye'nin "siyasi, idari, yargısal teşkilatı"nı incelemektedir. Ayrıca yeri daralmışsa da, "umumi amme hukuku" mirasının "Kamu Hukuku" adı ile özellikle hukuk fakültelerinde varlığını sürdürdüğü belirtilmelidir. Bu alanda daha sonraki yıllarda yazılan kitaplar da vardır. Örneğin, Yahya Zabunoğlu, *Kamu Hukukuna Giriş: Devlet Tanım-Kaynak-Unsurlar*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.

⁴ Bu mirasın değerlendirilmesinde ihmal edilemeyecek kadar önemli bir başka kaynak şudur: Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul Üniversitesi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

⁵ Gabriel A. Almond, "The Return to the State", *American Political Science Review*, Vol.82, No.3, (September 1988), s.855.

⁶ G. David Garson, "On the Origins of Interest Group Theory: A Critique of a Process", *American Political Science Review*, Vol.68, p.1505-1519'dan aktaran Gabriel A. Almond, a.g.m., s.854

⁷ *Toplum ve Bilim*, S.63 siyasal olanın ne olduğunu araştıran yazılara ayrılmış özel sayı niteliği taşımaktadır. Bu sayıdan oldukça doyurucu bilgi edinilebilir.

siyaset biliminin de anavatanı olan Amerika'da tartışma konusudur. Bir kısım siyaset bilimciler devlet kavramının yok oluşuna karşı çeşitli eleştiriler yöneltmekte, siyaset biliminin "devlet kavramı" üzerine tekrar kurgulanması gerektiğini savunmaktadırlar. Bunlara göre, çağdaş siyaset bilimine egemen olan çoğulcu-işlevselci ve Marksist yaklaşımlar, devleti toplumsal-indirgemeci bir bakış ile incelemişler ve devlet yapı ve işlevlerine özerklik tanımamışlardır. Devlete toplumsal-indirgemeci ve bağımlı unsur olarak yaklaşmayı dışlayan, devleti kendi başına bir bütün ve merkez alan yeni bir yaklaşım geliştirilmesi gerekir.⁸

Kamu Yönetimi Disiplini

Siyaset bilimi "devlet" kavramını "siyasal sistem" kavramı ile değiştirerek ilgi alanını çeşitlendirirken, kamu yönetimi disiplini de benzer bir değişikliklerle "devlet" kavramı yerine "örgüt" kavramına ulaşan bir gelişme süreci sergilemiştir. Kamu yönetimi disiplini daha kurulurken "devlet" kavramından vazgeçmiş, devletin yalnızca bir parçasını oluşturan yönetim aygıtı ile ilgilendirilmiştir.

Kamu yönetiminin devletin bir parçası olarak değil, kendi başına bir yönetim alanı olarak ele alma eğilimi, disiplini değişken ve çok çeşitli konuları inceleyen, nesnesi ya da konusu açısından tanımlanamayan bir alana dönüştürmüştür.⁹ Bu durum, disiplinin ağırlıklı olarak örgüt kuramının etki alanına girmesine yol açmış, 1980'li yıllarda ise işletmecilik disiplininin alanda özel bir ağırlık kazanmasına olanak sağlamıştır. 1970'li yılların ortalarından başlayarak kamu yönetimi literatürünü daldan dala atlayan, çok fazla felsefi, genel etik ve normatif konularla aşırı meşgul olmakla eleştiren yayınların çoğaldığı dikkat çekmektedir. Bu eleştirileri paylaşan yayınlar, "kamu sektöründe işletmecilik" üzerinde yoğunlaşmışlardır.¹⁰

1990'lı yıllarda, yeni-sağın egemenliğine koşut olarak, kamu yönetimi disiplininin "kamu işletmeciliği disiplini" olarak tanımlanması eğilimi ağır basıyor görünmektedir. Bu eğilimde bir kısım uzmanlar "kamu olma özelliği nedeniyle siyasal içerik ihmal edilmemelidir" uyarısı ile yerlerini alırken,¹¹ bir kısım uzmanlar bu öneriye pek de önem vermemekte ve kamu yönetimi ile işletme disiplinlerinin birleştirilebileceğini savunmaktadırlar. Bir başka yönde birleşme ya da yakınlaşma savunanlar da vardır. Bunlara göre kamu yönetimi disiplini, kuruluş yıllarında öngörüldüğü gibi, siyaset bilimi içindeki yerini almalı ya da bu bilim dalı ile daha yakın temas içinde çalışmalıdır. Çünkü yönetim bir "dördüncü

⁸ G. Almond, a.g.m., s. 856-859.

⁹ Robert B. Denhart, "Public Administration Theory: The State of Discipline", Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky, *Public Administration* içinde, s. 51.

¹⁰ Hal G. Rainey, "Public Management: Recent Developments and Current Prospect", Naomi B. Lynn & Aaron Wildavsky, *Public Administration* içinde, s. 159.

¹¹ Hal. G. Rainey, a.k., s. 159 bunlara örnektir.

kuvvet" değil, siyaset biliminin inceleme konusu olan yürütme-hükümet-devletin bir parçasıdır.¹²

Kamu yönetimi disiplininin Türkiye'deki gelişimi genel çizgi bakımından disiplinin anavatanındaki gelişiminden farklı değildir. Bununla birlikte elbette farklılıklar vardır ve bu farklılıklar önemlidir.

Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşu

Ülkemizde kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışı, hem akademik bir disiplin olarak fiili inşa edilme süreci bakımından, hem de disiplinin konu ve yönetime ilişkin bilimsel içeriğinin belirlenmiş biçimi bakımından incelenmesi gereken bir süreçtir.

Disiplinin bir *öğretim dalı olarak fiili inşa edilme süreci*, bilindiği gibi, II. Dünya Savaşı sonrasına denk gelir. Kuruluş sürecinin en çarpıcı özelliği, disiplinin bu sırada adeta bir "dünya disiplini" haline gelmiş olmasıdır. Bir başka deyişle disiplinin Türkiye'de inşası, Türkiye'ye özgü ya da yalnızca ülkemizde yaşanmış bir yenilik değildir. Tam tersine, kamu yönetimi disiplininin kuruluşu, büyük bir dünya programının parçası olarak gerçekleştirilmiştir. Disiplinin Türkiye'de ortaya çıkışı, pekçok azgelişmiş ülke ile birlikte "sosyo-ekonomik kalkınma için dış yardım, hem kalkınmanın hem de dış yardımın yönetimi için gerek duyulan asgari çağdaş idarenin kurulabilmesi için idari reform yardımı" formülü ile dünya genelinde uygulanan bir programının parçasıdır.¹³ 1962 yılında Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen bir yuvarlak masa toplantısı sonunda hazırlanan genel rapora göre, II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünyada "idari yardım adeta bir büyüme buhranı geçirmiştir"¹⁴

Kurucu olarak ülkemizde aktif faaliyet gösteren kuruluşlar Birleşmiş Milletler ile ABD Dışişleri Bakanlığına bağlı AID olmuştur.¹⁵ Diğer azgelişmiş

¹² Aynı kaynakta yer alan James W. Fesler, "The State and Its Study: The Whole and the Parts", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration* içinde, s. 84-94 bu yaklaşımı savunanlara örnektir. Yazar, disiplinin kuruluş yıllarında Gaus tarafından savunulmuş formüle oturtulmasını önermektedir. Bk: aşağıda 24 nolu dipnota bağlı alıntı.

¹³ "66 üye memleketin mali işlerle meydana getirilen bu teşkilat (BM Teknik Yardım Teşkilatı) ilk kuruluşunu takip eden yıllarda ilgili memleketlerin başlıca iktisadi ve sosyal kalkınması ile meşgul olmuştur. Fakat çok geçmeden herhangi bir programın başarılı olmasının eksperler tarafından yapılan tavsiyeleri gerçekleştirecek bir idari cihaza bağlı olduğu anlaşılmıştır." Nermin Abadan, "Amme İdaresinde Son Gelişmeler", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Zeki Mesut Alsan'a Armağan'dan ayrı bası, C:XI Yıl:1956, S:3, s.19

¹⁴ Kemal Fikret Arık, *Amme İdaresi Alanında Teknik Yardım ve Resmi Yayınlar*, TODAİE yayın no: 77, Ankara 1964, s. 5. (Vurgu kaynağa aittir.)

¹⁵ "...azgelişmiş memleketlerde idari reform bahsinde BM Teknik Yardım Teşkilatı'ndan gayri diğer resmi ve yarı resmi müesseseler de yardımda bulunmaktadır. Bu cümleden olmak üzere Birleşik Amerika'nın ICA (şimdiki adı AID) teşkilatı ve İran hükümeti arasında yapılan anlaşmaya göre Tahran Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne bağlı bir idari meseleler enstitüsü kuruldu." Nermin Abadan, *a.g.k.*, 19-20. O tarihlerde US-ICA adını taşıyan, çok sık ad değiştirdikten sonra en son US-AID adını alan bu kuruluşun faaliyet alanı çok geniş olmuştur. "Bu teşkilatın faaliyetlerinin bir kısmı amme idaresine teksif edilmiş olup sadece bu bölümün senelik bütçesi yaklaşık olarak 13 milyon dolardır. Amme İdaresi Bölümü'nün müşavir uzmanlar ve amme idaresi profesörleri tahsisinde mühim bir

ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de başlangıç, devlet adamı yetiştiren bir fakültede (SBF) kürsü kurulması ve konunun uzmanı bir enstitü yaratılması şeklinde yapılmıştır.¹⁶ İçlerinden birisi TODAİE olan bu kardeş enstitüler hemen hemen bütün dünyada aynı yıllarda kurulmuşlardır. İlki 1951 yılında Brezilya ve Latin Amerika Amme İdaresi Enstitüsü adıyla Rio de Janeyro'da, ikincisi orta doğu bölgesi için hizmet vermek üzere 1952 yılında Türkiye'de (TODAİE), diğer üçü 1954 yılında orta Amerika için Kosta Rika'da, Arap ülkeleri için Mısır'da ve doğrudan Ford Şirketi danışmanı Paul Appleby gözetiminde Hindistan'da kurulmuş ve faaliyete geçmişlerdir.¹⁷

Yıllara yayılan bu sürekli ve inatçı çabanın yeni-sömürgeciliğe dayalı mantığı, yarı-resmi sayılabilecek aynı rapordan alınan şu sözlerle yeterince açık bir şekilde ortaya serilmektedir. "Teknik yardımlarla bir memleketteki geçici telakki edilen boşlukların kolayca ve kısa zamanda doldurulacağı tahmin edilmisti. Bu kısa vadeli görüşle her kuvvetli devlet kendi stratejik durumlarını gelecekte teminat altına almak için kaçınılmaz bir yardım yarışına girişmiştir. Halbuki şimdi anlaşılıyor ki uzun vadeli, milletlerarası genişlikte bir eser mevzu bahistir.... Böyle bir anlayışla, *artık tesir bölgeleri savaş değil fakat milletlerarası bir işbirliği ile dünya çapında bir problemin halli mevzu bahistir.*"¹⁸

Disiplinin fiili inşa edilmiş süreci, bilimsel içeriğinin oluşumunu kuşkusuz doğrudan etkilemiştir. Daha doğrusu disiplinin *inceleme nesnesi ve çalışma yöntemleri* elbette doğrudan "kurucular" tarafından belirlenmiştir.

Kamu yönetimi disiplini uzmanları, 1887 tarihinde ABD'de yayınlanan 25 sayfalık "Yönetimin İncelenmesi" adlı bir makaleyi¹⁹ disiplinlerinin kuruluş ilanı sayarlar. Bu makale, siyaset ile yönetimin birbirlerinden kesin çizgiler ile ayrılması ve yönetimin bir "sevk ve idare" alanı olarak incelenmesi gerektiğini ileri sürer.²⁰ 19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyıl başlarında genel kabul gören²¹ bu yaklaşım, yine ABD'de geliştirilen Taylor'un "bilimsel yönetim ilkeleri" ve daha sonraki yıllarda Weber'in bürokrasi teorisi ile beslenmiş, böylece kamu yönetimi disiplininin temeli atılmıştır. ABD'de disiplin Wilson-Taylor-Weber üçgeninde hukuksal yaklaşımın uzağında "teknik" temellerde oluşumunu sürdürürken, bu yeni dünya yaklaşımı, Kıta Avrupasına "umumi amme hukuku" ile "idare hukuku" temelli yaklaşımların egemenliğine karşı mücadele ile birlikte yerleşebilmiştir.²²

işbirliği ve genel faaliyet görevi vardır." Kemal Fikret Arık, *Amme İdaresi Alanında Teknik Yardım ve Resmi Yayınlar*, TODAİE yayın no: 77, Ankara 1964, s.12.

16 Kişisel değerlendirme ve gözlemlere verilen ağırlık nedeniyle anı niteliği taşımakla birlikte, dönemle ilgili bir kaynak: Cemal Mihçioğlu, *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını:568, Ankara 1988.

17 Nermin Abadan, a.k., s.19-20.

18 A.k., s.30. (Vurgu bana ait).

19 Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol.2 (1887), s.197-222.

20 W. Wilson'un çeşitli yazılarda alıntılanan temel ilkesi şudur: "The field of administration is a field of business".

21 Marshall E. Dimock ve Gladys O. Dimock, *Amme İdaresi*, (Çev. N. Abadan, vd.), Ankara 1954.

22 Nermin Abadan, a.g.k., s.12.

Demek ki kamu yönetimi disiplini 1940'lı yılların sonlarında Türkiye gündemine geldiğinde, en az yarım yüzyıllık bir geçmişe ya da birikime sahiptir. Daha önemlisi bu yıllarda Amerikan kamu yönetimi disiplini, sahip olduğu elli yıllık birikim ile bir hesaplaşma döneminde bulunmakta, bir dönüm noktası yaşamaktadır. Wilson-Taylor temelli siyaset-yönetim dikotomisinin reddedilmesi gerektiği ileri sürülmekte, "bilimsel yönetim ilkeleri" ile sınırlı bir yaklaşımın yetersizlikleri vurgulanmaktadır.

Bu tartışmalara göre "siyaset-yönetim ayrılığı" ilkesi, 19. yüzyıl sonlarında ABD bürokrasisinde uygulanan "yağma sistemi" yerine liyakate dayalı bir personel sistemi öngören "siyasal istismarcılığa karşı savaşalım" kampanyasının bir ürünüdür.²³ Bu kampanya ile birlikte o zamana ait sorunlar, dolayısıyla siyaset-yönetim ayrılığı ilkesi ve siyaset ile yönetimi inceleyecek disiplinlerin birbirlerinden ayrı alanlar olarak organize edilmesi şeklindeki mevcut formülasyon çoktan ömrünü tamamlamıştır. Bu nedenle ABD'de 1940'ların sonlarından başlayarak kamu yönetimi disiplini "siyasal bilimler arasında" ve "önemli bir mevki"de sayılmaktadır. Hatta o yıllarda "amme idaresi teorisi aynı zamanda bir siyasi ilimler teorisi manasına gelmektedir."²⁴ Ayrıca, Taylorcu "bilimsel yönetim ilkeleri" de red konusudur. Davranışsal ya da sosyo-psikolojik yaklaşım, kamu yönetiminin Taylor'un yaptığı gibi salt bir makine olarak incelenemeyeceğini, insan davranışları ve ilişkilerinin ihmal edilmesi ile sonuç alınamayacağını ileri sürmeye başlamıştır.²⁵ Ülkemizde ve tüm dünyada disiplini kuranlar, bu tartışmaları içeren kitaplar ile harekete geçmişlerdir.

Bu durum, üzerinde önemle durulması gereken bir özelliktir. Birincisi, Türkiye'de yeni disiplin kurulurken, ülkede var olan "umumi amme hukuku" birikimi yok sayılmış, ivedilikle tasfiyeye uğratılmıştır. Yeni mantalite, "beyaz bir sayfa üzerine" yazılmak istenmiştir. İkincisi, böyle "kondurma" usulü ile gelen yeni disiplin, evrensellik bir yana tümüyle "yerel" dürtüler ile dönemin en gelişmiş ülkesinin pratiği üzerinde geliştirilmiş bir disiplindir. Evrensel sayılabilecek -ki o da kapitalizme özgü yapısı ile tarihseldir- tek boyutu, "emek üretkenliğini arttırmak" sorunudur. Ancak bu sorun da, yalnızca "yerel" koşullar çerçevesinde çözümlenebilme niteliğine sahiptir. Üçüncüsü, disiplin az gelişmiş ülkelere aktarıldığı anda olanca hızı ile kendi gelişim dinamizmini yaşamaktadır. Son elli yıl içinde kendi pratiği temelinde oluşmuş bir birikimi, yine kendi pratiği üzerinde ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda sorgulayarak reddetmekte ve yeni açılımlar formüle etmeye çalışmaktadır.

Türkiye'de olduğu gibi diğer az gelişmiş ülkelerde de akademisyen ve kamu yöneticilerinden beklenen, böyle bir temel üzerinde çalışarak "amme idaresi"nin modernleştirilmesi ve "idari az gelişmişlik" durumuna son verilmesi yönünde

²³ Marshall E. Dimock ve Gladys O. Dimock, a.g.k., s.38.

²⁴ J. Gaus'a gönderme ile Nermin Abadan Unat, Bürokrasi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:92-74, Ankara 1959, s. 145.

²⁵ ABD sanayiinde emek üretkenliğinin artırılması amacı ile Hawthorn deneylerine dayalı olarak geliştirilen kavramların etkisi altında geliştirilen bu yaklaşım disiplinde daha sonra "insan ilişkileri okulu" adıyla anılacaktır.

yaratıcı olmasıdır. Bu insanlardan, hem birikimi hem amaçları bakımından "yabancı" bir disiplinin üst üste yığılmış paradoksları arasında çalışarak "yaratıcı" olmalarını beklemenin, pek samimi ya da akıllıca olmadığı açık olsa gerektir.

Disiplinin Türkiye ve ABD'de Gelişme Yılları

Disipliner yapılanma açısından siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplini ayırımı, kuruluş yıllarından sonra giderek kemikleşmiştir. 1950'li yıllarda kamu yönetimi disiplininin siyaset bilimi ile birliği-beraberliği üzerine yapılan vurgu, ilerleyen yıllarla birlikte unutulmuştur. ABD'de yaklaşık kırk yıl sonra gelinen nokta, 1940-50'lerde yapılan reddin reddi olmuş görünür.²⁶ Kamu yönetimi disiplininin kurucularından sayılan Dwight Waldo, yıllar sonra galibiyetin, Woodrow Wilson'un siyaset-yönetim dikotomisine ait olduğunu gözlemlemektedir. Kendi sözleri ile siyaset-yönetim dikotomisi arasındaki "uçurum, kurumsal ve entelektüel dünyamızın önemli bir özelliği olarak değişmeden olduğu gibi kalmıştır".²⁷ Bunun sonucu, ABD kamu yönetimi disiplininin örgüt kuramları ile istila edilmesi olmuştur.

ABD'de kamu yönetimi disiplini 1950-60'lı yıllarda Taylorcu geleneksel örgüt analizine davranışsal açıklamalar ile sosyo-psikolojik yaklaşımlar eklenerek çeşitlenmiştir. Taylorcu O-M analizleri alıkoyulmakla birlikte, bireysel davranıştan örgütsel davranış incelemelerine yükselen "insan ilişkileri okulu" sayesinde sıradan tekniklere indirgenmiştir. Öte yandan aynı dönemde ABD kamu yönetimi disiplini, "karşılaştırmalı kamu yönetimi" ve "kalkınma yönetimi" gibi iki yeni inceleme alanında yoğunlaşmaya başlamıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi, bağrında "kalkınma yönetimi" kavramını da geliştirerek,²⁸ 1955-1965 yıllarının en çok ilgi çeken inceleme alanları olmuşlardır. Ancak bu iki alanın yıldızlaşmaları gibi unutuluşları da aynı hızda yaşanmıştır.

Aynı yıllarda Türkiye'de O-M temelli yaklaşımlar, bir başka deyişle geleneksel örgüt analizi revaçtadır. Örgütsel davranış, yönetsel psikoloji, vb. yaklaşımlar daha geç tarihlerde, 1960'lı yılların sonlarında ve daha çok çeviri

²⁶ ABD'de kamu yönetimi alanında çalışanları bir araya getiren bir sempozyumun sonuçları, 1990 yılında kitap olarak yayımlanmıştır. Buradaki değerlendirmeler, "Kamu Yönetimi-Disiplinin Durumu" başlıklı bu kitaba dayalı olarak yapılmıştır. Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration -The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey 1990.

²⁷ Dwight Waldo, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration -The State of the Discipline*, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey 1990, s.73. Yazar, yazısına verdiği başlıkla J.Gaus'un 1950'li yıllarda söylediği yukarıda anılan sözlerine gönderme yapmaktadır.

²⁸ "Bu (kalkınma yönetimi), karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir tamamlayıcısı olup, gelişmekte olan ülkelere artan uluslararası ve iki taraflı teknik ve askeri yardımın bir sonucudur." Turgay Ergun, "Kamu Yöneticisi Gözüyle Az Gelişmişliğin Ölçüsü Nedir?", *Amme İdaresi Dergisi*, C:7 S:3 (Eylül 1974), s.79-80.

kitaplarla gündeme gelmeye başlayacaktır.²⁹ Bir örnek vermek gerekirse, orijinali 1950 yılında yayımlanan ve sosyo-psikolojik yaklaşımın kurucusu sayılan Simon'ın kitabı, Türkçe'ye ancak 1966 yılında kazandırılabilmiştir.³⁰ 1950'li yıllarda kamu yönetimi disiplini henüz bağımsız ya da ağırlıklı bir gelişme gösterememiştir. Örneğin 1952-56 akademik yıllarında Siyasal Bilgiler Fakültesi'nin "idare şubesi" öğrencileri, aldıkları toplam elli ders içinde yirmi hukuk, altı siyaset bilimi dersi alırken, yalnızca üç kamu yönetimi dersi almaktadırlar.³¹ Akademik faaliyete geçme hazırlıklarını tamamlayan TODAİE'de ise öğretimin kayda değer adımları ancak 1963 yılında başlayabilecektir. Bu tarihte "Kamu Yönetiminin İlkeleri", "Türkiyenin Yönetim Yapısı" ve "Yerel Yönetimler" olmak üzere üç ders ile başlayan öğretim, ders konuları hemen bir sonraki yılda çeşitlenerek hız kazanmıştır. Yeni derslerin içinde "Toplum Kalkınması", "Personel Yönetimi", "Halkla İlişkiler", "İnsan İlişkileri", "Kamu Yönetiminin İlkeleri" ve "Organizasyon-Metod" yer almaktadır. 1960'lı yılların ortalarından başlayarak ise "Planlı Kalkınma", "Plan Uygulamaları" konuları dikkati çekmektedir.³²

Kısaca belirtmek gerekirse, 1950-60'lı yıllarda ABD'de güncel sayılan araştırma konuları ile Türkiye'de güncel olan konular arasında birebir koşutluk söz konusu olmamıştır. ABD'de 1950'li yıllara ait "insan ilişkileri" ağırlıklı çözümlemelere karşın Türkiye'de henüz Taylorcu O-M yaklaşımları keşfedilmektedir. 1960'lı yıllarda "insan ilişkileri" boyutu kısmen yakalanmış, ama ağırlık geleneksel örgüt analizi ile 1960'larda başlayan planlı kalkınma sürecinin pratik boyutlarına kaymıştır. ABD'de çok prim yapan karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kalkınma yönetimi alanları ise, 1950-60'lı yıllarda -ve sonraki yıllarda da- Türkiye'de ilgi çekmemiştir.³³

Ancak karşılaştırmalı kamu yönetimi ile kalkınma yönetimi alanlarının Türkiye'de ilgi çekmemiş olması ne bir eksiklik, ne de günceli yakalayamama olarak değerlendirilebilir. Bu özellik, çok daha başka bir açıdan önem taşımaktadır. Konu, kamu yönetimi alanında belirlenen çalışma alanlarının "saf akademik" olmadığını, "evrensel"likten çok "yerel"lik karakteri taşıyabildiğini

²⁹ Çeviriler İngilizce kaynaklardan yapılmıştır. Buna neredeyse tek istisna Fransızca'dan çevirilen, ama ABD kamu yönetimi disiplini normlarını benimseyerek yazılmış olan şu kitaptır: Bernard Gournary, *Yönetim Bilimine Giriş*, (Çev. İhsan Kuntbay), Sevinç Matbaası, Ankara 1971.

³⁰ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor S. Thompson, *Public Administration*, Knopf, New York, 1950. (Çevirisi: Cemal Mıhçıoğlu), *Kamu Yönetimi*, TODAİE Yayın No: 90, 1. Kitap 1966, 2. Kitap 1967, 3. Kitap 1968. Yine bu yaklaşımın bir başka temsilcisinin Türkçe'ye kazandırılması için 17 yıl geçmesi gerekecektir: James G. March, Herbert A. Simon, *Organizations*, Wiley, New York, 1957. (Çevirisi: Ömer Bozkurt, Oğuz Onaran) *Örgütler*, TODAİE Yayını, Ankara 1975; Bir başka örnek: D. McGredor, *The Human Side of Enterprise*, McGraw-Hill, New York 1960. (Çevirisi: Doğan Energin), *Örgütün İnsan İlişkileri Yönü*, ODTÜ Yayını, Ankara 1970.

³¹ Metin Heper & Ümit Berkman, *Development Administration in Turkey- Conceptual Theory & Methodology*, Boğaziçi University Press, İstanbul 1980, s. 34.

³² A. k., s. 35-36.

³³ A. k.

açıkça ortaya koyması bakımından dikkate değerdir.³⁴ Belli bir dönem ABD'de "yıldız" çalışma alanlarından olan bu iki inceleme konusu, Amerikalı kamu yönetimcilerinin kendi ağızlarından söylenirse, "düşüncesiyle, ampirik boyutu ile, kavramsallaştırılması ile sömürgecidir."³⁵ Amacı ne kadar "kamu yönetiminde evrensel özellikleri ortaya çıkarmak" şeklinde tanımlanmaya çalışılırsa çalışılsın, her iki çalışma alanı da bu özden kurtulamamıştır. 1976 yılında yine Amerikan kamu yönetimcilerini bir araya getiren bir sempozyum, sözkonusu iki alanın ABD dış politikası gereğince doğduğunu ortaya koymuştur.³⁶

1960 sonlarından başlayarak 1970'li yıllar, ABD kamu yönetimcilerinin "örgüt-yönetimi geliştirme" kavramı çerçevesinde yoğunlaştıkları yıllardır. Bürokratik örgütlenme sorgulanmaya başlanmış, yönetimde etik sorunu ve yönetimin sorumluluğu gibi çalışma alanları yıldızlaşmıştır. Disiplinin bir ucunda ise "public policy" başlıklı yeni bir oluşum vardır. Asıl olarak siyaset bilimcilerin ilgilendiği bu alan, kamu yönetimcileri içinde de yankılanmaya başlamıştır. Bir başka çalışma alanı, örgüt iklimi kavramı çevresinde örülmeye başlanmıştır.

Bu yıllarda öne çıkan kavram ve çalışma alanlarının konumuz açısından önemi, ABD kamu yönetimi disiplininde dönem dönem yıldızlaşan alan ve kavramların "yerel dürtüler"e ne kadar doğrudan bağlı olduğunu açıkça göstermeleridir. Yönetimde etik, yönetsel sorumluluk gibi kavramlar, Vietnam Savaşı ve Watergate skandalı gibi gelişmeler nedeniyle devlete ve bürokrasiye güvensizliğin yükseldiği tarihlerde ön plana çıkmıştır.³⁷ Benzer bir durum, "kamu politikaları" akımı için de sözkonusudur. 1960-70 yılları arasında ABD'de kamu ve özel sektör arasında yapılan araştırma-geliştirme sözleşmelerinin yaygınlığı, askeri-sınai komplekslerin varlığı, düzenleyici kurul-sanayi ilişkileri, devlet şirketlerinde çeşitlenme ve genişleme... ABD'de devletin tanımlayıcı özellikleri haline gelmiştir. Bu durum, kurumsal incelemeler ile yetinen araştırmaların yetersizliğini ortaya çıkarmış ve dikkatlerin devlet ile tekeller arasındaki ilişkiye çevrilmesine yol açmıştır. Verilen ilginç bir örnek aktarılsa, alanı kamu yönetimi dünyası ile sınırlı kamu yöneticisinin görevi Savunma Bakanlığı'nı incelemektir. Lockheed Şirketi, kamu yönetimbilimcisinin değil işletme alanında çalışan kişinin ilgi alanındadır. Oysa savunma politikasının oluşumunu incelemek sözkonusu olduğunda, salt Savunma Bakanlığı ile sınırlı bir inceleme sonuçsuz bir çaba olur. Bu sınırlılık, disiplinin odak noktası kamu

³⁴ Robert C. Fried, "Comparative Public Administration: The Search for Theories", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration* içinde, s. 324-325.

³⁵ Charles T. Goodsell, "Emerging Issues in Public Administration", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration* içinde, s. 501.

³⁶ Bu tartışmaları topluca izleyebilmek olanağı veren kaynağa dikkat çektiği için Yrd.Doç.Dr.Cahit Emre'ye teşekkürle: *Public Administration Review*, Vol:36 No:6 (November-December 1976), s.615-654. Ayrıca ilginç bir başka yazı: Garth N.Jones, "Frontiersmen in Search for the "Lost Horizon": The State of Development Administration in the 1960's", *Public Administration Review*, Vol:36 No:1 (January-February 1976), s.99-110.

³⁷ John A. Rohr, "Ethics in Public Administration: A State-of-the-Discipline Report", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, *Public Administration* içinde, s. 97-119.

siyasalarının oluşum sürecine yerleştirilerek aşılabılır. Özetle böyle bir eksen öneren siyasa analizi yaklaşımı, gelişmiş tekelci kapitalist devlet yapılarında ortaya çıkan özelliklerden kaynaklanmıştır³⁸ Bu yaklaşım da ülkemizde yansıma bulmamıştır.

1970'li yıllarda Türkiye'ye gelince, kamu yönetimi alanında büyük bölümü doktora tezi olarak hazırlanan telif kitapların çoğalmaya başladığı görülmektedir.³⁹ Yerli çalışmaların özelliği, ABD'de geliştirilen modellerden kopmamış olmalarıdır.⁴⁰ Çalışmaların karakteristik özelliklerinden birisi, analizlerde *yabancı modellerin kullanılması* ve yaratıcı yaklaşımların geliştirilememiş olmasıdır. İkinci özellik, analizlerde *yabancı mikro teorilerin terimlerinin* kullanılmasıdır. Üçüncüsü özellik ise *normatif yaklaşımın* benimsenmiş olmasıdır.

Yukarıdaki saptamaları yapan aynı araştırmaya göre,⁴¹ 1970'li yıllarda yapılan Türkçe-yerli çalışmalar, ABD gündemini yakından izlemişse de bu izleme bire-bir ölçekte olmamıştır. Örneğin 1960-70'lerde Batı'da işlenen "yönetimin sorumluluğu", "grup çıkarları", "yönetimin tarafsızlığı", "etik" kavramları üzerinde durulmamıştır. Yukarıda açıklandığı üzere, bu konuların ABD'ye ait "yerel dürtülü" araştırma alanları olması nedeniyle ülkemizde ilgi çekmemiş olması eksiklik değildir. Yerli incelemeler ile birlikte gelen sorun, üzerinde çalışılan konu ABD için eski ya da güncel olsun, herşeyden önce, yabancı modellere dayanan yapılar sergilemeleridir. Bu durumu daha da ciddi kılan ise, bir bütün olarak yabancı model temelinde çalışmanın ötesinde, herhangi bir modelin birincil ya da ikincil düzeyde terimlerine sıkışmış olmalarıdır. Bu genellemeler, 1980'li yılların Türkiye'si için olduğu gibi günümüzde de geçerliliğini sürdürmektedir.

³⁸ Asıl olarak siyaset bilimi kapsamında ilgi görmüş olan bu yaklaşım, kamu yönetimi disiplini içinde de geliştirilmeye çalışılmıştır. Bizde hiç yansıma bulamayan bu alan, bir dönem sonra ABD' de matematiksel iktisadın mikro konularından birisine dönüşerek gözden düşmüş görünmektedir. Nicholas L. Henry, Root and Branch: Public Administration's Travail", Naomi B. Lynn & Aaron Wildawsky, Public Administration içinde, s. 12. (Açıklama ve örneğin alındığı bu kaynak, hem açıklama hem de örneği daha farklı bir bağlam içinde vermektedir.)

³⁹ Nuri Tortop, Amme İdaresi, Şenyuva Matbaası, Ankara 1968; Oğuz Onaran, Örgütlerde Karar Verme, Sevinç Matbaası, Ankara 1971; Osman Telimen, Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitim ve Geliştirilmesi, Mefiltay Matbaası, İstanbul 1972; Vakur Versan, Kamu Yönetimi, Fatih Yayını Matbaası, İstanbul 1974; Nuri Tortop, Yönetim Bilimi-Temel ilkeler, Kalite Matbaası, Ankara 1974; Gencay Şaylan, Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yayını, Ankara 1974; Kurthan Fişek, Yönetim, AÜ SBF Yayını, Ankara 1975; Ayşe Öncü, Örgüt Sosyolojisi, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara 1976; Kurthan Fişek, Yönetime Katılma, TODAİE Yayını, Ankara 1977; Cemil Cem, Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Kamu Yöneticileri, TODAİE Yayını, Ankara 1976; Yücel Ertekin, Örgüt İldimi, TODAİE Yayını, Ankara 1978; Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Birinci Baskı, Ankara 1978; Mustafa Tosun, Örgütsel Etkililik, TODAİE Yayını, Ankara 1981.

⁴⁰ Metin Heper & Ümit Berkman, Development Administration in Turkey- Conceptual Theory & Methodology, Boğaziçi University Press, İstanbul 1980, s. 47.

⁴¹ A.k.

1980'li yıllarda ABD kamu yönetimi disiplini, bir önceki on yıla ait kavramları korurken, bunların yanısıra "yönetimi geliştirme" alanının bir uzantısı olarak "kamu işletmeciliği" adı verilen yeni bir başlık yaratmıştır. Bir diğer yeni başlık, önceki on yıla ait "örgütsel davranış" ve "örgüt iklimi" kavramlarının uzantısı olarak "örgütsel kültür" başlığıdır. "Kamu işletmeciliği", hem bir inceleme alanı olarak yıldızlaştırılması hem de giderek bir disiplin haline dönüştürülmesi yolunda gördüğü destek ile, akademik çalışma alanlarının evrensellikten önce yerellik özelliği taşıyabildiklerine verilecek son iyi örnektir. Kamu işletmeciliği yaklaşımı, J. Carter'ın 1976 başkanlık kampanyası ile ateşlenmiş, yaygınlaşması ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi federal resmi kuruluşların doğrudan talep ve katkıları ile hızlandırılmıştır. Resmi yönlendirmeler, aynı kaynaklardan sağlanan finansman ile NASPAA⁴² eliyle projelendirilmiştir.⁴³ Geline nokta, fakülte programlarının bu yönde yeniden oluşturulması ve kamu yönetimi disiplinine "kamu işletmeciliği" olarak adlandırılan yeni bir "yaklaşım"ın gelişmesi olmuştur.

Yukarıda belirtildiği gibi ABD kamu yönetimi disiplini örgüt kuramlarına dayanır. Disiplin, Türkiye'de hukuksal boyuta kısmen yer açmışsa da asıl olarak ABD'de olduğu gibi örgüt kuramlarına dayandırılmıştır.⁴⁴ Başlı başına örgüt kuramının gelişimini inceleyen bir çalışma, 1980'li yıllarda Türkiye'de örgüt kuramı alanının ABD ekseninden iyice kopmuş olduğunu ortaya koymaktadır.⁴⁵ Bu saptama, kamu yönetimi disiplini için de geçerlidir. Dolayısıyla 1980'li yıllarda kamu yönetimi disiplini, örgüt kuramına dayalı yapısı ile yaklaşım, kavram, terim bakımından önceki yılların birikimleri ile varlığını sürdürmüştür. Nitekim ortada, ağırlıklı olarak eski kitapların yeni baskıları vardır.⁴⁶ Son yıllarda makalelerden ortaya çıkan ise, bir atıf incelemesinin ortaya koyduğu üzere,⁴⁷ bütün olarak yönetim literatürünün araştırmacı-kuramsal temelden uygulamacı bir temele kaymaya başlamış olmasıdır. Son on yıllık literatürün 1970'li yıllardan farklılığı, önceden sosyoloji, psikoloji ve yönetim gibi alanlardan beslenirken, 1980'li yılların ortalarından bu yana daha çok işletme alanından beslenmeye başlamış olmasıdır.

Kısaca söylenirse, günümüz Türkiyesinde kamu yönetimi disiplininin işletme alanına doğru belli belirsiz yaşadığı kaymayı, 1970'li yıllara ait literatürün

⁴² NASPAA: National Association of Schools of Public Affairs and Administration.

⁴³ Hal G. Rainey, a.g.k., s.160-161. Bu makale, ABD'de bir akademik araştırma alanının doğuş, gelişme ve kurumsallaşma bakımından serüvenini öğrenmek amacı ile okunduğunda oldukça öğreticidir.

⁴⁴ Şükrü Özen, *Kamu Yönetimi Yazınıımız ve Örgütler-Yönetim Yazını: Tehlikeli İlişkiler?*, 13-14 Ekim 1994 Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu'na sunulan bildiri, TODAİE, Ankara.

⁴⁵ Behlül Üsdiken, *Örgüt Kuramında Yeni Yol Ayrırımları: Kuzey Amerika, Avrupa ve Türkiye*, 13-14 Ekim 1994 Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu'na sunulan bildiri, TODAİE, Ankara.

⁴⁶ Ders kitabı olarak yaygın şekilde kullanılan Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara. Ders notları olarak: 1975; Kitap olarak ilk basım: 1978, genişletilmiş ikinci baskı: 1984; üçüncü yayım: 1988; dördüncü yayım: 1992

⁴⁷ Behlül Üsdiken ve Yorgo Pasedeos, "Türkiye'de Yayınlanan Yönetimle İlgili Makalelerdeki Atıflar Üzerine Bir İnceleme", *Amme İdaresi Dergisi*, C:25, S:2 (Haziran 1992), s.124.

ağırlığı altında yaşadığı söylenebilir. ABD'li "kamu işletmeciliği" yaklaşımı, doğrudan üretim teknolojisi alanından devşirilen esnek uzmanlaşma, yalın üretim gibi tekniklere ait terimlerin ödünç alınması yoluyla bizde de varlığını duyurmaya başlamıştır. Bunlar arasında, anavatanı Japonya olan yalın üretim tekniğine ait *toplam kalite yönetimi*, *üretimde JIT (stoksuz üretim)*, *kalite çemberleri* vb. terimler, kamu yönetimi öğrencisi için tanıdık terimler haline gelmeye başlamıştır.

Makro ya da mikro, bir modelin terimlerini almak ve bunlara sıkışarak çalışmak, ülkemiz kamu yönetimi disiplini için yeni bir durum ve alışılmamış bir entelektüel tehdit değildir. Sözü edildiği gibi, 1970'li yıllar boyunca yapılan bu olmuştur. İşin bu yönü elbette yine çok önemlidir. Ancak üretim teknolojilerinden devşirdiği alt terimler ile örülü yapısı ile "kamu işletmeciliği" yaklaşımının asıl tehlikesi, bu yaklaşımın devlet hizmetlerinin özelleştirilmesi ya da ticarileştirilmesini ilke ya da siyaset bazında tartışma ortamına getirmeden bir tür "fiili durum" yaratma gücünde gizlidir. Sorun da buradadır.

Kamu Yönetimi Disiplininin Sorunları

Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin genel durumu şöyle özetlenebilir:

Birincisi, kamu yönetimi disiplininin çekirdeği başlangıçta "devlet bürokrasisi" ya da "idare" olarak tanımlanmıştır. İdare, ABD-öncesi dönemde devlet kavramı içinde, toplum ve siyaset düzlemleri ile ilişkisine göre ve felsefi, hukuksal, organik yaklaşımlar ile incelenmiştir. ABD-öncülüğündeki yeni sömürgeci dönemde "idare" toplum-siyaset düzlemleri ile ilişkisinden koparılmış, "kendi içinde bir bütün" olarak algılanmıştır. Devlete ait olsa da olmasa da bu "bütün", organik olarak örgütler dünyasından başka bir şey değildir; incelenmesi örgüt kuramları ile gerçekleştirilebilir. Türkiye gerçeği bu yaklaşımı, hukuksal yaklaşımın yerleşikliği nedeni ile hukuk kavramlarına açık tutarak içselleştirmiştir.

İkincisi, kamu yönetimi disiplini, hem alan hem analiz modelleri bakımından "ithal edilmiş olma" özelliğine sahiptir. Üstelik ithal yapı, 1950'li yıllarda doğrudan "ihraç eden" tarafından tanımlanmıştır. Ve daha sonra alanın "yerleştirilmesi", yerli uzmanların ya yabancı modelleri ya da kimi modellerin terimlerini aktarma ile sınırlı kalmıştır.

Üçüncüsü, aktarmacı yol ile getirilen yaklaşım, model, kavram ve terimler, aktarılan yerin gerçekliği tarafından belirlenmiş olma özelliğine sahiptir. Bir başka deyişle, hem araştırma konuları hem de düşünsel araçlar "anavatan"ındaki bağlam ve bilgi birikimi dışında, başka bir yerde bir kez daha kurgulanamazlık niteliği taşır. Bu nedenle Türkiye'de kamu yönetimi yaratıcı ve gelişimi şu ya da bu ölçüde kendi dinamizmine bağlı bir gelişme gösterememiştir.

Sayılan üç özellik nedeniyle Türkiye'de kamu yönetimi disiplini, (1) alan (2) yöntem (3) kavram ve terimleri bakımından belirsizleşmiş ve sönmüştür. Bu

durum, yeni-sömürgecilik dönemine özgü düşünsel-akademik süreçlerin iflasına örnek olarak değerlendirilmelidir.⁴⁸ Sorun, 1945 sonrasında az gelişmiş dünyanın kabile toplumu aşamasındaki devletlerine sunulan reçetelerin, Türkiye gibi çoktan devletleşmiş bir ülkeye dayatılmış olmasından başlamıştır. Sorun, bu reçetelerin az gelişmiş dünya gerçekliğinden değil, dönemin gelişmiş ülkelerinin pratiklerinden türetilmiş olması ile ağırlaşmıştır. Ve nihayet süreç, hiçbir zaman nüfuz edilemeyen yabancı bilgi birikiminden koparılan kısmi terimler ile kendi gerçekliğini algılayamama nedeniyle çöküşle tamamlanmıştır.

Kamu yönetimi disiplini bugünkü hali ile devleti bir bütün olarak göremediği gibi, başlangıç yıllarında tanımlanan biçimiyle "idare"yi bile bir bütün olarak görememektedir. Ne devletin işlevlerini ne de bürokrasinin rolünü tartışacak gücü vardır.

Oysa son onbeş yıldan bu yana uygulanmaya çalışılan yeni-sağ politikalar, bütün bir toplumsal örgütlenmeyi değişime zorlamaktadır. Bu işi ise neredeyse tek bir araç ile gerçekleştirmekte; devleti çözerek ve devletin işlevlerini yeniden tanımlayarak yapmaktadır. Bunun için çok sık sözü edilen kavramların tanımlarına bir göz atmak yeterlidir. *Özelleştirme*, devlete ait kurumların ve devlet tarafından gerçekleştirilen mal ya da hizmetlerin üretiminden/daiğıtımından başka herhangi bir şeyi konu almamaktadır. *Yerelleştirme*, devletin merkezi-yerel parçaları arasındaki işbölümünde yerel parçaların sözde ağırlık kazanmasına, gerçekte ise özelleştirmenin bir aracı haline getirilmesine yapılan vurgudur. *Küreselleşme*, bir bütün olarak devletin "iç dinamikler"e dayalı bağımsız hareket tarzını ortadan kaldırarak, bunun yerine tümüyle "dış dinamikler"e dayalı tam bağımlı hareket tarzı getirmektedir. Devlet bir yandan özelleştirme ve sözde yerelleşme ile küçültülmekte, öte yandan küreselleşme gereğince, politikalarını ulusal-işsel gerekliliklerden önce "dünya dinamikleri"ne göre oluşturmaya yöneltilerek ulus-devlet esprisinden uzaklaştırılmaktadır.

Bu kavramlar, doğrudan devleti ve bürokrasiyi hedef almakla birlikte, ilginç bir şekilde, daha çok iktisadi-mali-ticari düzlemlere ya da demokrasi idealine ait kavramlar olarak algılanmaktadır. Değerlendirmelerin "yönetmel" düzleme taşınmadığı söylenemez. Ancak bu taşınma, işletmecilik esprili düzlem ile sınırlı kalmaktadır. Yönetmel düzlemde sorun, kamu yönetiminde daha kârlı, verimli, etkili çalışacak örgütler ya da işletmeler yaratılması ile sınırlı tutulmaktadır. Dolayısıyla yaşanan değişim süreçlerinin "yönetmel düzlem"de ele alınışı, devlet kavramı içinde yer alan anlamı ile yönetmel bakışın çok uzağında kalmaktadır.

⁴⁸ Bu gerçek atlandığında, anlaşılması güç açıklamalara başvurulmaktadır. Örneğin, Türkçe literatürde Türkçe kaynaklara atıfta artış saptaması yapılırca, yabancı dil sorunu nedeniyle yabancı literatürü izleyememe, akademik unvan almak için yapılan çalışmalarda "politik" davranılarak jüri üyelerine atıf yapılması türünden anlaşılması güç açıklamalara raslanabilmektedir. Üsdiken ve Pasadeos, a.g.m., s.130, 134.

Bulunduğumuz aşamada soru şudur: Kamu yönetimi disiplini, ABD'de gelişen "kamu işletmeciliği" alanı olarak mı tanımlayacağız? Yoksa, bütün bu değişme sürecini kucaklayacak genişlikte yeni bir kimliğe mi kavuşturacağız?

Nasıl Bir İnceleme Nesnesi?

Tipi, özü bakımından kapitalist olan çağdaş devlet, bu özü yitirmeden, topyekün bir biçimsel değişim süreci içindedir. II. Dünya Savaşı sonrasında Marksistlerin "tekeli kapitalist devlet", sosyal demokrat akımlar ile Avrupa komünizminin "sosyal refah devleti", akademik disiplinlerin "çoğulcu devlet", "demokratik devlet", vb. adlar verdiği gelişmiş ülke devletleri biçim değiştirmektedir. Aynı tarihten bu yana az gelişmiş ülkelerin "ulusal demokratik devlet", "kalkınma yönetimi", "popülist devlet" gibi değişik adlandırmalara konu olan devlet yapıları da değişikliğe uğramaktadır. Asıl olarak "dışsal dinamikler"den kaynaklanan küreselleşme, özelleştirme, yerelleştirme eğilimlerinin doğrudan "içsel" sonucu devlette "çöz(ül)me-yeniden yapılan(dır)ma"dır. Devlet işlevlerinde değişme (1) devletin uluslararası konumunu, (2) devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerini, (3) devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, (4) bürokratik aygıtın, diğer adı ile kamu yönetiminin örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değiştirmeye zorlamaktadır.

Alanı "kamu işletmeciliği" olarak belirlenecek bir kamu yönetimi disiplini, yaşanan değişmeyi anlamak bir yana sorgulanmasını dışlar ve değişmeyi veri kabul ederek gereklerinin yerine getirilmesini önerir. Öte yandan konusu "idare" ya da "bürokrasi" ile sınırlanmış, günümüzde bu bütünlüğü bile yitirmiş bir "kamu yönetimi disiplini", bu kapsamda bir değişimi anlamaya, açıklamaya ve yönlendirme gücü kazanmaya yetmez. Yaşam ve değişme, peşinden sürüklenilecek süreçler değil, müdahale edilerek amaçlara göre yönlendirilebilecek süreçlerdir. Bunu gerçekleştirebilmek için, herşeyden önce, "dünya saati"nin kendiliğinden, karşı koyulmaz bir nesnellik temelinde kurulmadığını görmek gerekir. Değişme karşısında tek çözüm değişme sürecinin teknisyenliğini üstlenmek değildir. Mümkün ve asıl çözüm, günümüzde uluslararası sermaye tarafından yapılmış tasarımı sorgulayarak, tasarımcılığı üstlenmeye aday olmaktır. Bunu yapabilmek için ihtiyacımız olan şey *inceleme nesnesi, uluslararası genel içinde bir bütün olarak devlet olgusu olan bir disiplin* kurmaktır.

Devlet olgusu bir bütün olarak görülmedikçe, siyaset-bürokrasi dengesi sorgulanamayacaktır. Siyaset-bürokrasi birlikte analiz edilmedikçe, sivil-askeri devlet aygıtları bütünlüğü kavranamayacaktır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bölünen devlet olgusu da bunlara eklenecek, devletin sorumluluğu irdelenemez halde kalmaya devam edecektir. Devlet kavramı yerine "idare" kavramı korunduğu sürece, yerel yönetimler gibi devletin organik parçaları "sivil toplum" gibi yapay kavramlara ait sayılmaya, böylece devlet olgusu parçalanmaya ve

tanınmaz hale getirilmeye devam edilecektir. Üstelik bu durumda tanınmaz hale gelen yalnızca devlet olgusu da değildir. Parçalanma, yerel yönetim kurumunu da tanınmaz hale getirmektedir. Bu kurumun demokratikleşme adına fetişleştirilmesi, parçası olan bütünden koparıldığı için mümkün olmakta ve demokrasi adına demokratikleşme sürecine inanılmaz darbeler vurulmaktadır. Günümüzde tanık olduğumuz üzere, devlet yerine "idare" kavramı yeğ tutuldukça, devletin iktisadi-mali kuruluşları görüş alanı dışında kalmaktadır. Bunların değişimi ile birlikte "idare"nin neden değişmek zorunda kaldığını anlamak şimdi olduğu gibi yine mümkün olmayacak, daha önemlisi devlet-toplum ilişkilerinde oluşacak yeni yapılanma, yine algılanamayacaktır.

Burada tartışma, kırk yıl önce yapıldığı gibi, "siyaset bilimi ile kamu yönetimi arasında daha yakın ilişki" talebi ile sınırlı değildir. Ya da "siyaset bilimi ile daha yoğun, örgüt kuramı ile daha sınırlı ilişkiler" gibi pazarlıkçı bir işbirliği sorunu da değildir.⁴⁹ Benzer şekilde "devlet disiplini" önerisi, ne disiplinler-arası ne de disiplinler-üstü yeni bir disiplin kurma önerisidir. Burada öneri, yeni-sömürgecilik döneminin gerekleri doğrultusunda *nesnesi "idare" ile sınırlı tutulmuş olan "kamu yönetimi disiplini"nin terkedilmesi* önerisidir. İnceleme nesnesi "kamu yönetimi" ya da "idare" olarak tanımlanmış olan "kamu yönetimi disiplini" yerine, inceleme nesnesi "devlet" olgusu olarak tanımlanmış, kendi bütünlüğüne sahip yeni bir çalışma alanının kurgulanmasıdır.

Devlete ait bütün parçaların bir araya getirildiği bir "devlet disiplini", inceleme nesnesini nasıl ya da ne tür bir yaklaşım ile inceleyebilir? Bu yöntembilimsel sorundur. Bütün diğer toplumbilimlerinin yöntemsel sorunlarından ayrı bir tartışma alanı yoktur. Belirtilebilecek bir nokta, üniversiter yaklaşımın "mevcut durum nedir? nasıl olmalıdır?" yerine, nesnesine "nedir?", "neden?" sorularını yöneltmesi gerektiğini anımsatmaktadır.⁵⁰ Bir diğer nokta ise, devlet olgusunun statik-durumsal konumda değil, ancak hareketi içinde algılanabileceğini anımsatmak olabilir.

Bir "devlet disiplini" geliştirebilmek için sahip olduğumuz birikim hiç küçümsenir ölçülerde değildir. Umumi Amme Hukuku ve aynı dönemin İdare Hukuku kitaplarındaki konu-yöntem tartışmaları kaynaklardan birisidir. Anayasa Hukuku alanında çalışan, gerçekte fiilen "devlet bilimi" incelemeleri yapan akademisyenler zaten vardır. Siyasal antropoloji dersleri veren kimi akademisyenler, erken devletten çağdaş devlete ustaca sıçrayan yazıları ile bir başka hazır kaynaktır. Aynı şekilde, başka başka alanlarda uzman görünen, oysa inceledikleri konular üzerinde yapay akademik kompartımanlaşmayı siyasal-yönetimsel-toplumsal düzlemler arasında mekik dokuyarak aşmaya girişmiş çok sayıda akademisyen vardır. Bu entelektüel gücün yapay akademik kompartımanları reddi, bir "devlet disiplini" için yeterli bir başlangıçtır.

⁴⁹ Şükrü Özen, a.g.k.; Yılmaz Üstüner, Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı, 13-14 Ekim 1994 Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu'na sunulan bildiri, TODAİE, Ankara.

⁵⁰ Bu uyarı bir bildiride gündeme getirilmiş ve üzerinde etraflı bir şekilde durulmuştur. Yılmaz Üstüner, a.k.